

**Международная конвенция
о ликвидации всех форм
расовой дискриминации**

Distr.: General
15 June 2021
Russian
Original: English

Комитет по ликвидации расовой дискриминации**Межгосударственное сообщение, представленное
Государством Палестина против Израиля:
предварительные процедурные вопросы и передача
в Комитет* ****

<i>Заявитель:</i>	Государство Палестина
<i>Ответчик:</i>	Израиль
<i>Дата сообщения:</i>	23 апреля 2018 года (первоначальное представление)
<i>Дата принятия решения (юрисдикция):</i>	12 декабря 2019 года (см. CERD/C/100/5)
<i>Тема сообщения:</i>	передача межгосударственного сообщения заинтересованным государствам; передача вопроса в Комитет; вопрос о договорных отношениях между участниками
<i>Процедурный вопрос:</i>	юрисдикция Комитета
<i>Вопрос существования:</i>	дискриминация по признаку национального или этнического происхождения
<i>Статьи Конвенции:</i>	11 (пункты 1 и 2)

1. Настоящий документ подготовлен в соответствии со статьей 11 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.
2. Государство Палестина (заявитель) присоединилось к Конвенции 2 апреля 2014 года. Израиль (ответчик) ратифицировал Конвенцию 3 января 1979 года. Заявитель утверждает, что ответчик нарушил статьи 2, 3 и 5 Конвенции в отношении палестинских граждан, проживающих на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим.
3. Настоящий документ следует рассматривать совместно с документами CERD/C/100/4 и CERD/C/100/5.

* Настоящий документ был принят Комитетом на его сессии (25 ноября — 13 декабря 2019 года).

** В рассмотрении предварительных процедурных вопросов по данному сообщению приняли участие следующие члены Комитета: Нуреддин Амир, Марк Боссайт, Чин Сен Чун, Фатимата-Бинта Виктория Дах, Бакари Сидики Диаби, Рита Изак-Ндиайе, Ко Кейко, Гюн Кут, Яньдуань Ли, Гей Макдугалл, Йемхелхе Минт Мохамед Талейб, пастор Элиас Мурильо Мартинес, Верин Альберта Шеферд, Мария Тереса Вердуго Морено и Ен Кам Джон Ен Сик Юн.



I. Сообщение, представленное заявителем

4. Заявитель представил 23 апреля 2018 года сообщение против ответчика в соответствии со статьей 11 Конвенции. Заявитель утверждает, что оккупирующей державой, Израилем, были совершены с момента оккупации в 1967 году и продолжают совершаться многочисленные нарушения Конвенции.

A. Статус договаривающейся стороны

5. При ратификации Конвенции Израиль сделал к статье 22 оговорку, согласно которой он не считает себя связанным положениями этой статьи. Он не сделал никаких оговорок к статьям 11–13 Конвенции.

6. Как полноправный член Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) с 23 ноября 2011 года заявитель имеет право стать договаривающейся стороной Конвенции. Конвенция вступила в силу в Государстве Палестина 2 мая 2014 года. Таким образом, заявитель стал договаривающейся стороной Конвенции с этой даты.

7. Статус заявителя как договаривающейся стороны Конвенции подтверждается практикой нескольких договорных органов по правам человека. Например, Комитет против пыток, Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и сам Комитет по ликвидации расовой дискриминации просили Государство Палестина представить периодические отчеты¹, тем самым демонстрируя, что, по их мнению, оно стало договаривающейся стороной соответствующих договоров².

8. Заявитель считает, что было бы несправедливо подвергать какое-либо государство мониторингу со стороны договорного органа и в то же время лишать это государство возможности представить сообщение против другого государства на том основании, что оно якобы не является участником Конвенции. В этой связи заявитель утверждает, что комитеты играют решающую роль в определении того, связан ли тот или иной субъект положениями договора, за мониторинг соблюдения которого они отвечают, и в какой степени. Поэтому они могут решить, является ли государство договаривающейся стороной договора, мониторинг соблюдения которого они осуществляют, или связано ли государство положениями соответствующего договора, несмотря на оговорку, сделанную данным государством, путем признания этой оговорки недействительной³. Обратившись к заявителю с просьбой представить доклад по статье 9 Конвенции, Комитет по ликвидации расовой дискриминации занял четкую позицию, считая Государство Палестина участником Конвенции.

B. Компетенция Комитета

1. Ratione materiae

9. Заявитель указывает, что ответчик не соблюдает свои обязательства по статье 2 (пункт 1) Конвенции, поскольку он совершил и продолжает совершать акты расовой дискриминации, включая, в частности, нарушения статьи 3, касающейся политики

¹ См.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=PSE&Lang=EN

² Заявитель также ссылается на статью 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

³ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 24 (1994) по вопросам, касающимся оговорок, сделанных при ратификации Пакта или Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями в соответствии со статьей 41 Пакта.

расовой сегрегации и апартеида, и статьи 5, касающейся политики, регулирующей жизнь палестинцев на оккупированной палестинской территории.

10. Помимо нарушений, упомянутых в сообщении, Израиль как оккупирующая держава совершил и продолжает совершать другие нарушения прав человека, международного гуманитарного права и обычного права и не выполняет резолюции Совета Безопасности. Поэтому он должен обеспечить *restitutio in integrum* в соответствии с нормами ответственности государств, включая переселение в Израиль всех своих граждан, которых он незаконно переместил на оккупированную палестинскую территорию с 1967 года.

2. Ratione loci

11. В сообщении заявитель ссылается на нарушения, совершенные на оккупированной палестинской территории. Однако он оставляет за собой право представить дополнительное сообщение, касающееся нарушений в отношении этнических палестинцев, проживающих в «самом Израиле». Вопрос о процессуальной правоспособности не возникает, поскольку жертвы нарушений являются гражданами Государства Палестина и поэтому Государство Палестина является потерпевшим государством в соответствии со статьей 42 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятых Комиссией международного права.

12. Сообщение, представленное заявителем, касается нарушений, совершенных Израилем на оккупированной палестинской территории. В этом контексте Израиль связан положениями Конвенции, которая применяется экстерриториально, что подтверждено Комитетом⁴. Государство-ответчик обязано соблюдать Конвенцию в отношении оккупированной палестинской территории. В своих заключительных замечаниях по четырнадцатому — шестнадцатому периодическим докладам Израиля Комитет выразил глубокую обеспокоенность позицией государства-участника, заключающейся в том, что Конвенция не применяется ко всем находящимся под эффективным контролем государства-участника территориям, которые включают в себя не только сам Израиль, но и Западный берег, в том числе Восточный Иерусалим, сектор Газа и оккупированные сирийские Голаны. Комитет вновь заявил, что такая позиция не соответствует букве и духу Конвенции и международного права, что также было подтверждено Международным Судом и другими международными органами⁵. Заявитель указывает, что Комитет считает, что Конвенция применяется на оккупированной палестинской территории по отношению к Израилю⁶.

13. Заявитель далее утверждает, что экстерриториальное применение Конвенции также было подтверждено Международным Судом.

3. Ratione temporis

14. Учитывая, что государство-ответчик стало договаривающейся стороной Конвенции в 1979 году, Комитет должен рассматривать любые нарушения, произошедшие с тех пор. В статьях 11–13 Конвенции нет указаний на то, что использование механизма, установленного в этих статьях, ограничивается нарушениями Конвенции, которые произошли после ратификации государством-участником, решившим воспользоваться этими положениями. В Конвенции содержатся обязательства *erga omnes*, и признание того, что одно государство-участник может ссылаться только на нарушения со стороны другого государства-участника, которые были совершены после того, как первое государство стало договаривающейся стороной, подрывало бы такие обязательства.

15. В этой связи, согласно практике Европейской комиссии по правам человека, Австрия могла подать межгосударственную жалобу в отношении предполагаемых нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская

⁴ См. CERD/C/ISR/CO/14-16, CERD/C/ISR/CO/13 и CERD/C/304/Add.45. См. также A/46/18, п. 258.

⁵ CERD/C/ISR/CO/14-16, п. 10.

⁶ Там же. См. также CERD/C/ISR/CO/13, п. 32.

конвенция по правам человека), предположительно совершенных до ее собственного присоединения к Конвенции⁷.

4. *Ratione personae*

16. Конвенция применяется к палестинским гражданам, и дискриминационное обращение, которому они подвергаются, основано на нескольких элементах, упомянутых в статье 1 Конвенции, а именно: различии, исключении, ограничении или предпочтении, основанном на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения.

17. Предусмотренное в статье 1 (пункт 2) исключение, согласно которому Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства — участники Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами, не применимо к ситуации в Палестине. Такое положение никогда не предназначалось для того, чтобы действовать как общее исключение из дискриминационной практики, которая является основой для претензий, опирающихся на другие положения, такие как положения статьи 5 Конвенции. В пункте 3 своей общей рекомендации № 30 (2004) о дискриминации неграждан Комитет заявляет, что, хотя некоторые права, содержащиеся в статье 5, могут предоставляться только гражданам, государства-участники должны гарантировать равенство между гражданами и негражданами в осуществлении прав, охватываемых статьей 5, в той мере, в какой они признаны в соответствии с международным правом⁸. Статья 1 (пункт 2) Конвенции была разработана для предоставления гражданам государства определенных привилегий, таких как право голоса⁹.

18. Кроме того, статьей 1 (пункт 2) Конвенции не допускается создания системы, проводящей различие между гражданами и негражданами, как это сделал ответчик на оккупированной палестинской территории. Это подтверждается статьей 1 (пункт 3) Конвенции, запрещающей дискриминацию в отношении любой конкретной национальности.

19. В случае оккупированной палестинской территории палестинцы не подчинились юрисдикции ответчика, но находятся под его эффективным контролем. Поэтому ответчик не может противоречить принципу *venire contra factum proprium*.

C. Собственная компетенция (*Compétence de la compétence*)

20. Согласно международному праву Комитет может решать все вопросы, касающиеся его собственной компетенции, включая вопросы приемлемости, такие как вопрос о статусе Государства Палестина как договаривающейся стороны Конвенции. Поскольку государство Палестина является участником Конвенции с 2014 года, оно может представлять межгосударственное сообщение.

D. Неэффективность внутренних средств правовой защиты

21. В соответствии со статьей 11 (пункт 3) Конвенции Комитет рассматривает межгосударственное сообщение, после того как он установит, в соответствии с общепризнанными принципами международного права, что все доступные внутренние средства правовой защиты были испробованы и исчерпаны в данном случае. Это правило не действует в тех случаях, когда применение этих средств чрезмерно затягивается. Заявитель указывает, что последнее предложение данного

⁷ European Commission of Human Rights, *Austria v. Italy*, Application No. 788/60, decision on admissibility, 11 January 1961 (часто упоминается как дело Пфундерса). См. также *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2015, p. 3, para. 119.

⁸ См. также пункт 4 общей рекомендации.

⁹ Общая рекомендация № 30, п. 3.

положения было истолковано Комитетом как исключение бесплодных или неэффективных средств правовой защиты. Поэтому, когда одно государство утверждает, что другое государство нарушает свои международные обязательства, а внутренние средства правовой защиты являются неэффективными, заявителю нет необходимости доказывать, что отдельные лица прибегали к таким внутренним средствам правовой защиты. Нарушения, совершенные ответчиком на оккупированной палестинской территории, либо были признаны законными Верховным судом Израиля (в том числе во время его заседания в качестве Высокого суда), например в отношении дискриминационного территориального планирования¹⁰, либо представляют собой общую практику, основанную на национальной политике ответчика.

22. Учитывая, что ответчик считает, что Конвенция не применяется на оккупированной палестинской территории, он не может утверждать, что палестинские жертвы расовой дискриминации обязаны исчерпать внутренние средства правовой защиты.

Е. Обязательство сотрудничать

23. В соответствии с объектом и целью процедуры рассмотрения межгосударственных жалоб ответчик обязан сотрудничать с Комитетом и специальной согласительной комиссией. Участие в договоре по правам человека подразумевает обязательство соблюдать его, а также добросовестное обязательство сотрудничать с органом, осуществляющим мониторинг его соблюдения¹¹. Следовательно, государство-ответчик обязано предоставить Комитету доступ ко всей необходимой информации относительно предполагаемых нарушений. Если государство-ответчик не сотрудничает с Комитетом или препятствует усилиям Комитета или специальной согласительной комиссии по выполнению их мандата, это может представлять собой самостоятельное нарушение Конвенции.

24. В отличие от Статута Международного суда в Конвенции не содержится никаких положений, касающихся ситуаций неявки государства. *Argumentum a contrario*, Конвенция подразумевает юридическое обязательство всех государств-участников участвовать на всех этапах рассмотрения межгосударственной жалобы. Когда договор предусматривает обязательное урегулирование спора (как это предусмотрено в статьях 11–13 Конвенции), а сторона не является в орган по урегулированию, такая сторона ослабляет свою позицию, препятствует другой стороне в осуществлении ее прав и интересов и затрудняет работу международного суда. Что касается государств, согласившихся в принципе на урегулирование спора, то неявка противоречит объекту и цели системы. Не явившееся государство остается участником разбирательства и связано принятым решением¹².

25. Поскольку рассматриваемое межгосударственное сообщение является одним из первых сообщений, представленных в договорные органы, то предыдущая соответствующая правовая практика отсутствует. Путем применения правил толкования договоров, установленных Венской конвенцией о праве международных договоров, можно установить, что неявка государства-участника в Комитет может подорвать смысл существования статьи 11 (пункт 1) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Это подтверждается правилом 70 правил процедуры Комитета. Статья 11 (пункт 5) подтверждает эту точку зрения, поскольку, если государство-участник решит не направлять представителя, Комитет,

¹⁰ High Court of Justice, *Deirat-Rafaiya Village Council et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 5667/11, Judgment, 9 June 2015.

¹¹ *Ковалев и др. против Беларуси* (CCPR/C/106/D/2120/2011), п. 9.2.

¹² International Tribunal of the Law of the Sea, *The Arctic Sunrise Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation)*, case No. 22, Provisional Measures, order of 22 November 2013, joint separate opinion of Judge Rüdiger Wolfrum and Judge Elsa Kelly, paras. 5–6.

тем не менее, рассмотрит этот вопрос и продолжит разбирательство. В статье 12 (пункт 1 b)) также содержится указание на то, что Конвенция не позволит одной из сторон препятствовать продолжению разбирательства, поскольку, даже если государства-участники не смогут договориться о составе специальной согласительной комиссии, Комитет может приступить к назначению членов комиссии большинством в две трети голосов членов Комитета. В статье 12 (пункт 7) Конвенции далее устанавливается, что расходы экспертов Комиссии оплачиваются Организацией Объединенных Наций, даже до их возмещения государствами, являющимися сторонами в споре. Это подтверждает, что неявка одного государства не может остановить разбирательство.

26. Государство-ответчик обязано не принимать никаких мер, которые могут привести к эскалации спора. В частности, ему запрещено строить новые поселения на Западном берегу, которые еще больше нарушили бы права палестинцев, поскольку это сделало бы любое заключение Комитета излишним или еще более затруднило бы выполнение ответчиком обязательства *restitutio in integrum*.

Е. Контекстуализация

27. Заявитель утверждает, что ответчик навязывает дискриминационные процедуры и методы, направленные на перемещение и замену палестинцев израильянами. С начала оккупации до 2013 года на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, было создано около 250 поселений¹³. В настоящее время на оккупированной палестинской территории остается от 700 000 до 800 000 израильских поселенцев. Кроме того, палестинцы подвергаются дискриминации со стороны ответчика в результате строительства стены аннексии и среди прочего конфискации больших участков палестинской земли под незаконными предлогами, принудительного выселения, разрушения палестинских домов и строений и использования природных ресурсов. Эта политика неоднократно осуждалась Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Советом по правам человека.

28. Дифференцированное обращение с палестинцами по сравнению с израильянами, установленное государством-ответчиком на оккупированной палестинской территории, подпадает под определение расовой дискриминации согласно статье 1 Конвенции¹⁴. Нарушения, совершенные ответчиком в секторе Газа, также подпадают под определение расовой дискриминации, которое включает в себя формы ограничения и исключения¹⁵.

29. Как подтвердил Международный суд, заявив, что договоры по правам человека применяются даже в ситуациях вооруженного конфликта¹⁶, оккупация палестинской территории не исключает применения договоров по правам человека, включая Конвенцию.

II. Передача сообщения

30. Комитет передал сообщение Израилю 4 мая 2018 года. В соответствии со статьей 11 (пункт 1) Конвенции Израилю было предложено представить письменные объяснения или заявления в течение трех месяцев (к 7 августа 2018 года).

¹³ A/HRC/22/63, п. 28. В 2015 году по сравнению с 2014 годом количество новостроек в поселениях увеличилось на 26 процентов (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Fragmented Lives: Humanitarian Overview 2015* (2016), p. 18).

¹⁴ CERD/C/ISR/CO/13, пп. 32 и 35.

¹⁵ CERD/C/ISR/CO/14-16, п. 26.

¹⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 2004, p. 136, paras. 105 ff.; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Protection Measures*, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 353, para. 112.

III. Представление государства-ответчика

31. Государство-ответчик представило ответ 30 апреля 2018 года. В нем говорится, что ввиду возражения Израиля против присоединения Палестины к Конвенции Комитет не обладает юрисдикцией для рассмотрения сообщения. В дополнительных представлениях ответчик утверждает, что сообщение является неприемлемым, поскольку заявитель не является участником Конвенции и между государством-заявителем и государством-ответчиком не существует договорных отношений.

A. Юрисдикция Комитета

32. Ответчик считает, что передача сообщения от имени Комитета была техническим шагом в соответствии с правилом 69 правил процедуры, без ущерба для определения приемлемости или действительности сообщения.

33. Ответчик направил Генеральному секретарю официальное уведомление с возражением против предполагаемого присоединения Палестины, заявив, что он не считает Государство Палестина участником Конвенции и что просьба о присоединении «не имеет последствий для договорных отношений Израиля по Конвенции»¹⁷. В соответствии с установленным международным договорным правом и практикой государств Генеральный секретарь выполняет техническую функцию и государства должны сами определять юридические последствия любого документа о присоединении¹⁸.

34. В международном договорном праве и практике государств четко установлено, что договорные отношения необязательно должны существовать между всеми участниками многостороннего договора. В статьях 20 (пункт 4 b)) и 76 (пункт 2) Венской конвенции о праве международных договоров конкретно рассматриваются такие ситуации. Одна из ситуаций, при которой договорные отношения могут быть исключены, возникает, когда государство-участник выражает возражение против вступления в договорные отношения с образованием, которое оно не признает (или иным образом возражает против действительности документа о присоединении непризнанного образования). Способность возражения юридически исключать применение договора между возражающим государством и непризнанным образованием основана, в частности, на фундаментальном правовом принципе, согласно которому государство связано положениями договора только в той мере, в какой оно согласилось быть им связанным¹⁹. Это утверждение подтверждается историей переговоров по Венской конвенции о праве международных договоров, широким использованием таких возражений в практике государств и признанием их юридической силы Комиссией международного права. В статье 76 (пункт 2) Венской конвенции о праве международных договоров рассматриваются обстоятельства, при которых договор не вступил в силу между некоторыми участниками и был включен в связи с обязательствами депозитария при отсутствии договорных отношений именно «по причинам, связанным, например, с проблемой признания»²⁰. Применение договора между возражающим государством и непризнанным образованием может быть юридически исключено путем ссылки на широкое использование таких возражений в практике государств²¹.

¹⁷ См. уведомление депозитария № 293 (2014). Депозитарные уведомления доступны на сайте, URL: <https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=en>.

¹⁸ См. <http://www.un.org/unispal/document/auto-insert-205168/>.

¹⁹ См. *Case of the S.S. "Lotus", (France v. Turkey)*, Judgement No. 9, 7 September 1927, *P.C.I.J. Reports* 1928, Series A; и Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press, 2007).

²⁰ *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session* (United Nations sales publication, E.68.V.7), p. 485.

²¹ См., например: официальное сообщение, представленное Бахрейном в отношении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (уведомление депозитария № 102 (1990)); официальное сообщение, представленное Канадой в отношении

35. Возражение государства-ответчика против предполагаемого присоединения Палестины к Конвенции и заявление ответчика о том, что между Израилем и палестинским образованием не существует договорных отношений, соответствуют стандартному и принятому праву и практике и исключают применение договора между ответчиком и заявителями.

36. Переписка между Постоянным представителем Израиля при Организации Объединенных Наций и Управлением по правовым вопросам Организации Объединенных Наций подтверждает депонирование и распространение израильского сообщения, в котором ответчик возражал против палестинского документа о присоединении к Конвенции, принимая во внимание, что предполагаемые правовые последствия этого сообщения заключались в исключении применения всех положений Конвенции между этими двумя субъектами. Она подтверждает, что получение и распространение Генеральным секретарем в его качестве депозитария документа, уведомления или сообщения, относящегося к Конвенции, не является определением наличия двусторонних договорных отношений по Конвенции между государством или образованием, являющимся автором этого документа, уведомления или сообщения, и другими заинтересованными государствами или образованиями²². Официальное сообщение о непризнании присоединения Палестины к Конвенции и об отсутствии договорных отношений между Израилем и Палестиной исключает применение всех положений Конвенции, включая статью 11.

37. Механизм, изложенный в статьях 11–13 Конвенции, представляет собой средство, с помощью которого одно «государство-участник» договора может представить другому «государству-участнику» утверждения относительно несоблюдения последним Конвенции. Принимая во внимание упомянутые формулировки и процедуры, включая обращение к переговорам и примирению, а также ссылки на «разрешение спора» и на «стороны в споре», эти положения не могут быть реализованы в случае отсутствия признания или установленных договорных отношений между двумя «государствами-участниками».

38. Процедура, предусмотренная в статье 11, прямо характеризуется как процедура разрешения споров между государствами-участниками²³.

39. Заявитель, называя сообщение «межгосударственной жалобой» и ссылаясь на заявителя и ответчика, признает, что обращение к статье 11 Конвенции обусловлено наличием договорных отношений между двумя заинтересованными государствами.

40. Отсутствие договорных отношений между Израилем и палестинским образованием юридически неотличимо по своим последствиям от оговорки к статье 11, поскольку и то, и другое исключает применимость статьи 11 в отношениях между Израилем и палестинским образованием.

41. Допущение применения статьи 11 явно политизированным образом вынудило бы государство-участник применять положения Конвенции в отношении образования, которое оно не признает и в отношении которого оно не считает себя имеющим договорные отношения или обязательства. Такой способ действий был бы проблематичен, поскольку механизм статьи 11 никогда ранее не инициировался и его применение в столь противоречивых обстоятельствах и без учета неприемлемости

Конвенции Организации Объединенных Наций о договорах международной купли-продажи товаров (уведомление депозитария № 363 (2018)); официальное сообщение, представленное Алжиром в отношении Венской конвенции о праве международных договоров (уведомление депозитария № 251 (1988)).

²² Письмо заместителя Генерального секретаря по правовым вопросам, Юрисконсультанта Организации Объединенных Наций от 13 июля 2018 года Постоянному представителю Израиля при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

²³ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Protection Measures, Order of 15 October 2008, I.C.J. Reports 2008, p. 353; и Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v. United Arab Emirates), Provisional Measures, Order of 23 July 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 406.*

сообщения послужило бы лишь ослаблению легитимности этого механизма и Конвенции в целом.

В. Приемлемость

42. Ответчик утверждает, что, поскольку сообщение является неприемлемым, следует сделать вывод, что межгосударственный механизм рассмотрения жалоб не может быть применен в данном случае.

С. Альтернативные механизмы рассмотрения утверждений Палестины

43. Ответчик указывает, что готов добросовестно вести с Палестинской администрацией прямой диалог по вопросам, поднятым в сообщении Палестины, в контексте существующих двусторонних механизмов.

44. Такие утверждения подлежат судебному рассмотрению, и имеются многочисленные внутренние средства правовой защиты. Без ущерба для неприемлемости сообщения или его позиции в отношении существа дела ответчик заявляет, что он без обсуждения отвергает безосновательное и огульное заявление Палестины о неэффективности внутренних средств правовой защиты²⁴.

45. Государство-ответчик регулярно представляет Комитету подробные доклады. Оно должно выступить снова и готово непосредственно ответить на утверждения, содержащиеся в сообщении на этот счет.

IV. Замечания заявителя к представлениям ответчика

46. В своих замечаниях от 30 августа 2018 года к представлениям государства-ответчика заявитель отмечает, что ответчик пытается избежать обсуждения существа утверждений на чисто формальных основаниях. Такой подход противоречит позиции Комитета по экстерриториальному применению Конвенции²⁵.

47. Что касается готовности ответчика к диалогу, проводимому на двусторонней основе или по случаю представления им своего периодического доклада, заявитель указывает, что отказ ответчика признать экстерриториальное применение Конвенции подтверждает недостаточность подхода, состоящего в том, чтобы полагаться на его обязательства по представлению докладов, вытекающие из Конвенции. Ответчик никогда не выполнял своих обязательств по представлению докладов в отношении оккупированной палестинской территории. Более того, он никогда не проявлял желания обсуждать систематическую дискриминацию палестинцев на оккупированной палестинской территории, поскольку это означало бы демонтаж израильских поселений на этой территории.

А. Передача сообщения ответчику

48. Заявитель считает, что, передав сообщение ответчику, Комитет решил, что он компетентен рассматривать сообщение, и что между Государством Палестина и Израилем существуют договорные отношения. Это подтверждается правилом 69

²⁴ См., например: High Court of Justice, *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, H CJ 2150/07, Judgment, 29 December 2009; *El-Arah et al. v. Central Commander of the Israeli Army and another*, H CJ 2775/11; Supreme Court, *Anonymous v. State of Israel*, CHR 8823/07, Decision, 11 February 2010; и *Adalah Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel et al. v. Israel Defence Forces Central Commander*, H CJ 3799/02, Judgment, 6 October 2005.

²⁵ См. CERD/C/SR.1250, 1251 и 1272. См. также, по вопросу об экстерриториальной применимости договоров по правам человека, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, para. 106.

правил процедуры Комитета, в котором Комитет указывает, что, когда какое-либо государство-участник представляет сообщение в соответствии со статьей 11 (пункт 1) Конвенции, Комитет «рассматривает» этот вопрос на закрытом заседании и «затем» препровождает его соответствующему государству-участнику. Заявитель считает, что слово «рассматривает» подтверждает, что Комитет уже провел оценку сообщения, заключив, что Конвенция применима в отношениях между соответствующими государствами.

49. Передача сообщения ответчику указывает на то, что Комитет уже определил, что заявитель может подать сообщение против ответчика.

В. Применимость Конвенции

50. Заявитель указывает, что государства не имеют права в одностороннем порядке исключать двусторонние договорные отношения в системах многосторонних договоров. Аргумент ответчика о том, что согласно обычному международному праву в случае всех многосторонних договоров каждая договаривающаяся сторона может в одностороннем порядке исключить договорные отношения с любой другой договаривающейся стороной, является неверным, поскольку он не подкреплён практикой государств и *opinio juris*. Практика государств, на которую ссылается ответчик, разрознена и не отвечает стандартам, необходимым для существования той или иной нормы обычного права. Например, только три договаривающиеся стороны Конвенции возразили против присоединения Государства Палестина. Примерно 40 государств-участников, которые не признали Государство Палестина в качестве государства, не возражали против того, чтобы оно стало государством-участником. Эта закономерность отражена почти во всех многосторонних договорах, к которым присоединился заявитель. Это противоречит аргументу ответчика: если бы ответчик был прав, то подавляющее большинство — а вполне возможно, что и все из них, — тех государств, которые на сегодняшний день еще не признали государственность Государства Палестина, предположительно возражали бы против присоединения заявителя к таким договорам.

51. Что касается Конвенции, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов (Конвенция об апостиле), то заявитель указывает, что статья 12 этого договора позволяет государствам исключать двусторонние отношения между государствами — участниками Конвенции. Это положение не подтверждает утверждение о существовании права на одностороннее исключение определенных двусторонних договорных отношений в контексте многостороннего договора в соответствии с международным обычным правом. Напротив, тот факт, что государства-участники посчитали необходимым включить в эту Конвенцию специальное положение, подтверждает, что такого права в обычном праве не существует. Учитывая, что другие образования, о государственности которых ведутся споры, такие как Косово, не являются членами специализированных учреждений и даже не были признаны Организацией Объединенных Наций в качестве государств-наблюдателей, на такие примеры нельзя опираться для доказательства существования нормы обычного права об исключении двусторонних договорных отношений.

52. Что касается *opinio juris*, то ответчик ранее указывал, что возражения, подобные возражению против ратификации Конвенции заявителем, носят явно политический характер²⁶. Поскольку ответчик в других случаях отрицал, что такие заявления представляют собой *opinio juris*, он не может утверждать, что они способствуют созданию или подтверждению нормы обычного права.

²⁶ Возражение Израиля от 25 июня 1990 года против заявления Бахрейна, направленного на ограничение двустороннего действия Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него между Бахрейном и Израилем. См. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&clang=_en#21.

53. Что касается ссылки ответчика на Венскую конвенцию о праве международных договоров, то заявитель указывает, что Израиль не является ее участником и что поэтому договорные отношения между ними ею не регулируются. Статья 76 (пункт 2) этой Конвенции касается исключительно должности депозитария, который, как отмечает ответчик, выполняет лишь техническую и формальную функцию. Таким образом, сомнительно утверждение о том, что такая косвенная ссылка в статье 76 (пункт 2) на несуществование определенных договорных отношений может иметь какое-либо влияние на то, были ли установлены договорные отношения между двумя или более договаривающимися сторонами данного многостороннего договора. Фразу в статье 76 (пункт 2), которая гласит, что «тот факт, что договор не вступил в силу между некоторыми участниками», можно объяснить как простую ссылку на статью 20 (пункт 4 b)) той же Конвенции, на которую сослался сам ответчик и которая предусматривает неприменимость договора только в одном конкретном сценарии, связанном с оговоркой. Толкование статьи 76 (пункт 2) государством-ответчиком противоречит идее, лежащей в основе статьи 81 той же Конвенции, которая открывает договор для любого государства — члена одного из специализированных учреждений Организации Объединенных Наций²⁷. Поэтому правильное толкование заключается в том, что статья 76 (пункт 2) Венской конвенции о праве международных договоров отсылает к статье 20 (пункт 4 b)) той же Конвенции в отношении оговорки.

С. Одностороннее исключение двусторонних договорных отношений с другим государством-участником

54. Заявитель указывает, что ответчик не опровергает, что заявитель на законных основаниях стал участником Конвенции, поскольку ответчик основывает свои утверждения на действительности и значимости своего возражения против присоединения заявителя к Конвенции. Заявитель повторяет, что, поскольку он является членом ЮНЕСКО, специализированного учреждения ООН, он имел право стать договаривающейся стороной Конвенции и может вступать в договорные отношения со всеми другими договаривающимися сторонами. Заявитель соглашается с тем, что обязанности признания других государств не существует в соответствии с международным правом. Поэтому государство — участник многостороннего договора может заявить, что, если какое-либо образование, которое оно не признает в качестве государства, становится договаривающейся стороной этого договора, такое совместное членство в договоре не равнозначно признанию присоединившегося государства. Однако установление договорных отношений между ними остается нетронутым.

55. Заявитель утверждает, что Конвенция, как договор по правам человека, имеет характер *erga omnes* и исключает возможность государства-участника в одностороннем порядке исключить двусторонние договорные отношения с другим государством-участником. Запрещение расовой дискриминации также имеет такой характер, что подтверждено Международным Судом²⁸. Соответственно, обязательство ответчика не нарушать Конвенцию в ущерб населению оккупированной палестинской территории существует по отношению ко всем другим договаривающимся сторонам, включая, в частности, заявителя. Передача межгосударственного сообщения Комитету запускает процедуру, предусмотренную статьями 11–13 Конвенции, и позволяет Комитету рассматривать этот вопрос, но в то же время призвана обеспечить соблюдение прав всех договаривающихся сторон.

²⁷ Присоединение к договору, содержащему эту формулу, «зависит от решения... принимаемого Генеральной Ассамблеей или компетентным органом какой-либо другой международной организации». *Yearbook of the International Law Commission*, 1962, vol. II (United Nations publication, Sales No. 62.V.5), p. 169.

²⁸ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment*, I.C.J. Reports 1970, p. 3, paras. 33–34.

56. Заявитель указывает, что этого подхода придерживается Европейский суд по правам человека, который установил, что Австрия может подать межгосударственную жалобу против Италии в отношении предполагаемых нарушений, которые произошли до ее собственного присоединения к Европейской конвенции по правам человека. Поэтому Суд посчитал, что, несмотря на отсутствие договорных отношений между двумя странами в соответствующее время, Австрия все же может подать жалобу против Италии²⁹.

57. Кроме того, заявитель утверждает, что Конвенция запрещает возражения, которые сделали бы межгосударственный механизм рассмотрения жалоб неэффективным. Ответчик согласен с тем, что судьба его возражения должна быть такой же, как и судьба оговорки, сделанной в отношении процедуры рассмотрения межгосударственных жалоб в соответствии со статьями 11–13 Конвенции³⁰. Однако, принимая во внимание статью 20 (пункт 2) Конвенции, оговорка, направленная на то, чтобы лишить Комитет и специальную согласительную комиссию возможности обратить свое внимание на межгосударственное сообщение, была бы недопустимой. То же самое должно применяться к возражению, подобному возражению ответчика, поскольку такое возражение пытается исключить материальные гарантии, закрепленные в Конвенции, в отношениях между двумя государствами. В том же русле заявитель ссылается на ответ Израиля на возражение Бахрейна против присоединения Израиля к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, указывая, что возражение Бахрейна несовместимо с целью и задачами Конвенции и «никоим образом не может повлиять на обязательства, которые связывают Бахрейн»³¹.

D. Гарантии в соответствии с Конвенцией

58. Заявитель утверждает, что действия ответчика, оккупирующей державы на оккупированной палестинской территории, не позволяют ответчику эффективно выполнять свои обязательства по Конвенции. Поэтому единственным эффективным способом попытаться обеспечить соблюдение Конвенции на своей территории, учитывая, что Израиль сделал оговорку к статье 22, является представление межгосударственного сообщения в соответствии со статьей 11. В то же время «возражение» ответчика против присоединения Палестины к Конвенции является попыткой ответчика оградить себя от ответственности за эти нарушения в соответствии с предусмотренным в ней механизмом. Это дополняется тем, что ответчик отрицает любую форму экстерриториальной применимости Конвенции на оккупированной палестинской территории. Такая попытка недопустима, если Конвенцию следует понимать как инструмент, обеспечивающий эффективные и реальные гарантии. Европейский суд по правам человека в деле *Loizidou v. Turkey* (*Лоизиду против Турции*) признал, что Европейская конвенция по правам человека является «договором о коллективном обеспечении прав человека и основных свобод», и что «объект и цель Конвенции как инструмента защиты отдельных людей требуют, чтобы ее положения толковались и применялись таким образом, чтобы сделать ее гарантии практичными и эффективными»³². Точно так же Комитету следует обеспечить, чтобы права, содержащиеся в Международной конвенции о ликвидации расовой дискриминации, были эффективными и реальными, принимая во внимание, что нарушения Конвенции, в частности статьи 3, представляют собой нарушения *jus cogens*.

²⁹ *Austria v. Italy*, Application No. 788/60, Decision, 11 January 1961, in particular pp. 13 ff.

³⁰ Израиль, представление от 3 августа 2018 года, в котором он заявляет, что отсутствие договорных отношений между Израилем и палестинским образованием юридически неотличимо по своим последствиям от оговорки к статье 11, поскольку и то, и другое исключает применимость механизма статьи 11 в отношениях между Израилем и палестинским образованием.

³¹ См. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-1&chapter=4#EndDec.

³² *Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, Application No. 15318/89, Judgment, 23 March 1995, paras. 70 and 72.

Е. Принцип добросовестности

59. Принцип добросовестности, упомянутый в статье 2 (пункт 2) Устава Организации Объединенных Наций, играет основополагающую роль в толковании договорных обязательств. Это подтверждается Венской конвенцией о праве международных договоров. Статья 26 этой Конвенции гласит, что каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. В статье 31 (пункт 1) той же Конвенции установлено, что договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. Это было подтверждено Международным Судом, который заявил, что одним из основных принципов, регулирующих возникновение и реализацию правовых обязательств независимо от их источника, является принцип добросовестности³³.

60. Заявитель утверждает, что заявление ответчика в ответ на присоединение заявителя к Конвенции, согласно которому заявитель не соответствует критериям государственности и, следовательно, ответчик не признает его, сделано недобросовестно и не должно приниматься во внимание. Это серьезное утверждение основано на действиях ответчика в отношении заявителя. Реальная причина непризнания ответчиком государственности заявителя заключается в том, что ответчик намерен аннексировать, де-юре или де-факто, значительную часть палестинской территории и не желает, чтобы ему в этом препятствовало признание Палестины в качестве государства. Это утверждение подтверждают следующие факты: а) в 1980 году ответчик незаконно аннексировал Восточный Иерусалим, что Совет Безопасности признал нарушением международного права³⁴; б) ответчик де-факто аннексировал около 10 процентов палестинских земель на Западном берегу путем строительства стены, которая включает около 80 процентов израильских поселений в состав Израиля³⁵; в) должностные лица ответчика выразили намерение аннексировать зону С³⁶ и распространить юрисдикцию Израиля на поселения за стеной на Западном берегу, а также построить там новые поселения. В основном законе об Израиле как национальном государстве еврейского народа, принятом в 2018 году, указано, что «государство рассматривает развитие еврейских поселений как национальную ценность и будет действовать в целях поощрения и содействия их созданию и укреплению».

61. Заявитель также считает, что он отвечает требованиям государственности, поскольку он был признан 138 государствами, Генеральной Ассамблеей и другими международными организациями, членство которых ограничено государствами. Эти акты признания и принятия обеспечивают квалификацию Палестины как государства в соответствии с конститутивной теорией признания. Тот факт, что она находится под военной оккупацией, делает невозможным осуществление некоторых атрибутов государственности, подобно тому, как такие страны, как Бельгия и Нидерланды, не могли осуществлять все атрибуты государственности во время Второй мировой войны, что не повлияло на их статус государств.

62. Наконец, заявитель указывает, что он рассмотрит вопрос об исчерпании внутренних средств правовой защиты на более поздней стадии, как это предусмотрено в статье 11 (пункт 3) Конвенции, если Комитет посчитает это необходимым. Израильские суды никогда не рассматривали систему расовой дискриминации, установленную на оккупированной палестинской территории. В частности, Верховный суд Израиля никогда не рассматривал вопрос о незаконности, согласно

³³ *Nuclear Tests (Australia v. France), Judgement, I.C.J. Reports 1974, p. 253, para. 46; и Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14, para. 145.*

³⁴ Резолюция Совета Безопасности 478 (1980).

³⁵ Заявитель ссылается на Yuval Yoaz, "Justice Minister: West Bank fence is Israel's future border", *Haaretz*, 1 December 2005, и High Court of Justice, *Head of the Azzun Municipal Council et al. v. Government of Israel et al.*, HCJ 2733/05, Judgment, 15 June 2006.

³⁶ Зона С — это территория, которая находится под полным израильским контролем в области безопасности и администрирования, как это предусмотрено Израильско-палестинским временным соглашением по Западному берегу и сектору Газа.

международному праву, израильских поселений на оккупированной палестинской территории, создание которых является основой системы расовой дискриминации, установленной Израилем на территории Палестины.

V. Дополнительные представления ответчика

63. В представлении от 23 сентября 2018 года ответчик вновь заявляет, что между ним и заявителем не существует никаких договорных отношений. Приемлемость сообщения является предварительным вопросом, который должен быть определен Комитетом. Необходимо проводить различие между предварительным вопросом о (не)приемлемости сообщения и другими вопросами приемлемости, включая те, которые касаются усилий, предпринятых сторонами для урегулирования ситуации, и те, которые связаны с исчерпанием внутренних средств правовой защиты. Ответчик также указывает, что передача его ответа заявителю 3 августа 2018 года не наносит ущерба отсутствию договорных отношений между участниками и вопросу о юридической приемлемости сообщения.

64. Процессуальный статус двух других межгосударственных сообщений, представленных Комитету (*Катар против Саудовской Аравии* и *Катар против Объединенных Арабских Эмиратов*), в корне отличается от статуса рассматриваемого сообщения, в котором механизм статьи 11 не может быть задействован.

65. Подтвердив свою позицию относительно существования предварительного вопроса о неприемлемости, ответчик 23 октября 2018 года проинформировал Комитет о том, что он представит ответ на представление заявителя от 30 августа 2018 года.

VI. Передача вопроса на рассмотрение Комитета

66. Заявитель вновь передал 7 ноября 2018 года этот вопрос на рассмотрение Комитета в соответствии со статьей 11 (пункт 2) Конвенции. В своем представлении он указывает, что с момента направления сообщения ответчик расширил и активизировал проведение своей дискриминационной политики, приняв, в частности, основной закон об Израиле как национальном государстве еврейского народа. Заявитель также указывает, что данный вопрос не был урегулирован к удовлетворению обеих сторон ни путем двусторонних переговоров, ни с помощью какой-либо другой процедуры, имеющейся в их распоряжении. Заявитель повторяет свои аргументы относительно последствий передачи сообщения и указывает, что бремя доказывания относительно исчерпания внутренних средств правовой защиты лежит на ответчике.

VII. Решение Комитета от 14 декабря 2018 года

67. Комитет, приняв к сведению материалы, представленные сторонами до настоящего времени, и передачу вопроса заявителем в соответствии со статьей 11 (пункт 2) Конвенции, постановил 14 декабря 2018 года: а) просить Израиль проинформировать Комитет о том, желает ли он представить любую соответствующую информацию по вопросам юрисдикции Комитета или приемлемости сообщения, включая исчерпание всех имеющихся внутренних средств правовой защиты; б) немедленно препроводить любой полученный ответ всем членам Комитета и заявителю, предоставив ему возможность представить свои замечания по нему; в) предоставить Израилю возможность прокомментировать любые замечания, которые могут быть переданы заявителем в соответствии с пунктом б), выше, не поднимая никаких новых вопросов; г) предложить обоим государствам-участникам назначить по одному представителю для участия в работе Комитета без права голоса на период рассмотрения вопроса и проинформировать Председателя Комитета о таком назначении не позднее 1 марта 2019 года; е) рассмотреть любой предварительный

вопрос на своей девяносто восьмой сессии; и f) предложить назначенным представителям представить на этой сессии мнения соответствующих государств-участников в течение не более 45 минут, а также опровержение — в течение еще 15 минут.

VIII. Комментарии государства-ответчика к решению Комитета от 14 декабря 2018 года

68. Израиль представил 14 января 2019 года комментарии к решению Комитета от 14 декабря 2018 года. Он вновь заявляет, что сообщение является неприемлемым и что механизм, предусмотренный статьей 11 Конвенции, неприменим ввиду явного отсутствия договорных отношений между Израилем и палестинским образованием. Далее ответчик утверждает, что согласно законодательству и правилам процедуры Комитета юрисдикция Комитета является предварительным или исходным вопросом, который должен быть определен Комитетом до применения статьи 11. Напротив, вопрос приемлемости относится к критериям, которые должны быть соблюдены после установления юрисдикции, чтобы перейти к анализу существа дела. Учитывая отсутствие договорных отношений между Израилем и палестинским образованием в соответствии с Конвенцией, Комитет не обладает юрисдикцией в отношении настоящего сообщения и этот вопрос должен быть урегулирован до того, как будет задействована статья 11 Конвенции и будут рассмотрены вопросы приемлемости.

69. Эти комментарии представлены без ущерба для позиции ответчика, который не признает палестинское образование в качестве государства и не имеет с ним договорных отношений в соответствии с Конвенцией.

70. Передача сообщения Израилю носила технический характер, и оно не рассматривалось по существу. Комитет еще не принял решения относительно действительности сообщения.

A. Комментарии к утверждению заявителя о том, что споры по вопросам юрисдикции носят формалистический характер

71. Ответчик утверждает, что любое учреждение, желающее сохранить свою легитимность и действовать независимо и беспристрастно, должно серьезно относиться к вопросу о юрисдикции. Любое учреждение, которое выходит за рамки предоставленных ему полномочий и готово рассматривать вопросы существа без обоснованной оценки своей компетенции, подрывает обоснованность собственных решений и наносит ущерб авторитету и целостности учреждения. Если бы Комитет должен был определить, что он обладает юрисдикцией, несмотря на прямое исключение Израилем применения Конвенции в отношениях между ним и палестинским образованием, то для этого от Комитета потребовалось бы проигнорировать установленный принцип договорного права, имеющий широкое применение, с потенциальными последствиями, выходящими за рамки палестино-израильского контекста. Ответчик предполагает, что вопрос о юридических последствиях возражений против договорных отношений также может возникнуть в отношении заявления, поданного заявителем в Международный Суд 28 сентября 2018 года³⁷. В заявлении в Суд заявитель упустил из виду проблемы, связанные с установлением юрисдикции Суда, включая отсутствие договорных отношений между Соединенными Штатами Америки и палестинским образованием согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях и соответствующему факультативному протоколу к ней. Это актуально для Комитета, поскольку это показывает, что вопрос о возражениях против договорных отношений имеет фундаментальный характер, и демонстрирует знакомую палестинскую стратегию отклонения юрисдикционных

³⁷ *Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. United States of America)*, Order of 15 November 2018, I.C.J. Reports 2018, p. 708.

требований как не относящихся к делу. Ответчик напоминает, что Международный Суд отклонил просьбу заявителя о том, чтобы рассматривать вопросы юрисдикции и приемлемости одновременно с существом заявления, и указал, что вопрос юрисдикции должен быть решен в первую очередь.

72. Ответчик подтверждает, что серьезно относится к положениям Конвенции, и вновь заявляет, что механизм статьи 11 основан на признании и существовании договорных отношений между обоими участниками. В намерения разработчиков Конвенции, равно как и в намерения ее участников, не входило предоставление Комитету возможности игнорировать юрисдикционные требования и позволять использовать статью 11 в политизированной манере, с тем чтобы заставить какое-либо суверенное государство вступить в отношения с образованием, которое оно не признает и в отношении которого оно прямо указало, что не состоит с ним в договорных отношениях. Ответчик утверждает, что он не настаивает на том, что вопросы существа, связанные с применением Конвенции, не должны рассматриваться, но полагает, что рамки статьи 11 Конвенции не являются надлежащим форумом для этого.

В. Комментарий к утверждению заявителя о том, что международное договорное право не признает возражений против договорных отношений в системе многосторонних договоров

73. Ответчик отмечает, что утверждение заявителя о том, что международное договорное право не признает возражений против договорных отношений в системе многосторонних договоров, искажает аргумент Израиля, заявляя, что Израиль утверждает, что, согласно международному обычному праву, каждая договаривающаяся сторона любого многостороннего договора может в одностороннем порядке исключить договорные отношения с любой другой договаривающейся стороной. Ответчик не делает общих утверждений, он ссылается только на нынешние обстоятельства, а именно на обоснованность возражений против договорных отношений между государством-участником и образованием, не признанным этим государством.

74. Кроме того, согласие является основой договорных обязательств, поэтому каждый участник связан обязательствами только в той степени, в которой он согласился быть ими связанным³⁸. Поэтому то или иное государство не может находиться в договорных отношениях, против которых оно прямо возразило, и в отношении образования, которое оно не признает, только потому, что это образование присоединилось или намеревается присоединиться к многостороннему договору, участником которого является непризнающее государство. Действительность возражения против договорных отношений давно признана в Венской конвенции о праве международных договоров. Это подтверждается практикой широкого круга государств³⁹. По мнению Комиссии международного права, такое заявление об исключении явно направлено на то, чтобы иметь (и оно действительно имеет) юридические последствия для применения договора, который полностью исключается, но только в отношениях между заявляющим государством и непризнанным образованием⁴⁰. Если бы возможность возражать против договорных отношений была запрещена, вероятным результатом стало бы значительное препятствие для присоединения государств к многосторонним конвенциям, поскольку это привело бы к признанию непризнанных ими образований и договорным отношениям с ними.

³⁸ S.S. "Lotus" (*France v. Turkey*), p. 18.

³⁹ См. п. 34, выше.

⁴⁰ Комментарий к руководящему положению 1.5.1 Руководства по практике в отношении оговорок к международным договорам, п. 5 (*Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Three* (United Nations publication, Sales No. E.16.V.3) p. 69).

75. По мнению ответчика, заявитель неправильно понимает закон, регулирующий присоединение к многосторонним договорам. Утверждение о том, что лишь несколько государств официально возразили против договорных отношений с палестинским образованием в соответствии с Конвенцией и что это служит доказательством не только того, что непризнающие государства не могут возражать против договорных отношений, но и того, что такие государства обязательно должны считать присоединение Палестины действительным и рассматривать себя в качестве государств, состоящих в договорных отношениях с палестинским образованием, является необоснованным. Настоящие обстоятельства касаются официального уведомления государством-участником, сданного на хранение депозитарию в установленном порядке, об исключении договорных отношений с образованием, которое оно не признает.

76. Утверждение заявителя в отношении предполагаемого существования договорных отношений с непризнающими государствами, которые решили не представлять депозитарию официальное возражение, является необоснованным, поскольку в нем не упоминается ни одна норма, заставляющая непризнающие государства возражать против предполагаемого присоединения образования, которое они не признают. В нем также не упоминается какая-либо норма, указывающая, что отсутствие такого возражения должно рассматриваться как признание договорных отношений и подтверждение их существования. Само по себе присоединение непризнанного образования не приводит к возникновению договорных отношений в таких обстоятельствах.

77. Распространение документа о присоединении депозитарием конвенции — это технический или административный акт, который сам по себе не подразумевает какого-либо определения юридической силы или юридических последствий такого документа. Переписка между Постоянным представительством ответчика при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и Управлением по правовым вопросам в связи с предполагаемым присоединением Палестины к Конвенции опровергает аргумент заявителя о том, что простое представление и распространение документа приводит к возникновению договорных отношений. Государству-участнику, которое явно не признает какое-либо образование, разумно считать, что оно не имеет договорных отношений с этим образованием, даже в случае отсутствия представления депозитарию официального сообщения на этот счет. Хотя некоторые государства предпочитают специально указывать, что они не состоят в договорных отношениях с таким образованием, делать это необязательно и самого факта непризнания должно быть достаточно для исключения договорных отношений в таких случаях.

78. Ответчик далее утверждает, что: а) аргумент о недопустимости возражений против договорных отношений игнорирует широко распространенную государственную практику возражений против двусторонних договорных отношений в рамках широкого круга других многосторонних договоров, в том числе в связи с Конвенцией⁴¹; б) утверждения заявителя, связанные с Конвенцией об апостиле, относятся к возражениям против договорных отношений, которые были сделаны в соответствии с этой Конвенцией как в связи с ее статьей 12, так и без какой-либо ссылки на нее, т. е. на более общем основании непризнания; в) как ясно следует из руководства по присоединению к Конвенции об апостиле и ее применению, опубликованного Гаагской конференцией по международному частному праву, в статье 12 Конвенции предусматривается основание для исключения договорных отношений, связанное с опасениями по поводу отсутствия национальной компетенции в отношении удостоверения подлинности государственных документов. Цель этого положения заключалась в том, чтобы добавить конкретное основание для возражения против договорных отношений, которое относится к предмету этой Конвенции, а не предлагать общую практику исключения договорных отношений между государством-участником и непризнанным образованием.

⁴¹ Ответчик приводит перечень таких возражений в своем представлении Комитету от 3 августа 2018 года.

79. Ответчик признал, что не существует правовой нормы, касающейся возражений против договорных отношений. То, чему он ранее приписывал «политический характер», — это сообщения арабских государств о том, что их присоединение к какому-либо договору не следует рассматривать как признание Израиля, даже если Израиль является участником того же договора. Такие заявления носят политический характер, поскольку простое присоединение не является юридическим актом признания других государств — участников конвенции. Что касается отсутствия договорных отношений, о которых заявляет то или иное арабское государство в отношении Израиля в рамках какой-либо многосторонней конвенции, то в своем заявлении депозитарию Израиль указал, что он будет применять в отношении таких государств принцип взаимности. Тем самым ответчик продемонстрировал свое согласие с юридическими последствиями таких сообщений в части исключения договорных отношений.

80. Приводя довод о том, что ответчик не является участником Венской конвенции о праве международных договоров и поэтому не может опираться на ее положения, заявитель игнорирует тот факт, что эта Конвенция является общепризнанным авторитетным руководством для текущего международного договорного права и практики, а многие ее положения считаются отражением международного обычного права. В статье 76 (пункт 2) этой Конвенции ясно показано, что утверждение заявителя о том, что двусторонние договорные отношения обязательно существуют в результате членства в многосторонней конвенции, является необоснованным. Заявитель не сослался на заявление ответчика о том, что в статье 76 (пункт 2) рассматривается отсутствие договорных отношений «по причинам, связанным, например, с проблемой признания». Статья 81 Венской конвенции о праве международных договоров, также известная как Венская формула, не имеет ничего общего с устоявшимся принципом, согласно которому государства могут возражать против договорных отношений с образованием, которое они не признают.

С. Комментарии к утверждению заявителя о том, что Конвенция прямо исключает возможность возражения против договорных отношений

81. Ссылаясь на практику государств⁴², ответчик отвергает аргумент о том, что, даже если государства могут в целом исключить двусторонние договорные отношения в рамках какой-либо многосторонней конвенции, они не могут этого сделать в отношении Конвенции. Он оспаривает аргумент о том, что возражения против договорных отношений невозможны в отношении многосторонних договоров, открытых для присоединения на основе Венской формулы, и что палестинское образование должно рассматриваться как государство — участник Конвенции в силу его членства в ЮНЕСКО. В этой связи он считает, что: а) возражения против договорных отношений в рамках конвенций, в которых применяется венская формула, широко распространены; б) как подтвердил Генеральный секретарь, юридическая сила и юридические последствия документа о присоединении определяются каждым государством-участником и этот вопрос не решается путем распространения документа о присоединении депозитарием; в) утверждение о том, что Косово не является членом специализированного учреждения и что возражения против договорных отношений, связанные с ним, не имеют отношения к положению палестинского образования, неверно, поскольку Косово уже почти 10 лет является полноправным членом большего числа специализированных учреждений, чем палестинское образование⁴³; г) Венская формула касается присоединения, а не договорных отношений. Эта формула может допускать договорные отношения между

⁴² Представление Израиля Комитету от 3 августа 2018 года, приложение III, озаглавленное «Неисчерпывающий перечень официальных сообщений, содержащих возражение против действительности документа о присоединении или иным образом устанавливающих отсутствие договорных отношений между государством-участником и непризнанным образованием».

⁴³ Косово является членом Всемирного банка и Международного валютного фонда.

присоединяющимся субъектом и теми государствами-участниками, которые признают его присоединение действительным, но она не принуждает к договорным отношениям в случаях, когда какое-либо государство-участник официально возражает против договорных отношений с образованием, которое оно не признает.

82. В ответ на аргумент о том, что Конвенция исключает возможность возражений против договорных отношений, учитывая ее характер *erga omnes*, ответчик утверждает, что это утверждение опровергается практикой государств в отношении возражений против договорных отношений в соответствии с этой и другими конвенциями по правам человека. Даже если обязательства по Конвенции считаются *erga omnes*, это не означает, что межгосударственный механизм, предусмотренный в статье 11, доступен для решения вопросов соблюдения при отсутствии договорных отношений, поскольку этот механизм регулируется международным договорным правом⁴⁴. Ответчик утверждает, что ранее Комитет пришел к выводу, что государства-участники могут возражать против договорных отношений в соответствии с Конвенцией; что статьей 11 требуется наличие договорных отношений; и что в случае, когда государство-участник возражает против договорных отношений, механизм статьи 11 не может быть задействован⁴⁵.

83. Что касается аргумента о том, что возражения против договорных отношений исключены в отношении Конвенции, поскольку они сделали бы межгосударственный механизм подачи жалоб неэффективным, ответчик указывает, что его представление от 3 августа 2018 года ясно дает понять, что он не утверждал, что возражения и оговорки эквивалентны. Их юридические последствия аналогичны, поскольку и те, и другие исключают применимость механизма статьи 11 в отношениях между Израилем и палестинским образованием. Возражение ответчика против договорных отношений между ним и палестинским образованием не делает межгосударственный механизм рассмотрения жалоб неэффективным, оно просто относится к ситуации, в которой этот механизм не предназначен для применения. Это не попытка видоизменить или деконструировать механизм статьи 11, который требует наличия договорных отношений и не применяется, если таких отношений не существует.

84. Что касается аргумента о том, что оговорка, направленная на то, чтобы лишить Комитет возможности анализировать межгосударственное сообщение, была бы недопустимой, то ответчик утверждает, что такой аргумент не позволяет провести различие между обязательствами, которые возлагаются на государство-участник в соответствии с Конвенцией, и применимостью конкретного механизма рассмотрения межгосударственных жалоб, требующего договорных отношений.

D. Комментарии к утверждению заявителя о том, что Израиль не имеет права отказываться признавать палестинскую государственность или присоединение Палестины к Конвенции

85. Заявитель считает, что он соответствует критериям государственности, но это не так. Это утверждение считается весьма проблематичным и спорным в международном сообществе и идет вразрез с позицией многих государств. Обзор правовых документов показывает, что палестинская государственность широко и последовательно упоминается в международном сообществе как будущее устремление, а не как текущая правовая реальность⁴⁶. Заявитель искажает смысл

⁴⁴ Ответчик утверждает, что, хотя договоры по правам человека часто отличаются по своей природе, они не представляют собой «автономные режимы», отделенные от общего права международных договоров и ответственности государств.

⁴⁵ A/36/18, пп. 169–173.

⁴⁶ См., например, послание Генерального секретаря по случаю Международного дня солидарности с палестинским народом от 29 ноября 2017 года, в котором Генеральный секретарь отметил, что, хотя независимому Государству Палестина еще предстоит возникнуть рядом с Израилем, единственной предпосылкой для прочного мира является урегулирование в соответствии с принципом сосуществования двух государств. См. также другие заявления в поддержку будущего создания Государства Палестина, например: речь Председателя КНР Си

резолюции 67/19 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея предоставила Палестине статус государства-наблюдателя в Организации Объединенных Наций, не являющегося ее членом, как юридическое признание государственного статуса, в то время как это было ограниченное процедурное повышение статуса палестинского представительства в Организации Объединенных Наций⁴⁷. Эта давняя позиция ответчика основана на том, что палестинское образование не отвечает критериям государственности по международному праву, а также на обязательстве Палестины в соответствии с существующими израильско-палестинскими соглашениями определить окончательный статус Западного берега и сектора Газа путем двусторонних переговоров. Поэтому Израиль и другие непризнающие государства имеют полное право не признавать палестинское образование и возражать против договорных отношений с ним в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

86. В ответ на аргумент о предполагаемой «недобросовестности» ответчик утверждает, что такой аргумент игнорирует установленные принципы международного договорного права и их применение к юрисдикции Конвенции. Заявитель не упоминает, что последовательные раунды израильско-палестинских переговоров потерпели неудачу из-за палестинской политики неприятия и неоднократного отклонения Палестиной предложений о государственности. Ответчик утверждает, что он не просит Комитет занять политическую позицию по этому вопросу и что он ожидает, что Комитет не позволит злоупотреблять своими механизмами путем придания веса политически мотивированной версии, представляемой Палестиной. Вопрос, стоящий перед Комитетом, заключается в том, обладает ли он юрисдикцией для рассмотрения настоящего сообщения.

87. Ответчик считает примечательным, что заявитель пытается подать против него жалобу в соответствии с Конвенцией и даже выдвинуть в этом контексте аргумент «недобросовестности», тогда когда «собственный расизм и дискриминационная практика заявителя в отношении евреев и израильтян носят столь системный и экстремальный характер». Проявления антисемитизма и прославление убийства евреев и израильских граждан широко распространены в палестинских образовательных, культурных и религиозных учреждениях, а также в палестинских СМИ⁴⁸.

Е. Комментарии к утверждению заявителя о том, что вопросы, поднятые в сообщении, не могут быть рассмотрены на других соответствующих форумах

88. Ответчик заявляет, что существуют альтернативные и более подходящие форумы для рассмотрения утверждений заявителя и что утверждения, поднятые в сообщении, могут быть рассмотрены в рамках его выступлений в Комитете. Рекомендации Комитета воспринимаются серьезно, даже если они касаются оккупированной палестинской территории, и они оказали определенное воздействие на местах⁴⁹. Утверждения, содержащиеся в сообщении, могут быть рассмотрены в

Цзиньпина 21 января 2016 года в штаб-квартире Лиги арабских государств в Каире; Министерство иностранных дел Российской Федерации, «Заявление Министерства иностранных дел по палестино-израильскому урегулированию», 6 апреля 2017 года; «Король встречается с Президентом Палестины», заявление для прессы Короля Иордании Абдаллы II, 8 августа 2018 года.

⁴⁷ Ответчик ссылается на заявления Бельгии, Греции, Италии, Новой Зеландии, Норвегии, Финляндии, Франции и Швейцарии, согласно которым это решение не имело своим следствием признание Государства Палестина.

⁴⁸ Примеры, приведенные ответчиком, включают демонизацию евреев посредством учебных изданий ФАТХа.

⁴⁹ Например, улучшение обращения с несовершеннолетними палестинцами на Западном берегу посредством создания военного суда для несовершеннолетних и введения срока исковой давности для несовершеннолетних. См. Israel, Ministry of Justice, “Re: Palestinian minors in military juvenile justice system – June 2018” (13 June 2018). URL:

израильских судах⁵⁰. Между Израилем и Палестинской администрацией необходимо вести с помощью существующих двусторонних механизмов и в духе доброй воли прямой диалог.

<https://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/InternationalLaw/MainDocs1/PalestinianMinors2018.pdf>.

⁵⁰ Иски могут подаваться в виде петиций в Верховный суд, гражданские иски — в гражданские суды и суды по административным делам, а жалобы — в полицию и Кордinatorу операций правительства на территориях.