

Distr.: General
25 August 2020
Arabic
Original: English

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري



لجنة القضاء على التمييز العنصري

قرار اعتمدته اللجنة بموجب المادة 14 من الاتفاقية، بشأن البلاغ رقم 2018/64 **

م. ت.	بلاغ مقدم من:
صاحب البلاغ	الشخص المدعى أنه ضحية:
إستونيا	الدولة الطرف:
2 آب/أغسطس 2018 (تاريخ الرسالة الأولى)	تاريخ تقديم البلاغ:
6 آب/أغسطس 2020	تاريخ اعتماد القرار:
التمييز العنصري بسبب عدم إدراج النسب في وثيقة الهوية	الموضوع:
المقبولية؛ استنفاد سبل الانتصاف المحلية؛ عدم المقبولية من حيث الاختصاص الموضوعي؛ عدم إثبات الادعاءات الواردة في الشكوى	المسائل الإجرائية:
التمييز على أساس الأصل القومي أو الإثني	المسألة الموضوعية:
(2)2	مادة الاتفاقية:

1- صاحب البلاغ هو م. ت.، وهو مواطن إستوني من الإثنية الروسية من مواليد عام 1981. وهو يدعي أن الدولة الطرف انتهكت حقوقه المكفولة بموجب المادة (2)2 من الاتفاقية. وانضمت إستونيا إلى الاتفاقية في 21 تشرين الأول/أكتوبر 1991، وقدمت الإعلان المنصوص عليه في المادة 14 في 21 تموز/يوليه 2010.

* اعتمدته اللجنة في دورتها 101 (4-7 آب/أغسطس 2020).

** شارك أعضاء اللجنة التالية أسماؤهم في دراسة البلاغ: سيلفيو خوسيه ألبوكيركي إي سيلفا، وشيخة عبد الله علي المسند، وريتا إيزاك - ندياي، ومهرداد بايانده، ومارك بوسويت، وتشينسونغ تشونغ، وفيث ديكيليدي بانسي تلاكولا، وستاماتيا ستافريناكي، وباكاراي سيديك ديبي، وفيرين ألبرت شيرد، وإبراهيم غيسه، وإدواردو إرنستو فيغا لونا، وغون كوت، وكو كيكو، ولي ياندوان، ويونغ كام جون يونغ سيك يُوين.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.20-11068(A)



* 2 0 1 1 0 6 8 *

الوقائع كما عرضها صاحب البلاغ

2-1 في 27 تموز/يوليه 2016، تقدم صاحب البلاغ بطلب للحصول على بطاقة هوية جديدة لدى مجلس الشرطة وحرس الحدود في إستونيا. وطلب إدراج نسبه في بطاقة الهوية الصادرة حديثاً. وفي 31 آب/أغسطس 2016، قرر مجلس الشرطة وحرس الحدود إصدار بطاقة الهوية الجديدة من دون إدراج نسب صاحب البلاغ. ويعود سبب رفض طلب صاحب البلاغ إلى أن الأحكام القانونية المحلية تنص على إدراج الاسمين الشخصي والعائلي في وثائق الهوية ولا تنص على إدراج النسب.

2-2 وفي 20 أيلول/سبتمبر 2016، تقدم صاحب البلاغ بشكوى أمام محكمة تالين الإدارية، طلب إليها فيها أن تلزم مجلس الشرطة وحرس الحدود بإصدار بطاقة هوية تتضمن نسبه، مشيراً إلى التزامات الدولة الطرف بموجب المادة 11 من اتفاقية مجلس أوروبا الإطارية لحماية الأقليات القومية⁽¹⁾، فضلاً عن الملاحظات الختامية الصادرة عن اللجنة.⁽²⁾ وفي 23 شباط/فبراير 2017، رفضت المحكمة تالين الإدارية هذه الشكوى. وفي 10 آذار/مارس 2017، استأنف صاحب البلاغ حكم محكمة تالين الإدارية في محكمة دائرة تالين. وفي 15 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، رفضت محكمة دائرة تالين هذا الاستئناف. واستندت تعليل كلتي المحكمتين إلى ما يلي: القانون الوطني وقانون الأسماء وقانون وثائق الهوية على وجه الخصوص، الذي لا ينص على إمكانية إدراج النسب في بطاقة هوية؛ ولا تطبق المحاكم الاتفاقية الإطارية مباشرة فهي تُطبّق ما لا يتعارض مع القوانين الوطنية؛ ولا تعد توصيات اللجنة ملزمة، لذا تقرر السلطات التوصيات التي يتعين تنفيذها. وفي 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، تقدم صاحب البلاغ بطعن أمام المحكمة العليا، التي رفضت الطعن في 12 شباط/فبراير 2018.

2-3 ويدعي صاحب البلاغ أن أسلافه كانوا من المؤمنين القدامى الروس الذين استقروا في أراضي إستونيا الحديثة في القرن السابع عشر. وعلى مدى السنوات الـ 300 الماضية، حافظوا على لغتهم وثقافتهم القومية من دون أن يندمجوا في الشعب الإستوني. وبالنسبة إلى هؤلاء الناس، فإن الاسم الكامل الذي لا يتضمن النسب يدمر هويتهم القومية ويسبب إلى كرامتهم القومية. فوفقاً للتقاليد الروسية، يعدّ عدم وجود النسب في الاسم الكامل علامة على عدم الاحترام؛ وقد يدلّ على أنّ الشخص ينتمي إلى طبقة اجتماعية متدنية و/أو على أنّ أباه مجهول الهوية.

الشكوى

3- يدعي صاحب البلاغ في ما قدمه إلى اللجنة أن حقوقه بموجب المادة 2(2) من الاتفاقية قد انتهكت برفض الدولة الطرف تسجيل نسبه في وثيقة هويته.

ملاحظات الدولة الطرف بشأن المقبولة

4-1 في 12 نيسان/أبريل 2019، قدمت الدولة الطرف ملاحظاتها بشأن المقبولة، مؤكدة أنه ينبغي اعتبار البلاغ غير مقبول بالاستناد إلى الفقرات الفرعية (ب) و(ج) و(هـ) من المادة 91 من النظام الداخلي للجنة.

(1) تنص الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، في المادة 11(1) منها، على أن تتعهد الأطراف بالاعتراف بأن لكل شخص ينتمي إلى أقلية قومية الحق في استخدام لقبه (النسب) وأسمائه الشخصية بلغة الأقلية والحق في الاعتراف بها رسمياً، وفقاً للطرائق المنصوص عليها في نظامها القانوني.

(2) في الفقرة 9 من الملاحظات الختامية بشأن التقرير الجامع للتقاريرين الدوريين العاشر والحادي عشر لإستونيا (CERD/C/EST/CO/10-11)، أوصت اللجنة بأن تلي الدولة الطرف حاجة الأقليات إلى تحديد هويتها الذاتية بتيسير أمور منها استخدام الأنساب، بواسطة اتخاذ تدابير إدارية مناسبة.

4-2 وفيما يتعلق بالفئتين الفرعيتين (ب) و(ج) من المادة 91، تدفع الدولة الطرف بالقول إنه لا يمكن اعتبار صاحب البلاغ ضحية لانتهاك أي حقوق بموجب الاتفاقية وأن مضمون ما قدمه في حد ذاته لا يتفق مع أحكام الاتفاقية. وبالرغم من أن صاحب البلاغ يدعي أن الدولة الطرف انتهكت حقوقه بموجب المادة 2(2) من الاتفاقية، وأن عدم إدراج نسبه في بطاقة هويته ينتهك حقه في هويته الشخصية، فهو لم يُجَلَّ إلى أي حكم مادي من أحكام الاتفاقية يضمن هذا الحق. وتلاحظ الدولة الطرف أن الاتفاقية لا تنص على حق محدد في إدراج النسب في بطاقة الهوية.

4-3 وتؤكد الدولة الطرف أن الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية التي أشار إليها صاحب البلاغ لا تدخل في نطاق الاتفاقية أو اختصاص اللجنة. وفيما يتعلق بالملاحظات الختامية المذكورة أعلاه التي قدمتها اللجنة، لا يمكن استنتاج من صياغة التوصية المتعلقة بتيسير استخدام الأنساب أن اللجنة قد قدمت توصية محددة باعتماد تشريع ينص على إدراج الأنسب في بطاقات الهوية. فاللجنة تشير إلى تيسير أمور منها استخدام الأنساب بوسائل منها اتخاذ التدابير الإدارية المناسبة. وتلاحظ الدولة الطرف أن هناك فرقاً بين إجراء الإبلاغ المعمول به في اللجنة وبين النظر في الشكاوى الفردية. وتؤكد من جديد أنه لا يوجد في الاتفاقية حق محدد، حتى في المادة 5، التي تتضمن الحقوق السياسية والمدنية وغيرها من الحقوق، ما يشكل أساساً لطلب صاحب البلاغ اتخاذ تدابير إيجابية خاصة بموجب المادة 2(2) من الاتفاقية. ولذلك، ينبغي اعتبار هذا البلاغ غير مقبول من حيث الاختصاص الموضوعي.

4-4 وتدفع الدولة الطرف بالقول أيضاً إن صاحب البلاغ لم يستنفد جميع سبل الانتصاف المحلية المتاحة له. وبما أنه يطعن في مشروعية قانون الأسماء وقانون وثائق الهوية في جوهرهما، اللذين على أساسهما رُفِض طلبه أن يُدرج نسبه، بدلاً من الطعن في تفسيرهما من جانب المحاكم، فقد كانت لديه إمكانية الاستفادة من آلية مراجعة الدستور فيما يتعلق بمطالبته. فالمادة 15 من الدستور تنص على هذا الحق، وهي تقضي بأنه يحق لكل شخص أن يتقدم بطلب إلى المحكمة التي تنظر في قضيته لكي تعلن عدم دستورية أي قانون أو صك تشريعي آخر أو قرار إداري أو تدبير ذي صلة بالقضية. وتتولى غرفة مراجعة الدستور التابعة للمحكمة العليا تنفيذ هذا الإجراء.

4-5 ورأت المحكمة العليا، في حكمها الصادر في 6 حزيران/يونيه 2017 في القضية رقم 3-4-1-7-17، طبقاً لما تنص عليه الجملة الثانية من المادة 15 من الدستور، أن تقديم التماس للشروع في إجراء مراجعة دستورية، بشأن قانون واجب التطبيق أو غياب قوانين تنظيمية ما، في سياق دعوى قيد النظر، يشكل سبيل انتصاف فعالاً يكفي لحماية الحريات الأساسية. ورأت، في حكمها الصادر في 8 آذار/مارس 2010 في القضية رقم 3-3-1-98-09، أن المحاكم ملزمة باتخاذ قرار بشأن التماس أحد الطرفين في دعوى للتحقق من دستورية حكم قانوني ذي صلة. وتشير القرارات السابقة الصادرة عن المحكمة العليا إلى أنه إذا قدم أحد طرفي منازعة قضائية لم يبت فيها بعد التماساً من أجل التحقق من دستورية حكم قانوني ذي صلة، فلا يمكن للمحكمة أن تتجاهل هذا التماس.

4-6 وتشرح الدولة الطرف إجراء المراجعة الدستورية وتوضح أنه يمكن الشروع فيه بطريقتين. فبموجب المادة 15 من الدستور، يجوز لأحد الطرفين الشروع في الإجراءات. وعملاً بالفئتين (1) و(2) من المادة 9 من قانون الإجراءات القضائية للمراجعة الدستورية، إذا ألغت المحكمة الابتدائية أو محكمة الاستئناف، عند الفصل في قضية ما، أي قانون تشريعي أو تنظيمي أو اتفاق دولي ذي صلة بالقضية وأعلنت أن هذا الفعل أو الاتفاق يتعارض مع الدستور، تحيل تلك المحكمة الحكم أو الأمر القاضي بذلك إلى المحكمة العليا. وتلاحظ الدولة الطرف أن المحكمة العليا قد اعتبرت، في الفترة بين عامي 2010 و2017، أحكاماً قانونية أو عدم وجود لوائح تنظيمية غير دستورية في 117 قضية، مما يشير بوضوح إلى أن آلية مراجعة الدستور هي سبيل انتصاف متاح وفعال، لم يستنفده صاحب البلاغ.

تعليقات صاحب البلاغ على ملاحظات الدولة الطرف

1-5 في 9 أيار/مايو 2019، قدّم صاحب البلاغ تعليقاته على ملاحظات الدولة الطرف. ويلاحظ أنه أشار في بلاغه إلى انتهاك حقوقه هو. فهو لا يمثل أحداً ولا يدافع عن مصالح جماعة ما في مسألة لا تمسه مباشرة (دعوى الحسبة). وعليه فإن ادعاء الدولة الطرف أن البلاغ يتعارض مع الفقرة الفرعية (ب) من المادة 91 هو ادعاء غير معقول.

2-5 وفيما يتعلق بحجة الدولة الطرف بأن البلاغ يتعارض مع الفقرة الفرعية (ج) من المادة 91، يدفع صاحب البلاغ بالقول إنه يحتج بانتهاك المادة 2 (2) من الاتفاقية. وهو لا يوافق على ادعاء الدولة الطرف أن هذا الحكم لا يعطي حقاً في الحصول على اسم قومي كامل، بما فيه النسب. وقد سردت الدولة الطرف، في تقريرها الدوريين العاشر والحادي عشر المقدمين إلى اللجنة في عام 2012، كيف تمثل للمادة 2 من الاتفاقية، بوسائل منها الإشارة إلى أنها صدقت على الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية وأنها تنفذها⁽³⁾. وبناءً عليه، يمكن افتراض أن المادة 2 من الاتفاقية تشمل الحقوق المحددة في الاتفاقية الإطارية، بما فيها الحق في النسب. ومن المستحيل سرد مجموعة الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية بكاملها، ولكن المادة 2 (2) تضع إطاراً لهذه الحقوق.

3-5 ويقول صاحب البلاغ إن اللجنة لم تكن لتقدم توصية في ملاحظاتها الختامية بشأن تنفيذ إستونيا الاتفاقية بشأن تيسير استخدام الأقليات الألقاب التي تبين النسب لو لم يكن ذلك من اختصاصها. ويؤدي تقديم هذه التوصية إلى استنتاج قاطع أن لصاحب البلاغ الحق في تقديم بلاغ بموجب المادة 2 (2) من الاتفاقية.

4-5 وفيما يتعلق بملاحظة الدولة الطرف بأنه لم يستنفد سبل الانتصاف المحلية على النحو المطلوب بموجب الفقرة الفرعية (هـ) من المادة 91، يدفع صاحب البلاغ بأن وحده الدستور ينص على إمكانية تقديم التماس للمراجعة الدستورية إلى المحكمة العليا. ولا تنظمه القوانين الإجرائية، بما فيها قانون إجراءات المحكمة الإدارية، الذي يحدد آلية تقديم الشكاوى. وعلاوة على ذلك، لم تشر الدولة الطرف إلى ذلك النص من الدستور الذي يتعارض مع قانون الأسماء. فالدستور لا ينص على الحق في الحصول على النسب.

5-5 ويدفع صاحب البلاغ بالقول أيضاً إن المحكمة العليا قد قالت، في القضية رقم 3-4-1-717 التي أشارت إليها الدولة الطرف، بأنها لا تقبل الشكاوى الفردية عندما يكون هناك إجراء قانوني آخر لحماية الحقوق الدستورية، حتى في حالة عدم استخدام الشخص هذا الإجراء الآخر. ولا تراجع المحكمة العليا القرارات التي تعتمدها المحاكم من حيث امتثالها للدستور ولا تتدخل في الدعاوى القضائية الجارية. ورفضت المحكمة العليا التماس في القضية رقم 3-4-1-7-17 على أساس أن بإمكان مقدم الطلب في نهاية المطاف الطعن أمام المحكمة العليا باعتبارها محكمة أعلى درجة. ويدعي صاحب البلاغ من ثم أن التماسه المراجعة الدستورية لن يُقبل.

6-5 ويدفع صاحب البلاغ بالقول إن المحكمة التي تنظر في القضية هي التي تبدأ بالمراجعة الدستورية، بموجب المادة 152 من الدستور. وفي قضيته، لم تشر المحاكم في إجراء من هذا القبيل كما أن المحاكم لم تبلغه بإمكانية تقديم التماس للمراجعة الدستورية. لذلك، تحاول الدولة الطرف إلقاء اللوم على صاحب البلاغ بسبب الأخطاء التي ارتكبتها محكمتا الدرجة الأولى والثانية، اللتان بدلاً من أن تطبق الدستور والمعاهدات الدولية، طبقت قوانين تتعارض معها.

5-7 ويحتج صاحب البلاغ بأن الاجتهادات القضائية للمحكمة العليا التي أشارت إليها الدولة الطرف لا تقدم مثلاً واحداً عن مبادرة أي فرد بطلب المراجعة الدستورية. ومن ثم يمكن استنتاج أن الالتماسات الفردية للمراجعة الدستورية لا تُقبل، خلافاً لما تقوله الدولة الطرف. فوحدها المحكمة تستطيع الشروع في عملية المراجعة الدستورية، ولكن المحاكم لم تقم بهذه المبادرة في قضية صاحب البلاغ، وهذا هو السبب وراء تقديم هذا البلاغ إلى اللجنة.

5-8 ويحيط صاحب البلاغ علماً بإشارة الدولة الطرف إلى القرارات السابقة الصادرة عن المحكمة العليا فيما يتعلق بتطبيق المحاكم المباشر لأحكام الدستور والمعاهدات الدولية. وهو، في هذا الصدد، يشكك في ضرورة تقديم التماس للمراجعة الدستورية باعتباره سبيل انتصاف يجب استنفاده، إذا كان بإمكان المحاكم أن تطبق الدستور أو الاتفاقية الإطارية تطبيقاً مباشراً. ويدعي أنه احتج في المحاكم بمعاهدة دولية كما يدعي أن المحاكم لم تعترض على التطبيق المباشر للاتفاقية الإطارية، وإنما أساءت تفسيرها.

القضايا والإجراءات المعروضة على اللجنة

النظر في المقبولية

6-1 قبل النظر في أي إدعاء يرد في بلاغ ما، يجب على اللجنة أن تقرر، عملاً بالفقرة (7)(أ) من المادة 14 من الاتفاقية، ما إذا كان البلاغ مقبولاً أم لا.

6-2 وتحيط اللجنة علماً بحجة الدولة الطرف، بموجب الفقرة الفرعية (ب) من المادة 91 من النظام الداخلي للجنة، وهي أن صاحب البلاغ لم يدع انتهاك أي حكم مادي من أحكام الاتفاقية، وبالتالي هو يفتقر إلى صفة الضحية. وتحيط علماً أيضاً بحجج الدولة الطرف، بموجب الفقرة الفرعية (ج) من المادة 91 من النظام الداخلي، بأن البلاغ غير مقبول من حيث الاختصاص الموضوعي، وبحججها، بموجب الفقرة الفرعية (هـ) من المادة 91، بأن صاحب البلاغ لم يستنفد سبل الانتصاف المحلية. وتلاحظ اللجنة أيضاً حجج صاحب البلاغ التي لا تتوافق مع ملاحظات الدولة الطرف وإدعاءه أن استحالة إدراج نسبه في وثيقة الهوية هو بمثابة تمييز عنصري.

6-3 وتلاحظ اللجنة أن تعريف التمييز العنصري في المادة 1(1) من الاتفاقية ينص بوضوح على أن أحد عناصر هذا التمييز الأساسية يتجلى في أنه يستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة. لذلك، من الضروري تحديد ما إذا كانت حقوق صاحب البلاغ في ميدان الحياة العامة قد تضررت، وإذا كان الأمر كذلك، ما هي الحقوق و/أو الحريات التي انتهكت بسبب استحالة إدراج نسبه في بطاقة الهوية. وهذا ينقل اللجنة إلى الحجة الأولى التي قدمتها الدولة الطرف، بموجب الفقرة الفرعية (ب) من المادة 91 من النظام الداخلي، وهي أن صاحب البلاغ لم يعين بالضبط أي حق تحميه الاتفاقية، قد انتهك في قضيته.

6-4 وتلاحظ اللجنة أن صاحب البلاغ ينتمي إلى الأقلية الروسية، وتحديدًا إلى المؤمنين القدامى الروس، الذين يعدّون النسب جزءاً أساسياً من الاسم. وتحيط اللجنة علماً بادعاء صاحب البلاغ أن الدولة الطرف تدمر هويته الوطنية بعدم إدراج نسبه في وثيقة الهوية، وتسيء إلى كرامته الوطنية، بوصفه من جماعة المؤمنين القدامى. وفي الوقت نفسه، تلاحظ اللجنة أن صاحب البلاغ لم يقدم، فيما عدا هذا الادعاء العام، أي مثال ملموس على أن عدم إدراج النسب في بطاقة الهوية يضعه في وضع من عدم المساواة فيما يتعلق بالتمتع بحقوقه في ميدان الحياة العامة، مقارنة بغيره من مواطني الدولة الطرف.

كما لم يقدم صاحب البلاغ أمثلة ملموسة على الآثار السلبية لعدم إدراج النسب في وثيقة الهوية الرسمية على علاقاته الخاصة داخل الأقلية الروسية، ولا سيما داخل جماعة المؤمنين القدامى الروس.

5-6 وفي ضوء ما تقدم، ترى اللجنة أن صاحب البلاغ لم يقدم أدلة كافية لإثبات أنه كان ضحية تمييز عنصري. وترى اللجنة أن صاحب البلاغ لم يقدم من الأدلة ما يكفي لإثبات أيّ الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية قد انتهكت في قضيتته، على النحو الذي تقتضيه الفقرة الفرعية (ب) من المادة 91 من نظامها الداخلي. وبناءً عليه، تعلن اللجنة أن البلاغ غير مقبول بموجب المادة 14(1) من الاتفاقية. وفي ضوء هذا الاستنتاج، تقرر اللجنة أن من غير الضروري النظر في أي سبب آخر من أسباب عدم المقبولية التي اعتدّت بها الدولة الطرف.

7- وعليه، تقرر لجنة القضاء على التمييز العنصري:

(أ) أن البلاغ غير مقبول؛

(ب) أن يُبلغ كل من الدولة الطرف وصاحب البلاغ بهذا القرار.