

חוות דעת ידיד בית משפט

מטעם ארגון Amnesty International

מוגש במסגרת עע"מ 19/2966 Human Rights Watch ואח' נ' שר הפנים ואח'

מבוא

1. אמנסטי אינטרנשיונל היא ארגון לא-ממשלתי מוביל המייצג תנועה גלובלית של למעלה משבעה מיליון בני אדם החיים במעל ל-150 מדינות וטריטוריות ברחבי העולם, המקדמים חזון של עולם שכל יושביו נהנים ממלוא זכויות האדם המגיעות להם. אמנסטי אינטרנשיונל, שהוקמה בשנת 1961, פועלת באופן בלתי תלוי בממשלות, משנה פוליטית, אינטרסים כלכליים או דת. חזון התנועה הוא שכל אדם ייהנה ממלוא הזכויות שנחרתו בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם ובסטנדרטים בינלאומיים אחרים לזכויות אדם. בחתירתו אל עבר חזונו זה, הארגון מקדם שמירה על זכויות האדם וכיבודן ומנטר ועוקב אחר כלל השחקנים בזירה הגלובלית – ממשלתיים ושאינם ממשלתיים – על מנת שימלאו ויקפידו על ציות לחוקי דיני זכויות האדם הבינלאומיים ולסטנדרטים לזכויות אדם, כמו גם, היכן שרלוונטי, לדין ההומניטרי הבינלאומי. הארגון פועל על מנת להפסיק פגיעות חמורות בזכויות אדם ולמניעתן, ותובע כי יעשה צדק כלפי אלו שנפגעו מאותן הפרות בזכויות אדם. אמנסטי אינטרנשיונל היא זוכת פרס נובל לשלום (לשנת 1977) עבור פעילותה נגד עינויים ולמען הגנה על זכויותיהם של אסירי מצפון.
2. אמנסטי אינטרנשיונל פועלת בכל רחבי העולם. למזכירות הבינלאומית שלה משרדים אזוריים באפריקה, ביבשות אמריקה, באסיה-פסיפיק, באירופה ומרכז אסיה, ובמזרח התיכון וצפון אפריקה. המשרד האזורי של המזרח התיכון וצפון אפריקה פועל ממשרדים בארבעה מוקדים: שלושה משרדים הרשומים באזור והממוקמים בביירות, בטוניס ובמזרח ירושלים, והרביעי ממוקם בלונדון, במשרדי המזכירות הבינלאומית. משרד אזורי זה משמש לתיעוד הפרות זכויות אדם בכל אחת מ-19 המדינות באזור, ופועל למען שינוי במדיניות ובפרקטיקות הפסולות הננקטות הן על ידי ממשלות ומדינות והן על ידי שחקנים לא-ממשלתיים.
3. לאמנסטי אינטרנשיונל עניין מיוחד בהבטחת פרשנות הולמת למשפט זכויות האדם הבינלאומי וביישום הולם של אמנות בינלאומיות לזכויות אדם ושל כלים משפטיים אחרים. כשבאמתחתה מומחיות וידע בתחום דיני זכויות האדם, לצד חקר וקידום מדיניות בינלאומית בתחום המשתרעים על פני חמישים שנות ניסיון, ניצבת אמנסטי אינטרנשיונל בעמדה המאפשרת לה לסייע לבתי משפט בפרשנות ההולמת של המשפט הבינלאומי ההומניטרי ושל המשפט הבינלאומי לזכויות אדם, ובפרט בנושאים הקשורים ברגולציה ובסטנדרטים הנוגעים למגיני זכויות אדם ולמגמות ולפרקטיקות הקיימות בתחום הקידום וההגנה על זכויות אדם. לאמנסטי אינטרנשיונל ניסיון נרחב בהתייצבות כידיד בית משפט (*Amicus Curiae*) בבתי משפט מקומיים, אזוריים ובינלאומיים בנושאים הקשורים

לפרשנות ההולמת של המשפט בינלאומי, כגון בהליכים בפני בית הדין האירופי לזכויות אדם, בית הדין הבין-אמריקאי לזכויות אדם, בית המשפט העליון של ארצות הברית ובית המשפט העליון של קנדה.¹

4. אמנסטי אינטרנשיונל עורכת מחקרים ומקדמת נקיטת פעולה נגד הפרות ופגיעה בזכויות אדם מצד כל השחקנים בזירת ישראל והשטחים הפלסטיניים הכבושים. אמנסטי אינטרנשיונל מתעדת הפרות זכויות אדם מצד מדינת ישראל בתוך תחומיה, לרבות, אך מבלי למעט, בנושאים הנוגעים לזכויות פליטים ומבקשי מקלט, זכויות בדואים ומיעוטים אחרים; אלימות מגדרית כלפי נשים ונערות וכלפי לסביות, הומואים, ביסקסואלים, טרנסקסואלים ואינטרסקס (קהילת הלהטבא"ק); ונושאים הנוגעים לזכויות סרבני גיוס מטעמי מצפון.² בנוסף מתעדת אמנסטי אינטרנשיונל ומקדמת נקיטת פעולה נגד הפרות זכויות אדם מצד מדינת ישראל בתחום השטחים הפלסטיניים הכבושים, כולל, בין השאר, שימוש בכוח מופרז, הרג בלתי חוקי, תקיפת אוכלוסייה אזרחית, התקפות בלתי-מידתיות ובלתי מובחנות, הריסות בתים ומעצרים שרירותיים על ידי כוחות הביטחון הישראליים. כמו כן עורכת אמנסטי אינטרנשיונל מחקרים ומקדמת נקיטת פעולה נגד הפרות מצד הרשויות הפלסטיניות בגדה המערבית ומצד הרשויות דה-פקטו ברצועת עזה, כולל מעצרים שרירותיים ועינויים מצד כוחות הביטחון, השימוש בגזר דין מוות, הוצאות להורג ללא משפט ואלימות מגדרית כלפי נערות ונשים וחברי קהילת הלהטבא"ק.³ הארגון קרא לרשויות הפלסטיניות, מספר רב של פעמים, לכבד את זכויות האדם ולחדול מפגיעה בהן. כמו כן מתעדת אמנסטי אינטרנשיונל, ומקדמת נקיטת פעולה כלפי מתקפות מצד קבוצות פלסטיניות חמושות נגד אוכלוסייה אזרחית בישראל, כולל ירי טילים חסר הבחנה מרצועת עזה נגד אוכלוסייה אזרחית בישראל ומתקפות התאבדות המכוונות לפגיעה באזרחים.

תקציר חוות הדעת

5. למדינות מחויבות לכבד את הזכות להגנה על זכויות אדם, מחויבות הכוללת לא רק את מחויבותן להימנע מהתערבות בעבודתם של מגיני זכויות אדם, אלא גם להבטיח סביבה בטוחה ומאפשרת שבה יוכלו האחרונים לפעול, ללא חשש מפני נקמה, בין השאר בכך שיבטיחו את ביטחונם מפני איומים, הטרדות, הפחדות ומתקפות, ולספק להם תשתית מתאימה לנצל את הזכויות לחופש ההתאגדות וההתקהלות בדרכי שלום ולהרשות להם להביע את דעותיהם באופן חופשי, כולל דעות שהממשל אינו רואה בהן דעות לגיטימיות.⁴

¹ בין התיקים הבינלאומיים והמקומיים בהם הייתה אמנסטי אינטרנשיונל מעורבת כצד שלישי או כידיד בית משפט: *Soering v United Kingdom* (14038/88), European Court of Human Rights (1989); *Paloma Angélica Escobar Ledezma and others v Mexico* (12.551), European Court of Human Rights (2018); *Alekhina v Russia* (38004.12); European Court of Human Rights (pending judgment) *Ecodefence v Russia* (9988.13); Inter-American Commission on Human Rights (2013); *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.* (133 S.Ct. 1659), Supreme Court of the United States (2013); *Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration)* (SCC 40), Supreme Court of Canada (2013)

² ראו, לדוגמה, אמנסטי אינטרנשיונל, *ישראל והשטחים הפלסטיניים הכבושים 2018*, www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/israel-and-occupied-palestinian-territories/report-israel-and-occupied-palestinian-territories/

³ ראו, לדוגמה, אמנסטי אינטרנשיונל, *פלסטיין (מדינת) 2018*, www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/palestine-state-of/report-palestine-state-of/

⁴ החלטת העצרת הכללית של האו"ם מס' 144/53, *הכרזה בדבר זכותם ואחריותם של יחידים, קבוצות ואורגנים בחברה לקדם ולהגן על זכויות אדם וחירויות יסוד שזכו להכרה בינלאומית (הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם)*, UN Doc. A/RES/53/144 (1999), www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf

6. הזכויות לחופש ביטוי והתאגדות, כפי שנקבעו בסעיפים 19 ו-22 של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR), שמדינת ישראל היא צד לה, הינן חיוניות לטובת שמירה על זכויות אדם וקידומן, והן הכרחיות לצורך העבודה בתחום זכויות האדם. הגבלת הזכויות לחופש ביטוי והתאגדות של מגיני זכויות אדם אינה עולה בקנה אחד עם הוראות אמנת ICCPR, חותרת באופן מהותי תחת יכולת מגיני זכויות אדם לבצע את עבודתם ותורמת לאווירה של פחד ודיכוי המופנים כלפיהם.
7. לכל חברה עסקית אחריות לכבד את המשפט הבינלאומי ההומניטרי ואת זכויות האדם בכל מקום שבו היא פועלת, לרבות במסגרת המערכת התפעולית ושרשרת האספקה שלה. האחריות לכבד את הנ"ל מבוססת על העקרונות המנחים (Principle Guidelines) לעסקים וזכויות אדם של האו"ם, שזכו לתמיכה גלובלית (להלן: "העקרונות המנחים של האו"ם"). לפי העקרונות המנחים של האו"ם, האחריות לכבד את זכויות האדם רובצת לפתחן של חברות ותובעת מהן "להימנע מגרימה או מתרומה להשפעה שלילית על זכויות אדם באמצעות פעולות [החברה] עצמה, ולטפל בהשפעות שכאלו לכשהתרחשו". במידה שחברה מזהה כי היא גורמת או תורמת להפרת זכויות אדם, וכי אינה מסוגלת למנוע זאת, דרך הפעולה היחידה העומדת לאותה החברה היא שלא לקיים את הפעילות האמורה.
8. שורת תמימות דעים בקהילה הבינלאומית לפיה הקמת ההתנחלויות הישראליות בשטחים הפלסטיניים הכבושים, המשך קיומן והרחבתן מפרים את סעיף 49 של אמנת ז'נבה הרביעית, האוסרת על העברת אוכלוסייה לתוך שטחים כבושים, וכי הדבר נחשב לפשע מלחמה תחת חוקת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי.⁵ מלבד הפרת זכויות אדם גופא, מדיניות ההתנחלויות של מדינת ישראל היא אחד הכוחות העומדים מאחורי מספר רב של הפרות אחרות של זכויות אדם של פלסטינים בשטחים הפלסטיניים הכבושים.
9. פעילויות עסקיות הינן, הלכה למעשה, רכיב מהותי בכל היבט של תחזוקת, פיתוח והרחבת מפעל ההתנחלויות בשטחים הפלסטיניים הכבושים. מגוון תמריצים ניתנים לאזורי תעשייה בהתנחלויות, כגון למשל הקלות מס. הפעילות העסקית באזורים אלו הולכת ומתרחבת.
10. מלבד ההשפעות של פעילויות ספציפיות כאלה ואחרות על זכויות אדם, כל פעילות עסקית בהתנחלויות, הלכה למעשה, כמוה כנטילת חלק ותרומה למצב-דברים בלתי חוקי המאופיינת בהפרות תמורות ונרחבות של זכויות אדם ושל המשפט הבינלאומי ההומניטרי. פירוש הדבר הוא שלא ייתכן שחברה תפעל בהתנחלויות הישראליות בשטחים הפלסטיניים הכבושים מבלי שתתרום להפרות הדין הבינלאומי ההומניטרי הנובעות מעצם קיומן של ההתנחלויות. בהקשר זה, פרשנות סבירה של העקרונות המנחים של האו"ם משמיעה שעל חברות עסקיות להימנע מלקיים פעילויות כלשהן בהתנחלויות אלו. על כל חברה שכיום כבר עוסקת בפעילות כלשהי כאמור, לנקוט בצעדים מיידיים על מנת לחדול מפעילויות אלו.

⁵ מועצת זכויות האדם, דוח בדבר המשימה הבלתי תלויה לאיסוף עובדות ולחקר השלכות ההתנחלויות הישראליות, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-63_en.pdf

11. סינגור וקידום הפסקת הפגיעה בזכויות אדם המבוצעת בידי תאגידים, כולל באמצעות קריאה לחרם עליהם, היא טקטיקה המצויה בשימוש בידי מגיני זכויות אדם מזה עשורים, והיא כלי המוגן על ידי הזכות לחופש הביטוי. הדווח המיוחד של האו"ם לקידום והגנה על הזכות לחופש הדעה ולחופש הביטוי הכיר בכך כי "קריאה לחרם בדרכי שלום או השתתפות בו היא צורת ביטוי לגיטימית ומוכרת בזירה הבינלאומית".⁶
12. אמנסטי אינטרנשיונל מודאגת מפסיקת בית המשפט המחוזי בישראל, שהתירה את גירושו למעשה של מגן זכויות אדם שאינו אזרח, וזאת אך ורק על בסיס השימוש שעשה, בדרכי שלום, בכלים העומדים לרשותו לקידום זכויות האדם. אמנסטי אינטרנשיונל מביעה חשש לגבי האפקט המצנן הרחב יותר שתגרום פסיקה זו לפעילות מגיני זכויות אדם וארגוני החברה האזרחית בישראל, וחוששת כי הדבר יגביר את הסיכון ליכולתם להמשיך ולפעול במדינת ישראל ובשטחים הפלסטיניים הכבושים במידה שבית המשפט לא יתערב בהחלטה.
13. בנוסף, אמנסטי אינטרנשיונל תטען להלן כי קריאתם של מר עומר שאקר וארגון Human Rights Watch הקוראת לחברות עסקיות להבטיח שהמשפט הבינלאומי ההומניטרי יכובד, היא דרך פעולה לגיטימית בדרכי שלום, וכלי לגיטימי בארגז הכלים העומד לרשות העוסקים בזכויות אדם בימינו, וכזאת היא מוגנת על ידי משפט זכויות האדם הבינלאומי. המדובר בקריאות לחברות לכבד את הדין הבינלאומי; הן אינן ואין לפרשן כקריאה לחרם. גם אם הרשויות הישראליות נוקטות בעמדה לפיה קריאות כאמור עולות כדי קריאה לחרם, יש לאפשר למקדמי קריאות אלה לבטא אותן בחופשיות.
14. אמנסטי אינטרנשיונל תטען כי קיום פסיקת בית הדין המחוזי המתירה את החלטת הרשויות לגרש, הלכה למעשה, את מר עומר שאקר, וזאת אך ורק על בסיס השימוש שעשה, בדרכי שלום, בכלים העומדים לרשותו לקידום זכויות האדם, ועל בסיס פעילותו כמגן זכויות אדם, הינה הגבלה בלתי סבירה ובלתי מידתית של הזכות לחופש הביטוי ולחופש ההתאגדות, וזאת בניגוד למחויבויותיה של מדינת ישראל על פי משפט זכויות האדם הבינלאומי.

תפקידם של מגיני זכויות האדם וארגוני החברה האזרחית בקידום זכויות האדם

15. תחת משפט זכויות האדם הבינלאומי והסטנדרטים המקובלים קיימת הכרה ברורה בכך שמגיני זכויות האדם ממלאים תפקיד חשוב בעידוד וקידום השיח בנושאים בעלי חשיבות ציבורית, כולל מדיניות ציבורית. הכרזת האו"ם בדבר זכותם ואחריותם של יחידים, קבוצות ואורגנים בחברה לקדם ולהגן על זכויות אדם וחירויות יסוד שזכו להכרה בינלאומית (להלן: "ההכרזה בדבר מגיני זכויות אדם") מכירה באופן מיוחד בחשיבות התפקיד שממלאים מגיני זכויות האדם בכל האמור בקידום זכויות האדם ובהגנה עליהם, באמצעות קמפיילים, קידום וסינגור על זכויות אדם, בהפצת מידע, בדרישה מאנשים בעמדות כוח לתת דין וחשבון ובתביעת צדק, שוויון, כבוד

⁶ דוח השליח המיוחד על קידום והגנה על הזכות לחופש דעה ולחופש ביטוי, UN Doc. A/HRC/20/17/Add.2, 11 יוני 2012, פס' 34.

וחירות.⁷ בשנת 2013 אימצה מועצת האומות המאוחדות לזכויות אדם את ההחלטה המפצירה בכל המדינות להכיר בפומבי בחשיבות ובלגיטימיות התפקיד שממלאים מגיני זכויות האדם ובכך שראוי כי קולות של התנגדות יבוטאו בדרכי שלום.⁸

16. ההכרזה בדבר מגיני זכויות אדם מונה מפורשות את הזכויות הקיימות המוגנות על ידי משפט זכויות האדם הבינלאומי, ומחילה אותן על התפקיד והסיטואציה הייחודיים בהם מצויים ארגוני החברה האזרחית ומגיני זכויות האדם. ההכרזה מדגישה את החשיבות הרבה שיש לזכויות אלו עבור מגיני זכויות אדם, בין השאר הזכות לחופש הביטוי, לחופש ההתאגדות וההתקהלות בדרכי שלום, וזכותם לקבל גישה למידע, להעניק סיוע משפטי ולפתח ולדון ברעיונות חדשים בתחום זכויות האדם. כפי שקובע סעיף 2 להכרזה, האחריות המובהקת להגנה על מגיני זכויות אדם, למניעה ולטיפול בפועל בכל הפרה או פגיעה בזכויות האדם המופנית, לכאורה, נגדם, ולהבטחת יכולתם להמשיך בעבודתם בסביבה בטוחה ומאפשרת, רובצת לפתחה של המדינה.

17. על מדינות להבטיח אפוא כי מגיני זכויות אדם יוכלו לממש את זכותם להגן על זכויות האדם באמצעות פעילויות כגון איתור, השגה והפצה של מידע ורעיונות; קידום וסינוור לזכויות אדם; השתתפות בממשל ועיסוק בענייני הציבור; גישה לגופים בינלאומיים העוסקים בזכויות אדם ותקשורת עמם; והגשת הצעות לרפורמות במדיניות ובחקיקה ברמה המקומית, הלאומית והבינלאומית, כמפורט בהכרזה בדבר מגיני זכויות אדם.⁹

18. כמו כן מספקת ההכרזה בדבר מגיני זכויות אדם הגנות נוספות לזכותם של ארגונים ומגיני זכויות אדם "להציע ולספק סיוע משפטי מקצועי, או ייעוץ וסיוע רלוונטיים אחרים, למען הגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד" הן עבור שחקנים ממשלתיים והן עבור שחקנים שאינם ממשלתיים.¹⁰ לפיכך, באמצעות מימוש זכותם לחופש הביטוי, מגיני זכויות אדם רשאים לקרוא למדינות ולשחקנים שאינם ממשלתיים לבל יפרו את אמנות זכויות האדם וסטנדרטים מקובלים אחרים ואת הדין הבינלאומי ההומניטרי.

19. ההכרזה בדבר מגיני זכויות אדם מכירה בסיכונים ובאתגרים העומדים בפני מגיני זכויות אדם בשל העובדה שהם חולקים ומפצים מידע אודות זכויות אדם ופגיעה בזכויות אדם, והן בשל הבעת ביקורת נגד שחקנים, ממשלתיים ושאינם ממשלתיים, הכושלים בהגנתם על זכויות אדם וכיבודן, ובשל כך עולה הצורך להגן עליהם ביתר שאת וביתר יעילות, כולל מפני חוק המדינה ומפני "פעולות אלימות המבוצעות על ידי יחידים או קבוצות ומשפיעות על ההנאה מזכויות אזרח וחירויות יסוד".¹¹ הדווח המיוחד של האו"ם למצב מגיני זכויות האדם הדגיש את הצורך שמדינות יבטיחו את קיומה של סביבה בטוחה ומאפשרת עבור כל אדם הבוחר לפעול למען זכויות אדם, כולל באמצעות קיומה והפעלתה של תשתית חוקית, מוסדית ומנהלתית תומכת.¹² באופן ספציפי, השליח המיוחד של

⁷ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיפים 6, 7, 8.
⁸ החלטת מועצת האומות המאוחדות לזכויות אדם, UN Doc. A/HRC/RES/22/6, 21 מרץ 2013, פס' 5 ו-11(i).
⁹ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיפים 6, 7, 8.
¹⁰ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיף 9.
¹¹ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיף 12.
¹² דוח השליח המיוחד למצב מגיני זכויות אדם, UN Doc. A/HRC/25/55, 28 יולי 2011, פס' 129.

האו"ם למצב מגיני זכויות האדם קרא למדינות להסיר את החסמים שמציבים חוקים מקומיים מסוימים המערימים קשיים על פעילויות המקדמות ומגינות על זכויות האדם, כפי שאלו ננקטות על ידי מגיניהן.¹³

20. על מגיני זכויות אדם להיות מסוגלים לקדם ולהגן על זכויות אדם מבלי חשש או פחד מנקמה בגין הבעת עמדות ביקורתיות בפומבי. העצרת הכללית של האו"ם קראה שוב ושוב לכל המדינות "לנקוט בכל האמצעים הדרושים על מנת להבטיח את הגנתם של מגיני זכויות אדם, הן ברמה המקומית והן ברמה הלאומית".¹⁴ הוועדה הבין-אמריקאית קבעה כי "אין זה לגיטימי להטיל סנקציות המונעות או מגבילות את עבודתם החיונית וההכרחית של מגיני זכויות אדם נוכח בחינתם המדוקדקת את התנהלותם של אנשים בעמדות מפתח ציבוריות. סנקציות מופרזות עשויות להיות בעלות אפקט מצנן על קיומה של ביקורת מסוג זה".¹⁵

21. אף על פי כן, אמנסטי אינטרנשיונל תיעדה מגמות ואמצעים שננקטו על ידי שחקנים, בין אם ממשלתיים או שאינם ממשלתיים, לצורך השתקת מגיני זכויות אדם או ליצירת אפקט מצנן, ולמטרת הגבלת המרחב האזרחי הזמין להם לפעולה, וזאת על מנת לדחוק ולהרתיע אותם מלבצע את עבודתם.¹⁶ אמצעים אלו כוללים הפחדה, מתקפות אישיות, ריגול ומעקב, הן מצד שחקנים ממשלתיים והן מצד שחקנים שאינם ממשלתיים, ומתקפות על יכולתם של מגיני זכויות אדם לבטא עמדותיהם, בנוסף להפרות אחרות של זכותם להתאגדות ולהתקהלות בדרכי שלום. תועדו מקרים בהם מדינות מנעו גישה למדינה ממגיני זכויות אדם שאינם אזרחים על מנת למנוע מהם לתעד הפרות זכויות אדם, כפי שקרה בסין ובסודן. כמו כן תיעד הארגון חקיקת חוקים ותקנות מגבילות בכחמישים מדינות, בהן מצרים, בחריין, אלג'יריה והודו, החלים על ארגוני החברה האזרחית ומתערבים בפעולתם, כולל כאלו המונעים מהם את הזכות לבקש, לקבל ולהשתמש במימון ממקורות מקומיים ובינלאומיים.¹⁷ בנוסף תיעדה אמנסטי אינטרנשיונל מספר מדינות, ביניהן טורקיה וקובה, ומספר שחקנים לא-ממשלתיים, כגון חברות עסקיות וקבוצות חמושות, המפעילים כלי ריגול וניטור המוני נגד קבוצות חברה אזרחית ואנשים פרטיים העוסקים בהגנה על זכויות אדם, במטרה להפחיד ולאיים על מגיני זכויות אדם וליצור אפקט מצנן על תחום העיסוק שלהם.¹⁸

22. חששות כבדים עולים לאור העובדה שמספר מדינות בחרו להגביל את כניסתם של מנטרי זכויות אדם בינלאומיים, כולל אמנסטי אינטרנשיונל, ולהערים קשיים ומכשולים בפני ניסיונותיהם לתעד הפרות זכויות אדם, בהן קובה, אריתריאה וצפון קוריאה. בפרט, במזרח התיכון ובצפון אפריקה, מזה זמן רב שמדינות כמו איראן, ערב הסעודית ואזורים בשליטת המשטר בסוריה חוסמים את גישתה של אמנסטי אינטרנשיונל לחקור נושאים הנוגעים לזכויות אדם במדינות אלו, וכיום הארגון נתקל בקשיי גישה רבים בבחריין ובמצרים, מסיבות דומות.¹⁹

¹³ דוח השליח המיוחד למצב מגיני זכויות אדם, UN Doc. A/70/217, 28 יולי 2011, פס' 93(c).

¹⁴ ראו, לדוגמה, החלטת העצרת הכללית של האו"ם מס' 64/164, UN Doc. A/RES/64/164, פס' 4.

¹⁵ דוח על מצב מגיני זכויות האדם ביבשות אמריקה, פס' 81.

¹⁶ אמנסטי אינטרנשיונל, חוקים שנועדו להשתק: דיכוי גלובלי נגד ארגוני החברה האזרחית (Index: ACT 30/9647/2019), פברואר 2019; אמנסטי אינטרנשיונל, מתקפות קטלניות שניתן להימנע מהן: הרג והעלמה של אלו המגינים על זכויות אדם (Index: ACT 30/7270/2017), דצמבר 2017; ו-אמנסטי אינטרנשיונל, מגיני זכויות אדם תחת איום: מרחב הולך ונעלם עבור החברה האזרחית (Index: ACT 30/6011/2017), מאי 2017.

¹⁷ אמנסטי אינטרנשיונל, חוקים שנועדו להשתק: דיכוי גלובלי נגד ארגוני החברה האזרחית (Index: ACT 30/9647/2019), פברואר 2019.

¹⁸ אמנסטי אינטרנשיונל, חוקים שנועדו להשתק: דיכוי גלובלי נגד ארגוני החברה האזרחית (Index: ACT 30/9647/2019), פברואר 2019.

¹⁹ אמנסטי אינטרנשיונל, דוח אמנסטי אינטרנשיונל 2017/18: מצב זכויות האדם בעולם (Index: POL 10/6700/2018), פברואר 2018.

23. בישראל ובשטחים הפלסטיניים הכבושים תיעדה אמנסטי אינטרנשיונל בשנים האחרונות מגמות הולכות וגוברות של התנהלות המכוונת נגד ארגוני החברה האזרחית ומגיני זכויות אדם, באמצעות חקיקה, מדיניות רשמית ובלתי-רשמית, מעצרים ועיכובים והטרדה מצד רשויות שונות במדינה. לדוגמה, מספר ארגוני זכויות אדם ישראלים חשופים לקמפיני הכפשה ולאיומים מצד רשויות ממשל ופוליטיקאים רמי-דרג, בנוסף להגברת דרישות דיווח מכבידות המופנות כלפי אותם ארגונים המקבלים את מרבית המימון שלהם מממשלות ומוסדות זרים.²⁰ מאז שנת 2012, ישראל מונעת מאמנסטי אינטרנשיונל כניסה לרצועת עזה לצורך עריכת מחקר אודות מצב זכויות האדם שם. המדינה ממשיכה לאסור את כניסתו לאזור של הדווח המיוחד של האו"ם למצב זכויות האדם בשטחים הפלסטיניים הכבושים. הרשויות הפלסטיניות, מצדן, נוקטות באמצעים כגון איומים, תקיפה פיזית ומעצרים והתעללות על מנת להפחיד מתנגדי משטר.²¹

הזכות לחופש הביטוי ולחופש ההתאגדות תחת משפט זכויות האדם הבינלאומי

24. הזכות לחופש הביטוי, המופיעה בסעיף 19 לאמנת ICCPR, מגינה על זכותם של כל בני האדם לבקש, לקבל ולהפיץ מידע בכל תצורה שהיא, כולל באמצעות שיח פוליטי, דיווח וביקורת באמצעי תקשורת של האדם עצמו או בתקשורת ציבורית, עיתונות, ביטוי תרבותי ואמנותי, הוראה ושיח דתי.²² חשוב לציין כי ההגנה הבינלאומית על הזכות לחופש הביטוי חלה לא רק על מידע ורעיונות המתקבלים או נתפשים כלא-פוגעניים, אלא גם על אלו הפוגעים, מזעזעים או מפריעים לשלטונות או למגזר כלשהו באוכלוסייה.²³ ועדת האו"ם לזכויות אדם הדגישה כי הזכות לחופש הביטוי היא זכות חיונית לצורך קידום והגנה על זכויות אדם.²⁴ בית הדין האירופי לזכויות אדם הכיר בחשיבות המיוחדת העומדת להגנה על הזכות לחופש הביטוי עבור מגיני זכויות אדם ועבור אותם אנשים המייצגים את ארגוני החברה האזרחית בבואם לעסוק בנושאים בעלי עניין לציבור.²⁵

25. לזכות לחופש הביטוי ממד פרטני וממד חברתי.²⁶ לפי בית הדין הבין-אמריקאי, הזכות לחופש הביטוי "דורשת, מחד, כי איש לא יוגבל באופן שרירותי מלבטא את רעיונותיו, ואיש לא ימנע זאת ממנו. במובן זה, זוהי זכות השייכת לכל אדם ואדם. ההיבט השני שלה, מאידך, משמעותו זכות קולקטיבית לקבלת כל מידע שהוא ולקבלת גישה לרעיונות המובעים על ידי אחרים".²⁷

²⁰ חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון), התשע"ו-2016, [fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_346561.pdf](https://www.fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_346561.pdf), 2016.

²¹ אמנסטי אינטרנשיונל, פלסטין, על הרשויות לבטל את האישומים העומדים נגד מגן זכויות האדם עיסא עמרו בשל ביקורת בדרכי שלום, 27 מרץ 2019, www.amnesty.org/en/latest/news/2019/03/palestine-authorities-must-drop-charges-against-human-rights-defender-issa-amro-for-peaceful-criticism/

²² ועדת האו"ם לזכויות אדם, הערה כללית מס' 34 : סעיף 19 (חופש הדעה והביטוי), 12 ספטמבר 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, פס"י 11.

²³ ועדת האו"ם לזכויות אדם, הערה כללית מס' 34 : סעיף 19 (חופש הדעה והביטוי), 12 ספטמבר 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, פס"י 3 ; ראו גם, בית הדין האירופי לזכויות אדם, *Handyside v. United Kingdom*, פסק דין מתאריך 7 דצמבר 1976, פס"י 49.

²⁴ ועדת האו"ם לזכויות אדם, הערה כללית מס' 34 : סעיף 19 (חופש הדעה והביטוי), 12 ספטמבר 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, פס"י 3.

²⁵ בית הדין האירופי לזכויות אדם, *Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia*, בקשה מס' 00/57829, 27 מאי 2004, פס"י 42.

²⁶ השליח המיוחד של האו"ם למצב מגיני זכויות האדם, הערות להכרזת האו"ם בדבר זכותם ואחריותם של יחידים, קבוצות ואורגנים בחברה לקדם ולהגן על זכויות אדם וחירויות יסוד, יולי 2011, 104, 100,0, www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf#page=57&zoom=100,0,104, 2011.

²⁷ הוועדה האינטר-אמריקאית לזכויות אדם, חובת חברות בהתאגדות נדרשת על פי חוק לצורך עיסוק בעיתונות, OC-5/85 (1985), פס"י 30, כפי שצוטט בוועדה האינטר-אמריקאית לזכויות אדם, דוח בדבר מצב מגיני זכויות האדם ביבשות אמריקה, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5, 7 מרץ 2006, פס"י 78.

26. סעיף 6 להכרזה בדבר מגיני זכויות אדם מחזקת באופן מיוחד את זכותו של כל אדם לדעת, לבקש, לקבל ולהחזיק במידע אודות כל זכויות האדם.²⁸ ועדת האו"ם לזכויות אדם הבהירה, בהקשר של סעיף 19 באמנת ICCPR, כי הזכות לחופש הביטוי כוללת בחובה "ביטוי וקבלה של כל תקשורת בכל תצורה אודות רעיונות ודעות הניתנים להעברה לאחר [כולל] דיון בנושא זכויות אדם".²⁹ ההכרזה בדבר מגיני זכויות האדם מדגישה, אם כך, את זכותם של מגיני זכויות אדם לפתח ולהעלות לדיון רעיונות ועקרונות חדשים בתחום זכויות האדם, ולקדם את קבלתם בחברה, ומחשיבה אותם רכיב קריטי.³⁰ הדווח המיוחד של האו"ם למצב מגיני זכויות האדם הדגיש בנוסף את חשיבותן המכרעת של הזכויות לחופש הביטוי ולחופש ההתאגדות עבור עבודתם של מגיני זכויות אדם, שכן בלעדיהן לא יוכלו לקיים את עבודת הניטור והסינוור הנדרשת לטובת קידום והגנה על זכויות אדם, כולל באמצעות יצירת שיח ופיתוח רעיונות חדשים בתחום זכויות האדם.³¹

27. הזכות לחופש ההתאגדות, המופיעה בסעיף 22 באמנת ICCPR, מתירה לפרטים ליצור או להצטרף לקבוצות רשמיות או בלתי רשמיות לצורך נקיטת פעולה קולקטיבית לטובת חתירה למטרה משותפת. ההכרזה בדבר מגיני זכויות אדם מדגישה באופן מיוחד את זכותם של פרטים להקים, להצטרף וליטול חלק בארגונים, התאגדויות או קבוצות החברה האזרחית, המקדמות או מגינות על זכויות אדם.³² בנוסף מדגישה ההכרזה את חשיבות הצורך שארגוני החברה האזרחית יוכלו לממש את זכויותיהם לחופש ההתאגדות וחופש הביטוי, כולל באמצעות פעילויות כגון איתור, השגה והפצה של מידע ורעיונות; קידום וסינוור זכויות אדם; השתתפות בממשל ועיסוק בענייני הציבור; גישה לגופים בינלאומיים העוסקים בזכויות אדם ותקשורת עמם; והגשת הצעות לרפורמות במדיניות ובחקיקה ברמה המקומית, הלאומית והבינלאומית, כמפורט בהכרזה בדבר מגיני זכויות אדם.³³ על מנת לאפשר לפרטים לעשות כן, על מדינות לספק תשתית חוקית הולמת להקמת קבוצות וארגונים ולהבטיח סביבה המאפשרת להם לבצע את עבודתם ללא התערבויות בלתי מוצדקות מצד המדינה או צדדים שלישיים.

28. על אף שהזכויות לחופש הביטוי וחופש ההתאגדות אינן מוחלטות, משפט זכויות האדם הבינלאומי דורש ממדינות להבטיח כי כל הגבלה המוטלת על זכויות אלו תעוגן בחוק באופן הולם, בהתאם לעקרון החוקיות, וכי הגבלות אלו הן נחוצות ומידתיות לצורך השגת מטרה לגיטימית. על פי משפט זכויות האדם הבינלאומי, יש להחיל פרשנות צרה על הגבלות על הזכות לחופש הביטוי: סעיף 19(3) של אמנת ICCPR קובע כי "הזכות לחופש דעה וביטוי... יכול שיהא כפוף להגבלות מסוימות, החייבות, מכל מקום, להיקבע במפורש בחוק והנדרשות (1) לשם שמירת זכויותיו או שמו הטוב של הזולת. (2) לשם שמירתם של הבטחון הלאומי, של הסדר הציבורי (תקנת הציבור), של בריאות הציבור או של מוסר הציבור".

²⁸ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיף 6.
²⁹ ועדת האו"ם לזכויות אדם, הערה כללית מס' 34: סעיף 19 (חופש הדעה והביטוי), 12 ספטמבר 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, פס' 30.
³⁰ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיף 7.
³¹ דוח השליח המיוחד למצב מגיני זכויות אדם, UN Doc. A/66/203, 28 יולי 2011, פס' 29 ו-43.
³² הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיף 5.
³³ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיפים 6, 7, 8.

29. פירוש הדבר הוא שיש להגדיר את אותם צעדים המגבילים את הזכויות האמורות במונחים מדויקים ובהירים דיים על מנת שאלו המושפעים מהם יוכלו לצפות בצורה סבירה את השלכותיהם. גם במקרה שבו הוכח שמטרת אותם צעדים המסדירים או מתערבים בזכויות לחופש ביטוי ולחופש התאגדות היא מטרה לגיטימית, על צעדים אלו לענות על צרכים חברתיים בוערים, ועליהם להיות מידתיים בחתירתם להשגת המטרות שלשמן ננקטו. על צעדים המגבילים את עבודתם של פרטים וארגוני החברה האזרחית להיות בעלי אופי פולשני במידה המזערית האפשרית, תוך שחשיבות הנושא העומד על הפרק נשקלת בכובד ראש.

30. מועצת האו"ם לזכויות אדם, בהערה הכללית מס' 34 לסעיף 19 של אמנת ICCPR (חופש הדעה והביטוי) קראה למדינות לנקוט משנה זהירות ולא לאמץ מהלכים שעשויים להפיל את עבודתם של מגיני זכויות אדם. הוועדה קראה למדינות שהן צד לאמנה שלא להשתמש בחוקים והוראות העוסקות בבגידה בהקשר של ביטחון לאומי על מנת "לדכא ולמנוע מהציבור מידע אודות עניין ציבורי לגיטימי שאינו פוגע בביטחון הלאומי, או לתבוע... מגיני זכויות אדם, או אחרים, בגין הפצת מידע כאמור".³⁴

31. אם כן, צעדים חוקיים הננקטים במטרה לצמצם את היקף חופש הביטוי וההתאגדות של מגיני זכויות אדם עומדים בסתירה למחויבויות מדינת ישראל על פי משפט זכויות האדם הבינלאומי, המגן על זכותם של מגיני זכויות אדם לקרוא בפומבי, בדרכי שלום, לנקיטת פעולה – כולל קריאות לחרם על תאגידים פרטיים. החוק למניעת פגיעה בישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 מגדיר כעוולה אזרחית כל קריאה לחרם על ישות כלשהי בשל זיקתה לישראל או לשטחים המצויים בשליטתה, לרבות ישויות הפועלות בהתנחלויות בלתי חוקיות בשטחים הפלסטיניים הכבושים. תיקון משנת 2017 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, אוסר על מתן אשרת כניסה לישראל למי שקורא ביוזעין, הוא עצמו או הארגון או הגוף במסגרתו פועל, לחרם כהגדרתו בחוק למניעת פגיעה בישראל באמצעות חרם. הן החוק למניעת פגיעה בישראל באמצעות חרם והן תיקון מס' 28 לחוק הכניסה לישראל משנת 2017, עומדים בסתירה למחויבויות מדינת ישראל על פי משפט זכויות האדם הבינלאומי.

32. אמנסטי אינטרנשיונל תטען כי הזכות לחופש הביטוי, עבור מגיני זכויות אדם, חיונית לשמירה ולהגנה על זכות הציבור לדעת, ולצורך היכולת לדרוש דין וחשבון ואחריותיות מצד ממשלות ומשחקנים שאינם ממשלתיים. יתרה מכך, אמנסטי אינטרנשיונל תטען כי הטלת מגבלות שרירותיות על חופש הביטוי וההתאגדות של מגיני זכויות אדם חותרת באופן מהותי תחת יכולתם לבצע את עבודתם. לפיכך מאמינה אמנסטי אינטרנשיונל כי, כחלק ממחויבות המדינה להגנה על מגיני זכויות אדם ולקידום סביבה מאפשרת לקיום עבודתם, עליה להימנע מהטרדה או הטלת סנקציות על מגיני זכויות אדם בשל פעילויותיהם שנעשות בדרכי שלום, דוגמת פעילותם של ארגון Human Rights Watch ומר עומר שאקר.

³⁴ ועדת האו"ם לזכויות אדם, הערה כללית מס' 34, (2011) UN Doc. CCPR/C/GC/34, www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf, פס' 30.

מחויבות מדינות להגנה על מגיני זכויות אדם ולקידום עבודתם

33. למדינות מחויבות מיוחדות הנוגעות להגנה על מגיני זכויות אדם ולקידום עבודתם.³⁵ ההכרזה בדבר מגיני זכויות אדם קובעת כי למדינות אחריות ראשונה במעלה "להבטיח כי כל בני האדם בתחום שיפוטה, באופן אישי או בצוותא, יוכלו ליהנות הלכה למעשה מזכויות וחירויות אלו",³⁶ וכי על המדינה לנקוט כל צעד נדרש, כולל באמצעות מתן הגנה בפועל על פי החוק המקומי, להבטיח כי הם מוגנים מפני כל סוג של "אלימות, איומים, נקמה, אפליה לרעה בכוח או בפועל, לחץ או כל פעולה שרירותית אחרת" הבאה כתוצאה ממימוש לגיטימי של זכויותיהם להגן על זכויות האדם ולקדם אותן.³⁷ על מדינות לעמוד במחויבויותיהן להימנע מהתערבות בזכות להביע עמדות ביקורתיות ולנקוט בצעדים להגנה על ביטחון של נקודות מבט ביקורתיות. יתירה מכך, למגיני זכויות אדם הזכות "ליהנות מסעד אפקטיבי" היכן שזכויותיהם מופרות.³⁸

34. המלצת הדווח המיוחד של האו"ם למצב מגיני זכויות אדם היא כי מדינות יפתחו מדיניות ציבורית ומנגנונים ממסדיים ייעודיים על מנת לספק, לפי הצורך, הגנה פיזית ופסיכולוגית למגיני זכויות אדם, וכי יקצו משאבים חומריים למטרה זו.³⁹ בית הדין האירופי לזכויות אדם הכיר במצב הרגיש בו עומדים אלו המבקרים את הממשל ומוציאים את עצמם בהתנגשות עם הרשויות, וקבע כי במקרים בהם מדינות כושלות במתן הגנה הולמת למגיני זכויות אדם, הן למעשה אחראיות להפרת זכויות אדם.⁴⁰ בית הדין הבין-אמריקאי לזכויות אדם קבע, באופן דומה, כי על מדינות להקים מנגנונים מיוחדים המעניקים הגנה הולמת ואפקטיבית עבור מגיני זכויות אדם המצויים בסיכון, ושעל מנגנונים אלו להיות מסוגלים להתמודד עם הסכנות הצפויות לאדם כאמור, וכי עליהם להיות מסוגלים לענות על הצרכים שלשמשם הוקמו.⁴¹

35. כמו כן, על מדינות להכיר בפומבי בחשיבות התפקיד של מגיני זכויות אדם וארגוני החברה האזרחית ובתרומתם לקידום זכויות אדם. הכרה זו כוללת הקמת תשתית חוקית הולמת המאפשרת להם לבצע את עבודתם ללא התערבויות בלתי ראויות מצד המדינה או מצד שחקנים שאינם ממשלתיים.⁴²

36. גופים שונים העוסקים בתחום זכויות האדם מצאו כי לעתים קרובות נוהלי אשרות וההליכים הקשורים מערימים מכשולים בלתי ראוים בפני מגיני זכויות אדם הנדרשים, לצורך עבודתם בתחום זכויות האדם, לנסוע למדינות אחרות.⁴³ ועדת זכויות האדם של האו"ם ציינה בהקשר זה כי יש לאפשר את כניסתם של נציגי ארגונים בינלאומיים

³⁵ כנזור מאחריותה הראשונה במעלה ומחובתה של המדינה להגן על כל זכויות האדם, כמעוגן בסעיף 2 של ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, סעיף 2 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR), סעיף 3 באמנה לביעור כל הצורות של אפליה נגד נשים (CEDAW) וסעיף 1 במגילת האומות המאוחדות.

³⁶ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיף 2.1.

³⁷ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיף 12.

³⁸ הכרזה בדבר מגיני זכויות אדם, סעיף 9.

³⁹ דוח השליח המיוחד למצב מגיני זכויות אדם, UN Doc. A/HRC/25/55, 23 דצמבר 2013, פס' 84 ו-131.

⁴⁰ בית הדין האירופי לזכויות אדם, *Gongadze v. Ukraine*, מס' 02/34056, פס"ד מתאריך 8 נובמבר 2005, פס' 170.

⁴¹ בית הדין האינטר-אמריקאי לזכויות אדם, *Human Rights Defender et al. v. Guatemala*, 28 אוגוסט 2014, פס' 157.

⁴² דוח השליח המיוחד למצב מגיני זכויות אדם, UN Doc. A/HRC/25/55, 23 דצמבר 2013, פס' 62-72.

⁴³ השליח המיוחד של האו"ם למצב מגיני זכויות אדם, "הערות להכרזה בדבר זכותם ואחריותם של יחידים, קבוצות ואורגנים בחברה לקדם ולהגן על זכויות אדם וחירויות יסוד שזכו להכרה בינלאומית", יולי 2011, עמ' 53; הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה, קווים מנחים להגנה על מגיני זכויות אדם, 2014, פס' 81.

וארגונים לא-ממשלתיים, עיתונאים ומגיני זכויות אדם לצורך מילוי תפקידם במדינות אחרות, וכי יש להבטיח את זכותם לחופש הביטוי במהלך מילוי תפקידם.⁴⁴

37. אמנסטי אינטרנשיונל סבורה כי סירוב כניסת מגיני זכויות אדם וגירושם בהתבסס על מימוש זכותם לחופש הדעה והביטוי, תוך מילוי תפקידם כמגיני זכויות אדם בדרכי שלום, מנוגדת להכרזת האו"ם בדבר מגיני זכויות אדם ומפרה את מחויבות המדינה על פי משפט זכויות האדם הבינלאומי לכבד ולהגן על הזכויות לחופש הביטוי וחופש ההתאגדות.

38. אמנסטי אינטרנשיונל טען שפסיקת בית הדין המחוזי המתירה את גירושו למעשה של מגן זכויות אדם שאינו אזרח, וזאת אך ורק על בסיס השימוש שעשה, בדרכי שלום, בכלים העומדים לרשותו לקידום זכויות האדם, מהווה הגבלה בלתי סבירה ובלתי מידתית של זכויותיו של מר עומר שאקר לחופש הביטוי ולחופש ההתאגדות.

39. אמנסטי אינטרנשיונל מביעה חשש כי שלילת רישיון העבודה של איש צוות ארגון Human Rights Watch תיצור מכשלה דומה לעבודתם של ארגונים אחרים העוסקים בזכויות אדם, בהם אמנסטי אינטרנשיונל, וביכולתם של מגיני זכויות אדם לפעול במדינת ישראל ובשטחים הפלסטיניים הכבושים, וכי יחמיר את הקושי ליצור ולקיים סביבה פתוחה, בטוחה ופוריה לפעילות סינגור וקידום זכויות האדם באזור.

40. אמנסטי אינטרנשיונל מחזיקה בעמדה כי אפיקי המדיניות של ארגון Human Rights Watch שתרמו והובילו לשלילת רישיון העבודה של מר עומר שאקר הינם, הלכה למעשה, צורות ביטוי המוגנות על ידי תקנות וסטנדרטים של משפט זכויות האדם הבינלאומי. במידה שבית המשפט לא יבטל את פסיקת בית המשפט המחוזי, יש להניח כי מדיניות משרד הפנים תחתור תחת יכולתם של מגיני זכויות אדם וארגוני החברה האזרחית להמשיך ולפעול בישראל ובשטחים הפלסטיניים הכבושים ותגביל אותה באופן משמעותי.

אחריות תאגידים להקפדה על כללי משפט זכויות האדם הבינלאומי

41. העקרונות המנחים של האו"ם מציגים את הקביעה המהימנה ביותר בנוגע לאחריות של חברות כלפי זכויות אדם, בהתבסס על משפט זכויות האדם הבינלאומי.⁴⁵ עקרונות אלו אומצו על ידי מועצת האו"ם לזכויות האדם בשנת 2011, וזכו לתמיכת ממשלות ואיגודים עסקיים. מאז שנת 2011, מדינות רבות עסקו בפיתוח תוכניות פעולה לאומיות הנותנות ביטוי ומענה לעקרונות המנחים, וחברות עסקיות רבות פיתחו מדיניות המיישמות אותם לכל רוחב המערך התפעולי שלהן.⁴⁶ על אף שחברות אינן מחויבות חוקית לעקרונות המנחים של האו"ם באופן ישיר, הם הולכים ומשולבים בהדרגה לתוך החוקים והמדיניות ברמה הלאומית.

⁴⁴ הוועדה לזכויות אדם, סיכום תצפיות באוהבקיטון, UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 אפריל 2010, פס" 24.
⁴⁵ משרד הנציב העליון של האו"ם לזכויות אדם [OHCHR], עקרונות מנחים בעסקים ובזכויות אדם: יישום תשתית "הגנה, כבוד וסעד" של האו"ם, UN Doc. HR/PUB/11/04, 2011.
⁴⁶ מרכז המשאבים לעסקים וזכויות אדם, מרכז מדיניות חברות, הצהרות חברות על מדיניות בנושא זכויות אדם, www.business-humanrights.org

42. על פי העקרונות המנחים של האו"ם, לחברות אחריות לכבד את כל זכויות האדם שזכו להכרה בינלאומית בכל מקום בעולם בו הן פועלות.⁴⁷ אחריות זו לכיבוד זכויות האדם דורשת מחברות "להימנע מגרימה או מתרומה להשפעה שלילית על זכויות אדם באמצעות פעולות [החברה] עצמה, ולטפל בהשפעות שכאלו בהיארען."⁴⁸ במידה שחברה מזהה כי היא גורמת או תורמת להפרת זכויות אדם, וכי אינה מסוגלת למנוע זאת, דרך הפעולה היחידה העומדת לאותה החברה היא שלא לקיים את הפעילות האמורה.

43. כחלק מאחריותן לבצע בדיקות נאותות בנוגע לשמירה על זכויות אדם, על חברות לחתור להבין את נקודת מבטם של מבקרים או מתנגדים, בהם גם מגיני זכויות אדם, ולזהות את האופנים בהם ייתכן שמערך התפעול בתאגיד עשוי לערער את קיומה של סביבה בטוחה ומאפשרת למגיני זכויות אדם. הדווח המיוחד של האו"ם למצב מגיני זכויות אדם סבר כי "אחריות התאגידים לכבד את זכויות האדם אינה כוללת רק חובה שלילית, להימנע מהפרת זכויותיהם של אחרים, אלא גם מחויבות חיובית, לתמוך בסביבה בטוחה ותומכת עבור מגיני זכויות אדם במדינות בהן הם פועלים."⁴⁹

44. אמנסטי אינטרנשיונל קידמה וערכה קמפיינים בנושאים הקשורים לחברות עסקיות ולזכויות אדם מאז שנות התשעים. המחקרים והקמפיינים שלנו בנושא אחריותיות תאגידית כללו חברות בכל העולם. אנו חוקרים את תפקידן של חברות בפגיעות בזכויות אדם ברחבי העולם. אנו תומכים ומקדמים אחריותיות בקרב עסקים המעורבים בפגיעה בזכויות אדם, ודוחפים בנוסף לשינויים בשטח ובחייהם של בני אדם, ולשינויים רחבים יותר בחקיקה, במדיניות ובפרקטיקות, המתחייבים במסגרת הטיפול בסיבות שעומדות במקור התנהלות עסקית שלילית. אמנסטי אינטרנשיונל תומכת בעקרונות המנחים של האו"ם, הקובעים כי על חברות לכבד את זכויות האדם בכל מקום שבו הן פועלות. עבודתנו מתמקדת במגוון רחב של ענפי עסקים ותעשייה, במגוון אזורים ובמגוון פגיעות בזכויות אדם, כולל אסון בופאל, זיהום הנפט בשפך נהר הניז'ר, זכויות עובדים במדינות המפרץ וסחר הנשק העולמי.⁵⁰

45. בישראל ובשטחים הפלסטיניים הכבושים, אמנסטי אינטרנשיונל ערכה מחקרים אודות חברות הפועלות עם ובתוך התנחלויות ישראליות בשטחים הפלסטיניים הכבושים, כגון חברות התיירות הדיגיטליות המובילות השולטות בתעשיית התיירות הדיגיטלית העולמית, והמצויות בשימוש נרחב בקרב אזרחים זרים המגיעים לביקור בישראל.⁵¹ מחקר אמנסטי אינטרנשיונל מצא כי אותן חברות תורמות באופן בלתי נמנע להנצחת מצב, שעל פי הדין הבינלאומי נחשב לבלתי חוקי, ולמשטר שבמהותו פוגע בזכויות האדם של הפלסטינים ומפלה נגדם. אמנסטי אינטרנשיונל

⁴⁷ העקרונות המנחים של האו"ם, עמוד תווך II, אחריות תאגידית לכיבוד זכויות אדם.
⁴⁸ העקרונות המנחים של האו"ם, עקרון 13(א).

⁴⁹ דוח השליח המיוחד של האו"ם למצב מגיני זכויות אדם, UN Doc. A/72/170, פס' 58.

⁵⁰ אמנסטי אינטרנשיונל, "מה אנו עושים", www.amnesty.org/en/what-we-do/.

⁵¹ אמנסטי אינטרנשיונל, היעד: תעסוקה: תיירות דיגיטלית והתנחלויות הישראליות הבלתי חוקיות בשטחים הפלסטיניים הכבושים (Index: MDE 15/9490/2019), ינואר 2019.

קראה לעסקים אלו לעמוד בדרישות ובאחריות הנדרשת מהם על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי, ובפרט לחדול מכל פעילות שהיא בהתנחלויות הישראליות, כולל במזרח ירושלים.⁵²

46. כל סיטואציה של כיבוש שונה מחברותיה בהיבטים מסוימים. קיומן של התנחלויות הוא מה שמייחד את הסיכונים הכרוכים בביצוע עסקים בשטחים הפלסטיניים הכבושים, ומה שהופך את הסיטואציה לחריפה במיוחד. בהינתן נסיבות אלו, כל פעילות עסקית המתבצעת על ידי חברות תורמת, באופן מובהק ובלתי נמנע, להפרות חמורות של המשפט הבינלאומי ההומניטרי ושל משפט זכויות האדם הבינלאומי.

47. גישה של אמנסטי אינטרנשיונל בבואה לחקור את מעורבות החברות העסקיות בפגיעה בזכויות אדם ובבואה לסנגר ולקדם את כיבוד את משפט זכויות האדם הבינלאומי ואת העקרונות המנחים של האו"ם, אומצה על ידי ארגוני זכויות אדם רבים ברחבי העולם והיא משותפת להם. הקריאה לחברות הפועלות עם ובתוך התנחלויות ישראליות לחדול מפעילויותיהן עולה בקנה אחד עם הסטנדרטים הבינלאומיים לאחריות תאגידית, הדורשים מתאגידים לכבד את המשפט הבינלאומי ההומניטרי ואת משפט זכויות האדם הבינלאומי.

48. אמנסטי אינטרנשיונל סבורה שהחלטה באילו אסטרטגיות בדרכי שלום יינקטו על ידי פרטים וארגונים לצורך קידום זכויות האדם מונחת בידיהם. אנו מאמינים כי קידום וקריאה לחרמות, מניעת השקעות ועיצומים היא צורה של ביטוי חופשי שיש להגן עליה. יש להתיר לאלו התומכים בחרמות להמשיך ולהביע את דעותיהם באופן חופשי ולקדם את הקמפינים שלהם מבלי שייחשפו להטרדות, איומים, רדיפות או הפללה, או כל צעדים אחרים המפריים את זכותם לחופש ביטוי.

49. לפיכך מוסרת אמנסטי אינטרנשיונל כי קריאה לחברות לכבד את החוק הבינלאומי ולפעול לאור העקרונות המנחים של האו"ם, בדומה לקריאת ארגון Human Rights Watch ונציגו בישראל ובשטחים הפלסטיניים הכבושים מר עומר שאקר, מוגנת באמצעות הזכות לחופש ביטוי על פי משפט זכויות האדם הבינלאומי. קריאות אלו המופנות לחברות בדרישה שיכבדו את החוק הבינלאומי אינן קריאה לחרם, ואין לפרש אותן ככאלו. אף אם הרשויות הישראליות נוקטות בעמדה כי פעילויות מסוג זה כמוהן כקריאה לחרם, יש להרשות לאלו המקדמים ותומכים בקריאות כאמור להביע את דעותיהם באופן חופשי.

סיכום

50. לסיכום, אמנסטי אינטרנשיונל תטען כי אישור פסיקת בית הדין המחוזי לאשר את החלטת הרשויות לגרש, דה-פקטו, את מר עומר שאקר, וזאת אך ורק על בסיס השימוש שעשה, בדרכי שלום, בכלים העומדים לרשותו לקידום

⁵² אמנסטי אינטרנשיונל, היעד: כיבוש, (קמפינים, ינואר 2019) - <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2019/01/destination-occupation-digital-tourism-israel-illegal-settlements/>

זכויות האדם כמגן זכויות אדם, הריה הגבלה בלתי סבירה ובלתי מידתית של הזכות לחופש הביטוי ולחופש ההתאגדות, וזאת בניגוד למחויבויותיה של מדינת ישראל על פי משפט זכויות האדם הבינלאומי.