



Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Distr.: General
21 April 2020
Russian
Original: English

Комитет по ликвидации расовой дискриминации

Решение о приемлемости межгосударственного сообщения, представленного Катаром против Объединенных Арабских Эмиратов* **

<i>Государство-заявитель:</i>	Катар
<i>Государство-ответчик:</i>	Объединенные Арабские Эмираты
<i>Дата сообщения:</i>	8 марта 2018 года (первоначальное представление)
<i>Дата принятия решения:</i>	27 августа 2019 года
<i>Тема сообщения:</i>	эффективная защита и средства правовой защиты от любых актов расовой дискриминации; обязательство государства-участника принимать меры против расовой дискриминации
<i>Процедурный вопрос:</i>	приемлемость сообщения
<i>Вопрос существа:</i>	дискриминация по признаку национального или этнического происхождения
<i>Статьи Конвенции:</i>	2, 4, 5, 6 и 11 (3)

1. Настоящий документ подготовлен в соответствии со статьей 11 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.
2. Катар (государство-заявитель) присоединился к Конвенции 22 июля 1976 года. Объединенные Арабские Эмираты (государство-ответчик) присоединились к Конвенции 20 июня 1974 года. Государство-заявитель утверждает о нарушении статей 2, 4, 5 и 6 Конвенции в контексте применения принудительных мер государством-ответчиком в 2017 году.
3. Настоящий документ следует рассматривать совместно с документом CERD/C/99/3.
4. 8 марта 2018 года государство-заявитель представило в Комитет по ликвидации расовой дискриминации сообщение в отношении государства-ответчика в соответствии со статьей 11 Конвенции. В настоящем документе содержится резюме основных аргументов по вопросу о приемлемости, выдвинутых обеими сторонами в

* Принято Комитетом на его девяносто девятой сессии (5–29 августа 2019 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Алексей Автономов, Марк Боссайт, Мария Тереса Вердуго Морено, Фатимата-Бинта Виктория Дах, Бакари Сидики Диаби, Ен Кам Джон Ен Сик Юн, Рита Изак-Ндиайе, Хосе Франсиско Кали Цай, Кейко Ко, Гюн Кут, Яньдуань Ли, пастор Элиас Мурильо Мартинес, Амир Нуреддин и Верин Альберта Шеферд.



соответствии с решением Комитета от 14 декабря 2018 года, в котором Комитет просил стороны информировать его о том, желают ли они представить какую-либо соответствующую информацию по вопросам, относящимся к юрисдикции Комитета, или о приемлемости сообщения.

5. 29 октября 2018 года государство-заявитель вновь передало этот вопрос в Комитет в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Конвенции.

I. Представления государства-ответчика относительно приемлемости жалобы

6. В своих ответах от 29 ноября 2018 года и 14 января 2019 года государство-ответчик заявило, что жалоба государства-заявителя является неприемлемой по следующим причинам.

A. Невозможность установить, что внутренние средства правовой защиты были применены или исчерпаны

7. Правило исчерпания внутренних средств правовой защиты призвано обеспечить, чтобы, прежде чем жалоба будет представлена на рассмотрение на международном уровне, «государство, где произошло нарушение, имело возможность устранить его последствия своими собственными средствами, в рамках своей собственной внутренней правовой системы»¹. Этот принцип требует, чтобы каждое потерпевшее лицо сначала обратилось за помощью к судебным или административным судам или органам, в том числе к административным².

8. Государство-ответчик утверждает, что в распоряжении катарских граждан имеются внутренние средства правовой защиты, способные обеспечить эффективную помощь в отношении каждого из нарушений прав, на которые ссылается государство-заявитель. Государство-заявитель должно доказать, что либо эти доступные средства правовой защиты были фактически исчерпаны, либо что такие средства не были бы эффективными в конкретных обстоятельствах дела, либо что их применение было бы «неоправданно затянутым». Государство-заявитель не утверждало и не устанавливало, что граждане Катара освобождены от исчерпания внутренних средств правовой защиты в государстве-ответчике в силу действия одного из исключений из этого правила. Отступления от обязательства по исчерпанию внутренних средств правовой защиты применяются Комитетом только в исключительных случаях. Документы, представленные государством-ответчиком, свидетельствуют о том, что суды Объединенных Арабских Эмиратов оперативно рассматривают и разрешают дела, представленные им, в том числе гражданами Катара.

9. Государство-заявитель не представило никаких доказательств того, что гарантируемые конституцией средства судебной защиты на деле либо недоступны для катарцев, либо неэффективны. Напротив, судебные средства правовой защиты доступны и эффективны и могут применяться без каких-либо затруднений как лично, так и по доверенности. Государство-заявитель ничем не подтвердило факт обращения

¹ *Interhandel (Switzerland v. United States of America)*, I.C.J. Reports 1959, p. 27; см. также *Ambatielos (Greece v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)* (1956), *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XII, p. 120: «Прежде чем государство, как защитник своих граждан, сможет предъявить иск на международном уровне, должна быть испробована вся система правовой защиты, предусмотренная внутренним правом».

² *Ежегодник Комиссии международного права, 2006 год*, том II, часть вторая (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 12.V.13 (часть 2)), проекты статей о дипломатической защите, проект статьи 14 (2) и пункт 5 комментария к проекту статьи 14, стр. 50–51. См. также *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Preliminary Objections, Judgment*, I.C.J. Reports 2007, p. 601, para. 47 (средства правовой защиты, подлежащие исчерпанию, «включают в себя все средства правовой защиты юридического характера, средства судебной защиты, а также средства правовой защиты в административных органах»).

какого-либо гражданина Катара в суды Объединенных Арабских Эмиратов с иском против правительства Объединенных Арабских Эмиратов в отношении рассматриваемых мер. Суды Объединенных Арабских Эмиратов уполномочены выносить решения по делам, касающимся прав и свобод иностранцев, предусмотренных международными конвенциями, участником которых являются Объединенные Арабские Эмираты, в частности настоящей Конвенцией, что подтверждается различными положениями Конституции Объединенных Арабских Эмиратов. С 5 июня 2017 года граждане Катара свободно обращаются в суды Объединенных Арабских Эмиратов для отстаивания своих прав по различным юридическим аспектам, даже тем из них, которые не связаны с Конвенцией. Комитету были также представлены дополнительные доказательства того, что с 5 июня 2017 года гражданами Катара было оформлено почти 150 доверенностей.

10. Кроме того, в распоряжении катарцев имеются многочисленные административные средства правовой защиты в виде процедур подачи жалоб – разных в различных государственных органах. Такие административные средства правовой защиты также являются эффективными, и государство-заявитель не представило никаких доказательств обратного. Этими средствами правовой защиты можно беспрепятственно воспользоваться, при этом жалобы разрешаются весьма оперативно. В частности, государство-заявитель не привело ни одного примера обращения за помощью в административные механизмы рассмотрения жалоб, действующие при местных органах власти в Объединенных Арабских Эмиратах. Жалобы и заявления на действия правительства Дубая уполномочен рассматривать, например, Департамент по правовым вопросам правительства Дубая³. Катарцы могут оспаривать решения государственных учреждений Дубая на веб-сайте Департамента по правовым вопросам⁴. Если спор не может быть урегулирован мирным образом в течение двух месяцев, истец вправе подать иск непосредственно на государственный орган в суды Объединенных Арабских Эмиратов⁵.

11. Государство-заявитель также не привело ни одного примера использования гражданином Катара местных средств правовой защиты в связи с ненавистническими высказываниями. Федеральный декрет-закон № 2 от 2015 года Объединенных Арабских Эмиратов запрещает любую дискриминацию с использованием различных средств выражения мнений⁶. Ненавистнические высказывания караются денежными штрафами и даже тюремным заключением. Частные лица (включая катарцев) могут использовать различные средства для подачи жалобы, в том числе при помощи механизмов, предусмотренных Федеральным декретом-законом № 2 от 2015 года и Федеральным декретом-законом № 5 от 2012 года. Для облегчения процесса подачи жалобы в полицию Дубая предоставляется электронная услуга, при помощи которой человек может сообщить о правонарушении⁷.

12. Государство-заявитель также не сообщило ни об одном случае, когда граждане Катара, отстаивая свое право на свободу выражения мнений, подавали бы жалобы в соответствующие органы власти, которые занимаются вопросами, связанными с блокированием медийного контента. Такое блокирование может быть оспорено

³ См. Закон № 32 от 2008 года и Закон № 3 от 1996 года правительства Дубая. См. также веб-страницу правительства Дубая “Complaints against government entities” («Жалобы на действия государственных органов»), <https://legal.dubai.gov.ae/en/Services/Pages/Services-Desc.aspx?ServiceID=10>.

⁴ См. веб-страницу правительства Дубая “Complaint filed against a government entity”, <https://cms.legal.dubai.gov.ae/en/Website/Pages/ComplaintAgainstGovernmentEntity.aspx>.

⁵ См. веб-страницу правительства Дубая “Complaints against government entities”, <https://legal.dubai.gov.ae/en/Services/Pages/Services-Desc.aspx?ServiceID=10>.

⁶ Федеральный декрет-закон № 2 от 2015 года, статья 6, http://ejustice.gov.ae/downloads/latest_laws2015/FDL_2_2015_discrimination_hate_en.pdf.

⁷ См. веб-страницу полиции Дубая “Request to open a criminal case” («Заявление о возбуждении уголовного дела»), <https://www.dubaipolice.gov.ae/wps/portal/home/services/individualservices/opencriminalcase?firstView=true>; см. также веб-страницу eCrime <https://www.dubaipolice.gov.ae/wps/portal/home/services/individualservicescontent/cybercrime>.

пользователями путем заполнения специальной формы в Интернете⁸, а средствами массовой информации – путем подачи петиции в Национальный совет по средствам массовой информации Объединенных Арабских Эмиратов⁹. Если оспаривание в рамках последнего процесса окажется безрезультатным, можно обратиться в суд Объединенных Арабских Эмиратов с апелляцией о пересмотре в судебном порядке решений Национального совета по вопросам средств массовой информации¹⁰.

13. Государство-заявитель также не представило никаких доказательств того, что катарцы используют процедуры рассмотрения жалоб в связи с предполагаемым нарушением их права на здоровье и медицинское обслуживание. Министерство здравоохранения и профилактики Объединенных Арабских Эмиратов предоставляет ряд возможностей для подачи жалоб¹¹. Решения по жалобам обычно выносятся Министерством в течение нескольких дней. Если оспаривание в рамках этого процесса окажется безуспешным, то можно обратиться в суды Объединенных Арабских Эмиратов с апелляцией о пересмотре решения Министерства в судебном порядке. У федерального правительства имеется своя процедура рассмотрения жалоб, а у Управления здравоохранения Дубая – своя; этими процедурами могут пользоваться частные лица¹².

14. Государство-заявитель также не продемонстрировало ни одного случая, когда граждане Катара подавали бы жалобы в отношении права на образование. Например, в Департаменте образования и знаний Абу-Даби имеется механизм подачи жалоб учащимися средней школы, с помощью которого можно подать жалобу на школу в Объединенных Арабских Эмиратах, в том числе в связи с отсутствием ответа на просьбу о предоставлении ведомости академической успеваемости.

15. Кроме того, государство-заявитель не сообщило ни об одном случае, когда граждане Катара подавали бы жалобы в отношении права на труд, несмотря на наличие достаточных средств правовой защиты. В соответствии с законодательством Объединенных Арабских Эмиратов в Министерстве людских ресурсов и эмиратизации имеется механизм приема жалоб¹³. Физическое лицо может подать жалобу лично или с помощью онлайн-сервиса¹⁴. Если жалобу не удастся урегулировать в течение двух недель, то жалоба направляется в Суд по трудовым спорам¹⁵. Решение Суда по трудовым спорам может, с учетом некоторых ограничений по мелким искам, быть обжаловано в Апелляционном суде и далее в Кассационном суде¹⁶.

⁸ См. форму запроса на блокировку/разблокировку контента:

<https://etisalat.ae/en/generic/contactus-forms/web-block-unblock.jsp>.

⁹ См. решение Председателя Совета директоров № 30 2017 года о лицензировании деятельности средств массовой информации, статьи 67–68, размещено по адресу <http://nmc.gov.ae/en-us/NMC/Documents/Media%20Activities%20Licensing%20Resolution.pdf>.

¹⁰ Использование Объединенными Арабскими Эмиратами этих средств правовой защиты не наносит ущерба их позиции, согласно которой вещательные компании не подпадают под действие Конвенции, положения которой распространяются только на частных лиц, а не на корпорации.

¹¹ См. веб-страницу “Customer complaints” («Жалобы клиентов») Министерства здравоохранения и профилактики, доступную по адресу www.mohap.gov.ae/en/Pages/COMPLAINS.aspx.

¹² <https://mc.dha.gov.ae/>.

¹³ В соответствии с положениями статьи 6 Федерального декрета-закона № 8 от 1980 года (Закон о труде), см.

www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/11956/69376/F417089305/ARE11956.pdf.

См. <https://www.mohre.gov.ae/en/tawteen-gate/complaint-system.aspx>.

¹⁴ См. веб-страницу “Register labour complaints” («Реестр трудовых жалоб») Министерства людских ресурсов и эмиратизации, доступную по адресу www.mohre.gov.ae/en/our-services/register-labor-complaints.aspx.

¹⁵ Федеральный декрет-закон № 8 1980 года, статья 6; и см. раздел “The system of courts” («Система судов») на официальном правительственном портале Объединенных Арабских Эмиратов по адресу www.government.ae/en/about-the-uae/the-uae-government/the-federal-judiciary/the-system-of-courts.

¹⁶ Официальный правительственный портал Объединенных Арабских Эмиратов, “The system of courts” («Система судов»).

16. Наконец, государство-заявитель не представило никаких доказательств того, что какой-либо катарский гражданин воспользовался процедурами урегулирования жалоб на нарушение права собственности или обращался по таким вопросам в суды Объединенных Арабских Эмиратов. Когда речь идет о недвижимом имуществе, физическое лицо может подать жалобу различными способами. Например, споры между арендодателями и арендаторами могут рассматриваться Центром по разрешению арендных споров при правительстве Дубая с возможностью обжалования в Апелляционном отделе Центра¹⁷. Что касается жалоб, касающихся активов или счетов физических лиц, то Центральный банк Объединенных Арабских Эмиратов располагает всеми необходимыми средствами для их рассмотрения по факсу, через Интернет или в очном порядке в различных отделениях Центрального банка¹⁸. Судебная система Объединенных Арабских Эмиратов, естественно, также доступна для всех катарцев, предъявляющих претензии по имущественным вопросам. Как процедуры рассмотрения жалоб, так и суды Объединенных Арабских Эмиратов могут обеспечить возмещение ущерба лицам, которые эффективно доказывают, что их право на собственность было незаконно нарушено.

17. Выступая в этой процедуре в качестве истца, государство-заявитель несет бремя доказывания для установления того, что внутренние средства правовой защиты были применены и исчерпаны, или для установления того, что оно освобождается от этого обязательства в силу исключительных обстоятельств¹⁹. В свете наличия данных, свидетельствующих о доступности правовой системы Объединенных Арабских Эмиратов для граждан Катара, существенно увеличивается лежащее на Катаре бремя доказывания того, что его граждане, которые, как он утверждает, пострадали от действий Объединенных Арабских Эмиратов в нарушение Конвенции, на самом деле пытались сослаться на нее и после этого исчерпали внутренние средства правовой защиты, с тем чтобы добиться удовлетворения своих претензий.

В. Параллельное разбирательство

18. Государство-ответчик утверждает, что в отличие от других международных договоров положения Конвенции, касающиеся урегулирования споров, не предусматривают, что государство-участник может обратиться в Международный Суд в связи со спором или просить его принять временные меры, пока применяются другие методы урегулирования споров в соответствии с Конвенцией²⁰. Суд подтвердил линейный характер урегулирования споров в соответствии с Конвенцией, постановив, что невозможность урегулирования путем переговоров или с помощью процедур, четко изложенных в Конвенции, является «необходимыми процессуальными

¹⁷ См. веб-сайт Дубайского центра по разрешению арендных споров по адресу http://www.rdc.gov.ae/Services_Pages/Services.aspx. См. также Декрет № 26 от 2013 года о Центре урегулирования арендных споров в эмирате Дубай, статьи 13–14, в «Дубайском законодательстве о недвижимости», размещенном по адресу www.dubailand.gov.ae/Style%20Library/download/EN-Legislation.pdf.

¹⁸ См. веб-страницу Центрального банка Объединенных Арабских Эмиратов “Consumer complaints” по адресу <https://centralbank.ae/en/form/complaints>.

¹⁹ См., например, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2007*, p. 599, paras. 42–44.

²⁰ В отношении других постоянных международных трибуналов см., например, Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, статья 290, которая предусматривает, что в некоторых ситуациях «до образования арбитража, которому передается спор... Международный трибунал по морскому праву... могут предписать, изменить или отменить временные меры в соответствии с настоящей статьей, если они считают, что *prima facie* арбитраж, который должен быть образован, будет обладать компетенцией и что этого требует срочный характер ситуации». См. также Американскую конвенцию о правах человека от 22 ноября 1969 года, статья 63 (2), которая предусматривает право Межамериканского суда по правам человека назначать временные меры и позволяет осуществлять это право по просьбе Межамериканской комиссии по правам человека «в отношении дела, еще не представленного в Суд».

предварительными условиями, которые должны быть выполнены до того, как в дело вступает Суд»²¹.

19. Государство-ответчик утверждает, что своими действиями государство-заявитель создало ситуацию *lis pendens*, когда одновременно ведутся два параллельных разбирательства, касающихся одного и того же спора между одними и теми же сторонами. Проводя параллельное разбирательство в Комитете и Международном Суде, государство-заявитель действует вопреки принципу недопущения дублирующих друг друга судебных разбирательств.

20. Аналогичным образом, одновременно участвуя в двух этих процедурах, государство-заявитель нарушает принцип *electa una via non datur recursus ad alteram* (если один путь выбран, то другой путь выбрать нельзя), иначе известный как принцип выбора. Не соблюдая этот принцип, государство-заявитель злоупотребляет процедурой рассмотрения жалоб по Конвенции и своими правами по Конвенции. Государство-ответчик утверждает, что это является прямым нарушением заложенной в Конвенции иерархической и линейной структуры разрешения споров и, кроме того, может привести к тому, что Суд и Комитет увязнут в противоречивых толкованиях одних и тех же положений Конвенции в связи с одним и тем же спором и в то же самое время.

21. Государство-ответчик далее утверждает, что, если Комитет объявит приемлемым сообщение, представленное Катаром в соответствии со статьей 11, то будет нарушена логика системы урегулирования споров, предусмотренной Конвенцией. Система урегулирования споров более не будет ни линейной, ни поэтапной. Вместо четкой иерархической структуры, установленной в Конвенции, в соответствии с которой разбирательство в Комитете является предварительным условием и, следовательно, должно предшествовать разбирательству в Суде, мы получим запутанное и неупорядоченное множество возможностей для использования любой процедуры, которая представляется в данный момент наиболее предпочтительной.

С. Злоупотребление правами и процесс

22. Государство-ответчик заявляет, что в соответствии с добросовестным толкованием Конвенции с учетом ее объекта и цели, как это предусмотрено в статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров, было бы целесообразно потребовать от государства-заявителя, чтобы оно доказало наличие реального спора, требующего разрешения, прежде чем передавать этот вопрос на рассмотрение специальной Согласительной комиссии. В противном случае Комитет откроет возможность злоупотребления предусмотренной в Конвенции процедурой государством-заявителем. В этой связи государство-ответчик напоминает Комитету о его праве определять свою собственную компетенцию (*compétence de la compétence*) в соответствии с международным публичным правом и о возложенной на него в соответствии с пунктом 3 статьи 11 роли обеспечивать, чтобы механизм рассмотрения жалоб, заложенный в Конвенции, не был перегружен заявлениями, не отвечающими основополагающим критериям приемлемости.

II. Комментарии государства-заявителя относительно приемлемости сообщения

23. Государство-заявитель представило свои комментарии по представлениям государства-ответчика о приемлемости 14 февраля 2019 года.

²¹ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018*, p. 417, para. 29, подтверждающий *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 128, para. 141.

A. Невозможность установить, что внутренние средства правовой защиты были применены или исчерпаны

24. Государство-заявитель утверждает, что пункт 3 статьи 11 не просто отражает требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты: согласно его четко сформулированным положениям при оценке правила о внутренних средствах правовой защиты Комитет должен руководствоваться «общеизвестными принципами международного права», и из этих принципов прямо следует, что это правило не применяется к жалобам подобного рода, рассматриваемым Комитетом²².

25. Государство-заявитель отмечает, что меры государства-ответчика, послужившие основанием для жалобы государства-заявителя, представляют собой систематическую, универсальную политику и практику, которые служили и продолжают служить источником повсеместных нарушений Конвенции. Общеизвестные принципы международного права не требуют исчерпания внутренних средств правовой защиты в случаях, связанных с нарушениями такого рода. Государство-заявитель также самостоятельно выдвигает претензии, которые взаимозависимы с претензиями, предъявляемыми от имени его граждан. Претензии государства-заявителя также по преимуществу основаны на прямом ущербе, причиненном ему, а не его гражданам. В соответствии с общими принципами международного права не требуется исчерпывать внутренние средства правовой защиты в случаях, касающихся «смешанных» претензий любого рода.

26. Государство-заявитель утверждает, что государство-ответчик не смогло доказать наличия каких-либо эффективных и разумно доступных средств правовой защиты, которые не были исчерпаны. В проектах статей Комиссии международного права о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту по международному праву, говорится, что «нет необходимости в исчерпании внутренних средств правовой защиты, когда не имеется никаких разумно доступных внутренних средств правовой защиты для обеспечения эффективного возмещения или внутренние средства правовой защиты не дают никакой разумной возможности добиться такого возмещения»²³.

²² Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 3 статьи 11. Следует также добавить, что «общеизвестные принципы международного права» не статичны, а постоянно эволюционируют. См. M.C. Bassiouni, "A functional approach to 'general principles of international law'", *Michigan Journal of International Law*, vol. 11 (1990), p. 777: «Если не заложить в источники любой правовой системы возможности расширения и развития, то ее эволюция будет заблокирована. Каждая национальная правовая система включает такой процесс либо через судебную практику своих судов, либо через доктрину, разработанную учеными. Таким образом, можно сказать, что правовые принципы развиваются и что в международном праве должны существовать правовые механизмы и процессы для признания и применения этого эволюционного аспекта права». Совершенно очевидно, что «общеизвестные принципы международного права», касающиеся защиты прав человека, несомненно, сегодня являются более прогрессивными, чем они были даже во время заключения Конвенции. Действительно, «Конвенция, как неоднократно отмечалось Комитетом, представляет собой динамичный инструмент, который должен толковаться и применяться с учетом условий современного общества» (см. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009) о значении и сфере применения особых мер в Конвенции, пункт 5). См, например, общую рекомендацию № 33 (2009) Комитета по ликвидации расовой дискриминации о последующих мерах в связи с Конференцией по обзору Дурбанского процесса, пункт 1 d) (в которой говорится об эволюции в области прав человека после принятия Конвенции), и общую рекомендацию № 35 (2013) того же Комитета о борьбе с высказываниями расистского толка, пункт 4 (в котором говорится о работе этого Комитета «по осуществлению Конвенции в качестве живого инструмента»).

²³ Комиссия международного права, «Проекты статей о дипломатической защите с комментариями» (2006 год), статья 15 а). Даже если «сомнения в эффективности» судебной процедуры сами по себе «не могут освобождать жалобщика от ее использования», такие средства правовой защиты должны обеспечивать разумную возможность (курсив добавлен) успеха. См. *Мустафа против Дании* (CERD/C/59/D/19/2000), пункт 7.4.

Международный Суд четко разъяснил, что именно «ответчик» должен доказать, что «в его внутренней правовой системе имеются эффективные средства правовой защиты, которые не были исчерпаны»²⁴. В правилах процедуры Комитета говорится, что ответчик «обязан представить подробную информацию о том, какие эффективные средства правовой защиты имеются в распоряжении предполагаемой жертвы применительно к конкретным обстоятельствам данного дела»²⁵. Таким образом, именно государство-ответчик, а не государство-заявитель несет бремя доказывания наличия внутренних средств правовой защиты, а также того, что эти средства являются разумно доступными и эффективными.

27. Что касается процедур подачи жалоб в разных государственных органах, то государство-заявитель отмечает, что эта категория средств правовой защиты даже не упоминалась в предыдущих представлениях государства-ответчика, за исключением процедуры в Департаменте по правовым вопросам правительства Дубая. Вместе с тем даже эта процедура не является средством правовой защиты по смыслу пункта 3 статьи 11 Конвенции, поскольку на Департамент по правовым вопросам возложена задача «получения жалоб и претензий, предъявляемых к правительству Дубая». Однако меры, о которых идет речь, были приняты не правительством Дубая, а государством-ответчиком в целом, и государство-ответчик не привело никаких доказательств того, что Департамент по правовым вопросам правительства Дубая уполномочен рассматривать жалобы против государства.

28. Что касается других средств правовой защиты, названных государством-ответчиком, государство-заявитель отмечает, что они теоретически могут касаться только ограниченного перечня действий, о которых идет речь в его жалобе. Однако именно государство, заявляющее о неисчерпании средств защиты, должно доказать их эффективность, в том числе приведя примеры успешного использования средств правовой защиты лицами в аналогичной ситуации²⁶.

В. Параллельное разбирательство

29. Государство-заявитель утверждает, что одновременное рассмотрение данного дела в Комитете и в Международном Суде вполне допустимо. Оно отвергает аргумент Объединенных Арабских Эмиратов о том, что статья 22 устанавливает иерархический и линейный процесс и что в данном случае создается ситуация *lis pendens* и действует

²⁴ См., например, *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Preliminary Objections, Judgment*, I.C.J. Reports 2007, p. 600, para 44.

²⁵ См. правило 92 (7). См. также, например, *Дион против Франции* (CERD/C/39/D/2/1989), пункт 5.2. Катар отмечает, что правило 92 (7) правил процедуры касается подачи индивидуальных жалоб в соответствии со статьей 14, а не межгосударственных жалоб в соответствии со статьей 11, однако не видит причин, по которым бремя доказывания должно возлагаться иным образом в межгосударственных процедурах. Действительно, Объединенные Арабские Эмираты сами заявляют, что «юриспруденция Комитета по вопросу об исчерпании внутренних средств правовой защиты в соответствии со статьей 14 также актуальна для настоящих целей, учитывая сходство положений об обязательстве исчерпать внутренние средства правовой защиты, содержащихся в пункте 3 статьи 11 и в пункте 7 а) статьи 14 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» (представление от 15 января 2019 года, пункт 49).

²⁶ Cesare P.R. Romano, "The rule of prior exhaustion of domestic remedies: theory and practice in international human rights procedures", *International Courts and the Development of International Law* (2013), p. 568: «Европейский суд по правам человека указал, что государство должно не только убедить Суд в том, что средство правовой защиты эффективно, доступно в теории и на практике в соответствующее время, но и должно представить примеры успешного использования предполагаемого средства правовой защиты лицами, находящимися в схожей с заявителем ситуации». См. также CERD/C/ARE/CO/18-21, пункт 13, в котором Комитет заявил, что «незначительное количество дел не указывает на отсутствие расовой дискриминации в государстве-участнике, а может свидетельствовать о наличии барьеров в использовании предусмотренных в Конвенции прав на национальном уровне»; и общую рекомендацию Комитета № 31 (2005 год) о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия, пункт 1 b).

принцип *electa una via non datur recursus ad alteram*. Оно утверждает, что параллельные разбирательства обеспечат равенство сторон и целостность системы.

30. Государство-заявитель далее утверждает, что два требования, касающиеся переговоров и процедур Конвенции, являются альтернативными, а не кумулятивными. Соответственно государство-участник может передать спор в Международный Суд, вообще не обращаясь в Комитет. Государство обосновывает свою позицию следующим образом:

а) как пояснили пять судей Международного Суда в совместном несогласном мнении по делу *Грузия против Российской Федерации*²⁷, переговоры и процедуры, предусмотренные Конвенцией, — это два разных способа добиться одной и той же цели: прийти к соглашению за счет примирения позиций сторон;

б) если бы эти требования были сочтены кумулятивными, то требование о проведении переговоров было бы излишним и не имеющим *effet utile*. В частности, пункт 2 статьи 11 предусматривает, что, если после получения ответа на первоначальное сообщение «вопрос не урегулирован к удовлетворению обеих сторон путем двусторонних переговоров или каким-либо иным доступным им путем... любое из этих двух государств имеет право вновь передать этот вопрос на рассмотрение Комитета». Будь эти два требования кумулятивными, не было бы причин включать в статью 22 требование о проведении переговоров в дополнение к требованию о переговорах, уже изложенному в пункте 2 статьи 11;

в) будь эти требования кумулятивными, сложилась бы абсурдная ситуация, при которой отдельные споры, подпадающие под действие статьи 22, вообще не могли бы быть переданы на рассмотрение Международного Суда;

д) тот факт, что эти два требования являются альтернативными, подтверждается материалами подготовительной работы (*travaux préparatoires*) по Конвенции. Изучив эти материалы, пять судей Международного Суда пришли к следующему выводу: «Возникает ясное впечатление... что три державы, предлагая свою поправку, не намеревались выдвигать дополнительное условие, из-за которого доступ к Суду стал бы более ограниченным, чем в соответствии с предыдущим текстом»²⁸.

31. По мнению государства-заявителя, статья 22 не задает иерархический и линейный трек, как утверждает государство-ответчик, а, скорее, предусматривает возможность альтернатив. Таким образом, процедуры, предусмотренные Конвенцией, могут применяться независимо от процедур Международного Суда. Это также ни в коей мере не ущемит процессуальные права, поскольку обеим сторонам придется участвовать в двух разбирательствах, при этом их процессуальные права одинаковы как в Комитете, так и в Международном Суде.

C. Злоупотребление правами и процесс

32. Государство-заявитель отмечает, что в пунктах 1 и 2 статьи 11 говорится лишь о возможности довести вопрос до сведения Комитета и вновь передать его на рассмотрение Комитета, а в пункте 4 статьи 11 предусмотрено, что Комитет может

²⁷ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge ad hoc Gaja, I.C.J. Reports 2011*, para. 44. Следует отметить, что судьи разошлись во мнениях по отдельному вопросу; вопрос о том, являются эти требования кумулятивными или альтернативными, не был решен большинством: см. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 140, para. 183.

²⁸ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Joint Dissenting Opinion of President Owada, Judges Simma, Abraham and Donoghue and Judge ad hoc Gaja, I.C.J. Reports 2011*, para. 47.

предложить заинтересованным государствам-участникам представить любую другую относящуюся к делу информацию. К настоящему времени Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека только предложило государству-заявителю прокомментировать представления государства-ответчика в отношении юрисдикции и приемлемости. Государство-заявитель также отмечает, что в ходе устных слушаний в Международном Суде оно представило многочисленные сообщения третьих сторон об актах дискриминации, совершенных государством-ответчиком. Государство-заявитель утверждает, что на соответствующем этапе оно будет готово представить новые доказательства – будь то в Комитет, Согласительную комиссию, созданную в соответствии со статьей 12 Конвенции, или в Международный Суд.

33. Государство-заявитель далее отмечает, что Международный Суд уже приходил к выводу о том, что некоторые из деяний, на которые жалуется государство-заявитель, могут представлять собой акты расовой дискриминации, как они определены в Конвенции, и даже предпринял чрезвычайный шаг, дав указания относительно временных мер по защите таких прав.

III. Дополнительные представления государства-ответчика относительно приемлемости сообщения

34. Государство-ответчик в своей вербальной ноте от 19 марта 2019 года представило дополнительную информацию по вопросу о приемлемости. Оно подтвердило свою позицию в отношении исчерпания внутренних средств правовой защиты и параллельных разбирательств в Комитете и Международном Суде; эта позиция, среди прочего, заключается в следующем:

a) ни одно из оснований, на которые ссылается государство-заявитель, не препятствует применению правила об исчерпании внутренних средств правовой защиты в отношении его утверждений;

b) в государстве-ответчике имеются эффективные и разумно доступные средства правовой защиты, которые не были исчерпаны:

i) «горячая линия» является простым и доступным средством правовой защиты, которым могут воспользоваться граждане Катара, желающие посетить государство-ответчик, и соответствует международной практике;

ii) что касается предполагаемых действий авиакомпаний Emirates Airlines и Etihad Airways, можно воспользоваться местными средствами правовой защиты;

iii) катарские студенты, прервавшие обучение в государстве-ответчике, сделали это по своему выбору и подали жалобы в международные организации, вместо того чтобы обратиться в соответствующие учебные заведения;

iv) катарцы – владельцы собственности также обращаются в арбитраж в соответствии с Соглашением о поощрении, защите и гарантиях инвестиций между государствами – членами Организации Исламская конференция (инвестиционное соглашение Организации исламского сотрудничества);

c) повторное представление дела государством-заявителем в Комитет по истечении шести месяцев является неприемлемым, поскольку противоречит содержащейся в пункте 2 статьи 11 ссылке на двусторонние переговоры или другие процедуры;

d) представление государства-заявителя несовместимо с иерархической и линейной системой урегулирования споров, предусмотренной Конвенцией;

e) со стороны государства-заявителя не предпринималось никаких попыток вступить в переговоры с государством-ответчиком;

f) нельзя игнорировать риск, связанный с применением принципов *lis pendens* и *electa una via non datur recursus ad alteram*.

35. Государство-ответчик утверждает, что настоящее дело отличается от дела *Грузия против Российской Федерации* тем, что граждане Катара могут въезжать и проживать в государстве-ответчике при условии предварительной подачи документов и пользуются теми же правами в Объединенных Арабских Эмиратах, что и другие иностранные граждане. Государство-ответчик утверждает, что оно не предпринимало никаких шагов по депортации граждан Катара и что Министерство внутренних дел, которое является государственной структурой Объединенных Арабских Эмиратов, уполномоченной регулировать и изменять статус проживания неграждан, не издавало никаких распоряжений о депортации граждан Катара.

IV. Решение Комитета о приемлемости сообщения

36. Помимо вопроса о гражданстве государство-ответчик поднимает вопросы о неисчерпании внутренних средств правовой защиты и о существовании параллельных разбирательств в Комитете и в Международном Суде в качестве исключений из принципа неприемлемости межгосударственного сообщения.

A. Исчерпание внутренних средств правовой защиты

37. Пункт 3 статьи 11 Конвенции требует, чтобы Комитет удостоверился в том, что «все доступные внутренние средства правовой защиты были применены и исчерпаны в данном случае». В своих дополнительных ответах от 29 ноября 2018 года и 14 января 2019 года государство-ответчик утверждает, что Катар не установил, что внутренние средства правовой защиты были применены и исчерпаны в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 11. Государство-ответчик отмечает, что «суды Объединенных Арабских Эмиратов уполномочены выносить решения в отношении прав и свобод иностранцев, закрепленных в международных конвенциях, участником которых являются Объединенные Арабские Эмираты, таких как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации», и что «Катар не представил никаких доказательств того, что какой-либо катарский гражданин обращался в суды Объединенных Арабских Эмиратов с иском против правительства Объединенных Арабских Эмиратов в связи с мерами, о которых идет речь».

38. Согласно ответу государства-заявителя от 14 февраля 2019 года, требование пункта 3 статьи 11 не применяется к его претензиям, которые преимущественно основаны на косвенном ущербе, причиненном самому себе в результате «широкомасштабного ущерба или универсальной государственной политики и практики». Государство-заявитель отмечает, что исчерпание этих средств правовой защиты требовалось только в том случае, «когда претензии касались конкретного числа легко идентифицируемых лиц», а не «большого числа лиц». Кроме того, государство-заявитель утверждает, что Объединенные Арабские Эмираты не смогли доказать наличие каких-либо эффективных и разумно доступных средств правовой защиты, которые не были исчерпаны. Тот факт, что Объединенные Арабские Эмираты сами признают, что нет «никаких примеров успешного использования катарцами судебных "средств правовой защиты" в отношении этих мер», указывает, по мнению государства-заявителя, на отсутствие эффективных и разумно доступных средств правовой защиты, которые можно было бы исчерпать.

39. В своих комментариях от 19 марта 2019 года государство-ответчик сообщило, что не было зарегистрировано «ни одного случая ареста, задержания или высылки гражданина Катара». Оно заявило, что Министерство внутренних дел «не издавало никаких распоряжений о депортации катарских граждан» и что «все, что требуется от катарских граждан Объединенными Арабскими Эмиратами, это запросить по "горячей линии" разрешение на въезд в Объединенные Арабские Эмираты».

40. Комитет отмечает, что утверждения государства-заявителя относятся к мерам, осуществляемым в русле политики, принятой и координируемой на самых высоких уровнях правительства, т. е. представляющей собой универсальную политику и практику. В целях обоснования своих противоречивых мнений относительно требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты соответствующие государства-участники ссылаются на множество фактических элементов, которые могут быть проверены только на этапе рассмотрения сообщения по существу. Кроме того, Комитет считает, что исчерпание внутренних средств правовой защиты не требуется в тех случаях, когда допускается применение универсальной политики и практики.

41. По вышеупомянутым причинам Комитет постановляет, что исключение в отношении неисчерпания внутренних средств правовой защиты должно рассматриваться совместно с рассмотрением сообщения по существу.

В. Наличие параллельных разбирательств

42. 8 марта 2018 года Катар представил Комитету свое сообщение против Объединенных Арабских Эмиратов. 11 июня 2018 года Катар возбудил дело в Международном Суде в соответствии со статьей 22 Конвенции, согласно которой: «Любой спор между двумя или несколькими государствами-участниками относительно толкования или применения настоящей Конвенции, который не разрешен путем переговоров или процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции, передается, по требованию любой из сторон в этом споре, на разрешение Международного Суда, если стороны в споре не договорились об ином способе урегулирования».

43. В своем постановлении от 23 июля 2018 года по делу *Применение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Катар против Объединенных Арабских Эмиратов)*, ходатайство об определении временных мер Международный Суд восемью голосами против семи принял решение в отношении следующих временных мер: а) Объединенные Арабские Эмираты должны обеспечить i) воссоединение семей; ii) предоставление катарским учащимся возможности завершить свое образование в Объединенных Арабских Эмиратах или получить документы об образовании; и iii) предоставление катарцам доступа к трибуналам и другим судебным органам Объединенных Арабских Эмиратов; и б) обе стороны должны воздерживаться от любых действий, которые могут усугубить или продлить спор, находящийся на рассмотрении Суда, или затруднить его урегулирование. 29 октября 2018 года Катар вновь направил сообщение Комитету в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Конвенции, поскольку этот вопрос не был урегулирован к удовлетворению обеих сторон.

44. В своем дополнительном ответе от 29 ноября 2018 года государство-ответчик выразило мнение о том, что обращение в Международный Суд возможно только «на заключительном этапе выверенного линейного и иерархического процесса». По его мнению, если допустить одновременное ведение двух параллельных производств, то «это поставит под угрозу целостность системы и может привести к фрагментации судебной практики». В своем дополнительном ответе от 14 января 2019 года государство-ответчик отметило, что Катар создал ситуацию *lis pendens*, которая нарушает принцип *electa una via non datur recursus ad alteram*. По мнению государства-ответчика, продолжение параллельных процедур «нанесет также непоправимый ущерб процессуальным правам Объединенных Арабских Эмиратов, которым придется одновременно защищаться от одного и того же обвинения в рамках двух дублирующих и параллельных процедур».

45. В своем ответе от 14 февраля 2019 года государство-заявитель обосновало пятью аргументами свой вывод о том, что требования, закрепленные в статье 22 Конвенции (т. е. «путем переговоров или процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции»), являются «альтернативными, а не кумулятивными» и что процедуры Конвенции могут быть задействованы независимо от процедур

Международного Суда. По мнению государства-заявителя, в данном случае речь не идет ни о ситуации *lis pendens*, ни о принципе *electa una via non datur recursus ad alteram*, поскольку два разбирательства отличаются друг от друга тем, что «рекомендации Согласительной комиссии не имеют обязательной силы, а решение Международного Суда является обязательным». Государство-заявитель также отрицает, что это нарушит принцип равенства сторон, поскольку «Катар и Объединенные Арабские Эмираты имеют равные процессуальные права как в Комитете, так и в Международном Суде».

46. В своих комментариях от 19 марта 2019 года государство-ответчик вновь подтвердило иерархический и линейный характер системы урегулирования споров в рамках Конвенции. Кроме того, по мнению государства-ответчика, «никаких переговоров не проводилось и Катар даже не пытался их инициировать». Государство-ответчик предупреждает о «реальной и конкретной возможности конфликта решений и противостояния Комитета и главного судебного органа Организации Объединенных Наций».

47. 22 марта 2019 года государство-ответчик обратилось в Международный Суд с просьбой указать временные меры, с тем чтобы защитить его процессуальные права и чтобы Катар не усугубил и не затянул этот спор. Государство-ответчик просило, в частности, чтобы Катар незамедлительно отозвал свое сообщение, представленное Комитету, и чтобы были приняты все необходимые меры для прекращения его рассмотрения Комитетом. Международный Суд 7–9 мая 2019 года провел слушания по просьбе Объединенных Арабских Эмиратов об указании временных мер.

48. В своем постановлении от 14 июня 2019 года по делу *Применение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Катар против Объединенных Арабских Эмиратов)*, ходатайство об указании временных мер Международный Суд 15 голосами против 1 отклонил просьбу в отношении указания временных мер, поданную Объединенными Арабскими Эмиратами 22 марта 2019 года. Что касается прекращения рассмотрения Комитетом сообщения, представленного Катаром, то Международный Суд, посчитав, что эта мера не касается возможного права в соответствии с Конвенцией, пришел к выводу о том, что условия для указания такой меры не были соблюдены. Международный Суд подтвердил свое мнение о том, что на данном этапе разбирательства нет необходимости делать заявление о толковании компромиссной оговорки в статье 22 Конвенции, касающейся этой запрашиваемой меры.

49. Комитет считает, что слово «или» между словами «путем переговоров» и «процедур, специально предусмотренных в настоящей Конвенции» в статье 22 Конвенции четко указывает на то, что государства-участники могут выбрать любой из этих вариантов. Кроме того, Комитет как экспертный наблюдательный орган, уполномоченный выносить не имеющие обязательной юридической силы рекомендации, не убежден в том, что в данном случае применим принцип *lis pendens* или *electa una via non datur recursus ad alteram*, который исключает разбирательство по этому же вопросу в судебном органе, имеющим право принимать юридически обязательные решения.

50. Международный Суд пришел к аналогичному выводу, заявив в деле *Применение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Грузия против Российской Федерации)*, что фраза «любой спор... который не может быть разрешен путем переговоров или с помощью процедуры, специально предусмотренной в настоящей Конвенции» в ее буквальном смысле не предполагает, что формальные переговоры в рамках Конвенции или обращение к процедуре, упомянутой в ее статье 22, являются обязательными условиями, подлежащими выполнению до обращения в Суд»²⁹. В своем несогласном мнении по этому делу судья Кансаду Триндаде также отметил, что «статья 22 не должна

²⁹ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Provisional Measures, Order of 15 October 2008*, I.C.J. Reports 2008, p. 388, para. 114.

толковаться как требующая предварительного "исчерпания" процедур, изложенных в статьях 11 и 12 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в качестве предполагаемого "предварительного условия" для передачи дела в Суд».

51. Как было отмечено в мнении (единственного) несогласного судьи (судья ad hoc Жан-Пьер Кот, избранный Объединенными Арабскими Эмиратами) в постановлении от 14 июня 2019 года, Международный Суд может, если он того пожелает, приостановить разбирательство до тех пор, пока Комитет не вынесет окончательного заключения по представленному Катаром сообщению. В любом случае Комитет не понимает, каким образом существование «параллельных процедур» может угрожать нарушением справедливости процедуры и равенства состязательных возможностей сторон, поскольку обе стороны имеют равные процессуальные права в обоих органах. Тем более что термин «параллельное» означает прежде всего то, что оба производства ведутся одновременно, однако решения, принимаемые в рамках этих процессов, отличаются по сфере охвата и целям.

52. Поэтому Комитет отвергает исключение, на которое ссылается государство-ответчик, опираясь на проведение разбирательств в Международном Суде.

С. Компетенция *ratione materiae* Комитета (по вопросу о гражданстве)

53. По мнению государства-ответчика, Конвенция «не содержит прямых указаний на гражданство как на основание для дискриминации» и «не запрещает дифференцированное обращение по признаку нынешнего гражданства». В обоих этих ответах государство-ответчик ссылается на мнения, выраженные судьями Томкой, Гая и Геворкьяном в их совместном заявлении и судьями Кроуфордом и Саламом в их особых мнениях, прилагаемых к вышеупомянутому постановлению Международного Суда по делу *Катар против Объединенных Арабских Эмиратов* от 23 июля 2018 года.

54. Как указано в пункте 57 решения Комитета о его юрисдикции в отношении межгосударственного сообщения, принятого 27 августа 2019 года (CERD/C/99/3), отсутствие гражданства в определении расовой дискриминации, запрещенной Конвенцией, не касается вопроса о юрисдикции Комитета – этот аспект должен рассматриваться как предварительное возражение в отношении неприемлемости сообщения на основании того, что он не относится к компетенции Комитета *ratione materiae*.

55. Комитет отмечает, что в пункте 1 статьи 1 Конвенции расовая дискриминация определяется как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения». Гражданство как таковое не указано в качестве запрещенного основания расовой дискриминации. Кроме того, в пункте 2 статьи 1 Конвенции установлено, что она «не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства-участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами».

56. В своих комментариях от 19 марта 2019 года государство-ответчик подчеркивает, что, как следует из подготовительных материалов к Конвенции, на различных этапах ее разработки (совместно с Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, Комиссией по правам человека и Третьим комитетом) «национальное происхождение» как основание для дискриминации толковалось как не включающее такие понятия, как «национальность» или «гражданство».

57. Вместе с тем в пункте 3 статьи 1 Конвенции установлено, что «ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, при условии, что в таких

постановлениях не проводится дискриминации в отношении какой-либо определенной национальности».

58. Кроме того, в своей последующей практике Комитет неоднократно призывал государства-участники рассматривать случаи дискриминации в отношении неграждан по признаку их национальности. Как заявил Патрик Торнберри, бывший член Комитета, в своем авторитетном комментарии к Конвенции: «Толкование пункта 2 статьи 1, исключающее из Конвенции озабоченность в отношении неграждан, может быть классифицировано, согласно Венской конвенции о праве международных договоров, как «явно абсурдное или неразумное» толкование Конвенции, не соответствующее ее объекту и цели»³⁰.

59. Комитет напоминает, что, как говорится в его общей рекомендации № 30 (2004) о дискриминации неграждан, «в соответствии с Конвенцией различие в обращении по признаку гражданства или иммиграционного статуса представляет собой дискриминацию, если критерии такого различного обращения, оцениваемые в свете задач и целей Конвенции, не применяются в соответствии с законной целью и соразмерны достижению этой цели»³¹.

60. Комитет рассматривает вопрос о том, является ли различие, основанное на гражданстве, дискриминацией, запрещенной Конвенцией, именно с учетом этого стандарта, требующего наличия «законной цели» и «соразмерности» в ее достижении.

61. Комитет также напоминает об обязанности государств-участников «обеспечить, чтобы неграждане не подвергались коллективной высылке, особенно в ситуациях, когда отсутствуют достаточные гарантии того, что были учтены личные обстоятельства каждого из данных лиц» и «избегать высылки неграждан, особенно тех, кто проживает в стране длительное время, которая может привести к несоразмерному вмешательству в их право на семейную жизнь»³².

62. Комитет также подчеркивает, что, как разъясняется в его общей рекомендации № 30, Конвенция включает обязанность защищать неграждан от произвола государств-участников. В этой связи любое положение, касающееся неграждан или лиц определенного национального или этнического происхождения, не должно применяться в тех случаях, когда оно несовместим с положениями Конвенции.

63. Именно в свете этой постоянной практики Комитет при рассмотрении случаев, связанных с различиями в обращении по признаку гражданства, осуществляет свою компетенцию *ratione materiae*. Не считая нарушением положений Конвенции различия в обращении с гражданами и негражданами, что, в противном случае, противоречило бы пункту 2 статьи 1, Комитет вместе с тем считает себя компетентным изучить вопрос о том, преследуют ли такие различия законную цель, соразмерны ли они достижению этой цели и не приводят ли они к ущемлению основных прав человека неграждан. Такие различия не составляют дискриминацию по смыслу Конвенции только при условии соблюдения этих требований, т. е. в том случае, когда иное обращение не влечет за собой дискриминацию в отношении какой-либо определенной национальности, как это предусмотрено в пункте 3 статьи 1 Конвенции. Следовательно, утверждения, изложенные в межгосударственном сообщении *Катар против Объединенных Арабских Эмиратов*, не выходят за рамки компетенции Комитета *ratione materiae*. Поэтому Комитет отвергает высказанное Объединенными Арабскими Эмиратами предварительное возражение, касающееся отсутствия термина «гражданство» в определении запрещенной Конвенцией расовой дискриминации.

³⁰ Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary* (Oxford University Press, 2016), p. 158.

³¹ См. пункт 4.

³² Там же, пункты 26 и 28.

D. Заключение

64. Что касается межгосударственного сообщения, представленного Катаром в отношении Объединенных Арабских Эмиратов 8 марта 2018 года, то Комитет отвергает возражения, высказанные государством-ответчиком в отношении приемлемости межгосударственного сообщения.

65. Комитет просит своего Председателя назначить в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Конвенции членом специальной Согласительной комиссии, которая будет оказывать свои добрые услуги заинтересованным государствам в целях добровольного урегулирования вопроса на основе соблюдения Конвенции государствами-участниками.

Приложение

Представленные материалы

1. Сообщение, представленное Катаром в соответствии со статьей 11 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, от 8 марта 2018 года (51 страница).
 2. Ответ Объединенных Арабских Эмиратов на сообщение от 8 марта 2018 года, представленное Катаром в соответствии со статьей 11 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, от 7 августа 2018 года (26 страниц).
 3. Дополнительный ответ Объединенных Арабских Эмиратов на просьбу Катара в соответствии со статьей 11 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 29 ноября 2018 года (40 страниц).
 4. Дополнительный ответ Объединенных Арабских Эмиратов по вопросам юрисдикции и приемлемости во исполнение решения, принятого Комитетом по ликвидации расовой дискриминации на его девяносто седьмой сессии (26 ноября – 14 декабря 2018 года), на просьбу, направленную Катаром в соответствии со статьей 11 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, от 14 января 2019 года (30 страниц).
 5. Ответ Катара от 14 февраля 2019 года (103 страницы).
 6. Замечания Объединенных Арабских Эмиратов в связи с ответом Катара по вопросам юрисдикции и приемлемости от 19 марта 2019 года (85 страниц).
-