

Distr.: General
16 June 2021
Arabic
Original: English

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري



لجنة القضاء على التمييز العنصري

بلاغ فيما بين الدول مقدم من دولة فلسطين ضد إسرائيل: القرار المتعلق بالاختصاص * * * * *

الدولة المدّعية:	دولة فلسطين
الدولة المدّعى عليها:	إسرائيل
تاريخ تقديم البلاغ:	23 نيسان/أبريل 2018 (تاريخ الرسالة الأولى)
تاريخ اعتماد القرار:	12 كانون الأول/ديسمبر 2019
الموضوع:	مسألة العلاقات التعاهدية بين الطرفين؛ والالتزامات ذات الحجية تجاه الكافة؛ والالتزامات غير التبادلية المتعلقة بالضمان الجماعي؛ والطبيعة الفريدة للاتفاقية وللآلية المشتركة بين الدول المنشأة بموجبها
المسألة الإجرائية:	اختصاص اللجنة
المسألة الموضوعية:	التمييز على أساس الأصل القومي أو الإثني
مادة الاتفاقية:	11(2)(5)

- 1- أعدت هذه الوثيقة عملاً بالمادة 11 من الاتفاقية.
- 2- وينبغي قراءتها مقترنة بالوثيقتين CERD/C/100/3 و CERD/C/100/4.

* اعتمدته اللجنة في دورتها 100 (25 تشرين الثاني/نوفمبر - 13 كانون الأول/ديسمبر 2019).

** اعتمد هذا القرار بالتصويت امتثالاً للنظام الداخلي للجنة، بمشاركة الأعضاء التالية أسماؤهم: نور الدين أمير، ومارك بوسويت، وتشينسونغ تشونغ، وفاطمنا - بنتا فيكتور داه، وياكاري صديقي دياي، وريتا إيزاك - ندياي، وكو كيكو، وغون كوت، ولي ياندوان، وغاي ماكديغال، ويمهله منت محمد الطالب، وباستور إلياس مورينو مارتينيز، وفيريني ألبرتا شيبهرد، وماريا تيريزا فيردوغو مورينو، وبونغ كام جون يونغ سيك يون. وكانت نتيجة التصويت كما يلي: 10 أصوات مؤيدة، و3 أصوات معارضة، وامتناع عضوين عن التصويت. وغاب عن عملية اتخاذ القرار عضو اللجنة ألكسي س. أفونوموف.

*** أرفق بهذا القرار رأي (معارض) مشترك بين أعضاء اللجنة مارك بوسويت، وريتا إيزاك - ندياي، وكو كيكو، ولي ياندوان، وماريا تيريزا فيردوغو مورينو.



أولاً- معلومات أساسية

- 3- طلبت اللجنة، خلال دورتها الثامنة والتسعين، إلى الأمانة أن تطلب بالنيابة عنها مشورة من مكتب الشؤون القانونية بشأن المسألة القانونية لاختصاص اللجنة فيما يتصل بالبلاغ فيما بين الدول المقدم من دولة فلسطين ضد إسرائيل، في ضوء ما قدمته الدولتان المعنيتان من ملاحظات.
- 4- وتحيط اللجنة علماً برد مكتب الشؤون القانونية المقدم في شكل مذكرة داخلية مؤرخة 23 تموز/ يولييه 2019.
- 5- وتحيط اللجنة علماً بالاستنتاجات التي خلص إليها مكتب الشؤون القانونية والتي تعيد بما يلي:
- (أ) أن كلا من الدولة المدعية والدولة المدعى عليها طرفان في الاتفاقية؛
- (ب) أنه يجوز لدولة طرف في الاتفاقية، من خلال بيان انفرادي، أن تمنع إنشاء التزامات وحقوق بموجب الاتفاقية بينها وبين دولة طرف محددة أخرى، وأن البيان الذي أدلت به إسرائيل في 16 أيار/مايو 2014 صيغ على نحو ينتج عنه هذا الأثر بينها وبين دولة فلسطين؛
- (ج) أنه لا يوجد في الطبيعة القانونية للعلاقات القانونية القائمة بين الدول الأطراف بموجب الاتفاقية، أو في المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية، ما يمنع دولة طرفاً من إصدار بيان انفرادي محدد الإطار على نحو مناسب، يكون أثره عدم تخويل دولة طرف محددة أخرى حق تقديم بلاغ صحيح وفعال بموجب المادة 11(1)، وبالتالي تحريك الإجراءات المحددة في المواد المذكورة. ويكتسي البيان هذا الأثر تجاه دولة فلسطين. ومن ثم يحول البيان الذي قدمته إسرائيل دون اضطلاع اللجنة ببحث البلاغ فيما بين الدول المقدم من دولة فلسطين.
- 6- وعلمت اللجنة، خلال دورتها التاسعة والتسعين، أن الدولة المدعى عليها كانت على علم بمذكرة مكتب الشؤون القانونية. وقد وُجّه انتباهها إلى ذلك من خلال مذكرة شفوية من الدولة المدعى عليها، مؤرخة 20 آب/أغسطس 2019، في وقت لم تكن اللجنة قد قررت فيه بعد نوع إجراء المتابعة الذي ستأخذه حيال المذكرة، سواء من منظور موضوعي أو إجرائي.
- 7- وحلّلت اللجنة المذكرة الشفوية، التي نقلت رسالة مفادها أن اللجنة ستكون ملزمة برأي مكتب الشؤون القانونية. وفي 22 آب/أغسطس 2019، أبلغت اللجنة الدولة المدعى عليها بأنها تعتبر البيانات الواردة في المذكرة غير مقبولة وأنها تمثل ضغطاً غير مشروع على استقلالية أعضائها. وقررت اللجنة أيضاً، من أجل ضمان الإنصاف في الإجراءات، إحالة المذكرة إلى الدولة المدعى، وهو ما تم في 23 آب/أغسطس 2019. وأشارت اللجنة أيضاً إلى أن هذه الحثثيات قد تؤخر الإجراءات. وفي 26 آب/أغسطس 2019، قررت اللجنة أن توجّل إلى دورتها المائة البت في مسألة اختصاصها بتناول البلاغ فيما بين الدول المعروض عليها.
- 8- وفي 28 آب/أغسطس 2019، قدّمت الدولة المدعى ملاحظات بشأن مذكرة مكتب الشؤون القانونية. واعتبرت الدولة المدعية أنه بالنظر إلى أن الدولة المدعى عليها قد أطلعت على المذكرة في ظروف غير مؤكدة، وفي انتهاك للالتزامات حسن النية الإجرائية التي تقع على الدولة المدعى عليها بموجب الاتفاقية، يجب أن تُمنع الدولة المدعى عليها من الاستناد إلى الموقف الذي اتخذته مكتب الشؤون القانونية.
- 9- بيد أن اللجنة لا ترى أن مبدأ إغلاق الحجة ينبغي أن يُطبّق بهذه الشدة، وستتظّر في الملاحظات التي أبداها مكتب الشؤون القانونية على أساس وجاهتها في حد ذاتها، وفقاً لما كانت تتوي فعله عندما طلبت مشورته، بهدف اتخاذ قرار شامل ومستقل.

10- وزعمت الدولة المدّعية أن المذكرة تفتقر إلى التوازن، لأن الملاحظات التي قدّمتها لإثبات رأيها أن اللجنة تتمتع بالاختصاص لم تول ما تستحقه من اعتبار. وذكرت الدولة المدّعية أيضاً أن مكتب الشؤون القانونية أشار بصورة انتقائية في المذكرة إلى ممارسة عدد قليل من الدول - فرنسا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية - التي طعنت في الموقف الذي اتخذته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 24(1994) بشأن المسائل المتعلقة بالتحفظات التي تُقدّم عند التصديق على العهد أو البروتوكولين الاختياريين الملحقين به أو الانضمام إلى هذه الصكوك، أو فيما يتعلق بالإعلانات التي تصدر في إطار المادة 41 من العهد. وأشارت كذلك إلى أن المكتب أقر في المذكرة بأن التعليق العام رقم 24 يستند إلى أن دولة طرفاً في معاهدات مثل العهد أو الاتفاقية لا يمكنها أن تتخذ إجراء قد يكون أثره منع دولة طرف أخرى من أن تحرك فيما يتعلق بها أي آلية إنفاذ أنشأتها المعاهدة. وإضافة إلى ذلك، أشارت الدولة المدّعية إلى أن المكتب أقر أيضاً في المذكرة بأن التحفظ الذي يرمي إلى تعطيل الآلية المنشأة في المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية غير جائز⁽¹⁾. واعتبرت الدولة المدّعية أن ما سبق يثبت أن المذكرة تؤيد الموقف الذي اتخذته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 24.

11- وأبدت الدولة المدّعية أيضاً ملاحظات بشأن ممارسة لجنة القانون الدولي فيما يتعلق بالتحفظات، وأهمية طابع الحجية تجاه الكافة الذي تكتسبه الالتزامات بموجب الاتفاقية، وعدم اشتراط وجود علاقة تعاقدية ثنائية لتحريك الإجراءات المنصوص عليها في المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية، والتفسير السليم لقرار اللجنة الصادر أثناء استعراض التقرير الدوري السادس للجمهورية العربية السورية⁽²⁾.

12- وفي 6 أيلول/سبتمبر 2019، أبلغت الدولة المدّعي عليها اللجنة بأن تقديم مذكرتها الشفوية المؤرخة 20 آب/أغسطس 2019 لم يكن يرمي بأي حال من الأحوال إلى ممارسة ضغط لا مبرر له على اللجنة.

13- وفي 11 تشرين الأول/أكتوبر 2019، قالت الدولة المدّعية إنها تطلب تأكيدات بأن الدولة المدّعي عليها لن تجني أي ميزة على الإطلاق من تمكنها من الاطلاع على المذكرة في ظروف غير مؤكدة. وأشارت الدولة المدّعية أيضاً إلى أن الدولة المدّعي عليها غيرت موقفها تجاه مكتب الشؤون القانونية، بدءاً من رفض أي دور للمكتب ووصولاً إلى اعتباره سلطة قانونية مزعومة، بالنظر إلى أن المذكرة كانت موافقة لمطالبها. وأكدت الدولة المدّعية أنه استناداً إلى مبدأ 'الاختصاص في موضوع الاختصاص'، تبقى اللجنة وحدها مخولة بأن تثبت في مسألة اختصاصها وصلاحياتها.

14- وفي 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أبرزت الدولة المدّعي عليها أن مكتب الشؤون القانونية خلص في المذكرة إلى أن الدولة المدّعي عليها استبعدت على نحو صحيح العلاقات التعاقدية مع الدولة المدّعية، مما يحول دون اضطلاع اللجنة ببحث البلاغ فيما بين الدول المعروض عليها.

15- وأشارت الدولة المدّعي عليها أيضاً إلى أن محاولة الدولة المدّعية تمييز القرار الصادر عن اللجنة بشأن التقرير الدوري للجمهورية العربية السورية خطوة تجانب الصواب، لأن الصحة القانونية لبيان يستبعد العلاقات التعاقدية مع كيان غير معترف به لا تتوقف في أي مسألة على موقف الدول الأطراف الأخرى، ناهيك عن موقف كيان غير معترف به. وعلاوة على ذلك، اعتبرت الدولة المدّعي عليها أن الإشارة إلى التعليق العام رقم 24 للجنة المعنية بحقوق الإنسان غير وجيه، لأن ذلك يخلط بين مفهومي التحفظ وبيان عدم الاعتراف. وإضافة إلى ذلك، أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام

(1) مذكرة مكتب الشؤون القانونية المؤرخة 23 تموز/يوليه، الفقرة 60.

(2) A/36/18، الفقرات 169-173.

المذكور إلى التفاعل بين الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وليس إلى العلاقة بين الدول الأطراف في الاتفاقية. وفيما يتعلق بادعاء الدولة المدّعية أن مكتب الشؤون القانونية أشار في مذكرته إلى ممارسة عدد صغير من الدول الأطراف في العهد، أوضحت الدولة المدعى عليها أن المكتب بحث أيضاً على نطاق واسع في المذكرة ممارسة الدول الأطراف في الاتفاقية.

16- وفي 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أشارت الدولة المدعية إلى أنها تتفق مع الدولة المدعى عليها على أن الاعتداد بالالتزامات تجاه الكافة لا يمكن أن ينشئ أساس الاختصاص. بيد أن المسألة المعروضة على اللجنة أمر مختلف يتمثل تحديداً فيما إذا كانت العلاقات التعاقدية مطلوبة عندما تكون التزامات تجاه الكافة على المحك. وفيما يتعلق بملاحظات الدولة المدعى عليها بشأن التعليق العام رقم 24 للجنة المعنية بحقوق الإنسان، قالت الدولة المدعية إنه من الواضح أن التعليق لا يشير إلى الاتفاقية؛ غير أن الاتفاقية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يشتركان تماماً في نفس النوع من الالتزامات ذات طابع الحجية تجاه الكافة، والفرق الوحيد هو أن الآلية المشتركة بين الدول بموجب الاتفاقية إلزامية، في حين أن الآلية المنشأة بموجب العهد اختيارية. وهذا ما يجعل حجتها أقوى، بحسب رأي الدولة المدعية.

17- وفيما يتعلق بحجة الدولة المدعى عليها القائلة إن الآلية المشتركة بين الدول لا يقصد بها أن تنطبق على الحالة المطروحة، أشارت الدولة المدعية إلى أن المادة 11 من الاتفاقية تشير ببساطة إلى أن الآلية المشتركة بين الدول يمكن أن تُحرّك كلما رأت دولة طرف أن دولة طرفاً أخرى لا تطبق أحكام الاتفاقية. وبالنظر إلى أن كلا من الدولة المدعية والدولة المدعى عليها طرفان في الاتفاقية، وأن الاتفاقية تتضمن التزامات ذات حجية تجاه الكافة، فإن بالإمكان تطبيق المادة 11، لأنها لا تقتضي إلا أن تعتبر دولة طرف أن دولة طرفاً أخرى تنتهك التزاماتها بموجب الاتفاقية. وأضافت الدولة المدعية أنه ينبغي ألا يُسمح للدولة المدعى عليها بالتملص من التزاماتها بسبب رفضها احترام هذه التزامات بصفتها السلطة القائمة بالاحتلال، وأن هذا الشرط ينبغي ألا يُستخدم ذريعة لإدامة التمييز والعنصرية المنهجين المبرهن عليهما في البلاغ المقدم فيما بين الدول. وأشارت الدولة المدعية بإيجاز أيضاً إلى مسألة سبل الانتصاف المحلية.

ثانياً- النظر في الاختصاص

18- قبل النظر في تعيين هيئة التوفيق الخاصة عملاً بالمادة 12(1) من الاتفاقية، يجب أن تقتنع اللجنة بأن لها اختصاصاً في تناول البلاغ المقدم فيما بين الدول من دولة فلسطين ضد إسرائيل، وعليها أن تقرر ما إذا كان البلاغ فيما بين الدول مقبولاً.

19- وفي 2 أيار/مايو 2019، عقدت اللجنة، خلال دورتها الثامنة والتسعين، عملاً بقرارها المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 2018، جلسات استماع بشأن مسألة الاختصاص، بمشاركة ممثل دولة فلسطين، وفقاً للمادة 11(4) و(5) من الاتفاقية والقواعد الإجرائية ذات الصلة بجلسات الاستماع المعقودة عملاً بالمادة 11 من الاتفاقية، التي اعتمدها اللجنة في 29 نيسان/أبريل 2019 في دورتها الثامنة والتسعين أيضاً. ورفضت إسرائيل المشاركة في جلسات الاستماع، مشيرة إلى أن الشكل المقترح - وجود الدولتين الطرفين المعنيتين - لا يتفق مع موقفها الأساسي من عدم وجود علاقات تعاقدية مع "الكيان الفلسطيني".

20- وفي 12 كانون الأول/ديسمبر 2019، خلال الدورة المائة للجنة، أدلى كل من الدولة المدّعية والدولة المدعى عليها، وفقاً للمادة 11(5) من الاتفاقية، ببيان شفوي أمام اللجنة توضحان فيه وجهات نظرهما بشأن اختصاص اللجنة. وأشارت الدولة المدعى عليها إلى أن مشاركتها في الاجتماع لا تخل

بموقفها المبدئي الذي مفاده أنها لا تعترف بـ "الكيان الفلسطيني" كدولة طرف في الاتفاقية وأن إسرائيل ليست على علاقة تعاقدية بهذا الكيان.

21- وتلاحظ اللجنة أن الدولة المدعية والدولة المدعى عليها قدما حججاً بشأن كل من الاختصاص والمقبولية⁽³⁾. غير أن اللجنة ترى أنه يجب عليها أولاً أن تحدد ما إذا كان لها اختصاص فيما يتعلق بالبلاغ فيما بين الدول المعروض عليها. لذا، لن تتناول في هذه المرحلة الملاحظات المقدمة بشأن مسألة المقبولية.

22- وتحيط اللجنة علماً بأن الدولة المدعى عليها أثارت مسألة عدم الاختصاص. وترى اللجنة، انطلاقاً من كونها الوصي الرئيسي على الاتفاقية، أنها منوطة بصلاحيات كاملة وبواجب حيال تفسير الاتفاقية باستقلال تام. ويشمل ذلك مسألة ما إذا كانت لها، بالنظر إلى ظروف هذه القضية بالذات، ولاية لتناول البلاغ فيما بين الدول المعروض عليها فيما يتصل بالمسألة التمهيدية المتعلقة بالاختصاص.

23- وترى اللجنة أن هناك بعض العناصر التي ينبغي وضعها في الاعتبار فيما يتعلق باختصاص اللجنة:

(أ) إمكانية استبعاد علاقات تعاقدية في سياق معاهدة متعددة الأطراف بموجب القانون الدولي العام؛

(ب) إمكانية استبعاد علاقات تعاقدية في سياق معاهدات حقوق الإنسان؛

(ج) الطبيعة الفريدة للآلية المنشأة بموجب المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية والمعاهدات التي تتضمن التزامات جماعية للدول الأطراف؛

(د) قرار اللجنة فيما يتعلق بالتقرير الدوري السادس للجمهورية العربية السورية.

ألف - إمكانية استبعاد علاقات تعاقدية في سياق معاهدة متعددة الأطراف بموجب القانون الدولي العام

24- تلاحظ اللجنة أن الدولة المدعى عليها طرف في الاتفاقية، إذ أودعت صك التصديق في 3 كانون الثاني/يناير 1979، وأن الاتفاقية دخلت حيز النفاذ بالنسبة لها في 2 شباط/فبراير 1979، وفقاً للمادة 19(2) من الاتفاقية. وتلاحظ كذلك حجة الدولة المدعى عليها ومؤداها أنه لا توجد علاقات ثنائية بموجب الاتفاقية بين الدولة المدعى عليها والدولة المدعية، وأن الدولة المدعى عليها لا تدين بأي التزام بموجب الاتفاقية للدولة المدعية⁽⁴⁾، لأنها استبعدت على نحو صحيح أي علاقات تعاقدية مع الدولة المدعية من خلال رسالتها الرسمية الموجهة إلى الأمين العام، وديع الاتفاقية، في 16 أيار/مايو 2014⁽⁵⁾.

25- وتلاحظ اللجنة أن الرسالة الرسمية التي بعثت بها الدولة المدعى عليها بتاريخ 16 أيار/مايو 2014 تثير مسألتين هما: صحة انضمام الدولة المدعية إلى الاتفاقية، والآثار القانونية لبيان الدولة المدعى عليها بشأن هذا الانضمام.

26- وفيما يتعلق بالنقطة الأولى، تلاحظ اللجنة أن الجمعية العامة قررت بموجب القرار 19/67 منح فلسطين مركز الدولة المراقبة غير العضو في الأمم المتحدة. وتلاحظ اللجنة كذلك أنه بالنظر إلى أن

(3) انظر: CERD/C/100/3 و CERD/C/100/4.

(4) يشير مكتب الشؤون القانونية كذلك في مذكرته (الفقرة 33) إلى أن الدولة المدعية غير مخولة بموجب الاتفاقية أي حقوق مترابطة تجيز مطالبة الدولة المدعى عليها بالوفاء بالالتزامات التي تفرضها الاتفاقية عليها (والعكس بالعكس).

(5) عند انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقية، قدمت إسرائيل إلى الأمين العام، بصفته وديع الاتفاقية، الاخطار رقم 293(2014)، المؤرخ 16 أيار/مايو 2014؛ تُتاح الإخطارات الموجهة إلى الوديع في: <https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=en>.

الدولة المدعية عضو في منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة منذ عام 2011، فهي تتمثل للشروط المنصوص عليها في المادتين 17 و18 من الاتفاقية. وإضافة إلى ذلك، تلاحظ اللجنة أنه عقب تلقي التقريرين الدوريين الأولي والثاني المقدمين من دولة فلسطين في 21 آذار/مارس 2018 بموجب المادة 9 من الاتفاقية⁽⁶⁾، اعتمدت اللجنة الملاحظات الختامية المتعلقة بهذين التقريرين خلال دورتها التاسعة والتسعين⁽⁷⁾. ومن ثم ترى اللجنة أن الدولة المدعية دولة طرف في الاتفاقية.

27- وفيما يتعلق بالنقطة الثانية، تلاحظ اللجنة قول الدولة المدعى عليها إن من الثابت في قانون المعاهدات وممارسة الدول أن العلاقات التعاهدية لا تحتاج إلى أن توجد بين جميع الأطراف في معاهدة متعددة الأطراف، بالنظر إلى التسليم بأن العلاقات التعاهدية قد تُستبعد في الحالات التي تعرب فيها دولة طرف عن اعتراضها على الدخول في علاقات مع كيان لا تعترف به. وتشير الدولة المدعى عليها إلى أن هذا الأمر يؤديه، في جملة أمور، الاستخدام الواسع النطاق لمثل هذه الاعتراضات في ممارسات الدول. وفي هذا الصدد، تحيط اللجنة علماً بالقائمة غير الوافية التي قدمتها الدولة المدعى عليها⁽⁸⁾ بشأن الاعتراضات التي أبدتها عدة دول بهدف استبعاد علاقات تعاهدية بينها وبين كيان غير معترف به. وتلاحظ اللجنة كذلك حجة الدولة المدعى عليها ومؤداها أن الموافقة هي أساس الالتزامات التعاهدية، ومن ثم فإن كل طرف لا يُلزم إلا في حدود ما وافق على الالتزام به.

28- وتلاحظ اللجنة أيضاً تأكيد الدولة المدعية أن حجة الدولة المدعى عليها القائلة بجواز أن تستبعد الدول علاقات تعاهدية في معاهدة متعددة الأطراف من خلال إعلان أمر لا تؤيده ممارسات الدول ومبدأ الاعتقاد بالإلزام.

29- وتلاحظ اللجنة أن البيانات من النوع الذي أدلت به الدولة المدعى عليها أمر شائع جداً في ممارسة الدول فيما يتعلق بالمعاهدات المتعددة الأطراف المودعة لدى الأمين العام⁽⁹⁾. وتلاحظ أيضاً، استناداً إلى ممارسات راسخة، أن مشاركة دولة ما في معاهدة تضم بين أطرافها كياناً لا تعترف به هذه الدولة، لا تشكل اعترافاً⁽¹⁰⁾. وإضافة إلى ذلك، تقر اللجنة بأن العلاقات التعاهدية تقوم، في القانون الدولي العام، على الموافقة، وأن مبدأ الموافقة الحرة مسلم به عالمياً⁽¹¹⁾.

30- وتقر اللجنة بأنه بموجب القانون الدولي العام للمعاهدات، يجوز لدولة طرف في معاهدة متعددة الأطراف أن تستبعد العلاقات التعاهدية مع كيان لا تعترف به، من خلال بيان انفرادي. غير أن اللجنة ترى، كما سيبيّن أدناه، أن بعض نظم المعاهدات، نظراً إلى طابعها الخاص، قد تحيد عن تلك المبادئ العامة.

31- وعلاوة على ذلك، تحيط اللجنة علماً بحجة الدولة المدعى عليها القائلة إن دراسة قانون وممارسات التحفظات التي اضطلعت بها لجنة القانون الدولي تقر الأثر القانوني لممارسة الدول المتمثلة في إمكانية استبعاد علاقات تعاهدية بموجب بيان صادر عن دولة⁽¹²⁾.

(6) CERD/C/PSE/1-2.

(7) CERD/C/PSE/CO/1-2.

(8) الملاحظات المقدمة من إسرائيل إلى اللجنة، المؤرخة 3 آب/أغسطس 2018، المرفق الثالث. انظر أيضاً CERD/C/100/3، الفقرة 34.

(9) مكتب الشؤون القانونية، المذكرة، الفقرة 22.

(10) شرح المبدأ التوجيهي 1-5-1 من دليل الممارسة المتعلق بالتحفظات على المعاهدات، الفقرة 2. (حولية لجنة القانون الدولي، 2011، المجلد الثاني، الجزء الثالث (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.16.V.3)، الصفحة 54).

(11) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، الديباجة.

(12) CERD/C/100/3، الفقرة 74.

32- وتلاحظ اللجنة، استناداً إلى لجنة القانون الدولي، أن بياناً انفرادياً تشير فيه دولة ما إلى أن مشاركتها في معاهدة لا يعني الاعتراف بكيان لا تعترف به هو أمر يقع خارج نطاق دليل الممارسة المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات حتى وإن كان يرمي إلى استبعاد تطبيق المعاهدة بين الدولة المعلنة والكيان غير المعترف به⁽¹³⁾.

33- وتلاحظ اللجنة أيضاً أن لجنة القانون الدولي ميّزت في شرحها المرفق بين نوعين من البيانات: أحدهما يشير فيه طرف إلى أن مشاركته في معاهدة لا تعني الاعتراف بكيان غير معترف به، والآخر يشير فيه طرف إلى أن بيانه يستبعد تطبيق المعاهدة بينه وبين الكيان غير المعترف به. وترى اللجنة أن النوع الأول من البيانات ليست له أي آثار قانونية، لأن المشاركة في معاهدة متعددة الأطراف لا تعني أصلاً الاعتراف بكل طرف في المعاهدة. وترى اللجنة أيضاً أن النوع الثاني من البيانات يرمي بصورة جلية إلى إحداث أثر قانوني على تطبيق المعاهدة (وهو يحدث هذا الأثر بالفعل)، فيصبح التطبيق مستبعداً كلياً، لكن فقط في العلاقات بين الدولة المصدرة للإعلان والكيان غير المعترف به⁽¹⁴⁾.

34- وتلاحظ اللجنة حجة الدولة المدعى عليها القائلة إن البيان المدلى به في 16 أيار/مايو 2014 يندرج في إطار الفئة الثانية من البيانات، وإنه بالتالي يؤدي إلى استبعاد أي علاقات تعاهدية بينها وبين الدولة المدعية⁽¹⁵⁾.

35- وتتفق اللجنة مع الدولة المدعى عليها على أن بيانها يندرج في الفئة الثانية. غير أن اللجنة تلاحظ أن لجنة القانون الدولي، بعدما اعتمدت النص الذي يشير إلى أن بياناً انفرادياً من هذا القبيل يقع خارج نطاق دليل الممارسة حتى وإن كان يرمي إلى استبعاد تطبيق المعاهدة بين الدولة المصدرة للإعلان والكيان غير المعترف به، لجأت إلى إدراج شرح مصاحب. ويبدو أن هذا الشرح، الذي يؤكد أن النوع الثاني من البيانات "يرمي بصورة جلية إلى إحداث أثر قانوني (وهو يحدث هذا الأثر بالفعل)"، ينطوي على أثر لا يستقيم، بالنظر إلى أن مثل هذا الجزم قد يفضي إلى إبطال الموقف الرسمي للجنة، الذي خلصت فيه إلى أن الإعلان الانفرادي موضع التساؤل لا يندرج ضمن نطاق دليل الممارسة.

36- ولذلك ترى اللجنة أن وزناً لا مبرر له أعطي لمسألة نطاق دليل الممارسة الصادر عن لجنة القانون الدولي - الذي ورد معدلاً فيما يبدو ضمن الشرح المرفق - فيما يتصل بالإعلان الانفرادي المذكور للدولة المدعى عليها.

باء - إمكانية استبعاد علاقات تعاهدية في سياق معاهدات حقوق الإنسان

37- تلاحظ اللجنة حجة الدولة المدعية القائلة إن الاتفاقية، بوصفها معاهدة لحقوق الإنسان، تكتسي طابع القاعدة الأمرة وطابع الحجية تجاه الكافة وتستثني إمكانية استبعاد دولة طرف من جانب واحد علاقات تعاهدية ثنائية مع دولة طرف أخرى. وتضيف الدولة المدعية أنه بالنظر إلى أن الالتزامات الواردة في الاتفاقية هي التزامات تجاه الكافة، فهي واجبة تجاه جميع الأطراف المتعاقدة الأخرى، بما في ذلك الدولة المدعية نفسها.

(13) المبدأ التوجيهي 1-5-1 من دليل الممارسة المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات (حولية لجنة القانون الدولي، 2011، المجلد الثاني، الجزء الثالث).

(14) شرح المبدأ التوجيهي 1-5-1 من دليل الممارسة المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات، الفقرة 5. (حولية لجنة القانون الدولي، 2011، المجلد الثاني، الجزء الثالث، الصفحة 54).

(15) CERD/100/C/3، الفقرة 74. انظر أيضاً مذكرة مكتب الشؤون القانونية، الفقرات 29-31.

38- وتلاحظ اللجنة كذلك حجة الدولة المدعى عليها القائلة إنه حتى لو اعتُبرت الالتزامات بموجب الاتفاقية التزامات تجاه الكافة، فهذا لا يعني أن الآلية المشتركة بين الدول متاحة لمعالجة مسائل الامتثال في غياب علاقات تعاھدية، لأن هذه الآلية ينظمها قانون المعاهدات. وتشير الدولة المدعى عليها كذلك إلى أن الدولة المدعية تخطت بين الالتزامات القانونية الموضوعية للدول الأطراف المتعاقدة بموجب الاتفاقية وبين حكم إجرائي، أي تحديداً الآلية المشتركة بين الدول. وفي هذا الصدد، تلاحظ اللجنة حجة الدولة المدعية القائلة إن التزامات الدولة المدعى عليها بموجب الاتفاقية تشمل آلية أو وسيلة إنفاذ هذه الالتزامات؛ وإلا فستكون الآلية باطلة.

39- وتلاحظ اللجنة أن مفهوم الالتزامات تجاه الكافة يشير إلى التزامات محددة بعينها تقع على عاتق الدول تجاه المجتمع الدولي ككل، كما بيّنته محكمة العدل الدولية⁽¹⁶⁾. وتلاحظ اللجنة أيضاً أن المحكمة أشارت إلى أن أربعة معايير على الأقل تحظر العدوان والتعذيب والإبادة الجماعية والتمييز العنصري لها طابع حجية تجاه الكافة. وتكون الالتزامات واجبة التطبيق تجاه الكافة دائماً كلما كانت متعلقة بالقواعد القطعية للقانون الدولي أو القواعد الآمرة.

40- وتلاحظ اللجنة أن الدول وعدة هيئات دولية قد سلمت بالطابع الأساسي لمبدأ حظر التمييز العنصري بالنسبة للمجتمع الدولي ككل. فبعد الحرب العالمية الثانية مباشرة، أشارت الجمعية العامة إلى أن المصلحة العليا للإنسانية تقتضي وضع حد فوري للاضطهاد والتمييز الدينيين وكذلك لما سمي بالاضطهاد والتمييز العنصريين، ودعت الحكومات إلى اتخاذ أكثر الخطوات سرعة وحزمًا لتحقيق هذه الغاية⁽¹⁷⁾. وأشارت محكمة العدل الدولية في فتوى لها إلى أن إنفاذ ضروب التمييز والإقصاء والتضييق والقيود القائمة حصراً على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني يشكل إنكاراً لحقوق الإنسان الأساسية ويمثل انتهاكاً صارخاً لمقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁸⁾. وتشدد اللجنة على أن لجنة القانون الدولي ذكرت أن القواعد القطعية (القواعد الآمرة) المقبولة والمعترف بها بوضوح تشمل حظر العدوان والإبادة الجماعية والرق والتمييز العنصري والجرائم ضد الإنسانية والتعذيب والحق في تقرير المصير⁽¹⁹⁾. وتلاحظ اللجنة كذلك أنه في قضية *الدليمي وشركته مونتانا للإدارة ضد سويسرا*، أشارت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى التأكيد الذي صدر عن لجنة القانون الدولي⁽²⁰⁾.

41- وتحيط اللجنة علماً بأن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان قد ذهبت إلى أبعد من ذلك، لأنها رأت أن مبدأ المساواة أمام القانون، والمساواة في الحماية أمام القانون، وعدم التمييز، تدخل ضمن دائرة القواعد الآمرة⁽²¹⁾. وأعادت المحكمة تأكيد هذا الرأي في عدة أحكام⁽²²⁾.

(16) *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3, paras. 33-34.*

(17) قرار الجمعية العامة 103 (د-1).

(18) *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276, Advisory Opinion, I.C.J. Reports (1970) Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276, 1971, p. 16, para. 131.*

(19) شروح المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، *حولية لجنة القانون الدولي*، 2001، المجلد الثاني، الجزء الثاني (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.04.V.17 (الجزء 2))، الصفحة 109.

(20) الدعوى رقم 5809/08، الحكم، 21 حزيران/يونيه 2016، الفقرة 57.

(21) *Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants, Advisory Opinion OC-18/03, 17 September 2003, para. 101.*

(22) انظر على سبيل المثال، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية *إسبينوزا غونزاليس ضد بيرو*، الحكم (الاعتراضات الأولية، والأساس الموضوعي، والتعويضات، والتكاليف)، 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2014، الفقرة 216؛ وقضية *أتالا ريفو وبناته ضد شيلي*، الحكم (الأساس الموضوعي، والتعويضات، والتكاليف)، 24 شباط/فبراير 2012، الفقرة 79؛ وقضية *فلور فرييري ضد الإكوادور*، الحكم (الاعتراض الأولي، والأساس الموضوعي، والتعويضات، والتكاليف)، 31 آب/أغسطس 2016، الفقرة 109.

42- وترى اللجنة أن الاتفاقية، في ضوء موضوعها وغرضها الموجهين صوب تعزيز وحماية الحقوق المتعلقة بحظر جميع أشكال التمييز العنصري، ومن منطلق اشتغالها على التزامات أساسية تجاه الكافة، تندرج، إلى جانب عدد من الصكوك الإقليمية، ضمن فئة معاهدات دولية متماثلة من حيث موضوعها وغرضها. والهدف من هذه الفئة من المعاهدات هو تحقيق الصالح العام، في مقابل المعاهدات الأخرى التي يقتصر موضوعها وغرضها على مصلحة فرادى الدول الأطراف.

43- وتلاحظ اللجنة أن هيئات إقليمية لحقوق الإنسان أكدت هذا القول⁽²³⁾. فقد خلصت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، في قضية *النمسا ضد إيطاليا*، استناداً إلى المادة 24 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽²⁴⁾، إلى أن الاتفاقية تكتسي طابعاً موضوعياً بالأساس، يهدف إلى حماية الحقوق الأساسية لفرادى البشر من التعدي عليها من جانب أي من الأطراف المتعاقدة السامية، بدلاً من إنشاء حقوق ذاتية ومتبادلة للأطراف المتعاقدة السامية نفسها⁽²⁵⁾. وبالمثل، ذكرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في قضية *أيرلندا ضد المملكة المتحدة* أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان "خلافاً لمعاهدات دولية من النوع التقليدي ... تشمل أكثر من مجرد التزامات متبادلة بين الدول المتعاقدة. فهي تنشئ، فضلاً عن شبكة من التعهدات الثنائية المتبادلة، التزامات موضوعية تستفيد، على حد تعبير الديباجة، من 'إنفاذ جماعي'⁽²⁶⁾.

44- وتماشياً مع هذا المبدأ، أكدت اللجنة الأوروبية، في قضية *قبرص ضد تركيا*، أن "قبول أن تتجنب حكومة 'الإنفاذ الجماعي' للاتفاقية بموجب المادة 24، بتأكيد أنها لا تعترف بحكومة الدولة المدعية، من شأنه أن يبطل الغرض من الاتفاقية"⁽²⁷⁾. وعلاوة على ذلك، اعتبرت اللجنة أن عدم اعتراف تركيا بالدولة المدعية، بصفتها حكومة قبرص، وعدم اعتبارها أنه يجوز لها تقديم طلب باسمها، لم يمنع اللجنة من النظر في الشكوى التي قدمتها قبرص، كما أن ذلك لم يعف تركيا من التزامها بالتعاون مع اللجنة في سياق الإجراءات. ويمكن الاطلاع أيضاً على تصريحات قوية بشأن الإنفاذ الجماعي للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية *لوزيزيو ضد تركيا*⁽²⁸⁾ وفي قضية *سورينغ ضد المملكة المتحدة*⁽²⁹⁾.

45- وأحاطت اللجنة علماً أيضاً بموقف محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في فتاها OC-2/82 المؤرخة 24 أيلول/سبتمبر 1982 بشأن أثر التحفظات على دخول الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان حيز النفاذ. وخلصت المحكمة في الفقرة 29 من الفتوى إلى ما يلي:

لا تشكل معاهدات حقوق الإنسان الحديثة، بصفة عامة، والاتفاقية الأمريكية، بصفة خاصة، معاهدات متعددة الأطراف من النوع التقليدي التي تُبرم للإحراق المتبادل للحقوق من أجل المنفعة المتبادلة للدول المتعاقدة. فعند إبرام معاهدات حقوق الإنسان هذه، يمكن اعتبار

(23) مذكرة مكتب الشؤون القانونية، الفقرات 48-60.

(24) تنص المادة 24 من الاتفاقية (النص في تاريخ صدور القرار المتعلق بقضية *النمسا ضد إيطاليا*) على أنه "يجوز لأي طرف متعاقد سام أن يحيل إلى اللجنة ... أي خرق مزعوم لأحكام الاتفاقية من جانب طرف متعاقد سام آخر". وهذا الحكم شبيهه بأحكام المادة 11 (1) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

(25) الدعوى رقم 60/788، القرار المتعلق بالمقبولية، 11 كانون الثاني/يناير 1961، الصفحة 19.

(26) الدعوى رقم 71/5310، الحكم، 18 كانون الثاني/يناير 1978، الفقرة 239.

(27) الدعوى رقم 77/8007، التقرير المعتمد في 4 تشرين/أكتوبر 1983، الفقرة 48، الذي يستشهد بالفقرة 43 من "التقرير المرحلي للجنة بشأن حالة تقدم الإجراءات" في 12 تموز/يوليه 1980.

(28) الدعوى رقم 89/15318، الحكم (الاعتراضات الأولية)، 23 آذار/مارس 1995.

(29) الدعوى رقم 88/14038، الحكم، 7 تموز/يوليه 1989.

الدول خاضعة لنظام قانوني تضطلع فيه، من أجل تحقيق الصالح العام، بالتزامات مختلفة، لا فيما يتعلق بالدول الأخرى بل تجاه جميع الأفراد الخاضعين لولايتها.

46- وتلاحظ اللجنة كذلك أنه في قضية *إيفشر - برونستين ضد بيرو*، أكدت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن "الاتفاقية الأمريكية وغيرها من معاهدات حقوق الإنسان مستوحاة من مجموعة من القيم المشتركة العليا (التي تتمحور حول حماية الإنسان)، وأنها مزودة بآليات إشرافية محددة، وتُطبّق كضمان جماعي، وتجسد التزامات موضوعية أساساً، ولها طابع خاص يميزها عن المعاهدات الأخرى" التي تبرم في المقابل لـ "تحكم المصالح المتبادلة بين الدول الأطراف"⁽³⁰⁾.

47- وتلاحظ اللجنة أن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أشارت أيضاً، بالاستناد إلى قرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية *سورينغ ضد المملكة المتحدة*، إلى أنه يجب إيلاء الاعتبار للطابع الخاص للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بوصفها معاهدة للإنفاذ الجماعي لحقوق الإنسان، وأنه يجب تفسير أحكامها بما يجعل ضماناتها عملية وفعالة⁽³¹⁾. ووفقاً لمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، لا يجوز بالتالي إقامة أي قياس بين الإعلانات التي يمكن أن تصدرها الدول بموجب المادة 36(2) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والإعلانات التي يمكن أن تصدرها بموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان إقراراً باختصاص محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. ففي حين يمكن للدول سحب الأولى، فإن الدول الأطراف في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لا يمكنها سحب الثانية.

48- وفي 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1994، اعتمدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعليقها العام رقم 24. وتلاحظ لجنة القضاء على التمييز العنصري أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أشارت، في الفقرة 17 من ذلك التعليق العام، إلى أن معاهدات حقوق الإنسان ليست شبكة من الالتزامات المتبادلة بين الدول وأن مبدأ المعاملة بالمثل بين الدول لا مكان له فيما يتعلق بها. وتوافق لجنة القضاء على التمييز العنصري على ما أكده مكتب الشؤون القانونية في الفقرة 59 من مذكرته ومؤداه أن نهج اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد كان قريباً من أن يعتمد، إن لم يكن قد اعتمد فعلاً، تحليل طبيعة الالتزامات الموضوعية الناشئة عن معاهدات حقوق الإنسان الذي أخذ به في الاجتهاد القضائي بموجب الاتفاقيتين الأوروبية والأمريكية، وهو ما يتعارض مع الفكرة القائلة إن دولة طرفاً يمكن أن تمنع دولة طرفاً أخرى من الاعتداد بعدم الامتثال للالتزامات التي تملئها المعاهدة المعنية لمطالبتها بأن تنقيد في سلوكها بتلك الالتزامات.

49- وفي هذا الصدد، تلاحظ اللجنة أن القضاة الذين أصدروا رأياً مشتركاً منفصلاً بشأن قرار محكمة العدل الدولية الصادر في قضية *الأنشطة المسلحة في إقليم الكونغو* خلصوا إلى ما يلي:

سعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في التعليق العام رقم 24(52)، إلى تقديم بعض الإجابات على الإشكالات الراهنة المطروحة في سياق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وجاء تحليلها قريباً من تحليل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية. وينبغي ألا يُنظر إلى ممارسة هذه الهيئات على أنها "استثناء" من القانون وفق ما استنتجته المحكمة الدولية في عام 1951؛ فنحن نرى أن ذلك يشكل بالأحرى تطوراً لغرض منه تناول ما لم يُطلب من المحكمة في ذلك الوقت ومعالجة مسائل مستجدة نشأت فيما بعد⁽³²⁾.

(30) الحكم الصادر في 24 أيلول/سبتمبر 1999، الفقرة 42.

(31) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(32) *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J Reports 2006, p. 6, Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, para. 16*

50- وتلاحظ لجنة القضاء على التمييز العنصري أن الاجتهاد القضائي للنظامين الأوروبي والأمريكي لحماية حقوق الإنسان والتعليق العام رقم 24 للجنة المعنية بحقوق الإنسان يبينان أن الطبيعة الموضوعية أو غير التبادلية للالتزامات الموضوعية الواردة في الاتفاقيتين الأوروبية والأمريكية لحقوق الإنسان تؤدي إلى أن أي دولة طرف بإمكانها تحريك آلية الإنفاذ الجماعي التي أنشأتها المعاهدة المعنية، بصرف النظر عن مدى وجود التزامات مترابطة بين الأطراف المعنية⁽³³⁾.

51- وتلاحظ اللجنة أنه في حين تُفسر التزامات الدول بموجب معاهدات القانون الدولي العام تفسيراً تقييدياً، ففي ميدان المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان يُركز على عنصر موضوع المعاهدة والغرض منها، وذلك لضمان حماية فعالة للحقوق الواردة فيها، كما يتضح من السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وتلاحظ اللجنة أن معاهدات حقوق الإنسان، بالنظر إلى الطابع غير التبادلي لالتزاماتها، التي تنفذ بصورة جماعية، وبالنظر إلى أنها تنشئ آليات خاصة بها، فهي تشكل فئة خاصة من المعاهدات لا تنطبق عليها قواعد معينة من قواعد قانون المعاهدات. وتلاحظ اللجنة كذلك أن الطابع الخاص لمعاهدات حقوق الإنسان يتحدد أيضاً من منطلق أنها مستوحاة من قيم مشتركة سامية يقاسمها المجتمع الدولي ككل.

52- وتلاحظ اللجنة أن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري هي معاهدة لحقوق الإنسان لها هيئة مسؤولة عن الإشراف على تنفيذ الدول الأطراف للالتزامات الواردة فيها. وتلاحظ أيضاً أن الاتفاقية تقوم على قيم مشتركة سامية، مثل حماية الكرامة والمساواة المتأصلتين في جميع البشر، وكذلك حظر التمييز العنصري، الذي يسهم، كما ورد في ديباجة الاتفاقية، في تحقيق السلم والأمن. وتلاحظ اللجنة كذلك أن جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تعهدت، كما جاء في ديباجة الاتفاقية، باتخاذ إجراءات مشتركة ومنفصلة لتحقيق أحد أهداف الأمم المتحدة، ألا وهو تعزيز وتشجيع الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية الواجبة للجميع والتقيّد بهما، دون تمييز فيما يتعلق بالعرق أو الجنس أو اللغة أو الدين.

53- وتلاحظ اللجنة كذلك الطابع الخاص للاتفاقية ضمن فئة معاهدات حقوق الإنسان. فمسألة التمييز العنصري قد شكلت، بالنظر إلى طابعها القبيح والمستشري الذي يسلم به على نطاق واسع، أول انتهاك لحقوق الإنسان يتصدى له المجتمع الدولي بعد جريمة الإبادة الجماعية الدولية مباشرة. وكانت الاتفاقية أول معاهدة من ضمن سلسلة من المعاهدات المبرمة لتدوين قانون حقوق الإنسان وتوسيع نطاقه. وتلاحظ اللجنة الاعتراف العالمي في فترة أقرب بأن التمييز العنصري يمثل آفة يجب مكافحتها بجميع الوسائل المتاحة والمناسبة وعلى سبيل الأولوية القصوى من جانب المجتمع الدولي⁽³⁴⁾. وبالتالي، ترى اللجنة أنه لا جدال في أن جميع الدول الأطراف في الاتفاقية ملزمة بالعمل معاً للتصدي للتمييز العنصري. وفي هذا الصدد، تلاحظ اللجنة أن المطالبات الواردة في البلاغ المقدم فيما بين الدول المعروض عليها تتعلق بمصالح جميع الدول الأطراف في الاتفاقية.

54- ومن ثم ترى اللجنة، على غرار ما سيُفصّل لاحقاً، أنه بالنظر إلى طبيعة التمييز العنصري والالتزامات الناتجة عن ذلك الواردة في الاتفاقية والمشمولة بضمان وإنفاذ جماعيين، لا يجوز لدولة طرف أن تمنع دولة طرفاً أخرى، من خلال إجراء انفرادي، من تحريك آلية إنفاذ أنشأتها الاتفاقية، لا سيما أن هذه الآلية ضرورية لضمان التمتع على قدم المساواة بحقوق الأفراد أو الجماعات المنصوص عليها في الاتفاقية.

(33) مذكرة مكتب الشؤون القانونية، الفقرة 52.

(34) إعلان وبرنامج عمل ديربان، الديباجة. انظر أيضاً قرار الجمعية العامة 151/68، الديباجة.

جيم- الطبيعة الفريدة للآلية المنشأة بموجب المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية والمعاهدات التي تتضمن التزامات جماعية للدول الأطراف

55- تلاحظ اللجنة أنه بينما تنص صكوك حقوق الإنسان الأخرى، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، على آلية اختيارية للشكاوى يُتاح للدول اعتمادها أو عدم اعتمادها، تنص المادة 11(1) من الاتفاقية على آلية تلقائية للشكاوى فيما بين الدول. وإن كان هذا الأمر يدل على شيء فهو يدل على رغبة أقوى لدى واضعي الاتفاقية في إعمال تدابير وقائية لضمان أن تحترم جميع الدول الأطراف أحكام الاتفاقية وتمتثل لها على نحو كاف.

56- وتلاحظ اللجنة أنه بموجب الإجراء المنصوص عليه في المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية، لا تحتاج الدول الأطراف إلى أن تبدي للجنة بصورة مسبقة موافقتها أو قبولها لكي يتسنى للجنة تلقي بلاغ مقدم فيما بين الدول. فما يدفع دولة طرفاً إلى اتخاذ هذا الإجراء هو اعتبارها أن دولة طرفاً أخرى لا تنفذ أحكام الاتفاقية. فالأمر يتعلق هنا بالآلية تلقائية. وإضافة إلى ذلك، تلاحظ اللجنة أن أيّاً من الدول الأطراف لم تُبد تحفظاً على المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية.

57- وتحيط اللجنة علماً بالمادة 11(1) من الاتفاقية، التي تشير إلى أنه في حالة إذا ما اعتبرت دولة طرف أن دولة طرفاً أخرى لا تنفذ أحكام الاتفاقية، جاز لها أن توجه انتباه اللجنة إلى المسألة. وبالنظر إلى أن كلا من الدولة المدعية والدولة المدعى عليها هما من دون شك من الدول الأطراف في الاتفاقية⁽³⁵⁾، ومراعاةً للطابع المحدد للالتزامات الواردة في الاتفاقية، فإن اللجنة ليست مقتنعة بضرورة تفسير قواعد القانون الدولي العام على نحو يضيف شروطاً غير موجودة في الاتفاقية.

58- وتلاحظ اللجنة أيضاً أن الآلية المشتركة بين الدول بموجب الاتفاقية تتيح أداة فريدة لتسوية المنازعات بين الدول، أنشئت من أجل تحقيق الصالح العام لجميع الدول الأطراف. وتلاحظ اللجنة الطابع الخاص للآلية، وهو طابع توفيقى مناقض للطابع التنازعي. وترى اللجنة أنه بالنظر إلى أن الآلية المشتركة بين الدول قد صُممت لتكون إجراءً توفيقياً، فالمطلوب هو أن تكون آلية عملية وبناءة وفعالة. ومن ثم ترى أنه لا يمكن اعتماد نهج ذي منحى شكلي في هذا الصدد. وبالتالي، فرغم أن اللجنة تدرك أن فعالية الآلية المنشأة في المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية ستتوقف في نهاية المطاف على إرادة الدول الأطراف المعنية، فهي ترى أن دورها ليس هو منعها من محاولة التوصل إلى تفاهم. ويصبح هذا الاستنتاج أكثر بدهاءة عند مراعاة الطابع المحدد للالتزامات الواردة في الاتفاقية.

59- وعلاوة على ذلك، تؤكد اللجنة أن هذه الآلية تهدف إلى تحقيق الصالح العام لجميع الدول الأطراف. ومن الالتزامات التي تقع على عاتق جميع الدول الأطراف حظر جميع أشكال التمييز العنصري، الذي يعتبر، وفقاً لمحكمة العدل الدولية، التزاماً ذا حجية تجاه الكافة⁽³⁶⁾.

60- وتلاحظ اللجنة كذلك أن الآلية المشتركة بين الدول بموجب المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية تكمل آلية أخرى أنشأتها الاتفاقية في المادة 9 من الاتفاقية، ألا وهي إجراء الإبلاغ. وتشير اللجنة إلى أنها طلبت من كل من الدولة المدعية والدولة المدعى عليها الامتثال لالتزاماتهما المتعلقة بالإبلاغ وفقاً للمادة 9، وهو ما اضطلعتا به. وتلاحظ اللجنة في هذا السياق أن الدولة المدعى عليها لم تر ضرورة للدفع بأن

(35) انظر الفقرتين 27 و29 أعلاه.

(36) *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3, paras. 33-34.*

اعتراضها على العلاقات التعاهدية بينها وبين الدولة المدعية يلغي التزامها بالامتثال للواجب الإجرائي المنصوص عليه في المادة 9 من الاتفاقية. فالعلاقة التي تربط كل دولة طرف بالاتفاقية، التي تشرف عليها اللجنة، هي العلاقة الحاسمة، وليس العلاقة التي قد تكون قائمة على المستوى الثنائي بين أي دولتين طرفين. والالتزامات التي تقع على عاتق الدول بموجب المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية من جهة والمادة 9 من جهة أخرى هي التزامات من نفس الفئة الغرض المشترك منها هو ضمان الحظر الفعلي للتمييز العنصري، بوصفه معياراً ذا حجية تجاه الكافة، خدمة للصالح العام للمجتمع الدولي بأسره، وهو أمر لا يمكن الانتقاص منه بفعل انفرادي من جانب دولة طرف واحدة، ولا صلة له بمسألة وجود أي علاقة ثنائية سابقة بين الدول.

61- وفي ضوء ما سبق ومع مراعاة أن الطبيعة الخاصة للتمييز العنصري تقتضي اتباع نهج ذي منحنى غير شكلي في أوجه مكافحته، ترى اللجنة أن لها اختصاصاً بالنظر في البلاغ المقدم فيما بين الدول المعروض عليها دونما إخلال بمسألة وجود أو عدم وجود علاقات تعاهدية بين الدولة المدعية والدولة المدعى عليها.

دال - قرار اللجنة فيما يتعلق بالتقرير الدوري السادس للجمهورية العربية السورية

62- تحيط اللجنة علماً بحجة الدولة المدعى عليها التي تقول فيها إن اللجنة نفسها قد سبق أن اعترفت بأنه لا يمكن اللجوء إلى آلية المادة 11 في غياب العلاقات التعاهدية، وفقاً لما أكدته القرار الذي اتخذ أثناء تقديم التقرير الدوري السادس للجمهورية العربية السورية⁽³⁷⁾. وتلاحظ اللجنة أيضاً الحجة القائلة إن هذا القرار قد يشير إلى أن اللجنة ليس لها اختصاص بموجب المادة 11 من الاتفاقية فيما يتعلق بالبلاغ فيما بين الدول المقدم من الدولة المدعية. ولا توافق اللجنة على هذه الحجة.

63- وفيما يلي أهم وقائع وظروف قضية الجمهورية العربية السورية:

(أ) ادعت الجمهورية العربية السورية، أثناء النظر في تقريرها الدوري السادس، أن إسرائيل تنتهك الحقوق المكفولة بموجب الاتفاقية في مرتفعات الجولان التي تحتلها إسرائيل. وقدمت ادعاءات ضد أنشطة نفذتها إسرائيل هناك؛

(ب) أثار أحد أعضاء اللجنة نقطة نظام مؤداها أن الموقف الذي اتخذته الجمهورية العربية السورية هو بمثابة بلاغ فيما بين الدول بموجب المادة 11(1) من الاتفاقية، يتطلب مراعاة إجراء محدد؛

(ج) دكر ممثل الجمهورية العربية السورية بأن الجمهورية العربية السورية قد أبدت، لدى انضمامها إلى الاتفاقية، تحفظاً مفاده أنها لا تدخل بذلك في علاقة مع إسرائيل عملاً بالاتفاقية. وذكرت الجمهورية العربية السورية كذلك أنها لا تتذرع بالمادة 11 من الاتفاقية؛

(د) قرر الرئيس أن الجزء ذا الصلة من التقرير الدوري للجمهورية العربية السورية لا يشكل بلاغاً بموجب المادة 11(1) من الاتفاقية؛

(هـ) قال الرئيس أيضاً، في معرض شرح قراره، إن الدول الأطراف في الاتفاقية لم تبتد أي اعتراض على التحفظ الذي أبدته الجمهورية العربية السورية وقت انضمامها، مع أن المادة 11(2) تنطوي بوضوح على وجوب أن تكون هناك علاقة بموجب الاتفاقية بين الدولتين الطرفين المعنيتين⁽³⁸⁾؛

(و) حظي قرار الرئيس عند التصويت عليه بتأييد اللجنة بأغلبية 11 صوتاً مقابل صوتين، وامتناع عضو واحد عن التصويت.

(37) CERD/C/100/4، الفقرة 41.

(38) A/36/18، الفقرة 173.

64- وترى اللجنة أن من المناسب وضع القرار المذكور أعلاه، الذي اتخذ قبل نحو 38 عاماً، في سياقه الصحيح. فقرار الرئيس بشأن عدم تطبيق المادة 11(1) من الاتفاقية فيما يتعلق بالادعاءات التي قدمتها الجمهورية العربية السورية ضد إسرائيل اتخذ أثناء تقديم أحد تقاريرها الدورية. وهذه مسألة لا صلة لها على الإطلاق ببلاغ فيما بين الدول مقدم عملاً بالمادة 11(1). ولم تُعجل الجمهورية العربية السورية بلاغاً فيما بين الدول عملاً بهذا الحكم بموجب الاتفاقية للتديد بانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها إسرائيل. وكان أحد أعضاء اللجنة أثار هذه المسألة في سياق نقطة نظام تتعلق بما إذا كانت الشكوى المقدمة ضد إسرائيل تندرج في إطار إجراء البلاغات المقدمة فيما بين الدول عملاً بالمادة 11(1)، رغم أن الجمهورية العربية السورية نفسها نكرت أنها لا تتذرع بهذه المادة. ولذلك، كان من الصعب تطبيق المادة 11(1) لعدم وجود دولة مدعية رغبة في تحريك هذا الإجراء.

65- ويختلف البلاغ المقدم فيما بين الدول المعروض على اللجنة اختلافاً ملحوظاً لأن البيان الذي أدلت به الدولة المدعى عليها لم يُقبل من جانب الدولة المدعية. وعلاوة على ذلك، وفي ضوء ما أُشير إليه أعلاه فيما يتعلق بمسألة الأحكام ذات الحجية تجاه كافة الواردة في الاتفاقية ووجود ضمان جماعي فيما يتعلق بهذه الأحكام التي تتحمل جميع الدول الأطراف المسؤولية عنها، تبقى المسألة مفتوحة بشأن ما إذا كان البت فيها قد يكون مختلفاً اليوم إذا ما قُدم بلاغ فيما بين الدول عملاً بالمادة 11(1).

66- واستناداً إلى ما سبق، ترى اللجنة أن قرار اللجنة في قضية الجمهورية العربية السورية في عام 1981 يمكن تمييزه بوضوح عن الحالة المعروضة على اللجنة وأنه لا ينطبق على إعلان انفرادي صادر عن الدولة المدعى عليها.

ثالثاً- القرار فيما يتعلق بالاختصاص

67- بناء على سبق، تخلص اللجنة إلى أنها مخولة اختصاص الاستماع إلى البلاغ فيما بين الدول المقدم من الدولة المدعية ضد الدولة المدعى عليها للأسباب التالية:

(أ) لا تنطبق بعض أحكام القانون الدولي العام على معاهدات حقوق الإنسان بسبب الطابع غير التبادلي للالتزاماتها، التي تنفذ على نحو جماعي؛

(ب) تتسم الأحكام الأساسية للاتفاقية بطبيعة ذات حجية تجاه كافة؛

(ج) تؤكد اجتهادات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التي حملت في طياتها نفساً جديداً حياً لموقف التعااضي الذي اتخذته بعض الدول الأطراف، فضلاً عن الموقف الذي اتخذته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 24، أن بإمكان أي دولة طرف في معاهدة لحقوق الإنسان تفعيل آلية الإنفاذ الجماعي المنشأة بموجب المعاهدة، بصرف النظر عن وجود التزامات مترابطة بين الأطراف المعنية؛

(د) الاتفاقية هي معاهدة لحقوق الإنسان تتضمن التزامات غير تبادلية تقوم على ضمان جماعي، وهي تستند إلى قيم مشتركة سامية؛

(هـ) تتسم الاتفاقية بطابع خاص، في سياق فئة معاهدات حقوق الإنسان، بالنظر إلى الاعتراف العالمي بأن التمييز العنصري يمثل آفة يجب مكافحتها بكل الوسائل المتاحة والعملية، وعلى سبيل بالأولوية القصوى من جانب المجتمع الدولي ككل، بصرف النظر عن المسائل الثنائية بين الدول الأطراف؛

(و) يشير الطابع التوفيقى الفريد للآلية التلقائية المنشأة بموجب المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية إلى أنه ينبغي تنفيذها على عملي وبناء وفعال.

رأي مشترك (معارض) مقدم من أعضاء اللجنة مارك بوسويت، وريتا إيزاك - ندياي، وكو كيكو، ولي ياندوان، وماريا تيريزا فيردوغو مورينو

1- يأسف أعضاء لجنة القضاء على التمييز العنصري الموقعين على رأي الأقلية المدرج هاهنا لعدم تمكنهم من الانضمام إلى أغلبية أعضاء اللجنة في استنتاج وجود اختصاص للجنة فيما يتعلق بالبلاغ فيما بين الدول المقدم في 23 نيسان/أبريل 2018 من دولة فلسطين (الدولة المدعية) ضد إسرائيل (الدولة المدعى عليها)، لأن الدولة الأخيرة لم توافق على الدخول في علاقات تعاهدية مع الدولة الأولى. فالمطلوب من هيئة منشأة بموجب معاهدة لرصد التزامات الدول التعاهدية أن تحترم هي نفسها قواعد قانون المعاهدات. ويغفل قرار الأغلبية بوجه خاص الاختلافات الأساسية بين الاعتراض على إقامة علاقات تعاهدية متبادلة والتحفظ على حكم من أحكام المعاهدة وبين الأحكام الموضوعية وأحكام الرصد في الاتفاقية. ولذلك يرى الموقعون أنه من الضروري إرفاق رأي الأقلية التالي بالقرار.

2- وتشكك الدولة المدعى عليها في اختصاص اللجنة بتناول البلاغ فيما بين الدول المقدم في 23 نيسان/أبريل 2018 من الدولة المدعية، التي لا تعترف بها الدولة المدعى عليها كدولة. وتدفع الدولة المدعية بأن اللجنة، بإحالتها البلاغ المقدم فيما بين الدول إلى الدولة الطرف المعنية، قررت ضمناً أن لها اختصاصاً بتناول ذلك البلاغ. وتقول اللجنة إنها، عندما اضطلعت بذلك، لم تؤد سوى وظيفة تقنية وإجرائية على النحو المنصوص عليه في المادة 11(1) من الاتفاقية دون أن تكون قد درست أي مسائل تتعلق باختصاص اللجنة أو مقبولية البلاغ المقدم فيما بين الدول⁽¹⁾.

3- وتترك اللجنة أنه في حين اعترفت دول عديدة أعضاء في الأمم المتحدة بدولة فلسطين كدولة، فإن دولاً أخرى لم تعترف بها. وأن تحظى دولة طرف أم لا باعتراف الدول الأطراف الأخرى أمر له تأثير في العلاقات بين تلك الدول وليس في العلاقة بين الدولة المذكورة واللجنة. وفيما يخص اللجنة، تبقى دولة فلسطين دولة طرفاً في الاتفاقية⁽²⁾.

4- وإسرائيل أيضاً هي دولة طرف في الاتفاقية، وهي ملزمة باحترام الالتزامات التي تفرضها الاتفاقية فيما يتعلق بأي شخص أو إقليم تمارس ولايتها عليهما. وينطبق هذا الالتزام على أراضيها والأراضي التي تحتلها، بصرف النظر عما إذا كانت تعتبر دولة فلسطين دولة طرفاً في الاتفاقية.

5- ولا يعني أن تكون الدول أطرافاً في نفس الاتفاقية المتعددة الأطراف وجود اعتراف متبادل بينها. فالدول يمكن أن تعترف صراحة بدولة أخرى عن طريق إصدار إعلان بهذا المعنى. ويمكن للدول أيضاً أن تعترف ضمناً ببعضها البعض عن طريق إقامة علاقات دبلوماسية متبادلة أو إبرام معاهدات ثنائية فيما بينها. فالدولة، عندما تصبح طرفاً في معاهدة متعددة الأطراف، لا تعترف بالضرورة بجميع الدول الأخرى الأطراف في تلك المعاهدة⁽³⁾. ومن منظور أدنى، ليست الدولة التي سبق أن صدقت على معاهدة

(1) انظر أيضاً المنكرة المؤرخة 23 تموز/يوليه 2019 التي بعثها مكتب الشؤون القانونية رداً على منكرة مفوضية الأمم المتحدة

السامية لحقوق الإنسان المرسله في 23 أيار/مايو 2019 بناء على طلب اللجنة، الفقرات 10 و 11 و 13.

(2) انظر مذكرة مكتب الشؤون القانونية، الفقرة 19.

(3) المرجع نفسه، الفقرة 28: "المشاركة في معاهدة متعددة الأطراف لا تعني في حد ذاتها الاعتراف بكل طرف من الأطراف في المعاهدة." (حولية لجنة القانون الدولي، 2011، المجلد الثاني، الجزء الثالث (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.16.V.3)، الصفحة 83، الفقرة 4).

متعددة الأطراف أو انضمت إليها ملزمة بالاعتراف بدولة - مثل دولة فلسطين - تصبح طرفاً في تلك المعاهدة في وقت لاحق، أو بالدخول في علاقة تعاهدية معها. ويقوم اختصاص الهيئات الإرشافية الدولية على موافقة الدول على الدخول في علاقات تعاهدية مع الدول الأخرى. ومن دون هذه الموافقة، لا تملك اللجنة اختصاص الاستماع إلى البلاغات المقدمة فيما بين الدول.

6- وبعد انضمام دولة فلسطين بوقت قصير إلى الاتفاقية في 2 نيسان/أبريل 2014، اعترضت إسرائيل رسمياً في الوقت المناسب (في 16 أيار/مايو 2014) على الدخول في علاقات تعاهدية مع دولة فلسطين⁽⁴⁾. والأثر المقصود لهذا الاعتراض وما شابهه من اعتراضات دول أخرى هو منع أي علاقات تعاهدية بين دولة فلسطين والدول المعترضة. وكما تكرت لجنة القانون الدولي، فإن مثل هذا البيان "يرمي بصورة جلية إلى إحداث أثر قانوني على تطبيق أحكام المعاهدة (وهو يحدث هذا الأثر) فيصبح التطبيق مستبعداً كليةً، لكن فقط في العلاقات بين الدولة المصدرة للإعلان والكيان غير المعترف به"⁽⁵⁾.

7- وكما خلص إليه المقرر الخاص للجنة القانون الدولي، "لا يُعتبر تحفظاً ولا إعلاناً تفسيريّاً الإعلانُ الانفرادي الذي تبين به الدولة أن مشاركتها في معاهدة لا يعني ضمناً الاعتراف بكيان لا تعترف بأنه دولة،"⁽⁶⁾. وأشير في سياق نظر لجنة القانون الدولي في مشروع المبدأ التوجيهي الصادر بشأن التحفظات المتعلقة بعدم الاعتراف إلى أن النظام القانوني للتحفظات بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لا يمكن أن ينطبق على مثل هذه البيانات (مثل البيان الذي أصدرته إسرائيل)، وأن "هذه البيانات، خلافاً للتحفظات، تصدر عن الدول في أي وقت، وليس فقط عند التوقيع على معاهدة أو إبداء موافقتها على الالتزام بها؛ وأنها تصدر حتى فيما يتعلق بالمعاهدات التي تتضمن أحكاماً تستبعد التحفظات أو لا تسمح إلا بأنواع محددة منها؛ وأنها لا تتعلق بالأثر القانوني للمعاهدة نفسها أو بأحكامها بل بقدرة الكيان غير المعترف به على الالتزام بالمعاهدة"⁽⁷⁾.

8- ويختلف موقف الدولة المعترضة على الدخول في علاقات مع دولة أخرى بموجب معاهدة اختلافاً جوهرياً عن موقف الدولة التي تتحفظ على حكم من أحكام المعاهدة. فالدولة المتحفظة ترغب في أن تصبح طرفاً في المعاهدة، في حين أن الدولة المعترضة لا توافق على وجه التحديد على أن تصبح طرفاً فيما يتعلق بالدولة التي هي موضوع الاعتراض. وهذا الاعتراض يختلف تماماً أيضاً عن الاعتراض الذي تبديه دولة ما على تحفظ أبلدته دولة أخرى. وعملاً بالمادة 20(4)(ب) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، لا يحول اعتراض دولة متعاقدة أخرى على تحفظ دون دخول المعاهدة حيز النفاذ بين الدول المعترضة والدول المتحفظة ما لم تعرب الدولة المعترضة بصورة قاطعة عن نية مخالفة. وما لم يُعرب عن نية مخالفة من هذا القبيل، فإن الدولتين تدخلان في علاقة تعاهدية. وعلى العكس من ذلك، يحول الاعتراض على الدخول في علاقات تعاهدية دون إقامة علاقة تعاهدية، بصرف النظر عما إذا كانت دولة أخرى تحتج على ذلك الاعتراض. وأقر مكتب الشؤون القانونية أيضاً في مذكرته بأن "بيان إسرائيل الحالي ينبغي اعتباره ذا أثر يحول دون إقامة علاقات تعاهدية بموجب الاتفاقية بينه وبين دولة فلسطين"⁽⁸⁾.

(4) قبل ذلك مباشرة، قدمت الولايات المتحدة الأمريكية (في 13 أيار/مايو 2014) وكندا (في 14 أيار/مايو 2014) اعتراضاً مماثلاً.

(5) دليل الممارسة المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات، شرح المبدأ التوجيهي 1-5-1، الفقرة 5، المستشهد بها في المذكرة، الفقرة 29.

(6) مذكرة مكتب الشؤون القانونية، الفقرة 25، نقلاً عن *حولية لجنة القانون الدولي، 1999* المجلد الثاني، الجزء الأول، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.V.10 (الجزء 1))، الصفحة 160، الفقرة 53.

(7) مذكرة مكتب الشؤون القانونية، الفقرة 24.

(8) المرجع نفسه، الفقرة 31.

9- ونظراً إلى أن الطابع الملزم لأي معاهدة يستند إلى موافقة الدول الأطراف على التقييد بالتزاماتها، فإن قانون المعاهدات الدولية لا يتيح أي وسيلة لتجاوز أو تجاهل اعتراض الدخول في علاقات تعاهدية. وأحكام المعاهدات ملزمة للدول فقط بقدر ما تكون قد وافقت على الالتزام بها. ولا تتمتع الهيئات الإشرافية، مثل اللجنة، باختصاص إلا فيما يتعلق بالمنازعات بين الدول الأطراف التي دخلت في علاقة تعاهدية بموجب الاتفاقية. ووفقاً للمادة 2(1)أ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، فإن المعاهدة هي "اتفاق دولي معقود بين الدول"، وليس بين الدول والهيئات الإشرافية. وهذا الاتفاق بين الدول المعنية هو مصدر الطابع الملزم للاتفاقية، وكذلك لاختصاص اللجنة، التي هي نتاج ذلك الاتفاق.

10- وتطبق اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على معاهدات حقوق الإنسان بنفس القدر الذي تطبق على أي معاهدة أخرى. ولا يسمح أي حكم من أحكام تلك الاتفاقية بأي استثناء في حالة معاهدات حقوق الإنسان. وتشير المذكرة المذكورة أعلاه إلى آراء مخالفة اعتمدها المحكمتان الأوروبية والأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة المعنية بحقوق الإنسان⁽⁹⁾. غير أن هذه الآراء تتعلق بمسائل التحفظات أو عدم الاعتراف بدول أعضاء، وليس بمسألة اعتراض دولة طرف على انضمام دولة طرف جديدة مباشرة بعد هذا الانضمام. ومع ذلك، خلص مكتب الشؤون القانونية، وهو على علم تام بتلك الآراء، ومع الإشارة إلى الممارسة الثابتة للدول فيما يتعلق بهذه الاعتراضات، إلى أن هذه الممارسة لا تتيح أساساً قانونياً للاختصاص فيما يتصل ببلاغ دولة فلسطين ضد إسرائيل. فاعتراض إسرائيل على انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقية يحرم اللجنة من أي أساس قانوني لممارسة اختصاصها في نزاع بين الدول. وهذا ليس نهجاً ذا منحنى شكلي بل هو احترام لجوهر قانون المعاهدات في حد ذاته.

11- وتعتد الدولة المدعية بما تكتسبه الاتفاقية من طابع القاعدة الأمرة وطابع الحجية تجاه الكافة لإثبات اختصاص اللجنة. ويمنع طابع القاعدة الأمرة أي دولة من أن تبرم مع أي دولة أخرى معاهدة تسمح بنقض التزاماتها بموجب الاتفاقية. وتكون مثل هذه المعاهدة باطلة، عملاً بالمادة 53 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات⁽¹⁰⁾. ويعني طابع الحجية تجاه الكافة أن أي دولة طرف ملزمة باحترام التزاماتها بموجب الاتفاقية، بصرف النظر عما إذا كانت الدول الأخرى أطرافاً في تلك الاتفاقية أو ما إذا كانت الدول الأطراف الأخرى تمتثل لالتزاماتها. غير أن هذا الوصف يتعلق بالأحكام الموضوعية للاتفاقية، وليس بأحكامها الإجرائية. ولا يؤدي طابع القاعدة الأمرة ولا طابع الحجية تجاه الكافة، في أي حال من الأحوال، إلى إقامة علاقات تعاهدية بين الدول إذا لم تقبل إحدى هذه الدول قط بالدخول في مثل هذه العلاقة، وهو ما ينطبق من باب أولى إن اعترضت عليها.

12- وقد أكدت محكمة العدل الدولية ذلك أيضاً، وأشارت إلى أن "طابع الحجية تجاه الكافة لحكم من الأحكام وقاعدة الموافقة على الاختصاص أمران مختلفان"⁽¹¹⁾. وذكرت أيضاً ما يلي:

إن مجرد أن تكون هناك حقوق والتزامات ذات حجية تجاه الكافة موضع خلاف في منازعة لا يعطي المحكمة اختصاصاً يخولها النظر في هذه المنازعة.

وينطبق الشيء نفسه على العلاقة بين القواعد القطعية للقانون الدولي العام (القواعد الأمرة) وإثبات اختصاص المحكمة: فكون منازعة متعلقة بالامتثال لحكم تكتسب مثل هذا الطابع، وهو ما ينطبق بالتأكيد على حظر الإبادة الجماعية، لا يمكن في حد ذاته أن يتيح

(9) المرجع نفسه، الفقرات 48.

(10) المرجع نفسه، الفقرة 43.

(11) *East Timor (Portugal v. Australia), Judgment, I.C.J. Reports 1995, p. 90, para. 29*

أساساً لاختصاص المحكمة يخولها النظر في هذه المنازعة. وبموجب النظام الأساسي للمحكمة، يستند الاختصاص القضائي دائماً إلى موافقة الطرفين⁽¹²⁾.

13- وبالتالي، وحتى إذا اعتُبر أن الأحكام الموضوعية للاتفاقية التي تحظر التمييز العنصري تكتسي طابع القاعدة الأمرة أو طابع الحجية تجاه كافة، فإن هذا الطابع لا يخول اللجنة اختصاصاً حياًل الإجراءات المنصوص عليها في المواد من 11 إلى 13 فيما يتصل بدولة لم تقبل اختصاص اللجنة فيما يتعلق بدولة أخرى. ويصبح الأمر أكثر وضوحاً فيما يتعلق بدولة اعترضت على ذلك صراحة. وعلاوة على ذلك، يُشار إلى أن الأحكام الأخرى للاتفاقية، لا سيما الأحكام التي تنشئ إجراء الإبلاغ (المادة 9)، وإجراء البلاغات المقدمة فيما بين الدول (المواد من 11 إلى 13)، وإجراء البلاغات الفردية (المادة 14)، لا تحمل هذا الطابع.

14- ويمكن أيضاً أن يُنظر إلى الالتزام باحترام حقوق الإنسان الأساسية وبحظر التعذيب الوارد في معاهدات الأمم المتحدة الأساسية الأخرى لحقوق الإنسان، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، على أنه التزام يكتسي طابع القاعدة الأمرة أو طابع الحجية تجاه كافة. ومع ذلك، فإن إجراءات البلاغات المقدمة فيما بين الدول في هاتين الاتفاقيتين (المادة 41 من العهد والمادة 21 من اتفاقية مناهضة التعذيب) اختيارية وليست إلزامية. ولا يمكن بأي حال اعتبار تلك الأحكام قواعد قطعية للقانون الدولي العام لها طابع القاعدة الأمرة أو طابع الحجية تجاه كافة. وأياً كان السياق، لا يمكن أن يمنح هذا الطابع اختصاصاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان أو للجنة مناهضة التعذيب يخولهما معالجة بلاغات مقدمة فيما بين الدول فيما يتصل بدولتين طرفين لم تقبل كليهما بذلك. وعلاوة على ذلك، لا تعمل لجنة القضاء على التمييز العنصري فيما يتصل بالبلاغات المقدمة فيما بين الدول على رصد تنفيذ الالتزامات التعاهدية فحسب: فاللجنة مطالبة، عملاً بالمادة 12(1)، بأن تعين هيئة توفيق مخصصة بهدف تسوية المنازعات. ولا يتاح التوفيق بموجب القانون الدولي إلا بناء على موافقة الطرفين.

15- وكما ذُكر في الفقرة 68 من المنكرة المنكورة أعلاه، "لا يوجد أيضاً في ممارسة الدول الأطراف في الاتفاقية ما يوحي بأنها ترى أنه لا يمكن لدولة طرف أن تتخذ إجراء يؤدي إلى عدم تطبيق المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية بين تلك الدولة والدول الأطراف الأخرى". ونتيجة لذلك، لا تنطبق المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية على دولة طرف اعترضت على إقامة علاقة تعاهدية مع دولة طرف أخرى لا تعترف بها. ولا يجوز لهذه الدولة الطرف الأخرى اللجوء إلى الإجراءات المشتركة بين الدول ضد الدولة الطرف المعترضة.

16- وقد سبق أن خلصت اللجنة إلى هذا الاستنتاج، عند النظر فيما إذا كان ادعاء الجمهورية العربية السورية، الوارد في تقرير دوري، بأن إسرائيل لا تنفذ أحكام الاتفاقية، يخضع للمادة 11 من الاتفاقية⁽¹³⁾. وبما أن الجمهورية العربية السورية أعلنت أن تصديقها على الاتفاقية لا يعني أي علاقة مع إسرائيل، قررت اللجنة أن هذا الادعاء لا يشكل بلاغاً بموجب المادة 11 من الاتفاقية على أساس أن المادة 11(2) تنطوي بوضوح على وجود علاقة بين الدولتين الطرفين. ولا يمكن تفسير ذلك إلا بأن اللجنة رأت أنه لا يوجد، بدون علاقات بين الدولتين الطرفين المعنيتين، أساس لممارسة اختصاص في إجراء بين الدول يتعلق بهاتين الدولتين⁽¹⁴⁾.

(12) *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, p. 6, para. 64*

(13) A/36/18، الفقرات 169-173.

(14) مذكرة مكتب الشؤون القانونية، الفقرات 64-68.

17- وفي القضية المعروضة هاهنا، خلص مكتب الشؤون القانونية إلى نفس الاستنتاج عندما ذكر في مذكرته أن عدم وجود علاقات تعاهدية بموجب الاتفاقية بين إسرائيل ودولة فلسطين يؤدي إلى عدم تمكن دولة فلسطين من تحريك الإجراءات المنصوص عليها في المادة 11 من الاتفاقية⁽¹⁵⁾، وأن رسالة إسرائيل المؤرخة 16 أيار/مايو 2014 تحول، في حد ذاتها، دون اضطلاع اللجنة ببحث البلاغ الذي قدمته دولة فلسطين ضد إسرائيل بموجب المواد من 11 إلى 13 من الاتفاقية (والعكس صحيح)⁽¹⁶⁾.

18- والاستنتاج هو أن إسرائيل ودولة فلسطين دولتان طرفان في الاتفاقية، وأنهما مقيدتان بالاحترام الكامل للالتزامات التي تفرضها الاتفاقية. لكن بما أن إسرائيل اعترضت - بعد انضمام دولة فلسطين إلى الاتفاقية مباشرة - على الدخول في علاقات تعاهدية مع هذه الدولة، التي لا تعترف بها، فإن اللجنة تقتصر إلى اختصاص يؤولها تناول البلاغ المقدم فيما بين الدول من دولة فلسطين ضد إسرائيل.

(15) المرجع نفسه، الفقرة 46.

(16) المرجع نفسه، الفقرة 69(5).