

ארגוני זכויות אדם ושינוי חברתי בישראל 2010

תקציר

תור הזהב של ארגוני זכויות אדם בישראל היה בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת. במאבקם, זכו הארגונים להישגים לא מעטים בתחומי החקיקה, בפסיקות בג”ץ ובהחלטות ממשלה, הרחיבו את תחומי העיסוק והפכו לגורם משמעותי בזירה הפוליטית-חברתית-משפטית. יחד עם זאת, לא הצליחו הארגונים ליצור שינוי מהותי או להשיג תמיכה ציבורית רחבה, ובשנים האחרונות הם מזהים נסיגה במצב זכויות האדם בישראל והתגברות המאבק בלגיטימיות של פעילותם.

התרבות הפוליטית בישראל עברה במהלך השנים שינויים רבים, בהם מוקדי הכוח ההגמוניים איבדו מכוחם וממעמדם הבלעדי בניהול והתנויית הדרך של החברה בישראל. בד בבד, צמחה חברה אזרחית אשר נכנסה למרחב הציבורי והחלה לפעול במסגרת ארגונים, אשר השפיעו על סדר היום. החלשות ההגמוניה של המערכת הפוליטית התבטא גם בתהליכי משפטיזציה של השיח הציבורי, והעברת התמודדויות רבות של קונפליקטים מזירת הכנסת לבתי המשפט, שינוי שיצר לארגוני שינוי חברתי וזכויות אדם שדה פעילות מרכזי.

החל באמצע המאה הקודמת, עברה המערכת הבינלאומית שינוי תודעתי, נורמטיבי וההתנהגותי. השיח שעסק בעיקר במדינות, פינה מקום מרכזי לשיח על זכויות יסוד של בני אדם ושל מיעוטים לאומיים ואתניים. כבר מסוף שנות הארבעים של המאה הקודמת, התפתחו מנגנונים משפטיים בינלאומיים ונחתמו מסמכים ואמנות שונים המעגנים את זכויות האדם, תהליך אשר התפתח בהדרגה והגיע לשיא בשני העשורים האחרונים. תהליך זה הואף עם פיתוחן של אמנות נוספות מתחום המשפט הפלילי הבינלאומי והשימוש במנגנוני אכיפה שונים, מהלך שהביא לכינונו של מה שמכונה ”משטר זכויות אדם בינלאומי”. כחלק מתהליך זה קמו ארגונים חוצי לאום ומדינות, הפועלים ברחבי העולם, בעיקר במוקדי קונפליקטים. פעילות זאת גם מקדמת ארגונים מקומיים באמצעות פורומים בינלאומיים וטראנס-לאומיים, תוכניות לימוד והכשרה לפעילים/ות ולחוקרים/ות, מתן מענקים ויצירת פעילויות המשמשות מודל לחיקוי.

ישראל, בתהליך איטי, הצטרפה למערכת זו. מערכת החינוך הממלכתית למשל, מציינת בפעילות חינוכית במוסדות החינוך את יום זכויות האדם הבינלאומי, החל בעשרה בדצמבר.

צוות ההיגוי
ד”ר יוסי ביילין, יו”ר
ח”כ דניאל בן סימון
ד”ר ראלף הקסל
ח”כ שי חרמש
ח”כ מירי רגב
ח”כ נחמן שי
ח”כ רונית תירוש

חברי צוות ההיגוי בעבר
יו”רים לשעבר:
הנשיא חיים הרצוג ז”ל
מר חיים י. צדוק ז”ל
מר עוזי ברעם
חברי צוות בעבר:
ד”ר יהודה לנקרי
ח”כ מיכאל איתן
ח”כ יוסי כץ, עו”ד
ד”ר וינפריד וייט
ח”כ גדעון סער
ח”כ יצחק הרצוג, שר
עו”ד אתי לבני
ח”כ איתן כבל
מר הרטן בונן
ח”כ אפרים סנה
ח”כ עמירה דותן
ח”כ נדיה חילו
ח”כ לאון ליטינצקי
ח”כ גלעד ארדן
ח”כ אורית נוקד

בשיתוף:
קרן פרידריך אברט

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Daniel Ben Simon, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee

Former Chairs:
The Late President
Chaim Herzog,
The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram
Former members:
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilou, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

ישראל חברה כיום בשש האמנות המרכזיות להגנה על זכויות אדם של האו"ם¹. הצטרפות זו מחייבת את ישראל לפעול על פיהן, ולדווח מדי ארבע שנים על אופן מימושו. כמו כן היא חשופה לתביעות וחקירות בינלאומיות המסתמכות על המשפט הבינלאומי, כגון דו"ח גולדסטון ותביעות להעמדה לדין פלילי של בכירים ישראלים בגין הפרות נטענות של דיני המלחמה והמשפט ההומניטארי הבינלאומי.

בישראל, על רקע הפגנות הפנתרים השחורים בתחילת בשנות השבעים, וההפגנות שבעקבות מלחמת יום הכיפורים, קמה והחלה לפעול **האגודה לזכויות האזרח** (1972). מודל החיקוי שלה היה המודל האמריקאי של המאבק על זכויות האזרח, ובעיקר המאבק להשגת שוויון לשחורים (Civil Rights Movement). האגודה הייתה הארגון המשמעותי הראשון אשר פעל במישור הארצי בתחומי זכויות אדם רבים, כאשר המייחד אותה היה פעילותה המשפטית. התפתחות משמעותית בפעילות המשפטית שעסקה בהגנה על זכויות האדם החלה בשנות השמונים, עת החלו לקום ארגונים רבים ונושא זכויות האדם עלה לסדר היום הציבורי בישראל. תרומה מכרעת לפיתוח וקידום קהילת זכויות האדם בתחילת דרכה, הייתה לתוכנית המשפטנים של הקרן החדשה לישראל, אשר בוגריה מתבלטים כיום בעשייה המשפטית לזכויות האדם בארגונים לא ממשלתיים ובמערכת האקדמית והציבורית. ב-1975 קמה **האגודה לשמירת זכויות הפרט** והחלה כמרכז חברתי, אך מהר עברה לעסוק בזכויות הומוסקסואלים ולסביות; **המועצה לשלום הילד** הוקמה בשנת 1980 ופועלת בכל תחומי החיים הקשורים לכל הילדים בישראל, הן כשדולה, הן כמרכז משפטי וכמרכז מחקרי; **שדולת הנשים** הוקמה ב-1984 כגוף עצמאי ובלתי מפלגתי הפועל למען קידום מעמד האישה; **רבנים למען זכויות אדם**, ו**רופאים לזכויות אדם** הוקמו ב-1988, וב**צלם** הוקם בשנת 1989, אלה פועלים בעיקר בנושאי זכויות אדם בשטחים המוחזקים בידי ישראל; **קו לעובד** הוקם בשנת 1991, כאשר בתחילת הדרך התמקד בזכויות עובדים פלסטינים, וכיום מתמקד בעיקר בזכויות מהגרי עבודה וזכויות עובדי קבלן וכח אדם; **מרכז אדווה** קם ב-1991, כמכון מחקר למדיניות חברתית בישראל. **עדאלה** (בערבית - צדק) הוקם ב-1996, זהו ארגון זכויות אדם העוסק בכל תחומי החיים הקשורים למיעוט הערבי בישראל ובזכויות פלסטינים בשטחים המוחזקים בידי ישראל. בעשור זה קמו ארגונים נוספים שפועלים בנושאים חברתיים, כמו **הקשת המזרחית הדמוקרטית** (1996), הפועלת בשם צדק חלוקתי למען זכויותיהם של מזרחים ולצמצום הפערים בחברה, עמותת **ידיד** (1997) הפועלת למען זכויות שכבות חלשות בחברה הישראלית, או עמותת **מחויבות לשלום ולצדק חברתי** (1998) שבינתיים נסגרה. קמו גם ארגונים מקומיים רבים וכיום פעילים למעלה ממאה ארגונים העוסקים בזכויות אדם.² עם השנים נוצרה בישראל קהילת זכויות אדם פעילה. קהילה זו כוללת ארגוני חברה אזרחית (ארגוני זכויות אדם, ארגוני שינוי חברתי), חוקרים/ות עצמאיים/ות ומכוני מחקר/קתדרות אקדמיים (כמו מרכזי מינרבה, מרכז קונקורד, או החטיבה לזכויות אדם במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן), כמו גם קליניקות משפטיות הפועלות ליד כל בתי הספר למשפטים, אשר להן צוות אקדמי ומשפטי, וסטודנטים הלומדים את התחום באופן מורחב, ומתנסים בעשייה משפטית.

ארגוני זכויות האדם כוללים נושאים רבים במסגרת זכויות אדם, ולפיכך עוסקים בתחומים רבים: קידום הזכות לשוויון, או מניעת אפליה (על רקע לאום, דת, גזע, מין, נטייה מינית); זכויות נשים וקידום שוויון מגדרי; זכויות אדם בשטחים הנתונים לשליטת ישראל; זכויות חברתיות כגון: הזכויות לחינוך; לבריאות; לביטחון סוציאלי, לקיום בכבוד, לעבודה ולדיור; זכויות המיעוט הערבי; זכויותיהם של אנשים בעלי מוגבלויות (עבודה, נגישות, דיור ועוד); זכויות הזקנים בכלל וזכויות ניצולי שואה בפרט; זכויותיהם של נאשמים בהליכים פליליים, עצורים ואסירים; הרחבת הכרה בתאים משפחתיים ובהגנה על זכויות בתוך התא המשפחתי, זכויות ילדים; מניעת סחר בבני אדם למטרות זנות ועבודה; קידום זכויותיהם של מהגרים ופליטים לא יהודים; זכויות עובדים ובפרט מקבוצות מוחלשות כגון מהגרי עבודה ועובדי קבלן וכ"א; זכויות אזרחיות ופוליטיות כגון הזכות לבחור, לחופש מידע ולפרטיות.

ארגוני זכויות האדם פועלים בערוצי פעילות מגוונים: בשדה המשפטי (באמצעות מתן שירותים משפטיים ובעיקר עתירות לבג"ץ, ופרסומים משפטיים-אקדמיים), בשדה הפוליטי (ייזום חקיקה ולובינג בכנסת), בשדה החברתי (העצמת ארגונים מקומיים, קמפיילים ציבוריים והפגנות), בשדה התקשורתי (פרסום דוחות ומחקרים, תגובות לאירועים ציבוריים), ובשדה החינוכי (באמצעות תוכניות חינוכיות למערכת החינוך הממלכתית, במשטרה ובצבא). יש ארגונים שכל פעולתם בארץ, ויש הפועלים גם בחו"ל – לגיוס כספים, להגברת התמיכה בפועלם דרך אמצעי תקשורת בינלאומיים, עם שגרירויות זרות בישראל או מול גופים שונים של האו"ם העוסקים בזכויות האדם (כגון הגשת דוחות צללים לדוחות הרשמיים שמגישה מדינת ישראל). יש ארגונים המייצגים ארגונים בינלאומיים (הצלב האדום, אמנסטי, יוניסף ועוד), ויש ארגונים מקומיים להם נציגים בחו"ל. נציגי הארגונים מציגים את פועלם ברחבי העולם, ומשתתפים בפורומים בינלאומיים העוסקים בזכויות אדם.

אולם, עיקר פעילותם של ארגוני זכויות האדם נעשית אל מול המדינה, הנתפסת באופן מסורתי כגורם הכוח המרכזי. עם זאת, פעילות לא מבוטלת נעשית גם אל מול גורמים פרטיים, כאשר עד לאחרונה פעילות זו התמקדה בעיקר במניעת אפליה בתחום התעסוקה, השירותים והמרחבים הציבוריים. בשנים האחרונות, במקביל למגמות עולמיות של גלובליזציה והפרטה, במהלכן צברו תאגידים בינלאומיים כוח והשפעה

¹ <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/HeskeminVeKishreiHutz/Heskemim/Dohot/DohotIsraelLaum>

² ר' למשל רשימה רחבה של ארגונים באתר האגודה לזכויות האזרח <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1330>, ובפורטל זכויות האדם של המרכז למשפט ולעסקים <http://www.clb.ac.il/law/humanrights/links.htm>

העולים לעתים קרובות על אלה של ממשלות, מתרחבת פעילותם של ארגוני זכויות אדם המכוונת להרחבת חובותיהם של גופים אלה בסוגיות כגון זכויות עובדים וצדק סביבתי.

השפעתם של ארגוני זכויות האדם נבחנת במישור המשפטי, במישור הפוליטי ובמישור החברתי-תרבותי, וניכרת בשינויים בחקיקה או בפסיקה, במדיניות ודפוסי פעולה ממשלתיים ופרטיים, בנתונים חברתיים, ובעמדות וגישות של קובעי מדיניות והציבור הרחב. מטבע הדברים קשה להעריך היקף הצלחה זו, לזהות בביטחון יחסי סיבה ומסובב, לבודד את גורמי ההשפעה ולזהותם. יחד עם זאת, אי אפשר להתעלם מנוכחותם של שחקני קהילת זכויות האדם במגרש המשפטי-פוליטי-חברתי בישראל, מהשינויים הרבים שחלו בתחום זה, ומכניסת ישראל לשיח משטר זכויות האדם הבינלאומי, באופן שמשפיע על מדיניות הממשלה ויחסי החוץ שלה.

עם השנים רשמו ארגוני זכויות האדם הישגים מרשימים. הצלחות ניתן לזהות בכמה תחומים, כמו בתחום **השוויון המגדרי**, למשל קידום השוויון בצה"ל, וקידום **ייצוגן ההולם של נשים** בחקיקה, ובעקבות זאת בגופים ציבוריים רבים, או בהקמת **הוועדה לקידום מעמד האישה** (1992). הצלחה הייתה גם בהקמת **הוועדה ליישום האמנה לזכויות הילד** (קמה ב- 1997, פרסמה דוח ב- 2003). הצלחה חלקית נרשמה עם חקיקת **חוק הדיור הציבורי** (1998), אשר יישומו אמנם הוקפא, אך עקרונותיו יושמו בחלקם הגדול, כמדיניות ממשלתית. חקיקת **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** (1999) נתפשה כהצלחה, אם כי לא מלאה, כיוון שרק זכויות אזרחיות ופוליטיות עוגנו ישירות ועקרון השוויון חסר מחוק זה. יחד עם זאת, ניתן לציין כהצלחה את ההכרה של בית המשפט העליון בשוויון ככלול בחוק, ואת הביקורת השיפוטית על הכנסת, כחלק מהמהפכה החוקתית שהוביל נשיא בית המשפט, השופט ברק.

הצלחות נוספות ניתן למנות (רשימה חלקית) בהכרעות בג"ץ, כמו למשל **בג"ץ דנילוביץ** (1994) שהיה הראשון שעסק בשוויון זכויות על רקע נטייה מינית, **בג"ץ אליס מילר** (1995) שהגישו האגודה לזכויות האזרח ושדולת הנשים, **בג"ץ הקרקעות** (1995) של הקשת המזרחית הדמוקרטית, **בג"ץ קעאדן** (2000) שהגישו האגודה לזכויות האזרח, **בג"ץ גיוס בחורי ישיבות** (2001) שהגישו התנועה לאיכות השלטון, **בג"ץ אזורי עדיפות לאומית בחינוך** (2006) שהגיש עדאלה, או **בג"ץ תוכנית הליבה בחינוך** (2007) שהגיש המרכז לפלורליזם יהודי, ו**בג"ץ ביטול הפרטת בית סוהר** (2009). קהילת זכויות האדם יכולה לרשום כהצלחה את הקמת **הסנגוריה הציבורית** (1996), כמו גם הקמתן של רשויות ממשלתיות לשמירה על זכויות אדם. ראשונה הייתה **הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות** (1999) ולאחריה קמה **הנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה** (2005). שיפור ניכר חל בהיקף **ייצוגן של נשים** בגופים ניהוליים שונים כגון דירקטוריונים של חברות ממשלתיות, זאת בעקבות חקיקה והתדיינות משפטיות, אך שיפור צנוע בלבד בייצוגם ההולם של הערבים בשירות הציבורי; צמצום משמעותי חל בהיקף **הסחר בנשים למטרות זנות** בעקבות פעילות אינטנסיבית של ארגונים ותחת לחץ בינלאומי.

לאחר עשורים של התפתחות והצלחות בשנות השמונים והתשעים, ניתן לזהות נסיגה במצב זכויות האדם בישראל בתחומים שונים. אי השוויון בחלוקת ההכנסות התרחב בצורה קיצונית כתוצאה ממדיניות כלכלית, מדיניות ההפרטה והקיצוץ בתקציבים ובתשלומי ההעברה והרווחה. אלו מגבירים את אי השוויון בחינוך, בבריאות, בדיור ובתעסוקה. חלה הרעה גדולה במעמדם של אזרחי ישראל הערבים, המתבטאת בין השאר הן בהצעות חוק מפלות (כגון הצעות חוק הנאכבה וחוק הנאמנות, או חוק ועדות הקבלה שעבר בכנסת), הן במדיניות (כגון הוראת השעה לחוק האזרחות אשר אושרה לפי שעה בבג"ץ), והן בביטויים אנטי-ערביים פומביים מצד גורמים בכירים (שרים, חברי כנסת ורבני ערים). הארגונים רשמו חוסר הצלחה בניסיונם להביא להקמת נציבות כללית לשוויון כמו גם לחקיקת חוק יסוד השוויון. הכישלונות הצורבים של ארגוני זכויות האדם בשנים האחרונות היו במאבק לביטול קיצוצים בקצבאות בתוכנית הכלכלית 2003, ובמאבק לביטול הוראת השעה לחוק האזרחות. חוסר הצלחה נרשם גם בניסיון להנהגת נישואין וגירושין אזרחיים ורפורמה כוללת בתחומים אלה, הנשענים עדיין על הדין הדתי. החמרה חלה במצבם של מהגרי עבודה ובפרט פליטים בשל האכיפה האגרסיבית, לעומת הצלחות כמו ביטול הסדר הכבילה ומתן מעמד לילדי מהגרי עבודה ולבני משפחותיהם. בשטחים המוחזקים בידי ישראל נרשם מבצע "עופרת יצוקה" (2008) בפרט והסגר על עזה בכלל, כפגיעות חסרות תקדים בזכויות אדם.

באשר לשינוי עמדות וגישות בכלל הציבור, אמנם קבוצות רבות בציבור מנסחות את תביעותיהן במונחים של זכויות, בהבנה כי בכך הן מקנות לעצמן תוקף רב יותר, אך אין מדובר בהכרח בהכרה במעמד זכויות האדם. מדדי הדמוקרטיה של **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, כמו למשל זה האחרון שהתפרסם בסוף נובמבר 2010, מצביעים על תמיכה ציבורית רחבה בפגיעה בזכויות אדם של בודדים ושל קבוצות מיעוט. עמדת הציבור מתבטאת גם בהצלחות האלקטוראליות של מפלגות הקוראות לפגיעה בזכויות האזרחיים הערבים, הן בזירה הארצית והן בזירה המקומית. יחד עם זאת, אפשר לזהות גם תהליכי שינוי בעמדות ובגישות בקרב הציבור. למשל, ההשתתפות בפעילויות ובארגונים התרחבה, ושיח זכויות האדם הפך מרכיב קבוע בשיח הציבורי והפוליטי בישראל. יש לציין כי בהתחלה רוב הארגונים הללו היו מזוהים עם השמאל, אך ברבות השנים למד הימין את השיטה והקים ארגונים רבים משלו, שיש גם להם חשיבות והשפעה.

פעולות הארגונים והמכוונים העוסקים בזכויות אדם ממומנות על ידי תרומות המגיעות מתורמים פרטיים ומקרנות בארץ ובחו"ל, כאשר רוב התקציב מגיע מקרנות מחו"ל (גורמים יהודים אמריקאיים למשל, תורמים יותר לנושאים של שוויון, דת ומדינה, וזכויות חברתיות, לעומת גורמים אירופאים התורמים יותר לנושאים של ערבים ושטחים). החלשות הקרנות הפרטיות בארה"ב בעיקר (משבר הדולר ומשבר מיידוף), הביא את הארגונים לחיפוש מקורות כספיים חדשים, ולצמצום בהיקפי פעילותם. הארגונים הפועלים על-פי חוק העמותות, נתונים לפיקוח רשם העמותות בישראל ומחויבים בניהול ספרים תקין, כמו גם בדיווח שנתי מלא על פעילותם ועל מקורות המימון שלהם. בשל מה שנתפס כפעילות פוליטית בלתי לגיטימית של ארגוני זכויות האדם, היו בשנים האחרונות מספר ניסיונות להגביל בחקיקה את האפשרות למימון הארגונים על ידי גורמים בינלאומיים ולהגביר את הפיקוח על פעילותם, וכן קמו גופי מעקב אשר נאבקים בפעילות הארגונים, ניסיונות אלה לא נשאו לפי שעה פרי.