

אמנת איסטנבול חושפת את ישראל לשינויים חברתיים רדיקליים שייושמו על ידי בתי המשפט ולגיננו
תמידי על ידי גופים בינלאומיים

פרופ' יוג'ין קונטורוביץ'

9 במאי 2022, ח' באייר תשפ"ב

ממשלת ישראל הכריזה על כוונתה להצטרף לאמנת איסטנבול למניעה ומאבק באלימות כלפי נשים. הזרקור כבר הופנה אל הבעייתיות שמעוררים סעיפי האמנה העוסקים בנושאי הגירה ובקשת מקלט,¹ אולם מעבר לכך האמנה כוללת מספר רב של הוראות נוספות אשר השפעתן על תחומים שונים בחיי החברה הישראלית הינה בעייתית.

אלימות כלפי נשים על כל צורותיה מהווה בעיה חמורה שדורשת מענה מצד כל מדינה מוסרית, אולם רבות מהוראות האמנה כלל אינן מתייחסות אליה אלא מתמקדות בנושאים חברתיים כלליים שאינם קשורים לאלימות כלפי נשים. הצטרפות לאמנה ואימוצה לא יעניקו לישראל כלים נוספים למיגור אלימות כלפי נשים, עניין שממילא יש להסדיר בחקיקה, ענישה ואכיפה מחמירים. בדיוק להפך, **לא די שאין באמנה זו תועלת למדינת ישראל אלא שאמנה זו יוצרת מגוון רחב של סכנות החל מאקטיביזם שיפוטי וכלה בביקורת עוינת מצד וועדות וגופים חיצוניים.**

I. **העדר יתרונות פנימיים במישור הלאומי.** אין בנמצא כלים להתמודדות עם אלימות כלפי נשים שלא ניתן לנקוט בהם באופן ישיר במסגרת חקיקה פנים מדינתית. על אקטיביסטים בתחום ההגנה על נשים מפני אלימות לקדם בכנסת ענישה קשה יותר על עבירות מסוג זה ולפעול למיגור בעיות משיקות כגון פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית.

¹ ראו לעניין זה נייר מדיניות של עו"ד דוד פטר מ"פורום קהלת": https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2022/05/istanbul-treaty.david_peter.4.5.22-1.pdf

II. **הצטרפות לאמנה נעדרת יתרונות במישור הבינלאומי ובכוחה רק להסב נזק במישור זה.** יש הסבורים כי הצטרפותה של ישראל לאמנה עשויה לעזור לחיזוק מעמדה במישור הבינלאומי. לא רק שאין זה נכון – אלא שהדבר ייצור מכשיר לדמוניזציה תמידית של מדינת ישראל. לעתים קרובות קיים לחץ להצטרף לאמנות זכויות אדם של האו"ם שכן הן גלובליות בהיקפן – כמעט כל המדינות מצטרפות אליהן. אמנת איסטנבול הינה אמנה של מועצת אירופה ואי הצטרפותה של ישראל לאמנה לא יהיה מקרה חריג.

להבדיל מאמנת האו"ם למיגור כל צורות האפליה נגד נשים, אשר כמעט כל מדינות העולם חתומות עליה, מדינות רבות החברות במועצת אירופה כמו בריטניה וצ'כיה לא הצטרפו לאמנת איסטנבול וזאת בשל האופן החריג שבו היא מתייחסת למנגנונים פנים מדינתיים והאופן הקיצוני שבו היא מקדמת ערכים חברתיים פרוגרסיביים. **ישראל תהיה המדינה היחידה שאינה חברת מועצת אירופה שתצטרף לאמנה, לאחר שמדינות אחרות שאינן חברות מועצת אירופה כגון קנדה סרבו להצטרף אליה.**

עם זאת, האמנה יוצרת מנגנון ניטור ופיקוח בדמות ועדת בקורת המורכבת ממומחים (ועדת הביקורת או GRIEVO), אשר בסמכותה לבצע בקורי ניטור מדינתיים, לקבל דוחות מעמותות וארגוני המגזר השלישי ולחבר דוחות תקופתיים בדבר התנהלותן של המדינות שהינן צד לאמנה. אחת מחברות ה-GREVIQ אף עבדה בעבר עבור כנסיית הסיוע הנורווגית (NCA), גוף תומך BDS רדיקלי שפעיליו אף הורחקו בעבר מישראל.² בהתבסס על ניסיונה של ישראל עם גופים בינלאומיים דומים אחרים, יומטרו על ועדת הביקורת תלונות אנטי-ישראליות במסווה של תלונות שמטרתן להגן על זכויות נשים. בדומה לארגוני "זכויות אדם" אחרים, היא תוציא דוחות המגנים את האופן שבו ישראל מתייחסת לפלסטינים, תוך שימור מסורת דתית "מוטה מגדרית".³ כך, תהיינה אשר תהיינה התשבחות הרגעיות אשר ישראל תזכה להן בשל הצטרפותה לאמנה, יאפילו עליהן הגינויים התמידיים שיבואו לאחר מכן.

יש להבהיר כי אין המדובר בחשש היפותטי. בימים אלה האו"ם מעסיק "מומחים" לאלימות כלפי נשים אשר תפקידם לחבר דוחות על המצב במדינות שונות. דוחותיהם על ישראל הינם בגדר גינוי מתמשך של

² <https://rm.coe.int/cv-rachel-eapen-paul/16808d42df>; https://www.ngo-monitor.org/ngos/norwegian_church_aid_nca/; <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.5630617>

³ ראה למשל דוח הממונה המיוחדת על אלימות כלפי נשים, סיבותיה והשלכותיה, על ביקורה בישראל (2016) A/HRC/35/30/Ad.1 (הממונה המיוחדת מחדשת את הקריאה לממשלה לסיים את הכיבוש ואת הסכסוך ולטפל בהשלכותיהם המגדריות). דוח הממונה המיוחדת על אלימות כלפי נשים, סיבותיה והשלכותיה, על ביקורה בשטחים הפלסטיניים הכבושים/מדינת פלסטין. A/HRC/35/30 Ad.2 (2017).

https://www.ohchr.org/en/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session35/Documents/A_HRC_35_30_A_dd_2_EN.docx (הדו"ח מאשים את ה"כיבוש" ב"דיכוי" נשים פלסטיניות והדרתן מהחיים הציבוריים; באבטלה בקרב נשים; בנישואי קטינים וכיו"ב תחלואים בקרב החברה הפלסטינית).

ישראל מתמודדת עם שתי מערכות שיקולים השונות באופן מהותי מאלה של המדינות שהצטרפו לאמנה. מצבה של ישראל בכל הנוגע לסמכויות הנרחבות שבית המשפט העליון נטל לעצמו הינו מצב ייחודי. במדינות אחרות, הצטרפות לאמנה אינה מעניקה בסיס לביקורת שיפוטית של סוגיות חברתיות הקשורות לנושאים מגדריים, זכויות טרנסג'נדרים וכיו"ב על כל היבטיהן – בעוד שבאשראי אין ספק שכך יהיה. שנית, ישראל ייחודית מבחינה זו שהיא מהווה מטרה למסעות יחסי-ציבור מסיביים פרו-פלסטיניים מצד ארגוני מגזר שלישי שונים המשתמשים בפורומים בינלאומיים שונים על מנת להסית נגדה. אין ספק ש"מנגנון הפיקוח" האירופאי במסגרת האמנה יהפוך לזירה שבה טענות פלסטיניות קיצוניות יועלו במסווה של טענות בדבר הפרת זכויות נשים. במקום לזכות לתשבחות על הצטרפות לאמנה, מנגנון הפיקוח השנתי יהפוך למכשיר לגינוי והוקעה תמידיים של ישראל.

לבסוף, שלא כמו האמנה למיגור כל צורות האפליה נגד נשים ומסמכים אחרים העוסקים בזכויות נשים, האמנה עצמה חוסמת את האפשרות שלא להחיל את ההוראות הבעייתיות או לאמץ רק את אותן ההוראות הנוגעות לאלימות כלפי נשים. זהו מצב של הכול או לא כלום. משרד המשפטים מסר כי הממשלה מתכוונת להגיש הצהרה פרשנית בקשר להוראות בעייתיות מסוימות הנוגעות להגשת בקשת מקלט (סעיפים 60-61). אולם הצהרות פרשניות אלה משוללות כל תוקף משפטי על פי סעיף 78 של האמנה ולמעשה מהוות הפרה של האמנה. **העובדה שישראל צריכה להפר את האמנה על מנת להצטרף אליה איננה מבשרת טובות.** כך הוא הדבר אף לגבי יתר ההוראות הבעייתיות המפורטות להלן.

להלן דוגמאות להוראות בעייתיות באמנה שאינן קשורות לנושאי הגירה ובקשת מקלט:⁵

סעיף 3(ג) פותח את הדלת בפני הכרה שיפוטית במגדרים "א-בינריים" בהגדרו "מגדר" לאו דווקא כתוצר ביולוגי אלא כ"תפקידים, התנהגויות, פעילויות ותכונות שהינם תוצר חברתי". הוראה ספציפית זו גרמה למעשה לאי הצטרפותן של מספר מדינות אירופאיות לאמנה. בעוד שלטענת מועצת אירופה הכוונה איננה לשלול את הצביון הביולוגי של מגדר אין ספק כי בית משפט אקטיביסטי יכול בהחלט לעשות בכך שימוש כזה.

סעיף 4(2) דורש ממדינות החתומות על האמנה לכלול בחוקות ובחוקים שלהן הוראות בדבר "שוויון" מגדרי. נושא הבטחת ה"שוויון" – אשר יעניק לבג"ץ כוח עצום להגיע להכרעות שבשקול דעת במגוון גדול של נושאים – הינו נושא הנתון במחלוקת מזה זמן רב. אימוץ האמנה יכניס נושא זה בדלת האחורית. יתר על כן, סעיף 4(2) אוסר "אפליה" על כל צורותיה. ישראל הגישה הסתייגות בקשר להוראה דומה באמנה למיגור כל צורות האפליה שכן הדבר עלול התנגש עם "חוקי סטטוס אישי" בקרב קהילות דתיות. הסתייגות דומה אינה אפשרית כאן.

סעיף 9 דורש מישראל "לתמוך ולהכיר ... בארגונים לא ממשלתיים ובארגוני המגזר השלישי הפועלים

⁴ כדבריו של אחד ממומחי האו"ם לאחר בקור שערך בישראל "לכיבוש המתמשך הייתה השפעה מובהקת על נשים ונערות. יוער כי להריסות בתים, בין אם בשל העדר היתר בניה או על רקע עונשי ופינוי בכוח יש השלכות ספציפיות על נשים." <https://refugeesmigrants.un.org/zh/node/100042398>

⁵ הבלטת חלקים בהוראות שצוטטו הוספו למטרות הדגשה.

למיגור אלימות נגד נשים ולייצר שיתוף פעולה יעיל עם אותם ארגונים. " למותר מלציין כי ארגוני מגזר שלישי אנטי-ישראליים רדיקליים הממומנים על ידי ממשלות אירופאיות יתארו את עצמם כלוחמים נגד אלימות כלפי נשים פלסטיניות ויעשו שימוש בהוראה זו על מנת לדרוש קבלת הכרה ממשלתית. תביעות כאלה יזכו ללא ספק לאהדה מצדם של מומחי ועדת הביקורת (GRIEVO). זהו איננו חשש היפותטי. הממונה המיוחדת מטעם האו"ם על אלימות כלפי נשים כמו גם הממונה על אפליה נגד נשים הצטרפו בחודש שעבר לגינוי ישראל בעקבות הגדרתם של ששה ארגוני מגזר שלישי פלסטיניים כארגוני טרור.⁶ **סעיף 12(1)** – "המדינות החברות ינקטו בצעדים הדרושים לקידום שינויים בדפוסי התנהגויות חברתיות ותרבותיות של נשים וגברים מתוך מטרה לבער... מנהגים, מסורות ושאר נוהגים המבוססים על רעיון נחיתות האישה או על **תפקידים סטריאוטיפיים לנשים ולגברים**."

הוראה זו, בשונה מהוראות כל אמנה ידועה אחרת, דורשת מהמדינות החברות לשנות למעשה את ה"תרבות" ו"המנהגים" של מדינותיהן. יש בכך כדי להוות בסיס לתקיפת קשת רחבה של פרקטיקות הנוהגות בישראל אשר אינן קשורות כלל ועיקר לאלימות כלפי נשים כגון עקרון היוחסין על פי האם ביהדות; פטור לנשים משירות צבאי מטעמי דת; הגבלות על לוחמת נשים; ואפילו תפילה נפרדת בכותל. ההשלכות מרחיקות הלכת של הוראה זו מציבות מספר כה רב של סכנות אשר תקצר היריעה מלפרטן ולמנותן, אולם אין ספק שיש בכך משום הכנסת סוס טרויאני לתוך הסוגיות הרגישות והייחודיות ביותר בחברה הישראלית.

להבדיל מהאמנה למיגור כל צורות האפליה נגד נשים אשר לגביה מדינת ישראל הגישה מספר הסתייגויות על מנת לשמור על הסטטוס-קוו בענייני דת,⁷ לא ניתן להסתייג מן ההוראות המרכזיות באמנת איסטנבול, למרות – או בגלל – שהתערבותה בעניינים הנוגעים למעמד אישי ובענייני דת משמעותיים בהרבה.

מצב דברים זה עלול להוביל בפועל לביטול תוקפן של הסתייגויותיה של ישראל לאותן אמנות מוקדמות יותר.

סעיף 40 – דורש מהמדינות החברות להגדיר כעבירה פלילית "הטרדה מינית", כאשר מונח זה מוגדר בצורה הרבה יותר רחבה מהגדרתו של מונח זה על פי הדין הקיים.

⁶ <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/israelpalestine-un-experts-call-governments-resume-funding-six-palestinian>

⁷ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=en#30