دور محكمة الدل الدولية في تفسير أو تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري

The role of the International Court of Justice in interpreting or implementing the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

الدكتور/ الأزهر لعبيدي[1،2،3]

[1] **جامعة الوادي، (الجزائر)**

[2] **مخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، جامعة الوادي**

[3] **المؤلف المراسل:** labidi-lazhar@univ-eloued.dz

تاريخ الاستلام: 2020/03/30 تاريخ القبول للنشر: 2020/05/08 تاريخ النشر: 2020/09/28

❖❖❖❖❖❖❖

مراجعة المقال: اللغة العربية: د./ سليم حمدان (جامعة الوادي) اللغة الإنجليزية: أ./ سارة الناصر (العراق)

ملخّص:

تسعى هذه الدراسة إلى توضيح حدود وطبيعة العلاقة بين محكمة العدل الدولية بصفتها الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة من جهة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التميز العنصري كأحد أهم الاتفاقيات الدولية في مجال حقوق الانسان من جهة ثانية. وفي هذا الخصوص، تبين المادة 22 من ذات الاتفاقية الجانب النظري لحدود تلك العلاقة والشروط المرتبطة بها، في حين تكشف بعض القضايا التي أحيلت على المحكمة الجانب العملي في تفسير أو تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والتي كان آخرها سنة 2018 بين قطر والإمارات العربية المتحدة.

الكلمات المفتاحية: محكمة؛ العدل؛ الدولية؛ التميز؛ العنصري.

Abstract:

This study aims to clarify the limits and nature of the relationship between the International Court of Justice, as the main judicial organ of the United Nations, and the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, as one of the most important international conventions in the field of human rights. In this regard, article No. 22 of the same convention demonstrates the theoretical side of the limits of this relationship and the conditions attached to it, whereas some of the cases that were referred to the court revealed the practical side of interpreting or implementing this convention, the last of which was in 2018 between Qatar and the United Arab Emirates.

***Key words**: International Court of Justice; Racial Discrimination.*

مقدّمة:

منذ أن دخلت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري حيز النفاذ في 4 كانون الثاني/يناير 1969 (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2106 ألف (د-20)، 1965)، ما فتئت لجنة القضاء على التمييز العنصري المنشأة بموجب ذات الاتفاقية تلعب دورا مهما في رصد وتنفيذ أحكام هذه الأخيرة من جانب دولها الاطراف. ذلك أن الوظيفة الرئيسية للهيئات التعاهدية الدولية لحقوق الإنسان، المنشأة بموجب ذات الاتفاقيات أو بروتوكولات ملحقة بها، هي تفسير وتطبيق أحكام هذه الاتفاقيات. ومتى صُدّق على هذه الاتفاقية وجب على جميع الدول أن تستعرض تقيدها بأحكامها لتحمّل المسؤولية الدولية عن انتهاك حقوق أشخاص يخضعون للولاية القضائية للدول الأطراف نتيجة لتطبيق تشريعات داخلية أو ممارسات تتعارض مع هاته الاتفاقيات تعارضاً واضحاً.

غير أن هذه الاتفاقية أجازت لدولها الأطراف اللجوء إلى محكمة العدل الدولية من أجل تفسير أو تطبيق أحكامها بدلا من لجنة القضاء على التمييز العنصري وفق شروط محددة نصت عليها المادة 22 من ذات الاتفاقية، حيث جاء بها ما يلي: "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".

ومع أن العلاقة بين الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، هي أهم علاقة خارجية أقرتها هذه الأخيرة في مجال تفسير أو تطبيق أحكامها على النحو الذي ورد في مادتها 22 سابقة الذكر، إلا أن تجسيد تلك العلاقة في الممارسة العملية للدول الأطراف لم يظهر بشكل مباشر إلا سنة 2008 عندما قدمت جورجيا لأول مرة طلبا إلى المحكمة ترفع فيه دعوى ضد الاتحاد الروسي في القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ثم تلتها بعد ذلك أوكرانيا سنة 2017 عندما رفعت بدورها دعوى أخرى ضد الاتحاد الروسي في القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الارهاب والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وأخيرا الدعوى التي رفعتها قطر ضد الامارات العربية المتحدة سنة 2018 والمتعلقة بتطبيق ذات الاتفاقية أيضا.

والحقيقة أن اللجوء إلى المحكمة استنادا لنص المادة 22 من الاتفاقية لم يكن لأول مرة سنة 2008 بالمفهوم الفني للكلمة، حيث تم الاستناد إلى نص هذه المادة بشكل غير مباشر في القضية المتعلقة بالأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو بين جمهورية الكونغو ورواندا سنة 2002، عندما ادعت الكونغو بأن رواندا قد انتهكت عددا من الصكوك الدولية لحقوق الانسان والقانون الدولي الانساني بما في ذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. غير أن المحكمة رفضت طلب الاشارة باتخاذ تدابير مؤقتة الذي تقدمت به الكونغو في أمرها الصادر في 10 تموز/ يوليو 2002 بحجة أن صك

انضمام رواندا إلى الاتفاقية يتضمن تحفظا على المادة 22 منها. ثم أكدت المحكمة رفضها قبول الاختصاص في ذات القضية في حكمها الصادر في 03 شباط/ فبراير 2006 للعلة نفسها (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/ Add.3، 2006، الصفحات 172-173).

ولأغراض حدود الدراسة، سنكتفي بمعالجة القضايا الثلاث، التي تناولت فيها المحكمة بشكل مباشر، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وهي على التوالي القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين جورجيا والاتحاد الروسي سنة 2008، ثم بين أوكرانيا والاتحاد الروسي سنة 2017، وأخيرا بين قطر والامارات العربية المتحدة سنة 2018.

ولا تخفى القيمة العلمية لهذا الموضوع من الناحيتين النظرية والعملية وما يطرحه من إشكاليات جدية تتطلب حلا عمليا بالدراسة والتحليل، فهناك الكثير من المسائل التي تحتاج إلى التّوقف عندها وتوضيحها، حيث تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن حدود وطبيعة تلك العلاقة بين محكمة العدل الدولية من جهة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من جهة ثانية، ذلك أنها ستتيح الفرصة على نحو فعال، من أجل تفسير وتطبيق أحد أهم الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان من طرف نخبة من القانونيين المشهود لهم بالكفاءة في مجال القانون الدولي.

وبناءً على كل ما سبق ذكره جاءت أهمّية طرح الإشكال الجوهري الآتي:

ما هي حدود صلاحيات محكمة العدل الدولية في تفسير وتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وفقا لأحكام هاته الأخيرة؟

إن مجرد طرح مثل هذا السؤال يشير إلى مدى صعوبة تقديم إجابة، ومع ذلك، وفي سبيل الإجابة على الإشكال المطروح، ولأغراض المنهجية في هذه الدراسة، سنعتمد أساسا على أسلوب تحليل المضمون، في سبر غور بعض من مضامين القرارات التي اتخذتها المحكمة في مجال تفسير أو تطبيق أحكام الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تطبيقا لأحكام المادة 22 منها.

وانطلاقا من فرضية المتغيرات الثنائية المنبثقة عن الإشكال المطروح، فقد ارتأينا انتهاج خطة عمل ثنائية، تتكون من مبحثين نخصص أولهما للوقوف على حدود صلاحيات محكمة العدل الدولية في تفسير أو تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من خلال أحكام المادة 22 منها، في حين سنخصص المبحث الثاني للممارسة العملية لمحكمة العدل الدولية في تفسير أو تطبيق أحكام ذات الاتفاقية، وذلك بإتباع الخطة الموالية:

المبحث الأول: حدود صلاحيات محكمة العدل الدولية في تفسير أو تطبيق الاتفاقية.

المطلب الأول: اختصاص المحكمة على أساس بند الاختصاص في المادة 22 من الاتفاقية.

المطلب الثاني: وجود نزاع بين دولتين أو أكثر بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها.

المطلب الثالث: استيفاء الشروط المسبقة الواردة في المادة 22 من الاتفاقية.

المبحث الثاني: الممارسة العملية لمحكمة العدل الدولية في تفسير أو تطبيق أحكام الاتفاقية.

المطلب الأول: القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين جورجيا والاتحاد الروسي سنة 2008.

المطلب الثاني: القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين أوكرانيا والاتحاد الروسي سنة 2017.

المطلب الثالث: القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين قطر والإمارات العربية المتحدة سنة 2018.

المبحث الأول

حدود صلاحيات محكمة العدل الدولية في تفسير أو تطبيق الاتفاقية

تنص المادة 22 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على ما يلي: "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".

إن قراءة متأنية لنص هذه المادة تبين أن المحكمة ينبغي أن تسعى للتأكد، أولا قبل إعلان اختصاصها، أن هناك أساسا قانونيا يسمح لها بذلك (مطلب أول)، كما ينبغي عليها أن تراعي أيضا أن القضية المحالة عليها تتعلق بنزاع قانوني بين طرفين أو أكثر من أطراف الاتفاقية حول تفسير أو تطبيق هذه الأخيرة (مطلب ثان)، وأخيرا يجب أن تكون المحكمة مقتنعة بأن الشروط المسبقة المتعلقة بالرجوع إلى الاجراءات المنصوص عليها في المادة 22 من الاتفاقية قد تم استيفاؤها (مطلب ثالث). وهو ما سنبينه على النحو الآتي:

المطلب الأول: اختصاص المحكمة على أساس بند الاختصاص في المادة 22 من الاتفاقية

الحقيقة أن المبدأ الرئيسي الذي قامت عليه المحكمة هي أنها جهة قضائية ذات اختصاص اختياري، فهي لا تمارس اختصاصها إلا باتفاق أطراف النزاع (عطوي، 2017، صفحة 126). غير أن هذا الاتفاق إذا حصل بين الدول المتنازعة بعد نشوء نزاع معين قبل عرضه على المحكمة، فإننا نكون بصدد اختصاص اختياري، وبخلاف ذلك، إذا حصل هذا الاتفاق بين الدول المتنازعة قبل نشوء أي نزاع بينها، فإننا نكون حتما بصدد اختصاص إلزامي (قزران، 2018، صفحة 376).

وعلى غرار باقي الاتفاقيات الدولية الأخرى لم تخرج الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري عن هذه القاعدة فيما يتعلق بمسألة إقامة الاختصاص لمحكمة العدل الدولية الذي يستمد أساسه انطلاقا من نص الفقرة الأولى من المادة 36 من النظام الأساسي للمحكمة التي تنص على ما يلي: "تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة أو في المعاهدات والاتفاقيات المعمول بها".

وانطلاقا من نص هذه المادة فقد منحت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الاختصاص للمحكمة في نظر جميع النزاعات المتعلقة بتفسيرها أو تطبيقها على أساس بند الاختصاص الذي توفره المادة 22 من ذات الاتفاقية. وبهذا المعنى تكون جميع الدول الأطراف التي وقعت

وصدقت على هاته الاتفاقية دون أي تحفظ بما في ذلك نص المادة 22 من ذات الاتفاقية مشمولة بالاختصاص الإلزامي الذي يوفره هذا البند للمحكمة بشأن أي نزاع يتعلق بتفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية دون حاجة إلى اتفاق خاص. في حين لا تكون الدول الأطراف في الاتفاقية التي تحفظت على هذا البند مشمولة بالاختصاص الإلزامي للمحكمة إلا إذا قبلت ذلك عن طريق اتفاق خاص بعد نشوء أي نزاع بينها وبين أي دولة أخرى طرف بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها، وهنا نكون بصدد اختصاص اختياري للمحكمة وليس إلزامي.

وعلى ضوء الأعمال التحضيرية لهذه الاتفاقية وظروف إبرامها كان من الواضح جدا أنه وفي الوقت الذي كان يجري فيه صوغ هذه الأخيرة، لم تكن فكرة الخضوع لتسوية إلزامية للمنازعات عن طريق المحكمة مقبولة بيسر لدى عدد من الدول. فقد جوبه الاقتراح البولندي بتغيير عبارة "أي" بعبارة "كل" (الدول الأطراف في النزاع)، معارضة شرسة من عدد كبير من الدول أدى إلى رفضه من قبل اللجنة الثالثة. (Thornberry, 2016, p. 473)

ولئن كان بإمكان الدول الأطراف أن تبدي تحفظات على أحكام التسوية الالزامية للمنازعات الواردة في الاتفاقية بشأن تفسيرها أو تطبيقها، فقد كان من المعقول جدا، وهي مسألة تفطن لها المؤتمرون أثناء صياغة هذه الاتفاقية، أن فرض قيود إضافية على اللجوء إلى التسوية القضائية والتي تتخذ شكل المفاوضات المسبقة وإجراءات التسوية الأخرى غير المقترنة بآجال محددة، وهو المقترح الذي تقدمت به كل من غانا وموريتانيا والفلبين، كان الغرض منها، دون أدنى شك، تيسير قبول الدول للاتفاقية على نطاق واسع من جهة، وتشجيع الدول على اللجوء إلى المحكمة من جهة ثانية. (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 206).

ليس هذا فحسب، بل إن نص المادة 22 سابقة الذكر أتاح للدول الأطراف المتنازعة إمكانية الاتفاق على طريقة أخرى لتسوية نزاعاتهم بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها بدلا من اللجوء إلى المحكمة، سواء أكانت هذه الوسيلة التي يتفق عليها الأطراف قضائية أم غير قضائية، وذلك بغية توفير المزيد من الضمانات والتسهيلات التي من شأنها تشجيع الدول على الانضمام لهذه الاتفاقية دون أي تحفظ. وبالفعل فقد رفعت العديد من الدول تحفظاتها على بند الاختصاص الذي توفره المادة 22 من الاتفاقية نذكر منها الاتحاد السوفياتي سابقا الذي أودع صك تصديقه على الاتفاقية في 04 شباط/فبراير سنة 1969 بتحفظ على المادة 22، إلا أنه سحب هذا التحفظ بعد حوالي 20 سنة من تصديقها في 08 آذار/مارس 1989. (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 36). كما تضمن صك التصديق الذي أودعته أوكرانيا في 07 آذار/ مارس 1969 تحفظا على المادة 22 من الاتفاقية إلا أنها سحبت هذا التحفظ في 20 نيسان/أبريل 1989. ولأن الاتحاد الروسي هو الدولة المحتفظة بالشخصية المعنوية للاتحاد السوفياتي سابقا فقد تم رفع قضيتين ضده أمام المحكمة استنادا إلى بند الاختصاص الوارد في نص المادة 22 سابقة الذكر، حيث رفعت القضية الأولى سنة 2008 من طرف جورجيا في حين رفعت القضية الثانية سنة 2017 من طرف أوكرانيا كما سنرى لاحقا.

وفضلا عن القضيتين السابقتين، فقد كانت المحكمة على موعد مع ثالث قضية في تاريخها على أساس بند الاختصاص الذي توفره المادة 22 من الاتفاقية بين كل من قطر والإمارات العربية المتحدة سنة 2018 في القضية المتعلقة بتفسير وتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. حيث صادقت الامارات العربية المتحدة على الاتفاقية في 20 حزيران/ يونيو 1974 دون تحفظ على المادة 22 من الاتفاقية، في حين صادقت عليها قطر في 22 تموز/ يوليو 1974 دون أي تحفظ على المادة 22 من الاتفاقية أيضا (Ordonnance du 23 juillet 2018, p. 12).

وفي القضية المتعلقة بالأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو بين جمهورية الكونغو ورواندا سنة 2002 التي ادعت فيها الكونغو بأن رواندا قد انتهكت عددا من الصكوك الدولية لحقوق الانسان والقانون الدولي الإنساني بما في ذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. رفضت المحكمة طلب الاشارة باتخاذ تدابير مؤقتة الذي تقدمت به الكونغو في أمرها الصادر في 10 تموز/ يوليو 2002 بحجة أن صك انضمام رواندا إلى الاتفاقية يتضمن تحفظا على بند الاختصاص الذي توفره المادة 22 منها، ثم أكدت المحكمة رفضها قبول الاختصاص في ذات القضية في حكمها الصادر في 03 شباط/ فبراير 2006 للعلة نفسها (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/ Add.3، 2006، الصفحات 172-173).

وعلى أية حال، فإن قبول اختصاص المحكمة يرتبط، من حيث الزمان، بنفاذ الاتفاقية في مواجهة طرفيها قبل تقديم العريضة إلى المحكمة، أما قبل هذا التاريخ فإن المحكمة لا تملك أي اختصاص للنظر في القضية وفقا لبند الاختصاص الذي توفره المادة 22 سابقة الذكر. وهو ما أكدته المحكمة في حكمها المتعلق بقضية تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بين جورجيا والاتحاد الروسي الصادر في 01 نيسان/ أبريل 2011، حيث أشارت إلى أنه "ولا بد أن يقوم النزاع مبدئيا وقت تقديم العريضة إلى المحكمة". (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 101)

ولعل عتبة القيود التي تفرضها المادة 22 من الاتفاقية كأساس لانعقاد اختصاص المحكمة هي التي تفسر تأخر الدول في اللجوء إلى المحكمة وكذا قلة القضايا المحالة عليها على أساس بند الاختصاص الذي توفره المادة السابقة، حيث كانت المحكمة على موعد مع أول قضية تعالج هذه المسألة بشكل مباشر بين جورجيا والاتحاد الروسي سنة 2008، أي بعد ما يناهز 40 سنة من دخول الاتفاقية حيز النفاذ في 04 كانون الثاني/يناير 1969، في حين لم يتجاوز عدد القضايا المحالة على المحكمة في هذا الخصوص سوى ثلاث قضايا فقط حتى كتابة هاته السطور.

المطلب الثاني: وجود نزاع بين دولتين أو أكثر بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها

الواقع أن الاختصاص القضائي النوعي للمحكمة يتعلق أساسا بالفصل في "النزاعات"، لذلك يعد تحديد مفهوم "النزاع" مسألة أولية يجب الفصل فيها قبل البحث في مناقشة اختصاص المحكمة، طالما أن منهج هذه الأخيرة في تصديها للنزاع القانوني تبحث في مدى وجود نزاع بين طرفين أو أكثر أولاً ثم

تحديد طبيعته قبل قبول الاختصاص والدعوى تطبيقا لنص الفقرة السادسة من المادة 36 من نظامها الأساسي (الحسني، 1991، صفحة 38) وفي ضوء الفقرة الأولى من المادة 38 منه، وإلاَّ تعذر عليها قبول الاختصاص بنظر الدعوى (قشي، 1994، صفحة 23، 24).

وإذا كانت الفقرة الأولى من المادة 36 لم تتضمنه فإن أغلب سندات الاختصاص بما فيها تلك المدرجة في المعاهدات تستعمل اصطلاح "نزاع"، بما في ذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في مادتها 22، حيث جاء فيها: "في حالة أي نزاع ينشأ بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها ...". ومن ثم فإن مفهوم النزاع يعتبر النواة التي تُبنى في إطارها فكرة اختصاص المحكمة، كما أنه يؤدي وظيفة التعبير القانوني الواضح عن الموضوع التي تعتبر المحكمة مؤهلة للفصل فيه (قشي، 1994، صفحة 14).

وفي هذا الخصوص، عرّفت المحكمة الدائمة للعدل الدولي "النزاع" في اجتهادها المستقر الذي كثيرا ما استشهد به في حكمها المتعلق بقضية امتيازات مافروماتيس فلسطين، الصادر بتاريخ 1924/08/30 (دفوع ابتدائية) بأنه "خلاف بشأن مسألة في القانون أو الواقع، أو تعارض في الآراء القانونية أو المصالح بين شخصين" (بلقاسم، 2005، صفحة 58).

أما على مستوى الفقه الدولي فقد عرفه الأستاذ "Hans kelsen" بأنه: "تلك الادعاءات المتناقضة بين شخصين دوليين أو أكثر، ويتطلب حلّها طبقا لقواعد تسوية المنازعات الدولية الواردة في القانون الدولي" (حسن الفتلاوي، 2002، صفحة 231).

وحسب الأستاذ عمر سعد الله، فإن النزاع الدولي هو "النزاع الذي ينشأ بين دولتين أو بوجه عام بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي، ويتضمّن وجود مطالبة أو ادعاءات من قبل أحد الأطراف بخصوص مسألة أو موضوع محدد، وأن تتقابل هذه المطالب أو تلك الادعاءات بالرفض أو بادعاءات مقابلة من جانب الطرف الأخر" (سعد الله، 2005، صفحة 448).

وهكذا، فإن النزاع الدولي يتعلق بظهور مصالح متضاربة تجسّد سلوكيات متقابلة بين دولتين متنازعتين لها من الجديّة و الجسامة ما يهدّد مصالحها، فيتضمن النزاع احتجاجاً ثم إنكار من الطرف المقابل وباستمرار (عمر، حل النزاعات الدولية، 2005، ص09). لذلك فإن مجرّد الاختلاف في الآراء حول المسائل السياسية الدولية التي لا ترتب التزامات أو حقوق للأطراف الأخرى لا تؤدّي إلى نشوء نزاع دولي (حسن الفتلاوي، 2002، صفحة 232)، فقد لمحّت المحكمة في اجتهاد قضائي سابق إلى تمييز جوهري بين مجرّد "الاختلاف في الرؤى" و"النزاع" في فتواها بشأن قابلية تطبيق البند 22 من المادة 06 من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها الصادر في 15 كانون الأول/ ديسمبر 1989. (Ruzié, 1999, p. 160).

وفيما يتعلق بكلمة "نزاع" الواردة في الجزء الأول من المادة 22 سابقة الذكر، أكدت المحكمة في حكمها المتعلق بقضية تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بين جورجيا والاتحاد الروسي الصادر في 01 أفريل 2011، أن هذه الكلمة قد وردت على نفس المنوال الذي وردت به في عدة بنود تحكيم لاتفاقيات دولية أخرى. وأضافت المحكمة أن اتساق استعمال الكلمة على نفس

المنوال يوحي بانتفاء ما يدعو إلى الحيد عن المعنى المفهوم عموما من كلمة "نزاع" في بند الاختصاص الوارد في المادة 22 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 200).

وفي ذات القضية ادعى الاتحاد الروسي في دفعه الأول أن لكلمة "نزاع" الواردة في الجزء الأول من المادة 22 من الاتفاقية معنى خاصا أضيق من معنى الكلمة في القواعد العامة للقانون الدولي مما يصعب معه استيفاء شروطه. بل إنه ذهب في دفعه إلى أبعد من ذلك، حيث أشار إلى أنه، بموجب الاتفاقية، لا تعتبر الدول الأطراف في نزاع إلى أن تتبلور "مسألة" بين تلك الأطراف عبر عملية من خمس مراحل تشمل الاجراءات الموضوعة بموجب الاتفاقية. ويستند هذا الادعاء إلى صيغة المواد من 11 إلى 16 من الاتفاقية وإلى الفروق التي يرى أن تلك المواد تقيمها بين "المسألة" (القضايا المحالة على لجنة القضاء على التمييز العنصري من طرف الدول)، و"الشكاوى" (التي يقدمها الأفراد إلى اللجنة)، و"النزاعات" (التي تنظرها اللجنة أو المحكمة).

غير أن المحكمة لم تر بأن ألفاظ "المسألة"، و"الشكاوى"، و"النزاعات" استخدمت في المواد من 11 إلى 16 من الاتفاقية بطريقة منتظمة تستلزم تفسير كلمة "نزاع" الواردة في المادة 22 من الاتفاقية تفسيرا أضيق من المعتاد. وخلصت المحكمة إلى أن الاستنتاج الذي قدمه الاتحاد الروسي بشأن هذه المسألة لا يشير بأي حال من الأحوال إلى الشكل المعين الذي سيتخذه التفسير الأضيق نطاقا. وبناء عليه، فإن المحكمة ترفض هذا الدفع الذي قدمه الاتحاد الروسي وتعود إلى المعنى العام لكلمة "نزاع" عند استخدامها فيما يتعلق باختصاص المحكمة. وقد أشارت المحكمة إلى أن مسألة ما إذا كان ثمة نزاع في قضية معينة هي مسألة "تقدير موضوعي" تقوم به المحكمة، وأنه "لابد أن يثبت أن مطالبة طرف يعارضها الطرف الآخر إيجابا" (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 200).

ليس هذا فحسب، بل إن المحكمة ذهبت إلى أبعد من ذلك، عندما أشارت في حكمها إلى أن المستندات المتبادلة بين طرفي النزاع لا بد أن تشير إلى موضوع المعاهدة بما يكفي من الوضوح لتحديد ما إذا كان ثمة "نزاع فعلا" أو "يحتمل أن يكون ثمة نزاع" بشأن ذلك الموضوع. والحقيقة أن هذه العبارة الأخيرة تقودنا إلى استنتاج آخر مفاده أن اختصاص المحكمة لا يشمل النزاعات القائمة فعلا فقط، وإنما يمتد إلى مرحلة ما قبل النزاع إذا كان من المحتمل أن يكون هناك نزاع بالفعل مستقبلا. وهو ما يطلق عليه في فقه القانون والعمل الدوليين بما يسمى "الموقف"، حيث لمّح ميثاق الأمم المتحدة في المادة 34 منه إلى أن الموقف هو مرحلة سابقة على وجود النزاع عندما جاء فيها أن "لمجلس الأمن أن يفحص أي "نزاع" أو "موقف" يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا".

وتدل صياغة المادة 34 سابقة الذكر، على أن مصطلح "موقف" أشمل وأعم من مصطلح "نزاع"، فالموقف، كما عبر عنه الأستاذ أحمد أبو الوفا، قد يعبّر على مرحلة من المراحل الأولى لنشوء النزاع وتطوره (أبو الوفا، 1998، صفحة 327). في حين ذهب الأستاذ محمد طلعت الغنيمي إلى أن " الموقف لفظة عامة تشمل في مدلولها كلمة نزاع، و تبعا لذلك فكل نزاع يعتبر موقفاً ...، فقد خص الميثاق بعض

المواقف بأحكام خاصة وسمّى هذه المواقف بالنزاع، وعلى ذلك يكون النزاع عبارة عن الموقف الذي يتضمن مقارعة للحجة، أو بتعبير آخر يوجد نزاع حيث يوجد طرفان أحدهما يدّعي حقا والآخر ينكره عليه أو حيث توجه دولة طلبا إلى دولة أخرى والثانية ترفض الاستجابة إليه، أما مجرد الخلاف فلا يجعل من الموقف نزاعًا" (طلعت الغنيمي، 1971، صفحة 632، 633).

وعليه، فإن اختصاص المحكمة في حل النزاعات بين الدول الأطراف في الاتفاقية لا يشمل، وفقا لبند الاختصاص الوارد في المادة 22 منها، النزاع بمفهومه الظاهري فقط، وإنما يشمل "النزاع" بمفهومه الواسع بما في ذلك "الموقف" الذي من المحتمل أن يثير نزاعا في مرحلة لاحقة على النحو الذي تم تبيانه أعلاه.

وفضلا عن كل ما سبق، فإنه فيما يتعلق بموضوع النزاع، واستنادا إلى شروط المادة 22 من الاتفاقية، لا بد أن يكون النزاع "بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها". وهي مسألة تقدم فيها المحكمة إرشادا جوهريا في حكمها المتعلق بقضية تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بين جورجيا والاتحاد الروسي الصادر في 01 أفريل 2011، حيث أشارت المحكمة إلى أنه ولئن لم يكن من الضروري أن تحيل الدولة صراحة إلى معاهدة محددة في مستنداتها المتبادلة مع الدولة الأخرى حتى يكون بإمكانها أن تستظهر لاحقا بذلك الصك أمام المحكمة، فإن تلك المستندات المتبادلة بين طرفي النزاع لا بد أن تشير إلى موضوع المعاهدة بما يكفي من الوضوح لتمكين الدولة التي وجهت ضدها المطالبة من تحديد ما إذا كان ثمة نزاع فعلا أو يحتمل أن يكون ثمة نزاع بشأن ذلك الموضوع. فالتحديد الصريح من شأنه أن يبدد كل شك بشأن فهم الدولة الأولى لموضوع النزاع ويشعر الدولة الأخرى به (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 201).

وفي معرض حكمها خلصت المحكمة إلى أن الوثائق والبيانات التي قدمتها جورجيا قبل نفاذ الاتفاقية في مواجهتها قبل تاريخ 02 تموز/يوليو 1999، لا تؤيد دعواها بأن هناك "نزاعا قديم العهد وقانوني مع روسيا وليس تلفيقا حديث العهد". وتضيف المحكمة أنه حتى لو كان الأمر كذلك، فإن ذلك النزاع، وإن كان بشأن التمييز العنصري، فإنه لا يمكن أن يكون "بشأن تفسير المعاهدة أو تطبيقها"، وهو النوع الوحيد من النزاعات التي تخول المادة 22 من الاتفاقية اختصاص النظر فيه للمحكمة (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 201). وعليه فإن الأنواع الأخرى من النزاعات ، بما فيها تلك المتعلقة بالسلامة الاقليمية والنزاع المسلح وما إلى ذلك، لا تكون مشمولة ببند الاختصاص الوارد في الاتفاقية.

المطلب الثالث: استيفاء الشروط المسبقة الواردة في المادة 22 من الاتفاقية

على غرار بنود التحكيم المماثلة للمادة 22 من الاتفاقية، تفرض هذه الأخيرة شروطا مسبقة يتعين على الدول الأطراف استيفاؤها قبل اللجوء إلى المحكمة. وهي مسألة يمكن استخلاصها بكل بساطة من أحكام المادة 22 سابقة الذكر، التي توحي في معناها العادي، أن عبارة "أي نزاع ... تتعذر تسويته بالمفاوضة أو الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية"، تضع شروطا مسبقة يتعين استيفاؤها

قبل عرض النزاع على المحكمة. وعليه فإن المحكمة يجب أن تكون مقتنعة بأن الشروط المسبقة المنصوص عليها في المادة 22 من الاتفاقية قد تم استيفاؤها قبل أن يكون بإمكانها ممارسة اختصاصها.

وفي حكمها المتعلق بقضية تطبيق الاتفاقية بين جورجيا والاتحاد الروسي الصادر في 01 أفريل 2011، عمدت المحكمة إلى تحديد المعنى البسيط للعبارات المستخدمة في المادة 22 من الاتفاقية بغية التحقق مما إذا كانت هذه المادة تتضمن شروطا مسبقة يتعين استيفاؤها قبل اللجوء إلى المحكمة. غير أنها أشارت قبل ذلك إلى أن عبارات من قبيل "شرط"، و"شرط مسبق"، و"سابق شرط"، و"شرط تمهيدي" تستخدم أحيانا على سبيل المفردات المترادفة، وأحيانا أخرى بصفتها مفردات متباينة في معناها. وليس ثمة فرق في جوهر هذه العبارات فيما عدا أن لفظ "شرط"، عندما لا يكون مقيدا، يمكن أن يشمل، بالإضافة إلى الشرط المسبق، شروطا أخرى يتعين استيفاؤها في آن واحد أو في فترة لاحقة لحدث. و إذا كانت المقتضيات الاجرائية للمادة 22 شروطا سابقة لعرض النزاع على المحكمة حتى عندما لا يكون اللفظ مقيدا بعنصر زمني (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 205).

أما فيما يتعلق بتحديد المعنى العادي للعبارات المستخدمة في المادة 22 من الاتفاقية فلاحظت أن هذه الأخيرة تقيد حق عرض "نزاع" على المحكمة بعبارة "تتعذر تسويته" بوسائل الحل السلمي المنصوص عليها فيها. وأنه لا بد من إعمال تلك العبارات. وستصبح عبارة رئيسية في هذه الأحكام عديمة الأثر إن فسرت المادة 22 من الاتفاقية لتعني، أن كل ما يلزم، في الواقع، هو أن لا يكون النزاع قد حل (عن طريق المفاوضات أو الاجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية).

ثم أشارت المحكمة إلى أن العبارة سالفة الذكر قد وردت في النص الفرنسي بصيغة المستقبل، في حين وردت في النص الإنجليزي بصيغة المضارع. ولاحظت بأن استخدام صيغة المستقبل يرسخ كثيرا فكرة توحي بأن إجراءً سابقا (محاولة تسوية النزاع) لا بد وأن يكون قد تم قبل اللجوء إلى إجراء آخر (الاحالة على المحكمة). وأن النصوص الثلاثة الأخرى ذات الحجية للاتفاقية، أي النصوص الصينية والروسية والإسبانية، لا تتعارض مع هذا التفسير. وأضافت المحكمة أن الأعمال التحضيرية للاتفاقية لا توحي باستنتاج مختلف عما توصلت إليه المحكمة من خلال الأسلوب الرئيسي لتفسير المعنى العادي (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 205، 206).

واستشهدت المحكمة ببنود التحكيم المماثلة الأخرى التي تخول الاختصاص لها وللهيئات القضائية الأخرى، مشيرة إلى أنه من المألوف أن تشير إلى المفاوضات قبل اللجوء إليها (عبد الحسين الربيعي، 2015، صفحة 440). واستطردت المحكمة بالقول أن اللجوء إلى المفاوضات يقوم بثلاث وظائف مستقلة. ففي المقام الأول، يشعر الدولة المدعى عليها بوجود نزاع، ويحدد نطاق النزاع وموضوعه. ولقد كانت المحكمة الدائمة للعدل الدولي مدركة للمسألة عندما صرحت في قضية مافروماتيس فلسطين: "أنه قبل أن يكون نزاع ما موضوع إجراء في القانون، ينبغي أن يكون موضوعه قد حدد بوضوح بوسائل المفاوضات الدبلوماسية". وفي المقام الثاني، يشجع الطرفين على السعي إلى تسوية نزاعهما بالتراضي، مما يغني عن اللجوء إلى التقاضي الملزم عن طريق طرف ثالث. وفي المقام الثالث، يؤدي اللجوء المسبق للمفاوضات أو

الأساليب الأخرى لتسوية المنازعات وظيفة هامة في تبيان حدود الرضا الذي تبديه الدول (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 205).

وفي معرض تحديد ما يشكل مفاوضات، لم يختلف نهج المحكمة عن المفهوم المتفق عليه في الفقه والعمل الدوليين (عبد الحسين الربيعي، 2015، صفحة 440)، حيث ذكرت المحكمة أن المفاوضات مستقلة عن الاحتجاج أو المنازعة. فهي تنطوي على أكثر من مجرد معارضة آراء قانونية أو مصالح بين الطرفين، أو وجود سلسلة من الاتهامات والطعون، أو حتى تبادل المطالبات والمطالبات المضادة المتعارضة مباشرة. وبذلك يختلف مفهوم "المفاوضات" عن "المنازعة" ويتطلب على الأقل قيام أحد الأطراف المتنازعة ببذل محاولة حقيقية بغرض الشروع في مناقشات مع الطرف المنازع الآخر، بغية حل النزاع. ولأن موضوع المنازعة يجب أن يكون بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها كما رأينا سابقا، فإن جوهر المفاوضة يجب أن يتعلق بدوره بموضوع المعاهدة المتضمنة لبند الاختصاص، وهي هنا الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

غير أن المحكمة أكدت أن بذل تلك المحاولة للتفاوض لا تشترط بالضرورة التوصل إلى اتفاق فعلي بين الأطراف المتنازعة. وأضافت أنه من الواضح، في غياب دليل على بذل محاولة حقيقية للتفاوض، أن الشرط المسبق للتفاوض لا يستوفى. غير أنه عندما تبذل محاولة للتفاوض أو يشرع في التفاوض، فإنه يتبين بجلاء من اجتهاد هذه المحكمة أن الشرط المسبق الموجب للتفاوض لا يستوفى إلا عندما تفشل المفاوضات، أو تصبح غير مجدية أو تواجه مأزقا.

أما ما يتعلق بالشرط المسبق الثاني المنصوص عليه في المادة 22 من الاتفاقية فيتمثل في "الاجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية"، فلم يتح للمحكمة فرصة من أجل بيان طبيعته والنظر في شكله وجوهره الملائمين سوى في أحدث اجتهاد لها في حكمها المتعلق بقضية تطبيق الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الارهاب والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بين أوكرانيا والاتحاد الروسي الصادر في 08 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، حيث استعرضت المحكمة تقييما لما يشكل ماهية "الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية"، وتحديد إلى أي مدى ينبغي السعي إليها قبل أن يجوز القول بأن الشرط المسبق الموجب لهذه الإجراءات قد استوفي. ورأت المحكمة أن "المفاوضات" و"الاجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية" هما وسيلتان لتحقيق الغرض نفسه وهو تسوية النزاعات بين الدول الأطراف بالتراضي. وفي معرض تحديدها لما يشكل إجراءات تحت وصاية لجنة القضاء على التمييز العنصري، ذكرت المحكمة أن هذه الاجراءات تتم وفقا لأحكام المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (Arrêt du 8 novembre 2019, p. 40).

وفي هذا الخصوص تنص الفقرة الأولى من المادة 11 من الاتفاقية على ما يلي: " إذا اعتبرت دولة طرف أن دولة طرفا أخرى لا تضع أحكام هذه الاتفاقية موضع التنفيذ، كان لها أن تلفت نظر اللجنة إلى ذلك. وتقوم اللجنة حينئذ بإحالة رسالة لفت النظر إلى الدولة الطرف المعنية. وتقوم الدولة المرسل إليها بموافاة اللجنة كتابيا، في غضون ثلاثة أشهر، بالإيضاحات أو البيانات اللازمة لجلاء المسألة مع الإشارة

عند الاقتضاء إلى أية تدابير ربما تكون قد اتخذتها لتدارك الأمر. في حين تنص الفقرة الثانية من نفس المادة على ما يلي: "عند تعذر تسوية المسألة تسوية مرضية لكلا الطرفين إما عن طريق المفاوضات الثنائية وإما بأي إجراء آخر متاح لهما، خلال ستة أشهر من بعد تلقي الدولة المرسل إليها للرسالة الأولى، يكون لأي من الدولتين حق إحالة المسألة مرة أخري إلى اللجنة بإشعار ترسله إليها كما ترسله إلى الدولة الأخرى".

وعملا بأحكام الفقرة الأولى (أ) من المادة 12 فإنه : "يقوم رئيس اللجنة، بعد حصولها على جميع المعلومات التي تراها لازمة وقيامها بتدقيقها ومقارنتها، بتعيين هيئة توفيق خاصة تتألف من خمسة أشخاص يجوز أن يكونوا من أعضاء اللجنة أو من غير أعضائها. ويتم تعيين أعضاء الهيئة بموافقة طرفي النزاع بالإجماع، وتتاح للدولتين المعنيتين الإفادة من مساعيها الحميدة بغية الوصول إلى حل ودي للمسألة على أساس احترام هذه الاتفاقية".

في حين تنص الفقرة الأولى من المادة 13 على أنه: "متى استنفدت الهيئة النظر في المسألة، تقوم بإعداد تقرير تقدمه إلى رئيس اللجنة، يتضمن النتائج التي توصلت إليها بشأن جميع المسائل الوقائعية المتصلة بالنزاع بين الطرفين، ويضم التوصيات التي تراها ملائمة لحل النزاع حلا وديا". أما الفقرة الثانية من ذات المادة فتنص على أنه: "يقوم رئيس اللجنة بإرسال تقرير الهيئة إلى كل دولة من الدولتين الطرفين في النزاع. وتقوم كل منهما، في غضون ثلاثة أشهر، بإعلام رئيس اللجنة بقبولها أو عدم قبولها للتوصيات الواردة في تقرير الهيئة".

وتلاحظ المحكمة أن جميع المنصوص المذكورة أعلاه تشير بوضوح إلى أن الغرض من الإجراءات المنصوص عليها في المادة 22 من الاتفاقية هو السماح للدول الأطراف المتنازعة بالتوصل إلى تسوية مرضية لنزاعاتها. وعليه فإن ما يشكل "الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية"، وفقا لرأي المحكمة، هو تلك الإجراءات التي تستهدف تحقيق تسوية ودية مرضية لأطرافها تحت رعاية لجنة القضاء على التمييز العنصري (Arrêt du 8 novembre 2019, pp. 40-41).

وفيما يتعلق بما إذا كانت القاعدة الإجرائية المتعلقة "باستنفاذ سبل الانتصاف المحلية" تدخل ضمن ما يشكل "الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية"، ذهبت محكمة العدل الدولية إلى أن مجال تطبيق هذه القاعدة، بموجب قواعد القانون الدولي العرفي، تكون عندما تقدم الدولة مطالبة أو دعوى نيابة عن واحد أو أكثر من مواطنيها. أما إذا كانت المسألة متعلقة "بسلوك أو ممارسات نمطية ممنهجة ومستمرة" ضد عدد غير محدد من السكان أو الأشخاص المنتمين إلى عرق أو أصل قومي أو إثني، فإن القاعدة الإجرائية المتعلقة "باستنفاذ سبل الانتصاف المحلية" لا تنطبق في هذه الحالة. وبهذا المعنى فإن هذه القاعدة لا تدخل، وفقا لرأي المحكمة، ضمن ما يشكل "الاجراءات المنصوص عليها صراحة في الاتفاقية"، وهي بالتالي لا تشكل شروطا مسبقة يستلزم استيفاؤها قبل اللجوء إلى المحكمة بمفهوم المادة 22 من الاتفاقية سابقة الذكر (Arrêt du 8 novembre 2019, pp. 45-46).

ومع أن المحكمة ترددت في ثلاث مناسبات في الاجابة عن سؤال حول ما إذا كان الشرطان المسبقان يتعين استيفاؤهما بالتخيير أو الجمع بينهما، غير أنها عادت لتقطع الشك باليقين في حكمها السابق، حيث خلصت إلى أن تطبيق قواعد القانون الدولي العرفي فيما يتعلق بتفسير المعاهدات يفيد بأن المعنى الوظيفي للفظة "أو" في عبارة "لا يمكن تسويته بالمفاوضة أو الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية" إنما ينبغي تفسيره وفقا لسياق نص المادة والقصد منه. "فالمفاوضات" و"الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية" يشكلان وسيلتين لتحقيق الغرض نفسه كما سبق وذكرت المحكمة. فالتفسير الذي يفرض أن تستوفى الشروط المسبقة مجتمعة لا يتماشى مع السياق الحقيقي للمادة المذكورة والغرض منها وهو القضاء على جميع أشكال التميز العنصري بشكل فعال وسريع. واستخلصت المحكمة هذا الهدف من مجموعة من العبارات الواردة في الديباجة والمواد 02 و04 و07 من الاتفاقية، على غرار عبارات "دون تأخير" و"تدابير فورية وفعالة" و"التدابير الفورية الإيجابية" و"السريعة". ولا شك أن تحقيق هذا الهدف سيكون أكثر صعوبة فيما لو تم افتراض أن استيفاء الشروط المسبقة المنصوص عليها في المادة 22 يجب أن تكون مجتمعة. وخلصت المحكمة إلى أنها ليست في حاجة إلى الرجوع إلى الأعمال التحضيرية للوصول إلى نتيجة مفادها أن الشروط الواردة في المادة 22 من الإتفاقية لا يمكن أن يكون القصد قد انصرف إلى اعمالها كشروط تستوفى مجتمعة. (Arrêt du 8 novembre 2019, pp. 40-41).

المبحث الثاني

الممارسة العملية لمحكمة العدل الدولية في تفسير أو تطبيق أحكام الاتفاقية

بعد أن دخلت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التميز العنصري حيز النفاذ في 4 كانون الثاني/يناير 1969، كان لا بد للممارسة العملية أن تكشف مجموعة من التحديات الجديدة التي تواجهها العلاقة التي تربط بين هذه الاتفاقية والمحكمة. ومع أن الدول الأطراف في الاتفاقية تأخرت في اللجوء إلى المحكمة لما يناهز 40 سنة من دخولها حيز النفاذ، إذا ما استثنينا القضية المتعلقة بالأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو بين جمهورية الكونغو ورواندا سنة 2002 التي رفضت المحكمة النظر فيها استنادا لبند الاختصاص الوارد في المادة 22 من الاتفاقية، فإن القضايا المحالة عليها، على قلتها، حيث لم يتجاوز عددها ثلاث قضايا فقط حتى كتابة هاته السطور، قدمت إرشادات مفيدة فيما يتعلق بتفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها. وفي هذا الصدد كانت المحكمة على موعد مع أول قضية تعالج هذه المسألة بشكل مباشر بين جورجيا والاتحاد الروسي سنة 2008 (مطلب أول)، ثم تلتها بعد ذلك دعوى ثانية قدمتها أوكرانيا سنة 2017 ضد الاتحاد الروسي في القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التميز العنصري (مطلب ثان)، وأخيرا الدعوى التي رفعتها قطر ضد الإمارات العربية المتحدة سنة 2018 والمتعلقة بتطبيق ذات الاتفاقية أيضا (مطلب ثالث). وهو ما سنعالجه من خلال المطالب الثلاثة الموالية:

المطلب الأول: القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين جورجيا والاتحاد الروسي سنة 2008

في 12 آب/ أغسطس 2008 أودعت جورجيا أول طلب ترفع فيه دعوى ضد الاتحاد الروسي على ما ادعته من انتهاكات للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وفي هذا الطلب تحاج جورجيا، في جملة أمور، بأن الاتحاد الروسي قد قام، بواسطة هيئاته ووكلائه، وبواسطة القوات الانفصالية الأوسيتية الجنوبية والأبخازية التي هي تحت إدارته وسيطرته، بممارسة ورعاية ودعم التمييز العنصري عن طريق توجيه الاعتداءات والطرد الجماعي التي تعرض لها من هم من عرق جورجي، وغيرهم من المجموعات العرقية الأخرى، في منطقتي أوسيتيا الجنوبية وأبخازيا من جمهورية جورجيا. (Thornberry, 2016, p. 475).

وفي 15 تشرين الأول/ أكتوبر 2008 أصدرت المحكمة أول أمر باتخاذ تدابير مؤقتة قدمته جورجيا في ذات القضية ألزمت فيه كلا الطرفين بالامتناع عن اتخاذ أي فعل أو اجراء يمكن أن يضر بحقوقهما وفقا لأحكام الاتفاقية أو يمكن أن يفاقم الخلاف أو يوسعه. في حين بتت المحكمة في القضية بعدم الاختصاص عندما قبلت الدفع الابتدائي الثاني الذي قدمه الاتحاد الروسي في حكمها الصادر في 01 نيسان/ أفريل 2011.

وفي هذا الصدد كان واجبا على المحكمة التثبت من توافر عدد من الشروط، أثارت روسيا عددا منها في شكل دفوع ابتدائية، قبل أن تصل إلى هذه النتيجة. ويتعلق أولها باختصاص المحكمة على أساس بند الاختصاص في المادة 22 من الاتفاقية. في حين يستلزم الثاني التأكد من وجود نزاع بين دولتين أو أكثر بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها. وأخيرا مراعاة استيفاء الشروط المسبقة الواردة في المادة 22 من الاتفاقية.

وفي حين لم تجد المحكمة صعوبة في التأكد من توافر الشرط الأول حيث دخلت الاتفاقية حيز النفاذ بين الطرفين في 02 تموز/يوليه 1999، فقد تناولت المحكمة الأدلة التي أدلى بها الطرفان لتقرير ما إذا كانت تُثبت، حسبما تدعيه جورجيا، أنه كان لها نزاع مع الاتحاد الروسي فيما يتعلق بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها، وقت إيداعها للعريضة، في 12 آب/أغسطس 2008. وقد كانت المحكمة مدعوة أن تقرر ما إذا كانت المستندات تثبت خلافاً بشأن مسألة في القانون أو في الواقع بين الدولتين؛ وما إذا كان الخلاف يتعلق بـ "تفسير الاتفاقية أو تطبيقها" حسبما تشترطه المادة 22 منها؛ وما إذا كان الخلاف قائماً في تاريخ تقديم العريضة. وفي هذا الصدد، يلزمها أن تقرر ما إذا كانت جورجيا قد قدمت مطالبة من هذا القبيل وما إذا كان الاتحاد الروسي يعارضها إيجابا مما ينتج عنه نزاع بينهما بمفهوم المادة 22 من الاتفاقية. (Thornberry, 2016, p. 475).

وقد لاحظت المحكمة أنه إذا كانت ادعاءات جورجيا في الفترة من 09 إلى 12 آب/أغسطس 2008 هي بالدرجة الأولى ادعاءات بشأن ما زعم من استخدام غير مشروع للقوة، فإنها تشير صراحة أيضاً إلى قيام القوات الروسية بالتطهير العرقي وهذه ادعاءات وجهت ضد الاتحاد الروسي مباشرة وليست ضد طرف من أطراف النزاعات السابقة، وقد رفضها الاتحاد الروسي. وعلاوة على ذلك، لاحظت المحكمة أن

الأفعال التي تدعي جورجيا وقوعها يمكن أن تتعارض مع الحقوق التي تنص عليها الاتفاقية، حتى ولو كان من الممكن أن تكون بعض هذه الأفعال المدعى وقوعها مشمولة بقواعد أخرى من قواعد القانون الدولي، بما فيها القانون الإنساني. وتعتقد المحكمة أن هذا يكفي لتقرير وجود نزاع بين الطرفين يمكن أن تشمله أحكام الاتفاقية. واستنتجت المحكمة أن البيانات المتبادلة بين الممثلين الجورجي والروسي في مجلس الأمن في 10 آب/أغسطس، 2008 وادعاءات رئيس جورجيا في 09 و11 آب/ أغسطس ورد وزير خارجية روسيا في 12 آب/ أغسطس تثبت أنه إلى غاية ذلك اليوم، أي يوم تقديم جورجيا لعريضتها، كان ثمة نزاع قائم بين جورجيا والاتحاد الروسي بشأن تقيد هذا الأخير بالتزاماته بموجب الاتفاقية التي استظهرت بها جورجيا في هذه القضية. وبناء عليه، فإن الدفع الابتدائي الأول للاتحاد الروسي مرفوض. (Thornberry, 2016, p. 475).

أما ما يتعلق بالشرط الأخير فقد ورد في الدفع الابتدائي الثاني للاتحاد الروسي عندما ادعى استناداً إليه بأن جورجيا ممنوعة من اللجوء إلى المحكمة لأنها لم تستوف شرطين إجرائيين واردين في المادة 22 من الاتفاقية، وهما المفاوضات والرجوع إلى الإجراءات المنصوص عليها صراحة في الاتفاقية.

وقد لاحظت المحكمة أن موضوع التطهير العرقي لم يصبح موضوع مفاوضات حقيقية أو محاولات للتفاوض بين الطرفين ورأت أنه رغم أن الادعاءات والادعاءات المضادة بالتطهير العرقي قد تثبت قيام نزاع بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها، فإنها لا تشكل محاولات للتفاوض من جانب أي طرف من الطرفين.

ومع أن المحكمة أشارت إلى نبرة بعض الملاحظات التي أبداها وزير خارجية الاتحاد الروسي في حق الرئيس الجورجي ساكاشفيلي، عندما أبدى منه استياءه وصرح بأنه "لا يعتقد أن روسيا سيكون لها مزاج ليس فقط للتفاوض مع السيد ساكاشفيلي، بل حتى للحديث إليه". غير أن المحكمة رأت، في الوقت نفسه، أن موضوع هذه المفاوضات لم يكن هو تقيد الاتحاد الروسي بالتزاماته المتعلقة بالقضاء على التمييز العنصري. ولذلك، فإنه بصرف النظر عن بيانات الاتحاد الروسي الغامضة وربما المتضاربة بشأن موضوع المفاوضات مع جورجيا ككل، والرئيس ساكاشفيلي شخصياً، فإن هذه المفاوضات لم تكن تتعلق بمسائل ذات صلة بالاتفاقية. وبالتالي، فإن مسألة ما إذا كان الاتحاد الروسي يرغب في إنهاء المفاوضات مع جورجيا بشأن مسألة النزاع المسلح أو كان يرغب في مواصلتها مسألة لا يعتد بها في هذه القضية بالنسبة للمحكمة. وبالتالي، فإن ملاحظات رئيس الاتحاد الروسي ووزير خارجيته بشأن آفاق المفاوضات مع رئيس جورجيا لم تنه إمكانية إجراء مفاوضات بشأن أمور متعلقة بالاتفاقية، لأن تلك المفاوضات لم يُسع إليها حقيقة أو تحديدا.

وتعذر على المحكمة بالتالي أن تقر استنتاج جورجيا عندما ادعت أن "رفض روسيا التفاوض مع جورجيا في غمرة حملة التطهير العرقي التي تقــوم بها، ويومين قبل إيداع العريضة كاف لتخويل المحكمة اختصاصاً بموجب المادة 22". واستنتجت المحكمة أن الوقائع الواردة في السجل تثبت أن جورجيا لم تحاول، في الفترة من 09 إلى 12آب/أغسطس 2008، التفاوض بشأن المسائل المتعلقة بالاتفاقية مع

الاتحاد الروسي. وبالتالي، فإن جورجيا والاتحاد الروسي لم يجريا مفاوضات بشأن تقيد هذا الأخير بالتزاماته الجوهرية بموجب الاتفاقية (Thornberry, 2016, pp. 479-480).

وقد لاحظت المحكمة أن جورجيا لم تدّع، قبل عرضها النزاع على المحكمة، أنها استخدمت، أو حاولت استخدام طريقة أخرى من طرائق حل النزاعات الواردة في المادة 22، أي الإجراءات المنصوص عليها صراحة في الاتفاقية. ونظراً للاستنتاج الذي توصلت إليه المحكمة، والذي يفيد بأنه بموجب المادة 22 من الاتفاقية، تشكل المفاوضات والإجراءات المنصوص عليها صراحة في الاتفاقية شروطاً مسبقة لممارسة اختصاصها، ونظراً للاستنتاج الوقائعي الذي يفيد بأن جورجيا لم تحاول استخدام أي طريقة من هاتين الطريقتين لتسوية المنازعات، فإن المحكمة ليست بحاجة إلى بحث ما إذا كان الشرطان المسبقان يتعين استيفاؤهما بالتخيير أو بالجمع بينهما. وبناء عليه، تستنتج المحكمة أن أيّا من الشرطين الواردين في المادة 22 لم يستوف، ولذلك لا يمكن أن تكون المادة 22 من الاتفاقية أساساً لإقامة اختصاص المحكمة في هذه القضية. وبناء عليه، يُؤيد الدفع الابتدائي الثاني للاتحاد الروسي. واستنتجت المحكمة، بالتالي، أنه ليس من المطلوب النظر ولا البت في الدفوع الأخرى المتعلقة باختصاصها والتي أثارها الطرف المدعى عليه وأنه لا يمكن الانتقال بالقضية إلى مرحلة الجوهر. (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 208).

وبهذا الحكم تكون المحكمة قد فوتت على نفسها الفرصة في أن تقرر، في مرحلة الجوهر اللاحقة احتمالاً، ما إذا كانت الأحداث المشار إليها في الشكوى المودعة لديها، والتي تسببت في العديد من الضحايا، تندرج في نطاق الأحكام ذات الصلة من الاتفاقية.

ومع أن المحكمة رفضت النظر في الدفع الثالث للاتحاد الروسي الذي يدعي فيه أن ما ادعي من تصرف غير مشروع قد حدث خارج إقليمه وبالتالي ليس للمحكمة اختصاص من حيث المكان للنظر في القضية. فقد لاحظت المحكمة في أمرها الصادر في 15 تشرين الأول/أكتوبر 2008 أن الاتفاقية لا تتضمن أي تقييد ذي طبيعة عامة يتصل بتطبيقها الإقليمي ولاحظت كذلك، بصفة خاصة، أنه لا المادة 02 ولا المادة 05 من الاتفاقية تتضمن تحديداً إقليمياً بالذات ومن ثم وصلت المحكمة إلى أنه يبدو أن أحكام الاتفاقية هذه تنطبق عموماً شأنها شأن أحكام الصكوك الأخرى ذات الطبيعة نفسها، على أفعال الدولة الطرف عندما تتصرف خارج إقليمها.

أما ما يتعلق بالدفع الأخير الذي أشار فيه الاتحاد الروسي، إلى أن كل ما يمكن أن يكون للمحكمة من اختصاص محدود من حيث الزمان بالأحداث التي وقت بعد بدء نفاذ الاتفاقية بين الطرفين، أي في 02 تموز/يوليه 1999، فلا يثير الكثير من الاشكاليات رغم أن المحكمة رفضت النظر فيه. ذلك أنها أجابت على هذا السؤال ضمنا عند نظرها في الدفع الأول المرتبط بمعالجة الادلة المتعلقة بوجود نزاع بين الطرفين، حيث ميزت المحكمة بين الوثائق والبيانات الصادرة قبل أن تصبح جورجيا طرفاً في الاتفاقية وتلك الصادرة بعد أن أصبحت طرفاً فيها.

ليبقى السؤال الأكثر أهمية مفتوحا على كل الاحتمالات، ألا وهو السؤال المتعلق ببحث ما إذا كان الشرطان المسبقان يتعين استيفاؤهما بالتخيير أو بالجمع بينهما؟ خصوصا في ظل اتهام المحكمة من طرف بعض قضاتها بفرض عتبة عالية جدا تمعن في الشكلانية وتجافي أحدث اجتهاد لها في هذا الخصوص.

المطلب الثاني: القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين أوكرانيا والاتحاد الروسي سنة 2017

تعود وقائع القضية إلى 16 كانون الثاني/ يناير 2017، عندما قدمت حكومة أوكرانيا إلى قلم المحكمة طلبا برفع دعوى ضد الاتحاد الروسي بشأن انتهاكات مزعومة من قبل الأخير لالتزاماته بموجب الاتفاقية الدولية المتعلقة بقمع تمويل الإرهاب والاتفاقية الدولية بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

ولأن موضوع هذه الدراسة مرتبط بالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري فسنكتفي بعرض الجوانب المتعلقة بهذه الاتفاقية ضمن قرار المحكمة فقط. وفي هذا الخصوص تحاج أوكرانيا، في جملة أمور، بأن الاتحاد الروسي قد قام، بواسطة هيئاته ووكلائه والأشخاص والكيانات التي تمارس عناصر من السلطة العامة، وكذا سلطاتها الواقعية التي تدير الاحتلال الروسي غير الشرعي في شبة جزيرة القرم، بانتهاك التزاماته بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وذلك عن طريق جملة أمور من بينها، إخضاع تتار القرم والأشخاص الذين هم من عرق أوكراني في شبه جزيرة القرم بشكل منهجي للتمييز وسوء المعاملة، كجزء من سياسة الدولة للإبادة الثقافية للجماعات المحرومة التي يُنظر إليها على أنها معارضة لنظام الاحتلال؛ وكذا حرمان تتار القرم والأشخاص الذين هم من عرق أوكراني من إمكانية تلقي التعليم بلغتهم ومؤسساتهم التعليمية...الخ.

وفي 19 نيسان/أبريل 2017 أصدرت المحكمة أمرا باتخاذ تدابير مؤقتة قدمته أوكرانيا ألزمت فيه الاتحاد الروسي بالوفاء بجميع التزاماته في شبه جزيرة القرم بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، بما في ذلك ضمان توفير التعليم باللغة الاوكرانية. كما ألزمت كلا الطرفين بالامتناع عن اتخاذ أي فعل أو اجراء يمكن أن يضر بحقوقهما وفقا لأحكام الاتفاقية أو يمكن أن يفاقم الخلاف أو يوسعه. في حين بتت المحكمة في القضية بقبول الاختصاص في أحدث قرار لها عندما رفضت جميع الدفوع الابتدائية التي قدمها الاتحاد الروسي في حكمها الصادر في 08 تشرين الثاني/نوفمبر 2019.

ولأنه كان على المحكمة التثبت من توافر الشروط المنصوص عليها في المادة 22 من الاتفاقية سابقة الذكر، لم تجد المحكمة صعوبة في التأكد من توافر الشرطين الأول والثاني، حيث دخلت الاتفاقية حيز النفاذ فيما بين الطرفين في 20 نيسان/ أبريل 1989. في حين لم يشكل الشرط المتعلق بالتأكد من وجود نزاع بين دولتين أو أكثر أولوية للاتحاد الروسي في دفوعه سوى فيما يتعلق بشقه الأخير الذي يستلزم استنادا إلى شروط المادة 22 من الاتفاقية، أن يكون النزاع "بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها". وفي هذا الصدد قدم الاتحاد الروسي اعتراضات شبيهة بتلك التي قدمها في قضيته ضد جورجيا سنة 2008، غير أنه أدرك لاحقا أن هذا الدفع الذي سبق للمحكمة أن رفضته في قضيته الأولى سوف لن يكون ذي جدوى مرة أخرى، لتعلن المحكمة في حكمها الأخير أن الطرفين قد اتفقا على أن تتار القرم

والأشخاص الذين هم من عرق أوكراني في شبه جزيرة القرم يشكلون مجموعات عرقية محمية بموجب الاتفاقية.

ليركز الاتحاد الروسي كافة جهوده على الدفع المتعلق بالشرط الاخير الذي يستلزم استيفاء الشروط المسبقة الواردة في المادة 22 من الاتفاقية قبل اللجوء إلى المحكمة. ويحاج الاتحاد الروسي بأن استيفاء هذه الشروط لم يتحقق لسببين أولهما يتعلق بضرورة استيفاء تلك الشروط بالجمع بينهما وليس على سبيل التخيير وأن عدم استيفاء أحدهما من طرف المدعي يحرمه من حقه في اللجوء إلى المحكمة وهو ما لم يحدث في قضية الحال. أما السبب الثاني فيتعلق بما إذا كان المدعي قد راعى قبل لجوئه إلى المحكمة القاعدة الاجرائية المتعلقة "باستنفاذ سبل الانتصاف المحلية" التي تدخل ضمن ما يشكل "الاجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية" أم لا؟

ومع أن المحكمة ترددت في ثلاث مناسبات سابقة في الإجابة على السؤال الأول، غير أنها عادت لتقطع الشك باليقين في هذا الحكم، حيث خلصت إلى أن تطبيق قواعد القانون الدولي العرفي فيما يتعلق بتفسير المعاهدات يفيد بأن المعنى الوظيفي للفظة "أو" في عبارة "لا يمكن تسويته بالمفاوضة أو الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية" ينبغي تفسيره وفقا لسياقها والقصد منها، "فالمفاوضات" و"الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية" يشكلان وسيلتين لتحقيق الغرض نفسه كما سبق وذكرت المحكمة. فالتفسير الذي يفرض أن تستوفى الشروط المسبقة مجتمعة لا يتماشى مع السياق الحقيقي للمادة المذكورة والغرض منها وهو القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بشكل فعال وسريع.

واستخلصت المحكمة هذا الهدف من مجموعة من العبارات الواردة في الديباجة والمواد 02، 04 و07 من الاتفاقية، على غرار عبارات "دون تأخير" و"تدابير فورية وفعالة" و"التدابير الفورية الايجابية" و"السريعة" وعبارات أو مصطلحات أخرى تصب في نفس المعنى. ولا شك أن تحقيق هذا الهدف سيكون أكثر صعوبة فيما لو تم افتراض أن استيفاء الشروط المسبقة المنصوص عليها في المادة 22 يجب أن تكون مجتمعة. وخلصت المحكمة إلى أنها ليست في حاجة إلى الرجوع إلى الأعمال التحضيرية للوصول إلى نتيجة مفادها أن الشروط الواردة في المادة 22 من الاتفاقية لا يمكن أن يكون القصد قد انصرف إلى أعمالها كشروط تستوفى مجتمعة (Arrêt du 8 novembre 2019, pp. 40-41).

أما ما يتعلق بالسؤال الثاني المرتبط بما إذا كانت القاعدة الإجرائية المتعلقة "باستنفاذ سبل الانتصاف المحلية" تدخل ضمن ما يشكل "الإجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية"، ذهبت المحكمة إلى أن مجال تطبيق هذه القاعدة، بموجب قواعد القانون الدولي العرفي، تكون عندما تقدم الدولة مطالبة أو دعوى نيابة عن واحد أو أكثر من مواطنيها. أما إذا كانت المسألة متعلقة "بسلوك أو ممارسات نمطية ممنهجة ومستمرة" ضد عدد غير محدد من السكان أو الأشخاص المنتمين إلى عرق أو أصل قومي أو إثني، فإن القاعدة الإجرائية المتعلقة "باستنفاد سبل الانتصاف المحلية" لا تنطبق في هذه الحالة. وبهذا المعنى فإن هذه القاعدة لا تدخل، وفقا لرأي المحكمة، ضمن ما يشكل "الإجراءات

المنصوص عليها صراحة في الاتفاقية"، وهي بالتالي، لا تشكل شروطا مسبقة يستلزم استيفاؤها قبل اللجوء إلى المحكمة بمفهوم المادة 22 من الاتفاقية سابقة الذكر (Arrêt du 8 novembre 2019, pp. 45-46).

وبهذا تكون المحكمة قد بتت في القضية بقبول الاختصاص في أحدث قرار لها عندما رفضت جميع الدفوع الابتدائية التي قدمها الاتحاد الروسي في حكمها الصادر في 08 تشرين الثاني/نوفمبر 2019. وهو ما يعد، دون أدنى شك، سابقة قضائية في تاريخ المحكمة، إذ يعد هذا الحكم الأول من نوعه فيما يتعلق بتوضيح حدود وطبيعة العلاقة بين الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة من جهة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري كأحد أهم الاتفاقيات الدولية في مجال حقوق الانسان من جهة ثانية. ولا شك أن الانتقال في هذه القضية إلى مرحلة الجوهر سيزيح اللبس عن الكثير من المسائل الغامضة ويجيب عن بعض الإشكاليات التي لا تزال عالقة، الأمر الذي من شأنه أن يوفر ارشادا جوهريا قد تهتدي إليه الدول في قضايا أخرى مشابهة على غرار القضية التي تنظرها المحكمة بين قطر والامارات العربية المتحدة.

المطلب الثالث: القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين قطر والإمارات العربية المتحدة سنة 2018

تعود وقائع القضية إلى 11 حزيران/يونيو 2018، عندما قدمت دولة قطر إلى قلم المحكمة طلبا برفع دعوى ضد الامارات العربية المتحدة بشأن انتهاكات مزعومة من قبل الأخير لالتزاماته بموجب الاتفاقية الدولية بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وذلك على خلفية الطرد الجماعي للقطريين المتواجدين داخل الاقليم الاماراتي، ومنحهم 14 يوما فقط للمغادرة، وحظر على القطريين الدخول إليها أو المرور عبرها، واغلاق دون قطر والقطريين مجالها الجوي وموانئها، والتدخل في العقارات المملوكة للقطريين والقيام بالتمييز ضد الطلاب القطريين الذين يتلقون تعليمهم فيها. كما تزعم قطر، من بين جملة من الأمور الأخرى، أن الإمارات قد جرّمت أي خطاب يُنظر إليه على أنه «دعم» لقطر، وقامت بإغلاق مكاتب قناة الجزيرة لديها، وحظرت الدخول إلى المحطات والمواقع الإلكترونية القطرية.

وتدَّعي قطر أن هذه التدابير والإجراءات، التي اتخذتها الامارات في 05 حزيران/ يونيو 2017، تنتهك عددًا من الحقوق، بما في ذلك الحق في الزواج واختيار الزوج حيث تم فصل الوالدين عن الأبناء والأزواج عن الزوجات وشتتت العائلات، وأنها تؤدي إلى انتهاكات للحق في حرية الرأي والتعبير، والحق في التعليم والحق في العمل، والحق في الصحة والرعاية الطبية، وأنهما يعوقان حق الشركات والأفراد القطريين في الملكية وحقهم في المساواة في المعاملة أمام المحاكم الإماراتية. (Ordonnance du 23 juillet 2018, p. 13).

وفي 23 تموز/يوليو 2018 أصدرت المحكمة أمرا باتخاذ تدابير مؤقتة قدمته قطر يلزم الامارات بالوفاء بالتزاماتها المنصوص عليها في الاتفاقية، وذلك بضمان جملة من الأمور تتمثل في:

1- لم شمل العائلات القطرية - الإماراتية التي انفصلت نتيجة التدابير المتخذة من طرف الإمارات العربية المتحدة في 05 حزيران/يونيو 2017؛ و

2- تمكين الطلاب القطريين المتأثرين بالإجراءات التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة في 05 حزيران/يونيو 2017 من إكمال دراستهم في الإمارات العربية المتحدة أو الحصول على ملفهم الأكاديمي أو الجامعي إذا كانوا يرغبون في الدراسة في مكان آخر؛ و

3- تمكين القطريين المتأثرين بالتدابير التي اتخذتها الإمارات العربية المتحدة في 05 حزيران/يونيو 2017 من الوصول إلى المحاكم والهيئات القضائية الأخرى في تلك الدولة.

كما ألزمت كلا الطرفين بالامتناع عن اتخاذ أي فعل أو اجراء يمكن أن يضر بحقوقهما وفقا لأحكام الاتفاقية أو يمكن أن يفاقم الخلاف أو يوسعه. (Ordonnance du 23 juillet 2018, pp. 31-32).

ولأن المحكمة كانت مدعوة مرة أخرى للتثبت من توافر الشروط المنصوص عليها في المادة 22 من الاتفاقية سابقة الذكر، فإنها لم تجد بذلك أي صعوبة في التأكد من توافر الشرط الأول، حيث دخلت الاتفاقية حيز النفاذ فيما بين الطرفين في 22 تموز/يوليو 1974. ومع أن الإمارات العربية المتحدة أنكرت جميع التهم الموجهة إليها في هذا الخصوص، إلا أن المحكمة استندت إلى الادعاءات المتناقضة بين الطرفين للخلوص إلى نتيجة مفادها وجود نزاع "بشأن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها" ومن ثم توافر الشرط الثاني أيضا.

أما الشرط الثالث الذي يستوجب استيفاء الشروط المسبقة الواردة في المادة 22 من الاتفاقية قبل اللجوء إلى المحكمة، فقد بتت فيه هذه الأخيرة، بوجاهة ظاهرة، في شقه الأول، ورأت أنه لم يكن هناك إمكانية لتسوية النزاع والأسئلة المثارة حوله عن طريق التفاوض وقت تقديم الطلب، مستندة في ذلك إلى الرسالة التي قدمها وزير خارجية قطر، خلال الدورة السابعة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان، إلى وزير خارجية الامارات بتاريخ 25 نيسان/ أبريل 2018، والتي أشار فيها إلى الانتهاكات المزعومة الناتجة عن التدابير التي اتخذتها دولته في 05 حزيران/ يونيو 2017، والتي صرح فيها الوزير القطري أن "هناك حاجة للدخول في مفاوضات لوضع حد لهذه الانتهاكات وآثارها خلال أسبوعين". (Ordonnance du 23 juillet 2018, p. 18).

وفي هذا الخصوص، ستكون المحكمة مدعوة للبت في سؤال أثارته الامارات العربية المتحدة في الأمر الصادر عن المحكمة في 23 تموز/يوليو 2018، عندما أشارت إلى مسألة "جدية المفاوضات". ولا يقدح في ذلك إقرار المحكمة في ذات الأمر باستيفاء هذا الشرط كما نصت عليه المادة 22 من الاتفاقية، ذلك أن تقدير "جدية المفاوضات" هي مسألة مختلفة تنظر فيها المحكمة في مرحلة الجوهر حالة بحالة كما أشارت إلى ذلك في حكمها الصادر في 01 نيسان/ أفريل 2011 في القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين جورجيا والاتحاد الروسي. حيث جاء فيه: "إن التحقق مما إذا كانت المفاوضات، باعتبارها متميزة عن مجرد الاحتجاجات أو المنازعة، قد جرت، وما إذا كانت قد فشلت أو واجهت مأزقاً، مسألتان من مسائل الجوهر

أساساً "ينظر فيها حالة بحالة". وبصرف النظر عن هذه الملاحظة، أبرز اجتهاد المحكمة المعايير العامة التي على ضوئها يتم التحقق مما إذا كانت المفاوضات قد أجريت فعلا. وفي هذا الصدد، انتهى بها الأمر إلى قبول مفهوم أقل شكلانية لما يمكن اعتباره مفاوضات وأقرت "الدبلوماسية عن طريق مؤتمر أو الدبلوماسية البرلمانية". (وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4، صفحة 207).

أما ما يتعلق بالشرط الثاني الوارد في المادة 22 من الاتفاقية، وما إذا كان القصد قد انصرف إلى اعمالهما كشروط تستوفى مجتمعة؟ وما إذا كانت القاعدة الإجرائية المتعلقة "باستنفاذ سبل الانتصاف المحلية" تدخل ضمن ما يشكل "الاجراءات المنصوص عليها صراحة في هذه الاتفاقية"؟ فهما مسألتان نحيل فيهما إلى أحدث اجتهاد للمحكمة في حكمها الصادر في 08 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، والمتعلق بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بين أوكرانيا والاتحاد الروسي كما رأينا سابقا.

وفي 30 نيسان/أبريل 2019، أثارت الإمارات دفوعا ابتدائية بشأن عدم اختصاص المحكمة وعدم مقبولية العريضة. ونتيجة لذلك، جرى تعليق اجراءات النظر في موضوع القضية. وبموجب الأمر المؤرخ في 14 حزيران/يونيو 2019، حدد رئيس المحكمة تاريخ 30 آب/أغسطس 2019 أجلا يمكن لقطر في غضونه تقديم بيان خطي بملاحظاتها واستنتاجاتها بشأن الدفوع الابتدائية التي أثارتها الإمارات. (Ordonnance du 14 juin 2019, p. 04).

وإن كان لنا من سبيل لاستباق قرار المحكمة بالرأي، فيما يتعلق بالدفوع الابتدائية التي أثارتها الإمارات، والتي لم يتح لنا بعد النظر فيها، فإنه من غير المتوقع أن تبتعد كثيرا عن تلك التي أثارتها في أمري المحكمة السابقين في 23 تموز/يوليو 2018 و14 حزيران/يونيو 2019. وإذا كانت المحكمة قد قطعت الشك باليقين عندما استبقت الاجابة على بعض تلك الدفوع في أحدث اجتهاد لها في حكمها الصادر في 08 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، والمتعلق بتطبيق الاتفاقية بين أوكرانيا والاتحاد الروسي كما أحلنا إليه سابقا، فإن عددا آخر من الأسئلة سيضع المحكمة أمام اختبارات دقيقة في مرحلتي قبول الاختصاص والجوهر معا.

ولعل من بين أبرزها، السؤال الذي أثارته الإمارات العربية المتحدة ضمن طلباتها باتخاذ تدابير مؤقتة في 22 آذار/مارس 2019، عندما ادعت بأن لها الحق في أن لا تكون مجبرة للدفاع عن نفسها في إجرائيين متوازيين للإجابة عن سؤال واحد أمام جهازين مختلفين هما المحكمة من جهة واللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من جهة ثانية. وفي هذا الخصوص أشارت قطر إلى أن هذا التدبير يحكم مسبقا على مسائل الاختصاص والمقبولية التي ينبغي البت فيها في مرحلة الدفوع الابتدائية.

ومع أن المحكمة رفضت طلب الاشارة باتخاذ تدابير مؤقتة الذي تقدمت به الامارات في أمرها الصادر في 14 حزيران/يونيو 2019، إلا أنها ذكرت بأنها عالجت هذه المشكلة في أمرها الصادر في 23 تموز/يوليو 2018 بناء على طلب قطر باتخاذ تدابير موقتة. وفي هذا السياق لاحظت المحكمة أن اللجوء إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري وكذا المفاوضات يعدان شرطان مسبقان ينبغي استيفاؤهما قبل

اللجوء إلى المحكمة من حيث المبدأ، غير أنه ليس عليها البت في هذه المسألة بشكل نهائي في هذه المرحلة من الاجراءات (Ordonnance du 14 juin 2019, pp. 08-09).

أما السؤال الثاني، الذي يبدو أقرب إلى مرحلة الجوهر، والذي أثارته الامارات في الأمر الصادر في 23 تموز/يوليو 2018، عندما أشارت إلى أن الادعاءات الوقائعية من قبل قطر لا تنطوي على تمييز "عنصري" محظور، بالمعنى المقصود في الاتفاقية، أو غيرها من الأفعال المحظورة فيها. وتجادل بأن عبارة "الأصل القومي"، على النحو المشار إليه في الفقرة 1 من المادة 1 من الاتفاقية، "مقترنة بـ" "الأصل العرقي" وأن عبارة "الأصل القومي" لا يمكن أن تشمل "الجنسية الحالية". وفي رأيهم، أن هذا التفسير واضح من المعنى العادي لنص المادة، مقروءة في السياق وفي ضوء موضوع والغرض من الاتفاقية. كما تعتبر الإمارات أن الأعمال التحضيرية تؤكد تفسيرها. وبالتالي، فإن ادعاءات قطر فيما يتعلق بالتمييز في المعاملة التي يُزعم أن القطريين ضحايا فيها على أساس وحيد "لجنسيتهم الحالية" تتجاوز نطاق الاختصاص الموضوعي للاتفاقية (Ordonnance du 23 juillet 2018, p. 14). غير أن المحكمة رأت بأنه ليس من الواجب عليها البت في هذه المسألة في هذه المرحلة من الاجراءات أيضا. ليبقى السؤال مفتوحا حول المعايير التي ستعتمدها المحكمة للإجابة على هذا السؤال، فهل ستعتمد المحكمة تفسيرا واسعا فتعتبر أن عبارة "الأصل القومي" يمكن أن تشمل "الجنسية الحالية"، أم أنها ستعتمد تفسيرا ضيقا؟ والأكيد أن الاجابة على هذا السؤال الدقيق، إذا ما أتيح للمحكمة الانتقال إلى مرحلة الجوهر، سيشكل اجتهادا قضائيا غير مسبوق في تاريخ المحكمة في مجال حقوق الانسان بشكل عام والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بشكل خاص.

الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة يمكن القول أن الإجابة على الاشكال المطروح والأسئلة المنبثقة عن الممارسة العملية للمحكمة، في كشف حدود وطبيعة العلاقة التي تربطها بالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، لا تبدو من السهولة بمكان، خصوصا مع الآثار القانونية التي قد تنجم عن اختلاف تلك الإجابة، في المراحل التي لم تفصل فيها المحكمة بعد. وقبل الخوض في أي نتائج أو توصيات لهذه الدراسة، وجب التنويه إلى أنها تنبني في جزء منها على أسس عملية انطلاقا من ممارسة المحكمة وأخرى استشرافية تستبق قرارات المحكمة في القضايا التي لم تفصل فيها بعد:

- النتائج:

لا شك أن العلاقة بين محكمة العدل الدولية والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، هي أهم علاقة خارجية أقرتها هذه الأخيرة. إذ يوفر اللجوء إلى المحكمة آلية مناسبة لتطبيق وتفسير أحكام الاتفاقية في إطار الاختصاص الالزامي للمحكمة على أساس بند الاختصاص الذي توفره المادة 22 من ذات الاتفاقية. ولا شك أن الاستفادة من هذه الآلية في مجال حقوق الانسان، يعد ميزة ذات أهمية بالغة، سواء بالنسبة للدول الأطراف أو بالنسبة للاتفاقية في حد ذاتها، إذ لا يخفى الدور الكبير الذي تلعبه المحكمة في تطبيق وتطوير قواعد ومبادئ القانون الدولي بشكل عام وحقوق الانسان

بشكل خاص. فضلا عن القيمة القانونية الدولية لقرارات المحكمة، بصفتها الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة إذا ما قورنت مع الآلية الموازية التي تضطلع بها لجنة القضاء على التمييز العنصري من خلال الآراء التي تصدرها بصفتها هيئة تعاهدية شبه قضائية.

على الرغم من تأخر الدول في اللجوء إلى المحكمة إلى ما يناهز 40 سنة من دخول الاتفاقية حيز النفاذ، بالنظر إلى عتبة القيود العالية التي تفرضها المادة 22 من الاتفاقية كأساس لانعقاد اختصاصها، إلا أنها شهدت في السنوات الأخيرة حركية نشطة أتاحت للمحكمة النظر في ثلاث قضايا كاملة خلال عشر سنوات فقط (2008-2018). وهو عدد لا يستهان به مقارنة بالعدد الاجمالي للقضايا المحالة على المحكمة خلال تلك الفترة. ومع أن المحكمة حاولت قدر الامكان تفادي الخوض في بعض التفاصيل الدقيقة، غير أنها اسهمت بشكل لا لبس فيه في كشف جزء كبير من طبيعة وحدود تلك العلاقة التي تربط بين المحكمة من جهة والاتفاقية الدولية من جهة ثانية في شقيها الاجرائي والموضوعي معا، خصوصا مع صدور أحدث اجتهاد قضائي لها في حكمها الصادر في 08 تشرين الثاني/ نوفمبر 2019، والمتعلق بتطبيق الاتفاقية بين أوكرانيا والاتحاد الروسي. ولا شك أن الفرصة لا تزال مواتية أمام المحكمة لكشف الجزء المتبقي من طبيعة وحدود تلك العلاقة في المراحل اللاحقة، خصوصا أنها انتقلت إلى مرحلة الجوهر في القضية السابقة أو إذا قررت قبول الاختصاص والانتقال إلى مرحلة الجوهر في قضية قطر والإمارات العربية المتحدة.

- الاقتراحات:

استنادا إلى المبدأ القائل أن "القانون سلاح الضعيف"، فإننا ندعو حكومات الدول النامية والضعيفة، بما في ذلك الدول العربية، والتي انضمت إلى الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بتحفظ على بند الاختصاص الذي توفره المادة 22 منها، إلى التحلي بالشجاعة اللازمة لرفع تحفظها وعدم المبالغة في التخوف من اللجوء إلى المحكمة، لما توفره هذه الأخيرة من ضمانات ومزايا تكفل لها حفظ حقوقها، ولا أدل على ذلك، من الانصاف الذي وفرته المحكمة عبر تاريخها، إلى قضايا عادلة، على غرار فتواها التاريخية في قضية الجدار العازل في فلسطين سنة 2004، فضلا عن حكمها الشهير في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها سنة 1986، عندما انتصرت دولة مجهرية من حيث المساحة على دولة عظمى كالولايات المتحدة الأمريكية. الأمر الذي أجبر هذه الأخيرة على اصدار تصريح بالانسحاب لتتنصل من الاختصاص الإلزامي للمحكمة، اتهمت فيه هذه الأخيرة "بالتسييس".

لا يبدو أن القضية المتعلقة بتطبيق الاتفاقية بين قطر والامارات العربية المتحدة هي مجرد نزاع قانوني بين البلدين الشقيقين فحسب، وإنما هي جزء من خلاف أوسع امتدت آثاره إلى مواطني البلدين. ولا شك أن قرار المحكمة المرتقب، مهما كانت نتيجته، فإن المنتصر فيه خاسر، ولا أدل على ذلك من تضرر مواطني البلدين جراء تشتت العديد من الأسر والأزواج الاماراتية-القطرية. وفي هذا الخصوص، نكاد

نجزم بأن طرح القضية في أسوار المحكمة ليست هي السبيل الأنسب والأصلح للبلدين، وإنما ينبغي الاحتكام إلى طاولة "المفاوضات" دون سواها، لإنهاء الخلاف من أساسه دون غالب ولا مغلوب.

مراجع المقال:

1- Arrêt du 8 novembre 2019. (s.d.). L'affaire de l'application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie).

2- David Ruzié .(1999) .*Droit international public* .(المجلد 14) Paris: Dalloz.

3- Ordonnance du 14 juin 2019. (s.d.). L'affaire de l'application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis).

4- Ordonnance du 23 juillet 2018. (s.d.). L'affaire de l'application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis).

5- Ruzié, D. (1999). *Droit international public* (Vol. 14). Paris,: Dalloz.

6- Thornberry, P. (2016). The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary. United Kingdom: Oxford University Press.

7- أحمد أبو الوفا. (1998). الوسيط في القانون المنظمات الدولية (المجلد الطبعة الخامسة). القاهرة: دار النهضة العربية.

8- أحمد بلقاسم. (2005). القضاء الدولي. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

9- الخير قشي. (1994). المنازعات القانونية والسياسية في قضاء محكمة العدل الدولية. مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة .

10- خالد عطوي. (2017). دور محكمة العدل الدولية في تطوير اختصاصها القضائي. مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، المجلد الثاني.

11- زهير الحسني. (1991). مفهوم النزاع القانوني في ضوء فتوى محكمة العدل الدولية في 26 أفريل 1988. المجلة المصرية للقانون الدولي .

12- سهيل حسن الفتلاوي. (2002). القانون الدولي العام. القاهرة: المكتب المصري لتوزيع المطبوعات.

13- عمر سعد الله. (2005). معجم في القانون الدولي المعاصر (المجلد الطبعة الأولى). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

14- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2106 ألف (د-20). (21 كانون الأول/ ديسمبر ، 1965). دخلت حيز النفاذ وفقا للمادة 19 من الاتفاقية.

15- محمد طلعت الغنيمي. (1971). الأحكام العامة في قانون الأمم. الإسكندرية: منشأة المعارف.

16- مصطفى قزران. (جوان، 2018). الاختصاصات الموضوعية لمحكمة العدل الدولية. مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة .

17- وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/ Add.3. (03 شباط/ فبراير، 2006). الحكم المتعلق بالأنشطة المسلحة في أراضي الكونغو بين جمهورية الكونغو ورواندا. موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 2003-2007 .

18- وثيقة الأمم المتحدة رقم: ST/LEG/SER.F/1/Add.4. (بلا تاريخ). لحكم المتعلق بتطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بين جورجيا والاتحاد الروسي الصادر في 01 أفريل 2011. موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 2008-2012 .

19- وسام صالح عبد الحسين الربيعي. (نيسان/أبريل، 2015). دور المفاوضات في تعزيز السلم الدولي. مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والانسانية .