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

الأمر الصادر في 14 حزيران/يونيه 2019

في 14 حزيران/يونيه 2019، أصدرت محكمة العدل الدولية أمراً بشأن طلب الإشارة بتدابير تحفظية الذي قدمته الإمارات العربية المتحدة في سياق قضية *تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة)*. ورفضت المحكمة في أمرها الطلب الداعي إلى اتخاذ تدابير تحفظية.

وكانت هيئة المحكمة مؤلفة على النحو التالي: السيد يوسف، رئيساً؛ والسيدة شوي، نائبةً للرئيس؛ والقضاة تومكا، وأبراهام، وبنونة، وكانسادو ترينيدادي، ودوناهيو، وغايا، وبهانداري، وروبنسون، وكراوفورد، وجيفورجيان، وسلام، وإيواساوا؛ والقاضيان الخاصان كو ودوديه؛ ورئيس قلم المحكمة، السيد كوفرور.

*

* *

تبدأ المحكمة بالتذكير بأن قطر أودعت لديها، في 11 حزيران/يونيه 2018، عريضةً تقيم بها الدعوى على الإمارات العربية المتحدة فيما يتعلق بارتكابها انتهاكات مزعومة للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري المؤرخة 21 كانون الأول/ديسمبر 1965 (يشار إليها فيما بعد باسم "اتفاقية القضاء على التمييز العنصري" أو "الاتفاقية"). وأُرفق بتلك العريضة طلب التُمست فيه الإشارة بتدابير تحفظية. وقد أشارت المحكمة، في أمرها المؤرخ 23 تموز/يوليه 2018، ببعض التدابير التحفظية التي ينبغي أن تتخذها الإمارات العربية المتحدة وأمرت كلا الطرفين بأن يمتنعا عن أي عمل يمكن أن يؤدي إلى تفاقم النزاع المعروض على المحكمة أو توسيع نطاقه أو أن يزيد من صعوبة حلّه. وفي 22 آذار/مارس 2019، أودعت الإمارات العربية المتحدة بدورها طلباً بالإشارة بتدابير تحفظية من أجل "حماية الحقوق الإجرائية للإمارات العربية المتحدة" و "منع قطر من مفاقمة النزاع القائم بين الطرفين أو توسيع نطاقه قبل صدور القرار النهائي في [ال]قضية".

في

أولا - *الاختصاص المبدئي* (الفقرتان 15 و 16)

تلاحظ المحكمة أنه لا يجوز لها أن تشير بتدابير تحفظية إلا إذا تبيّن لها بصورة مبدئية توافر أسُس يمكن بناءً عليها إقامة اختصاصها، ولكنها ليست بحاجة إلى الجزم بانعقاد الاختصاص لها فيما يتعلق بموضوع القضية. ويصح ذلك سواء كان من قدّم طلب الإشارة بتدابير تحفظية هو الطرفُ المدعي في إجراءات النظر في الموضوع أم كان الطرف المدعَى عليه. وتشير المحكمة إلى أنها خلصت في أمرها الصادر في 23 تموز/يوليه 2018، الذي أشارت فيه باتخاذ تدابير تحفظية في سياق هذه القضية، إلى أن "اختصاص النظر في القضية منوط بها بصفة مبدئية بموجب المادة 22 من اتفاقية القضاء على التمييز العنصري، وذلك بقدر ما يكون النزاع بين الطرفين متعلقاً بـ 'تفسير ... أو تطبيق' الاتفاقية المذكورة". ولا ترى المحكمة ما يدعوها إلى إعادة النظر في قرارها السابق في سياق بتّها في هذا الطلب.

الرجاء إعادة استعمال الورق

ثانيا – التدابير التحفظية التي طلبتها الإمارات العربية المتحدة (الفقرات 17 إلى 29)

تشـــير المحكمة إلى أن صـــلاحية الأمر بتدابير تحفظية التي تخولها إياها المادة 41 من النظام الأســـاســـي المراد منها حفظ حقوق كل من الأطراف المتنازعة ريثما تبت المحكمة في موضـــوع القضـــية. ولذا يجب أن تُعنى المحكمة بالمحافظة بواســـطة هذه التدابير على الحقوق التي قد تقررها فيما بعد لأي من الأطراف. وبناءً على ذلك، لا يجوز للمحكمة ممارســـة هذه الصـــلاحية إلا إذا اطمأنت إلى أن الحقوق التي يطالب بها الطرف الذي يلتمس الأمر بمثل هذه التدابير هي على أقل تقدير حقوق معقولة. وتلاحظ أنها ليســـت مطالَبة، في هذه المرحلة من الإجراءات، بأن تبت بشـــكل قاطع فيما إذا كانت الحقوق التي ترغب الإمارات العربية المتحدة في حمايتها قائمةً أم لا؛ بل عليها فقط أن تقرر ما إذا كانت الحقوق التي تطالب بها الإمارات العربية المتحدة وتسعى إلى حمايتها حقوقا معقولة، آخذة في الاعتبار الأساس الذي يستند إليه اختصـــاص المحكمة المبدئي بالنظر في القضـــية. وبناءً على ذلك، يجب أن تكون لهذه الحقوق المزعومة صلة كافية تربطها بموضوع الإجراءات التي تنظر خلالها المحكمة في جوهر النزاع.

وفيما يتعلق بالتدبير التحفظي الأول المطلوب، وهو أن تأمر المحكمة بأن تسحب قطر على الفور البلاغ الذي قدمته إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري (المشار إليها فيما يلي باسم "اللجنة") وأن تتخذ جميع التدابير اللازمة لإنهاء نظر اللجنة في ذلك البلاغ، ترى المحكمة أن هذا التدبير لا يتعلق بحق معقول تنص عليه اتفاقية القضـاء على التمييز العنصـري بل يتصـل بالأحرى بتفسـير بند التحكيم الوارد في المادة 22 من الاتفاقية وبجواز الشروع في إجراءات لدى اللجنة في حين أن المسألة ذاتها معروضة على المحكمة. وقد درست المحكمة هذه المسألة من قبل في أمرها الصادر في 23 تموز/يوليه 2018، فلاحظت ما يلي:

"رغم أن الطرفين لا يتفقان على ما إذا كان التفاوض واللجوء إلى الإجراءات المشار إليها في المادة 22 من الاتفاقية يشـكلان شـروطا مسـبقة بديلة أم تراكمية يتعين الوفاء بها قبل عرض المسألة على القضاء، ترى المحكمة أنها ليست بحاجة إلى الفصل في المسألة في هذه المرحلة من الإجراءات ... كما أنها لا ترى أن من الضـــروري، للأغراض الحالية، أن تقرر ما إذا كان مبدأ 'الاقتصار على مسار واحد' أو استثناءٌ من 'سَبق الادعاء' ينطبقان في هذه الحالة".

ولا ترى المحكمة أن هناك ما يدعوها إلى عدم الأخذ بهذا الرأي في المرحلة الراهنة من الإجراءات المتعلقة بالقضية.

وفيما يتعلق بالتدبير الثاني المطلوب، وهو أن "تكف قطر فوراً عن عرقلة محاولات الإمارات العربية المتحدة مساعدة المواطنين القطريين، بما في ذلك عن طريق التوقف عن تعطيل إمكانية الوصول في إقليمها إلى الموقع الشبكي الذي يمكن للمواطنين القطريين من خلاله طلب الحصول على تصريح بالعودة إلى الإمارات العربية المتحدة"، ترى المحكمة أن هذا التدبير يتعلق بعقبات يُزعم أن قطر تضـــعها للحيلولة دون تنفيذ الإمارات العربية المتحدة التدابير التحفظية التي أشـــير بها في الأمر الصـــادر في 23 تموز/يوليه 2018. وهو لا يتعلق بحقوق معقولة تكفلها الاتفاقية للإمارات العربية المتحدة ويتعين حمايتها إلى حين إصدار المحكمة قرارها النهائي في القضية. والمحكمة، كما ذكرَت من قبل، ترى أن "مرحلة الفصل في الموضوع هي المرحلة المناسبة التي يمكن للمحكمة فيها تقييم مدى الامتثال للتدابير التحفظية".

ولما كان التدبيران التحفظيان الأول والثاني المطلوب الأمر بهما لا يتعلقان بحقوق معقولة تكفلها الاتفاقية للإمارات العربية المتحدة ويتعين حمايتها ريثما يُبَتّ في القضـــية بتاً نهائياً، فإن المحكمة ترى أنه لا حاجة لها بدراسة الشروط الأخرى اللازم توافرها للإشارة بتدابير تحفظية.

ويتعلق التدبيران التحفظيان الثالث والرابع اللذان طلبت الإمارات العربية المتحدة الأمرَ بهما بالامتناع عن مفاقمة النزاع. وفي هذا الصدد، تشير المحكمة إلى أن التدابير الرامية إلى منع تفاقم النزاعات أو توسيع نطاقها لا يجوز الإشارة بها إلا كتدابير إضافية تلحق بتدابير محدّدة تحمي حقوق الأطراف. وبالنسبة لهذا الطلب، لم يتبين للمحكمة أن شروط الإشارة بتدابير تحفظية محدّدة قد استوفيت، وبالتالي لا يمكنها أن تشير بتدابير ينحصر الغرض منها في منع تفاقم النزاع. وتلاحظ المحكمة كذلك أنها أشارت بالفعل في أمرها الصادر في 23 تموز/يوليه 2018 بأن الطرفين يجب "أن يمتنعا عن أي عمل يمكن أن يؤدي إلى تفاقم النزاع المعروض على المحكمة أو توسيع نطاقه أو أن يزيد من صعوبة حلّه" وتشير إلى أن التدبير المذكور لا يزال ملزِماً للطرفين.

ثالثا – استنتاج المحكمة (الفقرتان 30 و 31)

تخلص المحكمة مما سبق إلى أن شروط الإشارة بتدابير تحفظية بموجب المادة 41 من نظامها الأساسي غير مستوفاة. وتلاحظ أيضا أن قرارها لا يستبق بأي حال من الأحوال مسألة اختصاص المحكمة بالنظر في وقائع القضية أو أي مسائل تتعلق بمقبولية عريضة الدعوى أو أي أمور يتعين البتّ فيها في مرحلة النظر في القضية من حيث الموضوع. وهو لا يمس حق حكومتي قطر والإمارات العربية المتحدة في تقديم دفوعهما فيما يتعلق بتلك المسائل.

فقرة المنطوق (الفقرة 32)

يرد فيما يلي النص الكامل للفقرة الأخيرة من أمر المحكمة:

"لهذه الأسباب،

فإن المحكمة،

بأغلبية خمسة عشر صوتاً مقابل صوت واحد،

ترفض طلب الإشارة بتدابير تحفظية الذي قدمته الإمارات العربية المتحدة في 22 آذار/مارس 2019.

المؤيدون: السيد يوسف، *رئيساً*؛ والسيدة شوي، *نائبةً للرئيس*؛ *والقضاة* تومكا، وأبراهام، وبنونة، وكانسادو تريندادي، ودوناهيو، وغايا، وبهانداري، وروبنسون، وكراوفورد، وجيفورجيان، وسلام، وإيواساوا؛ *والقاضي* الخاص دوديه؛

المعارضون: *القاضي* الخاص كو".

*

تذيّل نائبة الرئيس شوي أمرَ المحكمة بإعلان؛ ويذيّل القضاة تومكا وغايا وجيفورجيان أمرَ المحكمة بإعلان مشترك؛ ويذيّل كل من القاضي أبراهام والقاضي كانسادو تريندادي أمرَ المحكمة برأي مستقل؛ ويذيّل القاضي سلام أمرَ المحكمة بإعلان؛ ويذيّل القاضي الخاص كو أمرَ المحكمة برأي مخالف.

*

* *

إعلان نائبة الرئيس شوي

صوتت نائبة الرئيس شوي مؤيدةً لقرار المحكمة رفض طلب الإمارات العربية المتحدة الإشارة بتدابير تحفظية، ولكنها لا توافق على بعض ما جاء في تعليل المحكمة لرفضها التدبيرين الثالث والرابع اللذين طلبتهما الإمارات العربية المتحدة.

وترى نائبة الرئيس شوي أن التدبيرين الثالث والرابع، اللذين وصفا بأنهما يتعلقان بمنع تفاقم النزاع، مشمولان بالقدر الكافي بأمر المحكمة الصادر في 23 تموز/يوليه 2018 الذي طُلب فيه إلى الطرفين أن "يمتنعا عن أي عمل يمكن أن يؤدي إلى تفاقم النزاع المعروض على المحكمة أو توسيع نطاقه أو أن يزيد من صعوبة حلّه" ([*تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة)، تدابير تحفظية، الأمر الصادر في 23 تموز/يوليه 2018*، الفقرة 79 (2)] *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar* v. *United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018 (II)*, p. 434, para. 79 (2)). ولذلك فإن التدبيرين الثالث والرابع اللذين طلبت الإمارات العربية المتحدة الأمر بهما لا داعي لهما ويجوز رفضهما على هذا الأساس.

بيد أن المحكمة تذهب إلى أن التدابير التي يراد بها منع تفاقم النزاع *لا يجوز الإشارة بها إلا كتدابير إضافية تلحق بتدابير محدّدة ترمي إلى* حماية حقوق الأطراف. ولما كانت المحكمة قد أحجمت عن الإشارة بأي تدابير محددة في هذه الدعوى، فقد رأت أنه لا يجوز لها الإشارة بالتدبيرين الثالث والرابع اللذين طلبتهما الإمارات العربية المتحدة، وهما المتعلقان حصرا بمنع تفاقم النزاع. وترى نائبة الرئيس شوي أن إلحاق هذا الشرط التقييدي بصلاحية المحكمة الإشارة باتخاذ تدابير تحفظية يمكن أن يحدَّ دونما مبرر من صلاحيات المحكمة بموجب المادة 41 من نظامها الأساسي والمادة 75 من لائحتها.

والإجراءات المتعلقة بالتدابير التحفظية، وهي جزءٍ من جميع النُظم القانونية تقريبا، يراد بها إقامة العدل على النحو الواجب وضمان تسوية فعالة للنزاعات. غير أن هذه الإجراءات تكتسب بُعداً آخر على الصعيد الدولي. ومحكمة العدل الدولية، بوصفها الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة، مكلفةٌ بتسوية المنازعات بين الدول وفقا للقانون الدولي، وهي تسهم بذلك في حفظ السلام والأمن الدوليين. وكما لاحظت المحكمة في أمرها الصادر بشأن اتخاذ تدابير تحفظية في سياق قضية *نزاع الحدود (بوركينا فاسو/مالي)*، من الممكن أن تقع أحداث لا تؤدي فقط إلى تفاقم النزاع أو توسيع نطاقه بل وأن تشمل أيضاً شكلا من أشكال اللجوء إلى القوة، وهو ما يتعذر التوفيق بينه وبين مبدأ التسوية السلمية للمنازعات. وفي هذه الحالات، لا تكون المحكمة مخولة صلاحية الإشارة بتدابير تحفظية فحسب، بل يصبح من الواجب عليها أن تشير بما يلزم من هذه التدابير من أجل إقامة العدل على النحو السليم.

ويتبين من ممارسة المحكمة أنه ليس بالغريب أن يُطلب، في القضايا التي تنطوي على استخدام للقوة أو على انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، الأمر بتدبير تحفظي لمنع تفاقم النزاع أو أن يُعتبر مثل هذا التدبير الخطوة الأولية التي يتعين اتخاذها في ضوء الظروف السائدة. وعلاوة على ذلك، كانت مسألتا جواز الإشارة بتدبير تحفظي يراد به تفادي تفاقم النزاع دون أن يقترن بتدابير أخرى وما إذا كان على المحكمة ممارسة صلاحيتها الإشارة بذلك من تلقاء نفسها مثار مناقشاتٍ طويلة بين قضاة المحكمة، كما يتضح من الآراء المخالِفة والمستقلة العديدة التي تناولتهما.

ويلاحَظ أن المحكمة دأبت، منذ قضية *مطاحن اللباب*، على التعامل مع تدابير منع تفاقم النزاع باعتبارها تدابير إضافية تُلحق بالتدابير التي يراد بها حفظ حقوق محدّدة. وعلى أساس هذا التطور في اجتهاد المحكمة، جاء الأمر الحالي الذي قُصد به إلقاء مزيد من الضوء على المسألة. لكن هذه الخطوة كانت، في رأي نائبة الرئيس شوي، أكبر مما يجب وقد تجد المحكمة نفسها في المستقبل مغلولة الأيدي في حالات تستلزم ردَّ فعل إيجابيا.

الإعلان المشترك للقضاة تومكا وغايا وجيفورجيان

صوّت القضاة تومكا وغايا وجيفورجيان مع الأغلبية مؤيدين رفضَ طلب المدعَى عليه الإشارة باتخاذ تدابير تحفظية، ولكنهم لا يوافقون على ما أتى في الأمر بشأن الاختصاص المبدئي للمحكمة. وهم يشيرون إلى إعلانهم المشترك السابق الصادر بشأن الطلب الذي قدمه الطرف المدعي ملتمساً الإشارة بتدابير تحفظية، مؤكدين أن رأيهم لا يزال مستقرا على أن النزاع الحالي ليس مما يشمله نطاق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المشار إليها فيما يلي باسم "الاتفاقية") وعلى أن المحكمة ليس لها اختصاص بالموضوع من الناحية المبدئية.

وهم يرون أن هذا الاستنتاج هو الذي يجب أن تخلص إليه المحكمة إذا تعيّن عليها أن تنظر في طلبات أخرى للإشارة بتدابير تحفظية تحال إليها في سياق القضية نفسها، وذلك سواء كان مقدم الطلب هو المدّعي أم المدعَى عليه.

وينبغي، بناءً على ذلك، رفض الطلب الحالي المقدم للإشارة بتدابير تحفظية. وهم يرون، علاوة على ذلك، أن المحكمة كان عليها أن تتِم تحليلها فيما يتعلق بتبيّن ما إذا كانت الحقوق التي يطالب بها المدعَى عليه تنبثق عن الاتفاقية.

الرأي المستقل للقاضي أبراهام

يعرب القاضي أبراهام، في رأيه المستقل، عن تحفظاته فيما يتعلق أولا بمعالجة المحكمة لمسألة الاختصاص المبدئي، وثانيا بالأسباب التي دفعت المحكمة إلى رفض التدبيرين التحفظيين الأول والثاني اللذين طلبت الإمارات العربية المتحدة الأمرَ بهما.

ويرى القاضي أبراهام، فيما يتعلق بالنقطة الأولى، أن المحكمة لم تكن مطالَبة في الحالة الحاضرة بأن تتناول مسألة الاختصاص المبدئي، ما دام رأيها قد استقر على أن الشروط الأخرى اللازمة للإشارة بتدابير تحفظية لم تُستوفَ. وينبه القاضي أبراهام إلى ضرورة عدم الخلط بين اختصاص المحكمة بالنظر في طلبات الأمر بتدابير تحفظية، وهو اختصاص مستمد من المادة 41 من نظامها الأساسي، واختصاصها بالنظر في الوقائع الموضوعية للقضية الذي يستند إلى أساس الاختصاص المستشهد به في الدعوى

الرئيسية. ويلاحِظ أنه لما كان الاختصاص المبدئي بالنظر في الدعوى الرئيسية أحد الشروط التراكمية التي يتعين توافرها لكي تستطيع المحكمة *الإشارة* بتدابير تحفظية، يكفي لرفض طلب ما أن تقرر المحكمة أن أحد هذه الشروط غير مستوف ويعفيها قرارها هذا من البتّ في مدى توافر الشروط الأخرى. ويستطرد القاضي أبراهام فيعرب عن أسفه لكون تعليل المحكمة لهذه المسألة لا يوضح بالقدر الكافي أن المحكمة لم يكن لها خيار، في هذه الحالة، سوى أن تخلص إلى أنها تتمتع بالاختصاص بصورة مبدئية على غرار ما فعلت في الأمر الذي أصدرته بشأن الطلبات المقدّمة من قطر في سياق القضية نفسها، وذلك بناءً على شرط المساواة في المعاملة بين الطرفين.

وفيما يتعلق بأسباب رفض التدبيرين الأول والثاني المطلوبين، يرى القاضي أبراهام أن المحكمة اعتمدت فيما يظهر تعريفاً جد تقييدي للغرض من إجراءات طلب التدابير التحفظية، حيث قصَرت التدابير التي يمكن الأمر بها على ما يراد به حماية حقوق الأطراف بموجب الأحكام الموضوعية للصك القانوني الذي يشكّل أساس الاختصاص بموضوع القضية. وهكذا يبدو، بحسب القاضي أبراهام، أن المحكمة تستبعد دونما مبرر التدابير الرامية إلى حماية الحقوق الإجرائية لكل من الطرفين خلال العملية القضائية. وهو يعتبر أن التدبيرين الأول والثاني المطلوبين ينبغي أن يُرفَضا لا لأنهما لا يهدفان، على نحو ما ارتأت المحكمة، إلى حماية حق معقول من حقوق الإمارات العربية المتحدة بموجب الاتفاقية، بل لأن الحقوق الإجرائية قيد النظر في هذه الحالة لم تتعرض لأي مخاطر تنذر بضرر لا سبيل إلى تداركه.

الرأي المستقل للقاضي كانسادو ترينيدادي

1 - يبدأ القاضي كانسادو ترينيدادي رأيه المستقل المؤلف من تسعة أجزاء بالإشارة آسفاً إلى أن محكمة العدل الدولية صُرفت عن النظر في القضية الحالية المتعلقة *بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري* (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة) عندما قُدّم إليها هذا الطلب؛ وهو يعتبر أن الاهتمام يجب أن يظل موجهاً نحو أهمية التدابير التحفظية للحماية التي أشارت المحكمة باتخاذها في أمرها السابق الصادر في 23 تموز/يوليه 2018، وهي تدابير لا تزال سارية المفعول ويجب الامتثال لها.

2 - وينبغي، حسب رأيه، أن تظل الشواغل منصبة على حماية حقوق الإنسان التي تكفلها اتفاقية القضاء على التمييز العنصري. والطلب الحالي لم يشِر إلى هذه الحقوق. ويضيف القاضي كانسادو ترينيدادي أنه لما كان يعلّق أهمية كبيرة على بضع مسائل ذات صلة بالطلب الحالي يعتقد أن المحكمةَ ارتكزت عليها في قرارها وإن لم توردها في تعليلها له، فهو يرى لزاماً عليه أن يسجّل في هذا الرأي المستقل تلك المسائل وكذلك الأسس التي يستند إليها في موقفه حيالها.

3 - وهذه المسائل هي: *(أ)* التدابير التحفظية للحماية التي سبق الأمر بها لضمان احترام بعض حقوق الإنسان المكفولة بموجب اتفاقية القضاء على التمييز العنصري؛ *(ب)* مشكلة انتفاء الرابط بين هذا الطلب والحقوق المكفولة بموجب الاتفاقية؛ *(ج)* مشكلة عدم اتساق الطلب فيما يتعلق بالاتفاقية وبلجنة القضاء على التمييز العنصري؛ *(د)* أهمية التدابير التحفظية المراد منها حماية الأشخاص الذين هم في حالة ضعف مستمرة واستمرار سريان مفعولها؛ *(هـ)* المبدأ الجوهري المتمثل في المساواة وعدم التمييز وأهميته المعترف بها منذ قديم الأزل؛ *(و)* خلاصة موجزة للنقاط الرئيسية التي يطرحها في هذا الرأي المستقل.

4 - ويشير القاضي كانسادو ترينداي بدايةً إلى أن التدابير التحفظية للحماية التي أمرت بها المحكمة في 23 تموز/يوليه 2018 تظل سارية المفعول لغرض صون الحقوق المشمولة بالحماية بموجب المواد 2 و 4 و 5 و 6 و 7 من اتفاقية القضاء على التمييز العنصري. وقد طلبت قطر ذلك على النحو الواجب في طلبها، وهو ما أقرّته المحكمة في أمرها الصادر في 23 تموز/يوليه 2018. وعلى النقيض من ذلك، لا تحتج الإمارات العربية المتحدة في طلبها اللاحق بالحقوق المنصوص عليها في المواد 2 و 4 و 5 و 6 و 7، التي تحميها اتفاقية القضاء على التمييز العنصري، بل هي تزعم ببساطة أن انتهاكا وقع لبند التحكيم (المادة 22) من الاتفاقية.

5 - ثم يلاحظ القاضي كانسادو ترينداي أن الطلب الحالي للإمارات العربية المتحدة لا يثبت وجود صلة بين الحقوق التي يراد في الحالة الحاضرة حمايتها بموجب أحكام الاتفاقية وبين التدابير التحفظية التي تطلبها الإمارات العربية المتحدة. ويضيف، علاوة على ذلك، أن الحجج الواردة في طلب التدابير التحفظية الحالي تكشف عن بعض أوجه التضارب تتعلق بالحقوق (المكفولة بموجب الاتفاقية) التي تتعين حمايتها، وتتعلق أيضا بالإجراءات التي تنظر فيها لجنة القضاء على التمييز العنصري (الفقرة 11).

6 - وفيما يتعلق بالاتفاقية، لا يبدو منطقيا أن يُطلَب إلى المحكمة، كما تفعل الإمارات العربية المتحدة، الأمر باتخاذ تدابير تحفظية من خلال ممارسة اختصاصها المبدئي وأن يُعترض في الوقت نفسه على اختصاصها من حيث الموضوع (الفقرة 12). وإضافة إلى ذلك، لا يتناول الطلب الحالي حمايةَ حقوق الإنسان المنصوص عليها في الاتفاقية، ومن ثم يبدو أنه ليس مما يشمله نطاق الاتفاقية.

7 - وتقع الإمارات العربية المتحدة في شرك التناقض حينما تحتج أولاً بأن قطر كان عليها أن تستنفد إجراءات لجنة القضاء على التمييز العنصري قبل إحالة المسألة إلى محكمة العدل الدولية، ثم تدفع أيضا بأن على المحكمة أن تأمر قطر بسحب بلاغها المقدم إلى اللجنة ووقف النظر فيه (الفقرتان 14 و 15). وهكذا تدفع الإمارات العربية المتحدة بحجج متناقضة فيما يتعلق بطلب قطر الأمرَ بتدابير تحفظية في عام 2018 وفيما يتعلق بطلبها هي المقدّم في عام 2019. وقد أوضحت المحكمة أنه ليس من الضروري هنا النظر في مبدأي 'الاقتصار على مسار واحد' أو 'سَبق الادعاء' (الفقرات 16 إلى 18).

8 - وينتقل القاضي كانسادو ترينداي بعد ذلك إلى تناول أهمية التدابير التحفظية التي يؤمر بها لغرض الحماية في حالة *استمرارية الأوضاع* واستمرار سريانها في سياق الإجراءات الحالية (الجزء الخامس)، مشيرا إلى الآراء التي سبق أن طرحها على المحكمة في هذا الصدد ومنها، على سبيل المثال، ما ورد في رأيه المستقل الذي قدمه في سياق القضية الحالية المتعلقة *بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري* (قطر ضد الإمارات العربية المتحدة، الأمر الصادر في 23 تموز/يوليه 2018)؛ وفي رأيه المخالِف في القضية المتعلقة *بالالتزام بمحاكمة المتهمين أو تسليمهم* (بلجيكا ضد السنغال، الأمر الصادر في 28 أيار/مايو 2009)؛ وفي رأيه المستقل اللاحق في القضية نفسها المتعلقة *بالالتزام بمحاكمة المتهمين أو تسليمهم* (الحكم الصادر في 20 تموز/يوليه 2012)؛ وفي رأييه المخالفين في قضية *حصانات الدول من الولاية القضائية* (ألمانيا ضد إيطاليا، الأمر الصادر في 6 تموز/يوليه 2010 والحكم الصادر في 3 شباط/فبراير 2012)؛ في رأييه المستقلين في قضية *أ ص. ديالو* (غينيا ضد جمهورية الكونغو الديمقراطية، الحكمان الصادران في 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2010 وفي 19 حزيران/يونيه 2012)؛ وفي رأيه المخالف في قضية *تطبيق اتفاقية منع جريمة*

الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (كرواتيا ضد صربيا، الحكم الصادر في 3 شباط/فبراير 2015) (الفقرات 19 إلى 25).

9 - ثم يشير القاضي كانسادو ترينداي إلى بعض الاعتبارات التي أوردها وأسهب في عرضها في آرائه المخالفة والمستقلة المذكورة أعلاه، ومن بينها ما ارتآه من أن مسألة

"*الأوضاع المستمرة* التي تؤثر على حقوق الإنسان أو تنتهكها طُرحت في مراحل مختلفة من الإجراءات التي تنظر فيها محكمة العدل الدولية، منها تحديداً مرحلة طلب التدابير التحفظية (وهو ما حدث مرتين في القضية الحالية المتعلقة *بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري*) ومراحل تقديم المطالبات المضادة والنظر في الموضوع والأمر بالتعويضات" (الفقرة 26).

10 - ويسترسل القاضي كانسادو ترينداي فيسلّط الضوء على نقطة أخرى ذات صلة (الجزء السادس)، وهي أن: "*الأوضاع المستمرة* التي تؤثر على حقوق الإنسان المكفولة بموجب الاتفاقية، والتي أكدتها قطر على النحو الواجب في *طلبها* الذي أفضى إلى إصدار المحكمة أمرها المؤرخ 23 تموز/ يوليه 2018، تؤدي إلى *استمرارية الضعف* اللاحق بالبشر الذين تحولهم تلك الأوضاع إلى ضحايا أو يتعرضون لخطر الوقوع فريسة لها. وفي إطار اتفاقية القضاء على التمييز العنصري وغيرها من معاهدات حقوق الإنسان، يتركّز الاهتمام على البشر المتضررين، لا على دولهم ولا على العلاقات بين الدول بمعناها الدقيق. (...)

11 - وهذه هي علة الأمر بالتدابير التحفظية للحماية التي أشارت المحكمة باتخاذها في 23 تموز/يوليه 2018 والتي تظل سارية المفعول ضماناً لبعض الحقوق المشمولة بالحماية بموجب اتفاقية القضاء على التمييز العنصري. *والطلب* الحالي الذي قدمته الإمارات العربية المتحدة لا يشير، على عكس *طلب* قطر السابق، إلى تلك الحقوق. ومسألة ضعف الإنسان تلقى اهتمام الطرفين المختصمَيْن في القضية الحالية، لكن هذا الاهتمام يتجلى في سياقات وقائعية مختلفة يتناولها كل من الإمارات العربية المتحدة وقطر.

12 - فقطر ما فتئت تدفع بضرورة حماية الحقوق المكفولة بموجب اتفاقية القضاء على التمييز العنصري. أما الإمارات العربية المتحدة، فهي لا تنشئ رابطا بين الضعف والحقوق التي تكفلها الاتفاقية. وفي ضوء ذلك، لا يمكن أن تتعامل المحكمة مع *طلب* الإمارات العربية المتحدة الحالي بالطريقة نفسها التي اتبعتها لدى نظرها في *طلب* قطر السابق. ومن ثم كان اختلاف قرار المحكمة فيما يتعلق بكل من الطلبين. والنقطة الهامة التي يجدر التنويه بها هي أن التدابير التحفظية للحماية التي أشارت المحكمة باتخاذها في أمرها الصادر في 23 تموز/يوليه 2018 تظل سارية المفعول ضماناً لبعض الحقوق المكفولة لأولئك المشمولين بالحماية بموجب الاتفاقية (وفق المواد 2 و 4 و 5 و 6 و 7)" (الفقرات 27 و 29 إلى 30).

13 - ثم يتناول القاضي كانسادو ترينداي المبدأ الجوهري المتمثل في المساواة وعدم التمييز وأهميته المعترف بها منذ قديم الأزل (الجزء السابع)، محذرا من أن المبدأ المذكور "لقي في الإجراءات المتعلقة بأمر المحكمة السابق (الصادر في 23 تموز/يوليه 2018 بشأن *طلب* قطر) قدراً من الاهتمام أكبر بكثير مما ناله في الإجراءات الحالية (المتعلقة *بطلب* الإمارات العربية المتحدة)" (الفقرة 32). ويشير كذلك إلى أن لجنة القضاء على التمييز العنصري عُنيت بشكل خاص في ممارستها بحظر اتخاذ التدابير التمييزية ضد أفراد الفئات الضعيفة (مثل المهاجرين).

14 - ويضيف أن هذا القول ينطبق أيضا على ممارسة لجان أخرى منشأة بموجب معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة مناهضة التعذيب وغيرها). ويذكّر كذلك بأن محكمة العدل الدولية أولت اهتمامها، في القضايا المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، إلى أعمال لجان الأمم المتحدة هذه وقراراتها (الفقرتان 33 و 34).

15 - ويضيف القاضي كانسادو ترينيدادي أن "فكرة المساواة بين البشر، التي يرتكز عليها مفهوم وحدة الجنس البشري، كانت حاضرة بقوة منذ نشأة قانون الأمم وحتى الآن" (الفقرة 36). ويسترسل قائلا:

"في السنوات الأخيرة، كان لمبدأ المساواة وعدم التمييز وكذلك حظر التعسف حضورٌ ملحوظ في الاجتهاد القضائي الدولي، بما في ذلك اجتهاد محكمة العدل الدولية (كما أشرتُ من قبل في جملة آراء منها مثلا رأيي المستقل الملحق بحكمَي المحكمة في قضية *أ. ص. ديالو* الصادر أولهما في عام 2010 بشأن الموضوع وثانيهما في عام 2012 بشأن التعويضات [غينيا ضد جمهورية الكونغو الديمقراطية]؛ ورأيي المستقل الملحق بفتوى المحكمة بشأن *إعلان استقلال كوسوفو*، 2010؛ ورأيي المخالِف في قضية *تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري*، 2011 [جورجيا ضد الاتحاد الروسي]؛ ورأيي المستقل الملحق بفتوى المحكمة بشأن *الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بناء على تظلم مقدّم من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية*، 2012؛ ورأيي المخالف في قضية *تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها*، 2015 [كرواتيا ضد صربيا]؛ وآرائي المخالفة الثلاثة في القضايا الثلاث التي تناولت *الالتزامات المتعلقة بالمفاوضات المتصلة بوقف سباق التسلح النووي ونزع السلاح النووي*، 2016 [جزر مارشال ضد المملكة المتحدة والهند وباكستان]؛ ورأيي المستقل الملحق بالفتوى الصادرة عن المحكمة في الآونة الأخيرة بشأن *النتائج القانونية المترتبة على فصل أرخبيل شاغوس عن موريشيوس في عام 1965*، وهي الفتوى المؤرخة 25 شباط/فبراير 2019)" (الفقرة 37).

16 - ويشير كذلك إلى أن هذه المسألة قد عولجت على النحو السليم في الأمر السابق الصادر عن المحكمة في 23 تموز/يوليه 2018 في سياق القضية الحالية المتعلقة *بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري*، وهي مسألة كرس لها اهتماماً كبيراً في رأيه المستقل الملحق بأمر المحكمة ذاك حيث نبه إلى جملة أمور منها أن المسألة المذكورة "من الأمثلة النادرة على سَبق الاجتهاد القضائي للمحاكم الدولية أهْلَ الفقه القانوني الدولي الذين يتعين عليهم أن يولوها قدرا أكبر من الاهتمام المستحق" (الفقرة 38).

17 - ويلاحظ القاضي كانسادو ترينيدادي أن المحكمة عمدت، في القضية الحالية المتعلقة *بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري*، إلى الإشارة باتخاذ تدابير تحفظية استجابةً *لطلب* قطر من أجل حماية بعض الحقوق التي تكفلها الاتفاقية؛ لكن *الطلب* الحالي المقدّم من الإمارات العربية المتحدة، الذي لا يشير إلى أي حقوق محمية بموجب الاتفاقية، لا يتيح للمحكمة الاستجابة له على غرار ما فعلت بشأن طلب قطر. ثم يستطرد قائلا إن:

"المحكمة كان بإمكانها، لدى رفضها هذا الطلب، أن توضح بصورة أكثر جلاء أن التدابير التحفظية التي سبق أن أمرت بها (في 23 تموز/يوليه 2018) لا تزال سارية المفعول

ويجب أن يمتثل لها الطرفان المتنازعان لحماية مصالح الأشخاص المشمولين بالحماية بموجب الأحكام ذات الصلة من اتفاقية القضاء على التمييز العنصري" (الفقرة 39).

18 - وفي ضوء المبدأ الجوهري المتمثل في المساواة وعدم التمييز، تصبح الحقوق التي تحميها اتفاقية القضاء على التمييز العنصري "حقوقا جوهرية، مع كل ما يترتب على ذلك من آثار قانونية"، ثم يذهب القاضي كانسادو ترينيدادي إلى أنه:

"من المؤسف أن المحكمة عمدت مرة أخرى، في تعليلها لأمرها هذا، إلى تكرار الإشارة المرة تلو الأخرى لما تعتبره 'حقوقا معقولة' (الفقرات 17 و 21 و 24 و 25 و 26). والحقوق الجوهرية التي تحميها اتفاقية القضاء على التمييز العنصري لا يمكن اعتبارها أو وصفها بأنها 'معقولة' أو 'غير معقولة': إنها حقوق جوهرية" (الفقرة 40).

19 - وتتسق هذه النقطة مع الموقف الذي طالما تمسك به القاضي كانسادو ترينيدادي في سياق عمله في محكمة العدل الدولية كما يتضح من أمثلة حديثة للغاية هي رأيه المستقل في قضية *جاداف* (الهند ضد باكستان، الأمر الصادر في 18 أيار/مايو 2017)؛ ورأيه المستقل في قضية *تطبيق الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري* (أوكرانيا ضد الاتحاد الروسي، الأمر الصادر في 19 نيسان/أبريل 2017)؛ ورأيه المستقل في القضية الحالية المتعلقة *بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري* (الأمر الصادر في 23 تموز/يوليه 2018) (الفقرات 41 إلى 43). ويضيف القاضي كانسادو ترينيدادي أن:

"*استمرارية أوضاع الضعف* لها في الواقع حضورٌ غير منقطع في مسيرة التاريخ الإنساني، وهي تسترعي الانتباه إلى ضرورة توفير الحماية للأشخاص الضعفاء والفئات الضعيفة. وهذا الوعي بضعف الإنسان يتجلى على سبيل المثال في المآسي الإغريقية القديمة، وهي أعمال لا تزال حية ومواكبة لحياتنا المعاصرة. (...) وفي القرن الحادي العشرين، لا يزال الضعف البشري ماثلا ويبدو أنه في ازدياد" (الفقرة 44).

20 - وفي خاتمة رأيه المستقل (الجزء التاسع)، يوضح القاضي كانسادو ترينيدادي أن الحقوق المشمولة بالحماية، في هذه القضية الثالثة من القضايا التي عُرضت على المحكمة في الآونة الأخيرة بشأن تطبيق اتفاقية القضاء على التمييز العنصري، هي حقوق إنسانية لا حقوق دول.

21 - والطلب الحالي الذي قدمته الإمارات العربية المتحدة ملتمسةً الأمر باتخاذ تدابير تحفظية، والذي رفضته المحكمة، لا يُحتج فيه بأي من حقوق الإنسان التي تكفل الاتفاقية حمايتها. وهذه الحقوق محفوظة بالفعل بموجب التدابير التحفظية للحماية التي سبق أن أشارت المحكمة باتخاذها (بناءً على طلب قطر) عندما أصدرت أمرها السابق في 23 تموز/يوليه 2018، ولا تزال التدابير المذكورة سارية المفعول. وعندما رفضت المحكمة عن حق الطلبَ الحالي، أشارت في الأمر الصادر بشأنه (الفقرات 16 إلى 18 و 25 و 26 و 29) إلى أمرها السابق المؤرخ 23 تموز/يوليه 2018. ولكن القاضي كانسادو ترينيدادي يستدرك قائلا إن المحكمة

"كان بإمكانها أن تذهب إلى أبعد من ذلك، فتؤكد صراحةً استمرارية التدابير التحفظية التي سبق أن أمرت بها لغرض الحماية والتي ينبغي الامتثال لها على النحو الواجب، وذلك في ضوء أهمية حقوق الإنسان المكفولة بموجب اتفاقية القضاء على التمييز العنصري" (الفقرة 46).

22 - وأخيرا وليس آخرا، يعمد القاضي كانسادو ترينيدادي، وقد أوضح مرة أخرى رؤيته الثابتة التي تعطي الغلبة للمنظور الإنساني، إلى إيجاز النقاط الرئيسية التي يطرحها في رأيه المستقل والأسس التي يستند إليها في موقفه حيال تدابير الحماية التحفظية التي تُطلب في إطار معاهدة من معاهدات حقوق الإنسان كاتفاقية القضاء على التمييز العنصري. ويؤكد وجود *أوضاع مستمرة* تؤثر على بعض حقوق الإنسان المكفولة بموجب الاتفاقية في القضية الحالية، وأن هذه الأوضاع تبرز *استمرارية حالة الضعف* التي يتعرض لها البشر المعنيون سواء كانوا من المتضررين أو من الضحايا المحتملين، ثم يشدد على أهمية التدابير التحفظية للحماية التي لا تزال سارية المفعول منذ أشارت المحكمة باتخاذها في أمرها الصادر في 23 تموز/يوليه 2018.

23 - ويخلص إلى أن المبدأ الجوهري المتمثل في المساواة وعدم التمييز ومبدأ حظر التعسف، وهما من الدعائم التي تقوم عليها الاتفاقية ذاتها، يتطلبان اهتماماً خاصاً. ويؤكد أن هذا الاهتمام "قائم بالفعل على مستويي وضع القواعد والاجتهاد، ولكن الفقه القانوني الدولي لم يعتنِ بعد بدراسته بالقدر الكافي، وعليه أن يكرس لهذه المسألة قدرا أكبر من العناية" (الفقرة 50). ويكرر أن التدابير التحفظية للحماية التي أشارت المحكمة بها في أمرها الصادر في 23 تموز/يوليه 2018 "لا تزال سارية المفعول وينبغي الامتثال لها على النحو الواجب" (الفقرة 50).

إعلان القاضي سلام

صوّت القاضي سلام مؤيداً لفقرة المنطوق الواردة في الأمر الحالي والتي رُفض فيها الإشارة بالتدابير المطلوبة. وكان ذلك تمشياً مع موقفه الذي أعرب عنه في رأيه المخالِف الملحق بأمر المحكمة الصادر في 23 تموز/يوليه 2018 بالإشارة باتخاذ تدابير تحفظية في هذه القضية، حيث رأى أن المحكمة لا اختصاص لها بالنظر في القضية. بيد أنه يضم صوته لصوت هيئة المحكمة مؤكداً ضرورة ألا يفاقم الطرفان النزاع الحالي.

الرأي المخالف للقاضي الخاص كو

1 - صوّت القاضي الخاص كو ضد منطوق الأمر. وهو يرى أن المحكمة كان ينبغي عليها أن تؤيّد على أقل تقدير التدبير التحفظي الأول الذي طلبته الإمارات العربية المتحدة.

2 - ويرى القاضي الخاص كو أن الحقوق الإجرائية التي تطالب بها الإمارات العربية المتحدة تعتبر، في ضوء مبدأ 'سَبق الادعاء'، حقوقا معقولة على أقل تقدير في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (يشار إليها فيما يلي باسم "الاتفاقية"). وهو يعتقد أن أحكام الاتفاقية، ولا سيما المادة 22 منها، تجيز تطبيق مبدأ 'سَبق الادعاء'. ويرى كذلك أن من الضروري اتباع نهج تكييفي إزاء مبدأ 'سَبق الادعاء' بحيث يتسنى تطبيقه أيضاً على المسائل المتعلقة بنظر الهيئات القضائية وشبه القضائية في الدعاوى بشكل متزامن. وهذا النهج يعدّه القاضي الخاص كو نهجاً شديد الأهمية عند تفسير الأحكام التعاهدية المشابهة للمادة 22 من الاتفاقية التي تنص على أساليب متعددة لتسوية النزاعات ولكنها لا توضح بما يقطع اللبس صلة كل منها بالأخرى.

3 - ويعتقد القاضي الخاص كو أن بالإمكان تفسير المادة 22 من الاتفاقية على أنها تنص على ضرورة استنفاد آلية تسوية النزاعات المنصوص عليها في الاتفاقية قبل عرض المسألة على المحكمة.

وهو يرى أنه عندما تنص المعاهدة على عدة سبل لتسوية النزاعات ينبغي اتباعها بترتيب معين، فإن الأطراف التي ينشأ بينها نزاع بشأن تلك المعاهدة يحق لها من الناحية الإجرائية أن تتوقع احترام غيرها لذلك الترتيب. وبناءً على ذلك، يرى القاضي الخاص كو أن الأطراف في نزاع يتعلق بالاتفاقية يحق لها، بموجب المادة 22 من الاتفاقية، أن تتوقع ألا يُعرض النزاع على المحكمة ولجنة القضاء على التمييز العنصري للنظر فيه في آن واحد. ويشير إلى أن الأمر الذي أصدرته المحكمة اليوم لا يستبعد كون هذا التفسير للمادة 22 معقولا على أقل تقدير.

4 - وفيما يتعلق بالتدبير الذي يتعين اتخاذه لمعالجة حالة 'سَبق الادعاء' على النحو المناسب في هذه القضية، يرى القاضي الخاص كو أن سحب قطر على الفور للبلاغ الذي قدمته إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري لم يكن السبيل الوحيد لتسوية هذه المسألة. فقد كان بإمكان المحكمة، إذا تبيّن لها أن التدبير الذي تطلبه الإمارات العربية المتحدة من شأنه أن يستتبع أثرا شديدا على قطر، أن تصدر أمراً ينص على تعليق الإجراءات التي تنظر فيها لجنة القضاء على التمييز العنصري بأن توعز إلى قطر باتخاذ كل ما بوسعها من تدابير لكفالة تعليق الإجراءات المعروضة على اللجنة ريثما تصدر المحكمة قرارها النهائي في هذه القضية. ويلاحظ القاضي الخاص كو أن المحكمة كان بإمكانها، كخيار بديل، أن تمارس صلاحيتها بموجب الفقرة 1 من المادة 75 من لائحتها بأن تخلص مثلا إلى ضرورة تعليق الإجراءات التي تنظر فيها إلى حين إصدار لجنة القضاء على التمييز العنصري ملاحظاتها الختامية بشأن البلاغ المقدّم من قطر.