جدلية تطبيق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو) في دولة قطر: بين الالتزام الدولي والسيادة الدستورية

سعود القحطاني
طالب دكتوراه في القانون العام،
كلية القانون - جامعة قطر

المقدمة

تُعد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (السيداو) من أبرز الاتفاقيات الدولية المعنية بتعزيز حقوق المرأة وتحقيق المساواة بين الجنسين، وهي معاهدة دولية اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1979، ودخلت حيِّز النفاذ عام 1981. تهدف الاتفاقية إلى إنهاء التمييز ضد المرأة "بجميع أشكاله" في المجالين العام والخاص، وتُلزم الدول باتخاذ تدابير تشريعية وسياسية وقضائية وإدارية للقضاء على التمييز ضد المرأة. وقد انضمت دولة قطر إليها بموجب المرسوم رقم (28) لسنة 2009، تأكيدًا لالتزامها بمنظومة حقوق الإنسان الدولية. غير أن نفاذ الاتفاقيات الدولية في النظام القانوني القطري يخضع لأحكام الدستور القطري، الذي نص في المادة (68) على ضرورة إصدار المعاهدات المتعلقة بحقوق المواطنين أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة بقانون حتى تكتسب قوة النفاذ الداخلي.

تُطرح هنا إشكالية جوهرية تتعلق بمدى استيفاء اتفاقية (السيداو) للمتطلبات الدستورية اللازمة لتطبيقها وطنيًا، وما إذا كان التصديق عليها بمرسوم أميري كافيًا لمنحها قوة القانون. ويهدف هذا البحث إلى تحليل الإطار الدستوري القطري للاتفاقيات الدولية، وبيان مدى مشروعية ممارسة السُلطة التنفيذية لدور السُلطة التشريعية في هذا السياق، وانعكاس ذلك على نفاذ اتفاقية (السيداو) أمام القضاء الوطني.

أولاً: ممارسة السُلطة التنفيذية للدور التشريعي بإصدار مراسيم بقوة القانون

الأصل أن التشريع من اختصاص السُلطة التشريعية بموجب المادة (61) من الدستور الدائم لدولة قطر، التي أكدت أن السُلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى، إلا أن الدستور الدائم مَنح سمو الأمير سُلطة التشريع في حالة الضرورة، أو عند إعلان الأحكام العرفية في المواد (69-70) باعتبارها أحوالاً استثنائية، تسمح لسمو الأمير أن يصدر مرسوم بقوة القانون، ومع استبعاد حالة الأحكام العرفية، فإنه يشترط لممارسة هذه السُلطة الاستثنائية، وجود حالة ضرورة تستلزم اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير أثناء غياب مجلس الشورى، مع شرط عرض هذه المراسيم على المجلس في أول اجتماع له، وللمجلس خلال أربعين يومًا من تاريخ عرضها عليه أن يرفضها، أو يطلب تعديلها.

ثانيًا: مدى توافر الشروط اللازمة لممارسة السُلطة التنفيذية للدور التشريعي بالتصديق على اتفاقية (السيداو) بمرسوم

نظرًا لصدور مرسوم رقم (26) لسنة 2009 القاضي بفض دور انعقاد المجلس، الذي نصت مادته الأولى على أن يتم فض دور الانعقاد السابع والثلاثين بعد جلسة المجلس المنعقدة بتاريخ 29/06/2009، فإن الأمر يطرح فرضيتين محتملتين:

الفرضية الأولى: أن المجلس كان منعقدًا، وبالتالي لا تسري صلاحية السُلطة التنفيذية الاستثنائية بممارسة دور السُلطة التشريعية، لعدم تحقق شرط الغياب، فلا يتمتع المرسوم بقوة القانون، ويفترض إصدار قانون لتحقيق الشرط الدستوري بشأن تفعيل اتفاقية (السيداو) في القانون الوطني.

الفرضية الثانية: صدور مرسوم فض دور الانعقاد قبل مرسوم التصديق على اتفاقية (السيداو) يتحقق بموجبه غياب المجلس، فأنه يجب النظر في وجود حالة ضرورة تستدعي إصدار ذلك المرسوم، ويجب عرض المرسوم على المجلس في أول اجتماع له وفقًا لما نص عليه الدستور الدائم في المادة (70). ولم يتبين للباحث وجود حالة ضرورة، أو عرض المرسوم على مجلس الشورى، مع عدم دعوة المجلس لاجتماع غير عادي إعمالاً بنص المادة (88) من الدستور. وبالتالي لا يعتبر مرسوم التصديق مستوفيًا للشروط التي تجعله يتمتع بنفس القوة التشريعية للقانون، ولا يعتبر مستوفيًا لشروط إصدار القوانين. ونظرًا لعدم تحديد الدستور القطري لمدة محددة للعرض على مجلس الشورى، وحتى يعتبر المرسوم سالف الذكر بدرجة القانون فإن ذلك يمكن أن يتحقق بعرض المرسوم على مجلس الشورى.

ثالثًا: مدى نفاذ اتفاقية (السيداو) بدولة قطر في ظل المرسوم (28) لسنة 2009

نص الدستور الدائم على أن الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها دولة قطر تُعامل معاملة القانون الوطني، بمعنى أنها تنسخ ما قبلها، ولا يجوز مخالفة موادها بتشريعات تقع في مرتبة أدنى من القانون، ويلتزم القاضي بتطبيقها. وبالنظر لمنهج المُشرِّع القطري في التصديق على الاتفاقيات الدولية والإقليمية، لوحظ أن أداة التصديق على الاتفاقيات بأنواعها هي المراسيم، وبالرجوع للاتفاقيات التي صادقت عليها دولة قطر قبل نفاذ الدستور الدائم، والتي كان يسري عليها النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972، الذي لم يشترط في المادة (24) إصدار الاتفاقيات بقانون، تبين أن تلك الاتفاقيات مُفعَّلة، وقرينة ذلك التزام المحاكم الوطنية بتطبيقها. أما بالنسبة للاتفاقيات التي صادقت عليها دولة قطر بعد نفاذ الدستور الدائم، والتي يسري عليها شرط الإصدار بقانون، ومنها اتفاقية (السيداو)، فلم يتبين للباحث وجود حكم قضائي وطني أستَشهد بها أو أحال لأحكامها. وعلى الصعيد الآخر فقد أستَشهد المُشرِّع باتفاقية (السيداو) في قرار مجلس الوزراء رقم (26) لسنة 2019 بإنشاء اللجنة الوطنية المعنية بشؤون المرأة والطفل وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة. ويرى الباحث أن ذلك يدخل ضمن مفهوم التنفيذ، إلا أن الباحث يرى أن ذلك يتعلق بفكرة المسؤولية الدولية، باعتبار الدولة مُلزمة بالاتفاقيات التي صادقت عليها (وإن كانت أداة التصديق غير صحيحة)، ودولة قطر حريصة على الالتزام بالاتفاقيات الدولية التي انضمت لها، فجاء إنشاء اللجنة لدعم موقفها أمام الآليات الدولية أو الإقليمية المعنية بمتابعة تنفيذ اتفاقية (السيداو).

الخاتمة

تأسيسًا على ما سبق، يمكن القول إن مرسوم رقم (28) لسنة 2009 بشأن التصديق على اتفاقية (السيداو) لم يستوفي الشرط الدستوري بشأن إصدار الاتفاقية بقانون، حيث لا يمكن اعتبار مرسوم التصديق يتمتع بقوة القانون، لعدم توافر الشروط الدستورية التي تجيز للسُلطة التنفيذية ممارسة الدور التشريعي. ولو افترضنا أنها توافرت، فالأرجح هو استكمال تلك الشروط بعرض المرسوم على مجلس الشورى، وقرينة عدم إمكانية تفعيل أحكام الاتفاقية على الصعيد الوطني تتمثل في عدم تطبيق المحاكم الوطنية لها. وعلى الصعيد الآخر، فإن عدم استيفاء الشروط الدستورية في التصديق على الاتفاقية لا يعني عدم حرص دولة قطر على الالتزام بالأحكام الواردة فيها، باعتبار ذلك دارجًا ضمن مفهوم المسؤولية الدولية.

للمزيد من التفاصيل يرجى مسح رمز الاستجابة السريعة: