

---Name of Journal-----

Vol(issue), PP.

.atu.ac.ir

DOI:



Original Research / Review / ...

Racial Discrimination Based on National Origin in the Light of the ICJ Judgement of 4 February 2021 in Qatar v. UAE Case

Abstract

Following Qatar's diplomatic crisis in 2017, the UAE implemented a series of measures against Qataris. In response to these measures, Qatar filed an application against the UAE in the ICJ. Qatar cited the violation of the ICERD and claimed racial discrimination based on the national origin of Qataris. While issuing an order on July 23, 2018, the ICJ concluded that according to Article 22 of the ICERD, it has the primary jurisdiction to deal with the case and that the dispute between the parties was related to the interpretation or application of the Convention. The controversial point was the deviation of the court from its position. In the judgment of February 4, 2021, the ICJ considered Qatar's application out of its jurisdiction. The main question of this research is that what is the relationship between racial discrimination based on "national origin" and discrimination based on "current nationality" according to the ICERD? The studies carried out in the form of descriptive-analytical method show that there were challenges regarding the scope of racial discrimination in the *travaux préparatoires* and the term "national origin" encompasses "current nationality". The Court's narrow interpretation of the term "national origin" in this case is debatable.

Keywords: International Court of Justice, Qatar, UAE, Racial Discrimination, National Origin

Received:

Accepted:

ISSN:

eISSN:

تبعیض نژادی بر اساس نسب ملی در پرتو رأی صلاحیتی ۴ فوریه ۲۰۲۱ دیوان بین‌المللی دادگستری در پرونده قطر علیه امارات

چکیده

در پی بحران دیپلماتیک قطر در سال ۲۰۱۷، امارات مجموعه‌ای از اقدامات را علیه قطری‌ها اعمال کرد. در پاسخ به این اقدامات، قطر ضمن طرح دعوا علیه امارات در دیوان بین‌المللی دادگستری، به نقض کنوانسیون رفع تبعیض نژادی استناد نمود و مدعی تبعیض نژادی بر اساس نسب ملی قطری‌ها شد. دیوان ضمن صدور قراری در ۲۳ ژوئیه ۲۰۱۸ نتیجه گرفت که مطابق ماده ۲۲ کنوانسیون تبعیض نژادی، صلاحیت اولیه رسیدگی به پرونده را دارد. نکته بحث برانگیز، عدول دیوان از موضع خود مبنی بر داشتن صلاحیت اولیه رسیدگی در این پرونده بود. دیوان در رأی ۴ فوریه ۲۰۲۱ دادخواست قطر را از حوزه صلاحیت خود خارج دانست. سؤال اصلی این پژوهش از این قرار است که چه رابطه‌ای میان تبعیض نژادی بر اساس «نسب ملی» و تبعیض بر اساس «تابعیت فعلی افراد» وفق کنوانسیون رفع تبعیض نژادی وجود دارد؟ مطالعات انجام شده در قالب روش توصیفی - تحلیلی نشان می‌دهد که اختلافات متعددی پیرامون اصطلاح «نسب ملی» در مذاکرات مقدماتی وجود داشته است که با وجود این، می‌توان نتیجه گرفت که عبارت «نسب ملی» شامل ملیت فعلی افراد می‌شود. تفسیر مضیق دیوان از واژه «نسب ملی» از جمله انتقادات وارد بر این رأی می‌باشد.

کلیدواژه‌ها: دیوان بین‌المللی دادگستری، قطر، امارات، تبعیض نژادی، نسب ملی

هدف از حقوق بشر، برابری انسان‌هاست. حق‌های بشری برابر، غیرقابل سلب و جهان شمول هستند. سنگ بنای حقوق بشر این است که انسان‌ها در انسانیت برابرند و حقوق برابر دارند. حقوق بشر بدین جهت که از انسان برابر بدون هیچ قیدی سخن می‌گوید آرمانی جهانی است.^۱ می‌توان ادعا کرد که پس از مفهوم حق و دو همزاد آن یعنی تعهد و آزادی، مفهوم برابری از جمله کلیدی‌ترین مفاهیم در تبیین حقوق بشر معاصر است. همچنین مفهوم عدالت که خود از جمله مفاهیم کلیدی در عرصه حقوق بشر است، پیوندی تنگاتنگ با برابری دارد.^۲ واژه مقابل برابری، تبعیض است. یکی از اشکال تبعیض، تبعیض نژادی است که بر اساس رفتارهای نژادپرستانه به وجود آمده است. نژادپرستی باوری است که بر حسب آن یک گروه نژادی، خود را برتر از گروه‌های نژادی دیگر می‌دانند و یکی از قدرتمندترین و مخرب‌ترین اشکال تبعیض است.^۳ تبعیض نژادی یکی از عواملی است که موجبات دغدغه بین‌المللی را فراهم می‌آورد. فارغ از انواع درگیری‌ها و نزاع‌هایی که با ریشه قومی-نژادی صورت می‌گیرند، در حوزه حقوق بشر نیز این مسأله از اهمیت زیادی برخوردار است.^۴ تبعیض در مواردی است که مبنای تساوی است اما بدون دلیل یا به استناد دلایل

^۱ علی‌سالاری، «برابری و عدم تبعیض در نظام حقوق بشر»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۳۵، (۱۳۹۷)، ص ۱۴۶

^۲ سیدمحمد قاری سید فاطمی، «حقوق بشر در جهان معاصر (دفتر یکم)»، موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، (۱۳۹۵)، ص. ۷۷

^۳ اکرم فضلی خانی، «بررسی حقوق اقلیت‌ها در غرب و ایران»، فصلنامه مطالعاتی صیانت از حقوق زنان، شماره ۷، (۱۳۹۶)، ص ۱۳۲

^۴ مدینه احمدی، «مقابله با تبعیض نژادی در رویه نهادهای مبتنی بر معاهدات»، انتشارات اساتید دانشگاه، (۱۳۹۷)، ص

غیرموجه میان افرادی که فرض بر تساوی آنهاست، فرق گذاشته می‌شود.^۱ حق بر برابری به معنی نفی هرگونه برتری انسان‌ها نسبت به یکدیگر بر اساس عواملی مانند نژاد، سن، رنگ پوست، مذهب، ثروت، ملیت و ... است. شناسایی این حق ریشه در این استدلال دارد که هر انسانی از آن جهت که انسان است، واجد ارزشی ذاتی است و نباید او را وسیله‌ای برای نیل به اهداف دیگر افراد قرار داده یا برای او ارزشی برتر یا فروتر از انسان‌های دیگر قائل شد. منع تبعیض نژادی به عنوان یک قاعده آمره، یکی از مهم‌ترین موضوعات حقوق بشری است که در بسیاری از اسناد بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته است.^۲ در ماده ۱ کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی، اصطلاح «تبعیض نژادی» تعریف شده است و دامنه و قابلیت اعمال کنوانسیون تعیین حدود شده است. وفق بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون، اصطلاح «تبعیض نژادی» به معنای «هرگونه تمایز، محرومیت، محدودیت یا ارجحیت بر اساس نژاد، رنگ، تبار یا نسب ملی یا قومی است که دارای هدف یا نتیجه‌ای برای لغو یا آسیب رساندن به شناسایی، برخورداری یا اعمال در یک وضعیت برابر حقوق بشر و آزادی‌های اساسی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و هر زمینه دیگر زندگی عمومی است.» در بندهای ۲ و ۳ ماده یک به این معنی اشاره شده که مقررات این کنوانسیون در مورد تفاوت‌ها، محدودیت‌ها و ترجیحاتی که یک دولت عضو کنوانسیون بین اتباع خود و اتباع کشورهای دیگر قائل می‌شود، اجرا نخواهد شد؛ همچنین مقررات این کنوانسیون تأثیری بر قواعد مربوط به تابعیت و پذیرش تابعیت دولت‌های عضو ندارند مشروط بر اینکه این مقررات ملت خاصی را مورد تبعیض قرار ندهد. طبق بند ۴

^۱ علیرضا باریکلو و سیدحسین فاطمی نژاد، «روایی و کارایی تبعیض مثبت در احقاق حقوق زنان»، حقوق اسلامی،

شماره ۶۵، (۱۳۹۹)، ص ۱۳۹

^۲ علیرضا ملکی، «اختیار اخلاقی کانت و مسئله نژادپرستی؛ مطالعه تطبیقی با مفاهیم نظام بین‌المللی حقوق بشر»،

دوفصلنامه حقوق بشر، شماره ۱، (۱۴۰۰)، صص ۱۰۳-۱۰۲

همین ماده اگر با هدف تسریع در وصول به تساوی و رفع تبعیض، حمایت‌های خاصی از گروهی به عمل آید، این امر، تبعیض محسوب نمی‌شود، مشروط بر اینکه پس از رسیدن به هدف، با همه یکنواخت رفتار شود و حقوق ویژه‌ای برای افراد و یا گروه‌های خاصی به وجود نیاید.^۱

در پی بحران دیپلماتیک قطر در سال ۲۰۱۷، امارات مجموعه‌ای از اقدامات را علیه همه قطری‌ها اعمال کرد. در پاسخ به این اقدامات، قطر در تاریخ ۱۱ ژوئن ۲۰۱۸، ضمن ادعای نقض بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی مبنی بر تبعیض بر اساس نسب ملی، نزد دیوان بین‌المللی دادگستری علیه امارات اقامه دعوا نمود. قطر بر این عقیده بود که اصطلاح «نسب ملی» در تعریف تبعیض نژادی در بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون، ملیت فعلی را در بر می‌گیرد؛ اما امارات ادعا کرد که اصطلاح «نسب ملی» شامل «ملیت فعلی» نمی‌باشد و کنوانسیون، تبعیض بر اساس ملیت فعلی شهروندان قطری را منع نمی‌کند. بنابراین، اختلاف موجود در مورد مفهوم و دامنه اصطلاح واژه «نسب ملی» بود. مورد دوم، مربوط به محدودیت‌های شرکت‌های رسانه‌ای قطری و سومین ادعای قطر بر این مبنا بود که اقدامات انجام شده توسط امارات منجر به تبعیض غیر مستقیم بر اساس نسب ملی قطری‌ها شده است. دیوان بین‌المللی دادگستری ضمن صدور قراری در ۲۳ ژوئیه ۲۰۱۸ نتیجه گرفت که مطابق ماده ۲۲ کنوانسیون تبعیض نژادی، صلاحیت اولیه رسیدگی به پرونده را دارد و اختلاف بین طرفین، مربوط به تفسیر یا کاربرد کنوانسیون بوده است. نکته قابل توجه و بحث برانگیز، عدول دیوان از موضع خود مبنی بر داشتن صلاحیت اولیه رسیدگی در این پرونده بود. دیوان در رأی ۴ فوریه ۲۰۲۱ دادخواست قطر را از حوزه صلاحیت خود خارج دانست و آن را رد کرد. در این پژوهش به تشریح رابطه میان تبعیض نژادی بر اساس «نسب ملی» و تبعیض بر اساس «تابعیت فعلی افراد» وفق کنوانسیون رفع تبعیض نژادی پرداخته و محتوای این رأی مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

^۱ حسین مهرپور، «حقوق بشر و راهکارهای اجرای آن»، (تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۸۸) ص ۱۱۶.

شیوه گردآوری اطلاعات این پژوهش، کتابخانه‌ای و مجازی بوده و پژوهش حاضر در قالب روش توصیفی-تحلیلی تدوین شده است. در رابطه با موضوع این پژوهش، یعنی تبعیض نژادی بر اساس نسب ملی، هیچ منبعی در ادبیات حقوقی داخلی و خارجی نمی‌توان یافت؛ همچنین با توجه به اینکه رأی دیوان در سال ۲۰۲۱ صادر شده است، تاکنون تولید محتوایی در قالب مقاله یا کتاب صورت نگرفته است و صرفاً به تعداد اندکی مقالات و کتاب در ادبیات حقوقی می‌توان اشاره کرد که آنها نیز قرابت چندانی با این پژوهش ندارند. با توجه به اهداف این پژوهش، پژوهش حاضر در ابتدا، به تشریح «نسب ملی» وفق کنوانسیون رفع تبعیض نژادی و نظریات نمایندگان کشورها در زمان تدوین کنوانسیون می‌پردازد. سپس دعوای قطر علیه امارات در دیوان بین‌المللی دادگستری و رأی محتوای رأی صلاحیتی ۲۰۲۱ دیوان مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱. نسب ملی در پرتو کنوانسیون رفع تبعیض نژادی

«نسب» در فرهنگ لغت به معنی نژاد، قرابت خویشی، خویشاوندی می‌باشد. این واژه در فرهنگ لغت به معنای «جایی که فرد در آن متولد شده، کشوری که یک فرد اهل آن می‌باشد، آغاز یا علت چیزی» می‌باشد. در زمان تدوین کنوانسیون رفع تبعیض نژادی تلاش‌های متعددی در راستای تشریح واژه «نسب ملی» صورت گرفت. نماینده لهستان در دفاع از حفظ این اصطلاح، به وضعیتی اشاره کرد که در آن یک ملت سازمان یافته سیاسی در داخل کشور دیگری قرار گرفته بود، اما به حیات خود به عنوان یک ملت در مفهوم اجتماعی و فرهنگی ادامه می‌داد، با وجود اینکه هیچ دولتی برای خود نداشت؛ نماینده سنگال با حمایت از حفظ واژه «نسب ملی»، دشواری برخی از هیأت‌ها را برای گنجاندن این واژه توضیح داد؛ به این معنا که آنها بیم داشتند که استفاده از آن به بیگانگانی که در یک کشور زندگی می‌کنند، برابری حقوق در عرصه‌های سیاسی یا سایر عرصه‌ها، اعطا کند که طبق قوانین آن کشور، تنها به اتباع اختصاص دارد. با وجود این، نسب ملی از افراد متولد خارج که شهروند محل سکونت خود شده‌اند و همچنین اقلیت‌های خارجی در داخل

کشوری که ممکن است مورد پیگرد قرار گیرد، حمایت می‌کند. همچنین از نظر نماینده آمریکا، نسب ملی با ملیت از این نظر متفاوت است که نسب ملی به گذشته ارتباط دارد- ملیت سابق یا ناحیه جغرافیایی افراد یا اجدادشان- درحالیکه ملیت به وضعیت فعلی ارتباط دارد. استفاده از اصطلاح نسب ملی مشخص می‌کند که افراد فارغ از اینکه آنها یا اجدادشان ریشه در کجا دارند، در برابر تبعیض حمایت می‌شوند. نسب ملی با تابعیت از این نظر متفاوت است که به غیرشهروندان و نیز شهروندان مربوط می‌شود. نسب ملی از نظر دامنه محدودتر از نسب قومی است؛ نسب قومی با ویژگی‌های نژادی و فرهنگی مرتبط است و درج اشاره به آن لزوماً افراد مقیم کشورهای خارجی که نسب ملی آنها مورد توجه قرار نمی‌گرفت را دربرندارد.^۱

به موجب حقوق بین‌الملل عرفی، مفاد ماده ۱ کنوانسیون رفع تبعیض نژادی باید با حسن نیت مطابق با معنای عادی آن در مفهوم آن و در پرتو موضوع و هدف کنوانسیون تفسیر شود. با توجه به معنای عادی دو واژه «ملی» و «نسب»، اصطلاح «نسب ملی» به رابطه تاریخی یک فرد با کشوری اطلاق می‌شود که مردمی که آن شخص به آنها تعلق دارد، در آن زندگی می‌کنند. این رابطه ممکن است برای یک دوره کوتاه یا برای یک دوره نسبتاً طولانی ادامه یابد. در برخی موارد، شخص ممکن است درحالیکه در کشور دیگری زندگی می‌کند و آن تابعیت آن کشور را دارد، تابعیت کشوری را که با آن رابطه تاریخی دارد، حفظ کند. هیچ چیزی در معنای عادی اصطلاح «نسب ملی» وجود ندارد که آن را برای ملیت فعلی یک فرد غیر قابل اجرا کند. اکثریت به عنوان یک گزاره کلی استدلال کرده‌اند که درحالیکه ملیت قابل تغییر است، نسب ملی خصلتی است که در بدو تولد بدست می‌آید و به همین دلیل تغییرناپذیر است. به عنوان یک گزاره کلی، اعتبار این عبارت محل تردید است. در ارائه تفاوت میان ملیت و نسب ملی، بسیار واضح است و تفاوت‌های جزئی یکی از دیگری را منعکس نمی‌کند.^۲

¹Patrick Thornberry, "The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary", Oxford, (2016), at 136.

²Patrick Lipton Robinson, ICJ Reports, 4 Feb 2021, para 7

نسب ملی نه تنها به مکانی که اجداد فرد اهل آنجاست، اشاره دارد، همچنین ممکن است به محلی که در آن متولد شده است، اشاره داشته باشد. به همین دلیل، روشن است که نسب ملی می‌تواند ملیت را دربرگیرد؛ زیرا مکانی که در آن فرد متولد شده است، می‌تواند هم ملیت و هم نسب ملی وی را به همراه داشته باشد. در واقع، اکثریت قریب به اتفاق افرادی که تابعیت خود را بر اساس سیستم خون کسب می‌کنند، بقیه عمر خود را با داشتن آن ملیت سپری می‌کنند. در قطر و امارات، ملیت بر اساس سیستم خون بدست می‌آید. بنابراین، فردی که تابعیت خود را بر اساس سیستم خون بدست می‌آورد، به احتمال زیاد، این تابعیت را همراه با نسب ملی خود حفظ خواهد کرد.^۱ از آنجایی که نسب ملی به ارزیابی تبعیض اشاره دارد، غالباً با «نسب قومی» پیوند دارد و نشان می‌دهد که ثبت اولیه مفهوم آن، قومیت و نه تابعیت حقوقی است. نسب قومی اغلب به طور کلی استفاده می‌شود اما ممکن است صریحاً با اقلیت‌های قومی یا افراد بومی در عباراتی از قبیل «نسب قومی اقلیت» مرتبط باشد و نیز در ارتباط با پناهندگان، پناهندگان سیاسی^۲ و سایر غیرشهروندان بکار رود.^۳ درج نسب ملی و قومی در میان زمینه‌های تبعیض نژادی، علی‌رغم ابهامات ناشی از «ملی»^۴، تغییر در تمرکز از نژاد و رنگ به قومیت و اقلیت‌های قومی را تسهیل کرده است.^۵

به نظر می‌رسد تعریف تبعیض در کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی به طور قابل توجهی به وسیله پاراگراف‌های فوق‌الذکر محدود شده است که مانند ماده (۱) به عنوان یک کل به کنوانسیون اعمال می‌شود. غیرشهروندان در ماده (۲) در اکثر موارد مربوط به مهاجرت، دارای تابعیت دولتی غیر از دولت عضو است که رفتار آن تحت نظارت کمیته است. در موارد دیگر، غیرشهروندان به معنای بی‌تابعیتی^۶ یا تابعیت غیر مشخص^۷ می‌باشد.^۸

¹ Ibid, para 8

² Asylum-seekers

³ Thornberry. op. cit. at 148-149

⁴ national

⁵ Ibid. at 155

⁶ Statelessness

⁷ Undetermined Citizenship

⁸ Ibid. at 173

جلسات بی‌پایان در مورد «نسب ملی» در کارهای مقدماتی معاهده، مجال نسبتاً کمی برای تفسیر دقیق در خصوص جایگاه غیرشهروندان در چارچوب کنوانسیون نوظهور می‌دهد. مباحث پیرامون نسب ملی به عنوان یکی از زمینه‌های تبعیض، شدیداً تحت تأثیر نگرانی‌های بسیاری از دولت‌ها درباره شرح ناروای مفاد علیه تبعیض قرار گرفت.^۱ به گفته هند، هدف پیش‌نویس کنوانسیون، «حذف تمام اشکال تبعیض نژادی است که ممکن است میان شهروندان دولت مورد نظر وجود داشته باشد؛ هیچ نماینده‌ای پیشنهاد نداد که حقوق تضمین شده و تکالیف وضع شده به اتباع خارجی تعمیم یابد».^۲

با توجه به ماده (۳) ۱ و استفاده مکرر از «ملیت»، کار مقدماتی و رویه‌های بعدی از این دیدگاه حمایت می‌کند که «ملیت» در مفهوم دوم زمینه ممنوعه تبعیض، به معنای «نسب ملی» هم‌تراز با «نسب قومی» است. حتی در این مورد، تمایز باید به ملیت (یا ملیت‌های) مشخصی اعمال شود تا با این ماده مغایرت داشته باشد. اشاره به تبعیض علیه یک ملیت مشخص در راستای موضع کمیته است که اشاره کلی به بیگانگان که گروه یا گروه‌هایی را متمایز نمی‌کند، برای تأیید اتهام تبعیض کافی نیست.^۳ وندنهول معتقد است که کمیته رفع تبعیض نژادی، تبعیض علیه اقلیت‌ها را به عنوان موضوعی مشخص در نظر می‌گیرد، فارغ از اینکه چه زمینه‌های ممنوعه‌ای دخیل هستند.^۴

دامنه تبعیض در کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی در بند ۱ ماده ۱ تعریف شده است. بندهای دوم و سوم دامنه کنوانسیون را به‌ویژه در مورد غیر شهروندان محدود کرده است. بند ۱ ماده ۱ تبعیض نژادی عبارت است از هرگونه تمایز، جداسازی، محدودیت یا ترجیح بر اساس نژاد، رنگ، تبار، نسب ملی یا قومی که هدف یا اثرشان ملغی کردن یا صدمه به شناسایی، بهره‌مندی یا اجرای حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در یک وضعیت برابر در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی یا زمینه دیگر از

¹ Ibid

² General Assembly, 20th session, official records, 3rd Committee, 1304th meeting, held on Thursday, 14 October 1965, para 19.

³ Thornberry, op. cit. at 175.

⁴ Thornberry, op. cit. at 507.

حیات عمومی باشد». عبارت «نسب ملی» مشکلاتی را در طول تدوین پیش‌نویس کنوانسیون بوجود آورد. برخی از نمایندگان در کمیسیون حقوق بشر یادآور شدند که کلمه «ملی»^۱ در ماده ۱(۱) از آنجایی که معنی مبهمی دارد، ممکن است موجب سردرگمی و سوءتعبیر در کنوانسیون رفع تبعیض نژادی شود. بنابراین، آنها پیشنهاد دادند تا درج آن را بند مقدماتی محدود کنند. اگرچه، سایر نمایندگان استدلال کردند که با توجه به اینکه وضعیت آنها توسط قوانین در مورد اتباع خارجی تنظیم نمی‌شود، این عبارت باید در تعریف تبعیض نژادی گنجانده شود تا از افراد علیه تبعیض بر اساس نسب ملی محافظت کند.^۲ در متن نهایی ماده ۱ ارائه‌شده توسط کمیسیون، عبارت «ملی» در نهایت درون کروشه قرار گرفت و جمله ذیل در پایان پاراگراف درون کروشه اضافه شد: «در این بند، عبارت نسب ملی وضعیت هیچ فردی را به عنوان شهروند یک دولت مشخص نمی‌کند».^۳

بعلاوه، مفهوم «نسب ملی» در کمیته سوم مجمع عمومی مورد بحث قرار گرفت. نماینده سنگال اظهار داشت که این عبارت موجب مناقشه شده است؛ زیرا برخی از هیأت‌های نمایندگی نگران بودند که این واژه به عنوان اعطای حقوق برابر به اتباع خارجی ای که در یک کشور زندگی می‌کنند، برداشت شود که انحصاراً مختص شهروندان^۴ تحت قوانین آن دولت است. با وجود این، وی معتقد بود که این عبارت از آنجایی که از افراد متولد خارجی که شهروندان کشور محل اقامت بودند و همچنین اقلیت‌های خارجی درون یک کشور حمایت می‌کند، باید حفظ شود.^۵ در مقابل، نماینده هند عنوان داشت که هدف کنوانسیون، رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی میان ساکنان یک دولت بوده و هیچ یک از

¹ national

² Commission on Human Rights, Report on the 20th Session, 1964, Economic and Social Council Official Records, 37th session, Supplement No. 8, UN. Doc. E/CN.4/874, para 85

³ Ibid, para 101

⁴ nationals

⁵ General Assembly, 20th session: 1398th plenary meeting, Thursday, 16 December 1965, para 16

هیأت‌های نمایندگی پیشنهاد اعطای حقوق تضمین شده به اتباع خارجی نداده است. به عقیده وی، مشکل در عدم توافق در خصوص معنی عبارت «ملی» بود.^۱

نماینده اتریش معتقد نبود که واژه «ملی» همانطور که در ماده ۲ استفاده شده است، ممکن است موجب سوء برداشت شود. به عقیده وی، اصطلاحات «نسب ملی» و «ملیت» به طور گسترده در ادبیات به عنوان اشاره به کسانی که فرهنگ، زبان و سبک زندگی سنتی خاص یک ملت دارند اما در کشور دیگری زندگی می‌کنند و نه به عنوان کسانی که شهروندان یک دولت هستند، استفاده می‌شود.^۲ در همان مذاکرات، نماینده آمریکا استدلال کرد که نسب ملی مرتبط با گذشته (ملیت قبلی یا ناحیه جغرافیایی افراد یا اجدادشان) است، در حالیکه ملیت به وضعیت حال مرتبط است. وی عنوان داشت که نسب ملی به دلیل ارتباط با شهروندان و نیز غیرشهروندان با تابعیت [شهروندی]^۳ متفاوت است. بنابراین، کاربرد نسب ملی در برابر تبعیض صرف نظر از اینکه افراد یا اجدادشان اهل کجا باشند، حمایت خواهد کرد. بعلاوه، وی اظهار داشت که دامنه نسب ملی محدودتر از نسب قومی است؛ زیرا نسب قومی لزوماً موقعیت‌هایی را که در آن نسب ملی افراد مقیم کشورهای خارجی رعایت نشود، پوشش نمی‌دهد.^۴

اصلاحیه پیشنهادشده توسط فرانسه و آمریکا حذف تمام گروه‌های کنار عبارت «ملی»، حذف جمله درون گروه‌ها و درج بند ۲ که بیان می‌دارد «در این کنوانسیون، عبارت «نسب ملی» به معنی «ملیت» یا «تابعیت» نمی‌باشد و کنوانسیون، برای تمایزات، استثنائات، محدودیت‌ها یا ترجیحات بر اساس تفاوت ملیت شهروندان قابل اعمال نخواهد بود». اگرچه، تمام اصلاحات تمام حامیان آنها به نفع اصلاحیه مشترک غنا، هند، کویت، لبنان، موریتانی، مراکش، نیجریه، لهستان و سنگال پس گرفته شد که متن نهایی ماده ۱

¹ Ibid, para 19

² Ibid, para 13

³ citizenship

⁴ Ibid, para 23

شد.^۱ عبارت «نسب ملی» در طرح آنها به عنوان یک زمینه تبعیض حفظ شد و یک بند ۲ با محدودیت‌هایی در مورد غیرشهروندان درج شد.^۲

دکترین حقوقی نیز پیشنهادهایی برای معنی «نسب ملی» ارائه داد. شولب اظهار می‌کند که هیچ توافق روشنی در مذاکرات مقدماتی در مورد اینکه آیا «نسب ملی» در مفهوم سیاسی - حقوقی یا وابسته به شرح نژادها است، همراه وجود ندارد؛ اگرچه، نماینده ایالات متحده آمریکا به نظر می‌رسید از این اصطلاح به عنوان اشاره به وضعیت سیاسی - حقوقی یک شخص یا اجدادش استفاده کند. وی معتقد است که برای اهداف عملی تفسیر کنوانسیون رفع تبعیض نژادی، سه اصطلاح «تبار»، «نسب ملی» و «نسب قومی» میان آنها تمایزات بر اساس ملیت فعلی و قبلی در مفهوم شرح نژادها و بر اساس ملیت قبلی در مفهوم سیاسی - حقوقی تابعیت دربر می‌گیرد.^۳ تورنبری، یادآور می‌شود که ابهام در «نسب ملی» و «ملیت» این است که این اصطلاح هم به ملیت قانونی از جمله تابعیت و هم به «مفهومی از اجتماع در طیفی که قومیت را دربر می‌گیرد»، اشاره می‌کند. در مجموع، مذاکرات مقدماتی و دکترین حقوقی نشان می‌دهد که «نسب ملی» نباید معادل تابعیت یا نسب قومی در نظر گرفته شود. با این حال، در طول مذاکرات در کمیته سوم، به نظر می‌رسد تردیدهایی در خصوص معنی دقیق این عبارت و چگونگی ارتباط آن با مفهوم «ملیت»^۴ وجود داشته است؛ بخصوص، زمانی که نماینده هائیتی، اظهاراتی برخلاف اعلامیه‌های نمایندگان لهستان و ایالات متحده آمریکا داشت. با در نظر گرفتن نظرات شولب و تورنبری، این تصور وجود دارد که مفهوم «نسب ملی» ارتباط نزدیکی با تعریف قوم‌نگاری ملیت دارد. همانطور که عنوان شد، برخی از نمایندگان، نسبت به ابهام «نسب ملی» ابراز نگرانی کردند و بر اهمیت گنجانیدن مشخصات این اصطلاح در کنوانسیون تأکید کردند. پیش‌نویس ماده ۱

¹ Commission on Human Rights, Report on the 20th Session, 1964, para 37

² Tina Asgharian, "The Meaning and Scope of 'National Origin' in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination", (2020), at 6

³ Egon Schwelb, "The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination", 15(4) INT.COMPL.LAW Q, (1966), at 1006-7

⁴ Nationality

ارائه شده توسط کمیسیون حقوق بشر صراحتاً تشریح کرد که «نسب ملی» به عنوان موضوع تبعیض نژادی تابعیت را دربر نمی گیرد. به طور مشابه، اصلاحیه فرانسه و ایالات متحده آمریکا بیان داشت که «نسب ملی» در کنوانسیون به معنی «ملیت» یا «تابعیت»^۱ نیست. با اینحال، متن نهایی کنوانسیون، به خاطر محدودیت‌های ایجاد شده در بندهای ۲ و ۳ ماده ۱ هیچ جزئیاتی در خصوص تعریف آن ندارد. بنابراین، نتیجه گیری از مذاکرات مقدماتی در خصوص دامنه دقیق «نسب ملی» دشوار است.^۲

تفسیر اسناد حقوق بشری از تأکید بر تفسیر لفظی و مقصود اصلی تدوین کنندگان، به تمرکز بر عوامل مفهومی تغییر کرده است تا تحول دکترین حقوق بشر را برای تغییر شرایط تضمین کند. این رویه که تفسیر تکاملی نامیده می شود، به دادگاه‌ها اجازه می دهد تا حتی برخلاف مقصود تدوین کنندگان کنوانسیون رأی دهند. چنین چیزی به عنوان مثال، اغلب در آرای دیوان اروپایی حقوق بشر مشاهده شده است. دیوان اروپایی مکرراً بیان کرده است که کنوانسیون اروپایی حقوق بشر یک «سند پویاست که باید در پرتو شرایط فعلی تفسیر شود».^۳ به همین ترتیب، دادگاه آمریکایی حقوق بشر نیز اعلام کرد که معاهدات حقوق بشری، اسناد پویا هستند که تفسیر آنها باید منطبق با تحول زمان و به ویژه شرایط حال حاضر باشد. کمیته رفع تبعیض نژادی عنوان کرده است که «این کنوانسیون، همانطور که کمیته بارها ملاحظه کرده است، یک سند پویا بوده که باید با توجه به شرایط کنونی جامعه تفسیر و اجرا شود».^۴

¹ Citizenship

² Asgharian, op. cit. at 7-8

³ Letsas George, "The ECHR as a Living Instrument: Its meaning and its Legitimacy", (2012), at 2

⁴ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD General Recommendation No. 32, The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms [of] Racial Discrimination, 24 September 2009, para 5

۲. سابقه و موضوع دعوا

در ۵ ژوئن ۲۰۱۷، امارات بیانیه‌ای صادر کرد که در بخش مربوطه، مقرر داشت که «بر اساس اصرار دولت قطر به ادامه تضعیف امنیت و پایداری منطقه و شکست در ایفای تعهدات و توافقات بین‌المللی خود، تصمیم گرفته است تا اقدامات ذیل را برای حفاظت از منافع دولت‌های شورای همکاری خلیج فارس به طور کلی و منافع مردم قطر به طور خاص اتخاذ کند: «از ورود اتباع قطری به امارات یا عبور از نقطه ورودی آن، جلوگیری شود، به ساکنان قطری و بازدیدکنندگان ۱۴ روز برای ترک کشور به دلایل امنیتی احتیاطی مهلت داده شود. اتباع اماراتی نیز از سفر یا اقامت در قطر یا عبور از قلمرو قطر منع شده‌اند.»^۱

علاوه بر این، بیانیه ۵ ژوئن ۲۰۱۷ از قطع روابط دیپلماتیک با قطر در حمایت از اقدامات بحرین و عربستان سعودی خبر داد و به دیپلمات‌های قطری ۴۸ ساعت فرصت داد تا امارات را ترک کنند. این بیانیه همچنین بسته شدن حریم هوایی و بنادر دریایی امارات را برای تمام قطری‌ها ظرف ۲۴ ساعت و ممنوعیت تمام وسایل حمل و نقل قطری، ورود و خروج به امارات از عبور، ورود یا ترک قلمرو امارات اعلام کرد.^۲ این بیانیه مقرر داشت که «امارات این اقدامات قاطع را در نتیجه ناکامی مقامات قطری در پیروی از توافقنامه ریاض در مورد بازگرداندن دیپلمات‌های شورای همکاری خلیج فارس به دوحه و توافق تکمیلی در ۲۰۱۴ و تداوم حمایت، تأمین مالی و میزبانی قطر از گروه‌های تروریستی، در درجه اول اخوان المسلمین، و تلاش‌های مستمر آن برای ارتقای ایدئولوژی‌های داعش و القاعده از طریق رسانه‌های مستقیم و غیرمستقیم و همچنین نقض بیانیه صادرشده اجلاس سران آمریکا و اسلامی^۳ در ریاض در ۲۱ می ۲۰۱۷ توسط قطر در مورد مقابله با تروریسم در منطقه و تلقی ایران به عنوان دولت حامی تروریسم اتخاذ کرد. اقدامات امارات بر اساس میزبانی مقامات قطری از عناصر تروریستی و مداخله در امور سایر کشورها و همچنین حمایت

¹ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), ICJ Reports, para 26

² Ibid, para 27

³ US-Islamic Summit

آن‌ها از گروه‌های تروریستی و سیاست‌هایی است که احتمالاً منطقه را وارد مرحله‌ای از پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی می‌کند.^۱

هنگامی که اقدامات تحریمی در سال ۲۰۱۷ علیه قطر اتخاذ گردید، تحریم‌کنندگان مدعی شدند به دلیل تخطی قطر از توافقات سال ۲۰۱۴ ریاض که بر اساس آن، قطر «متعهد به قطع حمایت، تأمین مالی و پناه دادن به اشخاص و یا گروه‌هایی شده است که برای امنیت ملی به عنوان یک خطر محسوب می‌شوند - به خصوص گروه‌های تروریستی»، به تحریم قطر مبادرت ورزیده‌اند. ضمناً، قطر برای مداخله در امور داخلی این دولت‌ها و حمایت از گروه‌های تروریستی در نتیجه همکاری در برهم زدن ثبات منطقه، مسئول خواهد بود. اندکی پس از اتخاذ این تدابیر تحریمی، گروه چهارجانبه فهرستی از ۱۳ تقاضا از قطر را صادر نمود. قطر هرگونه عمل متخلفانه را انکار کرد و دولت‌های تحریم‌کننده را به دخالت زورگویانه (قهری) در امور انحصاری داخلی و به عبارت دیگر نقض اصل عدم مداخله، متهم نمود. بنا به گفته وزیر امور خارجه قطر، نیت واقعی پس تحریم‌ها محدود نمودن حاکمیت قطر و برون‌سپاری سیاست خارجی‌اش بوده است. بنابراین چیزی که برای هر دو طرف در این اختلاف در خطر قرار داشت، مداخله در سیاست‌های داخلی و همچنین تاثیرگذاری منطقه‌ای و بین‌المللی بود. این امر همچنین به یک موضوع حیثیتی در عرصه بین‌المللی نیز تبدیل شد. قطر در تلاشی برای مقابله با این فشار، به سازوکارهای حل اختلاف مختلفی مراجعه کرد.^۲

۳. توسل قطر به مراجع بین‌المللی و ادعاهای طرفین

در پاسخ به اقدامات امارات، قطر از حق رجوع به دو مرجع قضایی (دیوان بین‌المللی دادگستری) و شبه قضایی (کمیته رفع تبعیض نژادی) استفاده کرد. دولت قطر در ۱۱ ژوئن

^۱ Ibid, para 28

^۲ الکساندرا هوفر، «آیا تحریم قطر راه حل نهایی است؟»، ترجمه فرناز فروتنیان شهراباکی، ۲۶ ژوئن ۲۰۲۱، قابل دسترس در:

۲۰۱۸، دادخواستی در دفتر دیوان بین‌المللی دادگستری علیه امارات در خصوص نقض‌های ادعایی کنوانسیون رفع تبعیض نژادی طرح نمود. (شایان ذکر است که هر دو دولت قطر و امارات عضو کنوانسیون مذکور می‌باشند.) قطر در دادخواست خود، خواستار احراز صلاحیت دیوان در اساس بند ۱ ماده ۳۶ اساسنامه دیوان و ماده ۲۲ کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی بود. با دستور موقت در ۲۳ ژوئیه ۲۰۱۸، دیوان با استماع طرفین، اقدامات موقتی را تعیین کرد تا امارات آنها را تضمین نماید؛ از جمله اینکه (۱) خانواده‌های متشکل از افراد قطری که توسط اقدامات اتخاذ شده توسط امارات در ۵ ژوئن ۲۰۱۷، جدا شده‌اند، دوباره به هم می‌پیوندند؛ (۲) دانش‌آموزان قطری که با اقدامات اتخاذ شده توسط امارات در ۵ ژوئن ۲۰۱۷ متأثر شده‌اند، به آنها فرصت تکمیل آموزش در امارات داده شود یا اگر تمایل به ادامه تحصیل در جای دیگر دارند، سوابق تحصیلی خود را دریافت کنند؛ و (۳) قطری‌هایی که با اقدامات اتخاذ شده توسط امارات در ۵ ژوئن ۲۰۱۷ متأثر شده‌اند، اجازه دسترسی به محاکم و سایر نهادهای قضایی امارات داده شود. همچنین طرفین باید از هر عملی که ممکن است اختلاف را نزد دیوان تشدید یا گسترش دهد یا حل و فصل آن را دشوارتر کند، خودداری کنند.^۱

در این دادخواست، ادعاهایی توسط قطر مطرح شد و از دیوان درخواست شد با استناد به مواد ۲، ۴، ۵، ۶ و ۷ کنوانسیون رفع تبعیض نژادی، قطر مدعی شد که امارات با اعمال متخلفانه ذیل، کنوانسیون را نقض کرده است:

- اخراج همه قطری‌ها از امارات و منع ورود همه قطری‌ها به این کشور بر اساس نسب ملی آنها؛
- نقض سایر حقوق بنیادین از جمله حقوق ازدواج و انتخاب همسر، آزادی عقیده و بیان، بهداشت عمومی و مراقبت‌های پزشکی، آموزش و

¹ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), ICJ Reports, para 8

پرورش، اموال، کار، مشارکت در فعالیت‌های فرهنگی و رفتار برابر در دادگاه‌ها؛

- ناکامی در محکوم کردن و در عوض تشویق نفرت نژادی علیه قطر و قطری‌ها و ناتوانی در اتخاذ تدابیری که هدفشان مبارزه با تبعیض است؛ از جمله با جرم‌انگاری ابراز همدردی با قطر و قطری‌ها، اجازه، ترویج و تأمین مالی یک کمپین بین‌المللی ضدقطری در رسانه‌های اجتماعی و عمومی، سرکوب رسانه قطری و درخواست برای حملات فیزیکی به نهادهای قطری؛ و
- ناتوانی در ارائه حمایت و راهکارهای مؤثر به قطری‌ها برای جبران اعمال تبعیض نژادی از طریق دادگاه‌ها و مؤسسات امارات.

بر این اساس، قطر از دیوان درخواست کرد تا به امارات دستور دهد تا تمام اقدامات لازم را برای انجام تعهدات خود طبق کنوانسیون رفع تبعیض نژادی از جمله توقف و لغو فوری اقدامات تبعیض‌آمیز و جبران خسارت کامل در نتیجه نقض تعهدات امارات وفق کنوانسیون انجام دهد.^۱

همزمان، در ۸ مارس ۲۰۱۸، قطر مکاتبه‌ای را به کمیته رفع تبعیض نژادی طبق ماده ۱۱ کنوانسیون ارسال کرد و درخواست کرد که امارات تمام اقدامات لازم را برای پایان دادن به اقدامات اعمال‌شده و تصویب‌شده از ۵ ژوئن ۲۰۱۷ انجام دهد. طبق بند ۱ ماده ۱۱ کنوانسیون، اگر دولت عضو در نظر دارد که دولت عضو دیگری مفاد این کنوانسیون را اجرا نمی‌کند، می‌تواند موضوع را به کمیته اطلاع دهد. امارات از طریق پاسخ‌های خود به تاریخ ۲۹ نوامبر ۲۰۱۸، ۱۴ ژانویه ۲۰۱۹ و ۱۹ مارس ۲۰۱۹، از کمیته درخواست کرد که بیانیه ماده ۱۱ قطر را به دلیل عدم صلاحیت یا قابل استماع نبودن رد کند.^۲

^۱ Ibid, paras.65,66

^۲ Ibid, para 31

در مورد صلاحیت در رابطه با مکاتبه بین دولتی قطر، مورخ ۲۷ اوت ۲۰۱۹، کمیته رفع تبعیض نژادی به این نتیجه رسید که صلاحیت رسیدگی به استثنائات عدم استماع مطرح شده توسط دولت خوانده را دارد.

قطر ادعا کرد که دیوان بر اساس ماده ۲۲ کنوانسیون صلاحیت رسیدگی به دادخواست خود را دارد که مقرر می‌دارد:

«هرگونه اختلاف میان دو یا چند دولت عضو در رابطه با تفسیر یا اجرای این کنوانسیون که با مذاکره یا روش‌هایی که صریحاً در این کنوانسیون پیش‌بینی شده، حل و فصل نگردد، بنا به درخواست هر یک از طرفین اختلاف، برای تصمیم‌گیری به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع شود، مگر اینکه طرفین اختلاف روش حل و فصل دیگری توافق کنند.» قطر و امارات عضو این کنوانسیون هستند. قطر در تاریخ ۲۲ ژوئیه ۱۹۷۶ بدون حق شرط و امارات در ۲۰ ژوئن ۱۹۷۴ بدون هیچ حق شرطی به این کنوانسیون ملحق شدند. قطر مدعی است که بین طرفین در رابطه با تفسیر و کاربرد کنوانسیون، اختلاف وجود دارد و طرفین علی‌رغم تلاش قطر برای مذاکره با امارات نتوانسته‌اند این اختلاف را حل و فصل کنند.^۱ در این مرحله از دادرسی، امارات از دیوان بین‌المللی دادگستری درخواست اعلام عدم صلاحیت دیوان به ادعاهای مطرح شده توسط قطر بر اساس دو اعتراض مقدماتی داد. امارات در اولین اعتراض مقدماتی خود مدعی بود که دیوان فاقد صلاحیت موضوعی در مورد اختلاف بین طرفین است؛ زیرا اعمال ادعا شده در دامنه کنوانسیون قرار نمی‌گیرند. دومین اعتراض مقدماتی نیز مربوط به عدم تحقق پیش‌شرط‌های شکلی ماده ۲۲ کنوانسیون توسط قطر بود. بنا به گفته خواهان، دادخواست پیرامون یک اختلاف حقوقی میان قطر و امارات در مورد نقض‌های آشکار و عمدی کنوانسیون رفع تبعیض نژادی است. قطر ادعا کرد که امارات مجموعه‌ای از اقدامات تبعیض‌آمیز را علیه قطری‌ها بر اساس نسب ملی آنها وضع و اجرا کرده است که این اقدامات تا به امروز به قوت خود باقی است. قطر

¹ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, Art. 22

همچنین به فعل و ترک فعل‌های امارات علیه قطری‌ها بر اساس نسب ملی اشاره کرده و مدعی نقض مواد ۲، ۴، ۵، ۶ و ۷ کنوانسیون رفع تبعیض نژادی می‌باشد که قطر این موارد را به عنوان موضوع اختلاف در بیانیه کتبی مشاهدات و اظهارات خود اشاره می‌کند. این فعل و ترک فعل‌ها بویژه شامل اخراج جمعی قطری‌ها از امارات بر اساس دستورالعمل ۵ ژوئن، ممنوعیت مطلق ورود قطری‌ها به امارات (ممنوعیت مطلق سفر) و وضع اقداماتی برای تشویق تبلیغات نفرت و تعصب ضد قطری و سرکوب سخنرانی و رسانه‌های قطری است که به نظر می‌رسد از قطر حمایت می‌کنند (از جمله کمپین تهییج ضد قطری، قانون ضد همدردی و مسدود کردن رسانه قطری).^۱

قطر بیان کرد که اقداماتی که به عنوان «حکم اخراج» و «ممنوعیت سفر» توصیف می‌کند، با اشاره به اتباع قطری، تبعیض علیه قطری‌ها بر اساس ملیت فعلی آنهاست. قطر مدعی است که تعریف «تبعیض نژادی» مندرج در بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون رفع تبعیض نژادی، شامل تبعیض بر اساس نسب ملی می‌شود و همچنین معتقد است که «ملیت» در عبارت «نسب ملی» گنجانده شده است. قطر همچنین مدعی است که امارات به طور مستقیم شرکت‌های رسانه‌ای قطری را با مسدود کردن دسترسی به وبسایت‌ها و برنامه‌های رادیویی آنها در تمام یا بخشی از قلمرو امارات هدف قرار داده است. قطر معتقد است که این اقدامات «به دلایل تبعیض نژادی» اعمال شده‌اند و کنوانسیون به تبعیض نژادی علیه «مؤسسات» نیز گسترش می‌یابد که شامل شرکت‌ها نیز می‌شود. قطر همچنین خاطر نشان کرد که کنوانسیون رفع تبعیض نژادی برای اقداماتی اعمال می‌شود که به عنوان تمایز بر اساس شرایط محافظت‌شده قرار نگرفته‌اند بلکه در واقع هدف یا اثر تبعیض نژادی دارند. ادعای دیگر قطر بر این موضوع استوار است که صرف نظر از اینکه اقدامات اعمال‌شده توسط امارات صراحتاً بر اساس ملیت قطری است یا خیر، هدف یا اثر آن لغو یا آسیب‌رساندن به حقوق و آزادی‌های افراد با نسب ملی قطری از منظر میراث و فرهنگ قطری آنهاست که چنین اقداماتی موجب «تبعیض غیرمستقیم» می‌شود.^۲ قطر به عنوان

^۱ Ibid, paras 43,44

^۲ Ibid, paras 45-47

بخشی از ادعای خود مبنی بر تبعیض غیرمستقیم، مدعی است که اقدامات تبعیض آمیز بر اساس ملیت فعلی قطری، تعهدات امارات وفق کنوانسیون رفع تبعیض به دلیل مستقل دیگر نقض می‌کند، زیرا تأثیر متفاوت غیرقابل توجیهی بر افراد با نسب قطری از منظر میراث و فرهنگ آنها دارند.^۱

امارات اما موضوع اختلاف را تبعیض ادعایی بر اساس ملیت فعلی قطری‌ها می‌داند و این اصطلاح را متمایز از «نسب ملی» قلمداد می‌کند. امارات ادعا می‌کند که ادعاهای ناشی از اقداماتی که قطر آن‌ها را «حکم اخراج» و «ممنوعیت سفر» توصیف می‌کند، مبتنی بر رفتار متفاوت با افراد بر اساس ملیت قطری آنهاست. امارات مدعی است که قطر در صدد مخدوش کردن تفاوت میان عبارات «ملیت» و «نسب ملی» با استفاده از این دو اصطلاح به جای یکدیگر و اطلاق ضمنی «قطری‌ها» در رسیدگی‌های کتبی و شفاهی است. امارات تصدیق می‌کند که محدودیت‌هایی بر وبسایت‌های برخی شرکت‌های رسانه‌ای قطری اعمال کرده است و این کار را بر اساس محدودیت‌های محتوایی بر اساس قوانین امارات انجام داده است اما معتقد است که اقداماتی که شرکت‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد، در تعریف تبعیض نژادی مندرج در کنوانسیون رفع تبعیض نژادی قرار نمی‌گیرند و بنابراین، ادعاهای قطر در مورد اقدامات محدود کردن انتقال سیگنال شرکت‌های رسانه‌ای قطری خارج از دامنه این کنوانسیون است.^۲

ادعای دیگر امارات بدین شرح است که محدودیت‌های بر رسانه‌های قطری و دیگر حقایقی که قطر در حمایت از اتهامات خود مبنی بر تحریک و سرکوب آزادی بیان استناد می‌کند، حتی در صورت اثبات، حاکی از ادعای تبعیض نژادی نیست بلکه می‌بایست در چارچوب اعتقاد امارات مبنی بر حمایت قطر از تروریسم، افراط‌گرایی و مداخله ارزیابی شود. امارات خاطر نشان می‌کند که قطر صرفاً در صدد متهم کردن امارات به حملات رسانه‌ای به قطر و انتشار گزارش‌های غلط است. امارات بر این نظر بود که بیانیه ۶ ژوئن

¹ Ibid, para 48

² Ibid, paras 51-53

۲۰۱۷ دادستان کل امارات، به افرادی مربوط می‌شود که حمایت خود را از دولت قطر اعلام می‌کنند و نه افراد با نسب قطری و همچنین تبعیض پنهان علیه اعضای یک گروه حفاظت‌شده در محدوده کنوانسیون رفع تبعیض نژادی قرار نمی‌گیرد. با وجود این، امارات مدعی است که در پرونده حاضر، موضوع اختلاف به تبعیض مستقیم ادعایی بر اساس ملیت فعلی محدود می‌شود و «تبعیض غیرمستقیم» را دربر نمی‌گیرد؛ زیرا این موردی نیست که قطر ادعا کرده است. امارات بر این نظر است که قطر استدلال‌های حقوقی در مورد «تبعیض غیرمستقیم» را ارائه کرده است؛ چرا که ادعای تبعیض مستقیم بر اساس نسب ملی قابل بررسی نیست.^۱

همانطور که از توصیف قطر از موضوع اختلاف مشاهده می‌شود، قطر سه ادعای تبعیض نژادی را مطرح می‌کند؛ اول، ادعای ناشی از «ممنوعیت سفر» و «حکم اخراج» است که به صراحت به اتباع قطری دلالت دارد. دوم، ادعای ادعای ناشی از محدودیت‌های شرکت‌های رسانه‌ای قطری است. سومین ادعای قطر این است که اقدامات امارات از جمله اقداماتی که قطر ادعاهای اول و دوم خود را بر اساس آن‌ها بنیان می‌نهد، منجر به «تبعیض غیرمستقیم» بر اساس نسب ملی قطری است. دیوان برای تعیین موضوع اختلاف، متعاقباً به این سه ادعا رسیدگی می‌کند. همانطور که اشاره شد، قطر بیان کرد که «حکم اخراج» و «ممنوعیت سفر» با اشاره صریح به اتباع قطری، علیه قطری‌ها بر اساس ملیت فعلی آن‌ها تبعیض قائل می‌شود.

۴. تحلیل محتوای رأی دیوان بین‌المللی دادگستری

دیوان به منظور تعیین صلاحیت موضوعی خود در این پرونده، کنوانسیون رفع تبعیض نژادی و به طور خاص عبارت «نسب ملی» در بند ۱ ماده ۱ را با اعمال قواعد مربوط به تفسیر معاهده مندرج در مواد ۳۱ و ۳۲ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین در خصوص حقوق معاهدات تفسیر کرد. طرفین در اظهارات خود، نظرات متفاوتی در رابطه با تفسیر عبارت «نسب ملی» مندرج در بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون بیان کردند. به گفته امارات، معنای معمولی اصطلاح «نسب

^۱ Ibid, paras 54,55

ملیت فعلی را دربر نمی‌گیرد؛ زیرا ملیت فعلی به رابطه حقوقی با یک دولت از منظر شهروندی اشاره دارد در حالی که نسب ملی دلالت بر «پیوندی با مردم یک ملت و نه یک دولت» دارد. از نظر خواننده، پنج متن معتبر کنوانسیون تأیید می‌کند که تدوین‌کنندگان میان عبارت «نسب ملی» مندرج در بند ۱ ماده ۱ و ماده ۵ کنوانسیون و «تابعیت» که در بند ۳ ماده ۱ استفاده شده است، تمایز قائل شده‌اند. از نظر امارات، تعریف تبعیض نژادی در کنوانسیون، فقط به ویژگی‌هایی اشاره دارد که ذاتی و تغییرناپذیر هستند؛ یعنی نژاد، رنگ، تبار یا نسب ملی یا قومی. از طرف دیگر، تابعیت، پیوندی حقوقی است که در طول زمان می‌تواند تغییر کند. در نهایت، خواننده معتقد است که عنوان و مقدمه کنوانسیون تأیید می‌کند که از آنجا که کنوانسیون مربوط به تبعیض نژادی است، تمایز بر اساس تابعیت فعلی افراد را ممنوع نمی‌کند. به گفته خواننده، مقدمه، هدف کلی خاتمه به تبعیض نژادی را تصریح می‌کند و هیچ اشاره‌ای به تبعیض بر اساس ملیت فعلی نمی‌کند. بنابراین، امارات استدلال می‌کند که عبارت «نسب ملی» مندرج در بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون، «پیوند دائم یک فرد با ملت خاصی از مردم است» و تابعیت به معنای شهروندی را شامل نمی‌شود.^۱

از نظر دیوان، تعریف تبعیض نژادی در کنوانسیون شامل «نسب ملی یا قومی» می‌شود. این ارجاعات به «نسب»، به ترتیب نشان‌دهنده پیوند شخص با یک گروه ملی یا قومی در بدو تولد است، در حالی که تابعیت یک ویژگی حقوقی است که در اختیار دولت است و می‌تواند در طول زمان تغییر کند. سایر عناصر تعریف تبعیض نژادی، همانطور که در بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون یعنی نژاد، رنگ و تبار آمده است، نیز ویژگی‌هایی هستند که در بدو تولد ذاتی هستند.

از نظر دیوان، این مفاد تفسیر معنای عادی عبارت «نسب ملی» را به عنوان شامل نشدن ملیت فعلی تقویت می‌کند. در حالیکه طبق بند ۳، کنوانسیون به هیچ وجه قوانین مربوط به ملیت، تابعیت یا اعطای تابعیت را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد، مشروط بر اینکه چنین قوانینی علیه ملت خاصی تبعیض قائل نشود، بند ۲ مقرر می‌دارد که هرگونه «تمایز، استثناء،

¹ Ibid, para 79

محدودیت یا ترجیحات» بین شهروندان و غیر شهروندان در محدوده کنوانسیون قرار نمی‌گیرند. حذف صریح تمایز میان شهروندان و غیر شهروندان از محدوده کنوانسیون نشان می‌دهد که این کنوانسیون دولت‌های عضو را از اتخاذ تدابیری که باعث محدودیت حق افراد غیر شهروند برای ورود به یک کشور و اقامت در آنجا بر اساس ملیت فعلی آنها می‌شود، منع نمی‌کند. در مقدمه کنوانسیون رفع تبعیض نژادی یادآوری می‌شود که «سازمان ملل متحد استعمار و تمام اعمال جداسازی و تبعیض مرتبط با آن را، به هر شکل و هر کجا که وجود داشته باشد، محکوم کرده است و اعلامیه اعطای استقلال به کشورهای و مردمان مستعمراتی در ۱۴ دسامبر ۱۹۶۰ ضرورت پایان سریع بدون قید و شرط آن‌ها را تأیید و رسماً اعلام کرده است.»^۱

هر دو طرف در حمایت از مواضع مربوطه خود در مورد معنا و دامنه اصطلاح «نسب ملی» در بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون، تجزیه و تحلیل مفصلی از مقدمات کنوانسیون انجام دادند. با توجه به این واقعیت و رویه دیوان در تأیید، تفسیر خود را در مواقع مقتضی از متون مربوطه با ارجاع به اقدامات مقدماتی، به بررسی اقدامات مقدماتی کنوانسیون در پرونده حاضر پرداخت. به گفته امارات، پیش‌نویس‌های مختلف تعریف تبعیض نژادی که توسط مذاکره‌کنندگان کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته‌اند، به ملیت به معنای سیاسی - حقوقی کلمه اشاره نکرده‌اند. دولت امارات به اصلاحیه‌ای که به طور مشترک توسط ایالات متحده آمریکا و فرانسه در جریان کار کمیته سوم مجمع عمومی سازمان ملل متحد پیشنهاد شده، اشاره داشت که طبق آن اصطلاح «نسب ملی» به معنای «ملیت» یا «تابعیت» نیست.

قطر تأکید داشت که تهیه‌کنندگان کنوانسیون به دنبال تعریفی گسترده و جامع از تبعیض نژادی بودند که هیچ گروه آسیب‌پذیری را بدون حمایت رها نمی‌کرد و آنها قصد نداشتند تبعیض بر اساس ملیت را از محدوده کنوانسیون مستثنی کنند. به گفته خواهان، این واقعیت که اصلاحات پیشنهادی به منظور حذف ملیت از محدوده اصطلاح «نسب ملی» در تعریف تبعیض نژادی به تصویب نرسید، تأیید می‌کند که این اصطلاح، ملیت فعلی را

¹ Ibid, paras 83-85

در برمی گیرد. در مورد اصلاحیه مشترک ایالات متحده آمریکا و فرانسه که به خاطر عبارت فعلی ماده ۱ صرف نظر شد، قطر معتقد بود که در هر صورت دامنه آن محدود بود؛ چرا که کنوانسیون به دنبال جلوگیری غیر شهروندان از برخورداری از حقوق مسلم محفوظ برای شهروندان بود و به هیچ وجه به دنبال مستثنی کردن تمایز بر اساس تابعیت فعلی از محدوده کنوانسیون نبود. بنابراین، از نگاه قطر، اقدامات مقدماتی تأیید می کرد که محدوده کنوانسیون به تبعیض بر اساس تابعیت فعلی گسترش می یابد، به ویژه در پرونده حاضر که یک دولت، تمام یک گروه از غیر شهروندان را برای رفتار تبعیض آمیز برگزید^۱

با توجه به رویه کمیته ناظر بر کنوانسیون رفع تبعیض نژادی، امارات استدلال کرد که نظرات و توصیه های عمومی کمیته به منزله رویه یا توافق بعدی دولت های عضو کنوانسیون در مورد تفسیر کنوانسیون نیست. به ویژه، خواننده معتقد است که توصیه عمومی شماره ۲۳۰ در مورد تبعیض علیه غیر شهروندان مصوب توسط کمیته رفع تبعیض نژادی در سال ۲۰۰۴، تفسیر بر اساس رویه دولت های عضو نیست و در هر صورت به عنوان یک منع کلی تمام رفتارهای متفاوت بر اساس ملیت را در نظر نگرفته است. خواننده همچنین معتقد بود که طبق آن متن، هر گونه رفتار متفاوت بین گروه های مختلف غیر شهروندان باید «در پرتو اهداف و مقاصد کنوانسیون» ارزیابی شود. در نهایت، با توجه به تصمیمات مربوط به صلاحیت و قابل پذیرش بودن که توسط کمیته رفع تبعیض نژادی در رابطه با مکاتبه ارسال شده توسط قطر، ایراد شده است، امارات ادعا کرد که این تصمیمات به هیچ وجه برای دیوان الزام آور نیست و استدلال آن ها درباره تفسیر عبارت «نسب ملی» ناکافی است. قطر نیز عنوان داشت که این تصمیمات که به موجب آن، کمیته تشخیص داد که اقدامات بر اساس ملیت فعلی شهروندان قطری که در محدوده کنوانسیون قرار گرفته، بر اساس یک

¹ Ibid, para 91

² UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD General Recommendation No. 30, Discrimination Against Non-Citizens, 5 August 2004

معیار واحد است؛ یعنی رویه مستمر کمیته که مغایر با قواعد تفسیر معاهده است همانطور که در مواد ۳۱ و ۳۲ کنوانسیون وین منعکس شده است.^۱

قطر از دیوان خواست که اهمیت زیادی به تفاسیر کمیته رفع تبعیض نژادی از کنوانسیون، مطابق با رویه قضایی خود در رابطه با کمیته‌هایی که تحت سایر کنوانسیون‌های حقوق بشری ایجاد شده‌اند، قائل شود. خواهان ادعا کرد که کمیته به عنوان ناظر کنوانسیون، رویه ثابتی را ایجاد شده کرده که به موجب آن، تمایز بر اساس ملیت می‌تواند تبعیض نژادی را در مفهوم کنوانسیون ایجاد کند. بعلاوه، کمیته رفع تبعیض نژادی دارای صلاحیت است تا مکاتبه قطر را در مورد اقدامات مشابه که در پرونده حاضر شکایت کرده، با در نظر گرفتن اینکه آن اقدامات می‌توانند در محدوده صلاحیت موضوعی کنوانسیون قرار گیرند، حفظ کند. بنابراین، به گفته قطر، تمایز بر اساس ملیت تا جایی که هدف مشروعی را دنبال نکند و متناسب با دستیابی به آن هدف نباشد، می‌تواند تبعیض نژادی در مفهوم کنوانسیون باشد. کمیته رفع تبعیض نژادی در توصیه عمومی شماره ۳۰ در نظر گرفت که «در صورتی که معیارهای چنین تمایزی که در پرتو اهداف و مقاصد کنوانسیون مورد قضاوت قرار گیرد، بر اساس هدفی مشروع نباشد و متناسب با دستیابی به این هدف نباشد، رفتار متمایز بر اساس تابعیت یا وضعیت مهاجرت موجب تبعیض خواهد شد.» کمیته، بدنه‌ای از کارشناسان مستقل که به طور خاص برای نظارت بر اعمال کنوانسیون ایجاد شده است، هنگامی که صلاحیت خود را بررسی مکاتبات قطر علیه امارات پذیرفت و این مکاتبه را قابل پذیرش دانست، بر این توصیه عمومی تکیه کرد.^۲

در این پرونده، دیوان بر آن بود تا دامنه کنوانسیون را که منحصرأ به ممنوعیت تبعیض نژادی بر اساس نژاد، رنگ، تبار یا نسب ملی یا قومی مربوط می‌شود، تعیین کند. در حالی که تمام اسناد حقوقی به «نسب ملی» اشاره می‌کنند، هدف آنها تضمین دامنه وسیعی از

^۱ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), ICJ Reports, 4 Feb 2021, para 98

^۲ Ibid, paras 99,100

حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی است. بنابراین، رویه قضایی دادگاه‌های منطقه‌ای حقوق بشر بر اساس آن اسناد قانونی، کمک‌چندانی به تفسیر اصطلاح «نسب ملی» در کنوانسیون رفع تبعیض نژادی نمی‌کند. لذا، دیوان نتیجه گرفت که عبارت «نسب ملی» در بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون، ملیت فعلی را در بر نمی‌گیرد. در نتیجه، اقدامات مورد شکایت قطر در پرونده حاضر به عنوان بخشی از ادعای اول خود که مبتنی بر ملیت فعلی شهروندان آن است، در محدوده کنوانسیون قرار نمی‌گیرد.^۱

«دستور اخراج» و «ممنوعیت سفر» که قطر از آنها به عنوان بخشی از اولین ادعای خود شکایت می‌کند، از نظر دیوان در محدوده کنوانسیون رفع تبعیض نژادی قرار نمی‌گیرد؛ زیرا این اقدامات بر اساس ملیت فعلی قطری‌هاست و چنین تمایزی مشمول عبارت «نسب ملی» در بند ۱ ماده ۱ نیست. طبق تعریف تبعیض نژادی در بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون، یک محدودیت می‌تواند تبعیض نژادی قلمداد شود در صورتی که «هدف یا اثر آن ابطال یا آسیب‌رساندن به شناسایی، بهره‌مندی یا اعمال در برابری حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در عرصه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی یا هر زمینه دیگری از زندگی عمومی باشد». بنابراین، کنوانسیون، کلیه اشکال و مظاهر تبعیض نژادی را ممنوع می‌کند؛ خواه ناشی از یک هدف معین یا از اثر آن باشد. در پرونده حاضر، درحالی‌که اقدامات مبتنی بر ملیت فعلی قطر ممکن است ممکن است اثرات جانبی یا ثانویه بر افرادی که در قطر متولد شده‌اند یا از والدین قطری هستند یا اعضای خانواده شهروندان قطری مقیم امارات باشند، داشته باشد که این در محدوده معنی کنوانسیون به معنای تبعیض نژادی نیست. از نظر دیوان، اقدامات مختلفی که قطر از آنها شکایت می‌کند، نه به دلیل هدف و نه به دلیل تأثیرشان، موجب تبعیض نژادی علیه قطری‌ها به عنوان یک گروه اجتماعی متمایز بر اساس نسب ملی می‌شود.^۲

¹ Ibid, pars 104,105

² Ibid, para 111

همانطور که اشاره شد، در این رأی ادعای امارات پذیرفته شد که واژه «نسب» نشان‌دهنده پیوند شخص با گروهی قومی و یا ملی در بدو تولد است، در حالی که تابعیت یک ویژگی حقوقی است و در زمره اختیارات دولت تلقی می‌شود که می‌تواند در طول زندگی شخص تغییر کند و سایر عناصر مفهوم تبعیض نژادی که در ماده ۱ بیان شده‌اند یعنی نژاد، رنگ و قومیت نیز از خصیصه‌های ذاتی تولد هستند. دیوان در مورد مبانی و مستندات واقعی، علمی و تجربی و یا دعوت از متخصصان علمی برای سنجش صحت چنین استنباطی سکوت کرد. دیوان به طور قطع صلاحیت چنین اظهاری را نداشت؛ به ویژه با در نظر گرفتن یافته‌های علمی که نشان می‌دهند، نژاد و رنگ بر ساخته‌های اجتماعی هستند و لزوماً مفهومی مبتنی بر ژنتیک انسانی نیستند. اخیراً یک مقاله علمی نشان می‌دهد، رنگدانه پوست و رنگ پوست کمتر یک ویژگی در بدو تولد است و بیشتر سازگاری محلی خاص هر فرد با شرایط محیطی است.

در کمال تعجب، اکثریت دیوان در دعوی قطر علیه امارات به تحلیل متنی بندهای ۲ و ۳ ماده یک پرداختند، بدون آنکه در این رأی بحثی در مورد کلیت اقداماتی شود که قطر در دادخواست خود به منزله تبعیض نژادی علیه اتباع قطر ادعا می‌کرد. همچنین تقلیل ادعاهای تبعیض نژادی علیه اتباع قطر به ممنوعیت سفر و دستورهای اخراج نیز بحث برانگیز است، درحالیکه، دیوان در دستور موقت ۲۰۱۸ به حقوق خانواده، حقوق آموزشی و دسترسی به حقوق عدالت در پرونده‌های قضایی اشاره داشته است. با توجه به درهم آمیختگی مسائل حقوقی و موضوعی در این مورد، همچنین تعجب‌آور است که دیوان از موضع خود در دعوی ایران علیه ایالات متحده پیروی نکرد و تصمیم‌گیری در خصوص این مسائل درهم‌تنیده حقوقی و موضوعی را به مرحله رسیدگی ماهوی موکول نکرد.

در این پرونده، دیوان از تفسیر ارائه‌شده توسط کمیته رفع تبعیض نژادی بدون ارائه توضیح روشنی فاصله گرفت و این واقعیت که «باید اهمیت زیادی» برای تفسیر کمیته قائل

شد، در این مورد لحاظ نگردید. بعلاوه، دیوان توضیح کافی برای عدم پیروی از توصیه عمومی شماره ۳۰ ارائه نکرده است و تفسیر متفاوت و فقدان توضیح توسط دیوان، ممکن است بر شفافیت و ثبات رویه که دیوان در قضیه دیالو به آن اشاره کرده است، تأثیر بگذارد.^۱

از جمله انتقادات وارد بر این رأی آن است که کل منطق رأی، به مفهوم «ملیت» معطوف می‌شود؛ بدون اینکه به اندازه کافی به ادعاهای قطر در مورد تبعیض نژادی بر اساس «نسب ملی» را در نظر بگیرد. ضمن تمرکز صرفاً بر مسئله ملیت و با نادیده گرفتن قاعده گذاری موضوع دعوا که توسط خواهان انتخاب شده است، منجر به توصیف نادرست موضوع دعوا می‌شود. این رویکرد، مغایر با رویه قضایی دیوان در خصوص تعیین موضوع اختلاف است. همچنین، یک اقدام ممکن است به تبعیض نژادی بالفعل منجر شود؛ وقتی اثر نامتناسبی بر گروهی از مردم با «نسب ملی یا قومی» مشترک داشته باشد؛ صرف نظر از اینکه آیا آن اقدام قصد هدف قرار دادن «ملیت» خاصی را داشته است یا خیر.

همانطور که در مباحث قبلی اشاره شد، قطر ادعا کرد که اقدامات وضع شده توسط امارات در تاریخ ۵ ژوئن ۲۰۱۷ علیه قطری‌ها به مثابه «تمایز، محرومیت، محدودیت یا ارجحیت بر اساس نسب ملی» هم در هدف و هم در اثر در مفهوم بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون رفع تبعیض نژادی است. قطر در دادخواست خود استدلال کرد که امارات مجموعه‌ای از اقدامات تبعیض آمیز وضع و اجرا کرده است که قطری‌ها را بر اساس صریحاً بر اساس نسب ملیشان مورد هدف قرار داده است؛ و اینکه اخراج قطری‌ها از امارات و ممنوعیت ورود قطری‌ها به امارات، منجر به تبعیض علیه قطری‌ها بر اساس نسب ملی است؛^۲ اینکه امارات همچنین اقدامات مختلف وضع کرده است که در تعارض با حق بر مالکیت بر اساس نسب

¹Daria Stanculescu, "Nationality vs. National Origin: A Difference of Interpretation", (2021), Available at: <https://www.publicinternationalallawandpolicygroup.org/lawyer-ing-justice-blog/2021/6/14/nationality-vs-national-origin-a-difference-of-interpretation> (last visited on: 01/08/2022)

² Application of the State of Qatar, 11 June 2018, para 59

ملی قطری می‌باشد.^۱ و اینکه امارات به طور غیرقانونی، قطری‌ها را بر اساس نسب ملیشان هدف قرار داده است.

کمیته در توصیه عمومی شماره ۳۰ اظهار می‌کند که اقدامی که خواستار تمایز میان افراد بر اساس ملیت فعلی‌شان است، ممکن است عمداً یا سهواً، تأثیر نامطلوب و نامتناسبی بر گروهی از مردم که «نسب ملی یا قومی» مشترک دارند، داشته باشد؛ با در نظر گرفتن هدف اساسی آن اقدام و معیارهای انتخاب‌شده برای تمایز، یا اینکه ممکن است بر اساس هدفی قانونی اعمال نشود، که در این صورت، وفق کنوانسیون رفع تبعیض نژادی، تبعیض محسوب می‌شود. بر اساس اظهارات کتبی و شفاهی خواهان، نمی‌توان عنوان کرد که ادعاهای قطر بیشتر به تبعیض نژادی بر اساس ملیت فعلی مربوط می‌شود و در نتیجه، به همین دلیل خارج از محدوده کنوانسیون هستند. محتوای آن دعاوی به وضوح خلاف آن را نشان می‌دهد.

اولین اعتراض مقدماتی امارات، در وضعیت پرونده حاضر، منحصراً جنبه بدوی ندارد و باید طبق مفاد بند ۴ ماده ۷۹ آیین دادرسی به ماهیت آن اضافه شود. به طور مشخص، این مسئله که آیا اقدامات امارات علیه قطر و قطری‌ها در ۵ ژوئن ۲۰۱۷، «هدف یا اثر تبعیض نژادی» به معنای بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون رفع تبعیض نژادی داشته یا خیر، موضوعی حساس و پیچیده است که تنها پس از بررسی دقیق شواهد و استدلال‌های طرفین در مرحله ماهیت قابل تعیین است. ثانیاً، پیش شرط‌های ذکر شده در ماده ۲۲ کنوانسیون در حالت جایگزین هستند و تجمعی^۲ نیستند. جمله‌بندی ماده ۲۲ کنوانسیون، صراحتاً طرف را ملزم نمی‌کند که رویه‌های کنوانسیون را قبل از اینکه آن عضو بتواند به طور یکجانبه به دیوان رسیدگی کند، به پایان برساند. هر دو طرف تصدیق می‌کنند که کمیته تبعیض نژادی و دیوان نقش‌های مرتبط اما اساساً متمایز در رابطه با حل و فصل اختلافات بین کشورهای عضو کنوانسیون دارند. نقش کمیته صلح‌آمیز و توصیه‌آمیز است؛ درحالی‌که نقش دیوان قانونی و الزام‌آور

^۱ Ibid, 44

^۲ cumulative

است. بر این اساس، دومین اعتراض مقدماتی باید رد شود؛ زیرا هیچ چیز ناسازگاری در مورد پیگیری دو رویه موازی از سوی قطر وجود ندارد. ثالثاً، طبق رویه قضایی معتبر دیوان، ادعای مبتنی بر عنوان معتبر صلاحیت، نمی تواند به دلیل «سوء استفاده از فرایند»، مورد اعتراض قرار گیرد، مگر اینکه آستانه بالای «شرایط استثنایی» محقق شده باشد. بنابراین، دادخواست قطر مورد قبول است و سومین مرحله اعتراض مقدماتی امارات باید رد شود.

در مجموع، به نظر می رسد که اقدامات تبعیض آمیز امارات علیه قطر و قطری ها می تواند در محدوده کنوانسیون رفع تبعیض نژادی قرار گیرد. اکثریت دیوان ماهیت تغییرناپذیر معنای «نسب ملی» را برجسته نموده و آن را در مخالفت با ماهیت ناپایدار معنی «ملیت» قرار دادند. بدین ترتیب، تلاش شد که به این نکته اشاره شود که این دو اصطلاح اساساً متفاوت هستند.

از نظر قضایی بهانداری، از آنجایی که دیوان برای تفسیرهای میثاق حقوق مدنی و سیاسی توسط کمیته حقوق بشر اهمیت زیادی قائل است، هیچ دلیل موجهی برای دیوان وجود ندارد که به بند ۴ توصیه عمومی شماره ۳۰ کمیته رفع تبعیض نژادی، به عنوان نهاد مستقلی متشکل از کارشناسان که به طور خاص به منظور نظارت بر اجرای این کنوانسیون تأسیس شده، اهمیت زیادی ندهد. ضرورت در نظر گرفتن بند ۴ توصیه عمومی شماره ۳۰ کمیته تبعیض نژادی با ملاحظه بر قضیه دیالو تقویت می شود که «نکته در اینجا دستیابی به شفافیت لازم و سازگاری اساسی حقوق بین الملل و نیز امنیت قانونی است که هم افراد دارای حقوق تضمین شده و هم کشورهای بی که موظف به اجرای تعهدات معاهده هستند، محق هستند.»^۱

همچنین، در رأی مشورتی دیوان بین المللی دادگستری در سال ۲۰۰۴ در خصوص آثار حقوقی ساخت دیوار حائل در سرزمین های اشغالی^۲، دیوان ضمن استناد به بند ۱۴ نظر

¹ Bhandari, ICJ Reports, 4 Feb 2021, para 24

² Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports (2004) (I), at 179-180, paras. 109-112

عمومی شماره ۲۷ کمیته حقوق بشر، اظهار داشت که محدودیت‌های آزادی رفت و آمد در بند ۳ ماده ۱۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی حقوق بشر، «باید با اصل تناسب مطابقت داشته باشد» و «باید کم نفوذترین سندی باشد که ممکن است به نتیجه مطلوب برسد.^۱» دیوان بدینوسیله تصدیق می‌کند که اقدام توهین‌آمیز مورد بحث باید متناسب با دستیابی به یک هدف مشروع باشد. اصل تناسب در همه اسناد جهانی و منطقه‌ای وجود دارد و همچنین در قوانین اساسی ملی بسیاری از دولت‌ها لحاظ شده است. بند ۴ توصیه عمومی شماره ۳۰، این اصل پذیرفته‌شده را بازتاب می‌دهد. با توجه به پذیرش گسترده آن، از جمله در رویه قضایی دیوان در قضیه ساخت دیوار، به نظر می‌رسد دلیلی برای نادیده گرفتن کاربرد آن در پرونده حاضر وجود ندارد.^۲

قاضی ایواساوا معتقد است که از آنجایی که حقوق بشر حق مسلم همه است، غیرشهروندان نیز مطابق حقوق بین‌الملل، برخوردار از حقوق بشر هستند. همچنین چون صلاحیت دیوان در این پرونده محدود به تفسیر یا اجرای کنوانسیون می‌باشد، برای اینکه دیوان صلاحیت داشته باشد، اقدامات اتخاذ شده توسط امارات باید طبق کنوانسیون موجب تبعیض نژادی شود. وی همچنین معتقد است که اختلاف حاضر صرفاً مربوط به «تفسیر و اجرای کنوانسیون» است و نه سایر قواعد حقوق بین‌الملل؛ دیوان صلاحیتی ندارد تا تعیین کند که آیا اقدامات اتخاذ شده توسط امارات با سایر قواعد حقوق بین‌الملل مطابقت دارد یا خیر.^۳

نتیجه گیری

تعریف «تبعیض نژادی» در کنوانسیون رفع تبعیض نژادی، متشکل از دو عنصر است. اولاً، اقدامات باید موجب تمایز، محرومیت، محدودیت یا ارجحیت شود که هدف یا اثر خنثی‌سازی یا آسیب‌رساندن به شناسایی، برخورداری یا اعمال حقوق بشر شود. به عبارت دیگر، اقدامات باید موجب رفتار متمایز شود. ثانیاً، رفتار متفاوت باید بر اساس یکی از

¹ Ibid, para. 136.

² Bhandari, op. cit. para 25

³ Iwasawa, Yuji, ICJ Reports, 4 Feb 2021, paras 3,21

زمینه‌های ممنوعه یعنی «نژاد، رنگ، تبار، یا نسب ملی یا قومی» باشد. لیکن ابهامات و اختلافاتی پیرامون محدوده و تفسیر عبارت «نسب ملی» به عنوان یکی از زمینه‌های ممنوع‌شده تبعیض نژادی مندرج در کنوانسیون وجود دارد. شایان ذکر است که این اختلاف در زمان تدوین کنوانسیون نیز میان نمایندگان دولت‌ها وجود داشته است و تا به امروز این مسئله، با چالش‌ها و ابهاماتی همراه بوده است.

با وجود اینکه بند ۱ ماده ۱ کنوانسیون رفع تبعیض نژادی، واژه «ملیت» را به عنوان یکی از زمینه‌های تبعیض نژادی فهرست نکرده است، بند ۳ ماده ۱، ضمن استثنای مقررات حقوقی دولت‌های عضو در مورد ملیت، تابعیت یا کسب تابعیت، استثنایی را نیز در نظر می‌گیرد که آن «مشروط بر اینکه این مقررات علیه هیچ تابعیت خاصی تبعیض قائل نشوند.» می‌باشد. این بند به عنوان یک مفهوم مخالف به این معنی است که تبعیض بر اساس یک ملیت خاص، در محدوده کنوانسیون قرار می‌گیرد. با این بند، استثنای «ملیت» از ماده ۱(۱) نامعقول است. همچنین، دیدگاه ناظر بر استثنای «ملیت»، محتوای بند ۳ ماده ۱ را در نظر نخواهد گرفت و بر خلاف اصل تفسیر موثر خواهد بود.

به نظر نگارندگان، اقدامات صورت گرفته از سوی امارات علیه اتباع قطری به نوعی اعمال اقدامات قهری یکجانبه^۱ علیه شهروندان قطری تلقی می‌شود که نقض حقوق آنها از جمله حق آزادی رفت و آمد و حق آزادی ارتباطات را به همراه داشته است. چنین اثرات منفی و نامطلوب ناشی از تحریم‌های یکجانبه بر اتباع قطری، طبق اسناد بین‌المللی و گزارش‌های گزارشگر ویژه اقدامات قهری یکجانبه سازمان ملل و طبیعتاً حقوق بین‌الملل غیرقانونی است که شایسته می‌بود دیوان بین‌المللی دادگستری این موضوع را مرحله ماهوی مطمح نظر قرار می‌داد که متأسفانه بحثی در این خصوص در رأی صادره صورت نگرفت.

ضمن مطالعه اسناد و منابع در این زمینه، چند ایراد اساسی به رأی صلاحیتی ۴ فوریه ۲۰۲۱ دیوان وارد است؛ اولاً تصمیم‌گیری در خصوص مسائل مختلف حقوقی و موضوعی باید در مرحله رسیدگی ماهوی صورت می‌پذیرفت که دیوان در اقدامی بحث‌برانگیز، آن

¹ Unilateral Coercive Measures

را موکول به مرحله رسیدگی ماهوی نکرد. به دیگر سخن، دیوان با توصیف (غیرمستقیم) اقدامات امارات، صرفاً به عنوان اقداماتی که «مبتنی بر تمایز میان اشخاص براساس تابعیت آنها بوده»، بدون توضیح بیشتر در خصوص استدلال خود، بلافاصله به حل و فصل مسائل حقوقی و موضوعی رفت. ثانیاً، دیوان در دعوی قطر علیه امارات صرفاً به تفسیر بندهای ۲ و ۳ ماده ۱ کنوانسیون رفع تبعیض نژادی متمرکز شد و در مورد کلیت اقداماتی که قطر در دادخواست خود به عنوان تبعیض نژادی علیه اتباع قطری ادعا می کرد، نپرداخت. ثالثاً، در مقدمه کنوانسیون، صریحاً به ضرورت رفع کلیه اشکال و مظاهر تبعیض نژادی در سراسر جهان اشاره شده است که دیوان بین‌المللی دادگستری با مضیق کردن حمایت‌های کنوانسیون رفع تبعیض نژادی تنها به آنچه که «خصیصه‌های ذاتی بدو تولد» می‌داند، پیامدهای منفی و چالش‌برانگیز را در آینده در عرصه حقوق بشر محتمل خواهد نمود. رابعاً، دیوان توضیح کافی برای عدم پیروی از رویه کمیته رفع تبعیض نژادی (که قطر به طور موازی به آن رجوع کرد) ارائه نکرده است و همچنین با عدم توضیح در مورد علت عدم پیروی از توصیه عمومی شماره ۳۰، این واقعیت که باید اهمیت زیادی برای تفسیر کمیته قائل شد، در این پرونده لحاظ نشده است.

از آنجا که هدف اصلی کنوانسیون رفع تبعیض نژادی، از بین بردن «تمام اشکال» تبعیض نژادی است، با تأیید اینکه اصطلاح «نسب ملی»، می‌تواند ملیت فعلی را دربرگیرد، همگرا با موضوع و هدف کنوانسیون خواهد شد و در واقع، تفسیر مخالف که ملیت فعلی را خارج از محدوده کنوانسیون قلمداد می‌کند، این موضوع و هدف را تضعیف کرده و نامعقول می‌باشد. علی‌رغم عدم حصول نتیجه برای قطر در این پرونده، فرصت حقوقی دیگری در این موضوع برای قطر متصور است که آن رأی کمیته رفع تبعیض نژادی می‌باشد. همانطور که اشاره شد، قطر به طور موازی براساس واقعیت‌های مشابه نزد کمیته ناظر بر اجرای کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی نیز طرح دعوا نموده و کمیته بر همین مبنا و برخلاف دیوان بین‌المللی دادگستری، صلاحیت خود را در دعوی قطر علیه امارات مورد پذیرش قرار داده است که این موضوع در حال رسیدگی می‌باشد. عدم پیروی دیوان از

پیشنهاد کمیته رفع تبعیض نژادی و واگرایی نظریه این دو نهاد قضایی و شبه قضایی، زاویه جدیدی از موضوع را پدید می‌آورد.

در پایان باید متذکر شد که هر چند دیوان بین‌المللی دادگستری باید به عنوان رکن قضایی اصلی سازمان ملل متحد و نهاد دارای صلاحیت حل و فصل اختلافات در خصوص تفسیر این کنوانسیون باید به رسمیت شناخته شود، اما تعارض دیدگاه دو نهاد قضایی یعنی دیوان و شبه قضایی یعنی کمیته پیرامون این مسأله و بویژه پس از دعوی میان قطر و امارات، تعامل و گفت‌وگوی قضایی میان این دو نهاد را بیش از پیش ضروری می‌سازد. اختلافات احتمالی که میان نهادهای معاهداتی از جمله کمیته رفع تبعیض نژادی و دیوان بین‌المللی دادگستری وجود دارد، معمولاً ناشی از تفسیر و تعبیر قواعد حقوقی است. کمیته رفع تبعیض نژادی به عنوان نهادی که به موجب کنوانسیون رفع تبعیض نژادی تشکیل شده است، به لحاظ ساختاری در زمره نهادهای شبه قضایی قرار گرفته که صرفاً پیشنهادات خود را مبنی بر تفسیر مقررات معاهده در قالب توصیه‌هایی^۱ ارائه می‌دهد. در مقابل، دیوان بین‌المللی دادگستری به عنوان رکن قضایی سازمان ملل متحد، مسئول حل و فصل اختلافات بین‌المللی است که در کنوانسیون رفع تبعیض نژادی به عنوان مرجع حل اختلافات در مورد تفسیر و یا اجرای این کنوانسیون، در نظر گرفته شده است. طبق ماده ۲۲، اختلاف بین دو یا چند دولت عضو، راجع به تفسیر و یا اجرای کنوانسیون که از طریق مذاکره یا از طرق دیگر مقرر در این کنوانسیون حل و فصل نشود، بنا به درخواست هر یک از طرفین اختلاف به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع خواهد شد تا در مورد آن تصمیم‌گیری نماید.^۲

کمیته رفع تبعیض نژادی بر مبنای نظریه تفسیری شماره ۳۰ کمیته رفع تبعیض نژادی صلاحیت خود را در دعوی قطر علیه امارات مورد پذیرش قرار داد و باید منتظر رأی کمیته

¹ recommendations

² International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, Art. 22.

بود و دید این نگاه دیوان در تفسیر مضیق کنوانسیون رفع تبعیض نژادی چه تأثیری بر فرآیند رسیدگی به این پرونده نزد کمیته مزبور خواهد داشت.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

منابع

کتاب‌ها

- احمدی، مدینه، «مقابله با تبعیض نژادی در رویه نهادهای مبتنی بر معاهدات»، انتشارات اساتید دانشگاه، (۱۳۹۷).
- قاری سید فاطمی، سیدمحمد، حقوق بشر در جهان معاصر (دفتر یکم)، موسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش، (۱۳۹۵).
- مهرپور، حسین؛ «حقوق بشر و راهکارهای اجرای آن»، انتشارات اطلاعات، (۱۳۸۸).

مقاله‌ها

- باریکلو، علیرضا و سیدحسین فاطمی نژاد، «روایی و کارایی تبعیض مثبت در احقاق حقوق زنان»، حقوق اسلامی، سال شانزدهم، شماره ۶۵، (۱۳۹۹).
- سالاری، علی، «برابری و عدم تبعیض در نظام حقوق بشر»، مجله پژوهشهای حقوقی، شماره ۳۵، (۱۳۹۷).
- فضلی خانی، اکرم، «بررسی حقوق اقلیت‌ها در غرب و ایران»، فصلنامه مطالعاتی صیانت از حقوق زنان، شماره ۷، (۱۳۹۶).

- ملکی، علیرضا، «اختیار اخلاقی کانت و مسئله نژادپرستی؛ مطالعه تطبیقی با مفاهیم نظام بین‌المللی حقوق بشر»، دوفصلنامه حقوق بشر، شماره ۱، (۱۴۰۰)
- هوفر، الکساندرا، «آیا تحریم قطر راه حل نهایی است؟»، ترجمه فرناز فروتنیان شهربابکی، (۲۰۲۱)، قابل دسترس در:
<https://bigdeliacademy.com/1400/08/21/sanctions-of-qatar-/farnazfrootanian>

References

Books

- Thornberry, Patrick, “*The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*”, (UK: Oxford, 2016).

Articles

- Asgharian, Tina, “The Meaning and Scope of ‘National Origin’ in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”, September 2020, Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3691607>.
- George, Letsas, “The ECHR as a Living Instrument: Its meaning and its Legitimacy”, University College London - Faculty of Laws, (2012).
- Schwelb, Egon, “The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination”, 15(4) INT.COMP.LAW Q, (1966).
- Stanculescu, Daria, “Nationality vs. National Origin: A Difference of Interpretation”, (2021), Available at: <https://www.publicinternationallawandpolicygroup.org/lawyring-justice-blog/2021/6/14/nationality-vs-national-origin-a-difference-of-interpretation>.

International documents and cases

- Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), (2010), ICJ, Available at: icj-cij.org.
- Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), (2021), ICJ, Available at: icj-cij.org.
- Bhandari, Dalveer, (2021), ICJ (Dissenting Opinion), Available at: icj-cij.org.
- Commission on Human Rights, Report on the 20th Session,(1964), Economic and Social Council Official Records, 37th session, Supplement No. 8, UN. Doc. E/CN.4/874Committee, 1304th meeting, held on Thursday, 14 October 1965.
- General Assembly, 20th session: 1398th plenary meeting, Thursday, 16 December 1965.
- General Assembly, 20th session (1965), Agenda item 58, Draft International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Report of the Third Committee: December 1965.
- General Assembly, 20th session, official records, 3rd Committee, 1307th meeting, held on Monday, 18 October 1965.
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, UN, (1965), Available at: ohchr.org.
- Iwasawa, Yuji, (2021), ICJ (Separate Opinion).
- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, (2004), ICJ.
- Robinson, Patrick Lipton, ICJ Reports (Dissenting Opinion), 2021
- CERD General Recommendation No. 30, Discrimination Against Non-Citizens, (2004), Available at: ohchr.org.
- General Recommendation no. 32, The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, (2009), Available at: ohchr.org.