

Проект "Демократия": боремся за честные правила игры

Глава № 3. Институты власти

Подрыв основ израильской демократии наблюдается в различных сферах жизни общества. Особенно настораживает тот факт, что два основных института, призванных защищать демократический строй – израильский парламент Кнессет и израильское правительство – сами по себе представляют угрозу для демократии. В последние два года мы стали свидетелями резких и беспрецедентных высказываний высокопоставленных политиков против правозащитных и политических организаций и против меньшинств, а также всевозможных попыток ограничить их деятельность. Наряду с этими действиями и высказываниями мы наблюдаем продвижение, либо попытки продвижения, целого ряда законодательных инициатив, наносящих очевидный вред израильской демократии. Эти инициативы стремятся ущемить права, пошатнуть статус и дискредитировать взгляды и мнения лиц, которые на данный момент не примыкают к политическому большинству либо этим большинством отторгаются. Следует подчеркнуть, что речь идет не только об отдельных законопроектах тех или иных парламентариев, но и о поддержке, которой пользуются эти законопроекты у правительства, а также о подаче подобных законопроектов самим правительством.

В дополнение к вышесказанному, отметим, что в последние годы мы наблюдаем тенденцию нарушения баланса между ветвями власти. Речь идет о том самом балансе, [который являет собой основу демократического строя и гарантирует его стабильность](#). На эту тенденцию указывают, среди прочего, изъяны в законодательных процессах, а также законопроекты, направленные на укрепление позиций правительства и ослабление оппозиции, представляющей интересы меньшинства. Постоянные попытки пошатнуть статус судебной власти – это еще одна опасная тенденция, которая выражается в отказе государства выполнять выносящиеся против него судебные решения и в подаче законопроектов, призванных ослабить влияние Верховного суда Израиля.

А. Кнессет против демократии

Израильский парламент Кнессет – это сердце израильской демократии. Следовательно, этот орган является национальным символом и должен служить обществу примером. Кнессет выполняет незаменимую функцию – защищает демократию, продвигает демократические ценности и служит гарантией от тирании и порабощения меньшинства большинством и попрания прав меньшинства. Естественно, эти задачи парламента особенно важны, когда речь идет о вызывающих разногласия в обществе политических и общественных вопросах. Высказывания и действия высокопоставленных политических деятелей и, в особенности, депутатов Кнессета, значительно влияют на

израильское общество, на позицию граждан и их отношение к демократии, правам человека и меньшинствам. В этой связи особо настораживает тот факт, что существенная часть антидемократической деятельности, которую мы наблюдаем на протяжении последних двух лет, осуществляется при помощи правомочных, на первый взгляд, парламентских средств, прежде всего, посредством законодательства. Немалый процент законодательных антидемократических инициатив направлен на дискриминацию арабского меньшинства и на нарушение свободы слова, собраний и союзов, в основном в отношении меньшинств (этнических или политических) либо в отношении лиц, чьи взгляды не соответствуют мнению стоящего у власти большинства.

Такие законодательные процессы являются "тиранией большинства" – использования политическим большинством своего численного превосходства для нарушений прав меньшинства. В таких случаях большинство нередко прикрывается лозунгами "обороняющейся демократии" и нагнетает атмосферу угрозы безопасности для того, чтобы оправдать ущемление прав в основном арабских граждан Израиля. Однако использование таких лозунгов не оправдывает сам процесс и не делает его справедливым. Те бесконтрольные и стремительные шаги, которые мы сейчас наблюдаем, способны в конечном итоге уничтожить всю систему. Мы полагаем, что для защиты государства и его демократического строя необходимы систематические и правомочные действия. Основные права и свободы могут быть ограничены либо отменены только в самых крайних случаях, как и указано в действующем израильском законодательстве. Нельзя допустить, чтобы такое попрание прав политического меньшинства стало нормой.

Наряду с попытками изменить законодательство в последнее время мы наблюдаем опасное и негативное антидемократическое поведение в Кнессете и парламентских комиссиях, включая крайне резкие проявления нетерпимости, словесную агрессию, а порой и попытки применения физического насилия. Эти проявления нетерпимости и нападки направлены в основном [на представителей арабского меньшинства](#) в Кнессете. Своего апогея они достигли во время беспрецедентной [атаки на депутата Кнессета Ханин Зоаби](#).

Ассоциация "За гражданские права" [обратилась](#) в конце летней парламентской сессии к премьер-министру Биньямину Нетаниягу и к спикеру Кнессета с просьбой предупредить об опасной тенденции, упомянутой нами ранее¹. Спикер Кнессета заявил в ответ, что он также обеспокоен отдельными законопроектами, продвинутыми в течение последней сессии парламента. [В ответе](#), направленном Ассоциации "За гражданские права" от имени премьер-министра, было отмечено, среди прочего, что правительство не поддержало часть законопроектов, а некоторые законопроекты не были продвинуты. Тем не менее, определенные законопроекты все же были одобрены либо продвинуты Кнессетом, некоторые из них были одобрены правительством, а продвижение иных законопроектов планируется в течение недавно начавшейся зимней сессии. Более того, захлестнувшая нас волна антидемократических законодательных инициатив и попытки их продвижения опасны сами по себе,

¹ См. также [обзор](#), опубликованный Ассоциацией "За гражданские права" перед открытием зимней сессии.

даже если эти инициативы в конечном итоге не одобряются. Далее рассматриваются отдельные попытки продвижения подобных законопроектов.

1. Нарушения прав арабского меньшинства

В предыдущей главе настоящего отчета, посвященной статусу арабского меньшинства, мы [подробно описали](#) законы и законопроекты, однозначно ущемляющие права арабского меньшинства в Израиле. Эти законы и законопроекты были приняты либо продвинуты во время последних сессий Кнессета. Напомним две основные тенденции:

- 1) Ряд законопроектов, продвигаемых в последнее время, суть которых – обусловить предоставление прав арабским гражданам принятием этими гражданами "еврейского нарратива" либо доказательством своей "лояльности" еврейскому государству и идее сионизма. В этой связи важно отметить, что получение гражданами прав не может быть обусловлено чем-либо, тем более декларацией о признании тех или иных идей и принципов, в особенности, если эти идеи и принципы однозначно и намеренно исключают чувства и чаяния части граждан страны. Кроме того, эти законопроекты игнорируют этнические права арабского меньшинства и права коренных жителей, таким образом нарушая право на равенство, право на свободу и свободу слова, а также право на самоидентификацию. Итак, демократическое государство вправе не допускать запретные и опасные действия своих граждан, но оно не вправе ограничивать свободу вероисповедания и совести либо свободу слова, если это государство желает и далее зваться демократическим.
- 2) Националистические и дискриминирующие законопроекты, нарушающие право арабских граждан Израиля на равенство. В этой связи можно вспомнить [законопроект](#), позволяющий отказывать лицам в приеме в те или иные населенные пункты по причине "несоответствия сложившимся общественным и культурным нормам". Всем известно, что такая формулировка позволяет отказывать в приеме арабским гражданам, а также другим слабым слоям населения, например, новым репатриантам или людям с ограниченными возможностями. Данный законопроект был [утвержден законодательной комиссией](#) для второго и третьего чтения. Еще один пример – [законопроект](#), поданный депутатами Кнессета Давидом Ротемом и Робертом Илатовым ("Наш Дом Израиль"), заключающийся в предоставлении льготных субсидий на оплату обучения либо жилья гражданам, прошедшим военную либо альтернативную службу. В пояснениях к данному законопроекту устанавливается связь между службой в армии либо альтернативной службой и лояльностью государству. Таким образом, одна из задач этого законопроекта – это "демонстрация поощрения государством преданных граждан, готовых ему служить". Законопроект был принят в предварительном чтении.

2. Нарушение права на свободу слова, свободу союзов и политическую свободу

В демократическом государстве сложно переоценить чрезвычайную важность охраны свободы слова и ее производных – свободы собраний, союзов и политической деятельности. Свобода слова лежит в основе любой элементарной демократической деятельности, позволяет выражать идеи, спорить, убеждать, влиять на происходящее и делать выбор. Эту свободу демократические режимы берегут как зеницу ока.

Защита свободы слова особенно важна, когда речь заходит о непопулярных, а порой и жестких и неприятных высказываниях. Буквально месяц назад судья мирового суда города Беэр-Шева вынесла решение о [праве демонстрантов](#) на высказывание собственного мнения: "Свобода собраний теряет свой смысл, если публично позволено озвучивать исключительно популярные мнения, не вызывающие значительных разногласий и разделяемые большинством. Истинная суть свободы собраний в демократическом обществе проявляется посредством предоставления этого права тем, кто придерживается мнения меньшинства, и пользуется им в целях убеждения большинства".

Последняя глава этого отчета, которая выйдет в декабре, будет посвящена нарушениям свободы слова и политической свободы, свободы собраний и союзов. Эти нарушения – часть кампании по делегитимации позиций меньшинств и правозащитных организаций. В данной главе речь пойдет только о законодательстве, в частности, о законопроектах, которые угрожают соблюдению основных прав. Далее следует несколько примеров.

- Государство должно быть еврейским и демократическим! – расширение действия запрета на подстрекательство. Депутат парламента Звулун Орлев ("Еврейский дом") подал [законопроект](#), согласно которому в действующий уголовный кодекс будут внесены изменения относительно правонарушений, связанных с подстрекательством. В соответствии с данной поправкой, лицо, опубликовавшее заявление, отрицающее существование Израиля как еврейского и демократического государства, будет взято под стражу. Предложенная поправка расширяет действие существующего на сегодняшний день закона и налагает запрет на высказывание мнений, неприемлемых с точки зрения определенной политической группы. Данный законопроект был принят на предварительном слушании в Кнессете, и в течение ближайшей сессии он может быть подан в законодательную комиссию для подготовки к первому слушанию.
- Клеймение правозащитных организаций: расширение действия Закона о предоставлении информации о поддержке из-за границы. Данный законопроект был подан в феврале этого года депутатом Кнессета Зеэвом Элькиным ("Ликуд") и группой парламентариев. В [первой версии законопроекта](#) говорится о том, что любое частное либо юридическое лицо, получающее финансовую помощь от иностранного государства, обязано зарегистрироваться у регистратора политических

партий. Также следует незамедлительно сообщать о любой поддержке, делать соответствующие пометки на каждом документе и заявлять в начале любого обращения о подобной поддержке из-за границы. Данный законопроект также предлагает применять существенные карательные меры по отношению к тем, кто нарушит эти предписания. [Сокращенный вариант законопроекта](#), который был утвержден законодательной комиссией, устанавливает обязательную ежеквартальную отчетность, а также обязывает частных и юридических лиц отчитываться и об отдельных кампаниях, финансируемых зарубежными странами. Данный законопроект [был принят в первом чтении](#).

Этот законопроект стремится поставить под вопрос правомочность деятельности правозащитных организаций и организаций, выступающих за общественные изменения, которые работают, в том числе, благодаря пожертвованиям, поступающим из зарубежных стран. Таким образом, этот закон [нарушает](#) свободу союзов и ограничивает деятельность подобных организаций. По требованию правозащитных организаций председатель законодательной комиссии обязался расширить влияние обязательной отчетности по иностранному финансированию на любые виды вложений (включая те, которые поступают от коммерческих организаций и частных лиц, а не только от государств). Однако ущерб уже был нанесен – [существование и деятельность отдельных организаций были отмечены как неправомочные](#). Следует отметить, что действующее израильское законодательство обязывает отчитываться о пожертвованиях и соблюдать принцип транспарентности. Из этого следует, что цель данного законопроекта – наложить дополнительные обязательства и посредством этих обязательств заклеить правозащитные организации как неправомочные и подрывающие существующий режим.

- [Отмена свободы собраний и прав на выражение протеста: запрет на объявление бойкота](#). В июле этого года 25 депутатов Кнессета подали [законопроект](#), согласно которому лицо, инициирующее продвижение либо публикующее информацию, которая может расцениваться как основа для объявления бойкота, несет материальную и уголовную ответственность и обязуется возместить ущерб пострадавшим от бойкота, включая возмещение ущерба, не требующее доказательств, в размере 30 000 шекелей. Иностранцам, подозреваемым в подобных правонарушениях, запретят въезжать в Израиль на десять лет, и, кроме того, заниматься бизнесом в Израиле. Странам, обвиняемым в такой деятельности, Израиль не будет выплачивать финансовые задолженности, и они также не смогут заниматься в Израиле коммерческой деятельностью. В дополнение ко всему вышесказанному: такой закон будет иметь обратную силу сроком в один год.

Бойкот – это мирный, хотя и неприятный, способ выражения протеста. Объявление бойкота считается законным и правомочным средством борьбы во всем мире. Подобный законопроект наносит удар по свободе слова, собраний и союзов граждан Израиля и дискриминирует отдельные

политические взгляды, влияние которых пытается нейтрализовать политическое большинство в Израиле.

Законопроект прошел в предварительном чтении и готовится к обсуждению в законодательной комиссии в начале зимней сессии, и далее – к первому чтению. Следует отметить, что данная министерская комиссия проголосовала против пунктов, касающихся зарубежных стран и иностранных граждан, очевидно из-за опасений, что такие шаги могут негативно сказаться на международных отношениях. Пункт об обратном действии также не был утвержден.

- Плохое кино: законопроект о лояльности в киноискусстве. В марте нынешнего года депутат Кнессета Михаэль Бен-Ари ("Национальное единство") совместно с группой парламентариев подал [законопроект](#), согласно которому просьба об общественном субсидировании киноленты должна будет сопровождаться принесением присяги "государству Израиль, его символам, а также еврейским и демократическим принципам"².

Данный [законопроект](#) был отклонен министерской законодательной комиссией. Подобные шаги угрожают свободе слова в целом и свободе творчества деятелей искусства в Израиле в частности. Цель таких законопроектов – предотвратить развитие в Израиле свободного искусства и использовать искусство для пропаганды главенствующих политических идей, как принято в тоталитарных режимах. В данном случае требования к людям искусства, озвученные в данном законопроекте, вновь направлены исключительно на ограничение свобод политического и гражданского лагеря, чьи взгляды не идут в ногу со взглядами законодателей.

В схожей ситуации в ответ на письмо артистов, [отказавшихся выступать во дворце культуры в городе Ариэль](#), поступили сообщения о [законопроекте](#), предложенном депутатами парламента Ронит Тирош ("Кадима") и Яривом Левиным ("Ликуд"). Суть этого законопроекта - отменить государственную поддержку театров, предоставляющих работу лицам, которые бойкотируют выступления в тех или иных местах по политическим соображениям. Законопроект до сих пор не был продвинут.

- Международная изоляция: закрытие общественных организаций, участвующих в исках против высокопоставленных израильских чинов. В апреле этого года 25 парламентариев подали [законопроект](#), запрещающий регистрацию и требующий прекращения деятельности НКО, [участвующих в исках против высокопоставленных израильских чинов](#). Данный законопроект еще не обсуждался. В пояснениях к нему говорится о том, что "за последние несколько лет Израиль терпит множество поражений в информационной войне". Далее инициаторы законопроекта сожалеют о том, что "именно сегодня, когда нам следует

² См. также [дискуссию на заседании образовательной комиссии Кнессета](#), прошедшую двумя месяцами ранее, о доводах Израильского фонда кино о субсидировании фильма "Одем" ("Помада").

объединить силы в борьбе против беспочвенных обвинений, мы видим, как отдельные израильские общественные организации ведут подпольную подрывную работу против Израиля". Из этих слов следует, что, согласно мнению депутатов Кнессета, которые подали данный законопроект, граждане Израиля обязаны содействовать власти в ведении пропаганды, а также выступать единым фронтом против обращенной к государству критики.

Подобные высказывания, как и сам законопроект, противоречат элементарному принципу демократии, который обеспечивает свободу мысли граждан, в том числе, в вопросах, касающихся политики и безопасности. Этот же демократический принцип гарантирует возможность высказывать собственное мнение и действовать мирно в рамках закона с целью изменить политику, против которой те или иные граждане выступают.

Профессор Мордехай Кремницер, специалист в области уголовного права, пишет на Интернет-сайте Израильского института демократии [о данном законопроекте](#): "Настоящий законопроект жестоко нарушает права на свободу собраний и свободу слова, так как он направлен на ограничение законных действий, служащих для обеспечения права граждан на информацию, а также гарантируют свободу информации и выполнение норм международного права, которые обязан соблюдать Израиль".

3. Другие нарушения основных прав и свобод

- Закон о местном совете Абу Басма – отсрочка выборов в местный совет; поправка к Закону о местных советах. Поправка была утверждена в ноябре 2009-го года министром внутренних дел Эли Ишаем ("ШАС"). Согласно поправке, глава МВД вправе отсрочить выборы в местный совет на неограниченный срок. Несмотря на то, что в законе не оговариваются конкретные случаи и речь в нем идет о "новых региональных советах", известно, что его цель – отодвинуть на неопределенный срок выборы в местный совет Абу Басма в Негеве. В данном местном совете, созданном в 2003-м году, проживают около 30 тысяч бедуинов, которые являются гражданами Израиля. Несмотря на то, что совет был основан семь лет назад, в нем до сих пор не были проведены выборы, и руководит им должностное лицо, назначенное МВД, а жители лишены избирательного права и права на представительство, лежащих в основе демократии. Ассоциация "За гражданские права" и Центр по защите прав арабского меньшинства в Израиле "Адалла" обратились с апелляцией в [Высший суд справедливости](#) (БАГАЦ), требуя отменить поправку.
- Лишение гражданства и прав лиц, осужденных за тяжкие преступления. В течение последней сессии Кнессета было подано три законопроекта, которые объединяло стремление "наказать" людей, обвиненных в преступлении против безопасности государства, лишив их основных прав.

В [мае](#) этого года депутаты Кнессета Давид Ротем и Роберт Илатов (оба члены партии "Наш дом Израиль") подали [законопроект](#), согласно которому суд вправе будет лишить гражданства лицо, обвиненное в шпионаже либо терроризме. Правительство поддержало данный законопроект с некоторыми поправками. Законопроект был [обсужден](#) на заседании комиссии Кнессета по внутренним делам, и его обсуждение планируют продолжить и подготовить к первому чтению в течение ближайшей сессии. —

[Схожий законопроект](#) был подан в апреле нынешнего года депутатом Кнессета Моше (Муц) Маталонем ("Наш дом Израиль"). В рамках данного законопроекта было предложено изменить действующий Закон о выборах таким образом, чтобы лица, обвиненные в определенных преступлениях – в убийстве премьер-министра и террористической деятельности – были бы лишены права голосовать на выборах в Кнессет. Этот законопроект был отклонен министерской законодательной комиссией.

И еще один [законопроект](#) депутатов Ротема и Илатова, поданный в мае этого года, который пока не был продвинут, предлагает внести в израильский уголовный кодекс поправку, согласно которой граждане, признанные виновными в преступлениях против безопасности Израиля либо в шпионаже, будут лишены полагающимся им от Института национального страхования прав.

Речь, несомненно, идет о тяжелейших правонарушениях. Вместе с тем, не следует смешивать строгое наказание с лишением основных прав. Действующий на сегодняшний день уголовный кодекс предполагает ряд мер относительно лиц, признанных виновными в подобных преступлениях, включая длительное тюремное заключение. Упомянутые ранее законопроекты не предлагают действенных и приемлемых мер наказания и, помимо того, нарушают основные права граждан. Гражданство и избирательное право в демократических странах являются основными правами, нарушать которые запрещается. Лишение же права на гражданство влечет за собой нарушение целого ряда других следующих из него прав.

- Только для "наших": амнистия для лиц, выступавших против размежевания. В январе нынешнего года Кнессет [утвердил Закон](#) об амнистиях для выступавших против размежевания лиц, на которых были заведены уголовные дела. Данный закон гарантирует всеобъемлющую амнистию, за минимальными исключениями, а также прекращение ведущихся уголовных процессов и закрытие досье.

В принципе, послабления в законодательстве касательно права на выражение политического протеста положительны и желательны, однако описанный здесь закон дискриминирует политических и идеологических активистов, принадлежащих к тем или иным лагерям. Вместо того чтобы продвигать общие шаги, направленные на

расширение прав на политическую деятельность и выражение несогласия, политическим большинством в парламенте был продвинут закон, обеспечивающий права исключительно их избирателей либо людей, близких им по духу. На данный момент в [Высшем суде справедливости рассматривается апелляция](#), в которой утверждается, что данный закон является дискриминирующим.

- Старший брат не дремлет: Закон о биометрической базе данных. В декабре 2009-го года в Кнессете был принят [Закон о биометрической базе данных](#). Инициировал его депутат парламента Меир Шитрит ("Кадима"). Согласно данному закону, в ближайшие несколько лет израильские удостоверения личности и заграничные паспорта будут заменены на "умные" документы с электронными чипами, которые позволят биометрическое опознание израильских граждан, то есть опознание по физиологическим данным, в данном случае – по чертам лица и отпечаткам пальцев. Закон также устанавливает, что, во избежание подделок документов, снимки лиц и отпечатки пальцев граждан страны будут храниться в центральной биометрической базе данных.

Вследствие общественной критики и деятельности [Ассоциации "За гражданские права" и активистов гражданского общества](#) текст закона был изменен. Решено, что на протяжении первых двух лет действия закона будет действовать пилотный проект на добровольной основе, в рамках которого каждый гражданин сможет решить, желает ли он передать свои данные в базу данных и обзавестись "умным" документом. Отказавшиеся от перехода на новую систему лица смогут пользоваться действующими паспортами. По завершении пилотного проекта в Кнессете будет проведено голосование о продолжении поддержки базы данных и введения в действие закона либо о его отмене.

Несмотря на поправку, этот закон [по-прежнему представляет существенную угрозу](#) некоторым правам граждан страны. Во-первых, сам по себе сбор биометрических данных грубо нарушает право на неприкосновенность частной жизни; во-вторых, существует реальная опасность, что безопасность такой базы данных, аналогов которой не существует ни в одном западном государстве, не будет обеспечена в достаточной мере: база данных будет взломана, произойдет утечка информации и личные данные граждан попадут в чужие руки; в-третьих, могут возникнуть две группы населения, и граждане, не согласившиеся записаться в базу данных, могут быть дискриминированы, и, в частности, может оказаться, что власти откажут "несогласным" в предоставлении тех или иных услуг.

Б. Правительство против демократии и Кнессета

1. **"Закон о правлении": больше правительства, меньше оппозиции**

В июне 2009-го года правительство выдвинуло целый ряд законопроектов, призванных укрепить "силу власти" коалиции, а также сузить полномочия оппозиции в Кнессете. Все [поданные законопроекты](#) были приняты в первом чтении.

- "Закон Мофаза". Согласно действующему закону, для создания новой фракции необходимо, чтобы как минимум треть депутатов покинули ряды существующей партии. Данный законопроект предлагает разрешить объединяться во фракцию семи депутатам, даже если они не составляют треть покинутой ими партии. За этим законопроектом стоит стремление упростить процесс раскола крупных оппозиционных партий. Следует отметить, что этот законопроект вызвал резкую критику в свой адрес. Критика прозвучала и из уст депутатов правящей партии. [Спикер Кнессета Реувен Ривлин заявил](#): "В данном случае большинство диктует меньшинству. Это не что иное, как диктатура большинства. Я, как общественный деятель и как человек совести, не буду поддерживать такие инициативы". [Министр Михаэль Эйтан заявил](#): "Использование законодательства для продвижения узких партийных интересов высмеивает Кнессет и глумится над основными законами, игнорирует правила игры, элементарную парламентскую этику и наносит непоправимый удар демократическому строю. Разве можно вносить изменения в основной закон только ради попытки уничтожить конкурирующую партию? Такая борьба должна вестись на выборах, на избирательных участках, а не посредством основных законов".
- Законопроект, окрещенный "Малый норвежский закон". Согласно этому законопроекту, министр может выйти из парламента, и на его место заступит следующий по списку депутат. [Однако выход из Кнессета министра имеет обратную силу](#), и он сможет впоследствии вернуться и заседать на пленумах.

Сложно переоценить важность сильной и эффективно действующей оппозиции в демократическом государстве. В то время, как задача правительства, то есть большинства, – управлять государством, задача оппозиции, представляющей интересы меньшинства, – критиковать правительство, ставить перед ним сложные задачи, служить рупором избирателей, голосовавших за депутатов из оппозиции, и создавать действенную альтернативу того пути, по которому движется правительство.

Каждый из упомянутых ранее законопроектов опасен сам по себе, а в совокупности они представляют еще большую угрозу и ощутимо ослабляют оппозицию. Такие ограничения деятельности оппозиции предоставляют правительству чрезмерные полномочия и подрывают основы демократического строя. Это мнение разделяет и спикер Кнессета, и пример тому – [цитата](#) из СМИ: "Драконовские законы правления, которые недавно были выставлены на голосование, крайне опасны. За ними стоят политические интересы, и они способны подорвать основы парламентской демократии".

2. "Нелепые законы": Госбюджет и Закон о бюджетном урегулировании – изъяны законодательства

Ежегодно, а начиная с бюджета 2009 года каждые два года, в рамках утверждения госбюджета правительство принимает целый ряд решений по изменению политики и вносит в законы необходимые на его взгляд поправки, для выполнения бюджета. В конечном итоге, из этих изменений составляется законопроект о бюджетном урегулировании. Этот закон, состоящий из множества пунктов и поправок, подается в ускоренном порядке для утверждения в Кнессете одновременно с голосованием по Закону о бюджете.

Законопроект о бюджете и законопроект о бюджетном урегулировании служат инструментами в руках правительства в целом, и в руках Министерства финансов в частности, для внесения изменений в проводимую политику и учреждения реформ, а также для изменения законодательства. Нередко речь идет о существенных изменениях с далеко идущими последствиями, [которые способны повлиять на права человека](#) и на общество. Неприемлемо использование Закона о бюджетном урегулировании в качестве средства для выполнения бюджета, так как речь идет о ряде законов, которые принимаются поспешно, без надлежащего обсуждения и без привлечения общественности. У депутатов Кнессета нет достаточно времени на то, чтобы изучить, как следует, вопросы, по которым они должны голосовать. Такая система ударяет непосредственно по системе управления государством и по принципу разделения властей, так как фактически законодателями в данном случае выступают чиновники Министерства юстиции, а не народные избранники. Такая система также подрывает статус Кнессета и мешает парламенту в выполнении его обязанностей – основательно и углубленно критиковать инициативы правительства и сдерживать правительственных чиновников.

С законопроектом о бюджетном урегулировании есть дополнительные сложности: часто многие его составляющие вовсе не имеют отношения к госбюджету, и нет причины голосовать по ним в рамках закона о бюджетном урегулировании; нередко в рамках этого законопроекта вносятся предложения об обширных реформах, заслуживающих намного более основательного и упорядоченного общественного обсуждения; в иных случаях, такой законопроект фактически отменяет уже принятые Кнессетом в установленном парламентском порядке законы. В последние годы законопроекты о бюджетном урегулировании подавались в расширенном формате, и на этом фоне четко прослеживается неправомерное использование этого законопроекта правительством: создается впечатление, что под прикрытием этого закона правительство выбирает самый легкий путь продвинуть практически любую политику либо существенную реформу, в котором оно заинтересовано. Недавно в Высший суд справедливости была направлена апелляция об отмене системы принятия госбюджета (и связанного с ним Закона о бюджетном урегулировании) раз в два года, а не раз в год. Апеллянты утверждают, что в создавшейся сегодня ситуации нарушается баланс между правительством и Кнессетом, и Кнессет не может полноценно контролировать деятельность правительства. Данная апелляция [будет рассмотрена на заседании суда в расширенном составе](#).

Следует отметить, что в последние несколько лет наблюдаются улучшения в процедуре принятия Закона о бюджетном урегулировании. Например, процесс

передачи пунктов законопроекта для рассмотрения в соответствующей комиссии стал более упорядоченным, и темы не обсуждаются более все вместе в финансовой комиссии, как это было принято ранее. Кроме того, в процессе обсуждения законопроекта вычеркиваются различные пункты, в особенности те, в которых обсуждаются обширные реформы, способные повлечь за собой далеко идущие последствия. Вместе с тем, Форум по отмене Закона о бюджетном урегулировании (в который входит Ассоциация "За гражданские права") не считает достаточными эти изменения. Достойный процесс принятия Закона о бюджетном урегулировании должен включать в себя следующие этапы:

- передача всех материалов депутатам Кнессета как можно раньше, для настоящего углубленного их изучения;
- проведение обсуждений исключительно в соответствующих специализированных комиссиях;
- исключение вопросов, не имеющих отношение к государственному бюджету;
- исключение структурных долгосрочных реформ и изменений, требующих углубленного общественного обсуждения;
- исключение отмены утвержденных ранее Кнессетом законов.

Некоторые депутаты парламента поддерживают данную критику. В их числе спикер Кнессета Реувен Ривлин. "Речь идет о существенных реформах, требующих углубленного обсуждения в обществе", – [заявил Ривлин](#) в августе этого года на заседании, на котором обсуждался вопрос о непринятии Закона о бюджетном урегулировании в существующем формате. Ривлин добавил: "Закон о бюджетном урегулировании может нести в себе некоторые реформы в ограниченном порядке и при условии, что они были вынесены на общественное обсуждение". Спикер Кнессета также отметил, что "Закон о бюджетном урегулировании не должен стать основным политическим инструментом и превратиться из закона, поддерживающего Закон о бюджете, в основной закон. Этот закон идет в обход Кнессета, и поэтому он неприемлем по своей сути. Мы не вправе поддерживать столь антидемократическое средство. Правительство использует Закон о бюджетном урегулировании в собственных целях для проведения практически любой законодательной инициативы, включая те, которые могут быть поданы для обычного обсуждения в Кнессете [...]". На протяжении этого года я не раз обращался к правительству с просьбой выдвинуть реформы на текущее обсуждение, однако в правительстве сопротивлялись, полагая, что те же реформы будет проще утвердить в рамках Закона о бюджетном урегулировании. Таким образом, этот закон "разросся". Я буду препятствовать такой тенденции". Буквально на днях нам стало известно, что эта инициатива увенчалась успехом. Благодаря усилиям спикера Кнессета [значительная часть пунктов, которые должны были войти в Закон, была из него исключена](#). Среди них пункты, не имеющие прямого отношения к бюджету, а также пункты, связанные с существенными реформами, требующими углубленного общественного рассмотрения. Мы надеемся, что данная положительная тенденция продолжится, и Закон о бюджетном урегулировании будет ограничен.

3. Расширение полномочий, касающихся надзора за соблюдением законов и мер пресечения

Правительством были поданы законопроекты, требующие расширить полномочия государства, касающиеся надзора за соблюдением законов и мер пресечения и нарушающие основные гражданские права. Такое расширение проводится неравномерно, а порой и без надобности, так как полномочия, предоставленные структурам безопасности в действующем законе, являются достаточными.

- Назад к британскому мандату: Законопроект о борьбе с терроризмом. Этот законопроект был подготовлен Министерством юстиции и в ближайшее время должен поступить на рассмотрение и утверждение в министерскую законодательную комиссию. Его цель – предоставить государству больше практических средств для борьбы с террористическими угрозами. На пути к выполнению этой бесспорно достойной задачи законопроект предоставляет государству обширные полномочия, нарушающие основные личные права, не гарантируя справедливый судебный процесс, в том числе, административное задержание (без суда) и заключение под стражу, существенно расширив список предлогов, под которыми такие действия будут возможны.

Новый закон призван заменить действующее чрезвычайное законодательство, принятое частично еще во времена британского мандата, и это, безусловно, положительный шаг. Однако вместо того, чтобы установить порядки, подходящие демократическому государству, новый закон закрепляет в новом законодательстве все те же драконовские нормы. Среди прочего, данный законопроект значительно расширяет определения "террористическая организация", "теракт" и "членство в террористической организации", таким образом превращая в "террористов" лиц и организации, которые имеют лишь отдаленное и случайное отношение к терроризму, и предоставляя властям чрезмерную свободу в установлении "связи с терроризмом", тем самым позволяя использовать такие полномочия не по назначению. Кроме того, процедура объявления той или иной организации как террористической, без права быть выслушанной и без эффективного юридического контроля, предлагаемая данным законопроектом, сама по себе проблематична.

В данный законопроект вошли пункты, которые наносят смертельный удар по основному праву на справедливое судебное разбирательство. Так, например, данный законопроект разрешает использование секретных материалов в различных административных и судебных разбирательствах, не предоставляя общественности либо обвиняемой стороне возможности рассмотреть данные документы. В израильском праве и сегодня предусмотрена возможность использования в процессах засекреченных материалов. Вместо того чтобы провести необходимые реформы, новый закон закрепляет старые нормы. В данном законопроекте также расширяется область доказательств в судебных процессах. Например, законопроект предлагает разрешить использование

показаний с чужих слов, которые не считаются приемлемыми в уголовном праве, для подкрепления признания, сделанного подозреваемым на допросе. Кроме того, среди целого ряда пунктов, запрещающих спонсирование террористической деятельности, значится маленький пункт, который превращает процедуру административного задержания, обусловленную на сегодняшний день объявлением о чрезвычайном положении, в часть постоянно действующего в Израиле законодательства.

Итак, данный законопроект направлен на перевод наиболее драконовских и жестких пунктов чрезвычайного законодательства британского мандата в разряд основных современных законов государства Израиль, грубо нарушая тем самым основные права и подрывая демократические устои страны. Разумеется, не следует умалять важности борьбы государства с терроризмом и его обязательств перед гражданами обеспечивать им безопасность, и для этого государству должны быть предоставлены соответствующие действенные инструменты. Вместе с тем, арсенал таких инструментов должен быть ограничен. Будучи демократической страной, Израиль должен бороться с терроризмом методами, которые не противоречат основным демократическим принципам и правам, и являют собой основу существования государства.³

- Закон о поножовщине: личный обыск в местах отдыха. Министерство юстиции [продвигает](#) поправку к закону⁴, которая позволит полицейским служащим производить личный обыск любого гражданина, находящегося на территории, где, по мнению органов охраны порядка, могут вспыхнуть акты насилия, будь то места отдыха, предприятия общественного питания, стадионы или учебные заведения, даже если гражданин не подозревается в правонарушении. Такие меры противоречат основному принципу демократии, согласно которому представители органов охраны порядка могут нарушать право на личную неприкосновенность гражданина и производить личный обыск только в случае наличия достаточных подозрений на совершение правонарушения и исключительно для нахождения необходимых улик.

Судя по [меморандуму законопроекта](#), существует опасность злоупотребления полномочиями по отношению к гражданам в местах отдыха посредством произведения личных обысков. Накопленный опыт свидетельствует о том, что отсутствие подходящих критериев для произведения личных обысков приводит, в первую очередь, к ущемлению прав лиц, "не принадлежащих к большинству" – чернокожих, людей с акцентом, людей в ермолках ("кипах") и т.д.

Доктор Номи Карми пишет: "Настоящий законопроект отлично демонстрирует попытку властей расширить свои полномочия там, где

³ По теме см. также: [Позиция Израильского института демократии](#); [мнение](#) Шаломы Богуславского; [мнение](#) Йоси Горовица.

⁴ Поправка к Закону о полномочиях, применяемых для обеспечения безопасности общественности от 2005-го года.

они могут это сделать, без каких-либо на то причин. Возможно, выражение "стрелять из пушки по воробьям" в данном случае неуместно, так как насилие – не воробей, а борьба с насилием – цель достойная, однако вести эту борьбу следует подобающими сдержанными средствами. Ведь и объявление комендантского часа по всему Израилю, с запретом выходить по ночам из домов, приведет к резкому снижению уровня насилия, но никто не взвешивает применение таких санкций ради достижения благородной цели".

- Переходя границы дозволенного: ужесточение мер наказания по отношению к нарушителям границы и содействующим им лицам. Правительственный [законопроект](#) устанавливает, среди прочего, серьезные меры пресечения – заключение под стражу на срок от пяти до семи лет – для нарушителей израильской границы, а также для тех, кто им содействует. В данном законопроекте [не предусмотрено](#) разделение на "нарушителей границы", "беженцев" или "рабочих-мигрантов"; предлагается разрешить длительное содержание под стражей и бессмысленные административные задержания для каждого нарушителя границы, без исключения; законопроект игнорирует обязательства Израиля по отношению к беженцам.

На данном этапе этот законопроект был отозван правительством, среди прочего, из-за [давления правозащитных организаций](#), в том числе, Ассоциации "За гражданские права". Вместе с тем, судя по всему, основные пункты этого законопроекта будут вписаны в новый закон о гражданстве и эмиграции, который готовится сейчас Министерством юстиции, либо войдут в качестве поправок в действующий закон.

В. Кнессет и правительство против судебной власти и демократии

1. Неподчинение решениям Высшего суда справедливости

"Исполнение судебных постановлений, обязывающих государство произвести определенное действие в качестве временного либо окончательного средства правовой защиты путем решений суда, является обязанностью государства. Подчинение судебным решениям – это обязанность не только жителей государства и его гостей, но и, прежде всего, самого государства".

Казалось бы, это должно быть очевидным фактом в любом демократическом государстве. Однако, по всей видимости, это не так, поскольку недавно юридический советник правительства посчитал нужным опубликовать [директиву](#), начинавшуюся с вышеприведенных слов. В данном документе изложены шаги, которые должны предпринять институты власти в случае, если против них было вынесено постановление суда, для того чтобы обеспечить его исполнение. Необходимость в подобной директиве возникла вследствие множества случаев, имевших место в последние годы, когда государственные институты власти Израиля игнорировали решения суда либо не исполняли их вовремя.

Пренебрежение системой судебного контроля в демократическом государстве, которое должно зиждиться на системе "сдержек и противовесов" между властями – верный способ на пути к падению демократии. Зачастую суд является последним прибежищем жителей и граждан, пострадавших от деятельности органов власти, и данное отношение подрывает авторитетный статус судебной власти. Кроме того, подобное отношение нарушает права человека и приводит к тирании большинства, которое, вследствие отсутствия эффективно действующей системы судебного контроля, может безоговорочно править государством при помощи исполнительной и законодательной властей.⁵

О таком вопиющем явлении, как невыполнение решений суда мы рассказали уже год назад, в отчете "Гражданские права в Израиле: положение дел в 2009-м году" ([стр. 67-70](#)), который был опубликован в декабре 2009-го года. В начале 2010-го года адвокат [Юдит Карп](#), бывший заместитель юридического советника правительства, отправила юридическому советнику [подробный меморандум](#), посвященный этому вопросу. Данный меморандум основывался на случаях, которые в качестве примера привели адвокату Карп Ассоциация "За гражданские права", организация "Еш дин" и Центр по защите прав арабского меньшинства в Израиле "Адалла". Вследствие этого меморандума была опубликована вышеупомянутая директива.

В числе решений Высшего суда справедливости, которые в последнее время не были исполнены, либо были исполнены с существенным опозданием, можно отметить следующие:⁶

- Отмена прикрепления рабочих-мигрантов к их работодателям (дело БАГАЦ 4542/02: Организация "Кав ле-овед" против правительства Израиля)
- Отмена деления государства на районы национального приоритета в области образования (дело БАГАЦ №11163/03: Высшая наблюдательная комиссия арабов Израиля против правительства Израиля)

⁵ Несколько статей по теме:

- Адвокат Адам Шинар, ["Голоса анархии"](#), Интернет-сайт Проекта "Демократия", 29.9.10. [Иврит]
- Проф. Ээль Гросс, ["Иманнуэль? Государство собственноручно наносит удар по демократии"](#). Ynet, 21.6.10 [Иврит]
- ["Нет оскорблениям Высшего суда справедливости!"](#), "Гаарец" (передовая статья), 7.3.10 [Иврит]
- Акива Эльдар, ["Плюют и плачут"](#), "Гаарец", 1.2.10 [Иврит]

⁶ Подробное описание упомянутых решений суда, а также другие примеры можно найти в следующих источниках:

- "Гражданские права в Израиле: положение дел в 2009-м году" ([стр. 67-70](#)), Ассоциация "За гражданские права", декабрь 2009 [Иврит]
- [Меморандум](#) адвоката Юдит Карп [Иврит]
- Гомер Зархин и Ор Кашти, ["Так государство систематически игнорирует решения Высшего суда справедливости"](#), "Гаарец", 5.3.10 [Иврит]
- Юваль Юаз, ["Вайнштейн поясняет: исполнение судебных решений против государства – основная обязанность"](#). "Глобс", 2.8.10 [Иврит]
- Хен Шалита, ["Что происходит, когда государство плюет на решения Высшего суда справедливости?"](#), журнал G ("Глобс"), 4.9.10 [Иврит]

- Демонтаж отрезков разделительного барьера (дело БАГАЦ №2732/05: Хасин против правительства Израиля, дело БАГАЦ №8414/05: Ясин против правительства Израиля, дело БАГАЦ №1748/06 Кисия против командира сил Армии Обороны Израиля на Западном берегу)
- Установка защитного оборудования в учебных заведениях в Сдероте (дело БАГАЦ №8397/06: Вассер против министра обороны, дело БАГАЦ №8619/06: городской родительский комитет Сдерота против Министерства обороны)
- Строительство учебных классов в Восточном Иерусалиме (дело БАГАЦ №5185/01: Фади против муниципалитета Иерусалима и другие исковые заявления)
- Строительство школы для старших классов в районе деревни Абу-Талуль в Негеве (дело БАГАЦ №2848105: Фатма Абу-Сабила (Али) против Министерства просвещения)
- Разрушение незаконно построенного здания в нелегальном форпосте "Дерех а-Авот" (дело БАГАЦ №8255/08: Али-Мухаммад Иса против министра обороны и др.)
- Временное постановление, согласно которому следует прекратить прокладывание дороги между поселениями Али и нелегальным форпостом "А-Йовель" (дело БАГАЦ №2759/09: Лабом против министра обороны)
- Интеграция детей с ограниченными возможностями в систему общего образования (дело БАГАЦ №2599: "Ятед" – Объединение родителей детей с синдромом Дауна против Министерства просвещения)
- Создание комиссии по проверке "точечных ликвидаций" (дело БАГАЦ №769/02: Общественный комитет против пыток в Израиле против правительства Израиля)
- Создание необходимых условий в школах для детей с ограниченными возможностями (дело БАГАЦ №7091/93: Боцер против местного совета "Маккабим-Реут". Следует отметить, что в этом и следующем случаях речь идет не о невыполнении конкретного решения суда, а о том, что в других подобных случаях государство не действовало в духе вынесенного прецедентного решения).
- Введение в религиозные советы представителей реформистского и консервативного иудаизма (дела БАГАЦ №4733/33, №6028, №7105/95: Наот против муниципалитета Хайфы, Шавит против местного совета Кирьят-Тивон, фракция "МЕРЕЦ" в городском совете Иерусалима против городского совета Иерусалима)

В августе, одновременно с публикацией директивы юридического советника, адвокат Карп получила ответ из Министерства юстиции касательно приведенных ею примеров. В данном ответе комментария было удостоено решение суда в каждом конкретном случае: что произошло, после того как решение было вынесено, почему оно не было исполнено вообще либо было исполнено с существенным опозданием. В конечном итоге, Министерство юстиции объяснило невыполнение судебных решений тем, что "речь идет о

наиболее сложных делах, некоторые из которых сопряжены с выделением бюджетных средств, некоторые – с возможным влиянием на третьи лица, а другие – с введением новых правил и осуществлением различных сложных административных действий, откладывающих срок исполнения судебных решений". Другими словами, государство утверждает, что решения суда не были исполнены либо были исполнены с опозданием, поскольку их исполнение было сопряжено с определенными сложностями и денежными затратами.

Однако подобные аргументы не могут удовлетворять. Именно такое поведение государства, описанное в письме, – задержки и отсрочки исполнения судебных решений, а также бесконечные просьбы о продлении сроков их исполнения, – суд должен контролировать и предотвращать. Более того, судьи учитывали сложности и затраты, сопряженные с исполнением постановлений, уже в то время, когда выносили данные справедливые решения проблем и отдавали государству указ их реализовать. Следовательно, аргументы о стоимости и сложности не могут быть достаточным основанием для неисполнения этих судебных решений, поскольку суд принимал их во внимание и, невзирая на них, вынес свои постановления.⁷

"Действительно, при исполнении решений суда могут возникнуть проблемы, которые не указывают на широкомасштабное явление, - утверждает адвокат Карп в [интервью газете "Гаарец"](#) в марте этого года. – Однако ряд случаев, в которых судебные решения не были исполнены вообще, были исполнены не вовремя, с существенным опозданием либо были исполнены частично, выходят за рамки случайного результата неисправной бюрократической деятельности и носят характер опасного явления, поражающего в самое сердце достойную культуру власти". По словам Карп, "Систематическое и осознанное пренебрежение обязанностью исполнять судебные решения представляет немедленную и реальную угрозу демократии, власти закона и принципу разделения властей в Израиле. Ситуация, при которой нет ни суда, ни следствия, правит сила и царит произвол, приводит к разрушению общественного порядка в Израиле".

2. Министерство внутренних дел игнорирует решения судов по административным вопросам

Суды по административным вопросам стали главной инстанцией, в которой слушаются дела, связанные с иммиграцией и въездом в Израиль. Исходя из опыта предыдущих лет, можно утверждать, что Министерство внутренних дел не принимает всерьез прецедентные решения судов по административным вопросам, а также не считает, что обязано им подчиняться. Подобные решения судов по административным вопросам в отношении политики МВД исполняются лишь при некоторых конкретных обстоятельствах сторон, однако они не являются толчком к тому, чтобы Министерство пересмотрело свою политику или привело ее в соответствие с судебными решениями. Более того, во многих случаях МВД не опротестовывает прецедентные вердикты в отношении его политики и решений и продолжает придерживаться политики, признанной судом неприемлемой. По заявлениям руководства МВД, решения суда, которые их ведомство решило не опротестовывать, являются ошибочными, и именно поэтому оно ими не руководствуется.

⁷ См. [ответ адвоката Юдит Карп](#) на ответное письмо Министерства юстиции.

Так, согласно трем решениям судов по административным делам, для того чтобы гражданин Израиля смог получить статус "одиноким пожилым родителем", следует изучить обстоятельства данного конкретного случая, а не руководствоваться исключительно "сухими" фактами. Например, если у пожилого человека есть дети, проживающие за границей, помимо детей в Израиле, и эти дети не являются для него опорой, он будет считаться одиноким родителем, и данный статус следует узаконить в Израиле. МВД решило не опротестовывать эти решения суда и игнорировать данные принципиальные постановления. Согласно позиции МВД, данные решения суда ни к чему не обязывают Министерство; исключения составляют лишь конкретные случаи, в которых были поданы иски. Другие пожилые родители, положение которых идентично, получают отказ, когда обращаются в МВД с просьбой узаконить данный статус. Ассоциация "За гражданские права" направила по этому делу [апелляцию](#) в суд по административным делам в Беэр-Шеве.

Пренебрежительное отношение МВД к прецедентным решениям судов по административным вопросам исключает любую попытку искоренить подобное противозаконное поведение. Всякий раз, когда суд по административным делам постановит, что та или иная политика является незаконной, Министерство внутренних дел может отказаться от обжалования данного судебного решения и продолжить следовать политике, которая была признана незаконной. Подобное поведение МВД наносит тяжелый удар по статусу суда, принципам судебной критики, разделению властей и власти закона. В демократических государствах одной из задач суда является критика деятельности ветвей власти и толкование их полномочий. В случае, если решения суда не были обжалованы, они являются законом. Если исполнительную власть не удовлетворяет вынесенное против нее судебное решение, она может его обжаловать; однако если решено его не опротестовывать, решение суда следует исполнять, и исполнительная власть обязана скорректировать свою политику в соответствии с правилами, установленными в решении. Эту ситуацию отлично характеризуют слова судьи Прокчи: "Государство, в котором какой-либо институт власти берет закон в свои руки и решает, исполнять ли судебное решение, вынесенное в его отношении, либо игнорировать его, является государством, в котором посеяно семя разрухи и анархии".⁸

3. Законодательные инициативы, направленные на дискредитацию Высшего суда справедливости

Наряду со случаями игнорирования исполнительной властью постановлений суда в последнее время мы стали свидетелями ряда попыток депутатов Кнессета урезать полномочия судебной власти и подорвать ее силу. Подобные попытки были предприняты при помощи законов, целью которых было обойти однозначные решения суда и, таким образом, лишить их юридической силы, а также посредством законодательных инициатив, направленных на дискредитацию судебной власти. Эти попытки не могут не беспокоить, поскольку они нарушают хрупкий баланс между ветвями власти, необходимый для демократии и для защиты прав человека от тирании большинства. Судебная

⁸ Решение Высшего суда справедливости 4805/07: Центр еврейского плюрализма – Движение прогрессивного иудаизма в Израиле против Министерства просвещения.

власть служит противовесом ветвям власти, избираемым большинством – противовесом парламента и правительства, – и зачастую остается последним оплотом защиты прав человека, особенно прав меньшинств, от тирании большинства. Соответственно, ослабление судебной власти может привести к нарушению прав граждан, которые причисляются к группе меньшинств.

Примеры законодательных инициатив, идущих в обход БАГАЦа:

- **Закон о возмещении ущерба гражданам:** В 2005-м году Кнессет утвердил [поправку](#) к Закону об ущербе гражданам. Целью данной поправки было отменить право жителей оккупированных территорий на получение компенсации за ущерб, нанесенный им силами безопасности Израиля в невоенное время. Эта поправка является грубым нарушением основных прав человека – прав на жизнь, на равенство и достоинство, на личную неприкосновенность и собственность, а также права на судебную защиту.

В конце 2006-го года, вследствие [апелляции](#) девяти правозащитных организаций, в числе которых была и Ассоциация "За гражданские права", Верховный суд постановил в расширенном составе из девяти судей отменить эту поправку, поскольку она противоречит одному из основных законов – Закону о достоинстве и свободе человека. Однако через шесть месяцев после вынесения решения суда правительство подготовило [законопроект "в обход БАГАЦа"](#), цель которого – вновь принять отклоненную поправку. Этот законопроект был утвержден в первом чтении Кнессета 17-го созыва. В Кнессете 18-го созыва началось так называемое "непрерывное обсуждение" этого законопроекта, несколько раз его обсуждали на заседаниях законодательной комиссии во время подготовки ко второму и третьему чтению.

- **Продление срока действия Закона о гражданстве:** Закон о гражданстве и въезде в Израиль ("временное постановление") от 2003-го года лишает палестинцев либо жителей других арабских стран, состоящих в браке с израильскими гражданами, возможности получить законный статус в Израиле. Этот закон, утвержденный как временное постановление на ограниченный период времени, нарушает право на семейную жизнь, а также право на равенство израильских граждан, в основном, арабов.

В мае 2006-го года БАГАЦ, большинством в шесть судей против пяти, отклонил апелляции, поданные против данного закона. Вместе с тем, шесть из одиннадцати судей постановили, что речь идет об антиконституционном законе, поскольку он нарушает вышеперечисленные права; пять членов судейской коллегии придерживались единого мнения, что именно по этой причине закон следует отменить в течение полугода после вынесения решения суда. Несмотря на это, срок действия закона до сих пор из раза в раз продлевается. В то же время депутаты Кнессета пытаются при помощи законодательства ограничить возможность Высшего суда справедливости обсуждать Закон о гражданстве либо отменять этот закон, посредством его закрепления в Основном законе о достоинстве и свободе человека. Подобный законопроект, предложенный депутатом Давидом Ротемом ("Наш дом Израиль") и 44 другими депутатами, [был](#)

[вынесен на обсуждение парламента в конце 2009-го года](#). Этот законопроект еще не был продвинут по причине несогласия коалиции.⁹

- Заккрытие шоссе 443 для движения палестинского транспорта: В конце 2009-го года Верховный суд удовлетворил [кассационную жалобу](#), поданную Ассоциацией "За гражданские права" и жителями шести деревень на Западном Берегу, и постановил отменить наложенный Армией Обороны Израиля запрет на движение палестинского транспорта по шоссе 443. Таким образом, суд принял аргумент, согласно которому запрет на пользование шоссе нарушает право палестинцев на свободу передвижения и является примером их жесткой дискриминации, поскольку евреи могут без ограничений передвигаться по этому шоссе.

Вследствие этого постановления суда несколько депутатов Кнессета решили [вновь ввести этот дискриминационный и антиконституционный запрет](#) и на этот раз оформить его в качестве закона. Согласно законопроекту, выдвинутому депутатом Моше (Муц) Маталоном ("Наш дом Израиль") и его коллегами, государство Израиль аннексирует территорию, на которой расположено это шоссе. Таким образом, запрет на передвижение палестинцев станет возможным. По другой инициативе, выдвинутой депутатом Кнессета Дани Даноном, у суда "экспроприируют" полномочия регулировать право на передвижение по этой трассе и передадут их в ведомство структур безопасности. Из этой инициативы следует, что в демократическом государстве можно решать, что тот или иной вопрос, у которого есть серьезные юридические и законодательные последствия, может перестать быть прерогативой судебной власти. Дальнейшего хода данный законопроект не получил.

Примеры законодательных инициатив, направленных на ослабление Верховного суда:

- Увеличение состава судейской коллегии Верховного суда: [Законопроект](#), подготовленный депутатами Кнессета Яривом Левиным ("Ликуд") и Михаэлем Бен-Ари ("Национальное единство") не может не беспокоить. В отличие от других попыток увеличить личный состав в различных судебных инстанциях с целью решить проблему загруженности системы судопроизводства, в данном случае декларированной целью этого шага является возможность назначать судей, придерживающихся определенных мировоззрений.

В начале 2010-го года министерская законодательная комиссия [отклонила](#) этот законопроект. Вместе с тем, некоторые депутаты продолжают давать ход процессам, цель которых – подорвать полномочия заседающих судей, среди прочего, посредством изменения системы избрания судей.

- Основание конституционного суда: Этот [законопроект](#) инициировал в апреле 2009-го года депутат Давид Ротем ("Наш дом Израиль"), однако он связан с идеей, которую обсуждают уже несколько лет. Цель этого предложения – лишить Верховный суд полномочий, которые в настоящее время находятся в его распоряжении:

⁹ Комментарий проф. Уриэля Прокчи в отношении данного законопроекта, а также нарушения демократических принципов см. [здесь](#).

постанавливать, является ли принятый Кнессетом закон "конституционным", и, если этот закон противоречит основным законам, аннулировать его силу. Таким образом, данный законопроект стремится существенно ослабить полномочия Верховного суда и передать право окончательного решения о "конституционности" вопросов в ведомство другой инстанции, уклон которой был бы менее правовым и более политическим.

- Следует помнить, что при демократическом режиме, который зиждется на принципе разделения властей, задача суда – обеспечивать власть закона и предотвращать нарушение гражданских прав вообще и законодательных прав в частности, в том числе, нарушение посредством законодательных инициатив. Данный постулат является одной из причин того, что решение о правомерности законов Кнессета должно быть прерогативой судей, не зависящих от политических процессов избрания, поскольку только таким образом будет ограничена возможность политического большинства в государстве тоталитарно действовать в отношении прав меньшинств. Следовательно, ограничение полномочий Высшего суда справедливости Израиля посредством ряда вышеперечисленных законов является грубым нарушением принципа разделения властей и попыткой лишить судебную власть возможности защищать гражданские права и саму демократическую систему.

Заключение

В последнее время в коридорах власти в Израиле сложилась обстановка, при которой с поразительной легкостью ставится крест на нескольких основных принципах демократического режима. В подобной атмосфере демократические правила игры не считаются руководством, которое следовало бы оберегать, как зеницу ока.

Этот тревожный процесс становится двусторонней проблемой: когда правительство продвигает антидемократический законопроект и когда Кнессет действует в духе популизма, проявляя жестокость и затыкая рты, сложно удивляться тому, что общество теряет веру в демократические ценности и уважение к учреждениям, которые должны представлять его интересы. Таким образом, формируется опасный заколдованный круг, в котором друг друга подпитывают пренебрежительное отношение власти к демократическим ценностям и ухудшающееся отношение общества к ветвям власти. В результате мы становимся свидетелями грубого нарушения силы и стабильности демократического режима в Израиле.

Демократический режим основывается на взаимоотношениях между гражданами и их прямыми и косвенными представителями в различных институтах власти. Для того чтобы этим отношениям ничего не угрожало, ветви власти должны уважать граждан, принимая демократические правила игры, которые, в свою очередь, обязывают граждан и власть. Вместе с тем, необходимо, чтобы граждане испытывали к институтам власти определенное доверие на высоком, но не на слишком высоком, уровне, поскольку наряду с

доверием при демократическом режиме общество должно скептически и критически относиться к действиям власти.

Отсутствие доверия, чувство непричастности к происходящим процессам и ощущение невозможности повлиять на ситуацию представляют наиболее серьезную угрозу устойчивости демократического режима. Эти чувства выражаются в снижении заинтересованности граждан в правилах демократической игры, а также в степени их вовлеченности в политику. В конечном итоге это приводит к расшатыванию легитимации системы власти.

Опросы общественного мнения, проведенные в последние годы, действительно указывают на существенное и продолжительное понижение уровня доверия и обязательств граждан по отношению к различным институтам власти. Так, например, Израильский институт демократии выявил, что с 2000-го по 2009-й год [наметилось резкое понижение уровня доверия](#), которое общество испытывает по отношению к практически всем институтам и ветвям власти (кроме института брака). Особенно беспокоит тот факт, что самый низкий уровень доверия общество испытывает по отношению к Кнессету и составляющим его партиям, то есть именно по отношению к структурам, напрямую избранным гражданами и обязавшимся представлять их интересы. Вместе с тем, исследование, проведенное в Хайфском университете, указало на резкое [понижение](#) уровня доверия граждан по отношению к судебной системе, которая должна их защищать от бесчинств власти. [Опросы](#) указывают на общее угасание заинтересованности общества в политике, в том числе, на существенное снижение уровня участия в выборах, на неудовлетворенность услугами, которые предоставляет государство, а также на ощущение граждан, что власть стала более коррумпированной.

Для того чтобы остановить этот стремительный процесс и укрепить демократию, ветви власти – и, прежде всего, Кнессет и правительство – обязаны вновь принять демократические правила игры. Данные институты власти не должны продвигать законодательные проекты, которые могут пошатнуть основы демократии и нарушить гражданские права. Им следует строго придерживаться приемлемых демократических законодательных процессов, уважать решения судебной власти, и, в конечном итоге, создавать в коридорах власти и за их пределами демократическую и плюралистическую атмосферу, которая служила бы примером для граждан Израиля.