



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 April 2018
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать седьмая сессия

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункты 2 и 7 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций

по правам человека и доклады Управления

Верховного комиссара и Генерального секретаря

Положение в области прав человека в Палестине

и на других оккупированных арабских территориях

Привлечение к ответственности и отправление правосудия в отношении всех нарушений международного права на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим

Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека*

Резюме

Настоящий доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, представленный в соответствии с резолюцией 34/28 Совета по правам человека, содержит обзор выполнения резолюции с отдельной ссылкой на рекомендации международной миссии по установлению фактов в целях расследования последствий израильских поселений для гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав палестинского народа на всей оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, и миссии Организации Объединенных Наций по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе.

* Настоящий доклад был представлен с опозданием в связи с необходимостью отразить в нем самые последние события.



I. Введение

1. Настоящий доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека представлен в соответствии с резолюцией Совета по правам человека 34/28, в которой Совет просил Верховного комиссара представить доклад о выполнении рекомендаций, содержащихся в докладах независимой комиссии по расследованию конфликта в Газе в 2014 году (A/HRC/29/52 и A/HRC/29/CRP.4), независимой международной миссии Организации Объединенных Наций по установлению фактов в целях расследования последствий израильских поселений для гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав палестинского народа на всей оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим (A/HRC/22/63), и миссии Организации Объединенных Наций по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе (A/HRC/12/48).

2. В своем докладе Верховный комиссар приводит обзор самых последних событий, связанных с выполнением рекомендаций, которые содержатся в вышеупомянутых докладах. Он рассматривает вопросы, касающиеся привлечения к ответственности за предполагаемые нарушения и злоупотребления в области международного права прав человека и нарушений норм международного гуманитарного права в связи с эскалацией боевых действий в Газе в 2014 году, включая привлечение к ответственности за чрезмерное применение силы в рамках операций по поддержанию правопорядка на оккупированной палестинской территории. Кроме того, в соответствии с пунктом 7 резолюции, в котором была выражена обеспокоенность за правозащитников и представителей гражданского общества, выступающих за привлечение к ответственности, он рассматривает положение, в котором оказались правозащитники, включая законодательство и меры, ограничивающие их работу в отчетный период. И наконец, он рассматривает вопрос об ответственности третьих государств обеспечивать соблюдение норм международного права прав человека и международного гуманитарного права.

3. Настоящий доклад следует рассматривать вместе с подробным докладом Верховного комиссара под названием «Привлечение к ответственности и отправление правосудия в отношении всех нарушений международного права на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим: всеобъемлющий обзор выполнения рекомендаций, которые с 2009 года формулировались для всех сторон» (A/HRC/35/19). Обзор показал, что, несмотря на то, что более 900 рекомендаций, вынесенных международными правозащитными механизмами с 2009 года по март 2017 года, адресованы Израилю, есть и рекомендации для правительства Государства Палестина и других палестинских уполномоченных субъектов, а также для Организации Объединенных Наций, государств – членов Организации Объединенных Наций, деловых кругов, гражданского общества и международного сообщества (пункт 2). Верховный комиссар пришел к выводу, что общий показатель «полного выполнения» рекомендаций сторонами крайне низок: 0,4% для Израиля и 1,3% для палестинских уполномоченных субъектов (пункты 60–61); общий показатель «полного выполнения» рекомендаций международным сообществом и Организацией Объединенных Наций составляет 17,9%.

4. В своем докладе Верховный комиссар предложил Израилю в полной мере использовать техническую помощь Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) «для содействия выполнению соответствующих рекомендаций, включая разработку национальных механизмов представления докладов и осуществления последующей деятельности по рекомендациям». Он также настоятельно призвал Израиль проводить оперативные, беспристрастные и независимые расследования всех предполагаемых нарушений норм международного права прав человека, а также всех утверждений о международных преступлениях (пункты 67 и 69).

5. Кроме того, Верховный комиссар настоятельно призвал Государство Палестина проводить оперативные, беспристрастные и независимые расследования всех предполагаемых нарушений норм международного права прав человека, а также всех утверждений о международных преступлениях и в полной мере использовать

техническую помощь УВКПЧ для содействия осуществлению адресованных ему рекомендаций (пункты 70–73).

6. Верховный комиссар ранее отметил предварительный анализ, проведенный прокурором Международного уголовного суда в январе 2015 года по ситуации в Палестине, чтобы установить, соблюдены ли критерии Римского статута для начала расследования, а также принимает к сведению обновленную информацию, полученную от Канцелярии Прокурора, о ходе предварительного анализа (пункт 68)¹.

7. В отношении международного сообщества Верховный комиссар предложил Совету по правам человека рассмотреть вопрос о том, чтобы рекомендовать Генеральной Ассамблее использовать свои полномочия в соответствии со статьей 96 а) Устава Организации Объединенных Наций, с тем чтобы уточнить, каким образом все стороны могут выполнять свои обязательства при осуществлении рекомендаций, рассмотренных в его докладе (пункт 75).

8. В настоящем докладе Верховный комиссар опирается на всеобъемлющий обзор, представленный в его предыдущем докладе, и уделяет особое внимание конкретным вопросам, о которых идет речь в резолюции 34/28.

II. Обновленная информация о привлечении к ответственности

A. Привлечение к ответственности в связи с эскалацией боевых действий в Газе в 2014 году

9. В своей резолюции Совет по правам человека призвал все уполномоченные субъекты продолжать выполнять рекомендации независимой комиссии по расследованию конфликта в Газе в 2014 году. С момента публикации доклада комиссии по расследованию Генеральный секретарь на регулярной основе представляет обновленную информацию о прогрессе в осуществлении его рекомендаций сторонами конфликта или о его отсутствии².

10. Предполагаемые нарушения, совершенные в ходе боевых действий в Газе в 2014 году, аналогичны нарушениям, которые были документально подтверждены и расследованы в 2008–2009 и 2012 годах, что свидетельствует о продолжении и повторении нарушений в Газе и о неэффективности усилий, направленных на предотвращение их повторения³. По прошествии трех с половиной лет после эскалации боевых действий по-прежнему сохраняется серьезная обеспокоенность в связи с тем, что ни представители израильских, ни палестинских властей не были привлечены к ответственности за предполагаемые нарушения норм международного гуманитарного права, включая предполагаемые военные преступления, а также предполагаемые нарушения и злоупотребления в области международного права прав человека. Верховный комиссар не может игнорировать тот факт, что ситуация абсолютного непривлечения к ответственности способствует разжиганию конфликта.

11. Отсутствие независимости, беспристрастности, оперативности и транспарентности деятельности Управления главного военного прокурора Израиля также вызывает обеспокоенность. В тех случаях, когда расследования проводятся, они редко заканчиваются привлечением к уголовной ответственности, и приговоры зачастую не соразмерны тяжести нарушения(й), совершенного(ых) израильскими силами безопасности.

12. Последняя обновленная информация о статусе заявлений о возбуждении уголовного дела в связи с боевыми действиями в Газе в 2014 году была обнаружена

¹ См. www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf.

² См., в частности, A/71/364, пункты 40 и 51–55; и A/HRC/34/38, пункт 42.

³ См. A/HRC/28/45, пункт 16.

Главным военным прокурором в августе 2016 года⁴. Из 500 жалоб, касающихся 360 инцидентов и переданных на рассмотрение Главному военному прокурору в связи с предполагаемыми нарушениями норм международного права прав человека и международного гуманитарного права, проведение уголовного расследования было санкционировано только по 31 случаю, которые завершились предъявлением трем военнослужащим обвинения в мародерстве. На сегодняшний день это единственный результат всех жалоб, представленных от имени жертв событий в Газе. Полученная информация свидетельствует о том, что на стадии рассмотрения все еще находятся по меньшей мере 22 апелляции по делам об инцидентах, которые имели место во время боевых действий в Газе в 2014 году и уголовное расследование которых было прекращено без предъявления обвинений либо не было начато вовсе⁵. Эта информация, в частности, касается обстрела территории вблизи школы Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), служившей в качестве убежища для гражданских лиц в Рафахе, который привел к гибели 15 человек, включая 8 детей⁶; а также случая гибели 4 детей в результате взрыва снаряда в то время, когда они играли на пляже в Газе⁷.

13. Число дел, которые, несмотря на серьезные утверждения, не стали предметом уголовного расследования и были закрыты Генеральным военным прокурором «за отсутствием разумных оснований для подозрений» в преступном поведении, вызывает особую озабоченность⁸. Таким образом, рекомендации, вынесенные Комиссией по расследованию в отношении проведения расследований и предоставления возмещения жертвам, по-прежнему не выполняются, о чем свидетельствует тот факт, что расследования по всем вызывающим доверие утверждениям не были начаты и доступ к правосудию отсутствует. Израильская система военной юстиции ориентирована на рядовых военнослужащих, а не на вышестоящих командиров, что позволяет закрывать дела – до начала расследования – за отсутствием доказательств *prima facie* противоправного деяния, совершенного рядовым военнослужащим⁹. Тем не менее ответственность старших военных командиров по-прежнему не проанализирована, так же как и общая ответственность политиков¹⁰.

14. Генеральный секретарь подчеркнул, что «по имеющимся данным Главный военный прокурор, возглавляющий систему военной юстиции, и Генеральный прокурор часто не проводят расследования, несмотря на наличие доказательств *prima facie*, свидетельствующих о совершении государственными должностными лицами незаконных действий, включая показания очевидцев, медицинские заключения и аудиовизуальные материалы»¹¹. Такие действия Главного военного прокурора подрывают существующие и любые будущие усилия по привлечению к ответственности за эти конкретные инциденты, создавая ошибочное представление о том, что дела были эффективно рассмотрены в рамках системы военной юстиции, что, таким образом, позволяет Израилю утверждать об отпавлении правосудия.

⁴ См. A/72/565, пункт 56.

⁵ Из всех ожидающих рассмотрения апелляций 19 были поданы Палестинским центром по правам человека, а 3 – Центром по правам человека «Аль-Мезан» и Юридическим центром защиты прав арабского меньшинства в Израиле «Адалах».

⁶ См. A/HRC/29/CRP.4, пункт 440. См. также апелляцию на имя Генерального прокурора Израиля, которую подали в октябре 2016 года центр «Адалах» и Центр по правам человека «Аль-Мезан» и которая до сих пор находится на рассмотрении. См. также заявление БАПОР о первоначальном закрытии дела, которое имеется по адресу www.unrwa.org/newsroom/official-statements/record-response-idf-closing-criminal-investigation-shelling-near-unrwa.

⁷ См. A/HRC/28/80/Add.1, пункт 36; и A/HRC/29/CRP.4, пункты 632–633.

⁸ Армия обороны Израиля/Главный военный прокурор, решения, принятые в связи с исключительными инцидентами, которые предположительно имели место во время операции «Несокрушимая скала». См. A/71/364, пункт 40 и A/HRC/34/38, пункт 42.

⁹ См. <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Pages/Operation-Protective-Edge-Investigation-of-exceptional-incidents-Update-4.aspx>.

¹⁰ См. A/HRC/35/19, пункт 20, включая справочную информацию.

¹¹ Там же, пункт 18, включая справочную информацию.

15. Палестинцы сталкиваются с целым рядом других препятствий, которые не позволяют им получить доступ к правосудию, в том числе гражданско-правовым средствам защиты. Жертвы событий в Газе, в частности, по-прежнему испытывают множество трудностей, ограничивающих их доступ к механизмам привлечения к ответственности, включая ограничительное законодательство в отношении ответственности государства и срока давности, необходимость оплачивать значительные судебные издержки и запрет на въезд жителей Газы в Израиль для участия в правовых процедурах¹². По имеющимся данным, небольшие перспективы получения компенсации объясняют последовательное сокращение числа гражданских исков о компенсации, поданных в суды Израиля в последние годы от имени жертв событий в Газе. Вместе с тем Палестинский центр по правам человека сообщил о подаче 97 таких исков, касающихся боевых действий 2008–2009 годов (91 отклонен и 6 находятся на стадии рассмотрения по состоянию на январь 2018 года), и лишь 5 исков в связи с боевыми действиями в 2012 и 2014 годах (1 отклонен и 4 находятся на стадии рассмотрения).

16. В частности, исключение населения Газы (как жителей «вражеской территории») из сферы действия законодательства Израиля о гражданской ответственности Израиля в октябре 2014 года, которое было ретроактивно применено к июлю 2014 года, освободило его от ответственности за любое противоправное деяние, совершенное Армией обороны Израиля во время эскалации боевых действий в 2014 году¹³. Конституционность оговорки об исключении была оспорена в деликтном иске, поданном в окружной суд Беэр-Шева¹⁴. В данном случае истцы утверждают, что аналогичная оговорка об исключении была признана неконституционной Верховным судом в 2006 году¹⁵. В ответ на решение суда советник по правовым вопросам Кнессета поддержал позицию государства о том, что эта оговорка является конституционной. По состоянию на середину января 2018 года решение суда еще не было вынесено. Как ожидается, оно повлияет на результаты трех других исков об убийстве палестинцев военнослужащими Армии обороны Израиля во время эскалации боевых действий в 2014 году, которые были поданы Палестинским центром по правам человека.

17. В своем докладе независимая комиссия по расследованию также выявила нарушения со стороны Палестинской национальной администрации, палестинских вооруженных групп и властей Газы. Доклад Палестинского независимого национального комитета, учрежденного для выполнения рекомендаций комиссии, адресованных Палестинской национальной администрации, был выпущен в январе 2017 года. Несмотря на то, что в докладе комитета основное внимание уделяется нарушениям Израиля, в нем также рассматриваются конкретные нарушения, совершенные палестинскими субъектами в 2014–2015 годах. Вместе с тем ни один из его выводов не касается конкретных нарушений, совершенных палестинскими субъектами в Газе во время эскалации боевых действий в 2014 году, и не указывает, какие меры могут быть приняты для установления ответственности за такие нарушения. На сегодняшний день нет никаких свидетельств того, что какие-либо значимые шаги были предприняты палестинскими властями по рассмотрению

¹² См. A/71/364, пункты 40, 56 и 57.

¹³ Там же, пункты 56–57. См. Указ правительства Израиля от 26 октября 2014 года об объявлении сектора Газа «вражеской территорией» задним числом с 7 июля 2014 года, что лишает возможности возмещения убытков «лиц, не являющихся гражданами или постоянными жителями Израиля, и лиц, проживающих на территории за пределами Израиля, которая была объявлена в указе правительства "вражеской территорией"».

¹⁴ Этот иск был подан в суд Центром по правам человека «Аль-Мезан» и центром «Адала» от имени Атеи Набахиной и его родителей, жителей Газы. 16 ноября 2014 года 15-летний Атея Набахин был серьезно ранен из огнестрельного оружия (что повлекло паралич всех четырех конечностей) представителями Армии обороны Израиля, когда он шел домой по территории, принадлежащей его семье и расположенной на расстоянии около 500 метров от заграждения между Израилем и Газой.

¹⁵ См. «Адала» против правительства Израиля, дело № HCJ 8276/05, решение от 12 декабря 2006 года, касающееся поправки № 7 от 2005 года, которая исключила всех жителей «зон конфликтов», установленных Министром обороны.

нарушений, совершенных палестинскими субъектами в ходе эскалации боевых действий в 2014 году.

В. Ответственность за незаконное применение силы

18. Независимая международная миссия по установлению фактов в целях расследования последствий израильских поселений для гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав палестинского народа на всей оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, призвала Израиль «обеспечить полную ответственность виновных за все нарушения... по принципу недопустимости дискриминации и положить конец политике безнаказанности»¹⁶.

19. В связи с инцидентами, которые не связаны с активными боевыми действиями, и в частности случаями, касающимися главным образом явно чрезмерного применения силы Армией обороны Израиля, Генеральный секретарь и Верховный комиссар неоднократно выражали обеспокоенность относительно распространения культуры безнаказанности¹⁷. Они также сообщили о вынесении приговора сержанту Элору Азари за убийство Абдельфаттаха аш-Шарифа, палестинца, который, уже будучи лишен способности двигаться после предполагаемого нанесения ножевого ранения израильскому военнослужащему, был убит выстрелом в голову другим израильским солдатом. Этот приговор остается исключением, а наказание в виде 18 месяцев тюремного заключения считается чрезмерно мягким¹⁸. Несмотря на то, что 30 июня 2017 года Военный апелляционный суд подтвердил приговор и наказание в виде 18 месяцев заключения¹⁹, в сентябре 2017 года начальник штаба Армии обороны Израиля объявил о своем решении сократить срок заключения на четыре месяца²⁰.

20. Недавние события, касающиеся двух других случаев, также подрывают доверие к израильской системе военной юстиции, поскольку они способствуют усилению культуры безнаказанности. После разбирательств в окружном суде Иерусалима, которые продолжались свыше трех лет, 9 января 2018 года вынесение приговора сотруднику пограничной полиции Бену Дери было отложено. 15 мая 2014 года во время демонстрации в Бейтунии офицер Дери застрелил 17-летнего Надима Нуvara, несмотря на то, что он не представлял никакой угрозы, о чем свидетельствуют видео доказательства, представленные в суде²¹. Категория преступного поведения этого сотрудника была изменена, и оно было квалифицировано как непредумышленное убийство на основании его утверждения о том, что ему не было известно, что в его оружии были боевые патроны. Г-н Дери позднее признал вину в халатности в рамках сделки с прокуратурой Израиля о признании вины²². В рамках сделки с правосудием прокуратура выступает за наказание в виде 20–40 месяцев тюремного заключения, в то время как защита просит не продлевать срок ограничения свободы. Вынесение приговора, первоначально намеченное на январь 2018 года, было отложено до апреля 2018 года. Тот факт, что судебное разбирательство скорее всего завершится сделкой со следствием, а также понижение категории преступного поведения, вызывает обеспокоенность по поводу того, что приговор не будет соразмерен тяжести преступления.

21. 12 января 2018 года средства массовой информации сообщили о том, что израильский военнослужащий, который открыл стрельбу по палестинскому

¹⁶ См. A/HRC/22/63, пункт 114.

¹⁷ См., в частности, A/71/364, пункт 66; A/HRC/34/38, пункты 43–44; и A/HRC/35/19, пункты 17–18.

¹⁸ См. A/HRC/34/36, пункт 78; A/HRC/34/38, пункт 48; и A/HRC/35/19, пункт 21.

¹⁹ См. A/72/565, пункт 52.

²⁰ См. A/HRC/37/38, пункт 30.

²¹ См. видеозапись событий по адресу www.theguardian.com/world/2014/may/20/video-indicates-killed-palestinian-youths-no-threat-israeli-forces.

²² Родственники Надима Нуvara ранее выступили против сделки с правосудием, но получили отказ в удовлетворении апелляционной жалобы в Высоком суде.

автомобилю 21 июня 2016 года, в результате чего погиб 15-летний Махмуд Бадран и четыре человека получили ранения, включая троих детей²³, не предстанет перед судом и всего лишь будет уволен из армии за неправомерное поведение во время инцидента²⁴. После проведения первоначального расследования Армия обороны Израиля признала, что солдат открыл огонь по автомобилю «по ошибке»²⁵, после чего они заявили о начале расследования²⁶. Хотя информация, представленная в средствах массовой информации, о том, что данный военнослужащий не предстанет перед судом, до сих пор не подтверждена Армией обороны Израиля, отсутствие судебного преследования в отношении военнослужащего, открывшего огонь по автомобилю, полному людей, которые не представляли угрозы для его жизни и не могли нанести ему тяжелое ранение, вызывает серьезное беспокойство относительно привлечения к ответственности за поведение, которое явно представляет собой чрезмерное применение силы.

III. Препятствия для работы правозащитников

22. Особую озабоченность вызывает то, что преобладающая атмосфера безнаказанности и непривлечение к ответственности за предполагаемые нарушения затрудняют работу правозащитников и журналистов, которые все чаще становятся объектами преследований со стороны властей в связи со своей деятельностью. Правозащитники являются объектом особого внимания в тех случаях, когда они стремятся обеспечить привлечение к ответственности за предполагаемые нарушения норм международного права прав человека и международного гуманитарного права. Совет по правам человека осуждает все акты запугивания и угрозы в адрес представителей гражданского общества и правозащитников, участвующих в документировании и пресечении нарушений международного права и безнаказанности на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим²⁷.

A. Запугивание и угрозы в адрес представителей гражданского общества

23. Постоянно сообщается о случаях притеснения и насилия в отношении правозащитников и журналистов²⁸. Верховный комиссар предупреждает о негативном влиянии этих нападений на свободу выражения мнений²⁹.

24. Публичные заявления высокопоставленных израильских чиновников и политиков, очерняющие правозащитные организации, усиливают этот эффект, о чем свидетельствуют устные нападки – которые могут быть квалифицированы как подстрекательство к насилию – против ряда израильских неправительственных организаций. Например, после брифинга в Совете Безопасности в октябре 2016 года директор центра «Бецелем» был публично осужден старшими должностными лицами, включая Премьер-министра и Постоянного представителя Израиля при Организации Объединенных Наций. Председатель правящего коалиционного правительства призвал лишить его гражданства³⁰. Верховный комиссар выразил озабоченность в связи с тем, что риторика со стороны государственных деятелей приводит к созданию

²³ См. A/HRC/34/36, пункт 9.

²⁴ См. www.haaretz.com/israel-news/.premium-idf-officer-won-t-be-indicted-for-opening-fire-against-rules-killing-palestinian-boy-1.5730351.

²⁵ См. www.theguardian.com/world/2016/jun/21/israeli-troops-mistakenly-kill-palestinian-teenager-stone-throwers; и www.haaretz.com/opinion/premium-palestinian-boy-killed-by-mistake-1.5399928.

²⁶ См. www.haaretz.com/israel-news/israeli-army-opens-investigation-into-death-of-palestinian-teen-1.5399284.

²⁷ См., в частности, резолюцию 34/28.

²⁸ См. A/HRC/31/40, пункты 52–53; и A/HRC/34/36, пункты 39–42.

²⁹ См. A/HRC/31/40, пункт 53.

³⁰ См. A/HRC/34/36, пункт 42; и A/HRC/34/38, пункт 69. См. также www.haaretz.com/israel-news/coalition-chairman-seeks-to-strip-citizenship-of-b-tselem-head-1.5452046.

все более репрессивной атмосферы, в которой правозащитные организации и активисты правозащитного движения в Израиле рассматриваются в качестве законных объектов угроз и насилия³¹.

25. Кроме того, обеспокоенность вызывает усилившаяся недавно кампания по запугиванию неправительственных организаций, призывающих к использованию иностранных судебных органов и международных механизмов правосудия для привлечения виновных в совершаемых Израилем нарушениях к ответственности. УВКПЧ регулярно сообщает об этих инцидентах; конкретные примеры включают анонимные угрозы убийства в адрес представителя палестинской неправительственной организации «Аль-Хак» в Европе в феврале 2016 года³². Другие палестинские организации, включая «Аль-Мезан», также сообщают об аналогичных угрозах³³.

26. Усиление политической напряженности, связанной с политическими разногласиями в Палестине, создало благоприятные условия для злоупотреблений и нарушений в области прав человека, совершаемых палестинскими властями, в частности в отношении прав на свободу выражения мнений и мирных собраний. Также сообщается о случаях преследования, угроз, нападениях, произвольных арестов, жестокого обращения и пыток в отношении политических оппонентов³⁴. УВКПЧ регулярно получает сообщения о нарушениях прав человека, совершаемых палестинскими силами безопасности и властями Газы, особенно в отношении отдельных лиц и групп, критически настроенных по отношению к соответствующим палестинским властям³⁵.

В. Произвольное задержание правозащитников

27. Аресты и заключение под стражу правозащитников как израильскими, так и палестинскими властями вызывает озабоченность. В своем докладе, представленном на текущей сессии Совета по правам человека (A/HRC/37/42), Верховный комиссар показывает, что на основании случаев, которые отслеживались УВКПЧ, все уполномоченные субъекты на оккупированной палестинской территории прибегают к этой практике. По мнению Рабочей группы по произвольным задержаниям, лишение свободы в связи с осуществлением основных свобод считается произвольным³⁶.

28. Свобода выражения мнений, ассоциаций и мирных собраний гарантированы международным правом прав человека³⁷. Несмотря на то, что ограничения на осуществление этих прав допускаются, они должны быть установлены законом и подчиняться строгим требованиям необходимости и соразмерности³⁸. Арест и заключение под стражу правозащитников в связи с их деятельностью не только ущемляет их права на свободу выражения мнений, ассоциаций и мирных собраний, но также способствуют созданию репрессивной атмосферы и могут приводить к самоцензуре населения на оккупированной палестинской территории и в Израиле.

³¹ См. A/HRC/34/36, пункт 50.

³² См. www.alhaq.org/advocacy/topics/human-rights-defenders/1026-al-haq-under-attack-staff-members-life-threatened. См. также A/HRC/34/26, пункт 48; и A/HRC/34/38, пункт 69.

³³ См. www.mezan.org/en/post/21475/Al+Mezan+Condemns+Continued+Death+Threats+to+Staff+Members+and+Calls+on+the+International+Community+to+Intervene. См. также A/HRC/34/70, пункты 39–53.

³⁴ См., в частности, A/HRC/37/42, пункты 57–60.

³⁵ См. A/HRC/31/40, пункты 66–67; A/HRC/34/36, пункты 51–53; и A/HRC/34/38, пункт 70.

³⁶ См. A/HRC/33/66.

³⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 19, 21 и 22.

³⁸ См. A/HRC/37/42, пункт 40.

С. Законодательные меры, затрагивающие гражданское общество

Законодательство Израиля

29. Недавние законодательные меры могут привести к большему давлению на правозащитные организации в Израиле. В июне 2016 года Кнессет принял так называемый закон о транспарентности, в соответствии с которым неправительственные организации, получающие более 50% своего финансирования из иностранных государственных источников, должны сообщать об этом публично. Ожидается, что этот закон будет иметь несоразмерные последствия для правозащитных организаций, поскольку большая часть их финансирования поступает из-за рубежа³⁹. Генеральный секретарь отметил, что закон «способствует созданию атмосферы, в которой деятельность правозащитных организаций все чаще делегитимизируется»⁴⁰. В июне 2017 года премьер-министр Израиля Нетаньяху объявил о своем намерении еще больше усилить закон о транспарентности путем ограничения объема пожертвований, который могут получать организации⁴¹.

30. Закон о гражданской службе, который был принят в марте 2017 года, также вызывает беспокойство относительно пространства для деятельности организаций гражданского общества. Он вступит в силу 1 апреля 2018 года. Несмотря на то, что этот закон не запрещает финансируемым из-за рубежа неправительственным организациям принимать на работу местных волонтеров, он предусматривает, что прием такими организациями волонтера должен быть специально утвержден Премьер-министром или любым другим министром, уполномоченным правительством.

31. На момент подготовки настоящего доклада в Кнессете продвигался законопроект об отмене налоговых льгот для отдельных организаций, которые, как считается, действуют против Государства Израиль⁴². Цель этого предложения состоит в том, чтобы лишить налоговых льгот доноров, которые дают деньги общественным организациям, действующим против «Государства Израиль», включая организации, которые издадут публикации с обвинениями Государства Израиль в совершении военных преступлений или призывами к бойкоту Израиля и его граждан. Это предложение также имеет целью сузить определение «общественной организации» и установить, что налоговая льгота будет предоставляться только тем лицам, которые отдают деньги какой-либо организации, действующей от имени граждан Государства Израиль или еврейской диаспоры.

32. В марте 2017 года Кнессет принял поправку к Закону о въезде в Израиль⁴³, запрещающий выдачу визы или разрешения лицам, которые не являются гражданами или постоянными жителями Израиля, в случае если они или организации, в которых они работают, сознательно выступают с публичным призывом объявить бойкот Израилю или обязались присоединиться к такому бойкоту⁴⁴. Эта поправка сформулирована широко и автоматически запрещает выдачу виз в указанных обстоятельствах. Министр внутренних дел уполномочен делать исключения с объяснением причин в письменном виде. Определение «бойкота» четко сформулировано в Законе о бойкоте 2011 года и включает бойкот в отношении израильских поселений, расположенных на оккупированной палестинской территории⁴⁵. В начале января 2018 года средства массовой информации опубликовали

³⁹ См. www.haaretz.com/israel-news/.premium-ngo-law-would-apply-almost-solely-to-human-rights-organizations-1.5390248.

⁴⁰ См. A/HRC/34/36, пункт 49. См. также www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54438#WlyNc7yWbIU.

⁴¹ См. www.timesofisrael.com/netanyahu-confirms-knesset-push-to-limit-ngos-foreign-funding/.

⁴² По состоянию на январь 2018 года закон о налоге на доходы (организаций, действующих в интересах Государства Израиль) готовится к первому чтению.

⁴³ Поправка № 5777-2017.

⁴⁴ См. A/72/565, пункты 45–46.

⁴⁵ Закон о предотвращении ущерба Государству Израиль в связи с бойкотом (№ 5771-2011) определяет бойкот как преднамеренный отказ от всех экономических, культурных и научных связей с лицом или органом, исключительно на основании принадлежности к Израилю или

список организаций, участвующих в так называемой кампании «Бойкот, изоляция и санкции», содержащий полный перечень организаций, членам которых будет запрещен въезд в страну, который, как сообщается, был обнародован Министерством стратегического планирования Израиля⁴⁶.

33. Проект закона о внесении изменений в Закон о бойкоте 2011 года⁴⁷ был принят в предварительном чтении в ноябре 2017 года и на момент подготовки настоящего доклада находился в стадии подготовки для первого чтения. Вводя ответственность за призыв к бойкоту, закон, в частности, позволяет подавать гражданские иски против лиц, призывающих к бойкоту, и позволяет суду присуждать компенсацию, включая принудительное возмещение убытков, даже в том случае, если не будет доказано нанесение фактического ущерба. В поправке предлагается ограничить сумму компенсации 100 000 новых израильских шекелей в тех случаях, когда не причинено фактического ущерба, и 500 000 новых израильских шекелей в том случае, если суд устанавливает, что призыв к бойкоту совершается умышленно, систематически и организовано.

34. Как подчеркнули Верховный комиссар и ряд специальных докладчиков Организации Объединенных Наций, такие законы будут оказывать существенное негативное воздействие на пространство для деятельности организаций гражданского общества в Израиле, на оккупированной палестинской территории и за их пределами⁴⁸. Совокупные последствия этого законодательства выходят за рамки создаваемых правовых барьеров, которые затрагивают главным образом правозащитные организации. По мнению многих правозащитных организаций, публичные дискуссии, сопровождавшие разработку и принятие данного законодательства, оказывают пагубное воздействие на их репутацию среди израильских граждан. Возможные правовые санкции, а также риск для репутации организаций гражданского общества, в частности правозащитных организаций, оказывают негативное воздействие на их возможности заниматься острыми вопросами.

Законодательство Палестины

35. В течение последних пяти лет палестинские власти – на Западном берегу и в секторе Газа – также приняли целый ряд законодательных мер, которые сужают пространство для деятельности неправительственных организаций.

36. В соответствии с решениями правительства Государства Палестина, принятыми в июле 2015 года и в апреле 2016 года, все некоммерческие организации должны запрашивать разрешение Министерства национальной экономики на получение любого финансирования. Сообщается, что в соответствии с этими решениями банковские счета ряда некоммерческих организаций были заморожены без предварительного уведомления по поручению палестинского денежно-кредитного управления; их средства были разблокированы только после того, как эти организации представили правительству полный отчет о своей деятельности. Некоторым из них пришлось ждать разрешения правительства несколько месяцев, несмотря на то, что они предоставили запрошенные документы.

37. Эти требования значительно затрудняют доступ к финансированию и проведение финансовых операций этими некоммерческими организациями и могут негативно сказаться на их автономии и масштабе деятельности. Эти меры также ограничивают возможности организаций по оказанию важнейших социальных и, в некоторых случаях, гуманитарных услуг, в том числе в Газе.

любому другому учреждению или территории, находящихся под его контролем, таким образом, который может привести к ущербу в экономической, культурной и научной сфере.

⁴⁶ См. www.haaretz.com/israel-news/1.833502.

⁴⁷ Поправка № 5771-2011.

⁴⁸ См. A/HRC/34/36, пункт 49. См. также www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54438#; www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54319#; www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20177&LangID=E.

38. В апреле 2016 года отделения неправительственных организаций в Газе, базирующимся на Западном берегу, было предписано зарегистрироваться в органах власти Газы, несмотря на их предшествующую регистрацию в органах Палестинской национальной администрации. Другие требования по регистрации включают условие для штаб-квартир этих организаций на Западном берегу запрашивать разрешение властей Газы на открытие там отделения. Несмотря на оговорки, связанные со статусом властей Газы, ряд организаций выполнили требования, опасаясь, что власти ХАМАС закроют их отделения и приостановят их деятельность.

39. В общем контексте ограничений на свободу выражения мнений на Западном берегу указом Президента от 24 июня 2017 года был принят так называемый палестинский закон о борьбе с киберпреступностью⁴⁹. Он предусматривает уголовную ответственность за опубликование информации (и создание веб-сайтов с этой целью), которая посягает на «общественную нравственность» и «общественный порядок», подрывает «безопасность населения» или оскорбляет «священные места, религии и убеждения», а также «семейные ценности». Опираясь на такие чрезмерно широкие термины, этот закон может потенциально использоваться для нарушения свободы выражения мнений и фактически уже применяется для ареста и содержания под стражей ряда журналистов и правозащитников⁵⁰. Несмотря на обязательства, взятые на себя правительством, учитывать обеспокоенность, выраженную УВКПЧ и организациями гражданского общества в отношении этого закона, он остается неизменным и по-прежнему применяется.

IV. Ответственность третьих государств

40. В своей резолюции 34/28 Совет по правам человека призвал все государства содействовать соблюдению норм международного права, а все Высокие Договаривающиеся Стороны Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конференция) — уважать нормы международного гуманитарного права и обеспечивать их уважение на оккупированной палестинской территории в соответствии со статьей 1, являющейся общей для Женевских конвенций.

41. Обеспечение соблюдения предполагает принятие мер, побуждающих государства привести свои действия в соответствие с международным гуманитарным правом⁵¹. Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея и большинство государств — участников Женевских конвенций опираются на это обязательство, когда обращаются с призывом к третьим государствам призвать Израиль соблюдать нормы международного гуманитарного права⁵².

42. В резолюции 34/28 Совет по правам человека также призвал все уполномоченные субъекты продолжать выполнять рекомендации независимой международной миссии Организации Объединенных Наций по установлению фактов в целях расследования последствий израильских поселений для гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав палестинского народа на всей оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим. В своем докладе миссия по установлению фактов также упомянула об ответственности

⁴⁹ См. www.amnesty.org/download/Documents/MDE1569832017ENGLISH.pdf.

⁵⁰ См. A/HRC/37/38, пункты 58–59; и A/HRC/37/42, пункты 42, 50 и 51.

⁵¹ См. A/HRC/34/38, пункт 12. См. также комментарий Международного комитета Красного Креста (МККК) 2016 года по статье 1, являющейся общей для Женевских конвенций, пункт 154, имеется по адресу <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentaryArt1>; пункт 4 декларации Конференции Высоких Договаривающихся Сторон четвертой Женевской конвенции от 5 декабря 2001 года. См. также International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 2004, p. 134, paras. 158–159 and *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, para. 220.

⁵² См., в частности, резолюции 465 (1980) и 2334 (2016) Совета Безопасности; пункты 9 и 10 резолюции 70/89 Генеральной Ассамблеи; и пункт 4 декларации Конференции Высоких Договаривающихся Сторон четвертой Женевской конвенции от 17 декабря 2014 года.

третьих государств в связи с ситуациями, когда какое-либо государство нарушает императивные нормы международного права. Государства не должны признавать правомерным положение, при котором нарушается международное право, и оказывать помощь или содействие в сохранении такого положения. Таким образом, третьи государства не должны признавать незаконную ситуацию, сложившуюся по причине израильских поселений, и оказывать помощь или содействие Израилю в этой связи⁵³. Кроме того, третьи государства также сотрудничают с целью положить конец посредством правомерных средств любому серьезному нарушению обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права⁵⁴. Такое сотрудничество также предусмотрено пунктом 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций в целях поощрения всеобщего уважения и соблюдения прав и свобод человека, о чем прямо упомянуто в большинстве международных договоров по правам человека⁵⁵.

43. Признавая, что «некоторые предприятия прямо или косвенно создавали условия для строительства и разрастания израильских поселений на оккупированной палестинской территории, содействовали этому и извлекали из этого выгоду»⁵⁶, миссия по установлению фактов также призвала все государства принять надлежащие меры с целью обеспечить, чтобы предприятия, домицилированные на их территории и/или находящиеся под их юрисдикцией, включая предприятия, которые принадлежат им или находятся под их контролем и ведут деятельность в поселениях или связанную с поселениями, во всех своих операциях соблюдали права человека⁵⁷.

44. В соответствии с различными международно-правовыми документами третьи государства должны принимать меры в тех случаях, когда государства нарушают нормы международного права. Следует особо подчеркнуть это обязательство в связи с ситуацией на оккупированной палестинской территории. В своем всеобъемлющем обзоре выполнения рекомендаций, касающихся оккупированных палестинских территорий, которые с 2009 года формулировались для всех сторон, Верховный комиссар установил, что 141 рекомендация касается международного сотрудничества⁵⁸. Лишь чуть более 10% из них были выполнены в полном объеме, при этом свыше половины не были выполнены вообще⁵⁹.

V. Выводы и рекомендации

45. Верховный комиссар неоднократно высказывал «серьезную озабоченность по поводу непривлечения к ответственности за совершенные в прошлом акты насилия и эскалацию насилия в Газе и инциденты на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, и в районах ограниченного доступа в секторе Газа»⁶⁰. Как отражено в обновленной информации, представленной в настоящем докладе, эти озабоченности остаются актуальными и сегодня, в особенности в течение рассматриваемого периода, и касаются непривлечения к ответственности в связи с постоянно поступающими сообщениями о чрезмерном применении силы израильскими войсками, а также утверждениями, имеющими отношение к

⁵³ См. A/HRC/22/63, пункт 116. См. также комментарий МККК 2016 года по статье 1, являющейся общей для Женевских конвенций, пункт 163. См. также *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, paras. 157–159.

⁵⁴ Комиссия международного права, проекты статей по теме ответственности государств за международно-противоправные деяния, пункт 1 статьи 40 и пункт 1 статьи 41.

⁵⁵ См. преамбулу к Международному пакту о гражданских и политических правах; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Конвенцию о правах ребенка; Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации; и Конвенцию о правах инвалидов.

⁵⁶ См. A/HRC/22/63, пункт 96.

⁵⁷ Там же, пункт 117.

⁵⁸ См. A/HRC/35/19/Add.1, пункты 28–36.

⁵⁹ Там же, таблица 1 и пункты 63–81.

⁶⁰ См. A/HRC/31/40/Add.1, пункт 39.

эскалации боевых действий в Газе в 2014 году, которые по-прежнему не рассмотрены.

46. Помимо утверждений о применении силы, сообщается, что работа правозащитников становится все более затруднительной. Организациям гражданского общества, журналистам и правозащитникам должно быть предоставлено пространство для деятельности, в том числе возможность призывать к привлечению к ответственности за предполагаемые нарушения международного права прав человека и международного гуманитарного права. Меры, которые направлены на то, чтобы воспрепятствовать этой работе – например, путем ареста и задержания или принятия дискриминационных законов, – вызывают серьезные озабоченности относительно осуществления права на свободу выражения мнений и риска уменьшения гражданского пространства.

47. Кроме того, всеобъемлющий обзор рекомендаций, направленных на привлечение к ответственности и отправление правосудия в отношении всех нарушений международного права на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, показал, что доклады, проанализированные в настоящем обзоре, указывают на то, что общие случаи нарушений прав человека и невыполнения рекомендаций являются не только симптомами конфликта, но и еще больше усугубляют порочный круг насилия⁶¹. Как подчеркнул Генеральный секретарь: «...непривлечение к ответственности... подрывает перспективы достижения устойчивого мира и безопасности. Борьба с безнаказанностью должна быть главным приоритетом для обеих сторон»⁶². Верховный комиссар вновь повторяет этот призыв.

48. Напоминая о последующих мерах, описанных во всеобъемлющем обзоре, которые остаются в силе, Верховный комиссар также:

а) призывает Израиль полностью соблюдать свои обязательства в рамках международного права прав человека и международного гуманитарного права на оккупированной палестинской территории;

б) настоятельно призывает Израиль проводить оперативные, тщательные, эффективные, беспристрастные и независимые расследования всех сообщений о нарушениях и злоупотреблениях в области международного права прав человека и международного гуманитарного права, в частности всех предполагаемых международных преступлений, и призывает Израиль обеспечить всем жертвам доступ к средствам правовой защиты и возмещения ущерба;

с) настоятельно призывает Государство Палестина проводить оперативные, тщательные, эффективные, беспристрастные и независимые расследования всех сообщений о нарушениях и злоупотреблениях в области международного права прав человека и международного гуманитарного права, в частности всех предполагаемых международных преступлений, и призывает Государство Палестина обеспечить всем жертвам доступ к средствам правовой защиты и возмещения ущерба;

д) рекомендует всем сторонам соблюдать нормы международного права, включая международное гуманитарное право, в частности принципы избирательности, соразмерности и предосторожности, и обеспечивать привлечение к ответственности за грубые нарушения;

е) вновь призывает все государства и соответствующие органы Организации Объединенных Наций принять все необходимые меры для обеспечения полного уважения и соблюдения соответствующих резолюций

⁶¹ См. A/HRC/35/19, пункт 81.

⁶² См. A/71/364, пункт 6.

Совета по правам человека, Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, включая резолюцию 2334 (2016);

f) призывает все государства – участники Женевских конвенций принять меры по обеспечению их соблюдения всеми сторонами.
