

ZULAT
Equality and Human Rights

הגנה מוסדית על זכויות אדם

נייר מדיניות אופרטיבי

מאת:

אייל לוריא-פרדס, רכז מדיניות

עו"ד מור הרניק בלום, מנהלת תחום קידום מדיניות

עינת עובדיה, מנכ"לית זולת

נייר מדיניות מס' 8

ישראל, מרץ 2021

תקציר

נייר מדיניות זה עוסק בשאלה כיצד ניתן לחזק את ההגנה המוסדית על זכויות אדם בישראל, ולהבטיח את יכולתן של הרשויות והמוסדות במדינה לפעול לקידומן.

בסקר שערכנו במכון זולת בחודש פברואר, רובם המוחלט של המשיבים טענו שנושא זכויות האדם אינו עומד בראש סדר העדיפויות של המפלגות המתמודדות לכנסת.

בחינה מקיפה של נושא ההגנה על זכויות אדם ברחבי העולם מעלה שזו באה לידי ביטוי באופנים רבים ומגוונים, וניתן להיווכח שהמדינות השונות אימצו לעצמן פתרונות ומוסדות מדינתיים בהתאם לשיטות הממשל שלהן או למאפיינים הייחודיים להן.

מצאנו שביותר מ-120 מדינות בעולם קיים לפחות מוסד לאומי אחד שעוסק בקידום זכויות אדם ובהגנה עליהן.[1]

למרבה הצער, מדינת ישראל נותרה מאחור בכל הנוגע להקמה של מוסדות מדינתיים עצמאיים, ניטרליים ואפקטיביים אשר יגנו על זכויות אדם, יבטיחו את שמירתן, ויקדמו אותן.

<u>לפיכך, אנו מבקשים להציע בנייר מדיניות אופרטיבי זה שתי המלצות מרכזיות העוסקות בהקמתם של מוסדות לאומיים ישראליים להגנה על זכויות אדם:</u>

1. הקמתן של נציבויות לזכויות אדם

נציבויות לזכויות אדם יוכלו להבטיח את ההגנה על זכויות האדם בישראל באופן משמעותי ואפקטיבי. הנציבויות שיוקמו יהיו גופים מוסדיים לאומיים, ויבטיחו הן את השמירה וההגנה על זכויות האדם, והן את קידומן האקטיבי.

בתוך כך, אנו ממליצים על:

א. הקמתה של נציבות ארצית לזכויות אדם בישראל

ב. הקמתן של נציבויות לזכויות אדם ברשויות המקומיות.

---

1 UN, National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibility (2010), pp.167-170 (להלן: האו"ם, מוסדות זכויות אדם).

בין היתר, הנציבויות:

- יהוו גוף מאגד אשר יתכלל ויגן על זכויות האדם באופן כולל ברמה המוסדית, ויוכל לבחון את מצבן ולהמליץ על צעדים באופן רוחבי וללא תלות במשרד ממשלה, נושא או תחום עיסוק;
- יתפקדו כגורם מקשר בין ארגוני זכויות האדם בחברה האזרחית לבין הממשלה והרשות המחוקקת;
- יספקו עדכונים ודיווחים שוטפים;
- יבנו באופן שיהיו אפקטיביות ויעילות במיוחד במתן סיוע משפטי והכוונה לקבוצות מיעוט מודרות.

2. **מבקר המדינה – המגן הראשי על זכויות אדם**

היות שלמבקר המדינה יש את היתרון המוסדי המובהק ביותר למלא את תפקיד ההגנה על זכויות האדם, אנו מבקשים לעגן זאת במסגרת תפקידיו, ולכלול את חובת ההגנה על זכויות האדם בחוק יסוד: מבקר המדינה.

שתי ההמלצות לעיל עומדות כל אחת בפני עצמה, אך בה בעת גם משלימות זו את זו. המלצה העוסקת במבקר המדינה תהווה בין היתר יישום פרקטי של ההמלצה הראשונה בדבר הקמת נציבות רוחבית וכוללת לזכויות אדם, ולמעשה תאפשר את עיגונה במציאות.

אימוץ ההמלצות יקרב את מדינת ישראל צעד נוסף לכיוון הסטנדרט העולמי, ויבטיח שהיא לא תישאר מאחור בכל הנוגע ליצירת מוסדות מדינתיים עצמאיים אשר יגנו על זכויות האדם, יבטיחו את שמירתן, ויקדמו אותן.

מבוא

נייר מדיניות אופרטיבי זה מבקש לבחון באופן מעמיק כיצד ניתן לחזק את ההגנה המוסדית על זכויות אדם בישראל, וכיצד ניתן להבטיח את יכולתן של הרשויות לפעול לקידומן.

הוא נכתב על רקע סקר שביצענו במכון זולת בחודש פברואר 2021, ובו מצאנו כי לדעת רובם המוחלט של המשיבים נושא זכויות האדם אינו עומד בראש סדר העדיפויות של המפלגות המתמודדות לכנסת. יחד עם זאת, רבים מהם השיבו כי מידת מחויבותן של המפלגות השונות לזכויות אדם תשפיע על הצבעתם בבחירות הקרובות.[2]

לאור זאת, ולאחר בחינה השוואתית שערכנו בעניינה של הגנה מוסדית על זכויות אדם במדינות ומשטרים אחרים, ובעניינם של הפתרונות המגוונים שאלו אימצו לשם כך, אנו מבקשים להציע כאן מספר פתרונות וצעדים אופרטיביים.

יישום צעדים אלו והוצאתם לפועל יבטיחו הגנה טובה ומלאה יותר על זכויות האדם בישראל וישפרו משמעותית את האופן בו הרשויות ומוסדות המדינה מטפלים בסוגיות אלו, ובתוך כך גם יקבעו את ההגנה הזו באמצעות גופים בלתי תלויים.

הבחינה והמחקר שערכנו התמקדו בפתרונות מוסדיים ובהמלצות שיעגנו את ההגנה על זכויות אדם באופן שאינו תלוי נושא או תחום. כמו כן, ההמלצות שיפורטו להלן יבטיחו שמירה והגנה על זכויות אדם לאורך זמן, בצורה עצמאית וללא תלות בבעלי התפקידים המכהנים בכל עת.

2 לקריאת הסקר המלא לחצו כאן.

מוסדות לאומיים להגנה על זכויות אדם – בישראל ובעולם

מכון זולת ביצע בחינה מעמיקה, מקיפה ורוחבית של האופן בו מוסדות המדינה מקדמים זכויות אדם ומגנים עליהן. לאורך 72 שנות קיומה, נרשמו בישראל הישגים מרשימים בכל הנוגע למאבקים לקידום זכויות אדם. ארגוני החברה האזרחית בישראל, כמו גם האזרחיות והאזרחים עצמם, הוכיחו לא פעם כי הם יאבקו ולא יוותרו על הדרישה לחופש ביטוי, לשוויון ולצדק חברתי.

עם זאת, מדינת ישראל נשארה מאחור בכל הנוגע להקמה של מוסדות מדינתיים עצמאיים, ניטרליים ואפקטיביים אשר יגנו על זכויות אדם, יבטיחו את שמירתן, ויקדמו אותן. לצורך ההשוואה, בדקנו ומצאנו שביותר מ-120 מדינות בעולם קיים לפחות מוסד לאומי אחד שעוסק בקידום של זכויות אדם ובהגנה עליהן.[3]

בחינה ומחקר הביאו אותנו במכון זולת להבנה שהקמתן של נציבויות לזכויות אדם, שיוקמו הן ברמה הארצית והן ברמה המוניציפלית, תוכל להבטיח את ההגנה על זכויות האדם בישראל באופן עקבי, משמעותי ואפקטיבי יותר.

נציבויות זכויות אדם בעולם

מסמך עקרונות פריז,[4] שאושר בעצרת הכללית של האו"ם בשנת 1993, היווה את הבסיס להקמתן של נציבויות זכויות האדם במדינות שונות בעולם, וקבע קריטריונים ברורים ואחידים לבחינת האפקטיביות של מוסדות לאומיים להגנה על זכויות אדם ולקידומן.

בין הקריטריונים הללו ניתן למצוא אי-תלות בממשלה; מנדט פעולה סטטוטורי רחב; יכולת אמיתית להגן על זכויות האדם והאזרח ולקדמן; תקציב נאות ועצמאי; סמכות נאותה לחקור תלונות ציבור ולבצע בדיקות רוחביות; אחריות וסמכות לפרסם דו"חות, המלצות וחוות דעת; ואחריות לקדם חקיקה לאומית שתעלה בקנה אחד עם ההתחייבויות הבינלאומיות.[5]

מאז, העצרת הכללית של האו"ם חזרה והדגישה במספר הזדמנויות את התפקיד החשוב שמוסדות לאומיים ממלאים בהגנה על זכויות אדם ואת היותם אבן יסוד ביכולת להגן ולקדם זכויות אדם בתוך גבולות המדינה.[6]

---

3 UN, National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibility (2010), pp.167-170 (להלן: האו"ם, מוסדות זכויות אדם).

4 A/RES/48/134, annex, Principles Relating to the Status of National Institutions (Dec. 20, 1993).

5 אלי מרזל, מתן גוטמן ואלון רודס, "ממבקר המדינה לנציב זכויות אדם - דרך קצרה והכרחית", עיונים בביקורת המדינה 63, עמ' 53 (2018) (להלן: מרזל, גוטמן ורודס מבקר המדינה).

6 שם, עמ' 52.

התפקידים שממלאות נציבויות זכויות אדם

נציבויות זכויות האדם שהוקמו במדינות רבות ממלאות בפועל שני סוגים של תפקידים:

1. הגנה על זכויות אדם

במסגרת תפקידן כמגינות זכויות האדם, הנציבויות מסייעות בזיהוי פגיעות בזכויות אדם שמתבצעות על ידי רשויות השלטון, ובחקירה שלהן; הן נותנות המלצות לשינויים חקיקתיים שיתרמו למניעת הפרות של זכויות אדם; והן אחראיות על הפעלת מוקד לפניות של אזרחים בו ניתנת להם האפשרות להציף פגיעות פרטניות בזכויותיהם.

2. קידום אקטיבי של זכויות אדם

במסגרת תפקידן כמקדמות זכויות האדם, הנציבויות מקיימות פעילות הסברה לציבור הרחב בדבר החשיבות של זכויות אדם; הן יוזמות הצעות חוק וצעדים ממשלתיים לקידום זכויות אדם; וכן מסייעות בתיקון ליקויים ברשויות השונות.[7]

כיצד הנציבויות מממשות את התפקידים הללו?

א. הנציבויות מתפקדות כגורם מקשר בין ארגוני זכויות האדם בחברה האזרחית לבין הממשלה והרשות המחוקקת.

ב. הנציבויות משמשות גורם מקשר בין המדינה והגורמים הבינלאומיים העוסקים בקידום זכויות אדם, ובתוך כך יכולות לספק עדכונים ודיווחים שוטפים ולרכז עדכונים ודיווחים לועדות זכויות האדם של האו"ם.

ג. הנציבויות הן מוסד אפקטיבי ויעיל במיוחד במתן ייצוג, הגנה משפטית והכוונה עבור קבוצות מיעוט מודרות (בייחוד בכל הקשור לייצוגן אל מול גורמים שלטוניים במקרים של אפליה והדרה).[8]

7 האו"ם, מוסדות זכויות אדם, ראו לעיל ה"ש 1, עמ' 21.
8 שם, עמ' 22.

המצב בישראל כיום

למרות שבישראל טרם הוקמה נציבות לזכויות אדם, חלק מהפונקציות שהיא אמורה למלא קיימות כבר היום בשלושה גופים מרכזיים בישראל:

1. הנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה

הוקמה בשנת 2005, ואחראית על העלאת המודעות הציבורית לחשיבות בשוויון במקום העבודה; טיפול בתלונות בגין אפליה בעבודה; ובמקרים מסוימים אף הגשת תביעות משפטיות בבית הדין לעבודה.

2. נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

הוקמה בשנת 2000, ואחראית על הטמעתה של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות; אכיפה של תקנות הנגישות השונות; פעולות למניעת אפליה ולקידום שילוב של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית; וגיבוש יוזמות למדיניות ממשלתית ופרלמנטרית בנושא.[9]

3. היחידה למניעת סחר בבני אדם

הוקמה בשנת 2006 בעקבות פעילותה של ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין הסחר בנשים, בהובלת חברת הכנסת לשעבר זהבה גלאון.[10] היחידה פועלת בתוך משרד המשפטים, ואמונה על הקשר של מדינת ישראל מול החברה האזרחית והגורמים הבינלאומיים; על סיוע בעיצוב מדיניות ממשלתית ופרלמנטרית; ועל הפקת דו"חות שנתיים בנושא סחר בבני אדם בישראל.[11]

9 עמוד 'אודות' באתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
10 אודות ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין סחר בנשים.
11 אודות היחידה למניעת סחר בבני אדם במשרד המשפטים.

נציבות זכויות אדם בישראל – להגנה רוחבית ומוסדית על זכויות אדם

מעמדן של זכויות אדם וההגנה עליהן הם נושאים אשר נוגעים לכל ישראלית וישראלי, משפיעים עליהם ישירות, ומעסיקים אותם. בסקר שערכנו במכון זולת בחודש שעבר, למעלה מ-88% מהמשיבים ציינו שהזכות להתפרנס בכבוד, הזכות לשירותי בריאות והזכות לשוויון בפני החוק חשובות להם מאוד.



למרות הקונצנזוס העולמי ביחס לחשיבות של הקמת מוסד לאומי להגנה על זכויות אדם וקידומן, בישראל טרם הוקמה נציבות כזו. הצעת חוק להקמת נציבות זכויות אדם הועלתה בעבר, אך לא בכנסת הנוכחית.[12]

הצעת החוק איגדה את כלל המרכיבים של עקרונות פריז שצוינו לעיל, כמו גם מימשה מסקנות שכבר ישנן מפעילותם של גופים ונציבויות במדינות דמוקרטיות אחרות. על פי הצעת החוק, הנציבות תקבל את שני התפקידים המסורתיים שמומלצים על ידי האו"ם: הן הגנה והן קידום פרו-אקטיבי של זכויות אדם.

12 פ/441/20 הצעת חוק נציבות זכויות האדם, התשע"ה–2015.

נציבות ארצית לזכויות אדם בישראל:

שלושת הגופים הישראליים שתוארו לעיל מתמקדים בנושאים ובתחומים ספציפיים בלבד. נציבות זכויות אדם, לעומת זאת, תהיה גוף ארצי מאגד שיתכלל ויגן על זכויות האדם באופן כולל ברמה המוסדית, ויוכל לבחון את מצבן ולהמליץ על צעדים באופן רוחבי וללא תלות במשרד ממשלה, נושא או תחום עיסוק.

המלצה אופרטיבית:

אנו ממליצים לאמץ את הצעת החוק שהוגשה בעבר ושמצורפת כנספח א' לנייר המדיניות. אימוץ ההצעה יביא להקמת נציבות זכויות אדם בישראל שתעמוד בסטנדרטים הבינלאומיים, ושתבטיח באופן המיטבי ביותר את ההגנה על זכויות אדם ואת קידומן ברמה המוסדית.

נציבויות לזכויות אדם ברשויות המקומיות:

רשויות מקומיות בישראל מחזיקות בכוח רב ובסמכויות רבות. ככאלה, יש להן יכולת להשפיע משמעותית על דיני זכויות האדם בשטחיהן המוניציפליים בתחומים רבים. לשיטתנו, כדאי שנציבויות אלו יקבלו חלק מהסמכויות הרלוונטיות לנציבות זכויות האדם המדינתית, וזאת בהתאם לעקרונות פריז שתוארו לעיל.

על רקע היעדר איזונים ובלמים בממשל המקומי בישראל (בשל חולשת האופוזיציה והתקשורת המקומית), אנו מוצאים חשיבות מוגברת בייצור מנגנון אפקטיבי להגנה על זכויות אדם וקידומן ברמה המקומית. התחומים המטופלים במסגרת המקומית הם מגוונים, וכוללים בין היתר את הזכות לבחור, הזכות לחופש ביטוי, זכויות חברתיות-כלכליות, זכויות עובדים, שוויון מגדרי ולעיתים אף זכויות מבקשי מקלט.

המלצה אופרטיבית:

לרשויות המקומיות בישראל יש סמכויות רבות הנוגעות לזכויות אדם, ואנו מציעים מודל שבמסגרתו יוקמו נציבויות מקומיות שיבטיחו את ההגנה והקידום של זכויות אדם ברמה המוניציפלית.

המודל שאנו מבקשות להציע[13] הוא מודולרי, כך שהרשויות המקומיות יוכלו לאמץ אותו בהתאם לגודלן ולכמות המשאבים שבידיהן, וזאת על פי אפיון של האתגרים אליהם הן נדרשות בתחום זכויות האדם.

13 להרחבה בדבר המודל המוצע ראו נספח ב'.

כל צעד שמקדם את ההגנה המוסדית המקומית על זכויות אדם ונותן פתח ליוזמות מקומיות שיקדמו זכויות אדם – יהווה שיפור משמעותי מהמצב הקיים.

הנציבויות שיוקמו, הן ברמה הארצית והן ברמה המוניציפלית, יהיו גופים מוסדיים לאומיים, ויבטיחו את השמירה וההגנה על זכויות האדם, כמו גם את קידומן האקטיבי.

מבקר המדינה –
המגן הראשי על זכויות אדם

לצד ההמלצות שהובאו לעיל ביחס להקמתן של הנציבויות שיבטיחו את ההגנה והשמירה על זכויות האדם בישראל, בחינה ומחקר הביאו אותנו במכון זולת להבנה שתיקון *חוק יסוד: מבקר המדינה* יכול להשלים את אותה הגנה ולהבטיח משמעותית את השמירה על זכויות האדם בישראל.

מדובר בשינוי חקיקה מינורי יחסית וקל ליישום ולביצוע.

<u>תיקון *חוק יסוד: מבקר המדינה* - הכללת חובת ההגנה על זכויות אדם</u>

היות שלמבקר המדינה יש את היתרון המוסדי המובהק ביותר למלא את תפקיד ההגנה על זכויות האדם, אנו מבקשים לעגן זאת במסגרת תפקידיו.

החל משנות התשעים, מוסד מבקר המדינה עוסק בזכויות אדם באופן הולך וגובר.[14] לפי *חוק יסוד: מבקר המדינה*, אחד התפקידים של המבקר הוא לבחון את חוקיות פעולות השלטון במדינת ישראל.[15]

גם בכובעו הנוסף של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור בישראל, יש לו נגיעה משמעותית לסוגיית זכויות האדם,[16] ולמעשה גם בהתבסס על הסמכויות הקיימות שלו ניתן להפכו לנציב זכויות האדם בישראל דה-פקטו גם ללא שינוי חוקתי כלשהו.[17]

הרבה להתייחס לכך נשיא ביהמ"ש העליון לשעבר, פרופ' אהרון ברק, שקבע שלאור מתן המעמד החוקתי לחוקי היסוד בבג"ץ בנק המזרחי (1995) - דיני זכויות האדם בישראל אמורים להיכנס כחלק מבדיקת חוקיות פעולות השלטון עליהן אמון מבקר המדינה;[18] ו"שכל עוד אינה מצויה חקיקה מיוחדת בעניין Human Commission Rights – ראוי כי מבקר המדינה – הן בתפקידיו הכלליים והן כנציב תלונות הציבור – יראה זאת כאחד מתפקידיו להיות נציב זכויות האדם".[19]

ואכן, במשך השנים זכויות האדם תפסו חלק מרכזי יותר ויותר בדו"חות מבקר המדינה. בין היתר, פורסמו דו"חות על ביטחון תזונתי, טיפול המדינה בזרים ומבקשי מקלט, חינוך, מניעת גזענות, אי-מיצוי של זכויות חברתיות ותעסוקה

---

14 מרזל, גוטמן ורודס מבקר המדינה, ראו לעיל ה"ש 3, עמ' 61.

15 ס'2(ב) לחוק יסוד מבקר המדינה.

16 מרזל, גוטמן ורודס מבקר המדינה, ראו לעיל ה"ש 3, עמ' 68.

17 שם, עמ' 70; שני, "הגיע הזמן", ראו לעיל ה"ש 5.

18 אהרן ברק "מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל", סימפוזיון בנושא מבקר המדינה, עמ' 1 (2019) (להלן: ברק "מבקר המדינה").

19 שם, עמ' 37.

של בני מיעוטים ואנשים עם מוגבלויות.[20] כמו כן, נראה שלאור המעקב הרציף והפרו-אקטיבי שמבקר המדינה מבצע על הרשויות השונות, הוא מתפקד כגורם המוסדי המובהק ביותר לקידום ההגנה המדינתית על זכויות חברתיות.[21]

עוד נציין, שמבקר המדינה הקודם, עו"ד יוסף שפירא, אף כתב זאת מפורשות בספר הסמכויות של המבקר המדינה שיצא בשנת 2015: "הדגשים והגישות של ביקורת המדינה השתנו לאורך השנים [...]. כמו כן, בעבודת הביקורת מושם דגש על שמירת זכויות הפרט וערכי הדמוקרטיה".[22]

במסמך אחר מטעמו, שפירא הבהיר זאת בצורה ברורה אף יותר: "בעידן החוקתי בו אנו נמצאים, בעקבות 'מהפכת הזכויות', מוטלת על ביקורת המדינה ועל נציבות תלונות הציבור החובה והזכות לקחת חלק מרכזי בהגשמת הדמוקרטיה החוקתית בה אנו חיות. בהתאם למדיניותי, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בוחן האם פעולות הגופים המבוקרים נעשות בהתאם לדיני זכויות האדם במובנם הרחב".[23]

המלצה אופרטיבית:

אנו מציעים להוסיף לסעיף 2 *בחוק יסוד: מבקר המדינה*, סעיף-קטן (ג) אשר ייקבע כי "מבקר המדינה יהיה אמון על בחינת מימוש דיני זכויות האדם הישראליים והבינלאומיים ברשויות המדינה".[24]

כאמור, מבקר המדינה הוא המוסד הקיים המחזיק ביתרון היחסי המשמעותי ביותר ליישומן של הגנות חשובות על זכויות האדם בישראל.

לאורך השנים חלה התקדמות ניכרת ומבורכת באופן שבו מבקר המדינה בוחן ומממש את שני תפקידיו הראשיים – בחינה של חוקיות פעולות השלטון בישראל ונציב זכויות האדם בישראל דה-פקטו. עם זאת, יש לעגן את המחויבות בחוק יסוד, על מנת שלא תהא תלויה רק בפרספקטיבה הפרסונלית של מבקר מדינה כזה או אחר בנוגע לתפקידו. זאת ועוד, עיגון החובה בחוק יעניק למבקר כוח ולגיטימציה ציבורית להרחיב את עיסוקו בנושאים אלו.

בכך, גם עד שתקום נציבות זכויות אדם (הקמה שיכולה לארוך זמן מה), נוכל להבטיח כי ההגנה המוסדית על זכויות האדם במדינת ישראל תשתפר בצורה ניכרת. עיגון הנושא בתחומו של משרד מבקר המדינה מתבקש אף יותר לאור

---

20 מרזל, גוטמן ורודס מבקר המדינה, ראו לעיל ה"ש 3, עמ' 71.

21 השופט סלים ג'ובראן, "תפקידו של מבקר המדינה בהגנה על זכויות אדם - זכויות חברתיות כמקרה בוחן" עיונים בביקורת המדינה 63, עמ' 47.

22 ביקורת המדינה - תורה ומדריך מקצועי, ס' 1.3 (2015).

23 יוסף חיים שפירא "ההגנה על זכויות האדם בביקורת המדינה בעידן החוקתי" (2015).

24 ראו נספח ג'.

היכולת של מבקר המדינה לבחון לא רק את משרדי הממשלה, אלא גם את הרשויות המקומיות – ובכך להבטיח את הטיפול וההגנה המיטביים בסוגיות הקשורות בזכויות אדם.

סיכום ההמלצות האופרטיביות

בנייר מדיניות זה אנו מציעים פתרונות וצעדים אופרטיביים שיישומם והוצאתם לפועל ישפרו משמעותית את ההגנה על זכויות האדם בישראל, ובתוך כך ימסדו ויקבעו את ההגנה הזו באמצעותם של גופים בלתי תלויים, כדלקמן:

1. הקמתן של נציבויות לזכויות אדם

הנציבויות שיוקמו, הן ברמה הארצית והן ברמה המוניציפלית, יהיו גופים מוסדיים לאומיים, ויבטיחו את השמירה וההגנה על זכויות האדם, כמו גם את קידומן האקטיבי.

א. <u>הקמתה של נציבות ארצית לזכויות אדם בישראל</u> - אנו ממליצים לאמץ את הצעת החוק שהוגשה בעבר. אימוץ ההצעה יביא להקמת נציבות זכויות אדם בישראל שתעמוד בסטנדרטים הבינלאומיים, ושתבטיח באופן המיטבי ביותר את ההגנה על זכויות אדם ואת קידומן ברמה המוסדית.

ב. <u>הקמתן של נציבויות לזכויות אדם ברשויות המקומיות</u> - לרשויות המקומיות בישראל יש סמכויות רבות הנוגעות לזכויות אדם, ואנו מציעים מודל שבמסגרתו יוקמו נציבויות מקומיות שיבטיחו את ההגנה והקידום של זכויות אדם ברמה המוניציפלית. המודל המוצע הוא מודולרי, כך שהרשויות המקומיות יוכלו לאמץ אותו בהתאם לגודלן ולכמות המשאבים שבידיהן, וזאת בהתאם לאתגרים אליהם הן נדרשות בתחום זכויות האדם.

2. מבקר המדינה – המגן הראשי על זכויות אדם

היות שלמבקר המדינה יש את היתרון המוסדי המובהק ביותר למלא את תפקיד ההגנה על זכויות האדם, אנו מבקשות לעגן זאת במסגרת תפקידיו, ולכלול את חובת ההגנה על זכויות האדם *בחוק יסוד: מבקר המדינה*.

מדובר בשינוי מינורי יחסית וקל ליישום ולביצוע שיאפשר לעגן את המחויבות בחוק יסוד, על מנת שלא תהא תלויה רק בפרספקטיבה הפרסונלית של מבקר מדינה כזה או אחר בנוגע לתפקידו. בכך, תושלם ההגנה שיספקו הנציבויות ותובטח השמירה על זכויות אדם בישראל.

כמו כן, התיקון יבטיח כי ההגנה המוסדית על זכויות האדם במדינת ישראל תשתפר בצורה ניכרת גם בפרק הזמן שעשוי לחלוף עד להקמתן של נציבויות זכויות האדם (הקמה שיכולה לארוך זמן מה).