



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

Distr.: General
14 November 2013
Russian
Original: English

Комитет по ликвидации расовой дискриминации

**Заключительные замечания по сведенным в единый
документ четырнадцатому–шестнадцатому
периодическим докладам Государства Израиль**

Добавление

**Информация, полученная от Государства Израиль
в отношении последующих мер в связи с заключительными
замечаниями***

[17 октября 2013 года]

Заключительное замечание № 16

Комитет с озабоченностью отмечает принятие законов и рассмотрение законопроектов, ставящих предоставление социальных и экономических пособий в зависимость от прохождения воинской службы, что ведет, таким образом, к исключению из их охвата нееврейских общин, которые освобождены от воинской службы, таких как граждане Израиля палестинского происхождения. Кроме того, он выражает сожаление по поводу принятия Специальной поправки № 6 2009 года к Закону о региональных советах (дата общих выборов) (1994 год), которая способна существенно ограничить участие в политической жизни нееврейских меньшинств (статьи 2 и 5 Конвенции).

Комитет рекомендует государству-участнику отменить все дискриминационные законы и аннулировать все дискриминационные акты, с тем чтобы обеспечить нееврейским общинам равный доступ к работе и социальным пособиям, а также право на участие в политической жизни, закрепленное в Конвенции.

* Настоящий документ издается без официального редактирования.

GE.13-48642 (R) 181213 191213



* 1 3 4 8 6 4 2 *

Просьба отправить на вторичную переработку



1. Как указано в четырнадцатом периодическом докладе 2010 года, льготы, предусмотренные для ветеранов вооруженных сил, в том числе права, установленные *Законом № 5754-1994 о социальной интеграции демобилизованных военнослужащих*, а также другие льготы, предоставляемые Департаментом по делам демобилизованных военнослужащих Министерства обороны, предоставляются каждому ветерану ЦАХАЛа, независимо от религиозной принадлежности. Большинство таких льгот рассчитываются в зависимости от продолжительности и типа пройденной регулярной службы, а некоторые из них предоставляются на основе социально-экономических критериев. Кроме того, по отношению к лицам из числа меньшинств, проходящим службу в ЦАХАЛе, применяются позитивные меры, и им предоставляется право на получение дополнительных льгот по сравнению с льготами, которые получают ветераны-евреи.
2. Решение Верховного суда 2006 года в отношении жалобы, поданной Юридическим центром по защите прав арабского меньшинства в Израиле "Адалах", которое упоминалось в четырнадцатом периодическом докладе 2010 года, неоднократно подтверждалось в многочисленных последующих решениях Верховного суда. В этом решении судья Барак, бывший Председатель Верховного суда, отклонил довод центра "Адалах" о том, что в данном случае применение этого критерия влечет за собой дискриминацию граждан арабского происхождения. По этому поводу судья Барак отметил, что "различие, проводимое на основе критерия прохождения национальной или военной службы, не обязательно является допустимым различием или незаконной дискриминацией: это зависит от обстоятельств. Лица, прошедшие военную или национальную гражданскую службу, как отдельная категория лиц во многих отношениях отличаются от тех, кто ее не прошел. Так, например, лица, прошедшие военную или национальную службу, посвятили значительную часть своего времени и сил благу общества в целом. Они не могут работать или обеспечивать свое существование во время несения ими службы. В той мере, в которой данное различие основано на данных факторах, и в той мере, в которой оно имеет значение для конкретной ситуации, оно не должно считаться незаконной дискриминацией". (*ВС, № 11956/05, Сухад Бишара и др. против Министерства строительства и обеспечения жильем*, 13 декабря 2006 года).
3. Кроме того, в вышеупомянутом заключительном замечании Комитет выразил обеспокоенность по поводу "рассмотрения законопроектов". В этой связи важно уточнить некоторые особенности законодательного процесса Израиля.
4. Государство Израиль – демократическое государство, предоставляющее каждому демократически избранному депутату Кнессета право вносить законопроекты, отражающие наилучшие интересы и волю его избирателей, в соответствии с законом.
5. Любой законопроект, внесенный в частном порядке депутатом Кнессета, проходит через разные стадии длительного процесса, включая предварительное одобрение спикером Кнессета и его заместителями, которые, среди прочего, проверяют этот законопроект на предмет наличия в нем какого-либо запрещенного расового содержания или отрицания Государства Израиль в качестве родины еврейского народа; обсуждение позиции правительства Министерским комитетом по законодательным вопросам; обсуждение его на Пленуме Кнессета и лишь после одобрения законопроекта Пленумом Кнессета его обсуждение в соответствующих парламентских комитетах, а затем окончательное утверждение на Пленуме Кнессета, которое символизирует санкционирование законодателем окончательной версии закона.

6. Необходимо отметить, что соответствующий парламентский комитет вправе вносить существенные изменения в текст законопроекта, а дополнительные изменения может также внести Пленум посредством оговорок, представленных депутатами Кнессета. Этот обстоятельный и зачастую длительный процесс призван обеспечить, чтобы окончательный вариант закона был принят в рамках надлежащей процедуры и отражал волю законодателя.

7. Израильские суды правомочны рассматривать любой законодательный акт в порядке судебного надзора в свете основных законов. Одним из недавних примеров в этой связи является решение от 16 сентября 2013 года, вынесенное Высоким судом и касающееся поданного несколькими НПО ходатайства о проверке конституционности поправки № 3 к *Закону № 5772-2012 о предупреждении проникновения (правонарушения и юрисдикция)*. Расширенная коллегия в составе девяти судей постановила, что лишение свободы лиц на протяжении длительного срока (до трех лет) представляет собой существенное нарушение их прав, в том числе на свободу и достоинство, которые закреплены в *Основном законе о достоинстве и свободе человека*. Суд постановил, что это нарушение не соответствует критерию соразмерности, предусмотренному в рамках ограничительной клаузулы этого основного закона, и поэтому оно является неконституционным. Суд отменил статью 30А этого закона (*ВС, № 7146/12, Нагет Серг Адам и др. против Кнессета и др.*, 16 сентября 2013 года).

8. В вышеупомянутом заключительном замечании рекомендовалось также "государству-участнику отменить все дискриминационные законы и аннулировать все дискриминационные акты". В ходе рассмотрения доклада Израиля Комитет изучил и обсудил несколько законов и законопроектов, которые он считал дискриминационными. Ниже представлена некоторая информация об этих законодательных актах.

Закон № 5771-2011 о бойкоте, направленный на предупреждение причинения вреда Государству Израиль

9. Этот закон призван защитить граждан Израиля от вреда, причиняемого организованными бойкотами, и гарантировать, чтобы никакие государственные финансовые источники не использовались для поддержки деятельности, которая может нанести ущерб израильским гражданам. Этот закон не ограничивает частное лицо в его выборе того, стоит ли и у кого стоит приобретать товары и услуги, а касается лишь организованных и умышленных бойкотов.

10. Предусмотренное этим законом деяние считается не уголовным преступлением, а деликтом, который в некоторых случаях может повлечь за собой обязанность предоставить компенсацию. Этот закон не предусматривает никаких мер уголовного наказания или механизмов надзора и применяется в соответствии с судебной практикой.

11. На этот закон было подано несколько жалоб, и 9 декабря 2012 года Верховный суд, заседавший в качестве Высокого суда, предписал ответчикам представить доводы о том, почему этот закон или его статьи 2–3 не следует отменять. Эти жалобы по-прежнему находятся на этапе рассмотрения (*ВС, № 5329/11, Ури Авнери и др. против Кнессета и др.*).

12. Широкие общественные обсуждения, внесенные в этот закон поправки и даже высказанная в его адрес критика свидетельствуют о крепких демократических принципах и свободе слова, закрепленных в правовой системе Израиля.

Поправка № 8 к Постановлению о кооперативах 1933 года

13. В марте 2011 года в *Постановление о кооперативах* была внесена поправка № 8 в целях законодательного обеспечения регулирования деятельности комитетов по приему новых кандидатов в сельскохозяйственные кооперативы и общины в районе Негева и в Галилее. Из-за небольших размеров этих общин и особого характера партнерских отношений между жителями этот законодательный акт предусматривает некоторые критерии, которым нужно соответствовать для присоединения к этим общинам.

14. В соответствии с этим законодательным актом Комитет по приему может отклонить кандидатуру нового члена, желающего вступить в сельскохозяйственный кооператив или общину, на основании нескольких критериев. К таким критериям относятся: установленный минимальный возраст (если кандидат не достиг совершеннолетия), материальные возможности (у кандидата нет материальных возможностей для строительства дома в срок, установленный в соглашении о распределении земельных участков), приспособленность к общественной жизни в общине (определяется на основе профессиональных проверок), намерение обосноваться и жить в общине и т.д. Во избежание дискриминации в этом постановлении установлено также, что комитет по приему не может отклонить кандидатуру какого-либо лица на таких незаконных основаниях, как раса, религия, пол, гражданство, инвалидность, личный статус, возраст, родственные связи, сексуальная ориентация, политические взгляды и страна происхождения.

15. Кроме того, этот законодательный акт предусматривает создание апелляционного механизма, позволяющего лицам, чья кандидатура была отклонена, или членам местной общины обжаловать решение комитета по приему в апелляционном комитете. Решение апелляционного комитета также может быть пересмотрено в административных судах.

16. Необходимо отметить, что вышеупомянутая поправка определяет и регламентирует работу комитетов по приему, которые были созданы на основании предыдущих решений Управления по земельным ресурсам Израиля (УЗРИ).

17. Два ходатайства о проверке конституционности поправки № 8 к *Постановлению о кооперативах* в настоящее время находятся на рассмотрении в Верховном суде. 25 января 2012 года государство представило подробный ответ на эти ходатайства с изложением своей позиции, согласно которой поправка № 8 отражает надлежащий баланс между необходимостью обеспечить непрерывное развитие малых общин в периферийных районах Израиля путем принятия новых членов в эти общины, которые будут вносить свой вклад в социальную жизнь и содействовать сплоченности в этих общинах, и обязанностью государства обеспечить разумное распределение земельных участков без какой-либо дискриминации.

18. Государство отметило, что механизм принятия решений, предусмотренный поправкой № 8, позволяет надлежащим образом обеспечить непрерывное развитие периферийных общин и гарантирует при этом, что заявления не будут отклоняться на незаконных основаниях. В отношении заявления истцов о том, что эта поправка применяется только к еврейским общинам, государство уточнило, что нет никаких юридических препятствий для применения этой поправки к арабским общинам, если они хотят создать соответствующую корпорацию и воспользоваться действием этой поправки.

19. Государство подчеркнуло также, что поправка № 8 предусматривает создание механизма принятия решений, но при этом каждое вынесенное решение может обжаловаться в административном порядке и в окружных судах и по апелляционной жалобе в Верховном суде. Государство указало, что административные положения об отдельных решениях, выносимых в рамках предусмотренного поправкой № 8 механизма, а также дополнительные положения, запрещающие отклонять какую-либо кандидатуру на таких незаконных основаниях, как раса или религия, являются факторами, свидетельствующими о преждевременности обсуждения вопроса о конституционности этого законодательного акта еще до того, как суды вынесли свои решения по апелляционным жалобам.

20. Это дело в настоящее время находится на рассмотрении в Верховном суде.

Закон № 5764–1994 о региональных советах (дата всеобщих выборов)

21. В ответ на высказанную в этом заключительном замечании обеспокоенность по поводу того, что специальная поправка к *Закону о региональных советах* может ограничить участие нееврейских меньшинств в политической жизни, необходимо отметить, что эта поправка не ограничивает участие нееврейских меньшинств в политической жизни и не задумывалась как таковая, а призвана позволить Министру внутренних дел проводить выборы лишь при соблюдении особых условий каждого регионального совета. Поскольку это заключительное замечание касается, в частности, Регионального совета Абу-Басма, важно подробно описать соответствующие обстоятельства этого дела.

22. Региональный совет Абу-Басма был создан 28 декабря 2003 года. Он объединяет 10 сельских районов, где живут около 30 000 человек, и предоставляет муниципальные услуги еще 40 000 жителей самовольно застроенных поселков в Негеве. Министр внутренних дел учредил временный совет для решения административных и муниципальных вопросов этих жителей. В соответствии с *Законом № 5754–1994 о региональных советах (дата всеобщих выборов)* первые выборы в этот региональный совет должны были состояться не позднее, чем через шесть лет после создания этого совета. В ноябре 2009 года в вышеуказанный закон была внесена поправка, позволяющая Министру внутренних дел отложить первые выборы на неопределенный срок. В этой поправке не указано, при каких условиях принимаются эти меры. После внесения этой поправки в вышеуказанный закон Министр внутренних дел отложил выборы в Региональный совет Абу-Басма.

23. В результате этих событий была подана жалоба в Высокий суд (ВС, № 3183/10, *Алрфия и др. против Министра внутренних дел*). Истцы утверждают, что эта поправка является неконституционной, поскольку она подрывает основополагающие принципы любого демократического режима, в соответствии с которыми демократические выборы должны проводиться в четко определенный период времени. Это приводит к нарушению других конституционных прав человека, таких как право на участие в государственных делах и право на равенство. После обсуждений обе стороны договорились о проведении выборов 4 декабря 2012 года.

24. В апреле 2012 года Генеральный директор Министерства внутренних дел распорядился о создании комитета специалистов для рассмотрения вопроса о муниципальных границах и зонах местного планирования для бедуинского населения в районе Беэр-Шевы в соответствии с докладом Комитета Голдберга для содействия выполнению государственных задач, подробно изложенных в

правительственной резолюции № 3707 об активизации усилий по регламентированию процесса жилищного обеспечения для бедуинов в Негеве, и вынесения соответствующих рекомендаций. Комитет во главе с профессором Ераном Разиным был наделен широкими полномочиями, в частности по изучению структуры муниципального распределения бедуинского населения в районе Беэр-Шевы с точки зрения трех таких элементов, как: муниципальная принадлежность законных бедуинских поселений, в том числе изучение будущего нормативно-правового положения Регионального совета Абу-Басма, в частности возможность его дробления, присоединение дополнительных районов и поселений к этому региональному совету или отчуждение части его территории, а также внесение изменений в территории, подведомственные нынешним бедуинским поселениям.

25. Члены Комитета встретились со специалистами, представителями бедуинской общины и с представителями бедуинских местных органов власти и поселений как законных, так и самовольно застроенных. Члены Комитета побывали также в соответствующем районе, чтобы непосредственно изучить ситуацию на месте.

26. В августе 2012 года Комитет представил свои предварительные рекомендации, в которых он призвал разделить региональный совет Абу-Басма на несколько отдельных местных советов, поскольку его нынешняя структура представляет собой структуру оперативного государственного органа, а не регионального совета, и в частности не бедуинского регионального совета. Комитет просил предоставить ему дополнительное время для поиска наилучшего способа осуществления такого разделения. Комитет не вынес никаких рекомендаций в отношении местных выборов в региональный совет Абу-Басма.

27. В октябре 2012 года Министр внутренних дел утвердил рекомендации Комитета, и региональный совет Абу-Басма был разделен на два местных совета с соответствующими назначаемыми комитетами: Аль-Касум и Неве Мидбар (в соответствии с географическим разделением на север и юг).

28. На основании решения Министра внутренних дел будут проведены выборы в эти два местных совета.

Заключительное замечание № 18

Комитет подтверждает свою озабоченность сохранением дискриминационных законов, направленных главным образом против граждан Израиля палестинского происхождения, таких как Закон о гражданстве и въезде в Израиль (временный указ). Данный закон приостанавливает возможность, за некоторыми редкими исключениями, воссоединения семьи между израильским гражданином и лицом, проживающим на Западном берегу реки Иордан, включая восточную часть Иерусалима, или в секторе Газа, что весьма неблагоприятно сказывается на семейных связях и праве на брак и выборе супруга. Комитет выражает особую озабоченность по поводу недавнего решения Высокого суда, который подтвердил его конституционность (статьи 2 и 5 Конвенции).

Комитет настоятельно призывает государство-участник отменить Закон о гражданстве и въезде в Израиль (временный указ) и облегчить воссоединение семей для всех граждан, независимо от их этнического или национального или другого происхождения.

29. Как указано в четырнадцатом периодическом докладе 2010 года, 31 июля 2003 года Кнессет принял Закон № 5763 – 2003 о гражданстве и въезде в Израиль (временный указ) (Закон о гражданстве), который ограничивает воссоединение семьи между израильскими гражданами и палестинскими супругами, живущими на Западном берегу или в секторе Газа, или с супругами, живущими в некоторых вражеских государствах.

30. Этот Закон был первоначально принят на срок в один год. Однако из-за сохранения угрозы безопасности его срок действия регулярно продлевался. В 2005 году, а затем и в 2007 году в этот закон были внесены поправки для расширения предусмотренных в нем исключений гуманитарного характера. На данный момент этот закон действует до 30 апреля 2014 года.

31. Конституционность этого закона была тщательно проверена и подтверждена Верховным судом, заседавшим в формате расширенной коллегии в составе 11 судей. Несколько жалоб на нелегитимность этого закона были отклонены.

32. 14 мая 2006 года Высокий суд подтвердил конституционность Закона о гражданстве. Расширенная коллегия в составе 11 судей отклонила ходатайства об отмене этого закона шестью голосами против пяти. Большинство судей постановили, что этот закон не ущемляет конституционные права израильских граждан, отметив, что даже если он все же как-либо ущемляет эти права, то только в соразмерной степени (ВС, № 7052/03, *Юридический центр по защите арабского меньшинства в Израиле "Адалах" и др. против Министра внутренних дел и др.*).

33. 11 января 2012 года Высокий суд опубликовал свое решение об отклонении еще одного ходатайства о признании неконституционности Закона о гражданстве. 6 из 11 судей расширенной коллегии признали этот закон конституционным. Важно отметить, что все судьи, независимо от того, как они голосовали, признали, что этот закон направлен на уменьшение угрозы безопасности, которую создают террористические организации, стремящиеся причинить вред израильским гражданам. Большинство судей постановили также, что с учетом этой цели Закон о гражданстве является соразмерным, поскольку он предусматривает рациональное средство для достижения этой цели и вытекающая из этого закона польза для безопасности перевешивает негативные последствия предусмотренных им ограничений для воссоединения семей (ВС, № 466/07, 544/07, 830/07, 5030/07, *МК Зехавя Галон и др. против Министра внутренних дел и др.*).

Заключительное замечание № 30

Учитывая неделимость всех прав человека, Комитет призывает государство-участник рассмотреть вопрос о ратификации всех международных договоров в области прав человека, которые еще не были им ратифицированы, в частности договоров, положения которых имеют прямое отношение к расовой дискриминации, таких как Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год).

34. В сентябре 2012 года израильское правительство ратифицировало Конвенцию о правах инвалидов.

35. Израиль подписал Конвенцию о правах инвалидов 30 марта 2007 года и с этого момента проводил обширную работу для ратификации этой важной конвенции, которая включала в себя, среди прочего, пересмотр соответствующего законодательства, внесение в него поправок и т.д.

36. Процедура ратификации осуществлялась под руководством Комиссии по равным правам инвалидов Министерства юстиции с участием других соответствующих министерств, таких как Министерство благосостояния и общественных услуг, Министерство иностранных дел, Министерство финансов и другие.

37. Эта ратификация является важным шагом по укреплению защиты прав человека в Израиле.

38. Государство Израиль регулярно рассматривает вопрос о ратификации других международных правозащитных договоров.
