

245. ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ (АЗЕРБАЙДЖАН ПРОТИВ АРМЕНИИ) [ВРЕМЕННЫЕ МЕРЫ]

Краткое изложение постановления от 7 декабря 2021 года

7 декабря 2021 года Международный Суд вынес постановление относительно просьбы Азербайджанской Республики об указании временных мер в деле «Применение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Азербайджан против Армении)». В своем постановлении Суд указал временные меры по защите определенных прав, заявленных Азербайджаном, и обязал обе стороны воздерживаться от любых действий, которые могут обострить или продлить спор.

Суд заседал в следующем составе: Председатель Донохью; Вице-председатель Геворгян; судьи Томка, Абраам, Беннуна, Юсуф, Сюэ, Себутинде, Бхандари, Робинсон, Салам, Ивасава, Нольте; судьи ad hoc Кит, Доде; Секретарь Готье.

*

* *

В первую очередь Суд напоминает о том, что 23 сентября 2021 года Азербайджан подал в Секретариат Суда заявление о возбуждении дела против Армении в связи с предполагаемыми нарушениями Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года (далее — «КЛРД» или «Конвенция»).

В своем заявлении Азербайджан утверждает, что Армения совершила и продолжает совершать «серию дискриминационных актов в отношении азербайджанцев на основании их “национального или этнического” происхождения по смыслу КЛРД». В частности, заявитель утверждает, что «политика Армении и проведение ею этнической чистки, культурного стирания и разжигания ненависти по отношению к азербайджанцам систематически ущемляют права и свободы азербайджанцев, равно как и права самого Азербайджана, в нарушение КЛРД». Заявление сопровождалось просьбой об указании временных мер, призванных защитить права, на которые ссылается Азербайджан, «от вреда, причиняемого продолжающимся противоправным поведением Армении» впредь до окончательного решения Суда по этому делу.

I. Введение (пп. 13–14)

Суд излагает общие исторические предпосылки спора. В этой связи он напоминает, что Азербайджан и Армения, являвшиеся республиками прекратившего свое существование Союза Советских Социалистических Республик, провозгласили независимость 18 октября 1991 года и 21 сентября 1991 года соответственно. В Советском Союзе район Нагорный Карабах был автономным образованием («областью»), расположенным на территории Азербайджанской Советской Социалистической Республики и заселенным преимущественно этническими армянами. Коллидирующие притязания сторон на этот район привели к военным действиям, завершившимся прекращением огня в мае 1994 года. В сентябре 2020 года военные действия возобновились (далее — «конфликт 2020 года») и продолжались 44 дня. 9 ноября 2020 года президент Азербайджанской Республики, премьер-министр Республики Армения и президент Российской Федерации подписали заявление, именуемое сторонами Трехсторонним заявлением. В этом заявлении объявлялось «о полном прекращении огня и всех военных действий в зоне нагорно-карабахского конфликта» с 10 ноября 2020 года. Принимая во внимание, что разногласия между сторонами существуют давно и касаются широкого круга вопросов, Суд, однако, отмечает, что в качестве правооснования юрисдикции в данном разбирательстве заявитель ссылается на статью 22 КЛРД и что, таким образом, объем дела ограничен этой Конвенцией.

II. Юрисдикция *prima facie* (пп. 15–40)

1. Общие замечания (пп. 15–18)

Суд напоминает, что, исходя из судебной практики, он может указать временные меры лишь в том случае, когда положения, на которые опирается заявитель, создают *prima facie* основания для применения его юрисдикции, однако ему не требуется окончательно удостовериться в том, что он обладает юрисдикцией для рассмотрения соответствующего дела по существу. В настоящем деле в обоснование юрисдикции Суда Азербайджан ссылается на пункт 1 статьи 36 Статута Суда и статью 22 КЛРД. По этой причине Суд должен сначала определить, наделяют ли эти положения *prima facie* его юрисдикцией для вынесения решения по существу дела, что позволило бы ему — при выполнении других необходимых условий — указать временные меры.

Суд отмечает, что Азербайджан и Армения являются участниками КЛРД и что ни одна из сторон не сделала оговорок к статье 22 или к любому другому положению КЛРД.

2. *Наличие спора относительно толкования или применения КЛРД*
(пп. 19–28)

Суд напоминает, что статья 22 КЛРД обуславливает юрисдикцию Суда наличием спора относительно толкования или применения Конвенции. Поскольку в качестве основания для юрисдикции Суда Азербайджан ссылается на арбитражную оговорку в международной конвенции, Суд должен установить, могут ли действия и бездействие, на которые жалуется заявитель, подпадать под положения этого документа и, как следствие, имеет ли Суд юрисдикцию *ratione materiae* для рассмотрения такого спора.

Суд отмечает, что для целей определения наличия спора между сторонами на момент подачи заявления он принимает во внимание, в частности, любые обмены заявлениями или документами, происходившие между ними (далее — «обмен» или «обмены»). При этом он уделяет особое внимание тому, «кто является автором заявления или документа, кто является их предполагаемым или фактическим адресатом, а также их содержанию». Наличие спора должно быть объективно установлено Судом; это вопрос существования, а не вопрос формы или процедуры.

Суд отмечает, что Азербайджан утверждает, что Армения действовала и продолжает действовать в нарушение своих обязательств по статьям 2, 3, 4, 5, 6 и 7 КЛРД и что Армения несет ответственность, в частности, за практикуемые ею этнические чистки. Азербайджан утверждает конкретно, что после конфликта 2020 года Армения препятствовала возвращению вытесненных этнических азербайджанцев в районы, ранее находившиеся под армянским контролем, отказываясь делиться информацией о минных полях в местностях, где располагались их прежние жилища, так чтобы можно было провести операции по разминированию. Азербайджан утверждает также, что Армения ответственна за разжигание ненависти и насилия в отношении лиц, являющихся азербайджанцами по гражданству или этническому происхождению, прибегая к ненавистнической риторике и распространению расистской пропаганды, в том числе на самом высоком уровне своего правительства; за укрывательство «вооруженных этнонационалистических групп ненависти»; за проведение, спонсирование или поддержку дезинформационных операций в различных социальных сетях; и за неспособность расследовать нарушения вытекающих из КЛРД обязательств по отношению к этническим азербайджанцам и обеспечить сохранность доказательств таких нарушений.

Суд полагает, что обмены между сторонами, происходившие до подачи заявления, свидетельствуют о наличии между ними разногласий относительно того, привели ли приписываемые Армении определенные действия или бездействие к нарушению им своих

обязательств по КЛРД. Суд отмечает, что, по мнению Азербайджана, Армения нарушает свои обязательства по Конвенции различными способами, в то время как Армения отрицает совершение каких-либо из предполагаемых нарушений и не считает, что акты, на которые жалуется заявитель, подпадают под действие КЛРД. Суд обращает внимание на то, что расхождение во взглядах между Азербайджаном и Арменией относительно соблюдения последней своих обязательств по КЛРД стало очевидным сразу после конфликта 2020 года и нашло отражение в первом же обмене письмами между министрами иностранных дел сторон, датированными 8 декабря 2020 года и 22 декабря 2020 года соответственно. По мнению Суда, последующие обмены между сторонами являются дополнительным подтверждением расхождения во взглядах. Суд напоминает, что для целей настоящего разбирательства ему не требуется устанавливать, имели ли место какие-либо нарушения Арменией своих обязательств по КЛРД, что можно было бы сделать только при рассмотрении дела по существу. На этапе вынесения постановления о временных мерах задача Суда заключается в установлении того, могут ли действия и бездействие, на которые жалуется Азербайджан, подпадать под положения КЛРД. По мнению Суда, по крайней мере некоторые действия или бездействие Армении, на которые ссылается Азербайджан, могут подпадать под положения Конвенции.

Поэтому Суд приходит к выводу о том, что на данном этапе имеются достаточные основания для установления *prima facie* наличия между сторонами спора относительно толкования или применения КЛРД.

3. Предварительные процессуальные условия (пп. 29–39)

Обращаясь к предварительным процессуальным условиям, изложенным в статье 22 КЛРД, Суд обращает внимание на то, что, согласно этой статье, спор может быть передан в Суд только в том случае, если он «не разрешен путем переговоров или процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции». В этой связи Суд напоминает, что ранее он постановил, что статья 22 КЛРД определяет предварительные процессуальные условия, которые должны быть выполнены до передачи дела в Суд. Суд далее напоминает, что он также постановил, что вышеупомянутые предварительные условия его юрисдикции являются альтернативными, а не кумулятивными. Поскольку Азербайджан не утверждает, что его спор с Арменией был передан на разрешение путем «процедур, специально предусмотренных в [настоящей] Конвенции», а, согласно статье 11 КЛРД, такие процедуры начинаются с обращения в Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Суду предстоит установить лишь то, что этот спор «не разрешен путем переговоров» по смыслу статьи 22. Кроме того, в статье 22 КЛРД говорится,

что спор может быть передан в Суд по требованию любой из сторон в этом споре только в том случае, если они не договорились об ином способе урегулирования. В этой связи Суд отмечает, что ни одна из сторон не утверждает, что они договорились об ином способе урегулирования. Таким образом, на данном этапе разбирательства Суд рассмотрит, можно ли *prima facie* счесть, что Азербайджан предпринимал реальные попытки начать переговоры с Арменией в целях разрешения их спора относительно соблюдения последней своих материально-правовых обязательств по КЛРД, и приложил ли Азербайджан все возможные усилия для проведения этих переговоров.

Что касается содержащегося в статье 22 КЛРД предварительного условия, касающегося переговоров, то Суд обращает внимание на то, что переговоры отличаются от простых выражений протеста или споров и требуют реальной попытки одной из сторон вступить в дискуссию с другой стороной в целях разрешения спора. В случае попытки проведения переговоров или их начала предварительное условие, касающееся переговоров, выполняется лишь в том случае, когда попытка проведения переговоров не увенчалась успехом или когда переговоры не дали результата, стали бесполезными или зашли в тупик. Для выполнения этого предварительного условия «предмет переговоров должен быть связан с предметом спора, который, в свою очередь, должен касаться материально-правовых обязательств, содержащихся в данном договоре».

Суд отмечает, что, как свидетельствуют имеющиеся в его распоряжении материалы, Азербайджан выдвигал обвинения в нарушении Арменией ее обязательств по КЛРД в рамках различных двусторонних обменов после подписания Трехстороннего заявления в ноябре 2020 года. В частности, стороны вели переписку посредством обмена рядом дипломатических нот в период с ноября 2020 года по сентябрь 2021 года и организовали несколько раундов двусторонних встреч, посвященных процедуре проведения, охвату и темам своих переговоров, касающихся предполагаемых нарушений обязательств по КЛРД.

Суд обращает внимание на то, что за период с первого обмена письмами между министрами иностранных дел Азербайджана и Армении (письма от 8 декабря 2020 года и 22 декабря 2020 года соответственно) до последней двусторонней встречи, прошедшей 14 и 15 сентября 2021 года, позиции сторон, как представляется, не изменились. Несмотря на то, что стороны смогли договориться об определенных аспектах процедуры проведения, включая график и темы для обсуждения, подобного прогресса в вопросах существа, касающихся выдвинутых Азербайджаном против Армении обвинений в несоблюдении ею своих обязательств по КЛРД, достигнуто не было. Имеющаяся у Суда информация о двусторонних встречах,

прошедших 15 и 16 июля 2021 года, 30 и 31 августа 2021 года и 14 и 15 сентября 2021 года, свидетельствует об отсутствии прогресса в достижении общей позиции по вопросам существа. Кроме того, Суд отмечает видимое согласие обеих сторон с тем, что переговоры между ними с целью разобраться в связанных с КЛРД жалобах, выдвинутых Азербайджаном против Армении, зашли в тупик. По мнению Суда, несмотря на то что в рамках двусторонних обменов Азербайджан заявил о том, что Армения нарушила ряд обязательств по КЛРД, и что за несколько месяцев стороны осуществили значительное количество письменных обменов и провели значительное количество встреч, представляется, что их позиции относительно предполагаемого несоблюдения Арменией своих обязательств по КЛРД остались неизменными и что их переговоры зашли в тупик. В этой связи Суд полагает, что по состоянию на дату подачи заявления спор между сторонами относительно толкования и применения КЛРД не был разрешен путем переговоров.

Напоминая, что на данном этапе разбирательства Суду требуется определить лишь то, обладает ли он юрисдикцией *prima facie*, Суд приходит к выводу, что предусмотренные статьей 22 КЛРД предварительные процессуальные условия представляются выполненными.

4. *Вывод относительно юрисдикции prima facie* (п. 40)

В свете вышеизложенного Суд приходит к выводу, что в соответствии со статьей 22 КЛРД он *prima facie* обладает юрисдикцией для рассмотрения данного дела в той степени, в которой спор между сторонами касается «толкования или применения» Конвенции.

III. *Права, защита которых испрашивается, и связь между такими правами и запрашиваемыми мерами* (пп. 41–58)

Рассматривая права, защита которых испрашивается, Суд обращает внимание на то, что полномочия Суда по указанию временных мер в соответствии со статьей 41 Статута направлены на обеспечение соблюдения соответствующих прав, заявленных сторонами дела, впредь до вынесения решения по существу дела. Следовательно, Суду надлежит позаботиться об обеспечении соблюдения — посредством указания таких мер — тех прав, которые он впоследствии может признать принадлежащими той или иной стороне. Поэтому Суд может воспользоваться этим полномочием, только если он удостоверится в том, что заявление стороны, испрашивающей такие меры, о наличии у нее соответствующих прав по меньшей мере правдоподобно.

Суд добавляет, однако, что на данном этапе разбирательства от него не требуется окончательно определить, существуют ли права, защиту которых испрашивает Азербайджан: ему необходимо лишь установить, можно ли считать правдоподобным заявление Азербайджана о наличии у него прав, на которые он претендует по существу дела и защиты которых он добивается. Кроме того, между правами, за защитой которых обращаются, и запрашиваемыми временными мерами должна существовать связь.

* * *

Суд отмечает, что КЛРД налагает на государства-участники ряд обязательств по ликвидации расовой дискриминации во всех ее формах и проявлениях. Он также отмечает, что статьи 2, 3, 4, 5, 6 и 7 КЛРД предназначены для защиты физических лиц от расовой дискриминации, и напоминает — как напоминал в решениях по прошлым делам, в которых статья 22 КЛРД использовалась в качестве основания его юрисдикции, — о существовании взаимосвязи между соблюдением закрепленных в Конвенции прав личности, обязательствами государств-участников по КЛРД и правом государств-участников добиваться ее соблюдения.

Суд также напоминает, что государство — участник КЛРД может ссылаться на права, предусмотренные в вышеупомянутых статьях, только в той степени, в какой действия, составляющие предмет жалобы, представляют собой акты расовой дискриминации по определению статьи 1 Конвенции. В контексте просьбы об указании временных мер Суд рассматривает, является ли заявление стороны, испрашивающей такие меры, о наличии у нее соответствующих прав по меньшей мере правдоподобным.

В свете информации, представленной Суду сторонами, он считает правдоподобным наличие по меньшей мере некоторых из прав, заявленных Азербайджаном на основании Конвенции. Это относится к правам, предположительно нарушенным из-за неспособности Армении осудить деятельность, ведущуюся на ее территории группами, которые, по мнению Азербайджана, являются вооруженными этнонационалистическими группами ненависти, разжигающими насилие в отношении этнических азербайджанцев, и наказать ответственных за такую деятельность. Что касается вытекающих из КЛРД прав, заявленных Азербайджаном по поводу предполагаемого поведения Армении в отношении наземных мин, то Суд ссылается на утверждения Азербайджана о том, что это поведение является частью давней кампании этнических чисток. Суд признает, что политика, состоящая в вытеснении лиц определенного гражданства или этнического происхождения из конкретного района, равно как и в препятствовании их возвращению туда, способна затрагивать предусмотренные КЛРД права и что такая политика

может реализовываться с помощью различных военных средств. Однако Суд не усматривает оснований полагать, что КЛРД как-то обязывает Армению принять меры к тому, чтобы позволить Азербайджану провести разминирование или чтобы прекратить установку наземных мин и воздержаться от нее. Азербайджан не представил Суду доказательств, указывающих на то, что предполагаемое поведение Армении в отношении наземных мин имеет «целью или следствием аннулирование или умаление признания, использования или осуществления на равной основе» прав лиц, являющихся азербайджанцами по гражданству или этническому происхождению.

Суд далее обращается к вопросу о взаимосвязи между заявленными Азербайджаном правами и запрашиваемыми временными мерами. В этой связи Суд напоминает, что на данном этапе разбирательства правдоподобным признано наличие лишь некоторых из прав, заявленных Азербайджаном. По этой причине он ограничится рассмотрением вопроса о наличии необходимой связи между этими правами и мерами, запрашиваемыми Азербайджаном.

Суд считает, что взаимосвязь между одной из мер, запрашиваемых Азербайджаном, и обоснованными правами, за защитой которых он обращается, существует. Это касается меры, призванной обеспечить, чтобы никакие организации и частные лица на территории Армении не занимались разжиганием и поощрением расовой ненависти и расово мотивированного насилия в отношении лиц, являющихся азербайджанцами по гражданству или этническому происхождению. Эта мера, по мнению Суда, призвана защитить обоснованные по КЛРД права, на которые ссылается Азербайджан.

Таким образом, Суд приходит к выводу, что взаимосвязь между некоторыми заявленными Азербайджаном правами и одной из запрашиваемых временных мер существует.

IV. Риск причинения непоправимого ущерба и неотложная необходимость (пп. 59–67)

Суд напоминает, что в соответствии со статьей 41 своего Статута он имеет право указать временные меры, когда правам, которые являются предметом судебного разбирательства, может быть причинен непоправимый ущерб или когда предполагаемое пренебрежение такими правами может повлечь за собой непоправимые последствия. Вместе с тем право Суда указать временные меры будет использоваться лишь в случае неотложной необходимости, в том смысле, что существует реальный и неотвратимый риск того, что заявленным правам будет причинен непоправимый ущерб до того, как Суд вынесет свое окончательное решение. Условие, касающееся неотложной необходимости, считается выполненным,

когда акты, способные причинить непоправимый ущерб, могут «произойти в любой момент» до вынесения Судом окончательного решения по делу. Соответственно, Суд должен определить, существует ли такой риск на данном этапе разбирательства. Для принятия решения относительно просьбы об указании временных мер задача Суда заключается не в том, чтобы установить наличие фактов нарушения КЛРД, а в том, чтобы определить, требуют ли обстоятельства указания временных мер для защиты прав, предусмотренных в данном документе. На данном этапе он не может окончательно установить фактические обстоятельства, и право каждой стороны представлять доводы по существу остается незатронутым решением Суда относительно просьбы об указании временных мер.

Суд далее рассматривает, может ли быть причинен непоправимый ущерб тем правам, наличие которых он счел правдоподобным, и имеется ли неотложная необходимость, в том смысле, что существует ли реальный и неотвратимый риск того, что этим правам будет причинен непоправимый ущерб до того, как Суд вынесет свое окончательное решение.

Суд напоминает, что в решениях по прошлым делам, касающимся КЛРД, он утверждал, что права, предусмотренные в статье 5 а), b), c), d) и e), имеют такой характер, что их ущемление способно нанести непоправимый вред. Суд считает, что это утверждение справедливо также в отношении вытекающего из статьи 4 КЛРД права лиц не становиться объектом расовой ненависти и дискриминации.

По мнению Суда, акты, запрещенные статьей 4 КЛРД, такие как пропаганда расовой ненависти и подстрекательство к расовой дискриминации или актам насилия, направленным против любой группы лиц по признаку их гражданства или этнического происхождения, могут формировать в обществе атмосферу всепроникающей расовой напряженности. Такие ситуации могут наносить серьезный ущерб лицам, относящимся к защищаемой группе. Такой ущерб может включать, в частности, потенциальное получение телесных повреждений или психологических травм и стресса.

В свете этих соображений Суд приходит к выводу, что предполагаемое пренебрежение правами, заявление о наличии которых Суд счел правдоподобным, может повлечь за собой причинение непоправимого ущерба таким правам и что неотложная необходимость имеется в том смысле, что существует реальный и неотвратимый риск того, что такой ущерб будет причинен до вынесения Судом окончательного решения по делу.

V. Вывод и меры, которые необходимо принять (пп. 68–75)

На основании всех вышеизложенных соображений Суд приходит к выводу, что условия, требуемые для указания временных мер согласно его Статуту, соблюдены. Таким образом, до принятия окончательного решения Суду необходимо указать определенные меры для защиты прав, заявленных Азербайджаном, как было обозначено выше. Суд напоминает, что в соответствии со своим Статутом он обладает полномочиями, в случае подачи просьбы об указании временных мер, указать меры, которые полностью или частично являются иными, чем запрашиваемые меры.

В данном случае, рассмотрев формулировки запрашиваемых Азербайджаном временных мер и обстоятельства данного дела, Суд постановляет, что меры, которые должны быть указаны, не обязательно должны быть идентичны запрашиваемым мерам. Суд считает, что впредь до окончательного решения по делу Армения должна в соответствии со своими обязательствами по КЛРД принять все необходимые меры с целью предотвратить разжигание и поощрение расовой ненависти в отношении лиц, являющихся азербайджанцами по гражданству или этническому происхождению, в том числе со стороны организаций и частных лиц на ее территории.

Суд напоминает, что Азербайджан обратился к нему с просьбой указать меры для целей недопущения обострения спора с Арменией. При указании временных мер, направленных на обеспечение соблюдения конкретных прав, Суд может также указать временные меры с целью предотвратить обострение или продление спора, если, по его мнению, этого требуют обстоятельства. В данном случае, изучив все обстоятельства, Суд считает необходимым указать дополнительную меру, адресованную обеим сторонам и направленную на недопущение обострения их спора. Что касается просьбы Азербайджана о том, чтобы Суд указал временные меры, предписывающие Армении «принять эффективные меры для сбора, предотвращения уничтожения и обеспечения сохранности доказательств, которые имеют отношение к предполагаемым этнически мотивированным преступлениям против азербайджанцев» и регулярно представлять доклады об осуществлении временных мер, Суд считает, что в конкретных обстоятельствах данного дела эти меры не являются оправданными.

VI. Пункт постановляющей части (п. 76)

По этим причинам

Суд

указывает следующие временные меры:

1) единогласно

в соответствии со своими обязательствами по Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Республика Армения должна принять все необходимые меры с целью предотвратить разжигание и поощрение расовой ненависти в отношении лиц, являющихся азербайджанцами по гражданству или этническому происхождению, в том числе со стороны организаций и частных лиц на ее территории;

2) единогласно

обе стороны должны воздерживаться от любых действий, которые могут обострить или продлить спор, находящийся на рассмотрении Суда, или затруднить его урегулирование.

*

Судья Ивасава приобщает к постановлению Суда заявление.

*

* *

Заявление судьи Ивасава

Судья Ивасава отмечает, что в соответствии со статьей 4 КЛРД меры, направленные на искоренение подстрекательства к расовой ненависти, должны приниматься «в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека», включая свободу выражения мнения. Осуществление права на свободу выражения мнения может быть сопряжено с определенными ограничениями, которые, однако, допускаются только в конкретных условиях. Меры, направленные на искоренение подстрекательства к расовой ненависти, должны отвечать этим условиям.

Стороны по настоящему делу в своей недавней истории дважды участвовали в крупномасштабных военных действиях друг против друга. Судья Ивасава подчеркивает, что именно в этих обстоятельствах Суд указывает, что Армения должна принять все необходимые меры для предотвращения разжигания и поощрения расовой ненависти, направленной против лиц, являющихся азербайджанцами по гражданству или этническому происхождению.
