

## DECLARATION OF JUDGE CRAWFORD

*Plausibility of claimed rights under CERD — Banning of Mejlis — Role of Mejlis in light of modern history of the Crimean Tatars — Meaning of racial discrimination.*

1. It seems necessary to supplement the reasoning of the Court on the plausibility of the rights Ukraine claims under the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), and which the Court seeks to protect in ordering the Russian Federation to refrain from maintaining or imposing limitations on the ability of the Crimean Tatar community to conserve its representative institutions, including the *Mejlis* of the Crimean Tatar People. In particular, it is helpful to recall the role played by the *Mejlis* in light of the modern history of the Crimean Tatars.

2. It is not disputed that in 1944, in an event known as the “*Sürgün*”, the indigenous Crimean Tatar population of approximately 200,000 people was collectively accused of treason and peremptorily deported, mostly to the Uzbek Soviet Socialist Republic<sup>1</sup>. Many Crimean Tatars perished during this period<sup>2</sup>. A decree of 1967 absolved them of the original charge of treason, but, with limited exceptions, it was not until 1989 that the USSR allowed the Crimean Tatars to reside or work in Crimea. Since then, approximately 250,000 Crimean Tatars have returned to Crimea. The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) has reported that the Crimean Tatars have endured significant social and economic hardship in returning and seeking re-integration in Crimea, including with respect to their legal status and rights<sup>3</sup>.

3. The *Mejlis* is a representative body of the Crimean Tatar people<sup>4</sup>, formed in 1991<sup>5</sup>. The members of the *Mejlis* are elected by the *Qurultay* (or *Kurultai*)<sup>6</sup>, which is described in its constitutive instrument as a

<sup>1</sup> Application of Ukraine, para. 84, and see Brian G. Williams, “The Deportation and Ethnic Cleansing of the Crimean Tatars” in Vardy *et al.*, eds., *Ethnic Cleansing in Twentieth Century Europe* (Columbia University Press, 2003), pp. 537, 542.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 543.

<sup>3</sup> OSCE, *The Integration of Formerly Deported People in Crimea, Ukraine*, August 2013. <http://www.osce.org/hcnm/104309?download=true> (last visited 10 April 2017).

<sup>4</sup> Application of Ukraine, para. 85; The Provision on *Mejlis* of the Crimean Tatar People (Qırım Tatar Milli Mejlisi), Art. 1.1.

<sup>5</sup> OSCE, *The Integration of Formerly Deported People in Crimea, Ukraine*, *ibid.*, p. 16.

<sup>6</sup> Regulations of *Qurultay* of the Crimean Tatar People, Art. 2.1; The Provision on *Mejlis* of the Crimean Tatar People, Art. 2.1.

## DÉCLARATION DE M. LE JUGE CRAWFORD

[Traduction]

*Plausibilité des droits revendiqués au titre de la CIEDR — Interdiction du Majlis — Rôle du Majlis à la lumière de l'histoire moderne des Tatars de Crimée — Signification de la discrimination raciale.*

1. Il semble nécessaire de développer quelque peu le raisonnement de la Cour concernant la plausibilité des droits invoqués par l'Ukraine au titre de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après, la «CIEDR»); la Cour a cherché à protéger ces droits en prescrivant à la Fédération de Russie de s'abstenir de maintenir ou d'imposer des limitations à la capacité de la communauté des Tatars de Crimée de conserver ses instances représentatives, y compris le *Majlis*. En particulier, il est utile de rappeler le rôle joué par cette institution à la lumière de l'histoire moderne des Tatars de Crimée.

2. Il n'est pas contesté que, en 1944, dans le cadre d'un événement appelé le *Sürgün*, la population autochtone des Tatars de Crimée, soit quelque 200 000 personnes, a été collectivement accusée de trahison et forcée à l'exil, essentiellement vers la République socialiste soviétique d'Ouzbékistan<sup>1</sup>. Nombre de membres de cette communauté ont péri au cours de cette période<sup>2</sup>. Un décret de 1967 a innocenté les Tatars de Crimée des accusations de trahison initialement portées à leur encontre, mais, à de rares exceptions près, ceux-ci n'ont été autorisés par l'URSS à résider ou à travailler en Crimée qu'en 1989. Depuis lors, environ 250 000 d'entre eux sont revenus dans la péninsule où, selon l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ils ont eu beaucoup de mal à se réinstaller et à se réintégrer sur les plans social et économique, certains obstacles tenant à leur statut juridique et à leurs droits<sup>3</sup>.

3. Organe représentatif du peuple tatar de Crimée<sup>4</sup>, le *Majlis* a été créé en 1991<sup>5</sup>. Ses membres sont élus par le *Qurultay* (ou *Kurultai*)<sup>6</sup>, qui est lui-même présenté dans son instrument constitutif comme un

<sup>1</sup> Requête de l'Ukraine, par. 84; voir également Brian G. Williams, «The Deportation and Ethnic Cleansing of the Crimean Tatars», dans Vardy et autres (dir. publ.), *Ethnic Cleansing in Twentieth Century Europe* (Columbia University Press, 2003), p. 537 et 542.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 543.

<sup>3</sup> OSCE, *The Integration of Formerly Deported People in Crimea, Ukraine*, août 2013. Accessible en anglais à l'adresse suivante: <http://www.osce.org/hcnm/104309?download=true> (dernière consultation le 10 avril 2017).

<sup>4</sup> Requête de l'Ukraine, par. 85; Statut du *Majlis* du peuple tatar de Crimée (Qırım Tatar Milli Mejlisi), art. 1.1.

<sup>5</sup> OSCE, *The Integration of Formerly Deported People in Crimea, Ukraine*, *ibid.*, p. 16.

<sup>6</sup> Règlement du *Qurultay* du peuple tatar de Crimée, art. 2.1; Statut du *Majlis* du peuple tatar de Crimée, art. 2.1.

“national congress” and as “the supreme representative plenipotentiary body of the Crimean Tatar people”<sup>7</sup>. The members of the *Qurultay* are elected directly by local communities in Crimea every five years<sup>8</sup>. The goals of the *Mejlis* include eliminating the consequences of the “*Sürgün*” and the “restoration of the national and political rights of the Crimean Tatar people”<sup>9</sup>. This is to be achieved *inter alia* through promoting “measures to revive the language, culture, religion, system of national upbringing and education, customs and traditions of Crimean Tatars”<sup>10</sup>.

4. The Russian Federation argues that the ban on the *Mejlis* was not racially discriminatory but was taken on security grounds. It points out that the *Qurultay* was not banned, and that there are other Crimean Tatar organizations<sup>11</sup>. But, by comparison to the *Mejlis*, the *Qurultay* has a limited mandate. It usually meets every two and a half years to select the members of the *Mejlis* and makes overall policy decisions. It is the *Mejlis*, as the executive body, that operationalizes the policies and “represent[s] the interests of the Crimean Tatar people [at] all levels”<sup>12</sup>. In the absence of the *Mejlis*, the ability of the Crimean Tatars to secure effective representation as a group is impaired. As the provisional measures Order explains, the other groups in Crimea representing the Crimean Tatars do not appear to have the same status or level of acceptance as the *Mejlis*. The Office of the United Nations High Commission for Human Rights (OHCHR) observed that “[t]he *Mejlis* is viewed by many Crimean Tatars as a traditional organ of an indigenous people” and that “[w]hile approximately 30 Crimean Tatar NGOs are currently registered in Crimea, none can be considered to have the same degree of representativeness and legitimacy as the *Mejlis* and *Kurultai*”<sup>13</sup>.

5. The Russian Federation argues that it banned the *Mejlis* because of extremism and in response to violent protests against the annexation of Crimea that were incited or condoned by the *Mejlis*, and that the ban “has nothing to do with the ethnicity of its members”<sup>14</sup>. The Supreme Court of Crimea upheld the ban<sup>15</sup>, and so did the Russian Supreme Court on appeal<sup>16</sup>. The decisions of the Supreme Court of Crimea and the Russian Supreme Court refer to acts of unauthorized protest that

<sup>7</sup> Regulations of *Qurultay* of the Crimean Tatar people, Preamble.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> The provision on *Mejlis* of the Crimean Tatar People, Art. 2.1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Art. 2.2.

<sup>11</sup> CR 2017/4, p. 59, para. 45 (Forteau).

<sup>12</sup> The provision on *Mejlis* of the Crimean Tatar People, Art. 4.2.

<sup>13</sup> OHCHR, *Report on the Human Rights Situation in Ukraine*, 16 August to 15 November 2016, para. 169.

<sup>14</sup> CR 2017/2, pp. 60-61 (Lukiyantsev).

<sup>15</sup> *Decision of the Supreme Court of Crimea concerning the Mejlis of the Crimean Tatar People*, Case No. 2A-3/2016, Judgment of 26 April 2016.

<sup>16</sup> *Decision of the Supreme Court of Russia concerning the Mejlis of the Crimean Tatar People*, Judgment of 29 September 2016.

«congrès national» et «l'organe plénipotentiaire suprême représentant le peuple tatar de Crimée»<sup>7</sup>. Les membres du *Qurultay* sont élus directement par les communautés locales de Crimée tous les cinq ans<sup>8</sup>. Les objectifs du *Majlis* consistent, entre autres, à éliminer les conséquences du *Sürgün* et à «restaurer les droits nationaux et politiques du peuple tatar de Crimée»<sup>9</sup>. Pour ce faire, cette institution doit notamment favoriser l'adoption de «mesures visant à faire revivre la langue, la culture et la religion des Tatars de Crimée, à rétablir leur système national d'éducation et d'instruction, ainsi qu'à redonner vie à leurs coutumes et traditions»<sup>10</sup>.

4. La Fédération de Russie affirme que l'interdiction du *Majlis* n'était pas entachée de discrimination raciale mais obéissait à des raisons de sécurité. Elle relève que le *Qurultay* n'a pas été interdit et qu'il existe d'autres organisations des Tatars de Crimée<sup>11</sup>. Toutefois, par rapport au *Majlis*, le *Qurultay* a un mandat limité. Il se réunit généralement tous les deux ans et demi pour choisir les membres du *Majlis* et prend des décisions de politique générale. C'est le *Majlis*, en tant qu'organe exécutif, qui met en œuvre les politiques et «représente les intérêts du peuple tatar de Crimée à tous les niveaux»<sup>12</sup>. Sans lui, la capacité des Tatars de Crimée d'être effectivement représentés en tant que groupe est compromise. Comme il est précisé dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires, les autres organisations de la péninsule qui représentent les Tatars de Crimée ne semblent pas avoir le même statut que le *Majlis* ni être aussi bien acceptées. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a ainsi observé que «[l]e *Majlis* [était] perçu par de nombreux Tatars de Crimée comme étant un organisme traditionnel d'un peuple autochtone» et que, «[a]lors qu'environ trente ONG tatares de Crimée [étaient] actuellement enregistrées en Crimée, aucune ne [pouvait] être considérée comme ayant le même degré de représentativité et de légitimité que le *Majlis* et le *Kurultay*»<sup>13</sup>.

5. La Fédération de Russie affirme avoir interdit le *Majlis* pour lutter contre l'extrémisme et répondre aux violentes protestations contre l'annexion de la Crimée que cette institution avait suscitées ou cautionnées, et ajoute que cette mesure «n'a rien à voir avec l'origine ethnique de ses membres»<sup>14</sup>. L'interdiction du *Majlis* a été confirmée par la Cour suprême de Crimée<sup>15</sup>, puis en appel par la Cour suprême de la Fédération de Russie<sup>16</sup>. Dans leurs décisions, ces juridictions se réfèrent toutes

<sup>7</sup> Règlement du *Qurultay* du peuple tatar de Crimée, préambule.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Statut du *Majlis* du peuple tatar de Crimée, art. 2.1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, art. 2.2.

<sup>11</sup> CR 2017/4, p. 59, par. 45 (Forteau).

<sup>12</sup> Statut du *Majlis* du peuple tatar de Crimée, art. 4.2.

<sup>13</sup> HCDH, Rapport sur la situation des droits de l'homme en Ukraine, 16 août-15 novembre 2016, par. 169.

<sup>14</sup> CR 2017/2, p. 60-61 (Lukiyantsev).

<sup>15</sup> Décision de la Cour suprême de Crimée concernant le *Majlis* du peuple tatar de Crimée, affaire n° 2A-3/2016, arrêt, 26 avril 2016.

<sup>16</sup> Décision de la Cour suprême de la Fédération de Russie concernant le *Majlis* du peuple tatar de Crimée, arrêt, 29 septembre 2016.

were allegedly condoned by the *Mejlis*, but the evidence recited to that effect was not put before this Court.

6. Various United Nations bodies have criticized the ban. The OHCHR has expressed the view that the ban “appears to deny the Crimean Tatars . . . the right to choose their representative institutions”<sup>17</sup> and that it “could be perceived as a collective punishment against the Crimean Tatar community”<sup>18</sup>. The General Assembly urged the Russian Federation to “revoke immediately the decision declaring the *Mejlis* of the Crimean Tatar people an extremist organization and banning its activities and repeal the decision banning leaders of the *Mejlis* from entering Crimea”<sup>19</sup>.

7. The definition of “racial discrimination” in Article 1 of CERD does not require that the restriction in question be based expressly on racial or other grounds enumerated in the definition; it is enough that it directly implicates such a group on one or more of these grounds. Moreover, whatever the stated purpose of the restriction, it may constitute racial discrimination if it has the “effect” of impairing the enjoyment or exercise, on an equal footing, of the rights articulated in CERD.

8. Nothing in CERD prevents a State party from regulating an organization that represents an ethnic group or even from banning it in the most serious cases<sup>20</sup>. But such measures must be carefully justified. In this case, such justification is particularly necessary given the historical persecution of the Crimean Tatars and the role of the *Mejlis* in advancing and protecting the rights of the people it represents at a time of disruption and change. In an eventual merits hearing (should the case proceed so far), it will be for the Court to assess the evidence provided by the Parties in that regard. At this stage of the proceedings it is sufficient to say that the measure in question, for the reasons given, plausibly affects rights under CERD.

9. The provisional measures ordered by the Court in relation to the *Mejlis* requires that Russia refrain from maintaining that ban. The Order does not purport to question the decisions of the Crimean and Russian Supreme Courts in terms of Russian law. Instead, the Court is concerned

<sup>17</sup> OHCHR, *Report on the Human Rights Situation in Ukraine*, 16 May to 15 August 2016, para. 177.

<sup>18</sup> OHCHR, *ibid.*, 16 February to 15 May 2016, para. 188.

<sup>19</sup> *Situation of Human Rights in the Autonomous Republic of Crimea and the City of Sevastapol (Ukraine)*, GA Res. A/71/205, 19 December 2016.

<sup>20</sup> Cf. *Artyomov v. Russia*, Application 17582/05, ECHR Judgment, 7 December 2006; *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Application 41340/98 and ECHR Judgment, 13 February 2003; *Freedom and Democracy Party (OZDEP) v. Turkey*, Application 23885/94, ECHR Judgment, 8 December 1999.

deux à des actes de protestation non autorisés que le *Majlis* aurait avalisés, les éléments de preuve cités à cet effet n'ayant toutefois pas été soumis à la Cour.

6. Différents organes de l'Organisation des Nations Unies ont critiqué l'interdiction du *Majlis*. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a estimé qu'elle «sembl[ait] refuser aux Tatars de Crimée ... le droit de choisir leurs institutions représentatives»<sup>17</sup> et «pouvait être perçue comme une punition collective [infligée à cette] communauté»<sup>18</sup>. L'Assemblée générale a exhorté la Fédération de Russie à «[r]évoquer immédiatement la décision consistant à déclarer que le *M[a]jlis* des Tatars de Crimée [était] une organisation extrémiste et à proscrire ses activités, et [à] rapporter la décision d'interdire aux dirigeants du *M[a]jlis* d'entrer en Crimée»<sup>19</sup>.

7. La définition de la «discrimination raciale» figurant à l'article premier de la CIEDR n'exige pas que la restriction apportée soit expressément fondée sur les motifs raciaux ou autres qui y sont énumérés; il suffit que cette restriction affecte directement un groupe pour un ou plusieurs de ces motifs. En outre, quel que soit son objectif déclaré, une restriction peut être constitutive d'une discrimination raciale si elle a pour «effet» d'entraver la jouissance ou l'exercice, sur un pied d'égalité, des droits énoncés dans la CIEDR.

8. Rien dans la CIEDR n'empêche un Etat partie d'édicter des règles à l'intention d'une organisation qui représente un groupe ethnique, voire de l'interdire dans les cas les plus graves<sup>20</sup>. Cependant, pareilles mesures doivent être soigneusement motivées. En l'espèce, cette motivation s'imposait tout particulièrement, compte tenu de la persécution dont ont fait l'objet les Tatars de Crimée à travers l'histoire et du rôle joué par le *Majlis* dans la promotion et la protection des droits du peuple qu'il représente en cette période de troubles et de changements. Lors de la procédure ultime sur le fond (si l'affaire atteint cette phase), il appartiendra à la Cour d'évaluer les éléments de preuve produits par les Parties à cet égard. Au stade actuel de l'instance, il suffit de dire que, pour les raisons mentionnées, il est plausible que la mesure en question porte atteinte à des droits conférés par la CIEDR.

9. La mesure conservatoire indiquée par la Cour relativement au *Majlis* impose à la Fédération de Russie de s'abstenir de maintenir cette interdiction. Il ne s'agit pas de mettre en doute les décisions rendues par les Cours suprêmes de Crimée et de la Fédération de Russie sur le plan du

<sup>17</sup> HCDH, Rapport sur la situation des droits de l'homme en Ukraine, 16 mai-15 août 2016, par. 177.

<sup>18</sup> HCDH, *ibid.*, 16 février-15 mai 2016, par. 188.

<sup>19</sup> «Situation des droits de l'homme dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol (Ukraine)», Nations Unies, A/RES/71/205, 19 décembre 2016.

<sup>20</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *Artyomov c. Russie*, 7 décembre 2006, 17582/05; *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 13 février 2003, 41340/98; *Parti de la liberté et de la démocratie (OZDEP) c. Turquie*, 8 décembre 1999, 23885/94.

that the ban may plausibly implicate rights under international law. Nothing prevents the Court from making an order concerning a matter that has been dealt with by domestic courts<sup>21</sup>.

(Signed) James CRAWFORD.

---

<sup>21</sup> See for example: *Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France)*, *Provisional Measures, Order of 7 December 2016*, *I.C.J. Reports 2016 (II)*, p. 1148; *LaGrand (Germany v. United States of America)*, *Provisional Measures, Order of 3 March 1999*, *I.C.J. Reports 1999 (I)*, p. 9; *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 2012 (I)*, p. 99.

droit russe. La Cour est simplement préoccupée par l'atteinte plausible que cette interdiction risque de porter à des droits découlant du droit international. Rien ne l'empêche de rendre une ordonnance sur une question qui a déjà été examinée par des juridictions internes<sup>21</sup>.

(Signé) James CRAWFORD.

---

<sup>21</sup> Voir, par exemple, *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, mesures conservatoires, ordonnance du 7 décembre 2016, C.I.J. Recueil 2016 (II), p. 1148; *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, mesures conservatoires, ordonnance du 3 mars 1999, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 9; *Immunités juridictionnelles de l'Etat (Allemagne c. Italie; Grèce (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (I), p. 99.