٢٢٨ - تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة) [تدابير تحفظية]

الأمر الصادر في ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٨

في ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٨، أصدرت محكمة العدل الدولية أمراً بشأن طلب الإشارة بتدابير تحفظية المقدم من قطر في القضية المتعلقة *بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة)*. وأشارت المحكمة في أمرها باتخاذ تدابير تحفظية مختلفة.

وتألفت هيئة المحكمة مما يلي: رئيس المحكمة يوسف؛ ونائبة رئيس المحكمة شوي؛ والقضاة تومكا، وأبراهام، وبنونة، وكانسادو ترينداد، وغايا، وسيبوتيندي، وبهانداري، وروبنسون، وكروفورد، وغيفورغيان، وسلام؛ والقاضيان الخاصان كوت، ودوديه؛ ورئيس قلم المحكمة كوفرور.

*

* *

تبدأ المحكمة بالإشارة إلى أن قطر أودعت، في ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٨، عريضة تقيم بها دعوى ضد الإمارات العربية المتحدة بشأن انتهاكات مزعومة للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري المؤرخة ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٥ (ويشار إليها فيما يلي باسم ''الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري'' أو ''الاتفاقية''). وتدفع قطر في عريضتها بأن الإمارات العربية المتحدة اعتمدت ونفذت، منذ ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧، مجموعة من التدابير التمييزية التي تستهدف القطريين على أساس أصلهم القومي. وهي تذكر على وجه الخصوص أن الإمارات العربية المتحدة طردت جميع القطريين الموجودين داخل حدودها، وحظرت عليهم دخول الإمارات العربية المتحدة، منتهكة بذلك حقوقاً معينة تكفلها الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، بما في ذلك الحق في الزواج واختيار الزوج، والحق في الصحة العامة والرعاية الطبية، والحق في التعليم والتدريب المهني، والحق في الملكية، والحق في العمل، والحق في المساواة في المعاملة أمام المحاكم. وقُدِّمت العريضة مشفوعة بطلب اتخاذ تدابير تحفظية يلتمس حماية حقوق قطر بموجب الاتفاقية لحين اتخاذ قرار بشأن الأسس الموضوعية للقضية.

١ - *الاختصاص الأولي* (الفقرات ١٤-٤١)

تلاحظ المحكمة بدايةً أنه لا يجوز لها أن تشير بتدابير تحفظية إلا إذا بدت الأحكام التي استند إليها المدعي أنها توفر، بصورة أولية، أساساً يمكن أن تقيم عليه اختصاصها، ولكن لا يتعين عليها أن تتثبَّت بشكل نهائي من اختصاصها فيما يتعلق بموضوع الدعوى. وهي تشير إلى أن قطر تسعى، في هذه القضية، إلى إقامة اختصاص المحكمة بناءً على الفقرة ١ من المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة وعلى المادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري[(١)]. ولذلك، يجب أن تقرر

(١) في ما يلي نص المادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري: ''في حالة أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها وتتعذر تسويته بالمفاوضة أو الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية، يحال هذا النزاع بناء على طلب أي من أطرافه، إلى محكمة العدل الدولية للفصل فيه، ما لم يتفق المتنازعون على طريقة أخرى لتسويته''.

الرجاء إعادة استعمال الورق

المحكمة أولاً ما إذا كانت تلك الأحكام كافيةً، بصورة أولية، لمنحها اختصاص البت في موضوع الدعوى، بما يمكّنها – في حالة استيفاء الشروط الأخرى اللازمة – من الإشارة باتخاذ تدابير تحفظية.

ألف – وجود نزاع يتعلق بتفسير أو تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري

تلاحظ المحكمة، بعد الإشارة إلى أن قطر والإمارات العربية المتحدة طرفان في الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، أن المادة ٢٢ من الاتفاقية تجعل ولايتها القضائية مشروطة بوجود نزاع ناشئ عن تفسير أو تطبيق الاتفاقية. ومن ثم، تبحث المحكمة ما إذا كانت الأفعال التي تشتكي منها قطر يمكن، بصورة أولية، أن تندرج ضمن أحكام الاتفاقية، وما إذا كان النزاع، تبعاً لذلك، نزاعاً تناط المحكمة بالاختصاص الموضوعي للبت فيه.

وترى المحكمة، كما يتضح من الحجج المقدمة والوثائق المعروضة عليها، أن الطرفين يختلفان بشأن طبيعة ونطاق التدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة بدءاً من ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧، وكذلك بشأن مسألة ما إذا كانت التدابير تتصل بالحقوق والالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري. وهي تشير إلى أن قطر تدفع بأن التدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة تستهدف عمداً القطريين على أساس أصلهم القومي. وبناءً عليه، وفقاً لأقوال قطر، لم تحترم الإمارات العربية المتحدة التزاماتها بموجب المادة ٢ (إدانة التمييز العنصري)، والمادة ٤ (حظر التحريض على التمييز العنصري)، والمادة ٥ (حظر التمييز العنصري في التمتع بعدد من الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، والمادة ٦ (الحماية وسبل الانتصاف الفعالة من أي أعمال للتمييز العنصري)، والمادة ٧ (التعهد باتخاذ تدابير لمكافحة التمييز العنصري) من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري. وتلاحظ المحكمة أن قطر تؤكد على وجه الخصوص أن بسبب التدابير المتخذة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧، فُرِّقَت الأسر الإماراتية – القطرية المختلطة، وعُلِّقَت خدمات الرعاية الطبية للقطريين الموجودين في الإمارات العربية المتحدة، مما حرم الذين كانوا تحت العلاج الطبي من تلقي المزيد من المساعدة الطبية، وحُرِم الطلاب القطريون من فرصة إكمال تعليمهم في الإمارات العربية المتحدة ومن مواصلة دراستهم في أماكن أخرى، حيث رفضت الجامعات الإماراتية تزويدهم بملفاتهم الدراسية، وأن القطريين لم يحصلوا على معاملة متساوية أمام المحاكم والهيئات القضائية الأخرى في الإمارات العربية المتحدة. ومن جانبها، تنفي الإمارات العربية المتحدة بشدة أنها ارتكبت أياً من هذه الانتهاكات.

ورأت المحكمة أن الأفعال التي أشارت إليها قطر، وبخاصة البيان المؤرخ ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧ – الذي يزعم أنه يستهدف القطريين على أساس أصلهم القومي – الذي أعلنت فيه الإمارات العربية المتحدة وجوب مغادرة القطريين أراضيها في غضون ١٤ يوماً ومنعهم من دخولها فيما بعد، والقيود المزعومة التي فُرِضَت بعد ذلك، بما في ذلك على حقهم في الزواج واختيار الزوج، وحقهم في التعليم وكذلك في الرعاية الطبية وفي المعاملة على قدم المساواة أمام المحاكم، يمكن أن تدخل في نطاق الاختصاص الموضوعي للاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري. وترى المحكمة أن على الرغم من اختلاف الأطراف بشأن مسألة ما إذا كان تعبير ''الأصل ... القومي''، المذكور في الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية، يشمل التمييز على أساس ''الجنسية الحالية'' للشخص، فإنه لا يتعين عليها في هذه المرحلة من الإجراءات، في ضوء ما هو مذكور أعلاه، أن تقرر أي هذه التفسيرات المتباينة للاتفاقية هو التفسير الصحيح.

وترى المحكمة أن العناصر السالفة الذكر تكفي في هذه المرحلة للتدليل مبدئياً على وجود نزاع بين الطرفين يتعلق بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها.

باء - الشروط الإجرائية

تشير المحكمة إلى أنها أوضحت سابقاً أن أحكام المادة ٢٢ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تنص على شروط إجرائية يتعين استيفاؤها قبل عرض النزاع على المحكمة. وبموجب المادة ٢٢ من الاتفاقية، يجب أن يكون النزاع المحال إلى المحكمة نزاعاً ''تتعذر تسويته بالمفاوضة أو الإجراءات المنصوص عليها صراحةً في هذه الاتفاقية''. وإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٢٢ على جواز إحالة النزاع إلى المحكمة بناءً على طلب أي طرف من أطرافه، ما لم تتفق الأطراف على طريقة أخرى لتسويته. وتلاحظ المحكمة أن أياً من الطرفين لا يزعم أنهما اتفقا على طريقة أخرى للتسوية.

وفيما يتعلق بالشرط الأول، ألا وهو التفاوض الذي يشير إليه شرط التحكيم، تلاحظ المحكمة أن التفاوض يختلف عن مجرد الاحتجاج أو التنازع ويتطلب بذل أحد الطرفين محاولةً صادقة للدخول في مناقشات مع الطرف الآخر بغية تسوية النزاع. وفي حالة بذل محاولات لبدء التفاوض أو بدء هذه المفاوضات فعلاً، لا يكون شرط التفاوض قد استوفي إلا إذا باءت المحاولات المذكورة بالفشل أو لم يحالف المفاوضاتِ نفسها التوفيق أو أصبحت بلا فائدة أو أصابها الجمود. ولاستيفاء شرط التفاوض الذي يرد في شرط التحكيم بأي معاهدة من المعاهدات، ''لا بد أن يكون موضوع المفاوضات متصلاً بموضوع النزاع، الذي يتعين أن يكون بدوره نزاعاً يتعلق بصميم الالتزامات التي تنص عليها المعاهدة المعنية''. وفي هذه المرحلة من الإجراءات، يتعين على المحكمة أولاً أن تتبين ما إذا كان بادياً أن قطر بذلت محاولات صادقة للتفاوض مع الإمارات العربية المتحدة من أجل تسوية النزاع القائم بينهما بشأن امتثال الأخيرة لالتزاماتها الموضوعية بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، وما إذا بدا أن قطر سعت قدر المستطاع إلى إتمام هذه المفاوضات.

وتلاحظ المحكمة أن الطرفين لم يطعنا في حقيقة أن المسائل المتعلقة بالتدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة في حزيران/يونيه ٢٠١٧ أثارها ممثلو قطر في عدة مناسبات في محافل دولية، بما في ذلك في الأمم المتحدة، بحضور ممثلي الإمارات العربية المتحدة. وهي تلاحظ كذلك أن وزير الدولة للشؤون الخارجية في قطر أشار، في رسالة مؤرخة ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٨ موجهة إلى وزير الدولة للشؤون الخارجية في الإمارات العربية المتحدة، إلى الانتهاكات المزعومة للاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري الناشئة عن التدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة اعتباراً من ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧، وأفاد ''بضرورة الدخول في مفاوضات من أجل تسوية هذه الانتهاكات وما نجم عنها من آثار في غضون فترة لا تزيد عن أسبوعين''. وترى المحكمة أن الرسالة تتضمن عرضاً من قطر للتفاوض مع الإمارات العربية المتحدة فيما يتعلق بامتثال الأخيرة لالتزاماتها الموضوعية بموجب الاتفاقية. وفي ضوء ما تقدم، وبالنظر إلى أن الإمارات العربية المتحدة لم ترد على تلك الدعوة الرسمية للتفاوض، ترى المحكمة أن المسائل المثارة في هذه القضية لم تحل بالتفاوض في وقت إقامة الدعوى.

وتنتقل المحكمة بعد ذلك إلى الشرط الثاني الوارد في المادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري والمتعلق ''بالإجراءات المنصوص عليها صراحة في الاتفاقية''. ويشار إلى أنه وفقاً للمادة ١١ من الاتفاقية، ''إذا اعتبرت دولة طرف أن دولة طرفاً أخرى لا تضع أحكام هذه الاتفاقية

موضع التنفيذ''، كان لها أن تلفت نظر لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى ذلك. وتلاحظ المحكمة أن قطر أودعت، في ٨ آذار/مارس ٢٠١٨، بلاغاً لدى لجنة القضاء على التمييز العنصري بموجب المادة ١١ من الاتفاقية. إلا أنها تلاحظ أن قطر لا تعتمد على هذا البلاغ لأغراض إثبات الاختصاص الأولي في هذه القضية. وعلى الرغم من أن الطرفين يختلفان بشأن ما إذا كان التفاوض واللجوء إلى الإجراءات المشار إليهما في المادة ٢٢ من الاتفاقية يشكلان شرطين تبادليين أو تراكميين يجب استيفاؤهما قبل عرض النزاع على المحكمة، فإن المحكمة ترى أنه لا يتعين عليها أن تصدر حكماً بشأن هذه المسألة في هذه المرحلة من الإجراءات.

ومن ثم ترى المحكمة، في ضوء كل ما تقدم، أن الشروط الإجرائية المنصوص عليها في المادة ٢٢ من الاتفاقية قبل عرض النزاع على المحكمة، تبدو أنها استوفيت في هذه المرحلة.

جيم - الاستنتاج المتعلق بالاختصاص الأولي

في ضوء ما تقدّم، تخلص المحكمة إلى أنها تمتلك، بصورة أولية، اختصاص النظر في الدعوى عملاً بالمادة ٢٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، ما دام النزاع القائم بين الطرفين يتعلق ''بتفسير أو تطبيق'' الاتفاقية المذكورة.

٢ - *الحقوق التي تُلتَمَس حمايتها والتدابير المطلوبة* (الفقرات ٤٣-٥٩)

تذكّر المحكمة بأن السلطة الممنوحة لها بالإشارة بتدابير تحفظية بموجب المادة ٤١ من نظامها الأساسي تهدف إلى حفظ حقوق طرفي أي قضية، ريثما تبت في موضوع القضية. ومن ثم يجب عليها أن تعنى، بواسطة تلك التدابير، بحفظ الحقوق التي يُحتمل أن تُصدِر بشأنها لاحقاً حكماً يقضي بأنها تعود إلى أي من الطرفين. ولذلك، لا يجوز للمحكمة أن تمارس هذه السلطة إلا إذا كانت مقتنعة بأن ما يسوقه الطرف الذي يطالب بهذه التدابير من ادعاءات تتعلق بحقوقه هي ادعاءات وجيهة على أقل تقدير. ويجب علاوة على ما سبق أن تكون هناك صلة بين الحقوق التي تُلتمس حمايتها والتدابير التحفظية المطلوبة.

وتلاحظ المحكمة أن الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري تفرض عدداً من الالتزامات على الدول الأطراف فيما يتعلق بالقضاء على التمييز العنصري بجميع أشكاله ومظاهره. وهي تشير، مثلما فعلت في قضايا سابقة كانت الاتفاقية فيها محل نزاع، إلى أن هناك تلازماً بين احترام حقوق الفرد وواجبات الدول الأطراف بمقتضى الاتفاقية وحق الدول الأطراف في التماس الامتثال للاتفاقية. وهي تلاحظ أن المواد ٢ و ٤ و ٥ و ٦ و ٧ من الاتفاقية تهدف إلى حماية الأفراد من التمييز العنصري. وبناءً على ذلك، لا يجوز لأي دولة طرف في الاتفاقية أن تستظهر، في سياق طلبها الإشارة بتدابير تحفظية، بالحقوق المنصوص عليها في المواد السابق ذكرها إلا إذا كانت الأعمال موضع الشكوى تبدو وأنها تشكل أعمال تمييز عنصري بحسب التعريف الوارد في المادة ١ من الاتفاقية.

وفي هذه القضية، تلاحظ المحكمة، استناداً إلى الأدلة المعروضة عليها من الطرفين، أن التدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧ تبدو أنها استهدفت القطريين فقط دون سواهم من غير المواطنين المقيمين في الإمارات العربية المتحدة. وعلاوة على ذلك، وُجِّهَت التدابير إلى جميع القطريين المقيمين في الإمارات العربية المتحدة، بغض النظر عن ظروفهم الفردية. ولذلك، يبدو أن بعض الأفعال التي تشكو منها قطر قد تشكل أعمالاً للتمييز العنصري بحسب تعريف الاتفاقية. وبناء

على ذلك، ترى المحكمة أن بعض ما تسوقه قطر من ادعاءات فيما يتعلق بحقوقها هي ادعاءات وجيهة بموجب المادة ٥ من الاتفاقية. وهذا ينطبق، على سبيل المثال، فيما يتعلق بادعاء التمييز العنصري في التمتع بحقوق من قبيل الحق في الزواج واختيار الزوج، والحق في التعليم، والحق في حرية التنقل، وإمكانية اللجوء إلى القضاء.

ثم تنتقل المحكمة إلى النظر في مسألة الصلة بين الحقوق المُطالب بها والتدابير التحفظية المطلوب اتخاذها.

وقد رأت المحكمة بالفعل أن بعض ما تسوقه قطر من ادعاءات فيما يتعلق بحقوقها هي ادعاءات وجيهة على أقل تقدير بموجب المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري. وهي تشير إلى أن المادة ٥ تحظر التمييز في التمتع بمجموعة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وترى المحكمة أن التدابير التي تطالب بها قطر لا ترمي إلى إنهاء أي طرد جماعي للقطريين من أراضي الإمارات العربية المتحدة فحسب، بل أيضاً إلى حماية حقوق محددة أخرى واردة في المادة ٥. ومن ثم تخلص المحكمة إلى وجود صلة بين الحقوق التي تُلتَمَس حمايتها والتدابير التحفظية التي طلبتها قطر (انظر النشرة الصحفية رقم ٢٠١٨/٢٦).

٣ - *خطر الإضرار بالحقوق على نحو لا يمكن إصلاحه والحاجة الملحة لاتخاذ إجراء* (الفقرات ٦٠-٧١)

تذكّر المحكمة بأن لديها سلطة الإشارة بتدابير تحفظية حين يُحتَمَل إلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بالحقوق المتنازع عليها، وأن هذه السلطة لن تمارس إلا في وجود حاجة ملحّة لذلك، بمعنى وجود خطر حقيقي ووشيك بإلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بالحقوق المعنية.

وترى المحكمة أن حقوقاً معينة تتناولها هذه الدعوى، لا سيما عدد من الحقوق المنصوص عليها في الفقرات (أ) و (د) و (هـ) من المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، هي حقوق من النوع الذي يمكن أن ينجم عن الإخلال به ضررٌ لا سبيل إلى جبره. واستناداً إلى الأدلة المقدمة إليها من الطرفين، ترى المحكمة أن حالة القطريين المقيمين في الإمارات العربية المتحدة قبل ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧ ما زالت هشة على ما يبدو فيما يتعلق بحقوقهم بموجب المادة ٥ من الاتفاقية. وفي هذا الصدد، تلاحظ المحكمة أنه في أعقاب صدور البيان المؤرخ ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧، أُجبر على ما يبدو العديد من القطريين المقيمين في الإمارات العربية المتحدة وقتئذ على مغادرة مكان إقامتهم دون إمكانية العودة. وتلاحظ المحكمة أن عدداً من العواقب نجم على ما يبدو عن هذه الحالة، ويبدو أن التأثير الناجم على المتضررين منها مازال مستمراً حتى الوقت الراهن: فقد فُرِّقَت الأسر الإماراتية - القطرية المختلطة؛ وحُرِم الطلاب القطريون من فرصة استكمال تعليمهم في الإمارات العربية المتحدة ومن مواصلة دراساتهم في أماكن أخرى، حيث رفضت الجامعات في الإمارات العربية المتحدة تزويدهم بملفاتهم الجامعية؛ وحُرِم القطريون من إمكانية اللجوء إلى المحاكم والهيئات القضائية الأخرى على قدم المساواة في الإمارات العربية المتحدة.

وحسبما لاحظت المحكمة بالفعل، فإن الأشخاص الذين أجبروا على ترك مكان إقامتهم دون إمكانية العودة، يمكن أن يتعرضوا، بحسب الظروف، لخطر شديد بالإضرار بحقوقهم على نحو لا يمكن إصلاحه. وترى المحكمة أن الضرر يمكن أن يُعتَبَر غير قابل للإصلاح حين يُفرَّق الأشخاص عن أسرهم بشكل مؤقت أو يحتَمَل دوامه ويعانون من ضائقة نفسية؛ وحين يمنع الطلاب من الامتحان بسبب الغياب القسري أو من متابعة دراستهم بسبب رفض المؤسسات الأكاديمية إعطائهم ملفاتهم الدراسية؛

أو حين يُحرَم الأشـــخاص المعنيون من القدرة على المثول فعلياً في أي إجراءات قضـــائية أو من الطعن في أي إجراء يعتبرونه تمييزياً.

وتلاحظ المحكمة أن الإمارات العربية المتحدة ذكرت، رداً على ســؤال طرحه أحد أعضــاء هيئة المحكمة في نهاية المرافعات الشـفوية، أنها لم تصـدر، بعد بيان ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧ الذي أصـدرته وزارة الشـؤون الخارجية لديها، أي أوامر إدارية بموجب قانون الهجرة لطرد القطريين. ومع ذلك، تلاحظ المحكمة أنه يبدو من واقع الأدلة المعروضـــة عليها أن القطريين اضـــطروا، نتيجة لهذا البيان، إلى مغادرة الإمارات العربية المتحدة مما أسفر عن أوجه الإخلال المحددة بحقوقهم المذكورة أعلاه. وعلاوة على ذلك، بالنظر إلى أن الإمارات العربية المتحدة لم تتخذ أي خطوات رسمية لإلغاء تدابير ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧، فإن الوضع الذي يؤثر على التمتع بحقوقهم المذكورة أعلاه في الإمارات العربية المتحدة لم يتغير.

ومن ثم، ترى المحكمة أن هناك خطراً وشـــيكاً ينذر بإلحاق التدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة المبينة أعلاه ضرراً لا يمكن جبره بالحقوق التي تحتج بها قطر، حسبما حددته المحكمة.

٤ - *استنتاج المحكمة والتدابير التي يتعين اتخاذها* (الفقرات ٧٢-٧٦)

تخلص المحكمة من واقع جميع الاعتبارات المبينة أعلاه إلى أن الشـــروط التي يقتضـــيها نظامها الداخلي لكي تشـــير بتدابير تحفظية قد اســـتوفيت. والمحكمة، إذ تذكّر الإمارات العربية المتحدة بواجبها بالامتثال لالتزاماتها بموجب الاتفاقية الدولية للقضـــاء على التمييز العنصـــري، ترى، فيما يتعلق بالحالة المشـــار إليها أعلاه، أن الإمارات العربية المتحدة يجب عليها، ريثما يُبَت نهائياً في هذه القضـــية ووفقاً لالتزاماتها بموجب الاتفاقية، أن تكفل لم شمل الأســـر التي يكون أحد أفرادها قطرياً والتي تفرقت بســـبب التدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧، وأن تتيح للطلاب القطريين المتضـــررين من هذه التدابير الفرصـــة لإكمال تعليمهم في الإمارات أو الحصـــول على ملفاتهم الدراســـية إذا كانوا يرغبون في مواصلة دراساتهم في أماكن أخرى، وأن يُسمح للقطريين المتضررين من تلك التدابير باللجوء إلى المحاكم والهيئات القضائية الأخرى في الإمارات العربية المتحدة.

وتشـــير المحكمة إلى أن قطر التمســـت منها أن تأمر باتخاذ تدابير يراد بها الحيلولة دون تصـــعيد النزاع مع الإمارات العربية المتحدة. ويجوز للمحكمة أيضـاً، حين تشـير بتدابير تحفظية لغرض الحفاظ على حقوق محددة، أن تشير باتخاذ تدابير تحفظية بغرض الحيلولة دون تصعيد النزاع أو توسيع نطاقه متى رأت أن الظروف تقتضـي ذلك. وفي هذه القضـية، ترى المحكمة، بعد أن نظرت في جميع الظروف، إضـافة إلى التدابير المحددة التي قررت أن تتخذها، ضـــرورة الإشـــارة باتخاذ تدبير إضـــافي موجه إلى كلا الطرفين يراد به الحيلولة دون تفاقم النزاع القائم بينهما.

٥ - *منطوق الحكم* (الفقرة ٧٩)

في ما يلي النص الكامل للفقرة الأخيرة من الأمر:

”لهذه الأسباب،

فإن المحكمة،

تشير باتخاذ التدابير التحفظية التالية:

(١) بأغلبية ثمانية أصوات مقابل سبعة،

يجب على الإمارات العربية المتحدة أن تكفل القيام بما يلي:

'١' لم شمل الأسر القطرية – الإماراتية التي تم تفريق أعضائها نتيجة للتدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧؛

'٢' تمكين الطلبة القطريين المتضررين بالتدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧ من إكمال تعليمهم في الإمارات العربية المتحدة أو من الحصول على ملفهم المدرسي أو الجامعي إذا كانوا يرغبون في الدراسة في أماكن أخرى؛

'٣' تمكين القطريين المتضررين بالتدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة في ٥ حزيران/ يونيه ٢٠١٧ من اللجوء إلى المحاكم والهيئات القضائية الأخرى في الإمارات العربية المتحدة؛

المؤيدون: الرئيس يوسف؛ ونائبة رئيس المحكمة شوي؛ والقضاة أبراهام، وبنونة، وكانسادو ترينداد، وسيبوتيندي، وروبنسون؛ والقاضي الخاص دوديه؛

المعارضون: القضاة تومكا، وغايا، وبهانداري، وكروفورد، وغيفورغيان، وسلام؛ والقاضي الخاص كوت؛

(٢) بأغلبية أحد عشر صوتاً مقابل أربعة،

على الطرفين أن يمتنعا عن أي عمل قد يؤدي إلى تفاقم أو توسيع نطاق النزاع المعروض على المحكمة أو جعله أكثر استعصاءً على الحل.

المؤيدون: الرئيس يوسف؛ ونائبة رئيس المحكمة شوي؛ والقضاة تومكا، وأبراهام، وبنونة، وكانسادو ترينداد، وغايا، وسيبوتيندي، وبهانداري، وروبنسون؛ والقاضي الخاص دوديه؛

المعارضون: القضاة كروفورد، وغيفورغيان، وسلام؛ والقاضي الخاص كوت.''

*

ويذيل القضاة تومكا وغايا وغيفورغيان أمر المحكمة بإعلان مشترك؛ ويذيل القاضي كانسادو ترينداد أمر المحكمة برأي مستقل؛ ويذيل القضاة بهانداري وكروفورد وسلام أمر المحكمة بآراء مخالفة؛ ويذيل القاضي الخاص كوت أمر المحكمة برأي مخالف.

*

* *

الإعلان المشترك للقضاة تومكا وغايا وغيفورغيان

يرى القضاة تومكا وغايا وغيفورغيان أن هذا النزاع لا يندرج بصورة أولية في نطاق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (ويشار إليها فيما يلي باسم ''الاتفاقية''). وادعت قطر أن تدابير معينة اتخذتها الإمارات العربية المتحدة تستهدف الأشخاص على أساس جنسيتهم القطرية ترقى إلى حد انتهاك الاتفاقية. إلا أن الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية لا تشير إلا إلى ''العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني'' بوصفها الأسس المحتملة للتمييز العنصري ضمن نطاق الاتفاقية.

و ''الأصل القومي'' لا يطابق ''الجنسية''، وينبغي ألا يُفهم هذان المصطلحان كمترادفين. وبالنظر إلى هذا التمايز، لا ترقى مطالبات قطر إلى حد التمييز على أساس أحد العوامل التي تحظرها الاتفاقية. وبناءً عليه، لم تستوف الشروط الواجبة للإشارة بتدابير تحفظية في هذه القضية.

الرأي المستقل للقاضي كانسادو ترينداد

١ - يبدأ القاضي كانسادو ترينداد، في رأيه المستقل المؤلف من ١٢ جزءاً، بالإشارة إلى أنه وافق بتصويته على اعتماد هذا الأمر الذي يشير بتدابير تحفظية للحماية. وهو يضيف أنه نظراً لما يوليه من أهمية كبيرة لبعض المسائل ذات الصلة في هذه القضية، التي يرتكز عليها في تصوره القرارُ الحالي لمحكمة العدل الدولية ولكنها استُبعِدَت من تعليل المحكمة، فإنه يشعر بأنه ملزم بأن يثبت في السجلات، في هذا الرأي المستقل، تعريف هذه المسائل وأسس موقفه الشخصي منها.

٢ - وهذه المسائل هي: (أ) وجود عصر جديد من الفصل القضائي الدولي في قضايا حقوق الإنسان بواسطة محكمة العدل الدولية؛ (ب) أهمية المبدأ الأساسي للمساواة وعدم التمييز؛ (ج) عدم التمييز وحظر التعسف؛ (د) حجج الطرفين المتنازعين، وردودهما على الأسئلة التي طرحها عليهما في الجلسات العلنية لسماع الدعوى؛ (هـ) التقييم العام فيما يتعلق بالأساس المنطقي لقاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية في الحماية الدولية لحقوق الإنسان، وفيما يتعلق بالآثار المترتبة على أي حالة مستمرة؛ (و) الفهم الصحيح لشروط التحكيم بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان؛ (ز) هشاشة وضع بعض الفئات السكانية؛ (ح) نحو توطيد النظام القانوني المستقل لتدابير الحماية التحفظية؛ (ط) القانون الدولي والبعد الزمني؛ (ي) تدابير الحماية التحفظية في الحالات المستمرة؛ (ك) عرض موجز للنقاط الرئيسية لموقفه المعرب عنه في هذا الرأي المستقل.

٣ - بادئ ذي بدء، يشير إلى أن هذه هي القضية الثالثة بشأن *تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري - قطر ضد الإمارات العربية المتحدة)* المرفوعة أمام محكمة العدل الدولية في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، عقب صدور قراري المحكمة في قضيتي جورجيا ضد الاتحاد الروسي (٢٠٠٨-٢٠١١) وأوكرانيا ضد الاتحاد الروسي (٢٠١٧). ويستطرد قائلاً إن هناك قضايا أخرى، علاوة على ذلك، مرفوعة أمام محكمة العدل الدولية، وبتت فيها المحكمة، على مدار السنوات الثماني الماضية، تتعلق أيضاً بمعاهدات حقوق الإنسان الأخرى (مثل قضية *الالتزام بالمحاكمة أو التسليم*، ٢٠٠٩-٢٠١٢، بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب؛ وقضية *أ. س. ديالو* (٢٠١٠-٢٠١٢، فيما يتعلق بجملة أمور منها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي يتناوله بالدراسة في الجزء الثاني).

٤ - ووفقاً لتصور القاضي كانسادو ترينداد، تبين هذه القضايا ''أننا بالفعل في عصر جديد من الفصل القضائي الدولي في قضايا حقوق الإنسان بواسطة محكمة العدل الدولية'' (الفقرة ٨)، وهذه القضية الجديدة لتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة) شاهد على ذلك. وهو ينتقل بعد ذلك إلى أهمية المبدأ الأساسي للمساواة وعدم التمييز (الجزء الثالث)، وهي نقطة تستحق مزيداً من الاهتمام في هذه النازلة، لأن هذا المبدأ يكمن في أسس

الحقوق المشمولة بالحماية بموجب معاهدات حقوق الإنسان (مثل الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري). ويحذِّر قائلاً:

> ''إن مبدأ المساواة وعدم التمييز هو ما يستدعي الاهتمام هنا، حيث لا يوجد مكان لوضع أو تخيل 'شروط مسبقة' جديدة للنظر في اتخاذ تدابير تحفظية للحماية بموجب اتفاقية من اتفاقيات حقوق الإنسان؛ فلا معنى للخلط في هذه المرحلة بين النظر في اتخاذ تدابير تحفظية وبين ما يسمى 'وجاهة أسباب المقبولية'''' (الفقرة ١٠).

٥ - ويتناول بالبحث بعد ذلك تاريخ مبدأ المساواة وعدم التمييز في تطور القانون الدولي العام، ومكانته المركزية في القانون الدولي لحقوق الإنسان وفي قانون الأمم المتحدة (الفقرات ١١-١٥). وما برحت هيئات الأمم المتحدة الإشرافية، من قبيل لجنة القضاء على التمييز العنصري، تقدم باستمرار مساهمات - متزايدة في أهميتها - بشأن حظر التمييز بحكم الواقع أو بحكم القانون، في إطار ممارستها المخلصة لمهامها المتعلقة بحماية الإنسان (الفقرتان ١٦ و ١٧).

٦ - ثم يستعرض القاضي كانسادو ترينداد أوجه التقدم المحرز فيما يتعلق بالمبدأ الأساسي للمساواة وعدم التمييز على المستويين المعياري والفقهي (على سبيل المثال، السوابق القضائية لمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان). ويحذر من أن أوجه التقدم المذكورة لم يواكبها بعد الفقه القانوني الدولي، الذي لم يكرس حتى الآن اهتماماً كافياً بهذا المبدأ الأساسي: وهذا ''أحد الأمثلة النادرة على السوابق القضائية الدولية التي تسبق الفقه القانوني الدولي، والتي تتطلب منه المزيد من الاهتمام الواجب'' (الفقرات ١٨-٢١).

٧ - وهو يلاحظ بعد ذلك أن الحماية التي يجري التماسها لدى محكمة العدل الدولية في هذه القضية، بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، حمايةٌ أيضاً من التدابير التعسفية ومن التعسف (الجزء الرابع)، وهي نقطة لم تفت على المحاكم الدولية لحقوق الإنسان (مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان)، لا سيما في حالات الطرد ''الجماعي'' (للأجانب) (الفقرات ٢٢-٢٨). ويسترسل قائلاً إن التعسف ''مسألة لها وجود بارز في كل مكان على امتداد تاريخ البشرية'' (الفقرة ٢٨). ويضيف قائلاً إنه ليس بمستغرب، تبعاً لذلك، أن المسرحيات التراجيدية اليونانية القديمة (مثل مسرحية Antigone (أنتيجون) لسوفوكليس في عام ٤٤١ قبل الميلاد؛ ومسرحية Suppliant Women (المبتهلات) ليوريبيديس (٤٢٤-٤١٩ قبل الميلاد)، ظلت معاصرة على الدوام، على مر القرون وحتى وقتنا هذا، في الكفاح الدائم ضد التعسف (الفقرات ٢٤-٢٧).

٨ - ثم يشير إلى أنه كرس بالفعل، في رأيه المستقل الملحق بحكم محكمة العدل الدولية في قضية *أ. س. ديالو* (الأسس الموضوعية للقضية، صادر في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠)، اهتماماً كبيراً لحظر التعسف في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وبحث في بناء الاجتهاد القضائي في هذه الشأن (أيضاً من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان)، متفكراً في جملة أمور من بينها أن معاهدات حقوق الإنسان ''تؤلف قانوناً للحماية (للحق في الحماية)، موجهاً نحو حماية الطرف الأضعف ظاهرياً، أي الضحية'' (الفقرات ٢٩-٣١). ومن ثم، نشأت ''حتمية إمكانية اللجوء إلى القضاء بالمعنى الواسع، والحق في القانون (le droit au Droit)، والحق في إقامة العدل في مجتمع ديمقراطي'' (الفقرة ٣٢).

٩ - وبعد ذلك، بعد دراسة الحجج التي دفع بها الطرفان في الجلسات العلنية لسماع الدعوى أمام المحكمة (الجزء الخامس)، وردود الطرفين المتنازعين على الأسئلة التي وجهها إليهما في الجلسة العلنية لمحكمة العدل الدولية في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٨ (الجزء السادس، الفقرات ٣٧-٤٧)، يعرض القاضي كانسادو ترينداد تقييمه العام للمسألة، أي النقطتين اللتين تم تناولهما، وهما الأساس المنطقي لقاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية في الحماية الدولية لحقوق الإنسان (الفقرات ٤٨-٥٦)، والتداعيات المترتبة على أي حالة مستمرة تؤثر على حقوق الإنسان (الفقرات ٥٧-٦١).

١٠ - وفيما يتعلق بالنقطة الأولى، يشير القاضي كانسادو ترينداد إلى أن قاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية شرطٌ لمقبولية المطالبات الدولية، وأنه لا يمكن التذرع بها ''كشرط مسبق'' للنظر في الطلبات العاجلة لتدابير الحماية التحفظية. وهو يشدد على أن المجالين، الحماية الدولية لحقوق الإنسان والحماية الدبلوماسية، متمايزان تماماً، وأن تطبيق قاعدة سبل الانتصاف المحلية في أحدهما وفي الآخر مختلف بالتأكيد - حيث تطبَّق القاعدة بدرجة أقل صرامة في المجال الأول، وأكثر صرامة في المجال الثاني (الفقرتان ٤٨ و ٤٩). ثم يؤكد القاضي كانسادو ترينداد بحزم أن الأساس المنطقي للقاعدة

> ''متمايز تماماً في السياقين. ففي مجال حماية حقوق الفرد، ينصب الاهتمام على ضرورة تأمين إعمال هدف معاهدات حقوق الإنسان والغرض منها، وضرورة فعالية سبل الانتصاف المحلية؛ وإجمالاً، ينصب التركيز على ضرورات الحماية. أما الأساس المنطقي لقاعدة سبل الانتصاف المحلية في سياق الحماية الدبلوماسية فهو مختلف تماماً، حيث ينصب التركيز على عملية استنفاد سبل الانتصاف هذه. (...)
>
> فقاعدة سبل الانتصاف المحلية لها أساس منطقي خاص بها بموجب معاهدات حقوق الإنسان؛ وهذا لا يمكن تحريفه بالاحتجاج بإجراءات إدارة القضايا فيما بين الدول لدى ممارسة الحماية الدبلوماسية، حيث يكون لقاعدة سبل الانتصاف المحلية أساس منطقي مختلف تماماً. فالأولى تشدد على الانتصاف، والثانية تحدد استنفاد سبله. ولا يمكن للمرء أن يجرد أي اتفاقية لحقوق الإنسان من تأثيرها المفيد باستخدام الأساس المنطقي المميز للقاعدة في سياق الحماية الدبلوماسية'' (الفقرتان ٥٠ و ٥٥).

١١ - ويضيف، بشأن النقطة الأولى أيضاً، أن الأساس المنطقي المذكور أعلاه لقاعدة سبل الانتصاف المحلية (الأساس المنطقي لفعالية سبل الانتصاف والجبر هذه) ما برح يؤيَّد باستمرار من المحاكم الدولية لحقوق الإنسان وهيئات الأمم المتحدة الإشرافية في مجال حقوق الإنسان (مثل لجنة القضاء على التمييز العنصري) (الفقرات ٥٣-٥٦). وفي نهاية الأمر، فإن سبل الانتصاف المحلية

> ''تشكل جزءًا لا يتجزأ من نظام الحماية الدولية لحقوق الإنسان، حيث ينصب التركيز على عنصر الإنصاف بدلاً من عملية استنفاد سبله. وتشهد قاعدة سبل الانتصاف المحلية على التفاعل بين القانون الدولي والقانون المحلي في هذا السياق المتعلق بالحماية. ونحن هنا بصدد حق للحماية (droit de protection)، يتسم بطبيعة خاصة به وحده، وموجه بشكل أساسي نحو الضحية، ومعني بحقوق فرادى البشر وليس الدول'' (الفقرة ٥١).

١٢ - وفيما يتعلق بالنقطة الثانية، يرى القاضي كانسادو ترينداد أن ''من المؤسف'' أن يُحاوَل إنشاء ''شرط إضافي لتدابير الحماية التحفظية''، من منطلق ما يسمى ''وجاهة الادعاءات المسوقة بشأن

الحقوق'' الذي يعد ''اختراعاً مؤسفاً''؛ ففي أي حالة مستمرة، كما هو الحال في هذه النازلة: نجد أن الحقوق التي تتطلب الحماية هنا ''معروفة بوضوح، مما ينتفي معه أي معنى للتساؤل عن 'وجاهتها'''' (الفقرتان ٥٧ و ٥٨). ويضيف قائلاً إن لا أحد يعرف بالضبط معنى ''وجاهة''، وأن الاحتجاج بها ''كشرط مسبق'' جديد، مما يوجِد صعوبات لا مبرر لها عند الأمر باتخاذ تدابير تحفظية للحماية فيما يتعلق بحالة مستمرة، أمر ''مضلل ويعوق إقامة العدل'' (الفقرة ٥٩).

١٣ - ويضيف قائلاً إن الحقوق التي يتعين حمايتها في هذه النازلة هي، كما يتضح بجلاء، تلك التي يُحتَج بها بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (المواد ٢ و ٤ و ٥ و ٦ و ٧)، وهي حقوق الأفراد (الذين يعانون من حالة مستمرة من الأوضاع الهشة التي تؤثر عليهم)، وليست حقوق الدول. وهذا هو الحال، بصرف النظر عما إذا عرضت دولة طرف في الاتفاقية المسألة على محكمة العدل الدولية؛ فلدى القيام بذلك،

> ''تمارس الدولة الطرف ضماناً جماعياً بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، مستفيدة من شرط التحكيم الوارد في المادة ٢٢ منها، الذي لا يجوز تفسيره بما يوحي بوجود 'شروط مسبقة'. ويتعين تفسير شرط التحكيم الوارد في المادة ٢٢ مع مراعاة هدف الاتفاقية والغرض منها'' (الفقرتان ٦٠ و ٦١).

١٤ - ويلاحظ القاضي كانسادو تريندداد، حسبما أشار في رأيه المخالف المطول في القضية السابقة بشأن تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (جورجيا ضد الاتحاد الروسي، الحكم الصادر في ١ نيسان/أبريل ٢٠١١)، أن شروط التحكيم الواردة في معاهدات حقوق الإنسان، مثل الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، يجب أن تُفهَم بشكل صحيح مع مراعاة طبيعة ومضمون تلك المعاهدات، وكذلك موضوعها والغرض منها (الفقرة ٦٢).

١٥ - وأردف قائلاً إن الاهتمام يجب أن يوجه إلى ''معاناة الفئات المتضررة من السكان واحتياجاتهم من الحماية''، بدلاً من اتباع منظور في أساسه مشترك بين الدول، ثنائي في أغلبه، يستند إلى ''شروط مسبقة'' يُزعَم أنها لم تستوف، وذلك سعياً إلى إعمال التأثير المفيد للاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري الرائدة والعالمية (الفقرات ٦٤-٦٧). وعلى المرء أن يتجنب جعل اللجوء إلى القضاء في إطار اتفاقيات حقوق الإنسان صعباً بشكل خاص.

١٦ - وبعد ذلك، ينظر في مسألة حالة الضعف التي تعاني منها فئات من السكان (الجزء الثامن)، مما يستلزم اتخاذ تدابير تحفظية للحماية (الفقرة ٦٨). ومضى يقول إن قضايا مشابهة للقضية الحالية بشأن تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة) - على غرار القضايا السابقة المشار إليها آنفاً المرفوعة أمام محكمة العدل الدولية أيضاً في إطار الاتفاقية (وكذلك في إطار معاهدات أخرى لحقوق الإنسان)،

> ''تكشف عن الأهمية المحورية لتغليب وضع الفرد على مفهوم الوضع بين الدول في القانون الدولي المعاصر. فالغرض من طلب تدابير الحماية التحفظية هو وضع حد لحالة الضعف المزعومة للأشخاص المتضررين (الضحايا المحتملين).

والبشر في الأحوال الهشة هم المستفيدون النهائيون من الامتثال لتدابير الحماية التحفظية التي يؤمر بها. ومهما كانت درجة ضعفهم، فإنهم يخضعون للقانون الدولي. ونحن هنا بصدد النموذج الجديد للقانون

الدولي المؤنسَن، أي الشكل الجديد لقانون الأمم (jus gentium) المواكب لهذا العصر، الذي يتميز بحساسيته لاحتياجات الفرد من الحماية ومراعاته لها في أي ظروف من الضعف'' (الفقرتان ٦٩ و ٧٠).

١٧ - ويضيف قائلاً إن تدابير الحماية التحفظية بموجب معاهدات حقوق الإنسان، والتي تولي اهتماماً خاصاً بالبشر في حالات الضعف، ''تبدو، بما يكتنفها من طابع وصائي، كضمانات قضائية حقيقية ذات بُعْد وقائي'' (الفقرات ٧٢ و ٧٣ و ٧٧). ثم يعرب القاضي كانسادو ترينداد عن ثقته في أننا أصبحنا أخيراً بصدد التحرك نحو ترسيخ النظام القانوني المستقل لتدابير الحماية التحفظية، ومن ثم تعزيز البعد الوقائي للقانون الدولي (الجزء التاسع).

١٨ - والعناصر المكونة لهذا النظام القانوني المستقل، في مفهومه، هي كالتالي: الحقوق الواجب حمايتها (ليست بالضرورة نفس الحقوق المتعلقة بالأسس الموضوعية)؛ والالتزامات المقابلة لها؛ والتحديد الفوري للمسؤولية (في حالة عدم الامتثال)، مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية، بما يشمل واجب التعويض عن الأضرار (دون أن يُنتَظَر بالضرورة البت في الأسس الموضوعية للقضية) (الفقرات ٧٤-٧٦).

١٩ - ووفقاً لذلك، يُثبِت مفهوم الضحية (أو الضحية المحتملة) وجوده بالفعل في هذه المرحلة، بصرف النظر عن القرار المتعلق بالأسس الموضوعية (انظر أعلاه). ومن هنا تأتي استقلالية المسؤولية الدولية التي يولدها على الفور عدم الامتثال لتدابير الحماية التحفظية. ودراسة هذه المسألة، وفقاً لمنظور إنساني بالأساس، تشمل المبادئ العامة للقانون، التي تتسم دائماً بأهمية كبرى (الفقرتان ٧٦ و ٧٧).

٢٠ - وعلاوة على ذلك، يبرز النظر في البعد الوقائي المذكور أعلاه العلاقةَ بين القانون الدولي والبعد الزمني (الجزء العاشر)، الذي يشمل حتماً تدابير الحماية التحفظية (الفقرتان ٧٨ و ٧٩). ويستطرد القاضي كانسادو ترينداد قائلاً إن ''من الأهمية بمكان''، أخذاً في الاعتبار مرور الوقت، ''أن تُمنع أو تُتَجنَّب الأضرار التي قد تحدث في المستقبل (ومن ثم الاعتراف بالضحايا المحتملين أو المستقبليين)، وأن يوضع حد للحالات المستمرة التي تؤثر بالفعل على الحقوق الفردية. فالماضي والحاضر والمستقبل يأتون ويذهبون معاً'' (الفقرة ٨١).

٢١ - وهو يشير بعد ذلك إلى عنصر آخر من تدابير الحماية التحفظية في الحالات المستمرة (الجزء الحادي عشر): في القضية الحالية لتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (*قطر ضد الإمارات العربية المتحدة*)، توجد تقارير للأمم المتحدة ووثائق أخرى (صادرة عن جهات مثل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة بمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة)، وصادرة كذلك عن منظمات غير حكومية ذات خبرة (مثل منظمة العفو الدولية، ومنظمة هيومن رايتس ووتش)، جميعها تورد سرداً عن حالة مستمرة تؤثر على حقوق الإنسان بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (الفقرات ٨٢-٨٨).

٢٢ - وهو يلاحظ كذلك أن الحالة المستمرة التي تنتهك حقوق الإنسان نقطة ثبت وجودها في قضايا أخرى معروضة على محكمة العدل الدولية أيضاً، في مراحل مختلفة من إجراءات الدعوى، ثم يستعرض قضايا محكمة العدل الدولية المذكورة، والموقف الإنساني الذي اتخذه في كل منها (الفقرات ٨٩-٩٣). ويضيف قائلاً إن هذه القضية، المرفوعة من قطر ضد الإمارات العربية المتحدة، هي

> ''القضية الثالثة بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري التي أمرت فيها محكمة العدل الدولية عن حق باتخاذ تدابير تحفظية للحماية، في هذا العصر الجديد من قراراتها القضائية

الدولية في قضايا حقوق الإنسان. وكون هذه القضية مشتركة بين دولتين، وهي سمة للقضايا الخلافية المرفوعة أمام محكمة العدل الدولية، لا يعني أن المحكمة كذلك عليها أن تبت فيها على أساس أنها قضية بين دولتين بشكل صارم. كلا البتة. فإن طبيعة أي قضية هي التي توجه مسار البت فيها، من أجل الوصول إلى حل. وتتعلق هذه القضية لتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة) بالحقوق المشمولة بالحماية بموجبها، التي هي حقوق للبشر وليست حقوقاً للدول'' (الفقرة ٩٤).

٢٣ - وهذا، في تصوره، له تأثير مباشر على النظر في أي طلب باتخاذ تدابير تحفظية للحماية بموجب اتفاقية من اتفاقيات حقوق الإنسان. وفي ختام هذا الرأي المستقل، يدلي القاضي كانسادو ترينداد، أخيراً وليس آخراً، بخلاصة موجزة للنقاط الرئيسية التي أثارها، والأسس التي بنى عليها موقفه، بشأن اتخاذ تدابير تحفظية للحماية بموجب معاهدة من معاهدات حقوق الإنسان من قبيل الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري (الجزء الثاني عشر). وإجمالاً، في مفهومه، لا يمكن تقرير اتخاذ تدابير تحفظية للحماية بموجب اتفاقيات حقوق الإنسان والأمر بها بشكل صحيح إلا ''من منظور إنساني، يتجنب بالضرورة نقائص مذهب غير صالح عفا عليه الزمن بتغليب إرادة الدول'' (الفقرة ١٠٤).

الرأي المخالف للقاضي بهانداري

لم يستطع القاضي بهانداري أن ينضم إلى غالبية زملائه في الإشارة بتدابير تحفظية. ووفقاً للقاضي بهنداري، لم يكن هناك دليل مقنع بما فيه الكفاية على أن الإعلان الذي أصدرته الإمارات العربية المتحدة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧ نفّذ فعلاً. فقد دفعت الإمارات العربية المتحدة بأن التنفيذ لم يعقب الإعلان، ولم تستطع قطر أن تقدم أدلة مقنعة تبين عكس ذلك. ورأى القاضي بهانداري أيضاً أن البيان الذي أصدرته وزارة الشؤون الخارجية في دولة الإمارات العربية المتحدة في ٥ تموز/يوليه ٢٠١٨ يمثل فعلاً انفرادياً بموجب القانون الدولي، مما ينتفي معه خطر الإضرار على نحو لا يمكن إصلاحه بحقوق قطر بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري. وعلاوة على ذلك، فإن عدم إلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بالحقوق ينفي أيضاً وجود الحاجة الملحة لاتخاذ إجراء في طلب التدابير التحفظية المقدم من قطر.

الرأي المخالف للقاضي كروفورد

يقول القاضي كروفورد إنه ليس واضحاً من واقع الأدلة أن التدابير التي أعلنت الإمارات العربية المتحدة اتخاذها ضد المواطنين القطريين في ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧ مازالت سارية، أو إن أمكن التدابير السارية أن تلحق ضرراً لا يمكن إصلاحه بالحقوق التي هي موضوع هذه الدعوى. ويلاحظ القاضي كروفورد أن العديد من الآثار الناجمة عن البيان الصادر في حزيران/يونيه ٢٠١٧ (مثل تفريق الأسر، وصعوبة اللجوء إلى القضاء، وما إلى ذلك) يبدو أنه نابع من حقيقة أن القطريين موجودين خارج الإمارات العربية المتحدة، وليس واضحاً من واقع الأدلة أن الأشخاص مازالوا يعانون من هذه الآثار في تموز/يوليه ٢٠١٨.

وفي ٥ تموز/يوليه ٢٠١٨، أصدرت الإمارات العربية المتحدة بياناً رسمياً يوضح أن المواطنين القطريين المقيمين بالفعل في الإمارات العربية المتحدة لا يلزمهم أن يقدموا طلبات للحصول على تصريح لمواصلة الإقامة في الإمارات، وأن طلبات الحصول على تصريح بالدخول إلى الإمارات ينبغي عملها عبر خط هاتفي ساخن أُعلِن عنه في حزيران/يونيه ٢٠١٧. والمحكمة لا تذكر هذا البيان المؤرخ

٥ تموز/يوليه ٢٠١٨. وعلاوة على ذلك، لا تتناول المحكمة أدلة الإمارات العربية المتحدة التي تثبت أن القطريين دخلوا أو خرجوا من الإمارات أكثر من ٠٠٠ ٨ مرة منذ حزيران/يونيه ٢٠١٧ وأن أكثر من ٣٠٠ ١ طلب عبر نظام الخط الساخن لدخول الإمارات العربية المتحدة وُوفِق عليه.

ويخلص القاضي كروفورد إلى أن الأدلة المعروضة على المحكمة، بما في ذلك البيان الصادر في ٥ تموز/يوليه ٢٠١٨، لا تبرر استنتاج وجود خطر حقيقي ووشيك بإلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بالحقوق التي هي موضوع هذه الدعوى. وانتفت إلى حد كبير المخاطر التي تسعى المحكمة إلى كبحها من خلال التدابير التي أمرت بها.

ويحدد القاضي كروفورد صعوبة قانونية في طلب قطر، ألا وهي أن المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تفرّق في ظاهرها بين التمييز على أساس الأصل القومي (محظور في حد ذاته) والتمييز على أساس الجنسية (غير محظور في ذاته). وللوهلة الأولى على الأقل، تستهدف تدابير الإمارات العربية المتحدة القطريين بسبب جنسيتهم الحالية وليس أصلهم القومي، ولا يبدو أن هذا التمييز مشمول بالاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري. إلا أن البت في هذه المسألة ليس ضرورياً في ضوء استنتاج القاضي كروفورد بأنه لا يوجد خطر بإلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بالحقوق في هذه القضية.

الرأي المخالف للقاضي سلام

صوت القاضي سلام ضد الإشارة بتدابير تحفظية لأنه لا يتفق مع الاستنتاجات التي توصلت إليها الأغلبية بشأن الاختصاص الأولي للمحكمة. وفي رأيه أن النزاع بين الطرفين لا يبدو أنه يندرج في نطاق الاختصاص الموضوعي للاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري.

وهو يشير إلى أن المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري تنص على أن عبارة ''التمييز العنصري'' تشير إلى أي تمييز ''قائم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني'' ولا تورد أي ذكر للتمييز على أساس ''الجنسية''.

ويقرأ القاضي سلام هذا الحكم في ضوء المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، فيشير إلى أن مصطلحي ''الأصل القومي أو الإثني'' المستخدمان في الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري يختلفان في معناهما العادي عن مصطلح الجنسية، وأن الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، حسبما هو مجسد في ديباجتها، اعتُمِدَت في السياق التاريخي لإنهاء الاستعمار وما بعد إنهاء الاستعمار، وشكلت تبعاً لذلك جزءاً من الجهود الرامية للقضاء على جميع أشكال التمييز والفصل العنصري. وهو يلاحظ أن الهدف من الاتفاقية هو إنهاء جميع مظاهر التمييز والسياسات الحكومية القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية، وأنه لا يتعلق بالمسائل المتصلة بالجنسية. ويخلص إلى أن أشكال التمييز ''العنصري'' هي التي تشكل الهدف المحدد للاتفاقية، وليس أي شكل من أشكال التمييز ''عموماً''.

ووفقاً للقاضي سلام، فإن التمييز الواجب بين ''الجنسية'' و ''الأصل القومي'' واضح، وهو أمر أكدته، علاوة على ذلك، الأعمال التحضيرية للاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري.

ولئن كان هذا هو الاستنتاج الذي توصل إليه القاضي سلام، فإنه أخذ في اعتباره ادعاء قطر بأن القطريين المقيمين في الإمارات العربية المتحدة يعيشون في أحوال هشة منذ ٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧. وهو يلاحظ، في هذا الصدد، أن المحكمة حتى إن خلصت إلى أنها تفتقر إلى الاختصاص الأولي للإشارة بتدابير تحفظية، فإن ذلك ما كان ليمنعها من التأكيد، في تعليلها، على حاجة الأطراف إلى عدم تصعيد النزاع أو توسيع نطاقه وضمان منع أي انتهاكات لحقوق الإنسان، حسبما فعلت سابقاً في القضية المتعلقة *بشرعية استخدام القوة (يوغوسلافيا ضد المملكة المتحدة)، تدابير تحفظية، الأمر المؤرخ ٢ حزيران/ يونيه ١٩٩٩، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٩٩ (ثانياً)*، صفحة ٨٣٩، الفقرات ٣٧-٤٠، *والقضية المتعلقة بالأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو (طلب جديد: ٢٠٠٢) (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد رواندا)، تدابير تحفظية، الأمر المؤرخ ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٢، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٢، الصحفة ٢٥٠، الفقرة ٩٣*.

الرأي المخالف للقاضي الخاص كوت

١ - صوت القاضي الخاص كوت ضد عنصري منطوق الحكم. وفي رأيه أن المحكمة كان ينبغي أن ترفض طلب قطر بالإشارة بتدابير تحفظية، وذلك أساساً بسبب عدم وجود خطر وشيك بإلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بالحقوق التي يطالب بها المدعي، ولأن التدابير التحفظية ليست ضرورية في الظروف الحالية للقضية، لأنها تتعارض مع مبدأ افتراض حسن نية الدول.

٢ - وفيما يتعلق بحياة الأسر المختلطة القطرية - الإماراتية، يرى القاضي الخاص كوت أن التفريق الطويل الأمد لأي أسرة قد يكون له تأثير لا يمكن إصلاحه على وحدتها وسلامتها، إلا أن من غير المرجح أن يصبح هذا التأثير دائماً في السنوات القليلة المنقضية قبل تصدر المحكمة قرارها النهائي. وبعبارة أخرى، فهو يرى أنه يمكن الخلوص إلى أن خطر الإضرار بهذا الحق، حتى لو كان ضرراً لا يمكن إصلاحه، ليس وشيكاً.

٣ - وفيما يتعلق بالحق في التعليم والتدريب، يلاحظ القاضي الخاص كوت أن المدعى عليه قدم أدلة على أن السلطات الإماراتية طلبت إلى جميع مؤسسات التعليم لمرحلة ما بعد الثانوي في الإمارات العربية المتحدة أن ترصد وضع الطلاب القطريين. ووفقاً للقاضي الخاص كوت، بما أن سلطات الإمارات العربية المتحدة عاكفة على اتخاذ تدابير لمعالجة الوضع، يمكن استنتاج، أو على الأقل افتراض، أن خطر إلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بحقوق الطلاب، حتى لو كان موجوداً، ليس وشيكاً.

٤ - وفيما يتعلق بالمساواة في المعاملة أمام المحاكم والحق في الحماية وسبل الانتصاف الفعالة، يرى القاضي الخاص كوت أن غياب المواطنين القطريين رغم أنه قد يمس حقوقاً أخرى يمكن أن تتسبب في إلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه، فإن حق المواطنين القطريين في الإمارات العربية المتحدة في الحماية وسبل الانتصاف الفعالة من خلال محاكم الإمارات العربية المتحدة يمكن جبره، في حد ذاته، من الناحية النظرية.

٥ - ويساور القاضي الخاص كوت أيضاً القلق من أن هذا الأمر الذي يشير بتدابير تحفظية ليس غير ضروري فحسب، بل إنه أيضاً يعرقل تسوية النزاع، لأن استنتاج المحكمة بشأن وجود خطر بإلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه للحقوق يتعارض مع مبدأ حسن النية في القانون الدولي العام. وهو يشير إلى أن المحكمة، بعد أن استنتجت أن الخطر المعني يمثل ضرراً لا يمكن إصلاحه، عجزت عن تأكيد ما إذا كان ذلك الخطر ''وشيكاً'' فعلاً. ووفقاً للقاضي الخاص كوت، إذا كان مبدأ حسن النية طُبق على النحو الواجب في هذه المرحلة من التدابير التحفظية، لما استطاعت المحكمة أن تحصر نفسها في هذا الاستنتاج. وفي رأيه أن هذا يصدق بشكل خاص عندما أبدت الإمارات العربية المتحدة التزاماً حقيقياً بواجباتها في مجال حقوق الإنسان، كما يتضح من الحجج التي أوردها وكيلها والرد على الرسالة المشتركة للمقررين الخاصين الستة. ويخلص القاضي الخاص كوت تبعاً لذلك إلى أنه كان يتعين افتراض أن المدعى عليه يتصرف بحسن نية.