

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

Distr.: General  
17 June 2021  
Russian  
Original: English

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

<i>Заявитель:</i>	Государство Палестина
<i>Ответчик:</i>	Израиль
<i>Дата сообщения:</i>	23 апреля 2018 года (первоначальное представление)
<i>Дата принятия решения:</i>	30 апреля 2021 года
<i>Тема сообщения:</i>	эффективная защита и средства правовой защиты от любых актов расовой дискриминации; универсальная политика и практика в отношении межгосударственных сообщений; обязательства государства
<i>Процедурный вопрос:</i>	приемлемость сообщения
<i>Вопрос существа:</i>	дискриминация по признаку национального или этнического происхождения
<i>Статьи Конвенции:</i>	2, 3, 5, 11 (пункты 2, 3 и 5) и 12 (пункт 1)

1. Данный документ был подготовлен на основании пункта 3 статьи 11 Конвенции.
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/100/3, CERD/C/100/4 и CERD/C/100/5.

\* Принято Комитетом на его 103-й сессии (19–30 апреля 2021 года).

\*\* В принятии настоящего решения о приемлемости принимали участие следующие члены: Шейха Абдулла Али Аль-Миснад, Чинсун Чунг, Ибрагим Гиссэ, Гун Кут, Мехррад Паяндех, Вадили Мохамед Райесс, Верен Шепард, Стаматия Ставринаки, Фейт Дикеледи Панси Тлакула и Юнг Кам Джон Юнг Сик Юен. Следующие члены, подписавшие особое несогласное мнение относительно решения о юрисдикции, принятого 12 декабря 2019 года на 100-й сессии, указали, что они не участвовали в разработке и принятии настоящего решения о приемлемости: Марк Боссайт, Рита Изак-Ндиайе, Кейко Ко и Яньдуань Ли. Четыре члена отсутствовали.



4. 23 апреля 2018 года заявитель подал сообщение против ответчика в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Конвенции.
5. 7 ноября 2018 года государство-заявитель вновь передало этот вопрос в Комитет в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Конвенции. В настоящем документе содержится резюме основных аргументов по вопросу о приемлемости, выдвинутых обеими сторонами в соответствии с решением Комитета от 14 декабря 2018 года, в котором Комитет просил стороны информировать его о том, желают ли они представить какую-либо соответствующую информацию по вопросам, относящимся к юрисдикции Комитета, или о приемлемости сообщения<sup>1</sup>.
6. 12 декабря 2019 года на своей 100-й сессии в соответствии с пунктом 5 статьи 11 Конвенции после устных заявлений, сделанных представителями обеих заинтересованных государств-участников, Комитет постановил, что он обладает компетенцией рассматривать межгосударственное сообщение, представленное Государством Палестина против Израиля<sup>2</sup>. Комитет отметил, что заявитель и ответчик представили аргументы в отношении как юрисдикции, так и по приемлемости, и решил, что представления по вопросу приемлемости будут рассмотрены на более поздней стадии<sup>3</sup>.

## I. Замечания ответчика относительно приемлемости

7. Ответчик в своих ответах от 3 августа 2018 года, 23 сентября 2018 года, 14 января 2019 года и 20 марта 2019 года заявил, что жалоба заявителя является неприемлемой.
8. Во-первых, ответчик заявляет, что утверждения заявителя подлежат судебному рассмотрению и что в его распоряжении имеются многочисленные внутренние средства правовой защиты. Без ущерба возможности признания сообщения неприемлемым или своей позиции по существу дела ответчик заявляет, что он отвергает безосновательное и огульное утверждение Палестины о неэффективности местных средств правовой защиты<sup>4</sup>.
9. Во-вторых, в своем представлении от 23 сентября 2018 года ответчик заявляет, что необходимо проводить различие между предварительным признанием (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<sup>5</sup>. Ответчик также утверждает, что на данном этапе перед Комитетом стоит вопрос о том, что сообщение заявителя *ab initio* не может запустить механизм статьи 11 вообще, учитывая отсутствие договорных отношений между Израилем и Палестинским образованием в рамках Конвенции. Особняком стоят вопросы «приемлемости», которые возникают в рамках процесса, предусмотренного статьей 11, и которые необходимо рассматривать в соответствии со сроками и процедурами, установленными Конвенцией, исключительно в обстоятельствах, когда этот процесс был применим и инициирован на законных основаниях.

<sup>1</sup> Поскольку обе стороны представили аргументы в отношении как юрисдикции, так и приемлемости, в настоящем решении используются уже представленные аргументы.

<sup>2</sup> См. CERD/C/100/5.

<sup>3</sup> В связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19) и ее последствиями для сессий Комитета в 2020 году этот вопрос был вынесен на пленарное заседание в ходе 103-й сессии Комитета.

<sup>4</sup> См., например: High Court of Justice of Israel, *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 2150/07, Judgment, 29 December 2009; *El-Arah et al. v. Central Commander of the Israeli Army and another*, HCJ 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*, HCJ 3799/02, Judgment, 6 October 2005.

<sup>5</sup> Ответчик указывает, что отсутствие договорных отношений между сторонами и вопрос о юридической приемлемости сообщения не имеют отношения к передаче заявителю его ответа от 3 августа 2018 года.

10. В-третьих, в своем представлении от 14 января 2019 года<sup>6</sup>, касающемся решения Комитета от 14 декабря 2018 года, ответчик утверждает, что сообщение является неприемлемым по причине того, что заявитель не задействовал и не исчерпал местные средства правовой защиты, как того требует пункт 3 статьи 11 Конвенции. Сообщение не является актуальным, поскольку Комитет не обладает компетенцией для его рассмотрения; поэтому механизм статьи 11 не может считаться задействованным и, следовательно, вопросы приемлемости не возникают.

## II. Замечания заявителя относительно исчерпания местных средств правовой защиты

11. 15 февраля 2019 года заявитель подал дополнительные замечания, затрагивающие различные вопросы, поднятые в представлении ответчика от 14 января 2019 года, включая вопросы бремени доказывания, исчерпания местных средств правовой защиты и отсутствия эффективных местных средств правовой защиты.

12. В этом представлении заявитель утверждает, что Комитет в своем решении, принятом 14 декабря 2018 года на девяносто седьмой сессии, отметил, что вопрос не был урегулирован к удовлетворению обеих сторон.

13. Заявитель утверждает, что ответчик, оккупирующая держава, продолжает отрицать применимость Конвенции на оккупированной территории Государства Палестина и доказал, что не желает вступать в какой-либо конструктивный диалог с Государством Палестина относительно соблюдения им своих международных обязательств перед палестинским народом. Заявитель также утверждает, что предмет и цель его сообщения по статье 11 Конвенции касаются широко распространенной и систематической расовой дискриминации и сегрегации, присущей «израильскому поселенческому проекту», которые невозможно искоренить за счет незначительных или косметических изменений, подобных тем, о которых говорится в замечаниях ответчика от 14 января 2019 года.

### A. Бремя доказывания в отношении исчерпания местных средств правовой защиты

14. Заявитель признает, что, согласно общепризнанным принципам международного права, доказать, что эффективные местные средства правовой защиты существуют и что они не были исчерпаны, должна сторона, утверждающая о неисчерпании местных средств правовой защиты<sup>7</sup>. Заявитель также утверждает, что ответчик сделал упор на роли и доступности судебной системы в защите прав личности и не привел правовые прецеденты, демонстрирующие эффективность правовой защиты палестинских граждан.

15. Что касается первого аргумента, заявитель указывает, что он был подтвержден еще в 1959 году арбитражным судом в деле *Амбатиелоса*, когда суд заявил, что «для того, чтобы успешно утверждать, что международное разбирательство является неприемлемым, государство-ответчик должно доказать существование в своей системе внутреннего права средств правовой защиты, которые не были

<sup>6</sup> Ответчик указывает, что его представление никак не влияет на его позицию, согласно которой он не признает «палестинское образование» в качестве государства и не имеет с ним договорных отношений в соответствии с Конвенцией.

<sup>7</sup> Заявитель ссылается на *The Ambatielos Claim (Greece, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Award of 6 March 1956, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XII (United Nations publication, Sales No. 1963.V.3), pp. 83–153, specifically p. 119; правила процедуры Комитета по ликвидации расовой дискриминации, правило 92, пункт 7; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO) v. Zambia*, communication No. 71/92, Decision, October 1997, para. 12; и Inter-American Court of Human Rights, *Escher et al. v. Brazil*, Judgment, 6 July 2009, para. 28.

использованы»<sup>8</sup>. Это также было подтверждено различными договорными органами по правам человека, в частности в контексте межгосударственных жалоб. Так, уже в своем первом межгосударственном деле, возбужденном Грецией против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Европейская комиссия по правам человека постановила, что в соответствии с упомянутыми общепризнанными нормами международного права правительство, утверждающее, что внутренние средства правовой защиты не были исчерпаны, обязано доказать существование таких средств<sup>9</sup>.

16. Заявитель утверждает, что этот подход подтверждается практикой, сложившейся в рамках Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, и ссылается, в частности, на пункт 6 статьи 69 правил процедуры этого Комитета, который прямо предусматривает, что, если соответствующее государство-участник оспаривает утверждение автора или авторов сообщения о том, что все имеющиеся внутренние средства правовой защиты были исчерпаны, государство-участник должно предоставить подробную информацию о средствах правовой защиты, доступных предполагаемой жертве; т. е. государство-участник несет бремя доказывания в отношении исчерпания местных средств правовой защиты. Этот подход также подтверждается Африканской комиссией по правам человека и народов<sup>10</sup> и Межамериканским судом по правам человека<sup>11</sup>.

17. Заявитель добавляет, что ответчик, оккупирующая держава, как правило, делает упор на роли и доступности своей судебной системы в защите прав личности; в то же время он не приводит правовые прецеденты, которые продемонстрировали бы наличие у граждан Государства Палестина возможности, хотя бы теоретической, добиваться эффективной правовой защиты от действий оккупирующей державы. Это касается, в частности, систематического создания незаконных поселений по всей оккупированной территории Государства Палестина.

## **В. Исчерпание внутренних средств правовой защиты**

18. Заявитель утверждает, что палестинские граждане не имеют доступа на территорию ответчика и поэтому лишены возможности подавать иски в израильские суды, если только они не пользуются поддержкой израильских неправительственных организаций или не могут получить разрешение на въезд в Израиль. По этой причине нельзя ожидать, что палестинские граждане исчерпают местные средства правовой защиты. Заявитель утверждает, что этот подход нашел подтверждение и в правовой практике Африканской комиссии по правам человека и народов, которая в 2003 году сталкивалась с аналогичной ситуацией оккупации восточных приграничных провинций Демократической Республики Конго вооруженными силами Бурунди, Руанды и Уганды. Этот подход должен применяться *mutatis mutandis* к гражданам заявителя.

19. Заявитель также утверждает, что исчерпания местных средств правовой защиты не требуется, учитывая, что нарушения ответчиком Конвенции носят административно-правовой характер. Палестинское население, проживающее на оккупированной территории, в целом сталкивается с систематическими нарушениями

<sup>8</sup> *The Ambatielos Claim (Greece, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, p. 119.

Заявитель подчеркивает, что в данном случае «государством-ответчиком» является Израиль.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia*, para. 12.

<sup>11</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Judgment (Preliminary Objections), 26 June 1987, para. 88. Развивая это правило, Суд утверждает, что оно не только вытекает из конкретного положения Американской конвенции по правам человека, касающегося исчерпания местных средств правовой защиты, но и уходит корнями в общее международное право (Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-11/90 on exceptions to the exhaustion of domestic remedies (articles 46 (1), 46 (2) (a) and 46 (2) (b) of the American Convention on Human Rights)), 10 August 1990, para. 41. См. также Inter-American Court of Human Rights, *Escher et al. v. Brazil*, Judgment (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs), 6 July 2009, para. 28.

Конвенции, которые выходят за рамки отдельных случаев<sup>12</sup>. В таких условиях нельзя ожидать, что каждый случай нарушения договора будет подниматься в рамках рассмотрения отдельных дел в местных судах оккупирующей державы. Заявитель утверждает, что требование об исчерпании местных средств правовой защиты не применяется, если оспаривается законодательная или административная практика<sup>13</sup>. Хотя оценка административной практике может быть дана только после рассмотрения дела по существу, на стадии определения приемлемости доказательства *prima facie*, которые являются необходимыми, также должны оцениваться как достаточные<sup>14</sup>. Такие *prima facie* доказательства административной практики существуют, когда утверждения, касающиеся отдельных случаев, достаточно обоснованы и рассматриваются в целом в свете представлений как заявителя, так и ответчика<sup>15</sup>. Замечания Комитета в отношении общей политики и практики ответчика, противоречащих Конвенции<sup>16</sup>, свидетельствуют о систематических нарушениях и служат *prima facie* доказательством административной практики. Таким образом, в соответствии с общими принципами международного права это является еще одной причиной отсутствия необходимости исчерпать местные средства правовой защиты, прежде чем задействовать процедуру подачи межгосударственной жалобы в соответствии со статьями 11–13 Конвенции.

### С. Отсутствие эффективных средств правовой защиты

20. Согласно общепризнанным принципам международного права, внутренние средства правовой защиты должны быть доступными, эффективными, достаточными и адекватными. Средство правовой защиты доступно, если заявитель может использовать его без практических препятствий. Оно является эффективным, если открывает разумную перспективу на успех для смягчения причиненного вреда. Оно достаточно, если дает возможность получить искомое возмещение. Чисто административные и дисциплинарные средства правовой защиты не могут считаться адекватными и эффективными<sup>17</sup>; чтобы действовало правило исчерпания внутренних средств, местные средства правовой защиты должны быть доступны и эффективны<sup>18</sup>; внутренние средства правовой защиты недоступны и неэффективны, если национальные законы легитимизируют нарушение прав человека, на которое подается жалоба<sup>19</sup>, если государство систематически препятствует доступу людей к судам<sup>20</sup> и если судебные средства правовой защиты не являются законными и надлежащими для устранения нарушений, что лишь поощряет безнаказанность<sup>21</sup>; применение и достаточность средств правовой защиты должны иметь обязательный эффект,

<sup>12</sup> CERD/C/ISR/CO/14, пункт 24.

<sup>13</sup> См., например, European Commission of Human Rights, *Kingdom of Greece v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Application No. 176/56, Decision on Admissibility, 2 June 1956; European Commission of Human Rights, *The Greek Case (Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece)*, Applications Nos. 3321/67–3323/67 and No. 3344/67, *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 11, pp. 690 ff.; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Open Society Justice Initiative v. Côte d'Ivoire*, communication No. 318/06, Decision, February 2015, paras. 45 ff.; и African Commission on Human and Peoples' Rights, *Malawi African Association and Others v. Mauritania*, communications No. 54/91, No. 61/91, No. 98/93, No. 164/97 and No. 210/98, 11 May 2000, para. 85.

<sup>14</sup> European Commission of Human Rights, *France, Norway, Denmark, Sweden and the Netherlands v. Turkey*, Application Nos. 9940/82–9944/82, Decision, 6 December 1983, para. 22.

<sup>15</sup> Там же, пункт 22.

<sup>16</sup> CERD/C/ISR/CO/14-16, пункт 25.

<sup>17</sup> Комитет по правам человека, *Баснет и Баснет против Непала* (CCPR/C/112/D/2051/2011), пункт 7.4; и *Гири и др. против Непала* (CCPR/C/101/D/1761/2008 и Corr.1), пункт 6.3.

<sup>18</sup> Комитет по правам человека, *Висенте и др. против Колумбии* (CCPR/C/60/D/612/1995), пункт 5.2.

<sup>19</sup> Sarah Joseph and others, *A Handbook on the Individual Complaints Procedures of the UN Treaty Bodies*, OMCT Handbook Series, vol. 4 (World Organisation Against Torture, 2006), pp. 64–65.

<sup>20</sup> Комитет по правам человека, *Гриуа против Алжира* (CCPR/C/90/D/1327/2004), пункт 7.8.

<sup>21</sup> Комитет по правам человека, *Эль-Абани и др. против Ливийской Арабской Джамахирии* (CCPR/C/99/D/1640/2007), пункт 7.10.

а решения не должны носить лишь рекомендательный характер, поскольку государство может легко игнорировать такие решения<sup>22</sup>; суд должен быть независимым и беспристрастным<sup>23</sup>.

#### **D. Израильская судебная система**

21. Судебная система ответчика нелегитимна, бесполезна, недоступна, неэффективна и недостаточна. Респондент игнорирует интересы палестинских граждан, проживающих на оккупированной территории, защищая интересы незаконных поселенцев. В деле *Абу Сафиех и др. против министра обороны и др.* Высокий суд Израиля отказал в применении Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (четвертая Женевская конвенция) к оккупированной территории и занял избирательную позицию в отношении применимости международного гуманитарного права, тем самым подрывая коллективные и индивидуальные права палестинского народа<sup>24</sup>. Кроме того, Суд избегает выносить решения, считая, что общий вопрос о поселениях является политическим и поэтому должен решаться другими ветвями власти<sup>25</sup>. Даже в тех случаях, когда Суд выносит решения в соответствии с международным правом, эти решения не соблюдаются и не выполняются. Поэтому попытки воспользоваться внутренними средствами правовой защиты были бы бесполезными.

#### **E. Отсутствие независимости у израильской судебной системы**

22. Заявитель утверждает, что Высокий суд не является независимым, так как он находится в ведении вооруженных сил — органа, в отношении которого ведется расследование<sup>26</sup>. Структурные недостатки и имманентное отсутствие независимости и беспристрастности были отмечены комитетом независимых экспертов по международному гуманитарному праву и международному праву прав человека, созданным в соответствии с резолюцией 13/9 Совета по правам человека, в отношении аппарата Главного военного прокурора, который осуществляет преследование в связи с предполагаемыми проступками, совершенными представителями Армии обороны Израиля<sup>27</sup>.

23. Хотя ответчик утверждает, что Высокий суд, в качестве гражданско-правовой инстанции, осуществляет надзор за решениями Главного военного прокурора, он не может делать это эффективно, учитывая, что его компетенция и правила процедуры применяются только в исключительных обстоятельствах<sup>28</sup>. Высокий суд также подтвердил, что он не может выносить решения по факту нарушений международного гуманитарного права<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> Комитет по ликвидации расовой дискриминации, *Д.Р. против Австралии* (CERD/C/75/D/42/2008), пункт 6.4.

<sup>23</sup> Комитет по правам человека, *Арзуага Жильбоа против Уругвая*, сообщение № 147/1983, пункт 7.2; и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, *Л.Р. и др. против Словацкой Республики* (CERD/C/66/D/31/2003 и Corr.1), пункт 9.2.

<sup>24</sup> HCJ 2150/07, Judgment, 29 December 2009, paras. 21 and 38.

<sup>25</sup> *Mara'abe et al. v. Prime Minister of Israel et al.*, HCJ 7957/04, Judgment, 15 September 2005, para. 19. См. также Ya'el Ronen, "Israel, Palestine and the ICC – territory uncharted but not unknown", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 12 (2014), pp. 24–25; и High Court of Justice, *Bargil v. Government of Israel*, HCJ 4481/91, Judgment, 25 August 1993, in particular the opinion of Justice Shamgar, para. 3.

<sup>26</sup> International Federation for Human Rights, *Shielded from Accountability: Israel's Unwillingness to Investigate and Prosecute International Crimes* (Paris, 2011), sect. 1.

<sup>27</sup> A/HRC/15/50, пункт 91. См. также A/HRC/16/24, пункт 41.

<sup>28</sup> Eyal Benvenisti, "The duty of the State of Israel to investigate violations of the law of armed conflict", expert opinion submitted on 13 April 2011 to the Turkel Commission, p. 24; и *Shtanger v. Attorney General*, HCJ 10665/05, 16 July 2006.

<sup>29</sup> Заявитель ссылается на дело *Thabit v. Attorney General*, HCJ 474/02, Judgment, 30 January 2011.

## **Г. Легитимация нарушений прав человека в рамках национального законодательства**

24. Заявитель утверждает, что израильское законодательство является инструментом угнетения, дискриминации и сегрегации. Основной закон Израиля как национального государства еврейского народа гласит, что осуществление права на национальное самоопределение в Израиле принадлежит только еврейскому народу, что исключает право палестинцев на самоопределение. Кроме того, согласно основному закону, государство рассматривает развитие еврейских поселений как национальную ценность и будет работать над их поощрением, продвижением и укреплением.

25. Система военного права недоступна для палестинских жертв, которые де-факто не могут напрямую подавать жалобы в следственный отдел военной полиции и вынуждены полагаться на правозащитные организации или адвокатов, которые подают жалобы от их имени. Полномочия Следственного отдела военной полиции не распространяются на оккупированную территорию, а палестинским гражданам запрещен въезд в Израиль без специальных пропусков. Заявления обычно принимаются в израильских окружных координационных бюро. В тех случаях, когда жалобы все же доходят, их рассмотрение часто неоправданно затягивается, поэтому военнослужащие, на которых поданы жалобы, часто уже не находятся на действительной службе и под военной юрисдикцией<sup>30</sup>.

26. Палестинские граждане вынуждены нести чрезмерные судебные издержки, свидетелей пытаются не допустить в суд, а адвокаты не имеют возможности совершать поездки на оккупированную территорию и обратно, чтобы представлять своих клиентов<sup>31</sup>. Помимо судебных издержек, суды требуют оплатить судебную страховку/ внести гарантийный взнос (составляющие не менее 10 000 новых шекелей, но обычно гораздо выше, достигая в некоторых случаях более 100 000 новых шекелей, что эквивалентно 28 000 долл. США), прежде чем приступить к рассмотрению дела. Заявитель утверждает, что статья 519 Гражданского кодекса Израиля предоставляет Высокому суду право требовать уплаты гарантийного взноса до начала рассмотрения дела для покрытия расходов сторон в случае проигрыша; эта политика применяется только против палестинцев.

## **III. Дополнительные замечания ответчика**

27. В вербальной ноте от 20 марта 2019 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости сообщения. Оно подтвердило свою позицию по вопросу неисчерпания внутренних средств правовой защиты, в том числе в отношении бремени доказывания, национальной правовой системы, эффективности внутренних средств правовой защиты, а также надежности израильской системы правосудия и доступа к ней палестинских жертв.

### **A. Бремя доказывания факта исчерпания доступных внутренних средств правовой защиты лежит на заявителе**

28. Заявитель не смог продемонстрировать, что он исчерпал внутренние средства правовой защиты и пытается переложить бремя доказывания на ответчика<sup>32</sup>, несмотря на то, что, согласно нормам международного права, хорошо известно, что бремя

<sup>30</sup> B'Tselem, "No accountability", 11 November 2017. URL: <http://www.btselem.org/accountability>.

<sup>31</sup> International Federation for Human Rights, Shielded from Accountability, annex 4. См. также Michael Sfar, *The Wall and the Gate: Israel, Palestine, and the Legal Battle for Human Rights* (New York, Henry Holt and Company, 2018).

<sup>32</sup> Государство-участник ссылается на пункт 7 правила 92 правил процедуры Комитета, который конкретно касается индивидуальных жалоб по статье 14 Конвенции, а не межгосударственных сообщений.

доказывания лежит на заявителе<sup>33</sup>. После того как заявитель продемонстрировал, что он исчерпал внутренние средства правовой защиты, ответчик может указать на внутренние средства правовой защиты, которые действительно доступны, но еще не были исчерпаны<sup>34</sup>.

29. Признавая свою неспособность выполнить юридическое требование, заявитель утверждает, что, поскольку предполагаемые нарушения произошли за пределами израильской территории в зоне оккупации, палестинские граждане де-факто лишены возможности обращаться за средствами правовой защиты в израильские суды и что исчерпание внутренних средств правовой защиты не требуется, когда предполагаемые нарушения представляют собой «административную практику» государства. В противоположность этому аргументу, в деле *Демопулоса* Европейский суд по правам человека постановил, что «по общему правилу заявителя, проживающие вне юрисдикции Договаривающегося государства, не освобождаются от необходимости исчерпать внутренние средства правовой защиты в этом государстве, несмотря на практические неудобства или понятное личное нежелание»<sup>35</sup>. В конечном итоге Суд постановил, что внутренние механизмы, имеющиеся в распоряжении греков-киприотов, обеспечивают «доступную и эффективную систему возмещения ущерба» и что жалобы заявителей, которые не исчерпали возможности этого механизма, должны были отклонены по причине неисчерпания внутренних средств правовой защиты<sup>36</sup>. Таким образом, тот факт, что палестинские граждане проживают за пределами израильской территории, не освобождает их от необходимости исчерпать местные израильские средства правовой защиты.

30. Что касается аргумента о том, что израильская «административная практика» нарушает Конвенцию, израильские суды обладают полномочиями осуществлять как конституционный, так и административный надзор за действиями законодательных и исполнительных органов, и это означает, что существуют способы оспорить законодательную или административную практику внутри страны. В свете существования таких внутренних правовых механизмов заявитель не выполнил требование представить prima facie доказательства административной практики. В случаях, когда в государстве существует механизм, который потенциально может обеспечить эффективное средство правовой защиты, было бы преждевременно освобождать заявителя от необходимости исчерпать это средство правовой защиты прежде чем переходить к рассмотрению данного вопроса на международном уровне<sup>37</sup>.

## **В. Национальная правовая система**

31. Ответчик опровергает утверждения о том, что Высокий суд содействует созданию поселений или допускает существование двух отдельных правовых режимов. Напротив, Суд внимательно рассматривает действия или решения командующего Силами обороны Израиля в отношении Западного берега в свете гуманитарных обязательств, закрепленных в четвертой Женевской конвенции, и любых обязательств, возникающих в условиях военной оккупации в соответствии с обычным международным правом<sup>38</sup>. Более того, суд определил, что материальные

<sup>33</sup> *Case of Certain Norwegian Loans, Judgment of July 6th, 1957: I.C.J. Reports 1957*, p. 9; *Case of Certain Norwegian Loans, Separate Opinion of Judge Sir Hersch Lauterpacht*, p. 39; и Hugh Thirlway, *The Law and Procedure of the International Court of Justice: Fifty Years of Jurisprudence*, vol. 1 (Oxford University Press, 2013), p. 612.

<sup>34</sup> Bernard Robertson, “Exhaustion of local remedies in international human rights litigation: the burden of proof reconsidered”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 39, No. 1 (January 1990), p. 193.

<sup>35</sup> *Demopoulos and others v. Turkey*, Application No. 46113/99 and others, Decision on Admissibility, 1 March 2010, para. 98.

<sup>36</sup> Там же, пункт 127.

<sup>37</sup> Там же.

<sup>38</sup> Например, см. *Ajuri et al. v. Israel Defense Forces Commander in the West Bank et al.*, HCJ 7015/02, 3 September 2002.

нормы израильского административного права применяются к любым действиям исполнительной власти на Западном берегу<sup>39</sup>.

32. Меры безопасности принимаются и приводятся в исполнение в соответствии с обязанностями военного командования обеспечивать общественный порядок и безопасность<sup>40</sup>. Хотя их применение может по-разному влиять на израильских и палестинских граждан, они не являются систематической попыткой доминировать над палестинским населением или дискриминировать его<sup>41</sup>.

### С. Эффективные внутренние средства правовой защиты

33. За много лет Высокий суд Израиля рассмотрел тысячи дел, затрагивающих интересы палестинцев, и без колебаний отменял политику исполнительной власти и даже законодательство, когда признавалось, что они чрезмерно нарушают индивидуальные права. Палестинцы, желающие воспользоваться услугами израильских судов, должны получить разрешение на въезд, которое регулярно выдается<sup>42</sup>. Утвержденные руководящие принципы и механизмы обеспечивают беспрепятственный доступ к судам и возможность провести судебное разбирательство, в том числе с точки зрения процессуальных критериев для въезда истцов и свидетелей из сектора Газа в Израиль для участия в судебных процессах<sup>43</sup>, а также руководящих принципов рассмотрения судебных споров с участием жителей сектора Газа, изданных Государственным прокурором после конфликта в секторе Газа в 2008–2009 годах (операция «Литой свинец»). Кроме того, Суд постановил, что, хотя соображения безопасности имеют большое значение, позиция государства заключается в том, чтобы обеспечить максимальную процессуальную справедливость<sup>44</sup>. Учитывая это мнение, государство разработало соответствующие процедуры для облегчения проведения судебных разбирательств в Израиле жителями сектора Газа, которые Суд считал адекватными для решения поднятых проблем, что побудило его отклонить жалобу<sup>45</sup>.

34. В ответ на аргумент заявителя о том, что физическим лицам де-факто запрещено подавать иски в израильские суды, ответчик ссылается на судебную практику и отмечает, что, по признанию Европейского суда по правам человека, право на доступ

<sup>39</sup> *Al-Taliya v. Minister of Defense*, HCJ 619/78, 28 May 1979; *Ajuri et al. v. IDF Commander in the West Bank et al.*, HCJ 7015/02, Judgment, 3 September 2002; *Ja'amait Ascan el-Malmun el-Mahdudeh el-Masauliyeh, Cooperative Society Registered at the Judea and Samaria Area Headquarters v. IDF Commander in Judaea and Samaria and the Supreme Planning Committee in the Judea and Samaria Area*, HCJ 393/82, 28 December 1983; *Association for Civil Rights in Israel and others v. Central Commander and another*, HCJ 358/88, Judgment, 30 July 1989; *Physicians for Human Rights et al. v. IDF Commander in Gaza*, HCJ 4764/04, Judgment, 30 May 2004, para. 10; and *Beit Sourik Village Council v. Government of Israel and the Commander of the IDF in the West Bank*, HCJ 2056/04, Judgment, 30 June 2004.

<sup>40</sup> См. Конвенцию о законах и обычаях сухопутной войны, статья 43, и приложение к Конвенции (Положение о законах и обычаях сухопутной войны).

<sup>41</sup> *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 2150/07, Judgment, 29 December 2009.

<sup>42</sup> Coordinator of Government Activities in the Territories, procedure for processing requests for legal proceedings (October 2014).

<sup>43</sup> Coordinator of Government Activities in the Territories, procedure for the review of requests by Palestinian residents of the Gaza Strip for the purpose of managing legal proceedings in Israel (May 2013).

<sup>44</sup> Ответчик ссылается на рассматривавшееся в Высоком суде дело *The Palestinian Center for Human Rights v. The Attorney General*, HCJ 9408/10, Supplementary Response for the State.

<sup>45</sup> См. процедуру рассмотрения запросов. Органы, которым поручено рассмотрение запросов, могут принимать во внимание соображения безопасности или криминального характера применительно к подающему запрос лицу, оценивать, может ли отказ в запросе нанести ущерб судебному разбирательству, а также учитывать исключительные гуманитарные обстоятельства, оправдывающие отступления от общей политики. Решения об отказе во въезде в Израиль могут быть пересмотрены израильскими судами.

к суду включает право на подачу гражданского иска, но не предусматривает общего права на физическое присутствие в суде в гражданском процессе<sup>46</sup>. Согласно практике Комитета по правам человека, даже в уголовном процессе слушание дела в отсутствие обвиняемого может в определенных случаях быть допустимым, когда это необходимо в интересах надлежащего отправления правосудия<sup>47</sup>.

#### D. Высокий суд

35. Заявитель ошибочно утверждает, что Высокий суд не является независимым и находится в ведении вооруженных сил. На самом деле судьи Суда отбираются Комитетом по отбору судей, который является независимым органом<sup>48</sup>. Судебная система существует отдельно от вооруженных сил, и между ними нет никакой связи<sup>49</sup>.

36. Высокий суд определил, что в его компетенцию входит рассмотрение дел, касающихся действий государства на Западном берегу и в секторе Газа, а также жалоб, поданных жителями Западного берега и сектора Газа<sup>50</sup>. Суд также проверяет на конституционность израильское законодательство, применимое как к палестинцам, так и к израильтянам. Оценка на предмет конституционности проводилась в интересах отдельных лиц в делах, касающихся заочного рассмотрения вопроса о задержании подозреваемых<sup>51</sup>, а также освобождения государства от гражданско-правовой ответственности за ущерб, причиненный в зоне конфликта в результате действий силовых структур<sup>52</sup>.

37. Кроме того, заявитель ошибочно утверждает, что, поскольку иск, оспаривающий основной закон Израиля как национального государства еврейского народа в Высоком суде, был отклонен, это свидетельствует о «роли Суда как инструмента угнетения и дискриминации». Ответчик утверждает, что в настоящее время на рассмотрении Суда находится 14 жалоб, касающихся этого основного закона.

38. Кроме того, заявитель утверждает, что уплата гарантийного взноса, требуемого судами, является препятствием для проведения судебных разбирательств, особенно в Высоком суде. Однако в своей практике Высокий суд, как правило, не требует уплаты обеспечительных взносов при рассмотрении жалоб. В своих правовых прецедентах Верховный суд выработал для нижестоящих судов руководящие указания по взысканию обеспечительного залога с истцов, требуя учитывать сложность разбирательства, личность сторон и степень добросовестности истца при возбуждении дела<sup>53</sup>. В результате, несмотря на требование внесения упомянутых гарантийных

<sup>46</sup> *Kabwe and Chungu v. United Kingdom*, Applications No. 29647/08 and No. 33269/08, Decision on Admissibility, 2 February 2010; *X. v. Sweden*, Application No. 434/58, Decision on Admissibility, 30 June 1959; и *Muyldermans v. Belgium*, Judgment, 23 October 1991, Series A, No. 214-A, para. 64.

<sup>47</sup> *Пертерер против Австрии* (CCPR/C/81/D/1015/2001), пункт 9.3.

<sup>48</sup> Судьи назначаются президентом по рекомендации Комитета по отбору судей, который возглавляет министр юстиции и в состав которого входят еще один министр кабинета министров, председатель Верховного суда, два других судьи Верховного суда, два члена Кнессета и два представителя Ассоциации адвокатов Израиля. Таким образом, в Комитете представлены все три ветви власти, а также Ассоциация адвокатов Израиля.

<sup>49</sup> См. Израиль, Основной закон: Судебная власть.

<sup>50</sup> *Khelou et al. v. Government of Israel et al.*, HCJ 302/72, 21 May 1973; и Meir Shamgar, "Legal concepts and problems of the Israeli military government – the initial stage" and Eli Nathan, "The power of supervision of the High Court of Justice over military government", in Meir Shamgar, ed., *Military Government in the Territories Administered by Israel, 1967–1980: The Legal Aspects*, vol. I (Jerusalem, Harry Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, Hebrew University Jerusalem, 1982).

<sup>51</sup> Ответчик ссылается на Ci.Ap. 8823/07 *Anonymous v. The State of Israel*, 2 November 2010.

<sup>52</sup> *Adalah: Legal Center for Arab Minority Rights in Israel et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 8276/05, HCJ 8338/05 and HCJ 11426/05, 12 December 2006.

<sup>53</sup> *Estate of the late Ali Ja'alia et al. v. State of Israel*, Ci.Ap.Req. 1007/08, 31 January 2010.

взносов, в израильских судах регулярно рассматриваются дела с участием палестинских истцов<sup>54</sup>.

## Е. Доступность

39. Любая заинтересованная сторона имеет право напрямую обратиться в Верховный суд с жалобой на то, что определенное действие или политика правительства являются *ultra vires* незаконными или необоснованными<sup>55</sup>. В 2017 году в Суд в его качестве Высокого суда было подано более 2500 жалоб, а в 2016 году — 2270 жалоб<sup>56</sup>. Кроме того, Высокий суд постепенно расширяет сферу своего судебного надзора, распространяя ее на вопросы, которые ранее считались не подлежащими судебному рассмотрению или «запретными» во многих других юрисдикциях<sup>57</sup>. Более того, Суд занял особенно жесткую позицию в отношении оправдания предполагаемых нарушений прав человека<sup>58</sup>.

40. Во многих случаях правительство Израиля пересмотрело свою позицию в ходе самого разбирательства, будь то по настоянию Суда или в результате диалога с заявителями<sup>59</sup>. В некоторых случаях, даже если Суд в конечном итоге отклоняет жалобу, он может установить руководящие принципы, которым должно следовать правительство, чтобы обеспечить соответствие действий государства его юридическим обязательствам<sup>60</sup>. Даже в делах, касающихся чувствительной оперативной военной деятельности, Суд вызывал представителей высшего военного командования и требовал предоставить информацию о военных действиях в режиме реального времени<sup>61</sup>.

<sup>54</sup> Recent examples include Beersheba District Court, *Estate of the late Abu-Halimeh et al. v. State of Israel*, Ci.C. 35484-08-10; Jerusalem District Court, *Estate of the late Abu al-Ayash v. State of Israel*, Ci.C. 40777-12-10; Beersheba District Court, *Al-Halo et al. v. State of Israel*, Ci.C. 7503-01-11, 10 December 2018; и Beersheba District Court, *Estate of the late Abu Sayid v. State of Israel*, Ci.C. 21677-07-12.

<sup>55</sup> *Public Committee against Torture in Israel and LAW–Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. Government of Israel et al.*, H CJ 769/02, Judgment, 14 December 2006.

<sup>56</sup> Israeli judiciary annual report for 2017. URL:

[http://www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics\\_annual\\_2017/he/annual2017.pdf](http://www.gov.il/BlobFolder/reports/statistics_annual_2017/he/annual2017.pdf) (на иврите).

<sup>57</sup> *Physicians for Human Rights and others v. Prime Minister of Israel and others*, H CJ 201/09; и *Gisha Legal Centre for Freedom of Movement and others v. Minister of Defence*, H CJ 248/09, Judgment, 19 January 2009.

<sup>58</sup> См., например, *Public Committee against Torture in Israel and LAW–Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. Government of Israel et al.*, H CJ 769/02, Judgment, 14 December 2006, para. 50; *Dawikat et al. v. State of Israel et al.*, H CJ 390/79, Judgment, 22 October 1979; Aharon Barak, “A judge on judging: the role of a supreme court in a democracy”, *Harvard Law Review*, vol. 116 (2002), pp. 106–110 (см. также pp. 97–105); Ariel L. Bendor, “Are there any limits to justiciability? The jurisprudential and constitutional controversy in light of the Israeli and American experience”, *Indiana International & Comparative Law Review*, vol. 7, No. 2 (1997); и Baruch Bracha, “Judicial review of security powers in Israel: a new policy of the courts”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 28 (1991–1992), pp. 96–97.

<sup>59</sup> *Head of Deir Samit Village Council et al. v. Commander of the IDF in the West Bank and the Commander of the Hebron Brigade*, H CJ 3969/06, Judgment, 22 October 2009; *Société Foncière De Terre-Sainte v. State of Israel et al.*, H CJ 7210/04, 19 August 2004; *Abu Romi v. Military Commander in the West Bank*, H CJ 5743/04, 9 September 2004; *Bethlehem Municipality and 22 others v. State of Israel – Ministry of Defence and IDF Commander in Judaea and Samaria*, H CJ 1890/03, Judgment, 3 February 2005; *Al-Quds University v. State of Israel*, H CJ 5383/04-B, 17 June 2004; и *Diaab et al. v. Government of Israel et al.*, H CJ 2626/04, Judgment, 4 November 2004.

<sup>60</sup> *Public Committee against Torture in Israel and LAW–Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. Government of Israel et al.*, H CJ 769/02, Judgment, 14 December 2006.

<sup>61</sup> См. *Physicians for Human Rights and others v. Prime Minister of Israel and others*, H CJ 201/09; и *Gisha Legal Centre for Freedom of Movement and others v. Minister of Defence*, H CJ 248/09, Judgment, 19 January 2009.

41. Эти примеры показывают, что доступность правовой защиты в Высоком суде оказывает существенное влияние на формирование политики исполнительной власти и принятие решений по вопросам национальной безопасности и прав человека. Влияние рассматриваемых в Высоком суде дел на состояние прав человека на Западном берегу и в секторе Газа проявляется не только в решениях в пользу истцов, но и в альтернативных способах разрешения споров в суде. Суд заслужил международное уважение и признание за свою правовую практику, а также за свою независимость в обеспечении соблюдения закона<sup>62</sup>.

## **Ф. Судебная практика Высокого суда Израиля, имеющая отношение к правам палестинцев на Западном берегу**

42. Высокий суд регулярно рассматривает иски, поданные в связи с предполагаемыми нарушениями свободы передвижения, включая дела, касающиеся палестинцев, которые желают получить разрешение на въезд, в контексте требований безопасности<sup>63</sup>, широких дискреционных полномочий Министерства обороны<sup>64</sup> и обязанности военного командования обеспечивать общественный порядок и безопасность<sup>65</sup>.

43. Высокий суд принимал решения в пользу палестинских граждан в делах, касающихся прав трудящихся, в частности в делах, касающихся трудовых прав палестинцев, работающих в израильских поселениях<sup>66</sup>, пенсионных отчислений<sup>67</sup>, минимальной заработной платы и пособия в связи с ростом стоимости жизни<sup>68</sup>.

44. Суд регулярно рассматривает жалобы на предполагаемые нарушения права собственности, подаваемые палестинскими истцами. Он рассматривал иски, связанные со строительством на землях, принадлежащих палестинцам, и соответствующих случаях выносил предписания о демонтаже незаконно возведенных построек<sup>69</sup>. Он также рассматривал жалобы на конфискацию имущества в целях безопасности на Западном берегу, оценивая законность решений военного командования<sup>70</sup>.

45. Суд также рассматривал утверждения, касающиеся разбирательств в военных судах на Западном берегу, включая вопросы доступности документов<sup>71</sup> и

<sup>62</sup> Supreme Court of Canada, Application under section 83.28 of the Criminal Code, Judgment, 23 June 2004, para. 7.

<sup>63</sup> The respondent refers to *Jamal Ali v. The Military Commander in West Bank*, HCJ 3764/16, Judgment, 2017.

<sup>64</sup> *Parents Circle-Families Forum, Bereaved Families for Peace and Combatants for Peace Ltd. v. Minister of Defense and the IDF Commander in Judea and Samaria*, HCJ 2964/18, Judgment, 17 April 2018.

<sup>65</sup> *Abu Safiyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 2150/07, 29 December 2009, para. 35.

<sup>66</sup> *Kav LaOved Association and others v. National Labour Court, Jerusalem, and others*, HCJ 5666/03, Judgment, 10 October 2007.

<sup>67</sup> *Neetuv – Management and Development Company Ltd v. Estate of Badawi Gitan et al.*, 48438-02-15, 2018.

<sup>68</sup> Ответчик указывает, что после вынесения решения в деле *Кав ЛаОвед* [Горячая линия для работников] в постановление № 967 (1982) о найме работников в некоторых районах (Иудея и Самария) были внесены изменения, с тем чтобы гарантировать палестинским трудящимся право на минимальную заработную плату и пособие в связи с ростом стоимости жизни.

<sup>69</sup> *Al-Naboot v. Minister of Defense*, HCJ 8887/06, Judgment, 2 July 2011; *Kassem v. Minister of Defense and others*, HCJ 9669/10, Judgment, 8 September 2014; *Hamed et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 9949/08, Judgment, 14 November 2016; и *Muhamad v. Minister of Defense*, HCJ 9496/11, Judgment, 4 November 2015.

<sup>70</sup> *Beit Sourik Village Council v. Government of Israel and the Commander of the IDF in the West Bank*, HCJ 2056/04, 30 June 2004; и *Mara'abe et al. v. Prime Minister of Israel et al.*, HCJ 7957/04, Judgment, 15 September 2005.

<sup>71</sup> *El-Arah et al. v. Central Commander of the Israeli Army and another*, HCJ 2775/11.

продолжительности сроков содержания под стражей<sup>72</sup>. Разбирательства в Суде способствовали серьезному реформированию уголовного производства военных судов на Западном берегу, в том числе созданию специализированного суда по делам несовершеннолетних на Западном берегу; повышению возраста совершеннолетия; полному разделению взрослых и несовершеннолетних во время судебного процесса; установлению специального сокращенного срока давности; и привлечению родителей к разбирательству.

46. Руководствуясь нормами международного права, Суд давал оценку оперативной практике Армии обороны Израиля, в том числе продлению сроков содержания под стражей<sup>73</sup>, проведению задержаний с помощью местных жителей<sup>74</sup> и срокам рассмотрения заявок на получение разрешений на въезд<sup>75</sup>.

## Г. Гражданское и уголовное судопроизводство

47. Палестинские жители Западного берега могут обращаться в израильские суды с исками в отношении прав собственности, например законного владения<sup>76</sup>. Высокий суд также рассматривал дела о компенсации ущерба или вреда, причиненного силовыми структурами на Западном берегу<sup>77</sup>.

48. Уголовные суды Израиля обладают юрисдикцией в отношении преступлений, совершенных израильтянами на Западном берегу. Израильские уголовные суды рассматривали дела, возбужденные против израильтян в связи с преступлениями, совершенными против или в отношении палестинцев<sup>78</sup>, и выносили им обвинительные приговоры. В частности, уголовные суды рассматривали дела о преступлениях на расовой почве или о дискриминации<sup>79</sup>.

## И. Система военно-уголовной юстиции

49. Что касается комментариев заявителя относительно независимости израильской системы военной уголовной юстиции, ответчик указывает, что Генеральная военная прокуратура состоит из двух подразделений: правоохранительного подразделения, отвечающего за соблюдение закона Армией обороны Израиля<sup>80</sup>, и подразделения юридической консультации, отвечающего за предоставление юридических консультаций всем военным властям<sup>81</sup>. Руководитель Генеральной военной прокуратуры назначается министром обороны, являющимся

<sup>72</sup> *Ministry of Palestinian Prisoners and others v. Minister of Defense and others*, HCJ 3368/10, Judgment, 6 April 2014.

<sup>73</sup> *Mar'ab et al. v. IDF Commander in the West Bank, and Judea and Samaria Brigade Headquarters*, HCJ 3239/02, Judgment, 5 February 2003.

<sup>74</sup> *Adalah: Legal Center for Arab Minority Rights in Israel v. GOC Central Command, IDF*, HCJ 3799/02, Judgment, 6 October 2005.

<sup>75</sup> *Anonymous v. Minister of Defence*, HCJ 9815/17, Judgment, 19 March 2018.

<sup>76</sup> См. Jerusalem District Court, *Baakri v. Tal Construction Co.*, Civil Claim No. 3329/09, Judgment, 18 April 2012; и *Hamdi et al. v. Himnuta L.T.D. et al.*, Civil Claim No. 2425/08, 15 July 2010.

<sup>77</sup> Ответчик ссылается на дело *Ministry of Defense v. Estate of the late Fhatma Ibrahim Abdallah Abu Samara*, Ci.Ap. 3991/09, and Jerusalem District Court, *State of Israel v. Na'alwa*, Ci.Ap.Rq. 37000-06-17.

<sup>78</sup> Jerusalem District Court, *State of Israel v. S.T. and other*, Cr.C. 4001-05-15, 22 July 2015; и Jerusalem District Court, *State of Israel v. Ben David et al.*, S.Cr.C. 34700-07-14, 19 April 2016.

<sup>79</sup> Ответчик ссылается на дела *State of Israel v. Cohen*, Cr.C. 41705-08-14, 19 September 2017; и *The State of Israel v. Avraham Gafni et al.*, Cr.C. 55372-08-15.

<sup>80</sup> Ответчик ссылается на Закон о военной юстиции (№ 5715-1955), статья 178, и приказ Верховного командования Армии обороны Израиля 2.0613 от 5 марта 1976 года о Генеральной военной прокуратуре.

<sup>81</sup> Ответчик ссылается на Закон о военной юстиции, статья 178 (1), и приказ Верховного командования Армии обороны Израиля 2.0613. См. также Директиву Генерального прокурора (№ 9.1002) о Генеральном военном прокуроре в редакции апреля 2015 года, пункт 2 (b).

гражданским органом власти<sup>82</sup>, и не подчиняется никому, кроме закона<sup>83</sup>. Военные суды, которые рассматривают дела военнослужащих Армии обороны Израиля, обвиняемых в военных и других уголовных преступлениях, независимы как от Генеральной военной прокуратуры, так и от командования Армии обороны Израиля. Система военных судов включает региональные суды первой инстанции, а также Военный апелляционный суд, решения которого могут быть пересмотрены Высоким судом.

50. Основной структурой, занимающейся расследованием заявлений об уголовных преступлениях, является Отдел уголовных расследований военной полиции — подразделение, полностью отделенное от Генеральной военной прокуратуры и обладающее полной профессиональной независимостью<sup>84</sup>. Что касается принципов независимости, беспристрастности, эффективности, тщательности, оперативности и прозрачности, комиссия Туркеля также дала положительную оценку системе расследований Израиля в сравнении с системами западных стран<sup>85</sup>.

## I. Гражданско-административный и судебный надзор за системой военно-уголовной юстиции

51. Система военно-уголовной юстиции в Израиле находится под гражданским надзором, осуществляемым Генеральным прокурором и Верховным судом. Любое заинтересованное лицо может добиваться пересмотра решения Генерального военного прокурора о возбуждении уголовного расследования или предъявлении обвинений в делах, касающихся предполагаемых нарушений международного гуманитарного права, путем подачи ходатайства Генеральному прокурору о его рассмотрении в порядке надзора; это происходит регулярно<sup>86</sup>. Генеральный прокурор также может рассматривать общие правовые вопросы, касающиеся вооруженных сил, или высказывать свое мнение по ним<sup>87</sup>.

52. Такой надзор дополняет механизм пересмотра всех решений Генерального военного прокурора и Генерального прокурора Высоким судом. Суд может пересматривать и отменять решения Генерального военного прокурора и Генерального прокурора, включая решения о возбуждении уголовного расследования, предъявлении уголовного обвинения, предъявлении определенных обвинений или обжаловании решений военных судов<sup>88</sup>. Хотя Высокий суд обычно оставляет за Генеральным военным прокурором и Генеральным прокурором широкую свободу действий, если Суд сочтет их решение необоснованным, то он может вмешаться<sup>89</sup>.

## IV. Рассмотрение вопроса о приемлемости

53. Комитет напоминает о своем решении от 12 декабря 2019 года, в котором он заявил о наличии у него компетенции рассматривать данное сообщение. В этом

<sup>82</sup> Закон о военной юстиции, статья 177 (а).

<sup>83</sup> Ответчик ссылается на приказ Верховного командования Армии обороны Израиля 2.0613 и директиву Генерального прокурора № 9.1002, пункт 3.

<sup>84</sup> Israel, Ministry of Foreign Affairs, *The 2014 Gaza Conflict, 7 July–26 August 2014: Factual and Legal Aspects* (2015), p. 222.

<sup>85</sup> The Public Commission to Examine the Maritime Incident of 31 May 2010 (The Turkel Commission), *Israel's Mechanisms for Examining and Investigating Complaints and Claims of Violations of the Laws of Armed Conflict According to International Law*, second report (February 2013), pp. 152–264.

<sup>86</sup> Ответчик ссылается на дело *Avivit Atiyah v. Attorney General*, HCJ 4723/96, Judgment, 29 July 1997.

<sup>87</sup> Директива Генерального прокурора № 9.1002, пункт 2 б). См. также директивы Министерства юстиции, касающиеся деятельности Генерального военного прокурора и пересмотра решений Генерального военного прокурора.

<sup>88</sup> *Thabit v. Attorney General*, HCJ 474/02, Judgment, 30 January 2011.

<sup>89</sup> *Avery v. Military Advocate General*, HCJ 11343/04, 9 October 2005; и *Abu Rahma et al. v. The Military Advocate General et al.*, HCJ 7195/08, Judgment, 1 July 2009.

решении Комитет отсылает к своему решению от 14 декабря 2018 года, в котором он постановил, что для целей пункта 3 статьи 11 Конвенции этот вопрос не был урегулирован к удовлетворению обеих сторон. Поэтому Комитет считает, что в рамках других альтернативных механизмов вопрос, доведенный до его сведения, урегулировать не удалось.

54. Что касается приемлемости сообщения, Комитет отмечает, что ответчик ссылается, в частности, на то, что местные средства правовой защиты не были исчерпаны.

55. Комитет отмечает, что, как утверждает ответчик, поданные жалобы подлежат судебному рассмотрению и имеются многочисленные внутренние средства правовой защиты, в то время как, по мнению заявителя, такие средства правовой защиты не являются ни доступными, ни эффективными.

#### **A. Исчерпание внутренних средств правовой защиты**

56. Согласно пункту 3 статьи 11 Конвенции, Комитет должен удостовериться в том, что все имеющиеся внутренние средства правовой защиты были применены и исчерпаны в данном деле в соответствии с общепризнанными принципами международного права. В своих ответах от 23 сентября 2018 года, 14 января 2019 года и 20 марта 2019 года ответчик утверждает, что заявитель не смог доказать, что местные средства правовой защиты недоступны.

#### **B. Наличие внутренних средств правовой защиты и требование об исчерпании внутренних средств правовой защиты**

57. Что касается вопроса о доступности внутренних средств правовой защиты, Комитет отмечает, что, как утверждает заявитель, тот факт, что его граждане не имеют доступа на территорию ответчика, за исключением случаев, когда им предоставляется разрешение на выезд, серьезно ограничивает их возможности обращаться со своими исками в израильские суды. Комитет также принимает к сведению аргумент заявителя о том, что исчерпание местных средств правовой защиты не требуется, если нарушения представляют собой административную практику, и что замечания Комитета в отношении общей политики и практики ответчика, идущей вразрез с Конвенцией<sup>90</sup>, иллюстрируют систематические нарушения, являющиеся *prima facie* доказательством административной практики.

58. В своем ответе от 20 марта 2019 года ответчик утверждает, что на протяжении десятилетий судебная система Израиля оставалась открытой для палестинцев, желающих предъявить правовые претензии к государству Израиль, и что палестинцы продолжали подавать судебные иски в Израиле даже во время активных военных действий. Ответчик также утверждает, что палестинцы не выполнили требование представить *prima facie* доказательства административной практики и что в той степени, в которой израильское законодательство или политика, по мнению палестинцев, нарушают нормы, закрепленные в Конвенции, существуют возможности оспорить такую законодательную или административную практику внутри страны.

#### **C. Эффективность местных средств правовой защиты**

59. Что касается эффективности внутренних средств правовой защиты, Комитет отмечает, что, согласно представлению заявителя от 15 февраля 2019 года, местные средства правовой защиты, предоставленные ответчиком, не являются эффективными, а израильская судебная система используется как инструмент угнетения и дискриминации, служа в первую очередь для узаконивания дискриминационной

<sup>90</sup> CERD/C/ISR/CO/14-16, пункт 25.

политики Израиля, нарушающей основные принципы международного права, включая Конвенцию. Заявитель утверждает, что судебная система не является независимой, и что, если какое-либо судебное решение на первый взгляд выносится в пользу международного права и прав палестинцев, оно остается неэффективным и не исполняется. Заявитель также утверждает, что национальное законодательство Израиля узаконивает нарушения прав человека палестинцев и что в израильском законодательстве не предусмотрены все деяния, считающиеся столь серьезными, как расовая дискриминация. Заявитель утверждает, что израильское законодательство, напротив, является инструментом угнетения, дискриминации и сегрегации.

60. В своем ответе от 20 марта 2019 года ответчик утверждает, что Израиль выделяет значительные ресурсы для облегчения палестинцам участия в рассмотрении судебных дел в израильских судах и что аргументы, основанные на «неадекватности правовой системы Израиля», неконструктивны и демонстрируют неспособность палестинцев доказать, что они исчерпали внутренние средства правовой защиты, и почему исчерпание внутренних средств правовой защиты в этих случаях не является необходимым. Комитет отмечает, что, как утверждает ответчик, Высокий суд ежегодно рассматривает многочисленные жалобы по самым разным вопросам, имеющим отношение к палестинцам.

#### **D. Бремя доказывания**

61. Комитет также отмечает, что, по мнению ответчика, утверждения об административной практике не освобождают заявителя от необходимости исчерпания местных средств правовой защиты. Ответчик утверждает, что, даже если предполагаемые нарушения произошли за пределами израильской территории в зоне оккупации, палестинцы должны исчерпать местные израильские средства правовой защиты. Бремя доказывания факта исчерпания доступных внутренних средств правовой защиты лежит на заявителе. Комитет принимает к сведению вышеизложенную позицию ответчика, отмечая при этом, что, представляя Комитету доклад в соответствии со статьей 9 Конвенции, ответчик настаивал на том, что он не обязан сообщать о ситуации с правами человека на оккупированной палестинской территории (территории, находящиеся под фактическим контролем государства-участника, за исключением Восточного Иерусалима, который, как оно утверждает, был аннексирован)<sup>91</sup>. Комитет принимает к сведению утверждение заявителя, обращающего внимание на то, что, согласно общепризнанным принципам международного права, доказывать, что эффективные местные средства правовой защиты существуют и что они не были исчерпаны, должна сторона, настаивающая на неисчерпании местных средств правовой защиты.

#### **V. Решение о приемлемости**

62. Комитет отмечает, что, согласно пункту 3 статьи 11 Конвенции, требование о том, чтобы все имеющиеся внутренние средства правовой защиты были задействованы и исчерпаны, применяется в соответствии с общепризнанными принципами международного права. На этом фоне Комитет отмечает устоявшуюся практику судов и комиссий, занимающихся вопросами прав человека, в отношении толкования требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты в контексте межгосударственных сообщений и заявлений. В этом контексте Межамериканская комиссия по правам человека признала исключение из правила исчерпания внутренних средств правовой защиты в случаях «предполагаемого существования повсеместной практики дискриминации»<sup>92</sup>. Основываясь на практике Европейской комиссии по правам человека, Европейский суд по правам человека постановил, что правило исчерпания внутренних средств правовой защиты «не применяется, когда государство-заявитель жалуется на практику как таковую с

<sup>91</sup> CERD/C/ISR/CO/14-16, пункт 10.

<sup>92</sup> *Nicaragua v. Costa Rica*, Interstate Case No. 01/06, Decision, 8 March 2007, paras. 253 ff.

целью предотвращения ее продолжения или повторения, но не просит Суд вынести решение по каждому из дел, представленных в качестве доказательства или иллюстрации этой практики»<sup>93</sup>. Суд далее постановил, что «административная практика включает в себя два различных элемента: повторение действий и официальную терпимость»<sup>94</sup>.

63. На этом фоне Комитет считает, что утверждения заявителя относятся к мерам, принимаемым в русле политики, проводимой и координируемой на высшем правительственном уровне, что может быть равносильно универсальной политике и практике в отношении ряда вопросов существа, предусмотренных Конвенцией. Кроме того, Комитет считает, что исчерпание внутренних средств правовой защиты не требуется в тех случаях, когда речь идет об универсальной политике и практике<sup>95</sup>. В соответствии с практикой региональных комиссий и судов, занимающихся проблемами прав человека, Комитет считает, однако, что одних утверждений о существовании такой универсальной политики и практики недостаточно; необходимы prima facie доказательства такой практики.

64. В этой связи Комитет напоминает о своей обеспокоенности, высказанной в заключительных замечаниях по объединенным семнадцатому–девятнадцатому докладам Израиля, которая касается сохранения ряда законов, являющихся дискриминационными по отношению к арабским гражданам Израиля и палестинцам на оккупированной палестинской территории и которые создают между ними различия, в том что касается их гражданского статуса, правовой защиты, доступа к социальным и экономическим благам или права на землю и имущество<sup>96</sup>. Кроме того, Комитет выразил обеспокоенность по поводу отсутствия отсутствием подробной информации о жалобах на расовую дискриминацию, поданных в национальные суды и другие соответствующие израильские учреждения, а также о расследованиях, судебном преследовании, обвинительных приговорах, назначенных наказаниях и предоставленных жертвам компенсациях, а также по поводу того, что лица, принадлежащие к группам меньшинств, включая палестинцев, могут сталкиваться с препятствиями в доступе к правосудию при обращении за средствами правовой защиты в случаях дискриминации<sup>97</sup>. Кроме того, Комитет выразил обеспокоенность по поводу сохраняющейся сегрегации еврейских и нееврейских общин<sup>98</sup>. Комитет выразил также озабоченность сообщениями о том, что судебные органы могут рассматривать дела о расовой дискриминации, применяя различные стандарты, основанные на этническом или национальном происхождении предполагаемого правонарушителя<sup>99</sup>. В свете представленных государствами-участниками материалов, а также заключительных замечаний Комитета, Комитет удостоверился в том, что порог наличия prima facie доказательств существования универсальной политики и практики, затрагивающей существенные вопросы Конвенции, соблюден и что в следствие этого правило об исчерпании внутренних средств правовой защиты не применяется.

## VI. Заключение

65. В отношении межгосударственного сообщения, представленного 23 апреля 2018 года Государством Палестина против Израиля, Комитет отклоняет возражения, выдвинутые государством-ответчиком относительно приемлемости межгосударственного сообщения.

<sup>93</sup> European Court of Human Rights and *Georgia v. Russia (II)*, Application No. 38263/08, Decision, 13 December 2012, *Georgia v. Russia (II)*, para. 85, with further reference to previous case-law.

<sup>94</sup> Там же.

<sup>95</sup> CERD/C/99/4, пункт 40.

<sup>96</sup> CERD/C/ISR/CO/17-19, пункт 15.

<sup>97</sup> Там же, пункт 19 b).

<sup>98</sup> Там же, пункт 21 и далее.

<sup>99</sup> Там же, пункт 26 c).

66. Комитет просит своего Председателя назначить в соответствии с пунктом 1 статьи 12 Конвенции членов специальной Согласительной комиссии, которая будет предоставлять свои добрые услуги заинтересованным государствам в целях добровольного урегулирования данного вопроса на основе соблюдения положений Конвенции государствами-участниками.

---

## Приложение

### Представленные материалы

1. Сообщение, представленное Государством Палестина в соответствии со статьей 11 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, от 23 апреля 2018 года.
  2. Замечания Государства Палестина, вновь передающего вопрос в Комитет в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Конвенции, от 29 октября 2018 года.
  3. Замечания Израиля от 30 апреля 2018 года.
  4. Замечания Государства Палестина от 3 августа 2018 года.
  5. Дополнительные замечания Израиля от 28 сентября 2018 года.
  6. Замечания Израиля от 23 октября 2018 года.
  7. Замечания Государства Палестина от 7 ноября 2018 года.
  8. Замечания Израиля от 14 января 2019 года относительно решения Комитета от 14 декабря 2018 года.
  9. Замечания Государства Палестина от 15 февраля 2019 года, представленные в ответ на замечания Израиля от 14 января 2019 года.
  10. Замечания Израиля от 20 марта 2019 года, представленные в ответ на замечания Государства Палестина от 15 февраля 2019 года.
-