



*МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНВЕНЦИЯ
О ЛИКВИДАЦИИ
ВСЕХ ФОРМ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ*

Distr.
GENERAL

CERD/C/ISR/CO/13/Add.1
16 December 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**КОМИТЕТ ПО ЛИКВИДАЦИИ
РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ**

**ДОКЛАДЫ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ
В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 9 КОНВЕНЦИИ**

**Информация, полученная от правительства Израиля, об осуществлении
заключительных замечаний Комитета по ликвидации
расовой дискриминации***

[3 июля 2008 года]

* В соответствии с информацией, направленной государствам-участникам в отношении оформления их докладов, настоящий документ до его передачи в службы письменного перевода Организации Объединенных Наций официального редактирования не проходил.

1. Как об этом просил Комитет в пункте 43 своих заключительных замечаний (CERD/C/ISR/CO/13) от 14 июня 2007 года, в соответствии с пунктом 1 правила 65 правил процедуры Комитета Государство Израиль имеет честь представить запрошенную информацию.

Пункт 20

2. После начала вооруженного конфликта между Израилем и палестинцами примерно в конце 2000 года, что, в частности, привело к совершению на территории Израиля десятков терактов с использованием смертников, возрастает участие в оказании помощи террористическим организациям со стороны палестинцев, переехавших с Западного берега и из сектора Газа. Такие лица в порядке семейного воссоединения с израильскими гражданами или постоянными жителями получили израильские удостоверения личности, что дает им возможность беспрепятственного перемещения между Западным берегом и сектором Газа и въезда в Израиль.

3. Чтобы предотвратить такую потенциальную опасность, создаваемую *бывшими* жителями этих районов в ходе нынешнего вооруженного конфликта, в мае 2002 года правительство решило временно приостановить предоставление им правового статуса в Израиле в порядке воссоединения семей. Это решение было принято после чудовищной волны терактов в марте 2002 года, когда были убиты 135 израильтян, а 721 - ранен.

4. Кроме того, из 172 терактов, совершенных в Израиле с сентября 2000 года по конец 2006 года, 38 были совершены такими лицами. Пострадавшие в результате этих 38 терактов составляют 86% общего числа, пострадавших от терактов. В 2006 году 20-летняя женщина, мать которой - израильская арабка из Кфар-Касема, а ее отец - палестинец, была схвачена всего лишь за 12 минут до того, как она должна была взорвать себя в ресторане в Израиле с помощью бомбы, которая предыдущей ночью хранилась в доме родственника в Кфар-Касеме.

5. Такая ситуация вызвана реальными сложностями с получением информации о жителях Западного берега после перевода Израилем органов власти и прекращения повседневного присутствия в этом районе в соответствии с временным израильско-палестинским соглашением от 28 сентября 1995 года.

6. Как и любое другое государство, Израиль имеет право контролировать въезд на свою территорию, тем более в период вооруженного конфликта, когда лица, обращающиеся за разрешением о въезде, потенциально могут быть причастны к актам насилия против его граждан. Следует подчеркнуть, что, хотя ценность семейной жизни действительно священна, не существует права на его реализацию в Израиле и оно может быть в полной мере реализовано на Западном берегу.

7. 31 июля 2003 года кнессет принял Закон о гражданстве и въезде в Израиль (временное положение) 5763-2003, который ограничивает возможность предоставления израильского гражданства жителям территорий на основании закона о гражданстве, в том числе в порядке воссоединения семей, а также возможность предоставления таким жителям видов на жительство в Израиле на основании закона о въезде в Израиль.

8. Этот закон разрешает въезд в Израиль для лечения, работы по найму или на других временных основаниях на срок общей продолжительностью до шести месяцев, а также воссоединение несовершеннолетних в возрасте до 12 лет с родителем, на законном основании проживающим в Израиле. Кроме того, закон не изменяет статуса людей, которые уже получили свой статус до даты его вступления в силу. Однако статус этих людей не может быть повышен и остается в прежнем состоянии.

9. Закон был принят на период одного года. В конце этого периода в августе 2004 года он был продлен еще на шесть месяцев. Он был вновь продлен в феврале 2005 года еще на четыре месяца, а затем еще раз продлен до 31 августа 2005 года. Одновременно правительство подготовило пересмотренный проект закона, расширив круг исключительных случаев, на которые закон не распространяется. Пересмотренный закон был опубликован 1 августа 2005 года и применялся до 31 марта 2006 года. В конце этого периода он был продлен до апреля 2007 года. Недавно правительством был подготовлен пересмотренный проект закона, который 28 марта 2007 года был утвержден кнессетом и 31 июля 2008 года вступит в силу.

10. Как уже отмечалось, закон, который представляет собой временную меру, не изменяет статуса лиц, уже получивших свой статус до даты вступления закона в силу. Однако закон предусматривает, что личный статус не может быть повышен, а остается в нынешнем состоянии.

11. В этой связи, хотя пересмотренный закон распространяет срок действия закона на граждан враждебных государств (а именно: Ирана, Сирии, Ливана и Ирака), он также, что более важно, позволяет при применении закона делать исключения на гуманитарных основаниях.

12. Первая поправка в закон (закон о гражданстве и въезде в Израиль (временное постановление) (поправка) 2005 года) вводил ряд новых постановлений:

a) министр внутренних дел вправе удовлетворять просьбу о воссоединении семьи для лиц, состоящих в браке с гражданином Израиля и являющихся постоянными жителями данного района старше 35 лет для мужчин и 25 лет для женщин;

b) кроме того, закон уполномочивает министерство внутренних дел выдавать виды на жительство детям такой пары, являющимся несовершеннолетними в возрасте до 14 лет;

c) кроме того, в отношении несовершеннолетних детей такой пары в возрасте старше 14 лет закон предусматривает, что министр внутренних дел имеет право предоставлять при определенных условиях временные виды на жительство;

d) в этой просьбе может быть отказано в случаях, когда министр внутренних дел или некоторые должностные лица органов безопасности считают, что данное лицо или его родственник первой степени создает угрозу безопасности;

e) в случаях, когда известно, что данное лицо или член его семьи действует в интересах государства Израиль, закон разрешает министру внутренних дел и некоторым должностным лицам органов безопасности предоставлять разрешения жителю данного района.

13. Вторая поправка к закону (2007 года) расширяет круг исключений по гуманитарным основаниям, предусмотренным на основании первой поправки:

a) в силу определенных гуманитарных оснований и по рекомендации профессиональной комиссии, назначенной с этой целью, министру внутренних дел разрешается предоставлять:

- i) временный вид на жительство для жителей данного района или гражданина Ирана, Ирака, Сирии или Ливана, который имеет родственника, на законном основании проживающего в Израиле;
- ii) удовлетворять ходатайство о предоставлении разрешения на пребывание, поданное жителем данного района, который имеет родственника, на законном основании проживающего в Израиле;

b) для осуществления этой статьи министр внутренних дел может создавать несколько комиссий, образуемых в порядке, изложенном ниже;

c) профессиональная комиссия состоит из председателя, назначаемого из числа районных судей министром внутренних дел, представителя, назначенного министром обороны, представителя, назначенного руководителем Израильского агентства безопасности из числа сотрудников Агентства, представителя, назначенного министром внутренних дел из числа сотрудников министерства, а также представителя общественности, назначенного министром юстиции и министром внутренних дел. Соответствующим образом 17 декабря 2007 года этот комитет был укреплен;

d) решение министра внутренних дел должно быть мотивированным и изложенным письменно в шестимесячный срок с даты получения Комиссией всех необходимых документов;

e) то обстоятельство, что член семьи (например, супруг, родитель или ребенок) лица, подавшего заявление, на законном основании проживающий в Израиле, является его (ее) супругой (супругом) или что у пары имеются общие дети, не будет считаться отдельным особым гуманитарным обстоятельством. Если лицо, ходатайствующее о предоставлении разрешения, является постоянным жителем Сирии, а его (ее) супруга (супруг) является членом дружеской общины, проживающим на Голанских высотах, находящихся под израильской юрисдикцией, министр внутренних дел может рассматривать это в качестве особого гуманитарного обстоятельства;

f) в своем решении министр внутренних дел может определять утверждаемую правительством ежегодную максимальную квоту разрешений, которые будут предоставлены или утверждены на особых гуманитарных основаниях.

14. Конституционность закона была проверена и недавно подтверждена Верховным судом в делах *В.С. 7052/03, 7102/03 Адалах и др. против министра внутренних дел* (14.5.06). Высокий суд в расширенном заседании в составе одиннадцати судей отклонил заявление о признании неконституционности этого закона шестью голосами против пяти. Несогласный голос был подан тогдашним председателем Суда старшим судьей Ароном Бараком, считавшим, что закон нарушает конституционное право на семейную жизнь и равноправие, превышая допустимую меру.

15. Мнение большинства изложил бывший заместитель председателя Суда судья Чешин, позиция которого заключалась в том, что закон не ущемляет конституционных прав и что, даже если определенный ущерб такого рода имеет место, он носит соразмерный характер. В итоге он заключил, что закон *конституционен*. Его полностью поддержал судья Наор; судья Гронис считал, что закон может ущемлять конституционное право на семейную жизнь, однако тем не менее такой ущерб соразмерен. Судья Адиель также считал, что закон ущемляет конституционное право на семейную жизнь, однако ущерб соразмерен. Сходным образом судья Ривлин считал, что закон ущемляет конституционные права населения на семейную жизнь и равноправие, однако ущерб соразмерен.

16. Судья Леви считал, что закон ущемляет конституционные права на семейную жизнь и *равноправие* свыше необходимой меры, однако государству необходимо дать девятимесячный срок для разработки альтернативного законодательного механизма.

17. Суд отметил, что правительство постановило составить поправку к закону, вводя изъятия из общей нормы, которые позволят приостанавливать применение закона в отношении групп лиц, которые представляют собой более низкий риск безопасности для жизни и безопасности граждан Израиля. Верховный суд также отметил ограниченный срок действия закона, а также то, что правительство не продлило срок его действия на целый год. Тем самым суд не издал какого-либо распоряжения в отношении закона, оставив открытой возможность при необходимости затребовать у правительства дополнительную информацию после внесения в закон предполагаемых изменений.

18. Новые заявления о признании неконституционности закона были поданы в Высокий суд. Первое слушание этих заявлений состоялось 5 мая 2008 года, в ходе которых суд постановил, что государство должно дать свой ответ на эти заявления в 60-дневный срок (*В.С. 466/07, 544/07, 830/07, 5030/07 МК Зехавя Галон и др. против министра внутренних дел и др.*).

Пункт 22

19. Термин "сектор" в отношении как арабского, так и еврейского населения используется только для проведения различий между группами населения разного вероисповедования. Этот термин не имеет каких-либо юридических последствий, равно как и не отражает какого-либо прямо установленного режима или любой формы разделения.

20. Принцип равноправия – основополагающий принцип израильской юридической системы, проводимый как в законодательстве, так и в юриспруденции.

21. Цель "основного закона: человеческое достоинство и свобода" заключается в защите основных гарантий личной свободы в соответствии с еврейским и демократическим характером Израиля. Цель основного закона – "оградить человеческое достоинство и свободу в целях утверждения в основном законе ценностей государства Израиль как еврейского и демократического государства". Закон определяет свободу людей в Израиле как включающую право покидать страну (израильские граждане, кроме того, имеют право въезжать в нее), на защиту от вмешательства в частную жизнь, недопущение произвольного обыска, связанного с личной собственностью, телом и имуществом, а также на недопущение нарушений права на частный характер высказываний и записей.

22. Основные ценности человеческой личности, предусмотренные в "основном законе: человеческое достоинство и свобода", развивают дух принципов, установленных в Декларации о создании государства Израиль. В "основном законе" предусматривается следующее: запрещается нарушение посягательств на жизнь, личную неприкосновенность или достоинство любого человека как такового; запрещается посягательство на имущество человека; все люди имеют право на защиту их жизни, личной неприкосновенности и достоинства; запрещается лишение или ограничение свободы лица в результате тюремного заключения, ареста, выдачи или иных действий (иначе как на основании закона). Запрещается нарушение прав в соответствии с этим "основным законом" иначе как на основании закона, основывающегося на ценностях государства Израиль, принятого для надлежащей цели и в строго необходимых пределах.

23. Кроме того, во многих законах подчеркивается принцип равноправия, часто упоминаемый в первоначальном и периодических докладах Израиля.

24. Верховный суд Израиля играет ключевую роль в деле утверждения принципа равноправия на основе развития юриспруденции по спорным и крайне непростым политическим вопросам и вопросам безопасности, например:

а) ВС 8060/00 Каадан против Управления земельных ресурсов Израиля, Еврейского агентства и Кациры (26.04.06) - после решения Верховного суда о том, что семья Каадан может построить свой дом в еврейской общине Кацир, в апреле 2006 года Верховный суд также постановил, что ответчики обязаны предоставить компенсацию истцам, выплатив им сумму в 30 000 новых израильских шекелей в качестве судебных издержек. На протяжении всего судебного процесса по данному делу позиция Суда

заклучалась в том, что дискриминация семьи Каадан по признаку их расы или религии абсолютно запрещена и неконституционна. Поэтому на ответчиках лежит обязанность незамедлительно устранить ее последствия. Во всех своих решениях по делу Каадан Верховный суд подчеркивал значение таких ценностей, как равноправие и демократия в государстве Израиль, поясняя, что все цели законов должны рассматриваться в свете "основного закона: человеческое достоинство и свобода". Суд заявил, что из этих основных ценностей вытекает, что законодательство гарантирует недискриминацию и равноправие вне зависимости от религии или гражданства человека. В одном из своих решений по делу Каадан Верховный суд сослался на статью 1 "основного закона: "человеческое достоинство и свобода", в которой устанавливалось: "цели настоящего основного закона заключаются в защите человеческого достоинства и свободы, чтобы утвердить в основном законе ценности государства Израиль как еврейского и демократического государства".

Суд пояснил, что ценности государства Израиль как еврейского и демократического государства обязывают его предоставлять равные права своим еврейским и нееврейским гражданам.

б) ВС 11163/03, Верховный комитет контроля по делам арабских граждан в Израиле и др. против премьер-министра Израиля (27.02.06) - Верховный суд подтвердил принципа равенства и недопустимости дискриминации какого бы то ни было рода, а также заявил, что распределение ресурсов на основании каких-либо дискриминационных критериев недопустимо. Было принято единогласное решение об отмене постановления правительства о создании в Израиле районов национального приоритета как дискриминационного по признаку расы и национального происхождения. Верховный суд постановил, что правительство обязано соблюдать принцип равноправия и что ему запрещается проводить дискриминацию израильских граждан из числа меньшинств. Суд поставил, что в своих действиях правительство должно неукоснительно соблюдать основные законы и ценности Израиля как еврейского и демократического государства. Суд подчеркнул, что основные ценности Израиля - это *человеческое достоинство, свобода, равноправие, свободомыслие, право на имущество и т.д.* Суд отметил, что запрет нарушения этих ценностей еще более усилен после принятия в 1992 году основных законов о человеческом достоинстве и свободе и свободе занятий, которые гарантировали для этих ценностей более высокий и значительный статус в израильской правовой системе.

с) ВС 4112/99 Адалах и Ассоциация в защиту прав граждан Израиля против муниципалитетов Тель-Авива и др. (20.11.00) - Верховный суд подчеркнул статус равноправия как одной из основных ценностей Израиля, в силу чего права на язык и

равное пользование муниципальными услугами должны соблюдаться в соответствии с обязанностью обеспечения равноправия среди жителей государства. Суд подчеркнул, что нарушение права на равенство может привести к нарушению человеческого достоинства, прежде всего в случаях, когда дискриминация основывается на религии или расе лица. Поэтому совершенно законно, чтобы лицо ожидало от административного органа, что то будет обращаться с ним разумным, равноправным и справедливым образом и будет воздерживаться от произвольных или дискриминационных действий. Что касается права на язык, то суд постановил, что оно представляет собой важнейший элемент существования человека и человеческого достоинства и что обязательство уважать это право вытекает как из конституционного права на свободу выражения, так и из конституционного права на человеческое достоинство.

d) ВС 1113/99 Адалах и др. против министра по делам религии и др. (18.04.00) - Верховный суд удовлетворил ходатайство истцов о том, чтобы поручить министру по делам религии установить четкие недискриминационные критерии распределения ресурсов среди всех кладбищ. Суд постановил, что министр по делам религии должен распределять средства, предназначенные для кладбищ, на равной основе в соответствии с критерием пропорциональности (доля в численности населения). Кроме того, суд постановил: "Ресурсы государства, будь то земельные или денежные... принадлежат всем гражданам, и все граждане имеют право пользоваться ими в соответствии с принципом равноправия, без дискриминации по признаку религии, расы, гендера или других запрещенных соображений". В своем мнении бывший член Верховного суда Ахарон Барак подчеркнул, что право на равенство представляет собой конституционное право, которое включает право на человеческое достоинство.

25. Израиль - как правительство, так и гражданское общество - предпринимает большие усилия и вкладывает большие ресурсы в межкультурные инициативы и мероприятия, нацеленные на развитие взаимопонимания, терпимости и дружбы между различными общинами израильского общества.

26. В этой связи следует отметить, что в Израиле насчитывается несколько смешанных городов (включая крупные города), в которых еврейские и арабские жители живут бок о бок в объединенном сообществе; также в нем имеется несколько смешанных муниципалитетов. В их числе Иерусалим, Тель-Авив - Яффа, Хайфа, Акре, Лод, Рамле, Беер-Шева, Маалот-Таршиха, Назарет-Илит, а также муниципалитеты Мером-Хагалиль, Маале-Хигильбоа, Мисгав, Мате-Ашер и Менаше.

27. Другой пример совместной общины - деревня "Неве-Шалом-Вахат-ас-Салам". "Неве-Шалом-Вахат-ас-Салам" находится на равном расстоянии от Иерусалима и Тель-Авива - Яффы и была основана в начале 70-х годов. К 2007 году в деревне обосновалось больше 50 семей, поровну еврейских и арабских семей. В конечном счете в деревне будет насчитываться 140 домов.

28. Система двуязычного образования, разработанная и реализованная в "Неве-Шаломе-Вахат-ас-Саламе", - одно из многих выражений сосуществования в их общине, а также в других общинах данного района. Система двуязычного образования, охват которой - от детского сада до средней школы, обеспечивает обучение примерно 200 детей, 90% которых живут в соседних арабских и еврейских общинах. Аналогичные двуязычные межкультурные системы образования действуют в Иерусалиме, Мисгаве и Кфар-Каре.

29. Следует отметить, что родители имеют право записать своих детей в учебное заведение (детский сад или школу) по своему выбору в своем местном муниципалитете вне зависимости от того, является ли разговорным языком иврит, или арабский язык, или в двуязычное учебное заведение, с тем единственным ограничением, что при зачислении преимущество отдается детям, живущим рядом с учебным заведением.

30. В Израиле имеется большое число программ, посвященных развитию сосуществования и сотрудничества между еврейским и арабским населением Израиля либо на основе образования и культурных инициатив, либо межмуниципального сотрудничества в интересах благосостояния различных общин. Можно привести несколько недавних примеров:

а) *Миркам в Галилее*: совместная инициатива Фонда Абрахама, организованная в сотрудничестве с министерством просвещения, руководителями местных муниципалитетов долины Бейт-Хекерем и компанией "Дельта Галилея". Цель этой инициативы - расширение сотрудничества между еврейскими и арабскими местными муниципалитетами и налаживание развития совместной экономики и инфраструктуры в регионе на благо общин. Для достижения этой цели Фонд Абрахама создал механизм обсуждения сотрудничества и формирования консенсуса между органами принятия решений в масштабах региона на основе взаимных интересов и взаимозависимости в виде межмуниципальных форумов. В их числе - форум мэров, форум экологической справедливости, форум социального благосостояния, форум по туризму, форум регионального планирования, форум по здравоохранению и форум женских лидеров.

Помимо межмуниципалитетского сотрудничества эта инициатива также поощряет ценности понимания, терпимости и принятия других в рамках школьного и внешкольного учебного процесса. Восемь пар еврейских и арабских школ региона участвуют в школьных и внешкольных мероприятиях по таким вопросам, как музыка, искусство, окружающая среда, спорт и культура. В такой деятельности участвуют как учащиеся, так и директора школ и педагогический коллектив. Помимо программы установления связей между школами еженедельно проводятся репетиции еврейско-арабской театральной группы и еврейско-арабской цирковой группы, выступающих в районе.

Сегодня эта инициатива охватывает 47 еврейских и арабских общин с населением 178 000 человек.

б) *Миркамские встречи в Галилее*: совместная инициатива организации Фонда Абрахама, министерства просвещения и муниципалитетов Хайфы, Акре и Маалот-Таршихи. Эту инициативу также поддержало Еврейское агентство для Израиля. Цель инициативы - поощрение совместного общества в смешанных городах Галилеи на основе совместных образовательных мероприятий, в которых вместе участвуют школьники, учителя и директора десяти пар еврейских и арабских школ. В ходе встреч школьники узнают о культуре, традициях и наследии друг друга, тем самым учась понимать и уважать точку зрения и мнения друг друга. Каждая встреча посвящается теме, выбранной для того, чтобы продвинуться к цели понимания между культурами. Например, тема свадеб была выбрана для того, чтобы показать сходство и различия между культурами, что должно было послужить толчком для обсуждения различных особенностей еврейской и арабской культур.

с) *Освоение долины Сахнин (парк Эль-Маль) на благо всех ее жителей*: Сотрудничество между еврейскими и арабскими местными властями в Галилее (региональный совет Мисгава, муниципалитет Сахнина, арабский региональный совет и местный совет Дир-Ханы) и рядом неправительственных организаций (Муниципальная ассоциация Бейт-Нетофы за окружающую среду, Фонд Абрахама, "Связь с окружающей средой", "Шеним - соседи за совместное развитие в Галилее" и другие организации) на основе взаимной заинтересованности в реализации сельскохозяйственного и туристического потенциала долины в интересах всех ее жителей. Программа будет включать создание местного парка и места для прогулок при сохранении сельскохозяйственных полей, открытых пространств, пейзажа и традиций жителей долины, благодаря чему долина Сахнин станет национальной экологической и туристической достопримечательностью.

Развитие такой экологической и туристической модели увеличит экономический потенциал региона и создаст источники дохода для его жителей, создавая основы для будущего делового и личного сотрудничества между еврейскими и арабскими жителями долины. Первое открытое совещание в ходе процесса преобразования долины состоялось 13 марта 2008 года и происходило с участием главы регионального совета Мисгава, главы местного совета Дир-Ханы и заместителя главы муниципалитета Сахнина. На этом первом совещании также присутствовало 70 еврейских и арабских сельскохозяйственных производителей и землевладельцев, которые хотели узнать о проекте и принять участие в процессе планирования развития долины.

d) *"Лабиринт мира": конфликты, как они возникают и возможные пути их разрешения:* "Лабиринт мира" - это интерактивная выставка, первоначально представленная в Голландии "Проектами образования за мир". Иерусалимский фонд, Фонд Олива Стоуна и Блумфилдский музей науки в Иерусалиме выступили с совместной инициативой привезти эту выставку в Израиль, чтобы она была созвучна проблемам и заботам Израиля и Иерусалима. Выставка дает возможность посетителям, в основном детям и подросткам разных групп израильского общества, взглянуть на вопросы, перспективы, точки зрения и проблемы в их межличностных и межгрупповых отношениях.

В сегодняшнем Израиле ряд организаций осуществляет неформальные образовательные программы по вопросам сосуществования, демократии и терпимости. Как уже упоминалось, такие разнообразные мероприятия проводятся в разных формах - групповых встреч (арабо-еврейских, религиозно-светских), совместных групповых проектов и мероприятий в классных рамках. Выставка "Лабиринт мира" ставит цель соединить все названные выше элементы и дать группе учащихся пятого-шестого классов возможно более полное представление об этих вопросах. С помощью интерактивных экспонатов выставка обогащает опыт посетителей и позволяет по-новому взглянуть на проблемы, которым посвящена выставка.

Выставка построена в виде лабиринта. Чтобы найти правильный путь, необходимо мышление и принятие решений, которые ведут к разным последствиям, тем самым демонстрируя концепцию того, что поиски мира - это сложная и захватывающая задача, которая, однако, достижима.

e) *"Сеть сосуществования":* Ввиду огромного числа практиков и организаций по сосуществованию в Израиле, Форум гражданского согласия (неправительственная организация, финансируемая МК Мельхиор) и Фонд Абрахама совместно создали "Сеть сосуществования". "Сеть сосуществования" - это многолетний проект, нацеленный на

объединение и профессионализацию практиков сосуществования и соответствующих организаций в масштабах всего Израиля и оказание им поддержки. "Сеть сосуществования" определила направления деятельности в области сосуществования и привлекла к этой работе 166 организаций-членов, оказывая им поддержку и проводя для них тематические семинары и профессиональное обучение. Для членов также был создан общедоступный сайт www.coexnet.org.il.

Пункт 25

Положение в настоящее время

31. Из-за того что размеры Израиля невелики, его земельные ресурсы крайне ограничены. Поэтому правительство обязано проводить осторожную и регулируемую политику застройки земель. В декабре 2004 года Генеральный прокурор дал указание, что строительство новых населенных пунктов может утверждаться только решением правительства после утверждения соответствующего планового органа.

32. В августе 2005 года Национальный совет по планированию ввел порядок создания новых населенных пунктов, в соответствии с которым целесообразность создания нового населенного пункта должна быть доказана застройщиком.

33. Любая просьба об утверждении строительства нового населенного пункта должна сопровождаться подробным документом, затрагивающим следующее:

а) экономические, социальные и экологические цели и задачи нового населенного пункта; экологическое и социальное воздействие создания нового населенного пункта; затраты и выгоды его создания для государственных финансов; влияние на соседние населенные пункты; возможность доступа к источникам трудоустройства, услугам общего пользования и имеющейся и/или необходимой инфраструктуре;

б) кроме того, в заявке необходимо отразить вопросы землевладения и возможности альтернативных решений, таких, как расширение существующих населенных пунктов;

в) в заявке необходимо также указать сведения о запланированном населенном пункте и об ожидаемой численности населения к 2025 году.

34. В основе решения об утверждении создания нового населенного пункта лежит много важных соображений. В их числе - необходимость сохранения земель для последующей застройки, сохранение природных ценностей, возможности застройки в уже существующих населенных пунктах, потребности в трудоустройстве и экономические, социальные и топографические последствия создания нового населенного пункта в соответствующий период планирования.

35. Что касается бедуинского населения, то необходимо подчеркнуть, что это население, которое по своей воле селится в разных местах на различных территориях государства без какого-либо предварительного планирования или разрешения. Тем не менее государство делает все, что в его силах, чтобы разрешать создание поселений бедуинов и способствовать этому.

36. В этой связи был начат крупный проект юридического урегулирования бедуинских городов, в ходе которого было утверждено и легализовано семь существующих городов, а девять других городов находятся в процессе создания и легализации. Кроме того, Районный плановый комитет создал механизм создания новых бедуинских городов в восточной части городского округа Беер-Шева. Этот механизм, как ожидается, позволит ускорить и сыграть эти процессы планирования будущих бедуинских населенных пунктов.

37. Кроме того, следует пояснить, что выбор утвержденных городов основывался на ряде параметров, таких, как заключительное мнение группы в составе представителей министерства внутренних дел, канцелярии премьер-министра и управления по делам бедуинов. Следует также подчеркнуть, что вновь запланированные города обеспечивают более высокий уровень жизни, чем ныне существующие стандарты, чтобы повысить качество жизни всех их жителей.

38. Несмотря на создание ряда постоянных городов для бедуинов, примерно 70 000 бедуинов по-прежнему предпочитают жить в незаконных скоплениях строений на всей территории Негева, игнорируя процедуру планирования плановых органов Израиля. Эти незаконные строения возводятся без какой-либо подготовки планов, необходимых законом о планировании и строительстве № 5725-1965, и без какого-либо предварительного согласия плановых органов. Кроме того, это создает много трудностей в том, что касается предоставления услуг жителям этих незаконных деревень.

39. Следует отметить, что решение жилищной проблемы большей части бедуинов, живущих в незаконных деревнях, будет обеспечено после завершения создания этих новых городов.

40. Правительство поощряет перемещение в постоянные города, предоставляя разовые финансовые пособия всем жителям бедуинской диаспоры, которые желают переехать в постоянные города, вне зависимости от их материального положения или любой проверки наличия прав. Оказываемая помощь включает, в частности, выделение участков под застройку на безвозмездной основе или за крайне низкую плату, а также возмещение за сносимые незаконные постройки.

Решения и программы правительства

41. 15 июля 2007 года правительство приняло постановление № 1999 о создании в министерстве строительства и жилья нового управления, которое будет специально заниматься исключительно развитием бедуинского сектора, расширением городов и обеспечением жилищных решений для всех бедуинов. Управление несет ответственность за урегулирование имущественных претензий в отношении земель, организацию постоянных структур, включая инфраструктуру и объекты общего пользования, в существующих и новых общинах, предоставление помощи населению в вопросах выхода на рынок труда и за координацию образовательных общинных и социальных услуг.

42. Ниже приводится текст решения:

"D. Правительство приняло решение создать в министерстве строительства и жилья орган по регулированию проживания бедуинов в Негеве, цель, функции и организация которого являются следующими:

- регулирование проживания бедуинов в Негеве, включая:
 - * урегулирование претензий в отношении собственности на землю;
 - * устройство мест постоянного проживания, включая инфраструктуру и коммунальные услуги как в существующих городах, так и в новых городах;
 - * помощь в вопросах трудоустройства;
 - * координация образовательных, социальных и общинных услуг;
- функции управления и его главные полномочия:

1. сбор информации о нынешнем положении населения, будь то рассеянного или сосредоточенного в городах, включая имущественные претензии;
 2. разработка и осуществление земельных договоренностей;
 3. инициирование планирования в соответствии с законодательством в координации с управлением планирования министерства внутренних дел соответствующих жилищных решений, включая решения, учитывающие особенности этой группы, социальные связи, возможные места и т.п.;
 4. поощрение планирования и развитие местной и региональной инфраструктуры для постоянных решений;
 5. сопровождение жилищных решений для населения на всех этапах;
 6. предоставление рекомендаций по вопросу правоприменительных приоритетов;
 7. координация и синхронизация между различными органами власти при сопровождении, отслеживании и контроле за выполнением настоящего решения;
 8. указанные выше функции управления не умаляют полномочий различных министерств или местных органов власти в соответствии с законом.
- Предложенная организационная структура управления предназначена для обеспечения эффективного осуществления всех его целей и функций и имеет следующий вид:
- * Управление будет действовать в рамках министерства строительства и жилья.
 - * Одновременно с управлением создается межведомственный руководящий комитет, в функции которого будет входить обсуждение препятствий для устройства местожительства и осуществления целей управления. Руководящий комитет будет возглавлять генеральный директор министерства строительства и жилья.

- * При управлении будет создан совет, функции которого будут включать выработку направлений деятельности управления и предоставление консультаций начальнику управления по всем вопросам, касающимся проведения политики управления. Совет создается в составе 21 члена, в их числе: 14 соответствующих представителей правительства (министерств строительства и жилья - председатель, - финансов, юстиции, образования, внутренних дел, промышленности, торговли и труда, здравоохранения, социальных дел и социальных услуг, туризма по делам Негева, Галилеи, общественной безопасности, сельского хозяйства и сельского развития, охраны окружающей среды и транспорта и безопасности движения) и 7 представителей от общественности, назначаемых министром строительства и жилья, из которых 4 будут представлять негевских бедуинов, не имеющих претензий в отношении владения землей.

- * Повседневное руководство деятельностью управления будет осуществляться начальником управления, которому будут подчинены различные подразделения, которые будут заниматься, в частности, такими областями, как земельные сделки, программы и жительство, планирование, освоение и строительство, общины, юридическое консультирование, финансы, материально-техническое обеспечение и исследования, пропаганда и документация. В соответствии с законодательством подразделение земельных операций будет также подчиняться Управлению земельных ресурсов Израиля.

- * Кроме того, наряду с начальником управления будет действовать комитет по концессиям и поступлениям, возглавляемый вышедшим в отставку судьей, в функции которого будет входить выработка рекомендаций в отношении представленных ему договоренностей на основе норм, установленных в законодательстве. Рекомендации комитета будут представляться на утверждение начальнику управления.

- Правительство далее постановило:
- * Предложить генеральному директору министерства строительства и жилья запросить у правительства в 30-дневный срок в координации с генеральным директором канцелярии премьер-министра, инспекторам бюджета министерства финансов и уполномоченным по делам гражданской службы его соображения относительно бюджетных и кадровых ресурсов, необходимых для выполнения настоящего решения, и источников их финансирования.

 - * Поручить министерству строительства и жилья назначить общественную комиссию, возглавляемую вышедшим в отставку членом Верховного суда, по крайней мере половина членов которой будут представлять соответствующие министерства, включая министерства строительства и жилья, финансов, канцелярию премьер-министра и министерства сельского хозяйства и сельского развития, по делам Негева и Галилеи, внутренних дел, юстиции, транспорта и безопасности движения и Управления земельных ресурсов Израиля, а также включающую представителей общественности, среди них - представителей бедуинского сектора, не имеющего претензий в отношении прав владения землей. Комиссия будет представлять свои рекомендации министру, чтобы подготовить законопроект, касающийся регулирования жительство бедуинского сектора в Негеве, включая сумму возмещения, порядок выделения альтернативных земель, исполнение решений по гражданским делам, а также график реализации принятых решений. В состав комиссии будут назначены представители общественности, не имеющие личного интереса или конфликта интересов в данной области. Комиссия представит свои рекомендации в трехмесячный срок. Комиссия будет действовать в рамках бюджета и кадастра, которые она составит в координации с генеральным директором канцелярии премьер-министра, генеральным директором министерства строительства и жилья и контролером бюджета министерства финансов в 30-дневный срок".

43. Это постановление было далее развито в постановлении правительства № 2491 от 28 октября 2007 года. В задачи правительства, установленные правительством в указанном выше постановлении, входит представление рекомендаций в отношении комплексного, осуществимого и широкого плана, который будет устанавливать нормы

регулирования бедуинских поселений в Негеве, включая правила компенсации, механизмы выделения земель, обеспечение решений по гражданским делам, сроки осуществления плана, а также предлагаемые поправки в законодательство, в случаях необходимости.

44. Комиссия (ниже именуемая Комиссией Гольдберга) состоит из семи членов и председателя, бывшего члена Верховного суда г-на Э. Гольдберга. Следует отметить, что двое из членов Комиссии представляют сектор бедуинов.

45. В пресс-релизе Комиссия Гольдберга предложила общественности, частным лицам и организациям, которые имеют интересы в этой области, обратиться в письменном виде к ней до 14 февраля 2008 года.

46. Комиссия начала свои заседания в январе 2008 года после получения более 100 писем от общественности, а также других многочисленных письменных материалов и документации. Слушания Комиссии имеют открытый характер и проводятся в Беер-Шеве.

47. С начала своей деятельности Комиссия провела десятки заседаний и заслушала множество сообщений различных источников, включая представителей бедуинов, различные заинтересованные стороны, экспертов в соответствующих областях (в частности, специалистов по городскому планированию, географов, антропологов, историков, социологов и юристов), а также представителей общественности. Комиссия также заслушала представителей государственных органов и учреждений, включая муниципальные власти, общественных деятелей, депутатов кнессета и НПО.

48. В настоящее время Комиссия провела четыре ознакомительные поездки в район Негева, чтобы глубже вникнуть в вопросы, относящиеся к ее мандату.

49. Комиссия завершила свои открытые слушания и, как ожидается, вынесет свои окончательные рекомендации правительству в следующие несколько месяцев.

Промежуточный период

50. В августе 2007 года Генеральный прокурор направил письмо министру строительства и жилья, отметив, что правоприменительная политика в Негеве должна быть пересмотрена, включая политику исполнения распоряжений о сносе.

51. Решением 2860 правительства от 30 декабря 2007 года был назначен глава управления по упорядочению бедуинских поселений в Негеве.
52. В январе 2008 года директор управления об осуществлении законов о недвижимости от имени Генерального прокурора направил письмо, призванное уточнить неясные моменты и вновь изложить действующие нормы.
53. В письме говорилось следующее:
- a) Продолжится переходный период вплоть до завершения процесса работы управления по координации деятельности по правоприменению и до утверждения Генеральным прокурором правоприменительной политики в Негеве в период деятельности Комиссии Гольдберга, включая политику приведения в исполнение распоряжений о сносе, меры по обеспечению осуществления в областях бедуинской диаспоры в Негеве.
 - b) Продолжится деятельность по выявлению ранее допущенных и новых нарушений и их расследованию, а также проведение судебного разбирательства в связи с ними и в связи с делами, находящимися на рассмотрении судов.
 - c) Приведение в исполнение распоряжений о сносе и выселении будет выполняться в следующем порядке:
 - i) продолжится выполнение всех видов распоряжений, касающихся нового строительства или недавних захватов;
 - ii) выполнение распоряжений о сносе в порядке уголовного и гражданского судопроизводства, даже если они были приняты недавно, будет осуществляться только с разрешения управления осуществления законодательства о недвижимости заблаговременно и в письменном виде. Каждый случай будет рассмотрен отдельно, а разрешение будет предоставлено на основе различных соображений, включая следующие: наличие конкретной общественной потребности производства сноса, риска жизни или здоровья, сосредоточения преступной деятельности, наличие имеющихся альтернативных решений и т.п.

Пункт 34

54. Хотя позиция Израиля в отношении применимости Пакта за пределами его территории неоднократно излагалась Комитету ранее и не изменилась, следует подчеркнуть, что в результате инициативы по разъединению, включая вывод израильских войск и упразднение военного правления, а также эвакуации 8 500 гражданских лиц Израиль продолжил передачу своих административных полномочий в секторе Газа.

55. В то же время следует также отметить тревожные итоги выборов на Западном берегу и в Газе, на которых победило палестинское террористическое руководство Хамас, которое до сих пор не отказалось от своих планов насилия в отношении евреев и уничтожения государства Израиль. Столкнувшись с неспособностью палестинского руководства выполнить свои обязательства бороться с терроризмом, не допускать ежедневного неизбирательного обстрела ракетами израильской территории, прекратить подстрекательство и не допускать тайного провоза оружия, взрывчатых веществ и бомбистов-смертников, Израиль был вынужден начать борьбу с этой угрозой жизни израильтян и иностранцев, одновременно выполняя свои обязательства по международному праву и поддерживая непростой баланс между разными правами человека и интересами.

56. Несмотря на ту давнюю правовую позицию Израиля, что Конвенция не применима в районах, находящихся за пределами его территории, в духе конструктивного диалога с Комитетом Израиль представляет следующую информацию.

57. Настоятельные требования безопасности и неотъемлемое право граждан Израиля на жизнь составляют основу ограничений на передвижение, введенных на Западном берегу. С сентября 2000 года государство Израиль борется с терактами беспрецедентных масштабов, направленных против граждан Израиля, где бы те ни находились, а также израильтян, живущих в этом регионе и следующих через него.

58. В этой связи можно привести в качестве примера слова бывшего председателя израильского Верховного суда почетного судьи Барака (ВС 7957/04, *Мараба против премьер-министра Израиля*, Tadkin-Supreme, 3333, (3)2005):

"1. *Терроризм и ответ на него*

1. В сентябре 2000 года началась вторая интифада. На Израиль, а также на израильтян в Иудее, Самарии и в секторе Газа (ниже - в этом районе) обрушилась волна терактов. Большинство терактов были направлены против

мирных граждан. От них пострадали мужчины и женщины, старики и дети. Целые семьи потеряли своих близких. Теракты должны были унести жизни людей. Они должны были посеять страх и панику. Они должны были помешать нормальной жизни граждан Израиля. Терроризм стал стратегической угрозой. Теракты совершаются внутри Израиля и в *этом районе*. Они происходят везде, в том числе на общественном транспорте, в торговых центрах и на рынках, в кафе и внутри домов и населенных пунктов. Главные цели терактов - центры израильских городов. Теракты также совершаются против израильских общин в *этом районе* и на транспортных маршрутах. Террористические организации используют ряд средств. В их числе - теракты с использованием смертников ("управляемых человеческих бомб"), автомобилей, начиненных взрывчаткой, взрывных устройств, забрасывание бутылками с горючей смесью и гранатами, обстрелы, минометный огонь и ракетные обстрелы. Ряд попыток террористов поразить стратегические цели ("мегатерроризм") был сорван. Так, была сорвана попытка подрыва одной из башен "Азриели" в Тель-Авиве с использованием оставленного на стоянке автомобиля, начиненного взрывчаткой (апрель 2002 года). Другая неудавшаяся попытка - подрыв бензовоза на территории газохранилища в Пи-Глилите (май 2003 года). С начала этой войны терактов до середины июля 2005 года на территории Израиля было совершено почти 1 000 терактов. В Иудее и Самарии было совершено 9 000 нападений. Тысячи нападений были совершены в секторе Газа. Погибло свыше 1 000 израильтян, из них примерно 200 в районе Иудеи и Самарии. Многие из пострадавших получили серьезные увечья. И с палестинской стороны вооруженный конфликт вызвал многочисленные человеческие жертвы. Нас переполняют чувства боли и тяжелой утраты.

2. Израиль предпринял ряд шагов по защите жизни своих жителей. Против террористических организаций проводятся военные операции. Эти операции должны разрушить инфраструктуру палестинского терроризма и не допустить совершения новых терактов (см. ВС 3239/02 *Мараб против командующего вооруженными силами в районе Иудеи и Самарии*, 57(2) P.D. 349, ниже - Мараб; ВС 3278/02 *Центр защиты индивида против командующего вооруженными силами в районе Западного берега*, 57(1) P.D. 385). Эти шаги не дали удовлетворительного ответа на немедленную потребность остановить жестокие террористические акты. Мирные граждане по-прежнему платят за это жизнью и здоровьем..."

59. В этой же связи председатель Верховного суда Израиля distinguished судья Дорит Бейниш отметила: "Теракты активизировались и усилились после того, как организация Хамас установила свой контроль над сектором Газа. Эти нападения включают постоянные ракетные и минометные обстрелы населенных пунктов на территории Государства Израиль, а также теракты и попытки терактов, направленные против гражданских лиц и военнослужащих как на пограничных пунктах, так и вдоль ограждения между полосой Газа и Государством Израиль" (ВС 9132/07 *Джабер и Вассиуни Ахмед и др. против премьер-министра и министра обороны*).

60. Как отметил в указанном выше деле ВС 7957/04 бывший председатель израильского Верховного суда Ахарон Барак, в этой борьбе с терроризмом силы безопасности сталкиваются с разными и не похожими друг на друга угрозами. Чтобы дать ответ на угрозы по отношению к Государству Израиль, а также по отношению к израильтянам, которые живут в этом районе, военному командованию разрешается, а часто оно даже обязано принимать различные меры безопасности, которые могут в максимально возможной степени давать ответы на эти угрозы.

61. Таким образом, в рамках своих обязанностей по защите государства Израиль и жизней жителей района командующий вооруженными силами принимает меры безопасности, нацеленные на недопущение нападений террористов. Эти полномочия также были признаны в постановлении, вердикте, объявленном distinguished судьей (ее титул в этот момент) Бейниш, по делам *Глава совета деревни Янон против командующего вооруженными силами в Иудее и Самарии*, Так-А1 4362(2) 2006 (2006) (ниже - "дело деревни Янон") следующим образом:

"12. Район Иудеи и Самарии занят Государством Израиль в порядке военной оккупации, и не подлежит сомнению то, что командующий вооруженными силами, назначенный от имени Государства Израиль в этом регионе, уполномочен давать предписания, отдавая на то приказ, закрыть доступ в весь этот район или в его часть и таким образом исключить въезд людей в закрытый район или их выезд из него. Такие полномочия военного начальника вытекают из норм военной оккупации; исходя из международного публичного права обязанности военного начальника заключаются в обеспечении безопасности жителей региона, их защиты, а также общественного порядка в регионе (см. пункт g) статьи 23 и статью 52 Положения о законах и обычаях сухопутной войны, дополняющего четвертую (IV) Гаагскую конвенцию 1907 года о законах и обычаях сухопутной войны и ее приложение (ниже - "Гаагское положение"); статью 53 четвертой Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 года (ниже - "четвертая Женевская конвенция"); ВС 302/72 *Шило против правительства Израиля*,

вердикты KZ(2) 169,178-179 (ниже - "ВС Шило"). Такие полномочия, предоставленные военному начальнику, также основываются на законодательстве о безопасности в статье 90 распоряжения о предписаниях по вопросам безопасности (см., например, ВС Шило на стр. 174/179; Верховный суд Израиля 6339/05, *Матар против командующего израильскими вооруженными силами в секторе Газа*, вердикт NT (2) 846, 851-852)...".

62. К сожалению, угроза терроризма, который унес жизни свыше 1 100 израильских граждан, в некоторых случаях требует ограничения свободы передвижения в этом районе. Эта необходимость обусловлена тем, что палестинские террористы действуют, прикрываясь гражданским населением, упрямо и вопиющим образом нарушая международное право. Такая сложная реальность в определенных случаях диктует необходимость ограничения передвижения в пределах этого района.

63. Устанавливая ограничения, военный начальник учитывает требования местного населения. В этой связи он предпринимает большие усилия, включая выделение больших ресурсов, чтобы в максимально возможной степени уменьшить любые трудности, причиняемые той части населения, которая не причастна к террористической деятельности. Он должен делать все это одновременно с выполнением своей обязанности в соответствии с международным правом бороться с терроризмом и обеспечивать общественный порядок и жизнь общества в этом районе.

64. Таким образом, даже при том что вводятся ограничения на передвижение, предпринимаются многочисленные усилия по уменьшению последствий этого для местного населения либо путем установления наличия разумных альтернатив для перемещения палестинцев в этом районе, либо также путем содействия свободе перемещения машин скорой помощи, бригад врачей, а также жителей, нуждающихся в медицинской помощи.

65. Наконец, следует подчеркнуть, что Верховный суд Израиля, заседая в качестве Высокого суда, во многих своих решениях установил, что военному начальнику разрешается вводить ограничения на передвижение в этом районе, чтобы обеспечить решение законных потребностей безопасности, при условии что эти ограничения соответствуют принципам соразмерности.

66. В том что касается распоряжения о перемещении и поездках (ограничение поездок в израильском транспортном средстве) (Иудея и Самария) 19 ноября 2006 года, то это распоряжение было отменено 21 марта 2007 года.
