

מודל צפון אירלנד לפיתוח חברה אזרחית –

ניתוח והשלכות למקרה הישראלי

- 2..... מבוא
- 3..... 1. ישראל וצפון אירלנד – קואורדינטות להשוואה
- 5..... 2. צפון אירלנד: סיפור המסגרת
- 7..... 3. הסכם יום שישי הטוב כפלטפורמה ליצירת חברה אזרחית חדשה
- 10..... 4. ארגז הכלים: נסיבות ייחודיות, כלים אוניברסליים
- 11..... א. הקמת נציבות זכויות אדם
- 12..... ב. הטמעת עקרונות ה Bill of Rights לתוך החוק בצפון אירלנד:
- 13..... ג. הקמת פורום מייעץ אזרחי שמטרתו מתן ייצוג רחב ככל האפשר למגוון ארגונים חברתיים
- 15..... ד. הקמת נציבות שוויון
- 18..... 5. השלכות על המקרה הישראלי: שאלות לדיון

מבוא

ב-1998 נחתמו בצפון אירלנד הסכמי יום שישי הטוב אשר הביאו לעצירתו של סכסוך פוליטי מדמם בצפון אירלנד. חדשותם של הסכמים אלה טמונה בהבנה כי חתימת הסכמים הם רק תחילתו של תהליך הפיוס - ולא סופו **בנוסף, הובן כי החברה האזרחית היא הזירה הרלוונטית למימוש ההסכמים**. החברה האזרחית הוגדרה כמקום בו השלום, היציבות והצמיחה הכלכלית יוצאים לפועל. ההסכמים נחתמו מתוך הבנה שהם לכשעצמם לא מייצרים מציאות חדשה, אלא עניינם לקדם את המטרות הבאות 1. לייצר תנאים חדשים לשינוי המציאות הפוליטית-לאומית הקיימת. 2. לייצר ארגז כלים שימשש את האנשים בדרכם לשינוי, באמצעות התאמת כלים אירו-אמריקאים למקרה המיוחד של צפון אירלנד. גישה זו זכתה לכינוי "מודל צפון אירלנד" ועוררה תשומת לב בינלאומית משום שאיתגרה את השיח והפעולה הרווחת בשדה החברה האזרחית.

בחברה האזרחית בישראל מוזכר המושג "מודל צפון אירלנד" כשם קוד ליצירת אלטרנטיבה ליחסי חברה-מדינה. עם זאת, לא התקיים תהליך למידה על המודל ובדאי לא נערך דיון מעמיק במשמעויות שלו למקרה הישראלי.

מטרתו של מסמך זה הוא לפענח את "מודל צפון אירלנד" ולשאול מה ניתן ללמוד ממנו על החברה האזרחית בישראל. מעבודתנו ניכר כי הלמידה מצפון אירלנד מרחיבה את ארגז הכלים העומד לרשות המדינה בביסוס חוסנה הכלכלי ותחושת הסולדריות באמצעות תפיסה חדשה של החברה האזרחית בישראל. נציע במסמך זה דיון שיבחן את היחסים הללו ויעלה שאלות חדשות לדיון בהשראת המודל הצפון אירי.

המסמך יורכב מחמישה פרקים

1. ישראל וצפון אירלנד – קואורדינטות להשוואה
2. צפון אירלנד - סיפור המסגרת
3. הסכמי יום שישי הטוב כפלטפורמה ליצירת חברה אזרחית חדשה.
4. ארגז הכלים
5. השלכות על המקרה הישראלי

את עיקר המאמץ ריכזנו בכלים אשר הופעלו ליצירה ותיפקוד של חברה אזרחית חדשה, מתוך כוונה להעשיר הן את השיח והן את המעשה במרחב החברה האזרחית בישראל. באופן קונקרטי מסמך זה יתמקד במיפוי הכלים המקצועיים בהם נקטו מובילי הסכמי יום שישי הטוב בתמיכת האיחוד האירופי, הרפובליקה של אירלנד וארצות הברית.

1. ישראל וצפון אירלנד – קואורדינטות להשוואה

השיח האקדמי הרווח בישראל עמד רבות על **ייחודו** של המקרה הישראלי (Israeli Uniqueness). ייחוד זה הקשה על יצירת מחקרים משווים ועל למידה והקשה מניסיונם של אחרים. הסכסוך הישראלי-פלסטיני היווה את אחד הגורמים המשמעותיים בייצורו של ה"ייחוד הישראלי" וחסם את הדרך ללמידה מתוך השוואה. תפיסת המציאות הפוליטית ביטחונית בישראל (הרואה עצמה כמקרה מיוחד של אלימות לאומית) מעקרת יכולת לקיים השוואה ולמידה ממקומות שונים בעולם. דווקא המקרה של צפון אירלנד המשלב סכסוך בעל מימשקים לאומיים, אתניים, אזרחיים ודתיים ומאופיין בטרור - מאפשר השוואה ולמידה.

גם השיח הצפון אירי הפנימי גורס לייחודיות (בלשונם, Special Circumstances) המקשה על השוואה וכן מקשה על שימוש בכלים אירופיים-אמריקאים. עם זאת, בצפון אירלנד התפתחה הבנה אמיצה כי ייחודיות זו צריכה להשתקף לנוכח ארגז כלים וניסיון בינלאומי.

זהו המהלך אותו נרצה להציע במסמך זה – לא להתעלם מהייחוד הישראלי אלא להפגיש אותו עם ארגזי כלים מגוונים ומתוכננים לברור ולייצר את המודל הנכון לנוכח התנאים אותם מייצרת ובתוכם נמצאת מדינת ישראל.

ההשוואה הקיימת בשיח האקדמי הישראלי נוגעת בעיקר בשאלת היחס בין רוב ומיעוט ודרכים לפתרון קונפליקטים¹. הציר המרכזי להשוואה הוא הקונפליקט הלאומי הישראלי-פלסטיני. המושג "דמוקרטיה אתנית"² סלל נתיב להשוואה בין ישראל לצפון אירלנד (עד 1972). אך בעוד שהחוקרים מבקשים ללמוד מצפון אירלנד על היחסים שבין ישראל והפלסטינים הגרים בתחומי הרשות הפלסטינית, אנו נבחר בקואורדינטות להשוואה שאינן הגבולות הגיאוגרפיים, אלא הנעשה **בתוך** גבולות ישראל (יהיה תוואי הגבולות אשר יהיה). המודל הצפון אירי מציע ארגז כלים רלוונטי גם בהקשר של קווי גבול פנימיים המוכרים כ"קווי שסע" מגדריים (גברים-נשים), דתיים (חרדים-מסורתיים), אתניים ומעמדיים³ ומכאן אנו מציעים רלוונטיות החורגת מהדיון הנפוץ סביב הקונפליקט הישראלי-פלסטיני.

מדוע ומה אם כן נוכל ללמוד מהמקרה הצפון אירי על ארגון מחודש של יחסי חברה אזרחית, מימשל ומדינה בישראל? בישראל קיימת חברה אזרחית מפותחת בה אחוז גבוה של עמותות פר נפש. עם זאת היא חסרה מבנה ולוגיקה מאורגנים. ניכר מחסור בקיום של מערכת יחסים ברורה ורציפה עם המימשל, כזו

¹ גבינון רות ובלפור טלי (2005) זכויות קיבוציות של מיעוטים, הכנה לדיון לוועדת חוקה של הכנסת. שמעון שמיר (2008) מתוך דברים שנשא בכנס הרצליה

² סמוחה, סמי (2000) "דמוקרטיה אתנית: ישראל כאב טיפוס", השסע היהודי-ערבי בישראל: מקראה, ירושלים

³ הורוביץ וליסק (1990) מצוקות באוטופיה, ת"א, עם עובד,

המבוססת על מערכת עקרונות וערכים אגודים. כמו כן ניתן לחוש בחסרונם של ארגוני קואליציה מפותחים והכוח של החברה האזרחית מתפצל ליובלים קטנים ולא מתרכז לזרם אחד משפיע⁴.

החברה האזרחית בישראל מתנדנדת בין ביצוע תפקידי המדינה מתוך חסר, פילנתרופיה או מאבק לשינוי חברתי, לבין התרחקות מהדיאלוג הפוליטי הפורמאלי בנסיון לייצר מרחב "אחר" ונפרדות מובהקת.

בצפון אירלנד, אם בעבר החברה האזרחית מילאה את מקומה של המדינה בטיפול בקהילות מסוימות (רובן מתנגדות לסדר הפוליטי הקיים), ביקרה קשות את המדינה ודחפה לשינוי חברתי מתוך עמדה בדלנית, הרי שעתה, צמיחתה של חברה אזרחית חזקה היוותה חלק מכוחו של שלטון מקומי-שיתופי. במקביל להקמתו המחודשת של שלטון מקומי משותף לצדדים האויבים, התבססה חברה אזרחית חדשה אף היא בעלת אופי שיתופי. בכך הופרה תפיסת סכום אפס ביחסי מגזר ראשון-שלישי ויותר מזה, נוצרה הזדמנות ופלטפורמה ליצירת שינוי חברתי עמוק תוך שיתוף בין המגזרים במקום תחרות והתנגדות.

⁴ יוצאים מכלל זה ארגוני איכות הסביבה. תהליך ברור היחסים שבין המדינה, המגזר השלישי והעסקים החל במסגרת דיוני השולחן עגול בייזומו של ראש הממשלה אהוד אולמרט ובניהולה של שיתופים.

2. צפון אירלנד: סיפור המסגרת



צפון אירלנד מחולקת על פי קווי דת, זהות אזרחית, מוצא אתני, זהות לאומית וזהות ילידית מול זהות מתנחלת. הקונפליקט האתני-לאומי הוא המעצב את דמותה של צפון אירלנד מיום הקמתה. ניתן לחלק את תהליך התפתחות הסכסוך למספר תקופות: ראשית, תהליך הקולוניזציה עד לויכוח בדבר חלוקת האי לשניים. (1609-1921). שנית, החלוקה (1921) עד ראשית המאבק המזוין של שנות השישים של המאה עשרים. שלישית, התקופה שבין 1962-1969. המאבק על זכויות אדם ואזרח ותחילתה של התקופה המכונה "הצרות" (The troubles). רביעית, תקופת השלטון הבריטי הישיר עד תחילת תהליכי המשא ומתן של 1985. חמישית, הסכמי שביתת הנשק, בחירות הפורום בשנת 1996 ועד לאחר הסכם יום שישי הטוב (1998).⁵

⁵ במסגרת הדיון בתהליך ההתפתחות של צפון אירלנד, נדונו הקהילות השונות, תהליכי הבניית זהות, והדגשת הזהות הלאומית-קהילתית הנחלקת לארבע קבוצות מיקוד המעורבות בסכסוך (Nationalists, Republicans, Unionist, Loyalists). במסגרת זו מפוענחות הגדרות הזהות של כל קהילה על בסיס חלוקה פוליטית וחלוקה תרבותית. קבוצות פרה-מילטריות הינן חלק מרכזי בתהליך הבניית הזהות הצפון אירית. בחלק מהקהילות, הן מהוות נקודת התייחסות והכרות עבור כל משפחה כמעט. עבור קהילות אחרות הן בבחינת "סדין אדום" ומעוררות אנטגוניזם גורף כלפי הקהילה ממנה הן יוצאות.

הזהויות הפוליטיות נחלקות באופן גס בדרך הבאה:

1. יוניוניסטים/לויאליסטים: ברובם פרוטסטנטים. חלקם הארי רואה עצמו בריטי ובתוכם מיעוט קטן מאד המגדיר את זהותו כזהות המכונה לאום-אולסטר (Ulster Nation). עם השנים הלך והתחזק החלק הלויאליסטי ששיקרו מגיע ממעמד פועלים ועימו נוצרו גם קבוצות פרא-מיליטריות לויאליסטיות אלימות מאד שפועלות גם כנגד יחידים ולא רק כנגד קבוצות באוכלוסיה. קבוצות אלו מאורגנות פחות מהקבוצות הפרא-מיליטריות הקתוליות (IRA לזרמיו) והן קשות מאד לשליטה. בתוך הצד היוניוניסטי-לויאליסטי ניתן למצוא מגוון מפלגות שמייצגות את הפלגים השונים - חלקן תמכו באיחוד וחלקן לא. מ-1998 הלך מספרן וירד וכיום ניתן למצוא 3 מפלגות ממשיות בלבד⁶. עד שנות התשעים הזהות התרבותית הפרוטסטנטית נשלטה בעיקר על ידי יוניוניזם המזוהה עם מעמד הביניים. עם זאת- גם הזהות הבריטית היא מקור וכוח והתנגשות בתוך הקבוצה הפרוטסטנטית. המכנה המשותף הגבוה ביותר הוא קירבה מסוימת לדת ולפרקטיקות דתיות אף כי קבוצות מעמד הפועלים לויאליסטיות הולכות ומתרחקות מהדת.
2. לאומיים/רפובליקנים: ברובם קתולים. קבוצה זו הינה הומוגנית יותר ומפוצלת פחות. שתי מפלגות שולטות הן ה-SDLP המייצגת קבוצות מעמד הביניים (שם נמצא פחות פחד מנישואין מעורבים) והמוכרת יותר Sinn Fein המייצגת את מעמד הפועלים ונקראת על שם מפלגה לאומית שהוקמה ברפובליקה האירית עוד לפני שנות העשרים. יחסי הכוחות בין המפלגות התהפכו מאז 1998 וכיום המפלגה הגדולה יותר היא Sinn Fein. גם כאן המתח בין הקבוצות גדול. נושאים מרכזיים לחיכוך הם שאלת הקשר עם אירופה מול לאומיות אירית, הפלות וכמובן השימוש באלימות.
3. ניתן למצוא בצפון אירלנד גם את אלו שאינם מוצאים שייכות לאף אחד מהצדדים. במשך שנים יוצגו פוליטית על ידי מפלגה הנקראת Alliance party וכיום ניתן למצוא התאגדויות פוליטיות כגון מפלגת (קואליציית) הנשים (NIWC) שהצליחה להיכנס לפרלמנט רק בבחירות 1998 או מפלגה ירוקה. אלו הן קבוצות קטנות שחבריהם מגיעים ממעמדות ביניים משכילים.

⁶UUP (Ulster Unionist Party); PUP; DUP (Democratic Unionist Party).

3. הסכם יום שישי הטוב כפלטפורמה ליצירת חברה אזרחית חדשה

מהפסקת האש של 1994 דרך בחירות הפורום ועד הסכם יום שישי הטוב

הסכם הפסקת האש של 1994 מסמן את הכרזת ה IRA על סיום העוינות ונכונות לבחון אפשרויות לפתרון באמצעות דיאלוג. התהליך כולו לווה על ידי המימשל הבריטי, וושינגטון. עוד היו מעורבים בו הרפובליקה של אירלנד והאיחוד האירופאי, בניסיון להציג תוכנית המתארת את עתידה של צפון אירלנד. התהליך, ככל תהליך של מעבר מאלימות לאומית ליציבות מדינית, המשיך להיות מלווה בנסיגות, אירועים אלימים ומאבק חמוש. עם זאת, ניתן לראות ולו אף לפי מידת ההשקעה הכספית הגבוהה מצד בריטניה והאיחוד האירופאי, כי יצירת יציבות ברת קיימה לקראת המשך תהליך דיון לאומי ומדיני יציב, הונח בראש סדר העדיפויות שלהן.

ב 30 במאי 1996 התקיימו הבחירות המקומיות הראשונות בצפון אירלנד. בחירות אלה לא התקיימו מעל 20 שנה. מטרתן הייתה להקים צוותי משא ומתן שיתכנסו ביוני 1996. בפעם הראשונה ישבו לשולחן דיונים בעל אופי מפלגתי קבוצות אויבות וקבוצות חדשות כגון נציגות מפלגת נשים פמיניסטית ונציגי הכוחות הפרא-מיליטארים הלויאליסטים-פרוטסטנטים.

הסכם יום שישי הטוב (הסכם בלפסט) והקמת הפרלמנט המקומי

הסכם יום שישי הטוב (אפריל 1998) מהווה את שיאו של תהליך השלום. שתי מפלגות המייצגות את הזרמים הלויאליסטים בצפון אירלנד סרבו להשתתף בהסכם (האחת (UKUP) תעלם מאוחר יותר מהמפה הפוליטית). השנייה (DUP) תהפוך בשנת 2005 למפלגה שתנהיג את המימשל המקומי בצפון אירלנד ומנהיגה ינהל את ענייני הישות יד ביד עם מנהיג Sinn Fein אויבו בנפש.

התנאי הראשון לקיום ההסכם היה משאל עם שנערך בצפון אירלנד וברפובליקה של אירלנד בדרום. בצפון, מתוך 81% מהתושבים שהצביעו, תמכו 71% בהסכם (98% מהקתולים ורק 57% מהפרוטסטנטים). בדרום מתוך 55% הצבעה 94.4% תמכו בהסכם.

כחודש לאחר המשאל התקיימו הבחירות. התוצאות הדגישו את עוצמת השוני דווקא בתוך הצד היוניוניסטי (פרוטסטנטי). רק 30 מתוך 58 הנציגים היוניוניסטים הגיעו ממפלגות שתמכו בהסכם. המימשל הורכב

מארבעת המפלגות המובילות – שתיים פרוטסטנטיות (כולל ה DUP שהתנגדה להסכם אך ישבה בממשל) ושתי המפלגות הקתוליות לאומיות- Sinn Fein ו SDLP.

ההסכם בנוי משלושה עמודי תווך:

1. עיצוב מחודש של המערכת הפוליטית הפורמאלית.
2. חיסול השימוש באלימות ככלי פעולה עיקרי.
3. עיצוב החברה האזרחית ברוח הצהרת האיחוד האירופאי בנושאי זכויות אדם ושוויון.

בכל אחד מעמודי תווך אלה נסללו נתיבי העשייה הבאים:

עיצוב מחודש של המערכת הפוליטית הפורמאלית:

1. הקמת פרלמנט מקומי מחודש ובו 108 נציגים מכל הקשת הפוליטית בצפון אירלנד. הוסכם כי הפרלמנט יונהג על ידי ממשלה רב קהילתית שמנהיגיה מגיעים משני צידי המתרס. כלומר, ראש הממשלה המקומי המכונה "השר הראשון" (First Minister) יהיה ראש המפלגה הגדולה ביותר ואילו סגן השר הראשון (Deputy First Minister) יהיה נציג המפלגה מן הצד השני שזכתה במרבית הקולות.⁷
2. מועצה משותפת לדרום ולצפון אירלנד שתעצב תפיסת עולם מגובשת במגוון נושאי מדיניות הרלוונטיים לשני האזורים.
3. מועצה בריטית-אירית המורכבת מנציגי הממשלות האירית (הרפובליקה בדרום) והבריטית.

חיסול השימוש באלימות ככלי פעולה פוליטי:

1. פירוק הארגונים הפרא-מיליטריים מנשקם (Decommission).
2. שחרור ושיקום אסירים.
3. עיצוב מערכת המגנה על הביטחון האישי ומייצבת את האמון ביכולת המדינה להגן על אזרחיה.
4. בניה מחודשת של מערכת המשטרה בצפון אירלנד.

⁷ במערכות הבהירות הראשונות הייתה ה-UUP הפרוטסטנטית-יוניוניסטית המפלגה הגדולה וה-SDLP הקתולית-לאומית השניה בגודלה. כיום המפלגה השלטת היא ה-DUP הפרוטסטנטית-לויאליסטית והמפלגה השנייה בגודלה היא Sinn Fein הקתולית-לאומית "רפובליקנית". במונחי סכסוך לאומי מדובר בחזון אחרית הימים בו שני האויבים המרים ביותר מנהלים יחד ישות פוליטית.

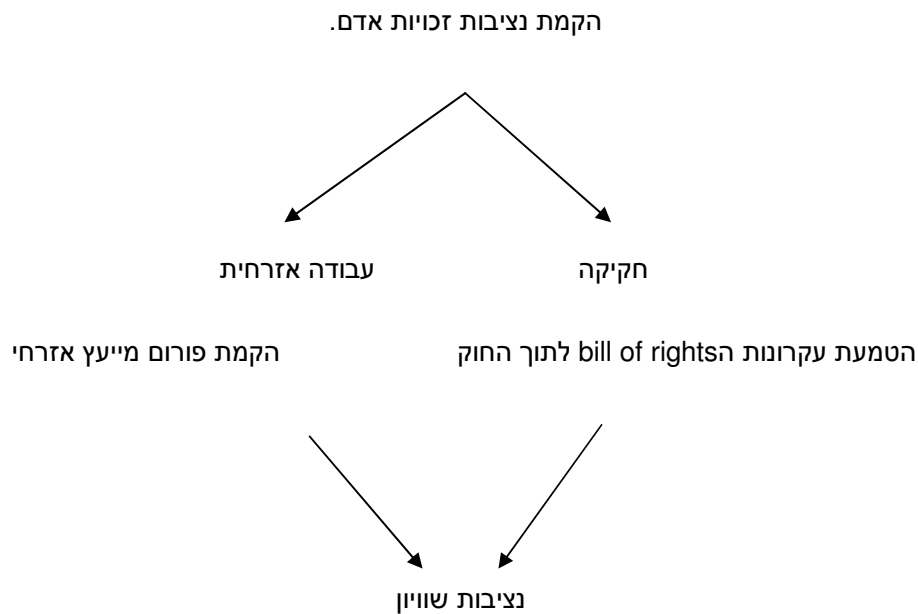
עיצוב החברה האזרחית ברוח הצהרת האיחוד האירופאי בנושאי זכויות אדם ושוויון:

1. ביסוס נציבות לענייני זכויות אדם בצפון אירלנד.
 2. הטמעת הצהרת האיחוד האירופאי בנושא זכויות אדם לתוך החוק בצפון אירלנד.
 3. הקמת פורום מייעץ אזרחי שמטרתו מתן ייצוג רחב ככל האפשר למגוון ארגונים חברתיים.. הקמת נציבות לענייני שוויון.
- מתוקף עניינו של מסמך זה נתמקד בנתיב השלישי העוסק בעיצוב מחודש של החברה האזרחית.

4. ארגז הכלים: נסיבות ייחודיות, כלים אוניברסליים

The Bill is to "reflect the particular circumstances of Northern Ireland drawing as appropriate on international instruments and experience".

ארבעה כלים מרכזיים משמשים להטמעת שלושת עמודי התווך שנוסחו בהסכמי יום שישי הטוב, כפי שהוצגו לעיל. כל ארבעת הכלים פועלים בשדה החברה האזרחית והופכים אותה לזירה מרכזית של עיצוב המציאות החדשה.



האיחוד האירופאי הדגים את מחויבותו לתהליך השלום בצפון אירלנד על ידי הגדרת שלוש פעימות תקופתיות של תהליך מימון אינטנסיבי של שינוי כלכלי, חברתי ופוליטי.

כל אחת מהתקופות תוקצבה באופן אינטנסיבי. מרבית התקציב הגיע מהאיחוד האירופאי ושאריתו מתקציבים ממשלתיים בריטים. אסטרטגיית הפעולה מתייחסת לצפון אירלנד כאל איזור בתקופת מעבר וזכתה לכותרת Northern Ireland Community Support Framework (CSF). המטרה המרכזית היתה יצירת תהליך מעבר (Transition) לטובת חברה שלווה, יציבה, משגשגת, הוגנת, שוויונית.

שלוש התקופות זכו לכינוי Peace I-III.

Peace I (1998-2000)

Peace II (2000-2006) 425 מליון יורו מהאיחוד האירופאי ו 180 מליון יורו מתקציבי מדינה בריטיים.

Peace III (2007-2013) 333 מליון יורו במימון האיחוד האירופאי.

ארבעת הכלים המוצגים כאן ככלי העבודה המרכזיים מקבלים את מימונם מתוך שלושת "פעילות השלום":

א. הקמת נציבות זכויות אדם

הנציבות הינה גוף עצמאי פורמלי (מעוגן בחוק). תפקידו לבחון חקיקה ופרקטיקה ברוח אמנת זכויות אדם של האיחוד האירופאי ולייעץ לממשלה אילו חוקים ותקנות מתייחסות לאתגרים הפרטיקולריים של צפון אירלנד בתחום זכויות האדם. הנציבות הינה חלק מהרשת העולמית של מוסדות לקידום זכויות אדם (a National Human Rights Institution-NHRI). הנציבות הוקמה ב 1 במרץ 1999 על סמך סעיף 68 בחוק לצפון אירלנד (the Northern Ireland Act) תוך הסתמכות והתאמה על הסכם בלפאסט שנחתם ב 10 לאפריל 1998. הנציבות מנוהלת על ידי נציבה עליונה (פרופ' מוניקה מקוויליאמס המכהנת משנת 2005 לאחר שהחליפה את מקים הנציבות פרופ' ברייס דיקסון) בנוסף מכהנים עוד תשעה נציבים במשרות חלקיות.

תפקידה של הנציבות לקדם ולפתח מודעות לחשיבות מימוש זכויות אדם בצפון אירלנד הן כמסגרת תרבותית חברתית פוליטית והן ככלים מיידיים לפעולה, לבחון חקיקה קיימת, פרקטיקות ולייעץ לשר לענייני צפון אירלנד ולמועצה המבצעת על כלי חקיקה וכלים אחרים שמטרתם להגן ולקדם זכויות אדם בצפון אירלנד. במיוחד מוגדש תפקידה של הנציבות בעיצוב ופיתוח מסמך זכויות אדם כנספח לאמנת זכויות אדם של האיחוד האירופאי. מסמך זה הינו חלק מהחקיקה החדשה הנשענת על חוק זכויות האדם שעבר בצפון אירלנד בשנת 1998.

בנוסף לנציבות היכולת לנהל חקירות וכן להכנס למסגרות מעצר על מנת לבחון האם נשמרות זכויות אדם. כמו כן הנציבות יכולה לגבות עדויות בעל פה, בכתב וכן לאסוף מסמכים מאזרחים ומסוכנויות וארגונים על סמך חוק הצדק והבטחון לשנת 2007 ([Justice and Security Act 2007](#)).

כמו כן לנציבות לגיטימציה חוקתית לסייע וללוות יחידים בהליכים משפטיים, להתערב בהליכים משפטיים. הנציבות יכולה לקבל פניות ולנהל חקירות לגבי יחידים הסבורים כי זכויות האדם שלהם נפגעו והופרו ולספק הכשרה ומידע בנושא.

במסגרת הסכם יום שישי הטוב הוגדר תפקידה של נציבות זכויות האדם בצפון אירלנד כגוף המייעץ כיצד לבצע את השינוי החקיקתי והפוליטי-ביצועי, תוך שמירה על רוח החקיקה של הפרלמנט הבריטי (ווסטמיניסטר), אמנת זכויות האדם של האיחוד האירופאי (ECHR) ושיקוף הנסיבות הייחודיות של צפון אירלנד - תוך הסמכות על כלים ונסיון בינלאומי. הזכויות הנוספות עליהן יש להגן הן זכויות המשקפות את עקרונות הכבוד ההדדי לזהות (אתנית, תרבותית לאומית ואזרחית) תוך הגנה על האתוס של שתי הקהילות העיקריות המרכיבות את צפון אירלנד (יוניוניסטית-לויאליסטית מול לאומית-רפובליקנית). הגנה זו תכלול חלוקה הוגנת ושיוויונית של זכויות ומשאבים, מניעת אפליה וקידום שוויון הזדמנויות בסקטור הפרטי והציבורי כל זאת על מנת לכונן חוק זכויות אדם (Bill of Rights).

המטרה הסופית מבחינת חקיקה הינה לייצר מערכת חקיקה הומוגנית, קשיחה וחסונה מפני שינויים במידת האפשר. האמנה תמנע חקיקה של חוקים הנוגדים את רוחה והגדרותיה והמנדט על עיצובה וקשיחותה נתונים בידי נציבות זכויות האדם. הכפיפות לחוק הבריטי הכפוף לחקיקת האיחוד האירופאי בכל הקשור לזכויות אדם ואזרחית מוסיפה נדבך נוסף בהגנה על יציבותה של האמנה.

ב. הטמעת עקרונות ה Bill of Rights לתוך החוק בצפון אירלנד :

הטמעת עקרונות הצהרת זכויות אדם של האיחוד האירופאי לתוך החוק ותיפקודי הממשל בצפון אירלנד מתבססת על התהליך הבא:

1. ה Northern Ireland Human Rights Act משנת 1998 מתבסס על הצהרת זכויות האדם של האיחוד האירופאי (European Convention of Human Rights).
2. הנציבות המליצה כי ההתניות של ה Northern Ireland Act יכללו במסמך זכויות לצפון אירלנד (Bill of rights for Northern Ireland) במטרה לעצב את הסדר הפוליטי והחברתי סביב עקרונות אלו.

עקרונות ה Human Right Act הם כדלהלן:

1. הזכות לחיים תהיה מוגנת על ידי החוק
2. איסור על עינויים, יחס או ענישה בלתי הומאניים
3. איסור עבדות או העסקה כפויה
4. הזכות לחירות ובטחון
5. הזכות למשפט הוגן וציבורי בעת העמדה לדין פלילי או פגיעה בזכויות אזרחיות.
6. איסור הענשה בניגוד לחוק

7. הזכות להגנה על פרטיות, בית וחיי משפחה
8. חופש מחשבה, מצפון ודת
9. חופש ביטוי
10. הזכות להתכנסות, התארגנות והסתופפות לרבות ארגוני מסחר
11. זכות לכל אחד/ת להינשא ולהקים משפחה
12. איסור אפליה על רקע מין, גזע, צבע, שפה, דת, עמדה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי או חברתי, זיהוי עם מיעוט לאומי, מעמד כלכלי או כל מעמד אחר
13. הזכות להחזיק רכוש פרטי
14. הזכות לחינוך
15. הזכות להשתתפות פוליטית והצבעה חופשית ודיסקרטית
16. ביטול עונש מוות

עקרונות אלו אינם מונעים מהמדינה להטיל משמעת והגבלות על פעילות פוליטית של אילו שאינם אזרחיה.

ג. הקמת פורום מייעץ אזרחי שמטרתו מתן ייצוג רחב ככל האפשר למגוון ארגונים חברתיים

מיד עם הקמת נציבות זכויות אדם, הוצא קול קורא שתוצאתו קבלת מידע ועמדות מלא פחות מ 650 אינדיבידואלים וארגונים. לאחר קבלת ואיסוף העמדות התקיימה התייעצות רחבה אל מול מגוון קבוצות וארגונים. תהליך התייעצות נוצר קודם כל על מנת לזהות את התחומים החשובים ביותר בהם יש לעסוק ולהתמקד בתהליך העיצוב המחודש של החברה האזרחית. לצעד זה שללא ספק דרש משאבים מרובים ומידה לא מבוטלת של סבלנות כלפי אורכו ומורכבותו של התהליך, מספר חשיבויות:

1. הכנסה לשיח מגוון רחב של קבוצות וזהויות שלא נכללו בו מעולם. שמיעת עמדות שונות ומגוונות.
2. צעד בונה אמון כלפי קבוצות רבות שהודרו באופן מסורתי מתוך השיח האזרחי והציבורי.
3. בניית תהליך רדיקלי ולמידה מן השורש. כלומר: בחינה מחודשת ואמיצה של מערכת יחסי הכוחות בין חברה אזרחית ומימשל המתבססת על התפיסה כי התהליך יהיה מלמטה למעלה (bottom up) ויתבסס על הכתבת קריטריונים לפעולה על ידי החברה האזרחית על קבוצותיה ולא על ידי המימשל. בכך מפקיד המימשל באומץ את עצמו בידי החברה האזרחית ומאפשר לה במידה זו או אחרת לנהל את יחסיהם ולא להיפך.

בשלב שני גובשה רשימת נושאים סופית על ידי אינטגרציה בין הדגשים הפרטיקולריים כפי שעלו מן השטח לבין הדגשים האוניברסאליים שמציג ה Bill of Rights של האיחוד האירופאי ומתבסס על אמנת זכויות אדם ואזרח של האו"ם.

להלן רשימת הנושאים:

1. אי שוויון
2. חינוך
3. שפה
4. ביטוי תרבותי וזהות (cultural expression and identity)
5. זכויות קורבנות הסכסוך הלאומי
6. זכויות חברתיות וכלכליות (social and economic rights)
7. יצירת שוויון בתוך המערכת הפלילית (משטרה, בתי משפט, כליאה-זכויות אסירים).

בשלב שלישי נבחנו התכנים הפרטיקולרים בכל אחד מן הנושאים באופן שיתמקד בצרכים הייחודיים לצפון אירלנד תוך התייחסות לאוכלוסיות מוחלשות: נשים, ילדים, צעירים ואוכלוסיות עם מוגבלויות.

הפורום האזרחי הינו מכניזם מייעץ בנושאי חברה, כלכלה ותרבות, תוצר החזון של הסכם בלפסט. הפורום נפגש לראשונה באוקטובר 2000 ומורכב מ-60 חברים ויו"ר. החברים מגיעים מעשרה סקטורים של החברה האזרחית: גופים התנדבותיים וקהילתיים, קהילת העסקים, איגודים מקצועיים, כנסיות, אומנויות, ספורט, תרבות, חקלאות ודיג, יחסים בין-קהילתיים, חינוך וארגוני נפגעים. עם הקמת הפורום היו ראש הממשל המקומי וסגנו

(First Minister & Deputy First Minister) אחראים לשלושה מינויים אישיים בתוך פורום זה.

הפורום אימץ כמשימתו העיקרית לייצר מנהיגות קהילתית אפקטיבית ולהשפיע ישירות על בנייתה של חברה יציבה משגשגת, הוגנת, ומגוונת, המתבססת על עקרונות של שלום.

סעיף 56 של ה Northern Ireland Act 1998 מספק לראשי הממשל המקומי את הכלים להשיג את עמדות הפורום האזרחי בנושאי חברה, כלכלה ותרבות. כל עמדה כזו מצריכה את אישור הפרלמנט. ב-6

לפברואר 2001 החליט הפרלמנט של צפון אירלנד כי הפורום יציע את עמדותיו לגבי תחומים אלה כפי שהתקבלו מתוך הסכמה בין יו"ר הפורום וראשי ממשל המקומי⁸.

פנייה של ארגון או יחידים להשתתף בתהליך הבחינה המחודשת יכול להיעשות דרך מילוי טפסים והצגת עמדות בכלים מקוונים.

ד. הקמת נציבות שוויון

נציבות שוויון הזדמנויות של צפון אירלנד הינה גוף ציבורי עצמאי שהוקם תחת ה Northern Ireland Act ב-1998. מטרתה להפוך את צפון אירלנד לחברה מכלילה (אינקלוסיבית) במקום מדירה (אקסקלוסיבית), מקום בו שונות מוערכת ומכובדת. זהו ניסיון לייצר שוויון והוגנות כלפי החברה כולה.

מטרת הנציבות לקדם שוויון, שוויון הזדמנויות, לעודד יחסים טובים ולחסל אפליה דרך קידום קבוצות מוחלשות, ייעוץ ואכיפה. חובות ותפקידי הנציבות ותיפקודיה יוגדרו על ידי חקיקה ויכללו:

1. קידום שיוויון הזדמנויות /העדפה מתקנת/פעולה משווה
2. קידום קשרים ויחסים ראויים בין אנשים בני קבוצות אתניות שונות
3. פיקוח על ההטמעה והאפקטיביות של החובה החוקתית לשמירת ופיתוח חקיקה
4. מתן חוות דעת קבועות ומתמשכות לגבי מימוש ופיתוח חקיקה

ב-1 באוקטובר 1999 קיבלה הנציבות את סמכויות:

1. הנציבות לשוויון גזעי-אתני (The Commission for Racial Equality),
2. נציבות תעסוקה שוויונית, (The Fair Employment Commission)
3. המועצה לטיפול במוגבלויות.

הנציבות אחראית כיום על לקידום מודעות ולאכיפת חקיקה נגד אפליה בנושאים הבאים:

⁸ בנוסף יזמן הפורום להביע את עמדותיו בנושאים ספציפיים לפי בקשת הפרלמנט. פעולת הפורום הושעתה ב 2002 ומכיוון שדמותה של החברה האזרחית בצפון אירלנד השתנתה משמעותית מאז הקמת הפורום בשנת 2000, הוחלט על בחינה מחודשת ומעמיקה של כלי זה ומבנהו ברוח הסכם בלפסט והסעיפים שהגדירו פורום זה תוך בדיקת המכניזמים לפעולת הפורום ובכללם נושאים חוקיים, כספיים ונושאי ממשל כמו גם נושאים פרוצדוראליים וביורוקרטיים החיוניים לפעולת הפורום.

גיל; מוגבלויות; גזע; מין ומגדר (מעמד אזרחי ומעמד זוגי); נטיה מינית; אמונה דתית ועמדות פוליטיות. דגש מיוחד מושם בשני תחומים: קידום זכויות נשים וקידום זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות⁹.

בנוסף מושם דגש על פיתוח כלכלי בשלושה תחומים:

1. יציבות ותעסוקה
2. פיתוח אזורי
3. עידוד השקעות חוץ

לסיכום, המודל הצפון אירי נשען על שלושה עוגנים:

1. תיקצוב משמעותי של התהליך על ידי האיחוד האירופאי וממשלת בריטניה מתוך "לקיחת אחריות" על התהליך. בניתוח שמציע האקונומיסט מיון ה-10 באוקטובר 2009, תהליך הפיוס וחלוקת הכוח דורש המשך השקעות עצומות מצד האיחוד האירופי ובריטניה¹⁰. מה שמאשר את התמיכה הכלכלית כגורם מפתח במודל הצפון אירי.
2. העברה מלאה של האחריות העליונה על קידום ושמירה על זכויות אדם לידי גוף מתוך החברה האזרחית. בצעד אמיץ ניתנה השליטה והפיקוח הבלעדי בידי הנציבויות תוך מימון על ידי המדינה. כך המדינה מצד אחד מממנת אך אינה בעלת הדעה ואף כפוכה להמלצות ופיקוח הנציבויות.
3. יצירת שפה חדשה של זכויות אדם ככלי מרכזי לעיצובו של סדר פוליטי חדש.

אין ספק כי בסיסו הרחב והיציב של התהליך שתואר עד כה הינו ה - Human Rights Act. כמסמך הצהרתי הוא מייצר פלטפורמה לדיון אקטיבי ופורמאלי המייצר אמון בין הצדדים (במקרה זה המימשל והחברה האזרחית). המסמך מייצר שיח ושפה חדשים שמקורותיהם בחברה האזרחית. בסופו של דבר השילוב בין עצמאות פעולה של החברה האזרחית הממומנת על ידי המדינה והאיחוד האירופאי נותן לא רק

⁹ צפון אירלנד היא חברה מרובת אנשים בעלי מוגבלויות. הכמות נובעת ממספר סיבות: המאבק הלאומי לצד איסור הפלות, ילודה תכופה וחברה ענייה.

¹⁰ Wobbling Again, Progress on power-sharing could require cash as well as big name visitors, Economist October 10th 2009

מרווח נשימה אלא גם תחושת ביטחון ותחושה כי המערכת הפוליטית הפורמאלית מצהירה בזאת הצהרת אימון בחברה האזרחית בצפון אירלנד על כל מורכבויותיה וחדשנותה.

ייחודה של אמנה זו הוא במיקום המרכזי של החברה האזרחית בתהליך והעוצמה שניתנה בידי ארגוני חברה אזרחית ואף יחידים בתוכה בתהליכי קבלת החלטות. ניתן בהחלט לראות באמנה פלטפורמה לחיזוק חברה אזרחית ככלי לעיגון ערכי יסוד הומניסטיים ואזרחיים, מבלי לייצר התנגשות בין פוליטיקה פורמאלית לפוליטיקה אזרחית אלא להיפך – יצירת תלות מעגלית שנותנת מקום למתחים הנובעים ממפגש בין קבוצות תרבות שונות. בלי הצהרת זכויות אדם בסגנון ה Human Rights Act לא תהיה יכולת לייצר דיאלוג פורה של עבודה משותפת בין חברה אזרחית למדינה. מקור שיתוף הפעולה הוא בהצהרה של הממשל המקומי והממשל המדיני כי זכויות אדם עומדות לנגד עיניו בבואו לייצר חברה אחרת וסדר חברתי וסדר יום אחר.

למעשה ניתן לראות כאן יצירת תלות מעגלית של חברה אזרחית וארגוניה כלפי המדינה כלפי אזרחים יחידים. מעגל זה הוא מעגל קסמים כמעט בלתי ניתן לביטול.

5. השלכות על המקרה הישראלי: שאלות לדין

בחלק זה של המסמך נזקק את התהליכים המרכזיים והפעולות המרכזיות בעיצוב מודל צפון אירלנד ונפתח שאלות לדין אודותיהם ביחס לתנאים והכלים המאפיינים את המצב הישראלי. אין בכוונתנו לעסוק בשאלות של היתכנות אלא של תרגום והמרה של הרעיונות המנחים של מודל צפון אירלנד למקרה הישראלי. פעולת תרגום לעולם טומנת בחובה פרשנות חדשה והתאמה לקודים תרבותיים ופוליטיים אחרים.

1. תהליך השלום הובל על ידי ארבעה גורמים עיקריים: בריטניה, הרפובליקה של אירלנד ("הדרום"), ארה"ב והאיחוד האירופאי. תפקידו של האיחוד היה בהטמעת עקרונות וכללי זכויות אדם על ידי מימון תהליך שחיבר בין שינוי חקיקה שהוטמעו בחוקת האיחוד ובבריטניה ומימון התהליך המדיני, חברתי וכלכלי הכרוך בשינוי זה. האיחוד האירופי כמסגרת ארגונית - מדינית רחבה, הנהיג את התהליך ראשית בעצם כתיבת אמנת זכויות אזרח מחייבת עבור מדינות האיחוד. אמנת זכויות האדם של האיחוד האירופאי (The Bill of Rights) היוותה מקור השראה לעיצוב המודל הצפון אירי ויצרה שפה חדשה לייצור של שינוי פוליטי וחברתי.

על מנת לבחון את היכולת להכיל את מודל השינוי שהתחולל בצפון אירלנד על ישראל יש לבחון קודם כל את ההבדלים בין שתי הישויות הפוליטיות הללו. האם ההבדלים המהותיים בין שני המקרים כה משמעותיים עד כי בלתי ניתן להסיק ממקרה אחד לשני או שמא על אף ההבדלים הללו ניתן וצריך להתאים את מודל השינוי החברתי- מדיני בצפון אירלנד על ישראל?

ישראל, בניגוד לצפון אירלנד היא מדינה ריבונית. הכפיפות העיקרית, אולי אף הבלעדית שלה היא לארצות הברית, מבחינת סיוע תקציבי ומבחינת מעורבות אמריקאית בתהליכי פתרון סכסוכים מול הפלסטינים. עם זאת, המעורבות האמריקאית היא זו בלבד - מעורבות ולא יותר. תמונתה כיום אינה ברורה עד תומה ויש ויכוח מהותי על השאלה האם לארה"ב הכוח להכתיב לישראל דרכי התנהגות בתוך הסכסוך מול הפלסטינים. בכל מקרה מידת המעורבות האמריקאית בנעשה בתוך ישראל, מעורבות בהסדרים החברתיים שלה מוגבלת. שאלה שיש לשאול בהקשר הישראלי היא האם ארצות הברית מעוניינת להתערב בשאלות פנים ישראליות של יחסי מדינה - חברה?

2. תהליך ההפנמה של שיח זכויות אדם ובניית קשר בעל אופי אחר בצפון אירלנד בין פוליטיקה מדינית פורמאלית למגזר השלישי, נוצרו בתוך חלון ההזדמנויות של תהליך השלום והסכמי יום שישי הטוב. חלון הזדמנויות זה התאפשר לישראל בראשית שנות התשעים ואינו קיים היום. הסכמי יום שישי הטוב יצרו מהפך היסטורי פוליטי עמוק ורחב היקף. עומקו של המהפך איפשר ארגון מחדש של

החברה בצפון אירלנד ושל מוסדותיה. האם יכול להתחולל בישראל שינוי היסטורי אשר יהפוך סדרי בראשית ויספק היסטורית תנאים חברתיים ופוליטיים ליצירת שינוי משמעותי בחברה הישראלית?

3. העלות של מימון תהליך כגון זה שנוצר בצפון אירלנד גבוהה מאד. עד כה הושקעו בתהליך השלום בצפון אירלנד סכומים של למעלה ממיליארד יורו. רובם ככולם הגיעו מהאיחוד האירופאי. נשאלת השאלה האם יש הכרח במימון עלויות גבוהות מעיין אלה (שבישראל אף תשלשנה את עצמן בשל גודל האוכלוסיה (בישראל מעל 7 מליון נפש בעוד שבצפון אירלנד מעט מעל 1.5 מליון נפש).

על אף ואולי בגלל, נקודות שוני מהותיות אלה טענתנו המרכזית היא כי על אף ההבדלים הרבים בין הישויות ניתן ואף צריך ללמוד ולהקיש על ישראל מתוך המקרה הצפון אירי. העובדה כי ישראל אינה נקראת כיום על ידי גורם מדיני חיצוני או בינלאומי כלשהו לבצע שינויים מרחיקי לכת בתוך מבנה יחסי חברה- מדינה בתוכה, אין בה בכדי לנטרל את פוטנציאל ההצלחה של תהליך מעין זה. יתכן אף כי בימים אלה בהם תהליך מדיני נמצא בנקודת הקפאה, יש לנצל את הקיפאון המדיני ולראות בו הזדמנות ליצירת חלון הזדמנויות פנים מדיני. כלומר, הגיע זמנה של ישראל להביט אל תוכה ולבחון את המשמעויות העצומות שיש לבנייה מחדש של יחסי מדינה-חברה על כל ההיבטים האחרים של קיומה. לכן, אימוץ המודל הצפון אירי הינו אפשרי ואף חיוני כיום. ישראל, יכולה כיום למעשה לכפות על עצמה תהליך פנימי שבסופו של יום עשוי בהחלט להשפיע גם על מיצוב מחודש של תהליכי פתרון סכסוכים לאומיים.