

**האוניברסיטה הפתוחה**

**בנין משפטת האם ובזכויותיהם השותות  
לפניהם, הוגן, הוגוף, הצדק והשלום בעולם**

# **זכויות האדם ביחסים הבינלאומיים**

**הואיל והמדינות החברות התחייבו לפעול, בשותפותם, למען המאוחדות**

**ולקופדה על קיומן**

### **תנאי שימוש בקובץ הדיגיטלי:**

1. הקובץ הוא לשימוש האישית בלבד. פרטיים מזהים שלך מוטבעים בקובץ בצורה גלויה ובצורה סמויה.
2. השימוש בקובץ הוא אך ורק למטרות לימוד, עיון ומחקר אישי.
3. העתקה או שימוש בתכנים נבחרים מותרת בהיקף העומד בכללי השימוש ההוגן, המפורטים בסעיף 19 לחוק זכות יוצרים 2007. במקרה של שימוש כאמור חלה חובה לציין את מקור הפרסום.
4. הנр רשאית להדפיס דפים מחומר הלימוד לצורכי לימוד, מחקר ועיון אישיים. אין להפיץ או למכור תדייסים כלשהם מתוך חומר הלימוד.



# זכויות האדם ביחסים הבינלאומיים

סוגיות מרכזיות

ציון אברוני



Lior Orshter

*Human Rights in International Relations*  
Dr. Zion Evrony

כתביה: ד"ר ציון אברוני

אחראי אקדמי: **פרופ' אלן דאוטי**, University of Notre Dame  
עווזר מחקר: ד"ר גדי היימן  
יעזין: ד"ר אדי קאופמן, האוניברסיטה העברית, ירושלים  
ד"ר יובל שני, האוניברסיטה העברית, ירושלים  
ד"ר מנחם הופנונג, האוניברסיטה העברית, ירושלים  
ד"ר שרון סופר, האוניברסיטה העברית, ירושלים (הסעיף על השורשים החלוניים)  
**פרופ' אהרון קירשנבאום**, המרכז הבינתחומי (הסעיף על היהדות)  
ד"ר דניס שרביט, האוניברסיטה הפתוחה (הסעיף על הנצרות)  
פרופ' בנימין נויברגר, האוניברסיטה הפתוחה  
פרופ' תמר הרמן, האוניברסיטה הפתוחה

עריכה: אורנה ברקאי

עיצוב העטיפה וגרפיקה: נירה ארבל  
התקנה והבאה לדפוס: שרון יהן  
סדר מחשב: דני גרבר, רותי מכלוף, שוש רוחלין  
איורים: אירית אשר, אתי זינגר, רחל אהרון-שריקי  
טיפול בזכויות יוצרים: עינת הכהן

תמונה העטיפה: א.ס.א.פ. קרייאטיב/  
אסירה במחנה עינויים של החדר רוז' בקמבודיה.

מ"ט 10535-0011  
מסת"ב 978-965-06-1274-0

© תשע"א – 2011. כל הזכויות שמורות לאוניברסיטה הפתוחה.  
בית ההוצאה לאור של האוניברסיטה הפתוחה, הקရיה ע"ש דורותי דה רוטשילד, דרך האוניברסיטה 1,  
ת"ד 808, רעננה 43537.

The Open University of Israel, The Dorothy de Rothschild Campus, 1 University Road, P.O.Box 808, Raanana 43537. Printed in Israel.

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או בכל אמצעי  
אלקטронני, אופטי, מכני או אחר כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה, שימוש מסחרי בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט,  
אללא ברשות מפורשת ובכתב מדור וזכויות יוצרים של האוניברסיטה הפתוחה.

# תוכן העניינים

7	פתח דבר
11	מבוא
14	מבנה הספר
15	העולם שאנו חיים בו – תМОנת מצב זכיות האדם
27	פרק 1: המסגרת המחקרית-מושגית
27	מצב המחקר
30	גישה המשטר הבין-לאומי ככלי ניתוח
32	זכיות האדם בתחום לימוד
34	שאלת ההגדלה של "זכיות", "זכיות האדם" ו"ביטחון אנושי"
38	סוגיות מרכזיות
38	הגדרת הזכיות
39	מצב חברתי-פוליטי פנימי
41	סוגיות הריבונות וחולשתם של אמנות ומוסדות בינלאומיים
42	סתירה בין זכיות אדם לבין אינטרסים לאומיים
44	האמיצים והדרכים לאכיפת נורמות בינלאומיות
49	פרק 2: התפתחות רעיון זכיות האדם
49	השורשים הדתיים של רעיון זכיות האדם
51	זכיות האדם ביהדות
53	זכיות האדם בנצרות
57	זכיות האדם באسلام
59	זכיות האדם בדתות לא-monoתאייסטיות
61	השורשים החילוניים
61	התקופה הקלסית
62	ימי הביניים
62	העת החדשה – מאות 17-18
66	המאה ה-19
68	התגבשות המושג במאה ה-20

71	פרק 3: התפתחות ההגנה על זכויות האדם ביחסים הבינלאומיים
71	זכויות האדם ביחסים הבינלאומיים עד 1945
71	ביטול הסחר בעבדים וסחרורם
72	דאגה לפצועים מלחמה
73	הגנה על מיעוטים דתים וэтניים
74	סיווע למנוצלים
74	זכות ההגדרה העצמית
75	חבר הלאומים והאו"ם בראשיתו
75	זכויות האדם בימי המלחמה הקרה – צמיחה המשטר הבינלאומי של זכויות אדם
77	תיקון ג'קסון-ווניק לחוק הסחר
80	הכלכלי הכלכלי
86	זכויות האדם ביחסים הבינלאומיים מתוך המלחמה הקרה
87	התפתחות דוקטרינת המעורבות הומניטרית ויישומה
90	בתיה-הדין המוחדים לפשעי מלחמה
92	ביה-הדין הפלילי הבינלאומי
95	סמכות השיפוט האוניברסלית
99	פרק 4: סאגית היחסיות התרבותית
99	הדור השני של זכויות האדם והויכוח בין הצפון לדרום
105	יחסיות תרבותית וניסיון להגדרה אוניברסלית של זכויות אדם
109	פרק 5: הקהילה הבינלאומית וזכויות של קבוצות יהודיות
109	מייעוטים
112	פליטים
112	תמונת מצב גלובלית
116	נשים
117	תמונת מצב גלובלית
121	ועידות, אמנות והצהרות בין-לאומיות כמכשיר לקידום זכויות נשים
123	הגלובליזציה של המאבק לזכויות הנשים
124	ילדים
125	התפתחות המשטר של זכויות ילדים
129	פרק 6: ארגוני זכויות אדם – מבנה, פעילות, השפעה
129	ארגוני בין-משולתיים
130	הנציג העליון לזכויות אדם

130	המוועצה לזכויות האדם
133	הנציב העליון לפליטים
134	ארגוני לא-ממשלה
135	אםנסטי אינטראנשיונל
137	שמר זכויות האדם
139	רופאים ללא גבולות
140	ארגון עורכי דין לזכויות אדם
141	הצלב האדום הבין-לאומי
141	ארגוני אחרים
פרק 7: זכויות האדם במדינות החוץ האמריקנית	
145	מאבק בין ריאליות לאידיאלים – סקירה היסטורית
148	רעיון "השליחות האמריקנית"
151	הגישה הריאלייסטית
151	קנון – מוסריות ו מדיניות חוץ
153	קיסינג'ר וגישת הריאלאפלייטק
156	הגישה האידיאלייסטית
156	קרטר ו"האידיאלים האוטופי"
164	שנות ה-80 וה-90 – מריגן עד קלינטון
165	היוזמות לדמוקרטייזציה של המזרחה התיכון
167	הكونגרס ומעורבותו בעיצוב מדיניות זכויות האדם
פרק 8: זכויות האדם במדינות החוץ של האיחוד האירופי	
171	המשטר האירופי של זכויות האדם – אמנות, ה策רות, החלטות
173	יישום העקרונות
175	גישת המעורבות החוביית
176	סוגיות ההתניה הפוליטית
180	גישת המעורבות המענישת
182	זכויות האדם ביחסים הדו-צדדיים
183	הולנד
183	בריטניה
184	שוודיה
186	

פרק 9: דרום אפריקה – מה הפרדה גזעית לדמוקרטיה ולשוויון זכויות	189
רקע היסטורי	189
הנסקציות הבין-לאומיות על דרום אפריקה וסיום משטר האפרטהייד	191
השנים 1948–1966	192
השנים 1967–1989	193
השנים 1990–1994	196
פרק 10: ישראל וזכויות האדם	201
ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית	201
זכויות המיעוט הערבי	202
הuder חוקה, "המהפכה החוקתית" וזכויות האדם	203
סוגיות השטחים – זכויות האדם תחת משטר צבאי	205
פעילות ארגוני וזכויות האדם בישראל	206
זכויות האדם במדיניות החוץ של ישראל	208
אינטרסים ביטחוניים ושיקולים מוסריים	208
הסיווג הצבאי הישראלי וזכויות האדם	211
שיקולים של זכויות האדם ביחסים הדוציארדיים	212
הסיווג ההומניטרי	217
מבט לעתיד	217
פרק 11: זכויות האדם בפוליטיקה הגלובלית במאה ה-21	221
זכויות האדם – שלום, דמוקרטיה ויציבות בין-לאומית	221
גלובליזציה וחברה אזרחית עולמית	222
דיאלוג בין-דתי ומוסר אוניברסלי	224
אפילוג: עתיד זכויות האדם בדיפלומטיה העולמית	227
ביבליוגרפיה	229
ראשי תיבות	246
רשימת בעלי זכויות היוצרים	247
מפתח	249

## פתח דבר

ראשיתו של ספר זה בעבודת דוקטורט שכתבתني במסגרת החוג ליחסים בין-לאומיים באוניברסיטה העברית, בהדרכתם של פרופ' ניסן אורן ופרופ' אלן דאווי.

בשנים 1991–1992 באוניברסיטת תל אביב, ובשנים 1992–1994 באוניברסיטה העברית, לימדתי קורס בחירה בנושא "זכויות האדם ו מדיניות חוץ". בקורס כך עמדתי על חסרונו של ספר לימוד בסיסי ומקיף בתחום הזה המתאים לסטודנט הירושלמי, ועל העדר תרגום עברי למסמכים ולאמנות חשובים. ספר זה נועד למלא משוחה מהחסר ומציג לקורא העברי דיוון מקיף בנושא שחטיבתו בדיפולומטיה העולמית הולכת וגדלה. זכויות האדם ביחסים הבין-לאומיים הוא ספר הקורס, ונלווה לו מקורות ראשוניים, קובץ מאמרים ומדריך למידה (שיצאו במהדורה פנימית ומיעודים לסטודנטים של האוניברסיטה הפתוחה).

אף שהספר נועד בעיקר להקנות ידע, אני רואה בהשלמתו שליחות חינוכית להעמקת המודעות והרחבת הפעולה להגנה על זכויות האדם.

אעיר כאן שככל העמדות בספר מבטאות את דעתו בלבד ואני מייצגות בשום דרך את עמדת האוניברסיטה הפתוחה, היועצים, או גורם رسمي כלשהו.

צyon abroni

File #0000761 belongs to Lior Orshter- do not distribute

לדריטה, גלעד, הילה ואיילת





## מבוא

שורשו של רעיון "זכויות האדם" נטוועים בכתביו הקודש ובמסורת דתיות שונות, והוא העסיק הוגי דעתו במהלך ההיסטוריה, גם אם לא הונדר במלחמות אלה. הפגיעה בזכויותיהם של בני-אדם, בקיומם הפיזי, בחירותם ובאישורם מאפיינת את החברה האנושית מראשיתה. ההיסטוריה האנושית רצופה מעשי אכזריות ופגיעה ביחידים ובקבוצות. עם זאת, לצד הפגיעה בזכויות האדם נמשכו גם המאמצים להגן עליהם.

הרעין המודרני של "זכויות אדם" התפתח במאות ה-17 וה-18, במשנותיהם של הוגי דעתו ששימשו תשתיית אידיאולוגית למחרכות פוליטיות וחברתיות באנגליה, בארצות הברית ובצרפת. ואולם, המשפט הבינלאומי והיחסים הבינלאומיים לא עסקו כלל בזכויות האדם עד ראשית המאה ה-19. מאז ועד תום מלחמת העולם השנייה הייתה התקווינה של הקהילה הבינלאומית מועטה והתרcosa בארבעה תחומים: הפסקת הסחר בעבדים וסחרורם, זכותם של פצועים מלחמה לטיפול רפואי ושל שבויי מלחמה להגנה, הגנה על מיעוטים דתיים ואתניים (ובעיקר על המיעוט הנוצרי באימפריה העות'מאנית) ועל אזרחים בשטחי כיבוש, וכוחות פועלים ותנאי העבודה.

זכות ההגדרה העצמית זכויות נשים וילדים (בעיקר بما שנוגע לתנאי עבודה) צוינו בועידת השלום שלאחר מלחמת העולם הראשונה ובמגילת חבר הלאומים, אך עד 1945 עסק המשפט הבינלאומי ביחסים בין מדינות ולא בהגנה על פרטימ,מעט ציון זכויותיהם של לוחמים פצועים מלחמה, שבויים וזרים (אורחיה מדינה ורדה) באמנותו האג מהשנים 1899 ו-1907. העקרון של ריבונות המדינה ואי-התערבות בענייניה הפנימיים קדם בחישובתו ליחסה של המדינה אל אורחותה.

מלחמות העולם השנייה וגילויי מorrectות השואה "שינו את צבע השמים והביאו לצמיחתו של משטר גלובלי של זכויות האדם" (Dunne and Wheeler, 1999: 16). השואה אכן עורה את הקהילה הבינלאומית לפעול למניעת הישנות של הזועות. מתום מלחמת העולם השנייה ועד התפרקות ברית המועצות התרחשו שתי תופעות בו-זמנן. תופעה אחת הייתה צמיחתו של משטר ביןלאומי להגנה על זכויות האדם (Human Rights Regime).<sup>1</sup> ראשיתו בהקמת הוועדה לזכויות האדם (Commission on Human Rights – CHR) במסגרת האו"ם

<sup>1</sup> ב"משטר" הכוונה לקובץ עקרונות, נורמות וככלים כתובים ולא- כתובים ותהליכי קבלת החלטות (שביבם מתלכדות ציפיות השחקנים) בתחום מסוים של היחסים הבינלאומיים. ראו 176 Brown, 2001:

בשנת 1946, ובהכרזה האוניברסלית על זכויות האדם שאימצה העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1948. המשטר להגנה על זכויות האדם התבסס על שורת אמנות שנגעו לקבוצות ולזכויות מסוימות. הוקמו מנגנונים ליישום האמנות ולדיות על הפרטן, והחלו לפעול ארגונים לא-overnmental organizations – NGOs – שעשו רבות בתחום זה. משטר זה כرسם עיקרי של ריבונות המדינה והתקדם ביחיד ובוציאוטו, אך בראשיתו היה רופף ועיקרי כוחו היה בהצהרות.

התופעה האחראית הייתה המשך הפגיעות הנוראות בזכויות האדם באזרחים שונים ברחבי העולם: רצח המוני בקמבודיה; היעלמות אלפיים, עינויים והוצאות להורג בעלי משפט, בעיקר באמריקה הלטינית, באסיה ובאפריקה; מאות אלפי פליטים, בעיקר באפריקה, באסיה ובאירופה; משטרי ערכיות במלחמות שונות בעולם; מגבלות על חופש הדת, הדיבור, התנועה וההגירה, ואפליה על רകע גזעי, אתני דתי ומיני.

משנות ה-90 חלו שינויים חשובים ומהשטר הבין-לאומי של זכויות אדם התגבש והתחזק. ביום הוא כבר אינו משטר של הצהרות בלבד אלא פועל ליישום עקרונותיו, אם כי לא בעקבותיו. התחזקה הגישה המטילה מגבלות על התנהגות מדינה לא רק כלפי מדינות אחרות, אלא גם כלפי אזרחיה שלה, וניכרות מגמות חדשות גם בתחום המשפט הבין-לאומי ההומניטרי. ההגנה על זכויותיהם, חייהם וביתוחונם של אזרחים היא עתה עניינה של הקהילה הבין-לאומית כולה ולא רק של המדינה שבתחומה הם חיים. התפתחות זו נבעה, בין השאר, מסיום המלחמה הקרה, מתחליכי הגלובליזציה ומהעליה במספרם ובכוחם של הארגונים הלא-overnmental organizations.

#### **ציוני הדרך בהתפתחות זו הם אלה:**

- א. בשנת 1993 הוקם מוסד הנציב העליון לזכויות האדם, הפועל במסגרת האו"ם.
- ב. הוקמו בית-הדין הפלילי הבין-לאומי (International Criminal Court – ICC), שהוקטו תקופה מיולי 2002, ובתי-דין בין-לאומיים אד הוק (טריבונלים) לטיפול בפשעים מלחמה ביגוסלביה לשעבר, ברואנדה, בסירה לאון ובكمבודיה. הקמת בית-הדין הפלילי הבין-לאומי, שהחל בעבודתו ב-2003, היא אבן דרך היסטורית במשפט הבין-לאומי ובתחום זכויות האדם ביחסים הבין-לאומיים. בהקמתו יש משום הכרה בקיום של ערכיים אוניברסליים ובצורך להגן עליהם, והסתמכות הולכת וגדלה על הילכים פליליים לאכיפת הדין ההומניטרי. בית-דין זה משמש לקהילה הבין-לאומית מסגרת קבועה לבירור אשמתם של פושעים מלחמה, ואמצעי הרתעה מפני הפרות נרחבות של זכויות אדם. הקמת בית-הדין הפלילי הבין-לאומי ובתי-דין המיוחדים נועדה "לשימים קץ לתרבות החסינות ולהציג את המנהיגים וمبرציהם הפשעים לחת דין וחשבון על מעשיהם".

דברי סגן התובע הראשי בבית-הדין המוחדר לסיירה לאון בדיון הפתיחה ב-3 ביוני 2004 (הארץ, 14.6.04).

- ג. הדינים הומניטריים הורחבו לסכוכים שאינם בינלאומיים והחלו הtopic של מעורבות בין-לאומיות הומניטרית, התובעת לעתים התרבות בכוח. למשל, בשנת 1991 נקבעו אזרחי ביתחון לכורדים בצפון עיראק בנגד לعدמת עיראק, בשנת 1999 – בbosnia ובkosovo בגין העמדת יוגוסלביה, וב모רת טימור באותה שנה בגין העמדת אינדונזיה. עם זאת, הרעיון של התרבות מדינה או קבוצת מדינות בענייניה הפנימיים של מדינה אחרת למען האינטרסים של תושבי אותה מדינה מוסיף להיות שני בחלוקת.
- ד. הוכר בקיום של נורמות וערלים אוניברסליים, הכרה שאחד מביטוייה הוא החפותחות והתרחבותה של סמכות שיפוט אוניברסלית (universal jurisdiction), המאפשרת למדינה לשפט נאשימים בפשעי מלחמה, בפשעים נגד האנושות ורצח עם, בלי קשר לאזרחותם, בזמן ביצוע הפשע ולמקום שבו בוצע.
- ה. התזקקו היסודות האוניברסליים בדין הומניטרי, הנתפס כיום יותר וייתר כחתיכות של המדינה לא רק כלפי הצד الآخر בסכסוך, אלא גם כלפי כל המדינות האחרות והפרטים המעורבים בו (שני, 2003).
- ו. גדל מספרם של הארגונים הלא-משלתיים להגנה על זכויות האדם, ופעילותם המתוילה על-ידי ניצול טכנולוגיות של תקשורת ומידע.
- ז. דיני זכויות האדם ודיני המשפט הומניטרי הוחלו בו-זמנן, שכן הם נתפסו כמשלימים זה את זה ונועד להגן על הפרט מפני הפעלת כוח שלטוני.
- ח. נוסחת האיזון בין צרכים צבאיים לשיקולים הומניטריים במשפט הומניטרי שונתה – לא עוד עדיפות לצרכים צבאיים, אלא מעמד נורמטיבי שווה לאינטרס הצבאי ולאינטרס הומניטרי. דעת הקהל הבין-לאומי מעדיפה את האינטרסים הומניטריים על צרכים צבאיים (שני, 2003).
- ט. בשנים האחרונות עלה בפורה מינין-לאומיים מושג חדש – ביתחון אנושי (human security), שימושתו התמקדות ביחיד, בביטחון הפיזי ובזכויותיו. בהקשר זה עלה סוגיית הטrror הבין-לאומי וזכויות האדם, בייחוד מאוז הפיגוע במגדי התאומים בניו יורק בספטמבר 2001: מצד אחד הטrror, הנתפס כפגיעה חמורה בזכויות אדם, ומהצד השני הדילמות המוסריות שהמדינה הדמוקרטיבית ניצבת בפנייה במאבקה בטרור.
- י. הרעיון של מושל נאות (good governance), המקופה בתוכו רפורמות דמוקרטיות, כלכלת שוק ושמירה על זכויות אדם, היה לנורמה בין-לאומית ותנאי לסייע למידינות מפותחות.

יא. בראשית המאה ה-21 החלת הקהילה הבינ-לאומית לחת את דעתה לעיקרון של צדק בתקופת מעבר (transitional justice), הנוגע למצבים של מעבר מדינה ממלחמת אזרחים לשלום, ומשלטונו רודני לדמוקרטיה. בתקופות מעבר כאלה נדרשת החברה להתמודד עם עבר של פגיעה בזכויות אדם ועם העברيين. הקהילה הבינ-לאומית חותרת להקים מנגנון רחב (הכולל גם את בית-הדין הפלילי הבינ-לאומי) שתפקידו יהיה לקדם את הדמוקרטיה, לשפט את האחראים להפרות חמורות של זכויות אדם או פושעי מלחמה ולהבטיח שמעשים כאלה לא יישנו, וכן להעניק לקורבנות תחושה שנעשה צדק, לאחות את השעים בחברה, ולשകם ולחזק את מערכת המשפט ושלטונו החוק. ועדות אמת ופירוש הן כלי מרכזיים בהיליך צדק בתקופת מעבר.

יב. התזקוקו מנגנוני האכיפה האזרחיים, ובעיקר אלה של בית-הדין האירופי לזכויות האדם.

על אף השינויים האלה, הפגיעה החמורות בזכויות אדם ברחבי העולם נמשכו, לרבות רצח עם ורצח המוני (רואנדה, יוגוסלביה לשעבר, חבל דרפדור שבסודאן) בלי שהקהילה הבינ-לאומית התערבה, או שהתערבה מאוחר מדי. זכויות האדם, על אף השיבותן, טרם העמדו במוקד היחסים הבינ-לאומיים, כהעריכו של נלסון מנוללה (Lauren, 1998: 297).

האתגר העומד בפני הדיפלומטיה העולמית בראשית המאה ה-21 הוא להמשיך בפיתוח משטר בין-לאומי של זכויות אדם ובביסוסו, שימנע את הישנותן של זועות העבר, ו לרמות את תהליכי הגלובליזציה בתחום הכלכלת, התקשות והמידע, ואת צמיחתה של חברה אורחית גlobלית, לגיבוש תרבויות אוניברסליות המבוססת על דמוקרטיה והגנה על זכויות האדם.

## מבנה הספר

פרק 1 בספר הקורס מציג את המסגרת המחקרית-מושגית, וכן שאלות ודילמות מרכזיות בדיפלומטיה הבינ-לאומית بما שנוגע להגנה על זכויות אדם. פרק 2 סוקר את התפתחותה רעיון זכויות האדם ואת שורשיו הדרתיים והחילוניים. בפרק 3 יש סקירה היסטורית של התפתחות זכויות האדם, ובכלל זה שאלת המעורבות ההומיניטרית והקמת בית-הדין הפלילי הבינ-לאומי. פרק 4 מעלה את שאלת היחסות התרבותית – הפער בין ה"צפון" (מדינות המערב המפותחות) לבין ה"דרום" (המדינות המתפתחות) – שהיא שאלת מרכזית בדיפלומטיה העולמית (סוגיה וו רלוונטיים כיום באורוננו לנוכח ניסיונותה של ארצות-הברית להביא לדמוקרטיזציה של המשטרים בדרום היבשת). פרק 5 עוסק בקהילה הבינ-לאומית וזכויותיה של קבוצות יהודיות – מיעוטים, פליטים, נשים וילדים – שהן אבן בוחן למצב זכויות האדם בכל חברה, ופרק 6 דן בפעולותם וביעילותם של ארגוני זכויות האדם, ובאחד הארגונים

הלא- ממשלטיים, כמו אונסטי אינטנסיבי (Amnesty International). פרקים 7 ו- 8 בוחנים את ההגנה על זכויות האדם במדינות החוץ של מדינות שונות: ארצות-הברית (פרק 7), האיחוד האירופי כמסגרת מדינית אחת, ושלוש מדינות באירופה – הולנד, שוודיה ובריטניה (פרק 8). פרק 9 דן בשינוי המשטר בדרכם אפריקה ממשטר של הפרדה גזעית לדמוקרטיה ושוון – שהוא أولى הישג הבולט ביותר לפعلותה של הקהילה הבינ-לאומית בנושא זכויות האדם. פרק 10 עוסק בנעשה בישראל בתחום זכויות האדם. הוא דן לא רק במדינות זכויות ישראל, אלא גם במצב זכויות האדם בתחום ובשתחים ששליטה מאז 1967. פרק הסיום, שהוא מעין אפילוג, שולח מבט לעתיד, למאה ה- 21, ועסוק בקשר שבין זכויות האדם לבין גלובליזציה, דמוקרטיזציה, יציבות בין-לאומית ושלום.

בספר זה ביקשנו להציג בפני הקורא סוגיות, דילמות ומגמות בנושא זכויות האדם ביחסים הבינ-לאומיים, ולהבהיר את חשיבותו הגדלה הן בפורהם הבינ-לאומיים, כמו האו"ם וועדותיו, והן ביחסים הדוי-צדדיים בין מדינות. הספר מציג את התפתחות המשטר הבינ-לאומי של זכויות אדם ואת הדילמות שביישום מדיניות חוץ יعلاה של קידום זכויות אדם, ומביא בפני הקורא אמנות והסכם בין-לאומיים – ציוני דרך במשטר הבינ-לאומי של זכויות אדם – המלמדים על התפתחות הרעיון ועל ביטויו המודרני. מטרתו לעורר את הקורא למחשבה ולהגברת מודעותו ואת מעורבותו בהגנה על זכויות האדם, ولو בסביבתו הקרובה.

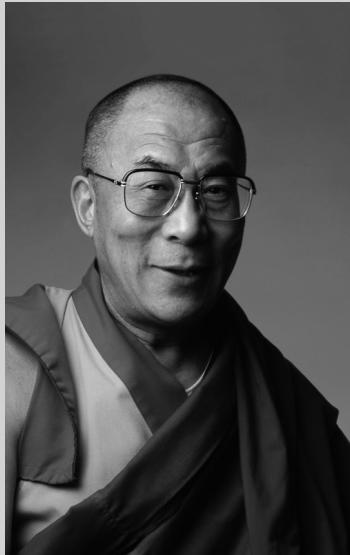
לספר נלוים קובץ מקורות ראשוניים וכן מבחר ממשנותיהם של הוגי דעתות שהניחו את הבסיס הרעיוני לזכויות האדם, קטיעים מסמכים ואמנות היסטוריים, וקטיעים מנואמים והצחירותיהם של מדינאים; מקראה ובחר מאמרם מהספרות המדעית, וכן מדריך למידה (חלקים אלה נועדו לסטודנטים של האוניברסיטה הפתוחה ויצאו במהדרה פנימית בלבד).

## העולם שאנו חיים בו – תМОונת מצב זכויות האדם

בעשור הראשון של המאה ה- 21, תМОונת מצב זכויות האדם בעולם קודרת למדי, אף שמאז הכרזה האוניברסלית על זכויות האדם בשנת 1948 ניכרת התקדמות בתחום אחדים. שמירה מוחלטת ואוניברסלית על זכויות האדם היא עדין בבחינת אוטופיה, והדרך אליה רצופה מאבקים, לעיתים סיופיים. הזכות האנושית הבסיסית ביותר, הזכות לח חיים, עדין נתונה בסכנה במקומות רבים בעולם והפגעה בה נרחבת. ניסיונות להשמיד עם, רצח המוני, טיהור אני, היעלמות, רצח חפים משפט, עונשי מוות, עינויים ומשטרים של דיכוי עדין רוזחים. נפרט מעט את תМОונת המצב בעשוריהם האחרונים.

הDALAI לאמה ה-14, ובשמו המקורי, טנזין גיאטסו (Tenzin Gyatso), הוא המנהיג הרוחני והמדיני של טיבט. הוא נולד ב-1935, ובגיל שנתיים הוכר כמשיר שושלת הדלאי לאמות, שהמסורת הטיבטית מייחסת להם תכונות רוחניות מיוחדות המייחדות אותם לשרת את עםם ואת האנושות. בגיל 23 קיבל תואר המקביל לדוקטורט בפילוסופיה בודהיסטית. ב-1954 ניהל שיחות עם מנהיג סין על עתיד טיבט. השיחות נכשלו, וב-1959 נאלץ לצעזת לגלות בדרמסאלה שבצפון הוהן. שם הוא מתגורר עד היום ומנהל את מאבק טיבט לעצמאות.

במהלך השנים יزم הדלאי לאמה רעיונות ותכניות שונות לפתרון שאלת טיבט בדרכי שלום. ב-1989 קיבל את פרס נובל לשלום על הנחגת אופחיזציה לא-אלימה נגד השלטון הסיני בטיבט. הדלאי לאמה כתב עשרות ספרים, ביקר בעשרות מדינות ונפגש עם מנהיגיהן, זכה ב-84 תארים ופרסים כאות הוקרה למסר שלו, שעיקרו: שלום, אי-אלימות, הבנה בין-דתית, זכויות אדם, הזרחות עם הסובל האנושי ואחריות אוניברסלית.



השמדת עם ורצח המוני בתום מלחמת העולם השנייה, ולאחר שתתברר ממדי שואת יהודי אירופה, התגבשה במערכות הבין-לאומיות המוחשبة שיש למודד את לקחי השואה ולמנוע את הישנותן של הזועות. מחשבה זו עמדה ביסוד הקמת ארגון האו"ם והtagבשות המשטר הבין-לאומי להגנה על זכויות האדם. אך נראה שהחלוקת לא נלמד. ניסיונות להשמדת עם נעשו Mayo במלחמות שונות של העולם, אף שלא באותו היקף ולא באותה שיטות.

בשבעת העשורים האחרונים של המאה ה-20 בלטו אירופים שאפשר להגדירם ניסיונות לרצח עם: בקמבודיה נרצחו ומתו בשנים 1975-1979 תחת משטר החמר רוז' כשני מיליון בני-אדם מתוך אוכלוסייה של כשמונה מיליון; ברואנדה ניסו בני הוטו במהלך 1994 להשמדת את בני טוטסי. כמיילון מבני טוטסי נורו באכזריות, נשפכו חיים, הורעבו או עונו למוות – תחילת האינטלקטואלים, עורכי הדין, העיתונאים, המורים ועובדיו המדינה, ואחר-כך כל מי

שנשא תעודת זהות של טוטסי, או נראה כמו טוטסי, גברים נשים וטף. הקהילה הבין-לאומית לא עשתה דבר כדי להפסיק את ההשמדה (Holzgrefe and Keohane, 2003; ביגוסלביה לשעבר מטו בשנים 1991-1995 כ-300 אלף בני אדם בניסיון שיטתי של הסרים למנוע את עצמאוֹן של בוסניה וקוסובו באמצעות הרג האוכלוסייה המוסלמית, טיהור אתני, מחנות ריכוז, אונס ועינויים.

#### השמדת עם - ג'נוסיד

בשנת 1933 העלה המשפטן היהודי-פולני רפאל למקין (Lemkin), בועידה משפטית במדריד, הצעה לחוקת חוק בין-לאומי שיחייב את מדינות העולם לפעול נגד הכהדה מכוננת של "קבוצות לאומיות, גזויות, דתיות וחברתיות". הצעתו נדחתה.

כעשור אחר-כך, בספר שפרסם בארצות הברית על החוקים הנאצים והפשיסטיים (*Axis Rule in Occupied Europe*,طبع למוקן את המונח ג'נוסיד; Genocide – ביוונית: γένος – עם או גזע, cide – בצרפתית, רצח). אחר-כך החל בניסוח האמנה נגד השמדת עם ופעל לאיומה באום בדצמבר 1948.

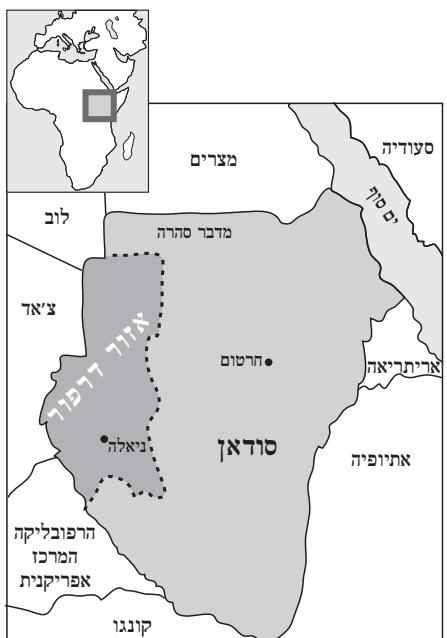
למקון נולד ב-1900 בפולין, קיבל תואר דוקטור למשפטים מאוניברסיטה לבוב והוא יעצ לשובע במשפט נירנברג. כ-50 מבני משפחתו נספו בשואה.

לפי הערכה, במהלך השנים 1941-1945 נרצחו 174 מיליון בני אדם בכ-200,000 מקרים של ג'נוסיד ומעשי טבח. התופעה מאפיינת את ההיסטוריה האנושית מראשיתה אך היא הגיעה לשיאה במהלך ה-20 (הארץ, 25.5.06)

בסודאן חותרת הכת הצבאית המוסלמית בצפון, מאז 1989, להשמדת המיעוט הנוצרי בדרום. מאות אלפי סודאים נרצחו ונטרפו ומתו ברעב, אלפים, ובهم ילדים, נחטפו ונלקחו לuebas, מאות אלפי נUCKRO מטבחיהם והיו לפלייטים, כנסיות נשרפו ונחרסו (U.S. House Resolution, 194, 2.7.03). בנובמבר 2003 הסתמנה אפשרות לסייע את הסוכסוך ולהתומות הסכם שלום בין הממשלה בצפון לתנועת הגירה בדרום, בין השאר בעקבות לחץ מצד מדינות המערב, ובעיר ארצות הברית. ואולם בתוך כך, במחצית 2003 החל באזרור דרפור שבמערב סודאן ובעיקר ארצות הברית. סודאים שחורים, בידי סודאים ערבים. עד סוף יולי 2004 נרצחו כ-30 אלף סודאים בני השבטים זגואה (ZagHawa), מסלאיט (Masalit) ופור (Fur), כמיליון היו לפלייטים בארץ וכ-200 אלף נמלטו לצ'אד השכנה.<sup>2</sup> מיליציית הג'נג'וויד (Janjaweed) הערבית, בתמיכתה של ממשלה סודאן שיזמה את המתקפה וסייעה בהפיצות מן האויר,

<sup>2</sup> המשבר באזרור פרץ בשל מתייחסות רבת שנים בין שבטי נודדים ערבים לבין שכיניהם, חקלאים אפריקנים, הידלדות מקורות המים והאדמות החקלאיות באזורי, ותמיינת הממשלה המרכזית בערים (International Herald Tribune, 1.6.04, 17.6.04, 16.7.04).

ביצהעה מעשי רצח, אונס וטיהור אתני. הקהילה הבין-לאומית, לרבות האו"ם, הגיעו באיטיות אופיינית ופעלו ללא הצלחה להפסיק את תמיכת הממשלה בג'יג'וoid ולפרקם מנשקם. ביולי 2004 הגדר הكونגרס האמריקני את הנעשה בדרפור רצח עם וקרא לנשיא ג'ורג' וו. בוש (Bush) להתעורר. ראש ממשלה בריטניה, טוני בלייר (Blair), הצהיר על נוכנותו של שЛОח כוחות צבא לאזרע. התקשות וארגוני בינלאומיים לזכויות אדם קראו למועצה הבינלאומית לאמץ החלטה שתגדיר את הנעשה בדרפור ניסיון לרצח עם – החלטה שתאפשר להקים קואליציה של מדינות להתערבות צבאית.<sup>3</sup>



חבר דרפור

החותם המהפכנית המאוחדת שלחמה בה. באסיה, במזרח טימור, נרצחו בידי כוחות הביטחון האינדונזים או מתו ברעב ובמלחמות עשרות אלפי טימורזים מתוך אוכלוסייה של 800 אלף.

עינויים, הילומים, עבודות עינויים הם תופעה רോחת במדינות רבות וועוקות המעוניינים מהדחדות ממרתקפים ומבטיחותן במקום רבים בעולם. רבים נתנו נס בנסיבות מאסר אכזריים, מוכרים, ננסים בשירות לב, סובלמים מאלימות פיזית, העדר טיפול רפואי, מחסור במזון,

באוגוסט 2006 החלטה מועצת הביטחון לשЛОח כוח של 26 אלף חיילים לדרפור בחבל ולטפל במקרים אלף הפליטים שנמלטו לצ'אד. ביולי 2008 ביקש התובע הכללי של בית-הדין הפלילי הבין-לאומי (ICC) להוציא צו עצר נגד נשיא סודאן عمر חסאן אל-בשיר באשמה רצח עם ופשעים נגד האנושות בחבל דרפור. זו הייתה הפעם הראשונה מאז נוסד בית-המשפט בין-לאומי שהוצאה צו זהה בהאשמה של השמדת עם ונגד נשיא מכהן של מדינה.

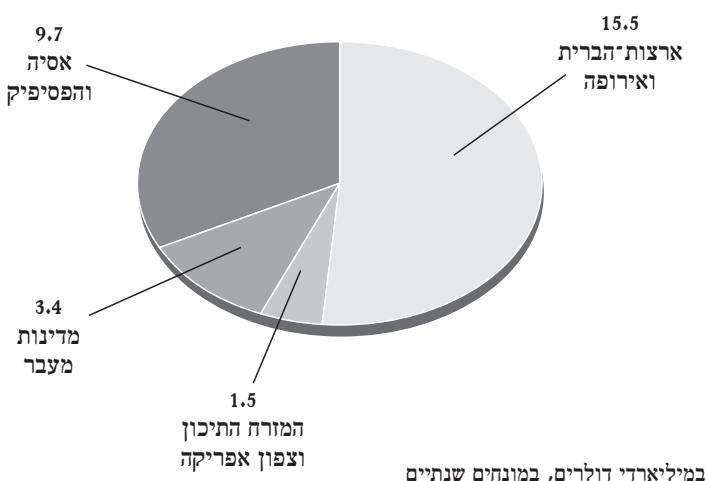
הרג המוני, אם כי לא כמו בסודאן, התרחש גם במקרים אחרים באפריקה שטוענת הסוככים. למשל, בסירה לאו נרצחו רבעות במהלך מלחמת האורחים בשנים 1991–2000 בין כוחות הממשלה והሚיציות שהמכו בה לבין

<sup>3</sup> ב-2007 כבר עלה מספר הנספים ליותר מ-200 אלף ומספר הפליטים הוא כ-2.5 מיליון.

צפיפות, בידוד או ניתוק מבני-משפחה. לפי סקר של אונסティ אינטראנסויל, תופעת העינויים קיימת ב-90 מדינות (דו"ח משנת 2000, Take a Step to Stamp out Torture).

במקומות רבים בעולם עדין געלמים בני-אדם ומתחרחים מעשי רצח פוליטיים – תופעות שרווחו במיוחד בשנות ה-80 בארגנטינה ובצ'ילה. גם העבדות לא עברה מן העולם. באזרורים מסוימים באפריקה, ובעיקר בסודאן, נתפסים אלפיים, ובהם ילדים, ונלקחים לעבודות. צורה אחרת של עבודות שהחלה בעולם היא סחר לא-חוקי בעובדים. מאות אלפי בני אדם, רבים מהם נערות צעירות וילדים, נסחרים מדי שנה ומצטרפים למיליאונים אחרים הלוויים במעגל הזה. הם נחטפים בכוח, מועברים למדינות אחרות ונאלצים לעבוד בתנאים קשים. לעיתים כופים עליהם לעסוק בזנות או שהם מנוצלים מינית (U.S. Department of State, Trafficking in Persons Report, 2004<sup>4</sup>).

#### רווחים מסחר בני אדם



הליך משפטי לא-תקין ועונש מוות במדינות רבות עדין יש תופעות כמו מעוצר שרירותי, בלי משפט, הוצאות להורג בלי משפט, והעדר הליך משפטי תקין והגנה על זכויות הנאשם. ב-84 ארצות, ובהן ארצות הברית, עדין קיימ רשות עונש מוות, אף שרוב המדינות הוא אינו מופעל. עם זאת, ראוי לומר שלפי האמנות הבינלאומיות, עונש מוות אינו אסור באופן מוחלט.

<sup>4</sup> לפי ארגון העבודה העולמי (ILO – International Labour Organization), 12.3 מיליון בני-אדם חיים בתנאי עבודות ברתבי העולם, שפירושם עבודה ללא זכויות ותנאים בסיסיים. מחציתם ילדים, כשלושה רביעים מהם באסיה. אך התופעה רווחת בכל חלקי העולם (הארץ, 16.5.05).

חופש דת במדינות רבות, ובראשן סודאן, סין, איראן, סעודיה וצפון קוריאה, עדין גמנוע מתושביהן חופש דת.

פליטים מאו ראיית שנות ה-80 עד שנת 2000 עלה מספר הפליטים בעולם משמונה מיליון ל-15 מיליון, עליהם יש להוסיפה מיליון בני אדם שנעקרו מ בתיהם והוא לפליטים תוך ארצם. 35 מיליון בני אדם נסו ממלחמות ודיכוי, (*The New York Times*, 19.2.2002), בעיקר באפריקה ובאירופה. ואכן, הכוח של רק במדינות מתפתחות באפריקה ובאסיה יש פליטים בעקבות התפרקותן של מסגרות מדיניות וכלכליים אתניים, אלא גם באירופה (Loescher, 1999: 237).

נשים גם כiom סובלות נשים ברוב ארצות העולם, וביחוד בעולם המוסלמי, מאפליה, מקיפוח ומוניצול, והן עדין נדרשות להיאבק על הכרה מלאה בזכויותיהן הבסיסיות. אלימות נגד נשים היא בעיה החוצה גבולות תרבותיים, חברתיים וככלכליים וקיימת בכל העולם. עם זאת, בעשור האחרון החל התקדמות חשובה לקראת שוויון זכויות והodemניות במדינות רבות, והתחפה משטר בין-לאומי של זכויות נשים, בעיקר במערב.

ילדים שנים אחרי שנחתמה האמנה הבינ-לאומיות לזכויות הילד נמשכת הפגיעה ילדים ברחבי העולם, אך יש גם ניסיון גלובלי להגן עליהם. מאות אלפי ילדים, בעיקר באפריקה, באסיה ובאמריקה הלטינית, עדין סובלים מרעב ומחלות. רבים בהם יתומים וחסרי בית. במאות רבות בעולם ילדים מנוצלים ככוח עבודה זול, או בתעשייה המין, או כחיילים במלחמות אזרחים. בקרב פליטים, הילדים הם הקבוצה הגדולה ביותר.

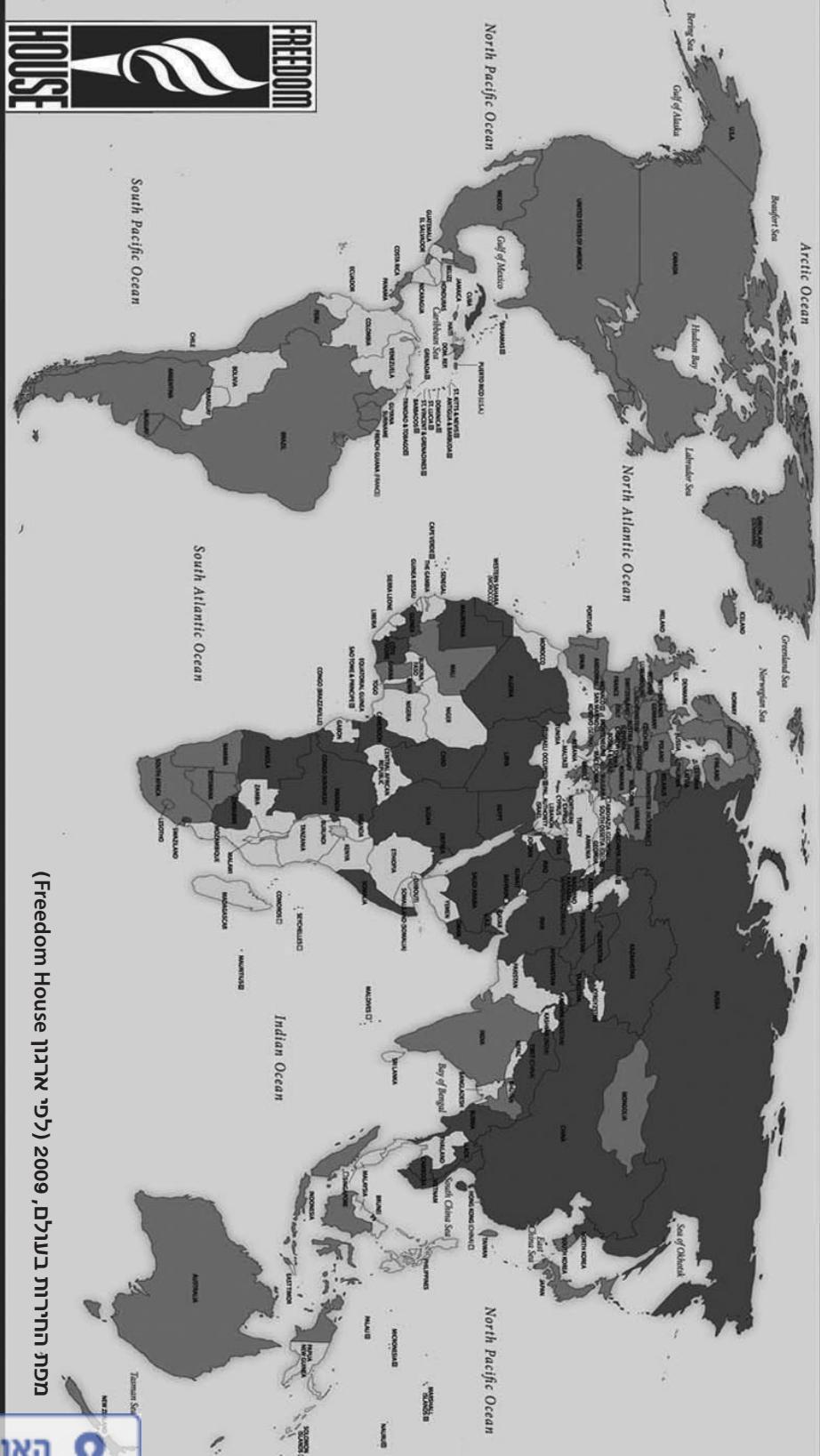
זכויות פוליטיות ואזרחיות ברבע האחרון של המאה ה-20 גדל מספר המשטרים הדמוקרטיים פי ארבעה, מ-30 בשנת 1974 ל-120 בשנת 2000. לפי נתוני Freedom House, המדווח מדי שנה בשנה על מצב החירות בעולם,<sup>5</sup> בשנת 2009 היו 46 אחוזים מאוכלוסיית העולם במשטרים דמוקרטיים (Freedom House, *Annual Report*, 2009). המעבר ממשטרים דיקטוריים-אוטוריטריים לדמוקרטיות התרחש בעיקר בשני גלים: האחד, מסווג שנות ה-70 ובהמשך שנות ה-80 בארהicalטינית, והשני, בראשית שנות ה-90 במערב אירופה ומרכזו, ובמרכזו אסיה לאחר התפרקות ברית המועצות.

ואולם, קיומו או העדרו של משטר דמוקרטי אינו אכן הבותן היחיד לה'מידת החופש' בעולם. השאלה העיקרית היא באיזו מידת המדינה מקיימת את הזכויות הפוליטיות והאזרחיות של תושביה. Freedom House מצא ש-89 מדינות הן "חופשיות", כלומר, תושביהן נהנים

<sup>5</sup> Freedom House: ארגון שהוקם ב-1941 – עם מייסדיו נמנתה אלינור רוזוולט – במטרה להיאבק בתופעות אנטידמוקרטיות ולקדם את הדמוקרטיה בעולם.

# FREEDOM HOUSE

# Map of Freedom 2009



**Survey Findings**

Freedom Status	Country Breakdown	Population Break
FREE	89 (46%)	3,655,885,000 (44%)
PARTLY FREE	62 (33%)	1,351,014,000 (20%)
NOT FREE	42 (22%)	2,276,392,000 (3%)
<b>TOTAL</b>	<b>193</b>	<b>6,683,191,000</b>

**Party, Free, and Not Free.**

Map of the World by Freedom House, 2009 (according to Freedom House)

מגונן רחוב של זכויות פוליטיות ותירויות אזרחיות, 62 מדינות הן "חופשיות חלקית", ככלומר, חלות בהן הగבלות מסוימות על החירות ושלטון החוק בהן רופף, ו-42 מדינות אינן חופשיות – אין בהן מוסדות דמוקרטיים וזכויות האדם מופרotas בהן דרך קבע. שמונה מדינות נמצאות תחתית הדירוג: בורמה (כיום מייאנמר), קובה, לוב, צפון קוריאה, סודאן, סוריה, אוזבקיסטאן וטורקמניסטאן (Freedom House, *Annual Report*, 2009).

לפי דוח ייחידת המודיעין של האקונומיסט מיוני 2009, מגמת ההשתנות של שיטת המשטר הדמוקרטית שהחלה בשנות ה-70, נבלמה בשנים 2006–2008. אינדקס הדמוקרטיה של העיתון מבוסס על חמישה קטגוריות: תהליכי בחירות ומידת הפלורליזם, תירויות האזרה, תפקוד הממשלה, השתתפות פוליטית ותרבות פוליטית.

מדינות העולם, 167 במספר, חולקו לפי ארבע קטגוריות: דמוקרטיה מלאה, דמוקרטיה חלקית, משטרים מעורבים, משטרים אוטוירטוריים (סמכותיים). הטבלה שלפניכם מציגה את התפלגות המדינות לפי ארבע הקטגוריות. כפי שאפשר לראות, כמחצית מאוכלוסיית העולם תהיה כיוון במשטר דמוקרטי, מלא או חלק:



נתונים מתוך: Economist Intelligence Unit; CIA World Factbook  
<http://www.economist.com/markets/Rankings>

\* \* \*

בשנים האחרונות חלה התקדמות בהפצת הרעיון של זכויות אדם. הרעיון של כל אדם, באשר הוא, יש, בתוקף אונשיתו, זכויות בסיסיות לחיים, לחירות ולשוויון, נעשה לגורם חשוב בדיפולומטיה העולמית, הפומבית והשקטה. היחסים הבינ'-לאומיים עדים מתחנלים בעיקר על-פי אינטרסים לאומיים, ביטחוניים וככלליים, אך גם האידיאל האלטרו-איסטי-הומניטרי של דאגה לזכויות האדם וקידום הדמוקרטיה תופס כיום מקום חשוב יותר ויוטר בתחום קבלת החלטות מדיניות החוץ של מדינות רבות.

יתר על כן, זכויות האדם נידונות בארגונים וביפורומים בין-לאומיים רבים. אמונה לעיתים קרובות ההכרה בהן אינה אלא מיללים בלבד, אך הרעיון מחלחל ומחולל שינוי, גם אם אטטי. ביטוי לניצחון הרעיון יש גם בהתגבשותו של המשטר הבינ'-לאומי להגנה על זכויות אדם, בניסוח נורמות בין-לאומיות בקטגוריות שונות של זכויות אדם, ובאיםן. מלבד ההכרזה האוניברסלית של זכויות האדם (1948) נחתמו גם אמנות שענינין זכויות פוליטיות ואזרחיות, זכויות כלכליות וחברתיות, עבודות, רצח עם, עינויים ואפליה, וכן אמנות הנוגעות לזכויותיהם של קבוצות יהודיות, כמו פליטים, נשים וילדים. ואולם, לצד ההישגים רבים גם הcisלוניות, כפי שראינו, ובראשית המאה ה-21 התמונה עדים קודרת.

## רפובליקת המיצפון

шибום היני

### I

כשנחתה ברפובליקת המיצפון  
שקט מוחלט שרר כשהמנועים כבו  
ויכולתי לשמעו חרטומן, גבוה מעל המסלול.

בביקורת הדרוכנים, הפקיד, איש זקן,  
שלף ארנק מכיס מעילו תוציאת בית  
והראה לי תצלום של סבי.

האישה במכס ביקשה ממני להצ herald  
על מילות קסם ומזרע במסורתנו  
לדריפוי אלם ולהרחקת עין הרע.

אין סבל, אין מתורגמן. אין מוניות  
לבד אתה סוחב את מטעنك ועד מהרה  
נעלים סממני זכויות היתר שבדרגה צברת.

### II

עופל הוא אותן מעורר אימה שם, אך ברק  
משמעותו טוב אוניברסלי והורים תולמים  
ועלולים מהותיים בתוך עצים בזמנ סופות רעים.

מלח הוא אוצרם היקר, וצדפים  
מקורבים לאוזן בעת לידות וחלווות.  
הבסיס לכל סוג די וצבע הוא מיידיים.

סמלם הקדוש הוא ספינה מעוצבת  
המפresher הוא אוזן, התוון עט נתוי  
שלד הספינה הוא פה, השדרית עין פקודה.

בטקס השבעתם מנהגי ציבור  
חיבים בשבועה להגנה על חוקים לא כתובים וללבבות,  
כדי לכפר על יומרתם למשחה -

ולאשר את אמונתם שככל החיים נובעים  
ממלה בדמותם בכיו של אלוהי השמיים  
לאחר שהלם שבדידותו נצחית.

### III

חוותי מרפובליקה חסכנית זו  
כשתוי ורעות שות באורכן, פקידת המכש  
התעקשה שקצבתי היא אני עצמי.

האיש הוקן קם והתבונן בפני  
ואמר שזו הייתה הכרה רשמית  
באורתומי הכפולת עכשו.

לכן ביקש מני שכשאשוב לביתי  
אראה עצמי כניציגם  
ושאדר בשםם בשפה.

שגרירויותיהם, אמר, מצויות בכל מקום  
אך מתקדות באופן עצמאי  
ושום שגריר לעולם אינו משוחרר מתקידיו.

תרגום: ציון אברוני

---

шибמוס היני, משורר אירי, זכה בפרס נובל לספרות בשנת 1995.  
השיר "רפובליקת המצחון" נכתב ב-1985 לבקשת אמנטי אינטראנסויל, אירלנד.

File #0000761 belongs to Lior Orshter- do not distribute

# פרק 1

## המסגרת המחקרית-מושגית

### מצב המחקר

עד ראשית שנות ה-80 היה המחקר בנושא ההגנה על זכויות האדם בתחום עיסוקם של אנשי המשפט הבין-לאומי, של הפילוסופיה הפלילית ולעתים של ההיסטוריה, והדיון בו היה פילוסופי-אידיאולוגי בלבד. מדעני החברה ראו בהגנה על זכויות האדם נושא שלילי במקורה הטוב, וחוקרי היחסים הבין-לאומיים, וביחות התיאורטיקנים שבהם, לא נתנו את דעתם כלל על היבטים המדיניים הבין-לאומיים.

היו לכך שתי סיבות עיקריות. ראשית, אחרי מלחמת העולם השנייה הגישה הריאליתית בתיאוריה ובמחקר של היחסים הבין-לאומיים.<sup>1</sup> גישה זו ראתה במדינה שחן ראשי והתעלמה משחקנים שמילאו תפקיד מפתח בתחום זכויות האדם, כמו ארגונים בינלאומיים (וביחוד ארגונים לא-משלתיים). לאינטראסים ולעוצמה היה משקל מכריע. גורמים נורמטיביים-מוסדריים, פסיקולוגיים, חברתיים ותרבותיים היו משנהים, אף שההuttleמות מהם לא הייתה מוחלטת, גם לא במוניהם של ריאלייטים מובהקים כמו הנס מורגנטאו (Morgenthau). שנית, בדיפולומטיה הבין-לאומית נושא זכויות האדם אמן קיבל חשיבות רבה יותר אחרי מלחמת העולם השנייה, אך עד שנות ה-70 הוא התבטא רק בהצהרות ובאמנות, וכך הדיון בו התמקד בהיבטים הפילוסופיים-משפטיים.

המחקר ביחסים בין-לאומיים התרחב רק אחרי שהגנה על זכויות האדם הייתה לגורם משפייע במדינות החוץ האמריקנית בשנות ה-70 (תחילה התחיקה בكونגרס), תיקון ג'קסון-ואניק (Jackson-Vanik amendment) והסכם הילסינקי. מאז ראשית שנות ה-80 התפרסמו ספרים חשובים ומאמרים רבים שדנו בהיבטים שונים של זכויות האדם, ובצד שאלות פילוסופיות ומשפטיות תופסות מאו מקום מרכזי גם שאלות הקשורות לזכויות האדם בדיפולומטיה העולמית ולהתגבשות המשטר הבין-לאומי להגנה על זכויות האדם.

<sup>1</sup> עד אז, בתקופה שבין המלחמות, התחום החדש של יחסים בין-לאומיים היה ליברלי (או אידיאלייסטי) במובhawk.

המעבר מהתחום הפילוסופי-משפטי למחקר המסתמך על שיטות ומודלים מתחום היחסים הבין-לאומיים העלה סוגיות שלא נידונו קודם:

א. זכויות האדם במדינות חוץ של מדינות שונות, ובראשן ארצות-הברית והאיחוד האירופי, בעיקר כלפי מדינות באפריקה ובאמריקה הלטינית. ליתר דיוק, המחקר ביקש לבחון את הקשר שבין מצב זכויות האדם לבין רמת הסיווע הכלכלי והצבאי שניתן לאוותן מדינות.

ב. מידת הייעילות של מדינות זכויות האדם כלפי מדינות שונות – מחקר השוואתי לפי מדדים מסוימים (על אף הקשי במדידת ייעילות).

ג. זכויות אדם ואיינטראיסטים לאומיים אחרים – בחינת הקשר והסתירה האפשרית בין זכויות אדם לבין יעדים אחרים של מדינות חוץ.

ד. זכויות של קבוצות יהודיות – נשים, פליטים, ילדים.

ה. ערי תפיסה בין הצפון לדרום.

מסוף שנות ה-90, ככל שעלה חשיבותו של עניין ההגנה על זכויות האדם ביחסים הבין-לאומיים כך התרחיב המחקר וכיום הוא עוסק גם בנושאים אלה:

א. שאלת המעורבות ההומניטרית (humanitarian intervention), הנפתחת כאחת ההתפתחויות החשובות ביותר בתחום ההגנה על זכויות אדם ביחסים הבין-לאומיים.<sup>2</sup> המחקר עוסק בהגדלתה של המעורבות ההומניטרית, בקביעת כללי זהירות ושמירה על העקרונות המתחככים לפני פוליה, בבירור המניעים, לרבות המנייע הפוליטי, במתה שבין עקרון הריבונות של מדינה לבין התרבות של מדינה אחרת, ובתנאים להצלחת הפעולה (Luttwak, 1999; Nye, 1999; Kuperman, 2001; DeLisle, 2001).

ב. המשפט הבין-לאומי, בית-הדין הפלילי הבין-לאומי וסמכות השיפוט האוניברסלית – על השלכות של הקמת בית-המשפט וכוחו לאכוף את החלטותיו, וכן שאלות הנוגעות למשפט הבין-לאומי ולזכויות האדם.<sup>3</sup>

ג. הקשר שבין זכויות אדם לבין יציבות פנימית ושלום אזרחי ובין-לאומי – על ההשפעה של מצב זכויות האדם במדינה מסוימת על יציבותה, ועל השלום האזרחי והבינלאומי (Mullerson, 1997).

ד. זכויות אדם במדינות חוץ של מדינות שונות – הרחבת המחקר למדינות נוספות באירופה ובאסיה (Davis, 2001; Forsythe, 1983).

<sup>2</sup> לדוגמה, התרבות בצפון עיראק בשנת 1991, בסומליה בשנת 1993 ובbosניה בשנת 1995.

<sup>3</sup> ראו 2000 *International Affairs* .Lutz and Sikkink, 2000, וכן המשפט, כתוב עת לענייני משפט, 2003.

ה. פעילותם ויעילותם של שחקנים לא-מדינתיים, כמו ארגונים לא-מוסלמיים.

ג). ההגנה על זכויות אדם ותהליכי הגלובליזציה – על קשר שבין גלובליזציה וההתפתחות חברתית עולמית לבין ההגנה על זכויות אדם (Kaldor, 1999).

ג. דמוקרטיזציה וזכויות אדם – על הקשר שבין דמוקרטיה לזכויות אדם, ובין תהליכי דמוקרטיזציה לקידום זכויות האדם. יש מחקרים המעררים על ההנחה המקובלת שהקשר ביןיהם הדוק (Donnelly, 1998; Friedman, 1998).

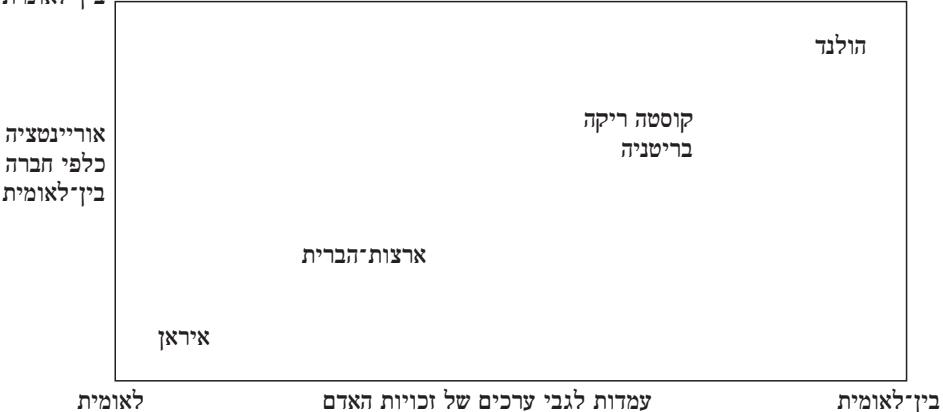
ת. זכויות אדם של קבוצות יהודיות – ילדים ונשים (Koren, 2001).

ט. צדק בתקופת מעבר (transitional justice). השאלה העיקרית בתחום זה היא מה צריכים לכלול הצדוק והפיזוס בחברות שהיו בהן סכום אתני אלים, מלחמת אזרחים או פגיעה נחרבת בזכויות האדם (דרום אפריקת, רوانדה, ארגנטינה), וכייד לאון בין המטרות, הסותרות לעתים, כמו צדק לקורבנות והצורך לשמר על יציבות פוליטית.<sup>4</sup> סוגיות אחרות במחקר בתחום זה: תפקידי הקהילה הבינ-לאומית, החברה האזרחית וההקשר הפליטי.

ג'. עמדות לאומיות כלפי זכויות אדם בין-לאומיות. דוגמ' מציע תרשימים המאפשרים מקום מדיניות על-פי עמדותיהן בשני ממדים: (1) יחסן לערכי זכויות אדם בין-לאומיים; (2) האוריינטציה שלhon כלפי חברה בין-לאומית. את יחסן של המדינות בשני המשטנים הוא מכמת על רצף שהערך הנמור ביחסו שלו הוא עמדה לאומית, והגבוה ביתר -

**עמדות לאומיות של זכויות אדם בין-לאומיות** (Donnelly, 2000)

בינ-לאומית



<sup>4</sup> להגדרת מושג מפתחת, דיוון בהשלכות המדיניות והדרך מעשית לגיבוש וליישום תהליכי פירס יעיל, ראו Bloomfield and Hayes, 2003.

עמדת בינ-לאומית. עמדה בין-לאומית פירושה שהמדינה, הן מבחינת מדיניותה והן מבחינת דימוייה העצמי, היא חלק מהחברה הבין-לאומית או האזורית. היא אינה מציבה תנאים להשתתפותה, מחייבותה לנורמות בין-לאומיות של זכויות אדם عمוקה, והיא שותפה מלאה למשטר האזרחי והגלובלי של זכויות האדם.

יא. המשטרים הבין-לאומיים של זכויות האדם – התפתחות, יישום ויעילות.

גישה המשטרים הבין-לאומיים יכולה לשמש כלי לנитוח ההתפתחות בתחום ההגנה על זכויות האדם, ונרחיב עליה אפוא מעט את הדיון.<sup>5</sup>

## **גישה המשטר הבין-לאומי ככלי ניתוח**

תחום חשוב של מחקר עוסק בהתקפות המשטר הבין-לאומי של זכויות האדם ובמאפייניו. בשנים האחרונות התרחב המחקר בשל השיבותם של משטרים זכויות אדם ביחסים הבין-לאומיים ובמשפט הבין-לאומי. החוקרים עוסקים בצמיחתן ובהתפשטותן של נורמות חברות הבין-לאומית, בתנאים להתקפות המשטרים השונים, בגישות שהביאו להתגבשותם ובמידת יעילותם (Moravcsik, 2000).

בהגדרתם של משטרים בין-לאומיים נכללים עקרונות, נורמות, כלליים ותהליכיים של קבלת החלטות עליידי שחקנים בינלאומיים, כדי לקבוע את המותר והאסור בתחום מסוים (Donnelly, 1986). משטרים נועדו לענות על הצורך בתיאום פעולה בין-לאומית. הם משקפים את הראייה המשותפת של מדינות לגבי עניין מסוימת, פתרונה, וכוננותם למן פתרון זה. על התקפות המשטרים בין-לאומיים עשויים להשפיע גורמים כלכליים וביטחוניים, שיקולים מוסריים, אמונה דתית, דעות קדומות ורגשות (Nadelman, 1990).

دونלי (1998) מבין בין ארבעה סוגים עיקריים של משטרים בין-לאומיים:

- א. משטר הצהרתי (declaratory regime), שהוא הנורמות וכלי התחנוגות הבין-לאומיים;
- ב. משטר מقدم (promotional regime), שהוא החלטות והפעולות הבין-לאומית לקידום קבלת הנורמות;
- ג. משטר יישומי (implementational regime), שהוא הפעולות ליישום הנורמות;

<sup>5</sup> על שימוש בגישה זו��או בספרו של אדי קאופמן, זכויות אדם במערכות הבינלאומיות, הספר הראשון בעברית בתחום זה (קופמן, 2001).

ד. משטר אוכף (enforcement regime), שהוא החלטות והפעולות לכפיית הנורמות, לרבות פיקוח בינלאומי.

נדלמן (5 Nadelman, 1990) עוסק במשטרי איסור בינלאומיים – משטרים האוסרים על מדיניות וחקנים לא-מדיניים בפעולות כמו פיקטיביות, עבדות, סחר בעבדים וסחר בסמים. הסיבה לצמיחתם של משטרי איסור בינלאומיים היא שהחוק המדיני והדורי צרכי אינו מספק. משטרים אלה נועדו להגן על האינטרסים של המדינות, להרתיע מפני פעולות לא-דרואיות ולהעניש עליהם, להשליט סדר, לכונן צדק ולהקנות ביטחון. משטרי איסור מבטאים את הערכיהם המוסריים, הנורמות, האמנויות וההשקפות של מנשי ה חוק.

נורמות המשטר הבינלאומי של זכויות האדם כוללות את ההכרזה האוניברסלית על זכויות האדם ושרה של אמנה שאמנו ב-50 השנים האחרונות.

התפתחות המשטר הבינלאומי של זכויות האדם (Donnelly, 1998)

2003	1995	1985	1975	1965	1955	1945	
אוכף	קיים	חוק	החוק	החוק	מקדם	לא	אופי המשטר הבינלאומי של זכויות האדם: נורמות ותהליכי

כאמור, עד שנת 1945 לא היה קיים משטר בינלאומי להגנה על זכויות אדם. כמשטר מקדים הוא החל להתחולל רק במהלך שנות ה-70, אך הוא חסר מגנון אכיפה והמדינות שציתו לו עשו זאת מרצון. מאמצע שנות ה-80 והוא משטר מקדם חזק, הפועל לקיום של נורמות ברורות המקובלות כמעט אוניברסלית, אך עדין לא הוקם כוח בינלאומי לאכיפתן. ביום כבר יש לשטר זכויות האדם מאפיינים אחדים של משטר יישומי חזק בעקבות הקמתו של בית-הדין הפלילי הבינלאומי והתפתחותן של דוקטרינה המעורבות הומיניטרית וסמכות השיפוט האוניברסלית.

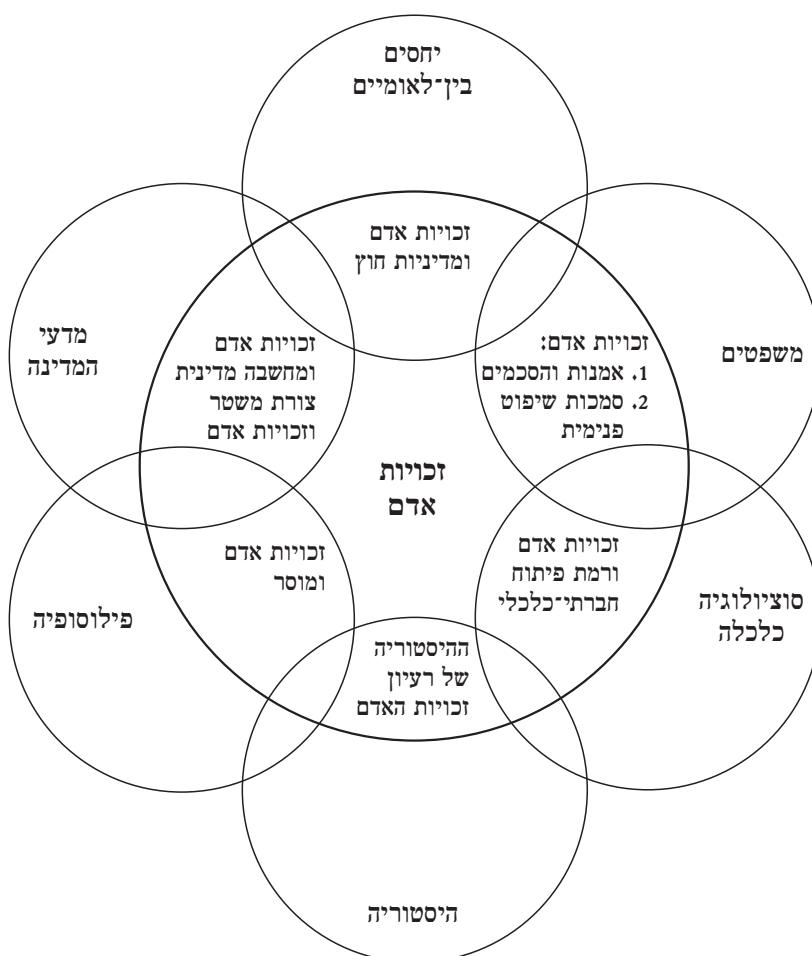
מלבד המשטר הבינלאומי המكيف יש גם משטרים אזרחיים, כמו המשטר האירופי, שהוא משטר אוכף, הבינ-אמריקני, שהוא משטר מקדם חזק/אוכף, והאפריקני, שהוא משטר הציגתי, וכן משטרים המתמקדים בסוגיה מסוימת – למשל, עינויים, נשים ופועלים.

כוחו של משטר בינלאומי מותנה בהומוגניות התרבותית של המדינות המשתתפות בו, בנכונות הפוליטית לפעול בנסיבות, ובקיים של מגנוני יישום. עם זאת, המערכת הבינלאומית עדין מבוססת על מדיניות ריבוניות שיש להן אינטרסים ושיקולים שונים (Donnelly, 1998).

רעיון זכויות האדם, שאומץ בפעם הראשונה לאחר מלחמת העולם השנייה, הוא מרכיב חשוב בזיכרון משטרים של זכויות אדם. לדוגמה, הרעיון של זכויות עובדים היה חיוני להצלחת International Labour Organization – (ILO). בימים אחרים, ההגמוניה במערכות הבינ-לאומיות מבוססת לעיתים גם על עצמה רעונית. ואמנם, לעיתים כוחו של רעיון זכויות האדם אינו נופל מכוחם של שיקולים קלסיים – צבאים, כלכליים ופוליטיים (Donnelly, 1991: 349).

## זכויות האדם בתחום לימוד

مיקום נושא זכויות האדם בתחום מדע שונים



על אף ההכרה בצורך ללמד את נושא זכויות האדם כאחת הדריכים להגברת המודעות להן, עד סוף שנות ה-80 הוא נלמד רק בספר מועט של מוסדות חינוך. מראשית שנות ה-90 ניכרת עלייה במספר המוסדות להשכלה גבוהה המלמדים את הנושא זה.

בשנת 1988 ערכה פריצ'רד (Pritchard, 1988: 12) סקר על הוראת נושא זכויות האדם בחוגים למדעי המדינה בעולם. השאלון נשלח ל-127 חוקרים ומורים ב-40 מדינות, לרבות מדינות במזרח אירופה ובעולם השלישי. השיבו 40 אחיזו מהנשאלים. ב-29 מדינות (73 אחוז) הנושא נלמד כקורס נפרד, ב-21 מדינות הוא נלמד במסגרת החוג למדעי המדינה – יהישם בין-לאומיים, ובשמונה מדינות הוא נלמד במסגרת בת-יוספר למשפטים.

במחצית שנות ה-80 מצא סקר של אונסקו כי בתשעה מתוך עשרה כתבי עת העוסקים בזכויות אדם הייתה הגישה משפטית, עם נגיעה קלה בלבד למדעי המדינה. רק כתוב עת אחד בבחן את הנושא מנוקדת מבט של מדעי מדינה. בסקר אחר נבחנו 1,600 כתבי עת שככלו מאמריהם על זכויות אדם (בכפונן אמריקה, באירופה ובאמריקה הלטינית). המאמרים האלה סווגו ל-31 נושאים. רק ארבעה מהנושאים היו בתחום מדע המדינה, ובכלל זה היהישם הבין-לאומיים:

נושא	מספר המאמרים שפורסמו
זכויות אדם ומדינות חוץ	58
הגנה בין-לאומית	8
מייעוטים אתניים	4
זכויות אדם וכלכלה	7

לא היה עיסוק בנושאים אחרים שאין להפריד אותם ממדע המדינה, כמו המושג זכויות אדם במחשבה המדינית, פליטים, עבדות, זכויות אדם ומדינות ציבוריות. גם בנושאים אחרים שתרומותם למחקר המדעי של זכויות האדם חשובה – פדגוגיה, פילוסופיה, סוציאולוגיה וככללה – היה הדין מועט ולא נעשו ניסיונות ממשיים ליישם לנושא זכויות האדם.

ההוראה של נושא זכויות האדם עד לפני שנים מספר מביליטה אפוא היבטים מעטים בלבד. לדעת פריצ'רד (Pritchard, 1988: 4), אם מבקשים להבין את הגורמים להפרת זכויות האדם ואת תוכzionתה, יש להרחיב את המחקר לתחומים נוספים במדעי החברה.

ואולם בשנים האחרונות חל שינוי הן בהוראה והן במחקר, שיפורתום הם שורה של מחקרים וספרים בעיקר בתחום היהישם הבין-לאומיים. לפי סקר של אונסקו משנת 2001, ב-121

מדיניות פועלו כ-600 מכוני לימוד ומחקר בנושא זכויות האדם. בסקר אחר נמצא שהוא נלמד ב-40 אוניברסיטאות בחמש היבשות במכוונים המוחדים לזכויות אדם, או קורס בחוגים שונים.<sup>6</sup>

גם בות ודן (Booth and Dunne, 1999: 303-328) מדגימים את חשיבות ההוראה והחינוך לזכויות אדם – דרך אחת עיליה, לדעתם, היא להמחיש לתלמידים כיצד ישתנו היבטים אם ישלו מהם זכויות מסוימות – ובמיוחד ראוי ליחד לנושא הזה מקום מרכזי יותר בתכנית הלימודים באוניברסיטאות בתחום היחסים הבין-לאומיים: זכויות אדם הן החזית ביישום מוסר בפוליטיקה העולמית. הן משקפות את התפיסה שלנו לגבי עצמנו כבני-אדם וכחלק מ"האנושות המשותפת" בעידן הגלובלי. גם, כאוניברסיטאות (מן המילה *universe*) הן צרכות להתבסס על ערכים אוניברסליים, כמו חופש דיבור וסובלנות, החינויים למחקר האקדמי; בהיבט זה גם יכולות להיות אמצעי חשוב לחינוך לזכויות אדם וחלוקת מהתרבות האורחית הגלובלית.

## **שאלת ההגדרה של "זכויות", "זכויות האדם" ו"ביטחון אנושי"**

המושג "זכויות" זכה לפרשנויות רבות והיה עניין לויכוח בין פילוסופים במשך מאות שנים, וכך נכתבה על כך ספרות ענפה (על התפתחות הרעיון תוכלו ללמידה מן המאמרים והמסמכים במקרא ובקובץ המקורות הראשוניים הנלויים לקורס). נציג הגדרות אחדות מזמננו:

קרנסטון (Cranston, 1973) מגדר זכות כ"דף התנהגות שהחוק מתייר ומבטיח". כך, למשל, אדם הטוען שיש לו זכות הצבעה בבחירות, או זכות דיבור, אומר למעשה שהשלטון במדינהו מתייר לו להצביע ולדבר, והוא יסייע לו אם יהיה מי שיבסה למגעו ממנו ממש את זכותו זו. הנקין (Henkin, 1978) מגדר זכויות כ"טענות משפטיות במסגרת חוק מתאים" – ככלומר, אין אלה תביעות כמו אהבה, חסד ואחותה, וגם אין אלה שאיפות, או עמידה על זכות מסוירת, אלא טענות משפטיות.

מהחר שמדובר ב"זכויות אדם", ככלומר, בזכות אנושיות, ברור שאלה הן זכויות של בני אדם ולא זכויות של האל, או של חיוט, או של צמחים, ושهن זכויות אוניברסליות: לכל בני-האדם, בכל מקום, יש – או צריכה להיות – זכות שווה בשל אנושיותם, בלי הבדל דת, גזע, מין, מעמד חברתי, מוצא לאומי, מוצא אתני, עיסוק, כישرون או השקפות. את הזכויות

האלה איז-אפשר לבטל או להעביר לאחר (the inalienable). כן נאמר עליין שהן יסודיות (fundamental), ומשמעות הדבר שיש להן חשיבות מיוחדת, שכן ראויות להגנה מיוחדת, ושערכים אנושיים אחרים תלויים בהן. עם זאת, אין זה אומר שיש להן ערך מוחלט.

دونלי (Donnelly, 2001) רואה את זכויות האדם במסגרת היחסים שבין האורח למدينة. למשל, אלימות שוטרים ועינויים ייחשבו פגיעה בזכויות אדם, ואילו שוד ואונס לא ייחשבו פגעה. ואולם גישה זו אינה מקובלת במשפט הבינ'-לאומי המודרני, הרואה אפשרות להטיל את האחריות על המדינה שלא מנעה פגיעה בזכויות אדם בידי פרטיים.

בשנים האחרונות התב�ס בתחום היחסים הבינ'-לאומיים המונח ביטחון אנושי, וכיום הוא רווח גם בפורומים בינלאומיים. עניינו הביטחון האישי הפיזי המתאים במצב של שלום. ביטחון אנושי הוא ערובה להגנה על זכויות האדם. בהעדרו (בעתות מלחמה, פנימית או חיצונית) מתחילה פגיעה נרחבת בזכויות אדם.

חברות רבות מקבלות את רעיון הזכויות האנושיות, אך רק מעטות מצאות את הרעיון שבבני-האדם ראויים להן מתוקף היוטם יצורי אנוש. לב העניין הוא בשאלת אם יש סיבות המבוססות על ההיגיון, הטבע והמוסר המצדיקות את התפיסה שלכל בני-האדם, בכל זמן ובכל מקום, יש זכויות בסיסיות שאינן ניתנות להעברה. את התשובות על שאלה זו אפשר לסתוג לחמש קטגוריות עיקריות:

א. התשובה הדתית – האמונה שהאדם נברא בצלם האל ושהאל אוהב את כל ברונו באופן שווה, בלי קשר להבדלים שיצרו בני-האדם.

ב. התשובה המטפיזית – לבני-האדם, מעצם טבעם (רעיון הזכויות הטבעיות), תוכנות מיוחדות משותפות. הם ניתנו בתבונה, ביכולת לבחור בחירות מסוימות, ולכך הם זכאים לזכויות.

ג. התשובה של "האמנה החברתית" – בני-האדם חייבים לחיות יחד כדי להגשים את רצונותיהם, וכך עליהם לקיים כללי יסוד אחדים. מיסוד הכללים האלה נעשה באמצעות האמונה החברתית, המכירה בזכויות יסוד של פרטיים כמו הזכות לחיים, לחריות ולשאייה לאושר.

ד. התשובה התועלתנית – בני-האדם שואפיםקדם את הערכיהם החשובים בעיניהם, וכך הם גיבשו עקרונות (זכויות) שהוכיחו את ייעילותם ואת תרומתם לערכים האלה (Frankel, 1978: 29).

ה. תשובה היחסות התרבותית – זכויות האדם הן תלויות תרבויות, וכך אין זכויות בסיסיות אוניברסליות.

הכרזה האוניברסלית היא אחד המרכיבים החשובים בהיסטוריה של זכויות האדם ביחסים הבין-לאומיים. חשיבותה בראשוניותה, בהיקפה ובאימוץ האוניברסלי עליידי כל מדינות העולם. ההכרזה, שנוסחה בידי משפטנים, דיפלומטים וrintelקוטואלים מארצות שונות, היא המסמך הבסיסי שמשמעותו השוני נגורו ממשך השנים הצהרות והאמנות המרכיבות כיום את המשטר הבין-לאומי של זכויות האדם. 30 סעיפה תורגם עליידי האו"ם ל-200 שפות, ואפשר להגדירם "30 הדיברות" של זכויות האדם (קוופמן, 2001: 36).

הכרזה האוניברסלית על זכויות האדם, שאומצה ב-1948 עליידי האו"ם, אינה מסמך משפטי מחייב, מادر שאינה אמנה. תוקפה בעיקר מוסרי, אך ממנה נגורו שתי אמנהות מחייבות שאומצו כ-20 שנה לאחר פרסום: האמנה על זכויות פוליטיות ואזרחיות, והאמנה על זכויות כלכליות וחברתיות. עם זאת, ביום מקובל לראות בה כמייצגת דין מנהגי בין-לאומי המחייב את המדינות השונות. יש הסברים שבשימוש בזכויות הפוליטיות והאזרחיות לפני הזכוית הכלכליות והחברתיות יש ממש קביעה רכלית (קוופמן, 2001). במרוצת שנים שחלפו מאז נוסחה ההכרזה האוניברסלית גובשו ואומצו אמנהות בין-לאומיות המפרחות ומעמיקות את הזכויות שנקבעו בה, בעיקר בעניין זכויותן של קבוצות יהודיות, כמו נשים, ילדים ופליטים.

את הזכויות העיקריות כפי שנוסחו בהכרזה האוניברסלית וב אמנות על זכויות אדם נוהגים לחלק לשתי קטגוריות – זכויות פוליטיות ואזרחיות, זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות;<sup>7</sup>

#### זכויות פוליטיות ואזרחיות

- הזכות לחיים, לחירות, לרכושו, לביטחון אישי ולהגדרה עצמית
- הזכות לשוויון ללא הבדל דת,מין,לאום,גזע, צבע או מוצא ארכי
- הזכות לא להיות משועבד
- הזכות לא להיות נתון לעינויים או לעונש אכזרי או משפיר, למעצר או למאסר שridoותי
- הזכות לשוויון בפני החוק ולהליך משפטי תקין, ובעיקר הזכות להি�יחס וכאי עד שהאשמה תוכחה
- חופש התנועה והגירה, המחשבה, הדעה, הבהעה, המცפון ותdat
- הזכות לבחור ולהיבחר, להתאגד ולהפגין
- הזכות למשפחה, לנישואים ולפרטיות

<sup>7</sup> יש המחלקים את סעיפי ההכרזה האוניברסלית חלוקה שונה. לדוגמה, חלוקה לחמש קטגוריות: (1) זכויות אישיות וקיומיות, (2) זכויות חוקיות, (3) זכויות חברתיות ותרבותיות, (4) זכויות כלכליות, (5) זכויות פוליטיות (Donnelly, 1986: 3).



אלינור רוזולט מציגה קרזה על ההכרזה האוניברסלית של זכויות האדם

#### זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות

- הזכות לעובדה, לתנאי עבודה הוגנים, לשבייה ולהתאגדות מקצועית
- הזכות לביטוח לאומי, לחופש לדדה ולהגנה על המשפחה
- איסור על עבודות ילדים מתחת לגיל שיקבע בחוק, והגנה עליהם מפני ניצול כלכלי
- הבטחת הזכות למזון, למחסה וללבוש
- הזכות לשירותי בריאות ותינוק
- הזכות להשתתף בחיי תרבות ומדע וליהנות מהם

את זכויות האדם אפשר גם לחלק חליקה כרונולוגית לשלווה "דורות":

הדור הראשון, שצמץ מן המהפכות והגישות הפילוסופיות שרוותו במאות ה-17 וה-18, עסק בזכויות הפרט ובחירהות פוליטיות ואזרחיות. הדור השני, שמקשו בגישות פילוסופיות

ובמהפכות הסוציאליסטיות והماركיסטיות של המאה ה-20 וראשית המאה ה-19, הרחיב את היריעת זכויות כלכליות וחברתיות. בעקבות המהפכות האנטי-קולוניאלייסטיות אחורי מלחמת העולם השנייה, ותהליכיים חברתיים, כלכליים, ופוליטיים גלובליים, עלתה גם התביעה לזכויות קולקטיביות, כמו הזכות להגדרה עצמית וזכויות הקהילה והמדינה לפיתוח יש הראים את הזכויות הקולקטיביות כשייכות לדור השלישי). הדור השלישי – מנקודת מבטן של המדינות המתפתחות – עוסק גם הוא בזכות לפיתוח, וכן בזכות לשימוש בפטרון מגפת האידס, לחלוקת צדקה של העשור העולמי ולזכויות כלכלית ופוליטית. בעולם המערבי המפותח הוא מתבטא בעיקר בעיסוק בזכויות מסווגות של קבוצות יהודיות: פליטים, נשים, ילדים, נכים, הומוסקסואלים וזקנים (Lauren, 1998: 292).

יש גם המתקלים את זכויות האדם לאربعة דורות: הדור הראשון והשני והם לאלה שבחלוקת הקודמת; בדור השלישי בולט העיסוק בזכויות הנגורות מערכי המשפה והקהילה שהמדינות המתפתחות תובעות לכלול במשטר זכויות האדם הבינלאומי, ובדור הרביעי – זכויות הפרטיות, שנחיזטה גברה בעקבות פיתוחם של מאגרי מידע ממוחשבים, למשל (קופמן, 2001: 108–109).

## סוגיות מרכזיות

נושא ההגנה על זכויות האדם בדייפלומטיה העולמית מעלה שורה של שאלות ובעיות הנוגעות באופן ישר או עקיף ברוב הסוגיות הקשורות לזכויות האדם שהעסיקו את הקהילה הבינלאומית מאז 1945 (והן שוררות גם ברוב הנושאים שהספר עוסק בהם). בחרנו לחלק אותן לחמש קטגוריות שונות, אף שלעתים הן נוגעות ליותר מקטgorיה אחת. נמנים אותן:

### הגדרת הזכויות

#### משמעות המושג זכויות אדם

אחד הוויכוחים הנמשכים בדייפלומטיה הבינלאומית נסב על הגדרת המושג זכויות אדם, הפירושים השונים שניתנו לו וחשיבותם היחסית של הזכויות השונות. במשך עשרות שנים היה הויכוח בין העולם המערבי לעולם השלישי, ובין האידיאולוגיה הקפיטליסטית לאידיאולוגיה הקומוניסטית. ביום הויכוח הוא בין "מדינות הצפון", מדינות המערב המתוועשות, לבין "מדינות הדרום", המדינות המתפתחות באפריקה, באסיה ובאמריקה הלטינית.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> בחלוקת המסורתית בין צפון לדרום אין הכוונה לחלוקת גיאוגרפית דווקא, אלא לבחנה ברמת ההתפתחות ובמצב זכויות האדם בין המדינות המפותחות למדינות המתפתחות.

התפיסות השונות הן אחת המכשנות העיקריות בגיבוש מדיניות בין-לאומית מוסכמת ובמאפיין המערב לפעול לשיפור מצב זכויות האדם במדינות אסיה, אפריקה וארצות הלטיניות. הוויכוח אינו רק בין המערב העשיר למדינות העניות, אלא גם בין המערב לכמה מדינות אסיה שככלתן צמה מאוד בשנים האחרונות, ובין המערב למדינות האסלאם, וביחד איראן וערב הסעודית. בכללו, המערב נוטן קידימות לזכויות פוליטיות ואזרחיות וראה בכך תנאי להבטחת הזכויות הכלכליות והחברתיות, ואילו מדינות הדרום ומדינות לא-ערביות אחרות נתנות קידימות – בעיקר רטוריות – לזכויות כלכליות וחברתיות (מזון, מגורים, עבודה, טיפול רפואי הולם), וכן לזכות ההגדרה עצמית ולשווון גזע. על-פי תפיסתו, לחרות פוליטית אין כל משמעות אם לא מושה קודם הזכות למזון, עבודה, למגורים ולהנור. יתר על כן, יציבות פוליטית קודמת וחשובה יותר מחירות פוליטית ומדמוקרטיה, הוויכוח הזה מעלה את הסוגיה השנייה:

### הגישה האוניברסיליסטית מול הגישה של יחסיות תרבותית

חסידי הגישה האוניברסיליסטית טוענים שלרוב זכויות האדם יש משמעות אוניברסלית ואפשר ליישמן לכל עם וחברה, בלי קשר למורשתם התרבותית, לערכיהם, לרמתם הכלכלית או ליציבותם הפוליטית. יתר על כן, כשהדברים אמרוים בהפרות הגסות ביותר של זכויות האדם, כמו רצח עם, הוצאות להורג ללא משפט, עינויים ועבادات, אפשר להסתמך על הסכמה רחבה מאוד, הנשענת על היסודות הדתיים של כל התרבות העיקריות ולא רק של התרבות המערבית. חסידי הגישה של יחסיות תרבותית טוענים לעומתם שאיני-אפשר לישם אותן נורמות לכל העמים, מכיוון שזכויות האדם, על-פי הגדרתן הבין-לאומית, מוגבלות את מורשתו ואת ערכיו של המערב, וכל ניסיון לכפות אותן על תרבויות ועמים אחרים הוא בבחינת אימפריאליות תרבותי. יתר על כן, יש תנאים שבהם אי-אפשר לישם זכויות פוליטיות מפני שיחסות פוליטית וזכויות חברתיות וככלויות חשובות יותר.<sup>9</sup> הקהילה הבין-לאומית עדין עומדת בפניה אתגר לבבש גרעין זכויות שהסכם עליה יהיה אוניברסלי.

### מצב חברתי-פוליטי פנימי

#### פגיעה בזכויות אדם בשל סכסוכים פנימיים

בעשורים האחרונים היוינו עדים לפגיעות נרחבות בזכויות אדם בעקבות התערערות הסדר הפוליטי והחברתי באפריקה, באסיה, וגם באירופה. סדר פוליטי יכול להתערער בשל (א) התפרקות המידנית והחילשות השלטון המרכזי, כפי שארע ביווגוסלביה לשעבר; (ב) תביעה לאוטונומיה מצד קבוצה אתנית, דתית או אחרת – תביעה הגורמת

<sup>9</sup> הסופר הניגרי וולה שיינקה (Soyinka, 1934-) כינה את הגישה הזאת "אליבי תרבותי".

לסכום, בדרך כלל על הגבול המדיני שקבעו המעצמות הקולוניאליות (בעיקר באפריקה) בלי שהביאו בחשבון הומוגניות אתנית, דתית או שבטית, ובכך זענו את הזרעים לאיבאה מתמשכת ולמאנק מתמיד; (ג) מאבק של קבוצות אופוזיציה לשינוי אופיו של המשטר, או תביעות לשוויון בפני החוק ולזכויות חברתיות או כלכליות – למשל, בדרום אפריקה, בפרו (תנועת הנתיב הוויה) ובאלג'יריה. המצבים האלה יוצרים לעיתים קרובות סכסוך פנימי המתפתח למלחמת אזרחים, ובעקבותיה – לפגיעה נרחבת בזכויות אדם, פגיעה באוכלוסייה אזרחית, עקירת מאות אלפי מabitם והפיכתם לפלייטים, הוצאות להורג בלי משפט, עינויים, קליה במחנות ריכוז, רעב ואונס.

הפגיעה בזכויות האדם יכולה להיות מצד ממשל מרכזי כלפי מיעוט או ארגון המתנגד לו, כביכולן, וגם מצד ארגוני אופוזיציה הפעילים באזורי המרוחקים מן המרכז ומפעלים אמצעי טרור כלפי אוכלוסיות שלמות כבאלאג'יריה – אותם ארגונים עצם שחרתו על דגלם את המאבק בפועל בזכויות אדם. מצב כזה מציב אתגר מיוחד בכל הקשור באכיפה, מכיוון שכוחם המשטר להגנה על זכויות האדם רואה בעיקר במדינה אחראית להגנה על זכויות האדם.

#### העד רמידע אמין על הפרות

נסיבות ברורות, מדיניות אין נוטות לדוחה באופן אמין ומלא על הפרות זכויות האדם בתחוםן, אלא מנסות להמעיט מוחמתן או להכחישן כליל. תפקיד חשוב בעקב אחר הפרות זכויות האדם ובדיווח עליהן יש לארגונים לא- ממשלתיים. אבל דוקא אותן מדיניות שבחן נרמולות נרמוסות, הן שmagbilut את פעילותם של הארגונים למען זכויות אדם, או אוסרות אותה.

#### תקשורת, דעת קהל והגנה על זכויות אדם

גם לתקשורות תפקיד חשוב בחשיפת הפגיעה בזכויות אדם ובדיווח עליהן. תקשורת חופשית, בלתי-תלויה ואמיצה היא "כלב השמירה" של תירויות היסוד, ערובה להגנה על זכויות אדם. ואולם, מגבלות על חופש העיתונות מאפיינות דוקא משטר דיכוי שיש בהם הפרה נרחבת של זכויות אדם. במשטרים כאלה העיתונות מצונזרת ומשרתת את מטרות המשטר. היא לא תדוחת אמת על הוצאות להורג בלי משפט, על עינויים, על מאסרם של שירותים, או על כל עניין שעשי לבחן את המנהיגות הפוליטית.

אבל פרסום בין-לאומי על הנעשה באותה מדינה עבריתנית, ובמיוחד בכלי התקשורות החשובים בארץ-ישראל ובאיופה, יכול להשפיע על דעת הקהל בעולם וליצור לחץ ציבורי שישפיע על מדיניות הממשלה כלפי אותו משטר. לחץ של דעת קהל בין-לאומי ותמכה ציבורית עשויים להגדיל במידה רבה את סיכויי הצלחה. כך, למשל, התאפשרה בסופה של דבר

הගירותם של יהודי ברית המועצות ושהרורים של כמה ממתנגדי המשטר הבולטים כמו אנטולי שננסקי בזכות התמיכה הציבורית המאורגנת והלחץ שהופעל על הממשלה האמריקני ועל הסובייטים. דוגמה אחרת למאבק ציבורי – שעד כה לא ניב תוצאות – הוא מאבקו של העם הטיבטי לעצמאות (שתי מוכרים בו גם כוכבי קולנוע אמריקנים בולטים בשנים האחרונות). עם זאת, לעיתים דעת הקהל תומכת דווקא בפעולות הממשלה נגד ארגוני אופוזיציה וארגוני טרור אפילו אם יש בהן פגיעה בזכויות אדם.

### דמוקרטיה וזכויות האדם

סעיף 21 בהכרזה האוניברסלית על זכויות אדם קובע שזכותו של האדם להשתתף בשלטון באופן ישיר או באמצעות נציגו, והבסיס לסמכות הממשלה הוא רצון העם, הבא לידי ביטוי בבחירה תקופתיות חופשיות שוות.

בעשרים ואחדرونים אימצו מדיניות רבות באריקה הלאטינית, באפריקה ובאיירופה את שיטת המשטר הדמוקרטי. השינוי מדיקטורות וממשטרים אוטוריטריים לדמוקרטיה, למשל ייצוגי ושלטון הרוב, מעגן כמה זכויות פוליטיות חשובות. אך בדמוקרטיזציה בלבד, בלי התקדמות ממשית בהגנה על זכויות אדם אחרות, אין די. דמוקרטיה וזכויות אדם הם שני היסודות שעלייהם נסמך הבניין החברתי-פוליטי; לשניהם חשיבות שווה – יסוד אחד לא ישא את הבניין לבדו. או במילים אחרות: לא ניתן דמוקרטיה אמיתי בלי שמירה על זכויות האדם, ולא ניתן שמירה ממשית על זכויות האדם ללא משטר דמוקרטי. עם זאת, בדעת הקהל העולמית הבדיקה בין דמוקרטיה לזכויות אדם אחרות עוממה-משהו, ולכן קיימת הסכמה שהתקדמות בתהליכי הדמוקרטיזציה – למשל, הנהגת בחירות וביב-מפלגותיות – תפחית מהלץ להניג רפורמות גם בתחום זכויות האדם.<sup>10</sup>

### סוגיות הריבונות וחולשתם של אמנות ומוסדות בינלאומיים

ריבונות המדינה מול עקרון האיך-התרבות בעניינה הפנימיים, התרבות בעניינה של מדינה כדי למנוע פגיעה בזכויות אדם מציבה דילמה משפטית, פוליטית ומוסרית בשל הסתירה בין שני עקרונות חשובים: העיקרון של ריבונות המדינה, והעיקרון של ההגנה על זכויות אדם. ריבונות המדינה היא עקרון יסוד במשפט הבינלאומי. על-פי העיקרון זהה, המדינה היא הריבון והסמכות המשפטית הבלעדית בתוך גבולותיה הטריטוריאליים; מצבם וזכויותיהם של אורחיה הוא עניינה בלבד ואין למידינות אחרות הזכות להטעב.

10 מתח אחר בין דמוקרטיה לזכויות הפרט הוא החשש מעריצות הרוב.

עקרון הא-התערבות נובע, בין השאר, מהרצון לשמור על יציבות המערכת הבין-לאומית. עם זאת, עליה השאלת בדבר "גבולות" העיקרון – מתי ובאיזה תנאים הobia המוסרית להתערב בחשובה מעקרון הריבונות. הגישות בשאלת זו שונות. במקרה אחד הגישה הגורסת שצරיך להתערב רק במקרים שבמדינה מתרחש "רצח עם", וב במקרה אחר הגישה הטוענת שככל שלילה של החירות הבסיסיות – דיבור, אמונה, עיטוק – היא סיבה מוסרית להתערבות. הדילמה הזאת החריפה במיוחד לאחר שהוקם בית-הדין הפלילי הבין-לאומי ופתחה הדוקטרינה של מעורבות הומניטרית וסמכות שיפוט אוניברסלית.

הקמת בית-הדין הפלילי הבין-לאומי ב-1998, שחוקתו נכנסה לתוקף ביולי 2002, חוללה תפנית חשובה ביותר בסמכות השיפוט והענישה של הکיילה הבין-לאומית על פשעי מלחמה ופגיעה בזכויות האדם, שכן היא מכפיפה את הדין הפנימי המדיני בסוגיות מסוימות למשפט הבין-לאומי ולבית-הדין הבין-לאומי. בכך יש ממש פגיעה בRibונות המדינה כמקור סמכות בלעדיו לשופט את אורחית, וכן הכרה בקיום של ערכיהם ונורמות אוניברסליים.

בית-הדין הפלילי הבין-לאומי עומד בפני סכנה של פוליטיזציה. זו הסיבה העיקרית שארכזוטה הברית וישראל לא אשו את חוקתו, והתנגדותה של ארצוטה-הברית לפועלותו עלולה לפגוע בהצלחתו. על מידת אמינותו והשפעתו יהיה אפשר לעמוד רק משיחלו שנים אחדות לפועלותו (מטיאס ושרון, 2003: 27-14).

## סתירה בין זכויות אדם לבין אינטרסים לאומיים פער בין רטוריקה למעשה

הפער בין דיבור למעשה, המאפיין את ההתנהגות האנושית, וחולשתם של מנגנון הacusification הבין-לאומיים, הם שעומדים בעוכרי המאבק הבין-לאומי להגנה על זכויות אדם ומחלשים אותו. למשל, כל מדינות העולם אימצו את הכרזה האוונירטסית על זכויות האדם, כמעט כולם חתמו או אשו את האמנות שנגזרו ממנה, ורובן הכירו בהן והתיחסו בחוקותיהן לשם עליון. ואולם, התמונה העגומה של מצב זכויות האדם בעולם היא עדות לפער העמוק שבין רטוריקה למעשה. ההכרזה האוונירטסית היא אחד המסמכים המוצוטים ביותר בפורומים בינלאומיים, אך היא גם המסמן שמיישמו מרבים ביותר להתעלם (*Houston Chronicle*, 12.7.1998). מנהיגים פוליטיים רבים מצהירים על התחייבותם לשמור על זכויות האדם, אך לעיתים קרובות הצהרותיהם אין אלא מס שפתים. במקרה הטוב הם אינם עושים דבר, ובמקרה הרע מדיניותם כרוכה בפגיעה נרחבת בזכויות אדם – של בני עמם, או של בני עמים אחרים.

הסיבה העיקרית לפער בין רטוריקה לבין מעשה במדינות החוץ היא שההגנה על זכויות אדם של עמים אחרים היא גורם אחד, או שיקול אחד מתוך שורה של שיקולים ואינטרסים

המעצבים את מדיניות החוץ. המדיניות בפועל היא, בסופו של דבר, פשרה בין אינטראסים שונים, לעיתים סותרים. כל מושטר או מדינה מעמידים בראש סדר עדיפויותיהם את האינטראס הקיומי של הישרdotות ואת השלמות הטריטוריאלית. כל שיקול הנוגע לביטחון הלאומי ולהגנה על שלומם של האזרחים תמיד עדיף על שיקולים ואינטראסים אחרים. במקום השני עומדים האינטראסים הכלכליים-מסחריים.

העובדת שמדיניות מציבה בראש האינטראס הקיומי-ביטחוני ואת האינטראס הכלכלי מובנת מעצמה, שהרי ייחדות מדיניותנו עudo, בראש ובראשונה, להגן על קיומם הפיזי ועל ביטחונם של החיים בתחום ולדאוג לרוחתם. ועם זאת, נראה שלעתים נעשה שימוש לא ראוי בשיקול של אינטראס לאומי בהגנה על מדיניות הגורת לפגעה בזכויות אדם. הדילמה של אינטראסים ביטחוניים, מדיניים וככלכליים מול שיקולים של הגנה על זכויות אדם בולטת במיוחד כשהדברים אמרים בסיוuz כלכלי-צבאי וbusy בנסיבות דמוקרטיות חותמות עם מושטרים שזכויות האדם מופרот בהם דרך קבע.

כאשר האינטראס הלאומי עומד בסתרה לאינטראס של ההגנה על זכויות אדם, עולה גם השאלה אם המדיניות שהמדינה נוקחת כלפי מדיניות שזכויות האדם מופרот בהן היא שיתית ושויה, ככלומר – אם היא אינה מפלת בין מדינה למדינה. למשל, אחת הטענות העיקריות נגד מדיניות זכויות האדם של קרטר היא שהיתה ברונית (סלקטיבית) ופגעה בבעלויות בריתה של ארצות הברית. קרטר נהג בסלחנות כלפי מושטרים אוטו-ריטריים בעלי בריתה של ארצות הברית (ערב הסעודית) בשל שיקולים אסטרטגיים וככלכליים (נפט) והחמיר עם ברית-הומות. דוגמה אחרת היא הפער בין נוכנותה של הקהילה הבינ-לאומית להתערב בענשה בבלקן לבין אי-nocנותה להתערב ברואנדה.

### זכויות החשודים בטورو מול זכויות החיים של אזרחים

דילמה זו חripeה במיוחד במצבה הישראלי כשבחוד בטورو, או בשיטתו פעללה עם ארנון טרור, נתפס ויש צורך לקבל ממנו במידע כדי למנוע את מותם של הפים מפשע, והדרך היחידה לקבל את המידע זהה היא שימוש בכות. הדילמה המורשית היא בין זכותו של העציר על-פי המשפט הבינ-לאומי האוסר על עינויים, מול הצורך למנוע פועלות טרור ולהגן על זכותם של אזרחים לחיים. הדילמה הזאת עולה גם במקרים אחרים – המוכרים גם הם היבט במצבה הישראלית – כאשריך לאוזן בין הפרט לבין הכלל, כמו במקרים של גדר הביטחון, סיוכלים ממוקדים, הריסת בתים מוחבלים או הפקעת רכוש.

### ביטחון היחיד מול ביטחון המדינה

בשנים האחרונות מרבים לדון בפורומים בין-לאומיים לצורך לאוזן בין ביטחון אנושי (human security), שהוא ביטחון היחיד וזכויותיו, לבין ביטחון המדינה (state security), שם שמותו

המסורתית: הגנה על גבולות מדינת הלאום מאובי חיצוני. הרעיון של ביטחון אנושי נוגע להיבטים שונים בחייו של הפרט: כלכלה, בריאות, חינוך, הגנה מעבר ממצב של מלחמה לשלום, הגנה בתנאי פליטתו, הגנה במצבים של סכום פנימי, וביחד הגנה על אזרחים.

אם שני היעדים האלה סותרים, או משלימים זה את זה? למי העדיפות? מה צריך להיות עיקר המאמץ הלאומי והאזרחי – הדאגה לביטחון המדינה, או לביטחון האנושי? יש הטוענים שגישת הביטחון האנושי עשויה לפגוע בביטחון הלאומי וביציבות הפנים, ובמצבים מסוימים בביטחון המדינה הוא תנאי הכרחי לביטחון האנושי. או במילים אחרות, את הביטחון האנושי אפשר לקדם רק בנסיבות של שלום ויציבות. לעומת זאת יש הטוענים שהביטחון האנושי הוא היסוד ליציבות לאומית, ושאן להשתמש בביטחון המדינה ובביטחון האזרחי כউילה לפגיעה בביטחון האנושי. מציאת האיזון בין השניים היא אתגר חשוב העומד בפני הקהילה הבין-לאומיות.

## האמצעים והדרכים לאכיפת נורמות בין-לאומיות

### העדר מגנוני אכיפה בין-לאומיים

אחד הקיימים העיקריים העומדים בפני יישום מדיניות לשיפור מצב זכויות האדם הוא העדר מגנוני אכיפה בין-לאומיים מוסכמים ויעילים. כוחם של האו"ם ושל ארגונים ממשלתיים ולא-�能תליים לכפות צוות לנורמות בין-לאומיות ולמנוע פגעה בזכויות האדם מוגבל, וכמוهو הכוח להעניש מדינה עבירהנית. הסיבות לכך הן הקושי לגבות הסכמה בארגונים ובמוסדות בין-לאומיים על הטלת סנקציות בשל שיקולים פוליטיים או אינטראיסים חריגים. וגם משהתקבלה החלטה – עדין רב המרחק בין הביצוע.<sup>11</sup> ואולם, במקרה בוולט אחד – דרום אפריקה – סייעה הקהילה הבין-לאומית להביא לשינוי המשטר ולביטול האפליה הגזעית. אمنם הסנקציות הכלכליות והמדיניות על משטר האפרטהייד לא היו הגורם היחיד להשיסולו, אך אין ספק שהיחסו את סופו. התפתחות המשטר הבין-לאומי להגנה על זכויות האדם בשנים האחרונות, וביחוד הקמת בית-הדין הפלילי הבין-לאומי וצמיחת דוקטרינת המעורבות ההומיניטרית וסמכות השיפוט האוניברסלית, נועדו לחזק את יכולת האכיפה של הקהילה הבין-לאומית. ואולם המחלוקת אינה רק העדר מגנונים ואמצעי אכיפה בינלאומיים, אלא גם הקושי לדרג את ההפכות של זכויות אדם.

### הkowski לכמות ולדרגת הפרות של זכויות האדם

חוקרים שונים ביקשו לקבוע מדדים מסוימים והשוואתיים להפרות של זכויות אדם, בהנחה שמדיניות חזק המכוננת להגנה על זכויות האדם תהיה יעילה יותר אם יהיה אפשר לדרג

<sup>11</sup> עם זאת, ברמה האזרחי יכולת האכיפה רבה יותר.

את המדיניות לפיה חומרת הפגיעה בחתומן. ואולם יש קושי רב בפיתוח שיטה לאיסוף מידע ולמדידת הפגיעה בזכויות אדם. ראשית, מדיניות אין נטוות למסור את כל המידע על הפרוטו. שנית, יש קושי לקבוע בסיס מוסכם לגבי חישובם היחסית של סוגי שונאים של הפרוטו. ושלישית, בשל השוני בין מדינות – מהבחן האידיאולוגית, התרבותית, רמת התפתחות, קיומו או העדרו של איום חיצוני – הציפיות מתח שונות.

שיטות הדירוג העיקריות שהוצעו הן שתיים (Stohl, 1984: 220):

- א. דירוג רמת ההפרות של זכויות אדם בשנה מסוימת, במדינות שונות, בסולם מ' 1 עד 4, בידי מומחים.
- ב. דירוג נתוני אמנסטי אינטראנסיונל ומחלקת המדינה בסולם מ' 1 עד 4. ככל שרכבים יותר במדינה האסירים הפליטיים, ההוצאות להורג וההיעלמות, כך גובה יותר מקומה של אותה מדינה בדירוג.

הוצעו גם שיטות אחרות, אך תקופות השיטות כולן תמיד תהיה נתונה לוויוכוח בשל הפער בין מדינות במא שקשרו למידע זמין, ובשל מידת החומרה שנוטים ליחס במקומות שונים לפגיעה בזכויות אדם.

**דיפלומטיה פומבית מול דיפלומטיה שקטה**

כשקבוצי המדיניות צריכים להחליט אילו צעדים לעשווות כדי להביא לשיפור במצב וזכויות האדם במדינה מסוימת, עמדת בפניהם תDIR השאלת איזו דיפלומטיה לנוקוט: פומבית, או שקטה, או שתיהן כאחד. בנסיבות מסוימות תהיה יעליה יותר דיפלומטיה פומבית, ובנסיבות אחרות יהיה יתרון דווקא לדיפלומטיה השקטה. דיפלומטיה פומבית משמעה נאומים והצהרות פומביים וגלויים בעניין מסוים – כמו כל מהלך או פגישה דיפלומטית גלוים שתוכנים מתחensemם ברבים. דיפלומטיה שקטה פירושה פגישות ברמות שונות שעצם קיומן או תוכנן חסוי.

ברור שלא כל האירועים הם רק פומביים או רק חסויים. למשל, ועידות דיפלומטיות נחשות לדיפלומטיה פומבית, שכן הן פתוחות ולגויות, אבל במהלכן יכולות להיערך פגישות פרטיות וחשאיות. מצד אחר, יש פגישות דיפלומטיות שתוכנן חסוי, אך לפני הפגישה ולאחריה ממשיים הצדדים הערות פומביות. השאלה העיקרית היא איזה אמצעי יעיל יותר, ובאיזהו נסיבות.

דיפלומטיה פומבית בשאלת זכויות האדם (כמו, לעיתים, בשאלות מדיניות אחרות) מבקשת על המדינות להנמק מטעדם פומරניות ומאנשזרה התחום נמיישות או יימוריהם

מסיבות של דימוי עצמי או לחץ של דעת קהל. לעיתים קל ונוח הרבה יותר למנהגים להגמיש את עמדותיהם ולומר בפיגושות vessels. היענות פומבית לחץ עשויה להיתפס כחולשה או כהשפלת. עם זאת, לעיתים דוקא ביקורת פומבית (public shaming) יכולה לשמש אמצעי לחץ עיל על מדינה עברינית. למשל, פרסום העובדה שאדם מסוים נתן במאסר ומעונה בידי שובי מבטיח לו לפחות את חייו, ואולי גם שיפסקו עינונו.

### הפסקת הסיעוד למדינה עברינית מול הפגיעה בקרובנות

הפסקת הסיעוד הכללי למדינה הפוגעת בזכויות האדם, או הטלת סנקציות כלכליות, עלולות לפגוע בעיקר בקבוצות החלשות באוכלוסייה – เช่น, לעיתים קרובות, גם קרובנות הפגיעה בזכויות האדם – ולא באליטה הפוליטית, המוצאת תמיד דרך להוסף ולשמור על רמת חיים גבוהה.

### צדק ופioms או נקמה – ועדות לחקירה האמת

מאז שנות ה-80 מוקמוות במדינות מסוימות שללה בהן פגיעה נרחבת וממושכת בזכויות אדם ועדות לחקירה האמת ולהענשת האשמים – לדוגמה, ארגנטינה, דרום אפריקה, בוליביה, אל-סלוודור ولובנון. ראשיתן של הוועדות במדינות אמריקה הלטינית, ובראשון ארגנטינה, שהוקמו כדי לגלות מה עלה בגורל האלפים שנעלמו" בימי המשטר הצבאי. השאלה העיקרית נוגעת להיקף החקירה ולחומרת העונש: האם המניע הוא נקמה, או שהוא שאיפה לעשות צדק ולהביא פיוס? ואם השאיפה היא לעשות צדק, מה משמעות הצדק?

ודילמה אחרית: כיצד תוכל הדמוקרטיה החדשה להתמודד עם משטר דיכוי שהודח? כיצד תוכל החברה לטפל בפיגועות העבר בעלי גרים איזידק, ובתוך כך להביא פיוס בדרך שלום בין הקרובנות לבין מי שפשעו כלפים? במדינות רבות הדילמה הזאת היא מקור למתח חזור ונשנה. בוועדות האלה לא נעשה עד כה צדק רב בשל מציאות פוליטית, חניה נרחבת, שכחה והעדר הוכחות, והן משמשות יותר ערוץ לפורקן ולריפוי פצעי העבר.

בפסקת הוועדות טמונה דילמה נוספת: חניה במסגרת הוועדות לחקירה האמת (למשל, בדרום אפריקה) פירושה חסינות בפני העמדתם לדין של מבצעי פשעים חמורים – חסינות הנוגדת את העיקרון העומד בסיס סמכות השיפוט האוניברסלית ובית-הדין הפלילי הבינלאומי. לכן, על אף החניה במדינות, נעשה לעיתים ניסיון לשפט פושעים אלה במדינות אחרות (כמו הניסיון להעמיד לדין את אוגוסטו פינואה, נשיא צ'ילה לשעבר, בבריטניה).

\* \* \*

בשל הפגיעות הנמשכות בהן, הייפן וחומרתן, המאבק למען זכויות האדם עלול לעיתים להיראות כמאבק סיוזפי, אין-סופי. ואולם חשוב להבין ולזכור שארף שטميد תהיה פגיעה בזכויות אדם במקום זה או אחר בעולם, תכלית המאבק היא להגברת המודעות, לצמצם את הסבל, ולהציג רבים ככל האפשר מעינויים, מסבל ומאפליה.

הדילמות והבעיות שהוצגו משקפות את הקשיים והאתגרים העומדים בפני הקהילה הבינלאומית במאציה לקדם את ההגנה על זכויות האדם. לא לכולן חשיבות שווה, אך יש בהן ארבע הנוגעות כמעט לכל תחום של מדיניות ועשייה בנושאים של זכויות אדם בדיפלומטיה העולמית:

- א. הוויוכות על הגדרת המושג "זכויות אדם" ומשמעותו;
- ב. הפעדר בין רטוריקה למעשה;
- ג. הסתירה בין זכויות אדם לבין אינטרסים אחרים במדיניות החוץ;
- ד. המתח בין ריבונות המדינה לבין מעורבות בין-לאומית הומיניטרית.

File #0000761 belongs to Lior Orshter- do not distribute

## פרק 2

### התפתחות רעיון זכויות האדם

#### השורשים הדתיים של רעיון זכויות האדם

לרעיון זכויות האדם מקורות שונים. שום מסורת, אזור גיאוגרפי או שיטה מדינית אינם יכולים לטעון לזכות בלעדית על הרעיון. הוא מצוי בכתביו הקודש של שלוש הדתות המונוטאיסטיות – היהדות, הנצרות והאסלאם – במסורות אסיאתיות (בעיקר של סין והודו) ובפילוסופיה היוונית והרומית, ונוגע בשאלות אוניברסליות האופייניות לתרבויות כולן: מוסר אנושי, והצורך להגן על הפרט מפני ניצולו בידי שליט עריין או מדינה. עם זאת, במקורות הראשונים, התנ"ך הוא החשוב ביותר לציוויליזציה המערבית, ולרעיון המצוים בו יש ביטוי נרחב בחוקות ובמבנה של ממלכים.

במאה החמישית לפניה הספירה כתוב הפילוסוף הסיני קונפוציוס (Confucius, 551-479 לפניה הספירה) על חמלה, אנושיות ודאגה לאחר שיש לישם בחמש מערכות יחסים בין בני-אדם: בין מושל לנ廷ינו, בין אב לבנו, בין בעל לאשתו, בין אח לאחיו ובין אדם לרעהו. מושל הוגן המழמיד בראש דאגתו את רוחות הנתונים למרותו ולא את עושרו ואת תחילתו, יכול להביא אושר לנ廷ינו. כשאדם מבחין ברע עליו להיאבק בו ולא להפנות עורף למצבונו ולהיגדר אחרי ההמון. מאה שנים אחר-כך כתוב מנצ'יוס (Mencius), שראה עצמו תלמידו של קונפוציוס, שהאדם טוב מטבעו ואת הטוב יש לטפח. הוא פיתח את הרעיון שרווחת העם קודמת לכלול, וכשלשleet איןנו נהוג בנדיבות ובישייר, יש לשולול ממנו את "המנדט השמיימי", את זכותו לשלוט, ולשלקן. במאה הרביעית לפני הספירה ייסד הפילוסוף הסיני מווזי (Mozi) את האסקוללה המוהיסטית (Mohist School), פילוסופית מוסר המדגישה את ההקרבה העצמית והחווכה לכבד את الآخر בנסיבות אוניברסליות.

קדם להם חמורבי, מלך בבבל (האלף השני לפני הספירה), שחיבר את אחד הקודמים ההתנהגותיים הראשונים – שנודעço כ"חוקי חמורבי" – וקרה בהם לכבذ את עקרונות הצדקה ולקיים את העיקרון של שוויון בפניו. בתת-היבשת ההודית, בכתביהם עתיקים בסנסקריט, וגם בכתביהם של פילוסופים הודים במאות הראשונות לספירה, יש ביטוי לעיקרון של שוויון בין בני-האדם (casus shain הבדלי מעמדות בין פרות אותו עץ, אך אין הבדל בין בני-האדם,

שם כולם ברואיו של יוצר עליון).<sup>1</sup> גם במסורות אפריקניות עתיקות ובמשלים נמצא את העיקנון של שוויון בין בני-האדם (Lauren, 1998: 10-11).

לאורך ההיסטוריה הייתה הדת הגורם העיקרי בסכוסוכים בין לאומיים ובין שבטים. מאבקים דתיים לבבו והחריפו סכסוכים טריטוריאליים, גזעיים ותניניים. הסכסוכים האלה הוליכו לעיתים למלחמות דמים ולפוגעה נרחבת בזוכיות אדם. השαιפה להרחיב את תחומי ההשפעה הדתית, הרצון לכפות דת חדשה על אוכלוסייה או להפיצו בשורה דתית חדשה – המאפיינים העיקריים והאסלאם, וגם תקופות אחרות בתולדות הדתות האלה – הוליכו להריגתם ולעינויים של רבים.

עם זאת, החיפוש אחר השורשים הרועיוניים של "זכויות אדם" (הגם שלא בימיים אלה) מביא אותנו לכרכי הקודש, ובעיקר אל התנ"ך, וכן גלומה אפוא הדואליות שבדת: מצד אחד היא הביאה את היסודות הרועיוניים להגנה על זכויות אדם והצמיחה כמה מגניהן הנחיצים ביותר, כמו נביי התנ"ך, ומנהיגים דוגמת מהטמה גנדי, הדלאי לאמה, מרטין לוטר קינג וג'ימי קרטר, אך מצד אחר היא הייתה גם גורם עיקרי לפוגעה בהן במהלך ההיסטוריה. גם ביום, בעשור הראשון של המאה ה-21, ניתן השונה של קהילות החיים בסימוכות גיאוגרפיה היא גורם עיקרי לסכסוכים מרים ומטמשכים שתוצאתם פגיעה בזכויות אדם (ולדוגמה, יוגוסלביה לשעבר, צפון אירלנד, סודאן ولبنון בידי מלחתם האזרחים, אפגניסטן בידי משטר הטיליבאן). מתקפת הטורור על ארצות-הברית בידי ארגון אל-קאעידה ב-2001 היא דוגמה לרצח המוני של חפים מפשע בשם האסלאם. הטורור הגלובלי של האסלאם הרדיילני, המונח בעיקר על ידי אל-קאעידה, מעיד ביום על האלים הגלומה בפרשנות קיצונית – ושולית – של האסלאם.אמין לסקוסוכים בין-לאומיים יש גורמים רבים – תניניים, כלכליים, טריטוריאליים – אך הם מוערכים כשתורת נעשית לסמך ולעוזן ביטוי (Twiss, 1994: VI).

חשיבות הדתית מעמידה את האלים במרכזו (היא תיאו-מרכזית), ואילו המסורת והחשיבה התומניסטי-ילברלית, המשמשת בסיס לזכויות האדם, מעמידה את האדם במרכזו (היא אנטרופוצנטרית).<sup>2</sup> ואולם, לאחר שמושג זכויות האדם קשור בהבנתנו הבסיסית את המשמעות של היהות "אנושי", של תכלית החיים בעולם הווה ואופי היחסים בין בני-האדם, הרי שבמובן זה זכויות האדם הן במרכזו המחשבה הדתית (Swidler, 1982: VII), ויש אף הרואים בזכויות האדם מעין דת חדשה.

<sup>1</sup> הפילוסוף היהודי בן-ימינו Nitya Chaitanya Yati (1923-1999) חיזק את הרעיון הזה בהתנגדותו למבנה הקסטות. לדעתו יש רק קסטה אחת – האנושות.

<sup>2</sup> במרכז התפיסה הנוצרית עומד ישות, שהוא אלוהים בדמות אדם.

הנושא בעיקר, אך גם הברית החדשה והקוראן, מדגישים את החובות המוטלות על האדם בעיקר כלפי האל ואת זכויות האדם הנbowות מהן, ובמיוחד את החובות הקשורות ביחס לאדם אחר. למשל, מהחובה-ציוויו "לא תרצו" נובעת הזכות לחיים. שלוש הדתות המונומטיאיסטיות רואות את האדם כנברא בצלם האל. תפיסה זו, של דמיון וקרבה לאל, מבלייטה את חשיבותו של האדם ואת ערכו חייו, והיא אחד המקורות הרעיוניים הראשונים לזכויות האדם. האמונה שיש באדם משחו מ"הניצוץ האלוהי", שיש בו דמיון לאל, היא הבסיס לתפיסה של קדושת חיי האדם. ואולם, באופן פרדוקסלי, הגישה הזאת גם מבלייטה את היותו של האדם משני בלבד, שכן עיקרי חשבותו ועדרכו הוא שנברא בצלם אלוהים. גישה זו שוניה מהרעיון של "זכויות טבעיות" שהפתחה לימים המיחס לאדם זכויות בשל אנושותו ולא בשל דמיונו בלבד (Moltmann, 1990: 129).

מלבד הרעיון של קדושת חיי האדם הפתוח ביהדות, ואחר-כך בנצרות, גם ערכים ועקרונות אחרים המרכזים לזכויות אדם: צדק, חוק ומשפט, הגנה שווה בפני החוק, כבוד האדם, שוויון בין בני-האדם, הגנה על חלשים, אלמונים, יתומים וורבים. ערכי מוסר וצדק אלה, שהם מעין תורה מוסר מונומנטלית, הם אחד משני היסודות הרעיוניים שעלייהם מושתתת כתיפות של זכויות האדם.<sup>3</sup>

## זכויות האדם ביהדות

לערכים ולריעונות המוסריים המשמשים בסיס לכוויות האדם יש מקום בולט בתנ"ך ובמסורת הכתובה שהתקופה ממנה. במרכזן עומדים ה"מצוות" (או החובה) ולא ה"זכות"; האלהים ולא האדם. אך המצוות אינן נוגעות רק לאמונה באל, אלא גם משמשות קוד מוסרי המגדיר וקובע את כללי ההתנהגות בין בני-האדם. מהבחינה זוatta, מכל אותן מצוות שבין האדם לחברו נובעות הזכוויות. מתוך עשרה הדיברות, שבעה נוגעים ישירות ליחסים שבין בני-האדם (הדגש הוא בייחסים בין-אישיים ולא ביחסים שבין הפרט לקהילה). מכל אחד מהדיברות משתמשת החובה לכבד את זכותם של الآחרים, או, במשמעות המודרנית, להגן על זכויות האדם (כט, 1995).

לארבע זכויות האדם החשובות בהכרזה האוניברסלית יש ביטוי ישיר או עקיף בעשרת הדיברות (שמות כ, דברים ה): הזכות לחיים, הגלומה בדייר "לא תרצח"; הזכות לרכוש, הגלומה בדיירות "לא תגנב" ו"לא תחמוד בית רעך"; הזכות למשפט הוגן, הגלומה בחלוקת בדייר "לא תעננה ברעך עד שוא", והזכות למנוחה, הגלומה בדייר "זכור את יום השבת

<sup>3</sup> היסוד השני, החילוני, הוא הפילוסופיה הקלסית, היוגנית והרומית, שפתחה את הרעיונות של משפט הטעז, דמוקרתיה וטוקט (Swidler, 1982: 14), וכן גן במאשבר.

לקדשו". יתר על כן, כמה מנורמות המוסר הבסיסיות מצויות בדיירות "לא תנאך", "לא תהמוד אשת רעך", ו"כבד את אביך ואת אמך".

עشرת הדיירות הם רק חלק קטן ממערכת ענפה ועשירה של חוקים, משפטים ונורמות המעוגנים זכויות חשובות בתנ"ך ובמסורת שהפתחה ממנה. הבסיס הרווחני החשוב ביותר לזכויות האדם, לכבוד אنسוי, לשווון בין בני-האדם ולזכותם לחיים גלום בסיפור בראית האדם. "ויברא אלהים את האדם בצלמו, בצלם אלהים ברא אותו, זכר ונקבה ברא אותם" (בראשית א, כז): בכל אדם יש משחו המזוהה עם האל; לכן, כל פגיעה בו היא פגיעה באל, ואסורה בתכלית. חשיבותו של האדם נגורת אףוא מקרבתו ומדמיונו לאל.

כדי להבין את מקומו של זכויות האדם במשפט היהודי, יש לבחון את מצוות "עשה" ו"לא תעשה", שרבבות מהן נוגעות ליחסים שבין אדם לחברו. למעשה, המטרה שככפיה חוכות על בני-האדם היא להבטיח את זכויותיהם, כי אינטראקטיבית שבין אדם לרעהו חיota לחשיבות על-ידי האחד מבטיח את קיומם זכותו של الآخر.<sup>4</sup> האל מיחס חשיבות לא רק למילוי ה choreba כלפיו, אלא גם לתועלות שצפונה בה בעבר בני-האדם (28: Borowitz, 1990).

הזכות לחיים – "לא תרצח" (שמות כ, יג; דברים ה, יז), "שופך דם האדם באדם דמו ישפך כי בצלם אלהים עשה את האדם" (בראשית ט, ו), "כל המאבד נפש אחת מישראל כאילו אבד כל העולם כולו" (רמב"ם הלכות רוצח ושמירת הנפש א, טו-טו), "פיקוח נפש דוחה כל מצוות שבתורה" (יומא פה, ב) – אלה הן רק דוגמאות אחדות מן המקרא והספרות הפרשנית לקודשת חיי האדם בתפיסה היהודית, המבטאות את זכות החיים והחובبة המוטלת על האדם לשומר על חייו ועל חייו זולתו. חוקים ומצוות אלה הם מאבני הייסוד שעלייהן נבנו במשך שנים תיאוריות פילוסופיות שביססו את הזכות לחיים, אף כי מנימוקים שונים מנימוקי הבריאה בצלם (Polish, 1982: 41). עם זאת, ההגנה על זכות החיים בתנ"ך אינה מוחלטת ואינה חלה על החוטאים בעבודה זרה, גילוי עריות ושפיכות דמים, שעונשם מוות.

הזכות לחיות ושאלת העבודה יציאתם של בני ישראל ממצרים מעבודות לחירות מסמלת את הכמה של האדם לחיות. העבודות הייתה חלק בלתי-נפרד מהמרקם החברתי והכלכלי של כל התרבויות העתיקות, ובכללן העברית. היא הייתה חוקית מבחינות המשפט העברי ונידונה רבות במקרא ובמסורת הפרשנית. במקרים מסוים שורה של חובות והבחנות שმטרתן להבטיח את זכויות העובד, לרבות התנאים והנסיבות לחיותו, גם אם היא מוגבלת (Cohn, 1984: 56-63).

<sup>4</sup> השופט חיים כהן עסק בסוגיות החובות והזכויות בתורה במחקריו זכויות אדם במקרא ובתלמוד: "התורהקובעת את זכויות האדם לא בחיקות הזכות אלא בשילוב מעשה הפרטה. בהגדרת הללו אתה מגיד את ההן גדול" (כהן, 1995: 11).

זכויות נשים בחברה העברית הקדומה, הפטרייארכלית, לא הייתה שוויון בין המינים והנשים הופלו לרעה בתחוםים שונים. במרוצת הדורות השתרפֶר מעמד האישה על-ידי תיקונים בתוך הזרם המרוצי האורתודוקסי, אך בעיקר במסגרת תנומות רפורמיות. עם זאת, האישיות הבסיסי על-פי ההלכה היהודית קיים עד ימינו ומתקבָּט בעיקר בדיני אישות – נישואים וגירושים – וכן בדינים הנוגעים לעדות ולמשפט, לתפילה ולפלחן, לירושה ולרכוש.

היחס לדתות אחרות ולזרים בכל חברה היחס לבני דתות אחרות, למיעוטים ולזרים הואaben בוחן להגנה על זכויות אדם, ובעיקר על הזכות לשוויון, לחירות הדת ולחופש הביטוי. עניין זה נכוון לא רק לגבי העבר אלא גם כיום, ראשית המאה ה-21, שכן הדת היא מרכיב בסיסי בהוויתו ובאנושותו של האדם. מבחינה זו, המקרא והמסורת היהודית לא ידעו כל פשרה بما שנגע לעיקרי האמונה באל יחיד ולהיותה של היהדות "הדת האמיתית הנבחרת". אך אף שהחוק לא היה סובלני כלפי דתות אחרות, וביחaud לא כלפי עובדי אלילים, לא היה ניסיון לכפות את הדת על עמים אחרים וגם לא לפגוע בבני דתות אחרות, אלא בעיקר למנוע השפעות רעות.

ביחס לזרים, לעומת זאת, ניכר דוקא מאאן לנוכח כלפיהם במידת הרחמים, להגן על זכויותיהם ולמנוע את אפליתם, אף שהיו תחומים שבהם נגגו בזרים בחוסר שוויון – למשל, כשהדברים הגיעו לשמשית חבות ולריבית (Cohn, 1984: 166). אך בדרך כלל, התנ"ך והמסורת מציגים את החשיבות שהאל רואה ביחס הוגן לנוכרי ולזר. היחס הזה לא חל על עמים שאימנו פוליטית ודתית על ישראל, כמו עמלק.

שוויון זכויות חברותיות-כלכליות המחויבות לשוויון בפני החוק – בין עשירים לעניים, בין שוויי ארץ לפחות עם – מודגשת במקומות רבים בתנ"ך ובכתבי המפרשים. זכויות חברותיות וככלויות בסיסיות מעוגנות בתנ"ך, ולמעשה התשתית הרויזונית של מדינת הרווחה המוכרת לנו שורשיה בתנ"ך: זכויות העובד (כל עובד), לרבות העבד, למנוחה בשבת, איסור על הילנת שכר והגנה על חלשים – גר, יתרום ואלמנה. נביי התנ"ך חזרו והדגישו שב уни האל מצוות ההגנה על החלש חשובת אפילו יותר מהתקסים הדתיים.

## זכויות האדם בנצרות

הדיון ביחס של הנצרות לזכויות האדם מחייב להבחן באופן ברור בין תקופות שונות ( מראשית הנצרות עד ימינו), ובין זרמים שונים. בברית החדשה ובמקורות נוצרים קדומים אחרים יש ביטוי לרעיונות שגולם בהם הכרה בזכויות אדם, כמו הזכות לחיים (אם כי, כמו ביהדות, לא במילים אלה). התפשטות הנצרות והפיכתה לדת השלט באירופה נעשתה באמצעות כפיה ופגיעה נרתבת בזכויות אדם בייחוד בתקופות של מסע הצלב

(המאות 11–13), האינקוויזיציה (המאות 15–16) ומלחמות הדת (המאות 16–17). ברדייפת "הכופרים", עינויים והוצאהם להורג השתרף גם השלטון, שיחס השיבות הרבה לאחדות הדתית וראה בבני הדתות האחרות איום על אחדות זו.

עד לרפורמציה, התנוועה הדתית הגדולה שῆקה במאה ה-16 כדי להניג רפורמה בכנסייה הקתולית, לא הייתה שום אופוזיציה כנסייתית להפרות זכויות האדם על-ידי הכנסייה, וביחוד לא לשימוש הנրחב בעינויים ובהוצאות להורג של "הכופרים בדת". הרפורמציה, שמננה צמחה הכנסייה הפרוטסטנטית, הדגישה את המחויבות האישית לאל והיתה רגישה יותר לזכויות אדם, אך היו גם תקופות שבהן רדפו הפרוטסטנטים את הקתולים. מלחמות הדת בעקבות הרפורמציה הגבירו אף הן ההכרה בחשיבותו של חופש הדת (Knut, 1990: 34).

הזכות לחיים הברית החדשה, כמו הברית הישנה, מיחשת ערך מיוחד לחיי האדם. סיפור בריאות האדם בצלם האל והזכות לחיים מרכזים גם באמונה הנוצרית. לפי תפיסת הנצרית, האל עצמו בחר להופיע בדמות אדם – ישוע – ומכאן שרוחו של ישו נוכחת בכל אדם ואדם. בימינו בולטת ההתנגדות של הכנסייה הקתולית להפלות בטענה של "הזכות לחיים".

זכויות הנשים בנסיבות הקדרמה, הקלסית, כמו ביהדות, לא היה שוויון זכויות לנשים. גם בשלבי הראשונים של התפתחות דוקטרינת זכויות האדם לא חל כל שינוי, ורק בשנת 1963, באיגרת שפרסם האפיפיור יוחנן ה-23, *שלום עלי אדמות* (*Pacem in Terris*), הוא קרא להעניק לנשים את הזכויות המגיעות להן כבנות-אדם בחיקון ה派טרים והציבוריים. הזרמים השונים בנסיבות נבדלים זה מזו ביחס לזכויות הנשים, והעדר השוויון בולט יותר בקרב הקתולים והאורתודוקסים מאשר בקרב הפרוטסטנטים.

היחס לדתות אחרות ולזרמים הנוצרים בראשיתה, עד המאה הרביעית, הגנה על חופש הדת, גם מפני שהיא עצמה הייתה דת חדשה ונרדפת והתפתחותה הייתה תלולה בחריות זו (השליח פול אמר בברית החדשה שבין הולכים אחר ישו אין יהודי או נוצרי, عبد או בן חורין, איש או אישה, וכוננות דבריו הייתה שכילו שווים). מסע הצלב, האינקוויזיציה והtagובה האלים של הכנסייה הקתולית כלפי הפרוטסטנטים במאה ה-16 הם עדות להעדר סובלנות ל"אמת" אחרת. שינוי מהותי ביחס הכנסייה לחופש הדת – ולדריעון זכויות האדם בכלל – ניכר במיוחד מהחצית השנייה של המאה ה-20. בעניין זה ראיי לציין גם את השינוי ביחס הכנסייה הקתולית לדת היהודית, שהראשיתו בCGPoint הוותיקן השני בשנת 1965: אז הוסרה מהיהודים האשמה של צליבת ישו והחל הדווישיך עם הדתות האחרות. ב-12.3.2000 ביקש האפיפיור יוחנן פאולוס השני בפומבי מחייב מכל מי שהכנסייה הנוצרית פגעה בהם במשך השנים.

## גישת הכנסייה הקתולית

מאז סוף המאה ה-19 חל שינוי בגישה של הכנסייה הקתולית לזכויות האדם. התהילה ניכר בשתי רמות – תיאולוגית ומעשית. תיאולוגית, נעשה ניסיון להוות שורשים נוצריים ברעיון הגנה על זכויות אדם ובתנוועות החילוגניות לזכויות אדם, והתפתחה התפיסה שלכל אדם, מכוח היותו אדם, יש זכויות גם אם אומנתו מותעת. מעשית יצא האנתרופיה בשורה של הצהרות שהביעו תמיכה בהיבטים שונים של ההכרזה האוניברסלית לזכויות האדם ובביקורת על משטרים המפרים אותן (Kuschel, 1990: 95-101).

השלב הראשון בשינוי שחל בגישה של הנצרות הקתולית לזכויות האדם ריאשוו בשנת 1891, באיגרת שsegur האפיפיור ליאו ה-13 לbijoups, *Rerum Novarum* (המלך החדש), על מצבו של עמד העובדים בחברה התעשייתית. האיגרת מאשרת את הזכויות הטבעיות של כל אדם להציג את הנחוץ למחייתו, וכן את הזכות הטבעית לרכוש. שנה אחר-כך, ב-1892, באיגרת נוספת, הכיר האפיפיור בזוכותם של עמים לbehör משטר פוליטי.

בשלב השני, במחצית הראשונה של המאה ה-20, הכירה הכנסייה בערכיהם ובנורמות של הדמוקרטיה המערבית כמשטר הרואוי. הכרה זו קיבלה ביטוי מעשי ב Zimmerman של מפלגות נוצריות דמוקרטיות במערב אירופה, במהלך המלחמה העולמית הראשונה ניסה האפיפיור בנידיקטוס ה-15 לטעוק בין המדינות הלותמות והצעיר תכנית שלום, שנדרשה. הוא תרם לשיח הנוצרי את ההכרה בכבוד האדם, בחשיבות החיים ובשלום כערך מרכזי.

המסמרק העיקרי הנוגע לשינוי שחל בעמדה הקתולית המסורתית כלפי זכויות האדם בשלב השלישי הוא איגרת האפיפיור יוחנן ה-23 לbijoups משנת 1963 (שלום עלי אדמות), שבה קרא להכיר בזכויות האדם בכלל, ולא רק בחופש הדת, כדי לקיים חברה בריאה. באיגרת הראשונה של האפיפיור יוחנן פאולוס ה-2, *Redemptor Hominis* (גאולת המין האנושי), מ-1979, הוא שיבח את האו"ם על מאמציו להגדר ולמסד זכויות אדם. האיגרות מהשנים 1963 ו-1979 לא פתרו דילמות וסתירות מסוימות בגישה של הכנסייה הקתולית, וביעירן צריך לומר שזכויות האדם לא יושמו במלואן אף לא במסגרת הכנסייה עצמה. לדוגמה: האיסור שחל על כמרים להינשא, האיסור להסמיר נשים לכמורה או לאפשר להן להיות בעמדות בכירות, ותגבלות זכות הפרטם של מחקרים תיאולוגיים.

בשנת 1976 פרסמה ועדת שמייה האפיפיור מסמרק שענינו הכנסייה וזכויות האדם. בנאום בעצרת הכללית של האו"ם באוקטובר 1995 נדרש האפיפיור יוחנן פאולוס ה-2 לשאלת זכויות האדם ואמר, בין השאר: "הכמיהה האוניברסלית לחירות היא אחד מהמשמעותים המיוחדים של זמננו. [...] אכן יש זכויות אדם אוניברסליות שורשן בטבע האדם" (*The New York Times*, (...) 6.10.1995).

### פעילות הכנסייה בעולם השלישי

מסוף המאה ה-19 החלה הכנסייה הקתולית לפעול במדינות העולם השלישי, ובუיקר באפריקה ובאמריקה הלטינית. המגמה העיקרית הייתה אוניברסלית – להפין את הדת הנוצרית בקרב הילדיים. ואולם מראשית שנות ה-70 של המאה ה-20 נוסף לפעילות הדתית פן הומניטרי, שנעשה מאו לעיקר – סיוע לעניים, לרעבים ולמדוכאים (פעילותה של אמא תורה למען עניי היהודו, שזיכתה אותה בפרס נובל לשלוום, מיקדה את תשומת הלב בפעולות הצדקה של הכנסייה). בארצות הברית הלטינית פותחה על ידי אנשי הכנסייה תיאולוגיה של שחרור מדיניות, כלומר, נעשה ניסיון לפרש את הברית החדשה מנוקדת מבט חברתית.

### גישת הכנסייה הפרוטסטנטנית

הזרם הפרוטסטנטי בנצרות צמח כמחאה נגד הכנסייה הקתולית ושהה לחולל רפורמה שתאפשר לפרט חופש רב יותר מ מגבלות וऐסורים. חירות הפרט ואינדיבידואליזם היו אפוא הכוח המניע והיסודות המרכזיים בתחום הפרוטסטנטי,atus שסייע לצמיחה הדמוקרטיה, הקפיטליזם והתנוועה לזכויות האדם.<sup>5</sup>

האמונה הפרוטסטנטית מדגישה את חשיבותו של האדם כפרט. לאדם יש "ערך אין-סופי", מאחר שאלהים יצר אותו, אך זכותו של הפרט אינה מוחלטת והוא תלוי גם בטובות הקהילה. הכנסייה הפרוטסטנטית מבוססת על העיקרון של חברות חופשית בקהילה. בהצורתה של המועצה העולמית של הכנסיות (הפורום המיצג ביותר של הנוצרים הפרוטסטנטים) בשנים 1974 ו-1975 נמצא כמה מעקרונותיה החשובים: הזכות הראשונית לחיים ולשמירה על איכותם, הזכות לזהות תרבותית ולהגדלה עצמית, הזכות להשתתף בדרך דמוקרטיבית בהחלטות המשפיעות על חיי הפרט, הזכות ליחס הוגן מצד שלטונות החוק והזכות לחשוף דעת. ואמנם, מאו אומצה ההכרזה האוניברסלית ב-1948, שאלת זכויות האדם היא בראש מעיניה של מועצת הכנסיות.

### הזרם האורתודוקסי (הכנסייה המזרחית)

זכויות האדם בזרם האורתודוקסי הןצד אחר של החובות והאחריות המוסרית. כל אדם נושא באחריות מוסרית, בין החובה המוטלת על האדם היא זכותו של الآخر. יתר על כן, לפרט יש זכויות מכוח אנושיותו. המקור לזכויות האדם בכנסייה האורתודוקסית הוא באמונה הבסיסית שהאל הוא מקור כל הטוב. זכויות צומחות מהמצוות האונטולוגית של בריאות האדם בצלם האל, ומכאן שכל בני-האדם שווים. בלב ההשקפה של הכנסייה האורתודוקסית נמצא אפוא יחס הוגן ושוויון לכל בני-האדם בשל עצם אנושיותם.

<sup>5</sup> ראו חיבורו המפורסם של הסוציאולוג מקס ובר, *האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם* (ובר, 1984).

בעבר לא הכירה הנצרות האורתודוקסית בדרך כלל בזכויותיהם של קופרים, מיעוטים ונשים, אבל ביום מקובל עליה ההכרזה האוניברסלית לא עוררין, בשנת 1961 פרסמה הוועידה של הבישופים האורתודוקסים באמריקה הצהרה המכירה בחשיבות ההכרזה האוניברסלית. מאז, באופן קבוע, היא מאמצת חידושם עית כל הצהרה הנוגעת לזכויות אדם. עם זאת, עדין יש מקום רב לשיפור בזכויות הנשים.

## זכויות האדם באסלאם

את יחס האסלאם לזכויות האדם אפשר לבדוק על-פי הקוראן, הספר הקדוש, והסונה, התורה שבעל-פה – מסורת הקשורה במעשיו ובאמירותו של הנביא מוחמד, שכונסה בקביצים ומשמשת מופת התנהגות למוסלמים. הקוראן והסונהמאפשרים לקבוע את כללי התנהגות הנאותים לפי הנביא (הסונה של הנביא). על יסוד הקוראן ומורשת הנביא פיתחו חכמי ההלכה ספרות הלכתית עשירה (ספרות השרעיה), המחייבת את המאמין בכל תחומי החיים.

כשבוחנים את הטקסט של הקוראן מנקודת מבט של זכויות אדם, מוצאים בו גישה אמביולנטית: הוראות מסוימות מנקנות לזכויות האדם בסיס מוצק, ואילו באחרות יש משום פגיעה בהן, ביחסו מה שנוגע לזכויות נשים ומיעוטם מוסלמים. הקוראן אמן עוסק בזכות חיים, לכבוד ולחופש, אך יש להבין מושגים אלה בהקשרם האסלאמי, שלעתים איינו עולה בקנה אחד עם הערכיהם של תרבויות המערב.

הזכות לחיים הקוראן מיחס קדושה וערך נעה לחיי האדם. כך, למשל, נאמר "כל המאבד נפש אחת – بلا שאיבדה נפש או בิกשה למלא את הארץ חמש – כאילו איבד עולם מלא, וכל המקימה כאילו קיים עולם מלא" (סורה 5, 32), או "...ואל תתרגו את הנפש אשר אסור אלוהים, בלתי אם במשפט צדק" (Hasan: 1982, 51-52). עם זאת, בקוראן יש גם פסוקים המהלים את הкрытת החיים למען האל והאסלאם.

הזכות לצדק ולשוויון הקוראן מבלייט את הזכות לבקש צדק ואת החובה לעשות צדק. לרעיון הצדק קשרים שני מושגים שימושיים איזוֹן: עدل, שפирשו להיות שווה כמו מאזוניים, ואחסאן, שפирשו לבקש את הטוב, להתכוון לטוב ביותר כך שייעשה דין צדק. לפי הקוראן, אין לפреш צדק כיחס שווה באופן מוחלט, לאחר שבניהם האדם אינם באופן מוחלט. הקהילה האידיאלית, לפי הקוראן, "האומה" (מהשורש אום – אם בעברית), דוגמת בניית בינה בזדעה שלא כולם שווים וצורכייהם שונים. האחסאן, לעומת העدل, מבטיח את אהדת הקוראן לנשים, לעבדים, ליתומים ולעניים. הדאגה לחאלשים בחברה, צדקתה לעניים, יחסם מסחר הוגנים – ציווים אלה בולטם בקוראן (Hasan, 1982: 51). עם זאת, באסלאם קיימים אידישויים בשלוש מערכות יחסים: בין עבד לאדונו, בין איש לאברהם, ובין קופר למוסלמי.

עבדות וחירות הקוראן קבע שرك האל, ולא שום אדם, רשאי להגביל את החירות האנושית, אך, כמו בתנ"ך, גם הוא לא אסר את העבדות, שהיתה נפוצה בערך מראשית האסלאם ושלליה הושתתה הכלכלת הערבית. עם זאת מצויה הקוראן לנဟג בעבדים במידה האנושיות (סורה 4, 36).

זכויות נשים לפי הקוראן, גבר ואישה שוויים בפני האל (סורה 40, 40), אך לא ביחסים שבין גבר לאיישה. הקוראן מכיר בזכויות האישה אך מבליט את עליונות הגבר. השريعة איננו רואה את הנשים כשות לגברים. נחיתותן של הנשים מtabסת על עקרון ה"קוואמה" האומר שהגברים הם שמורי הנשים (סורה 4, 34). העיקרון זה הוא הבסיס להגבלות שהוטלו על זכויות נשים, למשל בדייני נישואים, גירושים, רושה ולבוש. הנשים בחברות המוסלמיות מופלות לדעה מרגע לידתן. רבות נישאות בעל כורחן עוד בהיותן קטינות ובמוסד הנישואים מעמדן אינו שווה.

היחס לבני דתות אחרות ולזרים לפי הקוראן, אין לכפות על הלא-מוסלמים את האמונה באסלאם וזכותם של הלא-מוסלמים החיים במדינה מוסלמית לחופש אמונה (סורה 2, 256). בפועל, הלא-מוסלמים בחברות המוסלמיות חולקו לשתי קבוצות: מאמינים (בעיקר נוצרים ויהודים), וכופרים. למאמינים (המודדים כ"אנשי הספר") הוענק מעמד של ד'מה. ניתנו להם ערובות לביטחונם ולביטחון רכושם והונקה להם הזכות לקיים את אמונתם תmorות שלום מס למדינה המוסלמית. לד'מים ניתנה אוטונומיה משפטית. נקבע שהם רשאים לנוהל חify קהילה לפי חוקיהם, אך הם נתונם למגבלות אחדות. לדוגמה, הם אינם רשאים להזיק במשרה ציבורית שכורכה בה שליטה על מוסלמים. הלא-מוסלמים יכולם, לפי ההלכה המוסלמית, לקבל רשות להתגורר בארצות המוסלמים (אמנה), אבל הם אינם שייכים לקהילה הדתית-פוליטית של האסלאם. אך מוסלמי שכופר בדתו מוצא מן הקהילה ודיננו מות (Hasan, 1982: 51-52).

מולרסון (Mullerson, 1997: 64) מצביע על סטירה בין המשפט האסלאמי הנהוג במדינות כמו איראן, סודאן וסודיה, לבין עקרונות זכויות האדם בעיקר בשלושה תחומיים: השוויון בין גברים ונשים, חופש הדת והחברה, ועונשי גוף (כמו כריתת יד לגנב). האסלאם, לדבrio, יכול להיות אמצעי למחאה פוליטית נגד מושרים לא-דמוקרטיים. עם זאת, יש מדינות, كالגירה, שבחן הניסיון לדכא את תחיית הפונדקטים האסלאמיים גורם לפגיעה חמורה בזכויות אדם הן עליידי הממשלה והן בפעולות טרור של ארגונים אסלאמיים.

בין חוקרי האסלאם יש הטוענים שיש הבדל יסודי בין גישת המערב לזכויות אדם לבין גישת האסלאם. במערב זכויות האדם מוקנות לאדם מלידה בלי קשר למידת הציות לאל; באסלאם זכויות האדם וחוויות היסוד הן היבט של ההכרה הדתית ונובעות מה齐ות לאל. Hasan (,

1982) יוצא נגד מאות שנות ההיסטוריה אסלאמית שבמהלכן, לדבריו, למד הפרט שתכליית קיומו היא לשרת את האל, שעליו לקבל כל מה שגור האל, שאין לו כל זכויות אלא רק חוכות, ושהאל הוא אל מענייש.

בשנים האחרונות הביעו מדיניות מוסלמיות, בפורומים שונים, התנגדות להכרזה האוניברסלית על זכויות האדם בטענה שהיא משקפת תפיסות מערביות חילוניות שמקורן במסורת היהודית-נוצרית, שאין עלולות בקנה אחד עם השريعة. איראן, למשל, הצהירה שאינה מכירה בשום סמכות אלא רק בו של האל. היא קראה לתקן את ההכרזה, ואף ניסתה הכרזה אסלאמית על זכויות האדם (Littman, 1999).

## זכויות האדם בדתוות לא-מונייטיאיסטיות

### בוחזם

העיקנון הבוגדיםטי הרואה את הקיום כולם כרשת של יחסי גומלין חשוב כבסיס רعيוני לזכויות האדם. על-פי העיקנון זהה, אנו יכולים לשאוף ל"קיום האידיאלי" על-ידי יישום מערכת יחסים נכונה בין בני-האדם. האתירות של כל אחד היא לדאג לכל מי שנקרה בדרכו, כך שסק כל ה"דאגות" יוצר מיציאות של כבוד הדדי (זכויות אדם).

עיקנון אחר החשוב להבנת הגישה הבוגדיםטית הוא ראיית הטבע השלם של הדברים וڌיתית מושג ה"אני" וה"יחיד": ה"אני" הוא מקור לרגשות כמו תשוקה, חמדנות, שנהה, כאס וגאויה; ל"זכויות", לפי הגישה הבוגדיםטית, יש משמעות רק בהקשר הרחב והשלם של הקיום האנושי. כשהן מוענקות לייחיד שלא בהקשר החברתי הרחב, הן חסרות משמעות.

מושג הבוגדיםיטה – אדם שוכה להארה ומחייב לעוזר לכל היוצרים חיים להגייע להארה – גם הוא בסיסי להבנת הגישה הבוגדיםטית לזכויות אדם: הבוגדיםיטה מגלה את האידיאל של שוויון, חירות וביטחון מלא לא רק של היחיד, אלא של כל בני-האדם, ומנקודה ראות זו זכויות האדם קשורות, ותן חלק מהטבע האנושי, שהוא עניין קיומי שאיןו ניתן לחקיקה או למדידה.<sup>6</sup>

כיום יש בבודהיזם זרם המציג דרכי לשיפור מצב זכויות האדם על-ידי יישום ערכיים של צדק חברתי, אי-יאלימות, איזון אקולוגי וחיפוש אחר שביל הזהב בכל חברה, כדי שתוכל להתקיים בהרמוניה עם חברות אחרות ועם הטבע (Sivaraksa, 1990: 81).

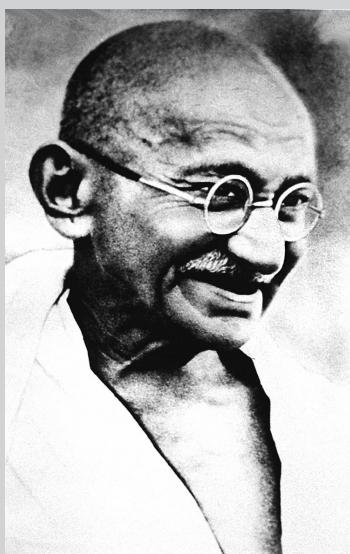
<sup>6</sup> תורת הבוגדיםיטה מקובלת רק על כמה מהזרמים הבוגדיםטיים. היא אינה מקובלת בתאילנד, בבורמה ובסרי לנקה.

## הינדואיזם

"בנוי האדם שווים. ההבדלים בגילם, בגובהם, בצבוע עורם ובשכלם הם זמניים ושתחיים, אך הנשמה החבוכה מתחת היא אחת ושווה לכל" – מהטמה גנדי (Mitra, 1982: 77-84).

היקנון המוסרי החשוב ביותר בהינדואיזם הוא אהימה, שמשמעותו אidealיות, א-פגיעה בבני-אדם (או בבעלי-חיים) בכל זמן ומקום, עליידי פעולה, מחשבה או דיבור. טקסטים שנכתבו לפני כ-3000 שנה מציגים את ה怀抱ה להתנהגות מוסרית, ובמיוחד את חסיבות הדharma, החובה לנוהג לפי הנורמות החברתיות והחוקים המקודשים, ולעשות מעשים טובים כלפי הסובלים. האמונה על חובות בני-האדם, *Manava Dharma Shashtra*, מדגישה את קרושות חייהם על ההבדלים ביניהם, ואת החובה לכבדם בלי להבחין בין חבר לאויב. עם זאת, שני מאפיינים חברתיים-תרבותיים ראויים לציון בעניין זה. אחד הוא משטר הקסודות, המחלק את בני-האדם לארכעה מעמדות עיקריות שהשתיכו אליהם נקבעת מלידה – כלומר, מניח שיש סוגים שונים של בני-אדם ויציר אישושון ביניהם – והآخر הוא האמונה בഗלגול נשמות: הגוף הוא רק בגדי שפוחטים, שהרי האדם עתיד להיוולד שוב.

מוּהָנְדָס קַרְמָצִ'נְד גַּנְדֵּי (Mohandas Karamchand Gandhi, 1869-1948), המכונה מהטמה (Mahatma) – בסנסקריט, "הנפש הגדולה"), הנהיג את המאבק לשחרור היהודי מהשלטון הבריטי עד לעצמאותה ב-1947. הוא למד משפטים בלונדון, עבר כעורך דין בחברה היהודית בדרום אפריקה ונלחם שם למען זכויות המיעוט היהודי. גנדי הטיף למאבק לא-ראים והנהיג את המאבק בבריטניה באמצעות תהליכי מלחאה, חרם על מוסדות ומוסרים בריטיים ושביתות רעב. הוא הטיף גם לסובלנות ביינ-דתית ובין-קיליתית וחוביים שאפשר לחול שינוי פוליטיים וחברתיים בדרךים לא-אלימות. דמותו הייתה לסמל לסובלנות ולפתרון לא-ראים של סכסוכים ומופת למנהיגים הנלחמים למען חירות וזכויות אדם כמרטין לותר קינג. גנדי היה נערץ על בני עמו, שראו בו לא רק גיבור לאומי אלא גם קדוש. ב-1948 נרצח בידי קנאוי הינדי.



לפי ההינדואיזם, ההשתיקות לקסטה מסוימת קובעת את מקומו של אדם בהיררכיה החברתית ואת זכויותיו וחוובותיו. בראשית המאה ה-20 ייצגו גנדי (Mohandas Karamchand Gandhi), ר宾דרנת טגור (Rabindranath Tagore 1861–1941), מנהיג הודו במאבקה לעצמאות, והמשורר ר宾דרנת טגור (Tagore 1869–1948), תנועת רפורמה שקרה לבטל את שיטת הקסטות של ההינדואיזם המסורתית. שניהם הושפעו מערכיים ומרעיונות מערביים של דמוקרטיה וליברליזם. מלבד מאבקו לעצמאות מהשלטון הבריטי לחם גנדי גם נגד נידום של חסרי הקסטה ("טמאים"), או ("מנודים") ולשיפור תנאי חייהם. הרעיון של עליונות ונחיות נגד לדעטו את רוח ההינדואיזם. עם זאת, גנדי קיבל את הרעיון ההינדי המסורי על הבדלים בחוכות ובזוכיות לפי ה"תבונה" שהאדם נמצא בה במוגל חייו (Küng, 1990: 116). ביום געשה בהודו מאין לבטל את השפעה שיטת הקסטות כדי להבטיח את זכות השווון.

## השורשים החילוניים

הביטוי "זכויות אדם" נטבע לפני לא יותר מ-200 שנה, והוא נעשה מקובל רק אחרי מלחמת העולם השנייה. לביטוי זהה זיקה ישירה למונח הישן יותר "זכויות טבעיות" (יש הרואים ב"זכויות אדם" ו"זכויות טבעיות" מושגים זהים), ול"זכויות טבעיות" זיקה למושג שקדם לו, "חוק הטבע". ההבחנה בין "זכויות טבעיות" ל"חוק הטבע" מסמנת מפנה בהיסטוריה של המחשבה הפוליטית המערבית, ושניהם הם המקור הרעיוני שממנו צמח המושג "זכויות אדם" (Pennock and Chapman, 1981: 1).

## התקופה הקלסית

הרעיון של "זכות" היה קיים אצל היוונים באופן סמי, אף שבשפתם לא הייתה מילה שתיארה את מה שאנו מכנים "זכות". הרומיים הם שראו ב"חוק הטבע" אמות מידת פירוש החוק – ככלומר, דרך להסביר את העקרונות הבסיסיים שהברחות צריכות לדבוק בהם בקביעת חוקיתן כך שייענו על צרכי הטבעים של האדם. לפי התפיסה של "חוק הטבע", יש חוק מוסרי אובייקטיבי ונצחי (שניתן עליידי האל או אומץ עליידי התבוננה האנושית), היוצר זיקה בין בני-האדם ומעמיד אמת מידת להערכת ההתנהגות האנושית. התנהגותם של בני-האדם צריכה להישפט במסגרת החוק הזה. כך, משטר הפוגע ב"חוק הטבע" עשוי לאבד את הלגיטימציה המוסרית שלו. "חוק הטבע" כיוון את כל התופעות בטבע ויצר את הבסיס למסגרת שוויונית של זכויות: שוויון בפניו, שוויון בכוח הפוליטי ושוויון בזכויות האזרח. בחיבורו המדיניה<sup>7</sup> טען אפלטון שיש צדק אוניברסלי שהוא מעבר לאי-רועים

<sup>7</sup> ראו תרגום של ליבס, 1979.

העכשווים<sup>8</sup> (התפתחות הדמוקרטיה היוונית מסמנת את ראשית ההכרה בזכויות פוליטיות מסוימות).

הפילוסופים הרומיים הרחיבו רעיונות אלה. קיקרו (Cicero, 43-102 לפנ' הספרה) טען שהחוק הטבע מאחד את כל החברה האנושית ומנחה את בני-האדם לפעול על-פי הצדק, מKENה לכל אדם את הכבוד ראוי לו "בגוז האנושי כולם", וקובע נורמות של צדק המכוננות את המדיניות לחקוק חוקים ברוחן. חוק נצחיו ובלתי- משתנה זה חל על כל האומות בכל הזמנים. אנשי משפט רומיים הרחיבו את התפיסה הזאת ופיתחו חוקים הידועים כמשפט האומות (ius gentium). לטענתם, החוק מקורה בטבע, ולכן חובה וזכויות אוניברסליות שתקפותן היא מעבר למה שמקנה אזרחות במדינה מסוימת.

התיאוריית המוקדמת של חוק הטבע עסקו באחריות ובחובות אוניברסליות, ולא במא שמו גדר כיום זכויות (Lauren, 1998: 12-13).

### ימי הביניים

הגדרתן ויישומן של זכויות האדם היו חלק מתחילה התתgebשות של משטר דמוקרטי ייצוגי. בשלב הראשון הוגבלו כוחם וסמכויותיהם של השליטים. הצעד הראשון והחשוב ביותר היה המגנה קרטה (מגילת הזכויות הגדולה) שהעניק ג'יון מלך אנגליה לבורים בארצו בשנת 1215, שהבטיחה בפעם הראשונה זכויות בסיסיות: שוויון בפניו החוק, שלילת מאסר או מעצר לא-חוקי, משפט בפני מושבעים בני אותו העמד, איסור על הפקעת רכוש בעלי פיצוי וחופש תנועה והגירה.

התיאולוג תומאס אקווינס (Aquinas, 1225-1274) הגידר מחדש את הרעיון של חוק הטבע וקבע שהוא רצונו של האל. הוא הצבע על הדואליות שבקיים האנושי – כל בני-האדם נתונים לסמכות האל ולסמכות האנושית – ומנה ארבעה סוגים: חוק נצח, המושל ומכoon את תיקום, לרבות בני-האדם; חוק טבעי, המאפשר ליצורים בעלי תבונה להבין ולציית לחוק הנצח; חוק אנושי, שהוא ניסוח כלליים שונים על-פי חוק הטבע, וחוק אלוהי, שהוא רצונו הסופי של האל. כל חוק הוא ביוטי לתבונה אלוהית העומדת לרשوت בני-האדם. החוק האנושי ראוי אם הוא עולה בקנה אחד עם חוק הטבע.

### העת החדשה – מאות 17-18

הרעיון המודרני של זכויות האדם התפתח במאות ה-17 וה-18, וכיום כבר ברור שאינטלקטואלית ופוליטית מקورو בתקופה זו. הרעיון של חוק הטבע היה מקובל בחברה הטרומית-תעשייתית,

<sup>8</sup> התפיסה של "חוק הטבע" הושפעה מהמסורת הפילוסופית הסתואית.

והוא נתן בידי האזרחים כוח פוליטי כנגד המדינה לאחר שהיא מאפשרת ללחאים שליט עירין בפוגעה בחוק הטבע; הרעיון של מושל שהסמכות שלו מוגבלות על ידי זכויות אזרחיות ושלזכויות אלה עדיפות על פני סמכות המושל – הרעיון זה אף הוא מקורו בתקופה זו.

הוגו גראוטיאוס (Gratius, 1583–1645), הפילוסוף, ההיסטוריה והמושטן ההולנדי, כתב בחייבתו (*חוק מלחמה ושלום*)<sup>9</sup> על זכויות בעת מלחמה ולאחריה, ובעיקר על זכויותיהם של לוחמים המגיעות להם על-פי חוק הטבע. בחייבתו לוויתן (Leviathan) <sup>10</sup> הבהיר הוגה הדעות האנגלי תומאס הובס (Hobbes, 1588–1679) בין "זכות הטבע" (jus naturale), שהיא החירות שיש לכל אדם עצמו טبعו, לפניו קיום המדינה, להשתמש בכוח כדי להגן על חייו, לבין חוק הטבע (lex naturalis), שהוא עיקרונו כללי האסור על אדם לעשות מעשה שעלול לפגוע בחיו או לפגוע בכוחו להגן על חייו. בכך "זכות פירושה החירות לעשות, ואילו "חוק" פירושו הגדרה והגבלה של חירות זו" (Curtis, 1981: 329-350). התפיסה של חוק הטבע הגישה חבות וזכויות החלות על כל חברה אנושית. במרוצת השנים השתנו התובות והיו לזכויות הטבעיות של הפרט.

האם המעבר מ"זכויות טבעיות" ל"זכות אדם" הוא רק עניין של מינוח, או שהוא ביטוי למאזן להרחיב את הזכויות? הדעות על כך חלוקות. יש הרבה מן המשותף בין המושג הישן "זכויות טבעיות" לבין המושג "זכויות אדם", ובעיקר: שני המושגים טוענים לאוניברסליות, ככלומר, חלים על כלל בני-האדם באשר הם. אך זכויות טבעיות הן אבסולוטיות, ואילו זכויות אדם אינן מוגדרות כך. זכויות טבעיות תקפות בכל הזמנים (לא יתכן שזכויות טבעיות חדשות יצצו פתאום), ואילו זכויות האדם – מהן משתמע ש תמיד עשויה לעלות בתביעה לזכות חדשה (Curtis, 1981: 2-7).

הוגי הדעות של המאה ה-17, ובهم ג'ון לוק (Locke, 1632–1704), הפרידו את רעיון זכויות הפרט הבסיסיות מההנחות הדתיות-חברתיות המקודמות של הוגי העולם העתיק. הם העניקו למושג תוכן פוליטי חילוני בדברם על ערכיהם בסיסיים מסוימים שהמערכת הפוליטית חייבת לקיים, שאם לא כן תאבך את הlegalitimities שלה. ערכיהם אלה הם זכויות הפרט, כמו הזכויות לחיים, לחירות ולבניין, וחובת המדינה להגן עליהם. פגיעה של המדינה בזכויות האלה אינה חוקית ולכן היא עילה למרד. בחייבתו המסכת השנייה על המושל המדינה (*Second Treatise of Government*) ניסה לוק (1662 [1959] 1959) לקשר בין חוק טבע אוניברסלי לבין זכויות טבעיות אוניברסליות, וטען שככל אדם "במצב הטבע" זכויות טבעיות מסוימות לפני זכויות בני-האדם נולדים במצב של שויזון גמור, ולכן עם זכות לחיים, חירות וקבינין.

9. ראו Tuck, 1999.

10. להרחבה ראו Strauss, 1936.

במאה ה-18 טען הפילוסוף הצרפתי ז'אן-ז'אק רוסו (Rousseau, 1712–1778) ביצירתו *הגדולה ביותה, האמנה החברתית (Contrat social)*, ש"האדם נולד בנסיבות אך כל חייו הוא כבול לאזיקים" (1762 [1906]). בדומה להוגים אחרים בתקופתו, כמו הובס, לוק ושפינוזה, דן גם רוסו בתורתו המדינית במשטר האידיאלי. הניתוח שלו מתחילה ממצב שקדם למשטר המדיני, "המצב הטבעי", שלפני התפתחות הציוויליזציה; במצב זהו חיו בני-האדם בנסיבות מוחלטת. בחיבורו טען שלמעשה יש צידוק רק במידה שהריבונות נשארת בידי העם. הוא שלל שלילה גמורה את הדמוקרטיה הייצוגית וגרס שככל חוק חייב להתකבל בהצבעה ישירה של כל האזרחים. בעניין זה הייתה לרוסו השפעה רבה על ההיסטוריה האירופית, וביחוד על המהפכה הצרפתית.

הוגי הדעות של העתיק ושל ימי הביניים ייחסו זכויות לפרטימ רק במה שנוגע לתפקידם החברתי כאבות, כבעלי אדמות ואזרחים. לפרטים מבונן הרתב יותר לא היו זכויות. הוגי הדעות של המאות ה-17 וה-18 ייחסו זכויות לפרטים בשל היותם בני-אנו וบทפקידיהם החברתיים, והחוק אסור לפגוע בהם. הרעיון המודרני של זכויות אדם הוא פרי הניסיון של החברה באירופה במשך כ-400 שנה, ושורתה של הגבלות שהוטלו על ממשלה תחילה על-ידי aristokratia פיאודלית מדנית, אחר-כך על-ידי המعتمد הבינוני, ולבסוף על-ידי ארגוני עובדים (Frankel, 1978: 19-20). במאה ה-17 ניטש באנגליה מאבק בין המלוכה לבין הפרלמנט (שייצג את האצולה), שייאו היה מהמלחמות אורהיים (1642-1649). המאבק הסתיים במאה שנודע בכינוי "המהפכה המהוללת" ובהפייתה של אנגליה לממלכה שכוחה הוגבל על-ידי הפרלמנט. בעקבות המאבק זה קיבל הפרלמנט האנגלי, בשנת 1679, את *Habeas Corpus Act*, ואת ה-*Bill of Rights*, שחייבו את כל אדם להליך משפטי. שינוי זה מיסד את הזכות להגנה מפני מעצר או מאסר שרירותי. ב-1689 אימץ הפרלמנט את מגילת הזכויות (*Bill of Rights*), שהיא אכן דרך מונומנטלית בהיסטוריה של זכויות פוליטיות ואזרחיות. סעיפי מגילה זו עוסקים במונרכיה מוגבלת, ביטחון החיים והרכוש, ממשל ייצוגי, בחירות חופשיות, חופש דיבור, סובלנות דעתית ואיסור על הטלת עונש אכזרי.

בחכרות העצמאות האמריקנית, שהתקבלה ב-1776, נאמר שלפי חוקי הטבע בני-האדם נולדים שווים, עם זכויות לחיים, לחרירות ולשאיפה לאושר. הממשלה נועדו להגן על הזכויות הללו, ואם הן פוגעות בכך, זכויות של העם להחליק את הממשלה. בחוקה ובמגילת הזכויות שגובשה בשנת 1791 (עשרה התקיונים הראשונים לחוקה) הובתו, בין השאר, הזכות לחופש הדיבור, חופש העיתונות, חופש התאגדות, איסור לעורך חיפוש לא-חוקי בabit של אדם, ומשפט צדק מהיר ופומבי.

בשנת 1789, במהלך המהפכה הצרפתית, לאחר כניעת המלך לואי ה-16, התכנסה האספה הלאומית, ערכה חוקה חדשה וביססה את הצערת זכויות האדם והאזור. בהצהרה כלולים



הצהרת זכויות האדם הצרפתית ב-1789 – יצרתו של האמן לה ברבייה (Jean-Jacques) .(1828-1738 ,François Le Barbier

הזכות להכבה, לשווון בפני החוק, להגנה מפני מאסר או מעצר שריורתי, הזכות של אדם להיחשב זכאי עד שתוכח אשמו, הזכות לדעה חופשית ולאמונה דתית, לחופש הבעה ולרכוש. ציריך האספה הלאומית הפכו את ההצהרה לחוקה החדשה, וכך נעשה חזון הזכויות הטבעיות לחוק לאומי.

המהפכות האמריקנית והצרפתית, וההצהרות שנתנו ביטוי לרעיונות שהולידו אותן, יצרו בסיס חדש לזכויות האדם – לא בסיס דתי, אלא אמנה חברתית. מושג הזכויות הטבעיות נעשה חילוני, רציונלי, אוניברסלי, אינדיוידואלי ודמוקרטי. מנגחי ההצהרות שאבו הרשאה בעיקר ממשנותיהם של לוק, מונטסקיה (Montesquieu, 1689–1755) ורוסו. לדוגמה, לוק כתב על הזכות לחיים, לחרירות ולרכוש, והצהרת העצמאות האמריקנית דיברה על הזכות לחיים, לחרירות ולשפיכה לאוושר. המהפכות של המאה ה-18 הולידו גם את הרעיונות בדבר ממשל ייצוגי, הגנה נאותה על גנאים, מידת כלשיי של חופש דת ואיסור על אפליה דתית.

תומס פיין (Paine, 1737–1809), הוגה הדעות האנגליו-אמריקני וממניחי היסודות הרעיוניים להכרזות העצמאות האמריקנית, נתן בחיבורו <sup>11</sup>*The Right of Man* ביסוס אינטלקטואלי נוספת להתפתחויות המהפכניות של דורו, ובעיקר לרעיונות המהפכה הצרפתית שעלייה הגן. הוא דיבר על "העיקרון האלוהי" של שוויון זכויות לא רק בזמן נתון, אלא גם בין בני האדם בדורות שונים. הוא הבחין בין "זכויות טבעיות", הנთונות לאדם מעצם קומו, לבין "זכויות אורחות", הנთונות לאדם בהיותו חלק מחברה. כמו מהזכויות הטבעיות שהאדם יכול להגן עליו עצמו, כמו זכויות אינטלקטואליות, הוא משאיד בידיו, ואילו אחריות הוא מעביר לחברה לשם מימושן. מכאן נובעת מסקנותו שסמכות (שלטונו) אודתית היא תוצאה של סך כל הזכויות הטבעיות שנבניהם האדם העביר לחברה, ולכן אין לסמכות האורתית רשות לפגוע בזכויות הטבעיות של הפרט. יתר על כן, למשל אין רכוש של שום אדם אלא של העם, لكن העם הוא הריבון וראשי להתחrif שיטת ממשל שאינה נואה לו (Laqueur, and Rubin, 1979: 134–138).

ראינו אפוא שימושותיהם של הוגי דעתות במאות ה-17 וה-18 הזינו מהפכות חברותיות ופוליטיות שהתחוללו באותה התקופה; רעיונותיהם על חוק הטבע ועל זכויותיהם הטבעיות של בני-האדם קיבלו ביטוי בחוקים ובמגילות זכויות באנגליה, בארצות-הברית ובצרפת.

## המאה ה-19

הוגה הדעות האנגלי ג'ון סטיוארט מייל (Mill, 1806–1873) קידם את רעיון החירות האנושית צעד נוסף. בחיבורו על החירות (On Liberty) העלה על נס את העיקרון של חירות הפרט:

11 ראו 2003.

לאדם חירות בלתי-מוגבלת ועצמאות מוחלטת במעשיו ובמחשבותיו, בתנאי שאיןם פוגעים בזולתו. אם ישמרו חירותו הפרט, כמו חופש המעשה, המחשבה והביטוי וחופש העיתונאות, גם החברה תצא נשכרת.

במאה ה-19 צמחו גם זרים רעיוניים שהיו אנטיתות לرعاונות המאות ה-17 וה-18 בדבר זכויות הפרט וריבונות העם. העיקריים שבהם היו הלאומיות והסוציאליות. הלאומיות מעמידה את המדינה במרכז וمعدיפה את האינטראסים של המדינה על פני זכויותו של היחיד. הגישה הסוציאליסטית מכפיפה את היחיד לקבוצה, מבילה את חובותיו, מדיפה קדמה כלכלית ורוחנית על פני זכויות פוליטיות וחירותו של היחיד, ומדגישה בעיקר את הזכות למון, למגורים ולעבודה.

הliberalism הקלסי (מאות 17–19) והסוציאליזם (שהתפתח במאה ה-19) חלוקים ביניהם לפחות משמעותם המשותם חירות ושוויון. בעניין תזרות, הוגנים הליברלים סברו שהאדם רשאי להנוג בגוףו וברכושו כרצונו. אם הוא כפוף לצווים של המדינה, הרי שחריות זו מוגבלת. לעומת זאת, חירותם במובן הליברלי פירושה הצבת מגבלות על סמכות הכהquia של המדינה כלפי אזרחיה. לפי הגישה של הליברליזם הקלסי, תפקיד השלטון צריך להציג להגנה על חירותם, חירותם ורכושם של האזרחים. הסוציאליזם, לעומת זאת, רואה את החירות במובן רחב יותר. הוא אינו מתחמק בהגבלה סמכות הכהquia של השלטון, אלא מניח שהאדם אינו יכול לפתח את אישותו, כישרונו ורוחו אם הוא סובל ממבחן כלכלי וקיומו הפיזי אינו בטוח. בכך הוא אינו חופשי, גם אם השלטון אינו כופה עליו דבר (רפפורט, 1992: 17–19).

במה שנוגע לשוויון – הליברלים עוסקים בשוויון פוליטי ואורח, כמו הזכות לבחור ולהיבחר והזכות למשפט הוגן, ואילו הסוציאליזם אינו מסתפק בשוויון פוליטי אלא מדגיש גם שוויון חברתי וככלי. בשוויון הסוציאליסטי ארבעה מרכיבים (רפפורט, 1992: 20):

- א. שוויון חברתי – ככלומר, ביטול החלוקת המעדנית בין בעלי אמצעי הייצור, הקרקע וההון לבין מי שאינם כאלה;
- ב. שוויון כלכלי, שהוא העיקרון של עבודה לפי היכולת וחלוקת לפי הצרכים;
- ג. שוויון בנקודות המוצא – ביטול זכות הירושה וחינוך שוויוני;
- ד. שוויון בהנאות החיים.

המאה ה-19 גם העמידה את הרציונליזם והחילוניות מול הרעיון של זכויות טבעיות המבוססות על חוק הטבע של המאות ה-17 וה-18, ואת התיאוריה של האבולוציה על מוצאו של האדם מול התפיסה הדתית שהאדם נברא על ידי האל ובצלו, תפיסה שביהדות ובנצרות הייתה המקור הרעיוני לזכויות האדם.

## התגבשות המושג במאה ה-20

הארועים במחצית הראשונה של המאה ה-20 – ובראשם עליית הנאציזם והפשיזם – גרמו לפגיעה נחרצת, שלא נודע כמותה בהיסטוריה, בזכויות האדם. הניצחון על גרמניה הנאצית והגילויים על שואת יהודי אירופה הניעו את הקהילה הבינ-לאומית לפועל למשודד וזכויות האדם (אם כי, כפי שכבר נאמר ויפורט גם בהמשך, הקהילה הבינ-לאומית החלה לפעול בעניין זה כבר במאה ה-19 בשוקה בזכויות מלחמה ושבויים, מיעוטים דתיים ועובדים). המושג שהעולם המערבי אימץ רשמי, ובמידה כלשהי גם העולם הקומוניסטי והעולם השלישי, קיבל תכנים שונים בהתאם לאידיאולוגיות השונות.

המעבר מזכויות טבעיות לזכויות משפטיות קיבל חיזוק נוסף עם התפתחות המשפט הבינ-לאומי של זכויות אדם, ובעיקר עם חתימתם של הסכמים בין-לאומיים הכוללים נורמות המחייבות את השותפים להסכם. המשפט הבינ-לאומי של זכויות אדם הוא משפט פוזיטיבי (שנחקק או הוכר על ידי סמכות שלטונית) המחייב מדינות לציתתו לו (22: Henkin, 1978: 22). ואולם, כפי שנראה בהמשך, לקהילה הבינ-לאומית אין מנגנון אכיפה וענישה יעילים כדי להבטיח שהסכמים אלה יקוימו. יתר על כן, כיבוד ההסכם תלי בשית המשפט של כל מדינה ומדינה. יש מדינות, כמו ישראל, שמחייבות חקיקה פנימית מיישמת לפני שהסכם ייאכוף בבית המשפט שלהם ביעילות.

תהליך אחר שהתרחש במאה ה-20 הוא סינטזה בין שתי גישות: האחת, שראשיתה במחשבה של המאות ה-17 וה-18 ובהגותו של מיל במאה ה-19, מדגישה את הפרט, את חירותו ואת עצמאותו. גרסה מוקדמת זו של זכויות האדם הייתה בעיקר פוליטית. עניינה היה לכונן יחסים נאותים בין הפרט לבין השלטון ולהגביל את סמכות השלטון. הגישה האחראית מוצאה בתפיסות צמחו במאה ה-19 שהdagishו את הכלל וננתנו עדיפות לשוויון ולרווחה כלכלית וחברתית. הסינטזה בין שתי הגישות הוליכה לאמוץ הערכים של חירות הפרט וזכויות פוליטיות, שעלהם נספו זכויות כלכליות וחברתיות המדגישות את ערכי השוויון בין בני-האדם.

במאה ה-18 זכויות האדם היו המוגבלות על סמכות השלטון בכל מה שקשרו לפרט. ביום זכויות האדם הן כל מה שהחברה חייבת לעשות למען הפרט. בשנות ה-70 של המאה ה-20 החל להתפתח "הדור השלישי" של זכויות אדם – נדך נוסף על השניים שקדמו לו: זכויות של קבוצות יהודיות, כמו מיעוטים, נשים, ילדים, נכים והומוסקסואלים ( ועוד נדון בכך בהמשך).

לדעת دونלי (Donnelly: 1998), במחצית השנייה של המאה ה-20 התגבש סטנדרט בין-לאומי חדש של ציוויליזציה, או של קהילה בין-לאומית, המבוסס על זכויות אדם. הסדר העולמי,

לדבריו, אינו נשען רק על עוצמה ואינטראסים, אלא גם על נורמות מוסר המשמשות בסיס ללגיטimitiyot بين-לאומית. חברות בחברה בין-לאומית חיבת להתבוסס לפחות חלקית על נורמות של התנהגות. עד מלחמת המאה ה-19 היה בידי הממשלה כוח לשלוט בחברה של בני-אדם במסגרת המבטיחה את קיומם עריכיהם ותרבותם. בהסכם השלום שהתקבלו אחרי מלחמת העולם הריאשונה נספה ההגנה על זכויות של מייעוטים בתחום שלטונו. בשנים שאחרי מלחמת העולם השנייה צמחו שתי נורמות, בחלוקת מתחרות זו בזו ובחלוקת משאלימות: הגדרה עצמית וזכויות אדם.<sup>12</sup> עם סיום המלחמה הקלה, הנושא שהקילה הבין-לאומית מסכימה עליו ללא עורין הוא מניעת רצח עם.

<sup>12</sup> מרכיב הריבונות בהגדרה עצמית עלול לעמוד בסתרה לעיקרון של הגנה על זכויות האדם. כך, למשל, דוקטרינת המעורבות הומניטרית מאפשרת להטעב בעניינה של מדינה ולהפר את ריבונותה כדי להגן על זכויות בני-האדם בתחום.

File #0000761 belongs to Lior Orshter- do not distribute

# פרק 3

# התפתחות ההגנה על זכויות האדם ביחסים הבינלאומיים

## זכויות האדם ביחסים הבינ-לאומיים עד 1945

מסיבות היסטוריות, פוליטיות ומשפטיות, לפני המאה ה-19 לא היו זכויות האדם חלק מהדיפלומטיה העולמית והשפעתו על מדיניותם של מושבות היהת מועטה ביותר. המאה ה-19 מסמנת את ראשיתה של פעילות בין-לאומית בנושא זכויות האדם, אם כי במספר תחומים מצומצם. היחסים הבין-לאומיים עדין התבססו על אינטראקציית אומית והגדירה צורה של ריבונות. המהפכה הטכנולוגית בתחוםה ובקשותה, ובעיקר תפוצת העיתונים, הייתה אחד הגורמים להתחלה העיסוק בזכויות אדם, מאחר שלא היה אפשר עוד להסתיר לארוך זמן מידע על הפרטן. הפעולות הבין-לאומיות התרכו באربعة תחומים: ביטול הסחר בעבדים וסחרורם, דאגה לפצועים מלחמה, הגנה על מיעוטים דתיים ואתניים, וסיווע למנוצלים (נשים ופושלים).

## ריאיון פסקר בערדיים ועתרות

עד ראשית המאה ה-19 פרח הסחר בעבדים והיה חוקי. רק בסוף המאה ה-18 החלו ניצנים של התנגדות, שאחד מסימנייה היה החלטת הפרלמנט הבריטי הרואה בסחר העבדים מעשה הנוגד את זכויות האדם (קופמן, 2001: 15). הצעד הראשון לביטולו במסגרת ביון-לאומית נעשה בקונגרס וינה בשנת 1815. אז התקבלה הכרזה שגינתה את "הסחר האנושי" וקרויה להפסקתו, אף הוקמה ועדת שנוועדה לקדם את העניין. כמה מהמצוות שהשתתפו – בריטניה, רוסיה, צרפת, אוסטריה ופרוסיה – אף התחייבו לנקט עצדים לביטול הסחר בעבדים. עם זאת, בניסוח הסופי של קונגרס וינה לא הוגדר לא-זיהוקי, לא הוקם מנגנון לאכיפה ולא גיבצעו עונשים. ולא נקבעה הסכמה לשום פגיעה שתפגע ברכיבות הלאומית.

בשנת 1862 חתמו מדינות איחוד על אמנה שהעניקו זכויות מוגבלות לעורך חיפוש בים על אוניות שנחמדו בהובלת עבדים. ב-1878, בוועידת ברלין, אסרו מדינות אירופה וארצות הברית על סחר בעבדים. ב-1890 נציגי המדינות לוועידה בבריסל על אמנת מקיפה שהייתה את כולם לנקוט אעדמים ממשיים להפסקת הסחר בעבדים. אך נוצר בפעם הראשונה

בהיסטוריה מנגנון בין-לאומי שסייע ביצום האמנה. באמנה גלום העיקרון של אחריות בין-לאומית לטיפול בתופעת העבדות והסחר בבני-אדם.

## דאגה לפצועי מלחמה

בשנת 1863 נערכה בז'נבה ועידה בהשתתפות 30 נציגים מ-14 מדינות וארכעה ארגוני צדקה, הנציגים היו לא-רשמיים ולא ייצגו את משלוחיהם. הם ייסדו את ארגון הצלב האדום הבין-לאומי, ארגון זולונטרי שמטרתו טיפול בפצועי מלחמה. שנה לאחר מכן התכנסה בז'נבה ועידה בין-לאומית בהשתתפות נציגים רשמיים מ-16 מדינות שאימצו את "אמנת ז'נובה" להקלת סבלם של פצועים במהלך מלחמה. האמנה חיבכה את החותומים עליה להגן על חסינותום ועל ניטרליותם של בת-חולים וצוותים רפואיים צבאיים, ויצרה את הבסיס לניטרליות של הצלב האדום הבין-לאומי ולפועלו ברחבי העולם.

בשנת 1899 התקבלה בוועידת השлом בהאג אמנה על חוקים ונוהגים של מלחמה יבשתית. האמנה צינה במפורש את זכותם של פצועים לטיפול רפואי, את זכותם של שבויי מלחמה למזון, לבוש ולהגנה, את זכותם של פרטימ לוגנה אם הם נושאים דגל לבן לכנייה ואת זכותם של אזרחים להגנה ממלחמה בלתי-מוגבלת.

**המשפט הבין-לאומי הפומבי (Public International Law)** עוסק ביחסים בין מדינות, ארגונים בין-לאומיים או ישויות משפטיות במדינות שונות.

למשפט הבין-לאומי יש שני מקורות עיקריים. האחד, דין הבין-לאומי המנהגי (Customary International Law), שנכללים בו עקרונות ונורמות ההנהגות בין מדינות שהתגבשו במהלך ההיסטוריה, המחייבים את כל מדינות העולם. הכוונה היא לכלל המותר והאסור ביחסים בין מדינות שאיןם כוללים בשום אמנה או הסכם בין-לאומי. המקור الآخر הוא הדין הבין-לאומי הסכמי (Conventional International Law) – עקרונות ההנהגות المستמיכים על אמנות והסכמים בין-לאומיים לשמרה על זכויות שונות, המחייבים, על-פי-רוב, רק את הצדדים החותומים עליהם.

**המשפט הבין-לאומי הומניטרי (International Humanitarian Law)** כולל במסגרת המשפט הבין-לאומי, והוא מערכת העקרונות לגבי התנהגות מדינות בעת לחימה. העקרונות אלה קובעים את המותר והאסור ביחד במה שקשרו לשמרה על זכויות אדם בזמן לחימה: חי אזרחים, רכושים, סוג הנשק המותר בשימוש, שבויים, פצועים. הכללים האלה מפורטים באמנת האג מ-1907 ובארבע אמנות ז'נובה מ-1949 להגנה על קורבנות מלחמה.

על אף הקשיים, ואף שמדינות רבות פועלו מתוך מתח אינטראיסים צרים, ייסוד הצלב האדום הבין-לאומי וההתפתחות המשפט ההומניטרי מסמנים התקדמות חשובה בנושא זכויות האדם. המאמץ המקורי מדגאה לפצועים, עבר למיסוד זכויותיהם של שבויי מלחמה, ואחר-כך גם להגנה על אורחים מפני תקיפה, עיבויים ופגיעה במקומות טיפולה. באמנת האג הריבועית מ-1907 חזרתבה הגנה לאורחים בשטח כבוש. היישגים אלה סייעו בהנחת היסודות למשפט ההומניטרי, המכיר בכך שבזמן מלחמה יש לבני-אדם זכויות בסיסיות ושלגנה עליהן נדרשת פעולה בינלאומית.

## הגנה על מיעוטים דתיים ואתניים

בקונגרס ויינה ב-1815 ניכרה בפעם הראשונה נוכנות דיפלומטים להכיר, אמנים בהדרגה אך בכירור, ביכולת הבין-לאומיות לחופש הדת (ובסענות לשלום ולבטיחון הצפונות באיסובנלנות דתית). סעיפים אחדים בהסכם ויינה דנים ב"שוויון דתי" ובבטיחות חופש הדת לכל הדתות. במיוחד ראוי לציין את התהייבות לשוקול צעדים להבטחת חופש הדת של היהודי גרמניה. העובדה שסעיפים אלה היו חלק בלתי-נפרד באמנה ובצדדית הייתה צעד ראשון חשוב למיסוד העיקרוני של ערכות בינלאומיות להגנה על מיעוטים דתיים, והובילעה בו ההנחה שאירועות לעיקרונו זהה עשויו לגרום התurbות מבחוץ.

הדוגמה הבולטת ביותר לכך במאה ה-19 נוגעת לנוצרים באימפריה העות'מאנית. נציגים אירופאים אחדים: בשנת 1827 החליטו מעצמות אירופה להתערב כדי להגן על הנוצרים האורתודוקסים ביוון ושיגרו אוניות מלחמה וחילים לאוזו; ב-1839, בעקבות לחץ בין-לאומי, התחייב הסולטן عبدالמג'יד בפני דיפלומטים זרים להעניק זכויות חברתיות, פוליטיות ומשפטיות לכל נתיני האימפריה, בעלי קשר לדתם; ב-1860, בתגובה על רצח המוני של נוצרים מロנים בידי מוסלמים בסוריה ובלבנון של היום, החליטו אוסטריה, צרפת, בריטניה, פרוסיה וסין (ב��כם השלטוני העות'מאני) לשלוח כוח צבאי שמנה כ-6,000 חיילים כדי להגן על הנוצרים; ב-1870, בעקבות רצח נוצרים בבלקן, אמר המדיינאי הבריטי ויליאם גולדסטון (Gladstone) שיש לנ��ט פעה לא למען אינטראס לאומי צר, אלא מתוך תחושה של אחירות גלובלית, למען האינטראס של האנושות.

האירופאים בבלקן דחקו במנגנים לכנס ויעידה בינלאומיות כדי לדון בהגנה על הנוצרים. העות'מאנים התנגדו לכל לחץ והתערבות, ובתגובה הכריזה רוסיה מלחמה על האימפריה העות'מאנית. הנוצרים לא היו המיעוט הדתי היחיד שנרדף – היהודים סבלו אף הם מ מגבלות ומאפליה במקומות שונים (ב-1882 הגישה ארצות-הברית מחהה רשמית לרוסיה בעניין מצבם).

## סיכום למנוצלים

נשים בראשית המאה ה-19 הייתה רובה המכريع של אוכלוסיית העולם מושלט זכויות בסיסיות מסוימות של גזע, מין או מעמד. אפלו המהפקות הדמוקרטיות של המאה ה-18 פסחו על זכויותיה של מחצית האוכלוסייה – הנשים. לנשים לא הייתה זכות להצביע, להיבחר, להיות בעלות רכוש, לרשת רכוש, לתבוע במשפט, לעסוק במקצועות מסוימים, ללמידה במוסדות חינוך או לקבל חזקה על ילדיהן לאחר גירושיתן.

בשנת 1848 התכנסה בארצות הברית ועידה לזכויות נשים, בהשתתפות כ-300 נציגות, שה策יעו נוסח מתוקן למגילת העצמאות הנוגע גם לנשים. ב-1868 פרסמו פעילות בארגוני נשים בארצות הברית עיתון לשווון זכויות, *The Revolution*, שנשא את הסיסמה "גברים – זכויותיהם ולא יותר; נשים – זכויותיהן ולא פחות". ב-1888 ארגנו פעילות בארצות הברית את ועידת הנשים הבינ'-לאומית הראשונה שנערכה בוושינגטון, בהשתתפות 58 נציגות של ארגוני נשים אמריקניים ונציגות ממשونة מדינות בעולם (בזכויות נשים נدون בהמשך בפרק).

פועלים בעקבות המהפכה התעשייתית וצמיחה מעמד הפועלים עלו שאלות מהותיות בנוגע לזכויות האדם: מה ערכנו של זכויות אזרחיות (כחופש הביטוי), או זכויות פוליטיות (הזכות להצביע) לאדם חסר בית, שמונו ולבשו אינם מספיקים ושבאמת אין די לטיפול רפואי? הניצול המעמדי הוליד אףօ סוג אחר של זכויות – זכויות חברות וכלכליות.

זכויות מעמד העובדים נידונו בוועידת השלום שהתקנסה בפריז לאחר מלחמת העולם הראשונה (1919). בוועידה הוחלט על הקמת חבר הלאומים ואחד ממוסדותיו העיקריים – ארגון העבודה הבינ'-לאומי (International Labour Organization – ILO). בוועידת השלום הוכרזו, כחלק מהסכם השלום, על זכויות עובדים כמו איסור על העסקת ילדים, זכות ההתאגדות והנהגת יום עבודה של שמונה שעות.

## זכות ההגדרה העצמית

במאה ה-20, מלחמת העולם הראשונה (1914–1918) ומילוני החללים שגבתה, המשך התנצלות למיוטים, וביחוד ההרג המוני של הארמנים בשנת 1915, בשלתי האימפריה העות'מאנית, העלו את שאלת הזכות להגדרה עצמית והניעו את הקהילה הבינ'-לאומית לפועלה, שאחד מטרותיה הראשונות היה הקמת חבר הלאומים בוועידת השלום בפריז. הרוח החיה מאחוריה החלטה זו הייתה נשיא ארץ-ישראל וודרו וילסון (Wilson). בנאום ארבע עשרה הנקודות שלו הבטיח וילסון לתמוך בחירות, בזכות העם לבחור את צורת הממשל שלהם, בזכויות מיוטים, ובזכות ההגדרה העצמית – שהביאה לצמיחתן של מדינות חדשות.

## חבר הלאומים והאו"ם בראשיתו

חבר הלאומים קידם את נושא זכויות האדם ביחסים הבין-לאומיים בתחום אחדים (אף שבאמנה שלו לא מוזכרות זכויות אדם): חוקם והחל בפועלתו ארגון העבודה הבין-לאומי. עד 1933 חתמו 40 מדינות על האמנה; גובשה האמנה להגנה על מיעוטים. משטר המיעוטים כלל נוכנות בין-לאומית לפקח על מצב זכויותיהם במדינות רבות; חוקם בית הדין הבין-לאומי הקבוע; החלטה בעבודתה הועודה לעבדות ונחתמה האמנה הבין-לאומית לביטול הסחר בעבדים. מדיניות קולוניאליות נדרשו לפעול לביטול הסחר בעבדים באזוריים שבשליטהן; קודמו זכויות האישה והילד (בעיקר במא שנוגע לתנאי העבודה), הוטל איסור על סחר בנשים למטרות זנות, ואומצת ההכרזה על זכויות הילד (1924), שחתמו עליה 50 מדינות; אומצו האמנאות למשפט הומניטרי בזמן מלחמה.

מלחמת העולם השנייה, על כל זועותיה, הוכיחה שהתקהילה הבין-לאומית רוחקה מרחק רב ממשטר מעשי וייעיל של זכויות אדם. עם זאת, ראוי לציין אריו אירוז אחד במהלך המלחמה: באוגוסט 1941 נפגשו רוזוולט, נשיא ארצות הברית, וצרץ'יל, ראש ממשלה בריטניה, וחתמו על "האמנה האטלנטית" שקבעה את היעדים המשותפים של המלחמה. באמנה הודגשו, בין השאר, זכותם של כל בני-האדם, בכל מקום, לחיות ללא מחסור ופחד, ואת זכותם של כל העמים לבחור את צורת השלטון הרצוי בעיניהם (Lauren, 1998).

ארגון האומות המאוחדות, האו"ם, נוסד ב-1945, בתום מלחמת העולם השנייה. מגילת האו"ם, המפרטת את מטרותיו ואת תפקידיו של הארגון, אמנת הדגישה את עקרון האידי-התרבות, אך גם דיברה על הצורך לקדם את הגנה על זכויות האדם ללא הבדל גזע, דת או מין. מגילת האו"ם כוללת גם את ההחלטה שמצוות כלכלית-חברתית תמלין על דרכיהם מעשיות למימוש היעד זה, והחלטה נוספת לזכויות האדם.

## זכויות האדם בימי המלחמה הקרה – צמיחת המשטר הבין-לאומי של זכויות אדם

בשנות המלחמה הקרה, אינטראסים אסטרטגיים גלובליים והיריבות הבין-גושית האפילו בדרך-כלל על שיקולים של זכויות אדם. נושא זכויות האדם היה לעיתים זירה למאבק הבין-גושי וחלק מהעימותים האידיאולוגי והפוליטי. עם זאת, בשנים אלה גם הונחו היסודות הערקוניים-ערביים למשטר הבין-לאומי של זכויות אדם והנושא החל לתפוס מקום במדינות החוץ של מדינות אחדות.

את השנים של המלחמה הקרה אפשר לחלק לשתי תקופהות משנה מבחינת חשיבותן של זכויות האדם ביחסים הבין-לאומיים והפתחות המשטר הבין-לאומי של זכויות אדם.

התקופה הראשונה היא מתחילה המלחמה הקרה עד ראיית שנות ה-70. בעשור הראשון למלחמות הקרה חלה האטה ביוזמה בראשיתה באימוץ האוניברסלי של ההכרזה על זכויות האדם, אך בשנים שאחריך נעשה מאמץ ביןלאומי נרחב לניסוח הכללים והנורמות למשטר הביןלאומי של זכויות אדם. נוסחו שורה של אמנהות שאומנוו כמעט אוניברסלית, אומצה גם האמנה האווירופית לזכויות אדם (1950) והוקם בית הדין האווירופי לזכויות אדם (1959).

ב-10 בדצמבר 1948 אימצה העצרת הכללית של האו"ם את ההכרזה האוניברסלית על זכויות אדם לאחר דינונים וויכוחים בוועדה לזכויות האדם שניסחה את ההכרזה. אחד הויכוחים נסב על הקשר שבין זכויות אזרחיות-פוליטיות לבין זכויות כלכליות-חברתיות. כוונת המנסחים הייתה שהכרזה תשמש מסמך עקרונות כללי בעל תוקף מוסרי, ושליליו יוסיפו שת אמנהות שיואומצו אף הן ויהייבו משפטית.

ההכרזה האוניברסלית, על 30 סעיפה, היא מסמך היסטורי חשוב, והיתה, מאז אימצתה, למקור השראה למאבקים רבים לזכויות אדם. היא מעין חoon אוטופי של הרצוי, וגם אכן בוחן למציאות. להכרזה אין תוקף משפטי מחייב, ועם זאת, ביום מקובל לראות בה כמייצגת דין מנגagi ביןלאומי המחייב את המדינות השונות. מהצחרת עקרונות זו נגזרו במרוצת השנים שורה של אמנהות שהתקדו בהיבטים שונים של ההגנה על זכויות אדם. שתי אמנהות החשובות ביותר הן האמנה על זכויות אזרחיות ופוליטיות והאמנה על זכויות כלכליות וחברתיות, שאומנו ב-1966 ונכנסו לתוקף ב-1976. המדינות החברות באו"ם חזרו ואישרו את מחובותן להכרזה האוניברסלית בכמה הקרים במהלך השנים, שהחשובה בהן היא ההכרזה בתום הוועידה המוחדשת על זכויות האדם בזונה בשנת 1993.<sup>1</sup>

התקופה השנייה היא מאמצע שנות ה-70 עד התפרקות ברית-המוסדות בראשית שנות ה-90. בשנים האלה היו זכויות האדם לגורם משפייע ביחסים שבין שתי המעצמות, וכן במדינות החוץ של מדינות איחוד, וביחוד ארצות-הברית, האיחוד האווירופי<sup>2</sup> וכמה מחברותיו. התהיליך הזה החל בתקופה בקונגרס האמריקני, שקיים בין מצב זכויות האדם לבין סיוע צבאי-כלכלי, ובהעמדת עניין זכויות האדם כSKUOL מרכזי במדינות החוץ של הנשייא ג'ימי קרטר. בשנים האלה אירעו שני אירועים שהיו בבחינת ציוני דרך – תיקון ג'קסון-אוניק לחוק הסחר (1974) והסכם הלסינקי (1975). נמשך גם ניסוחן ואיומוץ של אמנהות שונות על-ידי האו"ם, שאף הקים את הוועדה לזכויות האדם לפיקוח על כיבוד האמנהות, ועליה מספר הארגונים הלא-网民ים ופעילותם התרחבה. בשנות ה-80 הייתה לארגוני הלא-网民ים חלק גם בתפקידיהם של מיטרים דיקטוריים אמריקה הלטינית.

<sup>1</sup> עם זאת, כפי שאמרנו, עדין יש מדינות, ובראשן איראן, המתנגדות להכרזה בטענה שהיא מבוססת על המסורת היהודית-נוצרית ומיצגת ערכים מערביים חילוניים בלבד.

<sup>2</sup> או עדין כונה האיחוד "הקהילת האווירופית".

## תיקון ג'קסון-ואניק לחוק הסחר

בתחילת שנות ה-70 קיבל הקונגרס האמריקני שורה של חוקים הקורסים סיווע חוץ או הטבות סחר למצב זכויות האדם במדינות זרות.<sup>3</sup> אחד החוקים הראשונים, והמפורסם שביהם, הוא תיקון ג'קסון-ואניק לחוק הסחר של 1974 (The Jackson-Vanik amendment to the trade reform act of 1974), שנודעה לו השפעה רבה על היחסים שבין ארצות-הברית לברית-המועצות בכל הנוגע לזכויות אדם.<sup>4</sup> עיקרו של התקיון: איסור להעניק מעמד של מדינה מועדת ביותר (most favored nation – MFN) למדינה, לממשלה כלכלת אינה כלכלת שוק (nonmarket economy), והאוסרת על אורתיה להגר, או מגבילה את זכותם להגר על-ידי הטלת מס הגירה גבוה במינוח.<sup>5</sup>

אחד הגורמים שהובילו את יומת התקיון לחוק הסחר היה מס הדיפלומה שהסובייטים החליטו עליו באוגוסט 1972.<sup>6</sup> ההחלטה הסובייטית על מס הדיפלומה כשהמשא ומתן הכלכלי בין שתי המדינות עמד להסתאים בהצלחה, עוררה כעס רב במשל, וגם מחוצה לו. כך נסלהה הדרך לתיקון בחוק הסחר. לפי הסכם הסחר שנחתם בין שתי המדינות באוקטובר 1972, עמדה ארצות-הברית לקבל ברית-המועצות חלק מהחוב העצום של "השאל והחכר"<sup>7</sup> שהיהת חייבות מאז מלחמת העולם השנייה. בתמורה התחייב הממשלה להשיג את הסכמת הקונגרס להעניק לברית-המועצות מעמד של מדינה מועדת ביותר (Korey, 1983: 203).

לאחר שהתקבל התקיון לחוק הסחר בביית-הנבחרים בדצמבר 1973, החל משא ומתן בין תומכי התקיון בكونגרס לבין הממשלה על דרישת להניאג ליברליזציה רבת יותר בהגירת יהודים מרית-המועצות. הקונגרס הסכים להסתפק בהצהרה בעיל-פה או בכתב מצד ברית-המועצות, המביעה נוכנות לצמצם את ההגבלות על הגירה. הממשלה ביקש לקבל מהקונגרס סמכות ויתור נשיאותית<sup>8</sup> שתאפשר יישום הסחר 18 חודשים (או יותר) לאחר שהקונגרס

3 על סעיף 502B האוסר מתן סיווע צbai למדינה המעורבת בפגיעה בזכויות אדם, ראו פרק 7.

4 את חשיבותו העקרונית יש לזראות גם לנוכח חולשתם של מנגנון האכיפה שהתק��חו עד אז.

5 עד 1972, מעמד המדינה המועדת ביוטר הווענק כמעט לכל מדינה בעולם שסחרה עם ארצות-הברית, לרבות פולין ויוגוסלביה, אך לא רומניה וסין, וכמוון לא ברית-המועצות. לאחר התפרקות ברית-המועצות ותום המלחמה הקרה, נותרה שאלת הענקת מעמד MFN ומצב זכויות האדם בסין סוגית מרכזית ביחס ארצות-הברית עם סין ונושא לתחבויות והתלבויות.

6 המש הוטל על כל מהגר כפיזיו על החינוך הגבוה שקיבל חינוך מטעם המדינה, וכן על הערים מכשולים בפניי מי שבקש להגר. גובה המש נקבע לפי רמת ההשכלה, והוא נוסף על התשלום שהאדם נדרש לשלם בעבר אשורת הגירה.

7 החוב נוצר במהלך מלחמת העולם השנייה בעקבות השאלה נשק וצד זכאי אמריקני לברית-המועצות. – ויתור שהקונגרס מעניק לנשיא, המאפשר לו דחיה בישום חוק לתקופת זמן presidential waiver שנקבעת מראש אם מתקיימים תנאים מסוימים.

יאשר שהלה התקדמות בעניין הגירה. באוקטובר 1974 הושגה פשרה, שעיקרה הבחת הממשל שקצב ההגירה מברית-המוסצות יגבר – כלומר, תותר יציאתם של יותר מ-33 אלף יהודים בשנה – ופעולות הענישה נגד המבוקשים להגר ייפסקו בתמורה להענקת סמכות יותר לנשיה.

הglm שהתיקון היה אפשרי מבחינה פוליטית האמריקנית הפנימית וענה על דרישות הממשלה והקונגרס, אין פירוש הדבר שהוא מקובל על הגורם העיקרי במשא ומתן – ברית-המוסצות.<sup>9</sup> ב-13 בינואר 1975 ביטהה ברית-המוסצות באופן חד-צדדי את הסכם הסחר.

גם הגירה היהודים מברית-המוסצות לא השתנה בהיקפה ותרדיות נמשכו. ב-15 באוקטובר 1974 הודיע ברז'ניב את ארצות-הברית מ"חצבת תנאים [...] לחלוtin לא-מקובלים" לScheduler שלא עם ברית-המוסצות (*Times*, 16.10.74). אף-על-פי-כן, בדצמבר 1974 הציג קיסינג'ר בסנטוריים, על סמך הסכמה עם הסובייטים, להעביר את הסכם הסחר עם התקיקון על סמכות הוויטור הנשיותית. מיד אחר-כך אישר הסנט את ההסכם.

יש חוקרים הסבורים שתיקון סטיבנסון (Stevenson), שהתקבל באותה עת, לכאהה בלבד כל קשר, היה גורם נוסף שהביא לביטולו של הסכם החבילה עם הסובייטים (Korey, 1983), שכן הוא צאנו סעיף חשוב וחינוי לסובייטים, והוא האשראי שיפוי לו ושיהה הכרחי לדרישת מוצרים וטכנולוגיה אמריקנית.<sup>10</sup> הנתונים המסחריים, נתוני האשראי והשתלשות האירועים אומנם מחזקים במידת-מה את הדעה הזאת, אך יש לציין שאין בדיינו מידע עלי שיקולי ההנאה הסובייטית. כך, למשל, ניתן שכל אותה העת ניטש מאבק בקרמלין בין התומכים בהסכם לבין השוללים אותו, ובשלב מסוים – בלי קשר לתיקון סטיבנסון ומסיבות סובייטיות פנימיות – גברה ידם של השוללים.

יתר על כן, את היחסים בין המעצמות בתקופת הדטנט (תקופה של הפגנת המתייחסות בינהן)<sup>11</sup> יש לראות בהקשר הרחב: ניתן שמעבר להישובים של כדיות כלכליות ראו הסובייטים את ההסכם ככינעה לדרישות אמריקניות – הסכם כלכלי שנחפץ לדין במצב וכוחות האדם בארץ. הרעיון שההבטחות הגלויות שנטו יועמדו לבחן נגד את הבנות בהם שנגע

<sup>9</sup> סימן ראשון לכך שברית-המוסצות לא הסכימה לפשרה היה במכתו הتسوي של שר החוץ הסובייטי, גרוימי, לשר החוץ האמריקני, קיסינג'ר, ב-26 באוקטובר 1974, שבו דחה את הדיווחים על ויתורים סובייטיים בעניין הגירה.

<sup>10</sup> התקיקון קבע תקרה של 300 מיליון דולר לאשראי שייתן הבנק לייצוא וליבוא לברית-המוסצות במשך ארבע שנים – סכום זעום בהשוואה לצרכיה המשיים של ברית-המוסצות.

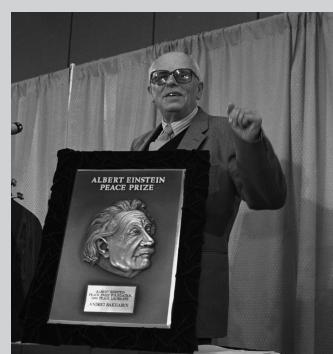
<sup>11</sup> 11 – בצרפתית: *Détente*.

למשמעות הדטנט: ההכרה של המערב בכוחה הצבאי של ברית-המוסצות ובלגיטimitiyot הפלוטית של שלטונה.<sup>12</sup>

הסכם הסחר מ-1972 בגרסתו החדשה קיבל בסופו של דבר את אישור שני הצדדים: ב-13 בדצמבר 1974 אישר הסנאט את התוספת של סמכות חוויתור הנשייתית, ומיד אחר-כך אישר את חוק הרפורמה בסחר כולם, לרבות תיקון ג'קסונ-וילס.

השאלה אם תיקון ג'קסון-וילס סייע להגירה היהודית ברית-המוסצות או פעל לרעתה שנויה בחלוקת. ניקסון טען שהעליה במספר היהודים שהיגרו מברית-המוסצות מכ-1,000 ב-1968 ל-35 אלף ב-1973 והושאה בזכות מדיניות הדיפלומטית השקטה של הבית הלבן. מכאן, שלירידה בהגירה בשנים 1973-1976 גרם תיקון ג'קסון-וילס, מכיוון שהעמיד במובכה את הסובייטים כשהציג בגלוי את הקשר בין סחר לבין מדיניות ההגירה שלהם (Corey, 1983: 117). יש הטוענים שתיקון ג'קסון-וילס דווקא תפקיד מカリע ביציאתם של יהודים מברית-המוסצות; לירידה בהגירה מ-1973 עד 1976 ולהתנערות הסובייטית הפומבית מכל הסכמה בעניין זהה היו סיבות אחרות – תיקון סטיבנסון, שמצמצם את תיקון ג'קסון-וילס, מעמד הדטנט, והחשש של הסובייטים מפני בריחת מוחות.<sup>13</sup>

-1921, Andrei Sakharov (אנדריי סחרוב), מבכירים המדענים הסובייטיים, ניהל במשך שלושה עשרים מאבק עקשן ובהזד בשלוטו הסובייטי למען זכויות האדם בברית-המוסצות, ובעיקר למען חופש האמונה, החירה, המידע והתנוועה. עוני המערב ומתנגדיו המשטר ברית-המוסצות הוא היה לסמל המאבק בעריצות השלטון. כעונש על מאבקו הוגלה לעיר גורקי. מאבקו נתמך על ידי המערב, שפעל לשחרורו. ב-1975 זכה בפרס נובל לשלום על פעילותו, אך השלטונות הסובייטיים אסרו את השתתפותו בטקס. ב-1986 שוחרר על ידי מנהיג ברית-המוסצות מיכائيل גורבצ'וב. בתמורה – סחרוב בטקס הענקת פרס איינשטיין לשלום.



12 יש הטוענים (Brown and Maclean, 1979) כי עצם פרסום ההבנות בין קיסינג'ר לקרמלין בארץות הברית היפר את מה שכונה "עסקת הדטנט הגדולה" (The grand detente bargain). תנאי לא-כתוב של הדטנט היה ששותם צד לא יכירו בפומבי שהצד الآخر התחייב לעשותות ויתורים חינויים, ושותם צד לא יעשה הון פומבי מוויתורים שהשיג הצד الآخر.

13 Brzezinski, 1983: 426, ראיון המחבר עם קורי, ניו יורק, يولי 1986.

אין הסבר אחד ברור לשינוי שחל במספר היהודים שהורשו להاجر מברית-המוסדות, וקרוב לוודאי שנבע משיקולים שונים, תערובת של דימויים שהסובייטים ביקשו ליצור ואינטנסיביים ממשיים ביחסים עם ארצות-הברית. ואולם, אין ספק לגבי חשיבות התקון בנושא זכויות האדם ביחסים שבין שתי המדינות והשלכותיו בטוחה הארוך, וביחוד בחשיבות שיש ב"ראשונות": בפעם הראשונה בהיסטוריה של היחסים בין שתי המעצמות היה מצב זכויות האדם בברית-המוסדות – אمنם רק היבט אחד שלו, הגירת יהודים – נושא לדין ולמיקות.

בתקופת נשיאותו של קרטר עמד התקון במרכזו של שני מאבקים: ביוזמות שונות במשל ובקונגרס להגיאו להסכמה עם ברית-המוסדות כדי שתאפשר את יציאתם של יהודים רבים יותר – ב-1976 פחת מספרם ל-14 אלף (*The New York Times*, 14.1.77), ובחידוש המשא ומתן המרובה – הממשל, ברית-המוסדות, הקונגרס והקהילה היהודית – כדי להגיאו לנוסחה שתאפשר להעניק לברית-המוסדות מעמד של מדינה מועדת ביותר. אך המשא ומתן נכשל והנשיא הاليיט לבסוף להעניק את המעמד זהו לבבב.

### **הסכם הלסינקי**

הועידה לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (in Europe – CSCE) נפתחה רשמית בהלסינקי ביולי 1973 והסתיימה באוגוסט 1975. 35 מדינות השתתפו בה, ובهن כל מדינות מערב אירופה ומורשתה (חוץ מאלבניה), וכן ארצות-הברית וקנדה. ההסכם הסופי נחתם ב-1 באוגוסט 1975 בידי ראשי 35 המדינות, בהם ליאוניד ברז'נייב, ג'רלד פורד, הלモוט שמידט והרולד וילסון.

הועידה הייתה במקורה רעיון Soviety, פרי מאמציה של ברית-המוסדות במשך 30 שנה לזכות בהכרה רשמית של המערב בגבולותיה באירופה שנקבעו לאחר מלחמת העולם השנייה, ובגליגיטימציה שלשלטונה במזרח אירופה. בתמורה עמד המערב על העיקרון של זכויות אדם, ובכללה תנועה חופשית יותר של בני-אדם וזרימה של רעיונות אל מחוץ לתחומה. רעיון הועידה משך את האמריקנים לאחר שבירקו לחקוק את הדטנת, ובהסכם המוצע היו המרכיבים ההכרחיים להשגת מטרה זו.

ואמנם, הועידה הייתה בעירה ביטוי לרצון פוליטי להמשיך, להרחיב ולהעמיק את הדטנת. שלא כבוגדים דיפלומטיות אחרות, הפעם לא עמדו לדון בחלוקת טריטוריאלית או בהענקת יתרון לצד זה או אחר, אלא ביצירת התנאים לכונן באירופה יחסים שונים מלאה שהיו בה עד אז. תקופת הדטנת בין המזרח למערב במשך רוב שנות ה-70 הייתה זמן נוח לחתימה על ההסכם ולרוב היישגים המיויחדים לו. הסכם הלסינקי הכיר במבנה הפוליטי המגוון של אירופה ונועד לשפר ולהזק את היחסים בין העמים. בכך נתן ביטוי מעשי לדטנת והיה לסמלו העיקרי (Buergenthal, 1977: 15).

בהסכם הלסינקי ארבעה חלקים עיקריים. השלושה הראשונים, המכונים בלשון לא-ירשמית "סלים" (baskets), עוסקים בשאלות הקשורות בביטחון באירופה, בשיתוף פעולה כלכלי, מדעי וטכנולוגי, ובזכויות אדם. החלק הרביעי הוא מעקב (follow up) (Buerenthal, 1977: 195-161). חשיבותו ההיסטורית של ההסכם רבה, ועל אף הקביעה שלא היה בבחינת אמנה מחייבת, הוא השפיע ישירות על נושא זכויות האדם.

### הסל הראשון: שאלות הנוגעות לביטחון באירופה

בסל הראשון בהסכם הלסינקי "הצהרת עקרונות להគנות הייחודיים בין המדינות המשותפות", פרק מ شأنה על המשמעות המعيشית של כמה מהעקרונות האלה, ומסמן הדן באמצעותם להגבר את הביטחון הצבאי ובפיורוק נשך. הצהרת העקרונות היא לבabo של ההסכם. עשרת העקרונות שבזהירה קובעים סטנדרטים בסיסיים שהמדינות החותמות על ההסכם מתחייבות לנוהג לפיהם ביחסיהן זו עם זו, וכן את רוח יחסיהן עם מדינות שאינן חברות עלייו. מהבחינה הזאת אפשר לראות בהצהרה את המרכיב הפוליטי החשוב ביותר במסמך. עשרת העקרונות (סעיפים) מבטאים צוויים של התנהגות בין-לאומיות, המקובלים בקהילה הבין-לאומית ונובעים במידה רבה מעקרונות המצוויים במגילת האו"ם (USGAO, 1985).

סעיף 6 במסמך עוסק בעיקרו של אי-התערבות בעניינה הפנימי של מדינה. הסובייטים ראו בביטחון המערב על מצב זכויות האדם בברית-המוסדות התערבות בעניינה הפנימיים, ואילו הגישה האמריקנית אמרה שקיים הסכם הלסינקי הוא עניין הlgיטימי של כל המדינות החותמות על האמנה, וכי לזכויות האדם יש בסיס איתן בהסכם ובஸמכים בין-לאומיים אחרים שהוסכם עליהם. ואכן, הפרשניות השונות של הסעיף זהו אחת מנקודות החלוקה של ההסכם. גם העיקרון של שוויון זכויות והגדלה עצמית של עמים (סעיף 8) עורר מחלוקת – האמריקנים ראו בהכלתו הישג, ואילו הסובייטים התנגדו לו נמרצות.

סעיף 7 בהסכם דן בכבוד זכויות האדם ובהירות יסוד. עיקריו הם: (א) המדינות המשותפות יכבדו זכויות אדם וחירות יסוד, ובهن חופש המחשבה, החברה, הדת או האמונה, ללא הבדל גזע, מין, דת או שפה; (ב) המדינות יקדמו וייעודדו זכויות אזרחיות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות, זכויות של מיעוטים (יש להעיר שהניסוח כאן היה "ყדמו וייעודדו", שכן מילים מחייבות פחות מ"יכבדו" שבסעיף א'). בסעיף זהו גם נקבע שהמדינות ינהגו לפי העקרונות שבמגילת האו"ם ובחברזה האוניברסלית של זכויות האדם. מנקודת מבט של ההגנה על זכויות אדם – יש בסעיף זהה הסכמה מפורשת ומפורטת על עקרונות זכויות האדם החשובים והבסיסיים, ובמערב אכן רואו בו את ההישג החשוב ביותר. מברקורי, לעומת זאת, טענו שבחברות שונות זכויות אדם ניתנות לפירושים שונים (Kirkpatrick, 1982: 313).

## הסל השני: שיתוף פעולה כלכלי ומדעי

רבים במערב האסלאם ששורר הדדי בין המערב למזרח, ותנווה חופשיות של בני-אדם ורعيונות (הסל השלישי), يولיכו בהדרגה לliberalization של מדינות מזרח אירופה. ההנחה הבסיסית הייתה שביעות ו"חריקות" במרכזבי הסל הראשון והשלישי (הפוליטיים) ישפיעו ישירות על פיתוח שיתוף הפעולה הכלכלי לפי הסל השני.

## הסל השלישי: שיתוף פעולה בתחום ההומיניטרי

שלא כמו השנים הראשונות, הסל הזה היה כולם הצעה מערבית שנועדה לאפשר תנועה חופשיות יותר של בני-אדם ורעיונות. החלק העיקרי בו דן בקשרים האנושיים, ומילוט המפתח היו "איחוד משפחות" (הכוונה לכך להגירה). החלק הזה פירט את סעיף 7 בהסכם והחובות שלו היא במעשהותו, שכן הוא מעלה שלל נושאים מהחיי היומיום הנוגעים לזכויות האדם. בסל הזה הצהירו 35 המדינות על כוונתן "לאפשר תנועה חופשית יותר וקשרים בין בני-אדם, מוסדות וארגוני, ביחידות או בקבוצות, באופן פרטיא או רשמי" (Buergenthal, 1977: 175). הן התהווו לסייע בפתרון בעיות הומיניטריות לכשירותו – למשל, במקרים של נישואים בין בני לאומים שונים – לעודד תירות ולאחר מכן מפגשים בין בני-דתוות שונות, בני-נווער וארגוני לא-amodelatives).

חלק אחר בסל השלישי דן בזרימה חופשיות של מידע. הוא נועד לעודד הבנה הדידית בין המדינות באמצעות הפצה נרחבת של מידע מכל הסוגים, בעל פה ובכתב, בשידורי רדיו וטלוויזיה, על-ידי שיתוף פעולה וחילופי תרבויות.

## חשיבות ההסכם

לגיימציה כוכור, היוזמה לכינוס ועידת הלסינקי באה מצד ברית-המוסצות, ולמרבה האIRONIA, ההישג החשוב ביותר של ההסכם היה בכך שהניח את היסודות לגיטימציה של פיקוח הדדי על זכויות האדם. אף-על-פי שההסכם איננו מכיב משפטית, הוא הפך את שאלת זכויות האדם לנושא לגיטימי ביחס מורחת-מערב (כך לפחות ראו זאת מדינות המערב), וקבע אמות מידה מסוימות שברית-המוסצות נדרשה לקיימן. מאוחר שmidנות רבות חתומות על ההסכם, ההנחה הייתה שככל מדינה מסכימה שהנושאים שנידונו בו אינם עוד רק עניינה שלה – כמובן, לכל אחת מהמדינות השותפות יש מחויבות פוליטית ומוסרית לפסק על מעשיהן של כל השותפות האחרות (Schachter, 1977: 296-309).

הסכם הלסינקי הנקה לנושא זכויות האדם מעמד של עקרון יסוד המסדר יחסים בין מדינות (Korey, 1983: 17), וביחד בין שתי המדינות – לא רק קשיי מסחר וחלופי תרבויות, אלא גם הגנה על חירות יסוד של האדם. זו הייתה הפעם הראשונה שזכויות אדם הוכרו רשמית בהסכם בין-לאומי. יתר על כן, ההסכם סלל את הדרך בפני בני-אדם ברחבי אירופה להעלות

את בעיות זכויות האדם כנושא לגיטימי לדיוון בין-לאומי, ואפשר למערב להפעיל לחץ נמשמעות (CSCE – Helsinki Process, 8).

קביעת סטנדרטים מוסכמיים על אף ניסיונות לקשר על פערים אידיאולוגיים בין המערב לברית-המועצות, ההסכם מדבר על "הכבוד הטבעי" (inherent) באדם – מושג מרכזי בתפיסה המערבית האומר שזכויות האדם הן טבעיות למצב האנושי, ועל "זכותו של האדם לדעת את זכויותיו ולפעול למען". במשפט טוטליטרי, השולט בתקורת ומפקח על הפצת המידע, יש בתפיסה כזו משום שינוי מהפכני (Buergenthal, 1977: 166). בכללו קבע ההסכם אמות מידה בין-לאומיות שאפשר לשפות לפיהן את המדיניות המשותפת, ונתן בידיהן את החזקה להפנות את תשומת לב העולם להפרות זכויות האדם שנקבעו בהסכם.

מיסוד מכשיר דיפלומטי לבחינה תקופתית של ההסכם הסכם הלסינקי מיסד בפעם הראשונה בהיסטוריה תחילה המאפשר למדינות החותמות לעליו להעמיד לדיוון, לבחינה ולביקורת את הנעשה בכל אחת מהן בתחום זכויות האדם. הבדיקה הזאת נעשתה בפגישות תקופתיות שבוחן נבחן ההסכם, והוגשו שאלות הנוגעות לזכויות האדם ונידונו תלונות על הפרות שהפנה המערב כלפי מדינות מזרח אירופה (CSCE – Helsinki Process; General Accounting Office).

לוועידות תקופתיות אלה יש חשיבות רבה. הן הפנו את תשומת לב העולם להפרות של זכויות אדם ויצרו לחץ שהפרק אותן למכשיר דיפלומטי הבין-לאומי. לדוגמה, הוועידות הראשונות בבלגרד (1977–1978) ובמדריד (1980–1983) סייעו לקדם נושאים אחדים. הן הפעילו לחץ פוליטי על מדינות מזרח אירופה, וביחוד על ברית-המועצות, שכך למןוע ביקורת עליהן הקלו מעט לפני הוועידות את אמצעי הדיכוי – שחררו אסירים פוליטיים, התירו לדיסידנטים (מתנגדים המשטר) להגיר ופתרו בעיות שונות של איחוד משפחות.

תמייה בתנועה לזכויות האדם בברית-המועצות הסכם הלסינקי זכה לפרסום רב במדינות מזרח אירופה, וביחוד בברית-המועצות. ההסכם במלואו פורסם בעיתונות הרשמית. הפרסום עורר מודעות חדשה ודרישה לזכויות אזרח, והפיח אומץ בידי מי שהיה נוכנים להיאבק על זכויותיהם – מאבק שטרם הסתיים. כך, למשל, עודד ההסכם הממשלה קואליציה של מתנגדים המשטר לפיקוח על ביצוע ההסכם, שהייתה הרשותה מסווגה בברית-המועצות. וכן, יחסם של הסובייטים אל חברי הקבוצה הזאת היה אחד הנושאים החשובים ביחסים שבין ברית-המועצות לארצות-הברית (The New York Times, 30.12.77).

התפתחות זו הייתה אחת הסיבות לכך שועידות בלגרד ומדריד היו חשובות אף יותר מועידת הלסינקי. במאי 1976 הודיעו פרופ' יורי אורЛОב (Orlov) ועשרה פעילים נוספים על הקמת

גוף אזרחי לשימירה על ההסכם (Citizens Helsinki Watch) במוסקווה. מיד אחר-כך התארגנו קבוצות דומות במקומות אחרים – בליטא, באוקראינה, בגורזיה ובארמניה – ולמעריב החלו להגיע מסמכים שהפיצו הארגונים האלה ובهم דיווחים על הפרת זכויות אדם על-ידי הממשלה הסובייטית.

ברז'נייב אמן שיבח את ההסכם כהישג היסטורי של הדיפלומטיה הסובייטית, אך בידיו מתנגד המשטר הוא שימש נשק במאבקם בדיכוי הסובייטי. יהודים, גרמנים, בפטיסטים, ליטאים, קטולים, לאומנים מהקווקזו ומדיניות ואוקראינים – כולם החלו לחתט את העיקרון השביעי על זכויות אדם, את העיקרון השמיני על הגדרה עצמית, ואת ה"סל" השלישי על תנועה חופשית של בני-אדם וזרימת מידע כתביעתם לשינוי פנימי בברית-המועצות (Fascell, 1982: 107).

פעילי זכויות אדם ממזרח אירופה שהעדיו בועדות הקונגרס הסכימו כולם שהסכם הלסינקי הקל עליהם את מאבקם וכי אין ערך לחשיבותו בטוחה הארוך (*General Account Office*, 3). ואולם, נראה שהמאבק לזכויות אדם בגוש המזרחי לא היה נמשך זמן רב ככל-כך ללא ההסכם, שעקרכוונו חיזקו את פעיליו במאבקם בשליטונות (CSCE – Helsinki Process, 17). ההסכם, וביחוד סעיף 7 בסל הראשון על זכויות אדם וחירות יסוד, הפיכ תקנות במתנגדי משטר ובפעלים למען זכויות אדם. הם נשאו את ההסכם כדגל, וניצלו את ועידות בלגרד ומדריד כבמה להשמי בה את דבריהם (Korey, 1983: 20).

המשמעות המשפטית והמאפיינים המזוהים של ההסכם שאלת מעמדו המשפטי של ההסכם – אם לעשותו למסך מהHIGH MSHFETI – הייתה עניין לוויוכו עז במהלך גיבוש ההסכם. בסופו של דבר הסכימו רוב המשתתפים שלהסכם יש חשיבות מוסרית ופוליטית רבה, וגם אם איינו מהיב את המדיניות המשפטית, הוא מהיב אותן מוסרית (Buergenthal, 1977: 6).

\* \* \*

הסכם הלסינקי הוא ההסכם הבין-לאומי היחיד המתנה שיתוף פעולה בין-לאומי בנושאים כלכליים וביטחוניים בכבוד זכויות אדם, ומאפשר לאזרחים פרטיים "לדעת את זכויותיהם ולפעול להשגתן", ככלומר, לפकח על ממשלוותיהם וلتבעו מהן למלא את סעיפיו. לכל אחד מהענינים העיקריים שפיגלו את אירופה בין מזרח למערב – זכויות אדם, פיתוח כלכלי וביטחוני צבאי – יש חשיבות שווה כדי להביא ליתר שיתוף פעולה באירופה (Kirkpatrick, 1982: 229).

נוצרה כאן מעין "עסקת חליפין" בין המחויבויות בנושאים של זכויות אדם למחויבויות בנושאים האחרים.

כאמור, מנקודת מבט סובייטית, ועידת הלסינקי נועדה להביא את המערב להכיר רשמית בגבולהותיה של ברית-המעוצות באירופה לאחר מלחמת העולם השנייה. כשהשתים המשא ומתן הארוֹך בפסגת הלסינקי, סברו רוב המשקיפים המערביים שהוועידה הייתה ניצחון לדיפלומטיה הסובייטית: המערב יותר והכיר בלבגיטימיות של הכיבוש הסובייטי באירופה, ובתמורה הבטיח המורה לכבד זכויות אדם. אך איש במערב לא ידע אם וכיצד יהיה אפשר לבחון אם אכן עמד המורה בהבטחותיו. ההישגים שmediות המערב ביקשו להשיג היו צנועים – חופש תנועה ומידע. הישגים אלה, כך סברו, היו מן הסתם תחילתה של ליברלייזציה של המשטרים האוטוריטריים במורה (Robertson, 1979: 132).

בשנתיים הראשונות לאחר שנחתם ההסכם ניטש במערב ויכוח בין מברקיו לשולליו. המברקים טענו שההסכם קידש את גבולותיה של אירופה, והנציח את hegemonיה הסובייטית בתמורה להתחייבויות של קרמLIN אולי לא להיות כל כוונה לכבד. הפגישות התקופתיות נתפסו כתרגיל עקר של חורה על הבטחות ריקות הפוגעות במאבקם של פעילי זכויות האדם ומעוררות שב את הרטוריקה של ימי המלחמה הקרה (CSCE – Helsinki Process, 3-4). מהיבי ההסכם טענו שיעילותו תוכח בטוחה הארוֹך; שאין לצפות כבר עכשו לשיפורים מפליגים, או לביטול הפער האידיאולוגי שבין המערב למורה. הטענה שנקבעו בהסכם אינם יכולים להיות ממומשים בלילה, וההסכם גם אינו יכול למנוע משברים ביחסי שני הגושים.<sup>14</sup>

התפרקות ברית-המעוצות בשנת 1991, השחרורותן של מדינות מורה אירופה והמהפכה שהלכה בהן בתחום זכויות האדם, אין תוצאה ישירה של הסכמי הלסינקי אלא של מכלול תהליכי פנימיים והשפעות חיצונית, ואולם אין ספק שהסכמי הלסינקי החישו אותן – ומכאן חשיבותם ההיסטורית. חשיבותם בולטת במיוחד במה שנגע לזכות ההגירה מברית-המעוצות, הזכות לאייחוד משפחות וזכותם החוקית של אורחים להשמי את ביקורתם על השלטון. הגדרה זאת בלשון ציוריית פטרישיה דריין (Derian), סגנית שר החוץ של ארצות-הברית לענייני זכויות האדם: "הלסינקי היא המקום שבו נפלו הסובייטים בבו שכרו בעצמם".<sup>15</sup>

14 להסכם הייתה חשיבות מדינית נוספת: מנקודת מבט אמריקנית, הוא תרם לחיזוק האחדות והתיאום בין מדינות נאט"ז (12-17) (CSCE – Helsinki Process, 12-17). מנקודת מבט אירופית, העיקרון הראשון, המכיד בוכות לשינויי גבול באזעוי שלום, מאפשר את איחודו של גרמניה והגדיל את מרחב התמرون של מדינות מורה אירופה ייחס לברית-המעוצות.

15 ראיון המחבר עם דריין, וושינגטון, يول'י 1986.

בקיץ 1978 התעורר בארץ-הברית ויכוח ציבורי בשאלת אם על האמירים לבטל באופן חד-צדדי את ההסכם במחאה על יחסם של הסובייטים למתנגדי המשטר. היו שטענו כי על ארצות-הברית להפסיק ולדרוש מברית-המועצות לקיים את ההסכם, כי ביטולו אינו עולה בקנה אחד עם האינטרסים של מתנגדיו המשטר וركק ישרת את האינטראס הסובייטי. התומכים בביטול ההסכם טענו, בין השאר, שהוא יביא גם לביטול ההכרה בגבולותיה המערביים של ברית-המועצות, ובכך ילחץ על הסובייטים לצית ליחסם.

קריסת הקומוניזם והתרפרקות ברית-המועצות שינו באופן דרמטי את המצב באירופה באותן סוגיות שהכלכלי דנו בהן: ביטחון ושלום, דמוקרטיה, זכויות אדם ושיתוף פעולה. עקב לכך היו ההסכם ותהליך הכלכלי לארגון קבע שיש לו מוסדות קבועים, ובשנת 1994 שונתה שמו לארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE). ביום חברות בו 55 מדינות, מקנדנה במרחב ועד רוסיה בדרום, ויש לו מטה קבוע ומשרדים אוריינטליים. לכל המדינות יש מעמד שווה, ולהחלטות המתיקלות בהסכם יש חשיבות פוליטית אך אין הן מחייבות מהבינה המשפטית.

הארגון עוסק בשורה של נושאי ביטחון, שיתוף פעולה וזכויות אדם, כמו פיקוח על נשק, צדדים בני אמון, דמוקרטיזציה, פיקוח על בחירות, חופש עיתונות והגנה על מיעוטים. ב-1994 מונה נציג עליון למיעוטים והוקם משרד למוסדות דמוקרטיים וזכויות אדם. ב-1997 הוקם משרד לקידום חופש העיתונות. סדרי העדיפויות המוצחרים של הארגון הם: (א) סיוע למידנות אירופת החדשנות לבטס חברות דמוקרטיות או רוחנית ושלטון חוק; (ב) מניעת סכסוכים מקומיים וסיוע ביישבם (OSCE, Handbook, 2000) את השביבת הארגון יש, כמובן, לבחון, לפי מידת יעלותנו. המשברים בbosניה ובצ'צ'ניה הוכיחו במידה רבה את חולשתו, הנובעת בין השאר ממספרן הרב של המדינות החברות בו, מהשפעתם של אינטראסים לאומיים על התחלוות ומהעדר מגנוני אכיפה.

## **זכויות האדם ביחסים הבין-לאומיים מתוך המלחמה הקרה**

סיום המלחמה הקרה והשינויים בסדר העולמי הסירו כמה מכשולים והעלו במידה רבה את חשבות הנושא של זכויות אדם ביחסים הבין-לאומיים. ואכן, מאז ניכרת התפתחות רבה במשטר הבין-לאומי של זכויות אדם: ממשטר הצהרתי עד סוף שנות ה-80 הוא התפתח למשטר מקדמי, שעיקרו פעילות לאימוץ בין-לאומי של נורמות, ואחר-כך למשטר יישומי הפועל ליישום הנורמות. בשנים האחרונות נעשה המשטר הבין-לאומי של זכויות אדם למשטר אוכף, הפועל לאכיפת הנורמות, בין השאר באמצעות פיקוח בין-לאומי הדוק.

השינויים העיקריים הם:

- א. התפתחות דוקטרינת המעורבות ההומניטרית ויישומה;
- ב. הקמת בית-הדין הפלילי הבין-לאומי;
- ג. התפתחות סמכות השיפוט האוניברסלית והתפיסה שלפרט יש זכויות שלקהילה הבינ-לאומית סמכות להגן עליו אם הופרו;
- ד. הקמת מוסד הנציב העליון לצכויות האדם (1993), שהגדיר את סמכות הפיקוח של האו"ם על כבוד זכויות האדם בעולם, והפיקת הקשר בין זכויות האדם לבין שלום וביטחון בין-לאומיים לחלק מה מדיניות המעשית של האו"ם, המתבטאת, בין השאר, בפעולות הכוחות לשימירת השלום של האו"ם;
- ה. עלייה בחשיבות הנושא מדיניות החוץ של מספר הולך ורב של מדינות – מגמה שהחלה עוד בידי נשיאתו של קרטר (1976-1980).

כיום, רוב מדיניות העולם אין יכולות להימנע ממידה כלשהי של דיפלומטיה זכויות אדם, מאחר שהעניןណון תכופות באו"ם ובמוסדותיו ושל פעילותם הנמרצת של ארגונים לא-משלתיים. הנושא תופס מקום גם בדיפלומטיה הדו-צדדית ולרוב משרדי החוץ יש כוון מחלקות מיוחדות לטיפול בנושא, שהיא להקל בלחץ נפרדים מהפעולות הדיפלומטית היומיומית.

### התפתחות דוקטרינת המעורבות ההומניטרית ויישומה

התפתחות דוקטרינת המעורבות ההומניטרית מאז ראשית שנות ה-90 היא אחד הצעדים החשובים בהתבסותו של משטר בין-לאומי זכויות אדם ייעיל ומשמעותי, והתפתחות חשובה ביחסים הבין-לאומיים בכלל. כך, למשל, בימי המלחמהקרה מעשים של רצח עם (קמבודיה) לא עורדו אלא תגובה רטורית בלבד; בראשית שנות ה-90 אנו עדים למגמה של שינוי במצב זה ולניסיונות למנוע רצח עם (לדוגמת, בוסניה).

ב"מעורבות hominitarian" הכוונה לפועלות כפיה נגד מדינה, כדי להגן על בני-אדם בתחום גבולותיה מפני פגיעה חמורה (Evans and Sahnoun, 2002: 99). מהי הזכות להתערב באמצעותם? כיצד, מתי, ובאיזה סמכות? הוויוכות בשאלות אלה עדין לא תם (בשנים האחרונות הן חזרו ועלו בעניין המשבר ההומניטרי בדרפור שבסודאן). החוקרים אוננס וסחנון הציעו להשתמש בביטוי "אחריות להגן" (responsibility to protect) במקום "זכות להתערב" (right to intervene), בנימוק שהביטוי "אחריות להגן" כללי יותר ומתיחס לסוגיה הזאת מנקודות המבט של חוקרים להגנה. יתר על כן, משתמשת מנגנון, לצד האחריות להגן, גם האחריות למנוע, ולשקם.

דוקטרינת המעורבות הומניטרית מכרסמת בתפיסה של ריבונות המדינה ומציבה מעלה נורמות וערכי אוניברסליים שהקהילה הבין-לאומית מופקדת על הגנתם. בהקשר זהה ראוי להזכיר ולהזכיר את המושג ביטחון אنسוי: לא רק בביטחון המדינה חשוב, חשובה גם ההגנה על פרטיים מפני איום – חיצוני או פנימי – על חייהם ועל כבודם.

בשנות ה-90 יושמה דוקטרינת המעורבות הומניטרית במקומות שונים בעולם. הרכב המדיניות שהשתתפו בפעולות, האמצעים הצבאיים, הhippy, הזמן שארכו ומידת הצלחתן היו שונים. תוצאות מוצלחות ייחסו היו לתערבות בליבריה (1990), בצפון עיראק לאחר מלחמת המפרץ – אז יצרו "אזור בטוח" לכורדים כדי להגן עליהם מפני משטרו של סדאם חוסיין (1991) – בהאיי, שהשלtron הנבחר הוחזק בה (1994), בסירה לאון (1997), במזרח טימור, שהשיגה את עצמאותה (1999), ובקוסובו, שם התערבותו אחרת ולא מנעה טיהור אתני של אלבנים (המוסלמים בדתם) בידי סרבים (נוצרים אורטודוקסים), אף כי היא בסופה של דבר לסיום המשבר ולהצלחתם של רבים (1999). במקומות אחרים, לעומת זאת, הייתה התערבות מואחרת מדי, מועטה מדי, וללא מימון מספק. לעיתים היה הביצוע כושל והתוצאות הרות אסונות. בסומליה (1993) לא הצליחו האמריקנים למנוע רעב המוני, ברואנדה (1994) לא נמנע רצח עם, ובבוסניה (1995) לא מנעה התערבות שאחרה הרוג המוני.

לදעת אונס וסחנון (Evans and Sahnoun, 2002: 99), האפשרות להתערבות הצבאית צריכה להיות שמורה רק לקרים יוצאי דופן בחומרתם, כשהדברים אמרורים (א) באובדן חיים בהיקף נרחב, או בתקזית שכיר, לעתים בשל כוונה לבצע רצח עם כפעולה מכונית של מדינה, או בגל העדר פעולה מצדה; (ב) בטיהור אתני בהיקף נרחב שנגרם על ידי רצח, גירוש וטרור. שני החוקרים קובעים חמישה עקרונות שיש לבחון בקפידה לפני שמתאפשרת החלטה על מעורבות הומניטרית (Evans and Sahnoun: 2002, 103):

א. כוונה נכונה (right intention) – המקרה צריך להיות יוצאה דווקן בחומרתו ולעומת שני התנאים שקבעו, כדי להבטיח שזה אכן כך, המעורבות צריכה להיות רב-צדדית, בתמיכתם של מי שלשם היא נעשית, ולהביא בחשבון גם את עמדתן ואת תמיינן של מדינות אחרות באזרע.

ב. מוצא אחרון (last resort) – למעורבות צבאית יש הצדקה רק אם נבחנו כל האופציות הלא-צבאיות לפתרון (לא בהכרח נoso), וمبرככים כי בנסיבות הנთונות אמצעים אחרים לא ייעילו.

ג. אמצעים יחסיים (proportional means) – היקף המעורבות הצבאית, הזמן שתארך ועוצמתה צריכים להיות המינימום הדרוש להשגת המטרה.

ד. סיכוי הצלחה סבירים (reasonable prospects) – לפעול צריכה לצורך סביר להצלחה, בלי שתגרום לתהtrapות הסכוסף.

ה. הסמכות הנכונה (right authority) – השאלה בידי מי הסמכות לאשר פעולה כזו. במקרה, מועצת הביטחון הייתה לחת את אישורה לפני כל פעולה של הטעבות צבאית.  
אפשרות אחרת היא לדרש כינוס חירום של העצרת הכללית של האו"ם.<sup>16</sup>

במקרים שנדשת בהם מעורבות הומניטרית ניכרת לא אחת סלקטיביות בשל אינטראסים שונים; לעיתים חסר הרצון הפוליטי להתערב כשהאנטרכס אינו ברור, ולעתים אין אינטרכס להתערב. לדוגמה, אילו פגעה הטרגדיה של השמדת העם ברואנדה באינטראסים של מדינות המערב, ייתכן שהיו מחליטות על התערבות תקיפה ללא שהיה. בעיה אחרת הקשורה במעורבות היא שלא רבות המדינות שיש להן יכולת והאמצעים להתערב, ולאו"ם עדין אין כוח צבאי מiomן המסוגל להגיע במהירות לאזרחי משבר. הכוחות לשימירת השלום של האו"ם אמנים גדולים, אך הם אינם מתאימים למשימות כאלה. וקושי נוסף – אישור בתגובה בשל הצורך להגיע להסכמה בין-לאומית.

לדעת פאלק (Falk, 1999), החברה הבין-לאומית עדין אינה מוכנה לשלם את המחיר של נשיאה בעול המעורבות הצבאית הקולקטיבית כדי לשים קץ לרצח עם, או לפגיעה חמורה אחרית בזכויות אדם. התגובה הלא-יעילה עד כה לרצח עם מעידה, לדעתו, על החשיבות היחסית שהamodelות והעלילתיות החברתיות במדינות המפותחות מיחסות להיבט המוסרי במדינות החוץ שלהן. הסיבות העיקריות הן שתיים. האחת היא השתלטות הגישה הריאלייסטית על קופעי המדינות, המגבילה את המעורבות הצבאית למקומות קיצוניים שבהם האינטרכס האסטרטגי נתון בסכנה, והאחרת היא התחושה התכופה לפגיאות חמורות בזכויות אדם במקומות שונים בעולם מקהה את הדחף המוסרי להתייצב מול רוע, או גורמת למען עייפות המחייבת את כוחן של המדינות לנ��וט מדיניות שיש בה חמלת.

אבל, נראה שדוקטרינת המעורבות הומניטרית תלך ותרחחב بد בבד עם תהליכי הגלובליזציה, בעיקר בשל התפתחות המשטר הבין-לאומי של זכויות אדם, ובשל המעבר מהיד של מידע למקום ההתרחשויות אל סלון הבית והמחשב והתחזקות השפעתה של דעת הקהל. סכנת התפשותו של אסון הומניטרי באור אחד לאזורים סמוכים ופגיעה בזכויות ובשלום בעולם ישפיעו על החלטה להתערב. עם זאת, נראה שאינטראסים לאומיים יוסיפו למלא תפקיד מכירע, ובעתיד הנראה לעין תוסיף המעורבות הבין-לאומית להיות ברנית.

16 רואו לצין שאחד העקרונות הקלסיים של "מלחמה צודקת" הוא מעורבות הומניטרית כשהפגיעה בזכויות אדם במדינה מסוימת חמורה במידה הופכת את הפגיעה בהגדולה העצמית לא-אידלונית. ראו וולצ'ר,

.132-106: 1984

## בתי-הדין המיוחדים לפשעי מלחמה

בבית-הדין המיוודד הראשון הוקם ב-1945, בתום מלחמת העולם השנייה, בנירנברג שבגרמניה על-ידי בעלות-הברית המנצחות. זה היה בית-דין צבאי בין-לאומי שנשפטו בו פושעי מלחמה נאצים. בית-דין צבאי הוקם גם בטוקיו כדי לשופט פושעים מלחמה יפןים. בבית-הדין האלה נועד להעמיד לדין את המנהיגים ואת מבצעיהם של פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה – השמדת עם, טיהור אתני, רצח, עינויים, טרור, ביוזה ושרפה – ולהביא לתהילך של השכנת שלום ופיננס.

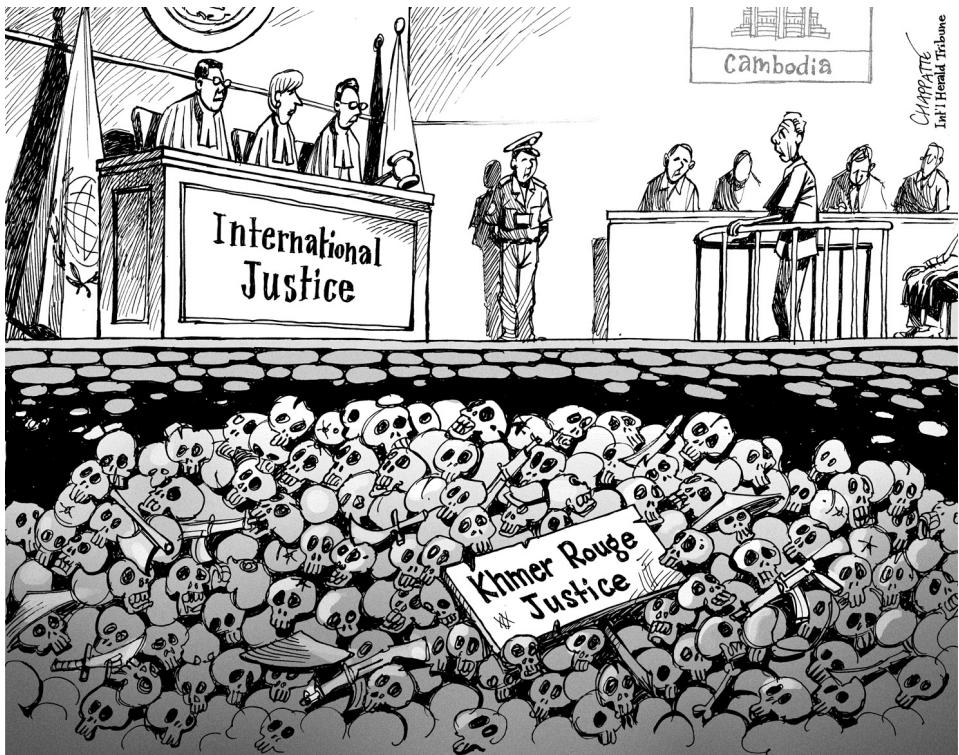
מראשית שנות ה-90 החלו לפעול בתי-דין מיוחדים, שהוקמו אד hoc, כדי לשופט פושעים מלחמה. בתי-דין הוקמו כדי להעמיד למשפט את האחראים להתרחשויות ביוגסלביה לשעבר (בית-הדין פועל בהאג משנת 1993 על-פי החלטת מועצת הביטחון), ברואנדה (פועל בראשות שבטנזניה משנת 1995, אף הוא על-פי החלטת מועצת הביטחון) ובסירה לאון (פועל בפריטאון מ-2004).

בפברואר 2009 נפתח בפנום פן, בירת קמבודיה, משפטו של קיאינג גואק לב, המכונה דיז', בבית-הדין המיוודד שהוקם כדי לשופט את האנשים ברצח המוני שביצעו החמר רוז' בקמבודיה בשנים 1975–1979. דיז' היה מפקד בית-הסוהר המרכזי בפנום פן שבו הוצאו להורג 12,380 קמבודים. פול פוט, מנהיג החמר רוז', מת ב-1998. הוא לא נעצר ולא נשפט על אחוריותו לרצח 1.7 מיליון קמבודים ב"שdotות ההריגה". המשפט מתנהל על-פי החוק הקמבודאי שהותאם לסטנדרטים בינלאומיים. רוב השופטים ועורכי הדין הם קמבודים.

### בית-הדין לפשעי מלחמה ברואנדה

בית-הדין לפשעי מלחמה ברואנדה הוקם על-ידי האו"ם ב-1994 כדי להעמיד לדין את האחראים למשיעי הריג במלחמות האזרחים שבה נרצחו כ-800 אלף בני הטוטסי בידי בני שבט הווטו. מאז היווסדו נשפטו בבית-הדין, הפועל בטעזניה, 42 אנשים. שישה זוכו והשאר קיבלו עונשי מאסר שונים. בבית-הדין אין סמכות להטיל עונש מוות. לפי הערכות, כ-63 אלף בני-אדם חסודים בהשתתפות ברצח העם. רבים מהם העמדו למשפט בפני בית-דין קהילתיים, הודה באשמה ובירשו מחילה. בתמורה קיבלו עונשי מאסר קצרים יותר.

בדצמבר 2008 הורשו קולונל טאונסט באגוסטורה, המנהל לשעבר של משרד ההגנה הרואנדי, ושני קציני צבא לשעבר, על ביצוע פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות באגוסטורה נחשב כמי שהגה והניג את רצח העם ברואנדה ( הארץ, 19.12.08).



צדוק על-פי החומר רוח. קריקטורה שהתפרסמה ב-22.11.2007



אסירה במחנה עינויים של החומר רוח'  
בקמבודיה

## בית-הדין הפלילי הבינ-לאומי

ביוולי 2003 החל לפעול בית-הדין הפלילי הבינ-לאומי ( – International Criminal Court – ICC) במקומם מושבו בהאג. הקמת בית-הדין היא ציון דרך חשוב בשלושה תחומיים:

א. המשפט הבינ-לאומי – לבית-הדין הפלילי הבינ-לאומי יש סמכות לשופט כל אדם המבצע עבירות חמורות נגד האנושות ופשעי מלחמה – מנהיגים, חיילים ואזרחים פשוטים שביצעו פשעי מלחמה. כך הוא משמש גורם מרתיע ומעניש (מטיאס ושרון, 2003: 14). בית-הדין הפלילי הבינ-לאומי הוא מסגרת משפטית קבועה עם סמכויות מרתיקות לכת ואפורה שתחולתן תהיה בעתיד אוניברסלית לבירור אשמתם של מבצעי פשעים בינלאומיים (שני, 2003: 28).



בנייה בית-הדין הפלילי הבינ-לאומי בהאג

ב. התפתחות המשטר הבינ-לאומי של זכויות האדם – הקמתו של מוסד קבוע לשפיטה ולענישה של "Uberiini זכויות אדם" היא שלב חשוב בהפיכת המשטר הבינ-לאומי למשטר אוכף.

ג. היחסים הבינ-לאומיים – הקמת בית-הדין פוגעת בעיקרן של ריבונות המדינה ואי התערבות בענייניה הפנימיים וمكانה יתרון לעיקרון של קהילה בין-לאומית וערבים אוניברסליים. יש בכך הכרה במגבליות סמכותה של המדינה כלפי אזרחיה, ובמובן

מוסים – בקיומה של "אורחות בין-לאומית" במסגרת קהילה בינלאומיות וסמכות פלילית אוניברסלית.

חוקת בית-הדין הפלילי הבין-לאומי נחתמה ברומה ב-1998 בידי 120 מדינות, ועד 2006 אשררו אותה 100 מדינות. יש מדינות, ובهنן ארצות-הברית, ישראל, סין, רוסיה, יפן ומדינות ערב (חוץ מירדן) שטרם הצטרפו לחוקה. לבית-הדין סמכות שיפוט באربع קטגוריות של פשעים. הראושונה בהן היא רצח עם. המרכיב העיקרי בקטgorיה זו הוא הכוונה המיוחדת (genocidal intent) להביא להשמדה מלאה או חלקית של קבוצה לאומית, אתנית, גזעית או דתית. הקטגוריה השנייה היא פשעים נגד האנושות – רצח, גירוש או העברה כפiosa של אוכלוסייה, ושורה של עבירות הנעשות כחלק ממחקפה רחבה היקף ושיטתי נגד אוכלוסייה אזרחית, כמו רצח, עינויים ואונס. הקטגוריה השלישית היא פשעי מלחמה, לרבות פתיחה במלחמה אסורה, והפרות חמורות של דיני מלחמה, כמו שימוש בשנק הגורם סבל רב, התקפות מכונות נגד אוכלוסייה אזרחית וגירושה משטח כבוש, פגיעה בלוחמים שנכנעו או נפצעו, חטיפת בני-יערובה וחרג מכון של אזרחים, ופגיעה חמורה ומכונית בסביבה הטבעית. הקטגוריה הרביעית היא תוקפנות – קטגוריה שטרם הוגדרה וסמכוותה של בית-הדין בעניינה מושחת עד שתתקבל הגדלה ברורה של יסודות העברה (מטיאס ושרון, 2003: 17–19).

לבית-הדין סמכות שיפוט כשדברים אמורים בפצע באחד מחמשת המקרים הבאים:

א. המדינה שבתחומה בוצע הפשע אשרה את חוקת בית-הדין;

ב. המדינה שהנאשם הוא אזרח שלה אשרה את חוקת בית-הדין;

ג. המדינה שבתחומה בוצע הפשע נתנה את הסכמתה להפעלת בית-הדין במקרה המסוים זהה;

ד. המדינה שהנאשם הוא אזרח שלה נתנה את הסכמתה להפעלת בית-הדין במקרה המסוים זהה;

ה. מועצת הביטחון החליטה להעביר את הפשע לשפייטה בבית-הדין.

נדגיש כי למדינה נתונה סמכות השיפוט הראשונית, ויש לה עדיפות בכל הנוגע לחקירה, לתביעה ולשפיטה של חשור, אלא אם כן אין היא מעוניינת בכך. שלשה גורמים ראשיים ליום פניה לבית-הדין: מועצת הביטחון, מדינה החברה בבית-הדין, ותובע – שיכול ליזום פתיחת הליך בעצמו על סמך מידע שקיבל מכל מקור שהוא.

על מידת ייעילותו של בית-הדין חלוקים בעדותיהם חוקרים ופעילי זכויות אדם. ההמודדות עם האתגרים העומדים בפניו היא שתבע את ייעילותו, והחשוב שבהם הוא התעלמותו מכל

שיקול או אינטראס פוליטי בכל השלבים של ההליך השיפוטי. רכיבים ממוסדות האו"ם נגועים בפוליטיזציה, מה שמחליש את אמינותם ואת מעמדם. כבית-הדין פלילי בין-לאומי, החלטותיו צריכות להיות שkopות ובela משוא פנים, שאם לא כן יאבד במהרה את כוחו. הוא גם צריך להוכיח עקיבות וכוח לאכוף את החלטותיו.

בית-הדין זוקק לשיתוף פעולה של מדינות בהסגרת נASHמים, מתוך עדויות ובמידע, לדעת מברקו, חולשתו היא שאינו יכול להפעיל את סמכותו על פושעים המבצעים פשעים במדינה שאינוtran חותמות על אמנת בית-הדין, ומנהיגיה החשודים בפשעי מלחמה יכולים להלך חופשי בלי חשש. בית-הדין גם תלוי בשיתוף הפעולה של המדינות החותמות על האמנה להסגרת פושעי מלחמה, תלות המגבילה את כוחו לאכוף את סמכותו. וcosa נוסף – חידתו לחתום הריבוני של מדינה עשויה להקשות את סיום הלחימה, במיוחד במקרים שמנהלתם בהם מלחמת אורחים, בגלל החשש של מנהיגיה שלאחר הפסקת אש והסכם שלום הם ייתבעו על מעשי פשע שביצעו.

התנגדותה של ארצות-הברית, שהחלה בחקיקה ובפעולות דיפלומטיות נגד בית-הדין, היא אתגר נוסף שבית-הדין צריך להתמודד אותו בשל מעמדה ההגמוני של ארצות-הברית בעולם. החשש של ארצות-הברית הוא שבית-הדין ינוצל בידי אובייה להשות מטרות פוליטיות עליידי העמדתם למשפט של אישים וחיללים אמריקניים הפרושים ברחבי העולם. בשנים האחרונות מנהלת ארצות-הברית פעילות דיפלומטית נמרצת ברוב מדינות העולם כדי לשכנע אותן על הסכם המוניק חסינות (immunity agreement) לאזרחים אמריקנים בפני העמדתם לדין, והוא אף מאיימת לנوع סיווע מדינות שיסרבו להחותם. גם ישראל לא אשרה את אמנת בית-הדין, בין השאר מחשש לפוליטיזציה אנטישראלית, שכבר קיבלה ביטוי בהוספת סעיף אנטישראלי בעניין התנהלותו לוחקת בית-הדין (שני, 2003: 45).

התומכים בבית-הדין הפלילי הבין-לאומי סבורים שמעלתו העיקרית היא בהרעת פושעי מלחמה פוטנציאליים, שדרעתם תצמצם במידה רבה את הפגיעה בוכוות אדם. ואולם את ייעילותו יש לבחון לאורך זמן. חשיבותו העיקרית היא בהיותו בית-משפט קבוע עם סמכויות משפטיות נרחבות ותחוללה כמעט אוניברסלית לשפט ולהעניש פושעי מלחמה, ובهم מנהיגים פוליטיים וצבאים.

השנתיים הראשונות לפעילותו של בית-הדין מלמדות על הקושי לעצור חסודים בפשעי מלחמה שבית-הדין הוציאו נגד צו מעצר. לדוגמה, בосקו נתגנדה בקונגו, שהambilיציות שלו מגנות עליו מפני הסגרתו, ונשיא סודאן, עומר חסאן אל-בשיר, שמשלתו מגנה עליו. בגין אר 2009 הוציא בית-הדין צו מעצר נגד אל-בשיר באשם רצח עם. זה היה צו מעצר ראשון נגד ראש מדינה מכחן – ציון דרך היסטורי ביחסים הבין-לאומיים. ואולם, עד כה לא נעצר

אל-באשיר ואפילו וכיה לקבלת פנים חמה בפסגת הליגה הערבית בקטאר במרס 2009. לדעת התובע בבית-הדין, לואיס מורנו אוקמפו (Ocampo), זהו מבחן הגדול ביותר של בית-הדין כיום (International Herald Tribune, 2.7.2009).

ובנין זה ראוי לציין את מעצרו של ראש מדינה לשעבר, נשיא ליבריה צ'רלס טילור, העומד כיום למשפט על פשעים שביצע במהלך מלחמת האזרחים בסירה לאון בשנות ה-90. נאסרו עוד שני מנהיגים לשעבר – והועמדו למשפט בפני בית-הדין המיוחד לחקירת פשעי המלחמה ביוגוסלביה – נשיא יוגוסלביה לשעבר סלובודן מילושוביץ' שהוסגר על-ידי משטרת יוגוסלביה אך מת במהלך משפטו, והמניג הסרבכ'י-bosni Kradic' המואשם בטבח בסרבניה ומשפטו מתנהל עתה.

המשפט הראשון בבית-הדין הבינ'-לאומי הפלילי בהאג נפתח בראשית 2007, חמיש שנים לאחר הקמתו. הנאים: תום לבנגה דיילו, שumped בראש "איחוד הפטריוטים הקונגולזים" וגיים למיליציות החמושות בקונגו ילדים ושלח אותם להילחם. רבים מהילדים נהרגו בקרבות בשנים 2002-2003. הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו הייתה זירת מלחמה בין המשלה, פלגים שונים ומדיניות זרות בשנים 1998-2003. במהלך המלחמה מתו מיליון בני אדם, רובם ממלחמות ורعب. בשיאו של המלחמה השתייכו ליחידות הצבא השונות 30 אלף ילדים (הארץ, 30.1.07).

## סמכות המשפט האוניברסלית

התחום השלישי בהתקפות הדramatic במשפט הבינ'-לאומי של זכויות האדם הוא סמכות המשפט האוניברסלית.

המונה סמכות שיפוט (jurisdiction) ממשמעתו הסמכות לצווות, לפ██וק משפטית, ולא██וף (Bassiouni, 2001). סמכויות אלה נשמרו למדינה על יסוד אחד העקרונות העיקריים של המשפט הבינ'-לאומי העומדים את ריבונות המדינה במרכז. סמכות השיפוט של המדינה מוגבלת לתחומה, וכשהדברים אמרים באזרחה – סמכותה מועדת על פני כל גוף שיפוט בינ'-לאומי (אך, כאמור, לא זה הכלל שאומץ לגבי סמכות שניתנה לבתי-הדין לפשעי מלחמה ביוגוסלביה לשעבר וברואנדה).

בתיאוריה, סמכות השיפוט האוניברסלית מרחיבה את מושג הריבונות וקובעת של מדינות יש סמכות שיפוט גם כמייצגות את הקהילה הבינ'-לאומית. מכוח תפיקין זה, למדינות יש סמכות להעמיד לדין את אויבי המין האנושי (latinitas - hostes humani generis). בעבר

חללה הקטגוריה הזאת על שודדי ים, וכיום היא חלה על חוטפי מטוסים וمبرצ'י פשעים דומים שנעשו מהווים לגבולותיהן של מדינות (Kissinger, 2001). עם זאת, אפשר לטעון שבד בבד עם התוצאות סמכות השיפוט האוניברסלית חל כرسום ברעיון היחסנות האינדיוידואלית והמדינית, שהיא ביתוי מובהק לדיבונות.

אחד הטיעונים להרחבת מושג הריבונות הוא אוניברסלייטי-ילברלי, המניח קיומה של קהילת עמים, בעלת ערכים משותפים, שככל אנשה מחויבים למימושם. לפי התפיסה הזאת, אפשר לשפטו בבריסל פשע אכזרי הנעשה, למשל, בראונדה, שכן מי שביצע פשע נגד האנושות הוא אויב כל בני-האדם ובר-ענישה אוניברסלית – ככלומר, על-ידי המדינות כולם, בלי כל קשר טריטוריאלי לפשע, לפחות, לקורבן או לתחיקת.<sup>17</sup> זהה התפאתות של תפיסה קוסמופוליטית בדבר מוסריות בין-לאומית, המסתמכת על היחיד ולא על המדינה. היא מניחה קיומה של חברה אוניברסלית, המבוססת על גלובליזציה והומוגניות של נורמות על מילוי שביצוע פשע בין-לאומי במקומות בהם הוא מבוצע ולמוועדו.<sup>18</sup>

סמכות השיפוט האוניברסלית נשמרת לפשעים הבין-לאומיים החמורים ביותר, כמו פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות, רצח עם ועינויים. ביישום הסמכות הזאת המדינה נהגת בשם האנושות והקהילה הבין-לאומית, לאחר שכחברה בקהילה זו יש לה עניין בשמרתה על הסדר העולמי. מדיניות מעותה התיילו בتحقיקת הלאומית שלtan את סמכות השיפוט האוניברסלית על מילוי שביצוע פשע בין-לאומי במקומות בהם הוא מבוצע ולמוועדו.

רק אמונות מעות מתוכן 276 האמנות הקיימות במשפט הפלילי הבין-לאומי מדברות על סמכות שיפוט אוניברסלית – אלה הנוגעות לפשעים בין-לאומיים, כמו (לפי סדר הופעתם במשפט הבין-לאומי): פירטיות, עבירות, פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות, רצח עם, אפליה גזעית, עינויים ובעירות טרור מסוימות (Bassiouni, 2001). המשפט הבין-לאומי הנוגע לפירטיות, לעבירות ולפשעי מלחמה התפתח במשך מאות שנים, תחילתו בהצהרות ואחר-כך בהוקעה ובנדוי; פשעים כרชา עם, אפליה גזעית ועינויים, לעומת זאת, הוכרו כפשעים בין-לאומיים מכיוון שנכללו באמנות מיוחדו להם. יש אמונות המכירות בסמכות שיפוט אוניברסלית ומדיניות אחדות נהגות כאילו סמכות זו קיימת, אבל יישומה אינו נרחב.

#### **למושג אוניברסליות בביתיו "סמכות שיפוט אוניברסלית" מובנים אחדים:**

**א. תחוללה אוניברסלית של סמכות שיפוט לאומי – ככלומר, סמכות שיפוט לגבי אירועים מהווים לגבולות המדינה;**

<sup>17</sup> הולכה זו הודגשה בפסק הדין בישראל נגד אדולף אייכמן.

<sup>18</sup> לדוגמה, בספטמבר 2009 נפתח בפינלנד משפטו של פרנסואה בורמבה (Bazaramba), כומר בפטיסטי שסייע בתכנון רצח המוני של בני שבת הטוטסי בידי שבט ההוטו בראונדה ב-1994.

- ב. תחולת אוניברסלית של גופים משפטיים בין-לאומיים לחריצת דין;
- ג. תחולת אוניברסלית של מערכת משפט לאומי, בלי קשר לממשלה הכויה, חוץ מנוכחות הנאשם;
- ד. אוניברסליות של הוקעת פשעים מסוימים.

סמכות שיפוט אוניברסלית היא אמצעייעיל להרתעה ולמניעת פשעים בין-לאומיים. כדי לבסס יישום נכון של סמכות שיפוט אוניברסלית, חשוב שמדינות וארגוני יגבשו נורמות וכליים כיצד להשתמש בה. למשל, יש להיזהר מניסיונות לנצל לרעה את המערכת המשפטית למטרות פוליטיות, כמו הניסיון להשתמש במערכת המשפט בבלגיה נגד אריאל שרון, ראש ממשלת ישראל לשעבר. ובענין זה – יש גם לישב את הסירה בין סמכות השיפוט האוניברסלית לבין חסינותו של ראש מדינה ודיפלומטים. סוגיה זו טרם נפתרה ועדין דנים בגיבושה התיודרי (Bassiouni, 2001).

באוקטובר 1998 הוצאה בלונדון צו מעצר נגד אוגוסטו פינושה, נשיא צ'ילה לשעבר, כששהה שם לצורך טיפול רפואי. הצו הוצאה לבקשת עורך דין ושותפים ספרדים שנעורו בארגוני זכויות אדם ובהסתמכו על סמכות שיפוט אוניברסלית. האשמה: עינויים ורצח אזרחים ספרדים בצ'ילה. ואולם, לאחר התערבותו של הפנים הבריטי שהחר פינושה בתואנה כי הוא חולח מכדי להעמידו לדין.

- נסים בדבריו של שני,<sup>19</sup> שיכם את התפתחויות שהלו במשפט ההומניטרי בשנים האחרונות:
- א. שינוי באיזון שבין צרכים צבאיים לאינטראסים הומניטריים המשפט ההומניטרי, שהתחפה באמצעות המאה ה-19, נועד למזער נזקי מלחמה, ואולם העדיפויות עדין ניתנה לצורכי הצבא; כאשר סתרו האינטראסים ההומניטריים את הצרכים הצבאיים, נתו להעתלם מהם. ואולם בשנים האחרונות נראה של שינוי מ"אייזון אנכי", המעיד את הצרכים הצבאיים בראש, ל"אייזון אופקי" – המקנה לשנייהם מעמד נורמטיבי שווה. בדעת הקהל הבינלאומי אף נראה שהאייזון היישן "הואמד על ראשו" ואינטראסים הומניטריים מוצבים לעיתים מעל לצרכים הצבאיים.

- ב. הרחבת המשפט ההומניטרי לסכסוכים שאינם בין-מדיניים במקורו עסק המשפט ההומניטרי בסכסוכים בין מדינות. ואולם, עדין שבו רוב המלחמות מתנהלות בתוך מדינות או בין מדינות וישויות לא-מדיניות, תפיסה זו נשתנה מישנת. לכן גוברת

<sup>19</sup> יובל שני, הרצאה בירושלים, ינואר 2005.

כיום הנטיה להחיל את כללי המשפט ההומניטרי גם על סכוסכים שאינם בין ייחדות מדיניות.

ג. חיזוק היסודות האוניברסליים בדין ההומניטרי המשמעות היא שהמשפט ההומניטרי נעשה דומה יותר וייתר לדיני זכויות האדם, ולכן התביעות המדינה אינה רק כלפי הצד الآخر בסכסוך, אלא גם כלפי כל המדינות האחרות וכל הפרטים המעורבים בו. מבנה משפט זה מפנה לגיטימיות להתערכותם של מדינות שלישיות וארגוני זכויות אדם בסכסוך בין שתי מדינות או בתוך מדינה.

ד. החלה של דיני זכויות האדם ודיני המשפט ההומניטרי בודבזמן יותר וייתר גורמים בין-לאומיים רואים קרבת רעיון בין המשפט ההומניטרי לבין דיני זכויות האדם – הם תופסים את האחד כישום ספציפי של الآخر במצב של מלחמה או של כיבוש. מכאן קרובה הדרך למסקנה שהמשפט ההומניטרי ודיני זכויות האדם למעשה משלימים זה את זה: שניהם מגנים על הפרט מפני כוח שלטוני.

ה. הסמכות גוברת על הליכים פליליים באמצעות אכיפת הדין ההומניטרי בשנים האחרונות מייחסת ההחלטה הבין-לאומיות השיבוט רבה להגנה על ערכים שבבסיס המשפט ההומניטרי ולהרתה מפני הפרות הדינית. לכן נוטים כיום חזק את מגנוני האכיפה, או במקרים אחרות, להפעיל יותר את סמכות השיפוט האוניברסלית על-ידי הקמתם של בתי-דין אד-הוק, בת-ידיין מעורבים ובית-הדין הפלילי הבין-לאומי. כך גדל הסיכוי להעמיד דין את מי שמנפרים את הכללים הבסיסיים ביותר של המשפט ההומניטרי.

## פרק 4

### סוגיות היחסות התרבותית

#### הדור השני של זכויות האדם והויכוח בין הצפון לדרום

הפרשניות השונות למושג זכויות אדם עומדות בלב ויכוח מתמיד ביחסים שבין ה"צפון", המדינות המפותחות, המתועשות (הנמצאות רובן בחלק הצפוני של כדור הארץ), לבין מדינות ה"דרום" המפתחות – המכונות גם "העולם השלישי". העדר הסכמה על הגדרתן ובין מנגנון מכשול בפני המערב בניסיונות לחולש שינוי במצב זכויות האדם במדינות שונות באפריקה, באסיה ובאמריקה הלטינית.

העובדה שאת עקרון זכויות האדם אימצו משטרים שונים זה מזה בתכלית, לרבות דיקטטורות, מלבד שחברות ותרבויות שונות מפרשות אותו פירוש שונה. הנינגנטון (הנטינגטון, 2003: 239–243, 253–261) רואה בניסיון של המערב לקדם ערכיהם של זכויות אדם ודמוקרטיה את אחד הגורמים להתנסשות שבין תרבויות המערב לתרבותות אחרות (ובעיקר האסלאם והסינית). לדעתו, בעולם שלאחר המלחמה הקרה התרבות היא המקור לנאמנותם ולהזדהותם של בני-האדם, ולכן ייהו הסוסוכים בעtid בין תרבותיות. בשנים האחרונות בולט בעיקר מהותה שבין תרבויות המערב לאסלאם, ומאמציו של המערב להפיץ את ערכיו במדינות האסלאם מעוררים את התנגדותן ואיבתן.

ההבדל בין תרבותיות מעלה שאלות אחדות: האם לכל "זכויות האדם" יש משמעות אוניברסלית שאפשר ליישמה לכל העמים והחברות, בלי קשר למורשתן התרבותית, לערכיהן ולרמת התפתחותן הכלכלית והחברתית? או אולי הן מייצגות את מורשתו וערךיו של המערב בלבד, וכל ניסיון לכפותן על עמים ותרבויות אחרות אינו אלא אימפריאליום תרבותי? ושאלת, האם יכולה הקהילה הבינ-לאומית לכפות אותן נורמות של זכויות אדם על כל החברות – מדינות מפותחות או מפותחות, קטנות או גדולות (Frankel, 1978: 20)? האם עניין בזכויות האדם במדינות החוץ של המערב אינו משמש בידיו נשק אידיאולוגי שנועד למעשה לשרת את המטרות הפוליטיות והכלכליות שלו עצמו (עד 1990 נגד ברית-המועצות, ומאז, לדוגמה, נגד סין, או נגד תורכיה בידי האיחוד האירופי)? ועוד שאלות – האם בתנאים תרבותיים וחברתיים מסוימים אי-אפשר לקיים זכויות פוליטיות מכיוון שיש חשיבות רבה יותר לזכויות חברתיות

וככלליות? האם אפשר לישם תמיד את מדיניות זכויות האדם של ארצות-הברית או של האיחוד האירופי?

שאלות אלה ואחרות מוסיפות להעסיק את הקהילה הבין-לאומית בפורומים שונים. בעיקר ניטש הוויכוח בין העולם המערבי, המדגיש זכויות פוליטיות, לבין העולם השלישי, הנוטן קידימות לזכויות חברתיות וככלליות. עם זאת, במחצית השנייה של המאה ה-20 החל גם תהליך שUIKitו להביא את העולם להכיר בזכויות האדם כעיקרון אוניברסלי ולגבש הסכמה על ממשמעות ותכניה.

הUIKitון של זכויות אדם מתקבל ביום רשמי כמעט כמעט על כל הממשלה, בלי קשר לתחפיסות האידיאולוגיות שהן או למצבן הפוליטי, הכלכלי והחברתי. כאמור, בדצמבר 1948 אימץ האו"ם את ההכרזה האוניברסלית לזכויות האדם. במשך השנים התב� מעמדה הפוליטי וכיום משמשת ההכרזה אמת מידה המוסמכת ביותר בתחום זהה. היא נתפסת כחלק הראשון של מגילת זכויות בין-לאומיות, והאמנות שנגזרו ממנה כחלק מהchein. בהכרזה האוניברסלית הכרירה הקהילה הבין-לאומית בפעם הראשונה בזכויות אדם שתקפותן המוסרית תורגט מעבר לחוקיה של המדינה הריבונית; ולא רק זאת, להכרזה יש גם תוקף משפטי שכן היא מייצגת סטנדרט מנהגי.

מנהיגים ואנשי רוח במדינות העולם השילishi חווורים וטוענים שרעיון זכויות האדם משקף את ערכיו של האדם המערבי ואני ניתן לישום אוניברסלי. הנה דבריו של נשיא אפריקני (שםו לא צוין) המתיחסים את פעד הגישות (Zvobgo, 1979): "האימפריאליסטים מדברים על זכויות האדם בעודם לוגמים שמנפה. הם יכולים להרשות לעצם. אחרי ככלות הכלול, אילו היו לנו עבדים במשך 200 שנה שבינו את ארצנו, אילו בזמנו במשך 300 שנה ארצות אחרות, אילו היו לנו אורחים בראים יודעי קרוא וכותבו, גם אנו היינו יכולים לדבר על זכויות האדם ממשרדינו הממוזגים. ואולם איןנו יכולים לעשות זאת כי אין לנו דבר". כומר שנקה באotta השיחה הösipf: "הינו רוצים שהமעדן יבין שחולים ורעבים אינם יכולים לנצל את חופש התנועה והDİBOR (אולי רק לתפילה), כי הרעב מקהה את השמיעה ומשתק את הלשון. עוני, העדר בכשים ואמצעי תחבורת אינםאפשר חופש תנועה". ואולם, יש גם מנהיגים אחרים, כמו ננדלה בדרום אפריקה וקים דה ג'ונג בדרום קוריאה, המקבלים את עקרון האוניברסליות של זכויות האדם.

בעקבות הביקורת הנשכנת עליה בארץות-הברית, בראשית נובמבר 1991 פרסמה סין ספר לבן המציג שיטות זכויות האדם שונות מדינה למדינה בשל הבדלים ההיסטוריים, תרבותיים, כלכליים וחברתיים. על-פי הספר זהה, הוכות הבסיסית להתקיים היא העיקר, ואת הוכות זוatta סין מעניקה לאזרחותה, שכן היא מצליחה להאכיל יותר מהמיישת מאוכלוסייה

העולם מתוצרת שמניבים שבעה אחים מאדמתה המעובדת. סין התנגדה לכל ניסיון להתערב בעניינה הפנימיים ולכפות עליה ערכיהם ואידיאולוגיה שאינה דוגלת בהם בעילה של דאגה לזכויות האדם.

הטבלה שלפניכם משווה בין תפיסות הצפון והדרום:

דרום	צפון
הוכיות נגורות מגורל האדם חי בתוך מערכת יחסים עם משפחה, שבט אומה, אך לא מהטבע האנושי	מקור הוכיות וטבען האנושי רעיון הוכיות הטבעית
hocיות למזון, מגורים, עבודה, טיפול רפואי הולם, וכן הגדרה עצמית ושותיון גזעי. לhocיות הכלכליות והחברתיות חשיבות רבה יותר	תוכן הוכיות מוגדר תמיד לפי זכויות אזרחיות ופוליטיות, וממן נגורות הוכיות הכלכליות חברתיות <sup>1</sup>
קדימות לרווחה כלכלית וליציבות פוליטית. זדק כלכלי-חברתי קודם לחרות פוליטית	קדימות לזכויות פוליטיות
הדגשת הצורך בחלוקת מחדש של המשאים העולמיים – כלכליים, חברתיים ופוליטיים – כחלק בלתי-נפרד של זכויות האדם. קריאה לסדר עולמי כלכלי חדש, חלוקה צודקת יותר של העשור העולמי, גישה נוכחית יותר לטכנולוגיה, דחיה של פירעון חובות, ביטול חובות וסיווע בין-לאומי, רב-צדדי, נרחב	טייעונים במוסדות האוניברסלית של זכויות האדם התמקדות בהכרזה ובארגוני בין-לאומיים

האידיאולוגיה הקומוניסטית מדגישה במיוחד במיוחד את המרכיב הכלכלי-חברתי בזכויות האדם. התפיסה היא שלחרות פוליטית אין משמעות בלי שימושה קודם למזון, לעובדה, למגורים ולהגנה. בתחום זה, המדיניות הקומוניסטית טענו שהשיגו יותר מהמערב.

<sup>1</sup> הגישה המקובלת כיום על רוב מדינות העולם היא שיש לראות בשתי מערכות הוכיות מקשה אחת שאינה ניתנת לחילוקה.

הווכוח אינו רק בין המערב למידינות אפריקה העניות, אלא גם בין מידינות באסיה שכלכלתן צמגה בשנים האחרונות ורמת החיים בהן גבוהה (סינגפור, טאיוואן, אינדונזיה, תאילנד), אך הן עדין מגבלות זכויות פוליטיות ואורחות.<sup>2</sup>

הנה הטיעונים העיקריים שמעלות מידינות אסיה מול טיעוני המערב:<sup>3</sup>

א. במדינות אסיה חל בשנים האחרונות שיפור במצב זכויות האדם, אף שעדיין רבות בהן ההפכות. אمنם כיום הן קרובות יותר לrules המרconi הבינלאומי של זכויות האדם, אך בהיבעתן הן גם מנסות לעצב מדיניות התואמת את תרבונותן, את ההיסטוריה שלן ואת נסיבותיהן המיווחדות. הן אין דוחות את רעיון זכויות האדם, אך הן מפרשות אותו פירוש שונה. מדיניות אחרות, גם הן מבקשות להכפיף את זכויות האדם לאינטראטיבים לאומיים אחרים, כמו השלמות הטריטוריאלית של המדינה או האופי הבסיסי של המשטר.

ב. ביחסים שבין המערב למידינות באסיה, שלמרכיב הכלכלי בהם יש משקל מכריע, זכויות האדם נעשו בידי המערב kali ניגוח ומכשיר בתחום הכלכלי. כך, למשל, לשיקולים כלכליים יש ודאי השפעה על מדיניות המערב בשאלות הנוגעות לעבודת ילדים בתайлנד או לעבודת אסירים בייצור מוצרים לייצוא בסין. המאמץ לקדם זכויות אדם באסיה ציריך אפוא להביא בחשבון את עצמותה הכלכלית הגילדה. בסנקציות או בהפסקת הסיווע של המערב לא יהיה כדי לכפותzieות לזכויות אדם. לפנן, לעומת זאת, עשויה להיות השפעה רבה יותר, לאחר שהסיווע הכלכלי שלו לשכנותה נרחב בהרבה, ומפני מדיניות זכויות האדם שהיא נוקטת כלפין מתונה יותר כי היא מבינה את ההשלכות שעשוות להיות למידניות נוקשה על יציבותן ועל יציבות האוזן.

ג. כיום יש מדיניות באסיה שהמורשת היהודית-נוצרית ומשפט הטבע אמן זרים להן, אבל, שלא כמו מדיניות באפריקה, כלכלתן משגשגת יותר מכלכלתן של מדיניות המערב, ולכן, בעיצוב הpolloיטיקה הבינלאומי של זכויות אדם אי-אפשר עוד להתעלם מהאינטרסים שלן, מערכיהן ותרבותן, וא-אפשר לכפות עליהן ערכיהם ונורמות הנוגדים את האינטרסים שלן. לכן יש לשאוף להרחיב ולהעניק את ההסכם עמן, הסכמה שתגשר על הפער שבין אוניברסליום יומרני ול-עמי מצד אחד, ובין יחסיות תרבותית מושתקת מצד الآخر. המיתוס בדבר האוניברסליות של זכויות האדם יכול להכשיל את המאמץ להגיע להסכמה כזו אם אינו מבטא את ההבדלים בין התפיסות.

ד. רוב מדיניות המערב מכירות בניסיבות הכלכליות והחברתיות באסיה וגנותו להגביר את דרישותיהן. אך הקונגרס האמריקני, וגם התקשרות וארגוני זכויות האדם במערב, לוחצים

<sup>2</sup> על האוניברסליות של זכויות האדם קוראות תיגר שלוש תרבותיות: תרבות המערב עצמו, תרבויות האסלאם ותרבות מזרח אסיה (Ignatieff, 2001).

<sup>3</sup> הדברים מתבססים על שני מאמריהם: Bilban, 1993 ; Neire, 1993

ליישום מידי של העקרונות בלבד להתחשב בתנאים התרבותיים, הכלכליים והחברתיים בחילק זה של העולם. יתר על כן, בעידן שאחרי המלחמה הקרה הם אף הגבירו את לחזיהם, מכיוון שבקריסט הקומוניזם ראו ניצחון של השיטה המערבית ושל ערכיה. הגישה של המערב, וארצות-הברית בראשו, היא אידיאולוגית, ובבסיסה השאיפה לעצב את העולם בדמותו.

ואולם, רוב מדינות אסיה אין רואות את העולם כך. בעיניהן, המערב אחראי לשתי מלחמות העולם, על כל זוועותהן, ולכן יש צביעות בהתיימרותו לייצג ערכים מוחלטים של מוסר וצדקה. רובן אין מקבלות את הטענה של פעלילי זכויות האדם במזרח שזכויות פוליטיות ואורחות הן תנאי לקיום וקדומות לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. הטענה הזאת, הן אומרות, אינה עולה בקנה אחד עם ניסיונו ההיסטורי. הניסיון שהן מלמד שיציבות וסדר הם תנאי מוקדם לצמיחה כלכלית, וצמיחה זו היא בסיס הכרחי לכל שיטה פוליטית המבקשת לקדם את זכויות האדם. הוויכוח הוא אפוא ביןatos האינדיבידואלים של המערב לבין מסורת הקהילתיות של אסיה, בין יריבות ותחרויות במזרח לחיפוש אחר קונסנסוס באסיה.

ה. עוני, העדר ביטחון ואי-יציבות מדדרדים את החברה וגורמים לפגיעה בזכויות אדם. במדינות המזרח הוא גורם יציבות, המאפשר את פעילותם של מוסדות פוליטיים והגנה על הזכויות.

ו. האינטרסים של התקשות המערבית, של פעלילי זכויות האדם במזרח ושל האליטות באסיה, הקוראות תיגר על ממשולתהן, מצטלבים: האליטות מבקשות את האחדה ואת התמיכה של המערב על-ידי אימוץ רעיונות של זכויות אדם, וכך נוצר למשולות האסיאתיות דימוי של משטרים המדכאים את המוניציפלית השוואפים לחרות. אבל, לא תמיד נכון להניח, כמו שמנחים רבים במערב, שיותר דמוקרטיה זכויות אדם ייצור בהכרח ממשל טוב ויציב, שכן ממש כוח מהшиб, בין השאר, מעוצר בימי משפט כדי לדכא מרد צבאי או לסקל פעולות של קיצונים, מגבלות על חופש העיתונות כדי למנוע ליבוי של מתחים בין-לאומיים, וחוקים דΡוקוניים לשברית כוחן של מסורות מורשות כדי לקדם רפורמות. זו החובה המוטלת על המשולות אם הן חפצות לקיים את שלטונו בחברה שהיא הטרוגנית, שיש בה פערים כלכליים וחברתיים עזומים, אוכלוסייה כפרית גדולה ותרבות אורה נחשלה.

ז. האתגר שעומד בפני מדינות אסיה הוא לגבש עמדה אמונה ועקביה במסגרת העקרונות שקבע המשפט הבינ-לאומי על זכויות האדם; בפני המערב עומד האתגר בכך שזכויות אדם רבות עדין נתונות לפרשנות שאינה מתישבת עם עמדתו, ולכן צריך הרעם לזנוח "מטריע צלב" ולהימנע מעימותים כדי להגיע בדרכים שקטות להסכמה על מטרות צנעות ומוגדרות.

ת. גרעין של הסכמה בין-לאומיות יש בנסיבות הקשורות בהשמדת עם, רצח, עינויים ועבادات. בעניינים האלה מעתה המערב מצדקת ויש לו זכות לגיטימית וחובה מוסרית לקידם. באילו זכויות אין הסכמה? עונש מוות (אם כי בארצות-הברית הוא חוקי), מעוצר בלי משפט והגבלות על חופש העיתונות. על המערב לקבל את העובדה שאיא-אפשר להגיע להסכמה אוניברסלית. ניסיון לכפות הגדירות מערביות של "חירות" ו"דמוקרטיה" הוא פתח למסוך הרסני שלא יתרום דבר לקידום זכויות האדם. ולסיום, את הדואגים במערב למצב זכויות האדם באסיה יש לשאול שאלה פשוטה: האם מטרתם לחולל שינוי חיובי, גם אם אטי, או שכל דאגתם היא דעתם הטובה על עצם?

#### על הטיעונים האסיאתיים מшиб המערב:

א. הגדרת המערב כ"אינדיווידואליסטי" ושל המזרח כ"קהילתי" וכמחפש פשרה אינה נכונה; למעשה, לכל אורך יש במסורתו משנה המאפיינים. התיאור המדויק יותר של **המציאות באסיה הוא "כפיה קוננסוס"** (consensus imposing) ולא "חיפוש קוננסוס" (consensus seeking).

ב. אין ממש בטענה שנוחזה שיטה אוטוריאטית כדי לקיים הצלחה כלכלית וקיודם זכויות האדם פוגע בה. הסיבה העיקרית לקידום זכויות האדם בעולם היא שערכים בסיסיים נתונים בסכנה, כמו הזכות להגנה מפני עונש אכזרי ושרירותי, הזכות להביע דעתה והזכות לשווון, בלי הבדל גזע, דת ומין. אלה הן זכויות בסיסיות המגדירות ומיחdot את בני-האדם. ובמה שנוגע לפגיעה בהישגים הכלכליים – שיפור בזכויות האדם דווקא מסייע להצלחה הכלכלית, ועובדת היא שככלtantן של חברות פתוחות פורחות הרבה יותר מזו של חברות סגורות (אף שיש יוצאים מן הכלל). לדוגמה יפן, שהיא חברה פתוחה ומשגנת, וחברות אחירות הנחותו בתהילך של היפתחות ודמוקרטייזציה, כמו דרום קוריאה וטאיוואן, ולבומן בורמה, קمبודיה, לאוס ווייטנאם, שהן חברות סגורות הפוגעות בזכויות אדם וככלtantן מפגרת בהרבה.

ג. על הטענה האסיאתית שהרווחה הכלכלית במערב מאפשרת פועלות פוליטיים וחרירות, מшиб המערב שהיא אינה נכון, שכן היסטורית, שגשוג כלכלי וחרירות התפתחו במערב בו-זמנן ואיא-אפשר להפריד בין סיבה לתוצאה. בראייה המערבית, זכויות אין מותרות שאפשר ליהנות מהן רק כشمגעים לרמה מסוימת של פיתוח כלכלי.

ד. בתנועה העולמית לזכויות האדם יש הסכמה רתבה על הזכויות החשובות – הגנה מפני עינויים, רצח, היעלמות ועבادات – אך אין הסכמה על הקשר שבין קידום זכויות לבין דמוקרטיה. רבים סבורים שתהליכי דמוקרטייזציה מרכזיים הרבה פחות מהפסקת עינויים, רצח והיעלמות. ומה שנוגע לזכות להגדרה עצמית (מורח טימור וטיבט), עמדת התנועה לזכויות האדם דומה לעמדת האסיאתית, ככלומר, שהיא תלולה במצב הכלכלי, הפוליטי והדמוגרפי.

הבדלים החשובים ביותר בין "עמדת אסיה" לבין התנועה לזכויות האדם במערב מתרכזים בזכויות הפוליטיות והאורחות, ובهن בעיקר הזכות להגנה מפני מעוצר בלבד משפט והזכות לחופש הדיבור ו חופש העיתונות. הטיעון האסייתי הוא שזכויות אלה אינן צדיקות להיות חלק מסדר היום של התנועה לזכויות האדם לאחר שאין הן אוניברסליות. מנוקדת מבט אסייתי, כדי לפתור שבר פנימי או לסכל מרד המטרה עשויה לבדוק את האמצעים. בעיני המערב, שלילה של זכויות פוליטיות ואורחות מותרת רק במקרים קיצוניים, כמו מצב חירום שבו נשקפת סכנה קיומית לאומה, וגם אז רק במידה הנחוצה.

## חשיבות תרבותית וניסיון להגדירה אוניברסלית של זכויות אדם

ענין מרכזי בויכוח בין העולם המפתח לעולם המפותח על מושג זכויות האדם הוא שאלת היחסות התרבותית: האם הגדרתן של זכויות האדם מותנית ברקע ההיסטורי-תרבותי של חברה מסוימת? ככלומר, האם הזכויות הן יחסיות, או שהן אוניברסליות, נטולות כל הקשר תרבותי?<sup>4</sup> הנה מעט מדעתיהם של חוקרים שעסקו בשאלת זו ובקשו לגבש קוננסוס על רישימה מצומצמת של זכויות שתחולתן אוניברסלית:

לדעת פוליס ושווב (Pollis and Schwab, 2000: 1-18), זכויות האדם שהוגדרו באמנות ביזילומיות הן רעיון מערבי ויישומון מוגבלת; קנן (Kennan, 1985: 205-218) טוען נגד הפיכת הדמוקרטיה לעניין עולמי בדייפלומטיה האמריקנית, שכן אין כל הוכחה שדמוקרטיה היא המצב הטבעי של רוב האנושות. הוא הזהיר את ארצות-הברית שלא לנסתות לכפות את ערכיה ומסורתה על חברות שלערבים ולמסורת המערבית אין בהן כל תוקף או תועלת; לדעת ברגר (Berger, 1977: 60-63), שוויון וחירות הפרט הם אכן ערכים מערביים, ואפשר להבין מדיניות באסיה או באפריקה הרואות במידיניות זכויות האדם האמריקנית תופעה חדשה של אימפריאליות תרבותי ("האמריקנים מייצאים לא רק קוקה קולה אלא גם אידיאולוגיה של מקומות שבהם אין לה כל משמעות והיא אינה רצואה"). עם זאת, הוא מציע להבחן בין זכויות הנגורות במפורש מערבים של חירות ושוויון בין זכויות הנגורות לבסיס הקיום האנושי. בקטגוריה הראשונה נכללות הזכויות שצמחו מהփיטהו האירופי של הדמוקרטיה הפוליטית – חירות האזרח וזכויות האזרח כמו חופש הדיבור, העיתונות והליך משפט הוגנים, שיש להן גם מעט שורשים מחוץ לעולם המערבי. אבל הਪורות הגסות ביותר של זכויות אדם הן, לדעתו, מסוג שונה למפרי: רצח עם, הרג אורחים תמיימים בידי ממשלותיהם או כובש ור, הרעבה של אוכלוסיות שלמות, טרור כמדיניות ממשלתית,

<sup>4</sup> ראוי לציין שאוთן מדיניות הטוענת ליחסות תרבותית חותמות לרוב על אמננות זכויות האדם והוא שותפות בניסוחן, כך שלפחות במישור הפורמלי דין של מרבית הטענות אלה להידחות.

גירוש, עבדות, פגיעה במאmins ובמקומות קדושים (כל אלה הם בבחינת מדיניות שגרתית ברבות מדינות העולם ביום). ראיית המעשים האלה כהפרות של זכויות אדם, אומר ברגר, מסתמכת על קונסנסוס רחב בהרבה מזה שמקתיבה הציויליזציה המערבית – היא נשענת על הסכמה שורשיה נטוועים בכל התרבותות המרכזיות, וביחוד במרקורייתן הדתים, על אף המגון והשוני בתפיסת הגורל האנושי. וכן, שאלת האתנו-צנטריות<sup>5</sup> במה שנוגע לזכויות האדם אמנים סבוכה, אך אין היא צריכה למנוע יישום של המדיניות האמריקנית.

לאקר (Laqueur, 1979: 27-35) מוחק את הביקורת על טענת היחסות התרבותית ואומר שנייה בתנאים הפליטיים והחברתיים מדור לדור וממדינה למדינה אין בו כדי להצדיק עינויים ועבדות. את ההגנה על זכויות האדם יש לשפט בהקשר התרבותי, החברתי והכלכלי של חברות ברמות שונות של התפתחות, אך שיטתה היא לטען שמתחת לרמת הכנסת מסוימת לגולגולת יש לוותר על זכויות אדם כי ריק משטר עריין יכול לדאוג לאורחיו למזון ולמחסה. הרעיון שאפשר ליהנות מזכויות כלכליות וחברתיות מלאות בלי זכויות פוליטיות או דתיות הוא כובע; רנטלן (Renteln, 1985: 514-540) מסכם את מאמריו על יחסות תרבותית וזכויות אדם בתקווה שהבנה רבה יותר בין תרבויות תצמיחה רענן של זכויות שהיה מוסכם על הכלול. הדרישה ליחסות ולהכרה בשונות אינה שוללת לדעתו את האפשרות לקיים קהילה בין-לאומית עם עקרונות מוסדר מקובלם; פארק (Parekh, 1999: 158) מציע גישה של "אוניברסליות פלורליסטית", המבוססת על פיתוח ערכיים אוניברסליים לא-אתנו-צנטריים באמצעות דיאלוג בין-תרבותי, שימושתפיו מחייבים באופן רצינגי על הערכים הרואים לכלל. אבל, הוא טוען, אין מנוס – ואולי רצוי – שלערכיים האלה יינטן פירוש וסדר עדיפות שונה בתרבויות שונות. לדעתו, יש קשר דיאלקטי בין המספר המצוומצם של ערכים אוניברסליים אלה לבין מערכת הערכים הרחבה יותר בחברה שערכיהם אלה מנהים אותה.

הרל (Hurrell, 1999: 291) בוחן את הסוגיה בהקשר של הפער בין עמדת המערב לעמדה האסיאתית, המשקף, לדעתו, את עליית כוחן הכלכלי והפוליטי של מדינות כמו סין, מלזיה וסינגפור, הסבורות שאינטరסים פוליטיים וככלכליים הם שעומדים בסיס הטענות של המערב. לדעתו, גם אם מניעים את הווכוח אינטראיסים פוליטיים וככלכליים של שני הצדדים, הוא מבטא אי-הסכמה אמיתית בנושא זכויות האדם. כדי להתגבר על שאלת האוניברסליות הוא מציע שתי דרכי: האחת, להאמין באוניברסליות של זכויות אדם מסוימות, אבל להכיר בkowski לקדם אותן בנסיבות, והאחרת – לקבל את העבודה שערכיים של זכויות אדם לא יישמו באופן מושלם או אוניברסלי, אך להוסיף לשאוף ולפתח קונסנסוס מעשי. עיקריו של קונסנסוס זה: התנגדות לאכזריות ולדיכוי מתוך הכרה בסבל האנושי (אין זו התנגדות אוניברסלית, שכן יש מי שאינם שותפים לה, כמו המיענים עצם), הבנה שהתרבות הבינ-לאומית של זכויות אדם מבוססת על שפה ועקרונות כללים שיש עליהם הסכמה נרחבת,

<sup>5</sup> אתנו-צנטריות – גישה המעלידה ממרכזו את המוצא האתני גזעי (ethnos, ביוננית, גזע).

והבנה שההסכמה הבין-לאומית על זכויות אדם היא חלק מהתרבות הפוליטית רק במידה מוגבלת.

פרנקל (Frankel, 1978: 41-45) מחייב איפוק ושימוש מוגבל במושג זכויות אדם – דבר שישרת טוב יותר, לדעתו, את האינטרסים של ארצות-הברית והחרירות. כשבני-אדם מובטלים ורעים, הוא אומר, הם מיהים למזון ולבודה חשיבות רבה יותר מאשר לזכויות כמו חופש הדיבור וההתגדות. לדעתו, רישמה מצומצמת של זכויות אדם, בלי הטיעונים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים שארגונים בין-לאומיים וארכזות-הברית מציגים, תורע פחות בלבול ואשליות ויכולת לשמש בסיס לكونסנסוס בין-לאומי נרחב – אמיתי, לא רק מילולי. לדעתו, ביקורת שווה על ממשלה בעניינים שונים זה מזה – למשל, עוני עמוק והרג בעת פיזור הפגנה – מעידה על העדר הבחנה ועל חוסר רגשות מסורתית. יתר על כן, חס שווה כזו גם יכול לדוחות פעולות נגד דיכוי, שהרי גם פתרון בעית העוני הוא עניין לדורות. הוא מציין לשאול שתי שאלות כדי לקבוע אם זכויות מסוימות היא אוניברסלית: האם הזכות הזאת מתחשב בכל מקום לזכות, כך שחווכה על הממשלה לככדה? ושאלת שנייה, האם אפשר לקיימה בכל מקום?

על אף היחסות התרבותית, לפי המבחן שהציג פרנקל אין ספק באוניברסליות של ארבע הזכויות האלה:

- א. הזכות לחיים, לביטחון הגוף ושלמותו;
- ב. זכותו של נאשם להליכים משפטיים;
- ג. הזכות לחופש דתי וaintelקוטואלי;
- ד. הזכות לפרטיות ולהבי משפחתי.

הזכות להגנה מפני עינויים או עונש אכזרי היא מוחלטת אפוא ונינתנת ליישום אוניברסלי. ולעומתה, חובת המדינה להעניק לכל אחד מאזרחה חופה תקופתית בתשלום היא זכות שאיני-אפשר לישמה בכל מקום מהסיבה הפשוטה שלא לכל המדינות יש האמצעים לכך. נוטיף רק עוד שיש הבדל בין ההכרה בעצם הזכויות לבין יישומה, שיכול לארוך זמן רב.

\* \* \*

הmarker בין הסכמה בין-לאומית רשמית נרחבת על מושג זכויות האדם לבין הסכמה על משמעתו ותוכנו ועל יישומו במציאות פוליטית-חברתית מסוימת עדין רב אפוא. הפער בין העולם המפותח, הרואה חסיבות קודם כולן בזכויות פוליטיות ואזרחיות, לבין העולם המתפתח, הנוטן קידימות לזכויות כלכליות וחברתיות, מתבטא בפורותם בין-לאומיים שבהם מרבות המדינות המתפתחות להדגיש את הצורך בסיווע לפיתוח, חלוקה מחדש של המשאבים

העולםיים, דהיינו פירעון חובותיתן (מורטוריום) ונגישות רבה יותר לטכנולוגיה. עם זאת, שאלת היחסות התרבותית והפערים התרבותיים-עדכניים שבין תרבויות שונות אינם עיליה לפניהו באربع זכויות האדם הבסיסיות שלנונו, וביחד לא בזכות לחיים, לביטחון הגוף ושלמותו. ואמנם, בדוחות של מחלקה המדינית האמריקנית ושל ארגוני זכויות האדם אלה הן הזכויות הראשונות שדנים בהן, ולא רק זאת, אלא שהפגיעה בהן עשויה גם להביא להתרבות בפועל (כפי שairen בקוסובו, למשל).

**אונג סו צי** (Aung San Suu Kyi) נולדה ב-1945 לאונג סן, גיבור מלחמת העצמאות של בורמה (כיום, מיאנמר). היא למדה בבורמה, בהודו ובאנגליה. ב-1988 חזרה מלימודיה באנגליה והצטרף למפלגת האופוזיציה, "הliga הלאומית לדמוקרטי" (NLD). אונג סן צי הטיפה להחלפת המשטר הצבאי באראצה בדמוקרטיה באמצעות לא-אלימות. השלטון הגיב באלימות, ובשנת 1989 היא הושמה במאסר בית. ב-1990 הכרירה הכת הצבאית על בחירות כלירות. מפלגתה של אונג סן צי זכתה ברוב גדול (82 אחוזים) אך הצבא סירב להעביר את השלטון. ב-1991 זכתה בפרס נובל לשלום על פועלם לקידום הדמוקרטיה וחכויות האדם במיאנמר. ב-1995 שוחררה ממעצר הבית, אך מאז נעצרה, שוחררה, ושוב נעצרה. מביתה, שבו הייתה נתונה במעקב מתמיד, קראה לעולם החופשי: "השתמשו בחירות שלכם כדי לקדם את החירות שלנו". בנובמבר 2010 היא שוחררה.



מפגינה נשאת את תמונתה של אונג סן צי בקריה לשחרורה

## פרק 5

### הקהילה הבינ'-לאומית וזכויות של קבוצות ייחודיות

עיסוקה של הקהילה הבינ'-לאומית בזכויות של קבוצות יהודיות חלשות, ובמיוחד של נשים וילדים, התרחב בשנות ה-60 של המאה ה-20. הן שיקות לדור השלישי של זכויות אדם, לצד הזכות להגדרה עצמית ולפיה, הקרה לאסדר עולמי כלכלי חדש, הדרישה לדחית פירעון חובות וסיווע בטיפול במגפת האידם.<sup>1</sup> בקטגוריה של קבוצות יהודיות נמנמים מיעוטים, נשים, ילדים, פליטים, מיעוטים ילידי המקום (indigenous people) – הכוונה בדרך כלל לקהילות של אינדיאנים בארצות הברית ובמדינות מרכז אמריקה ודרום אמריקה, נכים, הומוסקסואלים, זקנים, חולים ואסירים.

#### מיעוטים

מיעוט יכול להיות לאומי, אתני, דתי או לשוני,<sup>2</sup> הסוגיה של זכויות מיעוטים תופסת מקום חשוב בתיאוריה ובמעשה של היחסים הבינ'-לאומיים. עיקר המאבק הוא בין העקרונות המסורתיים של היחסים הבינ'-לאומיים – ריבונות המדינה, אינטגרציה טריטוריאלית וקדושת הגבולות מצד אחד, לבין הזכות להגדרה עצמית ולשווון מצד الآخر. בעיתם המיעוטים ורדיפתם יכולה לאיים על הסדר העולמי, שכן היא מוליכה לא אחת לצמיחתן של תנעות בדלניות העשוות לגרום לסכסוכים דו-צדדיים ואזריים, לאי-יציבות ולמלחמות. שאלת המיעוטים חושפת פער בין יישום העיקרון של ריבונות המדינה לבין העיקרון של לגיטimitiyת המדינה, וגם מלבדה שינויו בין-לאומי יכולות לחולל לא רק פוליטיקה של עוצמה, אלא גם נורמות.

העיסוק בזכויות מיעוטים הוא ניסיון לצמצם את האיום באיזיצבות שטמון בפער שבין שאיפות המיעוט לבין המצב במציאות. במאזן להעניק זכויות למיעוטים חברה ההנחה

<sup>1</sup> כוכור (פרק 3), העיסוק בזכויות מיעוטים דתיים ואתניים החל כבר בראשית המאה ה-19.

<sup>2</sup> יש להבדיל מיעוטים מקבוצות מיעוט שאין יכולות לטען לעצמאות, כמו פליטים ומהגרי עבודה (Preece: 1997, 345-364).

שבדרכ זו הם יייטהו פחות לעדרע את הסטטוס קוו הטריטוריאלי. מהסיבות האלה, שאלות הנוגעות לזכויות מיוחדים עלולות על סדר היום הבינלאומי בתכיפות רבה יותר בתקופה של התגבשות סדר עולמי חדש (Preece, 1997: 76). כך, למשל, שאלת המיעוטים הלאומיים קיבלה חשיבות רבה לאחר התפרקות האימפריות בתום מלחמת העולם הראשונה, ובמזרחה אירופה לאחר התפרקות ברית-המועצות.

הרעיון של זכויות מיוחדים קדם לרעיון זכויות האדם. הוא צמח באירופה במאה ה-17 לאחר מלחמות הדת, שהוכיחו את הצורך בסובלנות כלפי מיוחדים דתיים. בהסכם השלום שנחתמו באירופה באותה מאה היו סעיפים שעסקו בזכויותיהם של מיוחדים דתיים. לדוגמה, בהסכם בין שליט סקסוניה לנסיכים גרמנים לותרניים הובטה חופש הפולחן לפרווטסטנטים, וכן גם בהסכם וסטפליה בשנת 1648 (Gilbert, 1999).

שאלת זכויותיהם של מיוחדים הchallenge לתפוס מקום חשוב בדייפלומטיה העולמית בראשית המאה ה-19, בעיקר במה שנגע למיוחדים דתיים. עצמות אירופה ביקשו להגן על המיעוט הנוצרי באימפריה העות'מאנית ונקטו שורה של מלחכים כדי ללחוץ על השלטון העות'מאני להגן על הנוצרים שבשליטתו. בהיבעת התפתח גם רעיון הלאומיות. מדיניות חדשה קמו ובחן אוכלוסיות מיוחדים חדשות. בקונגרס וינה בשנים 1814–1815 נסחה אמנה שאומצה בתום הוועידה, שענינה שוויון דתית וחופש הדת. בקונגרס ברלין ב-1878 עלתה שאלת המיעוטים בעקבות כינונו של מדינת לאום חדשות, כמו יוון, סרביה, רומניה ובולגריה. את הסכמתן התנו המעצות בהתייחסון של אותן מדינות להבטיח זכויות פוליטיות ואזרחיות וחירות דתית למיעוטים שבתחום.

בהסדרי השלום לאחר מלחמת העולם הראשונה, בהסכמים שנחתמו בחסות חבר הלאומים שהוקם בסיסומה (אמנות המיעוטים), הובטה, לפחות רטורית, ההגנה על זכויות המיעוטים במדינות החדשות שקמו ובמדינות שנוצרו במהלך המלחמה. האמנות נועדו להבטיח שוויון בין אוכלוסיות הרוב לבין המיעוט, ואת כוח המיעוט לשמר את צבינו ואת מסורותיו. חבר הלאומים יצר שני מכשירים להגנה על מיוחדים שלא היו בהסכמים המקוריים: (א) הוא קבע את זכותו של בן מיוחדים להגיש תלונה לחבר הלאומים, (ב) הוקמו ועדות מיוחדים. ואולם, ללא מגנון שיאפשר להתערב בכוח למיושן, היו האמנות האלה בביטחון "ערובות נייר" בלבד. לפני מלחמת העולם הראשונה התבססה השיטה על הטעבות של "מדינה אחת" – מדינה שלאוכלוסייה אותה מאפיינים אתניים, לאומיים ולשוניים כמו לימיוט "חסר הזכות" במדינה אחרת – מצב שהותיר בעלי הגנה מיוחדים שלא הייתה להם מדינה אחת (Gilbert, 1999). אך, על אף הרטוריקה של "הגדרה עצמית" זכויות של כל העמים למדינה עצמאית, תנאים גיאוגרפיים לא אפשרו להקים מדינות לאום הומוגניות. לפיכך, לאומיים מסוימים לא זכו במדינה ואילו אחרים נעשו לחלק מדינה רב-לאומית (Preece, 1997: 81).

לאחר מלחמת העולם השנייה אימצה הדיפלומטיה העולמית את העיקרון של הגדרה עצמית לאומית, זכויות מיעוטים ו"סוגיות המיעוטים" היו לחلك מה"משטר" החדש של זכויות אדם אוניברסליות. המציגות הפוליטית של בעיות מיעוטים במדינות רבות והמאבק נגד אימפריאליזם הצמיחו תנומות מתחאה של מיעוטים גם בחברות של דמוקרטיה ליברלית. ואולם המשפט הבינלאומי והדיפלומטיה העולמית החלו לעסוק באופן נמרץ בזכויות מיעוטים לאומיים, דתים ולשוניים רק בשני העשורים האחרונים, אף שכבר אמ衲ת 1966 דנה בכך. בהכרזה האוניברסלית על זכויות האדם מ-1948 הן לא נזכרו. גישה זו נבעה מהנחה שהגנה נאותה על זכויות האדם בכלל תUNIXת הגנה על זכויות המיעוט. והיה גם החשש – שהתרברר במהלך הוויכוח על ההכרזה – שסעיפים הנוגעים להגנה על מיעוטים יעודדו תנומות בדלניות. אפילו באמנה על זכויות אוֹרְחִיּוֹת ופוליטיות מ-1966 נשמרת הגישה האינדיוידואליסטית של זכויות אדם. עם זאת, בסעיף הראשון באמנה הזאת ובאמנה הכלכלית-חברתית מצוינת זכות ההגדרה העצמית של "כל העמים". סעיף 27 באמנה קובע כי באותה מדיניות שיש בהן מיעוט אתני, דתי או לשוני, לא תישלל זכותם של המיעוטים לקיים את תרבותם, לשמר על דתם או להשתמש בלשונם במסגרת קהילתם.

בשנת 1992 אימצה העצרת הכללית של האו"ם את ההכרזה על זכויותיהם של מיעוטים לאומיים, אתניים, דתים ולשוניים, שבה נקבעה מחויבותן של מדינות להגן על קיומם וזהותם של המיעוטים החיים בתחוםן. לדעת פרימן (Freeman, 2000: 31-50), אימוץ ההכרזה הזאת מבטא את הדאגה הגוברת לביעות של מיעוטים, ואף שעדין ניכר בה רצון סמלי להמשיך ולדובק בגישה האינדיוידואליסטית, הוא רואה בסעיף הראשון בה צעד קדים: "מדיניות צריכות להגן על החותות הלאומית, האתנית, התרבותית, הדתית והלשונית של המיעוטים בתחוםן, וליצור את התנאים לטיפוח החותות הזאת". לטענו, גם התיאוריה הקלסית של דמוקרטיה וגם הליברליזם התعلמו מזכויות המיעוט מסיבות שונות. התיאוריה הליברלית הקלסית הכירה בזכויות הטבעיות של הפרטים המרכיבים את המיעוט, אך התייחסה בעינויו של מיעוט כקבוצה וראתה בו איום על חירות הפרט; התיאוריה הדמוקרטית הקלסית העדיפה שוויון פוליטי ואת טובת הכלל וראתה במיעוט איום על ערכיהם אלה. הדמוקרטיה הליברלית, לעומת זאת, מבקשת לגשר בין ערכים ליברליים של זכויות הפרט לבין ערכים דמוקרטיים של אוֹרְחִיּוֹת ורצון הרוב. היא מכבדת את זכויות הפרט של בני מיעוטים תרבותיים, ובهن הוכות לחיי תרבות קיבוציים, חופש הדת וזכות ההתאגדות.

התפרקות ברית-המועצות, הקשר שנוצר בין בעיית המיעוטים לבין הפרות של זכויות האדם וביטחונות של מיעוטים ושל עמים ילידי המקום לזכויות, הציב אתגר בפני התפיסה של דמוקרטיה ליברלית, שמנתה צמח מושג חדש – רב-תרבותיות (multiculturalism). תיאוריות שונות ניסו להתמודד עם שאלת המיעוטים, ולדעת פרימן, הפטرون הוא בדמוקרטיה ליברלית המכבדת זכויות של מיעוטים ורב-תרבותיות בלי לפגוע בעקרונותיה.

לאחר התפרקות ברית-המוסדות החקלה פעילות ענפה של ארגונים שונים לגבש נורמות של זכויות מיעוטים ואמצאים להבטיח את כיבודן. מלבד ההכרזה שאימצה העצרת הכלכלית, יש לציין גם את האמנה בדבר מיעוטים לאומיים שגיבשה מועצת אירופה ב-1995 – אמנה רב-צדדית ראשונה שעסכה כולה רק בזכויות המיעוט, בזיהותו הלשונית, הדתית והתרבותית (קודם לכך, ב-1990, נחתם בקופנהגן מסמך שגיבש הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה ובו שורה ארוכה של זכויות למיעוטים). בשנים האחרונות יש לציין את המעורבות ההומניטרית של הקהילה הבין-לאומית במסגרת מועצת הביטחון של האו"ם בהגנה על המיעוטים בbosניה, בראונדה ובצפון עיראק. תוכנותיה המוגבלות של מעורבות זו מעידות על הצורך במנגנון בין-לאומי שייאוף החלטות נגד המדינה הפוגעת במיעוט.

## פליטים

זכויות פליטים הן חלק מן המוסגרת הרחבה של זכויות אדם. מצב של פליטות נגרם בדרך-כלל מהפירה של זכויות אדם בעקבות מלחמת או רוחמים, סכסוך אתני, התפוררות של מוסגרת מדינית או משברים כלכליים. בשל מעמדם הרופף הפליטים מודדים במיוחד לפגיעה בזכויות אדם. וכשהם נשים, ילדים וזקנים – קבוצות חלשות בדרך-כלל – הם פגיעים עוד יותר.

אמנת האו"ם לפליטים משנת 1951 מגדרה פליט: אדם שבשל פחד מבוסס מדיכוי על רקע גזע, דת, לאומי, או השתיכות פוליטית, נמצא מחוץ לארצו ואיןו יכול או אינו רוצה להשתחרר מהגנתה של המדינה שבה הוא נמצא (UN Refugee Convention). אדם נחשב פליט מרגע שהגיע במצב זהה, גם אם לא הוכר רשמית כפליט. הפחד המבוסס צריך להיות אובייקטיבי. כאמור, השאלה ש策ירה להישאל היא אם לפי הידע על אותו אדם יש חשש ממש לפגיעה בזכותו הבסיסית הכלולה באמנה בדבר זכויות או רוחות ופוליטיות), כך שהוא זוקק להגנתה של מדינה אחרת (AI, 1997). מאחר שאין גוף בינלאומי שיכל לדון בפרשנות המעשית של המושג פליט, יש הבדלים רבים בפרשניות המדינות שונותנות בהתאם להגדלה זו.

## תמונת מצב גלובלית

לפי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, בשנת 2005 היה מספר הפליטים בעולם כ-9.2 מיליון (לעומת 12 מיליון ב-1997). על זה יש להוסיף כ-839 אלף מבקשי מקלט מדיני (internally displaced seekers), 1.5 מיליון פליטים חוותים וכ-5.6 מיליון "פליטי פנים" (internally displaced).<sup>3</sup> שלא חזו את גבולות הארץ (UNHCR, 2005).

<sup>3</sup> נער כי לפי הנתונים של אונסדי אינטראנסיונל, מספר פליטי הפנים באותה שנה היה כ-25 מיליון.



#### **פליטים ממתינים לתור למזון בזימבבואה**

מאו שנות ה-70, הגורמים למצב של פליטות הם התערערות הייצבות הפלוריתית והחברתית עם סיום השלטון הקולונייאלי, בעיקר באפריקה, חלוקה של מדינות לקהילות אתניות נפרדות ומאבק לעצמאות או לאוטונומיה, רצח עם בגל מאבקים דתיים ואתניים, גירוש וטיהור אתני, סכסוכים מזוינים, אלימות ודיכוי פוליטי. גורמים אלה, ובעיקר סכסוכים מזוינים, הוליכו לפגיעה בזכויות אדם בידי ממשלה, שבטים וקהילות ולהגירה בהיקף נרחב. לדוגמה: בשנות ה-90 הביאה התפרקות יוגוסלביה לאידוש בני-אדם בכוח. בbosניה הרצגובינה נעקרה ממוקמה יותר ממחצית האוכלוסייה. כ-1.3 מיליון נשארו בתחום המדינה, אך כחצי מיליון היו לפליטים ברופובליקות אחרות של יוגוסלביה לשעבר. רבים ניסו להגדר למיניות מערב אירופה אך נדחו בשל ההgelות על מספר האשרות (עם זאת, לכ-600 אלף הותר להיקלט בהן "זמנית"). גם באפגניסטאן, באנגוליה ובישראל נהפכו חלקיים נרחבים של האוכלוסייה לפליטים בעקבות התפרקות המספרות המדיניות ומלוחמות

אזורים. מספר הפליטים הנמלטים מארצם יכול אפילו ללמוד על היקף הפגיעה בזכויות האדם באוטה מדינה.<sup>4</sup>

באלג'יריה, בורונדי, קולומביה, סיירה לאון, סומליה, סרי לנקה וסודאן היו רבים לפליטים בתוך ארצם בשל מלחמות פנימיות. באזוריים אחרים – מוגה טימור, טיבט, צ'צ'ניה – דיכוי של תנעות שהחרור לאומי גרם לבריתה המונית. מלחמת המפרץ ודיכוי הכוֹרדים והשיעים בעיראק הנייעו כשני מיליון בני אדם לעקור מבתיהם ולהימלט מאיימת של סדאם חוסיין.

בשנות ה-80 וה-90 היו רבים לפליטים בשל דיכוי פוליטי והתאזרות של שליטים שביקשו לשמור על כסיהם, כמו במיאנמר (בורמה), האיטי, קובה, אל-סלוודור וגואטמלה. בסיכון גבוהה במיוחד נקבעו שלוש קבוצות באוכלוסייה – נשים, ילדים וזקנים. העקירה, התהו וכוהו, העדר חוק וסדר, רעב ומחלות פוגעים במילוי בקבוצות האלה, שמיילא הן החלשות באוכלוסייה.

לפי החוק הבינלאומי, מי שמהפץ מקלט לא ייאסר, אלא אם כן נמצא אשם בביוץ פשע. אבל רבים מהפליטים הנמלטים מפני דיכוי ואלימות נאסרים ואף מעוננים במדינות שב桓ו ביקשו מקלט. לא רבות המדינות הנכונות לקלוט פליטים ורבים מהם נדחפים; וכשהן כבר מתירות את ישיבותם בהן, יש כלפיהם לא מעט ביטויי שנאה. נראה שיחסן של מדינות לשיתוף פעולה בינלאומי בשאלת הפליטים הוא אמביוולנטי: מצד אחד הן מעוניינות שימצא פתרון מהיר לבעה מכיוון שהיא גורמת לאי-יציבות פנימית ולמהה ביזילאומי, אך מצד אחר הן אין נזות לשאת בנטל קליטתם. על זה יש להווסף גם את החשש מפני פגיעה בעצמאותן בשל פעילותם של הארגונים הבינלאומיים למען הפליטים.

המקורות לסייע לפליטים הם בעיקר שלושה: הקהילה הבינלאומית – המעניקה סיוע הומניטרי במצב חירום שבהם נזקרים בזמן קצר מאות אלפי מבתיהם ונעשים לפליטים, אירועים שוכנים לסייע נרחב בתקורת הבינלאומית, ארגון האו"ם – באמצעות נציגות האו"ם לפלייטים, וארגונים אחרים – כמו אמנסטי, רופאים ללא גבולות ואונרא.

הפעולה המוסדת הרחבה והחשובה ביותר היא של נציגות האו"ם לפלייטים (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR). היא הוקמה ב-1950 כארגון הומניטרי לא-פוליטי שמטרתו לטפל בפליטים ולמצוא פתרון לביעיהם. על עבודת הארגון מפקח ועד הנהל. חברי בו נציגים של 60 מדינות שיש להן נגיעה לעניין הפליטים (לרבות ישראל), הנפגשים אחת לשנה בז'נבה. כן חברי בו במעמד משקיפים מדינות נוספות

<sup>4</sup> נוכור, עם זאת, שמצב של פליות נגרם לעיתים גם מסיבות כלכליות, ולא רק בשל הפרת זכויות.

וארגונים לא-רשמיים. בשנת 2006 הפעילה הנציבות 263 סניפים ב-116 מדינות ויוותר מ-6540 עסקים. תקציב הנציבות השנתי עלה מ-564 מיליון דולר ב-1990 ליותר ממיליארד דולר ב-2004. עיקר המימון בא מתרומות. התורמות העיקריות הן ארצות הברית, נציבות אירופה (European Commission), יפן, שוודיה והולנד (UNHCR, Mid-Year Financial Report, 2006). הארגון פועל בכמה מישורים: קבלת החלטות עקרוניות בסוגיות הקשורות למצב הפליטות, קבלת החלטות עקרוניות המשמשות בסיס לפעלויות, ארגון ותיאום סיוע הומניטרי בינלאומי, התמודדות עם גורמי הפליטות, טיפולثيرום במקומות שליהם ברחו, וטיפול בהחזרת הפליטים למקום מושבם. הוא אמור להיות א-פוליטי, אך הרכבו והמציאות שבה הוא פועל אינם נקיים משיקולים פוליטיים (עוד על הארגון ראו עמוד 133).

ארגון אונרא (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees UNRWA) הוקם על ידי האו"ם בשנת 1949 כדי לספק סעד ו逋וקה לפליטים הפלסטינים אחרי מלחמת 1948. הסוכנות מסייעת בחינוך, בבריאות ובכשרה מקצועית לפליטים פלסטינים החיים בגדרה המערבית, בעזה, לבנון, בסוריה ובירדן. לפליטים הפלסטינים נקבע מעמד מיוחד ו שונה מזו של שאר פלייטי העולם, בשל הנסיבות הפוליטיות והבינלאומיות הייחודיות שגרמו למצבם ו בשל התמיכתו של הסוכך במזרח התיכון. לפי המשפט הבינלאומי, הם אינם מטופלים על ידי נציבות האו"ם לפלייטים אלא רק על ידי אונרא, הcpfota לשירות לעצרת הכללית.

לפי אמנה האו"ם, פלייט הוא אדם שעוזב את ארצו בגלל לחץ מדיני בשל סיבות גזירות, דתיות, לאומיות או פוליטיות. פלייט פלסטיני, לעומת זאת, הוא מי שמקומו מגוריו היה בפלשתין לפחות שנים לפני 1948, ובעקבות המלחמה איבד את ביתו ואת מקורותיו מחייתו ומצא מקלט באחת המדינות שאונרא מעניקה להן סיוע. פלייטים שהגדרה זו חלה עליהם, וצאצאיהם, זכאים לסיוע אם הם רשומים במסגרת אונרא וחווים באזור שהארגון פועל בו. התפקיד של אונרא הוא אפוא הענקת סיוע בשל אובדן בית ורכוש, ולא הגנה – לפי הגדרת הפליט באמנת האו"ם (UNHCR, 1951: 29-30).

שני מסכמי האו"ם החשובים נוגעים לסוגיות הפליטים: אמנה האו"ם מ-1951 על מצב הפליטים, והפרוטוקול משנת 1967. אמנה האו"ם מ-1951 היא מסכם משפטי מרכז המגדיר את הפליט ואת זכויותיו, כמו חופש דת ותנווה, הזכות לעובדה ולהשכלה וגישה למסמכי מעבר. האמנה גם מוגישה את המחויבויות המשפטיות של המדינה המארחת כלפי הפליט. הוראה חשובה היא שפליט לא יוחזר למדינה שבה הוא נרדף. בתחילת כוונה האמנה בעיקר לפליטים אירופים, והפרוטוקול משנת 1967 הסיר את מגבלות הזמן והגיאוגרפיה והרחיב את היקפה האמנה לשאר העולם.

נראה שנציגות האו"ם לפלייטים, הגופ הארגוני הבין-לאומי החשוב ביותר שתפקידו להתמודד עם הבעיה, כשל במשימתו בשל התקפה הנרחב, העדר נכונות מספקת מצד הקהילה הבינ-לאומית לסייע והעדר תקציבים (נחוור ונדרון בארגון בפרק 6). אמנסטי אינטרנשיונל העלה שורה של הצעות שישיבו לקהילה הבין-לאומית להתמודד טוב יותר עם בעיית הפלייטים. בין השאר הצעה להפסיק לאילץ פלייטים לחזור למקום מגוריהם ברוחו או להחזרם בכוח, לא להעניש פלייטים שביקשו מקלט ונכנסו למדינה בדרך לא-חוקית, להבטיח שהעדר תעוזות ומסכמים, כמו אשרת כניסה ודרך, לא ימנעו כניסה מהפשי מקלט הנמלטים ממשטרינו דיכוי, להימנע מלכלוא מבקשי מקלט בתתי-מעצר (צעד שנועד להרתיע מבקשי מקלט), לאפשר למבקשי מקלט הлик משפטו הוגן שבו תבחן בקשתם, להכיר בזכרים המיוחדים של קבוצות מסוימות של מבקשי מקלט (כמו נשים ולדים), ובקרה של בריחה המונית של פלייטים – לא להקפיד על נחלים. ענייני הארגון, פלייטים הם בני-אדם חסרי מולדת הנתונים באחריותה של הקהילה הבין-לאומית. لكن, החזרת פלייטים למולדתם צריכה להיעשות רק אחרי בינה של מצב זכויות האדם בארץ והיחס הצפוי לחזורים. הארגון מדגיש את האידי-שווון בין המדיניות נשיאה בנטול הטיפול בפליטים, וקורא לחקוק את הסולידריות הבין-לאומית ולהיות נכונים לקלוט את הפלייטים גם אם מוצאים בארץ רוחוקות.

מצב הפלייטות יישך כל עוד יתקיימו הנסיבות היוצרות אותו, ובהן בעיקר סכסוכים מזוינים, מלחמות אזרחים, דיכוי ורדיפה של מיעוטים. קורבנות הפגיעה בזכויות האדם של היום הם הפלייטים של מחר (ולדוגמא: אלבניה, בוסניה, האיטי ורואנדה). שנות ה-90 הוכיחו שפליטות פלייטים בעקבות התפרקות של מדינות מודיניות. בשנים האחרונות גוברת ההכרה שככל עוד יהיו הסיבות לפלייטות סכסוכים ופגיעה בזכויות האדם, הסיכויים לפתרון תלולים בפרטן הסכסוכים ובצמצום הפגיעה (Loesche, 1999: 293).

ואולם, בשנים האחרונות חלה הרעה ביחס הקהילה הבין-לאומית לפלייטים משתי причинות. ראשית, מדיניות שבאופן מסורתית קלטו פלייטים, כמו ארצות-הברית, אוסטרליה ודנמרק, החלו לסגור את שעריהן (במחצית שנות ה-80 התרה ארצות-הברית את קליטתם של כ-200 אלף פלייטים מדי שנה, ואילו ב-2001 פחת מספרם ל-70 אלף). שנית, התרומה הכספית לנציגות האו"ם לפלייטים פחתה.

## נשים

ברבע האחרון של המאה ה-20 הייתה הסוגיה של זכויות נשים בסיס להתארגנות תנועה גלובלית על-לאומית (transnational) של נשים, שהגדירה מטרות משותפות, טוותה קשרים גלובליים ואמיצה אסטרטגיה משותפת. ביום, התנועה העולמית של נשים היא התנועה החברתית הדינמית והחזקת ביתורה בזירה הבין-לאומית. היא גם התנועה האינקלוסיבית ביותר (מאגדת בתוכה קהילות ותרבותות שונות), ומשקפת את כוחה העולה של חברה

אורחית גלובלית ואת השפעתה על סדר היום הבינלאומי. מאז 1975 נערךו ועידות בינלאומיות רבות ונוסחו אמנהות והצהרות שדנו בזכויות נשים. בד בבד עם הפעילות הזאת צמחו גם תנומות מקומיות רבות וארגוני לאומיים, וניכר המאמץ ל創ן קשרי סולידריות בין-לאומיים. עם זאת, פרדוקסלית, על אף ההתקדמות והישגיה התנועה, מצב הנשים נותר עגום והפער בין המחויבות הרטoria של הקהילה הבינלאומית לבין המצויאות עדין עמוק.<sup>5</sup>

## תמונת מצב גלובלית

נשים הן כמחצית מאוכלוסיית העולם, אך הן שלוש חמשיות מהאנאלאפתיים בעולם, משתכורות עשירית מההכנסה הגלובלית, ובכמעטן פחות ממאה הרכוש העולמי. בחלקים שונים של העולם עדין קיים אישושון בסיסי בין נשים לגברים. בנות מקבלות פחות חינוך, פחות מזון ופחות טיפול רפואי מבנים. מיליון נשים וילדים ברחבי העולם נרצחות מדי שנה. נחרות כשבচות למטרות מין ועבדה, מוכות ומתקפות מינית זוכיותיהן החוקיות נשולות. מקרי מוות של נשים וילדים בעולם הנגרמים מדי יום ביומו בשל מין רבים יותר מקרים מות של נשים הנגרמים מכל פגיעה אחרת בזכויות אדם.

התופעה של אלימות גברים נגד נשים היא אוניברסלית וחוצה גבולות תרבותיים ומעמדיים. היא קיימת לא רק במדינות העניות והמתפתחות אלא גם במדינות העשירות. ברוב המדינות היא הגורם העיקרי לפגיעה בנשים. בתרבויות שונות בעולם השימוש נהוג עד היום למלול את הילדות. מיליון ילדים נאלצות לעבור את הטקס הזה, שגם מסכן את בריאותן וחייהם, מאות אלפי נשים וילדים נופלות קרובן לשחר ביןלאומי למטרות מין ועבדה, לעיתים באלימות ובהסכמה שבשתיקה של הממשלה שבתחומן נעשה הדבר. רוב קורבנות המלחמות, וביחוד קורבנות של מלחמות אזרחים, הם נשים וילדים. רוב הפליטים בעולם הם נשים וילדים. רוב הסובלים מעוני הם נשים וילדים. הפגיעה בזכיותיהן של נשים עדין נרחבת. נשים סובלות מכל סוג של פגיעות בזכויות אדם, אך יש פגיעות – למשל, אונס – המכוננות בעיקר כלפי נשים (AI, *Human Rights and Women's Rights*, 1995).

יש מדינות שבהן אונס נשים בידי חילילים, שוטרים וחוקרים הוא אמצעי עינוי מקובל, שנועד לאיים, להוכיח מידע ולהעניש. יש, כמובן, גם צורות אחרות של פגיעה מינית בנשים – أيام באונס, פגיעה שאינה מגיעה לאונס, השפלה מינית – מעשים המתרחשים לרוב בתחום חקירות, בתחנות משטרה, בבתי-סוהר ובמקומות נידחים. יש מדינות שבהן קורבנות האונס אפילו אין

<sup>5</sup> באמצע שנות ה-90 עמדו נשים בראש ממשלות בעולם, אבל ביותר מ-100 מדינות לא היה לה כל ייצוג בפרלמנט. ב-2004, מתוך 192 מדינות רק ב-11 עמדת ראש המדינה אישת נשייה (7) או בראש ממשלה (4) – שיעור של 5.6 אחוזים. במדינות הנבחרים ייצוג הנשים גבוה ביותר הוא בסקנדינביה (39.7) והגטמן ביותר הוא במדינות ערבי (6.4). בישראל השיעור הוא 15 אחוז (שודلت הנשים, 2004). <http://www.iwn.org.il/pdf/ch5heb.pdf>

מדועות עליו בغالל הבושה ויחס המשפה והסביבה. אנשי צבא הופיעלים באזוריים שיש בהם טרוריסטים מקבלים לא אחת סמכויות נרחבות לפועל בכל דרך שנראית להם ואינם נונשים על מעשיהם. מalto יובן נשים הן גם קורבנות לשורה של פגיעות שבקרים סובלמים מהן, כמו חטיפות והיעלמות, העדר טיפול רפואי נאות ותנאי אסור לא-אנושיים, הילכי משפט לא-יהודים ועונשים אכזריים (AI, 1991).

נשים מכל שכבות החברה נפגעות מהפלה של זכויותיהן, אך יש נשים, או קבוצות נשים, המעודות יותר לפגיעה. פגיאות במוחם הן נשים העוסקות בפעילויות פוליטית ויש להן השפעה על דעת הקהל – למשל, אונג סן סו צי (Aung San Suu Kyi), מנהיגת האופוזיציה במאנמר שפעלה למען רפורמה פוליטית וגם זכתה בבחירות, אך בי-1989 הושמה במעצר על-ידי הכת הצבאית השלטת. נשים אחרות שזכויותיהן מופרות לעיתים קרובות במקומות שונים בעולם הן פעילות למען זכויות אדם, קרובות משפחה של גברים הנחשים לאובי המשטר ונוננים במאסר, פעילות בתנועות דתיות, כמו הנזירות הבודהיסטיות בטיבט שהשתתפו בהפגנה ונאסרו בידי הסינים, שופטות, עורכות דין, עיתונאיות וסטודנטיות. בסכונה מיוחדת נتونות גם נשים השוחחות במחנות פליטים, שאיבדו את הגנת משפטן וקהילתן, ונשים באזוריים שמתחוללת בהם מלחמת אזרחים וקשה לאכוף שם את החוק (AI, 1991).

ראשית המאבק לזכויות נשים והשיח הציבורי בנושא זה מיווה לפרסום ספרה של הצלפתיה כריסטיין דה פין (de Pizan) (*Livre de la cité des dames*), הספר על עיר הנשים<sup>6</sup>, בשנת 1405, על נשים החשובות בהיסטוריה. ההיסטוריה הכתובה, לדבריה, היא ההיסטוריה של מנהיגים גברים, וייתכן שכך השתרשה התפיסה שהנשים נחותות וחרשות חשיבות. בספר טוענת דה פין לזכותן של הנשים לחינוך, לעצמאות, לשילטה על גורלו ולשיתוף פעולה בחיים הציבוריים. חשיבות ספרה היא בהדגשת מרכזיותו של החינוך (ידעית קראוא וכותוב) והתקוממותה נגד הגבלת חייה של הנשים לבית ולמשפה. דה פין הייתה מהראשונות שכתבו לא רק כדי לפרסם את רעיונותיהן, אלא גם כדי להשתכר מכתיבתה.

בשנת 1792 פרסמה הסופרת האנגליה מריא וולסטונקרפט (Wollstonecraft) את ספרה הראשונה שהציגה את רעיון נסיבות הפמיניסטים במסגרת רחבה של ליברליזם מודרני ותיאוריה על זכויות האדם. היא סקרה שיש לעודד נשים צעירות לחשוב ולעוזר את סקרנותן, ומתחה ביקורת על כניעותן של נשים בפני גברים ועל שאנן אחראיות לעצמן. בספרה הדגישה גם את הנושא של בריאות האישה ואת חשיבות התרגול לחיזוק הגוף והנפש. באותו הזמן, בארצות-הברית, הביעה רעיונות דומים אביגיל אדמס (Adams), אשתו של נסיא

<sup>6</sup> ראו Altmann and McGrady, 2002

ארצות-הברית השני, ג'ון אדמס, שקרה לבעה לא לשכוח את הנשים בחוקה שאדם היה אחד ממנשיה.

מרי וולסטונקרפט (Mary Wollstonecraft) נולדה ב-1759 באנגליה. הייתה מהחלוצות המאבק לזכויות נשים ונחשבת ל"פמיניסטית הראשונה". בחיבורה *A Vindication of the Rights of Woman* – (*הגנה על זכויות האישה*) – ابن דרך ההיסטוריה של הפמיניזם – תיארה את ההגבשות החינוכיות, הכלכליות והמשפטיות שהלו על נשים ודרשה להעניק להן זכויות שוות. פעילותה הניחה את היסודות לפמיניזם המודרני שראה בחינוך מפתח לשיפור מעמדה של האישה. רעיונותיה הושפעו מתקופת ההשכלה ומהמהפכות בצרפת ובארצות הברית. וולסטונקרפט מתה ב-1797, זמן קצר לאחר לידת בתה.



המאבק לקידום זכויות נשים סייע בכמה תחומים עיקריים. הראשון שבhem היה חינוך. התפתחות ממשית חלה במאות ה-16 וה-17, עם העלייה בשיעור הנשים היודעות קרוא וכותב – בעיקר בנות אצולה שוכו לחינוך מסווד. ידיעת קריאה וכ כתיבה לא רק הרחיבה את השכלתן, אלא גם סייעה בהפצת רעיונות ומציאות של נשים שהועלו על הכתב. החינוך גם עורר את מודעותן של נשים לנושא הבריאות, ובעיקר להשיבות שיש להגבלת הילודה. ואכן, פיתוח אמצעי מניעה היה צעד גדול בדרךן של נשים לעצמאות. המהפכה התעשייתית וההתקפות המדעית-טכנולוגית אפשרו לנשים למצוא מוחץ לבתיהן, כלומר, אפשרו להן עצמאות כלכלית, ופיתוח אמצעי תחבורה זולים אפשר להן גם חופש תנועה.<sup>7</sup>

בראשית המאה ה-20 החלה התארגנות ביינלאומית של נשים לקידום זכויותיהן. נשים אמריקניות מילאו בה תפקיד מרכזי. בשנת 1902 הן יזמו ועידה עולמית, שהתקנסה בוושינגטון, לדון בסבלן של נשים. כמו מהעקרונות ההתארגנות הזאת נכללו אח'ר-כך באמנת האו"ם בעניין זה. באותו הזמן קמה באנגליה תנועת הסופריזיטיות (Suffragist Movement)

<sup>7</sup> בשנת 1808 טען הפילוסוף והסוציאולוג הצרפתי של פורייה (Fourier, 1996 [1808]), שישumi לו את "המצאת" הפמיניזם, שકמה חברתיות ושינוי היסטורי חיים רק כשללה התקומות בשחרור נשים, ולהפך – נסיגת בסדר החברתי, או ריקובן חברתי, חיים כשללה נסיגת בחירום של נשים.



AMILIA PANKHURST נואמת באספה למען זכויות נשים בניו יורק, 1911

שנאבקה למען זכות בחירה לנשים. מאבקה נשא פרי – בשנת 1918 התקבל באנגליה חוק המאפשר לנשים מעל גיל 30 להצביע.<sup>8</sup>

באמצע המאה ה-20 כבר נוצרה במדינות רבות שכבה של נשים שזכו לחינוך, מצאו תעסוקה מתחוץ לבתמן והשיגו חירות במידה שאפשרה להן להשתתף בחיים הציבוריים, ואפילו הבין-לאומיים. בזכות פעליהם נכל הסעיף על שוויון זכויות לנשים וגברים במגילת האומות במובא ובארבעה סעיפים: בתחום הבריאות – גישה שווה לשירותי בריאות, לડבות כל מה שקשרו לתכנון משפחה ולטיפול בזמן ההריון ואחרי הלידה (חינם במידת הצורך); בתחום הכלכלי – זכות שווה להלוואות בנקאיות, משכנתאות ואשראי; בתחום המשפט – שוויון גמור בפני החוק ומערכת המשפט בכל שלביה, ובתחום דין האישות – ביטול כל אפליה ושוויון זכויות בבחירה בני-זוג, נישואים, גירושים, אחריות לילדיים (חינוכם, גידולם, מינוי

<sup>8</sup> זכות הצבעה ללא תנאים הוענקה לנשים בפעם הראשונה בניו זילנד בשנת 1893, אחריך בפינלנד ב-1906, ובנורווגיה ב-1913.

אפוטרופוס), זכויות שות לבעל ולאישה בבחירה שם משפחה, ניהול הרכוש המשפטי וקביעת גיל מינימום לנישואים (Fraser, 1999: 853-906).

## ועידות, אמנות והצהרות בין-לאומיות כמכשיר לקידום זכויות נשים

בשנת 1975 נערכה הוועידה הבין-לאומית הראשונה על זכויות נשים במקסיקו סיטי. ועידה זו סימנה מפנה מכריע בהתארגנות הבין-לאומית של נשים. הושגו בה ארבע מטרות: בפעם הראשונה גובשה אסטרטגייה משותפת, נקבעו פרמטרים חדשים לדיוון במדיניות לאומית, נוסחו נורמות להערכת מדיניות, והונחו היסודות לרשות קשרים בין-לאומיות. בעקבות הוועידה הוכרזו השנים 1976-1986 כעשור האו"ם למען האישה.

בשנת 1979 אימץ האו"ם את האמנה בדבר ביטול אפליה נגד נשים לצורותיה (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women – CEDAW מגילת זכויות נשים בין-לאומיות לנשים, ועיקרה דרישת מהדינות החתוםות לקיים סטנדרט מינימלי של שוויון לנשים ולדוחות על ההתקדמות בישומו. האמנה הייתה אמרה לשמש בסיס לשינויים תחיקתיים במדיניות שחתמו עליה. חשבותה הוא בניסוח ראווני אוניברסלי ומפורש של משמעות העיקרונות של שוויון מלא בין המינים בכל תחומי החיים.

האמנה הגדרה אפליה נגד נשים כך: כל הבחנה או האגלה על בסיס מין המונעת מנשים ליהנות מזכויות אדם ומחירות יסוד. המדיניות החתוםות והמצטרפות הסכימו לנוקוט שורה ארוכה של צעדים – לפעול לתחיקה מתאימה שתעגן את עקרון השוויון בין נשים לגברים ותמנעו אפליה נגד נשים; לפעול למניעת אפליה עליידי רשות ממשלות וציבורות; להביא לשינוי דפוסים תרבותיים וחברתיים היוצרים סטריאוטיפים ודעות קדומות נגד נשים; לפעול נגד סחר בנשים למטרות זנות; לפעול למניעת אפליה של נשים בחיקם הציבוריים והפוליטיים ולמען וכوتן לבחור ולהיבחר. בתחום החינוך והתעסוקה קבעה האמנה שלנשים תהיה גישה שווה לכל מוסדות החינוך ותחומי הלימוד, גישה פתוחה לכל תחומי העיסוק והמקצועות, שוויון בקידום, בתנאי העבודה, בשכר, בהטבות, בפיצויים ובכיטות לאומי, מניעת אפליה בעבודה בשל נישואים, הירyon ולידה, שמירת הוכחות ומקום העבודה בעת חופשת לידה, ותחשבות בסוג העבודה במהלך הירyon.

ציוון דרך נוספת לדרישות אפשר לראות בהצהרת עצרת האו"ם מ-1993 על מניעת אלימות נגד נשים. "אלימות נגד נשים" מוגדרת בהצהרה: כל צעדי של אלימות, או איום בצד כזה, על בסיס השתייכות מינית, שבטעתו נגרמת פגיעה פיזית, מינית או פסיכולוגית לנשים. בהצהרה מובעת דאגה לנוכח האלימות נגד נשים פגיאות במוחך, כמו בניית מייעוטים, פליטות, נשים חולות, אסירות, נכות, קשיות, ילדות ונשים באזורי מלטה.

הזהרה גם קוראת לשים קץ לאלימות נגד נשים במשפחה ובחברה – תופעה החוצה תרבותיות ומעמדות – וממליצה להקים מסגרת בין-לאומית לטיפול בבעיה. הפעולות המזוכינות בהזהרה הן גיבוש חוקים הנוגעים לascoים משפחתיים, לרבות סנקציות, פיתוח תכנית פעולה לאומית להגנה על נשים מכל צורות האלימות ותוכנית המבוססת על גישה מונעת, סיוע לקורבנות אלימות, סיוע בשיקומן ובשיקום ילידיהן, העמדת תפקידים, הדרכה נאותה לגורמים האמורים לישם את המדריניות הזאת – רשות אכיפת החוק, עובדים סוציאליים – וחינוך לשינוי דפוסי התנהגות תרבותיים וחברתיים הנובעים מהתפיסה בדבר נחיתותה של האישה. ההזהרה מסבה אפוא את תשומת הלב לתופעת האלימות נגד נשים באופן מكيف ומפורט, מגדרה אלימות נגד נשים ומציעה מסגרות פעולה לשיפור המצב. אך, כמו האמונה נגד אפליה, גם ההזהרה קובעת נורמה בין-לאומית שהיא במידה רבה בבחינת הרצוי.

האמנה והחצורה הניבו שורה של פעילויות וועידות בין-לאומיות שעסקו במעמד האישה. במהלך ועידת קהיר על אוכלוסייה ופיתוח (1994) וועידת הנשים בבייג'ין (1995) גיבשה תנועת הנשים הבינ-לאומית אסטרטגייה ותוכנית פעולה כוללת. בוועידת קהיר חל מהפר בגישה לנשים: הנשים אינן עוד קורבנות של הגבלה בזוכיותהן, אלא מחוללות תmorות חברתיות. שלושה מרכיבים היו באסטרטגייה שגובשה: (א) קריאה לחלוקת מחדש של הסיעוד לפיתוח כך שי-20 אחוז מתקציב הטרומה ו-20 אחוז מהתקציב המקבלי ייויתדו לנושאים של חברה וחינוך נשים; (ב) דרישת לשיקיפות הਪתרונות; (ג) השתתפות רבה יותר של נשים וארגוני לא-overnmentais בתהליכי קבלת החלטות בתחום הכלכלי (Diehl, 2001: 445-447).

בօועידת בייג'ין, שהשתתפו בה כ-35 אלף נשים מ-189 מדינות, אומצה תכנית פיעולה לישום מטרות הועידה, שיעירן שוויון לנשים. להערכתה הפעולות שהשתתפו בועידה, פחות ממחצית המדינות הודיעו על שורת מחויבויות בועידה עצמה; ממשלוות שונות החלו לפתח תוכניות פועלות לאומיות בעקבות הועידה, וכמה מהחלותיה העידו לדעת הנשים על שינוי ממשי הן במדינות הפנים והן במדינות החוץ. החלטה החשובה ביותר בעיניהן הייתה הקמת מנגנון ליישום לאומי של התוכניות. תוצאות אחרות של ועידת בייג'ין היו הדעתו של הבנק העולמי על הקצתה 900 מיליון דולר לחינוך ילדות במשך חמיש שנים, תוכניות פועלות לקידום נשים ביוזמת האו"ם וסוכנויותיו, וראשיתו של מסע גלובלי ליישום החלטות על-ידי ארגונים לא-ממשלה.

מבחןנות רבות, מימוש החלטות ביג'ין הוא מפתח לבחינת עצמותה של התנועה העולמית לנשים. בועידה זו הוסט הכוח מן המדיניות אל תגניות חברותיות גלובליות (Diehl, 2001: 447-452). עם זאת, בדומה לוועידות בין-לאומיות אחרות, גם ועידות הנשים הן בעיקר הדוגנות למפגש בין נשים פעילות ונציגות ממשלה של מדיניות שונות. החלטות שהוצעו

אימצו הן בבחינת חזון לעתיד. אמנם היו בהן סעיפים שדנו במפורש ביישום, אך הם היו מוגבלים וחותם בהם המרכיב של אכיפה; וגם אם הוא נושא, ממשלוות רבות מצאו דרך לעקוף אותן.

## הגלובליזציה של המאבק לזכויות הנשים

מאז שנות ה-70 החלה להתחילה מגמה לגלובליזציה של המאבק לזכויות נשים, בעיקרה הגדרה מחדש של תפקיד הממשלה והארגוני הבינ'-לאומיים לקידום זכויות הנשים, וצמיחה תרבות גלובלית של זכויות נשים. אך המכשולים להשתתפותם הם רבים ונובעים מהבדלים אידיאולוגיים בתחום התנועה – למשל, הבדלים בעמדות בינהן שנותגעו לאופי היחסים במשפחה, או ברמות החינוך – היוצרים מתחים ואיהסכמה לגבי המטרות, סדר היום והאסטרטגייה. ואפי-על-פיין, תנועת הנשים הגלובלית הצליחה לאציג אסטרטגייה ממשית באמצעותה לעצב את סדר היום של ממשלות בפורומים בין-לאומיים ושל ארגונים בין-לאומיים. הצלחה הגדולה ביותר של התנועה היא ניסוח חזון, ארגון תנועה בין-לאומית, וקידום נורמות חדשות שלפיהן יבחן פועלותיהם של ממשלות וארגוני בין-לאומיים (Diehl, 2001: 458).

תנועת הנשים הגלובלית אכן נעשתה לשחקן מיוחד במערכת ה指挥 של משטר בין-לאומי של זכויות אדם, אך היא עדין רוחקה מהגשת חזון של זכויות נשים. עם זאת, בד בבד עם הפעולות הגלובלית חלו שינויים גם ברמה הלאומית-מדינית. הממסד החל "להפנים" את הנושא וצמחו ארגונים מקומיים רבים. במאה ה-21 האתגר לקהילה הבינ'-לאומית וארגוני נשים הוא כפול: מימוש בפועל של ההכרה הרשמית, הכם-עת אוניברסלית, בזכויות

שירין עבאי (Shirin Ebadi) נולדה ב-1947 באיראן ולמדה משפטים באוניברסיטה של טהראן. בשנים 1979-1975 הייתה נשיאת בית-המשפט המחווי בטהראן – הראשונה בהיסטוריה של איראן. בעקבות המהפכה בשנת 1979 הודהה מתפקידה. מאז היא פועלת לקידום רפורמות בחוק האסלאמי של המדינה למען זכויות אדם – וביחד זכויות נשים וילדים – והדמוקרטייה. עבאי כתבה ספרים רבים בנושא זה ובעבודתה כעוככת דין היא מייצגת אנשים וארגוני המואשמים על-ידי המשטר בהפרה של חוקי האסלאם. ב-2003 זכתה בפרס נובל לשילום על פועלה.



נשים, ביעוד במדינות שאין אפשרות זאת בשם הדת והמסורת השפטית, ובחברות המתוועשות – מציאת איזון בין המחויבות למשפחה לבין השאייה לעצמאות, הגשמה עצמית ופעילות פוליטית וכלכלית. יש עוד להציג שסוגיות הפגיעה נשים בתחום המשפחה עדין לא זכתה למקום הרاوي לה.

## ילדים

כמו בתחוםים אחרים של ההגנה על זכויות אדם, גם בתחום זה גدول הפער בין הרטוריקה למציאות. זכויותיהם של מיליון ילדים מופרות מדי יום בדרכים שונות – הרג, עינויים, היעלמות, תנאי מסר קשים, ניצול, עבודות. ילדים הם קורבנות של רצח פוליטי בגלל דתם או בשל השתתיות הפוליטית של בני משפחותיהם. ילדים "נעולים", מעוניינים ומוציאים להורג. בbatis-סורה ובbatis-מעצר רכים נמצאים ילדים שהוכו, עונסו או נאסו. ילדים נחטפים בידי גורמים פליליים ונעלמים. רבים נעצרים בידי גורמי צבא וביתחון ממשלチים המכחישים את דבר מעצם וקיים. במקומות מעצר אלה הילדים מעוניינים ולעתים נרצחים ונקרבים בהסתדר.

אמנת ז'נווה הריבית (1949) קבעה את גיל 18 כגיל הצעיר ביותר שאפשר לגוזר בו עונש מוות על אדם, מכיוון שלילדים בני פחות מ-18 נ tappedים כמו שאינם בוגרים דיים ואין לראות בהם אחראים להחלוטין למשיעיהם. ב-72 המדינות שקיים בהן עונש מוות יש חוקים מיוחדים הקובעים את 18 כגיל מינימום, אך יש מדינות שבן עונש המות חל גם על ילדים, ובכללן ארץ-ישראל (במדינות מסוימות), איראן, עיראק, פקיסטאן, תימן וערב הסעודית (AI, *Childhood Stolen*, 1995).

ילדים נתונים בסכנה באזורי מלחמה, וביעוד באזורי שמתחוללות בהם מלחמות אזרחים. הם נפצעים או נהרגים במהלך הקרבות אם כחיילים ואם כקורבנות תמיימים. לפי הנתונים, בשליה המאה ה-20 יותר מ-300 אלף ילדים שגילם פחות מ-18 השתתפו כלוחמים במלחמות ברחבי העולם. רובם בני יותר מ-15, אבל גם ילדים בני עשר מגויסים לעתים כלוחמים. בשנים האחרונות נחתמו שלוש אמנונות שתיזקו במידה ניכרת את הנורמות המשפטיות הנוגעות לניצול ילדים כלוחמים: אמנה רומא, שנחתמה ב-1998 ואומצה על-ידי 120 מדינות, הגדרה פשע מלחמה גiros או שימוש ילדים בני פחות מ-15 לצורכי לחימה; ב-1999 פועלן מדינות חברות בארגון העבודה הבינלאומי לאutor גiros בכפייה של ילדים בני פחות מ-18 חלק מהאמנה בדבר דרכי הפעסקה החמורות ביותר של ילדים (Worst Forms of Child Labour Convention). האמנה אושררה על-ידי 149 מדינות; בשנת 2000 אימץ האו"ם את קביעת הוועידה לזכויות הילד בוגע לילדים בלחימה, שאשרה שימוש ישיר בילדים מתחת

לגיל 18 בלחימה בידי מדינות וקבוצות לא-משלתיות. ההחלטה נכנסה לתוקף ב-2002 (Human Rights Watch, Children as Weapons of War, 2004).

שיעור הילדים והמתבגרים בקרב הפליטים בעולם – תוצאה אחרת של מלחמות – הוא יותר ממחצית; יש מדינות (בעיקר בדרום אמריקה ובאסיה) שרבם בהן ילדים הרחוב חסרי הבית. לעיתים קרובות המשטרה רואה בילדים האלה עבריינים ונוגה בהם באלים, אף שמדובר שם נדיפים בדרך כלל לחמי רחוב בגל מצוקה ועוני (AI, *Childhood Stolen*, 1995). ניצול פגיעה מינית – פגיעה חמורה אחרת בזכויות ילדים – הקורים לעיתים במסגרת המשפחה או הסביבה הקרובה, מוכרים היטב גם הם, וגם העסקתם הלא-חוקית של ילדים: במדינות רבות, במיוחד באסיה ובאפריקה, מועסקים אף בני עשר כפועלים ועובדים שעוטות ארכות בתנאים קשים תמורת שכר זעום. הגלובליזציה בכלכלת הביאה תעשיות רבות להעתיק את מפעליهن מהמדינות העשירות והמטופשות למדינות מפותחות ועניות. במדינות עניות אלה, שאין בהן הקפדה על גיל, מועסקים ילדים ככוח עבודה זול במיוחד.

הפעולות העיקריות של הקהילה הבינ-לאומית למען ילדים נעשית באמצעות ארגון יוניצף – קרן האו"ם למען ילדים – UNICEF. הארגון נוסד בשנת 1946 כדי לדאוג לרווחתם של ילדים ולהקל את סבלם בעיקר במדינות מפותחות ובאזורים מלחמה. ביום מפעיל הארגון תכניות סיוע ביותר מ-190 מדינות ופועל למען מטרות שונות, בהן השכלה לכל הילדים, שוויון מגדרי והגנה על ילדים מפני אלימות (UNICEF, *What We Do*, 2006). אף שמאזיה של הקהילה הבינ-לאומית נושאים פרי בתחום אחדים, ברבים אחרים המרחק בין המחויבות לבין המציאות רב כשהיא.

## התפתחות המשטר של זכויות ילדים

נושא ההגנה על זכויותיהם של ילדים על סדר היום הבינ-לאומי במשך ה-90 בעקבות שורה של אמנויות וחלטות שנ做过ו ואומצו, המשמשות בסיס למשטר הבינ-לאומי המפותח של זכויות ילדים: האמנה בדבר זכויות הילד (1989), ההחלטה על ילדים במלחמה (1999) שאימצה מועצת הביטחון זו הפעם הראשונה, האמנה בעניין ילדים במלחמה (2000), האמנה-aosרת על מכירת ילדים וזנות בקרב ילדים (2000), ואמנה אר Gordon הבינ-לאומי האוסרת עבודת ילדים (2000). רובן המכרייע של מדינות העולם אישרו את האמנות האלה. ואכן, בשנים האחרונות ניכרת התקדמות בתחום המשפטי של זכויות הילד ורוב המדינות מכירות בחשיבות העניין.

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד שהתקבלה בשנת 1989 – לאחר עשר שנים של דיונים וויכוחים, בהתרבותם של ממשלהות שונות, ארגון יוניצף, אמנסטי אינטרנשיונל וארגוני

אחרים – היא האמנה הראשונה המיווחדת להגנה על זכויות ילדים המחייבת משפטית. האמנה היא הישג פוליטי ומשפטי חשוב מכיוון שהעלתה את הילד למעמד של בעל זכויות עצמאי, והעמידה את הגנה על זכויותיו במרקם הדיון בזכויות אדם ביחסים הבינ-לאומיים. מקור האמנה בהכרזה על זכויות הילד שאימץ חבר הלאומים ב-1924 ובבחירת האו"ם על זכויות הילד מ-1959. ואולם הצהרות אלה היו מוגבלות ולא-מחייבות. בשנות ה-70 התזקקה ההכרה של אף 80 האמנות שענין זכויות ילדים שכבר נחתמו, יש לגבש אמנה אחת מהחייבת כדי להקל את סבלם של ילדים ולהגן על זכויותיהם (AI, *Childhood Stolen*, 1995).

באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד – ה"מגנה ברטה" של הילדים – ארבעה עקרונות שהם אכן בוחן להתקהגותן של מדינות: כל הילדים, ללא אפליה, זכאים לכל הזכויות שבאמנה (סעיף 2), האינטרסים החשובים ביותר של הילדים הם השיקול העיקרי בכל הנושאים הנוגעים להם (סעיף 3), יש להגן על הזכות לחיים, לקיום ולהתפתחות של ילדים (סעיף 4), יש להעניק לילדים יתר אוטונומיה ככל שהם מתבגרים (סעיף 12). היא נחלקת לשלווש קבוצות (אנגלית, the three P's): הספקה (provision) – הזכות להזיך ולקיים – דברים ושירותים מסוימים, כמו שירות רפואי, חינוך, מנוהה, משחקים; הגנה (protection) – הזכות להגן מפני פגיעה ( הפרדה מהוריהם, ניצול מיini או מסחרי, פגיעה פיזית או נפשית, ניצול בלתיימה), והשתפות (participation) – זכויות הילד להשמיע את קולו בהחלטות ובענין הנוגעים לו. הנחות היסוד שהאמנה מבוססת עליהן הן ילדים וקנים לעובדיות מיוחדות, אחירות מלאה שנינתנות למבוגרים, שהסבירה הטובה ביותר לשלהם ולהתפתחותם של הילד היא בתוך משפחתו, והעולם המבוגרים באופן כללי צריכים לפעול למען האינטסדים של הילד (Robinson, 2000).

על אף חשיבותה, כמו אמנות אחרות בתחום זכויות האדם, יישום האמנה טוען שיפור, זהה בעצם שיטה של הערכה עצמית המבוססת על דוחות תקופתיים שמחברים המדינות החתוםות. הפיקוח על כיבוד סעיפי האמנה נעשה בידי ועדת מומחים, המפרסמת מסמך שדן בכל מדינה ומעלה בו בעיות והמלצות. ברור ששיטה המבוססת על דוחות עצמאים אינה יעילה, ורק תוספת של מעין הליך שיפוטי לגבי תלונות של פרטיים ומדינות אחרות יהיה יעיל יותר. האתגר לדורות הבאים הוא אפוא מעבר מאשרור האמנה ליישומה המלא. לא רק אימוץ רשמי-רשמי של המחויבות שבאמנה, אלא תכניות פעולה מעשיות, רפורמות ותחика מהחייבת, שיתזקנו את ההגנה על ילדים.

על אף החסרונות האלה, השפעתה של האמנה ניכרת. ראשית, אשררו אותה כמעט כל מדינות העולם, וזה כשלעצמם הישג חשוב.<sup>9</sup> שנית, זכויות האדם של ילדים לא עוד נדחקות לשוללים.

<sup>9</sup> ארצות-הברית וסומליה לא אישרו את האמנה.

שלישית, האמונה עצה יוזמת אוצריות להגנה על זכויות ילדים. רבייעת, במדינות אחדות השתמשו בתיאם שפט מקומיים באמונה כבמזריך ועקב כך שופרה ההגנה על זכויותיהם. ולבסוף, מתחזקת ההכרה שבמערכת המשפטית לבדה אין די להתמודדות עם כל הבעיות ויש לחשוף דרכי נוספות, למשל באמצעות המערכת הפליטית והתקורת.

צעד נוסף בהתפתחות המשטר של זכויות ילדים נעשה על ידי הסטת הדגש מהקיים הפויי של הילדים אל רוחתם. ובמילים אחרות, אם עד עתה התמקדו בצורכי הקיום הבסיסיים של ילדים ובהיבטים השיליליים של החיים, ביום המבט הוא אל "מעבר לקיום", אל צורכיהם הרגשיים (Ben-Arieh, 1999: 43).

\* \* \*

ראינו אפוא שעדיין קיים פער רחב בין רטוריקה למעשה בכל הנוגע לזכויות של קבוצות יהודיות. אמנם רוב מדינות העולם חתמו ואשררו את האמנות העוסקות בהן, אך ברבות מהן זה היה בעיקר צעד הצהרתי ועדין רב המרחק בין התחתיות שקיבלו אליהן לבין המעשה. עוד בעיה היא העדר מידע אמיתי ומלא על פגיעה בזכויותיהן של קבוצות יהודיות, וביחס נשים וילדים, בשל הסתככות יתר על דיווחים עצמאים של מדינות, ושל העבודה שרבבות מהפניות נעשות הירק מעיניהם של הציבור, התקשרות וארגוני זכויות האדם. ואולם הבעיה העיקרית היא העדר מגנוני אכיפה בין-לאומיים ליישום הזכויות שנקבעו באמנות – שכן מעין "רשימת שאיפות" אידיאלית. העולם רוחק מההטררכ התערבות צבאית כדי להגן על זכויותיהם של נשים וילדים (כפי שנagara, למשל, כשהפגע המיעוט המוסלמי בכווניה), אך לפחות לגבי ילדים – לסנקציות בין-לאומיות על חברות המנצלות ילדים ככוח עבודה ולעשויה להיות השפעה בשל הגלובליזציה של הכלכלת, ושל רגישותן של חברות בין-לאומיות לדעת הקהיל וلتadmityn.

File #0000761 belongs to Lior Orshter- do not distribute

## פרק 6

### ארגוני זכויות אדם – מבנה, פעילות, השפעה

שני סוגים ארגונים עוסקים בהגנה על זכויות אדם: ארגונים בין-מוסלתיים (inter non-governmental organizations – NGOs) – ארגונים לא-מוסלתיים (governmental organizations – IGOs). ברחבי העולם פועלים אלפי ארגונים לא-מוסלתיים – מדינתיים ובין-לאומיים – באופן ישיר ועקיף למען זכויות אדם. לפועלותם תפקיד חשוב בעיצוב המשטר הבינלאומי של זכויות אדם והשפעתם לעיתים מכרעת. כאןណון רק בארגונים החשובים ביותר שצמחו מאז 1945.

### ארגוני בין-מוסלתיים

להגנה על זכויות אדם מקום מרכזי בהחלטות האו"ם, בדיונו ובפעילותו מאז היווסדו. עיקר תרומתו של האו"ם היא בגיבוש הסכמים ואמות מידת בין-לאומיות, היוצרים את הבסיס למשטר הבינלאומי של זכויות אדם, וכן בהקמת גופים וארגוני לטיפול בהיבטים השונים של זכויות אדם, במאצוי יישום, פיקוח, דיווח, הסברת וחינוך, אף במחקר. זכויות האדם נידונו בסעיפים שונים כבר במגילת היסוד של האו"ם בשנת 1945, אך אכן הדרך החשובה ביותר הייתה אימוץ ההכרזה האוניברסלית לזכויות האדם ב-1948 ושתי האמנות שנוצרו ממנה, שאומצו ב-1966 ונכנסו לתוקף ב-1976: (א) האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרח ופוליטיות; (ב) האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. מאמנות אלה נוצרו שורה של אמנות משנה – נגד אפליה גזעית (1965), נגד אפליה נשים (1979), נגד עינויים (1984), נגד אפליה גזעית בספרט (1985), אמנה בדבר זכויות ילדים (1989) ואמנה בדבר זכויות מהגרי עבודה (1991).

כל אחד מששת הגופים העיקריים המרכיבים את האו"ם – העצרת הכלכלית, מועצת הביטחון, המועצה הכלכלית-חברתית, מועצת הנאמנות, בית-הדין לצדק, והמוסכירות – יש תפקיד חשוב במאצוי של הארגוןקדם את זכויות האדם ולהגן עליון ברחבי העולם. כמו מהסוכניות המוחדרות של האו"ם פועלות אף הן לקידום זכויות האדם מאז היווסדו: ארגון העבודה הבינלאומי, ארגון הבריאות העולמי, אונסקו (ארגון החינוך, המדע והתרבות), ארגון המזון והחקלאות, יוניצף (הארגון למען הילד), הארגון הבינלאומי להגירה והארון העולמי לפלייטים. לפיקוח על ביצוע אמנות ביןלאומיות בתחוםים שונים הקים האו"ם

עדות. לדוגמה: הוועדה לחיסול האפליה הגזעית, הוועדה לזכויות האדם, הוועדה לمنיעת אפליה נגד נשים, הוועדה לזכויות כלכליות וחברתיות, הוועדה נגד עינויים, הוועדה לזכויות הילד. כל מדינה שמתחרפת לאמנה חיבת להגיש דוחות תקופתיים על יישום האמנה בתחוםה (אך שאמינות הדוחות מוגבלת). מדיניות יכולות להتلונן זו על זו, ובנוסף פרטיהם יכולים להתלונן על התנהגות מדינתם שלהם בפני מזק"ל האו"ם.

### **הנציג העליון לזכויות אדם**

ביוני 1993 אימצה הוועידה העולמית לזכויות האדם, שנערכה בוינה שבאוסטריה, ההצעה ותכנית פעולה שכלה המלצה למנות נציג皇上 לזכויות אדם (United Nations High Commissioner on Human Rights), ובדצמבר אותה שנה אישרה העצרת הכלכלית את המליצה. הנציג ממונה על ידי מזק"ל האו"ם באישור העצרת הכלכלית אחת לארבע שנים, ברוטציה אוזרת-גיאוגרפית. סמכויות הנציג כפי שנקבעו בהחלטה:

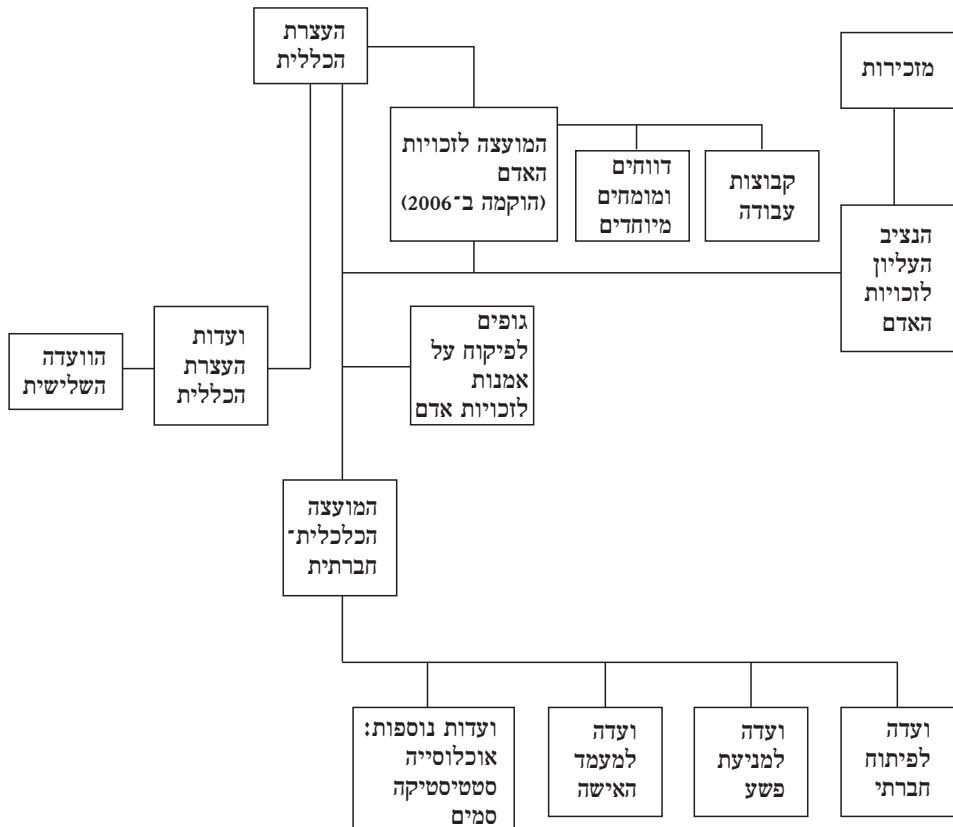
- א. לקדם את כל הזכויות – פוליטיות, כלכליות, תרבותיות וחברתיות, לרבות הזכות לפיתוח, ולהגן עליו;
- ב. להעניק שירות יעוץ וסייע טכני בתחום זכויות האדם למדינות החפות בקשר;
- ג. בהתאם תכניות חינוך ומידע לציבור;
- ד. למלא תפקיד פועל בהסרת המכשולים ליישום זכויות האדם ובמניעת המשך הפגיעה בהן;
- ה. לתרם את הפעולות של גופי האו"ם כדי למנוע כפיפות.

בספטמבר 1994 הוכף המרכז לזכויות אדם בוינה לנציג皇上, וכיום מרכיבת הנציגות שלושה אגפים: מחקר וזכות לפיתוח, פעולות ותכניות, ושירות סיוע.

הנציג皇上 לזכויות האדם הוא למעשה הנושא בעיקר האחריות לפעולות האו"ם בתחום זה, בכפיפות למזק"ל האו"ם ובנהיתו, ומנסגרת החלטות העצרת הכלכלית של האו"ם, המועצה הכלכלית-חברתית והוועדה לזכויות האדם.

### **המועצה לזכויות האדם**

המועצה לזכויות האדם נקראה בעבר הוועדה לזכויות אדם (Commission on Human Rights) הועמדת הוקמה ב-1946 במסגרת המועצה הכלכלית-חברתית (ECOSOC) ופעלה עד 2006 כגוף הכפוף למועצה. באפריל 2006 היא בוטלה ובמקומה הוקמה המועצה לזכויות האדם (Human Rights Council).



הוועדה מנתה 53 חברות, נציגי מדינות שונות, שנבחרו לפי מפתח אוריינטלי ונפגשו אחת לשנה בז'נבה במשך שישה שבועות. פעלותה העיקרית של הוועדה הייתה מעקב, לימוד, דיווח והמלצות בשאלות הקשורות בזכויות האדם ובמצבי זכויות האדם במדינות שהוקמו או הוקמו מופרotas בהן. הוועדה פעלה באמצעות דוחים מיוחדים, קבוצות עבודה שהוקמו או הוקמו נציגים מיוחדים ומומחאים. במסגרת הוקמו שלוש תתי-זעדות: להגנה על חופש המידע והעתונות, להגנה על מיעוטים, ולמניעת אפליה. חלק ניכר מדינוני הוועדה יוחד למצאייה של קבוצת העבודה שהוקמה ב-1983 לבחינת הפרות זכויות האדם בידי משטר האפרטהייד בדרום אפריקה (ופעלה עד לביטולו בראשית שנות ה-90).

כאמור, הוועדה לזכויות אדם פעלת גם באמצעות נציג מיוחד (special rapporteur), מומחה היוצא לשטח, בוחן את הבעיה ומחבר דוח לניצבות.<sup>1</sup> נושאים שהועודה בינה באמצעות קבוצות עבודה ודווחים הם עבדות, הוצאות להורג בל' משפט, מעצרים שרירותתיים, אי-סובלנות דתית, סחר בילדים והזכות לפיתוח. בסיוום של נציגים ודווחים מיוחדים בינה הוועדה את מצב זכויות האדם בשורה של מדינות: אפגניסטאן, קובה, איראן, עיראק, אל-סלודור, רומניה, האיטי והרשות הפלסטינית (UN Agreements on Human Rights, 1994: 20-23 המציגים בכינוסה).

חולשתה של הוועדה נבעה בעירה מפוליטיזציה ומהעדר סמכות לאכוף את החלטותיה, שלא כמו מועצת הביטחון, לא היה בסמכותה להטיל סנקציות, וכל שיכלה לעשות היה לאיים בניקיטת צעדים. מבחינת הרכבה הייתה הוועדה לזכויות אדם במידה רבה תומנת ראי של העצרת הכללית, והחלטותיה היו נגועות באינטרסים מדיניים ואחרים. ההתמקדות בישראל והיקום המוחדר השמור לה לרעה בדיוניה ובהחלטותיה היו אחד מהסימנים לפוליטיזציה של הוועדה.

במשך השנים ספגה הוועדה לזכויות אדם ביקורת קשה. בין חברותיה היו מדינות – כמו טודאן,LOB וזימבבואה – שמנעו חקירה של הפגיעה בזכויות אדם בתחומן. כאמור, ב-2006 החלטת העצרת הכללית על ביטולה ועל הקמת המועצה לזכויות האדם. ארצות-חברתית וישראל התנגדו להקמת המועצה בטענה שהגוף החדש אינו מתכן אתTeVיות הוועדה הישנה. השינויים הבולטים: במועד 53 (לעומת 47 חברי) והוא מקיימת שלוש פגישות שנתיות (לעומת אחת). המועצה עורכת בחינה תקופתית של תפקוד כל 191 המדינות החברות באום' בשמירה על סטנדרטים גבוהים, בקידום ובהגנה על זכויות האדם. החברות במועצה מוגבלת לשולש שנים ויכולת להימשך שתי קדנציות רצופות, ויש גם אפשרות להשעות מדינות חברות הפוגעות "פגיעה גסה ושיטתייה" בזכויות האדם אם יהיה לכך רוב של שני שלישים בין חברי המועצה (UN, Human Rights Council, 2006). עם זאת, הניסיון עד כה מראה שהמועצה סובלת מאותה בעיה של פוליטיזציה כמו הוועדה והתקמדות יתר בבדיקות מותה נגד ישראל.

<sup>1</sup> הדוחים המיוחדים הם מומחים עצמאיים ובلتראותם היוכלים להמליץ המלצות ענייניות בלי הטיה אידיאולוגיתopolיטית, ולכן יש להמלצותיהם ערך רב. ואולם, גם ערך זה עשוי להיות מוגבל, לאחר שiami'ון הממצאים על ידי הנציגות, וכמו זה הحصلת המנות אדם שתפקידו לדוחות, תלויים לעיתים בשיקולים פוליטיים. יש זוווחים מדיניים, המופקדים על הנעשה במדינה מסוימת, ויש דוחות המדוחים על הנעשה בנושא או בתחום מסוים של זכויות אדם. למשל, בראשית יולי 2004 מונה דוחות מומחה לכיבוד זכויות אדם בימי של מלחמה בטרור.

בד בבד עם אימוץן של שש האמנות העיקריות לזכויות אדם הוקמו גם ועדות (committees) קבועות כדי לפתח על יישומן. הוועדות האלה, שבכל אחת מהן 10–20 חברים, מופקדות על קבלת דיווחים תקופתיים מה מדיניות החתום על האמנה. הן מודוחות לעצרת הכללית של האו"ם ולמדיניות החברות על מציאותן. בסמכותן גם לערוך חקירה במדינה שזכויות האדם מופרotas בה.

## הנציג העליון לפלייטים

בשנת 1949 החליטה העצרת הכללית על הקמת משרד הנציג העליון לפלייטים (High Commissioner for Refugees – UNHCR). הנציג פועל במסגרת הוועדה הכלכלית-חברתית ומתמקד בסיווע לפלייטים באזרחי מצוקה שונות בעולם. מרכזו בחו"ל, אך יש לו נציגים באזרחים שבהם הוא פועל. הנציג נבחר על ידי העצרת הכללית בהמלצת מזקיר האו"ם, ולעומת ארגונים אחרים של האו"ם, פועלתו מוגנת משיקולים הומניטריים ולא משיקולים פוליטיים. משרדיו פועל בתיאום ובשיתוף פעולה עם הממשלה הנוגעת בדבר ומתאם את פעילותם של ארגוני סיוע לא-משלתיים. החלטות מתתקבלות על ידי ועד הנהל שחברים בו נציגים מ-56 מדינות, הנבחרים על ידי המועצה הכלכלית-חברתית על בסיס גיאוגרפי מדינות המביעות עניין בפרטן בעית הפלייטים. עיקר פעילותה של הנציגות: (א) סיוע חירום במזון, בתרומות ובמגורים; (ב) סיוע לממשלות ולארגוני סעד לא-משלתיים להחזרת הפלייטים למקום מגוריهم במולדתם (repatriation) או לישובם ולהטמעתם במקום החדש (assimilation); (ג) סיוע לפלייטים להעברת רכושם כדי להקל את יישובם מחדש; (ד) תיאום בין ארגוני סיוע הפועלים לאיסוף מידע על מספרם ועל מצבם של הפלייטים.

הפלייטות ומספרם ההולך ורב של פלייטים ברחבי העולם הנמלטים מازורים של סוכסוכים צבאים מציבים אפוא יעד חשוב לפעולות הנציג. ריבוי הפניות לסיוע מצד ממשלות הביא להרחבת פעילותו של הנציג העליון לפלייטים בעיקר בסיווע חומירי, בהחזרת פלייטים לבתיהם, או ביישובם במקומות חדשים. מאז שנות ה-90 טיפל הנציג במסאות אלפי פלייטים ברואנדה, סומליה, סודאן, ג'יבוטי, אתיופיה, צ'אד ויוגוסלביה לשעבר (UN Agreements on Human Rights, 1994: 284-287).

### לפעילות הארגון שתי מגבלות בסיסיות:

א. העדר סמכות מספקת במסגרת הבינלאומי בעיקר بما שנוגע להתמודדות עם "פליטי פנים", העקרורים בתחום מדינתם. האמצעי העיקרי של הארגון הוא לחץ דיפלומטי על ממשלה לציית לחוק – אמצעי שאינו יעיל בדרך כלל.

ב. העדר תקציב מספק לצרכים הולכים וגדלים.

\* \* \*

בשנים האחרונות פחתה מחויבותן של מדינות לעקרון ההגנה על פליטים ורכות מהן רואות בהם מעססה. הגישה אינה עוד הענקת מקלט, אלא מנעה או הגבלת כניסה של פליטים והזורמת המהירה לארצם. בעת האחרון פיתח האו"ם אסטרטגייה של מנעה עליידי טיפול בשורשייה של בעיית הפליטים לפני שהיא נוצרת (Loescher, 1999: 240-241), אך השאלה היא, כמובן, באיזו מידת פעולה כזו אפשרית ויעילה.

כוחו של האו"ם לקדם את ההגנה על זכויות האדם מוגבל בעיקר מפני שאין בידיו מגננון אכיפה ייעיל. האו"ם יכול להמליץ בפני מדינה לשפר את המצב בתחום מסוים, הוא יכול לאיים על המדינה העברנית בצדדי ענישה, ובעיקר הוא יכול למתן את מעשיה עליידי חשיפתם. בארגון כמו האו"ם, המורכב מנציגי ממשלה, על החלטות משפיעים במקרים רבים אינטראסים של מדינות שונות ולא השאיפה להגן על זכויות האדם. עם זאת, האו"ם, מאו היוסדו, תרם תרומה חשובה ביותר בקביעת סטנדרטים מקובלים בין-לאומיים באמנות וב הסכמים, בהעמיקת המודעות והעלאה מתמדת של נושא זכויות האדם על סדר יומה של הקהילה הבין-לאומית.

## ארגוני לא-ממשלה

מאז המאה ה-19 ממלאים ארגונים לא-ממשלה, לאומיים ובין-לאומיים, תפקיד חשוב בקידום זכויות האדם. לדוגמה, החוק האוסר עלסחר בעבדים באימפריה הבריטית התקבל במידה רבה בזכות התנועה לביטול הסחר בעבדים. ארגונים שונים פעלו להכנסת סעיפים הנוגעים לזכויות אדם למגילת האו"ם ולגיבוש ההכרזה האוניברסלית על זכויות האדם; אחרים פועלים להגברת המודעות בנושאים שונים, כמו שוויון זכויות לנשים ועבדות ילדים.

ב尤נידת הבין-לאומית המיוותת לזכויות אדם שנערכה בוינה בשנת 1993 השתתפו יותר מ-1000 ארגונים לא-ממשלה, לאומיים ובין-לאומיים, העוסקים באופן ישיר או עקיף בנושא זכויות האדם (עם זאת, רק כמה עשרות ארגונים עוסקים בכך באופן בלעדי). מסוף שנות ה-60 עוכרים הארגונים האלה תהליכים אחדים: מעבר מעיסוק בהפצת סטנדרטים בלבד להגנה בפועל על זכויות אדם; מעורבות גדלה והולכת של ארגוני רפואיים ואנשי מדע; מעורבות גדלה והולכת של ארגוני עורך דין; מעורבות גדלה והולכת של כנסיות כמו כמורה, ודאגה גוברת ל"עמים נכחדים" (כמו האינדיאנים בארצות אמריקה הלטינית), לא-פליטים ול מהגרים.

נדון בחמשת הארגונים העיקריים: אונסטי אינטראנסיגל, משמר זכויות האדם, רופאים ללא גבולות, ארגון עורך דין לזכויות אדם והצלב האדום הבין-לאומי.

## אמנסטי אינטראנשיונל

ארגון "אמנסטי אינטראנשיונל" (Amnesty International), שבסיסו בלונדון, נוסד בשנת 1961 כארגון מתנדבים כדי להביא לשחרורם של אסירים מצפון ולהיאבק בתופעת העינויים. בסוף שנות ה-70 הוא החל לפועל גם לביות עונש המוות. בשנות ה-90 התרחבה במיחוד פעלויות הארגון להגנה על זכויות אדם נוספות. ביום עוסק הארגון, בין השאר, במניעת אלימות כלפי נשים, במאבק בעונש מוות ובעינויים, בזכויות פליטים, ילדים, חילילים, בהגבלת הסחר בנשק, ובהשלכות האולובליזציה על זכויות האדם. במרוצת השנים היה אמנסטי לארגון המוכר והוחק יותר שמשלוות רבות חששות מפניו.

משמעות המילה אמנסטי היא חניה (משמעות ממשלות, בייחודה על עבירות פוליטיות). ההתארגנות החלה בעקבות מאמר שפרסם המשפטן פיטר בננסון (Benenson) בעיתון לונדון, שיעירו: בכל מקום, בכל רגע, יש מישחו שנעוצר, או נאסר, או מוצא להורג על לא עול בכפו בשל דעותיו הפוליטיות. קרייאתו של בננסון לפועל למען אסירים פוליטיים נענתה ביותר מאלף פניות, שהיו אז הגרעין לארגון אמנסטי אינטראנשיונל. שנה לאחר פרסום המאמר היו לארגון ארבעה סניפים באירופה. ביום יש לו סניפים ביותר מ-150 מדינות ועוד מ-1.8 מיליון חברים ותומכים. בשנת 1977 זכה הארגון בפרס נובל לשלום – זכייה שהזיקה את מעמדו והעלתה את יוקרתו.

### מטרותיו המוצהרות של הארגון הן:

- א. לפעול לשחרור אסירי מצפון ברחבי העולם בלי קשר לדעותיהם, ובתנאי שלא דגלו או עסקו באלים;
- ב. לפעול להבטחת משפט הוגן לאסירים פוליטיים;
- ג. לפעול לbijוט עונש המוות;
- ד. לפעול למניעת עינויים והתאכזרות לאסירים.

הארגון דבק בכמה עקרונות חשובים שהקנו לו יוקרה וביססו את מעמדו כארגון החשוב ביותר להגנה על זכויות אדם. ראשית, הארגון הוא א-פוליטי. הוא אינו מזוהה פוליטית ואינו תומך בשום אידיאולוגיה, שיטה או דעה פוליטית. הוא מתמקד בהגנה על זכויותיהם של אסירים ומתייחס באופן שווה לכל האפשר להפרות במדיניות שלטון בהן אידיאולוגיות שונות. כך, למשל, כדי להתגבר על המתח והעימות האידיאולוגי-פוליטי בין מזרחה למערב בימי המלחמה הקרה, הוחלט לאציג תמיד שלושה אסירים מצפון: אחד מהגושם המזרחי, אחד מהגושם המערבי, ואחד מגוש המדינות הבלטי-מודזהות (קאוופמן, 2001: 45). שנית, הארגון עצמאי לחלוטן מבחינת מקורותיו הכספיים. המימון יכול בא מדמי חבר ומתרומות, וגובה התרומה לעולם אינו יותר מחמשה אחוזים מתקציבו, כדי למנוע השפעת יתר של

תורם יחד. התנועה אינה מקבלת תרומות מממשלות או מ גופים ציבוריים. העיקרון השלישי של הארגון הוא התנדבות – פועליו השיטה שלו כולם מתנדבים, חוות מגרעין של אנשי מקצוע המפעלים את הארגון בסוגים.<sup>2</sup> רבייעית, אנשי הארגון פועלים למען אסירים לא במדינותום שלהם אלא במדינות אחרות, חוות מבקרים של עונש מוות. העיקרון הזה נועד לאפשר לפעלים לשומר על אובייקטיביות, וגם להגן עליהם מפני צעדי ענישה שמדינה בהם הייתה עשויה לנקט אילו פועלו נגדה.

אםנסטי מסייע לאסרי מצפון ולאסרים פוליטיים בדרכים שונות. הוא מפרסם בעולם את מצוקתם, נותן סיוע חומרי וכיספי לאסירים ולבני משפחותיהם, הוא פועל לשיפור תנאי מאסרם, נותן סיוע משפטי, עוזר לחפש אחר עקביותם של אנשים שנעלמו, פועל נגד הסגירת אסירים כדי שלא יושמו במאסר והוא לאסרי מצפון במדינה שאליה הגיעו, ופועל לאימוץ אמונות לזכות אדם. משלחות של אמנסטי נפגשות עם אסירים, לעיתים קרובות בלינוי רופא העורך בבדיקות לקווננות העיניים. קבוצות רפואיות של הארגון מנסות להבטיח תנאים רפואיים טובים יותר לאסירים, טיפול ושיקום לאחר שחרורם.

להצלחת פעילותו של אמנסטי יש חשיבות רבה למידע מקיף, מדויק ואמין – ואם אפשר, בזמן ההתרחשויות. באיסוף המידע משתמש הארגון על דיווחי התקשורות המקומית, ארגוני וColumnInfo אדם מקומיים, דוחות מקומיים והדلفות של אישים מתוך המערכת. אנשי המחקר של הארגון עוסקים בヰוקרים בשיטה במידת הצורך. המידע כולם מועבר למזכירות הארגון בלונדון ונשחט אמצע פוליטי, עיניים או הוצאה להורג, הצדד והראשון של הארגון לאסוף מידע עובדתי על אותו מקרה. אחרי־כך נocket הארגון שורה של פעולות, על־פי המקרה. הצדד הבסיסי ביותר הוא שיגור מכתבים ופקסים מארגוני הארגון בכל העולם לרשויות ממשל, שרים, חברי פרלמנט ורשויות בתי־הסוהר במדינה שהאסיר מוחזק בה, בבקשתו לשחררו או לשפר את תנאי מאסרו. לארגון יש רשות הדוקה המוסגת לגייס לפעולה עשרות אלפיים מחברי ברחבי העולם במשך 48 שעות. פעולה ראשונית ומידית זו כ摹ה ככינוח חיים לקורבן, לאחר שכך הוא חדל להיות אסיר לא־ידע המועד לשכח. מלבד המכתבים הללו־רשמיים שמשגר הארגון, אנשיו גם פונים רשמית לממשלות הנוגעות בדבר, אם בכתב ואם בפגישות פנים אל פנים, וגם מפרסמים עצומות למען שחרור האסיר ופועלים להחחים עליון איסים ידועים רבי־השפעה.

אםנסטי יוצר קשר מכתבים עם האסיר ומשphantו ומעניק להם סיוע הומניטרי, פועל לפרסום המקרים – בתקשורת הכתובה והאלקטרונית, בתערוכות, במודיעות רחוב, בעצומות – פונה לגורםים מקומיים בכל מדינה, לחברי פרלמנט, לסופרים, לאיגודים מקצועיים. את שיטת

<sup>2</sup> מרכזו הארגון בלונדון והוא מעסיק כ-300 איש.

**פייטר בננסון** (Peter Benenson, 1921-2005),<sup>2</sup> עורך דין בריטי, הקים ב-1961 את ארגון זכויות האדם אמנסטי אינטראנשונל (Amnesty International) וזכה בפרס נובל על פעולו. חייו של בננסון היו עדות אמריצה למתחivoתו להיאבק באידאצ'ק ברחבי העולם. "הוא הביא אור לאפלת בתיה הכלאל, לאיימת תאי העינויים ולטרגדיה של מחנות המות ברחבי העולם", אמרה מזכיל ארגון אמנסטי לאחר מותו בפברואר 2005 (הארץ, 27.2.05).



עובדתו זו של הארגון כינה ד"ר אדי קאופמן, חוקר ישראלי הפעיל למען זכויות אדם, "הומניוזיה של נושא זכויות האדם" (קאופמן, 2001: 46).<sup>3</sup>

## משמר זכויות האדם

הארגון "משמר זכויות האדם" (Human Rights Watch) החל בפעילותו בשנת 1978. הוא הוקם בידי קבוצות אוורחים במוסקבה, ורשה ופראג, שהתרגמו כדי לעקוב אחר יישום הסכמי هلסינקי בסעיפים הנוגעים לזכויות האדם, ונקרו בתחילת "משמר הלסינקי" (Watch). כמו שנים אחר-כך, כשהמשל ריגן טען שהפגיעה בזכויות אדם במשטרים ימניים אוטו-רטיריים נסבלת יותר מפגיעתם של משטרים שמאלניים טוטליטריים, הוקם הארגון

<sup>3</sup> על האתגרים העומדים בפני אמנסטי אינטראנשונל מנוקדת מבט אמריקנית אפשר ללמוד מדבריו של ויליאם שולץ (Schultz), שעמד עד ינואר 2006 בראש הסניף של הארגון בארצות הברית, בהרצאה שנשא ב-1989. לדעת שולץ, יש לעודד את ארצות הברית להכיר באחריותה בנושא ההגנה על זכויות אדם מוחן לגבולותיה. כן יש לשכנע אנשי עסקים להיות ממקם למען זכויות אדם, ולהזקם בהם את ההכרה שבспособו של דבר ישרת העניין את האינטרסים שלהם, שכן זכויות אדם טובות לעסקים ולצמיחה כלכלית, וצמיחה כלכלית טובה לזכויות אדם (אף שלא בהכרח). עוד סבר שיש לשכנע את האמריקנים שפגיעה בזכויות אדם אינה נשנית רק מעבר לים אלא גם בארצות הברית עצמה (למשל, חמישה אחוזים מכלל האמריקנים ותשעה אחוזים מהאמריקנים ממוצא אפריקני אמרו שהנתנו באלים מצד המשטרה). שולץ צידד בחקמת בית-משפט פלילי בין-לאומי כדי להעמיד לדין עבריינים בתחום זכויות האדם. "האיירונית הגדולה של ימינו היא שאם אתה הורג אדם אתה נוצר ונשפט, ואם אתה הורג אלפיים [...] אתהחופשי" (מאז, כידוע, הוקם בית-המשפט הפלילי הבינלאומי).

"משמר אמריקה" כדי לבחון את אמיתיותה של טענה זו. עם השנים התרחב הארגון וכיום פועלים בו גם "משמר אפריקה", "משמר אסיה" ו"משמר המזרח התיכון". הארגון עצמאי, לא-ים-שלתי, ומימוןו נעשה מתרומות פרטיות ומקירות. כיום זה ארגון זכויות האדם הבינלאומי האומי הגדול ביותר. מרכזו בארצות הברית והוא בעיקרו ארגון אמריקני.

ל"משמר זכויות האדם" צוות גדול של מומחים, עורכי דין ועיתונאים, ויש לו משרדים בוושינגטון, ניו יורק, לוס אנג'לס, לונדון, מוסקבה, בלגרד והונג קונג. הוא פועל ב-7 מדינות לפחות שורה של פגיעות בזכויות אדם: הוצאות להורג בעלי משפט, עינויים, מעצרים שריוטיים, מגבלות על חופש הדיבור, ההתאגדות והדת, פגיעה בהליך משפטי תקין, אפליה על רקע גזע, מני, אתני או דתי. הארגון גם עוסק בהפרות הקשורות למלחמה, כמו הפגזה בלי הבחנה (על מטרות אורחות) והרעה נשחק במלחמה. מטרתו המוצהרת היא לפגוע בדים-לאומיות הבין-לאומיות של ממשלה הפגעות בזכויות עמיהן.

הארגון מקיים קשרים קרובים עם ארגוני זכויות האדם ברחבי העולם ומשתף אתם פעולה באיסוף מידע על הפרות מקומיות. ממשלות רבות משתמשות באמצעותם מרוחיק לכת כדי להשתק ארגונים מקומיים של זכויות אדם. פעילים נרדפים ומעוניינים ולעתים אף נרצחים. "משמר זכויות האדם" שם לו למטרה להגן עליהם. בשונה מאמנסטי, פעילי אינם מתנדבים בדרך כלל, והוא עוסק בקשת רוחבה של נושאים. איסוף המידע על הפרות נעשה באמצעות משלחות שהארגון משלג לעיתים מזומנים. יש מדיניות שבוחן מוצבים נציגו תקופות ארכוכות לצורך איסוף מידע. נציגי הארגון מראינם קרובנות של פגיעה בזכויות אדם ועדים, נפגשים עם פקידי ממשלה, מניגי אופוזיציה, אנשיDat, ארגוני עובדים, עיתונאים, עורכי דין, רפואיים, ארגוני סעד – כל מי שיש בידו למסור מידע. המטרה היא לאסוף מידע מקיף ומדויק ככל האפשר על התנהלות הממשלה בתחום זכויות האדם. גם במקרים שבהם הממשלה מסרבת לאפשר את פעילות הארגון בתחום, הוא מוצא דרכים אחרות להשיג מידע אמין.

התפיסה הבסיסית של הארגון היא, שפגיעה בזכויות האדם היא מקור לרבים מהחולמים החברתיים. למשל: דרך אחת למנוע רעב במדינה מסוימת היא להבטיח בה את חופש הדיבור, כך שייהיה אפשר להתריע מפני מדיניות מוטעית לפני שייאלו מקורות המזון. האמצעי הייעיל ביותר שיש בידי הארגון כדי לחולל שינוי הוא בראש ובראשונה הכתמת שמו של השלטון. בחקירה, בתייעוד ובפרסום של פגיעות בזכויות אדם יש כדי להזכיר ממשלה ולהוציא את שמן לרעה הן בעניין אורחותן והן בעניין העולם. אמצעי אחר הוא לחוץ מצד הארגון להשעות סיוע כלכלי, צבאי ודיפלומטי למדינות המפרות בזכויות אדם.

הנה כמה מהישגים של הארגון, על-פי דיווחיו: ברואנדה היה הארגון הראשון להראות שרצתה עם אינו תמיד תוכאה בלתי-מנועת של איבה היסטורית, אלא נגרם לעיתים בגלל ממשיכי

הממשלה לשמר על כוחה – צעד חשוב שיש בו כדי לסייע להעמיד את האחראים למשפט. בגרמניה חשף הארגון את הפגיעה הפיזית האכזרית בזרים בידי נאזנאים. הדוח זכה לפירסום נרחב ולחץ על ממשלה גרמניה לפעול להגנת האוכלוסייה הלא-גרמנית ולקיים, סובלנות גוזית. ביוגוסלביה לשעבר נאסר מידע לתיעוד מעשי האיבה שביצעו כל הצדדים, והארגון היה אחד הגופים החשובים שפעלו להקמת בית-דין לפשעי מלחמה. בארצות-הברית חשף הארגון תנאים קשים בבתי-סוהר לאסירים מוסוכנים ותַּרְגָּם מהגרים לא-יהודים בידי משטרת הגבולות. בסין נאסר מידע מפורט על מעשי אכזריות כלפי אסירים פוליטיים – מידע שנוצל כדי למנוע מסין הזכות באירוע האולימפיידה ב-2008 (כידוע, ניסיון שנכשל). הארגון גם עמד בראש המאבק לחתימה על אמנה לאיסור מוחלט על שימוש במוקשים (HRW, 1998).

## רופאים ללא גבולות

הארגון "רופאים ללא גבולות" (MSF – Médecins sans frontières) מעניק סיוע רפואי לאוכלוסיות במצבה בעקבות מלחמות, מגפות או אסונות טבע. הוא הוקם ב-1971 בפריז בידי קבוצת רופאים צרפתיים שהאמינו שלכל אדם הזכות לקבל טיפול רפואי, וזכות זו חוצה גבולות לאומיים. כיום זה ארגון הסיעור הרפואי הלא-ימשלי הגדול בעולם. יש לו 18 משרדים במדינות שונות ברחבי העולם, ומדי שנה מועסקים בו כ-3000 מתנדבים – רפואיים, אחיות ואנשי מנהל רפואי, הפעילים ביותר מ-70 מדינות. הוא עצמאי, שומר על ניטרליות ובلتיאתלי פוליטית, כלכלית ודתית.

במצבי חירום הארגון מעניק טיפול רפואי ראשוני, מבצע ניתוחים, עוסק בשיקום נכים, מטפל בטיהור מקורות מים ומדריך צוותים רפואיים מקומיים. מתנדבי הארגון פועלים בתתי-חולים בחוץ, במחנות פליטים ובמרפאות באזורי נידחים. המתנדבים מגיעים בדרך כלל בהתראה קצרה לאזרע האסון עם ערכות רפואיות מוכנות המתאימות לטיפול בשחת. ערךיה יכולה לכלול, למשל, חדר ניתוח שלם על ציודו, או תרופות לטיפול בכמה מאות חוליות כוֹלֶרֶת.

מתנדבי הארגון פעילים בדרך-כלל בתנאי סביבה קשים המסכנים את ביטחונם ואת בריאותם. באזורי מלחמה הקשיי העיקרי הוא לבצע ניתוחי שדה בחודי ניתוח מאולתרים. במחנות פליטים עיקרי הפעולות היא במניעת מגפות, חיסון והספקה של מזון ומים נקיים. באזורי שחתרחש בהם אסון טבע מהירות התגובה היא המפתח ליעילות הסיוע. ואכן, רפואי הארגון הם לרוב הזרים הראשונים שמגיעים ודואגים להספקה של מים נקיים ושל תרופות. סיוע מתמשך מושיט הארגון לאוכלוסיות במדינות ללא תשתיות רפואיות נאותה – סיוע שנייה. לממשלה המקומית כדי שתוכל להקים מערכת בריאות עצמאית.

פעילות הארגון יכולה להיות ביוזמתו, לאחר שזיהה משבר הומניטרי במקום כלשהו, או שהוא מתבקש לפעול על ידי ממשלה מקומית או על ידי אחד מארגוני האו"ם, כמו הנציב העליון לפליטים. כך או כך, קבוצת חלוץ של הארגון יוצאה מיד לשטח כדי לעמוד על הצרכים הרפואיים, מצב אספקת המזון, תנאי הסնיטציה, התהבורת ותשתיות המתקנים המקומיות. קבוצת החלוץ מדוחת על מציאותה ומוסרת את המלצהות למחלkat המבצעים באחד משישה מרכזי מבצעים שיש לארגון בעולם. במלחקה זו מתקבלות החלטות הסופיות על התערבות, היקפה והרכב צוות הסיוע. הפעולות בשטח מנוהلت על ידי מתחם ארצי היושב בברית. בקבוצת פועלה בשטח יש בדרך כלל 4–12 מתנדבים זרים ועוד כ-200 מוקמים. הדרישות הבסיסיות מהמתנדבים הן תעודות הסמכה וניסיון במקצועות הרפואה, רצוי בארץות מתחפות, או נסיען מנהלי. המתנדבים אינם מקבלים שכר וההטבות היחידות הן הקצבה חודשית, התור הוצאות הטיסה, מגורים וביטוח רפואי.

הארגון פועל בתקציב קטן יחסית, שעיקרו נועד לממן את פעולותיו, והוא נשען על תרומות מפרטים ומארגוני. הוא מושיט סיוע רפואי, הרחק מעיני התקשרות, בעשרות מדינות באפריקה, באסיה, ואפילו בלבוה של אירופה (*Doctors Without Borders*, 1997).

## ארגון עורכי דין לזכויות אדם

"עורכי דין לזכויות אדם" (Lawyers Committee for Human Rights) הוא ארגון אמריקני, את פעילותו החל ב-1978 בניו יורק ובוושינגטון, ושם נמצאים משרדיו גם כיום. ב-2004 שונתה שמו ל-*Human Rights First*. מטרתו לא שונה, אך ביום חבריהם בו לא רק משפטניים, אלא גם אנשי אקדמיה בתחוםים שונים, מדענים, עיתונאים ורופאים (*Human Rights First*, 2005). תקציבו השנתי בא כולל מתנות של פרטימ וחברות. הפעולות הארגון מושתתת על ההנחה שהעורובה לזכויות האדם בעולם חייבות להיות בסופו של דבר מערכת משפט יציבה בכל מדינה. ואולם כמה מן המדינות העבריניות ביותר הן דוגמא אלה המסרבות, או אין יכולות, לכפות נורמות בין-לאומיות של זכויות האדם מחד שמערכות המשפט שלהן קרשו או נתנוות במשבר. מצב זה יכול להיגרם, למשל, בעקבות התפרקות של מדינות מדייניות (ברית-המועצות, מדינות רבות באפריקה), או סיום משטר צבאי ממושך (מדינות בדרום אמריקה). הנחה אחרת המנחה את פעילות הארגון היא שלטון החוק לא רק מגן על חירות הפרט, אלא שבטווה האורך גם מדם שלום ורווחה ברחבי העולם, וכך יש לפעול לחיזוקו בכל מקום. כשמערכת המשפט במדינה כשלת, על הקהילה הבין-לאומית להתעורר ולטפל בהפרות החמורים הנשונות בתחום.

מטרתו העיקרית של הארגון: הגנה על עורכי דין הפועלים למען זכויות האדם במדינותיהם, סיוע משפטי למקבשים מקלט מדיני (מאות רבות מדי שנה), השתלמויות בעניינים משפטיים במדינות נזקקות, וביחוד בתחום זכויות האדם. הארגון פועל באמצעות מכתבים, פעולות

שכנוע בקרב פקידי משלל, המלצות למחוקקים, נוכחות במשפטים ויצירת לחץ בין-לאומי. לשם כך הוא מגייס את רשות פעיליו ברחבי ארצות-הברית. בעשורם האחרון סייעו אנשיו למאות עורכי דין ברחבי העולם.

"עדות" היא שיטת פעולה נוספת של הארגון: ארגונים לא-משלתיים בעשרות מדינות קיבלו מדי הארגון מצלמות וידאו וסרטון הדרכה (או סיוע באמצעות סדראות הדרכה), כדי לתעד במדויקותיהם הפרות של זכויות אדם. הסרטים נשלחים למרכו הארגון. כך תועדו, לדוגמה, אלימות שוטרים בגין רצח והקשר החשאי של צבא זאיר לטיהור אתני של מחנות פליטים ברואנדה בידי בני שבט הוטו (LCHR, 1996).

## הצלב האדום הבינ-לאומי

הוועד הבינ-לאומי של הצלב האדום → International Committee of the Red Cross → ICRC נוסד בשנת 1863 בשוויץ, שם נמצאים משרדיו הראשיים גם כיום. סמלו – ומכאן שמו – צלב אדום על רקע לבן, היפוך צבעי הדגל של שוואי. הוא הוקם כארגון בינלאומי שטרתו לסייע לקורבנות מלחמה בעולם כולם. מאז הוקם הוא התפתח לארגון מבצעי הפועל בכל רחבי העולם כדי להגן על קורבנות של עימותים צבאיים וסכסוכים ולסייע להם. המדינות החברות בו מחויבות לכבד את הניטרליות של הארגון, את אנשיו ואת הצד שהוא משתמש בו, ולאפשר לו להגיש סיוע לכל אדם במצבה.

הארגון מטפל בעיקר בזכויות חילימ ואזורים בעת מלחמה, ופועל לפירוק מוקשי קרקע ולהפסקת השימוש בהם. ואולם, מאז מלחמת העולם השנייה הוא הרחיב את פעילותו בעקבות השינויים שהחלו בזירה הבינ-לאומית וכיום הוא עוסק גם במקרים נוספים, כמו מניעת מחלות ומגפות, תכנון תזונה, חיסונים כלליים, טיפול רפואי והיגיינה ציבורית, בייחוד במקומות צפופי אוכלוסין כמו חונת פליטים. עכודתו מעוגנת באربع אמנות זנוזה. האמונה הרואה נוגעת לזכויות פצועים ולחסינות מתקני רפואיים, השניה עוסקת בקורבנות מלחמה בים, השלישי – בזכויות של שבויי מלחמה, והרביעית – בזכויות אזרחים בעת מלחמה ובשטח כבוש.

## ארגוני אחרים

ארגוניים הלא-ristolטיים האחרים לזכויות אדם, שפעלו ופועלים במדינות שונות, יש לציין את ארגוני זכויות האדם שפעלו במזרח אירופה וsumaadm התזוק אחרי הלסינקי ב-1975. בהם יש לציין במיוחד את "משר ההלסינקי", שהוקם כדי לשמור על כיבוד המחויביות שברית-המועצות קיבלה עליה בהסכם הלסינקי. סניפים שלו הוקמו בעירם

שונות בברית המועצות, פולין וצ'כוסלובקיה במטרה לאסוף מידע על פגיעה בזכויות האדם ולהעבירו למערב.

ארגון אחד, "צ'רטר 77" (Charter 77), הוקם בצ'כוסלובקיה בינואר 1977 בידי 230 אינטלקטואלים, שהציגו בגלוי על מתייחסותם להגנה על זכויות אדם. עם החותמים נמנים המחזיאי צלב האבל, לימים נשיא צ'כיה. בארגנטינה נוסד הארגון "האמות של כיכר מאיו", שקדם באופן ספונטני בימי שלטון הכת הצבאית בסוף שנות ה-70 וראשית ה-80. נושא זה הדגל היו האמהות ששוכבו בכיכר המרכזית בכואנוס איירס ונשאו את שמותיהם ותמונהיהם של קרוביהם שנעלמו. מטרת הארגון הייתה להזען על הכת הצבאית ולהביא לשחרור אלף החטופים, تحت מידע על הנעלמים ולהפסיק את עינוי האסירים. לאחר שנפלה הכת הצבאית שיתף הארגון פעולה עם הממשלה לגילוי מידע על הנעלמים.

**פרונט ליין** (Front Line) הוא ארגון בינלאומי להגנה על פעילי זכויות אדם. הארגון הוקם באירלנד בפברואר 2001 ונועד להבטיח את שלום של פעילי זכויות אדם הנ נתונים בסכנה ברחבי העולם ולהתרשם בפועלותם. פעיל זכויות אדם מוגדר אדם הפעול ללא אלימות למען שמייה על הזכויות המונגנות בהכרזה האוניברסלית על זכויות האדם מ-1948. המוטו של הארגון: הגן על אחד, הענק כוח לאחד (Protect One. Empower a Thousand).

מכנס הארגון בדבלין כ-100 פעילים מכ-70 מדינות ומעניק אותן מיוחד לאחד הפעילים.

כך, למשל, ב-2007 זכתה באות הארגון Géhé Katana, נשיאת תנועת הסולידריות של נשים פעילות למען זכויות אדם. Katana פעullet בקונגו לארגון רשות של מאות נשים הפעולות ומחנכות נשים להגן על זכויותיהן ולהתנגד לאלימות מינית. ארגונה נתן למקב ולמגבילות, היא עצמה נאנסה פעמים אחדות, הצבא מאים על חייה, בביבה נערכים חיפושים, ומשנת 1996 נאסר עליה לצאת מקונגו – איסור שמנשך עד 2003.

מאז 2001 טיפול הארגון בכ-600 מקרים של פעילי זכויות אדם שהיו נתונים בסכנה ממשית בכ-100 מדינות. הוא פועל לגיבוש כללי האיחוד האירופי לגבי פעילי זכויות אדם הנ נתונים בסכנה, יש לו קרן מענקים והוא מקיים סמינרים לחילופי דעתות, התיעצויות ותמיכה.

\* \* \*

הערכת הייעילות של פעילות הארגונים להגנה על זכויות האדם היא סוגיה מודרנית, מכיוון קשה להוכיח קשר ישיר בין פעילות של ארגון זה או אחר במדינה מסוימת לבין שינוי או שיפור במצב זכויות האדם באותה מדינה. לא זו בלבד שבמציאות פועלים גורמים רבים ושוניים, אלא שלעתים קרובות גם אין מידע אמיתי על מניעיה של האליטה הפוליטית בקבלת

החולות. השימוש במדדים כמוותיים הנהוגים בתחוםים שונים של מדעי החברה יכול להיות שימוש כדי להראות על מגמות של שינוי לאורך זמן, אך הוא בעיתי. לדוגמה, אם ארגון כאמנסטי, הפעול לשחרור אסירים פוליטיים, נכשל במשימתו במדינה מסוימת אך באותה עת יקרה פעילותו לחץ ציבורי שמנע את הורג של אסירים אחרים – האם נוכל לומר שפעולות הארגון היוו עילה?

קושי אחר נובע מריבוי הארגונים המעורבים במצב זכויות האדם ומשתמשים באסטרטגיות שונות (דיפלומטיה פומבית, דיפלומטיה שקטה). כיצד אפשר לקבוע איזו פעולה היא שחוללה את השינוי? זאת ועוד, ארגוני זכויות אדם פועלים במערכת פוליטית דינמית ומשתנה, כך שגם אם ארגון מסוים צובר השפעה יוכל לזכות הישגים, חמיד יהו הישגיו יחסית לשינוי הכללי. לדוגמה: ארגון אמנסטי יכול לטען שביכולתו פעולה עלתה מספר האסירים הפוליטיים המשוחררים, אבל יתרכן שבאותה תקופה עלה גם מספר האסירים הפליטיים בכלל.

על אף המורכבות הזאת אפשר לקבוע שלארגון זכויות האדם, וביחוד לארגונים הללו, ממשלטים, תפקיד חשוב מאוד באיסוף מידע על הפרות, בדוח עליהן, בהשפעה על דעת הקהל וביצירת לחץ להביא לשינוי, בעמקת המודעות לפגיעה בזכויות אדם ובגיבוש המשטר הבין-לאומי של זכויות אדם. מבחינת הייעולות, הארגונים הללו-משלטים יעילים הרבה יותר מהארגוני הבין-משלתיים, בעיקר מפני שהם אינם נגועים בפוליטיזציה ומשכילים לשמרן מידה רבה יותר של ניטרליות. לעיתים הם מתמחים בתחום מסוים של הפרות ועוסקים בצדדים היישומיים של משטר זכויות האדם – לעילמת הארגונים הבין-משלתיים הנוטים לעסוק בהיבטים העקרוניים-ערביים. על כך יש להסביר שלפעילותם של ארגוני זכויות אדם לא-משלתיים (לצד ארגונים לא-משלתיים אחרים) יש תפקיד חשוב בהtagבשותה של חברת אזרחית, שהיא בסיס חשוב להתפתחותו של משטר דמוקרטי וליצבותו.

מכל הארגונים, אמנסטי אינטנסיבnel הוא הארגון בעל העוצמה והשפעה הרבה ביותר. אין הדברים אמרים רק בהיקף פעילותו, אלא גם במאות האסירים המשוחררים מדי שנה בשנה ברוחבי העולם בוכות פעילותו. לארגון נודעת השפעה, ישירה ועקיפה, על מונים של אלפיים, והшибוטו הרבה בעמקת המודעות לנצח של רבים אחרים.

האו"ם על גופיו – העצרת הכללית ורוב ארגוני האו"ם העוסקים בנושא זכויות האדם – אינם משתמשים במא נציגי המדינות להביע תמייה בזכויות האדם, אך הצהורותיהם לעיתים קרובות אינן אלא מס שפתיים. ואננו, ההכרזה האוניברסלית היא אחד המסמכים המצוותים ביותר בפורומים בינלאומיים, אך, כאמור, גם המסמך שמרבים ביותר להתעלם ממנו. יתר על כן, האו"ם ולארגוני זכויות האדם אין מנגנוןים יעילים לאכוף סטנדרטים בינלאומיים,

וגם לא די כוח להעניש מדינה עברינית. הפוליטיזציה של ארגוני האו"ם מבקשת מאוד לגבות הסכמה בארגונים הבין-לאומיים להטיל סנקציות על מדינות שמנפרות זכויות אדם, ואין גם כוח משטרתי בין-לאומי היוכל לבצע הוראות והחלטות של אותם ארגונים – ביצוע שבלעדיו ההחלטות נותרות חסרות ערך.

## פרק 7

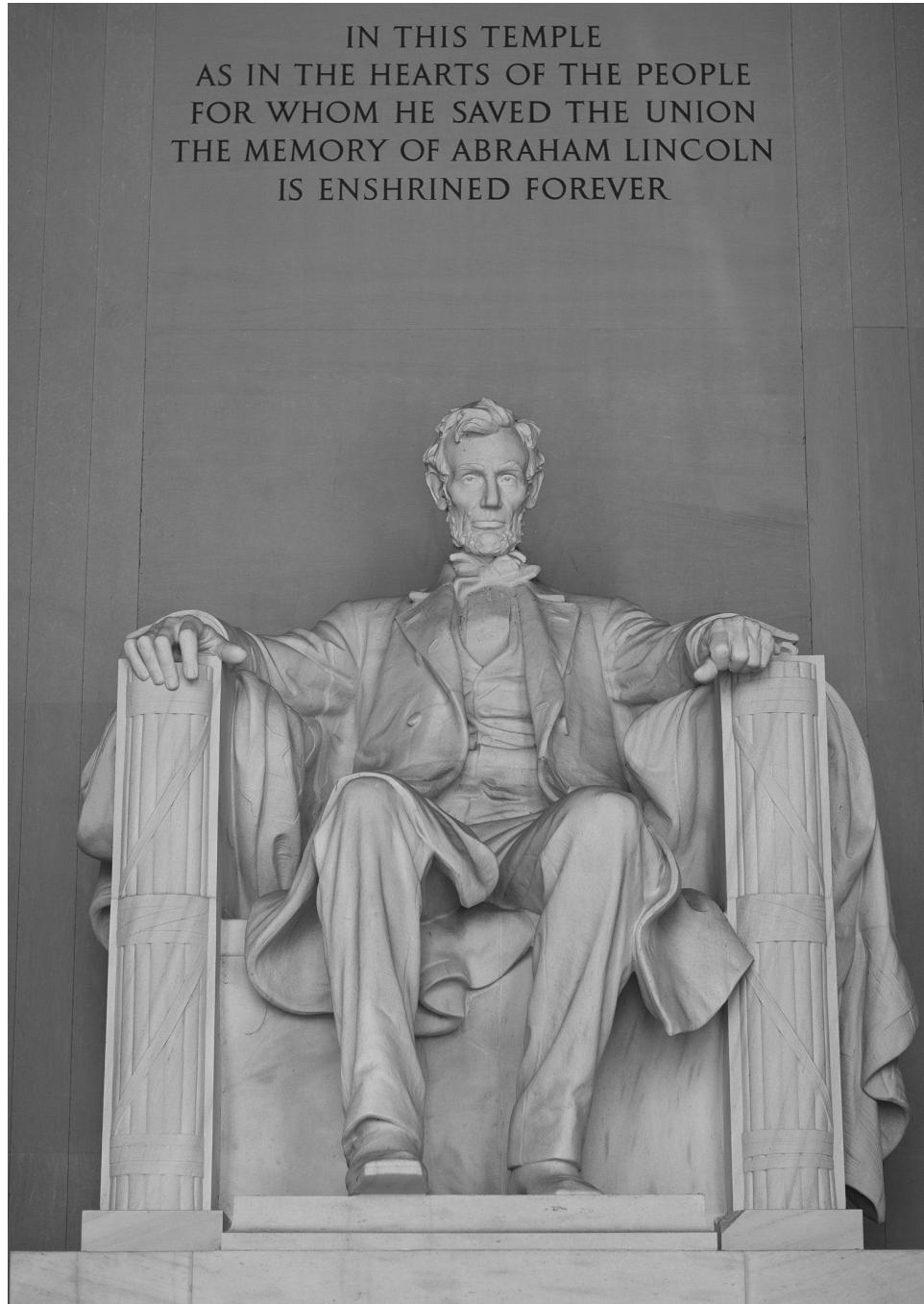
### זכויות האדם במדיניות החוץ האמריקנית

#### מאבק בין ריאליות לאידיאלים – סקירה היסטורית

את מדיניות החוץ האמריקנית מאפיין מראשית מאבק מתמיד בין שני זרמי מחשבה ותפיסות, בין אידיאלים – או מוסריות – לבין ריאליות. בכל שנות ההיסטוריה האמריקנית, מאז ימי נשיאותו של ג'ורג' וושינגטון ועד ימיו של ג'ורג' בוש הבן, נעה המדיניות בין שני הקטבים האלה, ולמעשה הייתה שילוב של שניהם: לעיתים הייתה דומיננטית התפיסה האידיאלית, ועתים התפיסה הריאלית.

מקומו של נושא זכויות האדם במסורת האמריקנית גם הוא חלק מהמאבק הזה שבין שתי התפיסות, וביטויו הוא קונפליקט מתמיד בין מוחיבות מוסרית לערכים אוניברסליים-אלטרואיסטיים לבין הצורך הבלתי-נמנע להתחשב באינטרסים לאומיים. כך, למשל, ככל שנוטה שלחה ארצות-הברית פעמים רבות את צבאה למוקומות שונים בעולם כדי לקדם את האינטרסים שלה, אך במקרים רבים שוגרו חיליה כדי לסייע לעמים שנזקקו לשיעוע ממניינים הומניטריים ומתקד דאגה לזכויות האדם (כמו בהטעובהה במלחמה בסומליה).

הגישה האמריקנית לזכויות האדם הושפעה גם מזרמי מחשבה אחרים וצמחה והתגשה במשך יותר מאות שנים של ניסיון. התפיסה של "זכויות טבעיות" הייתה מרכזית בעיצובה של המוגרת הפוליטית האמריקנית. מייצגה המובהק היה הוגה הדעות ג'ון לוק, ועיקרי רעיוןותו אומצו על ידי האבות המייסדים של ארצות-הברית: הזכות לחירות, לחירות ולקניין, זכויות פוליטיות וממשל יצוגי (1980: Johnson). האבות המייסדים האמריקנו ביחסו של הניסיון האמריקני ובשיטה הפוליטית שעיצבו, המבוססת על "חוקי הטבע", וסבירו שאפשר ליישמה בעולם כולם. הם האמינו שישית המשל שעציב "העולם החדש" יכולה לשמש מופת לאומות אחרות, ככלומר, שיש לה תקפות אוניברסלית. המסורת הליברלית האמריקנית של עניין בזכויות האדם של עמים אחרים מושרשת אףה עמוק בפוליטיקה של ארצות-הברית, ולאורך כל ההיסטוריה שלה היה לה ביטוי במושלים רפובליקניים ודמוקרטיים כאחד (Schneider, 1979: 3).



פסלו של אברהם לינקולן בוושינגטון, המנציח את דמותו של הנשיא שחרת על דגלו את ערכי החירות

שלא כרוב המדינות, ארצות-הברית נוסדה וועצבה על-ידי בני תרבויות שונות. לאmericנים היסטוריה مشותפת קצרה יחסית. הם אינם בני דת אחת, לא בני גזע אחד ולא ממוenia אתני אחד. מה שמאחד את האמריקנים ומשמש מרכיב חשוב בזהותם הלאומי הוא האמונה באידיאלים ובערכים מסוימים, כפי שהם מرتبطים בהכרזות העצמאות, בחוקה ובתקנות של חוקה, שעיקרם: מחויבות לחיוריות הפרט, והתפיסה שהממשלה נועדת, מעל הכלל, להגן על החירות הלאלה. למשל, לפיה ההשכמה האמריקנית, אין שום מטרה חשובה יותר מההגנה על זכויות אזרחיה. ההצדקה למדייניות הממשל האמריקני היא אפוא ההגנה על זכויות אלה.

וامנם, ההגנה על זכויות האדם והנחלתן לעמים אחרים נתפסו כמטרות חשובות של מדינות החוץ האמריקנית (Kirkpatrick, 1981). בשנת 1777, במכבת מפריז, הצהיר בנג'מין פרנקלין (Franklin) על משמעות מלחמת העצמאות האמריקנית: "מאבקנו הוא מאבק האנושות כולה, אנו נאבקים למען כבודו ואושרו של האדם" (Johnson, 1980: 2). במכבת מפריז לג'יימס מדיסון (Madison), כתב תומס ג'פרסון (Jefferson): " מגילות זכויות, זה מה שהעם זכאי לו כנגד כל ממשלה בעולם" (Frankel, 1978: 3). אחת המחליקות העיקריות במדינות החוץ האמריקנית מזו עצמה הייתה השאלה באלה על מידת מרכזיותה של התמיכה בזכויות אדם של עמים אחרים. ג'פרסון, מדיסון והרפובליקנים תמכו במדיניות פרו-צרכפית, בין השאר מפני שצדדו בהיבטים שונים של זכויות האדם שהכריזה עליהם המהפכה הצרפתית. לעומתם טען אלכסנדר המילטון (Hamilton), שר האוצר הראשון של ארצות-הברית, שرك אינטנסיבי כלכליים צריכים להנחות את מדיניות החוץ, ואילו זכויות האדם הן עניין למדינות פנים.

הש��תו של המילטון הייתה להשכמה מקובלת וקובעת במדינות החוץ האמריקנית, מדינות של בדלות המבוססת על אינטראס כלכלי עצמי והימנעות מ" מסעי צלב" מוסריים או אידיאולוגיים. ביטוי אופייני לנישאה זו יש בדבריו של ג'יון קווניסי אדמס (Adams), נשיא השישי של ארצות-הברית: "בכל מקום שבו ייפגעו החירות והעצמאות, שם יהיה לבה של אמריקה ותפילה תניה. אך היא לא תצא לארצות חוץ כדי להילחם במפלצות. [...] היא תתmono בטובת הכלל על-ידי עידוד מוסרי ועל-ידי דוגמה. [...] אם תעשה יותר מכך, היא תיהפך לשיטה הרודנית של העולם" (דברים שנשא בנאום ליום העצמאות בבית-הנבחרים ב-1821).

התפיסה של זכויות טבעיות, שמנתה ינקו האבות המייסדים של ארצות-הברית, לא נגעה למדינות החוץ אלא בעניין אחד – לשום מדינה אין זכות להתערב בעניינה הפנימי של מדינה אחרת. מנהיגיה הפוליטיים של ארצות-הברית במאוט ה-18 וה-19 צידדו עקרונית באירועות של הפילוסוף השווייצרי בן המאה ה-18 אמריך דה וטל (De Vattel),<sup>1</sup> ושל

<sup>1</sup> ואטל מצא רק הצדקה אחת להתערבות: כשאזורים מודדים בשליט ערין בעניין צודק. כאמור, העדויות לכך אינה מזכירה התערבות, אלא רק מרידה אזרחית, הוקואה לתמיכה מבתוון (Johnson, 1980: 6).

פילוסופים אחרים, שהאמינו בזכויות הטבעות והעדיפו אותו על הרעיון של הפצת הבשורה על זכויות אדם.

במחצית הדראונה של המאה ה-19 אימצה ארצות-הברית מדיניות חזן המבוססת על התרחבות כלכלית-מסחרית של שיקולי המסדר בה היה תפקיד משנה. ואכן, המהפכות והתמורות שזעעו את אירופה במאה ה-19 לא "זעזו" את מטרונה של הדמוקרטיה האמריקנית. רק באמצעות המאהacea זכו, זמנית, שיקולים של זכויות אדם לעדיפות. כך, למשל, אחת ההצדקות המוצחרות למלחמה של ארצות-הברית בספרד (1898) הייתה הרצון לשחרר את העם הקובני מעריצות השלטון הספרדי (Johnson, 1980: 6).

מדיניות החוץ האמריקנית במאה ה-20 כולה מוכיחה עד כמה חזקה המסורת הליברלית האמריקנית. לטענת ג'ורג' קנן (Kennan, 1985: 105-218), המדינאים האמריקנים של תחילת המאה ה-20 היו לגיליסטים ומוסריים מדי והפריזו בשיפוט ובביקורת על פוליטיהם של ממשות אחרות. גישה זו גרמה להם להעתלם מהדרישות הנוקשות של ריאליות פוליטי, ולכנן לא הייתה להצהרותם ולפעולותיהם השפעה בזירה הבינלאומית.

בשנת 1904, בדבריו על דוקטרינת מונרו<sup>2</sup> בנאום שנשא על מדיניות חזן וזכויות אדם, אמר תיאודור רוזוולט: "יש פשעים שהיקפים רחב ואים כל-כך עד שהם מעוררים את השאלה אם אין זו מחוייבותנו לפחות להראות את התנגדותנו לנעשה ואת הזדהותנו עם הסובלים. [...] אין לצפות שאומה כשלנו לא תבטא את סלידתה מזוועות כמו הרצתה המוני של יהודים בקשיינב או כשאנו עדים לאכזריות השיטית ולדיוכים של הארמנים" (Laqueur, and Rubin, 1979: 147).

לעתים הייתה ארצות-הברית נכונה להזכיר אינטרסים כלכליים וביטחוניים למען מסורתה הליברלית. לדוגמה, בשנת 1911 היא ביטלה את הסכם הסחר שלו עם רוסיה הצארית במחאה על יחס המשטר כלפי האוכלוסייה היהודית.

בפרק זה נדון רק בנשיית ארצות-הברית שמדיניותם מייצגת באופן מובהק אחת משתי הגישות.

### רעيون "השליחות האמריקנית"

נושא זכויות האדם היה יסוד חשוב בתפיסה הפוליטית ובמדיניות החוץ של הנשיית וילסון (Wilson, 1913-1921), הנחשב גם כيوم להוגה המובהק של האידיאליזם האמריקני

<sup>2</sup> מדיניות הבדלנות האמריקנית שהכריז עליה ב-1823 נשיא ארצות-הברית ג'יימס מונרו (Monroe).

השפעתו על ג'ימי קרטר, כפי שנראה בהמשך, הייתה רבה). וילסון כלל את המרכיב של שיפוט מוסרי בתהליך קבלת החלטות והיה אבי רעיון "השליחות האמריקנית". הוא סבר שלארצות-הברית יש שליחות מיוחדת – להפין בעולם חירות אנוש.

וילסון מיסד את ההשכפה שהנישן האמריקני המיעוד במאבק לחרות מחייב אותה לפעול להפצתו; لكن הצדיק התערבותה בענייניה הפנימיים של מדינות אחרות. הוא גינה את הרג הארמנים בידי הטורקים, ובקריאתו לكونגרס להכריז מלחמה על מעוצמות המרכז אמר, בין השאר: "העולם חייב להיות מקום בטוח לדמוקרטיה". לעומת קróוכות ביטא בבהירות את השקפותו שזכויות אדם אינטראסים כלכליים אמריקניים מחזיקים זה את זה. בהסדרים שלאחר מלחמת העולם הריאשונה ראה עצמו מגן על הסדר הכלכלי-פוליטי-liberal מול מתקפת הקומוניזם. הקומוניזם הציב אתגר בפני האידיאולוגיה והשיטה הפוליטית האמריקנית, לרבות המחויבות לזכויות אדם, ווילסון ראה בו מכשול בדרך לעיצוב סדר עולמי חדש ולבנלי (Johnson, 1980: 13-14). מכובותו של וילסון להגדירה עצמית, המבוססת גם על ההנחה שהגדירה עצמית תבטיח את ההגנה על הזכויות הפוליטיות של הפרט, הייתה אף היאaben פינה בתכניות השלום שלו לאחר המלחמה. שלום והגנה על זכויות אדם – אלה הן שתי המטרות העיקריות שהגדירה העצמית אמרה לשרת. פעילותו העקבית של וילסון למען זכויות אדם יוצאה דופן בהיסטוריה של מדינות החוץ האמריקנית, אך רישומה על מדינאים אמריקנים ניכר עד היום.

הגם שמוסריות ואידיאליות נותרו מקויה הבולטים של מדיניות החוץ האמריקנית בתקופה שבין שתי מלחמות העולם, לא נשמר לנו מעמדם הרם כבינויו של וילסון. פרנסליין רוזוולט (Roosevelt, 1933-1945) היה שותף למחיובותו של וילסון לזכויות האדם, אך נראה שחק על הרעיון שארצות-הברית צריכה להפין אותן בעולם. הוא הנהה כМОון מאליו שאם הדמוקרטיה תוכלית עצמה מבית, היא תתפשט מלאיה בלי צורך במסעי צלב. עם זאת, רוזוולט, יותר מכל נשיא אמריקני אחר עד ימיו של קרטר, הכר במידה כלשהי לצורך לכלול חכמים כלכליים במושג זכויות האדם.

זמן קצר לפני שארצות-הברית הצטרפה למלחמה הכריז רוזוולט על "ארבע החירות", שהן בסיס לזכויות אדם: חופש הדיבור, חופש הדת, חירות ממיחסור וחירות מפחד. חירות ממיחסור היא המחויבות לזכויות כלכליות וחברתיות. אך על אף ניסיונו של רוזוולט לכלול תכנים כלכליים ברעיון זכויות האדם, המדיניות האמריקנית הרשמית דבקה בנוסחאות מסורתיות שהדגינו את הזכויות האזרחיות והפוליטיות. רוזוולט הצהיר על תמיכתו בזכותו של עם לבחור את שיטת הממשל שלו, אך הבהיר, כפי שהגה אותה, צריכה להיות מבוססת על חירותם בסיסיות. במסמך השני לאומה ב-1940 אמר: "אנו יודעים שאין עצמנו לעולם לא יהיה בטוחים בבית עד שמשלו אחרoot יכירו בחירות אלה" (Johnson, 1980: 13).

עמדתו של רוזוולט בשאלת היחסים עם ברית-המוסצות וחופש הדת במדינה הסובייטית, וככלפי גרמניה הנאצית כשהחיל דיכוי השיטתי של היהודים, מלמדת על גישתו לנושא זכויות האדם. רוזוולט דבק במשך כל התקופה בעמדתו: "הן על זכויותיהם של אזרחים אמריקנים, הטע דאגה אם יש צורך, הצע עורה לקורבנות אם אפשר, אך אל תתעורר בענייניה הפנימיים של מדינה אחרת" (Smylie: 1977, כשם של רוזוולט רצה לסייע לבריטניה ולברית-המוסצות במהלך המלחמה בגרמניהים, הביעו חוגים דתיים בארצות הברית התנגדות לעזר למשטר הקומוניסטי. כדי לגבור על התנגדותם השיג רוזוולט, בסיווע של הדיפלומט האמריקני אורול הרימן (Harriman), את הבטחתם של מנהיגי ברית-המוסצות לזמן את ההגבלות על הדת ולהתיר פולחן דתי (Smylie, 1977: 3).

הנשיא הרי טרומן (Truman 1945-1953) הביע לא אחת את תמיכתו בזכויות אדם: "האומה שלנו לא רק ננתנית מחירות, אלא גם מכבדת את זכותם של בני-אדם אחרים ואומות אחרות ליהנות ממנה" (Johnson, 1980: 14). "תנאי לשלוום בין העמים הוא כבוד לזכויות האדם" (5) (DSPs 8958, 1987: 1947). כשרחות-הברית עמדה בראש המדינות שביקשו ליצור מסגרת ולקבוע כלליים באמצעות האו"ם להגנה על זכויות האדם ופعلن לשיקומן של אירופה ויפן.<sup>3</sup> עם זאת, בתקופת נשיאותו של טרומן החלו לראות בזכויות אדם ובאנטיקומוניזם דבר אחד – גישה שהביאה את ארצות הברית לכונן בריתות עם מושרים אוטוריטריים.

בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה האמריקנית לקידום זכויות האדם בזירה הבינלאומית איבדה מתנופהה. בשנות ה-50 וה-60 הייתה החברה האמריקנית עסוקה בסוגיות זכויות האזרח בתוך ארצות-הברית עצמה. מדיניות החוץ האמריקנית התרכזה במאבק בקומוניזם ונושא זכויות האדם של עמים אחרים נוצר רק לצורכי מדיניות זו (קוריאה, וייטנאם).

במחצית הראשונה של שנות ה-70 (עד בחירתו של ג'ימי קרטר לנשיאות) אנו עדים להתמודדות בין שתי גישות מנוגדות, גישת הקונגרס וגישת הממשל – שאותה יציג הנרי קיסינג'ר (Kissinger), או יו"ץ הנשיא ריצ'רד ניקסון (Nixon) לענייני ביטחון לאומי. הקונגרס הוא שהחל ביוזמה למסד את עקרון "זכויות האדם" במערכות השיקולים המעצבים את מדיניות החוץ האמריקנית. יוזמה זו צברה תנופה והתבטאה בשורה של החלטות, בחקיקה, ובלחץ גובר על הממשל. בעיקר יש לציין את תיקון ג'קסון-ויאנק לחוק הסחר (1974), שכבר דנו בו (ראו פרק 4), וحقيقة שהנתנה סיווע חזין כלכלי וציבאי במצב זכויות האדם במדינות המקובלות סיוע (1976). מול הגישה הזאת של הקונגרס עמדה הגישה הריאליתיסטית במדינות

<sup>3</sup> יש לציין שטרומן הוא שהורה על הטלת פצצות האטום על הערים היפניות הירושימה ונגסקי במהלך מלחמת העולם השנייה, שגרמו למותם ולפצעיהם של מאות אלפיים.

החוון, שמייצגיה המובהקים היו הדיפלומט והוגה הדעות ג'ורג' קנן (Kennan) וקיסינג'ר בתפקידיו כיווץ לענייני ביטחון וכשר החוץ. נדונ עתה בתפישותיהם של שני האישים.

## הגישה הריאליתית

### קנן – מוסריות ו מדיניות חוץ

קנן היה מהראשונים שמתוח ביקורת (בפרסום מ-1951) על מה שראה כהתרכזותם של מדינאים אמריקנים מ"ריאליום פוליטי". בעיניו הייתה המדיניות לגיליסטית ומוסרית מדי בשפיית מעשיהן של מדינות אחרות – אולי מרשימה כלפי פנים, אך יעה פחות בזירה הבינלאומית. בעיני מבקרים נטהס קנן כמו שתומך במדיניות חוץ לא-מוסרית. במאמר שפרסם שנים רבות אחר-כך ביקש להבהיר את גישתו וקבע כמה הבחנות ועקרונות, שעיקרם: (א) מחוביותיהם המוסריות של ממשלות אינן באלה של הפרט. המתויבות העיקרית של ממשה היא לאינטראסים של החברה הלאומית, כמו ביטחון ורווחה כלכלית, ולא לדחפים המוסריים של פרטיים. הבחת הצרכים האלה לעם האמריקני היא משימה כבדה כל-כך, עד שלמשל שינה למלאה בהצלחה ייוטר מעט כוח לעמוד גם במשימות אחרות. (ב) אין אמות מידה מוסריות ביןלאומיות שארצות-הברית יכולה להסתמך עליהן כשהיא דורשת לשפר את מצב זכויות האדם במדינות אחרות. ההסכם הבינלאומיים מאפשרים לפחות רטורית מילימ' יפות אך אינם מגבילים את חופש הפעולה.

במקרים רבים, מוסיף קנן, מתחה ארצות-הברית על מדיניות של מדינות אחרות ופעלה נגדן בשם עקרונות כמו דמוקרטיה, זכויות אדם, שלטון הרוב ונאמנות לאָמנות מסוימות. אך, על אף כוונותיה הטובות, תוצאות פועלותיהעשויות לעתים להיות שנויות בחלוקת. לדעתו, האמריקנים אינם יכולים להיות שופטים טובים לגבי מצב מוסרים במקום מרותק מארצות-הברית; התערבות בעניינה הפנימי של מדינה אחרת יכולה להיות מוצדקת רק אם הייתה פגיעה ממשית באינטרסים של ארצות-הברית, ולא רק ברגשותה. קידום הדמוקרטיה במקומות אחרים, סבור קנן, לא תמיד משרת את האינטרסים האמריקניים. משטר דמוקרטי עשוי להועיל פחות לאינטרסים האמריקניים מאשר אוטוריטרי חכם. יש מקומות בעולם שכחדרבים נוגעים לביטחונה הלאומי של ארצות-הברית, הדרישה העיקרית לא צריכה להיות חיקוי לא-טבעי של המודל האמריקני אלא השגת יציבות, ואת יציבות זו לא תמיד יכולה לא-ארצות-הברית לשינוי המצב במדינה מסוימת בלבד להביא בחשבון שהחלופה עשויה להיות גרוועה יותר ולא ארצות-הברית היא שתישא בתוצאות.<sup>4</sup> לטענתו, לעיתים פועל הממשלה לא

<sup>4</sup> כוכור (פרק 2), זה אחד מטעניו הקלסים של העולם השלישי בתגובה על הביקורת של המערב על הפטות זכויות אדם.

מתוך דחף מוסרי או לחץ של רוב, אלא בשל לחץ של מיעוט רבי-השפעה שיש לו אינטראס מיוחד – אתני, גזעי, דתי או אידיאולוגי. מדיניות הממשלה גם אינה תמיד עקיבה – הוא מגנה מדינה על פעולות מסוימות אך מתעלם מפעולות דומות של מדינה אחרת. מוסריות שאינה עקרונית אינה מוסרית, אומר קנן, ולדוגמא, גינוי הפלישה הסובייטית לאפגניסטן מצד אחד והפעולות מפעולותיה של סין בטיבט מצד אחר (ואמנם, ביקורת ברוח זו הושמעה כלפי מדינות זכויות האדם של ארצות-הברית, במוחך בימיו של הנשיא קרטר). והוא מסיים: מושר דמוקרטי אינו בהכרח שאיפתה של האנושות כולה, ואין זה מתקפהה של ארצות-הברית להבטיח שהיא שאיפת העמים כולם (Kennan, 1985: 205-218).

לדעת קנן, יש קשר הדוק בין עצמה לבין אחריות ויש מקום לעקרונות ולשיפוט מוסרי. אך בעולם שאינו מושלם, כשהאידיאל הוא מחוץ להישג ידו של האדם, טבעי שמניעת הגרווע ביותר צריכה לעתים קרובות להיות ממשית יותר מהניסיונו להשיג את הטוב ביותר. יש אפוא להימנע ממוסריות מעשה, מלאכותיות, שאין בה תוכן מעשי; ככלומר, להימנע מההבייע עדמות הגורמות לאמיריקנים להיראות אציליים ואלטראואיסטיים בעיני עצם, אך הן חסרות משמעות ממשית בנסיבות הבין-לאומיים. מצד אחר, אין להפוך את פעולותיה החשאיות של ארצות-הברית מחוץ לגבולותיה לנוגה קבוע. אף שלעתים הן חיוניות, אין הן הולמות את אופייה של ארצות-הברית ואין מתישבות עם הערכים המסורתיים שלה. הכרה בגבולות זו היא בעינו סימן ראשון למוסריות.

עוד טוען קנן שמדינה שהגירעון התקציבי שלה גדול והיא חיה מעבר לכולתה, מאנבדת את השליטה במרקורייתה וainaה במצב שתוכל לעשות בהם שימוש יעיל. לכן, הצד המוסרי הראשון, לדעתו, הוא להכיר בפער בין מה שאנו שואפים לעשות לבין מה שיש לנו להציג, ולהזק את הזיקה בין המשימות לבין היכולת האמיתית. הוא התריע מפני הסכנה של מלחמה גרעינית, וגם מפני ההשפעה הרנסנית על הסביבה שצפונה בהתפשטות אוכלוסין ובמודרניזציה – שתי הבעיות הדוחקות לדעתו מבחינת האינטרס הלאומי ומהבחןת המוסרית. במלחמות אחרות, הציוי המוסרי החשוב ביותר, סבור קנן, אינו הניסיון לחולל רפורמה בתנהלותן של מדינות אחרות, אלא תמאן למנוע את החורבן שכולות להמית על כדור הארץ מלחמה גרעינית ומודרניזציה.

לסיכון הציג קנן מסגרת ועקרונות למדיניות החוץ האמריקנית, שיבתיחו יישום של סטנדרטים מוסריים באופן ראוי יותר מכפי שהיו מושמים בזמןו:

א. מדיניות המבוססת על הכרת האינטרס הלאומי וניסיון להגשיםו כמניע העיקרי לפועלה, בעלי העמדת פנים או התנצלות;

ב. מדיניות שתתבסס על מוסר בתנהלותה של ארצות-הברית ולא על שיפוט התנהלותם של אחרים;

ג. מדיניות שתתאים את MERCHANTABILITY של ארצות-הברית למוגבלות כוחה;

ד. מדיניות המעמידה בראש סדר היום שלא את הכלכלת ואת החברה האמריקנית כל זמן  
שאין סיבה חריגה להתרבות בענייניהם של אחרים;

ה. מדיניות השואפת לא לשפר את התנוגותם של אחרים, אלא למנוע את שני האסונות  
המאימים על עתיד האנושות – שואה גרעינית והרס הסביבה;

ו. מעל הכל – חשוב להבחין בין התנוגות מוסרית אמיתית לבין התנוגות שהוא מוסרית  
רק למראית עין. בvidן של תקשורת המונחים יש סכנה לאבד את יכולת להבחין בין  
האמתית למזויף, וכך לאבד גם את האמינות שבהתנוגות מוסרית אמיתית והכוח הרב  
הgalom בה.

### **קיסינג'ר וגישת הריאלפוליטיק**

בשנים 1968–1976 היה קיסינג'ר תפקיד מרכזי בעיצוב מדיניות החוץ האמריקנית כיוון  
לעניני ביטחון לאומי וכשר החוץ, והוא נחשב למייצג מובהק של גישת הריאלפוליטיק  
ביחסים הבינ'-לאומיים. בעיקרו של דבר, התפיסה שהנעה את קיסינג'ר הייתה שהחשוב  
מכול הוא להבטיח את האינטרסים הלאומיים של ארצות-הברית במסגרת סדר עולמי יציב.

נטען על קיסינג'ר שהוא נקט תמיד פרגמטית ולא-מוסרית במדיניות החוץ של  
ארצות-הברית כשיקולים ביטחוניים או כלכליים התנגשו בסוגיות של זכויות אדם.<sup>5</sup> הוא  
הותקף בעיקר על מעורבותו בהדחת נשיא צ'ילה סלודור איינדה (Allende), ועל הтельמותו  
ממידיע על עינויים ומעשי אכזריות שביצע משטרו של אוגוסטו פינושה (Pinochet). ביקורת  
נמתה גם על מדיניותו כלפי דרום קורייה, משטר הקולונלים ביון עד 1974 ואיראן של  
השאה. הוא ספג ביקורת על ההפצצות הכבדות בווייטנאם ובكمבודיה, אך גם על הтельמותו  
מהדיווחים הנרחבים על מאסרים פוליטיים ועינויים שפרסמו העיתונות העולמית וארגון  
אמנסטי. בשנים שבהן שימש שר החוץ לא התבטא נציג ארצות-הברית בגלו נגד פגיעה  
בזכויות אדם. הם גם מנעו מהעלות את הנושא בפגיעתם הדיפלומטיים. מדיניות שהפכו  
זכויות אדם לא נגעשו במצומצם הסיווע האמריקני, ובמחלקת המדינה הוצאות שטיפל בנושא  
היה חסר השפעה (Cohen, 1979: 217).

הגישה הבסיסית של קיסינג'ר הייתה התנגדות לייצור זיקה בין שאלות הנוגעות לזכויות אדם  
לבין החלטות בעניינים של מדיניות חוץ. לטענותו, הוא תמרק בזכויות אדם, אבל מחויבותה

<sup>5</sup> לדוגמה, הסנטור אלן קרנסטון תיאר את עמדתו של קיסינג'ר בעניין זכויות האדם כהונחה  
(*The New York Times*, 20.11.75)

של ארצות-הברית בזירה הבין-לאומית הייתה צריכה לדעתו להתבסס על אינטראסים של ביטחון לאומי ולא על שיקולים מוסריים. תפקדים של קובעי המדיניות, אמר, היא למצוא איזון בין הרצוי לבין המצווי, ועל ארצות-הברית להתאים עצמה לעולם שרוב המדינות בו נשלוות בידי מושטים אוטוריטריים (Kommers and Loescher, 1979: 212). עם זאת, בבדיקה מדוקדקת של התבטאותיו לאורך זמן מראה על התפתחות כלשהי ביחסו לזכויות אדם, לפחות ברמה הרטورية. ב-1973, בעדותו בפני ועדת הסנט, אמר: "ארצות-הברית תמיד תומכת בחירות האדם, בזכויות הפרט ובחופש התנועה, וכן בארגונים בינלאומיים, כמו הוועדה לזכויות האדם והועדה לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה" (Kissinger, 1974: 205).

אך קיסינג'ר סבר שמלול התמיכה הכלכלית בעקרונות יש לראות את המציאות הפוליטית. לדעתו, על ארצות-הברית לשאול את עצמה שלוש שאלות: (א) האם יש בכוחה לשנות את המבנה הפנימי של מדינה אחרת? (ב) מה המחיר שהוא לשלם? (ג) מה עשוויות להיות התוצאות של מעורבות ישירה כל-כך – למשל, מתח גובר, עד סכנה למלחמת עולם (כמו ביחסה עם ברית-המועצות), או פגיעה במוחיבותה כלפי מדינות אחרות. הטקטיקה המועמדת על קיסינג'ר לשיפור מצב זכויות האדם, שאפיינה את מדיניותו ואת עמדת הנשי ניסנון, הייתה דיפלומטיה שקטה. הוא סבר שם ארצות-הברית רואה במידיניות הפנים של מדינה מסוימת פגיעה מוסרית, עליה להימנע מלקשר אותה קשרים שאינם משרתים את השלום או אינטראס בין-לאומי אחר, ולהגבילם למה שנתקפס כאינטראס אמריקני לאומי מכריע. אבל דבריו הנחרצים ביותר של קיסינג'ר, שאינם מוחדרים ספק בקשר לעמדתו, היו: "אני סבור שמסוכן להפוך את מדיניות הפנים של מדינות ברחבי העולם למטרה ישירה של מדיניות החוץ האמריקנית, מכיוון שאנו נצטרך להגן על תוכנות מעשינו" (Kissinger, 1974: 206-207).

על השאלה היכן עבר הקו שמפריד בין אידישות מוסרית לבין התרבות מיותרת בענייניה הפנימיים של מדינה אחרת השיב קיסינג'ר: "אם מדינה עשויה לעשות בסתרה למוסר האנושי, כמו הקמת מחנות השמדה, ודאי שתהיה לכך השפעה על מידת שיתוף הפעולה של ארצות-הברית עם אותה מדינה" (Kissinger, 1974: 206-207). לדברים אלה הייתה ממשמעת מראיה לכת – רק אם תקיים המדינה מחנות השמדה, רק אז תנסה ארצות-הברית את מדיניותה.

עם זאת, ארנולד (Arnold, 1980: 60), שבחן את התבטאותיו של קיסינג'ר בעניין זכויות האדם בשנים 1973-1976, מצא שקיסינג'ר נדרש לנושא זהה יותר ויותר, והתבטאותיו נעשו חיויבות יותר בתוכנן וחלטיות יותר בנסיבות: לא עוד בדברים של מי שմבקש לצאת ידי חובה, אלא גינוי למפרים זכויות אדם וקריאת לדבוק בנורמות בינלאומיות. את השקפותו

בנושא זכויות אדם סיכם קיסינג'ר בנאום ב-1976 (1928: 1976, 713-717):  
"לארכות-הברית יש שתי מטרות במדיניות החוץ. האחת, לקיים את ביטחונה ואת ביטחון  
בעלות-בריתה, והשנייה, להיות בעולם בהתאם את ערכיה. שתי המטרות חשובות וanno  
מנסים, היכן שאפשר, לעודד כוחות פוליטיים המיצגים ערכים הומניים ודמוקרטיים. [...]   
בה-בعت יש גם דרישות ביטחוניות מסוימות, ואינך יכול לישם את ערכיך אם אין לך קיים".

על אף ההתבטאות האלה, קיסינג'ר לא שינה את עמדתו הבסיסית. כך, למשל, הוא התנגד  
לחקיקה הקוסרת בין מדיניות חז' לבין זכויות אדם והוירר: "האחריות כופה علينا הכרה  
ב מגבלות כוחנו. הבריתות שלנו [...] המשרתות את השלום [...] אסור שימושו מכשיר  
לכפות סטנדרט של התנהגות או להעניש על פעולות שאין לנו מסכימים להן" (USDSB  
1928: 1976, 713-717). הוא סבר שקידום זכויות האדם אינו צריך להיות המטרה העיקרית  
של מדיניות החוץ האמריקנית, ושאין זה מתפקידו של הקונגרס להעביר חוקים שיגבילו את  
קשריה של ארצות-הברית עם ממשלות מפרחות זכויות אדם.

אפשר אפילו לומר – וגם ארנולד, על אף מציאות גורס כך – שקיסינג'ר, על-פי נטייתו,  
גישתו הבסיסית ומדיניותו בפועל, ייחס חשיבות מכרעת לאינטראסים של ביטחון לאומי וסדר  
אזורני ועולם-ייציב. עם זאת, בשנות האחרונה כשר החוץ בלטה תמייתו הרטורית בזכויות  
אדם. יתרון שהיה זה בעיקר בשל רצונו לשנות את הדימוי שלו כמי שמתually משיקולים  
מוסדרים בעקבות לחץ כבד מצד שני גורמים רב-יבicos, הידועים בהשפעתם על מדיניות  
החוץ האמריקנית: הקונגרס ודעת הקהל. בשנות ה-90 גברה מעורבות הקונגרס בשאלות של  
זכויות אדם, שהתבטאה בחקיקה ובביקורת על הממשל, וגם התקשות הרבתה לעסוק בהן.

בשנת 1993, כשהייתה חור קיסינג'ר על עמדתו  
בסוגיית המעורבות האמריקנית והיאון בין המנייע האלטרו-איסטי לבין האינטראס הלאומי  
ומגבילת הכוח, במאמר שבו ניתה את האתגר העומד בפני הנשיא ביל קלינטון (Clinton)  
סיכם את עמדתו (ידיעות אחרונות, 24.1.1993):

א. ארצות-הברית אינה יכולה לשולח חילילים לכל מקום שנעים בו מעשים הפוגעים  
ברגשותה המוסרית, מפני שהמקומות האלה רבים מדי והסיכון רבים מדי. הגדרה  
نبונה של האינטראס הלאומי צריכה להויר מקום לשיקולים מוסריים, אבל גם להגביל  
את השפעתם על פרישת כוחות מחוץ לגבולות ארצות-הברית.

ב. במה שנוגע למעורבות צבאית אמריקנית, יש להבחין בין שלוש קטגוריות:

1. עניינים הקשורים במישרין לביטחונה של ארצות-הברית. למשל, מלחמת המפרץ –  
או עליה להיות מוכנה לפעול באופן חד-צדדי;

2. עניינים המשפיעים על הביטחון הלאומי בעקבין (לרבות אטגרים מוסדרים). לדוגמה, בוסניה, והחשש להתקפות הסכום למדינות אחרות באזרה. במקרה זה, ההחלטה על פעולה הייתה תלולה בשתי הערכות: כמה מדינות אירופיות יצטרפו ללחצים הצבאים נגד סרביה, ומה יהיה היעד המדיני. כמובן, יש לקבוע מראש את המחר;

3. עניינים הקשורים בערכים מוסדרים בלבד (בלא ההיבט הביטחוני). לדוגמה, המעורבות בסומליה, המעורבות צריכה להיעשות בתיאום עם גורמים רבים ככל האפשר, וביחוד עם גורמים אזרחיים. אין להפתח לסייעות של "מנהגות" ולהיקלע לפעולות שסופה אינם ידוע ותוצאותיה המדיניות מפוקפקות.

## הגישה האידיאלית

כבר אמרנו שוילסון היה אחד מנציגיה המובהקים של הגישה האידיאלית, אך הבולט בנשייאי ארצות-הברית שדגלו בגישה זו הוא ג'ימי קרטר. נדון בהרחבה בתפיסתו.

### קרטר ו"האידיאליזם האוטופי"

את הפילוסופיה הפוליטית של קרטר (Carter, 1977-1981), השקפת עולמו האידיאלית וגישהו למוסר ולזכויות אדם במדינות חזן עיצבו בעיקר שורשי הדרומיים ואמונה הדתית העמוקה, אך יש להבין אותה גם על רקע המצב הפוליטי-חברתי בארצות-הברית שאחרי מלחמת וייטנאם ופרשת ווטרגייט, שהפק את המסר שלו לאטרקטיבי וסיעע לעלייתו מאלמוניות למשרת נשיא ארצות-הברית: "זכויות אדם" כרעיון שמנחה את מדיניות החוץ של ארצות-הברית במקומ הגישה הריאלית הכוחנית של קיסינג'ר.

תפיסת העולם הפוליטית שלו הושפעה מהמסורת הליברלית של ארצות-הברית. קרטר ראה עצמו כשייך למסורת זאת וכ ממשיכה. מדיניות זכויות האדם הייתה בעיניו חלק בלתי-נפרד מתודעה המושרשת عمוק במוסדותיה ובאתיקתה של המוסורת היהודית-נוצרית, וממחיבותה של ארצות-הברית כמנהיגת העולם. האומה האמריקנית קמה על יסודות של מסורות, חירות, פרטונות, וקרטר האמין שמחובתו לתוטיפ ולקיים (Public Papers, 1977: 1989). ברמה התיאוריתית-רטורית, שיקולים של מוסר תמיד קדמו לכוח. גם בפועל השתדל קרטר תמיד להעמיד בראש שיקולים של מוסר וצדקה וחתרה לשalom. "הדרך ההיסטורית של אמריקה", אמר, "היא של סטנדרטים מוסדרים, שלום וזכויות אדם" (Carter, 1982: 90).

בעקבות הפלישה של ברית-המועצות לאפגניסטן השתנתה הנימה. על מוסר וצדקה נוסף עתה המרכיב של כוח והוכר הצורך לקיים צבא שיהיה חזק בעולם. אך על השימוש בכוח במדינות החוץ האמריקנית היו דעות סותרות: סיירוס ואנס (Vance), שהיה שר החוץ בממשל קרטר, נתה לתמוך בפשרה ודחת כל אפשרות להשתמש בכוח, ואילו וביגניב בויז'נסקי

(Brzezinski, 1983: 42), היעץ לענייני ביטחון, חלק עליו (Brzezinski, 1983: 42), ועוד נדון בכך בהמשך. לאחר 1981 אפלו דמוקרטיים ליברליים הסכימו שמייניות החוץ של קרטר הייתה מורליסטית מדי ולא מיליטריסטית די הצורך.<sup>6</sup>

גישה זכויות האדם של קרטר שאפה להיות גלובלית, ככלומר, מכוונת לא רק כלפי מדינה אחת, או כלפי יריבותיה בלבד. ואולם קרטר ספג ביקורת הן מן הימין השמרני, שטען שבפועל פגעה מדיניותו בעבודות-בריתה של ארצות-הברית, והן מן השמאלי האמריקני, שטען שהמדיניות הייתה לא-שיתית ולא-יעילה. הגישה שלו גם שאפה להיות הדידית, ככלומר, חלה גם על החברה האמריקנית, האמורה לשמש דוגמה. כך, למשל, מצעד סמלי ביטול קרטר את הגבלות על אמריקנים לבקר בצפון קוריאה, בווייטנאם, בكمבודיה ובקובה. הוא גם פעל להגדיל את ייצוגם של בני-מיועטים ונשים בארצות-הברית בדרגים הגבוהים של הממשל ושל מערכת המשפט, לאכוף את חוק ההזמנויות השוואת בתפקיד, להביא לאישור את תיקון החוק לשוויון זכויות (equal rights amendment – ERA) ונגד צורות שונות של אפליה. בגישתו הליברלית שאף גם עםים אחרים יהנו מהירות וזכויות אחרות שנחנה מהן העם האמריקני.

נדון עתה בגישה של קרטר ביתר פירוט.

התפיסה של קרטר הייתה רחבה והקיפה את רוב הזכויות בשלוש הקטגוריות העיקריות שהכרזה האוניברסלית על זכויות אדם מ-1948:Uberboothatshemishotlehalomotgopnitahozivotshelassirimim, heroiyot polityot rochaniot, zcivutklliyot-chabrotot.

מכל זכויות האדם, הבסיסית ביותר, לדעת קרטר, היא הזכות להגנה מפני אלימות שרירותית מצד כל גורם שהוא: מעצר שרירותי, מאסר ממושך ללא משפט, עינויים והוצאות להורג ללא משפט, היעלמות ורצח חפים מפשע. את הזכויות הפוליטיות-רווחניות כינה קרטר חירותיות יסוד. הוא הרבה להזכיר, בעיקר במקרים של ברית-המוסדות, את הזכות להבעה חופשית של דעות, את הזכות להתנגד למשטר ואת חופש הగירה (שפירושו המעשי היה מתן היתר הגירה העיקרי ליהודים). במה שנוגע לסכוך במזרחה התיכון, קרטר דיבר על הזכות לעצמאות, לאוטונומיה ולהגדרה עצמית, ובקשר העולמי – על הזכות לדמוקרטיה.

כבר בימיו הראשונים של הממשל החדש היה ברור שיש צורך בהגדלה מעשית של המושג "זכויות אדם". ואכן, עמדות הממשל פורטו במסמכיו מדיניות והוצגו בנאומו של ואנס

<sup>6</sup> ראו, למשל, ריאיון עם הרי מקפרסון (McPherson), מנהיג דמוקרטי ליברלי (*The New York Times*, 2.8.1982), וכן דבריו של ניתן גלייזר (Glazer), פרופסור לחינוך ולסוציאולוגיה מהרוורד, שטען שמשל קרטר נשא מטען מוגום של מוסריות (Community 1, p. 37).

מרטין לוטר קינג (Martin Luther King, Jr., 1929-1968) היה מנהיג התנועה לשוויון זכויות לשחורים בארצות הברית. ב-1964 זכה בפרס נובל לשלום על פעילותו. הוא למד סוציאולוגיה ותיאולוגיה, ובשנת 1954 התמנה לכומר בפטיסטי במונטגומיי שבאלבמה. קינג הטיף למאבק לא-אילים לביטול האפליה במדיניות הדורות שbehן עדין היו נהוגים חוקים של הפרדה גזעית. ב-1955 היה אחד ממנהיגי החרם על התחרבותה הציבוריית במונטגומיי בעקבות הסערה שקמה לאחר שאישה שחורה, רוזה פארקס, טרבה לוטר על כסאה באוטובוס לאדם לבן. קינג הנהיג מצעד של אלפי מפגינים לאורך 90 ק"מ, מסלמה שבאלבמה עד מונטגומיי, במחאה על האפליה הגזעית. ב-1963, באחד הנאות המפורסמים בהיסטוריה, לפני כמיליון מפגינים בוושינגטון, דיבר על חלומו לשוויון זכויות מלא בארצות הברית. ב-1968 נרצח בידי קיצוני לבן בעיר ממפיס.



במרס 1977. נאומו היה הניסיון הרציני הראשון לבחן את משמעות המושג ולתת לו הגדלה בת-יצועו. ואנס ייחס חשיבות שווה לשלוש הקטגוריות – עמדה שלא הייתה מקובלת על המועצה לביטחון לאומי. ואכן, שתי ורוועות הממשלה ניהלו מאבק עקשני בעניין זהה. ג'סיקה טוכמן (Tuchman), האחרית לנושא זה במועצה לביטחון לאומי, גרסה שיש לתת משקל רב יותר לקטגוריה הראשונה של שלמות הגוף (integrity of the person), מכיוון שהיא משוחררת מטלות בהקשר תרבותי.<sup>7</sup> פטרישיה דריין (Derian), עוזרת שר החוץ לזכויות האדם, טענה שהחשיבות הנאות של ואנס היא בכך שהבהיר לכול מהן המטרות: לשלוש הקטגוריות חשיבות שווה, ללא סדר היררכי. אלה הן זכויות יסוד של כל בני-אדם במדינה מפותחת, מפותחת או תת-פותחת, במשטר דיקטורי, דמוקרטי או אחר. האתגר היה למשנן.<sup>8</sup>

7 ראיון המחבר עם טוכמן, 1986.

8 ראיון המחבר עם דריין, 1986.

בפועל התרכו משל קרטר בשלוש זכויות עיקריות, לפי אורי עולם שונים: לגבי ברית המועצות – זכות הגירה ליהודים, חופש הטענה, הזכות למשפט הוגן ולתנאי מאסר ראויים למתקני המשטר; לגבי אדריכלה הלטינית – זכותם של אסירים להגנה מפני עינויים, יחס אכזרי ומאסר ממושך ללא משפט, זכויות פוליטיות ותהליכי דמוקרטייזציה;<sup>9</sup> לגבי המורה התיכון ודורם אפריקה – הזכות לעצמאות, לאוטונומיה ולהגדלה עצמית.

לצדקת מדינותו בנושא זכויות אדם ובתשובה למבקרו מבית, טען קרטר שהוא בקנה אחד עם מסורתה, ערכיה וחוקתה של האומה האמריקנית. הטיעון בתמצית: מאחר שאנו חופשיים, איננו יכולים להיות אדישים לשילוח חירותם של בני-אדם במקומות אחרים.<sup>10</sup> איש מוסר הוא ציית לccoli המצחפון: "אנו תומכים בזכויות האדם מכיוון שמצוינו דרש זאת. [...] למי שמטילים ספק בתבונה של מסירותנו אני אומר – שאלו את הקורבנות, שאלו את הגולים. [...] איש מהסובלים מהפירה של זכויות האדם לא בקש שנחדר, מהמחנות, מקומות הגלות אנו מקבלים מסר אחד – דברו בקול, המשיכו, ואפשרו לccoli החירות להישמע" (*Public Papers*, 1980: 2096).

בתשובה על האשמעות בהתקשרות בעניינה הפנימי של מדינות אחרות, העלה קרטר טיעונים המסתמכים על ההכרזה האוניברסלית לזכויות האדם ועל מגילת זכויות האדם של האו"ם. במא שנותר לבירת-המוסעות – הוא העלה כתיעון את הסכם הלסינקי שבו התהווו הסובייטים לכבד סעיפים מפורטים הנוגעים לזכויות אדם. ואכן, זכויות האדם היו לב-לבם של מדיניות החוץ של קרטר וגורם רב להשפעה בכל השלבים בתחום קבלת החלטות. עיון במסכי הנשיא, בזיכרונותיהם של מעצבי המדיניות ובקשרות האמריקנית והאירופית של אותה תקופה מלמד על מסירותו של קרטר לנושא זה. היא חזרה וועלה כמעט בכל ההתפקידו הפומביות, בעילפה ובכתב, בנאומו, בהופעותיו בתקשורת, בפגישות עם מנהגי העולם ועם אורחים מן השורה.

את מטרותיה של מדיניות זכויות האדם הגידר קרטר מהביקורת האמריקנית הפנימית, ו מבחינת המערכת הבין-לאומית והאנושות בכלל. מהביקורת האמריקנית הפנימית, קרטר הרבה להציג את הצורך להתגבר על המשבר המוסרי-חברתי שלאחר מלחמת וייטנאם, פרשת ווטרגייט והגילויים על פעולותיה החשאיות של סוכנות הביון האמריקנית (ה-CIA) במקומות שונים בעולם. אמריקנים רבים חשו מנורדים לארצם, איבדו את האמון במנתיגיהם ואת גואותם הלאומי. מדיניות המבוססת על הערכיהם האמריקניים המסורתיים, סבר קרטר, תלכד את השורות, תחזיר את האמון במנהיגות ותשיב את הגאות הלאומית. מהביקורת

<sup>9</sup> Schoultz, 1982. במחקריו החשוב בחן המחבר גם את מדיניות זכויות האדם של ארצות-הברית כלפי ארצות אמריקה הלטינית לפי הקטגוריות האלה.

<sup>10</sup> ראיון המתבר עם קרטר, 1987.

הBIN-לאומית, קרטר שאף לשפר את הדימוי של ארצות-הברית ואת מעמדת בקרבת עמי העולם השלישי, בייחוד בארגון האו"ם. הוא הוטרד ממה שראה כהתקפה מצד המדינות המתפתחות בכינוסי עצרת האו"ם, וחשב שמעמדת הבין-לאומי של ארצות-הברית ישתרף אם תניף את דגל זכויות האדם. ההנחה הייתה שככל שיכובדו זכויות רבות יותר במדינה מסוימת, כך תהיה מדיניותה ידידותית יותר כלפי ארצות-הברית.

אך המטרות הגדולות והחשיבות יותר בעיני קרטר היו "לשרת את האנושות" ו"להקל את הסבל האנושי". אין בכוונתה או ביכולתה של ארצות-הברית לשנות שיטות ממשל של עםים אחרים ולכפות את השיטה האמריקנית, אמר, אלא להציג סטנדרט שהעולם ישא אליו את עיניו (Public Papers, 1977). מטרת קוצרת טוח ומציאותית יותר הייתה להגבר את המודעות לסלול ולהקל את סבלם של בני-אדם בכל מקום שאפשר.

שלא כמו במידע כללים אלה, בקביעת מטרות מדיניות מוגדרות ובגיבוש תכניות פועלה היה הקשי רב יותר. זו הייתה אחת החולשות במדיניות של קרטר. הערפלול והבלבול ניכרו במיוחד בהתחלה. רק מקץ שנה הצליח צוות בМОעצה לביטחון לאומי (בראשות טוכמן) לגבות מסמך מנהה, הסביר בז'ינסקי: "המטרות היו לא-ברורות לאחר שהנושא מורכב. זכויות אדם – זהי מכמה, תהליכי היסטורי; הכנסתן לתוך מיטת סdom של מטרות וצדדים ברורים היא דרך מוכנית מדי". איפלו לגבי המטרות, לדברי בז'ינסקי, לא הייתה תמיינות דעתם במושל.<sup>11</sup> להגדירה אופרטיבית של המטרות סייעה התהילה הקיימת של הקונגרס שקבעה שיש בשלב מסוים הנוגעים לזכויות האדם בחאלות על סיוע צבאי וככללי, ולהשתמש בדיplomatic Americana בכל הזדמנויות כדי לשפר את מצב זכויות האדם.<sup>12</sup>

האידיאל של קרטר היה אוטופי, מעין חoon על חברה אנושית מושלמת. הוא הרבה לדבר על תקוותו לסדר עולמי חדש, לבניית עולם טוב יותר המבוסס על עקרונות של חירות, שלום וצדק, עולם שבו יסופקו צורכיים הבסיסיים של כל בני-האדם, שכל אומה בו תהיה חופשית לחת ביטוי לערכיהם המקנים משמעות לחייה הלאומיים, שכל האזרחים בה יהיו מוגנים מפני עינויים, מאסרים שרירתיים, מעצרים ממושכים בלבד משפט, חופשיים לחשב ולדבר כרצונם ולהשתתף בקביעת גורלם. במרכזו של סדר עולמי חדש זה שהגה קרטר תהיה ארצות-הברית, שתציב ערכיהם בין-לאומיים: מסירות לזכויות אדם בסיסיות, חמלת ונקיון כפיים.

הבסיס שהתווה קרטר כדי לתמוך במדיניותו תורגם לפעולה מיד עם הבחירה. מהבחינה המבנית-ארגוני, הוקמו בזוראות השונות של הרשות המבצעת מנגנים לישום המדיניות

<sup>11</sup> ראיון המחבר עם בז'ינסקי, 1986.

<sup>12</sup> ראיון המחבר עם פרופ' כהן, סגן עוזרת שר החוץ לזכויות האדם, 1986.

(Cohen, 1979: 217): מוננו האחראים לנושא זכויות האדם בבית הלבן ובמוסצת הלאומית; מונה אדם לתפקיד סגן שר החוץ שתחומי אחריותו הבלתי היה טיפול בזכויות האדם (עד אז היה האחראי לנושא זה בدرج ניהול מחלקה) והמשרד הורחב; האנשים המופקדים על תכנון מדיניות בחלוקת המדינה ובמוסצת לביטחון לאומי הונחו לגבות מדיניות זכויות אדם רחבה ולטוח אורך; המחלקות האזוריות נדרשו להגיש ניירות עבודה על בעיות הקשורות בזכויות אדם באזורייהן; המכון הדיפלומטי המופקד על הדרכה והכשרת כוח אדם לשירות החוץ החל להעביר קורסים מיוחדים בנושא זכויות האדם; בכל הנציגויות של ארצות-הברית ברוחבי העולם מוננו קציני זכויות אדם לפיקוח ולדיווח על הנעשה בתחום זה במדינות שבהן הם משלТИם.

שינויים מבניים אלה מעידים על מאין אמיתי להפוך את זכויות האדם לגורם משפייע בתפקיד קבלת החלטות והביצוע בכל הדרגים. ואולם בחלוקת המדינה ניכר היסוס רב וקושי בגיבוש עקרונות מנהיים לפועלה, מבוכה ותסור תיאום בין דרוות הממשלה השונות. גיבוש המדיניות והנתניהות האופרטיביות ארך כשנה.

ליישום מדיניות זכויות האדם נקט הממשלה אמצעים שונים, ובחן גם סנקציות כלכליות ומסחריות. ארצות-הברית אימלה להפסיק או לצמצם את הסיווע למدينة שקיבלו סיוע צבאי וככלכלי אך הפכו זכויות אדם, ואף ניצלה את מעמדה במוסדות פיננסיים ביז'אלומים כדי להפסיק או להגביל את הסיווע המוניטרי שניתן להן. בתשובה למקיריו חור וטען קרטר שאין בכונתו לשולח צבא ולשנות את משטרן של מדינות הפוגעות בזכויות אדם. השאלה הייתה אילו דרכם אחירות לנוקוט. פוליטיקאים כניקסון וקיטינג'ר סברו שביקורת גלויה הייתה אilocם דרכם יותר לדיפלומטיה שקטה ותקיפה ונכונים למתן את עמדותיהם כדי למנוע פרסום פומבי. בדבריהם התכוונו בעיקר לברית-המוסצות (Lillich, 1979: 278). קרטר נקט דרכים מגונות – מדיפלומטיה פומבית עד דיפלומטיה שקטה, מניסיונות שכנווע ופיתויים עד אמצעים שגבלו בדיפלומטית כפיה (coercive diplomacy). בפועל נראה שהעדיף דיפלומטיה פומבית, אך נקט גם צעדים של דיפלומטיה שקטה הן ב מגעיו עם מנהיגי מדינות ורות והן בהנחה שהוציא לאנצטוט ארצות-הברית ברוחבי העולם. לכולם הובחר שמרכיב חשוב ביחסה של ארצות-הברית עם מדינות אחרות יהיה היישגihan בהענקת חירות יסוד לעמיהן (Carter, 1982: 145).

האם ניצלה ארצות-הברית את עצמותה הכלכלית ואת תלותן של מדינות אחרות בסיווע הכלכלי והצבאי שלהם כדי לקדם זכויות אדם? הדעות על כך חלוקות. יש הסבורים שמשאל קרטר מיעט מדי להשתמש במנוף הסיווע וניצל אותו לעיתים באופן סלקטיבי (Schoultz, 1979: 5). אחרים מסתיגים מהביקורת וchosבים שרואין להיות זהיר בהחלטה

למנוע סיוע כלכלי וצבאי ממדינה המפירה זכויות אדם (Sirkin, 1979: 203). ואולם, כשהדבר נגע לשימוש כלכלי-צבאי המחויבות לזכויות האדם לא הייתה מלאה, כפי שהצהיר קרטר. גם הוא הושפע משיקולים של ביטחון לאומי ואינטרסים כלכליים. ואנס הודה בכך כשהופיע לפני ועדת החקבות של הסנט בפברואר 1977. הוא הודיע שבכוונת הממשלה צמצם את הסיוע לארגנטינה, לأتיאופיה ולאורוגוואי בשל הפרות גסות של זכויות אדם, אך הבHIR ש"בכל מקרה עליינו לאון את הדאגה לזכויות אדם עם מטרות כלכליות ובביטחוןיות" (US Congress, 1978: 141, 196).

בשנה הראשונה לנשיאותו צמצם קרטר את הסיוע לשלווש המדינות האלה. הממשלה מנע סיוע צבאי גם ממדינות אחרות בדרך אמריקה ובמרכז אמריקה (Stohl, 1984: 223). קבוצה בין-לאומית שעסקה בזכויות אדם ומדינות חזז, בראשות ורנן כריסטופר (Christopher), הנחתה בשלווש שנות הממשלה הראשונות את נציגי ארצות-הברית במוסדות סיוע ובנקאות בין-לאומיים להתנגד להלוואות ל-20 מדינות בשל הפרות של זכויות אדם (Brzezinski, 1983: 126). עם זאת, במחקרו מצא סטול שעיל אף ההבדלים המהותיים בגישה ובמדיניות זכויות האדם, בפועל לא היה הבדל בין משליהם של ניקסון, פורד, קרטר ורייגן. כהן, שהיא מופקד על הנושא זה במלחקת המדינה, חולק על כך, אך מודה ש"ההבדל היה קטן". אבל לא ההבדלים הכספיים הם החשובים, אלא ה"מומנטום": "המומנטום בamodel קרטר היה לקצץ בסיוו".<sup>13</sup>

לסיכום, חשוב לציין את היישגה העיקריים של מדיניותו של קרטר (בברית-המוסצותណון בנפרד): לחizi הממשל הביאו לשחרור אלף אסירים פוליטיים באסיה (איןדונזיה, דרום קוריאה והפיליפינים), באפריקה (ניז'יר) ובארצות הברית הלטינית (פרו, ארגנטינה, צ'ילה) (Brzezinski, 1983: 129), לעיתים הודות לפעלויות חמאתן של אסורה לפרסום; מדיניות שונות הופסק או פחת עינוי אסירים; דיקטטוריות צבאיות בארצות הלטיניות (פרו, אקוודור) חזרו לששלוט דמוקרטי ותחל תהליך כללי של דמוקרטיזציה ביבשת; קרטר חתם על ארבע אמננות חשובות לזכויות אדם וליחס על הסנת לאשר אותן; חוק מגנו בורוע המבוצעת לטיפול בזכויות אדם.

אך אין ספק שהישגו הגדול ביותר של ממשל קרטר היה שהעללה באופן ברור ותקיף את עניין זכויות האדם על סדר היום הבינלאומי. קרטר פעל להגביר את המודעות לזכויות האדם בעולם ולעשותן חלק מהתפקיד קבלת החלטות לא רק בארצות-הברית, אלא במדינות רבות אחרות. "מדוכאי העולם אינם לבד עוד", אמר. [...] "הרעיון גרם לממשלה להשתנות, לumedות להשתנות, ונגע לבב-לבן של רגשיותיהם ושייפותיהם של בני-האדם" (Public Papers, 1977: 356).

<sup>13</sup> ראיון המחבר עם כהן, 1986.

ב-1981 פרסמה ג'ין קירקפטראיק, שגרירת ארצות-הברית באו"ם בימי הנשיא רונלד רייגן (Reagan), מאמר שבו ביקרה את מדיניות זכויות האדם של קרטר (Kirkpatrick, 1981). היא מצאה בה שלוש חולשות עיקריות. ראשית, קרטר לא היה לדעתה תקין די הזרק בביקורתו על מדינות קומוניסטיות, אף לא היסס לבקר משלטים אוטוריטריים שקיבלו סיוע אמריקני. במקום לנצל את עניין זכויות האדם כדי לתקוף משלטים טוטליטריים שהיו יריביה של ארצות-הברית, כוננה מדיניותו ופגעה במשטרים אוטוריטריים בעלי-ברית, כמו ניקרגואה ואיראן. שנית, קרטר התמקד בהפרות זכויות האדם שנעשו בידי ממשלות בלבד. פעילות של ארגוני טרור, למשל, לא נחשה לפגעה בזכויות אדם, אבל תוגובת הממשלה על טרור נחשה לפגיעה. מדיניות זכויות האדם של ממשל קרטר כלפי מדינה מסוימת הייתה אפוא לדעתה מנותקת מהנסיבות באותה מדינה. ושלישית, קירקפטראיק הטילה ספק בהצלחת מדיניות זכויות האדם של קרטר בהשגת המטרה שהציבה: להוסיף ממד מוסרי למדיניות החוץ האמריקנית, לעורר תמייה ציבורית במטרותיה של מדיניות החוץ האמריקנית, ולגרום לאmericains "להרגיש טוב עם עצמו".

#### באותו מאמר הציעה קירקפטראיק לעשות ארבע הבדיקות חשובות:

א. בין רעיונות למוסדות – ההיסטוריה מוכיחה שיש רעיונות שאיני-אפשר לישם, לא עליידי, שכנווע ולא בכפייה. מכאן, שקל לתבוע זכויות אך קשה לתרגם אותן למציאות. במצבות, שלא כבתיוריה, רעיון זכויות האדם אינו עומד בפני עצמו אלא נתון באינטראקציה עם עקרונות אחרים. מksamיזציה של עיקרונו אחד בא בהכרה על חשבון עיקרונו אחר. הרעיון המופשט של זכויות האדם כשלעצמם אינו יכול להשינוי למציאות אלא אם כן הוא גורם לשינוי מוסדי – ככלומר, לשינוי קבוע בדףו הטענות.

ב. בין זכויות למטרות – בזמננו, טענה קירקפטראיק, רבים מאוד התביעות לזכויות. על הזכויות הבסיסיות לחיים, לחירות וללביתחון נוסף כוים זכויות כמו הזכות לאומות, לפרטיות, לחינוך, להגדירה עצמית, לפיתוח מלא של האישיות, לרמת חיים נאותה. ההכרזה האוניברסלית על זכויות האדם טעונה לאוניברסליות של כל זכות פוליטית, כלכלית וחברתית שאפשר להעלות על הדעת. קירקפטראיק מפרטת את כל 30 הזכויות שנככלו בה וטוונת שרשימות זכויות זו היא בכתב ל"סנטה קליאוס". כל "מטרה" שהאדם חתר אליה בעבר היא "זכות" כיום, והרשימה היא אין-סופית מפני שאין דבר שיגביל אותה. ובשל אותו טשטוש בהבנה בין זכויות למטרות נוצרת תהcosa שאוטופיה היא "זכות".

ג. בין כוונות לתוכאות – בפילוסופיה פוליטית יש תיאוריות המדגישות מניעים, ויש תיאוריות המדגישות תוכאות. עיסוק יתר במניינים מאפיין סוג מסוים של פוליטיקאים המסתמכים על קритריון פנימי, על מה שהפרט חושב לנכון או "יודע" לנכון. לכן, ביצוע מה שהפרט "יודע" לנכון געשה חשוב יותר מהתוצאות. כשהדברים אמרורים בזכויות אדם

ובמדיניות חוץ, עמדה זו מוליצה לעיסוק רב מדי בטוהר הכוונות, ומוסריות המניח נעשית חשובה יותר מהתוצאה המעשית. הפונקציה העיקרית של גישה זו לזכות האדם היא שנרגיש טוב לגבי עצמנו.

ד. בין מוסריות אישית לפוליטית – קירקפטרייך מבחינה בין מוסריות אישית, שהיא תכונה של הפרט, לבין מוסריות פוליטית, שהיא תולדה של הסדרים פוליטיים ומוסדות מתאימים (כמו מערכת משפט עצמאית, חוקה רואיה). הניסיון להשתית מדיניות של זכויות אדם על תכונה אנושית טيبة ולא על הסדר פוליטי מוסדי מועד לדעתה לכישלון. זכויות אדם יכולות להיות גורם שיובא בחשבון במדיניות החוץ האמריקנית (ואך צריכות להיות ויהיו), אך יש להתמקד במוסריות פוליטית – ככלומר, במוסדות ובארגוני – ולא במוסריות אישית.

## שנות ה-80 וה-90 – מריגן עד קלינטון

ניסי אי-ארצתי-הברית לאחר קרטר – ריגן, בוש וקלינטון – התמודדו כל אחד בדרךו עם הדילמה של קידום זכויות האדם של עמים אחרים מול אינטרסים אסטרטגיים, מדיניים וככלכליים של ארצתי-הברית. נשיאותו של ריגן, הרפובליקני השמרן, הייתה ניגוד מוחלט לשיאותו של קרטר, הדמוקרט הליברל. ממשל ריגן ביקר קשות את מדיניות החוץ של קודמו, וביחود את מרכזיותן של זכויות האדם בה (כפי שאכן ביטה נציגתו באומ'). לעומת זאת, "קידום וזכויות האדם", העיקרון המנחה במדיניות החוץ של ריגן היה המאבק בברית המועצות ובטרור הגלובלי. דוגמאות לגישה זו אפשר לראות בתמיכתו של ריגן במדיניות בעלות מושטים אוטוריטריים כמו אל-סלוודור, גואטמלה ודרום אפריקה. עם זאת, המשל המשיך ברטוריקה של הגנה על זכויות האדם של עמים אחרים כדי לנגן את הסובייטים.

ג'ורג' בוש (Bush) המשיך בגישה הפרגמטית של ריאלפוליטיק, אך לא היה שיטתי כריגן. מצד אחד בחיר שלא לפגוע ביחסי אי-ארצתי-הברית וסין, גם לא אחרי הטבח במפגינים בכיכר טייןאנמן בבייג'ין ב-1989, אך מצד אחר החל, לבקשת האו"ם, בהתרבות צבאית הומניטרית בסומליה ב-1992. קלינטון הדגיש יותר את ההגנה על זכויות אדם, אך גם מדינותו הייתה לא-עקיבית. אחת הסיבות לכך היא כיישלון הניסיון הראשון של מעורבות הומניטרית בסומליה, שמלחמת אורחים בה החריפה את הרעב בארץ. הרג חילילים אמריקנים אילץ את ארצתי-הברית לסגת. אפשר שمبرירה זו מנעה המשל מלהתערב ברואנדה כדי להפסיק את השמדת העם שביצעו בני טוטסי בבני הוטו. למשל קלינטון התעורר צבאי בקורסבו ב-1999 לא רק מסיבות הומניטריות, אלא מתוך מחשבה שאירוע התרבות תפגע באינטרסים של ארצתי-הברית, שכן הסכסוך ביווגוסלביה לשעבר היה עלול להתפשט למיניות אחרות בבלקן ולערער את הייציבות באירופה. לדעת קיין (Kane, 2003), המרכיבות בגישה של קלינטון ניכרת גם

בעמדתו כלפי מצב זכויות האדם בסין: רטוריקה ביקורתית, אך בלי צעדים של ממש מהשש לפגיעה באינטרסים אסטרטגיים וכלכליים של ארצות-הברית.

#### האתגר של מניעת רצח עם

לדעת מדلين אולבריט, שרת החוץ האמריקנית בשנים 1997-2001, וויליאם כהן, שר ההגנה באותה שנים, במאמר מדצמבר 2008 (*International Herald Tribune*, 22.12.2008), אחד האתגרים העיקריים במדיניות החוץ האמריקנית של הנשיא אובמה הוא פוליה למניעת רצח עם. פוליה כזו היא לא רק עניין אידיאליסטי וציוני מוסרי, אלא גם משרתת את האינטרסים האסטרטגיים של ארצות-הברית. רצח עם פוגע בביטחון הלאומי של ארצות-הברית ולכן מניעתו בכל מקום בעולם צריכה לקבל עדיפות במדינות החוץ.

## היזמות לדמוקרטיציה של המזרח התיכון

התקפת הטרוור על ארצות-הברית ב-11 בספטמבר 2001 בידי אנשי אל-קאעידה הייתה אירוע טרואומי שהוביל מפנה במדינות החוץ האמריקנית והביא אותה להתקדם במאבק בטרור הגלובלי ובמקורותיו. בדצמבר 2002 הציגה ארצות-הברית יוזמה חדשה לדמוקרטיציה בעולם המוסלמי, שהשלב הראשון בה הוגדר רשמית "היומה לשותפות ארצות-הברית והמזרח התיכון" (The US Middle East Partnership Initiative – MEPI) בפברואר 2003 הוצאה יוזמה מקיפה ויורנית לשינוי פוליטי וכלכלי של המזרח התיכון המורחב (Greater Middle East Initiative – GMEI). הייתה בה תוכנית מפורטת של רפורמות פוליטיות, כלכליות וחברתיות, והיא אומצה רשמית בפגישת שמונה המדינות המתועשות (G-8) ביוני 2004. שם היומה שונה ל"מזרח התיכון המורחב וצפון אפריקה" (Broader Middle East and North Africa – BMENA), והיא מצינית מפנה חשוב בגישה של ארצות-הברית כלפי אופי המשטרים במזרח התיכון: היה בה משום "شبירת טאבו" במדינות החוץ האמריקנית, שעד אז התעלמה כמעט לחלוטין מנושאי זכויות אדם ודמוקרטיה במדינות ערב.<sup>14</sup>

היזמות היו הפן הערכיליברלי ב"דוקטרינה בוש", הריאלית ביסודה: הצדקה מכמה מקדימה ופעולה חד-צדדית כווננית בתגובה על איומים, הדגשת העוצמה הצבאית האמריקנית כערובה לציבות בינלאומית, תפיסת הטרוור הגלובלי והדיקטטוריות המסייעות לטרוור,

14 עיקרי היומה פורטו בשני נאומים: האחד של מנהל התכנון המדייני במשרד החקלאות ריצ'רד האס ב-2002 (Haass, 2002), והآخر של שר החוץ קולין פאוול ב-2002 (Powell, 2002).

15 ובלשונו של האס: ending the democratic exception (Haass, 2002).

או המצדידות בנשך להשמדה המונית, כאיום הגדול והמידי ביותר על ביטחונה הלאומי של ארץות-הברית. היומות הן אפוא תולדת האווירה של לאחר ה-11 בספטמבר והחיפוש אחר תשובה הולמת לטrror של האסלם הקיצוני. הטראומה של ה-11 בספטמבר חיזקה את התפיסה שעידוד תהליכי דמוקרטיזציה בעולם הערבי הוא אינטנס אמריקני מובהק, שכן דמוקרטייזציה עשויה למתן את המאה ואת האיבאה כלפי ארץות-הברית, אחד מביטוייה הוא הטrror. חיזוק נוסף ליזמות האמריקיקניות היה דוח מומחים ערבים שפרסם האו"ם (The 2002 Arab Human Development Report נושא כרך שנקרא בין השאר דמוקרטיה וזכויות אדם לבין נחלות כלכלית וחברתית – מצב שלדעת האמריקיקנים הוא אחד משורשי הרdiskליזציה והטרור).

בכוונת האמריקיקנים לא היה לכפות את יוזמתם על מדינות המזרח התיכון, אלא להגשימה בשיתוף פעולה באמצעות שכנוו, דיאלוג, חינוך והשקעה של משאים. הם הציגו שיעשה כל מאמץ להיות קשובים לרצוניות ולרגישיותה של כל מדינה, ולעצב לכל אחת מהן מודל המתאים להקשר החברתי-תרבותי המיוחד לה. ההקצתה הראשונית הייתה קטנה (כ-29 מיליון דולר בלבד), אך בשנים 2003-2004 היא תפחה כמעט פי עשרה. הפעולות הייתה עתידה להיעשות בסיו"ע האחד האירופי וארגוני בינלאומיים, וביחד ארגונים לא-ימשלאים, ובתיום אותם, ולהתרכזו בתחוםים אחדים:

א. חירות פוליטיות ואזרחות – הרחבת ההשתפות בתהליך הפוליטי, חלוקת העוצמה השלטונית ויצירת איזונים ובלים בין זרועות המשל, קידום זכויות הנשים והשתתפותן במערכות הפוליטית, חיזוק החברה האזרחתית והמוסדות המגנים על זכויות הפרט ושלטון החוק, עצמאות הרשות השיפוטית, חופש הדיבור והדרת, עצמאות התקורת.

ב. חירות כלכליות – פיתוח המגזר הפרטני ורפורמות כלכליות בכיוון של כלכלת שוק.

ג. רפורמות במערכת החינוך, עם תשומת לב מיוחדת לחינוך נשים.

ד. ענייני ביטחון – שיתוף פעולה בין ארץות-הברית, אירופה ומדינות האזור באמצעות נאטו' במלחמה בטרור, בבלימת הפטטו של נשך להשמדה המונית, ב齊ום הסחר בסמים ובבני-אדם, ובSHIPOR היכולת לעמוד מול איומים משותפים.

ארץות-הברית העrica שישום היומה יארך שנים ואולי אף דורות. את המאמץ בבקשת כוון למדינות העולם שיש בהן רוב מוסלמי, ובשלב הראשון – למדינות המזרח התיכון, היומה עוררה בקורות גם בעולם הערבי וגם מוחצה לו. הטענה העיקרית הייתה שהיומה יומרנית מדי מבחינת היקפה, "מרקש עד בנגלאדש". לאחר שלעולם הערבי מאפיינים היסטוריים, תרבותיים, דתיים וחברתיים שלא ניתן יישום דמוקרטיה בצורתה המערבית, ומאותה שdemokratia אי-אפשר לכפות מבחן אלא היא צומחת בהדרגה מבפנים, יש "لتפקיד" תכנית מיוחדת לכל מדינה ומדינה. על טענה זו, כאמור, השיבו האמריקיקנים שאין בכוונתם

לכפות את ערכי הדמוקרטיה, אלא לפעול בהדרגה וברגשות על-ידי קידום פרויקטים בעייקר בתחום החינוך, כלכלת שוק וחיזוק החברה האזרחית.

טענה אחרת הייתה שבחריות חופשיות במדינות מוסלמיות שאימצו רק את המרכיב הזה בתהיליך הדמוקרטיזציה, עשויות להשלוות לשטר אסלאמי קיצוני אנטיא-אמריקני, הפוגע בזכויות האדם. עוד טענה הייתה שהיוזמה האמריקנית עשויה להוביל לשינויים פורמליים, חיצוניים בלבד, בהליך הפליטי בלבד תמורה אמיתית, ואילו דמוקרטיזציה שיש בה ממש מהיבת שינויים מהותיים בין היחסים בלבד לשלטון, בהגנה על זכויות האדם ובתחזק העיתונות. במקורי היוזמה היו שאמרו כי דמוקרטיזציה של מדינות המורה התיכון היא מרכיב אחד במלול האינטరסים והlıklarיים המעצרים את מדיניות החוץ האמריקנית, ויתכן שתהיה סתייה בין קידום הדמוקרטיה לבין אינטරסים אחרים. גם כישלון בעיראק, האמורה להיות דוגמה ראשונה לדמוקרטיה בעולם הערבי, עשוי לפגוע בסיכויי יימושה. הויה בין התקדמות ביישום היוזמה לבין התקדמות בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני שיצירות מדינות ערבי, ולעתים גם מדינות אירופה, עשויה גם היא לפגוע בישומה.

האתגר העומד אפוא בפני ארצות-הברית הוא תרגום התכנית הפערונית למעשה, באופן שיטתי, בהשכמה של משאבים ועל אף הקשיים שיתעורר. ואולם, גם אם יתמידו האמריקנים במאציהם, אין ספק שתהליך היישום יהיה איטי וארוך, רצוף פשעות ונסיגות.

## הكونגרס ומעורבותו בעיצוב מדיניות זכויות האדם

הנשיא – והזרוע המבצעת בכלל – הוא אמן הגורם הדומיננטי בעיצוב מדיניות החוץ של ארצות-הברית, אך הוא אינו היחיד. המאבק בין הנשיא לكونגרס על עיצוב מדיניות החוץ הוא חלק מהמסורת הפוליטית האמריקנית. ליישום מוצלח של מדיניות חוץ בכל תחום שהוא, לרבות זכויות האדם, נדרש המSAMPLE לתמיכה ולשיתוף פעולה של הקונגרס.

הكونגרס היה החלוץ והיוומ בניסיון המוחද בראשית שנות ה-70 להכניס את עקרון זכויות האדם למערכת השיקולים בתהליך קבלת החלטות במדינות החוץ האמריקנית. היוזמה הייתה של כמה סנטורים ואישים רבים השפיעו בקונגרס. המնיע העיקרי ליוומה, שהחל בימים לאחרוני נשיאותו של ניקסון, היה בעיקר תוכאות מלחמת וייטנאם. זו הייתה תגובת נגד לגישת הריאלפוליטיק של קיסינג'ר.

מקור כוחו של הקונגרס הוא סמכותו בתחום תקציב סיוע החוץ הצבאי-כלכלי. זו הסיבה שמעורבותו בנושא של זכויות אדם בשנים 1973–1977 הייתה קרובה בעייקר ביכולתו

להשפייע באמצעות תחיקה על תכניות כמו סיווע כלכלי דו-צדדי ורב-צדדי, סיווע במזון, סיווע ביטחוני ומכירות נשק, זה היה מושא ההשפעה העיקרי, והקונגרס ניצל אותו במלואו. ואמנם, משנת 1973 היו זכויות האדם לגורם קבוע בשיקולי מדיניות החוץ של הקונגרס, באמצעות שורה של חוקים ותקנות שקשרו בין סיווע חוץ צבאי וככלכלי לבין שמירה על זכויות אדם (Fraser, 1979: 95-108; Fraser, 1979A: 247-255; Horkin, 1979: 247-254).

קיסינג'ר ניסה בכל כוחו לבלום את יוזמות הקונגרס והכריז שתתגדר לכל צעד שייהי בו כדי לפגוע או להעליב ממשלה ורוה (MacLean, 1979: 94-95). אף-על-פי-כן, התחיקה בנושא זכויות האדם שקיבל הקונגרס בשנים 1973-1977 מעידה על פעילות רבה. סעיפים שעוניים זכויות אדם שלובו כמעט בכל חוק חשוב בתחום יחסיו החוץ: ב-1973 כלל הקונגרס בפעם הראשונה בחוק סיווע חוץ סעיפים אחדים הנוגעים לזכויות אורחות ופוליטיות במדינה המקבלת סיווע, אך בלי התניה ישירה בין הסיווע לבין שיפור בזכויות אדם. ב-1974 הוסיף הקונגרס פרק חדש (502B) לחוק סיווע חוץ, שעירקו קידום השמירה על זכויות אדם על-ידי כל המדינות ואייסור על מתן סיווע צבאי לכל המדינות המעורבות בהפרות גסות של זכויות אדם, אלא אם כן קבע הנשיא אחרת. ב-1975 הוסיף הקונגרס פרק חדש (116) לחוק הסיווע הבינ'-לאומי לפיתוח ומזון. התחיקה החדשה הייתה צעד אחד קדימה ואסרה במפורש על מתן סיווע כלכלי אמריקני ל"כל ממשלה המעורבת בדרך קבע בהפרות גסות של זכויות אדם שהקילה הבינ'-לאומית הכרה בהן" (Bite, 1979: 196). הקונגרס אף העביר כמה סעיפים שעוניים זכויות אדם הנוגעים למסחר חקלאי, למוסדות פיננסיים בינלאומיים, לבנק לייזוא וייבוא ולהגירה.

נוסף על כך קיבל הקונגרס חוקים שהוליכו לשינויים בתחום המוסדי-מבנה ובתחום הדיוווט. בתחום המוסדי: בעקבות חקיקה בקונגרס נערכו שינויים ארגוניים בחלוקת המדינה כדי להבטיח משקל רב יותר לשיקולים הנוגעים לזכויות אדם בקביעת מדיניות החוץ. עיקר השינוי – הקמת אגף נפרד לזכויות אדם ועניןיהם הומניטריים בחלוקת המדינה, שבראשו פקיד בדרגת סגן שר חוץ. כן מונה קצין זכויות האדם בכל אגף אזרחי בחלוקת המדינה, שבמסכומו הגיע המלצות מדיניות המבוססות על ניתוח מצב זכויות האדם במדינות האזור. ובתחום הדיוווט:חלוקת המדינה נדרשה להגיש דוח שנתי על מצב זכויות האדם בכל המדינות המקבילות סיווע אמריקני. זה הדוח החשוב ביותר, אך מלבדו נדרשו הנשיא ומחלוקת המדינה להציג גם דיווחים במגוון רחב של נושאים הקשורים בזכויות האדם. התחיקה הזאת הייתה בסיס חשוב ושימושה יעליל ביוזמת זכויות האדם של קרטר, ואף-על-פי-כן, כפי שנראה, לא חסרו חיכוכים ומאבקים בין הנשיא לקונגרס.

בשנים הבאות המשיך הקונגרס בתנופת התחיקה המקשרת בין סיווע חוץ לזכויות אדם. כך, למשל, בשנת 1977 נוספו שני תיקוני חוק – האחד, תיקון המחייב את נציגי ארצות-הברית

במוסדות פיננסיים בין-לאומיים להנגד כל סיווע לממשלה הפגעת בזכויות אדם, אלא אם כן ניתן הסיווע לניצרים. למשל קרטר התנגד בתוקף לתיקון בטענה שהגישה הזאת נוקשה מדי. לבסוף הושגה פשרה ולפיה תינתן לנציגי ארצות-הברית גם האפשרות להימנע. תיקון החוק השני מנע מהממשלה לחתם סיווע ישיר או עקיף לאוגנדה, קמבודיה, לאווס, מוזמביק, אנגולה וקובה. בראשית שנות ה-80 ניסו כמה חברי קונגרס ליברליים להרחיב את התיקפה ולהגביל עוד יותר את מרחב התטרור של הממשלה, אך ללא הצלחה – למשל, הם נכשלו בניסיון לקצץ בסיווע הצבאי לצ'ילה ולפיליפינים (Shogan, 1977: 140).

**צבאי-כלכלי**, אך לא כפה אותם על הממשלה והותר לו את האפשרות להגשים לפי הצורך.<sup>16</sup>

לדיונים הפומביים בוועדות הקונגרס השונות, לעדויות מומחים ולדוחות שנכתבו בהוראת הוועדות האלה יש חשיבות רבה בפיקוח על פעולות הממשלה בתחום זכויות האדם, ובעיקר ביצירת חז' ציבורי. חשוב במיחוד הדוח על מצב זכויות האדם במדינות העולם השונות הנכתב מדי שנה בידי אנשי מחלקת המדינה ונמסר לקונגרס. חשיבות מיוחדת נודעת גם לשימושים שמקיימות הוועדות השונות לקבלת מידע מפקידי ממשלה, מנגעים וארגוני זכויות אדם. הדיונים האלה הם מעין מנגנון לחקר פעולותיו של הממשלה.

סיפור השפעתו וחשיבות פעולתו של הקונגרס הוא גם סיפור פעילותם ומחוייבותם האישית של חברי קונגרס ייחדים. החלוצים והבולטים ביותר היו דונלד פררייז (Frazer) ודנטה פסל (Facel). במאה שנوغע לבירית-המוחות, לסנטור הנרי ג'קסון (Jackson) היה תפקיד מכריע – הוא איש שאטו תיאום הממשלה את פעולותיהם ומת恭תו חשש. אך ג'קסון לא פעל בלבד, חדרו לו עמידים רבי-מונייטין וכוח, בהם הסנטורים דניאל מוינהאן (Moynihan), בוב דול (Dole) וג'ייקוב יאבץ (Javits), שפעולתם המתואמת השפיעה רבות על הממשלה בשנות ה-70.

בשנות ה-80 וה-90 הוסיף הקונגרס למלא תפקיד חשוב בקידום זכויות האדם ברחבי העולם באמצעות תחיקה, ה策ורות והתלתות, התבטאות של חברי קונגרס יהודים ופניות למדינות מinternationales מיעדים. לעיתים תmarked הקונגרס ביוזמות של הממשלה, כמו בעניין המעורבות בבלקן, ולעתים יומן חקיקה, כמו החוק להענשת מדינות המגבילות את חופש הדת (לרכות הטלת סנקציות כלכליות) שהתקבל באוקטובר 1998.

הدليلה בין זכויות אדם לבין אינטרסים כלכליים עדמה במרכזו הוויכוח הממשלה ובكونגרס על הענקת מעמד מדינה מועדת לסין. בסופו של דבר, למרות הביקורת הקשה על הਪורות זכויות האדם בסין, במאי 2000 תmarked הקונגרס ביוזמת הממשלה להעניק לה מעמד של מדינה

<sup>16</sup> עם זאת, בדוח שפרסם אמנסטי אמריקני ב-18 ביוני 1993 טענים מhabriyo ש-20 מדינות המקבלות סיוע צבאי אמריקני מפורת זכויות אדם במידה המחייבת את הממשלה להפסיק את הסיוע (AIU, 5.6.93).

מועדפת. מחלוקת בין הממשלה לكونגרס הייתה גם בקשר למעורבות הצבא האמריקני בסומליה, ברואנדה וביווגוסלביה לשעבר. בראשית שנת 2000 יום הקונגרס חוק בעניין הסחר בבני-אדם (The Trafficking Victims Protection Act 2000). החוק זה מחייב את מחלקה המדינה של ארצות-הברית להציג, מדי שנה בשנה, דוח לكونגרס שבו היא בוחנת את>Status המאבק נגד צורות חמורות של סחר בבני-אדם במדינות העולם. הדוח מתפרסם מאז שנת 2001 והוא מדרג את המדינות לפי כמה קטגוריות. מאז 2003, מדינה שדורגה בקטגוריה השלישית הנמוכה ביותר צפופה לسنקיות כלכליות מצד ארצות-הברית. הדוח סייע להגבר את מודעותן של מדינות, ובכללן ישראל, לשחר בבני-אדם ולצדדים שיש לעשות כדי להילחם בו (משרד המשפטים, 2004). נעיר, עם זאת, לצד החיוב שבפעילות הקונגרס יש להזכיר גם את פעולת השדולה להכשלה הטרופת של ארצות-הברית לאمنות בינלאומיות, כמו האמנה בדבר זכויות ילדים והאמנה למניעת אפליה של נשים.

\* \* \*

ארצות-הברית היא נציגת מובהקת של גישת העולם המערבי לזכויות אדם, המדגישה את תכנייה הפליטיים והאזרחיים כתנאי להבטחת הזכויות הכלכליות והחברתיות.<sup>17</sup> במה שנוגע למקוםן של זכויות האדם במדינות החוץ האמריקנית, דומה שהפער בין רטוריקה למעשה בולט מזה שבמדינות של רוב מדינות העולם, אך גם בה קיים פער. אינטראסים לאומיים וכלכליים דוחקים לעיתים שיקולים של זכויות אדם. ואכן, לא אחת נטען על המדינות האמריקניות בפי מבקרים שהיא מתעלמת ממדינות הפגעות בזכויות אדם אם העניין אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס האמריקני. אפילו בימיו של קרטר, שהכריז על מוחיבותו המוחלטת לזכויות האדם, קשה לראות מתחם ברור בין הסיום הצבאי-כלכלי של ארצות-הברית לבין רמת הפגיעה בזכויות אדם במדינות שקיבלו את הסיום.

יתר על כן, פער קיים גם בסוגיות הנוגעות לזכויות האזרח בארצות-הברית עצמה: עד אמצע שנות ה-60 הייתה אפליה השחורים רשמית, ובכמה מדינות ארצות-הברית נהוג עונש מוות. מאז מתקפת הטרוור ביוני 2001, גובשה תכנית מקיפה להגנה על המולדת<sup>18</sup> ובתakeshi שיש בהן הגבלת כלשטי עלי חירות האזרח הנרחבות המוענקות בחוקה. עם זאת, בהשוואה לרוב מדינות העולם, ארצות-הברית נותרה כפי שהיא הייתה מאז הייסוד – מבצרה של החירות.

<sup>17</sup> עם זאת, מדינות אירופה וקנדה מייחסות חשיבות רבה יותר לארצות-הברית לסוגיות של רווחה וזכויות חברתיות וכלכליות.

## פרק 8

### זכויות האדם במדיניות החוץ של האיחוד האירופי

באיחוד האירופי, שקדם בשנת 1993, לאחר כ-40 שנה של שיתוף פעולה כלכלי, חברות 27 מדינות שיש ביניהן תיאום בענייני משפט, מדיניות פנים, חוץ וביטחון,<sup>1</sup> מהבינה הכלכלית הגיע האיחוד האירופי לשלב מתקדם, אך בתחוםים אחרים, כמו מדיניות חוץ, האינטרסים הלאומיים עדין חזקים והדעתם לעתים חילוקי – כמו לגבי המלחמה בעיראק בשנת 2003. מדינות אירופה חתרו להגיע לעמלה איחוד בסוגיות ביילאומיות כבר בסוף שנות ה-50, אך רק בשנות ה-70 מוסד מגננון ארגוני לגיבוש מדיניות חוץ משותפת. עניין זה פעל שני גורמים: העמקת שיתוף הפעולה הכלכלי שחייבת תיאום פוליטי, והשאיפה לתרגם את העוצמה הכלכלית לעוצמה מדינית. עם זאת, לצד המדיניות המשותפת בנושא חוץ שונים נשמרה לכל מדינה מידת כשליה של עצמאות.

מטרתו של שיתוף הפעולה הפוליטי כפי שהוגדרו ב-1970 היו צנעות: התיעצויות קבועות כדי לחזק את ההבנה בסוגיות ביילאומיות ולקדם את התיאום בנושאים הנוגעים לאינטראקציה כלכל-אירופי. תיאום העמדות היה היוני לגיבוש מדיניות בעניין צירופן של חברות חדשות לקהיליה – החלטה שהיה לה, ועדיין יש לה, גם היבטים מדיניים. הסכמי הלסינקי לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה שנחתמו ב-1975 היו ההודמנויות הראשונות לתיאום עיטה משותפת בתחום מדיניות החוץ, לרבות בנושא זכויות האדם.

המוד הערכאי-מוסרי במדיניות החוץ האירופית והdagoga לזכויות האדם של עמים אחרים קיבל משנה חשיבות לאחר מלחמת העולם השנייה – או הייתה אירופה לזרה שבהתהה הפגיעה החמורה והגנחתבת ביוטר בזכויות האדם שידעה האנושות מעודה. אחריותה הירושה של גרמניה, לימים חברה בכירה באיחוד, למלחמה ולtotzachotia, ושאיפתן של המדיניות החברות למנוע את היסנות הזועות באירופה ובמקומות אחרים, הניעו אותן לפעול להגנה

<sup>1</sup> תהליך האיחוד האירופי החל עם הקמת קהילת הפחם והפלדה האירופית בשנת 1951, ולאחריה – השוק האירופי המשותף ב-1957. ב-1967 נוסדה הקהיליה האירופית, עם התמזגותן של קהילת האנרגיה האטומית האירופית (נוסדה ב-1958) וקהילת הפחם והפלדה עם השוק האירופי המשותף. ב-1992 נחתמה אמנה מסטריכט על הרחבת האיחוד המדיני,כלכלי והמונייני של המדיניות החברות בקהילתי, שהביאה לכינון האיחוד האירופי ב-1993.



**בבית-הדין האירופי לזכויות אדם בstrasbourg**

על זכויות האדם. כך נועה נושא ההגנה על זכויות האדם מגורם משני במדינות האירופית לגורם שהשיבו בתהיליך קבלת החלטות הולכת וגדלה, עד להפיקתו לחלק בלתי-נפרד מדינות החוץ של האיחוד. בעניין זה אפשר לדאות שני תהליכי שתתרחשו בו-זמנן. האחד, מהיר יותר, היה גיבוש היבט העקרוני של המדיניות – ה策נות, הסכמים והודעות רשמיות; ככלומר, הקמת משטר אזרחי של זכויות אדם בתוך הארגון המחייב את חברותינו. התהיליך الآخر, האטי והסביר יותר, היה יישום המדיניות המוצחרת.

מדינות אירופה התיחסו פעמים רבות לכבד ולקדם את זכויות האדם על-ידי חתימה ואשרור אמנה ומוסכם אוניברסליים ואזרחיים עוד לפני שהוחל בתהיליך האיחוד. לדוגמה, האמנה האירופית להגנה על זכויות האדם וחירותן יסוד נחתמה ברומא ב-1950. חתמו עליה 45 מדינות באירופה, והיא מאפשרת לכל אדם במדינות החתוםת

להגיש תולנה נגד כל אחת מה מדיניות הalley על פגיעה בזכויות אדם. האמנה כוללה גם החלטה על הקמת מנגנון אכיפה במקרים של הפרות זכויות אדם באירופה: נזיבות לזכויות אדם, ובית-משפט לזכויות האדם. תלונות לבית-המשפט יכולים להגיש מדינות באיחוד נגד מדינות אחרות באיחוד, פרטם, קבוצות, או ארגוני זכויות אדם.

מאז שנות ה-60 מכיר בית-הדין האירופי לצדק, שמושבו בלווקסמבורג, בזכויות האדם כחלק בלתי-נפרד מערכות המשפט האירופית. וכזכור, עם חתימתן על הסכם הלסינקי ב-1975 קיבלו עליהם מדינות האיחוד – או עדין הקהיליה האירופית – וכן מדינות אירופיות אחרות, ארץ-ישראלית וקנדית, את העיקרון של שמירה על זכויות האדם.

## המשטר האירופי של זכויות האדם – אמנות, הצהרות, החלטות

המשטר האירופי של זכויות אדם מבוסס על העקרונות הבאים:

- א. כיבוד זכויות האדם הוא אחד מאבני היסודות של הזותה האירופית;
- ב. ההגנה על זכויות האדם במקום שבו הן מופרotas היא חובה לגיטימית נמשכת של הקהילה הבינ-לאומית;
- ג. הבעת דאגה לפגיעה בזכויות אדם אינה התערבות בעניינה הפנימי של מדינה אחרת;
- ד. אין להפריד בין זכויות פוליטיות ואזרחיות לבין זכויות חברתיות וכלכליות ויש לקיים את כולם;
- ה. דמוקרטיה, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם קשורים זה בזה;
- ו. אין להפריד קידום בטיחון ושלום בין מדינות מקידום זכויות האדם בתוך מדינות (NMEA, 1999: 165).

המסמך הראשון החשוב והמשמעותי ביותר שאימץ הארגון בעניין זכויות האדם הוא הכרזת שר החוץ על זכויות האדם ב-21 ביולי 1986, שהתקבלה במסגרת שיתוף הפעולה והתייאום הפליטי. במסמך נקבע כי (א) כיבוד זכויות האדם הוא מיסוד שיתוף הפעולה האירופי, והקהיליה תפעל נגד הפרת זכויות בכל מקום; (ב) הדאגה ונוכחות הפרות אינה נשחתת להתערבות בעניינים הפנימיים של מדינה, ולא רק זאת, אלא שהמסמך גם מציין שעניין זה הוא יסוד חשוב במדיניות החוץ של הארגון ביחסו עם מדינות שלישיות (שאיןן חברות בקהילה). בקביעה זו היה משומע עיגון ראשוני של נושא זכויות האדם במדינות החוץ של האיחוד; (ג) בתשובה על ביקורת מצד מדינות העולם השלישי, שר החוץ מבהיר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות

יש אמן חשיבות רבה, אך שלטון לא-יציב והעדר פיתוח כלכלי אינם יכולים להצדיק מניעת זכויות פוליטיות ואזרחיות. שלום יציב וביטהון לא יושגו בלי שכובדו זכויות האדם בכל מקום בעולם (NMFA, 1999: 103).

הצהרת מועצת אירופה על זכויות האדם מינימליות מ-1991, שהתקבלה בעקבות סיום המלחמה הקרה והתפרקות ברית המועצות, הייתה צעד נוסף ביחס לזכויות אדם. היא חזרה על העניינים המרכזיים בהודעת שרי החוץ, אך יש בה גם תוספות בשל השינויים הפוליטיים שהלכו באירופה. ההצהרה מדגישה את הצורך לשמר על זהותם התרבותית ועל זכויותיהם של מיעוטים, וגם להגן על זכויותיהם של קבוצות יהודיות ופגיות – ילדים, נשים, זקנים, מהגרים ופליטים. כן מצינת ההצהרה את תפקיד האיחוד בównית חברה אזרחית, חיזוק שלטון החוק והנagation כלכלת שוק, בעיקר בארצות מזרח אירופה (NMFA, 1999: 193-194).

החלטת מועצת השרים על "זכויות האדם, דמוקרטיה ופיתוח" מ-1991 סימנה התפתחות נוספת בשילובם של שיקולים הנוגעים לזכויות אדם במדינות החוץ האירופית. התהודה החשוב ביותר בה הוא שבפעם הראשונה היה בה היבט מעשי ממשי: הוחלט להרחיב את המחויבות לדמוקרטיה ולזכויות אדם לכל פעילויות הפיתוח בעולם וליחסים עם מדינות מפותחות. לפי ההחלטה, ישע האיחוד למדינות העושות את צעדיהן לקראת דמוקרטיה ופועלות לקדם את נושא ההגנה על זכויות האדם. היא גם מפרשת אילו צעדים עליהם: לקיים בחירות, להקים מוסדות דמוקרטיים ולהנaging שלטון חוק, להנagation כלכלת שוק ולאפשר חופש עיתונות. אף שchorה על ההחלטה על צעדיהן לקראת דמוקרטיה ענישה, שייבחנו על-פי חומרת העבירה – מהאה שקטה או פומבית, שניים בתכניות לשיתוף פעולה, דחיתת חתימה על החלטות הקשורות בשיתוף פעולה, או השעית ישomon. בצדדי הענישה ימנע האיחוד מפעולות שיפגעו באוכלוסייה כולה: דחיתת תוכניות לא תפגע בקבוצות העניות והחלשות באוכלוסייה, והן יוסיפו ליהנות מהסייע לפיתוח באמצעות ארגונים לא-EMPLשלתיים. ובכל מקרה, סיוע הומניטרי וסיעור לשעת חירום לא ייפסקו, שכן הפסיקתם תפגע בחלשים בלבד.

סוגיה אחרת באותה החלטת מועצת נגעה להיקף התוצאות הצבאיות, בעיקר של המדינות המתפתחות. הוצאות גבוהות מדי על התחמשות צבאית באוט על השבען צריכים אחרים ומחrifיות את המתחים האזריים, ולא רק זאת, אלא שהענק גם משטרים בידי מושטרים לדיכוי התנגדות ולפגיעה בזכויות אדם. הגישה שהוחלת עליה הייתה לעודד צמצום בהוצאות הצבאיות ולהעניק על ההפרואה בהן (NMFA, 1998: 196-197).

ההחלטה מועצת השרים על זכויות אדם, דמוקרטיה ופיתוח היא המסמן המדיני החשוב ביותר של האיחוד בנושא זכויות האדם. היא קובעת שעליו לסייע בהקמת מוסדות דמוקרטיים

ובחיזוק שלטון החוק, ולפועל לשיפור מצב זכויות האדם ביחיד במדינות המפתחות. ההחלטה גם סללה את הדרך להוסיף תנאי שיאפשר, חוקית, להשעות הסכמי פיתוח במקורה של פגיעה חמורה בזכויות האדם. אמנת מסטריכט, שסימנה את סיום המעבר מקהילה כלכלית לקהילה מדינית והביאה לכינון האיחוד האירופי בשנת 1993, ציינה שלב חדש במדינות האיחוד כشبעה שכיבוד זכויות האדם הוא תנאי חשוב לחברות באיחוד האירופי.<sup>2</sup>

הודעת המחאה (*démarche*) של האיחוד על עונש מוות ביוני 1998 היא דוגמה לקביעת עמדה ברורה בעניין מוגדר: ביטול מוחלט של עונש מוות במקומות שהוא עדין נוהג בהם. מעשית החבטה העמدة ביוזמות שנקט האיחוד לביטול עונש מוות בפורומים בינלאומיים ודוציאידים ובהעלאת הנושא בפגיעו עם מדינות שלישיות. האיחוד קיבל עליו לפעול לא רק במישור העקרוני אלא גם במקרים מסוימים של עונש מוות.

עד כאן הצגנו את התהافتות העקרונית-צחירתית בנושא ההגנה על זכויות האדם במדינות החוץ של האיחוד האירופי. ברמה זו המתויכות הייתה ברורה, וגם, כפי שראינו, הלכה והעימקה. ואולם, כפי שאמרנו לא אחת, אחת הבעיות המרכזיות בהגנה על זכויות האדם היא הפער בין רטוריקה לבין מעשה. נבחן עתה באיזו מידת קיבלה המתויכות הרטורית ביטוי מעשי במדינות החוץ של האיחוד האירופי.

## יישום העקרונות

נבחן שני גישות לישום מדיניות זכויות האדם של האיחוד: גישת המעורבות החיבורית, המקייפה מגוון של פעילויות תמייה, עידוד וסיווע למדייניות שלישיות כדי לקדם ההלכים של דמוקרטייזציה והגנה על זכויות האדם, והגישה המעניינה, המצדדת בעונשים נגד מדיניות עברירניות, כמו פרסום דוח על מצב זכויות האדם במדינה העברירנית, הבעת מחאה, פרסום החרויות גינוי, סנקציות כלכליות, או במקרים קיצוניים – מעורבות צבאית (לדוגמא, ביגוסלביה לשעבר). נבחן גם את מידת המחויבות בפועל, את עקוביותה, יעילותה ושקיפותה של המדיניות בשנים 1985–2000. באופן מיוחד נבדוק את הקשר שבין היקף הסיוע לפיתוח לבין האינטרסים של המדיניות התורמות מצד אחד, והתנהגותן של המדיניות המקבלות סיוע מצד השני.

## גישה המעורבות החיובית

האיחוד גיבש עקרונות אחדים לפעולה:

- א. אוניברסליות (universality), שפירושה ששם מופיע לאומי, תרבותי או דתי אינו עדיף על עקרונות ההכרזה האוניברסלית על זכויות האדם;
- ב. אי-הפרדה (indivisibility), עקרון השולל הפרדה בין זכויות פוליטיות ואורחות לבין זכויות כלכליות ותרבותיות;
- ג. תלות הדדיות (interdependence) בין זכויות אדם, דמוקרטיה ופיתוח.

המשמעות המعيشית של העקרונות האלה היא, ראשית, שיש קשר ישיר בין זכויות אדם לבין דמוקרטיה. אם זכויות האדם הן תנאי הכרחי להגשמה מלאה של הפרט, חברות דמוקרטיות היא תנאי הכרחי למימוש הזכויות האלה בהיותה המוגרת להתחפות של הפרט. זכויות אדם הן אףו תנאי הכרחי לחברת דמוקרטית, ולהפך. ושנית, העיקנון של אי-העורבות בעניינה הפנימי של מדינה אחרת אינו מוחלט – לעיתים נדרש הטעבות כדי להגן על זכויות האדם.

מעקרונות כלליים אלה גיבשה נציגות האיחוד סדרי עדיפויות, הנחיות לפעולה וקהל יעד: תמיכה וסיווע כספי – לארגוני זכויות אדם מקומיים, לתכניות חינוך והדרכה לתלמידים, لأنשי צבא ומשטרה, ולפועלות פיקוח ודיווח על הפרות; תמיכה וסיווע בפעולות להגנה על זכויות של קבוצות ייחודיות – מיעוטים אתניים ודתים, ילידי המקום (indigenous people), מהגרים, פליטים, נשים וילדים; קידום הדמוקרטיה – תמיכה בבחירות חופשיות וחוגנות, סיווע בהקמת ועדות בחריות עצמאיות, סיווע משפטית וטכני לקיום בחריות והדרכת משקיפים כדי לשמר על טוהר הבחירה, היוזק שלטון החוק, תמיכה עצמאות המערכת המשפטית והפרדת הרשותות, מניעת שחיתות וקידום השתתפותן של נשים בחיה החברה, הכלכללה והפוליטיקה; פיתוח חברות אורחות – תמיכה בהכפפת הצבא לשולטנות אורחות, בגיןון חברת פולקליסטי, בקידום חופש העיתונות ובתיווך האגונים הלא- ממשתפים; מניעת סכסוכים – צמצום הוצאות הצבאות, נקיות צדים בוני אמון, ותמיכה בארגונים הפעילים למניעת סכסוכים, לפתרונם או לטיפול בתוצאותיהם.

האיחוד קבע שהזוכים לסיווע המרשוות וארגוני ממשלתיים רשמיים, וארגוני לא- ממשתפים קהילתיים ופרטיים. בשנים 1990–1995 היה חלקו של האיחוד האירופי שבעה אחים מהסיווע העולמי לفاتות, והמדינות החברות בו תרמו עוד 40 אחוזים מכלל הסיווע העולמי ליפויו במסגרת קשרין הדוציאדיים. ב-1999 החליטה מועצת האיחוד להקציב כ-150 מיליון דולר למימון פעולות הסיווע בשנים 1999–2004 (Journal of European Community, 1999: 2004–2004).

L120/8-L120/14

אחת הפעולות העיקריות של האיחוד מראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 היא תמיינה במעבר של מדיניות שלishiota לדמוקרטיה, בייחוד במדיניות הגוש הסובייטי ואפריקה, בספרות המקצועית מוכר הביטוי "שלום דמוקרטי" (democratic peace) האומר שמלחמה בין שתי מדינות דמוקרטיות אפשרית פחות מלחמה בין שתי מדינות שאחת מהן או שתיהן אינן דמוקרטיות. מכאן של מדיניות הדמוקרטיות המסייעות יש עניין לקדם את הדמוקרטיה מחוץ לגבולותיהן, במדינות המקובלות סיוע. דמוקרטיזציה מצמצמת את האיים שצפונם במדינות לא-יציבות בעולם המתפתח, שכן הערכיהם המאפיינים את התרבות והמדינה משפיעים על הערכיהם שהמדינה מאמצת ביחסיה הבין-לאומיים (Lumsdaine, 1993). המטרה לא הייתה העתקת הדגם האירופי של דמוקרטיה, אלא סיוע לארצאות האלה לפתח ולחזק, בכוחן של עצמם, על סמך ניסיון היסטורי והרקע התרבותי שלהם, מרכיבים של משטר דמוקרטי וחברה אורחות, כמו בחירות חופשיות, מערכת משפט עצמאית ועיתונות עצמאית. כך, למשל ב-1992 פעל האיחוד להקמת קרן עולמית לשיפור לדמוקרטיה וגיבש תכניות השרה לאנשי ציבור ועובדיו מדינה מהדמוקרטיות הדרשות. בתקציב הפיתוח של האיחוד יש סעיפים וסוכמים המיעדים לעידוד הדמוקרטיה באמצעות ארגונים לא-ימשלתיים והקרן האירופית לזכויות אדם, ולמיון רפורמות מוסדיות וארגוני המקדמות את הדמוקרטיה ומחוקות את שלטון החוק.

בשנת 1989 החל האיחוד האירופי בתכניות סיוע למדינות במזרח אירופה ובמרכז אירופה ולמדינות שקמו לאחר התפרקות ברית-המועצות. התכנית כללה מענק כספי שנועד לשיער לתהיליך המעבר של המדינות האלה לככללת שוק ו לחברת דמוקרטיה. בשש השנים הראשונות (עד 1995) העמידה התכנית לרשותן של 11 מדינות כמספר שלושה מיליארד דולר. זו הייתה תכנית הסיוע הגדולה ביותר מסוגה. במסגרת יש לצין במילוי את "תכנית השלום והדמוקרטיה" (Peace European Commission Directorate and Democracy Programme general, 1992) שהחלה ב-1992 (and Democracy Programme general, 1997). סיוע מיוחד ניתן לקיים בחירות, שהעלתה את אמינותן הן בעיני הבוחרים והן בעיני הקהילה הבין-לאומית במיוחד במדינות ללא שם ניסיון דמוקרטי. בשנים 1992–1994 סייע האיחוד האירופי בבחירות ב-41 מדינות (ECDG, 1997: 198).

כוכור, האיחוד פועל גם למניעתם ולסייעם של סוכנים פנימיים ומלחמות אורותם הגורמים לפגיעות נרחבות בוכיות אדם. לדוגמה, האיחוד השתף במשלחת משקיפים לרוזאנדה כדי ליזור אוירה של אמון, למנוע את המשך מעשי הטבח ולאפשר את חזרתם המהירה של הפליטים לבתייהם. הוא גם סייע בהקמת בית-משפט בין-לאומי מיוחד לפשעי מלחמה ברואנדה ובווגוסלביה לשעבר. אבל, ככלית, מאציז האיחוד בתחום זה מוגבלים ומלחמות אורותם, במיוחד באפריקה, מօסיפות לגבות מחיר כבד בחיי אדם. כך, למשל, נטען על התערבותן של צרפת ובלגיה ברואנדה שהיתה מאוחרת מדי ומוסעת מדי ולא מנעה את רצח העם שהתרחש שם.

עוצמתו הכלכלית הולכת וגדלה של האיחוד האירופי ושאיפתן של מדינות רבות לחתום על הסכמי סחר עם הארגון נתנו בידיו כוח רב להשפיע על מצב זכויות האדם. ההתייניות על הסכמי הסחר היו הזדמנויות לכלול סעיפים של הגנה על זכויות אדם ודמוקרטייזציה בתמורה להסכמים. הכללת הסעיפים האלה בולטת במילוי לאחר התפרקות ברית המועצות ולידתן להסכמים. הנוגעים חדשנות רבות השואפות להתקבל לאיחוד. זכורות הצהרת מועצת אירופה על של מדיניות החדשנות מינוני 1991 והחלטת המועצה מנובמבר 1991, שקבעו שהאיחוד יעלה באופן זכויות האדם נושא זכויות האדם כמרכיב ביחסו העתידיים עם מדיניות מתפתחות, וסעיפים בדור את נושא זכויות האדם ישולבו בהסכמים לשיתוף פעולה (Duparc, 1993: 20-24).

החלשות אלה היו בבחינת הנחיה, והסכמים שנחתמו מאז אכן נוגעים בכירור בדרישה להנהייג דמוקרטייזיה ולכבד זכויות אדם. בהסכמים עם ארצות אמריקה הלטינית – ארגנטינה, פרגוואי, אורוגוואי וברזיל – הדרישה הזאת היא מרכיב מהותי. יש הסכמים שבהם הוכנסו במפורש סעיפים המקיימים לצדדים זכות להשעות את ההסכמים, בשלמותם או בחלוקתם, אם יופרו התנאים, לרבות תנאים הנוגעים לזכויות אדם ולדמוקרטייזיה – למשל, בהסכמים עם אסטוניה, לטביה, ליטא, אלבניה וסלובניה (*The European Commission Bulletin, Supplement, 1996: 32-34*).

הפעם הראשונה שבה נכללו זכויות האדם בהסכם הייתה אמנת לומה, שנחתמה ב-1975 בין הקהיליה האירופית למדייניות אפריקה, הקאריביים והפסיפיק, אך הסעיף העוסק בכך לא היה חלק מהותי בה, ומהבתינה המשפטית הפרתו לא נשבה הפרה של ההסכם. לכן, בהסכמים שנחתמו עם המדיניות הבלטיות ב-1992 הסעיף על זכויות אדם ודמוקרטייזיה היה מרכיב מהותי. משמעות השינוי היא, ראשית, שדמוקרטייזיה וזכויות אדם היו לאינטגרס משותף וחלק מהдиיאלוג עם מדיניות שאינן חברות; ושנית, מעתה יכולו הצדדים לנ��וט צעדים במקורה של הפרת ההסכם, לרבות השעיית יישומו. בינוואר 1993, לאחר שימוש בנוסחים שונים, גיבשה הנציגות נוסח אחד בסוגיה של כבוד עקרונות הדמוקרטיה וזכויות האדם הכלל מאזו ב מבוא ובגוף ההסכמים עם מדיניות שלישיית, וראה בה חלק מהותי בכל הסכם. ב-1995, בדיונים בגופים השונים של האיחוד, חورو וביססו את נושא זכויות האדם כמרכיב מרכזי בהסכמים עם מדיניות שלישיות ופירטו את דרכי התגובה במקרים של הפרה, כמו דוחייה בביוץ ההסכם, שינוי תוכנו או הקפאתו (BS, 1996: 39-40).

סוגיות זכויות האדם בולטות במיוחד בSEGIM שבירן האיחוד האירופי לבין תורכיה על קבלתה לחברת. תורכיה חברה בנאט"ו ובמועצה אירופת, ומהבתינה הגיאוגרפית והכלכלית טبعי היה שתצורך למדייניות האיחוד, אך היא עדין ממנה בפתחה. האיחוד מסרב לצרף אותה מסיבות שונות, אך פומבית מצב זכויות האדם בה היא הסיבה שהאיחוד מכירז עליה בעל סיבה העיקרית. בשנת 1977 הייתה לתורכיה הזדמנויות להצטרף לקהיליה אך היא סירבה.

עשור אחד־כך היא שינתה את דעתה, אך נתקלה בסירוב ובמהלכי השהייה. לדעת התורככים, הסיבה האמיתית לסרוב היא חששה של אירופה לצרפת מדינה מוסלמית לאיחוד. ואף־על־פיין, מדצמבר 1999 תורכיה מועמדת לחברות, ובדצמבר 2004, בוועידת שרי החוץ של האיחוד האירופי, נקבע תאריך להתחלת המומ"מ להצטרפותה לחברה מלאה, כדי להיענות לדרישות האיחוד האירופי, שכן תנאי להצטרפותה, תורכיה יישמה בשנים הקרובות שורה של רפורמות בתחום ההגנה על זכויות האדם ומעמד הצבא. ביום (2009) תורכיה עדין במעמד של "מועמד".

המקורות הכספיים הולכים וגזרים שמעמיד האיחוד לפועלות לקידום בתחום זכויות האדם מאפשרים לו לעסוק במושאים ובאזורים רכיבים. מימון מיזמים לטוחה הבינוני והארון העשא מת慷慨 הבסיוע הטכני והסיוע לפיתוח, ואולם טרם נמצא פתרון למקרים שבהם יש צורך במימון מיידי של פעילות מסוימת. כדי למנוע כפיפות, חשוב שהמקורות הכספיים השונים – תקציב הבסיוע הטכני, תקציב הפיתוח והתקציב למיזמים מיוחדים – ישלימו זה את

#### דוגמאות למיזמים שהaicoud תמן בפועל

ארצות יעד	הארגון המקבל סיוע	המיזם
Afghanistan אנגליה גרוזיה	Friedensdorf International	העברתם של ילדים מאזרבייג'ן מלחמה לגרמניה והענקת טיפול רפואי
טורכיה	ארגון זכויות האדם של תורכיה	הקמת מרכזים לטיפול בקורבנות עינויים ולשיקום
פקיסטאן bosnia	מרכז לאחר לשיקום נפגעים עינויים מרכז לקורבנות עינויים בבודניה	שיקום קורבנות עינויים ובני משפחותיהם ופעולה למניעת עינויים
ישראל הודו	רופאים לזכויות אדם המרכז לדמוקרטיציה של זכויות האדם בדרך אסיה	פעולה למען אסירים ועצירים בשטחים תכנית סיוע משפטי לנזקקים
כל העולם	הארגון הבינ־לאומי למען שלום וילדים	חינוך תלמידים ומורים בנושא זכויות האדם

זה. כספים הוקצו גם כדי לשמש תמרין וגמר על התקדמות ממשית, וכן למיזמים ולארגונים שפועלו, לדוגמה, להדרכת עובדי ציבור המופקדים על הגנה על זכויות אדם – שופטים, עורכי דין, אנשי חינוך, שוטרים – לקידום זכויות האישה, לביסוס זכויות הילד, לביסוס זכויותיהם של מיעוטים אתניים, לתמיכה בפיקוח בינלאומי על בתיחודה, ולסיעוע משפטי, חומרי ושיקומי לקורבנות עיניים (European Commission, Budget).

מתוך התקציב הכללי של האיחוד בשנת 2004, הייתה 3.203.3 מיליארד דולר, 9.42 מיליארד דולר הוקצו לשיעור בינלאומי (Global Economic Governance Programme, 25.2.2005). כמו מהפעלות במסגרת זו: סיוע במזון, סיוע הומניטרי, סיוע לבリアות, סיוע לקידום הדמוקרטיזציה וזכויות האדם, ותמיכה בארגונים לא-ממשלה. מוחוץ למסגרת התקציב השוטף ניתן סיוע במסגרת הפורום האירופי לפיתוח (European Disability Forum – EDF) לתוכניות סיוע שונות, ובهن סיוע לפלייטים (IPEC, 1997).

## סוגיות ההתניתה הפוליטית

שאלת התניתה הפוליטית (political conditionality) נידונה במחקרו של זנגר (Zanger, 2000: 293-312) על השפעתה על מדיניות הסיוע לפיתוחה העניינו גרמניה, צרפת, בריטניה והאיחוד האירופי בשנים 1980-1995. זנגר בדק את הקשר בין היקף הסיוע לבין המצב במדינות המתפתחות שקיבלו סיוע במה שנוגע לקידום זכויות אדם בסיסיות, דמוקרטיזציה ורמת ההוצאות שיועדו להתחמשות צבאית. האם היה הסיוע לפיתוח משומם גמול ל"ממשלה טוב" (good governance) על-פי המדרדים האלה, או שהמניעים לשיעור היו אינטרסים אחרים? המחקר גם בדק אם הרטוריקה שנקט האיחוד הביאה בעקבותיה שינוי בהיקף הסיוע בפועל. במושג זכויות האדם התכוון זנגר לזכויות העיקריות, שעילן יש הסכמה אוניברסלית, ובهن הזכות לח חיים ולשלמות הגוף (לרבות הגנה מפני עבודות, עינויים, מעוצר שדרירותי). הוא דירג את ההפרות בסולם מי-1 עד 5 על-פי הקטגוריות עיניים, מסר פוליטי, היעלומות והוצאה להורג בלבד.

זנגר בחרן שלוש הנחות: (א) ככל שכובדו יותר זכויות האדם במדינה המקבלת סיוע, כך גדל הסיוע הרשמי לפיתוח; (ב) ככל שהמדינה מקבלת הייתה דמוקרטית יותר, כך גדל הסיוע שקיבלה; (ג) ככל שההוצאה הצבאית של המדינה מקבלת הייתה קטנה יותר, כך גדל הסיוע. התוצאות האמפיריות של מחקרו הראו שלמושג "ממשלה טוב" הייתה השפעה מועטה בלבד על היקף הסיוע של האיחוד באופןו השני. אינטרסים צבאיים וככליליים הם השפיעו. גם הצרכים של המדינה מקבלת לא הם שהכריעו. לטענת זנגר, המדינות התרומות הتعلמו בדרך כלל ממה שעשו ממש ל"טוב", ולעתים אף תגמלו מדינות שלט בהן "משל רע" על-ידי תוספת סיוע. מדיניות דמוקרטיות יותר, או מדיניות שעשו

את צעדיהן לקראת דמוקרטיה, קיבלו סיווע גדול יותר רק מגרמניה (בשנים 1986-1990), ובריטניה (בשנים 1991-1995). לפגיעה בזכויות האדם לא הייתה השפעה על הסיווע של צפת או של האיחוד. לגבי גרמניה ובריטניה היו הממצאים מעורבים. רק גרמניה – שהייתה המדינה היחידה שהענישה משטרים מדכאים, אך רק במחצית הראשונה של שנות ה-80 – ובמידה פחותה בריטניה, שיתן בלבד מישן אפוא את התתנית הפליטית שהכריזו עליה במדיניות הסיווע שלחן (במתקרו לא דן זנגר בהולנד ובמדינות סקנדינביה).

כאמור, המחויבות לזכויות אדם הייתה לאחת מאבני היסוד במדיניות הסיווע של האיחוד. ואולם, האם עמדה אירופה בהתנית שקבעה – קידום זכויות האדם והדמוקרטיה כתנאי לסיווע? אולסן (Olsen, 1998: 343-367) בחן את מידת מרכזיותה של התנית הפליטית במדיניות האירופית לפני דרום אפריקה, קניה, ניגריה ואלג'יריה, ומצא שבעיקרו של דבר האינטרסים של המדינות התרומות היו בראש ובראשונה כלכליים (במיוחד סחר והשקעות), ביחסונים ופוליטיים (יציבות אוריית), ורק לעיתים רוחיקות יותר קידום הדמוקרטיה. בעוד שאחרי המלחמה הקרה (וגם לפניו), שיפור מצב זכויות האדם ודמוקרטייזציה היו משנהים לאנטרסים לאומיים. אינטרסים ביחסונים מילאו תפקיד חשוב בקביעת היקף הסיווע האירופי לשלווש מארבע המדינות – דרום אפריקה, ניגריה ואלג'יריה. רק לגבי קניה האינטרס הביטחוני ככלכלי לא היה מרכזי, ולדעת אולסן, זו הייתה הסיבה ליחס הקשוח כלפי קניה.

לסיכום מאמרו טען אולסן שמצוין מסוים את הטיעון של הריאלייטים והניאוריאליסטים בתיאוריה של היחסים הבין-לאומיים, ולפיו התנהלות של מדינה בזירה הבין-לאומית עדין מבוססת על אינטרסים לאומיים בלי קשר – ולモות – השינויים מאז 1990. רק במקרים מעטים דמוקרטייזציה וקידום זכויות האדם הם אינטרס המעצב את מדיניות הסיווע של המדינה התורמת. בתוך המדינות השונות באירופה שאלסן בחן את מדיניותן הוא הבין בין צרתת, שהסיווע שלה מבוסס בעיקר על אינטרס לאומי, לבין הולנד, שבו הסיווע שלה נקבע לפי צורכי המדינה המקבלת (במדיניות ההולנדיתណן בהמשך).

לעומת המחקר זהה ראוי להזכיר את מחקרים של ריצ'רדס, גלני וסקו (Richards, Galleny, and Sacko, 2001: 219-239) על הקשר בין השקעות כלכליות ורות, לרבות סיווע לפיתוח, לבין שמירה על זכויות אדם ב-43 מדינות מפותחות בשנים 1981-1995. אף שהמחקר לא עסק במדיניות אירופה בלבד, הדברים חלים גם על האיחוד האירופי, שהוא לו חלק נכבד בהשקעות. החוקרים בחנו שתי גישות לגבי קשר אפשרי בין שני המשתנים, השקעות וזכויות אדם: הגישה הליברלית, האומרת שההשקעות ורות משפיעות על כיבוד שני סוגים – שלמות הגוף וזכויות פוליטיות ואזרחיות – והגישה הטוענת שמצוין זכויות האדם מהמיר ככל שהחדרה הכלכלית הוראה גדלה. תוצאות המחקר הראו על קשר ברור בין השקעות לכיבוד זכויות ואיששו אפוא את הגישה הליברלית.

## גישה המעורבות המעניינה

מול גישת המעורבות החביבה אירופה עם מדינות שלישיות, עומדת גישת המעורבות המעניינה ובה מגוון רחב של צעדי מנע, תגובה וגמר על הפרות של זכויות אדם. פעולות העניינה החריפה והקיצונית ביותר היא, כמובן, פעללה צבאית. צעדים אחרים הם השעה של מכירות נשק ושיטוף פעולה צבאי, איסור על סחר, סנקציות כלכליות, דיפלומטיות או תרבותיות, השעה או איחתימה על הסכמים מסתירים, השעה של סיוע כספי, גינויים ומהאות גלויים או סמיים, השעית מגעים בדרגת גבוהה, דיונים פומביים בפורומים בינלאומיים וڌחית הבקשה להצטרף לאיחוד. גישה זו מעוררת מבון שורה של דילמות שכבר הכרנו. לדוגמה: סטירה אפשרית בין התערבות בהגנה על זכויות אדם לבין אינטדרסים אחרים; הסוגיה של התערבות בעניינה הפנימיים של מדינה אחרת; פגיעה אפשרית בקרונות ולא באLIGHTה השלטונית והכלכליות.

מעורבות צבאית בתגובה על פגיעה בזכויות אדם נדירה ביותר. הקהילה הבין-לאומיות נקתה את הצד הזה רק במקרים מעטים, שהבולט בהם הוא התערבות ביוגוסלביה לשעבר. הפעולה הצבאית נועדה לשים קץ לティוח האתני, למוניות הריכוז ולדצתה ההמוני. אף שהמעורבות ביוגוסלביה לשעבר לא הייתה יומת ופעולה של האיחוד האירופי אלא של נאט"ז, לאיחוד היה בה תפקיד חשוב.<sup>3</sup> גם סנקציות כלכליות הן צעד שאירופה נקתה רק במסגרת בין-לאומית רחבה יותר – באמצעות לוחץ על משטר האפרטהייד בדרום אפריקה. אף שלא אירופה הייתה היוזמת וגם לא הכוח המניע, אין ספק שהצטרפותה, בשל עצמותה הכלכלית, תרמה תרומה חשובה להצלחת המאבק. בשל עצמותו הכלכלית של האיחוד ושאיפתו של מדיניות להצטרף לארגון, לחותם על הסכמים וליהנות מהיתרונות הכלכליים הנובעים מכך, השעית הסכמים וסירוב לקבל מדינה לאיחוד גם הם סנקציות ייעילות. האיחוד השעה הסכמים עם ישראל בתגובה על מצב זכויות האדם בשטחים, ומצב זכויות האדם בתרוכיה היה עד כה אחת העילות לאי-צירופה לאיחוד. לעיתים קרובות יותר יוצאת האיחוד בהצהרות, בגיןיהם ובמהותם דיפלומטיות, גלוות או שקטות. בדיפלומטיה שקטה, שגריר המדינה המשמש נשיאת תורנית של האיחוד ונציג הנציגות מעלים את המהאה בפני נציג הממשלה שבתחום שלטונה חלה ההפרה.

<sup>3</sup> אופי מעורבותו של האיחוד והיקפה בקשר ביוגוסלביה לשעבר הםaban בוחן להתנהלותו. על אף הקربה הגיאוגרפית והאימען על היציבות באירופה, בראשית המשבר הייתה עמדת האיחוד מhosst בשל המחיר הכבד הכרוך במעורבות צבאית. נראה שבלי הנחישות האמריקנית הטרגדיה ביוגוסלביה הייתה נמנשת.

## זכויות האדם ביחסים הדור-צדדיים

כמו בנוסאים אחרים של מדיניות חוץ, גם בנושא זכויות האדם יש לכל מדינה החברת באיחוד האירופי לא רק מדיניות משותפת, אלא גם מדיניות המוחדרת לה. בשל קוצר היריעה בחרנו לדון בשלוש מדינות בלבד, הולנד, בריטניה ושוודיה, בין השאר בשל מורשתן התרבותית-היסטורית, סביבתן הגיאופוליטית והיבינ'-לאומית והשפעתם של גורמי פנים על מדיניותם.

### הולנד

לדעת חוקרים ופעילי זכויות אדם, הולנד היא המדינה שהטמיעה יותר מכל מדינה אחרת את ההגנה על זכויות האדם במדינות החוץ שלה, והיא נמצאת במקום הגבוה ביותר בשני המדדים – אוריינטציה לחברה בין-לאומית (ואוורית) ויחס לערכי זכויות אדם בין-לאומיים.<sup>4</sup> מאז 1945 זיהתה עצמה הולנד עם המאבק לזכויות אדם אוניברסליות. עם השחררות מושבותיה שלטונה, המאבק למען זכויות האדם בעולם נעשה למרכיב חשוב בזותה, בדמיות העצמי ובמדיניות החוץ שלה. על-פי הבחנה אחרת בין מדיניות אסרטיבית למדיניות דיפנסיבית – המדיניות של הולנד בעניין זכויות האדם היא אסרטיבית. הולנד ברדנית פחות מדיניות אחרות ומזכיבה פחות התנויות להשתתפותה לחברה הבין-לאומית, ונכונה לקבל עליה נורמות בין-לאומיות או אווריות לא-זנות. היא גם שותפה מלאה במשטר הגלובלי והאירופי של זכויות האדם. מראשית המאה ה-17 היו קידום השלום והסחר העולמי שני המרכיבים העיקריים במדיניות החוץ ההולנדית; מותם מלחמת העולם השנייה המרכיבים העיקריים הם קידום השלום, הסיווע לפיתוח וההגנה על זכויות האדם.

לגיישה של הולנד לזכויות האדם שורשים דתיים – תרבות פוליטית פרוטסטנטית של "עשיות טוב" בעולם. את הגישה הזאת מחזקים הרצון לכפר על עברה הקולוניאלית, המתורגם למאץ בתחום הסיווע לפיתוח וקידום זכויות האדם. גם גורמים פנימיים מסיעים לעצב את מדיניות זכויות האדם של הולנד. ראשית, לחץ המתרחש של ארגונים לא-משלתיים להעלות את הנושא על סדר היום.<sup>5</sup> בעקבות זאת הוקמו במשרד החוץ ועדות מיוחדות שתחום עיסוקן מדיניות שפגעו פגיעה קשה בזכויות האדם (לדוגמה, דרום אפריקה, צ'ילה, ארגנטינה). שנית, המבנה הפוליטי: ארבע המפלגות העיקריות בהולנד מציגות במציעיהן את התחייבותן לראות בזכויות האדם גורם מרכזי במדיניות החוץ. ולא רק זאת, רבים מחברי הפרלמנט ההולנדי פעילים בתחום זה. הממשלה ההולנדית אינה יכולה אפילו שאל להענות לדעת הקהל, גם אילו רצתה.

4 ראו שוב את התרשימים של דונלי (פרק 1).

5 בהולנד מספר התרשימים בארגון אמנסטי גדול מכל מדינה אחרת.

עקרונות מדיניות זכויות האדם של הולנד, שנוסחו בשנת 1970 וב-1986 תורגמו לגיסה מעשית, כוללות העדפה לפועל במסגרת ריביצדיות, כמו האיים, האיחוד האירופי – היא יומה, למשל, מינוי נציב עליון למיעוטים במסגרת האיחוד – והארגון לביטחון ולשיטוף פעולה באירופה (אבחן"א). היא חברה בוועדה לצוותים האווים מראשיתה והשתתפה בניסוח אמנות רבות. היא תומכת בחזוק תפקיד האו"ם וחיליל מתפקידים בכוחות השלום הפעילים באזוריים רבים בעולם. بما שנוגע לפעולות הדיו-צדדיות, מדיניות הסיווע של הולנד הותנה לא אחת בשיפור מצב זכויות האדם במדינות המקובלות סיוע.

בקשריה של הולנד עם אינדונזיה יש כדי להמחיש את הדילמות שעשו לעורר הקשר בין סחר וסיווע לפיתוחה לבין מצב זכויות האדם: עשרה אחוזים מכיספי הסיווע של הולנד יועדו לאינדונזיה – שהיתה מושבה קולוניאלית שלה ואתה היי לה גם קשרי מסחר נרחבים. השאלה שאלתה הייתה אם להשתמש בכספי הלאה כאמצעי ללחוץ על הממשלה האינדונזית לשחרר אלף אסירים פוליטיים. אחרי לבטים החליטה הולנד ב-1989 על קיז'וץ סמלי בסיווע, ועל קיז'וץ סמלי נוסף ב-1992, אך הסיווע חדש מידחריך עם תחילת השיחות בין אינדונזיה לפורטוגל על עתיד מורה טימור.<sup>6</sup> את הסיווע לסוריה, בורמה, זאיר וסורינאם הפסיק הולנד כמעט כליל בשל הפרות חמורות של זכויות אדם. סוגיות ההגנה על זכויות האדם במדינות החוץ של הולנד אינה חד-משמעות אפוא, אך אין ספק שהולנד היא בבחינת דוגמה למדינות אחרות (49-86: Baehr, 2000).

## בריטניה

כמו הולנד, גם בריטניה ממוקמת גבוהה ב"טולם דונלי"<sup>7</sup> بما שנוגע למרכזיותם של ערבי זכויות האדם ומידת האוריינטציה הבין-לאומית שלה. וכך הולנד, גם מדיניות זכויות האדם שלה היא אסטרטגיית ופעילה נועשת במישור הדיו-צדדי ותוב-צדדי. את עמדותיה עיצבו גורמים שונים, ובראשן מורשתה ההיסטוריה-פוליטית, אינטלקטואלית ומוסדית. בריטניה תרמה אולי יותר מכל מדינה אחרת להתחנות של כמה מהזכויות הבסיסיות ביוזר בתחום הפוליטי והאורחי ולמימושן, הישגים שנולדו מהאינטראקטיה בין רעיונות פוליטיים חדשים לבין שינויים פוליטיים – המגנה כרטה, מגילת הזכויות משנת 1215, חוק הביאס קורפוס המבטיח הגנה מפני מצער שרירותי, מגילת הזכויות משנת 1689, שעגנה בפעם הראשונה את השוויון בפני החוק, משפט בפני חבר מושבעים, איסור על עונש אכזרי ובחירות חופשיות; ומהזכויות שהובתו בפעם הראשונה בהיסטוריה – חוק שיטונות (1695) ועצמאות הרשות השיפוטית (1700). גורמים אחרים שעיצבו את עמדותיה של בריטניה הם תפיסת האינטראקטואליזם המניפה שפעילות למען זכויות אדם בין-לאומיות מסייעת לאינטראקטיבי, ההשפעה שהייתה לדינמי ולפעילות הבין-לאומית

<sup>6</sup> שיחות שהוליכו לעצמאות מורה טימור ב-2002.

על עמדותיה – מעורבותה בהסכמי הילסינקי וחברותה באיחוד האירופי, השפעתם של ארגונים לא-overnmentais ושל התקורתה (כוכור, ארגון אמנטי אינטראנסיוול, החשוב בארגוני זכויות האדם, הוkom בבריטניה). בהחלה להחרר את המושבות שעליין שליטה שינה את מדיניותה בסוגיה של הגדרה עצמית.

ההיסטוריה, הפרלמנט הבריטי היה חלוץ המאבק לכלול את זכויות האדם במרכזיבם במדינות החוץ, החלה בכך קבוצה של חברי פרלמנט משתי המפלגות, הליברור והשמרנים, בשנת 1976. בשנים 1979, 1991 ו-1996 פרסמה בריטניה שורה של מסמכים על זכויות אדם ומדינות חוץ. המסמן מ-1979 מפרט צעדים נגד מדינות המפרות זכויות אדם, לרבות צעדים פוליטיים, קייזץ בסיווע והגבלות על סחר. במסמך נקבע גם שמי שנה בשנה תבחן בריטניה את מצב זכויות האדם באותה מדיניות. שני המסמכים האחרים מודגשים את הצורך לחתת יתר משקל לזכויות האדם במדינות החוץ. ב-1997 נעשתה בחינה מחודשת של סוגיות זכויות האדם במדינות החוץ. שר החוץ אז, רובין קוק (Cook), הכריז שהובטה של בריטניה לדרש זכויות פוליטיות למי שאין להם זכויות.צעדים האפשרים לפועלה שמנח: תמייה בסנקציות בין-לאומיות, הבטחה שהסיווע הצבאי מחזק את מדיניות זכויות האדם, מניעת נשק ממשטרים המפרים זכויות אדם ותמייה בבית-הדין הפלילי הבין-לאומי.

במושור הדו-צדדי פועלת בריטניה במסגרת האיחוד האירופי וגופי או"ם שונים, וכן במסגרת "חבר העמים הבריטי". במושור הדו-צדדי הפעולות מתרכזות במכירות נשק ובסיוע. שאלת זכויות האדם עליה ב嚷עים דיפלומטיים בدرجים הרמים ביותר, לרבות דרג של ראשי ממשלה, יש לה ביטוי בהודעות פומביות, בחקיקה ובסיוע לארגוני זכויות האדם. בריטניה שולחת את נציגיה להיות נוכחים במשפטים של פעילי זכויות אדם, ולשם משלkipים בבחירות מדיניות שאין בהן מסורת של ניהול בחירות תקין. ב-1989 החלטה בריטניה על שורה של סנקציות נגד סין בעקבות אירועי כיכר טיאנאנמן (Norphet, 2000: 87-114).

בשנת 1998 הודיע משרד החוץ על יוזמה בריטית למלחמה גלובלית בתופעת העינויים, וב-2000 פרסם חוברת שמנה איך לדוח על עינויים (*Torture Reporting Handbook*).<sup>7</sup> החוברת הופצה בשפות שונות ברחבי העולם בקרב ארגוני זכויות אדם, ארגוני תמייה בקורבנות עינויים, רופאים, עורכי דין ומשפחות הקורבנות. מטרתה הייתה לסייע לקורבנות עינויים לדוח במדויק על העינויים שערכו כדי שייהי אפשר לעמוד לדין את האשמים. פעילי זכויות האדם שיבחו אותה כמדד מושגiji הבהיר מידיע לארגון והונשת האחראים. חלק מהמאבק בעינויים הקים משרד החוץ הבריטי מידיע לארגון העולמי למאבק בעינויים, תמרק בשיתוף פעולה עם קרן להצלת ילדים Save the Children

<sup>7</sup> את החוברת כתב פרופ' גיפרד (Giffard) מהמרכז לזכויות האדם באוניברסיטת אסקס, בפיקוחו של פרופ' רודלי (Rodley), דוח מיוחד של האו"ם בנושא עינויים.

(Fund) במחקר על עינויי ילדים ותרם לגופים שונים, כמו קרן האו"ם לנפגעי עינויים, קרן לעזרה במקרים דחופים וארגון למניעת עינויים (*ECO Daily Bulletin*).

עם זאת, על אף פעילותה הנמרצת של בריטניה וחשיבות הסוגיה של זכויות אדם בקבלה התחלוות, מדיניות החוץ שלה אינה חסра מזכבים של העדר עיקבות וסטנדרטים כפולים בשל אינטרסים סותרים. בריטניה גניתה בחrifoot את ברית-המועצות, אונדנה, צ'ילה ודרום אפריקה על הפרות של זכויות האדם, אך מחתה בנימה מתונה בהרבה על הפרות באתיופיה, אורוגוואי והרפובליקה המרכזו אפריקנית כדי שלא לפגוע באינטרסים חשובים.

## שודדייה

נושא זכויות האדם הוא מרכיב מרכזי במדיניות החוץ של שודדייה. בתרשים של دونל'י אפשר למקמה קרוב להולנד ולבריטניה, ומדיניותה גם היא אסרטיבית, במדיניות השתיים האתירות ושאר מדינות סקנדינביה. העיקנון המנחה את שודדייה: טיבן האוניברסלי של זכויות האדם, המקנה לה את הלגיטימציה לפעול לקידומן בכל מדינות העולם, בלי קשר לנسبות התרבותיות והחברתיות.

שודדייה קוסרת בין קידום זכויות האדם לבין פיתוח – לפי תפיסתה, התקדמות בתחום האחד מסיעת להתקדמות בתחום الآخر. לקידום מדיניותה היא פועלת באמצעות ארגונים בינלאומיים ממשלטים ולא-משלטניים, וכן במסגרת האיחוד האירופי על ארגוני השוניים, וביחד מועצת אירופה, בית-המשפט האירופי לזכויות האדם והארגון לביטחון וਬישוף פעולה באירופה. בסיווע שהיא מעניקה ובשיתוף הפעולה הכלכלי היא רואה מנוף לקידום מדיניותה בעיקר במדינות מפותחות – לוגמה, סיוע שמתuil לפיתוח מערכת משפט עצמאית. מדיניותה מעבetta שיקולים של זכויות אדם בכל התהומות: סיוע לפיתוח, ביטחון, סחר והגירה. שודדייה גם מצדמת בעורבותה הומניטרית. יש לצבאה ייחדות הפעולות במסגרת האו"ם ומミיניות ערוכות להישלח לאזורי מшиб. הפעולות ההומניטריות מתבטאת גם באמצעות שהצדדים בסכוך צבאי יאפשרו לסייע להגיאו לעידן – האוכלוסייה האזרחית (SMFA, 2000).

\* \* \*

זכויות אדם וקידום הדמוקרטייזציה היו לנושאים מרכזיים במדיניות החוץ של האיחוד האירופי. המחויבות האירופית אינה רק תיאורית-ירטורית, אלא מתבטאת גם בהקצת משאבים ניכרים ובשיתוף פעולה עם מדינות שלישיות. אمنם אירופה מעדיפה את הגישה החיובית של עידוד ושיתוף וסיוע בחינוך להעמקת המודעות לזכויות האדם וההגנה עליהם,

אך נקתה גם אמצעי ענישה וגמול. בראשית שנות ה-90 המדיניות המשותפת בתחום זכויות האדם יושמה בעיקר במרכז אירופה ובמורחה בעילויות מצומצמות שלא היה בהן סיכון רב, כמו תמיכה בבחירות ברוסיה, סיוע הומניטרי לבוסניה והרצגובינה ויישום עקרונות הלסינקי. האיחוד גם סייע למיזמים שונים בתחום זכויות האדם ודמוקרטיזציה באפריקה.

נראה שהאיחוד האירופי הצליח לגבש גישה נcona ויעילה לזכויות האדם ולנצל את עצמתו הכלכלית כדי להשפיע על ההליכים של דמוקרטיזציה והגנה על זכויות האדם במדינות שלישיות. עם זאת, מדיניות הסיווע האירופית אינה חפה מאינטרסים עצמים, ושיקולים של ריאלפליטיק עדין ממלאים בה תפקיד חשוב, הדוחקים הצדה לעיתים שיקולים של זכויות אדם במדינות המובלות סיוע. שני המהקרים שהצנו, שבחנו את התנוחה הפוליטית – את המתחם בין היקף הסיוע לבין המצב במדינות המובלות סיוע – מלבדים שעל אף הרטוריקה, בחולטה על היקף הסיוע יש לאינטראסים אסטרטגיים וכלכליים משקל רב יותר משיש לשיקולים הערציים.

בסוגיה של ריבונות המדינה מול החובה המוסרית להתערב – האירועים ביוגוסלביה לשעבר הם דוגמה מובהקת להעדפת העיקרון של התרבות משיקולים מוסריים-הומניטריים על העיקרון של ריבונות המדינה, אך בסיג אחד: מעורבות האיחוד בסכסוך נבעה גם מאינטרסים לאומיים, שעיקרם החשש שהכסוך יתרחב ויתפשט לארצות סמוכות ויסכן את הייציבות באירופה כולה.

File #0000761 belongs to Lior Orshter- do not distribute

## פרק 9

# דרום אפריקה - מה הפרדה גזעית לדמוקרטיה ולשוויון זכויות

### רקע היסטורי

המעבר של דרום אפריקה ממשטר של הפרדה גזעית בין שחורים לבנים, אפרטהייד, למשטר של שוויון זכויות, הוא דוגמה מובהקת לכוחה של הקהילה הבינ'-לאומית להשפיע על שינוי ממשטר שפגע פגיעה מתמשכת בזכויות אדם – ולמעשה, להbiaה לחיסולו. ממשטר ההפרדה הגזעית התקיים ברמות שונות במשך כ-50 שנה, מסוף שנות ה-40 עד ראשית שנות ה-90. הקהילה הבין'-לאומית הטילה סנקציות על דרום אפריקה מאז שנות ה-40 עד סוף שנות ה-90. הקהילה הבינ'-לאומית הטילה סנקציות על דרום אפריקה מ-1948 ועד ראיית שנות ה-60. אין ספק שהנסקציות האלה – בתחום המדיני, הכלכלי-מסחרי, הדיפלומטי, החברתי והתרבותי – סייעו לחולל את השינוי, אף שבورو שהשינויים הפוליטיים הושפעו גם מתהליכים ומחזירים פנימיים.

אפרטהייד (apartheid) פירושו קיום נפרד בלשון אפריקנס (שפת המתישבים הלבנים המוכונים אפריקנרים בדרום אפריקה והשפה הרשמית לצד האנגלית<sup>1</sup>). ממשטר האפרטהייד קבוע סדרים בכל תחומי החיים שהפרידו באופן מוחלט בין לבנים (שמצואים מאירופה) לבין לבנים – שחורים וצבעוניים (בנויות-ערבות). במישור החברתי היה השחורים משוללי כל זכויות – הם לא היו זכאים לבחור ולהיבחר. במישור החברתי כפה המשטר הפרדה פיזית גמורה: השחורים לא היו רשאים להינשא לבנים, למדוד בכתיס-ספר של לבנים, לגור בשכונותם, להתאסן בהם מלונות, לאכול באותו מסעדות, לנסוע באותו אוטובוסים. ממשטר ההפרדה ראה לבנים גוזע עליון, מפותח, שוכתו לשלוות שחורים ובצבעוניים הנחותים ממנו.

במאי 1948 ניצחה המפלגה האפריקנית הלאומית בבחירות הכלליות והנήגתה את האפרטהייד. בעשר השנים שאחר-כך קיבל השלטון שורה של חוקים שעיגנו באופן חוקי הפרדה גזעית שהתקיימה כבר קודם לכן. החוקים קבעו את על/ionות הגוזע הלבן בתחום הנישואים, המגורים, החינוך, התעסוקה והתנוועה. בתגובה ערכו השחורים הפגנות בכל רחבי המדינה, ב-1960, במחומות עירייה שרפוויל, ירו שוטרים על מפגינים שחורים ותרגו 69

<sup>1</sup> היום יש בדרום אפריקה 11 שפות רسمיות.

בניא-אדם. זמן לא רב אחר-כך החל גוף מתחתרתי הקשור למפלגת הקונגרס הלאומי האפריקני (African National Congress – ANC) במעשה טרוור. האירועים האלה חוללו מפנה ביחסה של הקהילה הבין-לאומית לדרום אפריקה.

בשנת 1962 נאסר נלסון מנדלה (Mandela), מפעיל הקונגרס הלאומי האפריקני, וב-1976 נהרגו בהפגנות סטודנטים יותר מ-1000 בניא-אדם. בראשית שנות ה-80 החלו להלץ הבין-לאומי והמתוחים הפנימיים בתוך דרום אפריקה תחת את אותן אוטותיהם. בשנת 1983 אישרו הלבנים שינוי בחוקה שאפשר להקים פרלמנט שיש בו שלושה בתים וייצוג גם לצבעוניים ולהודים. ב-1984 ניסעה הנשיא בותה (Botha) לקדם רפורמות והציג לשחרר את מנדלה תמורה גינוי הטror בפומבי. מנדלה סירב, אך מפלגת הקונגרס האפריקני החלה בשיחות חשאיות עם הממשלה.

בשנת 1986 פרסמה ממשלה דרום אפריקת "ספר לבן" ובו הצעות לביטול חוקי המעביר שהגבילו את תנועת השחורים. ב-1990 שוחרר מנדלה ובוטל האיסור על פעילות מפלגת הקונגרס וארגוני אחרים שפعلו נגד האפרטהייד. אסירים פוליטיים שוחררו. בה-יבעת החל גם משא ומתן עם מפלגת הקונגרס, ושני הצדדים הביעו תקווה לסיים את משטר ההפרדה הגזעית. באותה שנה נעשה הצעד המענייני הראשון – ההפרדה בין שחורים לבנים בוטלה בכתמי-החולם של המדינה, ומפלגת הקונגרס הודיעה על הפסקת הטror.



לבנים בלבד – הפרדה גזעית בדרום אפריקה בתקופת שלטון האפרטהייד

בפברואר 1991 הודיע הנשיא דה קלרק (de Klerk) לפarlament על ביטול חוקי האדמה וחוקים אחרים של הפרדה גזעית, ובספטמבר 1992 הכריז על תקופת מעבר של שנתיים שבסיומה תוקם ממשלה אוחdot לאומית עם ייצוג שווה לכל. באפריל 1994 נערכו בחירות כלליות, ובפעם הראשונה היו הבחירות דמוקרטיות ושוויוניות. מפלגת הקונגרס הלאומי זכתה ב-62 אחוזים מהקולות ומפלגה הלאומית של הלבנים ב-20 אחוזים. שנה לאחר מכן הוחלה בכהונתה ממשלה דמוקרטית ריביגזעית. מנדלה נבחר לנשיא ודה קלרק כיהן כסגנו.

**NELSON MANDELA** (Nelson Rolihlahla Mandela) היה אחד ממקובלים השחורים לשווין ולביטול משטר האפרטהייד בדרום אפריקה וייסד את "דרום אפריקה החדשה". הוא נולד ב-1918. ב-1942 סיימ לימודי משפטים והוסמך כעורך דין, וב-1944 הצטרף למפלגת הקונגרס הלאומי האפריקני (ANC) והיה ממנהיגי המאבק בשלטון הלבן. ב-1961 נאסר ונשפט עם כמה מחבריו למסר עולם על ניסיון להפעיל את הממשל. ב-1964 שוחרר מן המאסר. בכל שנותיו בכלא סייר מנדלה לפרשיות פוליטיות תמרות שחورو והיה לסמל למנהיגות אמיצה ונוחשה ולמאבק באפרטהייד. לאחר שחרורו נבחר למנהיג מפלגת ANC. בבחירות הכלליות והחויפות הראשונות בדרום אפריקה זכתה מפלגתו, ומנדלה היה לנשיא השחור הראשון בדרום אפריקה. ב-1991 זכה בפרס נובל לשלום על פעילותם לביטול משטר הפרדה הגזעית.



## הסנקציות הבינלאומיות על דרום אפריקה וסיום משטר האפרטהייד

המטרה העליונה של הסנקציות, היעד הסופי שהקтиלה הבינלאומית חתרה אליו, היה, כמובן, סיום משטר האפרטהייד והנחת שוויון זכויות. אך בראשית שנות ה-60, כשהック הוחל בישומן של סנקציות, היה ברור שהמטרה לא תושג מיד. לכן נוצרו ממנה יעדיוBINIM, לטוחה הארץ, לטוחה הבינוני ולטוחה הקצר.

בתווחה הארוך היה הייעד פוליטי – להביא לידי משא ומתן בין הממשלה לבין נציגי הרוב השחזר (מחלגת הקונגרס האפריקני). בטווח הבינוני הייתה המטרת להקים מדולה בקרב הלבנים שתלחוץ לקים משא ומתן. בטווח הקצר הייתה המטרת טקטית – להעלות את המהיר הפוליטי והכלכלי של הסירוב לפתיחת משא ומתן. האמצעים להשגת המטרת המיידית היו (א) מניעת מוצרים חיוניים, כמו נשק ונפט; (ב) החרפת המזוקה הכלכלית; (ג) פגיעה במורל הלבנים והחלשת ההתנגדות של המשטר ושל תומכיו לשינוי; (ד) עידוד המתנגדים לאפרטהייד.

זו הייתה מדיניות הסנקציות של ארגון חבר העמים הבריטי (12 CCFMSA, 1989:<sup>2</sup>), אך נראה שהיא תامة גם את תפיסתם של גורמים אחרים בקהילה הבין-לאומית.UPI<sup>3</sup> גישה זו, הסנקציות נועדו לא להקל את הסבל שגורם האפרטהייד, אלא להאיין את קצו של המשטר. ככלומר, לגורום יותר סבל בהווה כדי למנוע סבל רב בהרבה בעתיד. הסנקציות כשלעצמה לא היו המטרת; הן לא נועדו להעניש אלא להוילך למשא ומtan אמייתי שישים קץ למשטר האפרטהייד (דוח XII). את החלטות האו"ם ויישום הסנקציות על-ידי הקהילה הבין-לאומית אפשר לחלק לשש תקופות:

## השנים 1948-1966

בתקופה זו חור האו"ם וקרא לדרום אפריקה לשנות את מדיניותה, ומשלא געננה, נקט האו"ם, על גופיו השונים, צעדים כדי לשכנעה לעשות זאת. בכנס הראשון של העצרת הכלכלית ב-1946 הגישה הודה תולנה נגד דרום אפריקה על אפליליתם לרעה של תושבים ממוצא היהודי. העצרת דחתה את טענתה של דרום אפריקה שאין לאו"ם סמכות לדzon בכך מאוחר שזה עניין פנימי. בדצמבר 1952 אימצה העצרת החלטה ראשונה על אפרטהייד ותקימה ועדת של שלושה חברים למדוד את המצב בדרום אפריקה. גופים שניים של האו"ם החלו לדון בעשה שם ולחצם הגובר הביא בסופו של דבר לביטול חברותה של דרום אפריקה באו"ם ולטילוקה משורה של ארגונים בשנים שאחר-כך: מאונסקו – ארגון האו"ם לחינוך, מדע ותרבות – ב-1955, מארגון המזון והחקלאות של האו"ם ב-1963, ומארגון העבודה הבין-לאומי ב-1964.

בנובמבר 1962 המליצה העצרת הכלכלית בפעם הראשונה על נקיית צעדים דיפלומטיים וככליים נגד דרום אפריקה. הצעד הראשון והחשוב שבמה היה האמברגו על נשק. באוגוסט 1963 קראה מועצת הביטחון לכל המדינות להפסיק את מכירות הנשק והתחרומות לדרום אפריקה. ממחצית 1963 הייתה הסכמה בין-לאומיות נונגש למצב בדרום אפריקה שדי היה בה לאפשר את ההחלטה בעקבות פניה של 32 מדינות אפריקניות. זו הייתה ההחלטה הראשונה

של האו"ם על אמברגו נشك נגד מדינה כלשהי. ההחלטה במסגרת סעיף VII של מגילת האו"ם, ולכן לא הייתה מהייבת (mandatory). הניסיון לאמץ את המלצת העצרת הכללית להטיל סנקציות כלכליות נרחבות, ולכלול בהחלטה חרם על יבוא מוצרים מדרום אפריקה וייצוא חומרים אסטרטגיים בעלי חשיבות צבאית – הניסיון זה נכשל. ארצות-הברית הדיעה על אמברגו נشك נגד דרום אפריקה וממן קוצר לפני החלטת האו"ם, אך בריטניה, שנמנעה בהצבעה, הצטropaה לחרם רק בנובמבר 1964, וצפתה, שגמ היא נמנעה, טענה במסך שנים שהטילה אמברגו על כל נشك ששימשו לדיכוי השחורים אך לא על נشك שיועד להגנה – טיעון דחוק שנועד להצדיק את המשך יצוא הנشك לדרום אפריקה.

האו"ם גינה את האפרטהייד באופן נחרץ כהפרה גסה של מגילת האו"ם והכרזה האוניברסלית לזכויות האדם. הוא קרא להנaging שוויון בפניו החוק בלבד גזע וצבע, ולשפתח את כל בני הגזעים בחו"ם הפלוטיים, הכלכליים, החברתיים והתרבותיים בדרום אפריקה. הוא גם דרש שדרום אפריקה תעניק חנינה לכל מי שנעצרו, נאסרו, או הוגלו בשל התנגדותם למשטר. כדי שפטורות אלה יושגו, הוסכם על ארבע דרכי פעולה: אמברגו נشك – בעניין זה ההסכם היה חלקי בלבד, אך גם מדיניות שהתנגדו להודיעו שיגבילו את מכירות הנشك לדרום אפריקה; לחץ על ממשלה דרום אפריקה כדי לשכנע לבטל את משטר האפרטהייד ולהגיע לפתרון מוסכם בדרך שלום; סיוע לקורבנות האפרטהייד ומתנגדיו; הפצת מידע ופניה לדעת הקhal העולמית.

אבל, מלבד האיה-הסכם בעניין האמברגו על נشك, היו גם תילוקי דעות חריפים על המשך הפעולה, דבר שפגע בכוחו של האו"ם להפעיל לחץ של ממש. רוב חברות האו"ם סברו שבידוד מוחלט של ממשלה דרום אפריקה ותומכיה באמצעות סנקציות דיפלומטיות, כלכליות ואחרות (בהתאם עלי סעיף VII במגילת האו"ם) חיוני כדי להביא לשינוי בדרך שלום. התומכות בקו היה בויקר ברית-המועצות ובעלות-בריתה ומדיניות אפריקה, ואולם היה מдинות שהתנגדו, בויקר מדיניות שקיים קשרי מסחר ענפים עם דרום אפריקה. לטענותן, בידודה של דרום אפריקה וגירושה מהאו"ם ישגו תוצאה הפוכה. המדיניות אלה היו מהחברות הקבועות בМОועצת הביטחון – צרפת, בריטניה וארצות-הברית, שתמכיתן הייתה הכרחת לכל החלטה מהייבת שתתקבל המועצה. הסחר עם דרום אפריקה לא נפסק אףו וההשקעות הזרות הוסיףו לגודול על אף החלטות האו"ם.

## השנים 1967-1989

בתקופה זו, ככל שהתריף דיכוי השחורים והמצב הפנימי בדרום אפריקה הידדר, כך גבר המאבק הבין-לאומי באפרטהייד. בשנים אלה ניכר מאמץ נחוש של האו"ם לארגן וליעיל את המאבק הבין-לאומי באפרטהייד ולהעמיק את בידודה של דרום אפריקה. ארצות-הברית –

המשל, הקונגרס והמגזר העסקי הפרטיא – ה策טרפה למאבק, צעד שהיה חיוני להצלחת הסנקציות שהוטלו על דרום אפריקה. על דרום אפריקה הוטל גם חרם תרבותי וספורטיבי, היא לא הורשתה להשתתף במשחקים האולימפיים וספורטאייה לא הוזמנו לאירועי ספורט אחרים. אמניהם סיירבו להופיע בדרום אפריקה. החרם על מוצרים מדרום אפריקה הורחב ומדינות רבות יותר תמכו עתה בסנקציות כלכליות.

בשנת 1985 הכריזה ממשלת דרום אפריקה על מצב חירום בשל התגברות המתחים הפנימיים. הקהילה הבינ'-לאומית הגיבה בתקיפות. מועצת הביטחון קראה, זו הפעם הראשונה, להטיל סנקציות של ממש על דרום אפריקה. לкриאה נענו הקונגרס האמריקני, הקהיליה האירופית ומדינות חבר העמים, אף שקיים עמה קשרי מסחר. נוקים בין-לאומיים חדרו תחת הלוואות לדרום אפריקה ומאות חברות בינלאומיות החלו לשווק ממנה את השקעותיהן ואת נכסיהם. סיום המלחמה הקרה סייע לתהום את המאמץ הבינ'-לאומי במאבק באפרטהייד.

הטבלה שלפניכם מציגה את התפתחות משטר הסנקציות העולמי נגד דרום אפריקה בשנים האחרונות.

תאריך	סנקציה
מאי 1967	האו"ם עודד ממשלה ועמים לפעול לבידודה של דרום אפריקה ולהיביע סולידריות עם המודכנים. דרום אפריקה סולקה מהעצרת הכלכלית של האו"ם ומרוב הארגונים המינויים של האו"ם, וכן מארגונים ממשלתיים ולא-�能תליים.
דצמבר 1968	העצרת קראה לכל המדינות והארגוני לבטל את קשרי התרבויות, החינוך והספורט עם דרום אפריקה.
מאי 1970	הוועד האולימפי הבינ'-לאומי גירש את דרום אפריקה מחברותה בארגון.
נובמבר 1971	העצרת הכלכלית קראה להטיל חרם על קבוצות ספורט מדרום אפריקה.
נובמבר 1974	דרום אפריקה גורשה מהאו"ם.
נובמבר 1976	עצרת האו"ם אימצה תכנית מקיפה לפעולה נגד דרום אפריקה על-ידי ממשלה, סוכנויות מיוחדות, איגודים מקצועיים וכנסיות.
נובמבר 1977	מועצה הביטחון החליטה על אמברגו נשק מהיב נגד דרום אפריקה.

תאריך	סנקציה
דצמבר 1979	דרום אפריקה סולקה מסוכנות האטום הבינלאומית.
פברואר 1985	סיטי בנק, אחד הבנקים הגדולים ביותר בארץות-הברית, הודיע שלא ניתן עוד להלוואות לדרום אפריקה. עיריות ניו יורק החליטה לחסום מעסקים אלה. חברת פפסיקו הודיעעה על משיכת השקעותיה – הראשונה בחברות הענק.
יוני 1985	בית-הנבחרים האמריקני החליט ברוב גדול על סנקציות כלכליות נגד דרום אפריקה. הסנקציות כללו איסור על הלוואות חדשות, השקעות מסחריות, יבוא במתבע הזהב הדרום אפריקני ( <i>Krungerand</i> ), ומכירות מחשבים וטכנולוגיה גרעינית לממשלת דרום אפריקה.
יולי 1985	הסנט האמריקני החליט על סנקציות חלקות החולות על הלוואות בנאיות, מחשבים ושיטוף פעולה גרעיני. כן הוחלט לקרווא לחברות אמריקניות לפועל על-פי עקרונות המחייבים אותן להציג לשחורים אותם תנאי עבודה ומגורים כמו לבנים. מועצת הביטחון קראה לאם שורה של סנקציות נגד דרום אפריקה.
ספטמבר 1985	נשיא ארצות-הברית, רונלד רייגן, הורה על שורה של סנקציות כלכליות מוגבלות. באותו החודש החלטו חברות הקהיליה האירופית על חבלת סנקציות, אף שכמה ממשלות התנגדו לסנקציות מהיבוט. באוקטובר אותה השנה הודיעה יפן, שהיתה שותפת הסחר השנייה בחשיבותה עם דרום אפריקה, על שורה של סנקציות כלכליות.
מרס 1986	בנק ברקליס האנגלי הודיע שלא ניתן עוד להלוואות לדרום אפריקה עד שתשים קץ לאפרטהייד.
אוקטובר 1986	בית-הנבחרים האמריקני הפק לחוק את חבלת הסנקציות נגד דרום אפריקה ( <i>comprehensive anti-apartheid act – CAAA</i> ).
מרס-ספטמבר 1987	ישראל מצטרפת לסנקציות בשתי החלטות ממשלת.

שורת הסנקציות האלה מעידה על גיבוש קונסנסוס בין-לאומי בדבר הצורך לבדוק את דרום אפריקה כלכלית, פוליטית ותרבותית. העצרת הכללית דנה בכל היבטים של אפרטהייד והייתה אחראית לפעולות הוועדה המיזהרת נגד אפרטהייד. בשנת 1985 עשתה גם מועצת

הביטחonus צעד חשוב כשקראה, בפעם הראשונה, להטיל סנקציות ספציפיות על דרום אפריקה, כמו הפסקתן של השקעות חדשות ואיסור להחוטם על חוזים חדשים בתחום הגרעין. אף שהסנקציות האלה לא היו מחייבות, הן נתנו תוקף לצעדים שנקטו המדיניות נגד דרום אפריקה.

## השנים 1990-1994

לקראת סוף 1989 הייתה דרום אפריקה בשללה לשינויי. החלץ הבינלאומי היה כבד ומאציז המשללה לבולום את תנוצות ההתנגדות המוניות נכשלו. ביוני 1990 נקתה הממשלה צעדי פירוס אחדים. האיסור על פעילותן של תנוצות פוליטיות בוטל ומנדלה שוחרר מהכלא. צעדים אלה אפשרו לממשלת הלבנה ולמניגות הרוב השחור להתחילה בשיחות בסיווע האו"ם. בנובמבר 1991 החליטו 19 מפלגות וארגוני בדרום אפריקה על מפגש ראשוני כדי לדון על כינון דמוקרטיה.<sup>3</sup> בפגישה הראשון, שהשתתפו בו גם נציגי הממשלה, האו"ם והארון לאחדות אפריקה, חתמו המשתתפים על הצהרת כוונות ומחויבות להביא לביטול משטר הפרדה הגזעית. חודש לאחר מכן קראה העצרת הכלכלית לקהילה הבינלאומית לחדש את הקשרים האקדמיים, המדעיים והתרבותיים עם ארגונים דמוקרטיים לא-גזעניים בדרום אפריקה. כעבור שלושה חודשים הודיע קרלך על משלאל עם בקרב הלבנים כדי לקבוע את עמדתם לגבי רפורמות וניסוח חוקה חדשה. למשל, שנערך במרץ 1992, תמכו בשינוי 68.7 אחוזים. באוקטובר 1993 פנתה העצרת הכלכלית לכל המדינות לבטל את הסנקציות הכלכליות על דרום אפריקה.

\* \* \*

מאז מלחמת העולם השנייה תופסות סנקציות כלכליות – וגם סנקציות דיפלומטיות ותربותיות – את מקומן של הפעולות הצבאיות. אך מידת ייעילותן היא עניין לוויוכוח מתמשך בין מדינאים וחוקרים. השימוש התכוון בכוח ליישוב סכסוכים בעשרים שהחלה מעתיד בספק את ייעילותן של הסנקציות הבינלאומיות ומעורר שאלות לגבי יכולתן להביא לידי שינוי מדיני. ייעילותן תלוי בגורמים שונים: (א) מידת ההשפעה של המדינה המטילה סנקציות על המדינה שעלה הוטלו; (ב) כושרה של המדינה לעמוד בסנקציות; (ג) מידת שיתוף הפעולה של מדינות שלישיות (1).  
Nanda, 1991:

דרום אפריקה נראית "מטרה אידיאלית" לסנקציות בשל כלכלתה הפתוחה, קשרי המסחר ההדוקים שלה עם מדינות המערב, ותלותה הרבה בייצור אוצרות הטבע שלה. לכן, המצדדים בסנקציות הניחו שהיא פגיעה מאוד ולא תוכל לעמוד בהן לארך זמן. אכן הסנקציות

<sup>3</sup> השיחות נקראו שיחות קודסה (Codesa).

לבדן אין בכוחן לחולל שינוי, אך הן יכולות להאיין אותו. ואכן, דרום אפריקה היא דוגמה לكونסנסוס בין-לאומי נרחב – אף שה��没啥ה בדרגה, מסוף 1987 כמעט לא היו מי שחרגו ממנה – שנשא פרות. השוללים סנקציות בין-לאומיות טעננים שאין הן יעילות מפני שאין אפשר לגרום להיליה הבין-לאומיות כולה לצית להחלטות, וכי אינטראסים של רוח ותועלת כלכלית תמיד יביאו להפרtan ב글וי או בחשי. שנינו המשטר, סוברים השוללים, יכול לבוא רק מכוח תהליכי פנימיים ולא על-ידי לחצים מבחו. יתר על כן, הנגעים מהсанקציות הם בעיקר קורבנות המשטר – במקרה זה, הרוב השחור – ואילו הפגיעה באליתה, בשכבה השלטת, שולית בלבד. על כך טוענים המצדדים כי הפגיעה בקורבנות המשטר היא זמנית והסביר כדיי למען השינוי המוחל בעתיד (Edgar et al., 1990: 130). עם זאת, כדי להיחשב יעילות, צרכות הסנקציות לחולל שינוי ממשי בתקופה קצרה; הן אין יעילות אם אין דרך לכפות אותן.

בשנת 1988 כתב מוכ"ל מדינות חבר העמים הבריטי בדוח הוועדה שהוקמה לבחינת הסנקציות בדרום אפריקה: "אנו מאמינים שיש סנקציות הן האמצעי הייעיל ביותר לסיסים את האפרטהייד בדרך שלום" (CCFMSA, 1989: IX). ואכן הדוח, לדעת מחבריו, אישר את יעילותן של הסנקציות כמכשיר מדיני עשוי לזרז את ביטול משטר האפרטהייד. אחת הדיממות שעמדה בפני חבר העמים הבריטי אז, נוכח גישתה המתונה וכוננותה של דרום אפריקה בצע רפורמות, הייתה אם להמשיך את הסנקציות ואולי אף להחמיר אותן. המשקנה או הייתה שהקללה בסנקציות, או הגשתן, הייתה עשויה להעביר מסר לא-נכון ולכנן החלטת המשיך בהן.

בנאות בועידת ארגון העבודה הבין-לאומי בז'נובה ביוני 1990 אמר מנדלה שיש להתמיד בסנקציות מכיוון שהן האמצעי לסיסים את האפרטהייד בדרך שלום (Mandela, 6.8.1990). רוב מנהגי השחורים תמכו בהן – למעשה, ההיסטוריה של הסנקציות הבין-לאומיות על דרום אפריקה ראשיתה ב-1960 בקריאתו של אלברט לוטולי (Lutuli), נשיא הקונגרס הלאומי האפריקני, להטיל עלייה סנקציות – גם אם פגעו ברוב השטור בטוחות הקוצר בעיקר מפני שהעמיקו את האבטלה בקרב השחורים, וחשבו שיש להתميد בהן עד שהשינוי יהיה בלתי-הפייך (CCFMSA, 1989: XIV). כך, למשל, אמר ג'י סלוו (Slovo), אחד מנהגי ANC בספטמבר 1988: "אני משוכנע שאם סנקציות מקיפות ומהיבאות יימשכו, בתוך שישה חודשים תיאלץ האליתה השלט בדרום אפריקה לנוהל משא ומתן עם תנעות השטור" (Davis, 1991: 66). ואכן תחזיתו לא הייתה רחוקה מן המציאות. אך גם בקרב השחורים היו חילוקי דעת. לדוגמה, הציף מגזותו בוטלזי (Buthelezi), בן שבט זולו ומנהיג מפלגת האינקיטה, התנגד לסנקציות הכלכליות הבין-לאומיות ותמך בהמשך השקעות הזרות בדרום אפריקה, מכיוון שהוא שחשב שהסנקציות יפגעו קשות בכלכלת המדינה ויהפכו אותה למידנית עולם שלישי (לייאל, 1999: 18).

המייעוט הלבן, על כל שכבותיו, חשש מדיניות הסנקציות, אך בעיקר חששה מהן קהילת אנשי העסקים. זה גם היה המגור שהחל ללחוץ על ההנenga הפליטית לבצע רפורמות. אנשי עסקים התבטו ברווח זו בפומבי, אף שעוד סוף שנות ה-80 לא הגיעו הסנקציות ברמת החיים של הלבנים והיא נורתה גבוהה (CCFMSA, 1989: 6). אנשי העסקים הפעילו לחץ על הפוליטיקאים המומונים על המדיניות הכלכלית, ובראשם שר האוצר, ועל ראשי הבנק של דרום אפריקה. במאי 1989 הודיעו ראש הבנק המרכזי שככלת דרום אפריקה לא תוכל להתואוש ללא רפורמה פוליטית. מאמר מערכת בעיתון *Africa Bild* היה נחרץ גם הוא: "הכלכלה שלנו לא יכולה להתקיים במצב כזה של בידוד. השקעות זרות והון זר נחוצים לפיתוח הכלכלה, וכך ייש צורך ברפormות כלכליות ופוליטיות" (Davis, 1991: 79).

לסנקציות בתחום ההון אכן הייתה השפעה רבה בשל תלותה של דרום אפריקה בהון זה. השפעה פחותה מזו הייתה לאמברגו הכללי על סחר מכיוון שמדינות שלא נענו להחלטות האו"ם יכולו למלא את החסר. ואולם, מה שהכריע את הcpf וחולל מפני היה הצרפתה של ארצות-הברית לסנקציות. עמדתו המתונה של המושל האמריקני לפני המשטר בדרום אפריקה עד אז נבעה מainterסים אסטרטגיים חשובים, שכן הוא ראה בדרום אפריקה מחסום בפני משטרים סוציאליסטיים שהלכו והתבססו באוזר.

יעילות הסנקציות על דרום אפריקה נקבעה על-פי מידת הנכונות של המדינות לקיים אותן. בכך כל התקופה היו מדינות שהפכו את הסנקציות וסחרו עם דרום אפריקה. לדוגמה: אריאן המשיכה לספק לה נפט על אף אמברגו הנפט, וטיוואן הקפילה את הסחר אותה פעמיים, ב-1987 וב-1988. גם ישראל המשיכה לשחרר עם דרום אפריקה (CCFMSA, 1989: 80).

חייב עלי חאן (Khan, 1991: 30)בחן את ההשפעה של סנקציות הסחר על כלכלת דרום אפריקה במהלך שנות ה-80, ומצא שגם כשהיו מוגבלות, השפעתן ניכרת. למשל, הירידה בתפוקה החקלאית וצמוץ הייזוא הגיעו בכל הענפים האחרים בהם (הפחיתה התפוקה במgor אחד יוצרת תגובה שרשרת). בשל הלחץ הכללי, בשנים 1982–1988 איבד הרנד, המطبع המקומי, ממחצית מערכו, דבר שייקר את הייבוא והזיל את הייזוא. מחקר על נתוני 1989 מצא שהסנקציות גרמו לדרום אפריקה ירידת של שבעה אחוזים בסחר החוץ (Davis, 1991: 75). הבנק של דרום אפריקה הערך שבשנים 1985–1990 היה מחרה הסנקציות וביטול השקעות 20 מיליארד דולר. הסנקציות שהטילו הבנקים האמריקניים והאיסור הכללי על השקעות בדרום אפריקה פגעו קשה ביכולתה לגייס הון (Davis, 1991: 74). דרום אפריקה הייתה נתונה לחץ פיננסי קשה במיוחד בשנים 1990–1991 בגלובלה התופף וסירושם של בנקים גדולים בעולם לחדש את הלוואריהם (CCFMSA, 1989: 4).

גם האمبرגו על נפט פגע קשה בכלכלה דרום אפריקת. לדרום אפריקה אין נפט והיא תלולה לחלוון בייבואו. בשנת 1988 הוחלט על אمبرגו נפט בינלאומי (CCFMSA, 1989: 42-47), שגרם לה פגיעה מתמשכת, אף שזרימה חלקית של נפט נשכחה כל העת (CCFMSA, 1989: 42-47). האمبرגו על נשק – שמועצת הביטחון החליטה עליו ב-1963, ובאופן מחייב רק ב-1977 – הופר במשך שנים וдолרי עליידי מדיניות אחדות, ופרש פירוש מצומצם עליידי מדיניות רבות אחרות. בעקבות האمبرגו הרחבה דרום אפריקה את תעשיית הנשק שלה, אך אף-על-פיין פגע בה האمبرגו פגיעה קשה: כל נשק מעטים בלבד היו מוצנעים עצמאיים, ורבים מהם עדין היו תלויים בתכניות, במכניים ובטכנולוגיה זרה. גם, כמשמעותה שוקים המדיניות שהפכו את האمبرגו, הוא יקר מאד את כל נשק בגלל דמי תיווך גבוהים. משנת 1977 לא יכול דרום אפריקה לקנות שום מערכת נשק מתקדמת. ואולם, האمبرגו על נשק מילא תפקיד חשוב בהחלה להעניק עצמאות לנמיביה, וגם לסגת מדרום אングולה, שכן הוא צמצם מאד את מספר המדינות שיכלה לרכוש מהן נשק מודרני וכך פגע בעליונותה הצבאית.

הנסקיות המדיניות והדיפולומטיות פגעו קשה במעמדה של דרום אפריקה במערכת הבינלאומית. האו"ם היה חוד התנית במאזינים להביא לבידודה המדיני עליידי שורה של החלטות שהרחיקו אותה או הביאו לפירשתה מארגונים בינלאומיים ומועצות בינלאומיות, כמו ארגון האו"ם לחינוך, מדע ותרבות ב-1955, ארגון המזון והחקלאות ב-1963 וארגון העבודה הבינלאומי ב-1964, וכמוון לגורושא מהאו"ם ב-1974. דרום אפריקה בזדה אחריה שרוב מדינות העולם ניטקו את היחסים הדיפולומטיים אתה. הלגיטimitiyות שלה בעיני העולם נפגעה והיא נעה למדינה מנודה. מדינות רבות חיבו אורחים מדרום אפריקה בקבלת אשרת כניסה (חו"ז מיוון, ישראל, סינגפור ובריטניה).

בשל התרום התרבותי והספורטיבי שהוטל עליה הודחת דרום אפריקה מפעילויות בתחום המזיקה, הספרות, התיאטרון, האקדמיה והספורט. ראשית החרם ב-1964 – אז נמנעה השתתפותה באולימפיאדת טוקיו; ב-1968 נקבע החרם בהחלטה רשמית של האו"ם. הבידוד הזה, וביחוד בתחום הספורט, פגע בכבודה הלאומי והגבר את המודעות של המיעוט הלבן לעיות שיש במשפט ההפרדה הגזעית. מעט מאוד ספורטאים דרום אפריקנים הורשו להשתתף במשחקים מחוץ לארצם. דרום אפריקה גורשה מרוב רוכב של אירועי הספורט העולמיים וארגוני הספורט הבינלאומיים. בתחום התרבות – אמנים ידועים שם בכל התחומים הדירו וגלייהם מדרום אפריקה ואמנים דרום אפריקנים התקשו להופיע מחוץ לארצם. לאחר התרבותי-ספורטיבי הייתה השפעה פסיכולוגית רבה הן מפני שבلت מאוד והן בשל סמליותו.

\* \* \*

התנגדות למשטר האפרטהייד והמאם להביא לסייעו העסיקו את הקהילה הבין-לאומית במשך יותר מארבעה עשורים (מאז 1946). ואכן הוכח שהקהילה הבין-לאומית יכולה להשיג תוצאות, גם אם הדבר אורך שנים, ונסקציות בין-לאומיות יכולות לסייע. בראש המאבק עומד האו"ם – העצרת הכללית, מועצת הביטחון, הוועדה נגד האפרטהייד, סוכנויות האו"ם השונות וארגוני הקשורים לאו"ם. לצדם פועלו ארגוני זכויות אדם, ארגונים לא-משלתיים והמגזר העסקי הפרטי.

תרומה חשובה להצלחת הסנקציות היו לאמברגו הסחר המكيف של מדינות סקנדינביה, לנסקציות של מדינות חבר העמים הבריטי, וביחוד לחקיקה בקונגרס האמריקני בשנת 1986. אלא, לצד גורמים ותהליכים פנימיים, הביאו בסופו של דבר למעבר משטר של הרדדה גוזית למשטר דמוקרטי של שוויון זכויות בדרך שלום. מדינות – כמו פרטימ – משנות את התנהגותן כמשמעותו כבד מהיר השינוי. הסנקציות הכלכליות, במיוחד בתחום האשראי וההון, ובריחתם של חברות בין-לאומיות ושוקיים זרים, בידודה המדיני, התרבותי והספורטיבי של דרום אפריקה, הביקורת בתקורת העולמית והמחאה העממית של מיליון בני אדם ברחבי העולם – כל אלה הכריעו בסופו של דבר את מנהגי המיעוט הלבן. בחירתו של מנדלה לנשיא ב-10 במאי 1994 על ידי האספה הלאומית שנבחרה בקולותיהם של כל אזרחי דרום אפריקה סימלה את השינוי ההיסטורי.

ביטול משטר האפרטהייד בדרום אפריקה מעיד אפוא על כוחן של סנקציות בין-לאומיות וכוחה של הקהילה הבין-לאומית, כישישה בקשרים רחבים, לפועל נגד פגיעה בזכויות אדם בדרך שלום, ללא שימוש בכוח. עם זאת, ראוי לזכור שלא ההתנגדות הפניתית למשטר, בלחש הבין-לאומי לבדו לא הייתה כדי לחולל את השינוי. מתנגדיו האפרטהייד הצליחו לגייס את דעת הקהל העולמי ועוררו תמיכה ציבורית שהשפיעה על מדיניותם של ממשלה, ובעקיפין הביאה להחרפת הסנקציות על דרום אפריקה עד לשינוי המשטר. לאחר סיום משטר האפרטהייד הוקמה על ידי הממשלה החדשה ועדת חקירה ממלכתית, "וועדת האמת והפeos". יותר משש שנים מכשיר לעונשת העberyנים, הייתה הוועדה ניסיון לעורר "קתרזיס לאומי" ולרפוא את הפציעים, וסיעעה בהעברת השלטון מידי המיעוט הלבן לרוב השחור בדריכי שלום, ללא אלימות.

# פרק 10

## ישראל וזכויות האדם

### ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית

הדיון בזכויות האדם במדיניות היחסים הישראליות מחייב לבחון בקצרה מאפיינים יהודיים ולמדינה ולהברה בישראל.ראשית, מבחינת זהותה הבסיסית ושהיאפתה, ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית. לכפילותota זוatta ביטוי במגילת העצמות, בחוק יסוד, ובחוקים שונים (חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק יסוד: הכנסת, חוק השבות). אופי מיוחד זה קיבל ביטוי מעשי בתחוםים שונים שבhem מבחינה המדינה בין אוכלוסייה יהודית לאוכלוסייה לא-יהודית (ברנסטיין, 2000: 338). שנית, יש לעשות הבחנה ברורה בין מצב זכויות האדם בישראל בגבולות 1967 לבין המצב בשטחים המוחזקים (הגדה המערבית והגולן), ורצועת עזה עד (2005).

ישראל היא דמוקרטיה פרלמנטרית, עם מערכת משפט עצמאית ועיטוננות חופשית האמורות להבטיח את זכויות האדם ולגן עליהם. על אף בעיות הביטחון שהיא נאלצת להתמודד איתה, ולקיים שראי לתקנם, להערכתם של ארגונים בינלאומיים לזכויות אדם, וגם של מבקירה מבית, התמונה הכלכלית חיובית: "ישראל עומדת בצדקה סבירה בבחן של שמירה על זכויות האדם. [...]. ישראל יכולה להשתחב בהישגים ניכרים בהגנה על זכויות האדם [...] א-על-פי שאין לה חוקה, ואין לה היסטוריה של מאבק על זכויות אדם. מובן שקיימים ליקויים שנייתן לתקנם, אולם המצב בכללו אינו גורע יותר מאשר במדינות מערביות דמוקרטיות אחרות" (גביעון, 1994: 148). בשטחים המוחזקים, לעומת זאת, המצב שונה, ונדון בכך בהמשך.

ישראל היא מדינה יהודית – כל תכילת הקמתה הייתה להיות בית לאומי לעם היהודי – ומהבחינה זוatta היא תופעה יוצאת דופן במערכות הבינלאומיות. לעובדה זוatta השלכות על תחומי חיים שונים, ובראש ובראשונה על ההגירה: חוק השבות מעניק אווחות אוטומטית למهاجريים ממוצא יהודי בלבד. הגדרת ישראל כמדינה יהודית מציבה אפוא אתגר: להבטיח את זכויותיהם של מי שאינם יהודים. כמובן, להעניק זכויות שוות לכל אזרחיה, יהודים ולא-יהודים (ובهم בעיקר ערבים, שהם המיעוט הגדל ביותר<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> בהיותה מדינה יהודית עומדת בפני ישראל עוד אתגר – למצוא את האיזון הנכון במה שנוגע לאורחות החיים היהודי, ביחיד בכל הקשור לדיני אישות, בין המיעוט האורתודוקסי לבין הרוב החילוני, שאינו רואה בקיום תורה ומצוות חלק מזהותה היהודית-ישראלית.

המסורת היהודית המדוברת על היהודים של היהודים "העם הנבחר", שנועד לדבוק במוסר ולהיות אור לגויים, וההיסטוריה היהודית הרצופה דיכוי ורדיפות ששיאן השמדת היהודי אירופה במלחמת העולם השנייה, מעוררות בעולם ציפייה שהמדינה היהודית, יותר מעמים אחרים, תהיה רגישה לעולות ולפוגעה בזכויות אדם. ואולם, לטענת ישראל, הציפייה זאת פיתחה בקהילה הבין-לאומית מוסר כפוף והדרישות מישראל גבותות יותר מהדרישות מעמים אחרים.

על הטענה בדבר סטירה מתחית בין עקרון "המדינה היהודית" (ובעיקר חוק השבות) לבין עקרון המדינה הדמוקרטיבית והנורמות הבין-לאומיות של זכויות אדם, משיבים יעקובסון ורובינשטיין (יעקובסון ורובינשטיין, 2003: 7-8) שאין כל סטירה, שכן מדינת ישראל הוקמה כדי להיות בית לאומי ליהודים וחוק השבות הנגזר ממנה תואם את נורמות זכויות האדם הבין-לאומיות. ולא רק זאת, אלא שלילת הלגיטימיות של המדינה היהודית פוגעת בעקרון השוויון האוניברסלי, משום שהוא שוללת את זכותו של העם היהודי להגדירה עצמית ולעצמות לאומיות.

הבעיה המרכזית המטילה את צלה ומשליכה על כל ההיבטים הנוגעים לזכויות האדם בישראל בגבולות "הקו הירוק", בשטחים המוחזקים ובמדיניות החוץ של ישראל, היא הבעיה הביטחונית. מאז היוסדה מתמודדת ישראל עם הכרה להבטיח את קיומה ואת ביטחון תושביה אם במלחמות ואם בתגובהנות מפני טרור מתמשך. הדילמה גלויה בסטירה שנוצרת לעיתים בין ביטחון וקיום פיזי לבין הגנה וכיבוד מלא של זכויות מסוימות. לפי התפיסה הישראלית, הסטירה היא בעצם בין זכויות שונות – בין הזכות לביטחון הגוף ושלמותו, או הזכות לחיים של כל תושבי המדינה, לבין זכויותיהם של מעטים, החשודים בטרור או בסיווע לטרור או בפגיעה בביטחון המדינה. הדילמה מורכבת, מכיוון שמידת הפגיעה בביטחון הנגרמת בשל כיבוד מלא של זכויות מסוימות היא עניין לוויכות.

### **זכויות המיעוט הערבי**

ביחס למיעוט הערבי באוט לידי ביטוי כמה מהדילמות הבסיסיות של ישראל, הנובעות מאופייה היהודי של המדינה ומשאלת זכויותיו כמייעוט שחיה בישראל מול צורכי הקיום והביטחון שלה. רשמית, החוק מעניק זכויות שוות למיעוט העברי, חוץ מהחוקים הנגזרים מהיותה מדינת היהודים – חוק השבות וחוק האורתחות. החוקים האלה נוגעים למהגרים, לאחר ההגירה וההתאזרחות, השווין לחוקי הפורמלי מלא (חו"ז מחובת השירותים הציבוריים), ואולם בפועל התמונה מורכבת יותר.

חוק השבות קובע את זכותו של כל יהודי (בנסיבות מסוימים) לעלות לארץ, ומשמש גם בסיס לקבלת אזרחות ישראלית אוטומטית לפי חוק האורתחות: "כל עליה לפי חוק השבות

תש"י-1950 יהיה לאורה ישראלי מכוח שבות". זכויות אלה להגירה ולאזרחות נובעות מאופייה היהודית של מדינת ישראל כעוברת יסוד שאין לשנותה. ערבים, לעומת זאת, זכאים לאזרחות מכוח יישבתם בארץ, או לידתם בארץ, או התאזרחותם כאן. מכיוון שבשנותיה הראשונות ראתה ישראל בORITY הערבי איום ביטחוני, נוסחו תקנות חירום שפגעו בחירותם הפרט של הערבים. עד 1966 היה בתוקף ממשל צבא עזוריים המושבים על-ידי ערבים. חופש התנועה שלהם הוגבל, וגם חופש העיתונות, שהגיע עד שלילת רישיונות לעיתונים ערביים שנחקרו "סכנה ביטחונית" (קרצ'מר, 1991: 178-179).

לטענת רכס (רכס, 2000), ברמה הממשלה-מוסדות בולטם הקצהה לא-שווי של משאבים למגזר היהודי, במיוחד בתחום החינוך ולתעסוקה, העדר שוויון הדמנויות בתעסוקה, ויצוג לא הולם בגופים ממלכתיים וציבוריים שונים. ויש גם בעיה חברתית הנובעת מ استراتيجים ודעות קדומות. ממשות שונות הכריזו לא אחת על כוונתן לתקן את המצב ולהקצות משאבים רבים יותר לרשותם הערביות, עצדים שונים אכן נעשו, אך דומה שפעילות זו היא רק בראשיתה. השאלה המרכזית בעניין המיעוט היהודי בישראל היא: איך ליישב את המתה הפנימית בין השαιפה לשומר על אופייה היהודי של המדינה עם השאייפה לשומר על אופייה-demokratia המגנה על זכויות האדם של תושביה בלבד לאום או דת. " מבחן הדמוקרטיה היהודית שהיא חיית ויכולת לעמוד בו [...] הוא יישוב הדמוקרטיה היהודית הנשענת על רוב היהודי עם ההכרה באגושים של כל בני האדם, ובמה שמתחייב ממנה לשווין אזרח ופוליטי מלא בין האזרחים" (גביזון, 1994: 156).

## **העדר חוקה, "המהפכה החוקתית" וזכויות האדם**

מדינת ישראל הוקמה בעלי חוקה ובלי מגילת זכויות (אך שאפשר לראות בהכרזת העצמאות בסיס לחוקה). בארצות-הברית, לדוגמה, החוקה ומגילת הזכויות הן הבסיס ועמוד התווך של הגנה על זכויות אדם. הן מגדירות במפורש את זכויות האזרח וכל סטייה מהן מאפשרת לפנות לבית-המשפט העליון, שהוא המפרש והמגן על החוקה מפני עדיציות השלטון. את החלל הזה – הגנה על הפרט מפני פגיעה בזכותו מצד הרשות – מלא בישראל באופן חלקiy בבית-המשפט העליון. בשנים האחרונות קיבל עליו בית-המשפט העליון לשמש מגן זכויות האדם בשורה של החלטות שיצרו מעין " מגילת זכויות אדם שיפוטית ". ואולם כוחו של בית-המשפט העליון מוגבל, לאחר שהעדר חוקה, הכנסת, הייתה הרשות המחוקקת, זכאית – וגם מנצלת את זכותה זו – לחוקק "חוקים עוקפי בג"ץ" כשאיינה מסכימה עם החלטות בית-המשפט העליון. תפקיד חשוב בהגנה על זכויות האדם יש גם ליווץ המשפטי לממשלה, שחוות דעתו המשפטית מחייבת את הממשלה. עניין זה חשוב גם לצין שבשנות ה-90 המוקדמות הצטרפה ישראל לכל אמנות זכויות האדם.



**בית המשפט העליון בירושלים**

בשנות ה-90 חלה התפתחות חשובה מהבחינה החוקית: הכנסת קיבלה חוק יסוד בתחום זכויות האדם, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק יסוד: חופש העיסוק. מעמד החוקים האלה אמן איינו כמעמד החוקה בארץ-ישראל אך הוא עולה על מעמדו של חוק רגיל. חוקים אלה "מחוסנים" מפני תקנות לשעת חירום, והוראות מסוימות אפשר לשנות רק ברוב מיוחד של 61 או 80 חברי הכנסת (קמחי, 1999: 102). קבלתם הושגה לאחר שנים של מאבקים ודינונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, והם משמשים בסיס חשוב למגילת זכויות.

תליר החקיקה של חוק יסוד: זכויות האדם החל בשנת 1989 כמשמעותם העלה הצעת חוק המבוססת, בין השאר, על שורה של החלטות שקיבלו בית-המשפט העליון, ההצעה עוררה התנגדות, וכדי לגבר עליה היא חולקה לאربעה חוקי יסוד (במטרה להעבירם בנפרד): כבוד האדם וחירותו, חופש ההתגדות וחופש הביטוי. ב-1992 אישרו בכנסת שני החוקים הראשונים. השניים האחרים נקבעו בהליכים שונים של החקיקה, ונוסףו עליהם חוק יסוד: זכויות במשפט – על זכויות הפרט במערכת המשפט הפלילי – וחוק יסוד: זכויות חברתיות (שנڌחו בinityים).

על מושמות המהלך ועל חטיבתו – משפטיים ופוליטיים נחלקים לשתי אסכולות. אסcola אחת, שעם אנשה נמזה נשיא בית-המשפט העליון לשעבר אהרון ברק, רואה בשני

חוקי היסוד שהתקבלו, ובשנים לאחרים לאחר שיתקבלו, מהפכה חוקתית (ברק, 2004), שלב חשוב לקרה גיבושה של חוקה שתיה, כמו החקיקה האמריקנית, ערובה משפטית להגנה על זכויות האדם. לפי הגישה הזאת, חוקי היסוד מקיימים לבית-המשפט סמכות לבקר את הכנסת. לחוק יסוד מעמד עדיף על חוק רגיל ולבית-המשפט העליון סמכות לבחון חקיקה רגילה על-פי מידת התאמה לחוקי היסוד. כאמור, בפעם הראשונה הוגדרו זכויות היסוד של הפרט ומערכת החוקים הוכפפה להם. על-פי הפרשנות של בית-המשפט העליון, החוקים האלה מבטיחים את חופש הביטוי ואת חופש התנועה, ואוסרים על אפליה על רקע גזע, דת, מין או ארץ מוצא (ברנסטיין, 1989: כב-כו).

הגישה האתרת היא זו של פרופ' רות גビזון, משפטנית ויוערת לשעבר של האגודה לזכויות האזרח, הראתה בהתחפות הוצאה מהלך חשוב אך לא מהפכת, ואינה מוצאת כלל קשר ישיר בין קיומה או העדרה של חוקה בישראל לבין מידת ההגנה על זכויות האדם. לדעתה, חוקה היא מסמך שצורך להתקבל כמסמך אחד, ושיהיה בבחינת אמנה חברתי. במהלך זהה, לדעת גビזון, חסירה ההסכם הרחבה הנחוצה לגיבוש חוקה, ולהערכתה העדר ההסכם נובע מהפערים ומהניגודים האידיאולוגיים בחברה (ירושלים, 30.10.98). במקום זאת היא מציעה לגבות מגילות זכויות אדם שהמכנה המשותף בה יהיה רחב ככל האפשר (הארץ, 24.11.99).

שותף לדעתה נשיא בית-המשפט העליון לשעבר משה לנדי, שגמ תוהה מי הסמיך את בית-המשפט העליון להכריז על קיום חוקה חדשה. אך שלא בגיבזון, הוא סבור שהשעה אינה כשרה לאמנה חברתי, ומציין ליידט את חיקיקת החוקה רק לפrek המגדיר את חלוקת הכוח השלטוני בין רשותות המדינה, את דרכי בחרותן ויחסי הגומלין ביניהן, ולהכפיף פרק זה לסמכות הביקורת של בית-המשפט העליון (הארץ, 24.11.99).

### **סוגיות השטחים – זכויות האדם תחת משטר צבאי**

מאז 1967 נתונה המדיניות הישראלית בשטחים לביקורת מצד גורמים בינלאומיים שונים, ובهم ארגוןมนשי, הודיעת זכויות האדם של האו"ם והתקורת העולמית והישראלית. ביקורת על ישראל יש גם בדוחות של משרד החוץ האמריקני. הביקורת בעיקרה היא בסוגיות אלה:

א. הקמת גדר הביטחון,سلطנות בית הדין הבינלאומי בהאג מפקיעה ישראל לצורך הקמתה אדמות של פלסטינים, פוגעת במרקם התברתי החקלאי ומפרידה בין פלסטינים לאדמותיהם;

ב. שימוש מופרז בכוח שהביא להרג אורחים, בהם ילדים;

ג. הפקעת קרקעות והקמת תנחלויות ומחסומים;

ד. סיכולים ממוקדים;

ה. מעזרים מנהליים, ענישה קולקטיבית, עינויים והליכים משפטיים לא-תקינים;  
ו. הרס בתים ומבנים.

התשובה הישראלית על הטענות מלבדת על גישתה בניסיון לאוזן בין הגנה על זכויות אדם לבין שמירה על הביטחון:

א. יש להביא בחשבון את המציאות שבה ישראל פועלת – מצב מתמשך של מלחמה וטרור מתאבים נגד אזרחים, המחייבים צעדי הגנה והרתעה, כמו גדר ביטחון וסיקולים ממוקדים, וכל שכן שכן נהוג בה עונש מוות.

ב. הסדרי הביטחון נועד לשמר על הזכות הבסיסית לחים של אזרח ישראל. لكن, הדילמה אינה יישוב הסתירה בין זכויות אדם לאינטרסים שונים, אלא אייזון בין זכויות שונות – של אזרח ישראל לחיים ללא טרור, ושל הפלסטינים הנפגעים מצעדי ישראל.

ג. במלחמותה בטרור פועלת ישראל במסגרת החוק. בית-המשפט העליון, בפסקותיו הנוגעות לעינויים, לתוואי הגדר ולטסויות אחרות, משמש ערכאה לעורר ולשינוי המדיניות ומגן על האיזון הראוי בין ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה לבין השמירה על כבודם של הפלסטינים ועל חירותם.

ד. את היחס לתושבי השטחים יש לבחון לא באמצעות מידת מוחלטת, אלא בהשוואה בדרך שבה נגנו משלטי כיבוש במהלך ההיסטוריה באוכלוסייה אזרחית. ולא רק זאת, יש לבחון בין משטר זכויות אדם במדינה שבה האוכלוסייה חיית בנאמנות בסיסית לששלTON בין מצב של שטח כבוש שבו חל משפט הומניטרי המאפשר הטלת מגבלות על חירותם בסיסיות.

במדיניותה בשטחים באה אפוא לידי ביטוי ברור וחד הדילמה היוסdet הגלומה במציאות הישראלית – שמירה על ערכים דמוקרטיים וזכויות אדם מול נסיבות ביטחוניות סוכבות של מלחמה וטרור מתאבים.<sup>2</sup> דילמה זו מעסיקה היום מספר הולך ורב של מדינות דמוקרטיות, שהבולטות בהן הן ארצות-הברית ובריטניה, לנוכח התפשטות תופעת הטרור העולמי.

## פעילות ארגוני זכויות האדם בישראל

בישראל פעילים ארגוני זכויות אדם רבים הנוהגים מתחופש פעולה מלא. נציג כמה מהם:

האגודה לזכויות האזרח זה הארגון החשוב ביותר, שగם יכול לזכוף לזכותו היישגים בתחום ההגנה על זכויות האדם בישראל ובשטחים. האגודה הוקמה בשנת 1992 כגוף לא-מפלגתי ובلت-יתלוי, ארגון חברים הפועל באמצעות צוות מקצועני קבוע ומתנדבים, בהם

<sup>2</sup> בעניין זה ראו דבריו של אהרון ברק, נשיא בית-המשפט העליון לשעבר (ברק, 2002).

גברים בולטים בתחום המשפט, החינוך, העיתונות והאקדמיה. האגודה אינה מקבלת כל מימון מפלגתי או ממשלתי וכל הוצאהיה ממוננות מדים חבר ומתרומות. פעילותה נעשית במישורים אחדים. במישור הפוליטי, על-ידי יזום וקידום הצעות חוק; במישור המשפטי, על-ידי פניות בעיקר לבית-המשפט העליון, ובמישור החינוכי, על-ידי פרסום חומר חינוכי, סדראות והשתלמויות, הרצאות וימי עיון (האגודה לזכויות האזרח, 1998). מאז שנת 1997 מפרסמת האגודה דוח שנתי על מצב זכויות האדם בישראל.

בצלם לאחר האינתיפאדה הראשונה כמו ארגונים אחרים שפעלוותם יחדה לנעשה בשטחים. "בצלם" – מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים, הוא הארגון הפועל ביותר בהם. הוא הוקם בשנת 1989 על-ידי אנשי רוח, משפטנים, רופאים, עיתונאים וחברי כנסת, ומטרתו המוצהרת הן להיאבק בהפרות זכויות האדם בשטחים באמצעות תיעודן, פרסומן ובהatan לדיון קוביי המדיני, ולפעול ליצירת תרבות של הגנה על זכויות האדם בישראל. הארגון חותר להשפיע על מדיניות ישראל בשטחים ולגרום לה לנוכח בתושבי השטחים על-פי הוראות המשפט הבין-לאומי. "בצלם" פרסם עד כה עשרות דוחות על מצב זכויות האדם בשטחים. הארגון שולח לחברי הכנסת מידע שוטף על ההפרות בשטחים ונעוז בחברי כנסת מסוימות כדי להעלותן על סדר היום. הארגון עצמאי, בלתי-תלי, וממומן בכיספי תרומות בלבד לקרנות בישראל, באירופה ובארצות הברית, ושל אנשים פרטיים. מסיעים לו מאות פעילים מתנדבים. בשנת 1989 זכה בפרס קרטר לזכויות האדם.<sup>3</sup>

המוקד להגנת הפרט הארגון מסייע לפלסטינים תושבי השטחים שזכויותיהם נפגעו בעיקר על-ידי עתירות לבג"ץ בעניינים שונים: גדר ההפרדה, הרס בתים, פגיעה ברכוש, זכויות עזירים, הגבלות על חופש תנועה, איחוד משפחות. הוא הוקם בשנת 1988 בעקבות אירועי האינתיפאדה הראשונה. בצוות המוקד ישראליים ופלסטינים. לאחר שמתකבלת תלונה, פונה המוקד לרשותות השונות – המנהל האזרחי, הפרקטיות הצבאית ומשרדי ממשלה שונים, ובמידת הצורך מגיש תביעה לבתי-המשפט ועתירות לבג"ץ. נוסף על כך מפעיל המוקד קו חירום כדי לפטור בעיות הדורות טיפול מיידי של גורמים בשטח. עד כה טיפול בעשרות אלפי תלונות של פלסטינים.<sup>4</sup>

רופאים ללא גבולות הארגון (שכבר דנו בו – ראו פרק 6) פועל בשטחים על-פי אותם עקרונות ודפוסים המחייבים את פעילותו באזורי אחרים בעולם. מאז ראשית האינתיפאדה התרחב הסיווע הרפואי שהוא מעניק לתושבי השטחים. הוא מספק לבתי-חולים מכשור רפואי, מקימים מרפאות ניידות וקובע תכניות לביקורי בית של אנשיו בשל קשיי התנועה בשטחים.

3 מתוך אתר הארגון: [www.btselem.org](http://www.btselem.org)

4 מתוך אתר הארגון: <http://www.hamoked.org.il>

רבים למן זכויות האדם הארגון פועל לכיבוד זכויות אדם וצדיק חברתי ברוח המסורת היהודית, מטרתו המוצהרת – "תיקון עולם". הארגון מעודד פרויקטים להגנה על זכויותיהם של גרים וחילשים ונודע בעיקר בפעילותו להגנה על זכויותיהם של פלסטינים תושבי השטחים.

אמנסטי אינטרנשיונל לארגון הבין-לאומי סניף בישראל שפעילותו מתרכזת בהגנה על זכויות האדם במדינות אחרות (ראו פרק 6). עם זאת, בשנים האחרונות הוא החל לעסוק גם בהיבטים מסוימים של מצב זכויות האדם בישראל ובשטחים – למשל, במאן שונגע למשרדים מנהליים של פלסטינים, שימוש בכוח בחקירה, כללי הפתיחה באש והרג פלסטינים בידי חיילים ישראלים.

**זכויות אדם בישראל** בשנים האחרונות עלה פעמים אחדות הרעיון להקים נציבות זכויות אדם בישראל. בפעם הראשונה הועלה הרעיון ביוםיו של יוסי ביילין כשר המשפטים. ב-2008 העלה אותו יעל דין כשותפה חברת מועצת עיריית תל-אביב. הכוונה היא להקים גוף שייפעל באופן אקטיבי להגנה על זכויותיהם של נשים, ערבים, בני הקהילה ההומו-לסבית ומהגרי עבודה, וטיפול בתלונותיהם על הפרtan.

## זכויות האדם במדינות החוץ של ישראל

### אינטרסים ביטחוניים ושיקולים מוסריים

מדינות החוץ של ישראל עוצבה מראשיתה על-פי אינטרסים קיומיים-ביטחוניים, ביחס לשנותיה הראשונות של המדינה, שאו היה היעד העיקרי של מדיניותה הבתחת המשך קיומה. אף שהיתה על כך הסכמה רחבה, לא נדחו הצדה שאלות של ערכים ומוסר,<sup>5</sup> אך האינטרסים הביטחוניים הם שהכריעו וחשיבותם של יעדיה האחרים נגזרה ממידת התועלת שהיא בהם להבטיח את ביטחונה של ישראל.

לදעת דפנה שרפמן, ברוב שנותיה של המדינה נשענה מדיניות החוץ שלה על גישה ריאליתית והעדיפה אינטרסים אסטרטגיים וביטחוניים על שיקולים של זכויות אדם, ביחסם לשחדרים נגעו למכירות נשק – לדרום אפריקה, לסין ולמשטרים רודניים אמריקה הלטינית (שרפמן,

<sup>5</sup> דוד בן-גוריון, ממעצבי מדינת ישראל וראש ממשלה הראשון, ראה בחווננו, על אף היותו "ביטחונייסט", מדינה שתהיה "אור לגויים", מופת לעם אחרים.

1999: 35-15). דעה שונה הביע יוסי ביילין. בעת שכיהן כשר המשפטים אמר בילין<sup>6</sup> שהמחויבות לזכויות אדם במדיניות החוץ אינה יכולה להיות מוחלטת, ויש להעמידה תמיד מול אינטרסים אחרים, ביטחוניים. יתר על כן, את העובדה שישראלי "הרגישה צריכה להשלים עם מושרים בעיתאים מודרניים" הסביר בחותמה של ישראל להתחשב במצבן של הקהילות היהודיות באותו מדינה (למשל, היהודי רומניה בימי הרודן ניקולאי צ'אושסקו), וגם בתפיסה העצמית של ישראל כמדינה בעיות לאומיות חזקה להכרת העולם ולסייעו, וכן, כדי שלא לבודד את עצמה, היא אינה יכולה להיאבק בתופעות שהיא מתנגדת להן.

אבל ביילין ראה תוצאה במדיניות חזק המביאה בחשבון גם שיקולים ערכיים-מוסריים. הטעמים לדעתו: ישראל היא מדינה קטנה ומאומת, והסיווע לאחרים בזכותה עשוי להגדיל את סיכוןיה לקבל סיוע בזכותה; במדיניות מוסרית יש כדי לחתם תוקף לتبיעתה להגן על היהודים מפני גילויים של אנטישמיות; התמיכה בחולש מתבררת כהשעעה טובה כשהוא מגיע לשלוון (לדוגמה, ההתנגדות לפראנקו ספרד, התמיכה בשחורים בדרום אפריקה); תמיכה במושרים דמוקרטיים מחזקת את היציבות בעולם, החשובה לישראל; וכטסוף, בעדין של תקשורת המונחים, מדיניות חזק לא-מוסרית גורמת נזק תדמיתי רב (ביילין, 1999: 63-78).

דוד קמחי, שהיה בעבר איש המוסד ושימש מנכ"ל משרד החוץ, גורס שאין מוסר אבסולוטי במדיניות חזק. הוא הצדיק את מדיניות מכירות הנשק של ישראל, אך לטענתו, גם בתחום זה היו קווים אדומיים. בכלל, מכירות נשק שיוועד לביטחון פנים ולדיכוי אוכלוסייה לא אושרו (קמחי, 1999: 119-124).

אף שבמדיניות החוץ הישראלית דומיננטיים אינטרסים ביטחוניים-לאומיים, ולדעת מבקריה שיקולים מוסריים תופסים בה בדרך כלל מקום משני בלבד, היה לה גם פן נוסף, הומניטרי: סיוע לארצות מפתחות, בעיקר באפריקה, וביחד בתחום התקלאות והרפואה. בעיניהם של רבות מדיניות בעולם השלישי הייתה ישראל מופת לדמוקרטיה קטנה, ציירה ופתחת ומודל לחיקויו. וכך שנראה בהמשך, הסיווע והיעוץ הישראלי, באמצעות המחלקה לשיתוף בין-לאומי, הניבו גם פרות מדיניים ורחיבו את מעגל התמיכה הבינלאומי. ואולם הניצחון הצבאי במלחמת ששת הימים ב-1967 גרם למתקף בדיםומה של ישראל. עכשו הייתה לכובש, למדינה השולטת בעם אחר, ועוררה ביקורת בין-לאומית וטענות על הפגיעה בזכויות האדם של הפליטים.

מרכיב זכויות האדם במדיניות החוץ הישראלית נשען על מקורות אחדים: התנ"ך והמסורת היהודית, המשמשים בסיס לערכים של קדושת חיי האדם וכבודו ושל הגנה וסיוע לחלשים;

6 ראיון המחבר עם ביילין, 1998.

ההיסטוריה של העם היהודי – פרעות ורדיפות ששיאן השואה – שעוררו ציפייה שהחברה הישראלית תראה רגשות הרבה לפגיעה בזכויותיהם של אחרים; מגילת העצמות, המדגישה את עקרונות החריות, הצדק והשווון; אמנות בין-לאומיות בנושא זכויות האדם שישראל חתומה עליוון, וחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו.

באוקטובר 1991 אישרה ישראל חמש אמנות חשובות, ובכך שלימה את הצטרפותה לכל האמנות העיקריות בתחום זכויות האדם. האמנות שאושרו הן שתי האמנות הבסיסיות בדבר זכויות פוליטיות ואזרחיות, זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, האמנה נגד עינויים, האמנה בדבר זכויות הילד והאמנה הנוגעת לזכויות נשים. ממשועות האישור היא שהמדינה החותמה מתחייבת להתאים את החוקים שהיא מוחקקת לאוון אמנות.

בשנת 1994 הוקמה במשרד החוץ המחלקה לזכויות אדם כחלק מרפורה ארגונית במשרד החוץ כדי להתאים לעניין של תהליכי שלום וחוזן על כינוי "מורח תיכון חדש". התפיסה הייתה שככל שתהליך השלום יתקדם כך יילך ויתחזק ה Freedmand הערכי, וכן גם סוגיות זכויות האדם, בתהליך קבלת ההחלטות. ואולם מאז הקמתה עוסקת המחלקה בעיקר בהתמודדות עם הביקורת על ישראל מצד גורמים בין-לאומיים על הפרות זכויות האדם בשטחים. עם זאת, היא גם מנסה לקדם נושאים של זכויות אדם בישראל יש בהם ניסיון, כמו מיעוטים, נשים, ילדים וסחר בבני-אדם.

התפתחויות בתחום ההגנה על זכויות האדם ביחסים הבינ-לאומיים מראשית המאה ה-21 (ראו פרק 3), ובעיקר הקמת בית-הדין הפלילי הבינ-לאומי, התרחבות סמכות השיפוט האוניברסלית והתקנות היסודות האוניברסיטיים בדיון הומניטרי, וכן חותם הדעת של בית-הדין הבינ-לאומי בהאג בעניין גדר הביטחון, חיזקו משרד החוץ את ההכרה בדבר הצורך ליחיד מחשבה ואמצעים להתמודדות עם סוגיות אלה והשפעותיהן על ישראל. "אגף ארגונים בינלאומיים" במשרד החוץ הצביע בשנים האחרונות, וביחוד מאז 2004, את סוגיות זכויות בינלאומיים ביחסים הדיפלומטיים של ישראל, וביבש שורה של המלצות, שהוגשו לשרת האדם כמרכיב חשוב בשיח הדיפלומטי של ישראל, וביצעה של המוסר-ערבי. עמדת לאינטלקטואלים הביטחוניים, המדיניים והכלכליים יש להסיק גם את המודל המוסר-ערבי. עמדת האגף היא שגישה זו נכונה לעצם העניין, וגם כמרכיב חשוב בשיח של ישראל עם ממשלות זרות, האו"ם וארגוני בינלאומיים אחרים.

האגף נקט שורה של פעולות ליישום הגישה הזאת. בין השאר הוקמה קבוצת עבודה לא-רשמית עם האיחוד האירופי שתבחן שאלות הקשורות לזכויות האדם על-פי בקשת שני הצדדים. יושמה גם מדיניות שלפתוחות רבת יותר כלפי דוחות מיוחדים של האו"ם, ונעשתה ראורGANIZATIONAL מקיפה בנוחלי הצבאות של ישראל בגופי האו"ם השונים (המועצה

לזכויות אדם, הועדה השלישית של העצרת הכללית ומיליאת העצרת הכללית) בהחלטות בנוסאי זכויות האדם, ובעיקר מצב זכויות האדם במדינות שונות. ביוזמת האגף אורגנו גם פעילויות הדרכה לקציני צה"ל עם אנשי הצלב האדום בישראל בעניינים הנוגעים למשפט ההומניטרי הבינלאומי.

## הסיווע הצבאי הישראלי וזכויות האדם

הסכסוך הישראלי-ערבי ומצב המלחמה המתמשך, הדרוש בהרתעה ובשמירה על יתרון צבאי, הביאו את ישראל לרכוש נשק מדיניות שונות וגם הניעו אותה לפתח עצמה תעשיית נשק. האمبرגו על מכירת נשק לישראל שהטילה צרפת מסיבות פוליטיות אחריו מלחתה ששת הימים ב-1967 דחף את ישראל עוד יותר לפתח את תעשייתה הצבאית, כך שבעתות חירום לא תהיה תלולה במקורות חיצוניים. גם הדרוש להתאים את מערכות הנשק שרכשה לתנאי הלחימה קידם את התעשייה הצבאית, וכבר בסוף שנות ה-50 החלה ישראל בחיפוש אחר שווקים לתוצאתה. יתר על כן, במלחמת סיני, ועוד יותר במלחמות ששת הימים, נתפס שלל רב, ומערכות נשק רכובות עמדו בפני התישנות. כל אלה חיבו את ישראל למצוא שווקים לייצור.

היצוא הצבאי-ביטחוני נעשה כולם בחשאיות, בדרכים של דיפלומטיה שקטה, לעיתים עם מדינות שלישראל אין אונן קשיים דיפלומטיים. מטרת הייצוא הצבאי הייתה לא רק כלכלית; ביסודה הייתה גם השאיפה להשיג השפעה מדינית ויתרונות אסטרטגיים במדינות הרוכשות. ואולם הסיווע הצבאי לא הוגבל למכירות נשק. ישראל שגרה למדיינות הרוכשות טכנאים צבאים לסייע ולהדרכה בהפעלתן של מערכות הנשק, או הכשירה את הצוותים בישראל, שגירה מומחים למלחמה בטורור למדיינות שביקשו את עוזרתה, והיתה שותפה גם במחקר מדעי לפיתוח מערכות נשק חדשות.

ישראל הואשמה לא אחת שהנשק שהיא מייצאת מזין מלחמות באזרוי סכטוק, וכי הנשק שלו משמש משטרים עיריצות לדיבלים של מתנגדיו המשטר (קלימן, 1992: 219). אך יש גם החולקים על כך וטענים שישראלי נמנעה מנעה ממקרים נשק לצורכי ביטחון פנים ודיכוי אוכלוסייה (קמחי, 1999). כשהיכן כשר המשפטים הכריז בילין ישראלי צריכה להימנע ממקרים נשק למדיינות שהנשק מונצל בהן לפגיעה באורתיהן. בשנת 1994 מנע, לדבריו, ביקור של הגנרל הציליאני פינושא בישראל, אף שמערכת הביטחון לחצה לקים את הביקור כדי להבטיח עסקה לשיפור מטוסים.

בשנים האחרונות חלה התפתחות השובهة בסוגיה של מכירות נשק והוחל ברפורמה במערך הפיקוח על הייצוא הביטחוני של ישראל. עיקר הרפורמה – הצעת חוק חדש, חוק הפיקוח על הייצוא הביטחוני התשס"ז 2007, שאושרה בכנסת ביולי 2007 ונכנסה לתוקף בדצמבר.

החוק כולל פרק העוסק בכךורך לאשר כל עסקה של ייצוא נשק על-ידי משרד החוץ. מרכיב זה בחוק נועד למעשה למשרדי החוץ אפשרות לבחון את העסקה לפני שיקולים מדיניים, לרבות מצב זכויות האדם במדינה שהנשך יועד לה, לצורך זה הוקמה במשרד החוץ מחלקה מיוחדת.

## шиוקלים של זכויות האדם ביחסים הדוציאידיים

### דרום אפריקה

המדינות הישראלית כלפי דרום אפריקה היא הדוגמה הבולטת ביותר לדילמה שבין שיקולים של מוסר וזכויות אדם לבין אינטרסים אחרים, שאפיינה את מדיניות החוץ הישראלית, והקשרים הדוציאידיים בין שתי המדינות הם ביוני מובהק לעדיפותם של שיקולים של ריאליות – אינטרסים ביטחוניים וככליים – על שיקולים ערכיים של זכויות אדם בתהילך קבלת החלטות. ההצדקה המוסרית לכך הייתה ברורה: קיומה וביתוחנה של מדינת ישראל חשובים יותר מזכויות האדם במדינה שישראל מקימת אתה קשרם.

ארגוני או"ם שונים וארגונים של זכויות אדם האשימו את ישראל על שבmişר תקופה ארוכה, וביחוד בשנים 1974–1990, קיימה קשרים ענפים עם דרום אפריקה, קשרים ששטו אט החלנות האו"ם ואת מדיניות הסנקציות של הקהילה הבינלאומית. יש גם חוקרים טוענים כך. ואולם ראוי לציין שגם לפי נתוני האו"ם, ישראל לא הייתה המדינה היהודה שהפירה את החלטות האו"ם בקשריה עם דרום אפריקה, מנוקדת מבט של השיקול המוסרי-ערבי, את יחסיה של ישראל עם דרום אפריקה אפשר לחלק לשתי תקופות עיקריות: הנסים 1994–1986, והנסים 1986–1974.

מאז 1974 – השנה שבה גורשה דרום אפריקה מהאו"ם – התרחבו והתהדרקו הקשרים בין ישראל לדרום אפריקה, קשרים שאפיינו אותם דואליות ופער בין רטוריקה למעשה: כלפי חוץ, ובפורומים בינלאומיים שונים, גינטה ישראל את משטר האפרטהייד, אך למעשה הוסיף לקיים אותו קשרים ברמות שונות – במישור המדיני והדיפלומטי, ובמישור הכלכלי והצבאי. הביטוי לכך היה העלאת דרג הנציגות הישראלית מצירות לשגרירות וראשיתם של שיטוף פעולה צבאי וקשיים כלכליים. לאחר ביקורו של ראש ממשלת דרום אפריקה, ג'ין פורסטר (Vorster) בישראל בשנת 1976 (עטם הומנתו לביקור היה חריגת המקוננסוס הבינלאומי) התרחבו היחסים, בייחוד במישור הצבאי. דוח מחלוקת המדינה האמריקנית משנת 1986 ציין את ישראל כאחת המדינות העיקריות שהפכו את אמברגו הנשק על דרום אפריקה (קלימן, 1992: 219–224).

לදעת נעמי חזון (חזון, 1992: 301–300), מבחינת מאון האינטרסים בקשריה עם דרום אפריקה, התוצאה שהפיקה ישראל מוטלת בספק, ומדיניותה שהעדיפה פרגמטיזם על השיקול המוסרי

של התנגדות למשטר ההפרדה הייתה טעונה. למי שטענו שהאינטרס הישראלי הוא הגנה על הקהילה היהודית שם, השיבה חוץ שאין הוכחות שהקשרים המדוקים בין שתי המדינות אכן סייעו לקהילה היהודית. גילוי האנטיישמיות לא פחתו, ולא רק זאת, אלא שהידוק הקשרים חל דווקא בשעה ש"וועד שליחי הקהילות" של דרום אפריקה הביע תמייה גלויה בביטול האפרטהייד. לדבריה, בשנות ה-70 חל גידול ניכר בהיקף הסחר בין ישראל לדרום אפריקה, וגם בהשכעות, בייחוד של יהודי דרום אפריקה בישראל ובמינים מושתפים. ואולם, הייזוא לדרום אפריקה היה רק אחד מהסחר הישראלי, והייבוא ממנה – פחות משנה אחוזים מהיבוא הכללי. נתונים אלה מעוררים, לדעתה, את הטיעון הכלכלי להצדקה לקשר המוחדר בין שתי המדינות. גם בקשרים התרבותיים, האקדמיים והספורטיביים אין כדי להסביר אותו שכן היו מצומצמים וחסרי חשיבות. ובמה שנוגע לאינטנס האבא-אסטרטגי – העברות וסק, אימוניהם ושיתופי פעולה במהלך ובתחום הגרעין (על-פי פרסומים זרים) – המסקנה של חוץ היא שה坦ורה שהפיקה ישראל מוטלת בספק.<sup>7</sup>

מהו אפוא ההסבר למדייניותה של ישראל כלפי דרום אפריקה בשנים הללו? חוץ מציעה שלוש סיבות אפשריות: תחשית לבנון ובדידה שחשה ישראל בעקבות ניתוק הקשרים הדיפלומטיים מצד מדינות אפריקה לאחר מלחמת ים הים; דמיון והזדהות בין ישראל לדרום אפריקה בשל הבידוד המדיני; העדר מודיעות, חוסר רגישות ואידישות מצד המנהיגות וה齐יבור בישראל (חוץ, 1992: 311-316).

1986-1994 בسنة 1986 החלה מפנה במדיניות הישראלית ועלתה חשיבותו של השיקול המוסרי. יוזם השינוי היה ביילין, תחילת בתפקידו כמנכ"ל המדינה של משרד החוץ ואחר-כך כסוגן שר החוץ. ביילין יומם דיון על המדיניות כלפי דרום אפריקה ודוחף לשינויו בספטמבר 1987. תפקיד מרכזי בשינויו, ובעיקר בהוצאתו לפועל, היה לאلون ליאל, שהיה מופקד על הדסק הדרום אפריקני במשרד החוץ (ואחר-כך גם שימוש שגריר ישראל בדרום אפריקה). את התמורה תיאר ליאל בספרו צדק שחור (ליאל, 1999).

בנובמבר 1986 התגבשה הערכה בצמרת משרד החוץ, בהנחיית ביילין, שיש צורך בשינוי המדיניות. למפנה הגיעו היו סיבות אחדות.ראשית – השיקול המוסרי-ערבי, שהניע במיויחד את ביילין. אך זה לא היה השיקול היחיד. משרד החוץ הערכו שקו של משטר האפרטהייד קרב וייש להיערך לקראת חילופי השלטון והעברתו לידי השחורים. גם התפנית במדיניות האמריקנית כלפי דרום אפריקה הנעה את ישראל לשנות את מדיניותה. בדצמבר 1986,

<sup>7</sup> נציגים עם זאת, שהמידע הגלי עניין זה מועט ואינו מאפשר הערכה נכונה של האינטרסים. לתמונה שונה ראו ליאל, 1999.

לאחר שגבר מאד הלחץ הבינ'-לאומי על דרום אפריקה, נותרה ישראל המדינה הדמוקרטית היחידה שלא נקתה נגדה סנקציות, ולא רק זאת, אלא שמידע על "היחסים המוחדים" נחשף באמצעות התקשורות ולא היה אפשר עוד להסתירם ולהכחישם.

הצעד הראשון לאחר שוננתה המדיניות היה אפוא לחשוף ערוצי תקשורת למנהיגי המאבק, ראשי הקונגרס הלאומי האפריקני. האמצעי היה ארגון השתלmoות בארץ, למשל בתחום החקלאות, שנעשה באופן חשי. בפברואר 1987 יצא ליאל לדרום אפריקה כדי לצור קשר עם המנהיגות השחורה, ואף להביא לידיут הממשלה על השינוי הצפוי במדיניות. בדוח שהביר עם שוכו המליין בשלב הראשון לצמצם את קשרי התרבות והמדע, ובשלב השני להטיל סנקציות כלכליות שלא ישנו מהותית את קשרי הכלכללה, אך היו איבות לשינוי המדיניות. המלצותו נשענה על ההנחה שאין סיכוי להמשך קיומו של משטר האפרטהייד, ולכן יש לשנות את סדרי העדיפויות של השגירות, לצמצם את הקשר עם הממשלה ולהעמיק את הקשר עם מנהיגי השחורים.

במסגרת התקבלת החלטה בקבינט על צמצום הקשרים עם דרום אפריקה, אישתיימה על חווים חדשים והקמת ועדת לבוחנת המשך המדיניות. את המהלך הנהיגו בתוך הקבינט שר החוץ שמעון פרס, ומחזיקה לו ביילין. הקושי הגדול היה להתגבר על התנגדות הממסד הביטחוני וה תעשיית הצבאות. צוות בין-משרד שוקם בראשות ביילין גיבש המלצות שהובאו לאישור בפני הקבינט והתקבלו בספטמבר 1987. הוועלו 12 הצעות שהיו בבחינת תפנית מהותית ביחסים עם דרום אפריקה. עיקרן: לא יהיו השקעות חדשות בדרום אפריקה, יצומצמו קשרי הספורט והתרבות, לא ייחתמו הסכמים חדשים בנושאי מדע, ייסרו נסיעות של עובדי מדינה לדרום אפריקה, יינטו צעדים למנוע מישראל לשמש תחנת מעבר לסתורות ולשירותות מדרום אפריקה ואליה, תוקם קרן לסייע לסטודנטים שחורים וצבעוניים מדרום אפריקה. תגובת דרום אפריקה הייתה חריפה, אך במקבתו לשגריר דרום אפריקה בישראל בנובמבר 1987 כתב ליאל: "אנו חוזרים ומדגישים את עמדתנו לפיה הרעיון שעליהם מבוסס האפרטהייד ורים לחלוtin לעקרונות הצדקה והשוויון שבהם דוגל העם היהודי" (ליאל, 1999).

הידוק הסנקציות הבינ'-לאומיות על דרום אפריקה ומינוו של ליאל ב-1992 לשגריר ישראל שם סייעו לישראל להמשיך את השינוי במדיניות. מנגד, נמשכו גם הלחיצים שהפעילו ממשלת דרום אפריקה, גורמים בקהילה היהודית והמסד הביטחוני הישראלי, שהתנגדו לשינוי. כשגריר כיוון ליאל את עיקר מאמציו ליצור גשר אל מנהיגות המאבק והתגברות על הקשיים ביחסם המדיניות החדששה שהוחלט עליה. גם אם באיחור, ישראל שינה את מדיניותה והצטרפה לקהילה הבינ'-לאומית במאין שהניב פרות והאין את שינוי המשטר בדרום אפריקה.

## ארגנטינה

הקשרים בין ישראל לארגנטינה בשנים 1976–1983 מבליטים את הסתירה ואת המתח שבין אינטלקטואלים וכלכליים ודאגה לגורל הקהילה היהודית לבין שיקולים של מוסר וזכויות אדם. בימים האלה, שנים של שלטון צבאי בארגנטינה, הופרו זכויות האדם באכזריות: עשרות אלפי אזרחים נחטפו, הושמו במעצר, עונו והוצאו להורג בימי משפט. אלפי נעלמו מבתיhem ולמשפחותיהם לא נודע מעולם מה עלה בגורלם – 11 אלף לפי רשותות ארגנטינה, 30 אלף לפי ארגוני זכויות אדם (הארץ, 24.9.03). פעולות אלו נעשו בתואנות שונות על מאבק באובי הימשטר ובארגוני ג'רילה. מדינות רבות גינו את המשטר בארגנטינה והוא שהטילו עליה סנקציות.

על-פי נתוני המכון השודי SIPRI, העוקב אחר מכירות נשק ברחבי העולם, ישראל הוסיפה לשחרר עם ארגנטינה, ובעיקר לייצא לה כל נשק מושכללים, טילים, מטוסי קרב, ספינות סיור, מערכות בקרה ושליטה. בשנים 1981–1976 סיפקה ישראל 13 אחוזים מייבוא הנשק לארגנטינה, בשווי של 150 מיליון דולר לשנה.<sup>8</sup>

בקרבת הנעלמים והנרצחים היה אחד היהודים גבוה יחסית לחלקם באוכלוסייה – עובדה שלא השפיעה על מדיניות הסחר הישראלית עם ארגנטינה. לטענת החוקר ד"ר סנקמן (Senkman),<sup>9</sup> ישראל לא פעלła די הצורך לסיעו לאוטם יהודים להימלט כדי שלא להרגינו את שלטונות ארגנטינה. לדעתו, הסיבות להעדר פעולה מספקת מצד הנציגות היו החשש שצדדים חריפים מדי יפגעו בעלייתם של יהודים ארגנטינה ובפעילותה של הסוכנות היהודית, וגם שיפגע הייצוא הביטחוני לארגנטינה – שעיל-פי אחד הדיווחים הגיע ל-30 אחוז מכלל הייצוא הביטחוני של ישראל. עניין זה נידון בוועדה בין-משרדית לחקלאות גורל הנעלמים היהודיים שהוקמה ביולי 2000 בשיתוף פעולה של משרד החוץ, משרד המשפטים וחוקרים מהאקדמיה. בדוח הסיכום שהוגש לכנסת ביולי 2003 היו עדויות המציגות תמורה שונה. לפיהן, נציגי המדינה בארגנטינה פעלו בדרכים שונות להצלת יהודים וסייעו באופן שניים להצלהם ולמילוטם של מאות.<sup>10</sup>

יאאל בר רומי, סמנכ"ל משרד החוץ לשעבר, חקר את הנושא והסתמך על מסמכי משרד החוץ מאותן שנים. לדבריו, "העובדת ששריר ישראל נאלץ לטפל במכירת מטוסים לארגנטינה

<sup>8</sup> ספקיות אחרות היו מערב גרמניה – 33 אחוז, ארצות הברית – 17 אחוז, בריטניה – 12 אחוז (בר רומי, 2002, 778).

<sup>9</sup> בהרצאה שנשא באוניברסיטה העברית ב-2004.

<sup>10</sup> דוח הוועדה הבינ-משרדית בעניין גורל הנעלמים היהודיים בארגנטינה, משרד החוץ ומשרד המשפטים, يول 2003.

ובו-זמן לתבע את גילוי הנדרדים (היהודים) ואת שחרור העצירים החקישה את כוח השכנוע של דבריו. הארגנטינאים היו רשאים לפרש את העות ישראלי למכירת מטוסים מתחכמים וסירות טורפדו כדישות כהוכחה [...] שהאגנה הראשונה של ישראל לא הייתה דוקא ההגנה על היהודים המperfירים בין חיים למות" (בר רומי, 2002: 778). בד בבד עם עסוקות הנשך נמשכו כל אותן שנים בყוריhem של אישים ישראלים חשובים בארגנטינה, עניין שגם השגיר הישראלי באותה עת, רם נירגד, ראה בו התעלמות מהפגיעה בזכויות האדם שם (בר רומי, 2002: 772).

בביקורת המדיניות הישראלית באותה שנים מעריכים חוקרים מודיעע לא ניצלה ישראל את יכולות הנשך באמצעות לוחץ על המשטר לשחרר עצירים, יהודים ואחרים. ואם האמצעי הזה נתפס ככל-יעיל בשל הנהגה שארגנטינה תמצא לה שווקים אחרים, מודיעע לא נקטה ישראל דיפלומטיה פומבית ונעורה בתקשורת, ארגונים בינלאומיים ובקהילת היהדות בארץ-הברית, נוסף על הדיפלומטיה השקטה שנקטו, כאמור, נציגי המדינה. רק לאחר שארגנטינה הסיגה את כוחותיהמאי פוקלנד (אפריל 1982), בעקבות נצחונה של בריטניה שינתה ישראל את מדיניותה כלפי המשטר. אותן הראzon לכך ניטן בדצמבר 1982, בעת ביקורו של שר החוץ אז, יצחק שמיר, בארגנטינה. במהלך הביקור הביע שmir בראינוט לתקורת את דאגת ישראל מ מצב זכויות האדם וקיבל בשגרירות לשיחה את אמהות הנדרדים (בר רומי, 2002: 778).

### **סוגיות סיון-טיבט**

גם בקשרים בין ישראל לסין והעמדה הישראלית בשאלת טיבט בולטת הדיлемה בין האינטרסים הביטחוניים והסטרטגיים לבין הדאגה לזכויות העם בטיבט. אחד הביטויים לכך הוא התייחסות הרשמית לביקוריו של הדלאי לאמה, מנהיגם הגוללה של הטיבטים, בישראל: משרד החוץ נמנע מלארח אותו באופן رسمي ולא קיים אותו פגישות רسمיות. את השיקול הסביר ביילין, שכיהן כסגן שר החוץ: "... לא מתוך הצדקה של מה שקרה בטיבט, אלא משומש שידענו שהוא ירגע את סין. [...]. תחושתנו הייתה כי מדינה קטנה כמו ישראל, שקשרים דיפלומטיים עם סין העממית היו חלומה המדיני זה עשורות שנים, אינה יכולה להרשות לעצמה לנ蒿 כמעצמה בטוחה עצמה ולהטיל סנקציות פרטיות על מדינה עצומה כמו סין. את המדיניות המוסרית השארנו למדינות הגדלות ושכנענו את עצמנו כי מדינה רווית בעיות קיימות כמו שלנו אינה יכולה להיות שופט העולם, כיון שגם תישאר מבודדת" (שרפמן, 1999: 71). עם זאת, בעת שכיהן כיו"ר הכנסת בחיר אברהם בורג לארכ את הדלאי לאמה במשכן הכנסת. בדברים שנשא או אמר: "חשיבותה של הכנסת נשמר על עמדות מוסריות של ישראל בזירה הבינ-לאומיות לצד השמירה על אינטרסים שונים, בהם הקשרים עם סין" (נובמבר 1999).

## הסיווע הומניטרי

הסיווע של ישראל למידינות מפותחות הוא דוגמה מובהקת למרכיב הערבי-הומניטרי במדינות החוץ של ישראל. בהתחשב במשאבים המצוומצמים ובהיותה היא עצמה מדינה המתוודדת עם קשיים רבים, הפעולות של המחלקה לשיתוף פעולה בין-לאומיים במשרד החוץ – מש"ב – היא תופעה ראוייה לציון במערכות הבינ-לאומית. מאז היוסדה, ועל אף חשיבותו המכרעת של האינטראקציוניזם, הביעה ישראל רצון לחלק מניסיונה ולסייע למידינות אחרות. פעילות מש"ב, בענייני מיסדייה, היא שילוב של אידיאליות עם פרגמטיות – השיקולים המדיניים, הכלכליים והתדרתיים.

מש"ב הוקמה במשרד החוץ ב-1958 ופועלת בשיתוף פעולה עם מדינות אחרות. היא מסייעת בהדרכה, בייעוץ, בהקניות מילוי נוות ובעזרה בפתרונות למידינות העולם השלישי בתחום החקלאות, ההריאות, החינוך והחברה. באופן מיוחד הטרכזה פעילות מש"ב בסיווע בתמודדות עם מחסור במים, במזון ובאדמות פוריות, עם בערות, מגיפות ומחלות מיידבקות. על תחומים מסוימים אלה נוסףו בשנים האחרונות חינוך לדמוקרטיה, מעמד האישה, יומות עסיקות, איכות הסביבה ואנרגיה סולרית. מש"ב פועלות באפריקה, בחבר המדינות, במזרח התיכון, ובמוסדות מסוימים באסיה ובארצות הלטינית (חצ'ן, ח' 43997/23.12.96). מאז הקמתה למדו רבבות משללים מרחבי העולם בקורסים שונים של המחלקה בישראל, וכמספר זהה עברו קורסי הדרכה במדינותיהם. אף-יועצים ישראלים נשלחו לפרקי זמן שונים לסייע למידינות שונות. נושאי השתלמות – חקלאות, רפואי, חינוך מתקדם, ניהול ציבורי ודמוקרטיות. הפעולות נעשות בתיאום ובשיתוף פעולה עם סוכנויות או"ם שונות: ארגון המזון והחקלאות (OAF), הסוכנות לפיתוח (PDNU) ואונסקו.

ኖסף על הפעולות השוטפת והנמשכת של מש"ב, בולטת ישראל בסיווע שהיא מושיטה למידינות ולעמים שונים במצבים של מצוקה ולאחר מכן אסון טבע: רעידות אדמה, שיטפונות, עזקה רפואי במלחנות פליטים. כמעט בכל מצב של אסון ישראל מסייעת בדרך כלשהי. היקף הסיווע קטן בדרך כלל ולעתים סמלי בלבד, אבל בהתחשב במשאיבה, הסיווע הזה בולט לעומת מדינות אחרות וערכו הסගולי לעיתים רב.

## מבט לעתיד

עם התקדמות תהליכי השלום נראה שתפקיד המגמה להעלות את חשיבותו של הפן המוסרי-ערבי ויישראל תשאף לתורם יותר למערכת הבינ-לאומית בהגנה על זכויות האדם של עמים אחרים, בעידוד תהליכי דמוקרטיות בעולם, בסיווע בפרטן סוכנים מקומיים ומלחמות אזרחים ובסיווע הומניטרי לאזרחי מצוקה.

ואולם, ביחסם מדיניות זו, המיחסת חשיבות רבה יותר למרכיבים הערכתיים ולזכויות האדם של עמים אחרים, יהיה עליה להתמודד עם שורה של קשיים ו dilemota המוחדים לה. גם בדיון של שלום ונורמליזציה, ביחסה הבין-לאומיים יוסיפו שיקולים ואינטרסים בייחוניים כלכליים למלא תפקיד חשוב. ישראל ת策ך, למשל, להחליט אם למכור נשק למשטרים הפגיעים בזכויות אדם או לחדול מהמכירות ולאבד תמיכת מדינית ויתרונות כלכליים. גם הצורך להתחשב בביטחונה וברווחתה של הקהילה היהודית במדינה מסוימת יהיה תמיד שיקול חשוב בתהליך קבלת החלטה אם להתעורר במצב זכויות האדם באותה מדינה אם לאו.

בעתיד, אם וכאש יושלם תהליך השלום, בשל הבדלי דת ותרבות, איכה היסטורית, דעתות קדומות ודעות מוסלמיים, ובעיקר בשל הבעיות בתפיסת זכויות האדם כין המערך לארצאות האסלאם המערמידות בראש זכויות כלכליות וחברתיות, עשויו ישראל להתקשות למצוא עמן מכנה משותף ערבי. התערבותה במצב זכויות האדם במדינות אחרות עשויה לגרום האשומות על "אימפריאליום תרבותי" וניסיון לכפות ערכיהם מערביים, הצד האשומות על מצב זכויות האדם בתחוםה. מדיניות תוקפנית מדי עלולה לפגוע במרקם העדין של יחסיו השלום, וייתכן שאו תעללה הדילמה של שמירה על השלום מול התערבות במצב זכויות האדם במדינה שכנה. מנהיגים ישראלים ביטאו לא אחת את דעתם שיש צורך להנהיג דמוקרטיות במדינות ערב השכנות. מדיניות ישראלית לעידוד הדמוקרטיה תיקל בקשימים בשל העדר מסורת דמוקרטית במדינות ערב. יתר על כן, דמוקרטיה פורמלית, בלי בסיס חברתי וכלכלי, ובלא שיכובדו בה זכויות אדם, עשויו להוילך, באופן פרודוקטיבי, לניצחונה של מפלגה דתית פונדמנטאליסטית ולפגעה בזכויות אדם. ובכל מקרה, כפי שטען בילין, علينا להקפיד שלא לנסות לחנוך את שכיננו.<sup>11</sup>

כל שיתקדם תהליך השלום, וכל שכן לאחר שיוושג, קרוב לוודאי שיחולו שינויים גם ביעידה של מדיניות החוץ הישראלית ויתחזק בה המרכיב הonomictri, שביטויו המעשימים יכולים להיות קידום הדמוקרטיה במדינות שונות, סיוע לפתרון סכסוכים בין-לאומיים, הקמת יחידה צבאית שתשתתף בכוחות הבין-לאומיים לשמירה על השלום בעולם, או, למשל, בפירוק מוקשים בחלוקת שונים של העולם.

\* \* \*

לסיכום נאמר שהדילמה המרכזית בעניין זכויות האדם בישראל, הנוגעת הן למדיניותה בשתיים והן למדיניות החוץ שלה, היא הסתירה בין ביטחון לאומי לבין כיבוד זכויות אדם. האיום הקומי מאי ראיית המדינה – המלחמות התוכפות והטרור המתמשך – העמיד בראש

<sup>11</sup> ריאון עם המחבר, 1998.

את האינטראס הלאומי: להבטיח את קיומם וביצועם של אזרחי המדינה. ואולם, האתגר הוא למצוא את האיזון הראוי בין הביטחון לחיות האישית, שהוא "פרי עמדת ברורה המכירה בחינוניותו של הביטחון ובנהיצותן של זכויות האדם" (בדברי אהרון ברק, נשיא בית-המשפט העליון, בנאום ב-6.5.2002).

אף שהאיןטרס של ביטחון לאומי הוא שמכריע בדרך כלל, במדינות החוץ יש גם שני מרכיבים שאופיים אידיאלייסטי. האחד הוא שיתוף הפעולה הבינלאומי והסיווע בתחוםים שונים למדינות בעולם השלישי, לרבות הסיווע הומניטרי שהוא מושיטה לאחר אסונות טבע, והאחר הוא השאיפה המתמדת – שהחללה להתגבר בעת האחרונה ותלך ותתזוק עם התקדמות בתחום השלום באור – לבסס את מעמדו של המרכיב הומניטרי במדינות החוץ, מאז קום המדינה גלומה השאיפה הזאת באידיאל של "אור לגויים".

ואולם נראה שגם בעידן של שלום תקופה מדיניות החוץ תוצאה של פשורת בין אינטראסים שונים: שלום, ביטחון, כלכלת, מצב הקהילות היהודיות, יחסיה של ישראל עם ארצות הברית, ושיקולים מוסריים-ערביים. האתגר העומד בפני עצמו מדיניות החוץ בעידן השלום הוא לעשות את השינוי הנחוץ ביעדי חיזוק המمد הערכי כגורם במקול השיקולים והחלטות. חיזוקו יעניק לישראל ייעוד ועוצמה מוסרית, שתוכל גם להיתרגם לעוצמה מדינית.

File #0000761 belongs to Lior Orshter- do not distribute

## פרק 11

# זכויות האדם במדיניות הגלובלית במאה ה-21

## זכויות האדם – שלום, דמוקרטיה ויציבות בין-לאומית

את מצב זכויות האדם במדינה מסוימת אפשר לראות כמרכז המשפיע על הייציבות הפנימית של אותה מדינה, ובעקיפין גם על השלום, על הייציבות האזורית ועל הביטחון הגלובלי. לפיך חוני, מיסיבות של ריאל פוליטיק ולא רק מיסיבות הומניטריות, שדיפלומטיות זכויות האדם תהיה מרכיב במדיניות החוץ של כל מדינה (Mullerson, 1997: 21). ג'ורג' מרשל (Marshall), שר החוץ האמריקני במשל טרומן, אמר שஸודות המתעלמות דרך קבע מזכויות של אזרחיתן איןן מכבדות זכויות של אומות אחרות וניסו להשיג את מטרותיהן בכוח. במצב של סכסוך טריטוריאלי, למשל, משטר לא-דמוקרטי הפוגע בזכויות אדם יטה לבחור באמצעים אלימים כדי להשיג את מטרתו. ולדוגמא, איראן וצפון קוריאה – בשתיهن משטרים הפוגעים בזכויות אדם המאיימים בדרך זו או אחרת על השלום ועל הביטחון הגלובלי. ודוגמה אחרת: אין להניח שעיראק בימי סדאם חוסין הייתה תוקפת את כוונות ב-1991 אילו היה המשטר בה מדכא פחות, וכל שכן דמוקרטי.

ובכן שאין כוונתנו לומר שדמוקרטיות לעולם אין נלחמות. המלחמות הקולוניאליות הן דוגמה אחת בולטת לכך. אבל, ככל, מדינות דמוקרטיות הן יציבות יותר וננות הרבה לתקוף, וככל שייהיו יותר מדינות דמוקרטיות כך טובת יותר הייציבות בעולם. נושא זה של "שלום דמוקרטי" הניב ספרות ענפה המבליטה את הנanton האMPIRI, העומד בסיס הטיעון, שמסוף המאה ה-18 – ראיית המשטר הדמוקרטי – ועד ימינו מדינות דמוקרטיות לא נלחמו זו בזו. מצד אחר, מתוך בין-לאומי חיזוני ואיום על הביטחון הלאומי עשויים לגרום הగבלות על זכויות אדם אפילו במדינות דמוקרטיות, ולדוגמא: היחס לאזרחים אמריקנים ממוצא יפני בארץ-הברית במהלך מלחמת העולם השנייה, או הממשלה הצבאי ומצוות החירות בישראל בשנותיה הראשונות של המדינה, ודוגמה מימינו – מאות החשודים בהשתיכות לארגוני טרור הכלואים במחנה המעצר האמריקני בגואנטנמו בלי משפט מאז מתקפת הטדור על מגדי התאומים בניו יורק ב-2001. באופן פרדוקסלי, גם תהליכי של ליברליזציה וdemocratization של ממשלהים אוטוריטריים וטוטליטריים עשויים להוביל לאי-יציבות פונית ובין-לאומיות, ובמילים אחרות, זכויות אדם ויציבות אין תמיד זהות. דוגמה לכך הם הגלנסנות והפרסטוריוקה בברית-המועצות,

שאמנם הקנו יותר חירות לאזרחים אבל תוצאותיהם הייתה גם, למשל, סכוך מזמין בין ארמניה לאזרבייג'אן ומלתמות בגורזיה ובטג'יקיסטן. יתר על כן, יציבותם גם לא תמיד עולה בקנה אחד עם צדק, ולדוגמא דרום אפריקה, ואפילו יוגוסלביה לשעבר, שהיו אימם של יציבות יחסית אבל חברות "לא-צדוקות".

ואולם, בלי שלום ויציבות קשה לשמור על זכויות אדם – וראו את המתחולל במדינות שונות באפריקה והעשרות שנים (רוונדה, אנגוללה, סיריה לאון). המאבק לצדק של מיעוטים אתניים מקופח המבקש הפרדה ואוטונומיה עשוי לעתים לגרום לאי-יציבות ולפגיעה בזכויות אדם (ולדוגמא, האלבנים בקוסובו ובמקדוניה, המוסלמים בקשמיר). מצד אחר, שיפור במצב יציבות האדם יכול להיות גם גורם המעורר את הסדר במערכות הבין-לאומית. הוא עשוי לעורר את הבסיס שעליו הושתו היחסים בין מדינות, או לעורר את הסדר הפנימי בתחום המדינות עצמן.

את היציבות הפנימית והבין-לאומית מסכנות בעיקר פגיעות בזכויות של מיעוטים והפרות של זכויות אדם הנגרמות בשל קיצונות דתית. סכוכים רבים שהשפיעו על היציבות בעולם (למשל, ביוגוסלביה לשעבר) ראשיתם בפגיעה בזכויות של מיעוט אתני ודתי. פגיעה כזו, גם אם נעשתה בתגובה על תביעה של מיעוט לאוטונומיה או לעצמאות, מערעת את היציבות במדינה ועלולה להפתח למלחמה אזורית. גם התגברות הקנאות הדתיות מערעת את היציבות הבין-לאומית – למשל, מלחמת הטליבאן באפגניסטן. פונדמנטיליזם דתי לובש לעיתים צורה של קיצונות דתית מילינטנית, מצב המוביל לסכסוכים בין-דתים ולפגיעה נרחבת בזכויות האדם. עם זאת, לתנועות דתיות קיצניות גם תפקידים בתחום החברתי, כמו רשות ארגוני הבדיקה והרוחה של החמאם. לדעת פרנסיס פוקומייה (Fukuyama, 1992), את תחיית הפונדמנטיליזם האסלאמי ביום אפשר ליחס בין השאר לאיום שהחברה המוסלמית המסורתית רואה בערכיהם המערביים הליברליים.

## גלובליזציה וחברה אזרחית עולמית

יש חוקרים הרואים קשר בין תהליך הגלובליזציה והתהווותה של חברת אזרחית, או דמוקרטיה קוסמופוליטית, לבין קידום משטר של הגנה על זכויות אדם. חברת אזרחית על-לאומית מאמצת ערכים אוניברסליים של זכויות אדם, שם הבסיס לכיבוד זכויות אדם ולהגנה עליהם. נציג כמה מחוקרים:

קלדור (Kaldor, 1999: 213-195) מגדרה את הגלובליזציה כתהליך שבו היבטים רבים יותר ויותר בחיה הפרטמושפעים מאירועים המתרחשים הרחק ממנו בזמן ומקום. המהפהכה בתהבורת ובאמצעי התקשרות – ביחוד بما שנוגע להעברת מידע – היא אחת התறחותה

של הפעולות הגלובלית החוצה לאומיים, הפעולות העולמיות, הכלכלי, הכלכלי והתרבותי והצבאי. לדברי קלדור, גם מעמד חדש של בני-אדם המשתתפים ישייר בפעולות הגלובליות אלה. אלה הם מי שטסים תכופות, משתמשים בפקם, בדו-אך אלקטרוני, בכרטיסי אשראי בין-לאומיים, מי שיש להם גישה לטלויזיה לוויינית, דוברי האנגלית בדרך כלל. "המעמד הגלובלי" הוא אכן מייעוט – רוב בני-אדם עדין קשורים למסגרות הטריטוריאליות, הלשוניות והתרבותיות שלהם – אבל פועלותיו משפיעות על הרוב; והעולם עדין מחולק לאזרחים עשירים ועניים: האזרחים העשירים הם גLOBליים, ואילו העניים, כמו אפריקה וחלק אמריקה הלטינית, מנותקים כמעט מהלוטין מפעולות גLOBליות.<sup>1</sup> הרעיון בדבר חברה אזרחית עוללאומית שהעלתה קלדור הchallenge, לדעתה, בשנות ה-80. בחברה הזאת פועלים ארגונים לא-מוסלحيים ותנוועות חברתיות לקידום שאלות בעניינים ציבוריים, כמו בסיסו שלטון החוק, מניעת אלימות, סובלנות ועצמאות הפרט.

shaw (Shaw, 1999: 214-232) מאפיין את החברה הגלובלית בכמה ניבטים: מהביקורת הכלכלית, לחברת הגלובלית אופיניים ייצור המבוסס במידה רבה על חלוקה גLOBלית של עבודה, והמתואם בתחומים רבים עליידי חברות שפעילותן גLOBליים, ובמסגרתם פועלי הייצור שלهن למידינות שעלות העבודה בהן נמושכה; השוקים גLOBליים, ובמסגרתם פועלים ומוגדרים שוקים אזרחיים, מדינתיים ומקומיים. מהביקורת התקשורית אופינית לחברה זאת התפתחות שנייה – תקשורת המונים (טלוויזיה), ותקשורת אישית (טלפון ומחשב). מהביקורת הרוונית אופינית לה גLOBלייזציה של ערכיהם כמו דמוקרטיה וחירות, וכן עיסוק בשאלות הנוגעות לאיכות הסביבה, ומהביקורת המוסדית – גLOBלייזציה בתחום הכלכלה, התרבות והפוליטיקה. הקשרים הגלובליים, אומר Shaw, יוצרים מעין מסגרת חברתית שמתקיימת בה זיקת גומלין בין בני-אדם ברוחבי העולם. אין פירוש הדבר שככל הפעולות החברתיות הן גLOBליות, אך המודעות להקשר הגלובלי מתרחבת. מהנתה זו גורר Shaw שהפוליטיקה העולמית אינה רק יחסים בין מדינות, אלא גם תהליכי דינמיים של חברה, כלכלת ותרבות, היוצרים את "המדינה הגלובלית". לכן, לדעתו, את המשברים בפוליטיקה העולמית יש לראות בעיקר כמשברים גLOBליים ולא כמשברים בין-מדינות.

פאלק (Falk, 1999: 177-194) רואה בצמיחה של חברה אזרחית גLOBלית פתרון אפשרי לקידום יעים מוסריים, ובכללם וכויות אדם. תהליך הגלובליזציה עשוי להעניקו לייצור כוחות שייחיבו בסיס ממושך רחב יותר מדינה. את דבריו מחק בות (Booth, 1999: 40). – לטענתו, הסדר העולמי המבוסס על מדינות ריבוניות – סדר שקיים ממחצית המאה ה-17 – הוליך לשואה ולהירושימה. בהכרזת האוניברסלית ב-1948 הוחזר הפרט למרכו והונח היסוד

<sup>1</sup> אף שגם באזרחים העניים יש מובלעות של גLOBליות, ככלומר, יש בהם שכבה דקה של אנשים המשתתפים בפעולות הגלובליות.

להתפתחותה של דמוקרטיה קוסמopolיטית. בות מבייע את התקווה שבמאות הבאות תאפשר יותר התפתחות רבתות של זכויות אדם, החינונית להתפתחות אדם חברתי, גלובלי. לכל אדם, הוא אומר, יש והוות אחדות. שחרור אמיתי יושג כשהוא "אני" האוניברסלי יאמץ באופן מוחלט את ה"אחר" האוניברסלי. אם היו די בני-אדם שיוכלו לחשב ולהרגיש מעבר לגבולות הצרים של עצם, יהיה אפשר להמשיך את מה שהחול ב-1948 וליצור דמוקרטיה קוסמopolיטית ואדם גלובלי על יסוד ה"אני" שהוא גם ה"אחר", שיאשאותו של אונושות משופפת (Booth and Dunne, 1999: 303-328).

לדעת הרל (1999, Hurrell), את בניתה של חברה אזרחית, זכויות אדם ודמוקרטיה הן יסודותיה, יכולים לקדם ארגונים לא-ממשלה ותנועות חברתיות; המערכת כזו המדינה העשית לאחד השחקנים בתפקיד חברתי רחב ומורכב. אבל, הרעיון הזה מעורר גם שאלות על יכולתם של הארגונים הללו-ממשלה לשמש תחליף לממשלה, בייחוד בעניינים כמו ביטחון, גבולות והגירה.

בהתפתחותה של חברה קוסמopolיטית יש תפקיד מכריע להשתכלהות אמצעי התקשרות, ואכן, אחד מסממני הגלובליזציה הוא מהפכת המידע שהוללו הטלוויזיה, על ערכיו החדשנות הרבים שלה – ובראשם ה-CNN – האינטרנט, הטלפון הסלולי והפקס. ההתפתחות הזאת מאפשרת תקשורת מיידית והפצת המידע לכל פינה בעולם. ביום, שום מושט, עריין ככל שהיא, איינו יכול להשווים לחלוין זרימת מידע. כשהמדינה מפירה זכויות אדם, המידע הזה מ苔פשט מיד ועשוי להשפיע על משלחות לשנות את מדיניותן כלפי בעקבות לחץ דעת קהל, למשל, ביחס למלחמות דמוקרטיות. לדוגמה, הסיקור הטלוויזיוני על משבר הפליטים הקרים בעיראק בתום מלחמת המפרץ ב-1991 היה מהගורמים שדחפו את ממשלות המערב לפעול, וכך גם בbosניה ובkosovo במהלך שנות ה-90 – הסיקור היומייני הגביר את מעורבותם של האיחוד האירופי וארצות-הברית במלחמה.<sup>2</sup>

## диלוג בין-דתי ומוסר אוניברסלי

אם אפשר לרתום את הדתו למאבק למען זכויות אדם ושלום עולמי? אם דיאלוג בין-דתי יכול לסייע להשכנת שלום, או לסיום סכסוכים ממושכים ועקובים מדם – למשל, במזרח

<sup>2</sup> עם זאת, לסיקור הטלוויזיוני יש גם מגבלות. בראש וכראשונה הוא תלוי בהימצאותם של כתבי טלוויזיה, ולא בכל מקום הם נמצאים. הם לא היו, למשל, בטג'יקיסטן, באנגוליה או בלביריה בזמן שהתנהלו שם מלחמות אורחיהם. שנית, הדברים הם בדרך כלל כתבי הטלוויזיה עצם ולא אנשי המקום (Dunne and Wheeler, 1999: 1-28).

על-פיירוב – עלולים לגרום לכך ולאיבוד עניין בתרחשות.

התיכון? אף שבחברות מסוימות הדת מופרדת מן הפוליטיקה, דיאלוג כזה, אם יחתור להגעה להסכמה על עקרונות אחדים, עשוי לפlys דרך להסכמה פוליטית.

שלום בין הדתות יכול לסייע לשalom בין עמים. אפשר שהדרך היא לגבות תורה מוסר אוניברסליות המשלבת עקרונות המקובלים על כל הדתות, שתשתמש מעין קוד התנהגות מוסכם. לדעת קונג (Küng 1990: 102-119), יש צוים מוסריים בסיסיים המקובלים על הדתות המונוטאיסטיות ועל הדתות שמקורן במורה הרוחוק (סין, הודו): לא תרצח את החיה מפצע, לא תשקר ולא תפר הבטחה, לא תנאף, הרכה בעמושים טובים, וכלל זהה – מה שנשנו, עלייך אל תעשה לחברך. בשנת 1970 אימצה הוועידה העולמית של דתות למען השלום, שנערכה ביפן, עקרונות היכולים לשמש בסיס לתורת מוסר אוניברסלית, שעיקריה: האמונה באחדות הבסיסית של משפחת האדם, בשוויון בין כל בני-האדם – גברים ונשים – ובכבודם; קדושת חיי הפרט ומצפונו; ההכרה בכך שכוחינו זכות, ושלعالם אין הוא מוחלט; האמונה שלאהבה ולチャלה כלפי الآخر יש בסופו של דבר עצמה רבת יותר משיש לשנאה ולעוינות; המחויבות לתמוך בעני ובחילש, והתקווה שרצון טוב סופו לניצח.

לדעת מולטמן (Moltmann, 1990: 120-135), עתיד האנושות תלוי בכוחה להתמודד עם הסכנה הגרעינית, בהגנה על זכויות האדם ובשמור הטבע. לפיכך, יתכן שלמען האוניברסליות על הדתות העולמיות לוותר, כל אחת, על טענותה לאמת מוחלטת ולהיות סובבלנית כלפי הדתות האחרות. פרספקטיבתה גלובלית בכל הקשור לזכויות האדם נחוצה לא רק מפני שהן נוגעות לכל אדם וצריכות להתקיים בכל מקום, אלא גם מפני שיש תופעות שאפשר להבין רק בהיבט גלובלי. תרבויות שונות יכולות להשתיית את זכויות האדם על גישות פילוסופיות (ЛОק, קנט), ועל טקסטים דתיים. כדי לקיימן, נחוץ לוותה את התחומים שבהם תיתכן הסכמה, כך שהמשותף יהיה רחב ככל האפשר. שאלה נפרדת היא אם זכויות האדם צרכות להיות מבוססות על מקור שהוא מחוין למערכת המוסרית החילונית. אם התשובה היא כן, הרי שההכרזה על "אתיקה גלובלית" בפרלמנט של הדתות העולמיות בשנת 1993 הוא צעד בכיוון הנכון.

File #0000761 belongs to Lior Orshter- do not distribute

# אפילוג: עתיד זכויות האדם בdiplomatica העולמית

כפי שראינו, שורשיו של רעיון זכויות האדם נטועים בכתביו הקודש ובהגותם של פילוסופים ושל מדינאים. הוא צמח והתעצב במשך מאות שנים וקיבל ביטוי בחוקות שהתגבשו לאחר מהפכות ומאבקים לעצמאות, שהצמיחו בתורות רזיניות חדשות. המאה ה-20 הייתה המאה של ניצחון הדמוקרטיה; המאה ה-21 עשויה להיות המאה של זכויות האדם.

מהפכת המידע והתקשורת (הטלוויזיה, האינטראנט, הטלפון הסלולרי), הגלובליזציה של הכלכלת, סיום המלחמה הקרה, CISLN שיטת הכלכלת הקומוניסטית הריכוזית, התפשטות שיטת הכלכלת של שוק חופשי והתרחבות המשטר הדמוקרטי – כל אלה ייעשו את ההגנה על זכויות אדם לגורם מרכזי בdiplomatica העולמית. קרוב לוודאי שגם בעתיד יושתנו היחסים הבין-לאומיים על אינטראנסים ועוצמה, אך יהיה קשה יותר ויותר להעלים מידע על פגיעה בזכויות אדם, והתוצאות של ארגונים בינלאומיים לא- ממשלתיים להגנה על זכויות האדם – שמספרם הולך ורב – תבטיח שהנושאים האלה לא יירדו מסדר היום. הגלובליזציה של הכלכלת תאלץ את כלכלתן של המדינות השואפות לשורוד להיאפק לכלכלה של שוק חופשי במידה זו או אחרת, והחרירות הכלכלית תהיה המנווע שידחף גם לחרות פוליטית.

גם אם הסביבה הכלכלית, הפוליטית והחברתית תשנה מאוד, עדין אין לצפות שבמאה ה-21 יחלפו מן העולם תופעות של הריג ואכזריות ופגיעה בזכויות אדם. אבל אפשר שבתהליך הגלובליזציה תוסף ותפתח מעין זהות אנושית אוניברסלית של יחיד שאינה תלואה באזוריותו או בהשתייכותו הלאומית. יתרה מזו, חינוך לזכויות אדם מגיל צעיר והעמקתו בקרבת אנשי צבא, משטרה ושירותי ביטחון אחרים, עשוי לסייע בהפתוחו של אדם שנוכל אליו לנכונו "איש הזכויות", היודע את זכויותיו שלו, מכיר בזכויותיהם של الآخרים, ונכוון להיאבק למימושן.

הגילויים המזוהים על השמדתו השיטית של העם היהודי במהלך מלחמת העולם השנייה לא שמו קץ לתופעות של רצח עם, הריג המוני (קמבודיה, רوانדה), טיהור אתני (יוגוסלביה לשעבר) ואכזריות כלפי חסרי הוגנה, אך הניבו את הקהילה הבין-לאומית לפועל למניעתן. אבל, האם תוכל המערכת הבין-לאומית לקיים מוסדות ולפתח מנגנוןים שיבטיחו יישום יעיל של ה策נות והאמנות הרבות שאומצו במהלך מלחמת העולם השנייה? נורמות וככללים בין-לאומיים כבר נקבעו – ועם גוש משטר של זכויות אדם, שיש המשיך ולפתחו. האתגר העומד בפני הקהילה הבין-לאומית עתה הוא יישום הכללים ואכיפתם.

האם תצליל הקהילה הבינ-לאומית לגשר על פערו התפיסה בין המערב לבין מדינות אסיה ואפריקה, ובין תרבויות המערב לבין האסלם על משמעותן של זכויות אדם? הפערים האלה הם עדיין מכשול שקשה לעקוףו, ועם זאת, מאו תום המלחמה הקרה הולכת ומתבשת ההסכמה שאין להפריד בין הזכויות כולם. מדיניות העולם השלישי עדין דיבוקות בגישה שיציבות פוליטית והבטחת זכויות חברתיות וככלויות בסיסיות קודמות לחרות פוליטית ואורחית ורואות בתלונות המערב אימפריאליום תרבותי. על הקהילה הבינ-לאומית גם להמשיך אפוא ולמסד את דוקטרינת המעורבות ההומניטרית מול האשומות אלה של העולם השלישי. על הקהילה הבינ-לאומית גם לנסות לפתור בדרך שלום את עשרות הסכסוכים ומלחמות האוrhחים שיש ביום במלחמות שונים של העולם, ולהתמודד עם הטror הבינ-לאומי, שבעשורים האחרונים הוא אחד הגורמים העיקריים לפגיעה בזכויות אדם. עליה להציג את זכויות האדם כסוגייה מרכזית בסדר היום הבינ-לאומי.

האם תמשך תנועת הדמוקרטיזציה – שהצליחה בארצות הלטניות ובמדינות במזרח אירופה – ותתפשט גם לעולם המוסלמי? האם תהיה עיראק דוגמה לדמוקרטיה יציבה ומשמעות? האם תוסיף ארצות-הברית לפעול לקידום הדמוקרטיה גם במחיר פגיעה באינטלקטים אחרים, כמו יציבותם של מושטים פרו-ערביים? המאבק להגנה על זכויות האדם לעולם לא יסתים. היעד אוטופי והדרך אינ-סופית. אך בדרך האורכה כל צעד חשוב, וההתקשרות ליעד אפשרית.



# ביבליוגרפיה

## מקורות ראשוניים

### ראיונות

- זיגניב בז'ינסקי, היוזץ לביטחון לאומי (1977–1981), וושינגטון, 22 ביולי, 1986.
- יוסי בילין, שר המשפטים, ירושלים, 20 ביולי 1998.
- פטרישיה דריין, עוזרת מזכיר המדינה לענייני זכויות אדם, וושינגטון, 21 ביולי, 1986.
- סירוס ואנס, שר החוץ של ארצות-הברית (1977–1979), יולי, 1986.
- ד"ר גיסקה טוכמן, אחראית לנושא זכויות האדם ב莫עצה לביטחון לאומי, וושינגטון, 18 ביולי, 1986.
- סטיבן כהן, סגן עוזרת מזכיר המדינה לזכויות אדם, וושינגטון, 23 ביולי, 1986.
- ולטר מונדייל, סגן נשיא ארצות-הברית (1981–1986), יולי, 1986.
- ד"ר ויליאם קורי, מנהל מחקר בין-לאומי בliga למיניות השמצה, ניו יורק, 27 ביוני, 1986.
- ג'ימי קרטר, נשיא ארצות-הברית (1977–1981), אטלנטה, 8 בדצמבר, 1987.

### מסמכים אומ"ם

- UN, "A Summary of United Nations Agreements on Human Rights", 1994.
- UNHCR, "The 1951 Convention and The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees", 1996.
- <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c2aa10>
- World Refugee Survey 2002 (U.S. Committee for Refugees).
- UNHCR, "Basic Facts", *Refugees by Number*, 2005.
- United Nations, "Human Rights Council", Resolution adopted by the General Assembly, April 2006.
- [http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251\\_En.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf)
- UNHCR, "UNHCR's Mid-Year Financial Report 2006", 2006.
- <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=44fd6cd72>
- UNICEF, "What we do", Web, 2006. <http://www.unicef.org/whatwedo/index.html>

**מסמכים בבית הלבן - נשי ארצות-הברית**

כל מסמכים בבית הלבן, הנשייא והמוסצת לביטחון לאומי בשנים 1977-1981 שנפתחו לציבור בנושא זכויות האדם, היחסים עם ברית המועצות, ובמיוחד יהודי ברית המועצות, המצויים בספריית הנשייא קרטר באטלנטה (White House Central Files – WHCF).

**לקט נבחר ממסמכים**

Letter, Sakharov to President Carter, 21/1/77, Box HU-1, WHCF, (also on display in the museum), JCL.

Letter, President Carter to Sakharov, 5/2/77, Box HU-1, WHCF (also in Museum), JCL.

Memo, President Carter to Brzezinski regarding meeting with Prime Minister of Korea on human rights, 3/3/77, WHCF, JCL.

Letter, Senator Howard Metzenbaum to President Carter praising Carter's human rights policy, 22/3/77, Box HU-1, WHCF, JCL.

Memo, Brzezinski to Jessica Tuchman regarding meeting at the State Department on human rights and U.S.-Soviet Relations, 7/6/77, Box HU-1, WHCF, JCL.

Memo, from Brzezinski to Jessica Tuchman regarding meeting at the State Department on human rights and U.S.-Soviet relations, 6/7/77, Box HU-1, WHCF, JCL.

Memo, Impact of U.S. Stand on Human Rights, from Jack Watson to Cabinet Members, 9/7/77, Box HU-1, WHCF, JCL.

Letter, Congressman to President Carter, regarding his human rights policy, 2/10/77, Box HU-1, WHCF, JCL.

Presidential Directive to the Vice President, Secretary of State, Secretary of Defense, and others, including the President's comments and final version, 17/2/78, WHCF, JCL. Draft with President's comments on display at the museum.

Memo, Jessica Tuchman, to Brzezinski, recommendations for action on human rights, 7/7/78, Box HU-2, WHCF, JCL.

Letter, President Carter to Senator Byrd regarding the Soviet invasion of Afghanistan, 3/1/80, WHCF, JCL.

Memo, President Carter to Secretary of Commerce regarding grain embargo, 7/1/80, Box CO-1, WHCF, JCL.

Memo, Al McDonald and Jack Watson (White House) to Cabinet Members and Agency Heads (a series of summary documents covering the President's decisions in response to the Soviet invasion of Afghanistan), 9/1/80, Box CO-61, WHCF, JCL.

## **פרסומים רשמיים - הרשות המבצעת של ארצות-הברית**

U.S. Department of State Bulletin, The Official Monthly Record of United States Foreign Policy, 1976-1981, Washington D.C., Government Printing Office.

Public Papers of the President of the United States. Jimmy E. Carter, 1977-1981, Washington. D.C. Government Printing Office (9 volumes).

U.S. Department of State, Annual Country Reports on Human Rights Practices, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.

U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, September 2004.

USGAO, "Helsinki Commission: The First 8 Year", GAO/NSIAD: 85-87, March, 1985.

## **מסמכים הקונגרס האמריקני – לקט נבחר**

U.S. Congress, House Committee on International Relations, Sub-committee on International Organizations, *Human Rights and United States Foreign Policy: A Review of the Administration's Record*, Hearing, 95th Congress, 1st Session, October 25, 1977, Government Printing Office, Washington, D.C., 1978.

U.S. Congress, CSCE, Helsinki Process, General Accounting Office.

U.S. Congress, *House Resolution*, No. 194, 2/7/03.

## **מסמכים האיחוד האירופי ומדינות אירופה והארגון לביטחון ולשיתור פעולה באירופה**

The European Union and Human Rights in the World, Bulletin of the European Union, Supplement 3/95, office of the official publications of the European Communities, Brussels, 1996.

European Commission Directorate, General Questions and Answers on Human Rights, Democracy and Freedom, Brussels, 1997.

The European Commission, Budget line B7-7040.

[http://europa.eu/pol/financ/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/financ/index_en.htm)

European Commission, Human Rights, Democracy and Fundamental Freedom, Information Programme for the European citizen, Directorate General Task Force on Priority Information projects, Brussels, 1997.

European Communities (Journal of), 8/5/1999, Council Regulation E.C. No. 976/1999 of 29/4/99.

Netherlands Ministry of Foreign Affairs. *Human Rights, Reference Handbook*, 1999.  
The Organization on Security and Cooperation in Europe, "OSCE Handbook",  
Second impression, 1 June 2000.  
[http://www.osce.org/publications/osce/2005/04/13858\\_222\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/osce/2005/04/13858_222_en.pdf)

### מסמכים רשמיים - מדינת ישראל

- משרד החוץ, אגף לתוכון מדיני: "המימד הערבי במדיניות החוץ של ישראל", על-ידי המחבר, ציון אברוני, 11.7.95.
- משרד החוץ, חומר סמנכ"ל ארגונים בינלאומיים לנציגויות, הנידון: סיווע חוץ הומניטרי, 27.10.96 / מ"ד 48527.
- משרד החוץ, חומר מחלוקת מידע - אגף תקשורת, הנידון: שר החוץ לו עונה על שאלתא בנושא סיווע לזAIR, 13.11.96.
- משרד החוץ, חומר מחלוקת עיתונות לנציגויות, הנידון: סיווע ישראלי לפלייטים בזAIR, 13.11.96 / מ"ד 24589.
- משרד החוץ, ירושלים, ישיבת מנכ"ל עם המחלקה לשיתוף פעולה בינלאומי (מש"ב), 16.12.96, חומר לנציגויות ח"ר 43997 / מ"ד 23.12.96.
- משרד החוץ, דיווח ממש"ב / קשרי חוץ לכל הנציגויות ח"ר 49395 / מ"ד 19.98.
- משרד המשפטים ומשרד החוץ, "יישום האמנה הבין-לאומיות בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות", הוגש בשנת 1998 לוועדה לזכויות האדם של האו"ם. המחבר: ריצ'רד ד' ברדנשטיין, ירושלים, ינואר 2000.
- משרד המשפטים. "סחר בני אדם לעיסוק בזנות במדינת ישראל: התופעה ומאבק המדינה בה". ייעוץ וחקיקה, 2004.

State of Israel, Ministry of Justice, Israeli Interrogation Policies and Practices, December 1996.

State of Israel, Ministry of Justice, Ministry of Foreign Affairs, Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights, submitted in 1998 to the U.N. Human Rights Committee, Jerusalem, 1/6/1998.

State of Israel, Ministry of Justice, Ministry of Foreign Affairs, Implementation of the U.N. Covenant on Economic Social and Cultural Rights, submitted in 1997 to the U.N. Committee on economic, Social and Cultural Rights, Jerusalem, 1998.

State of Israel, Ministry of Justice, Foreign Relations and International Organization Department, "Israeli response to Amnesty International Report: (Israel/Occupied territories and the Palestinian Authority, Five Years after the Oslo Agreement. Human Rights Sacrificed for Security), Jerusalem, October 1998.

## מסמך ארגון אמנסטי אינטרנשיונל

אםנסטי אינטראנסיונל, דוח שנתי, 1994, חוברת מידע, מהדורה עברית, אמנסטי אינטראנסיונל, ישראל, תל-אביב.  
אםנסטי אינטראנסיונל, דוח 3, המזורה התקנון, מהדורה עברית, סניף ישראל, תל-אביב.

Amnesty International Reports, 1988, 1991, 1994, 1996, Amnesty International Publications, London.

Amnesty International, *Fear; Flight and Forcible Exile, Refugees in the Middle East*, 1991.

Amnesty International, *Women in the Front Line: Human Rights Violations Against Women*, Amnesty International Publications, New York, 1991.

Amnesty International, *Childhood Stolen: Grave Human Rights Violations Against Children*, London: Amnesty International British Section, 1995.

Amnesty International, *Human Rights and Women's Rights*, Amnesty International Publications, New York, 1995.

Amnesty International U.S.A., *Breaking the Silence, Human Rights Violations Based on Sexual Orientation*, Amnesty International, United Kingdom, 1997.

Amnesty International U.S.A., *Female Genital Mutilation, A Human Rights Information Pack*, New York, 1997.

Amnesty International Report, *Israel – Occupied Territories and the Palestinian Authority: Five Years After the Oslo Agreement, Human Rights Sacrificed for Security*, September 1998.

Amnesty International Report, *Take a step to stamp out torture*, 2000.

## פרסומי האגודה לזכויות האזרח בישראל

זכויות האדם והאורח בישראל, מקרה, כרכים א, ב, ג, האגודה לזכויות האזרח בישראל, עורךים רות גביזון ותגי שנידור, ירושלים, 1992-1991.  
האגודה לזכויות האזרח בישראל, דוח שנתי, 1997, ירושלים, Mai, 1997.  
האגודה לזכויות האזרח בישראל, דוח שנתי, 1998, ירושלים, Mai, 1998.

## פרסומי ארגוני זכויות אדם אחרים

שדולת הנשים, "נשים בפוליטיקה", בתוקן: נשים בישראל: ריכוז נתונים ומידע 2004. ריכזה וניתחה את הנתונים: אגט קראוס, 2005.

<http://www.iwn.org.il/pdf/ch5heb.pdf>

Lawyer Committee for Human Rights, New York, 1996.

Doctors Without Borders, Action Report July 1996-June 1997, Médecins sans frontières, International Office, 1997.

Doctors Without Borders U.S.A., Volunteer Information, 1997.

Human Rights Watch, "Questions and Answers about Human Rights", New York, 1998.

Human Rights Watch, "Children as Weapons of War", by Jo Becker, 2004.

Doctors Without Borders U.S.A., *Annual Report*, 2005.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2005>

Human Rights First, "Annual Report 2004/05", 2005.

[http://www.humanrightsfirst.org/about\\_us/2004-05-annual-report.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/about_us/2004-05-annual-report.pdf)

## ספרים

ברנסטיין, ריצ'רד, יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, דוח  
שהוגש ב-1988 לועדה לזכויות האדם של האו"ם, מדינת ישראל, משרד המשפטים  
וממשרד החוץ, ינואר 2000.

גביזון, רות, זכויות האדם בישראל, תל-אביב: משרד הביטחון ההוצאה לאור, 1994.

הנטינגטון, סמואל, התנגשות הצביליזציות, ירושלים: הוצאת שלם, 2003.

ובר, מקס, האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם, תרגם מגermanית ברוך מרון, תל-  
אביב: עם עובד, תשמ"ד, 1984.

ולצ'ר, מייקל, מלחמות צודקות ולא צודקות, תל-אביב: עם עובד, 1984.

יעקובסון, אלכסנדר ורובינשטיין, אמנון, ישראל ומשפחת העמים - מדינת לאומי יהודית  
וזכויות האדם, ירושלים: הוצאת שוקן, 2003.

כהן, חיים, זכויות אדם במקרא ובתלמוד, תל-אביב: משרד הביטחון ההוצאה לאור, ינואר  
1995.

лок, גיון, המסתה השניה על המשל המדייני, תרגם מאנגלית יוסף אור,  
ירושלים: מאגנס, תשמ"ט, תשי"ט-1959.

לייאל, אלון, צדק שחורה: המהפק הדרום-אפריקני, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1999.

קופמן, אדי, זכויות אדם במערכת הבינלאומית, תל-אביב: משרד הביטחון ההוצאה לאור  
תשס"א, 2001.

קלימן, אהרון, חרב פיפיות: הייצוא הביטחוני של ישראל ושוק הנשק העולמי,  
תל-אביב: עם עובד, 1992.

rosso, זאן ז'אק, האמנה החברתית, תרגם מצרפתית עידן בסוק, תל-אביב: רסלינג, 2006.

רפפורט, גיזי, חופש או שוויון? תל-אביב: מורה ביתן, 1992.

שרפמן, דפנה (עורכת), אור לגויים? תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, 1999.

## זיכרונות ויום נים

- Brzezinski, Zbigniew, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1983.
- Carter, Jimmy, *Keeping Faith, Memoirs of a President*, New York: Bantam Books, 1982.
- Carter, Jimmy, *Why Not the Best*, Nashville, Tennessee: Broadman Press, 1975.
- Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, Boston: Little Brown and Co., 1982.
- Kissinger, Henry, *The White House Years*, Boston: Little Brown and Co., 1979.
- Vance, Cyrus, *Hard Choices*, New York: Simon and Schuster, 1983.

## ספרים אחרים

- Altmann, Barbara K. and McGrady, Deborah L., *Christine de Pizan: A Casebook*, U.S.A: Routledge, 2002.
- Bloomfield D. Barnes and Huyse, L., eds., *Reconciliation after Violent Conflict*, Stockholm: International IDEA, 2003.
- Borowitz, Eugene B., *Exploring Jewish Ethics: Papers on Covenant Responsibility*, Detroit, Mich.: Wayne State University Press, 1990.
- Brown, Chris, *Understanding International Relations* (2nd ed.), New York: Palgram, 2001.
- Brown, G. Peter and MacLean, Douglas., eds., *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1979.
- Buerenthal, Thomas, ed., *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord*, New York: Allanheld Osmun Universe Books, 1977.
- Cohn, Haim, *Human Rights in Jewish Law*, London: The Institute of Jewish Affairs, 1984.
- Cranston, Maurice, *What Are Human Rights?* New York: Taplinger Publishing Co., 1973.
- Diehl, Paul, ed., *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Independent World*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- Donnelly, Jack, *International Human Rights*, Boulder: Westview Press (2nd ed.), 1998.
- Dunne, Tim and Wheeler, Nicholas J., eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Duparc, Christiane, *The European Community and human rights*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993.

- Edgar, Robert R. et al., *Sanctioning Apartheid*, New Jersey: Africa World Press, 1990.
- European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, *Understanding Human Rights: Manual on Human Rights Education*, Gratz: Human Security Network 2003.
- Forsythe, David P., *Human Rights and World Politics*, Lincoln: University of Nebraska Press, 1983.
- Frankel, Charles, *Human Rights and Foreign Policy*, New York: The Foreign Policy Association Inc., 1978.
- Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York : Avon Books, 1992.
- Giffard, Camille, *Torture Reporting Handbook: How to Document and Respond to Allegations of Torture within the International System for the Protection of Human Rights*, Colchester, UK: Human Right Center, University of Essex, 2000.
- Helsinki Watch Committee, *Ten Years Later: Violations of the Helsinki Accords*, New York: Helsinki Watch Reports, 1985.
- Helsinki Watch Committee, *The Moscow Helsinki Monitors, 1976-1984*, New York: A Helsinki Watch Report, 1986.
- Henkin, Louis, *The Rights of Man Today*, Boulder Colorado: Westview Press, 1978.
- Holzgrefe, Jil L. and Keohane, Robert O., eds., *Humanitarian Intervention*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Kelsay, John and Twiss, Sumner B., eds., *Religion and Human Rights*, New York: The Project on Religion and Human Rights, 1994.
- Kissinger, Henry, *American Foreign Policy*, expanded edition, New York: W.W. Norton and Company, 1974.
- Kissinger, Henry, *The Necessity for Choice*, London: Chatto and Windus, 1960.
- Kommers, Donald P. and Loescher, Gilbert D., eds., *Human Rights and American Foreign Policy*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1979.
- Korey, William, *Human Rights and the Helsinki Accord, Focus on U.S. Policy*, Headline Series No. 264, Foreign Policy Association, 1983.
- Küng, Hans and Moltmann, Jürgen, eds., *The Ethics of World Religions and Human Rights, Concilium 1990/2*, London / Philadelphia: SCM Press / Trinity Press International, 1990.
- Kuperman, Alan J., *The Limits of Humanitarian Intervention*, Washington D.C: Brookings Institution Press. 2001

- Laqueur, Walter and Rubin, Barry., eds., *The Human Rights Reader*, New York: Meridian, 1979.
- Lauren, Gordon Paul, *The Evolution of International Human Rights: Vision Seen*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998.
- Lumsdaine , David H., *Moral Vision in International Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Müllerson, Rein, *Human Rights Diplomacy*, London and New York: Routledge, 1997.
- Paine, Thomas, Fruchtman, Jack and Hook, Sidney, *Common Sense, the Rights of Man, and Other Essential Writings*, Signet Classic, 2003.
- Pennock, J.R. and Chapman, John W., eds., *Human Rights: Nomos XXIII*, New York: New York press, 1981.
- Pollis, Adamantia and Schwab, Peter, eds., *Human Rights: New Perspectives, New Realities*, Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Pollis, Adamantia and Schwab, Peter, eds., *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives*, New York: Praeger, 1979.
- Pritchard, Kathleen, *Teaching Human Rights and Political Science: A Global Endeavor?* Milwaukee: University of Wisconsin Press, 1988.
- Risse, Thomas, Ropp, Stephen C. and Sikkink, Kathryn, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge U. Press, 1999).
- Schoultz, Lars G., *Human Rights and United States Policy Toward Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 1981.
- Strauss, Leo, *The Political Philosophy of Hobbes: Its Basis and Its Genesis*, Oxford: Clarendon Press, 1936.
- Swidler, Arlen, ed., *Human Rights in Religious Traditions*, New York: The Pilgrim Press, 1982.
- The Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Africa, *South Africa: The Sanctions Report*, Penguin books, London, 1989.
- Tuck, Richard, *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

## מאמרם

מאמרם מתוך המקרה זכויות האדם והאזור בישראל, בעריכת רות גביזון ותנן שנידור,  
כרcis א, ב, ג, :1994-1992

- גביזון, רות, שנידור, חנן, "חופש האמונה והדת", הקדמה ע"א כרך ב, עמ' 234-235.
- גור אריה, מריה, "הגנות במשפט פלילי", כרך א, עמ' 168-170.
- דינשטיין, יורם, "הזכות לחיים כחירות יסוד", מוחשבות, חוברת מס' 57, נובמבר 1988, כפי שמופיע במקראה, עמ' 171-172.
- נగבי, משה, "הצנזורה הצבאית", כרך ב, עמ' 57-62.
- נגבי, משה, "חופש העיתונות בישראל", כרך ב, עמ' 44-50.
- עzmanון, יעל, "נשים בפוליטיקה בישראל", כרך ג, עמ' 144-150.
- קרצ'מר, דוד, "ישראל כמדינה יהודית וביתחון המדינה והשפעה על מעמד ערבי בישראל", כרך ג, עמ' 172-173.
- קרצ'מר, דוד, "ಅಪ್ಲಿಕ್ ಮೋಸ್ಡಿಟ್", ಕರ್ಕ ಗ, ಉಮ' 211-213.
- רדאי, פרנסיס, "מעמד האישה בדיני משפחה", כרך ג, עמ' 105-107.
- רדאי, פרנסיס, "התפתחות השווון בין המינים במשפט ודרך לקידומו", כרך ג, עמ' 90-99.
- רובינשטיין, אמנון, "שוויון זכויות האישה", כרך ג, עמ' 101-104.
- שוופמן, יהושע, "הפרדת הדת מהמדינה – שני היבטים", כרך ב, עמ' 241-243.

#### מאמרם אחרים

- אפלטון, "המדינה", בתוך: כתבי אפלטון, כרך שני, תרגם מיוונית יוסף ג' ליבס, ירושלים: שוקן, תשטו'-תשכ'ו, עמ' 365-460.
- ቢילין, יוסי, "מדיניות החוץ ומוסר", בתוך: שרפמן, עורכת, אור לגויים? 1999, עמ' 63-78.
- ברק, אהרון, "10 שנים לחוקי היסוד", הרצאה, לשכת דוברת הנהלת בתי המשפט, 25.4.2004.
- גולdstzon, ריצ'רד ג'י, "ישראל ובית הדין הבינלאומי הפלילי", המשפט: כתב עת לענייני משפט, גיליון 15, פברואר 2003, עמ' 14-27.
- חזון, נעמי, "טיעיות הפגמטיזם: מדיניות החוץ של ישראל כלפי דרום אפריקה, 1974-1983", בתוך: נויברג, עורך, מלחמות והסדרים: סוגיות נבחרות ביחסי החוץ של מדינת ישראל, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1992.
- טיאס, שביט ושרון, מيري, "בית הדין הפלילי הבינלאומי", המשפט: כתב עת לענייני משפט, גיליון 15, פברואר 2003, עמ' 14-27.
- סנקמן, לאונרדו, "AMILITARY יהודים בארגנטינה בעת השלטון הצבאי", 1976-1983, בתוך: שרפמן, עורכת, אור לגויים? 1999.
- קלימן, אהרון, "מכירת נשק, טיפוחו החשי של האינטראס הלאומי", בתוך: נויברג, עורך, מלחמות והסדרים: סוגיות נבחרות ביחסי החוץ של מדינת ישראל, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 1992.

קמחי, דוד, "שיקולים מוסריים ב מדיניות החוץ", בתור: שרפמן, עורכת, א/or לגויים? 1999,  
עמ' 119-124.

שני, יובל, "ישראל על ספסל הנאשמים?" המשפט: כתב עת לענייני משפט, גיליון 15,  
פברואר 2003, עמ' 28-45.

שני, יובל, הרצאה במשרד החוץ, ינואר 2004.  
שרפמן, דפנה, "רוחק מן העין רחוק מן הלב: ישראל וזכויות האדם", בתור: שרפמן, עורכת,  
אור לגויים? 1999, עמ' 15-41.

Arnold, Hugh, "Henry Kissinger and Human Rights", *Universal Human Rights*, Vol. 2, No. 4, Oct.-Dec. 1980, pp. 57-71.

Baehr, Peter R., "Trials and errors: The Netherlands and Human Rights", in: Forsythe, ed., *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, Tokyo: United Nations University Press, 2000, pp. 49-86.

Bassiouni, Cherif, "Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice", *Virginia Journal of International Association*, Fall 2001.

Ben-Arieh, A., "The International effort to Measure and Monitor the State of Children", in: Andrews and Kaufman, eds., *Implementing the U.N. Convention of the Rights of the Child*, Praeger, CT, 1999.

Berger, L. Peter, "Are Human Rights Universal?" *Commentary*, Vol. 64, No. 3, September 1977, pp. 60-63.

Bite, Vita, "U.S. Human Rights Policy", *Congressional Research Service*, Washington D.C., May 1979.

Booth, Ken, "Three Tyrannies", in: Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 31-70.

Booth, Ken and Dunne, Tim, "Learning beyond frontiers", in: Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 303-328.

Cohen, Roberta, "Human Rights Decision Making in Executive Branch", in: Kommers and Loescher, eds., *Human Rights and American Foreign Policy*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1979, pp. 216-246.

Davis, Stephen P., "Economic Pressure on South Africa: Does It Work?", in: Shepherd Jr., ed., *Effective Sanctions on South Africa: The Cutting Edge of Economic Intervention*, New York: Greenwood Press, 1991, pp. 65-80.

DeLisle, Jacques, "Legality, Morality and the Good Samaritan", *Orbis*, Vol. 45, No. 4, 2001, pp. 535-556.

- Donnelly, Jack, "Ethics and International Human Rights", in: Danny Warner and Jean-Marc Coicaud, *Ethics and International Affairs: Extent and Limits*. Tokyo: United Nations University Press, 2001, pp. 128-160.
- Donnelly, Jack, "An Overview", in: Forsythe, ed., *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, New York: United Nations University Press, 2000.
- Donnelly, Jack, "Human Rights: A New Standard of Civilization", *International Affairs*, Vol. 74, No. 1, 1998.
- Donnelly, Jack, "Progress in Human Rights", in: Adler, Emanuel and Crawford, Beverly, eds., *Progress in Postwar International Relations*, New York: Colombia University Press, 1991, pp. 258-312.
- Donnelly, Jack, "International Human Rights: A Regime Analysis", *International Organization*, Vol. 40, No. 3, Summer 1986.
- Dunne, Tim and Wheeler, Nicholas J., "Human Rights and the Fifty Years' Crisis", in: Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 1-28.
- Evans, Gareth and Sahnoun, Mohamed, "The Responsibility to Protect", *Foreign Affairs*, Vol. 81 No. 6, 2002, pp. 99-110.
- Falk, Richard, "The Challenge of Genocide and Genocidal Politics in an Era of Globalization", in Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 177-194.
- Fascell, Dante, "The Madrid CSCE Meeting", *The Washington Quarterly*, Vol. 5, No. 4, Autumn, 1982.
- Fraser, Avronne, "Becoming Human: The Origins and Development of Women's Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, 1999. pp. 853-906.
- Fraser, M. Donald, "Congress's Role in the Making of International Human Rights Policy", in: Kommers and Loescher, eds., *Human Rights and American Foreign Policy*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1979, pp. 247-255.
- Fraser, M. Donald, "Human Rights and United States Foreign Policy", in: Rubin and Spiro, eds., *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Boulder Colorado: Westview Press, 1979, pp. 95-108.
- Fraser, M. Donald and Salzberg, John, "Foreign Policy and Effective Strategies for Human Rights", *Universal Human Rights*, Vol. 1, No. 1, January-March 1979, pp. 11-19.
- Freeman, Michael, "Liberal Democracy and Minority Rights", in: Pollis and Schwab, *Human Rights: New Perspectives, New Realities*, Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000. pp. 31-52.

- Gilbert, G., "Religio-Nationalist Minorities and the Development of Minority Rights Law", *Review of International Studies*, Vol. 25, 1999, pp. 389-410.
- Haass, Richard N., "Toward Greater Democracy in the Muslim World", *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 3, Summer 2003, pp. 137-147.
- Haass, Richard N., "The goal becomes Muslim Democracy", *Herald Tribune*, December 11, 2002.
- Hurrell, Andrew, "Power, Principles and Prudence: Protecting Human Rights in a Divided World", in: Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 277-302.
- Johnson, Glen, "Historical Perspectives on Human Rights and U.S. Foreign Policy", *Universal Human Rights*, Vol. 2, No. 3, Jul.-Sep. 1980, pp. 2-18.
- Kaldor, Mary, "Transnational Civil Society", in: Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 195-213.
- Kane, John, "American Values or Human Rights? U.S. Foreign Policy and the Fractured Myth of Virtuous Power", *Presidential Studies quarterly*, December 2003.
- Kausikan, Bilahari, "Asia's Different Standard", *Foreign Policy*, No. 92, 1993, pp. 24-41.
- Kennan, George, "Morality and Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 64, No. 2, 1985, pp. 205-218.
- Khan, Haider Ali, "Multiplier and Structural Path Analysis of Trade Sanctions", in: Shepherd Jr., ed., *Effective Sanctions on South Africa: The Cutting Edge of Economic Intervention*, New York: Greenwood Press, 1991, pp. 25-54.
- Kirkpatrick, Evron, "Negotiating with the Soviets in Madrid", *World Affairs* (special issue), Vol. 144, No. 4, Spring 1982.
- Kirkpatrick, J. Jean, "Establishing a Viable Human Rights Policy", *World Affairs*, Vol. 143, No. 4, Spring 1981, pp. 323-334.
- Kissinger, Henry, "The Pitfalls of Universal Jurisdiction", *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 4, July/August 2001, pp. 86-96.
- Korey, William, "Human Rights and the Helsinki Accord: Focus on U.S. Policy", *Headline Series*, No. 264, New York: Foreign Policy Association, 1983, pp. 19-20.
- Knut, Waif, "Gospel, Church, Law and Human Rights: Foundation and Deficiencies", in: Küng and Moltmann, eds., *The Ethics of World Religions and Human Rights*, Philadelphia: Trinity Press International, 1990, pp. 34-45.

- Küng, Hans, "Toward a World Ethic of World Religions", in: Küng and Moltmann, eds., *The Ethics of World Religions and Human Rights*, Philadelphia: Trinity Press International, 1990, pp. 102-119.
- Kuschel, Karl Josef, "World Religions, Human Rights and the Humanum", in: Küng and Moltmann, eds., *The Ethics of World Religions and Human Rights*, Philadelphia: Trinity Press International, 1990, pp. 95-101.
- Laqueur, Walter, "The Issue of Human Rights", *Commentary*, Vol. 63, No. 5, May 1977, pp. 29-356.
- Lillich, Richard B., "A United States Policy of Humanitarian Intervention and Intercession", in: Kommers and Loescher, eds., *Human Rights and American Foreign Policy*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1979, pp. 278-298.
- Littman, David, "Universal Human Rights and Human Rights in Islam", *Midstream*, Feb/March 1999.
- Loescher, Gil, "Refugees: A Global Human Rights and Security Crisis", in: Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 233-258.
- Loescher, Gilbert D., "Carter's Human Rights Policy and the 95th Congress", *The World Today*, Vol. 35, No. 4, April 1979, pp. 149-159.
- Luttwak, Edward N., "Give War a Chance", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/Aug. 1999, pp. 36-44.
- Lutz, Ellen L. and Sikkink, Kathryn, "International Human Rights Law and Practice in Latin America", *International Organization*, Vol. 54, No. 3, June 2000, pp. 633-659.
- Mandela, Nelson, Address to the International Labor Organization Conference, Geneva, 6/8/1990.
- Mitra, Kama, "Human Rights in Hinduism", in: Swidler, ed., *Human Rights in Religious Traditions*, New York: The Pilgrim Press, 1982.
- Moltmann, Jürgen, "Human Rights, the Rights of Humanity and the Rights of Nature", in: Küng and Moltmann, eds., *The Ethics of World Religions and Human Rights*, Philadelphia: Trinity Press International, 1990, pp. 120-135.
- Moravcsik, Andrew, "The origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, Vol. 54, No. 2, 2000, pp. 217-252.
- Nadelman, Ethan, "The Evolution of Norms in International Society", *International Organization*, Autumn, Vol. 44, No. 4, 1990.

- Nanda, Ved P., "Multilateral Sanctions Against South Africa: A Legal Framework for Comprehensive Implementation", in: Shepherd Jr., ed., *Effective Sanctions on South Africa: The Cutting Edge of Economic Intervention*, New York: Greenwood Press, 1991, pp. 1-24.
- Norphet, Sally, "British Foreign Policy and Human Rights: From Low to High Politics", in: Forsythe, ed., *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, Tokyo: United Nations University Press, 2000.
- Nye, Joseph S. Jr., "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July/Aug. 1999, pp. 22-35.
- Olsen, Gorm Rye, "Europe and the Promotion of Democracy in Post Cold War Africa: How Serious is Europe?" *African Affairs*, Vol. 97, 1998, pp. 343-367.
- Parekh, Bhikhu, "Non-ethnocentric Universalism", in: Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 128-159.
- Polish, Daniel, "Judaism and Human Rights", in: Swidle, ed., *Human Rights in Religious Traditions*, New York: The Pilgrim Press, 1982.
- Powell, Colin L., The Heritage Foundation, Washington D.C., December 12, 2002, "The U.S.-Middle East Partnership Initiative: Building Hope for the Years", U.S. Department of State.
- Preece, Jennifer Jackson, "National Minority Rights vs. State Sovereignty in Europe", *Nations and Nationalism*, Vol. 3, No. 3, 1997.
- Renteln, Alison D., "The Unanswered Challenge of Relativism and the Consequences for Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Vol. 7, No. 4, November 1985, pp. 514-540.
- Richards, David L., Gelleny, Ronald D. and Sacko, David H., "Money with a Mean Streak? Foreign Economic Penetration and Government Respect for Human Rights in Developing Country", *International studies Quarterly*, Vol. 45, No. 2, 2001, pp. 219-239.
- Robertson, A. H., "The Helsinki Agreement and Human Rights", in: Kommers and Loescher, eds., *Human Rights and American Foreign Policy*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1979, pp. 130-144.
- Schachter, Oscar, "The Twilight of Non-Binding International Agreements", *American Journal of International Law*, Vol. 72, No. 2, 1977, pp. 296-304.
- Schneider, Mark, "Human Rights Policy Under the Carter Administration", *Law and Contemporary Problems*, Duke University Law School, Winter-Spring 1979, pp. 261-267.

- Schneider, Mark, "The New Administration's New Policy: The Rise to Power of Human Rights", in: Brown and MacLean, eds., *Human Rights and U.S. Foreign Policy*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1979. p. 8.
- Schoultz, Lars, "U.S. Policy Toward Human Rights in Latin America: A Comparative Analysis of Two Administrations", in: Nanda, Ved P., Scarritt, James R. and Shepherd, George W., eds., *Global Human Rights*, Boulder, CO: Westview Press, 1982, pp. 77-91.
- Shaw, Martin, "Global Voices: Civil Society and the Media in Global Crises" in: Dunne and Wheeler, eds., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 214-232.
- Shepherd, Jr., George W., ed., "The Role of International Sanctions Against South Africa", in: Shepherd, Jr., ed., *Effective Sanctions on South Africa: The Cutting Edge of Economic Intervention*, New York: Greenwood Press, 1991, pp. VII-1.
- Sirkin, Abraham M., "Can a Human Rights Policy be Consistent?" in: Brown and MacLean, eds., *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1979, p. 199-213.
- Sivaraksa, Sulak, "Human Rights in the Context of Global Problem Solving", in: Küng and Moltmann, eds., *The Ethics of World Religions and Human Rights*, Philadelphia: Trinity Press International, 1990, pp. 79-91.
- Smylie, Robert, "The U.S. and the U.S.S.R. Religious Liberty as a Human Rights", *Worldview*, Sep. 1977, pp. 26-35.
- Stohl, Michael et al., "Human Rights and U.S. Foreign Assistance from Nixon to Carter", *Journal of Peace Research*, Vol. 21, No. 2, 1984, pp. 215-226.
- Unsworth, Sue, "Focusing Aid on Good Governance: Can Foreign Aid Instruments be Used to Enhance 'Good Governance' in Recipient Countries?" *Global Economic Governance Programme* (18), 23 February 2005.
- Zanger, C. Sabine, "Good Governance and European Aid: The Impact of Political Conditionality", *European Union Politics*, Vol. 1, No. 3, 2000, pp. 293-317.
- Zvobgo, Eddison J.M., "A Third World View", in: Kommers and Loescher, eds., *Human Rights and American Foreign Policy*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1979, pp. 90-106.

## עתונים

הנרי קיסינג'ר, "האתגר העולמי של הנשיה", *ידיעות אחרונות*, 24.1.1993  
רות גביון, ריאיון בעיתון ירושלים, 30.10.1998

- "חוק יסוד: קונסנסוס", הארץ, 27.11.1998  
שМОאל מיטלמן, מעיריב, 26.5.1999
- .24.11.1999  
alon gadzon, "גביוזן: לגבש מגילת זכויות אדם", הארץ,  
"ישראל תפרסם מסמכים על יחסיה עם ארגנטינה", הארץ, 24.9.2003  
משיל ארсанו, "נאשם מספר 1 איינו", הארץ, 14.6.2004  
"המו"מ בין הממשלה למורדים קרס", הארץ, 19.7.2004  
"בית דין לשפיטת מנהיגי הקמר רוז' יוקם בחסות האו"ם", הארץ, 5.10.2004
- American Newspapers, Selected Articles on the Subject "Human Rights and American Diplomacy 1975-1977", in: *Facts on File*, New York, 1977.
- The New York Times*, 1977-1981 (and selected articles from previous years).
- Times* (London), 1977-1981.
- Washington Post*, 1977-1981.
- U.S. News and World report*, Interview with Patricia Derian, 4.12.1978.
- The Center Magazine, Symposium on Human Rights and American Foreign Policy*, March/April 1984, pp. 21-41.
- Wall Street Journal*, The Rights Staff Amity Roles, 19 May 1993.
- Washington Post*, Military Assistance: Human Report, 9.6.1993.
- The New York Times*, "The Pope's Visit. John Paul Speaks at the U.N.: Human Rights, Dignity and Solidarity", 6.10.1995.
- Houston Chronicle*, Tony, Freemantle, "Crying for Justice", 17.11.1996.
- The New York Times*, Goldman, Francisco, "In Guatemala, All Is Forgotten", 23.12.1996.
- Houston Chronicle*, Clare, Nullis, "Human rights anniversary / Despite blatant violations of 1948 declaration, some progress made", 12.7.1998.
- C.N.N., "Millennium 2000: Human Rights", 1.2.2000.
- The New York Times*, "Tougher Policies on Refugees", 19.2.2002.
- International Herald Tribune*, 11.3-3.6.2004.

## ראשי תיבות

Amnesty International – AI

Commission on Human Rights – UNCHR

Commission on Security and Cooperation in Europe – CSCE

Commonwealth Committee of Foreign Ministries on Southern Africa – CCFMSA

Department of State Publication – DSP

Human Rights Watch – HRW

Information Program For the European Citizen – IPEC

International Criminal Court – ICC

Israel Ministry of Justice – IMJ

Lawyer's Committee for Human Rights – LCHR

Netherlands Ministry of Foreign Affairs – NMFA

Organization on Security and Cooperation in Europe – OSCE

Swedish Ministry of Foreign Affairs – SMEA

United Nations Children's Fund – UNICEF

United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR

US Department of State Bulletin – USDSB

US General Accounting Office – USGAO

## רשימת בעלי זכויות היוצרים

אנו מודים לבעלי זכויות היוצרים על הרשות להשתמש בפריטים המופיעים בספר זה.

We are grateful to the copyright holders who granted their permission to use the items that appear in this book.

### תמונה העטיפה

א.ס.א.פ קרייאייטיב/

191 ,172 ,146 ,123 ,113 ,108 ,92 ,91 למטה,

א.ס.א.פ קרייאייטיב/

### מפה בעמוד 21

By kind permission of Freedom House, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

### שיר בעמודים 24-25

Seamus Heaney, "From the Republic of Conscience", from *The Haw Lantern*, Faber and Faber, 1987. By kind permission of Seamus Heaney.

### איור בעמוד 29

Jack Donnelly, "An Overview", in D. P. Forsythe (ed.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University Press, 2000, fig. 12.1, p. 320. Reproduced with the permission of United Nations University Press.

120 ,65 ,37

א.ס.א.פ קרייאייטיב/

158 ,137 ,60

ישראל Getty Images

204 ,190 ,79

ויזואל/קורביס

קריקטורה בעמוד 91 למעלה

© Chappatte, in *International Herald Tribune*, www.globecartoon.com

תמונה בעמוד 119

א.ס.א.פ קרייאייטיב/The Bridgeman Art Library

תמונה בעמוד 228

Image Copyright Michael D. Brown, 2009. Used under license from Shutterstock.com

עשינו ככל יכולתנו לאיתור בעלי הזכויות של כל החומר שנלקח ממקורות היוצרים. אנו מתנצלים על כל השמטה או טעות ואם יובאו לידיעתנו, נפעל לתקן במהדורות הבאות.

We have endeavored to trace the copyright owners of all the external material. We sincerely apologize for any omission or error and upon notification, will be pleased to rectify it in future editions.

# מפתח

- אמנה בדבר זכויות הילד 75, 126–125  
 אמונה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות 36, 81, 129, 174–173  
 אמנות האג 11, 73–72  
 אמנטי אינטראשיונל 114, 112, 45, 25, 19, 185, 183, 169, 153, 143, 138–134, 125, 116, 208, 205  
 אמן צ'גונה 141, 124, 72  
 אמריקה (הטלינית) 46, 41, 39–38, 28, 20, 12, 217, 208, 178, 162, 159, 134, 99, 76, 56, 228, 223  
 אנגליה 224, 222, 199, 179, 169, 113  
 אסטוניה 178, 138, 125, 108–99, 39–38, 20–18, 12, 228, 217, 179, 162, 140  
 אסלאם 167–165, 123, 99, 58–57, 50–49, 39, 218  
 אפגניסטאן 222, 179, 156, 152, 132, 113, 50, 55  
 איפייר 55  
 בדיקטוס ה-55 15  
 יהונן ה-55 23  
 יהונן פאולוס ה-55 13  
 ליאו ה-55 61  
 אפלטון 214–212  
 אפרתהייד 200, 197, 195–189, 182, 131, 44, 214–212  
 אפריקה 102–99, 56, 41–38, 29–28, 20–18, 165, 162, 140, 138, 125, 116, 113, 105, 223–222, 217, 209, 187–186, 178–177, 162  
 אקוודור 62  
 אקויניס, תומס 74  
 ארבע-עשרה הנקרות (נאום) 192, 199  
 ארגון האו"ם להגנה, מדע ותרבות 199, 192, 199  
 ארגון המזון והחקלאות של האו"ם 199, 217, 199  
 ארגון העבודה הבינ-לאומי 75–74, 32, 199, 197, 129, 125–124, 221, 163  
 ארגוני טרור 118  
 אדרטס, אביגיל 147, 119  
 אדרטס, גין קוינטי 90–89, 76–75, 44, 36, 18–15, 12–11, 126–124, 122–119, 116–114, 112–111, 100, 194–192, 186–184, 166, 144–143, 134–129, 217, 210, 200–198, 196, 115, 112–111, 89, 76, 12, 200, 196–194, 192, 133–132, 130–129, 125, 112, 93, 90–89, 18, 200–199, 195–192, 132, 129, 118, 108, 63–62, 55, 49, 39, 35–34, 225–224, 176, 107–105, 100, 97–96, 142, 124, 117, 93, 40, 35, 18–17, 217, 192, 129, 33, 115–114, 130, 73, 71, 116, 83, 153, 228, 218, 111, 105, 100–99, 39, 184, 162, 102, 13, 54, 153, 132, 124–123, 76, 59–58, 39, 20, 221, 198, 163, 68, 64, 55, 53, 40–39, 20, 16, 12, 116–115, 113–112, 110, 86–80, 73, 71, 187–171, 170, 167–166, 164, 141–140, 135, 207  
 אלבניה 178, 116, 80  
 אלגיריה 181, 114, 58, 40  
 אל-סלודור 164, 132, 114, 46  
 אל-קעידה 165, 50  
 אמא תרזה 56  
 אהמות כיכר מאיו 142  
 אמונה בדבר ביטול אפליה נגד נשים 121  
 אמונה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות 76, 36, 129, 111

- ג**
- גואטמלה 164, 114
  - גואנטנמו 221
  - גוזונות 104–103, 96, 93, 75–74, 44, 36, 17, 158, 139–138, 130–129, 115, 113–112, 227, 205, 200, 197–195, 193, 191–189, 113, 106, 93, 88, 73
  - גלובליזציה 127, 125, 123, 96, 89, 29, 12, 227, 224–222
  - גנדי, מהטמה 61–60, 50
  - ג'פרסון, תומס 147
  - ג'קסונייאנק (תיקון) 150, 79, 77–76, 27
  - גרוויה 222, 179, 84
  - גרוטיסט, הוגו 63
  - גרומיקו, אנדריי 78
- ד**
- דה ואטל, אמריך 147
  - דה פיזן, כריסטין 118
  - דה קלרק, פרדריק וילם 196, 191
  - דוקטרינת מונרו 148
  - דטנט 80–78
  - דלאי לאמה 216, 50, 16
  - דנמרק 116
  - דרום אפריקה 164, 159, 131, 100, 46, 29, 222, 214–212, 209–208, 200–189, 183–181
  - דרום קוריאה 162, 153, 104, 100
  - דרפור 87, 18–17, 14
- ה**
- האבל, וצלב 142
  - האגודה לזכויות האזרח 205, 207–206, 166, 142, 100–99, 76, 28
  - האיחוד האירופי 224, 210, 187–171
  - האייטי 132, 116, 114, 88
  - האמנה האטלאנטית 75
  - האמנה האירופית לזכויות אדם 172, 76
  - הברית החדשה 56, 54–53, 51
  - החברה האוניברסלית של זכויות אדם 12, 23, 81, 76, 59, 57–55, 42–41, 37–36, 31, 163, 157, 143–142, 134, 129, 111, 101–100
  - 193, 176
- ארגונים בין-մמשלתיים**
- , 123, 107, 101, 72, 216, 210, 199, 186–185, 166, 134–129, 227
  - ארגונים לא-�能-משלחתים 82, 76, 40, 29, 27, 12, 174, 166, 144–134, 132, 122, 115, 87, 224–223, 200, 185, 183, 180, 177, 176, 183, 178, 162, 142, 46, 29, 19, 216–215
  - ארצות הברית 78–73, 71, 43–42, 40, 19, 17, 124, 119–118, 116–115, 94–93, 86–85, 80, 193, 170–145, 141–140, 139–137, 132, 126, 228, 224, 221, 215, 207–206, 203, 198, 195, 186, 162, 133
  - אתופיה** 186, 162, 133
- ב**
- בג"ץ 207, 203
  - בודהיום 59
  - בולגריה 110
  - bosnia 156, 113–112, 88–86, 46, 28, 17, 13, 224, 187, 179
  - בורונדי 114
  - בורמה, מיינמר 184, 114, 108, 104, 59, 22, 165–164
  - bosch, giorge ו. (הבן) 145, 18
  - bow, giorge ז. זיגניב 160, 157–156
  - bowman, anoush 88, 44–43, 35–34, 13, 216, 214–213, 211, 209–208, 218
  - בית-הדין האירופי לזכויות אדם 173, 76, 14, 31, 28, 18, 12, 210, 185, 98, 94–92, 87, 46, 44, 42
  - בלגיה 177, 97
  - בליר, טוני 18
  - בלקן 169, 164, 73, 43
  - בנגסן, פיטר 137, 135
  - בצלם 207
  - ברזיל 178
  - ברז'נייב, lianid 84, 80, 78, 181–180, 75, 73, 71, 46, 18, 215, 206, 199, 193, 186–184
  - ברית-המוסדות 112–110, 86–76, 41, 174, 164, 159, 157–156, 154, 142–140
  - בתידין בין-לאומיים אד-הוק (טריבונלים) 12

- א**
- זכויות אזרחיות 76, 74, 64–63, 61, 39, 36, 20, 166, 149, 129, 112–111, 105, 101, 83, 81, 210, 176, 174–173, 170, 168
  - זכויות חברתיות 74–73, 53, 40–39, 37–36, 204, 173, 100–99
  - זכויות טבעיות 147, 145, 68–66, 63, 61, 51, 74, 68, 53, 40–38, 36, 23, 130–129, 107–106, 103, 101–99, 81, 76, 210, 176, 173, 157, 149
  - זכויות פוליטיות 62, 41, 39, 36, 23–22, 20, 145, 110, 107–105, 103–99, 74, 68–67, 64, 210, 185, 181, 176, 174–173, 159, 157, 149
  - זכויות של קבוצות יהודיות 38, 36, 29–28, 23, 176, 174, 127–109, 68, 109, 68, 38
  - המוסקואלים 174, 114, 112, 109, 38
  - זקנים 109, 74, 68, 38–36, 29–28, 20, 11, 132, 129, 127–124, 123, 114, 112, 210, 176, 174, 170, 135–134
  - מיוטים 86, 81, 75–73, 71, 69–68, 53, 11, 222, 210, 180, 176, 174, 112–109, 109, 68, 38
  - נשים 54–53, 38, 36, 29–28, 23, 20, 11, 124–116, 114, 109, 74, 71, 58–57, 208, 176, 174, 166, 157, 134, 130–129, 210
  - עובדים 74, 68, 32
  - פליטים 116–112, 109, 38, 36, 33, 28, 23, 176, 174, 135
  - זכויות תרבותיות 130, 129, 103, 81, 37–36, 210, 173
- ב**
- חבר הלאומים 126, 110, 75–74, 11
  - חבר הלאומים (מגילה) 11, 200, 197, 194, 192, 185, 167–166, 143, 117–116, 29, 14, 224–222, 177–176, 174, 221, 114, 88
  - חוסיין, סדאם 205–204, 74, 53, 107, 73, 66, 58, 56–54, 20, 12, 205, 169, 150–149, 115, 111–110
- ג**
- הובס, תום 64–63
  - הודו 225, 192, 179, 61–60, 56, 49, 132, 130, 76–75, 11
  - הועדה לזכויות האדם 205, 184, 154
  - הועידה לביטחון ולשיטוף פעולה באירופה 80
  - הוטו 164, 141, 96, 90, 16, 186, 184–183, 181, 115, 63
  - הולנד 109, 68, 38
  - הומוסקסואלים 109, 68, 38
  - החלפת מעצת השרים על זכויות אדם, דמוקרטיה ופיתוח 174
  - הינדויזם 61–60
  - הכרות העצמאות האמריקנית 147, 66, 64
  - המחפה המהוללת 64
  - המחפה הצרפתיות 147, 66, 64
  - הMOVZA לזכויות אדם 211–210, 132–130
  - המודך להגנת הפרט 207
  - המילטון, אלכסנדר 147
  - הנציב העליון לזכויות אדם 130, 87, 12
  - הנתיב הוור 40
  - הsocnoot לפיתוח של האו"ם 217
  - הסכמי הלסינקי 159, 141, 137, 86–80, 76, 27
  - ה坦ニיה פוליטית 187, 185, 173, 171, 194
  - הצהרת זכויות האדם והארה 65–64
  - הצלב האדום 211, 141, 134, 73–72
  - הكونגרס (האמריקני) 80, 78–76, 27, 18, 170–167, 160, 155, 150–149, 102, 84, 194
  - הקרן האירופית לפיתוח 180, 177
  - הקרן לצלת ילדים 185
  - הרפובליקה המרכזו אפריקנית 186
  - ה坦ニיה פוליטית 187, 181–180
- ד**
- ואנס, סיירוס 162, 158–156
  - ולסטונקרפט, מריו 119–118
  - ויטנאם 159, 157–156, 153, 150, 104, 167
  - וילסון, הרולד 80
  - וילסון, וודרו 156, 149–148, 74
  - ועידת בייג'ין 122
  - ועידת ברלין 71
  - ועידת וינה 134, 130, 76
  - ועידת זנובה 72
  - ותיקן 54

- ל**
- לאום 169, 104
  - לבנון 115, 73, 50, 46
  - LOB 132, 22
  - LOCK, ג'ין 225, 145, 66, 64–63
  - LETTERHEAD 178
  - LYEAL, ALON 214–213
  - LIBERIA 224, 113, 95, 88
  - LITTA 178, 84
  - LENDEWI, משה 205
- מ**
- MAGLILAT HOKHOVOT 203, 184, 64
  - MAGNA CARTA 184, 126, 62
  - MOZI 49
  - MOSAMBIK 169
  - MUHAMMAD 57
  - MONTSEKIAH 66
  - MORGANTIA, הנס 27
  - MUSLIM STATE (האמריקנית) , 153, 108, 45
  - MURKOKHET HA-MIDBHA (המדיבת) 212, 170–168, 165, 162–161
  - MIL, ג'ין STUDIOART 68, 66
  - MILITARY 224, 155, 114, 88
  - MILKHAMAT HA-MAFRON 211
  - MILKHAMAT HA-UOLIM HA-RASHONA , 110, 74, 69, 55, 11
  - MILKHAMAT HA-UOLIM HA-SHEINI , 61, 38, 32, 27, 16, 11
  - MILKHAMAT HA-UOLIM HA-SHEINI , 171, 150, 141, 111, 90, 85, 80, 77, 75, 69
  - MILKHAMAT HA-UOLIM HA-SHEINI , 227, 221, 202, 196, 183
  - MILKHAMAT SHAT HAYAMIM 211, 209
  - MINDLAH, NELSON , 197–196, 191–190, 100, 14
  - MENSIOS 49
  - MESUFI HATZLACH 54–53
  - MUORBOTOT HOMGANITRIT 44, 42, 31, 28, 14–13
  - MUORBOTOT HOMGANITRIT 228, 186, 164, 112, 89–87, 69, 47
  - MUFLEGAT HA-KONGRES HLAOMI HA-AFRIKANI , 192–190
  - MUSHAV 214
  - MUSHAV 217
  - MUSHTAR BI-ZIL-AOMI , 87, 31–30, 20, 14, 12–11
  - MUSHTAR BI-ZIL-AOMI 123
  - MUSHTAR HLTINIKI 141, 137
  - MUSHTAR ZOVIYOT HA-ADM 138–137, 134
- מצפון** 136, 36
- חוק הטבע** 67–66, 63–61
- חוק השבות** 202–201
- חוק יסוד** 205–204, 201
- חמורבי** 49
- חמר רוז'** 91–90, 16
- ט**
- TEGOR, RIVENDERNAT 61
  - TOTEMI 164, 96, 90, 17–16
  - TEIBET 216, 152, 118, 114, 104, 41, 16
  - TEIWUAAN 198, 104, 102
  - TEINGANGAN (CYCIR) 185, 164
  - TEMOR (MOZHA) 184, 114, 104, 88, 18, 13
  - TELIVAN 222, 50
  - TRUMAN, Hari 221, 150
  - TRUDER 105, 96, 90, 88, 58, 50, 43, 41–40, 13
  - TUNISIA 211, 206, 202, 190, 170, 166–163, 132, 118
  - TURKEY 228, 221, 218, 213
- י**
- YAHADOT 67, 54–53, 51, 49
  - YAHODIM 157, 150, 148, 84, 80–77, 73, 58, 54
  - YAHUDIM 216–215, 209, 202–201, 159
  - YUGOSLAVIA , 113, 95, 90, 77, 50, 39, 17, 14–12
  - YUNANISTAN 222, 187, 182, 177, 175, 170, 164, 139, 133
  - YUON 227
  - YUON 153, 110, 73, 62–61, 51, 49
  - YUNICHIK 129, 125
  - YUSCHIOT TERBOUTIY 108–99, 39, 35
  - YUFEN 225, 195, 150, 115, 104, 93
  - YURDAN 115, 93
  - YUSOU 54, 50
  - YISRAEL , 97–96, 94–93, 68, 53–52, 43–42
  - YISRAEL , 195, 182, 179, 170, 167, 137, 132, 117, 114
  - YISRAEL 221, 219–201, 199–198
- כ**
- CORDIM 224, 114, 88, 13
  - CNSIYA 194, 134, 17
  - AORTADOKSIT 57–56
  - PROTESTANTIT 56, 54
  - KATOLIKIT 56–54

- ,157 ,153 ,138–135 ,130–129 ,124 ,107–106  
210 ,206 ,186–185 ,180–179 ,160–159  
עיראק ,167 ,132 ,124 ,114 ,112 ,88 ,28 ,13  
228 ,224 ,221 ,171  
ערבים 208 ,203 ,201 ,166 ,17
- F**  
פאוול, קולין 165  
פונדמנטלייזם 222 ,218 ,58  
פורד, ג'רלד 162 ,80  
פורטוגל 184  
פורטסטר, ג'ין 212  
פיין, תומס 66  
פינואה, אוגוסטו 211 ,153 ,97 ,46  
פליטנים 209–205 ,167 ,132 ,115  
פרגואוי 178  
פרו 162 ,40  
פרושה 73 ,71  
פרנקלין, בנג'מין 149 ,147  
פשעי מלחמה 177 ,139 ,96–92 ,90 ,42 ,13–12  
פשעים נגד האנושות 96 ,93–92 ,90 ,18 ,13
- A**  
צ'אד 133 ,18–17  
צ'אשסקו, ניקולאי 209  
צדק בתוקפת מעבר 29 ,14  
צ'יליה 186 ,183 ,169 ,162 ,153 ,97 ,46 ,19  
צפון אירלנד 50  
צפון קוריאה 221 ,157 ,22 ,20  
צ'יצ'ניה 114 ,86  
צ'רטר 142 ,77  
צՐפת 147 ,139 ,119–118 ,73 ,71 ,66–64 ,11  
צ'רצ'יל, וינסטון 211 ,193 ,181–180 ,177  
צ'רצ'יל, וינסטון 75
- K**  
קובבה 169 ,157 ,132 ,114 ,22  
קולומביה 114  
קורנפיציס 49  
קוטובו 224 ,222 ,164 ,108 ,88 ,17 ,13  
קוטטה ריקה 29  
קוק, רובין 185  
קוראן 58–57 ,51
- משפט בינלאומי 72 ,68 ,43 ,28–27 ,12–11  
207 ,133 ,115 ,111 ,103 ,96–95  
משפט האומות 62
- I**  
נאציזם 150 ,139 ,90 ,68 ,17  
נייז'ר 162  
ニיקסון, ריצ'רד 167 ,162–161 ,154 ,150 ,79  
ニكروجاه 163  
نمبيه 199  
نتיבות האיים לפלייטים ,133 ,116–114 ,112  
نجزوت 140  
نجزوت 67 ,57–53 ,51–49
- S**  
סודאן 114 ,94 ,87 ,58 ,50 ,40 ,22 ,20–17 ,14  
133–132  
סומליה 164 ,156 ,145 ,133 ,126 ,114 ,88 ,28  
170  
סופריזיטיות 119  
סוריה 184 ,115 ,73 ,22  
סירה לאון 222 ,114 ,95 ,90 ,88 ,18 ,13–12  
סין 106 ,102–99 ,93 ,80 ,77 ,73 ,49 ,20 ,16  
225 ,216 ,208 ,185 ,169 ,165–164 ,152 ,139  
סינגפור 199 ,106 ,102  
סלבניה 178  
סמכות שיפוט אוניברסלית ,44 ,42 ,31 ,28 ,13 ,13  
210 ,98–95 ,87 ,46  
סעודיה 58 ,20  
סרביה 156 ,110  
סרי לנקה 114 ,59
- T**  
עבדים, עבודות ,39 ,36 ,33 ,31 ,23 ,19–17 ,11  
,104 ,100 ,96 ,75 ,72–71 ,58–57 ,54–52  
180 ,134 ,132 ,124 ,106  
עונש מוות ,170 ,136–135 ,124 ,104 ,90 ,19  
206 ,175  
עורכי דין לזכויות אדם 140 ,134  
עות'מאנים 110 ,74–73 ,11  
201 ,115  
עוזה ,36–35 ,31 ,23 ,19–17 ,15 ,12  
עינויים ,104 ,97–96 ,93 ,91–90 ,73 ,54 ,43 ,40–39

- ר'יגן, רונלד 195, 164–162, 137  
 רפורמציה 54  
**רצח**, 90, 88, 73, 60, 52–51, 50, 19–14, 12, 148, 138, 124, 117, 104, 97–96, 93, 225, 215, 182, 158–157, 90–87, 69, 42, 39, 23, 18, 18–13, 177, 165, 138, 113, 105–104, 96, 94–93, 227
- ש**
- שאה (איראן) 153  
 שואה 223, 210, 17–16, 11  
 שודיה 186, 183, 115, 15  
 שלום דמוקרטי 221, 177  
 שמידט, הلمוט 80  
 שפינואה, ברוך 64  
 שרון, אריאל 97  
 שריעת 59–57  
 שרנסקי, אנטולי 41
- ת**
- תאליד 102, 59  
 תורכיה 182, 179–178, 99  
 תימן 124  
 תיקון סטיבנסון 79–78  
 תנך 209, 58, 53–49
- קימ דה ג'ונג 100  
 קינג, מרטין לותר 158, 60, 50  
**קיסינג'ר, הנרי**, 156–153, 151–150, 79–78, 168–167, 161  
**קיקרו** 62  
 קלינטון, ביל 164, 155  
**קמבודיה**, 157, 153, 104, 91–90, 87, 16, 12, 227, 169  
**קנדה** 173, 170, 86, 80  
**קניה** 181  
 קני, ג'ורג' 152–151, 148, 105  
 קסטות 61–60, 50  
**קרטר, ג'ימי**, 150–149, 87, 80, 76, 50, 43, 207, 170–168, 164–159, 157–156, 152  
**קרן האו"ם לנפגעי עינויים** 186
- ר**
- רואנדה, 96–95, 90–88, 43, 29, 16, 14, 12, 177, 170, 164, 141, 138, 133, 116, 112, 222  
 רוזוולט, אלינור 37, 20  
 רוזוולט, פרנקלין ד. 150–149, 75  
 רומניה 209, 132, 110, 77  
 רוסו, זאנ-ז'אק 66, 64  
 רוסיה 187, 148, 93, 86, 73, 71  
 רופאים ללא גבולות 207, 140–139, 134, 114

עמ' א

כל בני אדם נולדו בני חורין ושווים בראם זכויותיהם. כו"ק חונן

עמ' ב

הספר זכויות האדם ביחסים הבינלאומיים מציג באופן מכך את הסוגיות והאתגרים העיקריים שתהגנה על זכויות האדם מטעם מדינת ישראל. הספר סוקר את ציוויליזציית רעיון זכויות האדם מראשו, ואת ציוויליזציית הובילות בהפתחות המשטר הבינלאומי של זכויות אדם: הקמת תתי-הדין המיוניים לפשעי מלחמה, הקמת תתי-הדין הפלילי הבין-לאומי בהאג, הרחבת סמכות השיפוט האוניברסלי, רשותה של מעורבות בין-לאומיות הומיניטרית ותחזוקות מעמדם של הארגונים הלא-משלחתים. כן זו הספר בוכוויותיהן של קבוצות יהודיות, בסוגיות היחסיות התרבותיות, בפעילותם וביעילותם של ארגוני זכויות האדם, ובוחן את מקומן של זכויות האדם במדינות החוץ של ארצות הברית, האיחוד האירופי וישראל.

כיום ההגנה על זכויותיהם של בני-האדם היא אפוא עניינה של הקהילה הבינלאומית, וגדלה חשיבותה בדי-ולומת הולמת. ואכן, על-פיין, הפגיעה הקשות בזכויות האדם ברחבי העולם נמשכות – הרג המוני, עינויים, מעצריהם בעלי משפט ואפליה על רקע מין, גזע או דת. ספר זה מבקש להעמיק את המודעות להפרת זכויות האדם בעולם ולהשיבות הגדלה של ההגנה עליהם ביחסים הבינלאומיים.

עמ' ג

ובושרבונונה מאבלת כל הגבלה אחרת.

עמ' ד

כל אדם יש לו הזכות לחיים, לנחרות ולtranquillitatem איש.

עמ' ה

כא"ה אדם עד אז משועבד לעבודות אחר עבדים יאסרו לנכזבותם.

עמ' ו

לא היה אדם נתון לעינויים, ולא ניחש או מעונש אכזרים, בלבו אין

עמ' ז

כל אדם זכאי להיות מוכר בכל מקום כאישיות בפני עצמו.

עמ' ח

הכל שווים לפניו החוק זכאים שלא אפניה להגנו שוד שוד חוקם הכל

עמ' ט

לא יאורד אדם, לא יעצר ולא יוגלה באופן שרירותי.

עמ' י

כש אדם זכאי, מתוך שוויון גמור עם זולתו, למשפט הוגן ופומבי ש

דין בצלתי תלי וללא משוא פנים בשעה שבאים לקבוע זכויותיו וחונן

ונברר כל אשמה פליליות שהובאה נגדו.

עמ' א

(1) אדם שנאשם בעבירה פלילית חזקתו שהוא זכאי, עד שלא הוכח

asmachta cohanah במשפט פומבי שבו ניתנו לו כל העורבות הדרושים להגנתו.

(2) לא ישרשו אדם ביבירוב פליליים על מושביהם צו בזאתה שילג ימושרשו.



0 020810 535011

208-1053501

אפקטורה

10535-0011

מתק"ב 0-1274-06-1274-06

ISBN 978-965-

Lior Orshter

