

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Правоприменительная практика Верховного суда Израиля на оккупированных палестинских территориях

*Воробьева Е.В.**

С момента своего создания Верховный суд Израиля, выступая в качестве суда высшей справедливости, твердо установил верховенство принципов демократии с целью защиты прав и свобод человека и гражданина. Хотя следует признать, что первоначально он ограничивал свой контроль лишь проверкой соответствия административных актов законам, принимаемым Кнессетом, независимо от их содержания. Однако высшая судебная инстанция страны, начиная с 20 августа 1953 года, когда был принят Закон о судьях, официально установивший независимость израильской магистратуры, в целом стала занимать прогрессивную позицию в правозащитной деятельности¹.

В первые годы существования Верховный суд игнорировал права и интересы арабов, которые составляют пятую часть населения страны. Под это подводилась соответствующая нормативная база. Арабские граждане воспринимались как неперсонифицированная часть враждебного окружения, их неравноправие – как необходимая мера самозащиты, а любое проявление целенаправленной общественной активности – как угроза безопасности государства. Петиции арабских граждан против действий военных и гражданских властей, как прави-

* Воробьева Екатерина Валерьевна – аспирант кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России.

¹ Dreyfus F. La Cour Suprême: l'audace du juge, Pouvoirs, Paris, Seuil. 1995. № 72. P. 63.

ло, отклонялись по существу – достаточно ответчику было объяснить свои действия соображениями безопасности. Избрав политику невмешательства в проблемы, связанные с безопасностью, Верховный суд тем самым подписывался под решениями властей о депортации, разрушении домов, конфискации земель арабских граждан, не задаваясь вопросом, в чем данные соображения безопасности состоят и насколько адекватными были меры, предпринятые ими.

Постепенно сфера контроля Верховного суда распространилась на оккупированные территории, которые изначально в его полномочия не входили. Особенно активно такая практика стала применяться, когда с семидесятых годов Верховный суд решил, что поскольку военные коменданты на этих территориях и их подчиненные находятся на государственной службе и осуществляют свои функции на основании закона, то он вправе рассматривать иски по обжалованию действий этих должностных лиц.

Поворотным моментом в этом смысле стало решение Верховного суда по делу Алон Морэ. В 1979 году жители одной из деревень на Западном берегу реки Иордан обратились с петицией против постановления правительства о строительстве еврейского поселения Алон Морэ на конфискованных у них землях. После многомесячного разбирательства Суд вынес решение, согласно которому указанные земли должны были быть возвращены их законным владельцам, а это поселение перенесено в другое место. Это решение вызвало волну протеста в правых кругах, особенно среди членов религиозного поселенческого движения Гуш Эмуним, которые угрожали акциями неповиновения, ссылаясь на то, что их право селиться на всей территории Палестины санкционировано Богом, чей авторитет выше авторитета Верховного суда. На тот период глава правительства и блока Ликгуд Менахем Бегин, всем сердцем разделявший идеологию поселенческого движения, неожиданно принял сторону Верховного суда. Тем самым власть закона в Израиле, подчеркивает проф. Д. Зисерман-Бродская², выдержала серьезную проверку этим нелегким испытанием.

С конца 50-х годов Верховный суд проявляет большую чувствительность к аргументам палестинских жителей территории. Так, в одном из своих решений он постановил, что власть не должна прибегать к таким радикальным шагам, как разрушение домов, прежде чем были

² Д. Зисерман-Бродская Верховный суд и публичная дискуссия о его функциях. Иерусалим: ТЕЭНА, 2000. С. 15.

испробованы менее жесткие меры. В других его постановлениях признавал право палестинских арабов обжаловать указы военной администрации о депортации, указывал, что в сфере, санкционирующей подобное действие, должно содержаться разъяснение права их обжалования.

Справедливости ради надо отметить, что во многих случаях, в частности в отношении мер, принимаемых и направленных против арабов на оккупированных территориях, высшая судебная инстанция страны отдавала в основном приоритет императиву безопасности и часто в ущерб правам и свободам человека и гражданина.

Тем не менее сам факт судебного контроля над военными оккупационными властями представляет собой важное правовое нововведение, несмотря на то что случаи «цензуры» решений, принятых военной администрацией, были относительно редки. Причем поначалу Верховный суд старался ограничивать свою деятельность «частью оккупированных территорий», как бы останавливаясь на так называемой «зеленой линии», то есть линии перемирия после первой арабо-израильской войны 1948-1949 годов. При этом высший судебный орган исходил из того, что, поскольку IV Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, принятая 12 августа 1949 года, не была «трансформирована» во внутреннее право Израиля, хотя и была должным образом подписана и ратифицирована, она не может быть предметом ссылки в местных судах. В то же время истцам было рекомендовано ссылаться на Гаагские протоколы (1899-1907 годов), которые, считаясь частью международного обычного права, предоставляют гражданским лицам менее широкую и надежную правовую защиту. Правда, само наличие возможности обращения в суд в значительной степени повлияло на позицию военного командования, которое теперь не могло действовать без учета этого фактора³.

Особо следует отметить то обстоятельство, что высший судебный орган израильского государства установил некоторые процессуальные принципы, направленные на обеспечение прав защиты сначала для лиц, которым угрожала высылка с оккупированных территорий, а затем для лиц, чьи дома подлежали сносу по приказу военных властей в качестве карательных мер. В обоих случаях лица, в отношении которых принимались эти меры, должны были иметь возможность обжаловать юридическую силу этих решений до их исполнения. Более того, Верховный

³ В.В. Воробьев. Конституционно-правовая система Государства Израиль. Изд. 2-е, перераб. и доп. Хайфа, Мобат, 2006. С. 336.

суд постановил, что, если из соображений безопасности депортация жителей должна быть осуществлена до любых предварительных рассмотрений, то это отнюдь не значит, что такое процессуальное нарушение не может сделать сам этот факт незаконным.

Важно отметить, что список вердиктов Верховного суда, подтверждающих и легализующих решения и приказы, связанные с нарушением прав и свобод палестинцев, является довольно длинным. Что касается противоположных примеров, то их не так уж и много.

После подписания в 1993 и 1995 годах т.н. соглашений Осло-1 и Осло-2 многие специалисты в мире полагали, что вскоре будет решен главный вопрос ближневосточного урегулирования – палестино-израильский конфликт и таким образом прекратится оккупация Израилем палестинских территорий. Однако после начала в 2000 году Интифад аль-Акса многим исследователям стало понятно, что Верховный суд Израиля еще долго будет рассматривать различные дела по иску палестинцев, проживавших на этих территориях.

Как отмечает известный американский специалист по израильскому судопроизводству Дэвид Кретцмер, высшая судебная инстанция страны начала рассматривать иски с жалобами палестинцев на действия израильских военных сразу после оккупации Израилем сектора Газа и Западного берега реки Иордан в 1967 году⁴. Уже через некоторое время подобное делопроизводство стало неотъемлемой частью израильской судебной системы. Верховный суд вынес сотни решений по разного рода действиям израильского военного командования на оккупированных территориях, начиная с возведения незаконных еврейских поселений, изменения местных законов, строительства шоссежных дорог и заканчивая вопросами депортации, сноса домов и административными задержаниями их жителей.

Таким образом, в практике Верховного суда возникло явное противоречие – между действиями норм высшей судебной инстанции в самом Израиле и действиями тех норм той же инстанции на оккупированных территориях. Этот феномен, в свою очередь, вызывает большой интерес у юристов, так как приходится рассматривать действия обычных судебных норм в условиях конфликтной ситуации.

Пrestиж и авторитет Верховного суда Израиля держится на должном уровне, главным образом в силу того, что он в качестве высшей

⁴ David Kretzmer. The Occupation of Justice. The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories. State University of New York Press, 2002. P. 15.

инстанции занимается пересмотром судебных дел. В своей практике суд пересматривал множество крупных дел и своими решениями не раз накладывал ограничения на действия властей на оккупированных территориях. В этой связи многие израильские политики правого толка, а также представители военного истеблишмента зачастую выражали свое негативное отношение к деятельности Верховного суда, видя в ней прямую угрозу подрыва эффективности установленных на палестинских территориях мер безопасности и контроля военными за местным населением.

Как правильно подчеркивает профессор Д. Зиссерман-Бродская, бывший премьер-министр и министр обороны Израиля И. Рабин в свое время пошел на заключение соглашения с ООП по передаче последней властных функций над сектором Газа и Западным берегом реки Иордан, так как посчитал, что легче отдать палестинцам административное управление этой территорией, нежели продолжать натекать на постоянное противодействие Верховного суда и ряда местных и международных правозащитных организаций⁵.

Справедливости ради надо отметить, что, собственно, самих пересмотров дел Верховным судом было не так уж много. Вышеприведенная критика проистекает не из количества вынесенных этой инстанцией решений, а из морального ущерба, причиненного ими. Так, в министерстве обороны постоянно констатируют, что подобные решения Верховного суда принижают авторитет израильской армии и часто заставляют власти публично заявлять об отказе от планов по введению тех или иных мер безопасности на оккупированных территориях, особенно таких как депортация или разрушение домов.

С другой стороны, есть все основания утверждать, что основной функцией Верховного суда было стремление легализовать действия израильских военных на этих территориях путем введения их деятельности в рамки местного законодательства. И если эти шаги не произвели должного эффекта у палестинцев, то в глазах израильтян, от имени которых военные проводят свои операции, и международных представителей цель эта была достигнута. Важным доказательством подобной правоприменительной практики является тот факт, что большинство принятых Верховным судом решений было все-таки в пользу палестинцев. И только в нескольких случаях иски палестинцев были отклонены.

⁵ Д. Зиссерман-Бродская. Верховный суд Израиля и публичная дискуссия о его функциях. Иерусалим: ТЕЭНА, 2000. С. 60.

Принято считать, что юридическая проверка принятых властями решений имеет две основные функции: легализация этих решений и проверка деятельности властных структур. Однако никто не решается сказать, какая из этих функций является главной. Сила принимаемых Верховным судом Израиля решений также не может дать полный ответ на этот вопрос, потому что часто суд может иметь ограничивающие деятельность властей функции, даже не принимая решений. Так, во многих случаях израильские власти отказывались от имплементации тех или иных решений сразу после того, как судьи Верховного суда лишь высказывали свое негативное мнение в процессе слушаний или действовали в соответствии с их рекомендациями. Подобная правоприменительная практика знает немало таких случаев, имеющих отношение к оккупированным территориям.

Вообще рассмотрение деятельности Верховного суда применительно к «проблематике» палестинских территорий важно рассматривать в свете двух основных факторов: предыстория оккупации Западного берега реки Иордан и сектора Газа, как и сама оккупация, воспринималась и воспринимается большинством израильтян позитивно. Следует учитывать в этом случае также природу Верховного суда, его положение в политико-правовой системе израильского общества и деятельность по пересмотру решений, в частности законодательной и исполнительной ветвей власти⁶. Нельзя забывать и о том факте, что в ходе войны 1967 года Израиль оккупировал территории, ранее занятые соседними арабскими странами – Египтом, Иорданией и Сирией.

В контексте рассмотрения дел Верховным судом на этих территориях израильскую оккупацию можно разделить на несколько периодов: в каждый из них иски местных жителей носили разный характер. Так, в активные фазы палестино-израильского противостояния палестинцы подавали иски с жалобой на военные власти за разрушение домов и задержание лиц. В более мирное время, например после подписания уже упомянутых т.н. соглашений Осло, иски в основном затрагивали вопросы воссоединения семей, возвращения беженцев на свои земли, строительства израильскими компаниями дорог на палестинских территориях и т.д. При этом важно отметить, что большинство решений, выносимых Верховным судом в отношении прав и свобод человека и гражданина палестинских территорий, не пользуются одобрением у большинства

⁶ The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructure in the west Bank. OCHA, NY, 2007. P. 20.

израильских граждан, тогда как его решения по аналогичным делам в самой стране одобряет подавляющее большинство ее населения.

Одной из существенных особенностей деятельности Верховного суда в вопросе контроля над палестинскими территориями является то обстоятельство, что Израиль, с одной стороны, никогда не хотел установить свой суверенитет над ними, а с другой – всегда старался на практике распространить на эти территории свою юрисдикцию. Первоначально израильские власти долго раздумывали, рассматривать или не рассматривать вообще петиции палестинских жителей. Однако со временем все больше и больше юристов начали понимать, что таким образом палестинцы де-факто признают юрисдикцию израильского Верховного суда на оккупированных территориях.

Спецификой распространения юрисдикции Верховного суда на оккупированные территории, например в отношении Западного берега реки Иордан, является тот факт, что жители этого района были подданными Иордании, с которой Израиль находился в состоянии войны до 1994 года, поэтому все принимаемые им судебные решения носили на деле характер «государственных действий по пересмотру действующего законодательства этой страны»⁷.

Одним из основных и важных компонентов израильского присутствия на палестинских территориях является строительство еврейских поселений. Как известно, в соответствии со ст. 49 IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны «возведение любого гражданского поселения на оккупированной территории запрещено»⁸. В Израиле нашли оправдание неприменения этой статьи – ссылку на то, что эта конвенция не имеет юридической силы, поскольку она, как уже отмечалось, не была инкорпорирована в правовую систему страны: Израиль ее не подписал. Тем не менее многие местные и иностранные юристы и политологи отмечают положительную роль Верховного суда Израиля в «обуздании» действий военных властей на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа⁹.

Израильское правительство постоянно демонстрирует двойственность и дискриминационный подход к политике на оккупированных

⁷ David Kretzmer. *The Occupation of Justice. The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories*. State University of New York Press, 2002. P. 69.

⁸ См.: Действующее международное право. Т. 2. М.: Издательство московского независимого института международного права, 1997. С. 695.

⁹ The New York Times, 16.08.2005.

территориях. Например, желая распространить свой контроль над Западным берегом реки Иордан и сектором Газа, оно рассматривает палестинских жителей как людей второго сорта. Так, во время обострения обстановки в Персидском заливе в 1991 году всем находящимся на Западном берегу реки Иордан израильским гражданам были выданы противогазы, тогда как проживающие там же палестинцы их не получили. Следует признать, что по вопросу нарушения прав палестинцев на их же территориях в Верховный суд обращаются множество правозащитных организаций, в том числе и израильских. Одна из таких организаций – «Шалом ахшав» («Мир сейчас») – активно выступает за соблюдение в полном объеме прав и свобод в отношении коренных жителей этих территорий¹⁰.

После оккупации Израилем палестинских территорий в 1967 году израильская судебная система столкнулась с тремя серьезными юридическими проблемами:

1. К какой категории относить палестинские территории и называть ли их оккупированными (в соответствии с международным законодательством)?

2. Подпадают ли под юрисдикцию Верховного суда действия военной администрации на этих территориях?

3. Каков статус военных приказов, которые игнорируют существующее местное законодательство?

Отвечая на первый вопрос, следует отметить, что ситуация со статусом территорий до сих пор остается запутанной. После оккупации израильская армия поставила под свой полный контроль как Западный берег реки Иордан, так и сектор Газа, издав соответствующее распоряжение. Однако вскоре многие израильские юристы и политологи поняли, что слово «оккупированные» не отвечает политическим взглядам и платформам многих партий. Постепенно в стране стали употреблять термин «управляемые территории», поскольку невозможно было, на их взгляд, более точно определить статус палестинских территорий. Именно этим и воспользовались официальные власти, найдя удобную отговорку для того, чтобы не апеллировать к международному праву.

Что касается второго пункта, израильские правоведы выдвинули тезис о том, что на оккупированных территориях юрисдикция Верховного суда Израиля распространяется в части, касающейся «подведения»

¹⁰ Ежегодный бюллетень организации «Шалом ахшав». Иерусалим, 2006. С. 14 (на иврите).

местного права под израильское право, а не под международное право. Тем самым в данном случае нормы и принципы последнего также не подпадают под деятельность высшей судебной инстанции страны.

По третьему пункту обращает на себя внимание определенная эволюция. Так, несмотря на то что военная администрация изначально прописала во всех документах, что именно ее приказы являются основным источником права на территориях, Верховный суд в ряде своих постановлений отметил, что военные приказы не могут быть выше местных актов. Следует отметить и то обстоятельство, что во многих рассматриваемых делах Верховный суд, хоть и апеллировал публично к международному праву, на самом деле так трактовал юридические нормы, что они на деле не отвечали интересам и чаяниям палестинского населения.

После оккупации в 1967 году палестинских территорий израильские военные власти распространили свои полномочия практически на все аспекты жизнедеятельности их жителей, включая личные права жителей, финансовые вопросы, административное управление, образование и здравоохранение. Такое положение дел поставило перед Верховным судом множество «лакунных» юридических вопросов, связанных с действием международного права: к примеру, при каких условиях командующий оккупационной армией может вносить изменения в местное законодательство и являются ли его указания временными или постоянными изменениями местного законодательства.

В повседневной деятельности Верховного суда Израиля важным обстоятельством было соотношение приказов военного командования с действующим законодательством в стране и возможность его пересмотра. Зачастую Верховный суд не придавал большого значения исследованию вопроса о соответствии приказов военных властей нормам и принципам международного права. Даже в тех случаях, когда Суд был готов обратиться к этим нормам, делалось это таким способом, чтобы не давать ему выступить в качестве органа, ограничивающего их действия.

Говоря о применимости норм и принципов международного права на оккупированных палестинских территориях, следует дать ответ еще на два вопроса. Во-первых, действительно ли можно применять международное право в судах Израиля; а во-вторых, является ли режим оккупации Западного берега реки Иордан и сектора Газа действительно таковым?

По первому вопросу можно сказать, что судебные системы разных стран имеют отличный друг от друга подход к внедрению норм и принципов международного права. Еще до оккупации Западного берега реки Иордан и сектора Газа в 1967 году Израиль принял за основу английский подход, который заключается в том, что нормы международного права возможно включать во внутреннее законодательство, если это не противоречит последнему, а правовые нормы, проистекающие из нератифицированных международных договоров, превалирующей силы не имеют¹¹.

Отвечая на второй вопрос, следует заметить, что Верховный суд, как уже отмечалось, неоднократно пытался определить статус израильского присутствия на оккупированных территориях. После подписания мирного договора с Египтом в 1978 году Верховный суд Израиля дважды рассматривал соответствующие запросы. Так, применительно к сектору Газа было решено, что раз мирный договор был заключен между Египтом и Израилем, то он не меняет статус оккупированных в 1967 году территорий (до 1967 года сектор Газа был подконтролен Египту). Более того, Верховный суд постановил, что правовой статус сектора Газа и Западного берега реки Иордан должен решаться в увязке этих территорий друг с другом.

Несмотря на то что власти Израиля вначале не хотели сопоставлять свои действия с IV Женевской конвенцией о защите гражданского населения во время войны, впоследствии Верховный суд все же несколько раз рассматривал соответствие ее норм и принципов с правоприменительной практикой на оккупированных территориях. В ряде случаев военное командование само соглашалось на «сверку» своих действий с Конвенцией, но таких примеров было очень мало.

Более того, Верховный суд Израиля, – писал Д. Кретцмер в упоминавшейся монографии «Оккупация правосудия. Верховный суд Израиля и палестинские территории», – отказался признавать IV Женевскую конвенцию о защите гражданского населения во время войны частью общепризнанного международного права¹².

Заслуживает внимания то, как Верховный суд интерпретировал ст. 49 Женевской конвенции, в которой прописан также запрет на де-

¹¹ Алек Д. Эпштейн. Борьба за власть в Верховном суде Израиля – все средства хороши? М.: Институт Ближнего Востока, 2007. С. 108

¹² David Kretzmer. The Occupation of Justice. The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories. State University of New York Press, 2002. P. 28.

портацию местных жителей. С момента начала израильской оккупации в Суд поступило множество петиций с требованием признать правомочность данного положения в израильском внутреннем законодательстве. В качестве основного аргумента приводился довод о том, что ст. 49 – не что иное, как часть общепринятого международного права. Однако Суд отказался рассматривать этот тезис под таким углом зрения. В то же время он не скрывал и придавал большое значение несоответствию между проводимой военными структурами депортацией и положениями Женевской конвенции, так как последняя запрещает любые формы депортации людей с оккупированных территорий, причем независимо от количества депортируемых¹³.

Неясность в экстраполяции Женевской конвенции на палестино-израильский конфликт вносило и то обстоятельство, что в Конвенции ничего не говорилось о гражданстве депортируемых. Так, многие юристы отмечают, что фраза про депортацию «с оккупированных территорий на территорию оккупирующего государства или территорию другой страны» не может полностью соотноситься с реалиями, существующими на палестинских территориях. В Конвенции прописана и возможность депортации людей на части своей, но неоккупированной территории. Тем самым перемещение людей с части их оккупированной территории на их же неоккупированную территорию ст. 49 Женевской конвенции не нарушает¹⁴.

На протяжении всей истории существования Верховного суда Израиля решения по вопросу палестинских территорий выносились не в соответствии с нормами и принципами Женевской конвенции, а на основе личной интерпретации тем или иным судьей данного документа. В частности, при рассмотрении отдельных дел ряд судей высказались категорично относительно дословной интерпретации ст. 49: по их словам, если запретить депортацию вообще, то это будет означать в числе прочего и запрет на высылку террористов, угрожающих безопасности израильского государства и его граждан. Эта дискуссия получила свое развитие в виде разъяснений других судей, которые заявили, что, по их мнению, все люди, включая террористов, должны считаться «защищенными людьми» (в соответствии с Конвенцией) и что их нельзя депортировать. Тем не менее те, кто проникает на оккупированные территории незаконно, подлежат депортации. Таким об-

¹³ The Jerusalem Post, 20.01.2005.

¹⁴ The Jerusalem Post, 20.01.2005.

разом, ст. 49 Конвенции к ним неприменима. Вообще в зависимости от характера апелляций Суд рассматривал положения Женевской конвенции по-разному.¹⁵

Более того, у сторонников интерпретации Женевской конвенции не в пользу ее применения на практике был один весомый аргумент: она была принята задолго до оккупации 1967 года и не имела, по их мнению, конкретного отношения к арабо-израильскому конфликту.

Еще одна активно обсуждавшаяся статья (ст. 78) Женевской конвенции гласит, что даже если оккупирующей стороне надо предпринять меры безопасности на оккупированных территориях, то самое большое, что она может предпринять, это принудительно поселить их в определенном месте или интернировать их. То есть и в этой статье депортация жителей оккупированных территорий полностью отрицается¹⁶. Тем не менее и в подобных случаях Верховный суд несколько раз интерпретировал такое расхождение между нормами международного права и действиями военных властей в пользу последних.

В контексте палестино-израильского конфликта вопрос депортации является наиболее чувствительным, так как затрагивает не только интересы отдельно взятого человека, а всего палестинского народа в целом. Однажды Верховный суд чуть не обошел ст. 49 и ст. 78 Женевской конвенции путем признания депортации менее серьезным действием, нежели интернирование, таким образом легализуя действия израильских военных. Однако до юридического оформления такого не дошло.

Следует напомнить, что за основу Женевской конвенции был взят проект, подготовленный в 1934 году комиссией Международного Красного Креста. Однако из-за Второй мировой войны прийти к разработке и подписанию Конвенции удалось гораздо позднее. Тем не менее Женевская конвенция в целом основывается на упомянутом документе, в котором говорится (ст. 19), что любая депортация жителей оккупированной территории (если она не продиктована необходимостью эвакуации или намерением военных обеспечить безопасность населения) запрещена. Это породило вопрос о соотношении понятий «депортация» и «эвакуация»: Комиссии по написанию текста Женевской конвенции было рекомендовано уточнить понятие «депортация» в тексте

¹⁵ The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructure in the west Bank. OCHA. NY, 2007. P. 27.

¹⁶ The Price of Occupation. Adva Center. Tel Aviv, 2003.

документа. Она доработала первоначальный вариант, который и лег в основу ст. 49 Женевской конвенции.

Часто правозащитники апеллируют не только к ст. 49 Женевской конвенции, но и к ст. 76 этого же документа, в которой говорится, что даже если человек нарушает установленный оккупационными властями режим, он должен быть задержан на оккупированной территории и в случае официального обвинения должен понести наказание в пределах оккупированной территории.

Но и в такой ситуации судьи Верховного суда находили способы обойти эти положения. Так, однажды судьи постановили, что первая часть ст. 76 не имеет отношения к обычной депортации палестинцев. Сделать это возможным представлялось в силу наличия в самой Женевской конвенции положения о т.н. административных задержаниях. Именно это обстоятельство позволило Верховному суду Израиля провозгласить подмену понятий и назвать происходящее административными задержаниями¹⁷.

В соответствии с международным правом военные нужды являются основной заботой оккупационной армии. Тем не менее, в силу того что оккупационные войска имеют контроль над определенной территорией, на них должна быть возложена не менее важная функция – поддержание правопорядка на оккупированной территории и организация на ней нормальной жизни. Более того, так как правовой контроль над территорией должен достигаться не военным путем, а путем международных переговоров, оккупирующая сторона может не использовать оккупацию как средство изменения правового статуса оккупированной территории. Последнее положение подразумевает запрет международным правом на изменение оккупирующей стороной правовых принципов и норм, действующих на оккупированной территории.

Однако Верховный суд Израиля и в данной ситуации нашел выход: основной акцент в интерпретации ст. 43 Конвенции был сделан не на сохранение существующих на оккупированной территории правовых норм, а на установление и удержание правопорядка¹⁸.

Одним из основных понятий в международном праве (относительно оккупационного режима) является понятие «гражданской жизни»,

¹⁷ The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructure in the west Bank. OCHA. NY, 2007. P. 34.

¹⁸ David Kretzmer. The Occupation of Justice. The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories. State University of New York Press, 2002. P. 80.

интерпретация которого израильским Верховным судом также привнесла свои изменения в толкование происходящего на палестинских территориях. Дело в том, что изначально в международном праве функции оккупирующей стороны сводились исключительно к поддержанию правопорядка на подконтрольных территориях, а не к обеспечению на них экономической и социальной стабильности. К моменту оккупации Израилем в 1967 году палестинских территорий международное право уже изменило свое видение роли оккупационного правительства в пользу его большей социальной направленности.

На данные процессы незамедлительно отреагировал и Верховный суд Израиля, которому пришлось сразу же столкнуться с путаницей в определениях. Проблема заключалась в том, что французское словосочетание *l'ordre et la vie publique* переводилось на английский язык как *public order and safety* (общественный порядок и безопасность). Однако судьи Верховного суда постановили, что точный перевод с французского будет выглядеть как *public order and civil life* (общественный порядок и гражданская жизнь), что подразумевало в широком смысле улучшения в сферах безопасности, здравоохранения, образования, благосостояния, качества жизни и транспорта¹⁹.

Но и здесь возникли определенные трудности, связанные с самим понятием гражданской жизни. Встал вопрос о том, как можно доказать, что то или иное действие на самом деле улучшает жизнь людей на оккупированной территории. Судьи Верховного суда долго не могли прийти к общему знаменателю, однако в конце концов сошлись во мнении, что смотреть надо не на результат действия, а на его мотив. В любом случае внимание судей всегда концентрировалось на том, что оккупационные войска не должны менять устоявшегося образа жизни на оккупированной территории, а должны заниматься как обеспечением правопорядка, так и улучшением социального положения населения.

Очень часто судьи Верховного суда не сходились во мнении относительно статуса и роли военных на оккупированных территориях. Первый подход («доброжелательный оккупант») характеризуется видением длительного пребывания военных на оккупированной территории, результатом чего должны стать ощутимые изменения в социальной, политической и даже культурной жизни населения. Второй подход («поддержание ситуации») заключается в краткосрочном нахождении

¹⁹ Алек Д. Эпштейн. Борьба за власть в Верховном суде Израиля – все средства хороши? М.: Институт Ближнего Востока, 2007. С. 135.

оккупационных войск на территории, что не привносит коренных изменений в уклад жизни людей²⁰.

Несмотря на ожесточенные споры по этому вопросу, Суд все-таки склонился к первому подходу, подразумевающему длительную оккупацию с возможностью изменения всех аспектов жизни людей на оккупированной территории.

Следует заметить, что в термин «гражданская жизнь» Верховный суд Израиля вкладывает понятие общего благосостояния местного населения. С самого начала оккупации палестинских территорий в самом Израиле власти всегда подразумевали, что действия военных на территориях должны сводиться не только к обеспечению порядка, но и к улучшению качества жизни людей²¹.

Принцип международного права, закрепленный в ст. 43 Женевской конвенции и гласящий, что оккупирующая держава обязана уважать действующие правовые нормы на оккупированной территории, формально был признан Израилем уже в 1967 году. По мере захвата палестинских земель военное командование издавало распоряжения, подтверждающие действие уже существующих нормативных актов. Однако в таких распоряжениях всегда прописывалась возможность привнесения необходимых для обеспечения безопасности изменений, что в конечном итоге привело к значительным переменам в местном законодательстве как на Западном берегу реки Иордан, так и в секторе Газа. По этому поводу Верховный суд рассмотрел не один десяток петиций, ставящих под сомнение правомочность сделанных оккупационными властями изменений.

Опять же почти во всех судебных разбирательствах основной проблемой для судей была интерпретация той или иной статьи Женевской конвенции в переводе на английский или иврит.

Очень редко все судьи Верховного суда сходились во мнениях. Обычно слушания, связанные с вопросами на палестинских территориях, длятся долго и сопровождаются оглашением прямо противоположных позиций. Многие объясняют это разными взглядами судей, которые хотят реализовать свои политические предпочтения в конкретных решениях. Кроме того, судьи часто демонстрировали незнание

²⁰ Алек Д. Эпштейн. Борьба за власть в Верховном суде Израиля – все средства хороши? М.: Институт Ближнего Востока, 2007. С. 136.

²¹ The Price of Occupation, Adva Center. Tel Aviv, 2003.

тонкостей международного законодательства, что намного удлиняло процесс рассмотрения дел.

Еще один фактор, внезапно появившийся и оказавший влияние на решения Верховного суда по рассматриваемой проблематике, – принятие во внимание наличия на оккупированных территориях израильских поселений. Верховный суд постановил, что жителей легальных еврейских поселений на Западном берегу реки Иордан следует так же, как и палестинцев, относить к местному населению. Таким образом, израильская сторона отчасти нашла способ обойти ст. 44 Женевской конвенции. Однако в долгосрочной перспективе Израиль минимизировал действие упомянутой статьи до самого низкого уровня, включив в состав местного населения жителей еврейских поселений на оккупированных территориях, и тем самым фактически снял с себя все ограничения в части, касающейся изменения местного законодательства, чем в очередной раз вызвал шквал критики со стороны международного сообщества.

Следует подчеркнуть, что израильская сторона в решении вопроса об управлении палестинскими территориями искусно маскировала свои действия: на протяжении многих лет она делала все, чтобы поставить под как можно больший контроль оккупированные территории, но делала это так, чтобы «прикрываться» международным законодательством, в частности Женевской конвенцией.

Желание оккупационных властей контролировать палестинские территории было продиктовано не только соображениями безопасности и поддержания правопорядка. Многие специалисты утверждают, что во многих случаях речь шла и об экономическом аспекте проблемы. Так, однажды Верховный суд принял решение об использовании только израильского электричества на подконтрольных территориях. Официально Суд обосновал это обеспечением энергетической безопасности еврейского населения на Западном берегу реки Иордан, однако все сразу же увидели в этом решении открытое лоббирование Судом интересов Энергетической компании Израиля, которая была заинтересована в расширении своих поставок и недопущении на рынок оккупированных территорий малых локальных палестинских энергетических компаний.

Следует заметить, что разные части оккупированных Израилем палестинских территорий к тому же имеют разный правовой статус: так, Западный берег реки Иордан и сектор Газа делятся по «количеству

палестинского суверенитета» на три зоны, а Восточный Иерусалим подчиняется израильскому местному законодательству²². (Здесь следует подчеркнуть, что 18 августа 2005 года израильские войска и поселенцы покинули территорию сектора Газа, что автоматически вывело этот район из-под юрисдикции Верховного суда.)

Принято выделять два вида принимаемых Верховным судом решений: латентные (в решении четко указывается на необходимость той или иной меры в интересах защиты местного населения) и открытые (в решении явно прослеживается поддержка Судом стремления израильских военных установить как можно больший контроль над оккупированными территориями).

Одним из самых ярких примеров латентных решений, оспоренных палестинцами, но одобренных Верховным судом, является строительство проходящих через палестинские территории израильских магистральных дорог. Официальное объяснение такой практике – не реализация израильских интересов на оккупированных территориях, а желание разгрузить транспортные потоки на Западном берегу реки Иордан с целью облегчить доступ к рабочим местам работающим в Израиле палестинцам.

Верховный суд неоднократно использовал статьи Женевской конвенции в интересах Израиля, указывая на тот факт, что хотя в ней подразумеваются краткосрочные перспективы оккупации, ее все же можно применять и в отношении к палестинским территориям, несмотря на то что их оккупация носит долгосрочный характер. Подкрепляются такие решения, как правило, фразами о том, что эти решения являются единственно правильными.

В заключение важно подчеркнуть, что одно из центральных понятий в отношении оккупированных территорий, а именно «публичная выгода» (имеется в виду выгода для местного палестинского населения), постоянно выступает в качестве прикрытия для Верховного суда в его правоприменительной практике и практике по претворению в жизнь политики израильского правительства на этих территориях.

²² Информация с официального сайта Кнессета www.gov.co.il/knesset

Law-enforcement Activity of the Supreme Court of Israel on the Occupied Palestinian Territories (Summary)

*Ekaterina V. Vorobieva**

In the article the author touches upon the different aspects of the activities of the Supreme Court of Israel in respect of the occupied territories and simultaneously gives an overview of history of the Supreme Court in order to make the understanding of the issues easier.

One of the topics analyzed in the article is the judgments of the Court in respect of the Arab citizens of Israel. They were viewed as part of hostile exterior and thus the relation of the Court to them was greatly influenced by this fact. But author gives comprehensive analysis of this issue and elaborates on its different aspects.

Further on the author describes the activity of the Court in respect of the occupied territories which at times was quite controversial. The author points out several peculiarities in this respect (such as judiciary control over military authorities of the occupied territories) and describes and defines them. The author also states that there was a discrepancy between the actions of the Court with regard to Israel itself and the occupied territories. Apart from this, opinions of politicians and military men in respect of this question are also expressed in the article.

The author also discusses the challenges, which the Court had to face when the issue of the occupied territories arose. In particular the role of the applicable norms of international law (Geneva Convention) is analyzed as it could have been used in this situation and as the Court had used it. The author concludes that the Court used the norms of international law (with several exceptions) in the interests of the military authorities avoiding proper implications of the norms.

* Ekaterina V. Vorobieva – post-graduate student of the Chair of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia.