



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 July 2021
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок седьмая сессия

21 июня — 9 июля 2021 года

Пункт 7 повестки дня

**Положение в области прав человека в Палестине
и на других оккупированных арабских территориях**

Положение в области прав человека на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, рассматриваемое с уделением особого внимания правовому статусу поселений

Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года*

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года, анализирует нынешнее положение в области прав человека на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, уделяя особое внимание правовому статусу поселений в соответствии с Римским статутом Международного уголовного суда.

К числу других аспектов, освещенных в докладе, относятся недавняя эскалация насилия в секторе Газа и на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, ситуация в Шейх-Джарре и принудительное перемещение, воздействие принудительного перемещения и сноса домов на детей, а также ответственность третьих государств.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы отразить самые последние события.



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года, в соответствии с резолюцией 1993/2 А Комиссии по правам человека и резолюцией 5/1 Совета.
2. Специальный докладчик хотел бы отметить, что ему еще не был предоставлен доступ на оккупированную палестинскую территорию и что его просьбы о встрече с Постоянным представителем Израиля при Организации Объединенных Наций не были удовлетворены. Специальный докладчик также отмечает, что доступ на оккупированную палестинскую территорию является одним из ключевых элементов, необходимых для всестороннего понимания сложившегося на местах положения в области прав человека. Он сожалеет, что у него не было возможности встретиться со многими правозащитными группами как вследствие отсутствия доступа на эту территорию, трудностей с осуществлением поездок, препятствий, возникших в связи с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), так и вследствие препятствий, с которыми сталкиваются многие лица, когда они обращаются к израильским властям за разрешением на выезд, особенно из Газы.
3. Настоящий доклад подготовлен главным образом на основе письменных материалов. Из-за пандемии COVID-19 Специальный докладчик не смог приехать в регион для проведения дальнейших консультаций.
4. В настоящем докладе в соответствии со своим мандатом Специальный докладчик уделяет основное внимание нарушениям прав человека и норм гуманитарного права, совершенным Израилем¹. Мандат Специального докладчика касается прежде всего обязанностей оккупирующей державы, хотя следует отметить, что нарушения прав человека любым государством или негосударственным субъектом достойны сожаления и лишь препятствуют перспективам достижения мира.
5. Специальный докладчик хотел бы выразить признательность за всестороннее сотрудничество в деле выполнения его мандата, оказанное ему правительством Государства Палестина. Он далее отмечает важнейшую работу организаций гражданского общества и правозащитников по созданию условий, в которых уважаются права человека и не совершаются безнаказанно и без свидетелей нарушения прав человека и международного гуманитарного права.

II. Текущее положение в области прав человека

6. Положение палестинцев в области прав человека на Западном берегу, в Восточном Иерусалиме и секторе Газа было отмечено значительным ухудшением к концу рассматриваемого периода в связи с эскалацией насилия в мае 2021 года. Хотя невозможно представить всеобъемлющий обзор всех проблем в области прав человека со времени представления им предыдущего доклада Совету по правам человека на его сорок четвертой сессии², Специальный докладчик хотел бы остановиться на нескольких вопросах, вызывающих озабоченность, включая недавнюю эскалацию насилия, ситуацию в Шейх-Джарре и принудительное перемещение, воздействие принудительного перемещения и сноса домов на детей, а также ответственность третьих государств.

A. Недавняя эскалация и ее воздействие на гражданское население

7. В течение двух недель в мае 2021 года положение в области прав человека на оккупированной палестинской территории значительно ухудшилось, и в секторе Газа

¹ Согласно мандату Специального докладчика, изложенному в резолюции 1993/2 А Комиссии по правам человека.

² A/HRC/44/60.

и на всем Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, наблюдался самый высокий за последние годы уровень насилия и жертв среди гражданского населения. Напряженность обострилась на фоне неминуемого принудительного выселения палестинских семей из их домов в районах Шейх-Джарра и Сильван Восточного Иерусалима. Параллельно с этим в последние дни Рамадана израильские силы безопасности еще больше ограничили доступ палестинских верующих в комплекс мечети Аль-Акса и их передвижение, применяя при этом чрезмерную силу в самой мечети, что еще больше усилило напряженность. 10 мая произошла эскалация военного конфликта между вооруженными группами в секторе Газа и Израилем. В то же время демонстрации палестинцев распространились из Восточного Иерусалима и Западного берега в различные районы Израиля, особенно затронув города со смешанным населением, что привело к насилию, развязанному в основном израильскими правыми экстремистскими группами против палестинцев³.

8. С 10 по 20 мая, после ракетного обстрела со стороны вооруженных группировок, Израиль, обладая огромным превосходством в огневой мощи, нанес интенсивные авиаудары по целям в секторе Газа с суши и моря, в результате которых погибли 256 палестинцев, включая 66 детей и 40 женщин. Тысячи других были ранены, и более 74 000 палестинцев были вынуждены покинуть свои дома⁴. На Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, по состоянию на 24 мая были убиты 28 палестинцев, в том числе пятеро детей. Десять израильских граждан и жителей были убиты в результате ракетного обстрела из сектора Газа, и во многих районах, согласно сообщениям, был нанесен ущерб гражданской инфраструктуре и домам. 21 мая было достигнуто соглашение о прекращении огня, однако напряженность на оккупированной палестинской территории и в Израиле остается высокой⁵.

9. Израильские атаки на сектор Газа привели к гибели и ранениям среди гражданского населения, а также к масштабным разрушениям и повреждению гражданских объектов. Среди них были правительственные здания, частные жилые и многоквартирные дома, офисы международных гуманитарных организаций, медицинские учреждения, офисы СМИ, а также дороги, связывающие гражданское население с основными службами, такими как больницы. Неизбирательные и непропорциональные нападения на гражданское население и гражданские объекты могут представлять собой военные преступления⁶.

10. Эта эскалация — четвертая по счету с 2008 года, и их будет еще больше, если не устранить коренные причины такого насилия. Последние события со всей очевидностью показали, что постоянная дискриминация палестинцев на Западном берегу и в Восточном Иерусалиме, угрозы принудительного перемещения, принудительное перемещение, снос домов, расширение поселений и насилие со стороны поселенцев, а также 14-летняя блокада сектора Газа и другие факторы способствовали и будут продолжать способствовать циклам насилия.

11. 27 мая Совет по правам человека принял резолюцию S-30/1 об обеспечении уважения международного гуманитарного права и международного права прав человека, в которой Совет просил Верховного комиссара представить Совету на его сорок восьмой сессии обновленную информацию о ходе осуществления этой резолюции и ежегодно представлять доклад Совету и Генеральной Ассамблее. Резолюция уполномочивает Совет по правам человека срочно учредить постоянную независимую международную комиссию по расследованию для расследования на оккупированной палестинской территории и в Израиле всех предполагаемых нарушений и ущемлений международного права прав человека до и после 13 апреля 2021 года, а также всех коренных причин периодически возникающей напряженности, нестабильности и затягивания конфликта. Специальный докладчик приветствует создание комиссии по расследованию.

³ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27095&LangID=E>.

⁴ См. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Protection of civilians report, 24–31 May".

⁵ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27116&LangID=E>.

⁶ Там же.

12. По оценкам правозащитных организаций, недавняя эскалация приведет к значительным долгосрочным последствиям для инфраструктуры сектора Газа, в частности для водоснабжения, санитарии и электроснабжения, которые и так уже находятся в плачевном состоянии. По оценкам Управления по координации гуманитарных вопросов, в результате эскалации 400 000 человек не имеют регулярного доступа к безопасной водопроводной воде, повреждено 58 учебных заведений, разрушено 1165 жилых и коммерческих объектов, частично повреждено 9 больниц и повреждено 19 клиник⁷. В результате продолжавшихся в течение 10 дней израильских бомбардировок были повреждены многочисленные элементы гражданской инфраструктуры, в том числе 18 насосов для откачки сточных вод и 18 734 метра канализационных сетей. Четыре центральные станции очистки сточных вод не функционировали во время нападений, так как персонал не мог добраться до своих рабочих мест⁸.

13. Меры по профилактике COVID-19, а также тестирование и вакцинация были в значительной степени сорваны в результате эскалации, и Управление по координации гуманитарных вопросов сообщило, что по состоянию на июнь 2021 года тестирование проводилось только для лиц с симптомами, обращающихся в больницы. Кроме того, согласно сообщениям, лицам, нуждающимся в срочной медицинской помощи за пределами сектора Газа, не разрешалось выезжать из сектора из-за закрытия контрольно-пропускных пунктов Эрез и Керем-Шалом в период с 11 мая по 3 июня, т. е. намного позже даты достижения соглашения о прекращении огня⁹. Неправительственные организации (НПО) неоднократно предупреждали, что эта политика крайне неразумна и подвергает опасности жизни людей¹⁰.

В. Сектор Газа

14. Навязанная Израилем сухопутная, морская и воздушная блокада сектора Газа длится уже 14 лет и продолжает удерживать на этой территории 2 миллиона человек, у которых нет ни надежды на будущее, ни возможности уехать. Ситуация в секторе Газа оставалась тяжелой даже до недавней эскалации насилия в результате блокады и воздействия COVID-19.

15. Вследствие резкого роста случаев заболевания COVID-19 в начале мая 2021 года Министерство здравоохранения Палестины объявило почти весь сектор Газа «красной зоной», отметив, что рост числа случаев заболевания оказывает влияние на все аспекты жизни в секторе Газа¹¹. После приостановки координации действий между правительством Государства Палестина и Израилем в мае 2020 года и введения новых критериев для предоставления разрешений на выезд, позволяющих оформлять такие разрешения только в случае срочных медицинских направлений, сократилось число палестинцев, которые смогли получить доступ к лечению по жизненно важным показаниям за пределами сектора Газа¹². Это привело к резкому сокращению числа выездов из сектора Газа: с приблизительно 21 032, зарегистрированных на контрольно-пропускном пункте Эрез в феврале 2020 года, до 5533 в марте 2020 года. В апреле и мае 2020 года было зарегистрировано, соответственно, только 222 и 213 выездов¹³.

16. Энергоснабжение в секторе Газа по-прежнему находится на опасно низком уровне, что сказывается на всех аспектах жизни, включая здравоохранение, водоснабжение, водоочистку и канализацию. В августе 2020 года Израиль закрыл на

⁷ См. URL: <http://www.ochaopt.org/content/gaza-strip-escalation-hostilities-3-june-2021>.

⁸ Al-Mezan Center for Human Rights, “In focus: the effects of Israel’s military offensive on Gaza’s wash facilities, 10–21 May 2021”.

⁹ См. URL: <https://gisha.org/en/israel-continues-to-ban-exit-of-goods-from-gaza-cancer-patients-exit-in-first-since-may-11/>.

¹⁰ См. URL: https://gisha.org/UserFiles/File/letters/Gisha_PHRI_HaMoked_Adalalah_letter_May_26_2021.pdf (только на иврите).

¹¹ Sharmila Devi, “COVID-19 surge threatens health in the Gaza Strip”, *The Lancet*, vol. 397, No. 10286 (May 2021).

¹² A/HRC/46/63, п. 43.

¹³ Gisha, “Gaza up close” (September 2020).

три недели контрольно-пропускные пункты на границе с сектором Газа и прекратил поставки топлива после запуска ХАМАС зажигательных воздушных шаров¹⁴. После возобновления с 1 сентября работы контрольно-пропускных пунктов электроснабжение было возобновлено в рамках восьмичасового режима работы¹⁵. В июне 2021 года израильские власти продлили запрет на поставки топлива в сектор Газа, тем самым усугубив продолжающийся кризис с поставками электроэнергии, несмотря на недавнее увеличение таких поставок компанией по распределению электроэнергии в секторе Газа. По состоянию на июнь 2021 года дефицит электроэнергии оценивается в 69 процентов от потребности, что приводит к тому, что электроснабжение обеспечивается только на 6–12 часов в день¹⁶. Приблизительно 902 600 жителей сектора Газа остались без электричества в течение 10 дней эскалации насилия.

17. Сотрудник гуманитарной организации сектора Газа Мохаммад эль-Халаби все еще содержится израильскими властями в заключении, пока, как сообщается, его адвокат представляет заключительные аргументы по его делу. Он был арестован в июне 2016 года по обвинению в незаконном переводе миллионов долларов, предназначенных для развития, вооруженным группировкам в секторе Газа. Он отрицает обвинения, а финансовый аудит, проведенный его работодателем, организацией «Уорлд вижн», не выявил никаких доказательств нецелевого использования средств. На сегодняшний день г-н эль-Халаби участвовал в более 150 судебных заседаний. Специальный докладчик выразил серьезную обеспокоенность в связи с тем, что г-ну эль-Халаби не обеспечено справедливое судебное разбирательство, учитывая тот факт, что сторона обвинения опиралась на секретные доказательства и изначально не предоставила ему доступ к адвокату¹⁷. Специальный докладчик повторяет свой призыв к Израилю обеспечить г-ну эль-Халаби справедливое судебное разбирательство или немедленно освободить его.

С. Показательные события в Шейх-Джарре и Сильване

18. Ситуация в Восточном Иерусалиме продолжает оставаться крайне напряженной, поскольку многим палестинским семьям угрожает неминуемое принудительное перемещение со стороны израильских властей. События в районе Шейх-Джарра, где восемь семей оказались под угрозой принудительного перемещения (четыре из них могут подвергнуться ему в самое ближайшее время), стали символом угрозы принудительного перемещения, с которой сталкиваются многие палестинские семьи в Восточном Иерусалиме; цель такого перемещения — добиться проживания в городе еврейского большинства и создания необратимой демографической ситуации¹⁸. Этот пример привлекает внимание к попыткам Израиля навсегда изменить палестинский характер Восточного Иерусалима и проложить путь для дальнейшей экспансии поселенцев, тем самым еще больше закрепив израильскую аннексию. Организации израильских поселенцев существенно активизировали процесс подачи заявок на выселение, в связи с чем значительно выросло количество исков, угрожающих палестинским семьям, и усилилось давление со стороны групп поселенцев, которые под защитой израильской полиции продолжают провоцировать палестинских жителей и нападать на них. Специальный докладчик подчеркивает, что исполнение приказов о выселении будет означать нарушение Израилем, оккупирующей державой, запрета на принудительное перемещение защищаемых групп населения в соответствии со статьей 49 Женевской конвенции о защите

¹⁴ Btselem, “Summer 2020: Gaza’s electricity crisis deepens again, with 4 hours of daily supply”, 20 October 2020.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Al-Mezan Center for Human Rights, “In focus: the effects of Israel’s military offensive on Gaza’s wash facilities, 10–21 May 2021”, p. 3.

¹⁷ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26496&LangID=E>.

¹⁸ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27067&LangID=E>.

гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция)¹⁹. Израиль не может применять свои собственные законы на территории, которая считается оккупированной в соответствии с международным правом.

19. В мае и июне 2021 года при поддержке активистов палестинские семьи, проживающие в Шейх-Джарре, мобилизовали свои усилия для предотвращения принудительного перемещения, в том числе посредством мирных демонстраций, сидячих забастовок и кампаний в социальных сетях²⁰. В ответ на демонстрации израильская полиция усилила свое присутствие в этом районе, установив многочисленные заграждения на дорогах, тем самым резко ограничив передвижение его жителей. Израильские силы безопасности также арестовали ряд активистов и журналистов, освещавших события в районе, и применили чрезмерную силу против участников демонстраций²¹. В других районах Восточного Иерусалима, таких как Батн-эль-Хава в Сильване, над жителями также нависла угроза принудительного перемещения. В общей сложности, по данным Управления по координации гуманитарных вопросов, более 970 человек, включая 424 ребенка, находятся под угрозой перемещения²². Последняя эскалация в мае 2021 года, одним из основных толчков к которой стали события в Шейх-Джарре, показывает, что статус районов Восточного Иерусалима и возможный исход текущих судебных процессов о выселении будут оказывать определяющее влияние на общую ситуацию на оккупированной палестинской территории и на эскалацию ситуации в будущем. 10 мая Верховный суд Израиля отложил вынесение решения о возможном принудительном перемещении четырех семей из Шейх-Джарры.

D. Нарушения прав преподавателей и студентов палестинских университетов

20. В последнее время участились аресты и усилились преследования студентов и преподавателей палестинских университетов. Бирзейтский университет в Рамаллахе особенно часто подвергается нападениям со стороны израильских сил безопасности: только в период с сентября 2019 года по январь 2020 года было зарегистрировано более 74 арестов студентов²³. 21 октября 2020 года в ходе серьезной эскалации напряженности израильские военные официально объявили студенческий союз в Бирзейтском университете «запрещенной террористической организацией», тем самым объявив вне закона его деятельность в кампусе и оправдав дальнейшие аресты студентов²⁴. По сообщениям, многие из арестованных подвергались физическим и психологическим пыткам²⁵. Специальный докладчик выражает серьезную озабоченность в связи с тем, что сотрудники и студенты палестинских университетов выбираются в качестве мишеней для нападения. Он подчеркивает, что эти жестокие аресты, производимые оккупирующей державой, Израилем, нарушают право студентов на свободу слова и свободу ассоциации, особенно в университетах, которые должны быть маяками таких свобод. Он также подчеркивает, что ответственность за обеспечение соблюдения права на образование лежит на оккупирующей державе.

¹⁹ См. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26648&LangID=E>.

²⁰ См. Yara Hawari, “Why Israel is so desperate to silence #SaveSheikhJarrah”, Aljazeera, 10 June 2021.

²¹ См. Aljazeera “Israeli police attack Palestinian protesters in Sheikh Jarrah”, 22 June 2021.

²² Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Palestinian family evicted from its home in East Jerusalem”, 10 December 2020.

²³ См. A/HRC/WGAD/2021/8.

²⁴ См. URL: <https://mesana.org/advocacy/committee-on-academic-freedom/2021/04/13/protesting-ongoing-policy-of-arrests-and-detention-of-students-in-palestinian-universities>.

²⁵ Ibid.

Е. Воздействие израильской политики на детей: снос домов и заключение под стражу

21. С начала 2021 года израильские власти снесли или захватили 387 палестинских домов, что привело к перемещению 309 детей во время глобальной пандемии²⁶. Снос домов серьезно ухудшает условия существования и психическое состояние детей и их семей. Согласно исследованию, проведенному организацией «Спасти детей», многие семьи потеряли доступ к таким услугам, как медико-санитарное обслуживание, водоснабжение и электроснабжение, в дополнение к потере продовольственной безопасности²⁷.

22. Больше всего пострадали дети, живущие в районах, находящихся под полным контролем израильских сил безопасности, поскольку там значительно увеличилось число случаев сноса домов и конфискации имущества. Последующее перемещение и переселение негативно сказываются на образовании детей, их отношениях с родителями и связях с общиной²⁸. Травматический опыт выселения также меняет их поведение в целом. Специальный докладчик крайне обеспокоен воздействием сноса домов на детей, которое может сказаться на последующих поколениях. Это также возрождает травму, которую уже пережили их родители, имеющие собственный опыт лишения собственности и перемещения. Специальный докладчик призывает немедленно прекратить все сносы домов, которые представляют собой серьезное нарушение международного гуманитарного права.

23. По данным палестинской НПО «Аддамеер», с января по май 2021 года израильские власти задержали 4809 палестинцев, 582 из которых — дети. Израильские силы безопасности ежегодно задерживают и преследуют в среднем 500–700 палестинских детей²⁹. Согласно военным приказам 1711 и 1726, палестинские дети могут содержаться в военных судах, где их предварительное задержание может быть продлено на срок до 10 дней до передачи в другие суды. Кроме того, согласно военному приказу 1651, детьми на оккупированных территориях считаются лица моложе 16 лет, что противоречит первой статье Конвенции о правах ребенка. С другой стороны, при разбирательствах в гражданских судах по делам несовершеннолетних с участием израильских детей, под детьми понимаются лица, не достигшие 18-летнего возраста. В противоположность этому, в тюрьмах и судах с палестинскими детьми обращаются как со взрослыми. Специальный докладчик встревожен количеством детей, находящихся в заключении, а также условиями их содержания под стражей и призывает Израиль немедленно прекратить эту практику, которая явно противоречит международному праву и должна использоваться только в качестве крайней меры.

Е. Меры со стороны третьих государств по обеспечению подотчетности

24. Третьи государства, которые имеют свой собственный круг обязанностей в отношении ситуации в Израиле и на оккупированной палестинской территории, до сих пор не смогли обеспечить соблюдение Израилем международного гуманитарного права. Хотя многие государства признали незаконность поселений в соответствии с международным правом и выступили с осуждением, лишь немногие из них предприняли сколько-нибудь существенные действия. Однако важным событием стало то, что 26 мая 2021 года парламент Ирландии принял резолюцию, осуждающую «фактическую аннексию» палестинских земель израильскими властями. Данная резолюция была принята парламентом после получения межпартийной поддержки.

²⁶ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Data on demolition and displacement in the West Bank”.

²⁷ См. Save the Children, “Hope under the rubble: the impact of Israel’s home demolition policy on Palestinian children and their families” (2021).

²⁸ Там же.

²⁹ См. URL: <http://www.addameer.org/statistics>.

Ирландия стала первой страной, занявшей такую позицию и признавшей, что Израиль де-факто уже аннексировал значительные территории Западного берега³⁰.

25. Опубликованная в феврале 2020 года база данных о деятельности коммерческих предприятий в поселениях, выпуск которой Специальный докладчик приветствовал в своем докладе Совету по правам человека в июле 2020 года, может рассматриваться в качестве еще одного шага на пути к обеспечению подотчетности³¹. Целью создания базы данных является, в частности, оказание помощи государствам в обеспечении соблюдения прав человека компаниями, зарегистрированными на их территории и/или находящимися под их юрисдикцией. Доклад, представленный Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Совету по правам человека на его сорок третьей сессии, стал важным шагом в направлении обеспечения подотчетности: были выявлены 112 предприятий, участвующих в коммерческой деятельности, связанной с поселениями³². Несмотря на то что в докладе четко признается, что Совет по правам человека санкционировал непрерывную работу над базой данных, Верховный комиссар по правам человека в своем выступлении на сорок шестой сессии Совета заявила следующее: «Любая дальнейшая работа в этой области может быть выполнена только в соответствии с бюджетным процессом Организации, применимым к финансированию мандатов Совета»³³. Учитывая временные рамки доклада (период с января 2018 года по август 2019 года) и тот факт, что в него вошла лишь небольшая часть предприятий, осуществляющих деятельность в поселениях, отсутствие непрерывности работы над базой данных может причинить катастрофический ущерб прогрессу, достигнутому государствами или компаниями в деле обеспечения соблюдения компаниями прав человека путем прекращения их деятельности в поселениях.

III. Правовой статус израильских поселений в соответствии с Римским статутом³⁴

26. В июле 1998 года делегаты из 120 государств проголосовали за согласованный текст Римского статута Международного уголовного суда. В соответствии с Римским статутом впервые был создан постоянный международный суд для судебного преследования предполагаемых преступников, виновных в совершении военных преступлений, преступлений против человечности и других серьезных международных преступлений. Он опирается на наследие Нюрнбергского и Токийского военных трибуналов, созданных после Второй мировой войны, а также трибуналов по военным преступлениям в Руанде, бывшей Югославии, Камбодже и Сьерра-Леоне, созданных в 1990-х и 2000-х годах. Международный уголовный суд был создан в июле 2002 года.

27. В своей преамбуле Римский статут провозглашает цель, преследуемую международным сообществом при создании Международного уголовного суда. Ссылаясь на универсальные ценности и Устав Организации Объединенных Наций, Статут признает, что наиболее серьезные международные преступления угрожают миру, безопасности и благополучию всего мира, что эти преступления не должны оставаться безнаказанными и что международное сотрудничество имеет существенно важное значение для борьбы с этими преступлениями. Конечная цель — создать

³⁰ См. Aljazeera, “Ireland condemns Israel’s ‘de facto annexation’ of Palestine”, 26 May 2021.

³¹ A/HRC/44/60, п. 14.

³² A/HRC/43/71.

³³ См. URL: <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26913&LangID=S>.

³⁴ Специальный докладчик чрезвычайно признателен за высококачественные материалы, предоставленные для подготовки настоящего доклада исследовательскими учреждениями Бразилии, Колумбии и Италии, правозащитниками из Израиля, Государства Палестина и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, а также Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ. Он также высоко оценивает исследования, проведенные на общественных началах студентами юридического факультета Западного университета, Онтарио. Эти материалы существенно дополнили настоящий доклад.

«прочные гарантии уважения к осуществлению международного правосудия и обеспечения его соблюдения». В своем выступлении перед делегатами в Риме по поводу принятия Статута Генеральный секретарь отметил, что это достижение опровергнет мрачное изречение Марка Туллия Цицерона 2000-летней давности: «Когда гремит оружие, законы молчат».

28. В списке военных преступлений, прямо названных в Римском статуте, фигурирует перемещение, прямо или косвенно, оккупирующей державой части ее собственного населения на оккупированную ею территорию³⁵. Его включение было сознательным, надлежащим и последовательным. Запрет на размещение поселенцев оккупирующей державой был впервые закреплен в международном праве в четвертой Женевской конвенции 1949 года. Впоследствии оно было квалифицировано как «серьезное нарушение» и «военное преступление» в Дополнительном протоколе 1977 года к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающемся защиты жертв международных вооруженных конфликтов.

29. Явление размещения поселенцев исторически связано с перемещением империей или экспансионистским государством части своих граждан или подданных на земли, которые оно приобрело в результате завоевания или оккупации. Иногда эти земли уже очищены от их обитателей, но чаще всего на них все еще проживает весь коренной народ или его часть. Цели государства-завоевателя при размещении своих поселенцев заключаются в упрочении политического и военного контроля, усилении экономического проникновения и, в конечном счете, укреплении своих юридических притязаний на постоянный суверенитет над покоренными землями. Переселенцами почти всегда являются граждане или подданные доминирующей державы, которые переселяются на добровольной основе и мотивированы государственными стимулами, улучшенными экономическими перспективами, особыми юридическими и политическими привилегиями на покоренных землях, а также в некоторых случаях националистической, религиозной или цивилизаторской миссией³⁶.

30. Обратной стороной размещения поселенцев является разрыв сложившихся связей коренного населения с его традиционными территориями и землями, осуществляемый средствами демографической инженерии. В любом коренном обществе община и территория связаны крепкими узами. Соответственно, осуществление права на самоопределение в значительной степени отменяется в случае разрыва этой связи в результате отчуждения территории, преднамеренного лишения статуса большинства или неспособности оккупированного и поработанного народа контролировать свою политическую судьбу. Действительно, разрыв этой связи является не только частым следствием размещения поселенцев, но и его неизменной целью. Нет необходимости говорить о том, что проекты по размещению поселенцев на протяжении всей истории неизменно осуществлялись независимо от желания коренного населения и почти всегда вопреки ему³⁷.

31. В важном докладе Организации Объединенных Наций о перемещении населения, опубликованном в 1993 году, было определено, что проекты по размещению поселенцев обычно приводят к многообразным и долгосрочным пагубным последствиям, в том числе к военному поработанию, страданиям коренного гражданского населения, деградации окружающей среды, разделению и неравенству социальных структур, закреплению правовой дискриминации, сегрегации на рынке труда, лишению политических прав, а также к циклам репрессий, сопротивления и нестабильности³⁸. Авторы доклада отмечают, что, как только размещение поселенцев набирает темпы, оккупирующая держава часто начинает утверждать, что «в силу гуманитарных причин она вынуждена оставаться на данной территории для защиты поселенцев. В сочетании с этим аргументом могут использоваться и другие идеологические притязания на “право” оккупирующей державы на конкретную

³⁵ Статья 8, пункт 2) b) viii).

³⁶ См. Claire Palley, “Population transfers” in *Broadening the Frontiers of Human Rights: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Donna Gomien, ed. (Oslo, Scandinavian University Press, 1993).

³⁷ E/CN.4/Sub.2/1994/18, п. 131.

³⁸ См. E/CN.4/Sub.2/1993/17 и Согг. 1.

территорию в силу надуманных соображений безопасности и гуманитарных причин или даже на основе прав, не имеющих под собой юридического основания, в частности “исторических прав”»³⁹.

32. Как объяснил Патрик Вулф, поселенческий колониализм, который включает в себя размещение поселенцев, представляет собой не отдельное событие, а устойчивый механизм. Это не просто исторический момент завоевания, а скорее разворачивающийся во времени процесс порабощения, закрепляемый с помощью политических, социальных, экономических, военных и правовых институтов завоевывающей или оккупирующей державы⁴⁰. Историческими примерами могут служить завоевание европейцами Северной и Южной Америки, заселение католической Ирландии шотландскими и английскими протестантами из Великобритании; французы в Алжире; голландцы и британцы в Южной Африке; британцы в Кении; и заселение прибалтийских республик русскими, осуществленное Советским Союзом.

33. В данном разделе доклада Специальный докладчик рассмотрит вопрос о том, можно ли квалифицировать израильские поселения на оккупированной палестинской территории как военное преступление в соответствии с Римским статутом. В связи с этим он сначала проанализирует место запрета на перемещение населения и размещение поселенцев в международном гуманитарном праве, праве прав человека и уголовном праве. Затем он рассмотрит историю и характер израильских поселений, а также роль правительства Израиля в создании и расширении поселений, после чего будет дана оценка их правовому статусу в соответствии с Римским статутом.

А. Международное право и размещение поселенцев

Четвертая Женевская конвенция 1949 года

34. До подписания четвертой Женевской конвенции Гаагским положением 1907 года были установлены многие законы и обычаи войны в том виде, в котором они существовали в начале XX века. В Положении не содержится прямого запрета на перемещение поселенцев из оккупирующей державы на оккупированную территорию. Однако Положение ограничивает действия оккупирующей державы до такой степени, что любые попытки демографического преобразования покоренной территории фактически запрещены. Статья 43 обязывает оккупирующую державу соблюдать законы, действующие на оккупированной территории. Статья 46 предусматривает требование об уважении частной собственности и запрет на ее конфискацию, а статья 55 гласит, что оккупирующая держава обладает правами управления и пользования — по сути, правами доверительного управляющего — по отношению к общественной собственности в период фактического контроля. Все эти положения подчеркивают присущий оккупации временный характер.

35. Целью четвертой Женевской конвенции является защита гражданского населения в условиях вооруженного конфликта. Среди многочисленных мер защиты статья 49 Конвенции содержит в шестом абзаце прямой запрет на размещение оккупирующей державой гражданских поселенцев из своего собственного населения на оккупированной территории: «Оккупирующая держава не сможет депортировать или перемещать часть своего собственного гражданского населения на оккупированную ею территорию».

36. Цель статьи 49 — сохранить демографическую и социальную структуру оккупированной территории и запретить попытки оккупирующей державы обращаться с этой территорией как с плодом завоевания⁴¹. В статье 147 Конвенции определяется серьезность данного запрета.

³⁹ Там же, п. 35.

⁴⁰ См. Patrick Wolfe, “Settler colonialism and the elimination of the native,” *Journal of Genocide Research*, vol. 8, No. 4 (2006).

⁴¹ На конференции Высоких Договаривающихся Сторон четвертой Женевской конвенции в декабре 2001 года Международный комитет Красного Креста выступил с заявлением, которое

37. Особенно важно подчеркнуть три принципа:

а) во-первых, прямо указано ограничение роли оккупирующей державы: «Оккупирующая держава не сможет...». Это означает, что оккупирующая держава и любые государственные или частные учреждения, находящиеся под ее контролем или руководством, не могут предпринимать никаких шагов с целью изменения состава населения территории, которую она оккупирует⁴². Соответственно, положение шестого абзаца статьи 49 Конвенции нарушается, когда оккупирующая держава, будь то посредством активной вербовки, вследствие умышленной пассивности или в результате благодушного небрежения, позволяет гражданским лицам из своего собственного населения переселяться на оккупированные земли с намерением изменить их демографический состав. Это представляет собой важное запрещение, поскольку проекты по размещению поселенцев на оккупированной территории редко бывают успешными без прямого участия государства или, по крайней мере, без его значительного попустительства;

б) во-вторых, запрет, предусмотренный в шестом абзаце статьи 49, распространяется на перемещение гражданских лиц из оккупирующей державы на оккупированные земли на добровольной основе и с их согласия и не ограничивается лишь вынужденным переселением («депортацией») оккупирующей державой части своего гражданского населения. Примечательно, что термин «принудительный» («forcible») не фигурирует в данном абзаце, что подразумевает его более широкое значение, чем запрет на «угон», предусмотренный в первом абзаце статьи 49 Конвенции. Также очевидно, что термины «депортировать» и «перемещать», употребляемые в шестом абзаце статьи 49, имеют разные значения, вытекающие из их употребления в других частях данной статьи⁴³. Международный Суд заявил, что статью 49 (шестой абзац) следует понимать широко, поскольку она «запрещает не только депортацию или принудительные перемещения населения, подобные тем, которые осуществлялись во время Второй мировой войны, но и любые перемещения, осуществляемые оккупирующей державой с целью организации или поощрения перемещения частей ее населения на оккупированную территорию»⁴⁴;

в) третий принцип заключается в том, что шестой абзац статьи 49 не допускает никаких исключений. Широкая формулировка запрета не сопровождается последующими ограничениями, как в случае первого абзаца статьи 49. Кроме того, в истории переговоров по Конвенции не было отмечено рекомендаций со стороны делегатов проявить осторожность или установить ограничения, при этом данное положение получило единогласное одобрение как в комитетах, так и на пленарном заседании⁴⁵. Оккупирующей державе разрешается направлять на территорию вооруженные силы и гражданских служащих для управления оккупацией, но категорически запрещается перемещать любую часть гражданского населения в качестве поселенцев.

38. Временный характер оккупации и полное сохранение национальных прав и территориальной целостности потерявшего свой суверенитет, но находящегося под защитой населения лежат в самой основе международного гуманитарного права. В 1958 году в своем комментарии к четвертой Женевской конвенции Жан Пикте заявил, что «оккупация территории в военное время является, по сути, временной ситуацией де-факто, которая не лишает оккупированную державу ни государственности, ни суверенитета»⁴⁶. Что касается аннексии, то за период

гласило (п. 3): «Будучи лишь временным управляющим оккупированной территории, оккупирующая держава не должна вмешиваться в ее исконные экономические и социальные структуры, организацию, правовую систему или демографический состав».

⁴² См. E/CN.4/Sub.2/1993/17, п. 15.

⁴³ Там же.

⁴⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, para. 120.

⁴⁵ См. *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, 6th ed. (Buffalo, New York, William S. Hein & Co., 2005).

⁴⁶ См. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=C4712FE71392AFE1C12563CD0042C34A>.

с 1967 года Совет Безопасности по крайней мере 11 раз подтвердил, что в соответствии со статьей 2 (4) Устава Организации Объединенных Наций приобретение территории путем войны или силой недопустимо⁴⁷. Ни завоевание, ни оккупация не дают права собственности⁴⁸. Оккупирующая держава должна управлять оккупированной территорией добросовестно в соответствии с нормами международного права и должна стремиться завершить оккупацию в кратчайшие разумные сроки⁴⁹. Сам смысл размещения поселенцев — создание демографических фактов на местах для закрепления постоянного присутствия, консолидация иностранного политического контроля и притязание на суверенитет — попирает фундаментальные принципы гуманитарного права.

Международное право прав человека

39. Логика и динамика размещения поселенцев, приводящего к разрыву связи между коренным народом и его территорией, заключается в отрицании права на самоопределение. Самоопределение является как правом *jus cogens* (основополагающим принципом международного права)⁵⁰, так и правом *erga omnes* (правом, принадлежащим всем)⁵¹. Это право было включено во вступительные статьи Устава Организации Объединенных Наций, Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах именно для того, чтобы подчеркнуть тот факт, что реализация всех других индивидуальных и коллективных прав человека зависит от возможности осуществления этого краеугольного права⁵². Исходя из этого кардинального принципа, международное сообщество запретило демографические манипуляции с территорией путем размещения поселенцев, поскольку это несовместимо с основными правами народа на сохранение своей ярко выраженной самобытности и свободное определение своей судьбы на собственной территории⁵³.

40. Помимо самоопределения, проекты по размещению поселенцев часто нарушают целый ряд индивидуальных и коллективных прав, защита которых обеспечивается международным правом прав человека и которые принадлежат коренному населению. Специальный докладчик Комиссии по правам человека по вопросу о связанных с правами человека аспектах перемещения населения, включая размещение поселенцев и создание поселений (а впоследствии судья Международного Суда) Аун Аль-Хасауна в своем докладе 1997 года пришел к следующему выводу: «Диапазон прав, нарушаемых перемещением населения и размещением поселенцев, ставит это явление в категорию массовых нарушений прав человека»⁵⁴.

41. Эти права, изложенные в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, включают свободу передвижения, право на работу, право на жилище, право владеть и пользоваться имуществом, неотъемлемое право на жизнь, право заниматься политической деятельностью, право на свободу и личную неприкосновенность, право на достаточный жизненный уровень, право на свободу от произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь и право на неприкосновенность жилища.

⁴⁷ В последний раз в резолюции 2334 (2016).

⁴⁸ См. Christian Tomuschat, "Prohibition of settlements", in *The 1949 Geneva Conventions: a Commentary*, Andrew Clapham, Paola Gaeta and Marco Sassoli, eds., (Oxford, Oxford University Press, 2015).

⁴⁹ A/72/556, пп. 32–38.

⁵⁰ См. James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility* (Cambridge, Cambridge University Press, 2002), pp. 246–7.

⁵¹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, para. 155.

⁵² В пункте 1 статьи 1 обоих пактов говорится: «Все народы имеют право на самоопределение».

⁵³ См. Eric Kolodner, "Population transfer: the effects of settler infusion policies on a host population's right to self-determination", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 27, No. 1 (1994).

⁵⁴ E/CN.4/Sub.2/1997/23, п. 16.

42. В целом, практика размещения граждан доминирующей державы на территории, являющейся родиной других людей, обычно нарушает право местных жителей на контроль своих природных ресурсов, право на собственную культуру, религиозную практику и духовное наследие, а также право на экономическое и социальное развитие⁵⁵. Режим особых юридических и политических прав, которыми могут пользоваться только поселенцы, создает колониальную или похожую на апартеид структуру управления, нарушая право коренного населения на равенство и право на свободу от расовой и этнической дискриминации и апартеида⁵⁶.

Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям 1949 года

43. Признание размещения поселенцев «серьезным нарушением» международного гуманитарного права было подтверждено в 1977 году принятием Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1949 года. В статье 85 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 года перечислены действия в период вооруженных конфликтов, которые считаются «серьезными нарушениями», в том числе, как указано в пункте 4 а) статьи 85, «перемещение оккупирующей державой части ее собственного гражданского населения на оккупируемую ею территорию или депортация или перемещение всего или части населения оккупированной территории в пределах этой территории или за ее пределы в нарушение статьи 49 Четвертой конвенции».

44. Важно отметить, что Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям 1949 года возвел нарушение запрета на размещение поселенцев в категорию «военного преступления». Пункт 5 статьи 85 гласит, что «серьезные нарушения этих документов рассматриваются как военные преступления». Согласно комментарию Международного комитета Красного Креста (МККК) к Протоколу 1987 года, повышение степени серьезности запрета обусловлено «возможными последствиями для населения соответствующей территории с гуманитарной точки зрения»⁵⁷.

Обычное международное гуманитарное право

45. Обычное международное право представляет собой «всеобщую практику, признанную в качестве правовой нормы»⁵⁸. Оно входит в число основных источников международного права. Общая практика становится частью международного обычного права, когда последовательные действия государств, предпринимаемые ими в течение определенного периода времени, признаются международным сообществом в качестве обязательных правил поведения⁵⁹. Кроме того, важнейшим фактором в формировании международного обычного права является убежденность государств (*opinio juris*) в том, что выполнение определенных действий стало юридическим обязательством. Как только всеобщая практика признается в качестве части обычного международного права, она становится обязательной даже для тех государств, которые не признают конкретную практику в качестве юридического обязательства.

46. В своем всеобъемлющем исследовании 2005 года по обычному международному гуманитарному праву МККК заявил в рамках правила 130, что запрет на перемещение населения и размещение поселенцев стал частью обычного международного права⁶⁰. В исследовании МККК отмечалось широкое распространение этого запрета в практике и законодательстве государств, военных уставах, резолюциях различных совещательных органов Организации Объединенных

⁵⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 1 и 27, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 1.

⁵⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 2 и 26.

⁵⁷ URL: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=C4712FE71392AFE1C12563CD0042C34A>.

⁵⁸ Пункт 1 b) статьи 38 Статута Международного Суда.

⁵⁹ См. Gerhard von Glahn and James L. Taulbee, *Law Among Nations. An Introduction to Public International Law*, 11th ed. (Abingdon, Oxfordshire, Routledge, 2017), chap. 3.

⁶⁰ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, eds., *Customary International Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), chap. 38.

Наций, в результате всеобщей ратификации и в заявлениях международных организаций.

В. Римский статут и размещение поселенцев

47. Статья 8 Римского статута наделяет Международный уголовный суд юрисдикцией в отношении обширного списка кодифицированных военных преступлений, «в частности, когда они совершены в рамках плана или политики или при крупномасштабном совершении таких преступлений» во время международного вооруженного конфликта. Этот список включает все серьезные нарушения, прямо запрещенные четвертой Женевской конвенцией и Дополнительным протоколом I к Женевским конвенциям 1949 года. В соответствии с пунктом 2 b) viii) статьи 8 Римского статута к запрещенным военным преступлениям относится «перемещение, прямо или косвенно, оккупирующей державой части ее собственного гражданского населения на оккупируемую ею территорию, или депортация или перемещение населения оккупируемой территории или отдельных частей его в пределах или за пределы этой территории».

48. Формулировка пункта 2 b) viii) статьи 8 очень похожа на формулировку, содержащуюся в шестом абзаце статьи 49 четвертой Женевской конвенции, с одним примечательным дополнением. В пункте 2 b) viii) статьи 8 добавлен термин «прямо или косвенно», который призван уточнить явную сферу применения данного положения, распространив ее на любую активную или пассивную поддержку оккупирующей державой проектов по размещению поселенцев, например меры по защите поселений и предоставлению экономических стимулов, субсидий, налоговых льгот и разрешений дискриминационного характера⁶¹. Специалисты в области права считают, что добавление термина «прямо или косвенно» в пункт 2 b) viii) статьи 8 подтверждает и без того обширную сферу применения предшествующих женевских правовых документов, не внося в нее никаких существенных изменений⁶². Израиль проголосовал против Статута 1998 года именно из-за включения в него пункта 2 b) viii) статьи 8.

49. После принятия Римского статута Ассамблея государств-участников поручила подготовительной комиссии разработать руководство по толкованию преступлений, перечисленных в Статуте. Цель руководства — помочь Международному уголовному суду в толковании и применении статей 6 (геноцид), 7 (преступления против человечности) и 8 (военные преступления) путем определения объективных и субъективных элементов, необходимых для квалификации этих преступлений. Окончательный текст с характеристикой элементов преступления был впоследствии принят в 2000 году, и согласованная формулировка пункта 2 b) viii) статьи 8 предусматривает три элемента преступления в связи с размещением поселенцев, которые должны иметься в наличии для установления факта нарушения:

«1. Исполнитель:

а) переместил, прямо или косвенно, часть своего собственного населения на оккупируемую им территорию; или

б) депортировал или переместил население оккупируемой территории или отдельные части его в пределах или за пределы этой территории.

2. Деяние имело место в контексте международного вооруженного конфликта и было связано с ним.

⁶¹ См. Ghislain Poissonnier and Eric David, “Israeli settlements in the West Bank, a war crime?”, *La Revue des Droits de l'Homme*, No. 17 (2020).

⁶² См. Michael G. Kearney, “On the situation in Palestine and the war crime of transfer of civilians into occupied territory”, *Criminal Law Forum*, vol. 28, No. 1 (March 2017).

3. Исполнитель признавал фактические обстоятельства, свидетельствующие о наличии вооруженного конфликта»⁶³.

50. Ассамблея государств-участников согласилась оставить толкование термина «перемещение» на усмотрение будущего суда, который должен принять решение согласно соответствующим положениям международного гуманитарного права. Это не должно быть сложной задачей. Римский статут с его четкими формулировками, а также обширный свод предшествующих ему правовых инструментов, внесших вклад в развитие международного гуманитарного права XX века, предполагают свободное и целенаправленное прочтение. Такое прочтение запретило бы проекты по размещению поселенцев как на добровольной, так и недобровольной основе. Оно также запретило бы пассивную и активную поддержку правительством оккупирующей державы проектов по размещению поселенцев, требуя при этом в качестве порога некоторую критическую, хотя и не обязательно большую, массу гражданских поселенцев из оккупирующей державы.

51. Целенаправленное применение Римского статута означает распространение индивидуальной уголовной ответственности на представителей высших уровней правительства, администрации и военного командования оккупирующей державы, кто сознательно подстрекал, планировал, руководил, содействовал, одобрял, участвовал или осуществлял проект поселения. Ответственность также распространяется на тех, кто умышленно или по небрежности не предпринял действий в рамках своих должностных полномочий в целях предотвращения реализации проекта⁶⁴.

С. Израиль, оккупация и поселения

52. Создание и расширение израильских поселений на оккупированной палестинской территории являются крупнейшим и самым амбициозным национальным проектом государства с момента его основания в 1948 году⁶⁵. Начиная с самых первых израильских поселений, которые были построены в течение нескольких месяцев после июньской войны 1967 года, весь государственный аппарат — политический, военный, судебный и административный — обеспечивал руководство, финансирование, планирование, дипломатическое прикрытие, юридическое обоснование, меры безопасности и инфраструктуру, необходимые для непрерывного наращивания масштабов этого проекта⁶⁶.

53. В статье, опубликованной в журнале «Нью-Йорк ревью оф букс», Натан Тралл кратко описал незаменимую роль правительства Израиля в поддержке поселений:

«...весь план поселений на Западном берегу тщательно разрабатывается израильским правительством. Поселения утверждаются комитетом министров исполнительной ветви власти. Подкомитет законодательной ветви власти

⁶³ PCNICC/2000/1/Add.2, стр. 33.

⁶⁴ Статья 25 (пункт 3) Римского статута устанавливает широкие обстоятельства, при которых лицо несет уголовную ответственность за преступление. Они включают: а) фактическое совершение преступления, б) отдачу приказа, подстрекательство или побуждение к совершению преступления, в) облегчение, пособничество, подстрекательство или иное содействие совершению преступления и d) иное умышленное способствование совершению преступления. Статья 28 устанавливает широкий диапазон ответственности для высшего командования. Статья 33 ограничивает, но не исключает полностью возможность защиты для подчиненного на основании того, что он или она выполняли приказы, отданные начальником.

⁶⁵ См. Mordecai Klein, Haaretz (15 June 2019). «Израильский проект территориальной экспансии и контроля над палестинским населением — это самый крупный государственный/ национальный проект, который когда-либо осуществляла эта страна... В этот проект вложено практически все государство. Речь идет не только об идеологических вложениях и перемещении поселенцев на палестинские территории. Речь также идет о рабочих местах для сотен тысяч или миллионов израильтян и о прибыли от экспорта технологических ноу-хау и средств безопасности, помогающих Израилю поддерживать контроль над палестинским населением и территориями».

⁶⁶ См. Idith Zertal and Akiva Eldar, *Lords of the Land: The War Over Israel's Settlements in the Occupied Territories* (Nation Books, 2007).

занимается вопросами их подключения к водопроводной, электрической, канализационной, коммуникационной и дорожной инфраструктуре Израиля. Законодательный орган принимает определенные законопроекты, касающиеся исключительно Западного берега. Государственный контролер осуществляет надзор за государственной политикой на Западном берегу, включая все ее аспекты — от загрязнения сточных вод до безопасности дорожного движения. Генеральный прокурор следит за выполнением руководящих положений, предписывающих кнессету давать пояснения в отношении того, как каждый новый законопроект, проходящий через законодательный орган, будет применяться к поселениям. Высокий суд, осуществляющий судебный контроль над всеми государственными органами и должностными лицами и являющийся судом последней инстанции для каждого израильтянина и палестинца, будь то гражданин или субъект, находящийся под оккупацией, выносит решения, которые закрепляют сегрегационную правовую систему на Западном берегу, где на одной и той же территории существуют один свод законов и прав для израильских поселенцев и другой, более низкого уровня свод — для палестинцев. Министерство юстиции контролирует местные суды на Западном берегу, которые применяют израильские законы к поселенцам, но не к палестинцам. Пенитенциарная служба Израиля охватывает всю территорию: в ее тюрьмах в пределах “зеленой черты” содержатся как палестинцы, так и израильские поселенцы»⁶⁷.

54. Чтобы стимулировать израильских евреев и евреев диаспоры жить в своих поселениях на оккупированной территории, правительство Израиля активно предлагает ряд финансовых льгот, включая выгодные гранты и субсидии для частных лиц и благоприятные налоговые условия для поселений. К ним относятся субсидирование жилищных льгот и премиальных ставок по ипотеке, венчурные льготы на развитие сельского хозяйства, льготы на образование и социальное обеспечение, а также присвоение статуса приоритетной национальной территории. Правительство также предлагает привлекательные стимулы для бизнеса в промышленных зонах в поселениях, такие как льготная плата за землю, субсидии на трудоустройство и снижение корпоративных налогов⁶⁸. Помимо этого, поселения рассматриваются как неотъемлемая часть муниципальной и региональной системы управления Израиля, с бюджетным финансированием образования, коммунальных услуг, инфраструктуры, жилья, водоснабжения, транспорта и других услуг.

55. Пространственное расположение израильских поселений сильно нарушает непрерывность палестинской территории в Восточном Иерусалиме и на Западном берегу. В Восточном Иерусалиме 12 еврейских поселений расположены в основном по северному, восточному и южному периметру города, разрывая связь территории Палестины с Западным берегом. На Западном берегу поселения сосредоточены в двух основных группах. К югу от Иерусалима находится группа поселений Гуш-Эцион, простирающаяся от Вифлеема до Хеврона. Северная группа поселений простирается от района Рамаллаха до Наблуса. Существуют также небольшие поселенческие группы к востоку от Иерусалима и в долине реки Иордан. В целях обеспечения эффективного транспортного сообщения между поселениями и с израильскими городскими районами, а также привлечения новых поселенцев и расширения поселений, правительство Израиля вложило значительные средства в строительство плотной сети автомобильных дорог через Западный берег и Восточный Иерусалим, которая построена на конфискованных палестинских землях и обслуживает только поселенцев⁶⁹.

56. Помимо 150 официально признанных поселений в Восточном Иерусалиме и на Западном берегу, существует еще 150 так называемых передовых поселений, которые построены без официального разрешения государства и которые Израиль официально

⁶⁷ Nathan Thrall, “A day in the life of Abed Salama”, *New York Review of Books* (19 March 2021).

⁶⁸ См. B’tselem, “This is ours – and this, too: Israel’s settlement policy in the West Bank” (March 2021), URL: http://www.btselem.org/publications/202103_this_is_ours_and_this_too.

⁶⁹ См. Israeli Centre for Public Affairs and Breaking the Silence, “Highway to annexation. Israeli road and transportation infrastructure development in the West Bank” (December 2020).

не признает⁷⁰. Тем не менее он задним числом санкционировал строительство десятков передовых поселений и оказывает активную поддержку всем остальным таким поселениям. В докладе Сассона 2005 года, подготовленном по поручению правительства, было установлено, что государственные органы Израиля на протяжении десятилетий негласно перечисляли значительные государственные средства этим передовым поселениям на цели строительства жилья и дорог, образования, обеспечения коммунальных услуг и безопасности. Хотя автор доклада назвал это «наглым нарушением законов» и рекомендовал возбудить уголовные дела в отношении государственных должностных лиц, никаких обвинений так и не было выдвинуто, и практически все передовые поселения и сегодня процветают⁷¹.

57. Помимо широкой поддержки поселений со стороны правительства Израиля, важную роль в поддержке размещения поселенцев также играют несколько крупных международных частных организаций. Отдел поселений Всемирной сионистской организации, который в значительной степени финансируется правительством, действует в качестве правительственного агента при выделении земли еврейским поселенцам на Западном берегу, в том числе передовым поселениям⁷². Еврейский национальный фонд активно стремится приобретать палестинские земли на Западном берегу и поддерживает развитие инфраструктуры, туризма и дорог в израильских поселениях⁷³.

58. В то время как израильские поселения процветают и обеспечивают привлекательный уровень жизни для поселенцев, они создали гуманитарную пустыню для палестинцев, охватывающую все аспекты их жизни в условиях оккупации⁷⁴. Широко распространены и носят острый характер нарушения прав человека палестинцев, связанные с израильскими поселениями⁷⁵, и насилие со стороны поселенцев создает обстановку принуждения⁷⁶. В стране действует подобная апартеиду двухуровневая правовая система, предоставляющая израильским поселенцам полные права гражданства, в то время как палестинцы находятся под военным управлением⁷⁷. Доступ к природным ресурсам оккупированной территории, особенно к воде, непропорциональным образом обеспечивается поселениям⁷⁸, а фрагментация территории, оставленной палестинцам, привела к крайней зависимости и удушению их экономики, растущему обнищанию, ежедневным поборам и унижениям, а также к потере надежды на изменение судьбы к лучшему в обозримом будущем⁷⁹.

59. Сразу после войны 1967 года в политическом руководстве Израиля начались напряженные дебаты о будущем оккупированных им палестинских территорий. Появились два разных, но пересекающихся плана. В плане Алона (названном по имени министра труда Израиля Игаля Алона) предлагалось заселить и в конечном итоге аннексировать определенные секторы Западного берега и Газы, а густонаселенные палестинские города и поселки отдать в будущем под совместное израильско-иорданское управление. В более амбициозном, но более двусмысленном плане Даяна (названном в честь Моше Даяна, министра обороны Израиля) предлагалось сохранить на неопределенный срок де-факто израильский контроль над всеми палестинскими

⁷⁰ См. B'tselem, "This is ours – and this, too: Israel's settlement policy in the West Bank".

⁷¹ Daniel Kurtzer, "Sleight of hand: Israel, settlements and unauthorized outposts" (October 2016), URL: http://www.mei.edu/sites/default/files/publications/PF24_Kurtzer_Israelisettlements_web_0.pdf.

⁷² См. Yotam Berger, "World Zionist Organization Settlement Division finances illegal West Bank outposts", Haaretz, 7 December 2018.

⁷³ См. Peace Now, "KKL-JNF and its role in settlement expansion" (April 2020).

⁷⁴ См. A/HRC/22/63.

⁷⁵ См. A/HRC/40/42.

⁷⁶ См. Yesh Din, "Settler crime and violence inside Palestinian communities, 2017–2020" (May 2021).

⁷⁷ См. Association for Civil Rights in Israel, *One Rule, Two Legal Systems: Israel's Regime of Laws in the West Bank* (October 2014).

⁷⁸ См. A/HRC/40/73.

⁷⁹ См. TD/B/67/5.

территориями, а объявление постоянного статуса де-юре предлагалось отложить до удобного момента в будущем⁸⁰.

60. Общим в этих аргументах было желание Израиля навсегда сохранить за собой значительную часть палестинских территорий, используя интенсивное размещение там еврейского гражданского населения в качестве основного метода реализации своих притязаний на суверенитет над этими территориями. В 1969 году Алон заявил: «Со стратегической точки зрения мы создаем здесь Большой Эрец-Исраэль, а с демографической точки зрения основываем еврейское государство»⁸¹. Оба плана признавали ограничения, связанные с мнением международного сообщества, и стремились незаметно создать факты на местах. Ни в одном из планов не было намерения предоставить израильское гражданство или хотя бы толику гражданских и политических прав новым субъектам — жителям Палестины. Авторы обоих планов проигнорировали прямое заключение юрисконсульта Министерства иностранных дел Израиля в 1967 году о том, что гражданские поселения на оккупированных территориях будут противоречить четвертой Женевской конвенции⁸². В чем планы расходились, так это, прежде всего, в прагматизме: стоила ли политическая и демографическая цена поглощения 1 миллиона палестинцев, не желающих для себя такого положения, приобретения всех новых завоеванных территорий. С тех пор эти два плана, в которые постоянно вносятся изменения по мере реализации планов оккупации и в ответ на возникающие в связи с этим проблемы, доминируют в ведущихся в Израиле политических дебатах о палестинских территориях и проекте израильских поселений⁸³.

61. В 1978 году Матитьяху Дроблес, высокопоставленный сотрудник Отдела поселений Всемирной сионистской организации, вновь сформулировал стратегию развития израильских поселений, впервые предложенную Алоном и Даяном, а именно: необходимо построить большее число еврейских поселений на Западном берегу, чтобы предотвратить возможность создания палестинского государства и обеспечить постоянное присутствие Израиля:

«Минимизировать опасность создания еще одного арабского государства на этой территории. Поскольку меньшинство будет отрезано еврейскими поселениями, ему будет трудно обеспечить территориальную непрерывность и политическое единство. Не должно быть даже и тени сомнения в нашем намерении навсегда сохранить за собой территории Иудеи и Самарии [Западный берег] ... Лучший и наиболее эффективный способ устранить тень сомнения в нашем намерении навсегда удержать Иудею и Самарию — ускорить темпы создания поселений на этих территориях»⁸⁴.

62. Эта стратегия оказалась чрезвычайно успешной. Для подтверждения достаточно трех примеров. Во-первых, достижения стратегии в сфере демографии. В конце 2019 года в оккупированном Восточном Иерусалиме и на Западном берегу насчитывалось около 300 поселений и 665 000 еврейских поселенцев. Прирост населения поселенцев на Западном берегу в 2019 году составил 3,2 процента, что значительно превышает общий показатель роста численности граждан и постоянных жителей Израиля в 1,9 процента⁸⁵. В 1980 году, через два года после первого объявления плана Дроблеса, когда Совет Безопасности в резолюции 476 (1980) заявил о том, что существует «настоятель[ая] необходимость положить конец длительной оккупации», что поселения являются «грубым нарушением Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны», что Израиль не выполняет

⁸⁰ См. Geoffrey Aronson, *Israel, Palestinians and the Intifada* (London, New York, Washington, Kegan Paul International, 1990).

⁸¹ См. Robert I. Friedman, *Zealots for Zion. Inside Israel's West Bank Settlement Movement* (New York, Random House, 1992).

⁸² См. Gershom Gorenberg, *The Accidental Empire: Israel and the Birth of the Settlements, 1967–1977* (New York, Henry Holt and Co., 2006).

⁸³ Shaul Arieli and others, “Historical political and economic impact of Jewish settlements in the occupied territories” (Israeli European Policy Network, June 2009).

⁸⁴ См. Nathan Thrall, “A day in the life of Abed Salama”, со ссылкой на план Дроблеса.

⁸⁵ См. B'tselem, “This is ours – and this, too: Israel's settlement policy in the West Bank”.

предыдущие резолюции Организации Объединенных Наций и что в случае невыполнения Израилем данной резолюции Совет Безопасности применит в отношении него меры ответственности, на Западном берегу насчитывалось 12 500 поселенцев. В 2019 году численность поселенцев составила 441 600, что в 35 раз больше.

63. Во-вторых, достижения стратегии в сфере политики. В статье для «Файнэншл таймс» в июне 2021 года бывший Генеральный секретарь Пан Ги Мун заявил: «Израиль проводит политику постепенной фактической аннексии ... до такой степени, что практически исчезла перспектива урегулирования на основе принципа сосуществования двух государств». Кроме того, Мордекай Кляйн, израильский политолог, заметил: «Поселения не только создают фактическую аннексию территории, но также представляют собой форму контроля над палестинцами»⁸⁶. В целях обеспечения максимальной безопасности земельной базы для поселений и максимальной свободы передвижения для поселенцев, правительство Израиля изолировало 2,7 миллиона палестинцев на фрагментированном «архипелаге» на Западном берегу, состоящем из 165 разрозненных участков земли (зоны А и В), окруженных территорией под полным контролем Израиля (зона С) и взятых в кольцо сотнями дорожных заграждений, стен, контрольно-пропускных пунктов и запретных зон⁸⁷. Западный берег и Восточный Иерусалим все больше отделяются друг от друга в результате интенсивного строительства поселений, и оба района оторваны от сектора Газа жесткими ограничениями на поездки.

64. В-третьих, достижения стратегии в сфере дипломатии. Никто из высокопоставленных дипломатов, занимающихся проблемами отношений между Израилем и Палестиной, в последние десятилетия не предпринимал серьезных усилий для того, чтобы потребовать от Израиля соблюдения норм международного права и выполнения резолюций Организации Объединенных Наций путем полного демонтажа его поселений. Аарон Дэвид Миллер, высокопоставленный американский специалист по внешней политике, написал в журнале «Ньюсуик» в январе 2009 года: «За 25 лет работы над этим вопросом для шести государственных секретарей я не могу вспомнить ни одной встречи, на которой мы серьезно обсуждали бы с премьер-министром Израиля ущерб, который поселенческая деятельность, включая конфискацию земли, строительство объездных дорог и снос жилья, наносит миротворческому процессу». Действительно, все международные инициативы по мирному процессу за последние три десятилетия, начиная с переговоров в Мадриде и Осло в 1991 году, учитывали факты существования на местах израильских поселений. Опираясь на реальную политику (*realpolitik*), а не на международное право, все предложения по мирному урегулированию, представленные американскими президентами, начиная с Билла Клинтона в 2000 году, предполагали, что Израиль сохранит большинство, если не все группы поселений в рамках любого окончательного варианта мирного соглашения.

D. Израильские поселения в международном праве

65. Незаконность израильских поселений является одним из наиболее урегулированных вопросов в современном международном праве. В международном сообществе налицо практически всеобщий консенсус по поводу того, что поселения нарушают запрет на размещение поселенцев согласно четвертой Женевской конвенции. Незаконность поселений была подтверждена Международным Судом в его консультативном заключении о правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории, Генеральной Ассамблеей, Верховным комиссаром по правам человека и Советом по правам человека в резолюциях и докладах, Европейским союзом, организацией «Международная амнистия», МККК,

⁸⁶ Mordecai Klein, Haaretz.

⁸⁷ См. B'tselem, "This is ours – and this, too: Israel's settlement policy in the West Bank". См. также Badil Resource Centre for Palestinian Residency and Refugee Rights, *Israeli Annexation: the Case of Etzion Colonial Bloc* (July 2019).

Высокими договаривающимися сторонами четвертой Женевской конвенции, Международной комиссией юристов, организацией «Хьюман райтс уотч», правозащитными организациями «Аль-Хак» и «Бецелем».

66. В декабре 2016 года Совет Безопасности, основываясь на ряде предыдущих резолюций, подтверждающих незаконность израильских поселений и перемещения населения, вновь подтвердил в резолюции 2334 (2016), что создание Израилем поселений на палестинской территории, оккупированной с 1967 года, включая Восточный Иерусалим, не имеет юридической силы и является вопиющим нарушением международного права и одним из главных препятствий на пути к достижению урегулирования в соответствии с принципом сосуществования двух государств и установлению справедливого, прочного и всеобъемлющего мира.

67. Однако, несмотря на то что израильские поселения запрещены авторитетным и четко сформулированным сводом норм международного права, международное сообщество демонстрирует поразительное нежелание добиваться соблюдения данных норм. В резолюции 2334 (2016) Совет Безопасности повторил свои предыдущие требования о том, чтобы Израиль немедленно и полностью прекратил всю поселенческую деятельность. С начала 2017 года Специальный координатор по ближневосточному мирному процессу 18 раз (ежеквартально) докладывал Совету о том, что Израиль не предпринял никаких шагов для выполнения своих обязательств по данной резолюции⁸⁸.

Е. Нарушают ли израильские поселения Римский статут?

68. В соответствии с Римским статутом наличие трех элементов позволяет квалифицировать перемещение гражданского населения на оккупированной территории (см. пункт 49 выше) как военное преступление. Первые два элемента являются объективными элементами преступления:

- а) перемещение исполнителем части своего собственного населения на оккупированную территорию;
- б) деяние имело место в контексте международного вооруженного конфликта.

69. В случае с израильскими поселениями имеются оба объективных элемента. Израиль захватил Западный берег, включая Восточный Иерусалим, и сектор Газа в июне 1967 года в ходе международного вооруженного конфликта. Практически все международное сообщество признает, что израильский контроль над палестинской территорией является оккупацией, к которой по-прежнему применимы все нормы международного гуманитарного права и международного права прав человека⁸⁹.

70. Кроме того, исторические и современные доказательства со всей очевидностью свидетельствуют о том, что высшие политические, военные и административные должностные лица правительства Израиля, а также важные международные частные организации активно разрабатывали и внедряли практику переселения сотен тысяч израильских граждан на оккупированную палестинскую территорию путем создания условий для широкомасштабного строительства жилья, коммерческих объектов и инфраструктуры, предоставления льготного государственного финансирования и обеспечения военной безопасности с целью установления необратимого демографического присутствия⁹⁰.

⁸⁸ Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Security Council briefing on the situation in the Middle East, reporting on Security Council resolution 2334 (24 June 2021).

⁸⁹ См., например, резолюцию 2334 (2016) Совета Безопасности и *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, paras. 101 and 111–114.

⁹⁰ См. Ghislain Poissonnier and Eric David, “Israeli settlements in the West Bank, a war crime?”, paras. 72–102.

71. Третьим элементом преступления является субъективный элемент, заключающийся в том, что исполнитель сознавал фактические обстоятельства преступления, связанного с перемещением населения, свидетельствовавшие о наличии вооруженного конфликта. Другими словами, у исполнителя есть умысел, и он сознает, что совершает преступление⁹¹.

72. В данном случае налицо наличие субъективного элемента. Политическое, военное и административное руководство Израиля прямо и сознательно поддерживает проводимую на протяжении десятилетий государственную политику, направленную на поощрение и содействие росту поселений. На протяжении всех этих десятилетий руководство страны в полной мере осознавало четкие указания международного сообщества в отношении того, что такая деятельность нарушает основополагающие запреты, установленные международным правом.

73. Специальный докладчик приходит к выводу, что политика размещения поселенцев соответствует определению «военного преступления» согласно международному гуманитарному праву и Римскому статуту. Специальный докладчик также поддерживает мнение о том, что израильские поселения представляют собой длящееся преступление и поэтому подпадают под временную юрисдикцию Международного уголовного суда⁹².

IV. Выводы и рекомендации

74. В заключение следует отметить, что израильские поселения являются движущей силой этой бесконечной оккупации и их создание представляет собой военное преступление. Оккупирующая держава, которая инициирует создание гражданских поселений и расширяет их в нарушение международного права и Римского статута, не может серьезно стремиться к миру. В равной степени международное сообщество, которое не налагает меры ответственности на неповинующуюся оккупирующую державу вопреки международному праву, не может серьезно относиться к своим собственным нормам.

75. Специальный докладчик рекомендует правительству Израиля полностью выполнить свои обязательства по международному праву и полностью демонтировать свои гражданские поселения на оккупированной палестинской территории.

76. Специальный докладчик рекомендует международному сообществу:

- a) оказать полную поддержку работе Канцелярии Прокурора Международного уголовного суда по расследованию утверждений о том, что израильские поселения нарушают Римский статут;
- b) повторить свое давнее требование к Израилю полностью демонтировать поселения в соответствии с международным правом;
- c) разработать всеобъемлющий перечень мер ответственности, которые должны быть применены к Израилю в случае продолжения игнорирования им указаний международного сообщества в отношении его поселений;
- d) обеспечить полную подотчетность израильских политических, административных и военных должностных лиц, ответственных за грубые нарушения международного права на оккупированной палестинской территории;
- e) призвать все государства — члены Организации Объединенных Наций выполнить требование Совета Безопасности, содержащееся в

⁹¹ См. Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre, “Litigating settlements. The impact of Palestine’s accession to the Rome Statute on the settlement enterprise” (December 2015).

⁹² См. Uzey Aysev, “Continuing or settled? Prosecution of Israeli settlements under article 8 (2) (b) (viii) of the Rome Statute”, *Palestine Yearbook of International Law*, vol. 20, No. 1 (2019).

резолюции 465 (1980), не оказывать Израилю никакой помощи, которая может быть использована непосредственно в связи с поселениями на оккупированных территориях.

77. Специальный докладчик рекомендует Верховному комиссару по правам человека регулярно обновлять базу данных предприятий, участвующих в деятельности в поселениях, в соответствии с резолюцией 31/36 Совета по правам человека.
