

## בין ז'נווה לירושלים: יחסי ממשל-חברה אזרחית בדיווח לוועדות האו"ם כאמצעי להטמעת זכויות האדם הבין-לאומיות בישראל

שלומי בלבן\* ותומר ברודי\*\*

המאמר עוסק בפרקטיקות של דיאלוג בין ארגוני חברה אזרחית למדינה בתחום זכויות האדם בכל הנוגע לתהליכי הדיווח והמעקב במערכת אמנות האו"ם, על היבטיהם הפורמליים והמעשיים. מאמר זה נכתב כחלק מפרויקט ראשון מסוגו בישראל, שנעשה במסגרת מרכז מינרבה לזכויות האדם באוניברסיטה העברית בירושלים, ובו נוסו בפועל כמה מודלים משלימים לשיפור הממשק שבין הממשלה לבין החברה האזרחית בכל הקשור לתהליכי הדיווח והמעקב במערך זכויות האדם של האו"ם. הפרויקט מומן באמצעות מענק שהתקבל מהאיחוד האירופי במסגרת ה- European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR).

המאמר דן באפקטיביות של הדיאלוג הפנים-מדינתי על רקע מחקר השוואתי ועל סמך הניסיון שנצבר במסגרת הפרויקט של מרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים. המחקר מבוסס על שיחות וראיונות שערכנו עם אנשים המשתתפים בתהליכים, בצורה זו או אחרת, בין שמדובר בנציגי מדינה, בין בעובדי ארגוני חברה אזרחית או ארגונים אשר מנסים לסייע לקיומו של דיאלוג. המאמר מבוסס גם על פעולות שנעשו במסגרת הפרויקט וגם על צפייה בוחנת על התהליך שהכותבים היו שותפים לו במשך שלוש שנים.

במאמר מוצגים ומתוארים מנגנוני האו"ם לניטור אמנות זכויות האדם, ותפקידם; נערך בו דיון בתהליכי הדיווח והמעקב בוועדות הניטור, על שלביהם השונים; נסקרים הדיווח הממשלתי כפי שמבוצע במדינת ישראל ומעורבותם של ארגוני זכויות אדם בתהליך כפי

\* עו"ד, מוסמך במשפטים, הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים. שימש רכז הפרויקט במרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים, שעל בסיסו ובמסגרתו נכתב מאמר זה. כיום תלמיד מחקר לתואר שלישי בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת חיפה.

\*\* פרופ' חבר בפקולטה למשפטים ובמחלקה ליחסים בין-לאומיים; מנהל אקדמי, מרכז מינרבה לזכויות האדם, האוניברסיטה העברית בירושלים. המחברים מודים להערות מועילות שקיבלו מפרופ' יובל שני, עו"ד הלה טנא-גלעד, עו"ד איילת לוין ועו"ד אסף רדזינר ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי) במשרד המשפטים, ומעו"ד באנה שגרי-בדארנה מהוועד הציבורי נגד עינויים בישראל (כיום מהמרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית). ככלל, האמור במאמר זה מעודכן עד לינואר 2016. כיאה לנושא המאמר, מקורות רבים הם אינטרנטיים – אתרים של ממשלות ושל ארגוני זכויות אדם. כתובות האתרים צוינו נכון למועד הכתיבה, אך אפשר שלא יהיו מעודכנים במועד הקריאה.

שבאה לידי ביטוי עד כה; נכחנים יחסי ממשל-חברה אזרחית בתהליך הדיווח והמעקב; ומוצג הפרויקט של מרכז מינרבה על מרכיביו השונים, בהבלטת ההתפתחויות השונות לאורך התקדמותו.

מבוא. א. מנגנוני האו"ם לניטור אמנות זכויות האדם; 1. ועדות הניטור של אמנות זכויות האדם; 2. מועצת זכויות האדם והמנגנון האוניברסלי לביקורת תקופתית. ב. תהליכי הדיווח והמעקב בוועדות ניטור האמנות; 1. הכנת הדוח המדינתי; 2. בחינה מראש של הדוח והכנת רשימת הנושאים (List of Issues); 3. מענה בכתב לרשימת הנושאים ודוחות הצללים של ארגוני החברה האזרחית; 4. "הדיאלוג הבונה" (Constructive Dialogue); 5. ההערות המסכמות של הוועדה; 6. המשך מעקב (Follow Up); 7. קשיים במערכת הדיווח. ג. הניסיון הישראלי; 1. הדיווח הממשלתי בישראל; 2. יחסי המדינה עם החברה האזרחית בישראל בכלל וארגוני זכויות האדם בפרט; 3. בעיות בתהליך הדיווח. ד. יחסי ממשל-חברה אזרחית בתהליכי הדיווח והמעקב; 1. חשיבותו של תפקיד החברה האזרחית בדיווח התקופתי לוועדות ניטור האמנות; 2. היבטים שונים של מעורבות ארגוני החברה האזרחית בתהליכי הכנת הדוח המדינתי; 3. פרקטיקות ציבוריות ודיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית והציבור הרחב: מבט משווה. ה. הפרויקט של מרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים. ו. סיכום והמלצות.

## מבוא

בשנות התשעים של המאה הקודמת, בד בבד עם אימוץ חקיקת היסוד החדשה שטמנה בחובה את זרעי ה"מהפכה החוקתית"<sup>1</sup>, חלו במדינת ישראל שתי התפתחויות חשובות נוספות בתחום זכויות האדם: ראשית, ממשלת ישראל אשררה שורה של אמנות זכויות אדם במסגרת מערך זכויות האדם הבינ-לאומיות של ארגון האומות המאוחדות (האו"ם)<sup>2</sup>. בכך התחייבה ישראל

1 אהרן ברק "המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות" משפט וממשל א 9 (1992); אהרן ברק "זכויות אדם מוגנות: ההיקף וההגבלות" משפט וממשל א 253 (1993). התקדים שבבסיסה של ה"מהפכה החוקתית" הוא ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995).

2 אמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966) (נכנסה לתוקף ב-1976; אושררה ונכנסה לתוקף ביחס לישראל ב-1991) (להלן: ICCPR); אמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 31, 205 (נפתחה לחתימה ב-1966) (נכנסה לתוקף ב-1976; אושררה ונכנסה לתוקף ביחס לישראל ב-1991) (להלן: ICESCR); האמנה לביעור כל צורות האפליה הגזעית, כ"א 25, 547 (נפתחה לחתימה ב-1966) (נכנסה לתוקף ב-1969; אושררה ונכנסה לתוקף ביחס לישראל ב-1979) (להלן: CERD); האמנה לביעור אפליה נגד נשים לצורותיה, כ"א 31, 179 (נפתחה לחתימה ב-1979) (נכנסה לתוקף ב-1981; אושררה ונכנסה לתוקף ביחס לישראל ב-1991) (להלן: CEDAW); האמנה נגד עינויים וצורות אחרות של יחס או ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה, כ"א 31, 249 (נפתחה לחתימה ב-1984) (נכנסה לתוקף ב-1987; אושררה

בחובות מהותיות של כיבוד זכויות האדם של כל מי שמצוי בתחומיה וכפוף לשיפוטה וכן בחובה לנקוט את הצעדים הנדרשים לאימוץ חקיקה או אמצעים אחרים לצורך מתן תוקף לזכויות אלה ויישום האמנות הבין-לאומיות בדין המדינתי.<sup>3</sup> שנית, נוסדו ארגוני חברה אזרחית רבים ששמו להם למטרה לקדם את זכויות האדם בישראל,<sup>4</sup> לעתים בהתמקדות בנושאים ובמגזורים מסוימים בחברה הישראלית.<sup>5</sup> למשל, על רקע אירועי האינתיפאדה הראשונה והאינתיפאדה השנייה ומעצם הימשכות הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומצב הכיבוש בשטחים שנתפסו בידי ישראל בשנת 1967, חלק מארגונים אלה מתמקדים בנושאים הקשורים לאלה, התופסים לעתים את מרכז התודעה הציבורית ביחס לארגוני זכויות אדם. אולם רבים מהארגונים עוסקים בנושאים פנים-ישראליים, כגון מעמד המיעוט הערבי בישראל,<sup>6</sup> דת ומדינה, זכויות נשים, זכויות ילדים, זכויות פליטים ומהגרים, זכויות אנשים עם מוגבלויות, זכויות להט"ב, זכויות חברתיות וכלכליות ועוד.

על רקע המגמות הללו – חיזוק ההתחייבויות הבין-לאומיות של המדינה ופעילות ארגוני זכויות האדם – נוצרו נקודות השקפה משפטיות ומעשיות חשובות. למשפט הבין-לאומי בכלל

ונכנסה לתוקף ביחס לישראל ב-1991) (להלן: CAT); אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (נכנסה לתוקף ב-1990; אושררה ונכנסה לתוקף ביחס לישראל ב-1991) (להלן: CRC); אמנה בדבר זכויות בני אדם בעלי מוגבלויות (נפתחה לחתימה ב-2006) (נכנסה לתוקף ב-2008; אושררה ונכנסה לתוקף ביחס לישראל ב-2012) (להלן: CRPD). בנוסף, ישראל היא צד לשני פרוטוקולים אופציונליים של ה-CRC: הפרוטוקול האופציונלי לאמנה בדבר זכויות הילד בנושא מעורבות ילדים בסכסוכים מזוינים, כ"א א 54, 1 (נפתח לחתימה ב-2002) (אושרר ונכנס לתוקף ביחס לישראל ב-2005) (להלן: CRC-OP-SC) והפרוטוקול האופציונלי בדבר מכירת ילדים, זנות ילדים ופורנוגרפיה ילדים, כ"א א 56, 1 (נפתח לחתימה ב-2000) (אושרר ונכנס לתוקף ביחס לישראל ב-2008) (להלן: CRC-OP-SC).

3 ראו למשל ICCPR, שם, ס' 2; ICESCR, שם, ס' 2; CRC, שם, ס' 3.

4 בתקופה זו נוסדו, בין היתר, הארגונים האלה: שומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם (1988); רופאים לזכויות אדם (1988); המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר (1988); בצלם – מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (1989); הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל (1990); מרכז אדווה (1991); קו לעובד (1991); בזכות – המרכז לזכויות של אנשים עם מוגבלויות (1992); עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (1996); קולך – פורום הנשים הדתיות (1998); במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (1999); עמותת טבקה (1999). בשנים מאוחרות יותר נוסדו ארגונים נוספים כגון איתך – مَعَكَ – משפטניות למען צדק חברתי (2001), גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע (2005), ויש דיין – ארגון מתנדבים לזכויות אדם (2005).

5 ארגון זכויות האדם המרכזי, האגודה לזכויות האזרח בישראל, נוסד כבר בשנת 1972 (ראו לילי גלילי "כל אחד רוצה את הצדק שלו" הארץ 26.6.2007 1.1420959 www.haaretz.co.il).

6 על עליית ארגוני חברה אזרחית של ערבים פלסטינים בישראל ראו Amal Jamal, *The Counter-Hegemonic Role of Civil Society: Palestinian-Arab NGOs in Israel*, 12 CITIZENSHIP STUD. (2008) 283. הניתוח של ג'מאל מדגים במידה רבה את היחסים הלעומתיים שבין החברה האזרחית לגורמי ממשל בישראל. על פי מחקר אחר, החברה האזרחית הערבית-פלסטינית בישראל מבטאת צרכים ואינטרסים אתניים ולא אזרחיים (Oded Haklai, *Palestinian NGOs in Israel: A Campaign for Civic Equality or "Ethnic Civil Society"*, 9(3) ISR. STUD. 157 (2004)).

ולדיני זכויות האדם הבין-לאומיים בפרט תפקיד הולך וגדל במשפט הפנימי במדינות רבות<sup>7</sup> ובכלל זה בישראל.<sup>8</sup> כביטוי לכך, בתוך המדינה ובצד הממשלתי, בשנת 2000 הוקמה במשרד המשפטים היחידה להסכמים בין-לאומיים ותביעות בין-לאומיות, אשר כיום נקראת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי), והחל משנת 2004 ראש יחידה זו הוא משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), העוסק עיסוק בלעדי במשפט בין-לאומי. אחד מתפקידי המחלקה הזו הוא תיאום הקשרים עם משרדי משפטים זרים ומוסדות בין-לאומיים. כמו כן עוסקת המחלקה ישירות בזכויות אדם בין-לאומיות, הן ככתובת לפניות מארגוני זכויות אדם והן בהשתתפות בייצוג המדינה בפני פורומים בין-לאומיים. לצד פעילותה של מחלקה זו קיימת פעילות שוטפת של המחלקה המשפטית ומחלקת ארגונים בין-לאומיים (ארב"ל) וזכויות אדם במשרד החוץ. בצד החברה האזרחית בישראל, ארגוני זכויות האדם הם הגופים המובילים בשימוש במשפט הבין-לאומי בטיעון בפני גורמים מנהליים וערכאות שיפוטיות, במידה משתנה של הצלחה.<sup>9</sup> בנקודת השקפה נוספת, בעלת אופי בין-לאומי, ארגוני זכויות אדם משתתפים בדיון בעמידתה של ישראל בהתחייבויותיה במסגרת מערך זכויות האדם הבין-לאומיות של האו"ם, בדרך של הגשת דוחות ושיתוף מידע עם גורמי חוץ. במצבים אלה, הארגונים פועלים על פי תאוריית ה"בומרנג" של החברה האזרחית הבין-לאומית, ולפיה ניתן להשיג שינוי חברתי פנימי באמצעות הפעלת לחץ חיצוני.<sup>10</sup>

אולם חרף הפוטנציאל לקידום משותף של זכויות האדם בישראל, נקודות ההשקה האמורות מהוות גם נקודות חיכוך, המתאפיינות באדוורסריות ובחוסר שיתוף פעולה, המציבים הן את רשויות הממשל והן את הארגונים במגננה שאיננה מקדמת בהכרח את מימוש זכויות האדם בכלל ואת הפנמת דיני זכויות האדם הבין-לאומיים בפרט. המשפט הבין-לאומי נדון בישראל במסגרת עתירות לבג"ץ התוקפות החלטות ממשלה וחקיקה ראשית, אבל אינו מרכיב כבד משקל בעריכת דין חקיקתי,<sup>11</sup> הנוטה להישען יותר על אדנים חוקתיים ומנהליים בדין הפנימי.<sup>12</sup>

- 7 ראו BENEDETTO CONFORTI & FRANCESCO FRANCONI, ENFORCING INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS IN DOMESTIC COURTS (Martinus Nijhoff Pub. 1997).
- 8 ראו תומר ברודי "מעמדו של המשפט הבינלאומי במשפט המדינתי" משפט בינלאומי 65 (רובי סיבל ויעל רונן עורכים, מהדורה שלישית, 2015).
- 9 דוגמאות בולטות לעתירות מהעת האחרונה שבהן הצליחו ארגוני החברה האזרחית: בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פורסם בנוב, 19.9.13), ובו דיון בעניין חוקתיות חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012. בין העותרים בבג"ץ מנויים האגודה לזכויות האזרח בישראל, א.ס.ף ארגון סיוע לפליטים, קן לעובד, המרכז לקידום פליטים אפריקאים, מוקד לסיוע לעובדים; בג"ץ 8245/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל (פורסם בנוב, 22.9.14), ובו דיון בעניין חוקתיות חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013, עם קשת דומה של עותרים מקרב ארגוני זכויות האדם.
- 10 ראו MARGARET E. KECK & KATHRYN SIKKINK, ACTIVISTS BEYOND BORDERS: ADVOCACY NETWORKS IN INTERNATIONAL POLITICS (1998).
- 11 על עריכת דין חקיקתי, ראו דבי גילד-חיו וסיגל שהב "עריכת דין חקיקתי ככלי לשינוי חברתי" מעשי משפט – כתב עת למשפט ותיקון חברתי ב 69 (2009).

הפנייה לגורמי חוץ, הנובעת במידה רבה מתסכול מחוסר הצלחה בקידום זכויות אדם באמצעות ערוצים משפטיים פנימיים, זוכה לקיתונות של ביקורת פוליטית,<sup>13</sup> המתבטאת בדה-לגיטימציה<sup>14</sup> ובדעת קהל עוינת כלפי החברה האזרחית ואף באמצעים תחיקתיים ומנהליים שמטרתם צמצום פעילותם של ארגוני זכויות האדם.<sup>15</sup> ניתן לתלות זאת, אולי, ברתיעה מפני גופים בין-לאומיים משום שישאל רואה עצמה מופלית לרעה על ידם. על כל פנים, בכל הנוגע לזכויות האדם, הפך המשפט הבין-לאומי בישראל לשדה מחלוקת שאף מזוהה עם "שדה הקרב" המשפטי הנוגע בנושאי סכסוך מזוין – lawfare<sup>16</sup> – לעתים רבות ללא הצדקה וללא תועלת.

נקודת השקה שלישית, המוכרת פחות, ושהפוטנציאל החיובי הטמון בה בישראל עדיין רחוק ממיצוי, הוא השימוש במשפט הבין-לאומי כשפה משותפת לשיח בונה בין רשויות הממשל לחברה האזרחית במסגרת תהליכי הדיווח של המדינה לגופי הניטור של אמנות זכויות האדם של האו"ם (Treaty Monitoring Bodies). אין ספק שדיני זכויות האדם הבין-לאומיים, בהיותם שדה מחלוקת, הם גם כר פורה לשיח, במובן ההאברמאסי, שבאמצעותו הדין מקבל משנה לגיטימציה באמצעות גיבוש הבנות אינטר-סובייקטיביות בין שחקנים המושפעים מן הדין.<sup>17</sup> כעניין פרגמטי יותר יש הסבורים שנקודת השקה זו היא התרומה החשובה ביותר של מערך דיני זכויות האדם הבין-לאומיים: הבסיס לדיון מתמשך במימוש זכויות האדם בתוך המדינה, בין רשויות הממשל

- 12 למשל, בדיון שנערך ביום 23 ביוני, 2015 בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בנושא תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון – חקירת חשוד בעבירת ביטחון), התשע"ה–2015, שעניינו תיעוד חזותי של חקירת חשודים בעברות ביטחון, לא נדונו כלל היבטי המשפט הבין-לאומי של הנושא, שהוזכרו רק במסגרת דבריה של עו"ד באנה שגריי-בדארנה מהקליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות של הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.
- 13 ראו Gerald M. Steinberg, *The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict*, 16(2) ISR. STUD. 24 (2011).
- 14 תופעת הדה-לגיטימציה איננה תופעה חדשה. ראו Yael Yishai, *Civil Society in Transition: Interest Politics in Israel*, 555 ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE 147 (1998). לביטוי של תופעת הדה-לגיטימציה בתקופה הנוכחית, ראו דוחות תנועת "אם תרצו" [www.imti.org.il/publications/reports](http://www.imti.org.il/publications/reports). למחקר רלוונטי מהעת האחרונה ראו Guy Harpaz, *The EU Funding of Israeli Non-governmental Human Rights Organizations: When EU External Governance Meets a Domestic Counter-Strategy*, 20 EUR. FOREIGN AFFAIRS REV. 207 (2015).
- 15 ראו גם את החלטת מנכ"ל רשות השירות הלאומי-אזרחי שר-שלום ג'רבי בנוגע להפסקת שירות לאומי-אזרחי בארגון "בצלם" [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000963592](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000963592). בהמשך לכך ראו את קביעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד דינה זילבר, כי החלטת מנכ"ל הרשות לשירות לאומי-אזרחי בטלה בשל שורת פגמים פרוצדורליים וחריגה ממתחם הסבירות: [index.justice.gov.il/Publications/News/Pages/AttorneyGeneralOpinionB'tselem.aspx](http://index.justice.gov.il/Publications/News/Pages/AttorneyGeneralOpinionB'tselem.aspx).
- 16 ראו Charles J. Dunlap Jr., *Lawfare Today: A Perspective*, 3 YALE J. INT'L AFF. 146 (2008).
- 17 ראו JÜRGEN HABERMAS, *BETWEEN FACTS AND NORMS: CONTRIBUTIONS TO A DISCOURSE THEORY OF LAW AND DEMOCRACY* (1996) EVA ERMAN, *HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY: DISCOURSE THEORY AND HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS* (2005).

לבין החברה האזרחית.<sup>18</sup> בשונה מעתירות משפטיות, הדיון איננו מתנהל כ"משחק סכום אפס" בפני פוסק. אין מדובר בהכרעה לטובת אחד הצדדים כי אם בניסיון לפיתוח שיח לטובת כלל השותפים לתהליך. בשונה מפנייה לגורמי חוץ, הדיון, כאשר הוא מתקיים, הוא ישיר ובלתי אמצעי, והוא נערך בין מי שהם, בסופו של דבר, אזרחים של אותה הקהילה הפוליטית, ומבחינה זו שותפי גורל, גם אם אינם שותפים לדעות ולעמדות, או כפופים לאותם האילוצים. השיח אינו רק בעל ערך אינטרינזי, אלא גם בעל ערך אינסטרומנטלי, כאשר הוא יוצר תנאים לפתרון בעיות בתחום זכויות האדם. כאמור, אנו סבורים כי קיים פער ניכר בין המצב הקיים בכל הנוגע לשימוש במשפט הבין-לאומי כשפה משותפת לבין היעד הרצוי.

כפי שכבר נרמז לעיל, יחסי ממשל-חברה אזרחית בישראל לוקים לעתים קרובות בחוסר אמון הדדי, המקשה מאוד על פיתוח השיח הבונה בנקודות ההשקה השונות. מאמרנו יעסוק בניסיון שנעשה בשנים האחרונות לספק מסגרת חלופית בתחום זה על מנת לשפר את התקשורת שבין גורמי ממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית כמנוף להפנמת דיני זכויות האדם שאליהם התחייבה ישראל במישור הבין-לאומי, בדין ובמעשה של מדינת ישראל. מדובר בפרויקט<sup>19</sup> ראשון מסוגו בישראל, שנערך במרכז מינרבה לזכויות האדם באוניברסיטה העברית בירושלים, שבו נוסו בפועל כמה מודלים משלימים לשיפור הממשק שבין הממשלה לבין החברה האזרחית בכל הקשור לתהליכי הדיווח והמעקב במערך זכויות האדם של האו"ם. מטרת מחקר זה היא לבחון את היחסים בין גורמי הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית ואת תפקידם ביישום אמנות בין-לאומיות בנושאי זכויות האדם בישראל. במסגרת זו נבחן את התועלת בהקמת פורום ממשלה-חברה אזרחית-אקדמיה בתחום זכויות האדם. כמו כן נבחן את הפרקטיקות הקיימות בעולם, בדמות מודלים לרב-שיח בין הגופים הרלוונטיים השונים. נחקור מהן הדרכים הקיימות והאפשריות העשויות לתרום לכל הצדדים, לאפשר להם למצות את התועלות שבתהליך הדיווח במידה המיטיבית, לשפר את ההבנה ביניהם ואף לקדם שינויים במדיניות ובחקיקה.

בהיעדר כתיבה מרובה על פרקטיקות של דיאלוג בין ארגוני חברה אזרחית למדינה בתחום זכויות האדם, מאמר זה ישמש בראש ובראשונה מורה נבוכים בכל הנוגע לתהליכי הדיווח והמעקב במערכת אמנות האו"ם, על היבטיהם הפורמליים והמעשיים. מלבד זאת ידון המאמר

18 "[I]t is not only the substantive output that is valuable concerning the process of human rights treaty monitoring, but equally the fact that as a human rights protection method it has the implication of necessitating permanent debate and interaction between the government and other stakeholders" John Morijn, *Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform*, 58 NETH. INT'L. REV. 295, 298-299 (2011).

19 בראש הפרויקט עמדו פרופ' תומר ברודי ופרופ' יובל שני (המכהן מאז 2012 כחבר מומחה בוועדת זכויות האדם, ה-Human Rights Committee, ועדת הניטור של אמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (להלן: HRC)). עו"ד שלומי בלבן שימש רכז הפרויקט, ועו"ד דניאל לויתן ניהלה את רכיב הפרויקט שעסק בהכנת עזר מחקרי מקוון בזכויות אדם בין-לאומיות. הפרויקט מומן באמצעות מענק שהתקבל מהאיחוד האירופי במסגרת ה-European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR). לפירוט נוסף על הפרויקט ראו להלן בפרק ה.

באפקטיביות של הדיאלוג הפנים-מדינתי, על רקע מחקר השוואתי והניסיון שנצבר במסגרת הפרויקט של מרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים. חלק ניכר ממחקר זה מבוסס על שיחות וראיונות שערכנו עם אנשים שלהם חלק בתהליכים, בצורה זו או אחרת, בין שמדובר בנציגי מדינה, בין שמדובר בעובדי ארגוני חברה אזרחית או בארגונים אשר מנסים לסייע לקיומו של דיאלוג. בנוסף, מחקרנו מבוסס על פעולתנו שלנו וגם על צפייה בוחנת בתהליך שלו היינו שותפים בשלוש השנים האחרונות.

מבנה המאמר הוא כלהלן: בפרק הבא נציג את מנגנוני האו"ם לניטור אמנות זכויות האדם ונתאר את הגופים השונים ואת תפקידיהם. בפרק השלישי נדון בתהליכי הדיווח והמעקב בוועדות הניטור, על שלביהם השונים. בפרק הרביעי נסקור את הדיווח הממשלתי כפי שמבוצע במדינת ישראל ואת מעורבותם של ארגוני זכויות אדם בתהליך כפי שבאה לידי ביטוי עד כה. בפרק החמישי נבחן את יחסי ממשל-חברה אזרחית בתהליך הדיווח והמעקב. בחלק זה נעמוד על חשיבות תפקידה של החברה האזרחית בדיווח התקופתי לוועדות ניטור האמנות ונציג מודלים ופרקטיקות שונים הנהוגים בנושא בעולם. בפרק השישי נציג את הפרויקט של מרכז מינרבה על מרכיביו השונים ונעמוד על ההתפתחויות השונות לאורך התקדמותו. לבסוף, נסכם ונחלוק את מסקנותינו מן התהליך.

## א. מנגנוני האו"ם לניטור אמנות זכויות האדם

### 1. ועדות הניטור של אמנות זכויות האדם

במרכז משפט זכויות האדם הבין-לאומי ניצבות תשע אמנות בין-לאומיות.<sup>20</sup> הפיקוח והניטור על הציות לאמנות אלה ויישומן מתבצעים במישור הבין-לאומי על ידי ועדות ניטור ייעודיות ובלתי תלויות, כאשר לכל אמנה ועדה נפרדת.<sup>21</sup> נהוג לכנות ועדות אלה "ועדות האמנה" – Human Rights Treaty Bodies (או כאמור Treaty Monitoring Bodies), אף שמונח זה אינו מופיע

20 כאמור לעיל בה"ש 2, ישראל התחייבה עד כה לשבע מתוך תשע האמנות. כמקורות כלליים על אודות האמנות ומערכת זכויות האדם ראו PHILIP ALSTON & JAMES CRAWFORD EDS., THE FUTURE OF UN HUMAN RIGHTS TREATY MONITORING (2000); ANNE F. BAYEFSKY, THE UN HUMAN RIGHTS SYSTEM: UNIVERSALITY AT THE CROSSROADS (2001).

21 על אודות מנגנון התיאום בין הוועדות ראו <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx>. בשנת 2005 הועלה לראשונה בידי נציבת זכויות האדם של האו"ם דאז Louise Arbour הרעיון ליצור גוף אשר יאחד את ועדות הניטור השונות ויתאם ביניהן. הרעיון לא התקבל בזמנו, אך עורר שורה של יזמות לשיפור תפקודה של מערכת הדיווח והניטור. ראו United Nations Secretariat, Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body (2006) <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.2.pdf>.

בלשון האמנות עצמן, משום שגופים אלה הוקמו מכוח האמנות.<sup>22</sup> הוועדות אוספות מידע רלוונטי, הן מנציגויות רשמיות של ממשלות המדינות המחויבות באמנות (בעיקר באמצעות דוחות תקופתיים בנושא – כלי העבודה העיקרי של ועדות הניטור), הן מסוכנויות או"ם שונות המנטרות את מצב זכויות האדם במדינות הכפופות לחובת הדיווח ואף מארגוני החברה האזרחית (באמצעות דיווחים וולונטריים המוגשים מטעם ארגונים אלה, המכונים לעתים "דוחות מקבילים", "דוחות אלטרנטיביים" או "דוחות צללים" (Shadow Reports).<sup>23</sup> מלבד בחינת הדוחות, לרשות הוועדות עומדים אמצעים נוספים, כגון חיבור הערות פרשניות (General Comments), אמצעי המשמש את ועדות הניטור להנחיית המדינות החברות באשר לאופן שבו לדעתן יש ליישם את האמנות. כלי זה מאפשר לוועדות להתגבר על חוסר הפירוט המאפיין חלק מהנורמות הקבועות באמנות. ההערות כתובות בלשון כללית, במובן זה שאינן מכוונות למדינה מסוימת, והן מסייעות למדינות החברות ביישום האמנות.<sup>24</sup> הערות אלה, כמו ההערות המסכמות,<sup>25</sup> אינן מחייבות רשמית, אולם יש להן השפעה על פרשנות האמנות בידי השחקנים השונים בזירה.<sup>26</sup> כלי נוסף העומד לרשות חלק מוועדות הניטור באשר למדינות שאשררו פרוטוקולים אופציונליים לאותן אמנות או שמסרו הצהרות מחייבות לפי העניין, הוא הסמכות לדון בתלונות של פרטים (Individual Communications).<sup>27</sup> במסגרת זו מקבלות הוועדות תלונות, הן בוחנות אותן, ובמידת הצורך מפנות אותן לתגובת המדינות. בסיום התהליך המעין-שיפוטי מפרסמות הוועדות את עמדתן בנושא התלונה (Views), שאיננה מחייבת, אולם המדינה מצופה לנהוג על פיה.

- 22 ראו ארנה בן-נפתלי ויובל שני המשפט הבינלאומי בין מלחמה לשלום 232–229 (2006). ראו גם Geir Ulfstein, *Individual Complaints*, in UN HUMAN RIGHTS TREATY BODIES: LAW AND LEGITIMACY 73 (Hellen Keller & Geir Ulfstein eds., 2015). ועדת ה-ICESCR יוצאת דופן לעניין זה, כיוון שלא הוקמה על ידי האמנה שאותה היא מנטרת אלא על ידי המועצה הכלכלית וחברתית של האו"ם (ECOSOC), שהאצילה סמכויותיה לוועדת המומחים בהחלטה משנת 1985 (Economic and Social Council Resolution 1985/17).
- 23 יש לציין כי הוועדות יצרו בעצמן את מנגנון קבלת המידע מארגוני החברה האזרחית, והוא אינו מעוגן באמנות עצמן. להרחבה על אודות דוחות צללים, ראו מענה בכתב לרשימת הנושאים ודוחות הצללים של ארגוני החברה האזרחית, סעיף 3.3; Morijn, לעיל ה"ש 18, בעמ' 316–317.
- 24 להרחבה על אודות ההערות הכלליות ראו Hellen Keller & Leena Grover, *General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy*, in UN HUMAN RIGHTS TREATY BODIES: LAW AND LEGITIMACY 116 (Hellen Keller & Geir Ulfstein eds., 2015).
- 25 בהערות אלה (Concluding Observations), ועדות הניטור מבטאות את ההיבטים החיוביים והבעייתיים שבסטטוס יישום האמנה במדינה מסוימת, כמו גם המלצות לשיפור יישומה. ראו הרחבה להלן בתת-פרק ב.6.
- 26 ראו Walter Kalin, *Examination of State Reports*, in UN HUMAN RIGHTS TREATY BODIES: LAW AND LEGITIMACY 16 (Hellen Keller & Geir Ulfstein eds., 2015); בן-נפתלי, לעיל ה"ש 22, בעמ' 231.
- 27 ראו Ulfstein, לעיל ה"ש 22, בעמ' 73.



ועדות ניטור האמנות מורכבות ממומחים עצמאיים הנבחרים בידי קבוצת המדינות שהן צד לכל אמנה. המומחים נבחרים בחירה אישית על בסיס מקצועי ולא כנציגי המדינות החברות, אם כי כלל הרכב הוועדה אמור לייצג את המגוון הגאוגרפי של המדינות החברות.<sup>28</sup> מבחינת הרקע המקצועי, הרכב הוועדות משתנה בין האמנות, כאשר לעתים מדובר במשפטנים או בעלי מומחיות אחרת בזכויות אדם בכלל או בתחום האמנה המסוימת בפרט, ולעתים מדובר במינויים בעלי אופי פוליטי יותר, כגון דיפלומטים ואנשי ממשל.

המנדט של כל ועדה מוגדר באמנה המקימה אותה, אך באופן כללי קווי המתאר של הסמכויות המופעלות בידי הוועדות השונות בהליך הדיווח דומים. כל מדינה החברה באמנה מסוימת נדרשת להגיש דוח ראשוני על יישום האמנה בשטחה בסמוך לכניסת האמנה לתוקף לגביה, ולאחר מכן להגיש דוחות על בסיס תקופתי או על פי בקשת הוועדה. בישראל שותפים לתהליך הדיווח הממשלתי נציגי המדינה, כגון מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי) במשרד המשפטים אשר אחראית לכתיבה ועריכה של הדוחות שישראל נדרשת להגיש, כמו גם אנשי משרד החוץ. בנוסף, בפרקטיקה הבין-לאומית מעורבת החברה האזרחית, לעתים באמצעות דיאלוג ומגעים עם נציגי הממשלה, ולעתים בהגשת דוחות צללים עצמאיים ישירות לוועדות האו"ם.<sup>29</sup>

## 2. מועצת זכויות האדם והמנגנון האוניברסלי לביקורת תקופתית

לצד ועדות האו"ם הוקם בשנת 2006<sup>30</sup> מנגנון דיווח וביקורת חדש, ה-UPR (Universal Periodic Review), המנגנון האוניברסלי לביקורת תקופתית. ה-UPR הוקם בחסות מועצת זכויות האדם (Human Rights Council),<sup>31</sup> ובמסגרתו מתקיימת בחינה של יישום אמנות זכויות האדם לא בידי מומחים כי אם בידי נציגי מדינות (peer review).

28 בין-נפתלי, לעיל ה"ש 22, בעמ' 229. למן 1948, בד בבד עם התפתחות דיני זכויות האדם במשפט הבין-לאומי הכללי, הוקמו מנגנוני זכויות אדם אזוריים. נדגיש את מנגנון זכויות האדם האירופי, מנגנון זכויות האדם הבין-אמריקני ומנגנון זכויות האדם האפריקאי. ראו שם, בעמ' 232–238. ראו גם Christof Heyns & Magnus Killander, *Towards Minimum Standards for Regional Human Rights Systems*, in LOOKING TO THE FUTURE: ESSAYS ON INTERNATIONAL LAW IN HONOR OF W. MICHAEL REISMAN 527 (2010). ישראל איננה חברה במערכת זכויות אדם אזורית כלשהי.

29 ראו Kalin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 22.

30 את מנגנון הדיווח הקימה העצרת הכללית בהחלטה 60/251 ב-15 במרץ 2006, והוא שולב בהחלטת מועצת זכויות האדם 5/1 ב-18 ביוני 2007. מטרת המנגנון היא לבחון, על בסיס תקופתי, את עמידתן של כל המדינות החברות באו"ם בהתחייבויותיהן. להרחבה על אודות המנגנון ראו Nadia Bernaz, *Reforming the UN Human Rights Protection Procedures: A Legal Perspective on the Establishment of the Universal Periodic Review Mechanism*, in NEW INSTITUTIONS FOR HUMAN RIGHTS PROTECTION 75 (Kevin Boyle ed., 2009).

31 ראו Nigel S. Rodley, *UN Treaty Bodies and the Human Rights Council*, in UN HUMAN RIGHTS TREATY BODIES: LAW AND LEGITIMACY 320 (Hellen Keller & Geir Ulfstein eds., 2015).

להבדיל מוועדות אמנות האו"ם, שהן ברובן בעלות תחום נושאי ברור ומורכבות כאמור ממומחים, מועצת זכויות האדם חולשת על כל תחומי זכויות האדם, וחשוב מכך, היא גוף פוליטי באופיו המורכב מנציגי מדינות. למרות ההיבטים הפוליטיים הברורים בתהליך יש הסבורים שקיימים היבטים חדשניים ובעלי ערך בפעילותו, שמטרתם קידום הנגשתם של נושאי זכויות האדם לציבור הרחב, אשר בבוא הזמן יופיעו גם בוועדות אמנות האו"ם.<sup>32</sup> במסגרת ה-UPR ריכוז ההערות על מצב זכויות האדם נעשה בידי קבוצות של שלוש מתוך 47 המדינות חברות מועצת זכויות האדם, המכונות יחדיו "טרויקה". בחינת מצב זכויות האדם מבוססת על מידע שמסופק באמצעות המדינה הנבחרת; מומחים עצמאיים בתחום זכויות האדם, ועדות האמנה השונות או גופי או"ם אחרים; ארגוני חברה אזרחית, מוסדות זכויות אדם לאומיים או גורמים רלוונטיים אחרים. בכל הנוגע למעקב אחרי יישום ההמלצות, קיים דמיון לדיווח לוועדות האמנה של האו"ם.<sup>33</sup> אך מלבד השוני הנוגע לתחום הנושאי ואפיונו של מנגנון ה-UPR כגוף פוליטי, קיימים הבדלים נוספים מהדיווח לוועדות האמנה.<sup>34</sup> ראשית, מעמד ארגוני החברה האזרחית הוא שונה. שלא כמצב בוועדות אמנה, דוחות החברה האזרחית ל-UPR אינם נתפסים כדוחות צללים אלא כחלק ממעורבות בעלי העניין – ה-stakeholders. בכך יש לסמל שמעמדם שווה לזה של גופים אחרים בתהליך כגון מוסד זכויות אדם לאומי (National Human Rights Institution – NHRI), מנגנון ממשלתי הקיים במדינות רבות, שתפקידו לקדם את מצב זכויות האדם במדינה.<sup>35</sup> שנית, יש הסבורים שבכל הנוגע לבולטות, ברוב המקרים ה-UPR זוכה לעניין רב יותר בקרב הציבור הרחב, משום שמדובר בביקורת שמשמיעות מדינות זרות, להבדיל מהמומחים אשר חברים בוועדות האמנות.<sup>36</sup> ביקורת מקצועית מצד מומחה נתפסת כפוליטית פחות אך גם מובנת פחות לציבור הרחב. נוסף על כך, ייתכן כי הדבר נובע מהיותו של השיח המשפטי בכללותו נגיש פחות לאוכלוסייה הכללית. לעומת זאת קל יותר לציבור הרחב להבין המלצות שנוגעות לפוליטיקה הבין-לאומית, למשל המלצות של קובה לארצות הברית, וזה אף

32 במרץ 2012 החליטה ממשלת ישראל "להקפיא" את יחסיה עם מועצת זכויות האדם של האו"ם בעקבות סעיף 7 לתקנון המועצה, שלפיו בכל דיון שיערך יוקדש חלק נפרד להפרות זכויות האדם על ידי ישראל, בשטחים הכבושים. באוקטובר 2013 החליטה ממשלת ישראל לחדש את היחסים עם מועצת זכויות האדם. לקריאה על יחסי ישראל ומועצת זכויות האדם, ראו Yaniv Roznai & Ido Tzang, *The UN Human Rights Council and Israel: Sour Old Wine in a New Bottle?*, 57 HUM. RTS. & GLOBALIZATION L. REV. 25 (2013–2014). להשוואה בין מנגנון ועדות הניטור ל-UPR ולעמידה על הבעייתיות והרציונלים השונים שבבסיס כל מנגנון ראו Rodley, לעיל ה"ש 31.

33 לטענת רודלי, בשל האופי הפוליטי של ה-UPR, המסקנות המסכמות שלו הן בעלות משמעות פחותה מאלו של ועדות הניטור. בהיעדר דיאלוג, כפי שנערך בוועדות הניטור, הרי שהמסקנות נדחות או מתקבלות על ידי המדינה אשר מופיעה בפני המנגנון, ובכך התהליך מאבד חלק גדול מהאפקטיביות שלו. ראו שם, בעמ' 327–328.

34 אתר ה-UPR: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx).

35 ראו "עקרונות פריז" המגדירים עקרונות להקמה של מוסד זכויות אדם לאומי ולפעולתו, G.A Res. 48/134, annex, Principles relating to the status of national institutions (Dec. 20, 1993).

36 בעקבות ראיון עם Michael Ineichen, מנהל ה-International Human Rights Defenders Program של ארגון International Service for Human Rights (29.1.2012).

מעורר עניין רב יותר. האופי הפוליטי של ההמלצות הוא גם הבסיס לאחת הביקורות הבולטות על המנגנון. על רקע זה, בכל הנוגע לאסטרטגיית פעילות מצד ארגוני חברה אזרחית, יש הממליצים לארגונים להשתמש ב-UPR לשם פרסום פעולותיהם ולקידום סדר היום הכללי שלהם בפומבי, ולעומת זאת לפעול מול ועדות האו"ם המקצועיות באופן המכוון לטיפול קונקרטי בבעיות מהותיות מסוימות.<sup>37</sup> שלישית, בשל הרצון להפוך את תחומי זכויות האדם לנגישים יותר לציבור רחב, ה-UPR מאופייין בשימוש גובר בטכנולוגיה ובאינטרנט, בדגש על שימוש ברשתות חברתיות. בדוח שפרסמה נציבת האו"ם לזכויות האדם (לשעבר) Navanethem (Navi) Pillay על חיזוק ועדות האמנה, הודגש הנושא של שידור ישיבות מנגנון ה-UPR, אשר בעת פרסום הדוח היה נקודה חלשה יחסית של ועדות הניטור, שכן פן זה לא בא לידי ביטוי בפעילותן חרף בקשות חוזרות ונשנות.<sup>38</sup> כיום חל שינוי בתחום, וישיבות ועדות הניטור ניתנות לצפייה באינטרנט.<sup>39</sup>

## ב. תהליכי הדיווח והמעקב בוועדות ניטור האמנות

כלל ועדות הניטור מקבלות דיווח תקופתי מהמדינות החברות בכל אמנה בנוגע לאופן יישומה.<sup>40</sup> בבחינת הדוחות חברי הוועדות מסתמכים בין היתר על מידע המוגש להם ישירות מהמדינות ומארגונים לא-ממשלתיים, על מקורות נוספים ועל הדיאלוג המתקיים על בסיס אלה. כל ועדה בוחנת מידע המדווח לה על פעילות המדינה בתחום הרלוונטי, בין שזו חקיקה, שפיטה, מדיניות או כל פעולה רלוונטית אחרת.

ניתן לראות בתהליך הדיווח לוועדות שישה שלבים עיקריים: הכנת הדוח המדינתי עצמו; בחינה מראש של הדוח והכנת רשימת הנושאים (List of Issues); מענה בכתב לרשימת הנושאים; "הדיאלוג הקונסטרוקטיבי (הבונה)";<sup>41</sup> ההערות המסכמות; פרוצדורת המעקב. בפרק הנוכחי נרחיב על פי שלבים אלה, כאשר מובהר שמדובר בהכללה, וההליכים משתנים בפועל מאמנה לאמנה ועל פי נסיבות שונות. כמו כן נפרט קשיים קיימים בהליכי הדיווח.

### 1. הכנת הדוח המדינתי

המדינות שהן צד לאמנות השונות מחויבות להגיש שני סוגים של דוחות מדינתיים: דוחות ראשוניים המציגים את המצב המשפטי הרחב של יישום האמנה במדינה הרלוונטית, כשנה או שנתיים לאחר אשרורן; דוחות תקופתיים, שנדרשים אחת ל-4 או 5 שנים, לפי העומס הקיים אצל

37 שם.

38 על קשיים במערכת הדיווח ראו להלן תת-פרק ב.7.

39 ראו [www.treatybodywebcast.org](http://www.treatybodywebcast.org).

40 Kalin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 16.

41 שלב זה נמצא במרכזו של הליך הדיווח. במסגרתו נערכים דיון ובחינה בעל פה של הדוחות השונים בין נציגי הוועדות לנציגי המשלחת המדינתית לנציגי ארגוני החברה האזרחית. ראו להלן תת-פרק ב.4.

הוועדה הרלוונטית. הדוחות התקופתיים אמורים להתבסס על המסקנות המסכמות של הדוחות המדינתיים הקודמים ולהתמקד בהתפתחויות אשר חלו מאז כתיבתם.<sup>42</sup> בלשון אמנות זכויות האדם עצמן אין קיימות הנחיות והוראות מדויקות בנוגע לאופן שבו על המדינות להכין את הדוחות המדינתיים. קיימים כמה מסמכים מנחים שפורסמה בנושא נציבות האו"ם לזכויות האדם.<sup>43</sup> חלק מההערות הכלליות של הוועדות התייחסו אף הן ספציפית לדיווח. לעומת זאת האמנות ברורות בנוגע לעיתוי הדוח הראשון של המדינות ומסקנות כללים על תדירות הגשת הדוחות. ה-ICCPR כוללת הסדרים בנוגע למועד הגשת הדוח על ידי המדינה, ופרקי הזמן של הדוחות העוקבים ייקבעו על ידי ה-HRC.<sup>44</sup> לפי ה-ICESCR ניתן להגיש דוחות בשלבים, ועיתויים ייקבעו על ידי ה-ECOSOC (המועצה הכלכלית והחברתית),<sup>45</sup> לעומת זאת ה-CEDAW מסרטטת את עיתוי הגשת הדוחות לפחות פעם בארבע שנים.<sup>46</sup>

## 2. בחינה מראש של הדוח והכנת רשימת הנושאים (List of Issues)

לשם בחינה מראש של הדוח והכנת רשימת נושאים שהוועדה מעוניינת להרחיב עליהן במסגרת "הדיאלוג הבונה" (Constructive Dialogue), הוועדה הרלוונטית ממנה "כוח משימה" שהוא קבוצה מצומצמת של מומחים, למשל בין ארבעה לשישה מחברי הוועדה.<sup>47</sup> אחד מחברי כוח המשימה מתבקש לשמש דוח המדינה הרלוונטית. מזכירות הוועדה מספקת לכוח המשימה תיעוד נרחב הכולל את הדוח המדינתי ונספחים כגון דוחות מדינתיים שהוגשו לוועדות נישור אחרות, דוחות דווחים מיוחדים ודוחות צללים. במהלך הישיבה המקדימה לדיאלוג כוח המשימה בונה "רשימת נושאים" (List of Issues) אשר משמשת בסיס לבחינת הדוח המדינתי.<sup>48</sup>

- 42 פערי הזמן בין הגשת דוחות תקופתיים אינם אחידים. במהלך מפגשים בין נציגי המדינה לארגוני החברה האזרחית הוזכר כמה פעמים כי שכיח שהתדירות בפועל תהיה 7–8 שנים. ראו גם Yuval Shany, *The Effectiveness of the Human Rights Committee and the Treaty Body Reform*, in *DER STAAT IM RECHT FESTCHRIFT FÜR ECKART KLEIN ZUM 70* (M. Breuer et al. eds., 2013)
- 43 ראו הנחיות המזכיר הכללי בנוגע ל- U.N Secretary-General, *Harmonized Guidelines on Reporting to the Treaty Bodies*, available at <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HarmonizedGuidelines.aspx>
- 44 HRC, לעיל ה"ש 19, ס' 40.1(ב).
- 45 ECOSOC, לעיל ה"ש 22, ס' 16–17. Kalin מעיר כי אף שהמלצה זו מעולם לא יושמה במלואה, הייתה לה השפעה ניכרת על מנסחי ה-ICCPR ואמנות האו"ם האחרות. ראו Kalin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 17.
- 46 CEDAW, לעיל ה"ש 22, ס' 18.1(ב) לאמנה. דוגמאות נוספות להשלמת התמונה: ב-CERD, לעיל ה"ש 2, נקבעה תקופה של שנתיים בין הגשת דוחות, מכוח סעיף 9.1(ב). סעיף 9.1(א) מציינ הגשת דוח ראשוני כשנה לאחר אשרור האמנה. ב-CRPD, לעיל ה"ש 2, מדובר בכל ארבע שנים, מכוח סעיף 35, המדבר על הגשת דוח ראשוני כשנתיים לאחר אשרור האמנה והגשת דוחות תקופתיים כל ארבע שנים.
- 47 Kalin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 26.
- 48 שם, בעמ' 23 מסביר Kalin כי חלק זה מבוסס על ניסיונו האישי כחבר ב-HRC.

רשימה זו נשלחת למדינה הרלוונטית כשלושה חודשים לפני הפגישה עם הוועדה.<sup>49</sup> בשל הצורך לקיים דיאלוג אפקטיבי ככל הניתן, הרשימה מורכבת מעשרים עד עשרים וחמישה נושאים.<sup>50</sup>

### 3. מענה בכתב לרשימת הנושאים ודוחות הצללים של ארגוני החברה האזרחית

לאחר העברת רשימת הנושאים למדינה ניתן להגיש תשובות בכתב, בסמוך למועד ההופעה בפני הוועדה. בשלב שבו הדיווח התקופתי מוגש לוועדות ניטור האמנות, ארגוני החברה האזרחית ממשיכים לתרום לתהליך באמצעות הכנת "דוחות צללים" לשם בחינתם בוועדות הניטור. להכנת דוחות הצללים והגשתם השפעה אינפורמטיבית ומשכנעת על התהליך במקום שבו הדוחות הם מדויקים, מפורטים ותמציתיים. במצב כזה ועדות ניטור האמנות מבקשות מהמדינה להגיב על סוגיות אלה בעת בחינת הדוח המדינתי.<sup>51</sup>

### 4. "הדיאלוג הבונה" (Constructive Dialogue)

ליבת הליך הדיווח היא דיון בעל פה בין חברי הוועדות לנציגי המשלחת המדינתית לנציגי ארגוני החברה האזרחית במסגרת תהליך "הדיאלוג הבונה" (Constructive Dialogue). במסגרת תהליך זה ועדות הניטור בוחנות את הדוחות התקופתיים שהמדינות מגישות ואת המענה לרשימת השאלות שהוגשו בכתב, ומקיימות דיון בעל פה עם נציגי המדינה. בחלק מן הוועדות מופיעים נציגי ארגוני החברה האזרחית, אשר מציגים את דוחות הצללים שהכינו, ואף עונים לשאלות.<sup>52</sup> הדיאלוג אורך כמה שעות עד כדי יום שלם או יותר, והוא כולל סבב ראשון של שאלות, תשובות והערות. לאחר מכן נערך סבב שני של שאלות, המאפשר לחברי ועדת הניטור להתייחס לשאלות שנתרו ללא מענה, לפי רשימת הנושאים.

### 5. ההערות המסכמות של הוועדה

לאחר הדיון עם המשלחת נפגשים חברי הוועדה ומשוחחים בדיון סגור על טיוטת "ההערות המסכמות" (Concluding Observations) שניסח חבר הוועדה המשמש דווח בנושא אותה המדינה, ובשאלה אם לאמצן. לאחר מכן, זמן קצר לאחר הופעת המשלחת בפני הוועדה, ולאחר שלמדינה ניתנת האפשרות להעיר על טעויות עובדתיות בטיוטת המסקנות, מזכירות נציבות זכויות האדם של האו"ם מפרסמת את מסקנות הוועדה כהערות מסכמות. הערות אלה מתארות

49 שם, בעמ' 24.

50 שם. Kalin מונה מספר רב של דוגמאות. בנוסף ראו מענה לרשימת הנושאים של אירלנד בנוגע ל-CAT מ-2013, CAT/C/IRL/QPR/2; מענה לרשימת הנושאים של גרמניה בנוגע ל-CAT מ-2013, CAT/C/DEU/QPR/6; רשימת הנושאים שהכינה ועדת הניטור ושנשלחה לישראל ב-2012, CAT/C/ISR/Q/5.

51 ראו Kalin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 23.

52 שם, בעמ' 27-28.

את סטטוס יישום האמנה, הן כהיבטים חיוביים (Positive aspects) והן כסוגיות בעייתיות בראייתן (Areas of Concern), ואף מציגות המלצות לשיפור המצב.<sup>53</sup>

### 6. המשך מעקב (Follow Up)

לאחר פרסום ההערות המסכמות של הוועדה מוטל על המדינות לפעול ליישומן ולספק על כך מידע. כחלק מתיקון כללי הפרוצדורה של ה-HRC מוסדה פרוצדורת המשך מעקב, ועל פיה ממונה דווח לבחינת המשך המעקב, אשר מבקש מהמדינה להגיש דוח במועד מסוים על אודות הפעולות שננקטו בנוגע לכמה המלצות ספציפיות.<sup>54</sup>

### 7. קשיים במערכת הדיווח

ביוני 2012 פרסמה פילאי, אז נציבת זכויות האדם של האו"ם, דוח שנושאו היה חיזוק מנגנון ועדות זכויות האדם של האו"ם.<sup>55</sup> בדוח זה הוצג חזון עתידי בנוגע לוועדות ניטור האמנות לצד סקירה כללית והצגת הרקע שבבסיסה של השיטה. כמו כן הוצגו בדוח הבעיות אשר קיימות בשיטה. מתוכן, נציג את הבעיות העיקריות אשר נוגעות למחקרנו ולתהליך הדיווח.

**(א) אי־ציות (Non-compliance)** – בשל המספר הרב של מדינות אשר אשררו את האמנות השונות (יותר מ-150 אשררו את שש האמנות הוותיקות ביותר: CERD, ICCPR, ICESCR, CAT, CEDAW וה-CRC) ובשל מספר האישורים של האמנות מהעשור האחרון נוצר מצב שבו מדינות מחויבות ליישם את האמנות ולדווח למספר רב של אמנות בפרקי זמן קצרים. לפיכך ברבות מהמדינות נוצר עומס רב אשר מקשה עליהן לעמוד בלוחות הזמנים של

53 שם, בעמ' 24; בן נפתלי, לעיל ה"ש 22, בעמ' 230; Morijn, לעיל ה"ש 18, בעמ' 311.

54 Kalin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 27. נציין כי בשנים האחרונות אימצו שלוש מתוך תשע ועדות הניטור את מנגנון הדיווח המפושט (Simplified Reporting Procedure). מדובר בוועדת זכויות האדם, ועדת CAT וועדת ה-CMW – The Committee on Migrant Workers (ישראל איננה צד לאמנה המקימה ועדה אחרונה זו, שנושאה הוא הגנה על עובדים זרים ובני משפחותיהם), וועדה נוספת, CEDAW, שבה אימצו את ההליך על בסיס ניסויי. במסגרת הליך דיווח זה, הנתון לבחירת המדינה המדווחת, עוד לפני הגשת הדוח התקופתי על ידי המדינה, מכינה הוועדה הרלוונטית "רשימת נושאים בטרם דיווח" (List of Issues Prior to Reporting – LoIPR). עבור המדינות, משמעות ההצטרפות להליך היא פטור מהגשת דוח תקופתי כללי והתחייבות להגיש במקומו דיווח ממוקד בדמות תשובות לרשימת נושאים, אשר נשלחת מטעם הוועדה ("focused report based on replies" to a list of issues). רשימת הנושאים לדיווח נערכת על ידי הוועדה על בסיס הליך הדיווח התקופתי הקודם ומידע שהתקבל מאז. לארגוני החברה האזרחית ניתנת הזדמנות להציע נושאים שייכללו ברשימה. לבד מחלק זה, שאר שלבי הדיווח זהים להליך המוכר. סיבה עיקרית להיווצרות הדיווח המקוצר היא העומס המוטל על המדינות. על בעיות דיווח ראו להלן תת-פרק ב.7.

55 ראו Navanethem Pillay (United Nations High Commissioner for Human Rights), Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System (June 2012) <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCReportTBSStrengthening.pdf> (להלן: דוח פילאי).

האמנות.<sup>56</sup> נציגי מדינה אשר מחויבת לכל האמנות ולהגשת הדוחות בזמן אמורים להגיש כ-20 דוחות בפרק זמן של עשור. זוהי מחויבות הדורשת הקצאת משאבים רבים שקשה לעמוד בה, המובילה למידת ציות קטנה לחובות הדיווח, גם כאשר קיים רצון לעמוד בדרישות. מבחינת נתוני הגשת הדוחות ניתן ללמוד כי בשנים 2010 ו-2011 רק 16% מן הדוחות הוגשו לפי לוחות הזמנים שנקבעו באמנה הרלוונטית או בוועדות האמנה. בחינת הנתונים במקרה שמוענקת ארכה של שנה ממועד ההגשה המקורי מראה כי רק 33% מהדוחות הוגשו בפרק זמן זה.<sup>57</sup>

(ב) **עיוכים בהליך הדיווח (Backlogs) בשל עומס בוועדות** – לא רק מדינות נושאות בעומס רב בהליך הדיווח אלא גם ועדות הניטור. אלה נושאות בעומס שנוצר מהגשת הדוחות ומאיי-העמידה בזמני הגשתם. בשל העומס המוטל על הוועדות יש מדינות הממתינות כמה שנים להופעה בפני הוועדה, וזאת זמן רב לאחר שהגישו את הדוחות המדינתיים.<sup>58</sup> ועדות הניטור אשר מאפשרות הגשת תלונות אינדיווידואלית חוו הכבדה דרמטית בעומס, המוסיפה אף היא לעיכוב בדיון בדוחות.<sup>59</sup> לעיוכים אלו השלכות שליליות על איכות הדיאלוג שמתקיים בוועדות, שכן בסיס המידע אינו עדכני או שהוא מצריך הגשת עדכונים נוספים.

(ג) **עקיבות** – בשל הצמיחה המהירה של מנגנון ניטור האמנות, יש לשים לב כי יש אמנות החופפות זו את זו בהיבטים מהותיים מסוימים ועוסקות באותם נושאים מזוויות שונות, כגון איסור אפליה, חקיקה פנימית, מדיניות, מוסדות ומנגנונים לאומיים אשר עוסקים בזכויות אדם. אלה נושאים שחוזרים על עצמם בהערוותיהן של כמה ועדות. מהמדינות נדרשת עקיבות בדיווח לכל האמנות. מוועדות האמנה נדרשת עקיבות בנוגע לנושאים משותפים, כדי שיישמו המסקנות והעצות למדינות.<sup>60</sup>

(ד) **פערים ביכולת המדינות לדווח (Capacity gaps)** – יכולתה של מדינה לדווח תלויה במידה רבה בהימצאותו של כוח אדם מיומן, הבקי במשפט הביין-לאומי ובהליך הדיווח. בנוסף, יש חשיבות בשימור יכולות אלה ובפיתוחן כי היעדרן פוגע פגיעה של ממש ביכולת המדינה להגיש דוחות. יש לזכור כי נוסף על הגשת דוחות לוועדות האו"ם השונות, קיימות דרישות מקצועיות הולכות ומתרבות בשל מספרן ההולך וגדל של מחויבויות המדינות

56 שם, בעמ' 20-23; Kalin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 17. Kalin מציין כי יש מדינות שאשררו את האמנות בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, אך טרם הגישו דוחות ראשוניים, ובהן קונגו, גאבון, גמבייה, גינאה, מאלי וסנט וינסנט.

57 שם, בעמ' 9.

58 שם, בעמ' 23. לפירוט עדכני יחסית של לוחות הזמנים לדיווח ועמידת המדינות בהם, ראו UN, International Human Rights Instruments, Timely, Late and Non-Reporting by States Parties to the Human Rights Treaty Bodies, U.N Doc. HRI/MC/2015/5 (Apr. 13, 2015).

59 ראו דוח פילאי, לעיל ה"ש 55, בעמ' 25.

60 שם. למעשה, חפיפה רבה בין הוועדות הובילה לכדי המלצות לחבר את כל הוועדות לוועדת ניטור אחת.

למנגנונים אחרים. לצד בעיות אובייקטיביות אלה, המשותפות לרבות מהמדינות, יש לזכור כי חלק מהמדינות אשר חתומות על האמנות השונות הן מדינות מתפתחות, הנעדרות מנגנוני עבודה קבועים ומסודרים ומחוסרות תשתית אשר תאפשר עבודה סדירה על הדוחות. בשל אי-היכולת הזו, יש מדינות שבהן הפער בזמן בין דיווח אחד למשנהו גדול יותר.

בדוח פילאי עצמו הועלו כמה הצעות לפתרון הבעיות האמורות. נזכיר את ההצעות האלה: יצירת לוח זמנים מקיף של מועדי הדיווח, הגברת התיאום בין ועדות הניטור השונות בנוגע לקווים מנחים משותפים באשר לשאלות פרוצדורליות והפחתת מורכבות הליך הדיווח על מנת לאפשר למדינות לעמוד במחויבויות הדיווח שלהן.<sup>61</sup> כיום, יותר משלוש שנים לאחר פרסום דוח פילאי, ניתן לראות התקדמות מסוימת לקראת פתרון בחלק מן הסוגיות האמורות. לדוגמה, אף על פי שלא התקבל הפתרון של יצירת לוח זמנים מקיף לכלל הוועדות, בשל סיבות שונות, ייתכן שבעצם העלאת הנושא לדיון הייתה השפעה על מספר הדוחות שהוגשו, כיוון שהייתה עלייה של יותר מ-20% בעמידה בלוחות הזמנים של הגשת הדוחות, בשנים 2012–2015.<sup>62</sup> נושא אחר שהחלו לדון בו הוא כל הנוגע לעניין הרמוניה בשיטות העבודה. הנושא עלה על סדר היום של פגישת יושבי הראש של ועדות הניטור בסוף יוני 2014.<sup>63</sup>

הקשיים השונים מעיבים כמובן על האפקטיביות של מערך המנגנון של אמנות זכויות האדם כולו, בעיקר כאשר מטרת מנגנוני הניטור במישור הבין-לאומי אינן תמיד נהירות לחלוטין, ולכן גם המלצות דוח פילאי נתונות לביקורת מכיוונים רבים.<sup>64</sup> ענייננו העיקרי במאמר זה אינו במישור הבין-לאומי אלא במישור הפנים-מדינתי, בהפנמת המדינה את דיני זכויות האדם הבין-לאומיים, ותהליכי הדיווח הם למעשה מסגרת לניהול דיון פנים-מדינתי בין הממשל לחברה האזרחית בדרכי המימוש של ערכי זכויות האדם. בהקשר זה חשוב להבין גם את הקשיים והפגמים שבמישור הבין-לאומי. בתוך כך יש לשים לב לשתי נקודות נוספות: הראשונה, כפי שנראה בסעיף הבא, הפרקטיקה הנהוגה במדינת ישראל אינה חריג, בפרספקטיבה השוואתית, בכל הנוגע לקשיים בתהליך הדיווח. שנית, ניתן לטעון שבשל קשיי הדיווח השונים שצוינו לעיל, קיימת מגרעה בולטת באפקטיביות של ועדות האו"ם. טענה זו עלתה בכמה מפגשי ממשל-

61 על הבעיות הנוספות שעלו, כמו גם הפתרונות שהוצעו, ראו Shany, לעיל ה"ש 42.  
 62 ראו U.N. General Assembly, Fifth Committee, Programme Budget Implications for Draft Resolution A/68/L.37, 17, U.N. Doc. A/68/779 (Mar. 3, 2014); Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Cost Assessment Mandated by GA Resolution A/RES/68/2, table 2 (Nov. 15, 2013), [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/A-68-606\\_en.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/HRTD/A-68-606_en.doc).  
 63 ראו <https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/16/reform-united-nations%E2%80%99-human-rights-treaty-bodies>; The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Annual Meetings of Treaty Body Chairpersons, available at [www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx).  
 64 ראו Shany, לעיל ה"ש 42, בעמ' 19–23.



חברה אזרחית שנערכו במרכז מינרבה לזכויות האדם, ועליהן יורחב בסעיף 6. בשל חוסר האפקטיביות יש מקום לחזק את הדיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית באופן שיותיר לוועדות האו"ם בזינווה את הנושאים אשר אינם ניתנים לפתרון או לכל הפחות לדיון, בירושלים. נעבור עתה לסקירת הניסיון הישראלי בכל הנוגע להליכי הדיווח.

## ג. הניסיון הישראלי

### 1. הדיווח הממשלתי בישראל

בפרק הקודם בחנו את החובות המוטלות על מדינות בהליכי הדיווח לוועדות השונות. בפרק זה נתמקד בדיווח הממשלתי בישראל שמבצעת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)<sup>65</sup> בשיתוף עם משרד החוץ<sup>66</sup> וגופי ממשלה נוספים. מידת החשיבות שמדינת ישראל מייחסת לדיווח לוועדות האו"ם השתנתה במהלך השנים, בין היתר כפועל יוצא משינוי מעמדו (כפועל, אם לא מבחינה משפטית) של הדין הבין-לאומי בתוך המדינה. שינוי זה בא לידי ביטוי בהיערכות המערכת הממשלתית מבחינה מבנית-מוסדית, בחיזוק העיסוק הפרקטי בתחום זה ובשינוי כללי ביחס כלפי תחום המשפט הבין-לאומי.

השינוי המוסדי הרב ביותר החל בסוף שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים, עם הקמת היחידה להסכמים בין-לאומיים ותביעות בין-לאומיות במסגרת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. בשנת 2003 צורפה למחלקה החטיבה לקשרי חוץ, צעד שאיחד בין עבודת היחידות בתחום הבין-לאומי של זכויות האדם והעביר לטיפול המחלקה את מערך קשרי החוץ של משרד המשפטים. סמוך לכך בשנת 2004 שדרג היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מנחם (מני) מזוז, את מעמד המחלקה בהכפפתה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, המתמחה במשפט בין-לאומי.<sup>67</sup> נוסף על כך תוגבר כוח האדם במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי). כמו כן בשנת 2010 הוקמה בפרקליטות המדינה המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי) בעקבות האיום של העמדה לדין של קצינים בכירים וחברים בממשלת ישראל במדינות זרות. עם פרישתו של מזוז ב-2010 מנו יחידות אלה כ-50 איש, וניתן לראות בכך גידול ניכר בפעילות בתחום של

65 לתיאור הליכי הדיווח מנקודת מבט פנים-ממשלתית ראו Ayelet Levin, *The Israeli Reporting Cycle to UN Human Rights Treaty Bodies: Creating A Dialogue Between The State of Israel and Israeli NGOs*, 48 GEO. WASH. INT'L L. REV. (2015).

66 מבוסס על דבריה של עו"ד הילה טנא גלעד ממשרד המשפטים על דיווח הממשלה הישראלית לאו"ם באשר ליישום האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד. פרוטוקול ישיבה מס' 16 של הוועדה לזכויות הילד, הכנסת ה-19, 3 (2.7.2013).

67 ד"ר שביט מטיאס כיהנה כמשנה בשנים 2004–2011. כיום המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) הוא עו"ד ד"ר רועי שיינדורף.

משפט בין-לאומי.<sup>68</sup> היחידה שינתה את שמה והפכה בשנת 2013 למחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי). עם זאת עלינו להדגיש כי העיסוק הישיר בתחום זכויות האדם מופקד בידי חלק קטן מהעוסקים בתחום המשפט הבין-לאומי.

טרם הקמת מחלקת ייעוץ וחקיקה (בין-לאומי) לא היה במשרד המשפטים כוח אדם מיומן מספיק בתחום זכויות האדם הבין-לאומיות, ולכן הדוחות הראשונים נכתבו בידי מגוון רחב של משפטנים, שחלקם אף לא היו עובדי המשרד. לדוגמה, ולמיטב ידיעתנו, הדוח הראשוני לוועדת CERD נכתב בידי אנשי משרד החוץ בשנת 1981; הדוח הראשוני לוועדת CEDAW נכתב בידי ד"ר רות הלפרין-קדרי מאוניברסיטת בר-אילן (כיום פרופסור וחברת ועדה CEDAW בעצמה) בשנת 1997;<sup>69</sup> הדוח הראשוני לוועדת CRC הוגש רק בשנת 2001, וכתיבתו רוכזה במכון ברוקדייל.<sup>70</sup>

כאמור, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי) במשרד המשפטים אחראית לכתיבת הדוחות לוועדת הניטור של האמנות, בשיתוף משרד החוץ. במהלך כתיבתם פונים אנשי המחלקה למספר רב של מקורות שונים ומגוונים ואף משתמשים בחומרים קיימים, כגון חקיקה, פסיקה, אתרים ממשלתיים ודוחות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הדוח עצמו נכתב לפי ההנחיות של האמנה עצמה ושל הוועדה, כשהתוצר הסופי אמור להציג את המצב המשפטי מבחינת מדינת ישראל בכל ההיבטים הנוגעים לדוח. לפני הגשתו הרשמית לוועדה הדוח עובר מערך של אישורים בתוך משרד המשפטים ומשרד החוץ. הדוח מהווה בסיס להופעה של משלחת ישראל בפני ועדת ניטור האמנות הרלוונטית של האו"ם.

כעיקרון, הדוח מועלה לאתר האינטרנט של משרד המשפטים ולעתים של משרד ממשלתי רלוונטי אחר (לדוגמה הדוח הנוגע ל-CRC מועלה לאתר משרד החינוך). לקראת ההופעה עצמה, כמתואר לעיל, הוועדה מעבירה למדינה את רשימת הנושאים ומבקשת התייחסות אליהם בכתב. בשלב זה פונים נציגי משרד המשפטים לכלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ומגבשים מענה מסודר. בסופו של תהליך הכתיבה הדוח מאושר ונשלח לוועדת הניטור הרלוונטית. לאחר מכן מופיעה המשלחת בפני הוועדה.

68 מתוך מפגש המחברים עם מנחם מזוז, מ-8 בדצמבר 2013, יש לציין כי נוסף על משרד המשפטים קיימות מחלקות העוסקות במשפט בין-לאומי גם במשרד החוץ וכן ביחידות בתוך משרדים שונים כגון האוצר והגנת הסביבה, שעוסקים בתחומים שונים ביחסים הבין-לאומיים לפי אמנות והסכמים שישראל צד להם.

69 להשלמת התמונה: הדוח לוועדת CAT הוגש ב-1994; הדוח המדינתי ל-HRC הוגש בשנת 1998 ונכתב בידי עוה"ד ריצ'ארד ברנשטיין, בני רובין ויהושע שופמן; הדוח לוועדת ICESCR הוגש אף הוא בשנת 1998 ונכתב בידי עוה"ד מיכאל אטלן, עו"ד יובל שני (כיום פרופסור וחבר HRC בעצמו) ועו"ד מלכיאל (מייק) בלאס. ראו Levin, לעיל ה"ש 65.

70 על פי ס' 44 ל-CRC, הדוח המדינתי היה אמור להיות מוגש כבר בשנת 1993. ראו אתי ויסבלאי פעולות ישראל ליישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד 6 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2010).

בבסיס הפרקטיקה של שלב גיבוש הרכב המשלחת מטעם מדינת ישראל קיימת כוונה להופיע עם מספר גדול של אנשי מקצוע החולשים על התחומים הבולטים ביותר בצומתי קבלת ההחלטות או בראש גופים רלוונטיים, על מנת שיוכלו לדווח מניסיונם וכדי להימנע ממצב שנציגי המשלחת יוותרו ללא תשובות לשאלות הוועדה.<sup>71</sup> כל זאת בהתחשב במגבלות תקציביות ברורות.

מהרכבי המשלחות ודרג הייצוג של משלחת ישראל לוועדות ניתן ללמוד על החשיבות שישלחת מייחסת להן ועל מגמות בנושא. אם כן, עולה כי עד כה עמדו בראשן בעיקר שגרירי ישראל במשלחת האו"ם בז'נווה.<sup>72</sup> הדרגים הגבוהים ביותר שהשתתפו במשלחות מטעם משרד המשפטים היו במעמד משנה ליועץ המשפטי לממשלה<sup>73</sup> ובמקרה חריג, לעת עתה – אף מנכ"לית המשרד,<sup>74</sup> ומטעם משרד החוץ – מנהל מחלקת המשפט הבין-לאומי.<sup>75</sup> כאמור לעיל, לקראת ההופעה עצמה מגישים ארגוני החברה האזרחית "דוחות צללים", שבהם מוצגת תפיסת הארגונים את מצב זכויות האדם בכל הנוגע ליישום האמנה הרלוונטית. כך למשל במקרה של הופעת ישראל בפני הוועדה לזכויות הילד בשנת 2013 הוגשו שנים-עשר דוחות.<sup>76</sup> מדובר הן בארגונים בין-לאומיים והן בארגונים ישראלים. הוועדה עצמה דנה גם על

71 עם זאת ברור לחלוטין שישאלו שאלות שהמשלחת לא צפתה אותן מראש או התכוננה לקראתן. השגרירים אהרן לשנו-יער ואביתר מנור. זאת מלבד עמידתו של השגריר עו"ד ארתור לנק, בשנת 2011, בראש המשלחת ל-ICESCR בתור מנהל מחלקת המשפט הבין-לאומי במשרד החוץ (כיום שגריר ישראל בדרום אפריקה).

72 עו"ד שי ניצן, עו"ד שביט מטיאס ועו"ד ד"ר רועי שיינדורף.

73 משלחת ישראל ל-ICCPR בשנת 2014.

74 כדוגמאות להרכבי משלחות להופעה בפני ועדות, בראש משלחת ישראל ל-CEDAW בשנת 2011 עמדו השגריר אהרן לשנו-יער (אז השגריר מטעם ישראל ליד משרד האומות המאוחדות והארגונים הבין-לאומיים בז'נווה) וד"ר שביט מטיאס – אז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי). המשלחת הורכבה גם מנציגי משרד הבריאות והחינוך: פרופ' אלכס לונטל – מנהל המחלקה ליחסים בין-לאומיים במשרד הבריאות, ד"ר סטיורט מירקין, סגן מנהל מחוז באר-שבע והדרום במשרד הרווחה, גב' גלית שטאובר – מנהלת מחוז תל-אביב במשרד החינוך (ראו [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ISR/INT\\_CEDAW\\_L\\_OP\\_ISR\\_48\\_10516\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ISR/INT_CEDAW_L_OP_ISR_48_10516_E.pdf)). בראש המשלחת ל-CERD בשנת 2012 עמד השגריר לשנו-יער, ולצדו נציגי משרדי המשפטים, החוץ והבריאות: עו"ד הילה טנא גלעד, עו"ד אסף רדזינר – המחלקה להסכמים בין-לאומיים ותביעות, עו"ד דניאל מרקס – משרד המשפטים, עו"ד אהד צמת – משרד החוץ, ד"ר חסאם דיאב – מפקח על לימודי החינוך המדעי במגזר הערבי במשרד החינוך, ד"ר טוביה חורב – סמנכ"ל לכלכלה ולביטוח בריאות במשרד הבריאות (ראו [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ISR/INT\\_CERD\\_LOP\\_ISR\\_80\\_10634E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ISR/INT_CERD_LOP_ISR_80_10634E.pdf)). המשלחת ל-HRC בשנת 2014 הורכבה מהשגריר אביתר מנור, עו"ד אמי פלמור – מנכ"לית משרד המשפטים, עו"ד ד"ר רועי שיינדורף – משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), אל"מ נועם נוימן – ראש מחלקת הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית ונציגים נוספים ממשרד ראש הממשלה, המשפטים והחוץ (ראו [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/ISR/INT\\_CCPR\\_LOP\\_ISR\\_18392\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/ISR/INT_CCPR_LOP_ISR_18392_E.pdf)).

75 ניתן לעיין בדוחות הצללים באתר [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx).

הדוחות הללו ואף נפגשת יום לפני הופעתה של המשלחת הישראלית הרשמית עם הארגונים שהגישו את הדוחות ועם ארגונים נוספים כדי לקבל מהם תשומות בעל פה. בכל הנוגע להגשת דוחות צללים, בשנים 2005–2013 הוגשו לוועדות ניטור אמנות זכויות האדם 123 דוחות בנוגע לישראל. 57 מתוכם הגישו ארגונים ישראליים או ארגונים ישראליים אשר היו חלק מקואליציה של ארגונים.<sup>77</sup>

## 2. יחסי המדינה עם החברה האזרחית בישראל בכלל וארגוני זכויות האדם בפרט

במדינת ישראל תהליכי הדיווח של הממשלה לוועדות האו"ם והספקת המידע מאת ארגוני חברה אזרחית מתבצעים לרוב במנותק זה מזה, ללא תקשורת ישירה בין הממשלה לבין הארגונים. למצב זה יתרונות וחסרונות. מחד גיסא בדרך זו נשמרת הקוהרנטיות של העמדה הרשמית של המדינה, ואילו לארגוני החברה האזרחית ניתנת הזדמנות להעלות בפני פורום בין-לאומי מקצועי טענות והשגות נגד הממשלה בתחומי זכויות האדם, תוך שמירה על עצמאותם, ומאידך גיסא מוחמצת הזדמנות להתייעצות כנה ועניינית בין הממשלה לבין ארגוני זכויות אדם, היכולה להיות מנוף לטיפול בכשלים במישור הפנים-מדינתי אף ללא מעורבות של ועדות האו"ם. לשון אחר, במצב הקיים בולט ההיבט האדוורסרי – לעתים אף אנטגוניסטי – שביחסי ממשלה-חברה אזרחית, ונמנע הערך המוסף של שיתוף מידע, התייעצות וחשיבה משותפת לצורך פתרון בעיות. יש לציין כי קיימת בעייתיות בכך שלא תמיד ניתנת למדינה הזדמנות מלאה להתמודד עם הטענות המועלות בדוחות הצללים או בעל פה בפני הוועדה, ומנגד, הדבר פוגע ביכולת הארגונים לבקר את מדיניות הממשלה ישירות ולקבל הסבר רשמי ומפורט להחלטות מדיניות כאלה או אחרות.

פער זה, שלא לומר הנתק, שבין ארגוני החברה האזרחית לבין רשויות הממשל, שעליו עמדנו גם במבוא, משקף פער נרחב יותר בין החברה האזרחית בכללותה לבין המדינה. החברה האזרחית בישראל – במובנו הרחב ביותר של המושג – כוללת מגוון עמותות וארגונים העוסקים במתן שירותים, תרומה לחברה, קידום אינטרסים של קבוצות שונות וכדומה אף ללא קשר לדיני זכויות האדם.<sup>78</sup> ביקורת מקובלת על מצב זה היא שהחברה האזרחית בישראל ממלאת לעתים פערי ממשל שהותירה המדינה בנסיגתה מטיפול בנושאים חברתיים חשובים בעשורים האחרונים.<sup>79</sup> ברם חרף גודלו של "המגזר השלישי", כפי שהוא מכונה לעתים, עד שנת 2008 לא

77 הפסקה הזו מבוססת על התכתבות עם עו"ד אילת לוין, מ-30 בדצמבר 2013. הנתונים מופיעים גם במאמרה. Levin, ראו "ש" 65.

78 ראו BEATRIZ SANZ CORELLA & RINAT BEN NOON, MAPPING STUDY OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN ISRAEL (2013), [http://www.zavit3.co.il/docs/eu\\_Israel\\_Mapping%20Study\\_final.pdf](http://www.zavit3.co.il/docs/eu_Israel_Mapping%20Study_final.pdf). את המחקר מימן האיחוד האירופי על אודות פעילות החברה האזרחית בישראל, ראו שם, בעמ' 14.

79 לפי ספרות המחקר, בד בבד עם נסיגת המדינה והרשויות המקומיות מטיפול בנושאים הללו ובקבוצות האוכלוסייה השונות, החלו ארגוני החברה האזרחית לקבל עליהם תפקידי הספקה של שירותים חברתיים מגוונים. יתר על כן, בשל התגברות ההפרטה כמדיניות ממשלתית הממשלה

הייתה לממשלת ישראל מדיניות כללית בנוגע ליחסי המדינה עם ארגוני החברה האזרחית. בפברואר 2008, לראשונה, הציגה ממשלת ישראל את מדיניותה בנושא.<sup>80</sup> בכל הנוגע לפן החברתי-כלכלי הכירה הממשלה בחשיבות השותפות עם ארגוני החברה האזרחית ותרומתם לשירותים החברתיים ולקידום היזמות החברתית, ואף הצהירה על כוונה לשלב את הארגונים במכרזים ממשלתיים. באשר לפן של קידום ושינוי מדיניות הכירה הממשלה ביכולתם של הארגונים לשחק תפקיד והכירה בערכן של התייעצויות בפורמט "שולחן עגול". אף שלא ננקטו צעדים מעשיים המסדירים את היחסים,<sup>81</sup> בקיץ 2013 הוקם מיזם ממשלה-חברה אזרחית במסגרת המכון למנהיגות וממשל של ג'וינט ישראל. מטרת מיזם זה היא להבנות את יחסי השותפות בין הממשל לארגוני החברה האזרחית, כמגמה ארוכת טווח.<sup>82</sup> אם כן, עד כה הפעילות שננקטה והדיאלוג שהתקיים הונעו במידה רבה בידי אנשים מסוימים או מדיניות של מוסד מסוים, אך לא מתוך מדיניות ממשלתית כללית. יתר על כן, במאמצים הנוכחיים הנעשים בתחום כללי זה יש ריחוק מכוון מנושאים של זכויות אדם ומארגונים העוסקים בעיקר בקידום זכויות אדם במובן המשפטי. נדמה כי ריחוק זה נובע מהבנה כי נושאי זכויות האדם נתפסים כיום בחברה הישראלית כבעלי פוטנציאל לרגישות פוליטית העלולה להיות מכשול לשיתוף פעולה בתחומים אחרים.

עם זאת מצד החברה האזרחית, הן בכללותה והן בתחום זכויות האדם, ניכר הרצון והצורך לפעול פרואקטיבית עם מכלול מוסדות המדינה לצורך קידום שינוי חברתי. רבים מהארגונים יוזמים דיאלוג ברמות שונות עם מוסדות המדינה, בעיקר בכנסת. בכך נוצרות אינטראקציות אד הוק. פעמים רבות נעשה הדבר בהגשת חוות דעת מקצועית וניירות עמדה לחברי הכנסת ולקובעי מדיניות, או בקידום דיונים בוועדות הכנסת או בפורומים ציבוריים של קואליציות חברה אזרחית.<sup>83</sup>

אולם בתחום זכויות האדם נשמרת רמה נמוכה של שיתוף פעולה ואף החמרה וצמצום של מרחב השיח והלגיטימציה הציבורית של ארגונים המתמחים בזכויות אדם והפועלים נגד מדיניות ממשלתית החורגת בין היתר מדיני זכויות האדם הבין-לאומיים. בשנים האחרונות, בשל נסיבות פוליטיות, נפגעה פעילותם של ארגוני החברה האזרחית בתחום זכויות האדם. כמה יוזמות

מעדיפה להעביר את האחריות הישירה להספקת השירותים לידי ארגונים וולונטריים, ואילו היא רק משתתפת במימונו של השירות. להרחבה על מגמה זו בתחומים שונים, ראו בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ המגזר השלישי בישראל – תפקידי המגזר השלישי (המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, באר שבע, 2000); אורי ינאי "מקלטי נשים בישראל: מחדשנות וולונטרית לאימוץ ממלכתי" ביטחון סוציאלי 70, 77 (2005); אבישי בניש "מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשלי הפיקוח" משפטים לח 283 (2008).

80 נייר המדיניות היה פועל יוצא של החלטה 3190 של הממשלה ה-31 "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגת מטרות ציבוריות" (24.2.2008) [www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3190.aspx](http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3190.aspx).

81 CORELLA & BEN NOON, לעיל ה"ש 78, בעמ' 7.

82 ראו את מסמך היסוד [www.theinstitute.org.il/files/articles/elka\\_brand\\_22.pdf](http://www.theinstitute.org.il/files/articles/elka_brand_22.pdf).

83 CORELLA & BEN NOON, לעיל ה"ש 78, בעמ' 35.

חקיקה שהתקבלו בכנסת<sup>84</sup> פגעו באמון ההדדי שבין המדינה לבין ארגוני זכויות האדם והובילו גם ללחץ פוליטי ולהתערבות בהתנהלות הפנימית של הארגונים, עצירת קבלת תרומות וכספים ועוד.<sup>85</sup> אין ספק שבמהלכים אלה יש מן הפגיעה בחופש הביטוי ובחיוניות הדמוקרטיה בישראל. אולם ענייננו כאן אינו בכך אלא בפגיעה בדינמיקה של שיתוף דעות ושיתוף פעולה בין החברה האזרחית לבין המדינה, בין השאר משום ששיח זכויות האדם מזוהה במידה רבה עם הצד השמאלי של המפה הפוליטית ולא כאינטרס ממלכתי-לאומי.<sup>86</sup>

קיים מגוון רחב ביותר של חסמים למוכנות דיאולוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית. מצד המדינה היה ניתן לצפות שלא יהיה לה עניין בדיאלוג עם מי שתוקף את עמדות המדינה על בסיס אדוורסרי, בייחוד עם מי שפונה החוצה, וכן חשש מעמידה ישירה מול טוענים רהוטים וביקורתיים. מצד הארגונים, יש חשדנות כלפי שיח מכיוון שהם חוששים שהאינטרס של המדינה בדיאלוג – איסוף מידע מראש לצורך הכנת הגנה אפקטיבית יותר ו"הלבנה" (whitewashing) של הדיווח כשהמדינה מציינת שנערך דיאלוג עם ארגונים, ולכאורה זוכה בנקודות חסד בפני הוועדות – נוגד את מטרותיהם.<sup>87</sup> דוגמה נוספת לחשש מהלבנה כזו היא טרוניה של ארגוני החברה האזרחית, אשר אף הובעה בפומבי מפי מנכ"ל האגודה לזכויות האזרח דאז מר חגי אלעד. עיקר הטענה היא שהחלטות בג"ץ בעתירות עקרוניות שהגישו ארגוני זכויות אדם נגד החלטות או חקיקה שהממשלה הגנה עליהן בבג"ץ, ובהן התקבלה עמדת הארגונים, כגון העתירה נגד הפרטת בתי סוהר,<sup>88</sup> מצוינות על ידי המדינה בדיווחיה לוועדות כפעולות של המדינה לקידום יישום האמנות. תופעה זו אף כונתה לאחרונה "courtwashing".<sup>89</sup>

מהמפגשים שנערכו במסגרת הפרויקט של מרכז מינרבה לזכויות האדם, כמו גם מהכתיבה בנושא,<sup>90</sup> עולה שלרוב, ארגוני החברה האזרחית והממשלה נפגשים בעיקר בבית המשפט העליון, בעתירות לבג"ץ. ה"דיאלוג" הלעומתי הזה הוא חיוני אך בעייתי מסיבות שכבר עמדנו

84 הכוונה בין היתר ל"חוק העמותות" (חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א–2011, ס"ח 2279); ו"חוק החרם" (חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א–2011, ס"ח 2304). בבג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת (פורסם בנבו, 15.4.2015) נקבע שבחוק יש פגיעה בחופש הביטוי, אך כי פגיעה זו היא מידתית, ועל כן נפסל רק היבט אחד של החוק.

85 CORELLA & BEN NOON, לעיל ה"ש 78, בעמ' 30–31.

86 ראו עמיר פוקס "זכויות אדם אינן מונופול שמאלני" הארץ – דעות 23.4.2013 [www.haaretz.co.il/23.4.2013](http://www.haaretz.co.il/23.4.2013) opinions/.premium-1.2000849

87 ראו ס' 42–44 לדוח המדינתי של ישראל ל-HRC, שבו הוזכר הפרויקט של מרכז מינרבה לזכויות האדם – [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fISR%2f4&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fISR%2f4&Lang=en)

88 בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545 (2009).

89 ראו אזכור לביקורת שהובעה בנושא במהלך אירוע לציון יום זכויות האדם הבין-לאומי שנערך בחסות מרכז מינרבה והאיחוד האירופי, להלן בפרק ה. כמו כן ראו אייל גרוס "עלה התאנה הבג"צי" הארץ – דעות (30.10.2014) [www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2471413](http://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2471413)

90 ראו Levin, לעיל ה"ש 65; רחל בנוזמן ורוד קרצ'מר נציבות זכויות אדם בישראל – מחקר השוואתי מודל מוצע 17–20 (מרכז מינרבה לזכויות האדם, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2001).

עליהן לעיל, סיבות של פערי תפיסות ורצון לא "לשתף פעולה" עם המדינה. עם זאת נראה שהמצב החמיר בשנים האחרונות בעקבות חקיקת אותם חוקים אשר הקשו על פעילותם של ארגוני חברה אזרחית. לצד המתח הרב יש להזכיר שכבר היו הצלחות בעבר לדיאלוג בין ארגוני החברה האזרחית לבין המדינה בכל הנוגע למאבק בסחר בנשים, למשל – תחום שבו הצטבר לחץ חיצוני ניכר באשר למצב בישראל, ולאו דווקא מצד מנגנוני האו"ם,<sup>91</sup> אך מדובר בחריגים לכלל.

בכל הנוגע לדיאלוג בעניין הדיווחים לוועדות הניטור, כמו גם ל-UPR, הרי שהוא לא התקיים מעולם בצורה מוסדרת. למעשה, עד תחילתו של הפרויקט של מרכז מינרבה, שיתואר בפרק הבא, למעט שני חריגים, לא התקיימו מפגשים מסודרים בין ארגוני החברה האזרחית לנציגי המדינה. עו"ד אילת לוי, ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי), מציינת כי בעבר התקיימה פגישה בין הצדדים, בזינווה בשנת 1998, ערב הדיאלוג בנוגע ל-ICCPR בפני ה-HRC. פגישה נוספת נערכה בשנת 2002 ערב הדיאלוג הראשון עם הוועדה לזכויות הילד.<sup>92</sup> כמו כן מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי) שלחה כעניין שבשגרה מכתבים לארגוני זכויות אדם בד בבד עם הכנת הדוח המדינתי וכן העלתה לאתר המשרד קול קורא לציבור להגשת מידע לקראת כתיבת דוחות לוועדות זכויות האדם כהזמנה לקבלת מידע ועמדות, אולם לא היה בכך לקדם יחסי אמון ושיח, וממילא ההיענות מצד הארגונים הייתה נמוכה מאוד.

מאפיין רלוונטי נוסף של ארגוני חברה אזרחית בכלל וארגוני זכויות אדם בפרט הוא יצירת קואליציות. מטרתן של קואליציות, בהקשר של מחקרנו, היא שיתוף בין המשאבים המוגבלים של ארגונים שונים במסגרת קשריהם עם הממשלה על מנת לקדם שינוי מדיניות או חיזוק מרכיבי הדיאלוג על מדיניות כאשר קיימת חפיפה בין מטרות הארגונים והאסטרטגיה שלהם. בכל הנוגע לקשר בין ארגוני החברה האזרחית לבין עצמם, בעניין הדיווחים למנגנונים השונים, הרי שכמעט לא קיימות קואליציות פורמליות או לא פורמליות שהשתתפו בתהליכי הדיווח באו"ם.<sup>93</sup> עם זאת אופן פעולה זה של הקמת קואליציות אינו זר לחברה האזרחית בישראל. דוגמה לכך הוא ארגון שתי"ל, אשר הוקם ב-1982 על ידי הקרן החדשה לישראל. כחלק מפעילותו לקידום שינוי חברתי פועל בשתי"ל "המרכז לקידום מדיניות", אשר פיתוח קואליציות היא אחת מפעילויות העיקריות.<sup>94</sup> בנוסף, קיימות כמה קואליציות בולטות שניתן למנות, כגון "חיים וסביבה" – ארגון גג הפעיל בתחום הקיימות והצדק חברתי,<sup>95</sup> נשים לתקציב הוגן<sup>96</sup> ו"תג מאיר".<sup>97</sup> בשנים

91 Levin, לעיל ה"ש 65.

92 שם.

93 במהלך מפגש שערכנו ב-6 באוגוסט, 2013, על הדיווח המדינתי ל-HRC, התגבשה קואליצית אד הוק של ארגוני זכויות נשים. ראו סעיף 6 להלן. בנוסף, הקמת קואליציות מקובלת בקרב ארגונים העוסקים בזכויות הפלסטינים בשטחים וזכויות פליטים ומבקשי מקלט בישראל.

94 ראו אתר הבית של שתי"ל: [www.shatil.org.il/node/2](http://www.shatil.org.il/node/2).

95 ראו אתר הבית של ארגון חיים וסביבה: [www.sviva.net/Info.php?docId=coaliton\\_main](http://www.sviva.net/Info.php?docId=coaliton_main).

96 ראו אתר פורום נשים לתקציב הוגן במרכז אדוה: [www.adva.org/he/women-budget-forum/](http://www.adva.org/he/women-budget-forum/).

97 ראו אתר הבית של תג מאיר: [www.tag-meir.org.il](http://www.tag-meir.org.il).

האחרונות חל שינוי בתפיסת ארגונים אחדים אשר החליטו להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם באמצעות יצירת קואליציות. התרבו ארגוני החברה האזרחית שהחלו לעבוד עם מכוני מחקר וחשיבה, בשל השפעתם על המדיניות הציבורית.<sup>98</sup> דוגמה בולטת היא פעילותו של מכון ון ליר. במסגרת המכון פועל, למן שנת 2009, מרכז שוות – לקידום נשים בזירה הציבורית.<sup>99</sup> מרכז זה שואף להוביל לשינוי מדיניות, בין השאר באמצעות מחקרים בנושא, פגישות עם מקבלי החלטות ושינויי חקיקה. פעילות זו מתקיימת נוסף על המחקר המתנהל במכון על החברה האזרחית, שבמסגרתו פועלת קבוצת מחקר בנושא החברה האזרחית בישראל, כמו גם פורום ון ליר לארגוני המגזר האזרחי.<sup>100</sup>

אשר לישראל, נטען לאחרונה כי שינויים בסביבת הפעולה של ארגוני החברה האזרחית הגבירו את תופעת הקמת הקואליציות. הסיבה לכך היא שינוי באופן העבודה של הארגונים, מהתנהלות קונפליקטואלית בין ארגונים לצורת התנהלות של שותפות. כמו כן בשנים האחרונות התרחשו מיוזמים, והחלו לבוא לידי ביטוי אסטרטגיות שיתוף שתכליתן יצירת מבנים מרובי ארגונים.<sup>101</sup> מספרות המחקר עולה כי מניע נוסף ליצירת קואליציה מקורו באופייה של החברה האזרחית, המורכבת מארגונים רבים השונים בגודלם ובעצמתם. כוחו של כל ארגון בפני עצמו אינו מספק לחולל שינויים בזירות המדיניות. קואליציה היא אמצעי להשפעה וליצירת שינוי באמצעות איחוד וגיבוש מומחיות, תיאום פעולות ופילוס הדרך לכמה מוקדים של קבלת החלטות. סיבה נוספת להתארגנות<sup>102</sup> היא מעבר הארגונים מגישה מקומית לגישה לאומית.<sup>103</sup>

### 3. בעיות בתהליך הדיווח

בתהליך הדיווח בישראל עולות כמה בעיות מיוחדות שראוי לתת עליהן את הדעת. חלקן ניתנות לפתרון ללא מאמץ מיוחד, ואילו אחרות נובעות מקשיים עמוקים יותר בחברה הישראלית.

#### (א) השתתפות ארגוני החברה האזרחית הערבית בישראל

לאורך שנות פעילות הפרויקט של מרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים נעשו פניות למספר רב של ארגונים הפעילים בחברה הערבית על מנת שייטלו חלק במפגשים.<sup>104</sup> המאמצים לא זכו להיענות רבה. עם זאת יש לציין כי כמה ארגונים מהחברה הערבית הקפידו על השתתפות נכבדה

98 CORELLA & BEN NOON, לעיל ה"ש 78, בעמ' 36.

99 ראו [www.vanleer.org.il/he/wips](http://www.vanleer.org.il/he/wips).

100 ראו [www.vanleer.org.il/he/node/1383](http://www.vanleer.org.il/he/node/1383).

101 CORELLA & BEN NOON, לעיל ה"ש 78, בעמ' 36.

102 ראו [www.vanleer.org.il/he/civil-society](http://www.vanleer.org.il/he/civil-society).

103 Terry Mizrahi & Beth B. Rosental, *Complexities of Coalition Building: Leaders' Successes, Strategies, Struggles, and Solutions*, 46 SOCIAL WORK 63 (2001).

104 ארגוני החברה האזרחית הערבית מונים פחות מ-5% מכלל הארגונים, בעוד חלקם באוכלוסיה הוא קרוב ל-20% על פי ה-OECD. ראו CORELLA & BEN NOON, לעיל ה"ש 78, בעמ' 20.



שלהם בפרויקט. למשל נציגי עדאלה נכחו במפגש הראשון שנערך וגם במפגש האחרון. במהלך שנת הפעילות השנייה השתתפו בחלק מהמפגשים נציגי ארגונים נוספים כגון המרכז לתכנון אלטרנטיבי. להבנתנו, העובדה שרבים מהארגונים אינם ששים להשתתף בפרויקט נעוצה בכך שהם סבורים כי יהיה בכך שיתוף פעולה עם המדינה ובחשדנות בסיסית כלפי מוסדות המדינה ונציגיה. עם זאת עלינו לזכור שקיימים קשיים אובייקטיביים רבים, המשותפים לרובם של הארגונים, כגון מחסור במשאבים ובכוח אדם.<sup>105</sup> במקרה של ארגוני החברה האזרחית הערבית קיים גורם נוסף והוא הריחוק הגאוגרפי. ארגוני החברה האזרחית הערבית מרוכזים בצפונה של ישראל, ומקצתם באזור הנגב, אף שחלקם עובדים בכל רחבי המדינה.<sup>106</sup> כמו כן, כפי שיצוין להלן, קיימת גם בעיה של עומס וחוסר יכולת מנהלית ומקצועית בחלק מהארגונים, בעיקר בארגונים הקטנים יותר, וכן קיימים פערי מודעות.

איהי השתתפות של ארגוני החברה האזרחית הערבית בתהליך הדיווח נובעת אפוא בעיקר מחוסר אמון ומקשיים תקציביים. תהליך בניית אמון מצריך הקצאת משאבי זמן מצד המדינה ומצד הארגונים גם יחד. קיום מפגשים של נציגי המדינה במשרדי ארגונים ספציפיים או בסביבתם הפיזית, עריכת מפגשים שבמרכזם נושאים אשר בראש מעייניהם של ארגוני החברה האזרחית הערבית בישראל, עידוד השתתפות מצד ארגונים המזוהים עם נושא מסוים אשר צפוי לעלות בדוח המדינתי – אלה שלוש דוגמאות לדרכי פעולה העשויות להוביל לשיפור במגמת ההשתתפות בתהליך הדיווח ובדיאלוג הקשור בו.

#### (ב) בעיות תקשורת ונגישות מידע

תחום זה מורכב מכמה סוגיות: ראשית, אתר האינטרנט של נציבות זכויות האדם של האו"ם, שבו מפורט מידע רב בנושא תהליכי הדיווח, כגון תאריכי הגשת דוחות צללים, אינו "ידידותי למשתמש".<sup>107</sup> השימוש בו אינו קל להדיוטות ואף לא למומחים בתחום זכויות האדם. לכן אף על פי שהאתר מכיל מידע רב הרלוונטי לארגונים ולמדינה, קיים קושי בהפקת תועלת ממנו, ולכן נציגי ארגונים מנעלים משימוש בו. הכוונה היא לנושאים כגון איתור דוחות קיימים, לוחות זמנים להגשה לוועדות הניטור השונות ועוד.

שנית, גם בשימוש באתר האינטרנט של משרד המשפטים יש קשיים. בעת הנוכחית אתר משרד המשפטים הוא מקור המידע לארגוני החברה האזרחית בישראל בכל הנוגע לדיווח לאמנות האו"ם. חרף זאת לעתים אתר האינטרנט אינו מעודכן תדיר מספיק. לכן גם בעת הצורך,

105 קושי זה אף צוין במשוב שערכנו. עומס המשימות והיותן מוטלות על כוח אדם מצומצם הם קושי נוסף שהופיע במשוב, וצוין כסיבה לנוכחות דלה באחד המפגשים שערכנו, מפגש המעקב אחר יישום מסקנות ועדת CERD, ב-3 ביוני 2013. ראו להלן בפרק ה.

106 ראו CORELLA & BEN NOON, לעיל ה"ש 78, בעמ' 21.

107 <http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomesPage.aspx>

פעמים רבות הארגונים אינם טורחים לבקר באתר.<sup>108</sup> יתרה מכך, פעמים רבות שמענו על חוסר מודעות לעצם קיומו של האתר. קושי זה עומד בניגוד למגמה המבורכת של הנגשת המידע, שעליה עמדו נציגי משרד המשפטים במפגשים שנערכו במרכז מינרבה. כחלק ממגמה זו, בשנים האחרונות מועלים לאינטרנט יותר ויותר חומרים בעברית, ערבית ואנגלית. נציין גם כי באתר משרד המשפטים ניתן למצוא את מגוון הדוחות שהגישה המדינה לוועדות. אנו סבורים כי בחינה השוואתית של הנעשה באתרי משרד המשפטים השונים תגלה כי יש בהם רעיונות שניתן ללמוד מהם בנוגע לשימוש באינטרנט לצורך המשך שיפור הנגשת המידע לציבור הרחב ולארגוני החברה האזרחית.

שלישית, קיימת בעיה של חוסר היענות לפניות משרד המשפטים אל ארגונים. אנחנו סבורים שבעיה זו נובעת במידה רבה מבעיות התקשורת שצינינו לעיל. לדעתנו גם בהיבט זה חל שינוי חיובי, אשר התבטא בין השאר בהשתתפות במפגשים שנערכו בחסות מרכז מינרבה ובהערות רבות שהועלו במהלכם. עם זאת עלינו לציין שכאשר ניתנה לארגונים הזדמנות להעיר על טיטוט הדוח המדינתי על פי ICCPR, רק ארגון אחד נענה.<sup>109</sup>

אין ספק שמדובר בנושא בעייתי אך חשוב מאוד בתקשורת בין משרדי הממשלה לארגוני החברה האזרחית. פיתוחו של נושא זה, גם אם נתפס כטכני ולא כמהותי, יכול לשמש מנוף לקידום דיאלוג ברמה הלאומית. זאת, בהשראת הנעשה במדינות שונות, כפי שנציג להלן בחלקים שונים של סעיף 5. מלבד הקצאת משאבים לפיתוח תחום האינטרנט במשרדי הממשלה ניתן להעלות על הדעת עוד רעיונות: פעולה רצופה של יצירת קשר טלפוני עם כל אחד מארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים לדוח ספציפי והקצאת "אנשי קשר" אשר יהיו אחראים לתקשורת בין הארגונים לבין עצמם או בין הארגונים למדינה, בד בבד עם הקצאת מנהל פרויקט לנושא, בתוך משרד המשפטים. יש בכך משום השקעת זמן לא מבוטלת, אך כפי שיוצג להלן, הניסיון של הפרויקט במרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים מגלה כי יש להשקעה זו תוחלת.

### (ג) פערי מודעות

סוגיה בעייתית נוספת בתהליך הדיווח היא קיומם של פערי מודעות בין ארגוני החברה האזרחית השונים בנוגע להיבטים שונים בתהליך הדיווח: ראשית, קיים חוסר מודעות לעצם התהליך; שנית, קיים חוסר מודעות ללוחות הזמנים של השלבים השונים של תהליך הדיווח לאמנות האו"ם. בכך יש חלק גם לאמור לעיל בסעיף התקשורת.

נוסף על כך, רובם המכריע של ארגוני החברה האזרחית לא התנסו מעולם בתהליך הדיווח, הם אינם מכירים את "ארגון הכלים" הנדרש בתהליך, וכיחוד אינם מודעים ליכולתם להשפיע על התהליך על שלביו השונים.<sup>110</sup>

108 הנושא עלה בהתכתבותינו ובשיחותינו עם אנשי משרד המשפטים ועם נציגי ארגוני החברה האזרחית.

109 ראו מסקנות כלליות מתוך משוב עשרת הארגונים, להלן בפרק ה.

110 שם.

קידום פתרון לצמצום פערי המודעות יכול להתממש בכמה דרכים: ראשית, יצירת אתר אינטרנט ייעודי אשר יעסוק בתהליך הדיווח. באתר זה ניתן להציג את לוחות הזמנים של הדוחות הרלוונטיים, את המועדים הקבועים להגשת דוחות, את נושא הדוח ופירוט מתאים, את השלבים השונים ועוד. ניתן להפעיל אתר כזה כחלק מפעילות הגוף שירכז את הדיאלוג, בין שמדובר בגוף אקדמי כמו מרכז מינרבה לזכויות האדם ובין שמדובר במוסד זכויות אדם לאומי, אם יוקם כזה, וזאת בשיתוף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית ואף משרדי הממשלה. החשיבות בהפעלת אתר מעין זה היא בחשיפה ל"שחקנים" הרלוונטיים, קרי ארגוני החברה האזרחית. שנית, יש להשקיע מאמצים רבים יותר בהדרכת ארגונים להטמעת מודעות לתהליכים בישראל ובחו"ל. כפי שיוצג להלן, אחד המפגשים שנערכו בפרויקט של מרכז מינרבה עסק בהעצמת הארגונים ובהקניית כלי עבודה לתהליך הדיווח. כמו כן באמצעות קליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות באוניברסיטה העברית בירושלים הוכן מדריך לכתיבת דוחות צללים לשם הפצה בקרב ארגונים. קליניקה זו תעסוק בשנים הקרובות גם בליווי של ארגונים המעוניינים להשתתף בתהליכי הדיווח, אך מסיבות של מיעוט משאבים נמנעים מכך.

#### ד. יחסי ממשל-חברה אזרחית בתהליכי הדיווח והמעקב

בפרק הקודם דנו בניסיון הישראלי באשר לדיווח הממשלתי, ובפרק זה נדון בחשיבות ובפוטנציאל של התרומה של ארגוני החברה האזרחית לתהליכי הדיווח ונספק מבט בין-לאומי משווה על האופן שבו הדיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית יכול להתבצע בפועל. ראשית, נדון בתפקיד החיוני שארגוני החברה האזרחית יכולים למלא בתהליך הדיווח לוועדות ניטור האמנות. בנוסף, נראה היבטים שונים למעורבות ארגוני החברה האזרחית בהליכי הכנת הדוח המדינתי, פרקטיקות דיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית ואת הדיאלוג החורג משיתוף הארגונים והוא הדיאלוג עם הקהילה האזרחית והציבור הרחב.

#### 1. חשיבותו של תפקיד החברה האזרחית בדיווח התקופתי לוועדות ניטור האמנות

הכתיבה המחקרית העוסקת במשפט בין-לאומי ובקידום זכויות האדם מדגישה רבות את תפקידם החשוב והחיוני של ארגוני החברה האזרחית בפיקוח על אמנות להגנת זכויות אדם בעיקר בהיבטי כתיבת דוחות צללים המוגשים לוועדות ניטור האמנות.<sup>111</sup> זאת במישור הבין-לאומי. אולם תפקיד ארגוני החברה האזרחית חורג הרבה מעבר להפקת הדוחות האלטרנטיביים הללו, ותרומתם יכולה לגדול במידה ניכרת בעבודה עם הממשלות – במישור הפנים-מדינתי – במסגרת תהליכי הדיווח לוועדות הניטור, לרבות תהליכי המעקב (follow-up).<sup>112</sup>

111 ראו לדוגמה Morijn, לעיל ה"ש 18; Kalin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 60-62.

112 על תפקידם של ארגוני חברה אזרחית נאמר: "It is now widely accepted that without non-governmental organizations (NGOs), the United Nations (UN) human rights machinery

במצב הקיים ועדות ניטור האמנות חסרות הסמכה לעריכת חקירות עצמאיות, ומכאן שהן אף נעדרות יכולת ארגונית ומעשית לערוך חקירות כאלה על רמת היישום וההגנה על זכויות אדם באמנה הספציפית. אשר על כן ללא התובנות והמידע המתקבלים מארגוני החברה האזרחית, בידי ועדות ניטור האמנות קיים רק המידע שמספקת להם המדינה המדווחת, כמו גם מידע העולה ממנגנוני או"ם אחרים הפעילים בתחום זכויות אדם, כגון הדווחים המיוחדים (Special Rapporteurs),<sup>113</sup> ופרוצדורות מיוחדות נוספות, כגון קבוצות עבודה לצד מועצת זכויות האדם.<sup>114</sup> לכן כל מידע אמין נוסף יוכל לסייע לתהליך בחינת הדוחות המדינתיים. בהמשך לכך, דיווחים אמנים מצד ארגוני החברה האזרחית יוכלו לסייע במניעת טענות אפשריות על חוסר ביסוס עובדתי, מצד מדינות כלפי ועדות ניטור האמנות. בנוסף, ככלל מובן שלמדינה עניין בהצגה חיובית של מצב זכויות האדם במדינה, ואילו ארגוני החברה האזרחית מייצגים מטבעם את מי שחש כי נפגע מחוקי המדינה ומפעילויותיה, קרי בדיוק באותם ממדים שבהם על ועדות הניטור להתמקד. עם זאת ראוי להדגיש כי מוטב הן למדינה והן לארגוני החברה האזרחית לערוך בירור עובדתי בדאלוג לאומי טרם הפגישה עם ועדות ניטור האמנות. בירור שכזה יכול שימנע את הצורך לספק מידע לוועדות (אם הבעיה זכתה לפתרון מספק), ואם הצדדים יופיעו בפני הוועדות, יאפשר לוועדות להגביר את האפקטיביות שלהן באמצעות בחינת העמדות של שני הצדדים בנוגע למידע שיוצג.

ועדות ניטור האמנות משתמשות תכופות בדוחות הצללים, אותם דוחות אלטרנטיביים, במסגרת תהליך ובחינת הדוחות המדינתיים, ובמישור הבין-לאומי אלה הם הביטוי המובהק ביותר לתרומת ארגוני החברה האזרחית לעבודתן של ועדות הניטור בנושא ולקידומו.<sup>115</sup> הגשת דוחות הצללים ובחינתם מועילה לוועדות ניטור האמנות בעבודתן. בנוסף, ארגוני החברה האזרחית יכולים להמשיך לתרום לתהליך בנוכחותם בעת הבחינה הפומבית של הדוחות.

would not be able to function" (Rachel Brett, *The Role of NGOs – An Overview*, in INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS MONITORING MECHANISMS: ESSAYS IN HONOUR OF JAKOB TH. ANNA F. MÖLLER (Gudmunder Alfredsson et al. eds., 2<sup>nd</sup> Revised ed. 2009)) ראו גם BAYEFSKY, REPORT ON THE UN HUMAN RIGHTS TREATIES: FACING THE IMPLEMENTATION CRISIS (International Law Association – Committee on International Human Rights Law and Practice, 1996) [www.bayefsky.com/reform/ila.php](http://www.bayefsky.com/reform/ila.php) 113 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx> ראו באתר נציבות זכויות האדם של האו"ם Nigel Rodley, *On the Responsibility of Special Rapporteurs*, 15 (2011) THE INTERNATIONAL JOURNAL OF HUMAN RIGHTS 319 (2011) 114 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx> ראו באתר נציבות זכויות האדם

115 זאת, אם הדוחות הם אמנים, שכן שימוש או הסתמכות מוגברת על דוחות הצללים אשר לוקים בהיבט זה עלולים להוביל למצב בעייתי מבחינת כל הגורמים הנוגעים לדיווח. במפגשים שערכנו חזרה ושבה הנקודה הזאת: מוטב שהנושאים יעלו לפני ההופעה בפני הוועדה הרלבנטית בגינבה. העלאה מוקדמת של הנושאים, טרם ההגעה לדיון, תאפשר לוועדה להיות אפקטיבית יותר, למדינה להיות מוכנה עם תשובה עניינית, ואף תאפשר לארגונים לקדם את מטרותיהם באמצעות מינוף תהליך הדיווח אגב יידוע המדינה על פרטים של בעיות באופן העשוי לשנות את המציאות.

יתר על כן, בכל הנוגע למישור הפנים-מדינתי, קיום דיאלוג מוגבר מציע יתרונות לנציגי המדינה כמו גם לנציגי הארגונים. לארגונים מתאפשר להגביר את השפעתם בתחומי המדיניות הרלוונטיים לתהליך הדיווח, ולמדינה ניתנת הזדמנות ללמוד יותר על הנעשה בתחומה ולהבין טוב יותר כיצד מדיניותה משפיעה על זכויות האדם של התושבים. יתרון נוסף עבור המדינה הוא הקניית יכולת התמודדות עם ביקורת בין-לאומית על מדיניות זו באמצעות שיקוף מהותי של הדיאלוג עם ארגוני החברה האזרחית ככלי לשיפור הלגיטימציה הבין-לאומית (ולא כ- whitewashing).<sup>116</sup>

מכאן ששיח בונה בין ארגוני החברה האזרחית לבין המדינה יכול להוביל להעצמת האפקטיביות של דוחות הצללים ולהגדלת תרומתם של הארגונים לוועדות ולמשרד זכויות האדם. יש לזכור כי גם לאחר סיום בחינת הדוח ופרסום ההערות של ועדות ניטור האמנות, ברי שעל המדינה להמשיך ליישם את אמנות זכויות האדם ולהטמיען בדין ובמעשה הפנימיים. ארגוני החברה האזרחית יכולים למלא תפקיד בהבטחת שילוב המסקנות של ועדות ניטור האמנות במדיניות הממשלה, ועל הממשלה מוטל להמשיך ליישם את הוראות האמנות.

## 2. היבטים שונים של מעורבות ארגוני החברה האזרחית בתהליכי הכנת הדוח המדינתי

קיימים היבטים שונים למעורבות ארגוני החברה האזרחית. ניתן לזהות שני צמתים עיקריים של תרומה אשר משתלבים בשלב ההכנה של דוחות לוועדות האו"ם: איסוף מידע ותיעודו וקיום התייעצות עם נציגי ממשל בנוגע לטיטת הדוח המדינתי.

### (א) איסוף מידע ותיעודו

לארגוני החברה האזרחית יש פוטנציאל תרומה עצום בתחום איסוף מידע ותיעודו.<sup>117</sup> נציגי ממשלות שואבים מידע, בדרך כלל, בראש ובראשונה מגופים ממשלתיים. סביר להניח שקיים מידע רב בחברה האזרחית אשר לא נמצא בידי הגופים הממשלתיים, במגוון תחומי פעילות של הארגונים השונים על תחומיהם השונים.<sup>118</sup> נוכחותם של פעילי ארגוני החברה האזרחית "בשטח", המגע עם קבוצות אוכלוסייה שהן מושאן של אמנות זכויות האדם ופנייה של פרטים

116 בהקשר זה ביקורת שהובעה בפנינו מפי אנשי ארגוני החברה האזרחית היא כי הדיאלוג מתקיים בעיקר עם אנשי משרד המשפטים. לכן עלתה תהייה אם יש בכך כדי להשפיע על כלל משרדי הממשלה. בנוסף, בקרב הארגונים קיים כאמור חשש שעצם הדיאלוג עם המדינה יאפשר לאחרונה להשתמש בהן כ"עלה תאנה" בנוגע לביקורת בין-לאומית.

117 WISEBERG LAURIE, HUMAN RIGHTS INFORMATION AND DOCUMENTATION, IN UNITED NATIONS, Kalin ; 316 בעמ' 18, לעיל ה"ש 18, בעמ' 316 ; Morijn ; MANUAL ON HUMAN RIGHTS REPORTING 50 (1997) לעיל ה"ש 26, בעמ' 40-41 ; http://ccprcentre.org/doc/CCPR/Handbook/CCPR\_Guidelines ; 41-40, בעמ' 20for%20NGOs\_en.pdf

118 ראו Morijn, לעיל ה"ש 18, בעמ' 316-317.

לארגוני החברה האזרחית בבקשה לסיוע ולעזרה – אלה הם מקורות מידע בעלי חשיבות המאפשרים לארגונים להציג תימוכין לעמדותיהם.

### (ב) התייעצות בנוגע לטיוטת הדוח המדינתי

מקום נוסף שבו ארגוני החברה האזרחית יכולים לקדם שינוי בנוגע לתוכן טיוטת הדוח המדינתי ולהיקפו הוא שלב ההתייעצות בנוגע לדוח, היכול להתקיים לאחר שמסתיים איסוף המידע ונערך דיון ציבורי במשמעות שיש לייחס למידע. בהקשר זה ניתן לומר כי התרומה העיקרית בשלב זה היא בבירור סלעי מחלוקת בין הצדדים ובירור נושאי הקדימות שבהם ניתן לטפל. ייתכן שזו הצורה השכיחה ביותר שבה תרומת ארגוני החברה האזרחית משולבת בתהליך הכנת הדוחות אשר מוגשים לוועדות ניטור האמנות השונות. ארגוני החברה האזרחית יכולים לתרום בשלב זה בדרכים שונות, בין השאר באמצעות הגשת דוחות לנציגי המדינה וקיום דיאלוג פנים אל מול פנים בנוגע לנושאים רלוונטיים.<sup>119</sup>

במפגשים שערכנו נוכחנו לא פעם ביכולתה של החברה האזרחית לתרום לתהליך ולהגביר את מודעותם של מוסדות המדינה לנושאים אשר הם אינם מודעים להם במלואם או בכלל, כפי שגם בא לידי ביטוי בשינויים שנערכו בדוח המדינתי לאחר היוועצות ואף בהתייחסות של גורמי ממשל לסוגיות שונות. בכך יש כדי לקדם שינוי בנושאים רבים.<sup>120</sup> עם זאת, כפי שנראה בהמשך, כחלק מתפקידה של החברה האזרחית עליה להיות מעורבת גם ביישום הדוחות והמעקב אחר פעילות המדינה בתחומי היישום.

### 3. פרקטיקות ציבוריות ודיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית והציבור הרחב: מבט משווה

לאחר שעמדנו על חשיבותם של היבטים שונים של מעורבות ארגוני החברה האזרחית בהליך הדיווח, נסקור דפוסים שונים הניתנים לזיהוי ביישום הדיאלוג בין ממשלות לבין חברה אזרחית במסגרת תהליכי דיווח במדינות שונות. חלק מהדפוסים מתקיימים בכל הנוגע לדיווח לוועדות אמנות האו"ם ומקצתם גם בדיווח למנגנון ה-UPR של מועצת זכויות האדם. במחקרנו מצאנו מגוון פרקטיקות דיווח ופיתוח דיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית. הפרקטיקות השונות נובעות בין השאר מטיב היחסים בין השחקנים השונים ומרמת האינטראקציה שהם מוכנים להשתתף בה. בתת-פרק זה נסקור כמה פרקטיקות רלוונטיות הנוגעות לתפקיד של גופים מדינתיים המרכזים את הדיווח ומשתתפים בו, לרבות המגעים שלהם עם ארגוני החברה האזרחית, והכוללות יצירת מתכונת קבועה של פגישות בין נציגי המדינה לארגוני החברה האזרחית ועם הציבור הרחב. נציין גם פרקטיקות נוספות של החברה האזרחית,

119 להרחבה, ראו להלן פרק ה.

120 ראו לדוגמה להלן בפרק ה, מפגש המעקב על אודות מסקנות ועדת זכויות הילד (CRC) שניתנו ביוני 2013.

כמו יצירת קואליציות ושיתוף פעולה בין ארגונים בתהליך הדיווח, וכן את שימוש המדינות ברשתות תקשורת.

#### (א) גופים מדינתיים ותהליך הדיווח

קיים גיוון בסוגי המנגנונים המרכזים את תהליך הדיווח של המדינות ומשתתפים בו. כפי שציינו לעיל, יש מדינות אשר בהן מוסד זכויות האדם הלאומי עוסק בכך. במדינות אחרות עוסקים בנושא משרדי ממשלה רלוונטיים, ועדות בין-משרדיות, ויש מדינות שבהן לפרלמנט תפקיד חשוב בתהליך. יש דוגמה ייחודית גם למנגנון אשר פועל מתוך מוסדות אקדמיים, המרכז השווייצרי לזכויות האדם (The Swiss Center of Expertise in Human Rights – SCEHR). אנו סבורים שזהו ניסיון מעניין, המאפשר התרחקות מסוימת מלבו של המגרש הפוליטי, מפחית את המתחים הכרוכים בנושא הדיווח ומאפשר פיתוח דיאלוג.

לצד הגיוון בסוגי המנגנונים קיים שוני גם בין המדינות השונות, הנובע ממידת האינטנסיביות של התהליך ומהעקיבות בפעילותם של כלל המנגנונים, שכן הן פועל יוצא של המסורת הקיימת במדינה ושל טיב הקשר בין משרדי הממשלה לארגוני החברה האזרחית. טיבו של הקשר בא לידי ביטוי בצעדים הנלקחים לחיזוק מעורבותם של ארגוני החברה האזרחית בדיווח. עם זאת מעורבות ארגוני החברה בתהליך תלויה בגורמים נוספים כמו עמדות הארגונים כלפי הממשלה, מצבם הכלכלי, האקלים הפוליטי המאפשר את פעילותם והערכתם עד כמה תוביל מעורבותם לשינויים אפקטיביים.

#### (1) משרדי ממשלה המרכזים ומשתתפים בדיווח

תפקידם וזהותם של הגופים הממשלתיים המשתתפים באיסוף המידע נובעים מהתחום אשר האמנה עוסקת בו, כמו גם מדפוסי העבודה שנוצרו במדינה המדווחת. כפי שתיארנו לעיל, בהקשר הישראלי את הדיווח מבצעת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי) בשיתוף עם משרד החוץ, אולם במדינות שונות על כתיבת הדוח אמונים משרדים אחרים. לאחר שנאסף המידע, טיוטת דוח נכתבת במשרד הממשלתי שבאחריותו הופקד המידע ושעליו מוטלת האחריות לדיווח. למשל, עד שנת 2007 בבריטניה היה המשרד לעניינים חוקתיים (The Department for Constitutional Affairs) אחראי לדיווחים ל-HRC<sup>121</sup> ול-CAT<sup>122</sup>, משרד הפנים – ה-Home Office – ל-CERD<sup>123</sup>, משרד החוץ ל-ICESCR, ויחידת הנשים והשוויון במשרד

121 הדוח המדינתי של בריטניה ל-ICCPR, משנת 2013 – באתר נציבות זכויות האדם של האו"ם <http://www.ohchr.org>.

122 הדוח המדינתי של בריטניה ל-CAT, משנת 2012.

123 הדוח המדינתי של בריטניה ל-CERD, משנת 2010.

המסחר והתעשייה הבריטי הייתה אחראית ל-CEDAW<sup>124</sup>. דפוס זה השתנה בשנת 2007,<sup>125</sup> כאשר סמכויות הדיווח פוצלו בין משרד הפנים למשרד המשפטים. ככלל ניתן לומר כי על פי הדפוס החדש קיים שיתוף פעולה בין משרדי. הדוח הוא באחריות משרד רלוונטי, אשר מתאם את כתיבתו עם משרד המשפטים ומשרד החוץ. למשל, כתיבת הדוח המדינתי ל-CERD היא באחריות משרד ה"Communities and Local Government", ו-CEDAW באחריות המשרד לענייני שוויון (Government Equalities Office). דוח ה-CRC הוא באחריות משרד תיאום ה-CRC ב-Department of Education. דוח ה-CRPD נכתב ב-Department for Work and Pensions. שלוש האמנות הבאות הן באחריותו של משרד המשפטים: ה-ICESCR, ICCPR ו-CAT<sup>126</sup>.

## (2) תפקידם של מוסדות זכויות אדם לאומיים בדיווח

תפקידה ופעילותה של החברה האזרחית קשורות פעמים רבות גם לפעילותו של מוסד זכויות אדם לאומי במדינה הרלוונטית. למעשה, הנחיות האו"ם ו"עקרונות פריז" העוסקים בעיצוב מוסד זכויות אדם לאומי מדגישים את חשיבות הדבר בכל הנוגע לקיום קשרי עבודה של המוסדות עם ארגוני החברה האזרחית.<sup>127</sup> ברבות ממדינות העולם קיימת נציבות או מודל אחר של מוסד זכויות אדם לאומי – NHRI – National Human Rights Institution – שהם המנגנון הלאומי לקידום זכויות אלה. במסגרת מנגנון זה עוסקים בפעילות חינוך והסברה, בייעוץ לגופים שלטוניים בנושאים הקשורים לזכויות האדם, ולעתים אף בקבלת תלונות פרטניות על הפרת זכויותיו של האדם וכדומה. ככלל, פעילות חינוך והסברה היא התחום שבו שיתוף הפעולה בין המוסדות לארגוני החברה האזרחית הוא המוצלח ביותר. קיימות מדינות, כגון ניו זילנד ואוסטרליה, שבהן המוסדות מחויבים על פי חוק לשתף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית.<sup>128</sup> בגרמניה מוסד זכויות האדם הלאומי, המכון הגרמני לזכויות אדם (Deutsches Institut für

124 Wiseberg, לעיל ה"ש 117, בעמ' 50. ראו את הדוח המדינתי של בריטניה ל-CEDAW משנת 2011 [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/CEDAW/C/GBR/7-Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FGBR%2F7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/CEDAW/C/GBR/7-Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FGBR%2F7&Lang=en).

125 בעקבות שינוי במבנה המשרד וחלוקת סמכויותיו בין משרד הפנים למשרד המשפטים.

126 דוגמאות נוספות לריכוז הדיווח במשרדי ממשלה: בניו זילנד משרד החוץ אחראי לתיאום הכנת הדוחות התקופתיים לכלל האמנות, מלבד ה-CEDAW מצוי באחריות המשרד לענייני נשים (Ministry of Women's Affairs) והמשרד לענייני נוער (Ministry of Youth Affairs) אשר עוסק ב-CRC. ראו את הדוח המדינתי של ניו זילנד ל-CRC משנת 2010, זמין בכתובת [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2f%2fNZL%2f3-4&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2f%2fNZL%2f3-4&Lang=en). בשוודיה הדוח המדינתי ל-CRPD נכתב בידי אנשי משרד הבריאות וענייני חברה the Ministry of Health and Social Affairs. ראו את הדוח המדינתי של שבדיה ל-CRPD, משנת 2012, זמין בכתובת [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx). הדוח המדינתי ל-CRC נכתב בידי אנשי אותו המשרד.

127 ראו בנוימן וקרצ'מר, לעיל ה"ש 90, בעמ' 55.

128 שם, בעמ' 9.



זכויות אדם מאידך גיסא. (Menschenrechte), נוסד כעמותה שבה חברים הממשלה הפדרלית של גרמניה מחד גיסא וארגוני

בשנת 1991, בכינוס בין-לאומי של האו"ם בנושא מוסדות לאומיים לזכויות אדם גובשו קווים מנחים למעמד והמנדט של מוסדות אלה, אשר ידועים גם כ"עקרונות פריז", ואשר אושרו בעצרת הכללית בשנת 1993.<sup>129</sup> בין המוסדות השונים קיימים הבדלים הנוגעים בין השאר לסוגים השונים של מודלים ולסוג המנדט שניתן להן. חלק מהמוסדות עוסק במגוון רחב של זכויות, ואילו אחרים – אך בסוג מסוים.<sup>130</sup> כידוע, בישראל אין נציבות אחודה הפועלת מכוח מנדט כללי, קרי נציבות או מוסד אחר המופקד על קידום ואכיפה של מגוון רחב של זכויות אזרחיות, פוליטיות, כלכליות וחברתיות.<sup>131</sup> המחוקק הישראלי בחר להקים עד כה את הנציבויות האלה: נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה<sup>132</sup> ונציבות שוויון לזכויות אנשים עם מוגבלויות.<sup>133</sup> קיימות הצעות להקמת נציבות לזכויות הילד.<sup>134</sup> מבקר המדינה הנוכחי נוקט עמדה שלפיה משרד מבקר המדינה (עם נציבות תלונות הציבור יחד) אמון גם על פיקוח בנושאי זכויות האדם בישראל,<sup>135</sup> אולם אין בכך להיות, לעת עתה, מוסד זכויות אדם בעל מנדט ברור וייעודי בנושא. אחד היתרונות הבולטים של מוסד זכויות אדם, כמו גם אחד מהאתגרים הבולטים המוטלים לפתחו, הוא מניעת התערבות מצד הדרג הפוליטי תוך שמירה על עצמאות. בכך יש דמיון למשרד מבקר המדינה. לעומת זאת קיים שוני בכך שמבקר המדינה, בכובעו כנציב תלונות הציבור, עוסק רק בגופים שהוגדרו גופים מבוקרים. מוסד זכויות אדם אמור לעסוק במצב זכויות

129 ראו החלטת העצרת הכללית המאמצת את עקרונות פריס, G.A. Res. 48/134 (Dec. 20, 1993), [available at http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm).

130 ראו בניזמן וקרצ'מר, לעיל ה"ש 90, בעמ' 4.

131 שם, בעמ' 36.

132 על פי אתר האינטרנט של הנציבות, היא הוקמה לאחר שבשנת 2005 התקבל בכנסת חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה (תיקון מס' 18), התשע"ג–2013. ראו <http://economy.gov.il/Employment/Shivyon/Pages/default.aspx>.

133 הנציבות הוקמה באוגוסט 2000, בעקבות קבלתו של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח–1998, בפברואר 1998.

134 ב-12 בנובמבר 2013 התקבלה בקריאה טרומית הצעת חוק נציבות זכויות הילד, התשע"ג–2013, פ/810/19, לאחר שאושרה גם בוועדת השרים לענייני חקיקה. לאחר הבחירות לכנסת ה-20 אושרה ההצעה שוב בקריאה טרומית ביום 9 בדצמבר 2014. זו אינה הפעם הראשונה שבה הונחה הצעת חוק זהה, או דומה בעיקרה, על שולחן הכנסת. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה בידי חבר הכנסת זבולון אורלב וקבוצת חברי הכנסת (פ/3880/18), בידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/4026/18), בידי חברת הכנסת מירי רגב (פ/4132/18) ובידי חברת הכנסת אורלי לוי אבקסיס (פ/4493/18). הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה בידי חברת הכנסת רונית תירוש (פ/3141/18); הוסרה מסדר היום ביום י"א בכסלו התשע"ב (7 בדצמבר 2011). הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה בידי חבר הכנסת דב חנין (פ/807/19).

135 ראו פרסום באתר מבקר המדינה, לרגל יום זכויות האדם [www.mevaker.gov.il/\(X\(1\)S\(yzpswogb4gcszlu1ftjxewtm\)\)/he/publication/Articles/Pages/2013.12.10-TheInternationalHumanRightsDay.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.mevaker.gov.il/(X(1)S(yzpswogb4gcszlu1ftjxewtm))/he/publication/Articles/Pages/2013.12.10-TheInternationalHumanRightsDay.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1).

האדם הכולל במדינה, לרבות בטיפול בתלונות מצד גופים פרטיים וציבוריים.<sup>136</sup> כמו כן ב"עקרונות פריז" נקבע כי על מוסד לזכויות אדם להיות בעל מעמד משפטי המאפשר לו חירות מהשפעה פוליטית, פעילות חסרת פניות ועצמאות מן הרשות המבצעת.<sup>137</sup> לעתים ממלא מוסד זכויות אדם לאומי תפקידים שבעבר בוצעו במשרדי הממשלה. למשל, בשנת 1997 הקימו ממשלות איטליה ונורווגיה גופים שמטרתם להנפיק הערות על הדוח אשר הוגש בשם הממשלה כחלק מההתייעצות בנוגע לטיטת הדוח. הגופים הורכבו מנציגי הממשלה, אקדמאים חוקרי זכויות אדם, נציגי המפלגות הפוליטיות ונציגי ארגוני החברה האזרחית.<sup>138</sup> כיום קיים בנורווגיה מוסד זכויות אדם – The Norwegian Centre for Human Rights (NCHR). הנציבות החלה כמרכז מחקר בין-תחומי עצמאי אשר הוקם על ידי הפרלמנט בשנת 1987, והפכה למרכז מחקר בין-תחומי באוניברסיטת אוסלו בשנת 1995. אבן היסוד להפיכתו של המרכז למוסד זכויות אדם לאומי הייתה צו מלכותי בשנת 2001.<sup>139</sup> לעומת זאת באיטליה טרם הוקמה נציבות זכויות אדם.<sup>140</sup> הדוח המדינתי של איטליה מורכב בוועדות בין-משרדיות שונות, לפי האמנה הרלוונטית, ובאחריות משרד החוץ.<sup>141</sup> דוגמה בולטת לשיתוף פעולה בתחום איסוף המידע ותייעודו ניתן למצוא בבריטניה, בתהליך הכנת דוחות אשר נוגעים ל-CRC. כחלק מהתהליך הוקם פורום משותף של ארגוני החברה האזרחית אשר אסף חוות דעת מילדים וצעירים בנוגע ליישום האמנה. בנוסף, משרדי הממשלה הרלוונטיים אף ערכו התייעצות עם ארגוני החברה האזרחית בנוגע לתפיסתם והשגותיהם בנוגע לדוח.<sup>142</sup> יתר על כן, פעלה בבריטניה תת-וועדה ממשלתית כחלק מפורום המשותף לממשלה

136 בניז'מן וקרצ'מר, לעיל ה"ש 90, בעמ' 3.  
 137 שם, בעמ' 50. ראו גם Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>  
 138 Cecil Bernard & Petter Wille, *The Preparation and Drafting of a National Report*, in MANUAL ON HUMAN RIGHTS REPORTING 25 (United Nations Centre for Human Rights – United Nations Institute for Training and Research, 1997), available at <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/manualhrren.pdf>  
 139 ראו תגובת משרד החוץ הנורווגי לשאלון בנוגע לנציבות זכויות אדם <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/AnswersNHRI/States/Norway.pdf>. נציין כי כיום תפקידו של המרכז כנציבות זכויות אדם הוא נושא שנמצא בבחינה מחודשת.  
 140 ראו הדוח המדינתי של איטליה לוועדת ה-CESCR, שלפיו בשנים האחרונות מתקיים בממשל האיטלקי תהליך שמטרתו היא הקמת נציבות זכויות אדם לאומית. כחלק מהמאמצים בנושא נוסחה הצעת חוק ממשלתית בידי קבוצת עבודה בין-משרדית אשר אושרה בוועדת השרים ב-2 במרץ 2011. עד כה היא טרם התקבלה בפרלמנט. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fITA%2f5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fITA%2f5&Lang=en) (סעיף 5 לדוח, עמ' 3).  
 141 ראו הדוח המדינתי של איטליה ל-CERD משנת 2012: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ITA/INT\\_CERD\\_LOP\\_ITA\\_80\\_10635\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ITA/INT_CERD_LOP_ITA_80_10635_E.pdf)  
 142 ראו סעיפים 8–12 לדוח המדינתי הבריטי ל-CRC, משנת 2008: [unhcr.org/refworld/pdfid/4806162b2.pdf](http://unhcr.org/refworld/pdfid/4806162b2.pdf).

ולארגוני החברה האזרחית, שתפקידה היה לפקח על מצב התקדמות ההמלצות לוועדות האמנה השונות.<sup>143</sup> כיום זהו חלק מתפקידי הנציבויות הפועלות בבריטניה,<sup>144</sup> כמו גם ועדת זכויות האדם בפרלמנט הבריטי.<sup>145</sup>

במידה מסוימת, השילוב בין גורמי ממשל לגורמי חברה אזרחית קיים גם בצרפת. בשנת 1947 הקים משרד החוץ הצרפתי את ה-Consultative Commission for Human Rights (CNCDH). גוף זה הפך לנציבות זכויות אדם בשנת 2007,<sup>146</sup> ולמעשה ממשיך את תפקידו ההיסטורי כגוף מייעץ לממשלה בכל הנוגע לזכויות אדם. על פי החקיקה הצרפתית, הנציבות תייעץ לראש הממשלה ולשרים הרלוונטיים. מאז הקמתה ועד היום, הנציבות מורכבת מ-30 נציגים של החברה האזרחית, מ-30 חברים נוספים המורכבים מנציגי דתות, מומחים עצמאיים בתחום זכויות, שרים לשעבר, עורכי דין, שופטים ואקדמאים. הנוהג בצרפת הוא שהדוח נכתב במשרדי הממשלה ולאחר מכן מוגש להערות הנציבות.<sup>147</sup>

### (ב) מעורבות הרשות המחוקקת בתהליך הדיווח

קיימות דוגמאות לחשיבות תפקיד הפרלמנט בדיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית ותפקידו בהליך הדיווח וקידום זכויות האדם. מפעילותה של ועדה לזכויות אדם בפרלמנט, לצד ועדות אחרות העוסקות בנושאים נושקים, עולה אמירה כי נושא זה הוא אחד מהנושאים המהותיים לחיי כל אזור. אנו סבורים כי בפעילות של ועדה מסוג זה בכנסת ישראל יהיה כדי לקדם את שיח זכויות האדם.

כמו כן נדגיש כי בפרספקטיבה השוואתית, יתרונות הגלומים בדיווח אשר הפרלמנט הוא צד מהותי לו, נובעים מכך שחברי הפרלמנט העוסקים בדיאלוג אינם מזוהים עם צד אחד בלבד של המפה הפוליטית, כשלעתים יש נושאים (כמו זכויות ילדים, נשים ואנשים עם מוגבלויות) שהעניין בהם חוצה קווים מפלגתיים ואידאולוגיים. קשרי הפרלמנט עם ארגוני החברה האזרחית

143 Chau Pak-kwan, *Monitoring Mechanisms for the Implementation of International Human Rights Treaties in the United Kingdom, New Zealand and Canada* 12 (2004), <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/sec/library/0304rp03e.pdf>

144 בבריטניה פועלות כיום הנציבויות האלה: Equality and Human Rights Commission (EHRC), הנציבות לא פועלת בצפון אירלנד, שבה פועלות ה-Equality Commission (ECNI) וה- Human Rights Commission (NIHRC). ראו אתר הנציבות הבריטית [www.equalityhumanrights.com](http://www.equalityhumanrights.com).

145 [humanrightsinitiative.org/publications/hradvocacy/parliamentary\\_committee\\_as\\_promoter\\_of\\_hr.pdf](http://humanrightsinitiative.org/publications/hradvocacy/parliamentary_committee_as_promoter_of_hr.pdf), בעמ' 12.

146 בעקבות חקיקת חוק שמספרו 2007-292 ב-5 במרץ 2007, בעניין הנציבות המייעצת הלאומית בנושאי זכויות אדם (the National Consultative Commission on Human Rights) וצו מאוחר יותר: 2007-1137, שאימץ ראש הממשלה ב-26 ביולי 2007. ראו את סקירת הצלב האדום בנושא, בעמ' 762-763: [www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-867-nat-impl-ihl.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-867-nat-impl-ihl.pdf).

147 ראו את הדוח המדינתי של צרפת ל-HRC, משנת 2013, [CCPR/C/FRA/5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F5&Lang=en), [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F5&Lang=en).

יכולים לסייע אף הם לדיווח ולקידום מודעות לנושאים אשר במוקד עניינם של ארגוני החברה האזרחית. הדבר ודאי נכון בוועדות פרלמנטריות אשר נושא זכויות האדם הוא במרכז עיסוקן, הקיימות בכמה מדינות.<sup>148</sup>

נדגיש שמכיוון שמדובר בבתי מחוקקים, הרי שבאשר לנושא זכויות האדם, הם פועלים בשני כובעים. ראשית, רוב העיסוק הוא בשיח החקיקתי, וליתר דיוק בהתאמת הצעות חוק של חברי הפרלמנט להתחייבויות הבין-לאומיות של המדינה. עם זאת ברוב המקרים, מעצם בחינת החקיקה, מוזמנים לוועדה נציגים וחוות דעת של פקידי המדינה לצד אקדמאים, ארגוני חברה אזרחית ואף מוסדות זכויות אדם לאומיים. בכך יש כדי לקדם את שיח זכויות האדם ולעורר דיון, ואף ויכוח, בנושאים שעל הפרק. שנית, יש לציין כי לפרלמנט, מעצם היותו הרשות המפקחת על הרשות המבצעת, יש תפקיד נוסף בפיתוח הדיאלוג הלאומי. תפקיד זה כרוך ביישום המסקנות המסכמות של חברי ועדות הניטור בדין המקומי, כמו גם פיקוח פרלמנטרי על פעולות הממשלה הנובעות מהדוחות המדינתיים, ממסקנות ועדות הניטור ומהצעדים הדרושים לקראת דיווח לוועדות הניטור. בכך יש כדי לקדם דיון ודיאלוג פתוח ושקוף על נושאים רלוונטיים תוך זימון לפרלמנט של הגופים הרלוונטיים ממשרדי הממשלה ומארגוני החברה האזרחית.

בפרלמנט הבריטי פועלת למן שנת 2001 ועדה המשותפת לבית הלורדים ולבית הנבחרים בנושא זכויות האדם.<sup>149</sup> בפרלמנט הפדרלי האוסטרלי מבנה דומה.<sup>150</sup> בפרלמנט הנורווגי נושא זכויות האדם הוא באחריות שתי ועדות: The Standing Committee on Foreign Affairs וה- The Standing Committee on Justice. בבונדסטאג הגרמני קיימת ועדה לזכויות אדם וסיוע הומינטרי –

148 בפרלמנט הבריטי יש ועדה משותפת לנושא זכויות האדם – [www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee](http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee); בפרלמנט הנורווגי נושא זכויות האדם נמצא באחריות שתי ועדות: The Standing Committee on Foreign Affairs וה- The Standing Committee on Justice. ועדות זכויות אדם קיימות גם בקנדה, קמרון, סיריה לאון וזמביה. ראו The Parliamentary Committees Promoter of Human Rights: The UK's Joint Committee on human Rights A Case Study for Commonwealth Parliaments, commonwealth Human Rights Initiative 2007, AnjaliSakaris and Stephnie Aiygary, [www.humanrightsinitiative.org/publications/hradvocacy/parliamentary\\_committee\\_as\\_promoter\\_of\\_hr.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/publications/hradvocacy/parliamentary_committee_as_promoter_of_hr.pdf).

149 ראו את אתר הוועדה לזכויות אדם בפרלמנט הבריטי [www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee](http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee).

150 יש לציין כי ועדה זו קיימת משנת 2011, ועיקר תפקידה הוא בחינת התאמתן של הצעות חוק לאמנות זכויות האדם. עם זאת הוועדה פועלת על מנת להעלות את המודעות לנושא זכויות האדם בחקיקת הפרלמנטים המקומיים ובשולחנות עגולים שנערכו בנושאי חקיקה וזכויות אדם. בשלב זה אין היא אחראית לריכוז הדיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית. לנאום אודות חשיבות תפקיד הפרלמנט בהגנה על זכויות אדם ראו [www.law.unimelb.edu.au/staff/events/files/CCCS%20talking%20points.pdf](http://www.law.unimelb.edu.au/staff/events/files/CCCS%20talking%20points.pdf). להרחבה על תפקיד הפרלמנטים באוסטרליה על זכויות אדם ופעילותם בנושא ראו Carolyn Evans & Simon Evans, *Australian Parliaments and the Protection of Human Rights*, 47 PAPERS ON PARLIAMENT (2007); בנוסף, ראו גם את נאום George Williams, *The Role of Parliament under an Australian Charter of Human Rights* (Senate Occasional Lecture Series transcripts and audio recordings, July 2009).

Committee on Human Rights and Humanitarian Aid.<sup>151</sup> לוועדה זו שני תפקידים עיקריים: הראשון, קבלת מידע מהממשלה הפדרלית הגרמנית בנוגע להתמודדותה עם בעיות בתחום זכויות האדם בגרמניה ומחוצה לה. השני, הוועדה עוסקת בכל היזמות הפרלמנטריות אשר יש להן השפעה אפשרית על תחום זכויות האדם.<sup>152</sup>

כפי שהראינו, הפרלמנט הוא גורם חשוב בכל הקשור להליך הדיווח לאמנות, בדגש על הדיאלוג הפנים-מדינתי הנוגע לקידום זכויות האדם. יש מדינות שבהן נושא זכויות האדם ומעמדן הוא נדבך בפעילותו השוטפת של הפרלמנט בהיבטי חקיקה, פיקוח על רשויות, כמו גם חלק מהשיח הפוליטי. בכך נוצרת הזדמנות לשיתוף החברה האזרחית, הנמצאת בקשר הדוק גם עם מחוקקים.

יש לציין כי בכנסת ישראל, כפי שנראה גם בפרק הסיכום, קיימות ועדות העוסקות בתחום זכויות האדם: הוועדה לזכויות הילד והוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי. בנוסף, ועדת המשנה לתקנות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות רשאית לעסוק ב-CRPD. אולם בפועל העיסוק באמנות אינו שיטתי, מקיף או קבוע, והרשות המחוקקת איננה מקדמת את הדיאלוג הלאומי בתחום זכויות האדם באמצעות פלטפורמה זו, ודאי שלא בהקשר של תהליך הדיווח לאמנות.

#### (ג) ניהול הדיווח במסגרת ה-UPR

מבחינה השוואתית מעניין במיוחד כיצד ממשלות שונות פועלות לשיתוף חברה אזרחית בתהליך הדיווח ל-UPR, החדש יחסית, ושכפי שתואר הוא בעל ממדים פוליטיים מודגשים יותר מפעולתן של ועדות ניטור האמנות. באיטליה, שהוזכרה לעיל בנוגע לדיווח לוועדות הניטור, הכנת הדוח המדינתי הראשון ל-UPR, אשר הוגש בפברואר 2010,<sup>153</sup> נעשתה באמצעות ועדה בין-משרדית בתחום זכויות האדם במשרד החוץ, שחבריה הורכבו מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים. בין השאר ארגנה הוועדה הבין-משרדית מפגש התייעצות, שבמהלכו הוצגה טיוטת הדוח לארגוני החברה האזרחית ועלתה לדיון.<sup>154</sup> מפגש התייעצות עוקב התקיים במשרד החוץ וכלל את הצגת הדוח והתייחסות להערות הארגונים.<sup>155</sup>

אתר התובע הכללי האוסטרלי פרסם טיוטה של הדוח המדינתי האוסטרלי ל-UPR לשם קבלת הערות, ביולי 2010. ממשלות המדינות והטריטוריות המרכיבות את אוסטרליה הוזמנו להוסיף את הערותיהן לטיוטה. כמו כן קיימה ממשלת אוסטרליה דיאלוג נרחב עם ארגוני החברה האזרחית לקראת הכנת הדוח המדינתי. נערכו מפגשי התייעצות באמצעות נציבות זכויות

151 ראו את אתר הוועדה בשפה האנגלית [www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/committees/a17](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/committees/a17).

152 ראו <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80186000.pdf>.

153 ראו את דוח קבוצת העבודה של ה-UPR, בנוגע לאיטליה, משנת 2010: [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/IT/A\\_HRC\\_WG6\\_7\\_ITA\\_1\\_E.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/IT/A_HRC_WG6_7_ITA_1_E.pdf).

154 ב-21 ביולי 2009. על פי הדוח שם, סעיף 2 בעמ' 5.

155 ב-14 באוקטובר 2009, שם.

האדם האוסטרלית, פניות לציבור הכללי ולארגוני זכויות אדם בבקשה שישלחו חומר רלוונטי לממשלת אוסטרליה, והתקיים פורום משותף על זכויות אדם בחסות משרד התובע הכללי ומשרד החוץ. בחומר שהוגש במהלך תהליך ההתייעצות נעשה שימוש לשם עדכון ותיקון הדוח המדינתי טרם הגשתו.<sup>156</sup>

דוגמה אחרת ניתן לשאוב ממשרד החוץ והסחר הניו זילנדי אשר ערך בקיץ 2008 סדרת פגישות משותפת עם נציבות זכויות האדם הלאומית ועם משרד המשפטים, שבהן השתתפו יותר מ-70 ארגוני חברה אזרחית. באמצע פברואר 2009, לאחר התייעצות בין-משרדית, פורסמה טיוטת דוח לציבור הרחב לתקופה של ארבעה שבועות. בזמן תקופת ההתייעצות הזו, במהלך מרץ 2009, נערכה סדרה נוספת של פגישות פומביות עם נציגי אוכלוסיית המאורים. ניתנה הזדמנות להגיב לטיטת הדוח גם לממשלות איי קוק, Niue ו-Tokelau.<sup>157</sup> לקראת הופעתה השנייה של ניו זילנד, ב-27 בינואר 2014, הוקמה קבוצת עבודה לניסוח הדוח המדינתי. כחלק מהכנת הדוח נערכה התייעצות עם החברה האזרחית וארגוני זכויות אדם שנתפרסה על פני כמה מפגשים. טרם הגשת הדוח נערכה התייעצות עם נציבות זכויות האדם הניו זילנדית, כמו גם עם הציבור הרחב.<sup>158</sup>

דוגמה בולטת נוספת היא התהליך שהתרחש בארצות הברית לקראת הדיווח המדינתי ל-UPR, למן ראשית 2010. בתקופה זו החל ממשל נשיא ארצות הברית ברק אובמה בסדרה של התייעצויות במסגרת היערכות חדשה של מחלקת המדינה ל-UPR. כוונת הממשל הייתה שהדוח ישמש מודל לשאר מדינות העולם.<sup>159</sup> הדוח שהגישה ארצות הברית הוא פרי דיאלוג ממושך בין הממשל לנציגי החברה האזרחית.<sup>160</sup> בין ה-27 בינואר 2010 ל-30 באפריל 2010 ערכו נציגים בכירים של יותר מתריסר סוכנויות ומשרדים ממשלתיים סדרה של מפגשי "שולחנות עגולים" ברחבי ארצות הברית במסגרת סדרת ההתייעצויות הללו, אשר נערכו באתרים שקבעו הגופים הרלוונטיים בממשל ותואמו עם מחלקת המדינה.

הדוגמאות לעיל מייצגות דיאלוג רב-משתתפים, אשר נערך בחסות המדינה, בהשתתפות ארגוני החברה האזרחית והציבור הכללי. לבד מהדוגמה האיטלקית, אשר לה מאפיינים

156 ראו את סעיף 5 בעמ' 3 לדוח המדינתי האוסטרלי ל-UPR משנת 2011 : [www.ag.gov.au/Rights](http://www.ag.gov.au/Rights) AndProtections/.../UniversalPeriodicReview.DOC

157 ראו את הדוח המדינתי של ניו זילנד ל-UPR משנת 2009 : [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/NZ/A\\_HRC\\_WG6\\_5\\_NZL\\_1\\_E.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/NZ/A_HRC_WG6_5_NZL_1_E.pdf)

158 ראו את דוח קבוצת העבודה של ה-UPR, בעקבות הופעתה של משלחת ניו זילנד בשנת 2007 : <http://www.mfat.govt.nz/downloads/global-issues/Draft%20Outcome%20Report,%20New%20Zealand%20UPR,%2029%20January%202014.pdf>

159 Harold Hongju Koh, *Address at American Society of International Law* 8 (March 25, 2010) <http://www.cfr.org/international-law/legal-adviser-kohs-speech-obama-administration-inter-national-law-march-2010/p22300>

באוניברסיטת ייל, שכיהן כיועץ משפטי של מחלקת המדינה בשנים 2009–2013. במפגש השנתי של ה-American Society of International Law

160 ראו אתר מחלקת המדינה האמריקאית [www.state.gov/g/drl/upr/index.htm](http://www.state.gov/g/drl/upr/index.htm)

מוסדיים-ממשלתיים משותפים עם הפרקטיקה בישראל, נראה ששאר הדוגמאות הן בגדר חזון עתידני, בין השאר בשל המשאבים הדרושים להפעלתם ופיתוחם של פרויקטים מסוג זה. עם זאת השימוש במפגשי "שולחנות עגולים" טרם הגשת דוחות מדינתיים ולאחר הגשת מסקנות אומץ במסגרת הפרויקט של מרכז מינרבה, כפי שנראה בהמשך.

(ד) מבנה היברידי: המרכז השווייצרי לזכויות האדם – *The Swiss Center of Expertise in Human Rights – SCEHR*

במצטבר ניתן לראות שבמרבית המקרים, במדינות שבהן נערכות היוועצויות בין גורמי ממשל לבין חברה אזרחית במהלך תהליכי הדיווח, הגורם האחראי והמרכז היוועצויות אלה הוא גורם ממשלתי. דוגמה ייחודית לדיאלוג לדיווח וקידום הדיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית מצאנו בשווייץ, אשר – כמו מדינת ישראל – נעדרת נציבות זכויות אדם ממלכתית. בשנת 2011 הוקם המרכז השווייצרי לזכויות האדם (The Swiss Center of Expertise in Human Rights – SCEHR) מרכז זה הוקם על ידי המחלקת הפדרלית של משרד החוץ (The Federal Department of Foreign Affairs) והמחלקה הפדרלית למשפטים (Department of Justice and Police).<sup>162</sup> את המרכז מנהלים מוסדות אקדמיים: אוניברסיטאות ברן, ציריך, Fribourg, Neuchâtel והמרכז האקדמי Kurt Bösch. מדובר בפרויקט שהוא 'פיילוט', ומטרתו העיקרית היא "לאפשר ולקדם את תהליך יישום התחייבויות זכויות האדם הבין-לאומיות בכל שלבי המערכת הפוליטית השווייצרית".<sup>163</sup>

פעילות ה־SCEHR ממוקדת בשישה נושאים: הגירה, משטרה ומשפטים, פוליטיקה מגדרית, פוליטיקה בהקשר של ילדים ונוער, נושאים מוסדיים, זכויות אדם ועסקים. בין השאר המרכז גם מקיים מפגשי מעקב אחר יישום המלצותיהן של ועדות ניטור האמנות והמנגנון האוניברסלי לביקורת תקופתית. מדובר בפרויקט פיילוט שיפעל עד סיומה של שנת 2015, ואז ייבחן אם יהפוך למוסד זכויות אדם עצמאי לפי "עקרונות פריז".<sup>164</sup> ניתן לטעון כי הפרויקט החדשני הוא ביטוי לשינויים נוספים שבאים לידי ביטוי במנגנוני הדיווח. בהקשר זה יש לציין כי הקמת מוסד לאומי אשר ירכז את תהליך הדיווח וייעל אותו, הוא נושא שעלה בחלק מן המפגשים אשר עסקו בחיזוק מנגנון הדיווח לאמנות. מהדיונים שנערכו, עולה כי שני המרכיבים העיקריים של מוסד מעין זה הם דאגה לעמידה בלוח הזמנים של הגשת דוחות ותיאום תהליך המעקב.<sup>165</sup> תפקיד

161 אתר האינטרנט של המרכז השווייצרי לזכויות האדם [www.scehr.ch/en/home.html](http://www.scehr.ch/en/home.html).  
 162 ריאיון שנערך עם Ursina Schönholzer, האחראית לדיאלוג ולשיתוף הפעולה עם המוסדות הלאומיים, ב־Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) Human Security division Section for Human Rights Policy.  
 163 "To promote and facilitate the process of implementing international human rights obligations at all levels of the Swiss political system"  
 164 על פי המופיע באתר האינטרנט [www.scehr.ch/en/about/overview/index.html](http://www.scehr.ch/en/about/overview/index.html).  
 165 דוח פילאי, לעיל ה"ש 55, בעמ' 85–88.

נוסף הוא ניתוח ההמלצות הרלוונטיות של הגופים האמורים והפנייתן לגורמים אשר הן בתחומם, לשם סיוע ביישום ההמלצות והדרכה לאורך התהליך. כמו כן המוסד ישתף פעולה עם נציבות זכויות האדם והפרלמנט, שאף יקימו ועדות רלוונטיות על מנת לבחון את ההשפעה המקומית של ההמלצות, במיוחד אלה הקשורות לשינויי חקיקה. תפקיד אחר הוא יצירת קשרים עם הרשות השופטת לשם יידוע חבריה בדבר המלצות ועדות האמנה ואיסוף מידע על החלטות רלוונטיות לאמנות האו"ם. רעיון נוסף שעלה הוא שהמוסד ישמש יחידה ממשלתית שתהיה אחראית לנושאים הקשורים להגשת דוחות ולהכשרת "שחקנים" לשימוש בכלים שיסייעו בהכנת הדוח כגון מאגרי מידע ואינדקס זכויות אדם. הדמיון לישראל, בהיעדר מוסד זכויות אדם ממלכתי כללי בשווייץ ובעובדה שהמנגנון ההיברידי מנהל בידי גופים אקדמיים, הפך את המודל הזה לבעל חשיבות בעיצובו של הדיאלוג אשר נערך בחסות מרכז מינרבה לזכויות האדם – ודאי באשר לתפקידו של הגוף האקדמי כציר המקשר בין המדינה לארגוני החברה האזרחית, ומייעל את הדיאלוג ואת תהליך הדיווח.

#### (ה) פגישות עם ארגוני החברה האזרחית

אמנם שכיחות הפגישות בין נציגי הממשלה לארגוני החברה האזרחית משתנה ממדינה למדינה, לפי טיב היחסים ומגבלות אובייקטיביות כגון זמן ועומס עבודה, אולם ברבות מן המדינות הדמוקרטיות מתקיימים מפגשים מחזוריים או נושאים קבועים. לקראת הגשת דוח ה-UPR הראשון של אוסטרליה ניתנה לכל ארגון חברה אזרחית אפשרות להגיש מידע שיתווסף לדוח המדינתי ויופיע תחת כותרת ה-*other stakeholders*. ארגון היה יכול להגיש את המידע לבדו או במשותף עם ארגונים אחרים. נוסף על כך, ממשלת אוסטרליה קיימה התייעצויות נרחבות בתהליך ההכנה לדוח. כמו כן התקיים דיון רשמי שבו הייתה הזדמנות לארגונים להעיר על הדוח האוסטרלי.<sup>166</sup> כחלק מההופעה בפני מנגנון ה-UPR מסרו נציגי ממשלת אוסטרליה, בין השאר, כי הם מתכוונים להקים מנגנון שיטתי של בחינה קבועה של ההסתייגויות הנוגעות לאמנות השונות.

ממשלת אוסטרליה וארגוני החברה האזרחית קיימו דיאלוג בדרכים מגוונות: בראשית 2010 ערכה נציבות זכויות האדם האוסטרלית (AHRC) סדנה שבמהלכה דנו ב-UPR ושהשתתפו בה מוסדות זכויות אדם ברמה הלאומית, עובדי מדינה בכירים וארגוני החברה האזרחית. המשתתפים בסדנה הציעו שממשלת אוסטרליה תערוך התייעצות בנוגע לדוח ברמה הלאומית. במרץ 2010 פתחה ממשלת אוסטרליה בהתייעצות מקדמית על הדוח המדינתי והזמינה ארגוני חברה אזרחית ואת הציבור הרחב להגיש רעיונות על הנושאים שהדוח אמור לעסוק בהם. ה-UPR היה אחד מנושאי הדיון בפורום המשותף השנתי של פורום החברה האזרחית על זכויות

166 ראו סעיף 4 בדוח המדינתי ל-UPR, כפי שמופיע באתר התובע הכללי של אוסטרליה: <https://www.ag.gov.au/RightsAndProtections/HumanRights/United-Nations-Human-Rights-Reporting/Documents/UniversalPeriodicReview.DOC>



אדם שנוהל בידי התובע הכללי ושר החוץ ביוני 2010. בפורום זה נכחו נציגים מ-48 ארגוני החברה האזרחית. הנושא עלה גם במסגרת דיון בפורום החברה האזרחית שניהל משרד החוץ והסחר באוקטובר 2010.

דוגמה לשיתוף בין ממשלת שוודיה לארגוני החברה האזרחית ניתן למצוא בתהליך ניסוח הדוח המדינתי של שוודיה ל-UPR במהלך תקופת הביניים (midterm) שבין שתי הופעותיה במסגרת המנגנון. מהדוח עולה כי הממשלה פעלה רבות על מנת לשתף את ארגוני החברה האזרחית ביישום המלצות ה-UPR אשר עלו לאחר הדוח המדינתי הראשון, למשל בסמינר על אודות ה-UPR review של שוודיה כחלק מוועידה שעסקה בזכויות האדם ב-Örebro (ימי זכויות האדם – The Human Rights Days). בשוודיה נערכה במאי 2012 התייעצות עם ארגוני החברה האזרחית מתוך כוונה שיספקו מידע על יישום המלצות ה-UPR ולשם איסוף משוב.<sup>167</sup> דוגמה נוספת היא התייעצות שנערכה במאי 2012 בנוגע לתחומים ש-CERD עסקה בהם. במהלך מפגש זה סיפקו משרדי הממשלה מידע על תהליך הדיווח והתכנים הצפויים בו. לארגוני החברה האזרחית ניתנה הזדמנות להציג שאלות לפקידי המדינה ולהביע את דעתם.<sup>168</sup>

נורווגיה היא דוגמה בולטת לדיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית, מדינה אשר יש לציין כי קיימת בה מערכת יחסים טובה בין הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית.<sup>169</sup> במשרד החוץ הנורבגי קיימת מחלקה אשר עוסקת בתחום זכויות האדם והדמוקרטיה, ומשרד החוץ הנורבגי שומר על קשר רציף עם ארגוני החברה האזרחית בכל הקשור לדיאלוג בין-לאומי הקשור לאו"ם. כמו כן ממשלת נורווגיה מעניקה מימון לארגוני החברה האזרחית המעוניינים בכך על מנת שייצעו לממשלה בעבודתה על נושאי זכויות אדם כמו עונש מוות וזכויות מיעוטים מגדריים. כן נערך מפגש היכרות שנתי בין פקידיים בכירים לאישים בולטים בקרב ארגוני החברה האזרחית.<sup>170</sup>

167 ראו את דוח תקופת הביניים של שוודיה ל-UPR: [www.government.se/content/1/c6/19/99/26/5f02145f.pdf](http://www.government.se/content/1/c6/19/99/26/5f02145f.pdf)

168 ראו הדוח המדינתי של שוודיה ל-CERD, משנת 2013, בעמ' 22: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSWE%2f19-21&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSWE%2f19-21&Lang=en)

169 מבוסס על שיחה מ-28 בינואר 2013 עם Thomas Rem Berdal, המזכיר הראשון של שגרירות נורווגיה בישראל, ותגובה כתובה שהעביר לנו מטעם משרד החוץ הנורווגי, ב-14 בפברואר 2013. נציין כי דוחות הצללים של ארגוני החברה האזרחית בנורווגיה מאשרים את תגובת משרד החוץ. עם זאת מצאנו כי התנהלות הממשלה בנוגע לדיאלוג על הפרוטוקול האופציונלי ל-ICESCR, OP-ICESCR זכתה לביקורת מצד מספר ארגונים כגון: Amnesty international Norway, FIAN, Norwegian NGO forum for Human Rights (PSWG), [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/NOR/INT\\_CESCR\\_NGO\\_NOR\\_14095\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/NOR/INT_CESCR_NGO_NOR_14095_E.pdf). בדוח הצללים צוין במפורש כי התנהלות זו אינה תואמת את ההתנהלות הרגילה של ממשלת נורווגיה.

170 ראו להלן ה"ש 191, התכתבות עם משרד החוץ הנורבגי.

כאמור לעיל, פגישות בין נציגי המדינה לארגוני החברה האזרחית מתקיימות בקונסטלציות שונות, לפי טיב הדיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית. גם בתחום זה ניתן למצוא חידושים בדמות מספר מצומצם של ארגונים אשר עומדים בראש קואליציית ארגונים רחבה. ממחקרנו עולה כי מתקיימות פגישות תדירות בין דרגים שונים של נציגי המדינה לבין נציגי ארגוני החברה האזרחית. עם זאת כיום, בשל המתח הקיים בין המדינה לארגוני החברה האזרחית, אנו מתקשים לראות היתכנות לקיום פגישות שנתיות רבות-משתתפים מסוג זה בישראל. אנו סבורים שיש לשאוף לקיומן כאמצעי לקידום הדיאלוג ולהפחתת המתחים בין הצדדים.

### (ו) מעבר לארגונים: דיאלוג עם הקהילה האזרחית והציבור הרחב

בכמה מדינות יש ניסיון להרחיב את השיח הציבורי בנוגע למימוש דיני זכויות האדם הבין-לאומיים בתוך המדינה, באמצעות היוועצות אזרחית רחבה בשלב ההכנות לדיווח מלבד הדין עם ארגוני זכויות אדם. נציין שלוש דוגמאות בולטות מצפון אמריקה ומאוסטרליה. נראה כי הפעילות האמריקאית בנושא היא האינטנסיבית ביותר בנושא.<sup>171</sup>

כאמור לעיל, ממשל אובמה, בדגש על מחלקת המדינה, פתח בשנת 2010 בהיערכות לקראת הגשת הדוח המדינתי ל-UPR. במסגרת זו נערכו פגישות של בכירים בממשל הפדרלי עם קהלים שונים ברחבי ארצות הברית. בדרך כלל יצר הממשל קשר עם ארגון חברה אזרחית מקומי שאירח את ההתייעצות, ובמקרים מסוימים אף זיהה ארגון בסדר גודל כלל-מדינתי שיוכל לסייע. הממשל בחר באתרים שבחר בשל עניין בנושאים ספציפיים הרלוונטיים לקהילה, והארגונים המקומיים קיבלו אחריות עיקרית על קביעת סדר היום של הדיונים.<sup>172</sup>

כ-1,000 איש ממגוון רחב של קהילות נכחו בהתאספויות הללו, אשר נערכו על פי סדר יום שנקבעו מראש במקומות אלה: ניו אורלינס בלואיזיאנה;<sup>173</sup> ניו-יורק בניו יורק;<sup>174</sup> אל-פאסו בטקסס;<sup>175</sup> וינדוו רוק באלבמה;<sup>176</sup> אזור מפרץ סן פרנסיסקו;<sup>177</sup> דטרויט במישיגן;<sup>178</sup> שיקגו באילינוי;<sup>179</sup> בירמינגהאם באלבמה;<sup>180</sup> ושינגטון די.סי.<sup>181</sup>

171 ראו הדוח המדינתי האמריקאי ל-UPR, [www.state.gov/documents/organization/146379.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/146379.pdf).

172 ראו אתר מחלקת המדינה [www.state.gov/j/drl/upr/archive/137900.htm](http://www.state.gov/j/drl/upr/archive/137900.htm).

173 המפגש נערך באוניברסיטת Xavier שבניו אורלינס ב-27 בינואר 2010. הארגון המארח היה Equity and Inclusion ונושאי הדיון היו אפליה גזעית, צדק סביבתי וקיימות, המשפט הפלילי, דיור וצדק כלכלי, בריאות וביטוח בריאות. ראו [www.state.gov/documents/organization/144248.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/144248.pdf).

174 המפגש נערך באוניברסיטת Columbia בניו יורק ב-26 בפברואר 2010. הארגונים המארחים היו: National Law Center on Homelessness and Columbia University Human Rights Institute ו-Poverty, Urban Justice Center. נושאי הדיון היו: דיור, תעסוקה, חינוך, בריאות, המשפט הפלילי. ראו [www.state.gov/documents/organization/144251.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/144251.pdf).

175 המפגש נערך ב-Camino Real Hotel באל-פאסו ב-8 במרץ 2010. הארגונים המארחים היו Border Human Rights Network ו-Human Rights First. במרכז הדיון עמדו ההגירה ונגזרותיה: אכיפת מניעת הגירה לא חוקית וקהילות המתגוררות באזור הגבול; מעצר וגירוש; Colonias –

המפגשים נערכו לרוב בבתי ספר למשפטים של אוניברסיטאות. כאמור, כל מפגש עסק בנושאים שונים שנמצאו רלוונטיים למקום בו הוא נערך. מתכונת רוב המפגשים הייתה זהה. בשלב הראשון, בפתיחה נערכה סקירה על תהליך ההתייעצות של ה-UPR. לאחר מכן נערכו מושבים בהשתתפות נציגי המדינה מהמשרדים הרלוונטיים ואנשי החברה האזרחית. בחלק מההתייעצויות נשמעו גם עדויות של חברי קהילה שבעקבותיהן נערכו דיונים שהשתתפו בהם

- שכונות הקרובות לגבול ומאופיינות באוכלוסייה המשתכרת שכן נמוך ובקושי בגישה לשירותים כמו מים ראויים לשתייה, דרכים סלולות, ביוב וגז; הגנת הסביבה; צדק כלכלי. ראו [www.state.gov/documents/organization/144252.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/144252.pdf).
- 176 בין ה-22 ל-23 באפריל 2010 נערכו שני מפגשים. המפגשים אורגנו על ידי קהילת Greater Birmingham. במרכז המפגשים עמדו הנושאים האלה: חסרי הבית, חינוך, השפעות הוריקן קתרינה על אלבאמה, עונש המוות ומשפט פלילי, הגירה, אבדן קרקעות של שחורים.
- 177 שני מפגשים נערכו בין ה-25 ל-26 במרץ 2010. הארגונים שאירחו את המפגש היו USF School of Law, DREDF, WILD for Human Rights, בבית הספר למשפטים של ברקלי. נושאי הדיון היו אפליה גזעית, כליאה לא פרופורציונלית בבתי כלא, מחויבויות מקומיות ולאומיות. הנושאים לדיון בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת סן פרנסיסקו היו: אפליה גזעית, נושאי להט"ב, המשפט הפלילי, זכויות נכים, צדק סביבתי. ראו [www.state.gov/documents/organization/144254.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/144254.pdf), וכן [www.state.gov/documents/organization/144255.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/144255.pdf).
- 178 המפגש נערך ב-7 באפריל 2010 ב-Wayne State Law School. הארגונים המארחים היו NAACP, American Arab Anti-Discrimination Committee. עיקר המפגש עסק בהיבטים שונים של אפליה: גזענות מבנית, הגירה, אכיפת החוק (ככל הנראה הכוונה היא לאכיפה סלקטיבית) – נושאים שברוך כלל לא זוכים להתייחסות. ראו [www.state.gov/documents/organization/144256.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/144256.pdf).
- 179 המפגש נערך בין ה-13 ל-14 באפריל 2010 ב-John Marshall Law School. הארגונים המארחים היו Housing Action Illinois, John Marshall Law School. נושאי הדיון היו אפליה בציבור ודיוור מסובסד באזור מטרופוליין שיקגו, תרומת האפליה למשבר הנוכחי בהלוואות ובפשיטות רגל באזור מטרופוליין שיקגו, בעיית חסרי הבית באזור, אפליה במגזר הפרטי באזור, שולחן עגול עם המשרד לביטחון פנים – [www.state.gov/documents/organization/144257.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/144257.pdf).
- 180 המפגש נערך ב-22 באפריל 2010. הנושאים לדיון היו חסרי בית ועוני, חינוך, הוריקן קתרינה באלבמה, עונש המוות, הגירה, אבדן מקרקעין של שחורים. בדיונים השתתפו נציגים פדרליים של מחלקת המדינה, משרד המשפטים, נציבות השוויון בתעסוקה, משרד הפנים ומשרד החקלאות ב-23 באפריל נערך ביקור בכנסייה בכרמניההאם, שמקיימת בה חלוקת מזון מדי יום שישי. ראו [www.state.gov/documents/organization/144259.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/144259.pdf).
- 181 בווינגטון די.סי. נערכו שלושה מפגשים: המפגש הראשון נערך ב-19 בפברואר 2010 במסגרת ה-Leadership Conference on Civil and Human Rights. הארגונים המארחים היו LCCHR ו-ACLU. במוקד המפגש עמדו הנושאים האלה: אי-שוויון מבני; משפט פלילי; זכויות הצבעה; נושאים ילידיים; מקלט מדיני, כליאה, טרור; מהגרים; נושאים לתשומת לבם של ארגוני החברה האזרחית. ראו [https://docs.google.com/View?id=ddpnzvc4\\_565vhjphk](https://docs.google.com/View?id=ddpnzvc4_565vhjphk). המפגש שני נערך ב-28 באפריל 2010 ב-Bingham McCutchen LLP. את המפגש אירחו Human Rights First, Open Society Institute, Human Rights Watch, ו-Oppen Society Institute. נושאי הדיון היו טיפול בעצירים, מאסר וטיפול בחשודים בפעילות טרור, פרטיות ומעקבים, פרופיילינג ומעקבים מאז ה-11.9. המפגש השלישי נערך ב-30 באפריל 2010 ב-The Federalist Society שאף אירח את המפגש. במרכז הדיון עמדו הנושאים הבאים: שירותי בריאות פרודוקטיביים/תכנון משפחה, מחויבות לאמנות, הצבעה ובחירות, חופש דת, סחר מיני בילדים.

נציגי הממשל, החברה האזרחית וקהל. בניו יורק היה גם שלב תגובות, שכלל גם הוא את הקהל.<sup>182</sup>

לעתים נערכו ביום שלאחר ההתייעצות סיורים באתרים רלוונטיים: בניו אורלינס נערך סיור שעסק בדיור בר-השגה, אזורים בעיר שנפגעו מהוריקן קתרינה ומפגש עם הקהילה ההיספנית. החשיבות במרכיב הסיורים הייתה בכך שהיא אפשרה לחשוף את המציאות בפני נציגי הממשל ולא להסתפק בדוחות כתובים ובדיונים בעל פה. לדוגמה, בניו יורק היו ביקורים של נציגי הממשל הפדרלי בפרויקט דיור בהארלם. דיירי הפרויקט דיברו עם נציגי הממשל על שכר הדירה הגבוה שהם משלמים, ועל תנאי הדיור הקשים שלהם.<sup>183</sup> נערך מפגש גם עם נציגי ארגון Families United for Racial and Economic Equality; באל-פאסו נערך סיור למושבות (Colonias) ולמעבר המכס בגבול עם מקסיקו; בשיקגו ביקרו נציגי המדינה בכמה פרויקטים שעסקו בדיור; באלבאמה נכחו בחלוקת מזון של כנסייה מקומית.

ה-UPR הראשון שבו השתתפה אוסטרליה נערך בינואר 2011. חלק ניכר מהתהליך התבצע על ידי נציבות זכויות האדם של אוסטרליה, שהיא הכתובת עבור ארגוני החברה האזרחית, והיא שסייעה רבות בהכנת הדוח ובתהליך ההתייעצות בשנת 2009.<sup>184</sup>

ועדת ההתייעצות הגיעה לכל רחבי אוסטרליה על מנת לשמוע את דעות הקהילה וקיימה יותר מ-65 שולחנות עגולים ושימועים פומביים (Public hearings) ביותר מ-50 אתרים עירוניים, אזוריים ומרוחקים. ועדת ההתייעצות קיבלה יותר מ-35,000 פניות וכמו כן הזמינה קבוצת מחקר שמטרה לברר מהן גישות האוכלוסייה כלפי זכויות האדם ולהאיר את החוויות והדעות של קבוצות מוחלשות. הליך ההתייעצות יצר שיח לאומי ודין על זכויות אדם אשר הועיל למסגור הדוח האוסטרלי.

כאמור לעיל, בשווייץ קיים מרכז זכויות אדם – SCEHR – המאפשר את דיאלוג בין ארגוני החברה האזרחית לבין המדינה והקנטונים. אחת מהפעולות שנערכו לשם קידום הדיאלוג וחשיפת הציבור הכללי לנושא זכויות האדם הייתה מעורבותו של המרכז בארגון פאנלים בעשרת הערים הגדולות של שווייץ לאחר קבלת המדינה את עשר המלצות ה-UPR. במסגרת זו דנו בנושא זכויות האדם בכלל ובהמלצות הספציפיות ומשמעותן.<sup>185</sup>

בישראל, למרבה הצער, אין מתקיים דיאלוג עם החברה האזרחית ועם הציבור הרחב באופנים כאלה. ייתכן שפעולות מגוונות מן הסוג שצוין לעיל מצריכות השקעה כספית, ובהינתן סדרי העדיפויות הקיימים הן נתפסות כמותרות. עם זאת יש לציין כי פעולות אלה הן מנוע חזק לקידום זכויות האדם, בכך שהן מקשרות בין האזרח ותלאותיו היום-יומיות לבין הממשל. כך, הן יכולות להראות כי נושא זכויות האדם אינו פוליטי, במובן המפלגתי, והוא רלוונטי לכל אזרח ותושב.

182 ראו לעיל ה"ש 174.

183 שם.

184 ראו התייחסות באתר התובע הכללי של אוסטרליה <http://www.ag.gov.au>.

185 ראיין עם Ursina Schönholzer, לעיל ה"ש 162.

### (ז) יצירת קואליציות של ארגוני החברה האזרחית לריכוז הדיאלוג

דפוס נוסף הוא יצירת קואליציות של ארגוני חברה אזרחית, אשר מרכזות את פעילות הדיווח והדיאלוג עם משרד הממשלה, במיוחד בשלב איסוף החומר וההתייעצות. קואליציות, כפי שהוסבר לעיל, הן פורומים המייצגים מגוון ארגונים, פרטים או מוסדות המסכימים לעבוד יחד על בסיס וולנטרי על מנת להשיג מטרה משותפת. המצטרפים לקואליציה עושים זאת על מנת להפיק תועלת מההשתתפות עבור חברי הארגון שלהם, נוסף על השגת אותה מטרה משותפת.

מכאן שקואליציות הן בריתות עבודה בין-ארגוניות, שיתופיות וסינרגטיות אשר יש ביכולתן לשמש סוכן לשינוי חברתי שממנו צומחת תועלת משותפת, תלות הדדית והדדיות. אותה ההדדיות הנוצרת בין החברים והמאמצים המשותפים ליצירת שותפות מניבים לעתים מתחים דינמיים בין חברי הארגונים השונים שהם חלק מן הקואליציה. לאחר שהשיגו את מטרתיהן נוטות קואליציות להיעלם.<sup>186</sup>

חוקרים מגדירים קואליציות של ארגוני חברה אזרחית בדרכים שונות. ההבדל בהגדרות נובע לרוב ממאפייני חברי הקואליציה והנהגתה, ממבנה הקואליציה ומכללי פעולתה. למרות ההבדלים קיימים כמה דגשים משותפים המושמים בהגדרות השונות. הדגש הראשון הוא על אופן פעולת הקואליציה, שלפיו מדובר בפעילות שהיא למען מטרה ספציפית חיצונית לקואליציה ובמחויבות לחברים המגויסים לקואליציה.<sup>187</sup> דגש נוסף הוא על קואליציות שהן למעשה בריתות מרובות מטרות ומשימות ברבדים שונים. הארגונים החברים בקואליציה משתפים פעולה לא רק לטובת הארגונים שהם מייצגים אלא גם לטובת הקואליציה עצמה.<sup>188</sup> קיימות כמה דרכים לסווג קואליציות, על פי מהותן ועל פי אופי פעילותן. דרך אפשרית היא לסווג קואליציות לפי הארגונים החברים בהן. למשל, קואליציות של ארגוניים שורשיים (Grass-roots), המאורגנות בידי מתנדבים בזמני משבר, על מנת להפעיל לחץ על מעצבי מדיניות לפעול. בהקשר של מחקרנו ניתן לחשוב על הפעלת לחץ על המדינה לקיים דיאלוג עם ארגוני החברה האזרחית. בנוסף, קיימות קואליציות מכוונות-פעולה, אשר עוסקות בנושאים ספציפיים

186 ראו שוש קמינסקי, ג'ין יודס ועידית גודס-גרינבאום "קואליציית ארגונים לשם השפעה על חקיקה ויישום חקיקה" מבידול לשילוב – התמודדויות עם מוגבלויות בקהילה 361, 364 (מאיר חובב ופסח גיטלמן עורכים, 2006). להרחבה אודות קואליציות, בדגש על קואליציות לשינוי חברתי, ראו Terry Mizrahi & Beth B. Rosenthal, *Managing Dynamic Tensions in Community Organization and Social Administration: Advances, Trends and Emerging Principles*, in COMMUNITY ORGANIZATION AND SOCIAL ADMINISTRATION 11 (T. Mizrahi & J. Morrison eds. 1993).

187 שם.

188 ראו קמינסקי, יודס וגודס-גרינבאום, לעיל ה"ש 186, בעמ' 364; רוני קאופמן "גורמים ותהליכים המשפיעים על פעילות קואליציונית של ארגונים לשינוי חברתי", חברה ורווחה כא 353, 354, 362 (2001).

ומתארגנות אד הוק לשם עיסוק במטרה ספציפית.<sup>189</sup> למשל, כדי לשפר את האפקטיביות של מגע הארגונים עם המדינה. כדוגמה, באוסטרליה הוקמה קואליציה של ארגוני החברה האזרחית לשם הגשה משותפת ל-UPR וכן כדי לתרום הערות לדוח הממשלתי. יש לציין כי ארגוני החברה האזרחית יכלו לבחור בין הגשת המידע שלהם לוועדות האו"ם לבין כניסה לתהליך הממשלתי כחלק מ"קואליציית החברה האזרחית".<sup>190</sup>

#### (ח) שימוש באינטרנט להגברת השקיפות בדיווח והגברת הנגישות לציבור

השימוש בטכנולוגיה מודרנית אינו פוסח על תהליכי הדיווח, בין שמדובר ברצון לשדר את הדיונים הרלוונטיים בשידור חי באמצעות אתרי אינטרנט, בין בשימוש במדיה החברתית כגון פייסבוק וטוויטר לשם הגברת אפקטיביות תהליך ההתייעצות, בין באיסוף המידע והגדלת חשיפת תהליכי הדיווח לציבור הרחב. כפי שכבר ציינו, התווך הטכנולוגי הוא אחת מן הדרכים שבהן עתיד להשתנות מנגנון הדיווח לוועדות האמנה.

דף הבית של משרד החוץ הנורווגי<sup>191</sup> מכיל מידע בנוגע לתהליך ה-UPR והפעילות בתחום הדיווח לאמנות האו"ם ובתחומים אחרים. בעת הכנת הדוח ל-UPR הוקם אתר אינטרנט ייעודי אשר היה ניתן למצוא בו את הטיטה השנייה של הדוח הנורווגי וקישורים לדוחות קשורים כגון דוחות stakeholders בנוגע לדוח ה-UPR של נורווגיה. במסגרת המעקב ממשלת נורווגיה ממשיכה בדרך-שיח הקרוב עם ארגוני החברה האזרחית, כאשר אתר האינטרנט משמש מקור מידע עיקרי.

כמו כן ממשלת קנדה אירחה סדנה עם נציגי החברה האזרחית ביוני 2008, מתוך רצון לדון בתפקיד החברה האזרחית ב-UPR.<sup>192</sup> מידע על התהליך, ברמה הבין-לאומית והמקומית, הופיע

189 שם, בעמ' 356.

190 בעקבות ריאיון שנערך באמצעות סקייפ, ב-11 בדצמבר 2012, עם Ben Schokman. הוא מנהל הסנגור בנושאים בין-לאומיים בארגון החברה האזרחית האוסטרלי, ה-Human Rights Law Centre (HRLC). אתר הבית של הארגון Schokman, www.hrlc.org.au, אשר היה פעיל בריכוז הקואליציה, טוען כי הגשה משותפת, כחלק מקואליציה, יעילה יותר, אם הדוח שמוגש הוא ממוקד ונתמך על ידי מספר רב של ארגונים. לחשיבות הקמת קואליציות בנוגע לתהליך הדיווח ומעקב אחר יישום דוחות ל-CRC ראו Eva Clarhall, CNN Consulting, *Monitoring Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child: to Strengthen Follow up by Civil Society on Concluding Observations and Recommendations Made by the UN Committee on the Rights of the Child*, (Sep. 2011) resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/5193.pdf.

191 ראו אתר הבית של משרד החוץ הנורבגי: [www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/human-rights.html?id=1160](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/human-rights.html?id=1160).

192 ראו את הדוח המדינתי של קנדה ל-UPR, משנת 2009: [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CA/A\\_HRC\\_WG6\\_4\\_CAN\\_1\\_E.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/CA/A_HRC_WG6_4_CAN_1_E.pdf).

באתרי האינטרנט של ממשלת קנדה, ונציגי החברה האזרחית הוזמנו להציג שאלות או להעיר הערות בנוגע לנושאים שבהם עסק הדוח הקנדי, וזאת באמצעות כתובת דואר אלקטרוני. בשוודיה אתר זכויות האדם של הממשלה הוא כלי לדיווח על נושאים רלוונטיים ולהעברת מידע לציבור הרחב על התחייבויות המדינה בתחום. באתר ניתן למצוא את דוחות המדינה לוועדות הניטור, כמו גם את ההערות המסכמות. באתר האינטרנט, שהוקם בשנת 2002, מבקרים כ-50,000 גולשים שונים בחודש ממוצע.<sup>193</sup> בגרמניה ההערות המסכמות מופיעות במלואן באתרי האינטרנט של משרד המשפטים<sup>194</sup> ומשרד החוץ, ולעתים גם תגובת המדינה להן.<sup>195</sup> בארצות הברית הציבור התבקש לתרום לתהליך הדיווח ל-UPR באמצעות הגעה למפגשים והעלאת שאלות, הערות והמלצות לאתר מחלקת המדינה. כמו בנורווגיה, הוקם אתר אינטרנט ייעודי אשר הועלו אליו סיכומי מפגשים, דוחות והקלטות של המפגשים. בנוסף, הופעל דף פייסבוק אשר ריכז את המידע בנושאים השונים שעלו במפגשים.

לצד המדינות, גם ארגוני חברה אזרחית משתמשים באינטרנט. אתר בולט הוא אתר ה-Human Rights Institute בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת קולומביה. באתר זה פועלת רשת ה-Bringing Human Rights Home (BHRH).<sup>196</sup> מטרת הרשת היא לקדם את השימוש בתחום זכויות האדם במשפט הפנימי האמריקאי, והיא עושה זאת באמצעות קבוצות עבודה הממוקדות בנושאים כגון יישום אמנות וזכויות כלכליות וחברתיות. כמו כן יש ארגונים אשר אתר האינטרנט שלהם חושף את פעילותם הבין-לאומית, ודרכו ניתן להתוודע לדוחות הצללים שהגישו ולפנייתם לציבור לסיוע לפעילותם. לדוגמה: Human Rights Watch,<sup>197</sup> Amnesty international<sup>198</sup> ורופאים ללא גבולות.<sup>199</sup>

כפי שהראינו, האינטרנט והרשתות החברתיות יכולים לשמש כלי עבודה משלים להגברת השקיפות, לקידום תחום זכויות האדם ולשיפור הדיאלוג בין המדינה לארגוני החברה האזרחית. בהשוואה למקרה הישראלי, הרי שיש עדיין כבדת דרך ארוכה לעבור. נדגיש כי כפי שהראינו, הטכנולוגיה המודרנית, אשר אינה מצריכה בהכרח משאבים כספיים ניכרים, יכולה לשמש כלי עבודה אפקטיבי גם עבור ארגוני החברה האזרחית ולא רק עבור המדינה.

193 המידע מבוסס על הדוח המדינתי ל-CAT (של נורווגיה), סעיף 247, ועל הדוח המדינתי ל-CERD בעמ' 33: [www.manskligarattigheter.se/en](http://www.manskligarattigheter.se/en).

194 ראו [www.bmj.de](http://www.bmj.de).

195 ראו [www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/](http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/) ובפירוט רב יותר [www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Menschenrechte/121024\\_10-MR\\_Bericht\\_artikel\\_node.html](http://www.auswaertigesamt.de/DE/Aussenpolitik/Menschenrechte/121024_10-MR_Bericht_artikel_node.html).

196 ראו <http://web.law.columbia.edu/human-rights-institute/bhrh-lawyers-network>.

197 ראו [www.hrw.org](http://www.hrw.org).

198 ראו [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org).

199 ראו [www.msf.org](http://www.msf.org).

## ה. הפרויקט של מרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים

על רקע המציאות המורכבת בישראל וריבוי דרכי הפעולה האפשריות במישור הבין-לאומי וההשוואתי, לפרויקט של מרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים היו כמה מטרות ורכיבים: קידום ושיפור השיח בין רשויות המדינה לבין ארגוני החברה האזרחית בנושאי זכויות אדם בכלל ובמסגרות תהליכי הדיווח לוועדות הניטור של האו"ם בפרט; בתוך כך קיום מעין "פיילוט" של שיתוף הדדי בתהליכי הדיווח לשם הסקת מסקנות ושימוש עתידי, בין על ידי המרכז ובין על ידי גופים אחרים; ביצוע מחקר אקדמי העוסק בפערי הטמעת דיני זכויות אדם בין-לאומיים במשפט הפנימי בישראל; הנגשה של מקורות ראשוניים ומשניים של דיני זכויות האדם הבין-לאומיים באמצעות תרגום והכנת עזר מחקרי שיסייע ויקשר בין הדינים הישראלים לבין הערות כלליות של ועדות זכויות האדם של האו"ם, ויסייע לפרקליטים, לפעילים ולציבור הרחב.

בפרק זה נתמקד בתיאור ובניתוחו של פרויקט ה"פיילוט" בעניין קידום השיח בין המדינה לארגוני חברה אזרחית במסגרת תהליכי הדיווח למוסדות האו"ם. כיוון שפעילות זו נועדה מלכתחילה לבחון מודלים בני-קיימא, נדרשה חשיבה על האופן שבו ייערכו המפגשים ככלי לשיפור הדיאלוג בין הצדדים. מכך נגזרו כמה קווים מנחים.

ראשית, המפגשים הוגדרו מפגשי "ממשל-חברה אזרחית". כלומר, מפגשים שבהם ייפגשו פקידי ממשל, הן בכירים והן בדרגי שטח, עם נציגי ארגוני החברה האזרחית, בתיווך האכסניה האקדמית של מרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים. לחברה האזרחית הייתה הגישה כוללנית ביותר ולא הוגדרו תנאי סף. נעשתה פנייה לכל הארגונים אשר הופיעו ברשימה אשר נשלחה למרכז מינרבה מנציגי משרד המשפטים. רשימה זו הורכבה מכ-80 ארגונים אשר משרד המשפטים פנה אליהם בעבר לשם תגובות על הדוחות.<sup>200</sup> עוד טרם המפגש הראשון בוצעה עבודת הכנה שכללה פגישות ושיחות עם בכירים שונים במשרד המשפטים ובמשרד החוץ עם ארגוני החברה האזרחית מרכזיים. כחלק מכללי ההתנהלות במהלך המפגשים הוחלט שהמפגשים ייערכו במסגרת "מרחב מוגן" ענייני, המאפשר שיח המתנהל בפתיחות ובכבוד הדדי, כשכל הנאמר בפגישות הוא לא לציטוט ולא לייחוס ישיר, אלא אם כן הוסכם אחרת. מטרת הכללים הייתה להגביר את הפתיחות במהלך הדיונים מצד כל המשתתפים.

שנית, הוקמו שתי ועדות היגוי. הפרויקט לווה על ידי ועדת היגוי מקומית ואף על ידי ועדת היגוי בין-לאומית. ועדת ההיגוי המקומית הורכבה מנציגי האקדמיה,<sup>201</sup> החברה האזרחית<sup>202</sup> והמדינה.<sup>203</sup> לאחר מחקר משווה ראשוני על פרקטיקות דיאלוג בין ארגוני חברה אזרחית למדינה, ולאחר שנעשתה פנייה לחברות בוועדת ההיגוי, כונסה פגישה ראשונה ב-11 בדצמבר

200 רשימה זו עודכנה לאורך הפרויקט.

201 פרופ' יובל שני ופרופ' תומר ברודי.

202 בתחילה: עו"ד באנה שוגרי בדארנה (אז בוועד נגד עינויים), פרופ' נטע זיו (אוניברסיטת תל אביב) ועו"ד טלי ניר (האגודה לזכויות האזרח).

203 בתחילה: השגריר עו"ד ארתור לנק (משרד החוץ) ועו"ד הילה טנא-גלעד (משרד המשפטים).



2011. במרכז הפגישה עמדו תהליך הדיווח, ובמהלכה התקיים דיון על הפרויקט – מטרתו ורכיביו השונים – ובו עלו מתיחות שנבעו בעיקר מחוסר אמון ואדוורסריות, כפי שכבר תואר. עם זאת בפגישה ראשונית זו הובע רצון מצד המדינה לקיים דיאלוג עם ארגוני החברה האזרחית, לכל הפחות בכל הנוגע למסגרות הדיווח המקובלות בה באשר לנעשה בישראל (ולא בשטחים הכבושים). נציגי ארגוני החברה האזרחית הביעו ספקנות בנוגע לאפקטיביות התהליך ובנוגע לנכונות להקצאת המשאבים מבחינתם, משאבים המוגבלים ממילא. הובע החשש שמלבד שיפור תדמית המדינה והצגתה כקשובה לארגוני החברה האזרחית לא יקדם התהליך את זכויות האדם בפועל.

נושא חשוב נוסף שדובר בו הוא יצירת מודל עבודה. הוסכם שיהיה קשה יותר ליצור שיתוף ושיח בנושאים בעלי ממד מדיני ועקרוני, שבהם קיים פער ניכר בין עמדות הממשלה (במובנה הפוליטי) לבין ארגונים הממוקדים בקידום זכויות אדם. עם זאת הייתה הדעה הרווחת כי אין ספק כי יהיה ניתן לקדם נושאים שהם שנויים פחות במחלוקת פוליטית, כגון זכויות ילדים, נשים והעסקה של בעלי מוגבלויות. על כן הוחלט למפות נושאים רלוונטיים מתוך האמנות ולתחם את גדר ההתייעצות. בשלב ראשון, מבלי לקבוע מגבלות כלשהן להמשך. ככלל, הוסכם כי המפגשים ייעשו על פי לוחות הזמנים של הדוחות שמדינת ישראל צפויה להשיב להם. צעד זה נועד לקבוע אופק פעילות וגם כדי להעלות מודעות בקרב ארגוני החברה האזרחית באמצעות סינורון לוחות זמני הפעילות שלהם עם תהליך הדיווח.

לאחר התייעצות עם ועדת ההיגוי ובעקבות מחקר מקדים שנעשה על האופן שבו מתקיים דיאלוג מדינה-חברה אזרחית במדינות אחרות, הוחלט לקיים שני סוגים עיקריים של מפגשים, בהשפעת המחקר המשווה שנעשה על פרקטיקות דיאלוג: הראשון, אירועי מעקב (Follow Up) לאחר שניתנו מסקנות ועדת האו"ם. נקבע כי פורמט המעקב ימוקד בנושאים מצומצמים מתוך מסקנות הוועדה;<sup>204</sup> השני, מפגשי התייעצות (Consultation) לקראת הגשת הדוח. במפגש מסוג זה, טיוטת הדוח המדינתי תופץ, ככל הניתן מראש, בקרב הארגונים, מתוך כוונה שיעבירו הערות בכתב ובעל פה.<sup>205</sup> במפגש גם צוינה חשיבות החשיבה על מדדים להצלחה והפקת לקחים כדי להצביע על הנעת תהליכים ועל השפעה של המפגשים.<sup>206</sup>

המפגש הראשון בסדרת מפגשי ממשל-חברה אזרחית היה ב-2 במאי 2012 בקמפוס הר הצופים של האוניברסיטה העברית. מפגש זה נועד להציג את הפרויקט לקהל הארגונים ובכך גם להעלות את המודעות לתהליך הדיווח, והוא הורכב משני חלקים: החלק הראשון עסק ביישום

204 כך נעשה גם במפגש לגבי הדוח של אמנת CERD. הנושאים התמקדו בנושאי חקיקה, הגדרת הגזענות ומניעת הסתה גזענית.

205 זאת למרות בעיות של אילוצי זמן מבחינת הכנת הדוחות מצד המדינה והכנת דוחות הצללים מצד הארגונים.

206 כפי שהיה במפגש ה-ICCPR שבעקבותיו הוכנסו לטיוטת הדוח המדינתי שינויים בעקבות הערות הארגונים.

מסקנות הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות<sup>207</sup> ובשאלת חובת המדינה לחוקק חוק יסוד זכויות חברתיות; החלק השני<sup>208</sup> עסק בשאלת הקמתה של נציבות זכויות אדם בישראל והיתכנותה. במהלך הדיון הוזכר ניסיונו של שר המשפטים בממשלת אהוד ברק, יוסי ביילין, להקים נציבות זכויות אדם בסוף שנות התשעים. כמו כן נדונו מבנים אפשריים לנציבות מעין זו וחקיקת המדינה בתחומים הרלוונטיים לנציבות זכויות אדם.

מפגש שני התרחש בהר הצופים ב-31 במאי 2012, לקראת הגשת הדוח המדינתי של מדינת ישראל ל-HRC. כינינו מפגש זה "מפגש התייעצות", והפורמט שבו נערך שימש דגם למפגשים הנוספים מסוג זה. נעשה ניסיון לפתח את הדיאלוג בין המדינה לבין ארגוני החברה האזרחית. המפגש החל בהצגת הפרויקט בידי פרופ' ברודי ופרופ' שני, ולאחר מכן הציגה עו"ד הילה טנא-גלעד<sup>209</sup> את תהליך הכנת הדוחות במשרד המשפטים. לאחר מכן הציגו שמונה ארגוני חברה אזרחית את ניירות העמדה שהכינו לקראת המפגש בנושאים שונים העולים מן האמנה, כל ארגון והנושאים הרלוונטיים לו.<sup>210</sup> עו"ד טנא-גלעד הגיבה בשם משרד המשפטים, ובכך פתחה דיון רחב שכלל גם את הנוכחים האחרים בדיון: ארגוני חברה אזרחית נוספים ועובדי משרדי המשפטים והחוקן.

בעקבות דיון שהתפתח בחלקו השני של המפגש, שבו הובן כי ארגוני החברה האזרחית לא היו מודעים לתאריכים שבהם היה ניתן להגיש דוחות צללים, נוצר קשר בין מרכז מינרבה למוזכרות הוועדה לזכויות האדם. בהמשך לכך נמסר מהמוזכרות כי עדיין אפשר להגיש חומר לוועדה, והוא יבחן על ידיה. כמו כן הובטח לארגונים כי תינתן להם האפשרות להגיב על הדוח הממוקד המדינתי.<sup>211</sup> מפגש זה הדגים את פערי המודעות של ארגוני החברה האזרחית בנוגע לתהליך הדיווח כמו גם את חשיבות קיומו של גוף אשר ירכז את הדיאלוג בין המדינה לארגונים. בעקבות מפגש זה נעשתה פנייה מצד כמה ארגוני חברה אזרחית לקיום מפגשים, וכמו כן קמה נכונות מצד משרד המשפטים לשתף את ארגוני החברה האזרחית בכתיבת הדוח המדינתי באופן שלא נעשה בעבר. בהמשך לכך, בשנת הפעילות השנייה, נערכו שני מפגשים נוספים.

207 את המושב הראשון הנחה פרופ' תומר ברודי, והשתתפו בו: פרופ' ברק מדינה – אז דקן הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים – עו"ד דבי גילד-חיו מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, עו"ד דן אורן ממשרד המשפטים והשגריר עו"ד ארתור לנק ממשרד החוץ.

208 הנחה אותו פרופ' יובל שני, והשתתפו בו: פרופ' דוד קרצ'מר, עו"ד רחל בנזימן, פרופ' נטע זיו מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב ועו"ד דן אורן ממשרד המשפטים.

209 הממונה על תחום זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בין-לאומיים במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי).

210 האגודה לזכויות האזרח, ויצ"ו, הוועד הישראלי נגד הריסת בתים, טבקה – משפט וצדק לעולי אתיופיה, עיר עמים, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מרכז רקמן לקידום מעמד האישה וקשב – המרכז להגנת הדמוקרטיה.

211 בעקבות המפגש הגיש אחד הארגונים את הצעתו לנושאים שראוי שיופיעו בדוח המדינתי לוועדת הניטור של ה-ICCPR.

ב-12 בספטמבר 2012 נערכה בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים ישיבה של ועדת ההיגוי הבין-לאומית,<sup>212</sup> בהשתתפות גב' Kate Fox Principi, מזכירת ה-UN Human Rights Committee, מר Eric Tistoune, מזכיר ה-UN Human Rights Council ומר Patrick Mutzenberg, מנהל הארגון Center for Civil and Political Rights בז'נווה. במהלך הפגישה הוצגו מטרות ופעילות קבוצת המחקר, פרויקט התרגום והנגשת המקורות, ארגון המפגשים והמחקר המשווה. הפעילויות השונות זכו לעניין רב מצד האורחים, אשר הדגישו את חשיבותו של פרויקט התרגום וההנגשה להטמעת הדין הבין-לאומי במשפט המקומי. בנוסף, הסכימו השלושה כי יש חשיבות רבה להשתתפות במפגשים של נציגים מקבוצות מגוונות בחברה הישראלית, ובמיוחד ארגונים אשר מסייעים לעולים מאתיופיה ומקדמים זכויות נשים. הודגש כי בכך יש כדי ללמד כי זכויות האדם הן נושא הנוגע לכל פרט בחברה האזרחית, וכן כי יש בכך לקדם את המודעות לחשיבות זכויות האדם בחברה בכללותה כמו גם למטרות הפרויקט.<sup>213</sup> כאמור לעיל, בעקבות הפעילות בשנת העבודה הראשונה היו פניות למרכז מינרבה מצד ארגונים לשם ארגון מפגשים בנושאים הרלוונטיים להם, אולם נושאים אלה חרגו מהמנדט של פרויקט האמנות. עם זאת באה לידי ביטוי יזמת המרכז הרפורמי לדת ומדינה שהזכרנו בסיכום השנה הראשונה, והתממשה במהלך שנת הפעילות השנייה. ב-3 ביוני 2013 נערך מפגש מעקב (Follow up). במרכזו עמדו מסקנות ועדת CERD אשר פורסמו במרץ 2012, והדיון התמקד במסקנות סעיף 14, בנוגע להגדרת גזענות, וסעיף 23, בנוגע לביטויי גזענות כלפי פלסטינים ומבקשי מקלט.<sup>214</sup>

212 ב-12–13 בספטמבר 2012 ערך מרכז מינרבה לזכויות האדם ועידה שנושאה היה "Treaty Bodies and International Accountability for State Human Rights Obligations: The UN Human Rights Committee: A Critical Analysis"

213 במהלך הפגישה ניתנו לנו כמה המלצות לקראת המשך הפרויקט שלנו: הראשונה הייתה המלצה כללית – "לשאוב השראה" מתהליך ה-UPR, כיוון שסביר שזו מגמה שתשפיע גם על ועדות האמנות. הכוונה היא לניסיון להגביר את נגישות הדיווח ונושא זכויות האדם לציבור, ולשימוש רב יותר בטכנולוגיה. עשינו זאת במסגרת המחקר והשתמשנו בדוגמאות מהתהליך, שאכן למדנו מהן על פרקטיקות שונות של שיתוף פעולה בין המדינה לארגוני החברה האזרחית. המלצה שנייה – אחת הבעיות העיקריות אשר נוגעות למועד הגשת הדוחות היא אי-נגישות של אתר האינטרנט של ועדות האו"ם. בעקבות זאת קיים חוסר מודעות בקרב ארגוני החברה האזרחית לתאריך הגשות הדוחות הרלוונטיים להן. לפיכך אחת העצות שניתנה לנו הייתה לנסות לרכז את תאריכי הדיווחים באתר במרכז מינרבה לזכויות האדם, וכך למצב אותו כמוקד לכל ארגוני החברה האזרחית בישראל. החלנו לפעול בדרך זו, ותאריכי המפגשים העתידיים הועברו לנו מאת נציגי המדינה. אנו מתכוונים בהחלט להשתמש באתר האינטרנט לפרסום מועדים שונים הקשורים לדוחות הוועדות, כמו גם להעלות לאתר תוצרים אחרים של הפרויקט, כגון האנוטציה.

214 מפגש המעקב על אודות מסקנות CERD היה אמור להיערך בתחילה ב-16 בינואר אולם נדחה בשל ביטול ברגע האחרון של כמה מחברי השולחן העגול, שהיה בלתי אפשרי להחליפם בהתראה כה קצרה. המפגש נדחה בשנית ב-3 במרץ מאותה סיבה. חרף אי-הנוחות שבביטול נוסף, לא היינו מוכנים להתפשר על איכות המפגש.

מפגש זה היה עדות להבנת גופים בולטים בחברה הישראלית את חשיבותו של הפרויקט וכן את יכולתו של מרכז מינרבה לשמש מרכז למפגשים בין המדינה לארגוני החברה האזרחית. במפגש, אשר התקיים במתכונת "שולחן עגול", השתתף לראשונה משנה ליועץ המשפטי לממשלה.<sup>215</sup> היו ארגונים שאמנם אישרו מראש את השתתפותם במפגש, אך לא הגיעו.<sup>216</sup> המפגש החל בהצגתו של פרופ' קרצמר את נושא האמנות בכללותו בהדגישו במיוחד את CERD, ולאחריו דיבר השופט מצא. לאחר מכן הציגה עו"ד עינת הורביץ, מנהלת המחלקה המשפטית במרכז הרפורמי לדת ומדינה, את עמדת ארגונה כלפי מסקנות הוועדה, בהתייחסה גם לאירוע האקטואלי האמור לעיל. נציגי המדינה השיבו לעו"ד הורביץ ואף שוחחו על נושא הגזענות ועל התמודדות החקיקה אתו. את החלק הזה של הדיון סיכמו שני נציגי האקדמיה. לאחר מכן התנהל דיון בפורמט של שאלות ותשובות: משתתפי השולחן העגול והקהל שאלו ונציגי המדינה השיבו. עלינו לציין כי התפתח דיון פתוח ומפרה אשר עסק בדין הבין-לאומי וכן בסוגיות ספציפיות ובעייתיות בהקשר הישראלי אשר מוקדן בגזענות בכלל ובביטויים גזעניים כלפי קבוצות שונות באוכלוסייה בפרט.

למפגש זה היו שתי משמעויות חשובות. ברמת הפרויקט, הפורמט שבו נערך מפגש זה הפך למודל למפגשי המעקב בהמשך, כלומר התמקדות בנושאים מצומצמים מתוך מסקנות הוועדה ודיון עליהם. הוחלט שיהיה בכך כדי לייעל ולמקד את המפגשים. יתרון נוסף הוא בכך שגם הארגונים ומשרד המשפטים יוכלו להגיע למפגשים כאשר ברשותם כלל המידע הרלוונטי. משמעות נוספת קשורה להשפעת המפגש על הנוכחים בו מטעם המדינה. לקראת המפגש והדיון שהתקיים במהלכו ובעקבותיהם החל שיח פרשני בתוך משרד המשפטים, ובעיקר במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי).

ב-6 באוגוסט 2013, לראשונה בתולדות מדינת ישראל, התקיים מפגש התייעצות בין משרד המשפטים לארגוני החברה האזרחית בנוגע לנושאים אשר יעלו בדוח המדינתי ל-HRC. במהלך המפגש הבהירו נציגי משרד המשפטים את עמדתה הרשמית של המדינה בנוגע לנושאים

215 את המפגש הנחה פרופ' דייוויד קרצמר. במפגש השתתפו השופט (בדימוס) אליהו מצא, עו"ד עינת הורביץ – המרכז הרפורמי לדת ומדינה, עו"ד רוז נזרי – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), עו"ד אלי אברבנאל – המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), ד"ר עידו פורת – המרכז האקדמי למשפט ועסקים, ד"ר חאלד גנאים – אוניברסיטת חיפה, ומר יאיר שלג – המכון הישראלי לדמוקרטיה.

216 חלק מהארגונים נעדרו בשל זימון דחוף לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, לדיון על אודות תקרית גזענית שהתרחשה בפארק שעשועים בישראל, וחלק אחר נעדרו בשל קשיים טכניים שהתעוררו ברגע האחרון. הארגונים שנכחו היו טבקה – משפט וצדק לעולי אתיופיה, קולך – פורום נשים דתיות, האגודה לזכויות האזרח. הארגונים שאישרו הגעה אך נאלצו לבטל היו קרן אברהם, הוועד נגד עינויים, איתך-מעכי, המרכז לתכנון אלטרנטיבי, זכויות אדם כחול-לבן.

רלוונטיים לארגונים מתוך רשימת הנושאים<sup>217</sup> שעליהם התבקשה המדינה להגיב. ארגוני החברה האזרחית הציגו את עמדתם בנושאים נבחרים מתוך רשימה זו על פי בחירתם.<sup>218</sup> לאחר הצגת הארגונים השונים את ניירות העמדה השיבה נציגת המדינה, ובעקבות זאת התפתח דיון שבו הובעו דעות מצד רבים מן הנוכחים. המפגש התאפיין באווירה חיובית ובדיאלוג פתוח, גם אם מורכב. נציין כי בשלב הדיון הפתוח בלט שיתוף הפעולה בין ארגוני זכויות הנשים, אשר במשך דקות אחדות הציגו בפני נציגי המדינה, ללא תיאום מוקדם בין נציגות הארגונים, היבטים אשר נציגי המדינה לא תכננו לעסוק בהם בדוח לעומק, והמפגש הוביל להרחבות בהיבטים אלו. אנו סבורים כי קואליציות מסוג זה, אם יגובשו טרם מפגש מעין זה ואף יגיעו לכדי ניסוח משותף של נייר עמדה, יוכלו לשפר את הדיאלוג עם המדינה במידה ניכרת. הצלחתו של מפגש זה והאווירה שנוצרה בעקבותיו הובילו לצעד חסר תקדים מצד משרד המשפטים – העברת טיוטת הדוח המדינתי לארגונים.

הטיוטה הועברה לידי אחד-עשר ארגונים שהשתתפו במפגשים הרלוונטיים לשם קבלת הערותיהם.<sup>219</sup> אנו סבורים כי מפגש ההתייעצות היה הישג גדול וממשי של הפרויקט, והעברת טיוטת הדוח המדינתי לארגוני החברה האזרחית היא הישג שלא שיערנו ששיג בפרק זמן כה קצר, אף כי כבר בתחילת הפרויקט הייתה כוונה עתידית לעשות זאת. הישג נוסף הוא שינויים של כמה סעיפים בטיוטה שחל בעקבות המפגשים, כפי שדיווחו לנו אנשי משרד המשפטים. עם זאת עלינו לציין כי תגובה כתובה לטיטוטת הדוח המדינתי הגיש רק ארגון אחד.

בשנת הפעילות השלישית נערך מספר שיא של מפגשים. ניתן לאפיין ולומר ששנת פעילות זו עמדה בסימן שיתופי פעולה ויזמות מחוץ למרכז מינרבה, מצד משרדי ממשלה וארגוני החברה האזרחית.

ב-10 בדצמבר 2013 צוין יום זכויות האדם במרכז מינרבה ובשיתוף משלחת האיחוד האירופי בישראל. במפגש הודגשה העבודה המשותפת, במסגרת פרויקט ה-EIDHR, עם משרד החוץ והמשפטים, אשר נתמכה על ידי האיחוד האירופי. במפגש עצמו נכחו עשרות ארגוני חברה אזרחית, ונשאו בו דברים שגריר האיחוד האירופי בישראל, Lars Faaborg-Andersen, עו"ד ד"ר רועי שינדורף, פרופ' יובל שני ומנכ"ל האגודה לזכויות האזרח דאז, מר חגי אלעד.

217 ניתן לצפייה בכתובת: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fISR%2fQ%2f4&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fISR%2fQ%2f4&Lang=en)

218 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל; זכויות אדם כחול לבן; טבקה; מרכז רקמן. כמו כן נכחו נציגים מהארגונים האלה: ויצ"ו; נעמ"ת; הקרן החדשה לישראל; המרכז הרפורמי לדת ומדינה; ידיד; המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי; קולך; הקליניקות של האוניברסיטה העברית בירושלים. לצד נציגי המדינה השונים ממשרד החוץ וממשרד המשפטים הגיעה למפגש נציגות בולטת של החברה האזרחית, כמו גם שני נציגים של משלחת האיחוד האירופי: Andrej Kirn ו-Johannes Bormann.

219 מתכננים למען זכויות תכנון; הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל; ויצ"ו; טבקה; מרכז רקמן; הקרן החדשה לישראל; ידיד; המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי; קולך; הקליניקות של האוניברסיטה העברית; עיר עמים; האגודה לזכויות האזרח; קרן אברהם.

מפגש נוסף של ועדת ההיגוי המקומית נערך ב-29 בינואר 2014.<sup>220</sup> במהלך ישיבה זו הוצגו תוצרים מפרויקט ההנגשה, נסקרו המפגשים שנערכו עד אותו תאריך, והתקיים דיון על המפגשים שתוכננו לשנת הפעילות השלישית. בנוגע להתקדמותו של הפרויקט הובעה שביעות רצון הן מצד נציגי המדינה והן מצד ארגוני החברה האזרחית.

מפגש ממשל-חברה אזרחית הראשון שנערך בשנת הפעילות השלישית היה מפגש לקראת דיווח ה-UPR למועצת זכויות האדם. המפגש התקיים ביזמת משרד המשפטים ומשרד החוץ, ב-19 בפברואר 2014. יזמה זו הגיעה לאחר תקופה שבה ישראל הקפאה את יחסיה עם המועצה. לכן התקיים מפגש התייעצות סגור בין משרד המשפטים ומשרד החוץ לארגוני חברה האזרחית בנוגע להמלצות דוח קבוצת העבודה של מועצת זכויות האדם של האו"ם בנושא הד"ח המדינתית ל-UPR. המפגש נערך לקראת השלב הבא – הופעת משלחת ישראל בפני המועצה והתגובה להמלצות השונות. טרם המפגש נשלחה לארגונים השונים רשימה של שבעה נושאים שהמדינה ביקשה להם תגובה,<sup>221</sup> אולם רשימה זו לא מנעה מהארגונים להעלות נושאים אחרים.<sup>222</sup>

המפגש השני, מפגש התייעצות בנושא CAT, נערך ב-25 בפברואר 2014, לקראת הגשת הדוח התקופתי לוועדה הרלוונטית. המפגש נערך בפורמט זהה למפגש ההתייעצות לקראת הגשת הדוח המדינתית ל-HRC. במהלך המפגש הציגו נציגי משרד המשפטים את עמדת המדינה בנוגע לכמה נושאים שנבחרו מתוך רשימת הנושאים שבעניינם ביקשה המדינה התייחסות מצד הארגונים.<sup>223</sup> כל ארגון בחר שניים או שלושה נושאים להתייחס אליהם. לאחר מכן נערך דיון פתוח אשר בו הועלו נושאים שונים. כיוון שנושא הדוח היה ממוקד יחסית, הייתה הציפייה מלכתחילה לנוכחות מועטה של ארגונים, בשונה מדוחות העוסקים במגוון גדול יותר של נושאים, כמו במפגש ה-UPR.<sup>224</sup> עם זאת עלינו לציין כי חרף הרגישות של נושא הדיון, שבאה

220 מטעם המדינה הצטרפו לוועדת ההיגוי המקומית עו"ד רועי שינדורף, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), עו"ד אוהד צמת החליף את ארתור לנק, שמונה לשגריר בדרום אפריקה (בפגישה זו נכחה במקומם עו"ד שרה וייס-מעודי), עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות בישראל (יוצג על ידי עו"ד גבי ריק-אדמון). לארגוני החברה האזרחית הצטרפו עו"ד אסתר סיון (מנכ"לית "בזכות") ועו"ד אשרת מימון (עיר עמים).

221 חקיקה אורתודוקסית בישראל; זכויות הקהילה הגאה בישראל (לרבות נושאים אזרחיים); חיזוק מעמד נשים, ייצוג נשים, טיפול באלימות מגדרית בכלל המגזרים; סרבנות מצפון בישראל; הזכות לחינוך של מיעוטים; הזכות לתעסוקה של מיעוטים; הקמת נציבות זכויות אדם לפי "עקרונות פריז".

222 במפגש השתתפו הארגונים האלה: אבות גאים, האגודה לזכויות הלהט"ב, איתך-מעכי, אמנסטי, זכויות אדם כחול-לבן, חדו"ש – לחופש דת ושוויון, מבוי סתום, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, קו לעובד, קולך, קרן אברהם, שדולת הנשים, מוקד לפליטים ומהגרים, עיר עמים, שתי"ל, הקליניקות של הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים.

223 ניתן לצפות ברשימת הנושאים בכתובת [www.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.ISR.Q.5\\_en.doc](http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.ISR.Q.5_en.doc).

224 הארגונים שנכחו הם הוועד נגד עינויים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים, אמנסטי, שתי"ל, קרן אברהם, המוקד לפליטים ומהגרים, מחסום ווטש, קו לעובד, זכויות

לידי ביטוי בחילופי הדברים, ייתכן שהיה יתרון במספר המשתתפים הקטן, בשל ההידברות המקצועית והממוקדת שנוצרה.

ב-25 במאי 2014 התקיים מפגש מעקב על מסקנות ועדת ה-CRC שניתנו ביוני 2013. המפגש נערך בשיתוף עם המרכז לחינוך קליני משפטי של הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים ועם עו"ד נטע פטריק – מנהלת הקליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות דאז. לראשונה נכחו במפגש נציגי ממשלה ממוקדת הרווחה ומשרד החינוך.<sup>225</sup> המפגש עסק בשני נושאים, אשר נבחרו לשם מיקוד הדיון: המדיניות הממשלתית בנוגע לילדי מבקשי מקלט בסיכון, קרי מדיניות התערבות שירותי הרווחה, והבחנה בהגדרות של סיכון אם מדובר בילדים תושבי ישראל לעומת ילדי מהגרים או מבקשי מקלט; מעצר ילדי מבקשי מקלט כחלופה ראשונה. בתחילת המפגש הציגו סטודנטים מהקליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות מחקר שערכו על קטינים מבקשי מקלט, ולאחר מכן נערך דיון במתכונת השולחן העגול. במהלך המפגש הציגה נציגת ארגון ה-ARDC<sup>226</sup> את נקודת המבט של אם מבקשת מקלט בנוגע לנושאי הדיון.<sup>227</sup> בין היתר ניכר שהמעמד מדרבן ומאפשר דיון בין גורמי ממשל לבין עצמם.

ב-6 באפריל 2014 נערך מפגש יוצא דופן ביזמת האגודה לזכויות האזרח. המפגש עסק בדוח שהאגודה הכינה במשך שנתיים ושהופץ למשתתפים במפגש טרם פרסומו בציבור. מטרת הדוח הייתה לחשוף אספקטים שקיימים בהם שתי מערכות חוק נפרדות – אחת החלה על הפלסטינים (דין צבאי) ואחת החלה על ישראלים (החוק הישראלי) – כגון חופש תנועה, תכנון ובנייה, פסיקה ועוד. מפגש זה התקיים בנוכחות כמה משנים ליועץ המשפטי לממשלה,<sup>228</sup> היועץ המשפטי של משרד הביטחון, היועץ המשפטי לאיו"ש וכמה אקדמאים וארגונים, מלבד האגודה לזכויות האזרח. מפגש זה, אשר חרג ממנדט הפרויקט, שכן לא עסק ישירות בדיווח לוועדות אמנות האו"ם, דווקא המחיש את הצלחתו. יזמת האגודה לזכויות האזרח ונכונות גופי המדינה השונים לערוך את המפגש בחסות מינרבה, מצביעות לדעתנו על הצלחתו של הפרויקט בהנעת הדיאלוג בין המגוון הרחב של הגורמים מצד המדינה והחברה האזרחית. כמו כן עריכת המפגש מדגימה את היתרון בניהול המפגשים תחת קורת גג אקדמית, אשר זוכה לאמון מצד הממשל ומצד ארגוני החברה האזרחית. גם כאן יש בכך דמיון לפעילות ה-SCEHR אשר עמדנו עליה.

אדם כחול-לבן, רופאים למען זכויות אדם, הצלב האדום (במעמד משקיף), הקליניקות של הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים. מצד המדינה נכחו זיאנה מודזגברישוויילי – ראש מכת"ן – מבררת תלונות נחקרים בשב"כ, רועי שיינדורף, משנה ליועמ"ש (משפט בין-לאומי).

225 בתיא ארטמן – מחלקה משפטית של משרד הרווחה וסופי אורט-אשכנזי – מחלקה משפטית של משרד החינוך.

226 המרכז לקידום פליטים אפריקאים.

227 ארגונים נוספים שהשתתפו: קרן CIMI, א.ס.ף, המוקד לפליטים ומהגרים, רופאים למען זכויות אדם. כמו כן נכחו מנהלת מסיל"ה, נציגי עיריית ירושלים.

228 רועי שיינדורף – משנה ליועמ"ש (משפט בין-לאומי), דינה זילבר – המשנה ליועמ"ש (יעוץ), רו ניזרי – משנה ליועמ"ש (פלילי). כמו כן השתתפו יהודה שפר – משנה לפרקליט המדינה אכיפה כלכלית, אסנת מנדל – מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה.

המפגש האחרון שנערך במסגרת שנת הפעילות השלישית של הפרויקט היה מסוג שלישי ויחידני, שיש בו לדעתנו כדי ללמד על משמעות הפרויקט בעיני ארגוני החברה האזרחית, וייתכן אף כדי להצביע על כיוונים עתידיים. ב-17 ביוני 2014 נערך מפגש לכתיבת דוחות צללים. המפגש נערך לאחר שיחות עם נציגי ארגוני החברה האזרחית, שמהן עלה כי חלקם אינם יודעים כלל כיצד לכתוב דוח צללים, אך מבינים שהוא יוכל לסייע בעבודתם. בעקבות זאת הועלה הנושא כחלק מהדיאלוג המתמשך של מרכז מינרבה עם משרד המשפטים, שנציגיו הביעו עניין בנושא. יתר על כן, נציגי המדינה הבהירו כי יש אינטרס שהחברה האזרחית תשתתף בשיח זה, וכי קיים צורך בהדרכה גם על הפן הטכני של כתיבת הדוח ולא רק המהותי. מפגש זה שילב בתוכו מרכיב של העצמת הארגונים האזרחיים וכן של קידום הדיאלוג. העצמת הארגונים האזרחיים נעשתה בצמצום פערי המודעות והתקשורת באמצעות הוספת כלים ל"ארגון הכלים" של הארגונים. מרכיב קידום הדיאלוג בא לידי ביטוי בסיועה של המדינה בעריכת המפגש. המדינה הבינה כי גם היא תצא נשכרת מן ההדרכה, בשל שיפור דוחות הצללים העתידיים של הארגונים וסטנדרדיזציה שלהם. בהמשך הוחלט לערוך סדנה בנושא ולשלב בה את הקליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות בראשות עו"ד נטע פטריק, כדי להפיק תוצר נוסף מן הפרויקט – מדריך לכתיבת דוחות צללים. מטרת הסדנה הייתה הנגשת כלי כתיבת הדוחות לארגונים, בעיקר לאלה מהם שאינם משתמשים בו בדרך כלל – הארגונים שהם בעלי תקציב וכוח אדם מצומצם יותר.

המפגש הורכב משלושה חלקים. בחלק הראשון ערכו סטודנטים מהקליניקה לזכויות אדם בין-לאומיות מצגת על כתיבת דוחות צללים.<sup>229</sup> בחלק השני הנחתה עו"ד נטע פטריק מושב שעסק בכתיבת הדוחות והדגשים שיש לשים בהם. המושב הורכב משלושה בני סמכא בתחום: נציגת המדינה עו"ד הילה טנא גלעד, נציג האקדמיה וחבר ועדת זכויות האדם פרופ' יובל שני ומנהלת המחלקה לפעילות בין-לאומית בעדאלה רינה רוזנברג, השותפה לכתיבת דוחות צללים זה שנים. בחלק השלישי של המפגש חולק הקהל לשתי קבוצות, וכל קבוצה דנה בשאלות הנוגעות לכתיבת דוחות צללים. קבוצה אחת הנחה פרופ' תומר ברודי, ואת השנייה – עו"ד נטע פטריק. נוכחות הארגונים במפגש זה הייתה מרשימה ביותר – יותר מעשרים ארגונים,<sup>230</sup> שחלק הארי שלהם לא השתתף בפרויקט עד למפגש זה. אנו סבורים שקיימות שתי סיבות עיקריות להשתתפות נרחבת במפגש זה: הראשונה היא העובדה שהארגונים לא נדרשו לחלוק מידע עם המדינה, ובכך נחסך מהם אחד החששות הגדולים להשתתפות בפרויקט. כמו כן הארגונים זכו

229 שמות הסטודנטים: טל דרניצקי, בסאם חזן ולינה מחולה.

230 רשימת הארגונים: גישה, פורום דו-קיום בנגב, עדאלה, המוקד להגנת הפרט, א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים, עיר עמים, אשה אשה, הוועד נגד עינויים, המכון לאסטרטגיה ציונית, זכויות אדם כחול-לבן, עמותת במקום, המוקד לפליטים ומהגרים, קו לעובד, בזכות, הקליניקות של הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית, שדולת הנשים, קרן אברהם, יש דין, האגודה לזכויות האזרח, איתך-מעכי, מוקד סיוע לעובדים זרים, אמנסטי. כמו כן נכחו נציגים ממשרד החוץ וממשרד המשפטים.



להשתתף במפגש למידה עם מומחים בתחום, אשר חלקו עמם ידע מקצועי ומשפטי רב, על כלי עבודה שהשימוש בו נדיר בקרב רוב ארגוני החברה האזרחית בישראל.

יצוין כי במסגרת ניטור הפרויקט שלחנו בשני מועדים שונים שאלונים לכלל ארגוני החברה האזרחית, כולל אלה שלא היה להם חלק במפגשים. השאלונים נשלחו בשני מועדים: יוני 2013 ומאי 2014. 14 ארגונים השיבו לפנייתנו מסך 49 ארגונים שהשתתפו במפגשי ממשל-חברה אזרחית במהלך שנות פעילות הפרויקט. מתוך 14 הארגונים שהשיבו לפנייתנו, 3 סירבו להשיב על השאלונים בטענה שאינם מעוניינים להשתתף במחקר, ושני ארגונים סירבו בנימוק של חוסר זמן. בשאלון ביקשנו ללמוד על תפיסת הארגונים את הפרויקט, סטטוס הדיאלוג עם המדינה לפני הפרויקט ובמהלכו, ציפיות ורעיונות לעתיד.

ארבעה מהארגונים השתתפו בעבר בכתיבת דוחות צללים, אולם אף אחד מהם מעולם לא פנה למדינה במסגרת הליך הדיווח. ככלל, הקשר של הארגונים עם משרדי הממשלה מתקיים באמצעות דוא"ל, טלפונים ופגישות, למעט ארגון אחד שהקשר מתקיים באמצעות מכתבים רשמיים. ארבעה מהארגונים הגדירו את טיב הקשר עם משרדי הממשלה "סביר", ארבעה – "טוב", ואחד "בינוני-חלש".<sup>231</sup> לבד מארגון אחד, שאר הארגונים מקיימים קשר עם כל המשרדים הרלוונטיים לפעילותם. עולה כי רוב הארגונים לא חשו שינוי ביחסיהם עם הממשלה בעקבות המפגשים. מדובר בארגונים שהגדירו את טיב יחסיהם עם המדינה "סביר ומעלה". עם זאת שני ארגונים, שהצהירו כי טיב יחסיהם סביר ומטה, טענו כי היחסים השתפרו מעט בעקבות המפגשים. בנוסף עולה כי המפגשים הועילו לבניית אמון בקרב ארגונים שהיססו אם להשתתף בהם מלכתחילה, וכי הם "היוו פלטפורמה חיובית ליצירת שיח". שבעה מתוך תשעת הארגונים סברו כי ההשתתפות במפגשים הגבירה את הרצון להשתתף בתהליך הדיווח. שני הארגונים הנוספים, שהגישו בעבר דוחות צללים, דיווחו כי רמת הרצון להשתתף בהליך הדיווח נותרה כפי שהייתה. ציפיות הארגונים בכללותם היו ליצור בסיס משותף, קבוע ושוטף של דיאלוג עם נציגי המדינה, "במה להעלות טענות ושהמפגש יוליד טענות אשר יתורגמו לעשייה בשטח". כמו כן הביעו ארגונים ציפייה שהמפגשים יובילו להזרמת מידע מצד המדינה, גם מקדמי, בנוגע לצעדים עתידיים. ניתן לציין גם כי מהשאלונים, כמו גם משיחות בעל פה עם נציגי הארגונים בעקבות המשוב, עלה כי קיימת תחושה שהמפגשים דרשו מהם להרחיב את "ארגז הכלים" שלהם. בנוסף, אמרה לנו נציגת אחד הארגונים כי התכוונה למפגשים שנערכו כפי שהיא מתכוננת למפגשים בוועדות הכנסת. השימוש בסעיפי אמנות, בהערות פרשניות ובהערות מסכמות אינו כלי פעולה שכיח עבור רובם המכריע של הארגונים, וזהו פן שעל הארגונים לפתח.

## 1. סיכום והמלצות

ישראל מחויבת בדיני זכויות האדם הבין-לאומיים ולא רק בז'נווה כי אם גם בירושלים. אין זו התחייבות פורמלית בלבד, והיא איננה מוגבלת למישור היחסים שבין מדינות. זו התחייבות

231 היה ניתן לבחור מבין הרמות האלה: לא קיים, חלש, סביר, טוב ומצוין.

מהותית הצריכה לחלחל לרבדים העמוקים ביותר ביחסים שבין המדינה לבין אזרחיה ותושביה. ההטמעה של דינים אלה במערכות המשפט והמשל הפנימיים – החל בחקיקה, שעליה לשקף בבירור את המשפט הבין-לאומי, וכלה בכל החלטה מנהלית – היא הכרח נורמטיבי. אולם מלבד זאת, דרכי היישום והמימוש בפועל של זכויות האדם בישראל, כבכל מדינה, תלויות במאפיינים המיוחדים של המדינה ושל החברה השוכנת בה. מאפיינים אלה – על הקשיים, המגבלות, הצרכים, המצוקות, האיזונים והמנגנונים הרלוונטיים – הם רב-ערכיים, ואי אפשר להניח מראש מה יהיה תוכנם המדויק, וכיצד תיטיב המדינה להתייחס אליהם במסגרת הפנמת זכויות האדם. בתוך כך ערוץ יעיל ומרכזי לבירור דרכי המימוש המיטביות של זכויות האדם הוא ההתייעצות עם הציבור הרחב ועם החברה האזרחית. במאמר זה התמקדנו בפלטפורמה חשובה לקיום התייעצות כזו, והיא מנגנון הדיווח המדינתי לוועדות הניטור של אמנות זכויות האדם של האו"ם. עמדתנו על מורכבותה של מערכת היחסים שבין גופי הממשלה לבין ארגוני החברה האזרחית בכל הנוגע לזכויות האדם בישראל. על רקע תיאור וניתוח הנעשה בהקשרים דומים במשפט הבין-לאומי ובמדינות אחרות התרכזנו בניסיון מעשי שערכנו ליצירת פורום לשיח ולשיתוף מידע ודעות בין גורמי המשל העוסקים בעריכת הדוחות מצד אחד לבין החברה האזרחית מצד אחר. אם מלכתחילה סברנו שקיימים פערי תקשורת ניכרים בין המדינה לבין ארגוני זכויות האדם, הרי שבמהלך עבודתנו, הן כחוקרים והן כמי שקיבלו עליהם (עם שותפינו לפרויקט יחד) את מלאכת הקישור במסגרת עבודתו של מרכז מינרבה לזכויות האדם בירושלים כפי שתואר לעיל, התחוור לנו שלעתים קרובות פערים אלה הם אכן מכשול ממשי להטמעת זכויות האדם הבין-לאומיות ולמימושן בישראל. עם זאת ניכר שבאמצעים פשוטים יחסית ניתן לפעול לגישור על פערים אלה גם אם יידרש לזה מאמץ מתמשך מצד כל המעורבים בנושא. למיטב הערכתנו, קיום המפגשים בין נציגי הממשלה לבין נציגי ארגוני זכויות האדם הביא לא רק לשיתוף מידע אלא גם להבנה הדדית טובה יותר של העמדות והפרשנויות של העובדות ושל הדין במגוון רחב של מצבים. לעצם ההתמודדות הבלתי אמצעית, והישיבה פנים אל פנים, הייתה השפעה על המוכנות של כל אחד מהצדדים לשמוע ולהבין את נקודות המוצא ואת המגבלות המוסדיות הקיימות הן בחברה האזרחית והן בקרב גורמי הממשלה. הדברים אמורים על פגישות שנערכו במהלך תהליך הדיווח, וביתר שאת על פגישות המעקב לאחר פרסום מסקנותיהן של ועדות הניטור של האו"ם. אין ספק שהגדרת המפגשים ככאלה שהנאמר בהם אינו לציטוט או לייחוס סיעה לקידום השיח הפתוח, אולם הדבר פגע בשקיפות. אם תפתח מסגרת קבועה לדיונים מסוג זה, יהיה צורך להגדיר עקרונות בעניין.

בעיה קשה יותר נוגעת לחשש של הארגונים שתהליך ההיוועצות מספק למדינה מעין "עלה תאנה" במסגרות הדיווח לגופי הניטור, המכשיר את דוחות המדינה בפניהם, כאילו זכו להסכמת החברה האזרחית. חשש זה מובן, ועל נציגי המדינה להימנע מכל פעולה או אמירה העלולות להתפרש כך, אם ברצונם לקיים תהליך היוועצות אפקטיבי. לארגונים שמורה בכל מקרה הזכות להגיש דוחות צללים, ויש בכך, להערכתנו, הגנה מספקת מפני חשש זה.

אחד המאפיינים המיוחדים של הפרויקט היה מעורבות האקדמיה כגורם ממתן ומאפשר דיון. לאקדמיה מקום מיוחד בגישור על פני פערי תקשורת, ביצירת מרחב פתוח לשיח ובהגדרת פרוטוקול עבודה בר-קיימא, לרבות לוחות זמנים ברורים יחסית. עם זאת בטווח הארוך יותר

נראה שהאחריות לקידום השיח הזה היא של המדינה. נשאלת השאלה איזה ענף מרשויות הממשל הוא המתאים ביותר לכך, ובסוגיה זו עסקנו רק חלקית. גופי הממשלה העוסקים בדיווח עצמו ומייצגים למעשה את המדינה מול גופי הניטור הם ללא ספק המקצועיים ביותר בתחום, אולם יקשה עליהם לספק מרחב דיון פתוח. ייתכן שעל הכנסת ליטול תפקיד מרכזי יותר בתהליכי ההיוועצות. לכאורה יש כמה ועדות האמורות לשמש אכסניה טבעית לאמנות זכויות האדם: ה-CRC בוועדה לזכויות הילד ו-CEDAW בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי. בנוסף, ועדת המשנה לתקנות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות יכולה לעסוק ב-CRPD (ואף להפוך לוועדה קבועה, באותה הזדמנות). מעיון בפרוטוקולי הוועדות עולה כי הוועדות עסקו בעבר באמנות, אך לא היה זה עיסוק שיטתי או קבוע. ביטוי מייצג לאופן העיסוק הוא ישיבת הוועדה לזכויות הילד, ב-14 בדצמבר 2014, אשר נושאה היה "יישום האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד בישראל". אותה ישיבה כונסה לרגל יום זכויות האדם הבין-לאומי.<sup>232</sup> אפשרות זו – של מעורבות המחוקק בביקורת על תהליכי הדיווח – ראויה לעיון מעמיק יותר, אולם מראש ייאמר שטמונה בה סכנה של המשך המגמה הבעייתית בישראל של שיוך נושאי זכויות האדם, הנוגעים בפועל לכל אדם ואזרח, למחנות פוליטיים מוגדרים, כאשר בפועל המחוקק הישראלי מזהה עם הקואליציה השלטת בכל עת ועת, ולפיכך עם הממשלה. דרך המלך להטמעה משופרת של זכויות האדם הבין-לאומיות היא הקמת מוסד לאומי לזכויות אדם (NHRI). אכן, המודלים השונים של היוועצות בתהליכי דיווח לוועדות הניטור הם אמצעי חשוב להטמעת זכויות האדם הבין-לאומיות בישראל, אולם למעשה זה הוא אמצעי אשר מקומו הוא ב"ארגז הכלים" של מוסד לאומי לזכויות אדם. מוסד כזה יוכל בוודאי לקבל עליו גם את תהליכי ההיוועצות במסגרת הדיווחים המדינתיים לגופי הניטור של האמנות. איננו מביעים במחקרנו זה עמדה בדבר האפשרות שגוף קיים, כגון משרד מבקר המדינה, ישמש בתפקיד זה. מבקר המדינה הנוכחי, השופט יוסף שפירא, מביע לעתים תכופות את עמדתו כי משרד המבקר צריך לשמש "נציב זכויות אדם" בישראל.<sup>233</sup> בהסדר כזה יש בוודאי בעיות לא מועטות, כפי שפורט במחקר קודם,<sup>234</sup> אך אם אין מוקמת נציבות זכויות אדם ייעודית שתעסוק גם בתהליכי הדיווח ובקשרי ממשל-חברה אזרחית, ייתכן שזה פתרון ראוי.

232 פרוטוקול ישיבה מס' 86 של הוועדה לזכויות הילד, הכנסת ה-18, 3 (14.12.2010).  
 233 ראו פרסום באתר מבקר המדינה לרגל יום זכויות האדם [www.mevaker.gov.il/\(X\(1\)S\(yzpswogb4gcszlu1ftjxewtm\)\)/he/publication/Articles/Pages/2013.12.10-TheInternationalHumanRightsDay.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.mevaker.gov.il/(X(1)S(yzpswogb4gcszlu1ftjxewtm))/he/publication/Articles/Pages/2013.12.10-TheInternationalHumanRightsDay.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1).  
 234 ראו בנוימן וקרצ'מר, לעיל ה"ש 90.