



הכנסת מרכז המחקר והמידע

כ"ד בטבת תשע"ח

11 בינואר 2018

הנדון: תפקיד הפרלמנט בנוגע ליישום אמנת CEDAW לביעור כל צורות האפליה נגד נשים

מסמך זה נכתב לקראת דיון של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, בו יוצג הדיווח האחרון של ישראל על יישום אמנת האו"ם בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים (CEDAW). המסמך מתמקד במעורבותם של פרלמנטים בכלל והכנסת בפרט ביישום האמנה ובהכנת הדוחות לוועדת האמנה.

רקע

CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women) היא אמנת האו"ם בדבר **ביעור כל צורות האפליה נגד נשים** (להלן האמנה). האמנה מגדירה מהי אפליית נשים, ומציעה תוכנית פעולה לאומית לביעורה. הפיקוח על יישום האמנה מתבצע על ידי ועדה של האו"ם המתכנסת בגינבה מספר פעמים בשנה (להלן ועדת האמנה).¹ המדינות החתומות על האמנה מחויבות להגיש לוועדת האמנה דוחות תקופתיים באשר ליישום הוראות האמנה: הדוח הראשון צריך להיות מוגש בתוך שנה מאשרור האמנה, והדוחות הבאים אמורים להיות מוגשים פעם בארבע שנים, או לפי דרישת הוועדה.

ישראל חתמה על האמנה בשנת 1980 ואשררה אותה בשנת 1991. הדוח **האחרון** על יישום האמנה הוגש על ידי משרד המשפטים לוועדת האמנה ב-31 באוקטובר 2017; ועדת האמנה שלחה את תגובתה על הדוח ב-17 בנובמבר 2017, ובין היתר קראה להפיץ את ההמלצות לכל משרדי הממשלה הרלבנטיים, **לכנסת** ולרשות השופטת. ב-17 בדצמבר 2017 העביר משרד המשפטים את המלצות ועדת האמנה ליו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת, **חה"כ עאידה תומא סלימאן**.²

גורם נוסף הקשור להיבטים פרלמנטריים של האמנה ויישומה הוא האיגוד הבין פרלמנטרי (Inter-Parliamentary Union, להלן ה-IPU).³ ה-IPU מעודד את הפרלמנטים בעולם להיות מעורבים ביישום האמנה בדרכים שונות (כמפורט בהמשך). בהתאם לכך, לקראת הופעת משלחת ישראל בפני ועדת האמנה,

¹ הוועדה כוללת 23 מומחים ומומחיות לזכויות נשים (כולן נשים מלבד גבר אחד) ממדינות שונות בעולם. ישראל מיוצגת על ידי פרופ' רות הלפרין-קדרי, המשמשת כסגנית יו"ר הוועדה. [United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Membership](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/intercultural/committees/committees.shtml). Retrieved on January 1, 2018.

² הילה טנא-גלעד, ממונה על זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בינלאומיים, משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי), מכתב לחה"כ עאידה תומא סלימאן, יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת, 17 בדצמבר 2017.

³ ה-IPU **הוא איגוד של פרלמנטים מכל העולם**, שמושב בגינבה, ופועל לשיתוף פעולה בין הפרלמנטים ולקידום הדמוקרטיה. לאיגוד יש מעמד של משקיף בעצרת הכללית של האו"ם.

הכנסת השיבה לשאלון שנשלח על ידי ה-IPU לבירור מעורבותה בתהליך הדיווח לוועדת האמנה;⁴ בנוסף, ה-IPU אמור לשלוח ליו"ר הכנסת את המלצות הוועדה המתייחסות לדוח של ישראל, ולהמליץ לו להפיץ בקרב חברי הכנסת כדי לעודד את יישומן.

1. המלצות ועדת האמנה לגבי תפקיד הפרלמנטים ביחס לאמנה⁵

במושב ה-41 של ועדת האמנה, בשנת 2008, אושרו המלצות ועדת האמנה לגבי תפקיד הפרלמנטים ביחס לאמנה, והן מפורטות להלן:

- **אישור האמנה:** לפרלמנט תפקיד חשוב באישור הראשוני של האמנה, באישור סעיפים נלווים לאמנה, ובמשיכת הסתייגויות הממשלה מסעיפים שונים של האמנה.
- **יישום האמנה:** הפרלמנט יכול לפעול רבות ליישום האמנה על ידי **חקיקה** המביאה לידי ביטוי את העיקרון של ביעור האפליה כלפי נשים; ביטול חוקים מפלים כלפי נשים; **גינוי** כל סימן של אפליה כלפי נשים; ונקיטת צעדים **לקידום השוויון** בין גברים לנשים. על הממשלה לשתף פעולה עם הפרלמנט ביישום האמנה, ועל הפרלמנט **לפקח על פעילות הממשלה** בתחום זה, וזאת על ידי פיקוח על שוויון מגדרי בתקציבים של משרדי הממשלה; בחינת ההשפעה המגדרית של פעילות הממשלה; והעלאת המודעות לאמנה בקרב האוכלוסייה. לשם כך, על חברי הפרלמנט להיות מודעים לאמנה, ולקבל מהממשלה מידע על התחייבויותיה ביחס לאמנה. ועדת האמנה מדגישה את החשיבות הרבה של שיתוף הפעולה בין הפרלמנט לבין ארגונים לקידום זכויות נשים, ומעודדת את הממשלות לשתף פעולה עם הפרלמנט של מדינתן ועם פרלמנטים אחרים בעולם, כדי ללמוד על מודלים מיטביים בתחום.
- **הדיווח לוועדת האמנה:** הפרלמנט **אֵיננו** מחויב להיות שותף בתהליך הדיווח; אף על פי כן, לאור תפקידו הביקורתי של הפרלמנט ביחס לעמידתה של הממשלה בהתחייבויותיה הבינלאומיות, **רצוי** שהממשלה תעודד את הפרלמנט להיות שותף בתהליך הדיווח לוועדת האמנה, וביישום ההמלצות של ועדת האמנה על ידי המדינה. זאת, בעיקר אם יש לפרלמנט **ועדה שמתמקדת בזכויות אדם, ובהן שוויון מגדרי**. הפרלמנט יכול גם לסייע לשיפור שיתוף הפעולה בין הממשלה לוועדת האמנה, למשל בהקפדה על הגשת הדוחות בזמן. כמו כן, **רצוי** לכלול בדוח מידע על פעילות הפרלמנט לקידום האמנה במדינה, ועל פעילות החקיקה המתבצעות בפרלמנט בקשר לנושאי האמנה; לצרף חברי פרלמנט למשלחות שנוסעות לגינבה למפגש הביקורת על הדוח, ולמנות יועץ לקשר שבין הממשלה לפרלמנט לגבי הדוח, כדי לחדד את אחריות הפרלמנט; כמו כן, לדאוג לכך שחברי ועדת האמנה המגיעים לביקור במדינה ייפגשו עם חברי הפרלמנט.

נוסף על התפקידים אשר קבעה ועדת האמנה, גם ה-IPU **ממליץ למדינות על צעדים שונים וכן נוקט בעצמו צעדים כדי לעודד את הפרלמנטים להיות שותפים ליישום האמנה**.⁶ כך, ה-IPU מעודד את

⁴ Mariana Duarte Mutzenberg, מנהלת בתוכנית המגדר של ה-IPU, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בנובמבר 2017.

⁵ Mariana Duarte Mutzenberg, מנהלת בתוכנית המגדר של ה-IPU, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בנובמבר 2017;

[National parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW](#), 2008; National parliaments, CEDAW and the IPU: best practices, IPU.

⁶ Mariana Duarte Mutzenberg, מנהלת בתוכנית המגדר של ה-IPU, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בנובמבר 2017;



הפרלמנטים לתמוך בממשלותיהם לשם החתימה על האמנה, הגשת הדוחות לוועדת האמנה, ויישום האמנה, כמפורט להלן:

- **חתימה על האמנה:** ה-IPU קורא למדינות שלא חתמו על האמנה לחתום עליה, ולמדינות שהגישו הסתייגויות למשוך אותן.
- **תזכורות לפרלמנטים:** ה-IPU פונה לראשי פרלמנטים כאשר מתקרב המועד שבו ועדת האמנה תבחן את הדוח שהוגש על ידי ממשלתם, כדי לעודד אותם להיות מעורבים בפעילות הוועדה ולתרום לה מהמידע שברשותם; לאחר פרסום המלצות ועדת האמנה על הדוח של הממשלה, ה-IPU פונה שוב לפרלמנטים כדי להסב את תשומת ליבם להמלצות.
- **דיון בהמלצות ועדת האמנה:** ה-IPU מעודד את הפרלמנטים לקיים דיון בהמלצות ועדת האמנה, ומסייע לפרלמנטים בארגון דיונים כאלה, באמצעות סמינרים בהשתתפות נציגים מוועדת האמנה. הדבר מסייע להגדלת המעורבות של הפרלמנט לקראת הגשת הדוח הבא על ידי הממשלה.
- **הדרכות לפרלמנטים:** ה-IPU פרסם מדריך מעשי לחברי פרלמנט לגבי השימוש באמנה; ה-IPU מארגן בכל שנה הדרכות וסמינרים על האמנה, ובפרט לחברות פרלמנט, אשר מתקיימים במדינות שונות וגם במטה הארגון בג'נבה; ה-IPU מספק תוכניות של סיוע טכני כדי לפתח את יכולותיו של הפרלמנט לקדם את יישום האמנה, ותומך בפרלמנטים ביישום האמנה (על ידי חקיקה; הסברה לקהל הבוחרים; פיתוח תקציבים "רגישים למגדר", ועוד).
- **העברת נתונים על המדינה לוועדת האמנה:** ה-IPU מספק לוועדת האמנה נתונים על השתתפות נשים בפוליטיקה (בפרלמנט, בממשלה ובשלטון המקומי) במדינות שמגישות דוח לוועדת האמנה, בהתבסס על שאלון הנשלח למדינות בנושא זה (השאלון עוסק במעורבות הפרלמנט בהכנת הדוח לוועדת האמנה; קיומה של ועדה פרלמנטרית המוקדשת לשוויון מגדרי; קידום ההשתתפות של נשים בפרלמנט ובממשלה; מכסות לקידום השתתפותן של נשים בפוליטיקה, ועוד).

על בסיס המידע שהועבר אליו מפרלמנטים שונים בעולם, ריכז ה-IPU דוגמאות למעורבות של

פרלמנטים ביישום האמנה, ובהן אלה:⁷

- **הכנת הדוח לוועדת האמנה:** ייצוג הפרלמנט בוועדה הבין משרדית להכנת הדוח לוועדת האמנה; קיום דיונים על הדוח בפרלמנט, בוועדות ליכויות נשים וילדים; מענה של ועדות הפרלמנט העוסקות במגדר לשאלון מטעם הממשלה במהלך כתיבת הדוח; הגשת טיוטה של הדוח לוועדת הפרלמנט למגדר למתן הערות.
- **הצגת הדוח לוועדת האמנה:** שיתוף נציגי הפרלמנט במשלחת הממשלתית לוועדת האמנה.
- **מעקב אחרי המלצות ועדת האמנה:** ייצוג הפרלמנט בוועדה למעקב אחר המלצות הוועדה; מינוי ועדה של חברות פרלמנט מכל המפלגות, העוסקת במגדר, למעקב אחרי המלצות הוועדה; שילוב

[National parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW](#), 2008; National parliaments, CEDAW and the IPU: best practices, IPU; Report of the Inter-Parliamentary Union to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (68th session, October-November 2017).

⁷ National parliaments, CEDAW and the IPU: best practices, IPU.



המלצות מהסמינר של ועדת האמנה לפרלמנטים בתוכנית הלאומית ליישום האמנה; שיתוף עובדי פרלמנט בכירים בכוח המשימה ליישום התוכנית הלאומית בתחום.

- **יישום האמנה:** קידום חוקים הקשורים להטרדה מינית ואליומות במשפחה על ידי חברות פרלמנט שהשתתפו בסמינר של ועדת האמנה וה-IPU; השוואה בין חוקים מדינתיים לבין הסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים על ידי ועדה של הפרלמנט לשוויון הזדמנויות, ובסיוע נציגים של ועדת האמנה.

2. המלצות ועדת האמנה למדינת ישראל בכלל ולכנסת בפרט בנוגע ליישום האמנה⁸

בעקבות הדוח שהגישה לוועדת האמנה, קיבלה ישראל מהוועדה המלצות ליישום האמנה. להלן יוצגו ההמלצות הנוגעות ל**כנסת** באופן ישיר או עקיף:

- **ועדת האמנה ממליצה על מעורבות של הכנסת ביישום האמנה**, וביישום המלצות הוועדה (מה-17 בנובמבר 2017) בתגובה על הדוח שהגישה לה ישראל (ב-31 באוקטובר 2017); ועדת האמנה הטילה על הממשלה להפיץ את ההמלצות לכל משרדי הממשלה הרלבנטיים, ל**כנסת** ולרשות השופטת.
- **אשרור סעיפים באמנה שלא אושרו, הרחבת תחולת האמנה, ואשרור אמנות נוספות בתחום:** הוועדה ממליצה לישראל לפעול למשיכת ההסתייגויות שיש לה כיום ביחס לאמנה, אשר מנעו ממנה מלחתום על כל סעיפיה.⁹ בנוסף, הוועדה ממליצה להחיל את האמנה על כל שטחי המדינה, דהיינו גם באזור יהודה ושומרון. כמו כן, הוועדה ממליצה לפעול ליישום ולאשרור אמנות נוספות באותו נושא.¹⁰
- **קידום חקיקה נגד אפליית נשים:** הוועדה ממליצה לקדם חקיקה שתגדיר מהי אפליית נשים – ישירה ועקיפה - במגזר הפרטי והציבורי; לנקוט צעדים חוקיים לביטול הפוליגמיה והנישואין בכפייה; ולקדם חקיקה שתמנע ממפלגות שמפלגות נשים להתמודד לכנסת.
- **תמיכה במוסדות העוסקים בשוויון לנשים ושיתוף פעולה עם ארגונים שונים:** בתוך כך, קידום ותקצוב הרשות לקידום מעמד האישה; קיום בקרה על משרדי הממשלה כדי להבטיח שוויון מגדרי בתקציבים; חיזוק שיתוף הפעולה עם אירגוני נשים ובמיוחד אלה שמייצגים קבוצות מיעוט ובהן נשים ערביות ובדואיות.

⁸ [Concluding Observations on the sixth periodic report of Israel](#), 17 November 2017, CEDAW;

הוועדה לביטול כל צורות האפליה נגד נשים, **מסקנות מסכמות לדוח התקופתי השישי של ישראל**, 17 בנובמבר 2017; הילה טנא-גלעד, ממונה על זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בינלאומיים, משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי), מכתב לחה"כ עאידה תומא סלימאן, יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת, 17 בדצמבר 2017.

⁹ סעיף 7(b), שעוסק בהבטחת שוויון מלא לנשים בגיבוש מדיניות הממשלה ובמילוי תפקידים ציבוריים בכל רמות השלטון; סעיף 16, שעוסק בהבטחת שוויון מלא לנשים ביחס לנישואין, גירושין ואחריות הורית; והתיקון לסעיף 20 (1) (הנוגע למועדי הכינוס של ועדת האמנה).

¹⁰ להבטיח את קיום החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1325 בנוגע לביטחון לנשים וקידום השוויון, ולהרחיבה גם לאזור יהודה ושומרון; לאשרר את אמנת איסטנבול; להסתייע בהצהרת בייג'ין ליישום האמנה; ליישם את "אגינדת 2030 לקיימות"; לחתום על האמנה להגנת זכויותיהם של מהגרי עבודה, והאמנה להגנה על אנשים מפני היעלמות כפויה.



נוסף על אלו, גם ל-IPU המלצות לכנסת בנוגע ליישום האמנה:¹¹

- ה-IPU ממליץ שהכנסת תכיר את האמנה, תהיה מעורבת בחיבור הדוח לוועדת האמנה, תכיר את המלצות של ועדת האמנה בעקבות הדוח, ותהיה מעורבת ביישום המלצות.
- לצורך כך, ה-IPU ממליץ לארגן בכנסת סמינר על האמנה עם נציג של ועדת האמנה, חברי כנסת, נציגים ממשלתיים ונציגי החברה האזרחית.

נכון להיום, אין מנגנון מובנה להשתתפות הכנסת בדוח לוועדת האמנה. כך, הכנסת אינה שותפה בהכנת הדוח; הדוח אינו מוגש לכנסת לפני הגשתו לוועדת האמנה; ואין השתתפות של נציגי הכנסת במשלחת המגישה את הדוח לוועדת האמנה. למעשה, מעורבות הכנסת מתחילה רק לאחר הגשת הדוח לוועדה וקבלת המלצותיה.¹² לדברי הילה טנא-גלעד, ממונה על זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בינלאומיים במשרד המשפטים, המשרד פנה לצורך כתיבת הדוח רק למספר מצומצם של גורמים, שלגביהם שאלה ועדת האמנה שאלות ספציפיות; וזאת, בשל לוח הזמנים הצפוף להגשת הדוח ולהופעת המשלחת בפני ועדת האמנה.¹³ עם זאת, מעיון בדוח ניתן לראות כי הוא כולל מידע על פעולות שנעשו בכנסת בקשר לנושאי האמנה, ובהן: חקיקה; פיקוח של הכנסת על הממשלה; חובת דיווח של גופים שונים לוועדה לקידום מעמד האישה ולוועדות נוספות; דוחות המוגשים לכנסת; ייצוג נשים במפלגות, בקרב חברי הכנסת ובתפקידים בכירים בכנסת (יו"ר הכנסת, יו"ר וועדות וכד'); והקשר בין הכנסת לבין הרשות לקידום מעמד האישה.¹⁴

בכבוד רב,

ד"ר אילה אליהו

מרכז המחקר והמידע

אישור: אורלי אלמגור לוטן, ראש צוות

¹¹ Mariana Duarte Mutzenberg, מנהלת בתוכנית המגדר של ה-IPU, דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בנובמבר 2017.

¹² Report of the Inter-Parliamentary Union to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women (68th session, October-November 2017).

¹³ הילה טנא-גלעד, ממונה על זכויות אדם וקשרים עם ארגונים בינלאומיים, משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי), דוא"ל למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בינואר 2018.

¹⁴ State of Israel, Ministry of Justice, [6th Periodic Report Concerning The Implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women \(CEDAW\)](#), According to the List of Issues under the Simplified Reporting Mechanism, 2017

