

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

Distr.: General
16 June 2021
Russian
Original: English

Комитет по ликвидации расовой дискриминации**Межгосударственное сообщение, представленное
Государством Палестина против Израиля:
решение о юрисдикции** *** *******

<i>Государство-заявитель:</i>	Государство Палестина
<i>Государство-ответчик:</i>	Израиль
<i>Дата сообщения:</i>	23 апреля 2018 года (первоначальное представление)
<i>Дата принятия решения:</i>	12 декабря 2019 года
<i>Тема сообщения:</i>	вопрос о договорных отношениях между сторонами; обязательства <i>erga omnes</i> ; несиналлагматические обязательства, касающиеся коллективной гарантии; уникальный характер Конвенции и созданного в соответствии с ней межгосударственного механизма
<i>Процедурные вопросы:</i>	юрисдикция Комитета
<i>Вопрос существа:</i>	дискриминация по признаку национального или этнического происхождения
<i>Статья Конвенции:</i>	11 (пункты 2, 5)

1. Настоящий документ подготовлен в соответствии со статьей 11 Конвенции.
2. Настоящее решение следует рассматривать совместно с CERD/C/100/3 и CERD/C/100/4.

* Переиздан по техническим причинам 15 июля 2021 года.

** Принято Комитетом на его сессии (25 ноября — 13 декабря 2019 года).

*** Настоящее решение было принято путем голосования в соответствии с правилами процедуры Комитета при участии следующих членов: Нуреддин Амир, Марк Боссайт, Чин Сен Чун, Фатимата-Бинта Виктория Дах, Бакари Сидики Диаби, Рита Изаак-Ндиайе, Ко Кейко, Гюн Кут, Ли Яньдуань, Гей Макдугалл, Йемхелхе Минт Мохамед Талеб, Пастор Элиас Мурильо Мартинес, Верин Альберта Шеферд, Мария Тереса Вердуго Морено и Ен Кам Джон Ен Сик Юн. Результат голосования был следующим: 10 голосов «за», 3 голоса «против» и 2 воздержавшихся. Член комитета Алексей С. Автономов в ходе принятия решения отсутствовал.

**** К настоящему решению прилагается текст совместного (несогласного) мнения членов Комитета Марка Боссайта, Риты Изаак-Ндиайе, Ко Кейко, Ли Яньдуань и Марии Тересы Вердуго Морено.



I. Справочная информация

3. На своей девяносто восьмой сессии Комитет поручил секретариату запросить от его имени у Управления по правовым вопросам рекомендации по юридическому вопросу о юрисдикции Комитета в отношении межгосударственного сообщения, представленного Государством Палестина против Израиля, в свете представлений, сделанных этими двумя государствами.

4. Комитет принимает к сведению ответ Управления по правовым вопросам, представленный в форме внутреннего меморандума от 23 июля 2019 года.

5. Комитет принимает к сведению сделанные Управлением по правовым вопросам выводы, согласно которым:

а) как заявитель, так и ответчик являются участниками Конвенции;

б) государство — участник Конвенции может посредством одностороннего заявления предупредить возникновение обязательств и прав по Конвенции между ним и другим конкретным государством-участником, и заявление, сделанное Израилем 16 мая 2014 года, сформулировано таким образом, чтобы возыметь такое действие между ним и Государством Палестина;

в) в юридическом характере правовых отношений, установленных между государствами-участниками в соответствии с Конвенцией, или в статьях 11–13 Конвенции нет ничего, что препятствовало бы одному государству-участнику выступить с оформленным соответствующим образом односторонним заявлением, в результате которого другое конкретное государство-участник теряет право представить правомочное и действенное сообщение в соответствии со статьей 11 (пункт 1) и тем самым инициировать процедуры, предусмотренные в этих статьях. Данное заявление имеет такую силу в отношении Государства Палестина. Таким образом, сделанное Израилем заявление препятствует рассмотрению Комитетом межгосударственного сообщения, представленного Государством Палестина.

6. В ходе своей девяносто девятой сессии Комитет узнал, что ответчику было известно о меморандуме Управления по правовым вопросам. Это было доведено до его сведения вербальной нотой ответчика от 20 августа 2019 года, причем в тот момент Комитет еще не решил, какие последующие действия (по вопросам существа или процедуры) он предпримет в отношении меморандума.

7. Комитет проанализировал эту вербальную ноту, в которой содержалось заявление о том, что Комитет будет обязан следовать мнению Управления по правовым вопросам. Комитет 22 августа 2019 года сообщил ответчику, что считает содержащиеся в вербальной ноте заявления неприемлемыми и рассматривает их как неправомерное давление на независимость его членов. Он также постановил, что в целях обеспечения справедливости разбирательства меморандум будет передан заявителю, что и было сделано 23 августа 2019 года. Комитет также указал, что эти события, возможно, приведут к задержке разбирательства. Комитет 26 августа 2019 года постановил отложить принятие решения о своей юрисдикции в отношении рассматриваемого межгосударственного сообщения до своей сороковой сессии.

8. Заявитель 28 августа 2019 года представил замечания в отношении меморандума Управления по правовым вопросам. Заявитель счел, что, принимая во внимание получение ответчиком доступа к меморандуму при неустановленных обстоятельствах и в нарушение процессуальных добросовестных обязательств ответчика, вытекающих из Конвенции, ответчик должен быть лишен права ссылаться на мнение, выраженное Управлением по правовым вопросам.

9. Однако Комитет не считает, что принцип лишения права ссылаться на данное мнение следует применять с такой неукоснительностью, и рассмотрит замечания Управления по правовым вопросам по существу, как Комитет и собирался сделать, когда обратился к нему за рекомендацией, с целью принятия взвешенного и независимого решения.

10. Заявитель утверждал, что меморандум является недостаточно сбалансированным, поскольку представленные заявителем доводы, подтверждающие его мнение о том, что Комитет обладает необходимой юрисдикцией, не были должным образом приняты во внимание. Заявитель утверждал также, что в меморандуме Управление по правовым вопросам выборочно ссылалось на практику небольшого числа государств — Франции, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатов Америки, которые оспаривали позицию, изложенную Комитетом по правам человека в его замечании общего порядка № 24 (1994) о вопросах, касающихся оговорок, сделанных при ратификации Пакта и Факультативных протоколов к нему или при присоединении к ним или в связи с заявлениями, предусмотренными статьей 41 Пакта. Он указал далее, что в меморандуме Управление признало, что замечание общего порядка № 24 основано на том, что в соответствии с такими договорами, как Пакт или Конвенция, одно государство-участник не может предпринимать действия, в результате которых другое государство-участник не сможет задействовать в отношении него какой-либо механизм принуждения, предусмотренный договором. Кроме того, заявитель указал, что в меморандуме Управление признало также, что оговорка, направленная на блокирование механизма, предусмотренного статьями 11–13 Конвенции, является недопустимой¹. По мнению заявителя, вышесказанное свидетельствует о том, что в меморандуме поддерживается позиция, принятая Комитетом по правам человека в его замечании общего порядка № 24.

11. Заявитель сделал также замечания относительно практики Комиссии международного права в отношении оговорок, актуальности характера *erga omnes* обязательств по Конвенции, отсутствия необходимости двусторонних договорных отношений для запуска процедуры, предусмотренной статьями 11–13 Конвенции, и правильного толкования решения Комитета, принятого при рассмотрении шестого периодического доклада Сирийской Арабской Республики².

12. Ответчик 6 сентября 2019 года сообщил Комитету, что его вербальная нота от 20 августа 2019 года никоим образом не была направлена на оказание неправомерного давления на Комитет.

13. Заявитель 11 октября 2019 года указал, что ему необходимы гарантии того, что ответчик не получит никаких преимуществ благодаря получению доступа к меморандуму при неустановленных обстоятельствах. Заявитель отметил также, что ответчик изменил свою позицию по отношению к Управлению по правовым вопросам от отрицания какой-либо роли Управления до рассмотрения его в качестве органа, якобы имеющего правовой авторитет, поскольку в меморандуме было выражено мнение, благоприятствующее его требованиям. Заявитель утверждал, что, исходя из принципа определения своей собственной компетенции (*compétence de la compétence*), только Комитет может принять решение о своей юрисдикции и компетенции.

14. Ответчик 13 ноября 2019 года подчеркнул, что в вышеупомянутом меморандуме Управление по правовым вопросам пришло к выводу о том, что ответчик правомерно исключил договорные отношения с заявителем, что препятствует рассмотрению Комитетом данного межгосударственного сообщения.

15. Ответчик указал также, что попытка заявителя выделить в качестве особого случая решение, принятое Комитетом в отношении периодического доклада Сирийской Арабской Республики, является некорректной, поскольку, помимо прочих причин, юридическая сила заявления об исключении договорных отношений с непризнанным образованием ни в коей мере не зависит от позиции других государств-участников и тем более от позиции непризнанного образования. Кроме того, по мнению ответчика, ссылка на замечание общего порядка № 24 Комитета по правам человека неуместна, поскольку в нем смешиваются понятия оговорки и заявления о непризнании. Кроме того, в этом замечании общего порядка Комитет по правам человека говорил о взаимодействии между государствами — участниками

¹ Меморандум Управления по правовым вопросам от 23 июля, п. 60.

² A/36/18, пп. 169–173.

Международного пакта о гражданских и политических правах, а не об отношениях между государствами — участниками Конвенции. Что касается утверждения заявителя о том, что в своем меморандуме Управление по правовым вопросам сослалось на практику небольшого числа государств — участников Пакта, то ответчик указал, что в меморандуме Управление также подробно рассмотрело практику государств — участников Конвенции.

16. Заявитель 25 ноября 2019 года указал, что согласен с ответчиком в том, что ссылка на обязательства *erga omnes* не может создать основание для юрисдикции. Однако Комитет рассматривает другой вопрос, а именно: требуются ли договорные отношения, когда речь идет об обязательствах *erga omnes*. Что касается комментариев ответчика относительно замечания общего порядка № 24 Комитета по правам человека, то заявитель указал, что то, что оно не относится к Конвенции, очевидно; однако Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенция предусматривают обязательства совершенно одинакового типа, носящие характер *erga omnes*, с той лишь разницей, что межгосударственный механизм по Конвенции является обязательным, а по Пакту — факультативным. По мнению заявителя, это делает его доводы еще более весомыми.

17. В отношении довода ответчика о том, что межгосударственный механизм не должен применяться к рассматриваемому случаю, заявитель отметил, что в статье 11 Конвенции указывается лишь то, что межгосударственный механизм может быть задействован всякий раз, когда государство-участник считает, что другое государство-участник не выполняет положения Конвенции. Учитывая, что и заявитель, и ответчик являются участниками Конвенции, а также то, что Конвенция предусматривает обязательства *erga omnes*, статья 11 может быть применена, поскольку согласно ее положениям требуется только мнение одного государства-участника о том, что другое государство-участник нарушает свои обязательства по Конвенции. Заявитель добавил, что ответчику не должно быть позволено уклоняться от выполнения своих обязательств из-за его отказа соблюдать такие обязательства в качестве оккупирующей державы и что эти обстоятельства не должны использоваться как оправдание для закрепления систематической дискриминации и расизма, которые описываются в межгосударственном сообщении. Заявитель также кратко затронул вопрос о внутренних средствах правовой защиты.

II. Рассмотрение вопроса о юрисдикции

18. Прежде чем рассматривать вопрос о назначении специальной Согласительной комиссии в соответствии со статьей 12 (пункт 1) Конвенции, Комитет должен в первую очередь удостовериться в том, что он обладает юрисдикцией в отношении межгосударственного сообщения, представленного Государством Палестина против Израиля, и принять решение о том, является ли это сообщение приемлемым.

19. Во исполнение своего решения от 14 декабря 2018 года Комитет 2 мая 2019 года на своей девяносто восьмой сессии провел слушания по вопросу о юрисдикции с участием представителя Государства Палестина в соответствии со статьей 11 (пункты 4 и 5) Конвенции и правилами процедуры, касающимися слушаний по статье 11 Конвенции и принятыми Комитетом 29 апреля 2019 года также на своей девяносто восьмой сессии. Израиль отказался принять участие в этих слушаниях, указав, что предложенный формат — присутствие обоих затронутых государств-участников — несовместим с его основополагающей позицией, заключающейся в отсутствии договорных отношений с «палестинским образованием».

20. На сотовой сессии Комитета в соответствии со статьей 11 (пункт 5) Конвенции заявитель и ответчик 12 декабря 2019 года выступили с устными заявлениями в Комитете, изложив свои мнения относительно юрисдикции Комитета. Ответчик указал, что его участие в этом совещании никак не влияет на его принципиальную позицию, согласно которой он не признает «палестинское образование» в качестве государства — участника Конвенции, и что Израиль не состоит в договорных отношениях с этим образованием.

21. Комитет отмечает, что заявитель и ответчик представили доводы в отношении как юрисдикции, так и приемлемости³. Комитет, однако, считает, что сначала он должен установить, обладает ли он юрисдикцией в отношении рассматриваемого межгосударственного сообщения. Следовательно, на данном этапе представления, сделанные по вопросу приемлемости, рассматриваться не будут.

22. Комитет принимает к сведению, что ответчик поднял вопрос об отсутствии юрисдикции. Комитет, будучи главным хранителем Конвенции, считает, что он обладает всей полнотой полномочий и обязанностью толковать Конвенцию в условиях полной независимости. Это включает вопрос о том, обладает ли он, учитывая обстоятельства данного конкретного случая, компетенцией рассматривать настоящее межгосударственное сообщение по предварительному вопросу о юрисдикции.

23. Комитет считает, что в отношении вопроса о юрисдикции Комитета существуют некоторые элементы, которые следует принять во внимание:

- a) возможность исключения договорных отношений в контексте многостороннего договора в рамках общего международного права;
- b) возможность исключения договорных отношений в контексте договоров по правам человека;
- c) уникальный характер механизма, созданного в соответствии со статьями 11–13 Конвенции, и договоров, содержащих коллективные обязательства государств-участников;
- d) решение Комитета в отношении шестого периодического доклада Сирийской Арабской Республики.

A. Возможность исключения договорных отношений в контексте многостороннего договора в рамках общего международного права

24. Комитет отмечает, что ответчик является участником Конвенции, поскольку он сдал на хранение свою ратификационную грамоту 3 января 1979 года и Конвенция вступила для него в силу 2 февраля 1979 года в соответствии со статьей 19 (пункт 2) Конвенции. Он также принимает к сведению довод ответчика о том, что между ответчиком и заявителем не существует двусторонних договорных отношений по Конвенции и ответчик не несет никаких обязательств по Конвенции перед заявителем⁴, поскольку он правомерно исключил любые договорные отношения с заявителем своим официальным сообщением, представленным Генеральному секретарю (депозитарию Конвенции) 16 мая 2014 года⁵.

25. Комитет отмечает, что официальное сообщение ответчика от 16 мая 2014 года затрагивает два вопроса: правомочность присоединения заявителя к Конвенции и правовые последствия заявления ответчика о таком присоединении.

26. Что касается первого вопроса, то Комитет отмечает, что в резолюции 67/19 Генеральная Ассамблея постановила предоставить Палестине статус государства-наблюдателя в Организации Объединенных Наций, не являющегося ее членом. Комитет отмечает далее, что, поскольку заявитель является членом Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры с 2011 года, он соответствует условиям, установленным в статьях 17 и 18 Конвенции. Кроме того, Комитет отмечает, что после получения 21 марта 2018 года первоначального и второго периодических докладов, представленных Государством Палестина в соответствии со

³ См. CERD/C/100/3 и CERD/C/100/4.

⁴ В своем меморандуме (п. 33) Управление по правовым вопросам указывает также, что заявитель не наделен Конвенцией какими-либо коррелятивными правами требовать от ответчика выполнения обязательств, которые налагает на него Конвенция (и наоборот).

⁵ После присоединения Государства Палестина к Конвенции Израиль представил Генеральному секретарю в его качестве депозитария уведомление № 293 (2014) от 16 мая 2014 года.

Уведомления депозитария доступны по URL:
https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=_en.

статьей 9 Конвенции⁶, Комитет принял на своей девяносто девятой сессии заключительные замечания по этим докладам⁷. Следовательно, Комитет считает, что заявитель является государством — участником Конвенции.

27. Что касается второго вопроса, то Комитет отмечает утверждение ответчика о том, что в международном договорном праве и практике государств прочно утвердилось, что договорные отношения не обязательно должны существовать между всеми сторонами многостороннего договора, поскольку признается, что договорные отношения могут быть исключены в тех случаях, когда государство-участник выражает возражение против вступления в договорные отношения с образованием, которое оно не признает. Ответчик указывает, что это подтверждается, в частности, широким использованием таких возражений в практике государств. В этой связи Комитет принимает к сведению представленный ответчиком неисчерпывающий перечень возражений, сделанных несколькими государствами с целью исключения договорных отношений между ними и непризнанным образованием⁸. Комитет принимает также к сведению довод ответчика о том, что основой договорных обязательств является согласие, поэтому каждая сторона связана только в той степени, в которой она согласилась быть связанной.

28. Комитет отмечает также утверждение заявителя о том, что довод ответчика относительно того, что государства могут исключать договорные отношения в рамках многостороннего договора посредством заявления, не подкреплён практикой государств и *opinio juris*.

29. Комитет отмечает, что заявления подобные тому, которое было сделано ответчиком, довольно часто встречаются в практике государств в отношении многосторонних договоров, которые сдаются на хранение Генеральному секретарю⁹. Комитет отмечает также, что согласно устоявшейся практике участие государства в договоре, участником которого является образование, не признаваемое им в качестве государства, не равнозначно признанию¹⁰. Кроме того, Комитет признает, что в общем международном праве договорные отношения основываются на согласии, причем принцип свободного согласия является общепризнанным¹¹.

30. Комитет признает, что в соответствии с общим международным договорным правом государство-участник многостороннего договора может исключить договорные отношения с образованием, которое оно не признает, посредством одностороннего заявления. Однако Комитет считает, как будет подробнее изложено ниже, что в рамках некоторых договорных режимов в силу их особого характера возможны отступления от этих общих принципов.

31. Кроме того, Комитет принимает к сведению довод ответчика о том, что исследование права и практики в отношении оговорок, проведенное Комиссией международного права, придает юридическую силу практике государств, согласно которой договорные отношения могут быть исключены в силу заявления государства¹².

32. Комитет отмечает, что, по мнению Комиссии международного права, одностороннее заявление, посредством которого государство указывает, что его участие в договоре не подразумевает признания образования, которое им не признается, не входит в сферу охвата Руководства по практике в отношении оговорок

⁶ CERD/C/PSE/1-2.

⁷ CERD/C/PSE/CO/1-2.

⁸ Представление Израиля Комитету от 3 августа 2018 года, приложение III. См. также CERD/C/100/3, п. 34.

⁹ Управление по правовым вопросам, меморандум, п. 22.

¹⁰ Commentary to guideline 1.5.1 of the Guide to Practice on Reservations to Treaties, para. 2. (*Yearbook of the International Law Commission, 2011*, vol. II, Part Three (United Nations publication, Sales No. E.16.V.3), p. 69.).

¹¹ Венская конвенция о праве международных договоров, преамбула.

¹² CERD/C/100/3, п. 74.

к международным договорам, даже если оно направлено на исключение применения договора между делающим заявление государством и непризнанным образованием¹³.

33. Комитет отмечает также, что в своем сопроводительном комментарии Комиссия международного права проводит различие между двумя типами заявлений: одно, в котором сторона указывает, что ее участие в договоре не подразумевает признания непризнанного образования, и другое, в котором сторона дополнительно указывает, что ее заявление исключает применение договора между ней и этим непризнанным образованием. Комиссия считает, что первый тип заявления не имеет никаких юридических последствий, так как участие в многостороннем договоре не подразумевает признания всех сторон этого договора. Комиссия считает также, что второй тип заявления явно имеет целью повлечь (и влечет) юридические последствия для применения договора, которое оказывается в полной мере исключенным, но лишь в отношениях между государством-заявителем и непризнанным образованием¹⁴.

34. Комитет принимает к сведению довод ответчика о том, что заявление, сделанное 16 мая 2014 года, подпадает под вторую категорию заявлений и что поэтому оно ведет к исключению любых договорных отношений между ним и заявителем¹⁵.

35. Комитет согласен с ответчиком в том, что его заявление относится ко второй категории. Вместе с тем Комитет отмечает, что Комиссия международного права, приняв текст с указанием на то, что такое одностороннее заявление выходит за рамки сферы охвата Руководства по практике, даже если оно направлено на исключение применения договора между государством-заявителем и непризнанным образованием, прибегла к сопроводительному комментарию. Такой комментарий, подтверждающий, что второй тип заявления «явно имеет целью повлечь (и влечет) юридические последствия», представляется нелогичным, поскольку такое утверждение идет вразрез с утвержденной официальной позицией Комиссии, согласно которой рассматриваемое одностороннее заявление находится вне сферы охвата Руководства по практике.

36. В этой связи Комитет считает, что в отношении данного одностороннего заявления ответчика сфере охвата Руководства по практике Комиссии международного права с, как утверждается, поправками, внесенными в него посредством сопроводительного комментария, было придано чрезмерное значение.

В. Возможность исключения договорных отношений в контексте договоров по правам человека

37. Комитет принимает к сведению довод заявителя о том, что Конвенция как договор в области прав человека имеет характер *jus cogens* и *erga omnes* и не допускает возможности того, чтобы какое-либо государство-участник в одностороннем порядке исключало двусторонние договорные отношения с другим государством-участником. Заявитель добавляет, что, поскольку обязательства, содержащиеся в Конвенции, являются *erga omnes*, они должны выполняться по отношению ко всем другим договаривающимся сторонам, включая его самого.

38. Комитет принимает также к сведению довод ответчика о том, что, даже если обязательства по Конвенции считаются *erga omnes*, это не означает, что межгосударственный механизм доступен для решения вопросов соблюдения при отсутствии договорных отношений, поскольку такой механизм регулируется международным договорным правом. Далее ответчик указывает, что заявитель смешивает материально-правовые обязательства договаривающихся государств-участников по Конвенции с процессуальным положением, а именно с межгосударственным механизмом. В этой связи Комитет принимает к сведению довод

¹³ Guideline 1.5.1 of the Guide to Practice on Reservations to Treaties (*Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Three*).

¹⁴ Commentary to guideline 1.5.1 of the Guide to Practice on Reservations to Treaties, para. 5. (*Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Three, p. 69.*)

¹⁵ CERD/100/C/3, п. 74. См. также меморандум Управления по правовым вопросам, пп. 29–31.

заявителя о том, что обязательства ответчика по Конвенции распространяются на данный механизм или средства обеспечения исполнения этих обязательств; в противном случае механизм утратит свое значение.

39. Комитет отмечает, что, согласно определению Международного Суда, концепция обязательств *erga omnes* означает конкретно определенные обязательства, которые государства несут перед международным сообществом в целом¹⁶. Комитет отмечает также, что Суд указал, что по крайней мере четыре нормы, запрещающие агрессию, пытки, геноцид и расовую дискриминацию, имеют характер *erga omnes*. Обязательства неизменно применимы *erga omnes*, когда обязательства относятся к императивным нормам международного права или *jus cogens*.

40. Комитет отмечает, что государства и ряд международных органов признали важнейший характер принципа запрета расовой дискриминации для международного сообщества в целом. Сразу после Второй мировой войны Генеральная Ассамблея указала, что, исходя из высших интересов человечества, необходимо положить конец религиозным и, так называемым, расовым преследованиям и дискриминации, и призвала правительства принять с этой целью немедленные и решительные меры¹⁷. В своем консультативном заключении Международный Суд указал, что принудительное навязывание различий, исключения расовых групп, а также ограничений, основанных исключительно на признаках расы, цвета кожи, происхождения, в том числе национального или этнического, представляет собой отрицание основополагающих прав человека и является вопиющим попранием целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций¹⁸. Комитет обращает внимание на заявление Комиссии международного права о том, что в число тех императивных норм (*jus cogens*), которые были ясно приняты и признаны, входят запреты, касающиеся агрессии, геноцида, рабства, расовой дискриминации, преступлений против человечности и пыток, а также право на самоопределение¹⁹. Комитет отмечает также, что в деле *Аль-Дулими и «Монтана менеджмент инк.» против Швейцарии* Европейский суд по правам человека отметил утверждение, сделанное Комиссией международного права²⁰.

41. Комитет принимает к сведению, что Межамериканский суд по правам человека пошел еще дальше, поскольку счел, что к *jus cogens* относится принцип равенства перед законом, равной защиты перед законом и недискриминации²¹. Суд подтвердил это мнение в нескольких решениях²².

42. Комитет считает, что Конвенция, предмет и цель которой ориентированы на поощрение и защиту прав, связанных с запрещением всех форм расовой дискриминации, и которая содержит основополагающие обязательства, применимые *erga omnes*, относится наряду с несколькими региональными договорами к категории международных договоров, которые посвящены аналогичному предмету и цели. Целью такой категории договоров является общее благо, в отличие от других

¹⁶ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 3, paras. 33–34.

¹⁷ Резолюция 103 (I) Генеральной Ассамблеи.

¹⁸ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 16, para. 131.

¹⁹ Комментарии к статьям об ответственности государств за международно-противоправные деяния. *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, т. II, часть вторая (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.V.17 (Part 2)), стр. 102.

²⁰ Application No. 5809/08, Judgment, 21 June 2016, para. 57.

²¹ *Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18/03, 17 September 2003, para. 101.

²² См., например, Inter-American Court of Human Rights, *Espinoza González v. Peru*, Judgment (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs), 20 November 2014, para. 216; *Atala Riffo and daughters v. Chile*, Judgment (Merits, Reparations and Costs), 24 February 2012, para. 79; *Flor Freire v. Ecuador*, Judgment (Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs), 31 August 2016, para. 109.

договоров, предмет и цель которых ограничены интересами отдельных государств-участников.

43. Комитет отмечает, что региональные органы по правам человека подтвердили эту точку зрения²³. Так, Европейская комиссия по правам человека в деле *Австрия против Италии*, основываясь на статье 24 Европейской конвенции по правам человека²⁴, постановила, что эта Конвенция в сущности имеет объективный характер и направлена на защиту основополагающих прав отдельных людей от ущемления любой из высоких договаривающихся сторон, а не на создание субъективных и взаимных прав для самих высоких договаривающихся сторон²⁵. Аналогичным образом, Европейский суд по правам человека в деле *Ирландия против Соединенного Королевства* постановил, что Европейская конвенция по правам человека «в отличие от международных договоров классического образца... заключает в себе нечто большее, чем просто взаимные обязательства договаривающихся сторон. Прежде всего она вводит в действие систему взаимных двусторонних обязательств, объективных обязательств, соблюдение которых, согласно формулировке преамбулы, обеспечивается благодаря “коллективным усилиям”»²⁶.

44. В соответствии с этим принципом Европейская комиссия в деле *Кипр против Турции* подтвердила, что «признание того, что какое-либо правительство может аннулировать принцип “коллективного обеспечения исполнения” Конвенции, закрепленный в статье 24, утверждая, что оно не признает правительство заявителя, нанесло бы ущерб цели Конвенции»²⁷. Кроме того, Комиссия постановила, что тот факт, что Турция не признает заявителя в качестве правительства Кипра и не считает его вправе подавать заявление от своего имени, не препятствует рассмотрению Комиссией поданной Кипром жалобы и не освобождает Турцию от обязательства сотрудничать с Комиссией в ходе разбирательства. Четкие заявления о коллективном обеспечении исполнения Европейской конвенции по правам человека содержатся также в деле *Лоизиду против Турции*²⁸ и в деле *Соуринг против Соединенного Королевства*²⁹.

45. Комитет также принимает к сведению позицию Межамериканского суда по правам человека в его консультативном заключении № ОС-2/82 от 24 сентября 1982 года о влиянии оговорок на вступление в силу Американской конвенции о правах человека. В пункте 29 своего заключения суд указал следующее:

Современные договоры по правам человека в целом и Американская конвенция в частности не являются многосторонними договорами традиционного типа, заключенными для осуществления взаимного обмена правами к взаимной выгоде договаривающихся государств. ... Заключая эти договоры по правам человека, государства тем самым подчиняют себя правовому порядку, в рамках которого они ради общего блага принимают на себя различные обязательства, но не по отношению к другим государствам, а по отношению ко всем лицам, находящимся под их юрисдикцией.

46. Комитет отмечает далее, что в деле *Айвчер-Бронстайн против Перу* Межамериканский суд по правам человека подтвердил, что «Американская конвенция и другие договоры по правам человека вдохновлены рядом высших общих ценностей (ориентированных на защиту человеческой личности), наделены конкретными

²³ Меморандум Управления по правовым вопросам, пп. 48–60.

²⁴ Статья 24 Конвенции (текст приводится на дату решения по делу *Австрия против Италии*) гласит, что «каждая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать на рассмотрение Комиссии... любое заявление о нарушении положений Конвенции другой Высокой Договаривающейся Стороной». Это положение сродни положениям статьи 11 (пункт 1) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

²⁵ Application No. 788/60, Decision on Admissibility, 11 January 1961, p. 19.

²⁶ Application No. 5310/71, Judgment, 18 January 1978, para. 239.

²⁷ Application No. 8007/77, report adopted on 4 October 1983, para. 48, quoting para. 43 of the “Interim report of the Commission on the present state of the proceedings” of 12 July 1980.

²⁸ Application No. 15318/89, Judgment (Preliminary Objections), 23 March 1995.

²⁹ Application No. 14038/88, Judgment, 7 July 1989.

надзорными механизмами, применяются в качестве коллективной гарантии, воплощают по существу объективные обязательства и имеют особый характер, отличающий их от других договоров», которые, в отличие от нее, «регулируют взаимные интересы между государствами-участниками и среди них»³⁰.

47. Комитет отмечает, что Межамериканский суд по правам человека указал также, ссылаясь на решение Европейского суда по правам человека по делу *Соуринг против Соединенного Королевства*, что необходимо учитывать особый характер Европейской конвенции по правам человека как договора о коллективном обеспечении прав человека и что ее положения должны толковаться таким образом, чтобы сделать ее гарантии практически осуществимыми и эффективными³¹. Следовательно, по мнению Межамериканского суда по правам человека, нельзя проводить аналогию между заявлениями, которые государства могут делать в соответствии со статьей 36 (пункт 2) Статута Международного Суда, и заявлениями, которые государства могут делать в соответствии с Американской конвенцией по правам человека, признавая юрисдикцию Межамериканского суда по правам человека. В то время как в первом случае государства могут отозвать свое заявление, во втором случае государства-участники Американской конвенции по правам человека этого сделать не могут.

48. Комитет по правам человека 4 ноября 1994 года принял свое замечание общего порядка № 24. Комитет по ликвидации расовой дискриминации отмечает, что Комитет по правам человека указал в пункте 17 этого замечания общего порядка, что договоры по правам человека не представляют собой обмена взаимными обязательствами между государствами и принцип межгосударственной взаимности не может к ним применяться. Комитет по ликвидации расовой дискриминации согласен с утверждением Управления по правовым вопросам в пункте 59 его меморандума о том, что Комитет по правам человека если и не принял, то приблизился к принятию такой позиции относительно характера материальных обязательств, создаваемых договорами по правам человека, которая была поддержана в судебной практике по Европейской и Американской конвенциям и которая противоречит тезису о том, что одно государство-участник может помешать другому государству-участнику указать на несоблюдение им своих обязательств по соответствующему договору и потребовать от него привести свое поведение в соответствие с этими обязательствами.

49. В этой связи Комитет отмечает, что в совместном особом мнении к решению Международного Суда по делу *Вооруженные действия на территории Конго* судьи, вынесшие особое мнение, посчитали, что:

Комитет по правам человека в замечании общего порядка № 24 (52) попытался дать некоторые ответы на современные проблемы в контексте Международного пакта о гражданских и политических правах, причем его выводы очень близки к выводам Европейского суда по правам человека и Межамериканского суда. Практика таких органов не должна рассматриваться как «исключение» из правовых норм, как это было квалифицировано в 1951 году Международным Судом; мы считаем, что это скорее развитие, необходимое для охвата тех вопросов, которые Суду не было поручено решать в то время, и для решения возникших впоследствии новых проблем³².

50. Комитет по ликвидации расовой дискриминации отмечает, что судебная практика европейской и межамериканской систем защиты прав человека и замечание общего порядка № 24 Комитета по правам человека показывают, что из объективного или несиналлагматического характера материальных обязательств, содержащихся в Европейской и Американской конвенциях по правам человека, следует, что любое государство-участник может задействовать механизм коллективного обеспечения

³⁰ Judgment of 24 September 1999, para. 42.

³¹ Ibid., para. 45.

³² *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, p. 6, Joint Separate Opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma, para. 16.

исполнения, созданный соответствующим договором, независимо от наличия взаимосвязанных обязательств между заинтересованными сторонами³³.

51. Комитет отмечает, что если в договорах в области общего международного права обязательства государств толкуются ограничительным образом, то в международных договорах в области прав человека акцент делается на предмете и цели договора, с тем чтобы обеспечить эффективную защиту содержащихся в нем прав, о чем свидетельствует правовая практика Европейского суда по правам человека и Межамериканского суда по правам человека. Комитет отмечает, что в силу несиналлагматического характера содержащихся в договорах по правам человека обязательств, которые выполняются коллективно, и ввиду того, что такие договоры предусматривают собственные механизмы надзора, они представляют собой особую категорию договоров, к которым не применимы некоторые нормы международного договорного права. Комитет отмечает также, что особый характер договоров по правам человека обусловлен также тем, что они вдохновлены высшими общими ценностями, разделяемыми всем международным сообществом.

52. Комитет отмечает, что Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации является договором по правам человека, в соответствии с которым учреждается орган, ответственный за надзор за выполнением государствами-участниками содержащихся в ней обязательств. Он отмечает также, что Конвенция основана на высших общих ценностях, таких как защита достоинства и равенства, присущих каждому человеку, а также запрет расовой дискриминации, который, как указано в преамбуле Конвенции, способствует достижению мира и безопасности. Комитет отмечает далее, что, как указано в преамбуле Конвенции, все государства — члены Организации Объединенных Наций обязались предпринимать совместные и самостоятельные действия для достижения одной из целей Организации Объединенных Наций, состоящей в поощрении и развитии всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка или религии.

53. Комитет отмечает далее особый характер Конвенции в категории договоров по правам человека. Учитывая широко признанный злонамеренный и всепроникающий характер расовой дискриминации, она стала первым нарушением прав человека, на которое обратило внимание международное сообщество, сразу после международного преступления геноцида. Конвенция стала первой в ряду договоров, кодифицирующих и расширяющих сферу охвата права прав человека. Комитет отмечает, что в последнее время повсеместно признается, что расовая дискриминация является злом, борьба с которым должна вестись всеми доступными и надлежащими средствами и быть первоочередной задачей международного сообщества³⁴. Таким образом, Комитет считает неоспоримым, что в целях борьбы с расовой дискриминацией все государства — участники Конвенции обязаны действовать сообща. В этой связи Комитет отмечает, что жалобы, озвученные в рассматриваемом межгосударственном сообщении, затрагивают интересы всех государств — участников Конвенции.

54. По этой причине Комитет считает, как это будет подробнее изложено ниже, что, учитывая природу расовой дискриминации и, следовательно, содержащихся в Конвенции обязательств, которые подлежат коллективным гарантии и исполнению, одно государство-участник не может запретить другому государству-участнику посредством одностороннего акта задействовать предусмотренный Конвенцией механизм обеспечения исполнения постольку, поскольку такой механизм необходим для гарантии равного осуществления прав отдельных лиц или групп, закрепленных в Конвенции.

³³ Меморандум Управления по правовым вопросам, п. 52.

³⁴ Дурбанская декларация и Программа действий, преамбула. См. также резолюцию 68/151 Генеральной Ассамблеи, преамбула.

С. Уникальный характер механизма, созданного в соответствии со статьями 11–13 Конвенции, и договоров, содержащих коллективные обязательства государств-участников

55. Комитет отмечает, что если другие договоры по правам человека, такие как Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Американская конвенция о правах человека, предусматривают факультативный механизм подачи жалоб, который государства могут принять или не принять, то статья 11 (пункт 1) Конвенции предусматривает автоматический межгосударственный механизм подачи жалоб. Это говорит, по всей видимости, о более настойчивом желании составителей Конвенции установить защитные меры для обеспечения того, чтобы положения Конвенции адекватно соблюдались и выполнялись всеми государствами-участниками.

56. В этой связи Комитет отмечает, что в соответствии с процедурой, предусмотренной статьями 11–13 Конвенции, государствам-участникам не нужно давать свое предварительное согласие или разрешение Комитету для того, чтобы он рассматривал какое-либо межгосударственное сообщение. Поводом для такого действия служит позиция государства-участника, которое считает, что другое государство-участник не выполняет положения Конвенции. Этот механизм является автоматическим. Кроме того, Комитет отмечает, что ни одно государство-участник не сделало оговорки к статьям 11–13 Конвенции.

57. Комитет обращает внимание на статью 11 (пункт 1) Конвенции, в которой указывается, что если какое-либо государство-участник считает, что другое государство-участник не выполняет положений настоящей Конвенции, то оно может довести это до сведения Комитета. Принимая во внимание, что нет никаких сомнений в том, что и заявитель, и ответчик являются государствами — участниками Конвенции³⁵, и учитывая особый характер содержащихся в Конвенции обязательств, Комитет не находит убедительным довод о том, что нормы общего международного права должны толковаться таким образом, чтобы устанавливать дополнительные условия, которые отсутствуют в Конвенции.

58. Комитет также отмечает, что межгосударственный механизм в рамках Конвенции представляет собой уникальный инструмент для урегулирования межгосударственных споров, созданный для общего блага всех государств-участников. Комитет отмечает особый характер этого механизма, который является примирительным, а не состязательным. Комитет считает, что, поскольку межгосударственный механизм был разработан как примирительная процедура, он должен быть практичным, конструктивным и эффективным. В этой связи он считает, что в этом вопросе нельзя применять формалистский подход. Таким образом, хотя Комитет и осознает, что в конечном итоге эффективность механизма, предусмотренного положениями статей 11–13 Конвенции, будет зависеть от воли затронутых государств-участников, он считает, что в его задачи не входит останавливать их попытки найти взаимопонимание. Этот вывод становится еще более очевидным, если принять во внимание особый характер содержащихся в Конвенции обязательств.

59. Кроме того, Комитет подчеркивает, что этот механизм направлен на обеспечение коллективного блага всех государств-участников. Одним из обязательств для всех государств-участников является запрет всех форм расовой дискриминации, что, по мнению Международного Суда, является обязательством *erga omnes*³⁶.

60. Комитет отмечает также, что межгосударственный механизм, предусмотренный статьями 11–13 Конвенции, дополняет другой механизм, установленный Конвенцией в ее статье 9, — процедуру представления докладов.

³⁵ См. пп. 27 и 29 выше.

³⁶ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3, paras. 33–34.*

Комитет отмечает, что и заявитель, и ответчик получили от Комитета просьбу выполнить свои обязательства по представлению докладов в соответствии со статьей 9, что они и сделали. Комитет отмечает, что в этой ситуации ответчик не видел необходимости утверждать, что его возражение против договорных отношений между ним и заявителем аннулировало его обязательство соблюдать процессуальную обязанность по статье 9 Конвенции. Определяющими являются отношения, которые каждое государство-участник имеет в соответствии с Конвенцией и которые находятся под надзором Комитета, а не отношения, которые могут существовать на двустороннем уровне между какими-либо двумя государствами-участниками. Обязательства, которые государства несут в соответствии со статьями 11–13 Конвенции, с одной стороны, и статьей 9 — с другой, относятся к одному роду обязательств, которые имеют общую цель обеспечения эффективного запрета расовой дискриминации (нормы *erga omnes*) для общего блага всего международного сообщества, от выполнения которых нельзя отступить посредством одностороннего действия одного государства-участника и которые не имеют никакого отношения к вопросу о существовании каких-либо предыдущих двусторонних взаимоотношений между государствами.

61. В свете вышеизложенного и принимая во внимание, что ввиду особой природы расовой дискриминации меры по борьбе с ней требуют неформалистского подхода, Комитет считает, что он обладает юрисдикцией для рассмотрения настоящего межгосударственного сообщения безотносительно наличия или отсутствия договорных отношений между заявителем и ответчиком.

D. Решение Комитета в отношении шестого периодического доклада Сирийской Арабской Республики

62. Комитет принимает к сведению довод ответчика о том, что сам Комитет уже признал, что предусмотренный в статье 11 механизм не может быть использован при отсутствии договорных отношений, что подтверждается решением, принятым в ходе рассмотрения шестого периодического доклада Сирийской Арабской Республики³⁷. Комитет принимает также к сведению довод о том, что такое решение свидетельствует об отсутствии у него юрисдикции по статье 11 Конвенции в отношении межгосударственного сообщения, представленного заявителем. Комитет не согласен с таким доводом.

63. Наиболее важные факты и обстоятельства дела Сирийской Арабской Республики таковы:

а) во время рассмотрения ее шестого периодического доклада Сирийская Арабская Республика заявила, что закрепленные в Конвенции права нарушаются Израилем на оккупированных Израилем Голанских высотах. Были выдвинуты обвинения, касающиеся деятельности, осуществляемой там Израилем;

б) один из членов Комитета поднял вопрос по порядку ведения заседания о том, что позиция, занятая Сирийской Арабской Республикой, представляет собой межгосударственное сообщение в соответствии со статьей 11 (пункт 1) Конвенции, которое требует соблюдения специальной процедуры;

в) представитель Сирийской Арабской Республики напомнил, что в момент присоединения к Конвенции Сирийская Арабская Республика сделала оговорку о том, что она не вступает таким образом в отношения с Израилем в соответствии с Конвенцией. Сирийская Арабская Республика заявила далее, что она не ссылается на статью 11 Конвенции;

г) Председатель постановил, что соответствующий раздел периодического доклада Сирийской Арабской Республики не является сообщением в соответствии со статьей 11 (пункт 1) Конвенции;

³⁷ CERD/C/100/4, п. 41.

е) объясняя свое решение, Председатель также заявил, что государства — участники Конвенции не высказали никаких возражений против оговорки, сделанной Сирийской Арабской Республикой в момент ее присоединения, тогда как положения статьи 11 (пункт 2) четко подразумевают, что между двумя затронутыми государствами-участниками должны существовать отношения в рамках Конвенции³⁸;

ф) решение Председателя было поддержано в ходе апелляции в Комитете 11 голосами против 2 при 1 воздержавшемся.

64. Комитет считает целесообразным рассмотреть вышеупомянутое решение, принятое около 38 лет назад, в его тогдашнем контексте. Решение Председателя о неприменимости статьи 11 (пункт 1) Конвенции было принято в связи с обвинениями, выдвинутыми Сирийской Арабской Республикой против Израиля во время представления одного из ее периодических докладов. Этот вопрос абсолютно никак не связан с подачей межгосударственного сообщения в соответствии со статьей 11 (пункт 1). Сирийская Арабская Республика не инициировала подачу межгосударственного сообщения в соответствии с этим положением, чтобы осудить совершенные Израилем нарушения прав человека по Конвенции. Один из членов Комитета поднял вопрос по порядку ведения заседания о том, подпадает ли жалоба, поданная против Израиля, под процедуру межгосударственного сообщения в соответствии со статьей 11 (пункт 1), несмотря на то что Сирийская Арабская Республика сама заявила, что не ссылается на эту статью. Следовательно, статья 11 (пункт 1) вряд ли могла бы быть применима из-за отсутствия подающего жалобу государства, готового инициировать эту процедуру.

65. Рассматриваемое межгосударственное сообщение заметно отличается тем, что заявление, сделанное ответчиком, не было принято заявителем. Кроме того, в свете того, что было отмечено выше относительно вопроса о содержащихся в Конвенции положениях *erga omnes* и существования коллективной гарантии в отношении таких положений, за которые несут ответственность все государства-участники, остается открытым вопрос о том, был ли бы этот вопрос сегодня решен иначе, если бы было представлено межгосударственное сообщение в соответствии со статьей 11 (пункт 1).

66. На основании вышеизложенного Комитет считает, что решение Комитета по делу Сирийской Арабской Республики в 1981 году явно отличается от рассматриваемого случая и что оно не применимо к одностороннему заявлению, сделанному ответчиком.

III. Решение о юрисдикции

67. Следовательно, Комитет считает, что он обладает юрисдикцией для рассмотрения межгосударственного сообщения, поданного заявителем против ответчика, по следующим причинам:

а) некоторые положения общего международного права не применяются к договорам по правам человека из-за несиналагматического характера содержащихся в них обязательств, которые выполняются коллективно;

б) основные положения Конвенции имеют характер *erga omnes*;

в) практика Европейского суда по правам человека и Межамериканского суда по правам человека, которая знаменует собой новые веяния по сравнению с основанной на принципе «laissez-faire» политикой некоторых государств-участников, а также позиция, занятая Комитетом по правам человека в его замечании общего порядка № 24, подтверждают, что любое государство-участник договора по правам человека может задействовать предусмотренный в нем механизм коллективного обеспечения соблюдения независимо от наличия коррелятивных обязательств между заинтересованными сторонами;

³⁸ A/36/18, п. 173.

d) Конвенция — это договор по правам человека, который содержит несинониматические обязательства коллективной гарантии и основан на высших общих ценностях;

e) в категории договоров по правам человека Конвенция носит особый характер, поскольку расовая дискриминация была универсально признана как зло, с которым необходимо бороться всеми доступными и прагматичными средствами, и как вопрос наивысшего приоритета для всего международного сообщества, независимо от двусторонних вопросов между государствами-участниками;

f) в силу уникального примирительного характера автоматического механизма, предусмотренного статьями 11–13 Конвенции, его применение должно быть практичным, конструктивным и эффективным.

Приложение

Совместное (несогласное) мнение членов Комитета Марка Боссайта, Риты Изак-Ндиайе, Кейко Ко, Яньдуань Ли и Марии Тересы Вердуго Морено

1. Члены Комитета по ликвидации расовой дискриминации, подписавшие настоящее мнение меньшинства, с сожалением отмечают, что не могут присоединиться к решению большинства членов Комитета о признании юрисдикции в отношении межгосударственного сообщения, представленного 23 апреля 2018 года Государством Палестина (заявитель) против Израиля (ответчик), поскольку последнее государство не дало согласия на вступление в договорные отношения с первым. Орган, созданный в соответствии с договором, направленным на мониторинг договорных обязательств государств, должен сам соблюдать нормы международного договорного права. В своем решении большинство, в частности, упустило из виду фундаментальные различия между возражением против установления взаимных договорных отношений и оговоркой к тому или иному положению договора, а также между основными положениями Конвенции и положениями о мониторинге. В этой связи подписавшие считают необходимым приложить к данному решению следующее мнение меньшинства.

2. Ответчик ставит под сомнение юрисдикцию Комитета в отношении межгосударственного сообщения, представленного 23 апреля 2018 года заявителем, которого ответчик не признает в качестве государства. Заявитель утверждает, что, передав межгосударственное сообщение соответствующему государству-участнику, Комитет косвенным образом решил, что он обладает юрисдикцией для рассмотрения данного сообщения. Комитет заявляет, что тем самым он просто выполнил техническую и процедурную функцию, предписанную статьей 11 (пункт 1) Конвенции, не рассматривая никаких вопросов о юрисдикции Комитета или приемлемости межгосударственного сообщения¹.

3. Комитету известно, что, хотя многие государства — члены Организации Объединенных Наций признали Государство Палестина в качестве государства, другие этого не сделали. Признание какого-либо государства-участника другими государствами-участниками влияет на отношения между этими государствами, но не на отношения между этим государством и Комитетом. Для Комитета государство Палестина является государством-участником Конвенции².

4. Израиль также является государством-участником Конвенции и обязан соблюдать налагаемые Конвенцией обязательства в отношении любого лица и территории, на которые распространяется его юрисдикция. Это обязательство в равной степени распространяется на его собственную территорию и на территорию, которую он оккупирует, независимо от того, считает ли он Государство Палестина государством — участником Конвенции.

5. Участие в одной и той же многосторонней конвенции не означает взаимного признания. Государства могут прямо признать другое государство, сделав соответствующее заявление. Государства также могут косвенно признавать друг друга, устанавливая взаимные дипломатические отношения или заключая двусторонние договоры между собой. Становясь участником многостороннего договора, государство не обязательно признает все другие государства, являющиеся

¹ См. также меморандум от 23 июля 2019 года, направленный Управлением по правовым вопросам в ответ на меморандум, направленный 23 мая 2019 года Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по просьбе Комитета, пп. 10, 11 и 13.

² См. меморандум Управления по правовым вопросам, п. 19.

участниками этого договора³. В еще меньшей степени государство, которое уже ратифицировало многосторонний договор или присоединилось к нему, обязано признать государство, такое как Государство Палестина, которое позже становится участником этого договора, или вступать в договорные отношения с этим государством. Юрисдикция международных надзорных органов основана на согласии государств вступать в договорные отношения с другими государствами. Без такого согласия Комитет не обладает юрисдикцией для рассмотрения межгосударственных сообщений.

6. Вскоре после того как 2 апреля 2014 года Государство Палестина присоединилось к Конвенции, Израиль своевременно (16 мая 2014 года) официально возразил против вступления в договорные отношения с Государством Палестина⁴. Предполагаемым результатом этого возражения и аналогичных возражений других государств является недопущение каких-либо договорных отношений между Государством Палестина и возражающими государствами. Как отметила Комиссия международного права, такое заявление «явно имеет целью повлечь (и влечет) юридические последствия для применения договора, которое оказывается в полной мере исключенным, но лишь в отношениях между государством-заявителем и непризнанным образованием»⁵.

7. Как отметил Специальный докладчик Комиссии международного права, «одностороннее заявление, посредством которого государство указывает, что его участие в договоре не подразумевает признания образования, которое им не признается в качестве государства, не является ни оговоркой, ни заявлением о толковании»⁶. В ходе рассмотрения Комиссией проекта руководящего положения об оговорках о непризнании было отмечено, что правовой режим оговорок, предусмотренный Венской конвенцией о праве международных договоров, не может применяться к таким заявлениям (подобным тому, которое сделал Израиль), что «в отличие от оговорок эти заявления делаются государствами в любое время, а не только при подписании или выражении их согласия на обязательность договора, что они делаются даже в отношении договоров, которые содержат положения, исключающие оговорки или допускающие только конкретные виды оговорок, и что они отражаются не на юридическом действии самого договора или его положений, а на способности непризнанного образования брать на себя обязательства по договору»⁷.

8. Позиция государства, возражающего против вступления в договорные отношения с другим государством, в корне отличается от позиции государства, делающего оговорку к одному из положений договора. Государство, делающее оговорку, желает стать участником договора, тогда как государство, заявляющее о своем возражении, как раз не соглашается стать участником в отношении того государства, которое является объектом такого возражения. Такое возражение также полностью отличается от возражения, выдвинутого государством против оговорки, сделанной другим государством. В соответствии с пунктом 4 b) статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров возражение другого договаривающегося государства против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку, если возражающее против оговорки государство определенно не заявит о противоположном намерении. Если о противоположном намерении не заявлено, оба государства вступают в договорные отношения.

³ Там же, п. 28: «Участие в многостороннем договоре само по себе не подразумевает признания каждой из его сторон». (*Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Three (United Nations publication, Sales No. E.16.V.3), p. 69, para. 4).

⁴ Непосредственно перед этим Соединенные Штаты Америки (13 мая 2014 года) и Канада (14 мая 2014 года) выступили с аналогичным возражением.

⁵ Руководство по практике в отношении оговорок к международным договорам, комментарий к руководящему положению 1.5.1, п. 5, цитируется в меморандуме, п. 29.

⁶ Меморандум Управления по правовым вопросам, п. 25, со ссылкой на *Ежегодник Комиссии международного права, 1999 год*, т. II, часть первая (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.92.V.10 (Часть 1), стр. 170, п. 53).

⁷ Меморандум Управления по правовым вопросам, п. 24.

Возражение против вступления в договорные отношения, напротив, препятствует установлению договорных отношений, независимо от того, протестует ли другое государство против этого возражения. В своем меморандуме Управление по правовым вопросам также признало, что «настоящее заявление Израиля следует рассматривать как препятствующее установлению договорных отношений по Конвенции между ним и Государством Палестина»⁸.

9. Учитывая, что обязательный характер любого договора основан на согласии государств-участников быть связанными содержащимися в нем обязательствами, международное договорное право не предусматривает никаких средств для преодоления или игнорирования возражения против вступления в договорные отношения. Положения договоров являются обязательными для государств только в той мере, в какой они согласились быть связанными ими. Надзорные органы, такие как Комитет, обладают юрисдикцией только в отношении споров между государствами-участниками, вступившими в договорные отношения в соответствии с Конвенцией. В соответствии со статьей 2 (пункт 1 а)) Венской конвенции о праве международных договоров, договор означает «международное соглашение, заключенное между государствами», а не между государствами и надзорными органами. Именно это соглашение между затронутыми государствами является источником обязательного характера Конвенции, а также юрисдикции Комитета, которая является результатом этого соглашения.

10. Венская конвенция о праве международных договоров применяется к договорам по правам человека так же, как и к любым другим договорам. Ни одно положение этой Конвенции не допускает никаких исключений в случае договоров по правам человека. В упомянутом меморандуме содержатся ссылки на противоположные мнения, высказанные Европейским и Американским судами по правам человека, а также Комитетом по правам человека⁹. Однако эти мнения относятся к вопросам оговорок или непризнания государств-участников, а не к вопросу возражения, сделанного государством-участником против присоединения нового государства-участника сразу после этого присоединения. Полностью учитывая эти мнения, Управление по правовым вопросам, ссылаясь на постоянную практику государств в отношении таких возражений, тем не менее, пришло к выводу, что такая практика не дает правового основания для юрисдикции в отношении сообщения Государства Палестина против Израиля. Возражение Израиля против присоединения Государства Палестина к Конвенции лишает Комитет каких-либо правовых оснований для осуществления юрисдикции в межгосударственном споре. Это не формалистский подход, а уважение к самой сути международного договорного права.

11. С целью установления юрисдикции Комитета заявитель ссылается на то, что Конвенция носит характер *jus cogens* или *erga omnes*. Свойство *jus cogens* не позволяет какому-либо государству заключить с каким-либо другим государством договор, который допускал бы отступление от своих обязательств по Конвенции. Такой договор будет недействительным в соответствии со статьей 53 Венской конвенции о праве международных договоров¹⁰. Свойство *erga omnes* означает, что каждое государство-участник обязано соблюдать свои обязательства по Конвенции, независимо от того, являются ли другие государства участниками этой Конвенции или соблюдают ли другие государства-участники свои обязательства. Однако эти свойства касаются материальных положений Конвенции, а не ее процессуальных положений. Ни в коем случае ни принцип *jus cogens*, ни принцип *erga omnes* не допускает установления договорных отношений между государствами, если одно из них никогда не соглашалось вступать в такие отношения, а тем более если оно возражало против такого вступления.

⁸ Там же, п. 31.

⁹ Там же, пп. 48 ff.

¹⁰ Там же, п. 43.

12. Это подчеркивалось также Международным Судом, который указал, что «характер *erga omnes* какой-либо нормы и правило о согласии на юрисдикцию — это две разные вещи»¹¹. Он отметил также:

Сам факт того, что права и обязанности *erga omnes* могут быть предметом того или иного спора, не наделяет Суд юрисдикцией рассматривать этот спор.

То же самое относится к взаимосвязи между императивными нормами общего международного права (*jus cogens*) и установлением юрисдикции Суда: тот факт, что спор касается соблюдения нормы такого характера, что, несомненно, имеет место в отношении запрещения геноцида, сам по себе не может служить основанием для юрисдикции Суда в отношении рассмотрения этого спора. Согласно Уставу Суда, такая юрисдикция всегда основывается на согласии сторон¹².

13. Следовательно, даже если считать, что материальные положения Конвенции, запрещающие расовую дискриминацию, имеют характер *jus cogens* или *erga omnes*, этот характер не наделяет Комитет юрисдикцией по процедуре, предусмотренной статьями 11–13, в отношении государства, которое не признало юрисдикцию Комитета применительно к другому государству. Это еще более очевидно в случае государства, которое прямо возразило против этого. Более того, другие положения Конвенции, в частности положения, устанавливающие процедуру представления докладов (статья 9), процедуру межгосударственных сообщений (статьи 11–13) и процедуру индивидуальных сообщений (статья 14), не имеют такого характера.

14. Обязательство уважать основные права человека и запрещать пытки, содержащееся в других основных договорах Организации Объединенных Наций по правам человека, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, также можно считать имеющим характер *jus cogens* или *erga omnes*. Тем не менее процедуры межгосударственных сообщений в рамках этих конвенций (статья 41 Пакта и статья 21 Конвенции против пыток) являются факультативными, а не обязательными. Эти положения ни в коем случае нельзя рассматривать как императивные нормы общего международного права, имеющие характер *jus cogens* или *erga omnes*. Как бы то ни было, такая характеристика не может наделять Комитет по правам человека или Комитет против пыток юрисдикцией в отношении рассмотрения межгосударственных сообщений между двумя государствами-участниками в том случае, если оба государства не согласились с этим. Кроме того, в рамках процедуры межгосударственных сообщений Комитет по ликвидации дискриминации выполняет не только функцию контроля за выполнением договорных обязательств: в соответствии со статьей 12 (пункт 1) Комитет обязан назначить специальную Согласительную комиссию с целью урегулирования споров. Согласно международному праву, примирение возможно только в том случае, если оно основано на согласии сторон.

15. Как отмечается в пункте 68 вышеупомянутого меморандума, «в практике государств — участников Конвенции также нет ничего, что могло бы свидетельствовать о том, что они считают, что государство-участник не может принимать меры, в результате которых статьи 11–13 Конвенции не применяются в отношениях между этим государством и другими государствами-участниками». Таким образом, статьи 11–13 Конвенции не применимы к государству-участнику, возражающему против установления договорных отношений с другим государством-участником, которое им не признается. Это другое государство-участник не может использовать межгосударственные процедуры против возражающего государства-участника.

16. Комитет уже приходил к такому выводу, когда рассматривал вопрос о том, подпадает ли под действие статьи 11 Конвенции содержащееся в периодическом

¹¹ *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, I.C.J. Reports 1995, p. 90, para. 29.

¹² *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, p. 6, para. 64.

докладе утверждение Сирийской Арабской Республики о том, что Израиль не выполняет положения Конвенции¹³. Поскольку Сирийская Арабская Республика заявила, что ратификация ею Конвенции не означает каких-либо отношений с Израилем, Комитет постановил, что данное утверждение не является сообщением по статье 11 Конвенции на том основании, в частности, что статья 11 (пункт 2) явно предполагает наличие отношений между двумя государствами-участниками¹⁴. Это решение можно истолковать лишь таким образом, что Комитет считает, что ввиду отсутствия договорных отношений между двумя затронутыми государствами-участниками оснований для осуществления юрисдикции в рамках межгосударственной процедуры между этими государствами не существует.

17. В данном случае Управление по правовым вопросам пришло к такому же выводу, указав в своем меморандуме, что отсутствие договорных отношений по Конвенции между Израилем и Государством Палестина означает, что Государство Палестина не могло инициировать процедуры, предусмотренные статьей 11 Конвенции¹⁵, и, следовательно, сообщение Израиля от 16 мая 2014 года само по себе препятствует рассмотрению Комитетом сообщения, поданного против него Государством Палестина в соответствии со статьями 11–13 Конвенции (и наоборот)¹⁶.

18. Вывод заключается в том, что и Израиль, и Государство Палестина являются государствами — участниками Конвенции и обязаны в полной мере соблюдать обязательства, налагаемые Конвенцией. Однако, поскольку вскоре после присоединения Государства Палестина к Конвенции Израиль возразил против вступления в договорные отношения с этим государством, которое он не признает, Комитет не обладает юрисдикцией для рассмотрения межгосударственного сообщения, представленного Государством Палестина против Израиля.

¹³ A/36/18, пп. 169–173.

¹⁴ Меморандум Управления по правовым вопросам, пп. 64–68.

¹⁵ Там же, п. 46.

¹⁶ Там же, п. 69 (подп. 5).