

**זכויות האדם  
בישראל  
תמונת מצב  
2005**



**האגודה לזכויות האזרח בישראל**

© כל הזכויות שמורות. האגודה לזכויות האזרח בישראל (2005)

**משרדי האגודה לזכויות האזרח בישראל**

**מרכז ארצי:** ת"ד 34510 ירושלים 91000, טל': 6521218-02, פקס: 6521219-02

**תל-אביב:** רח' נחלת בנימין 75 תל-אביב 65154, טל': 5608185-03, פקס: 5608165-03

**חיפה:** רח' העצמאות 102, חיפה, טל': 8526333-04, פקס: 8526331-04

דואל: [mail@acri.org.il](mailto:mail@acri.org.il)

אתר אינטרנט: [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)

## תוכן העניינים

5	מבוא
7	קיום בכבוד
7	הפרטה, או: זכויות האדם מבעד לחור שבגרוש
8	זכותם של קשישים לקיום בכבוד
9	עבודה ואבטלה
9	שילוש לא קדוש
11	הכנסה בטוחה? למי?
12	מדיניות ההגירה
13	מלחמת ההתשה של מינהל האוכלוסין
14	משרד הפנים עושה דין לעצמו
14	ההסדר להענקת מעמד לילדים של מהגרי עבודה שנולדו בארץ
15	המשך הפגיעה בזכויות של מהגרי עבודה
15	העדר אכיפת החוק כנגד מעסיקים נמשך
16	אי-סדר בהסדרים להעסקת עובדים זרים
16	דמי תיווך – סחר בבני אדם
17	שמירה על זכויותיהם של מועמדים לגירוש
17	קטינים נטושים
18	אפליית המיעוט הערבי
18	חקירת מח"ש הסתיימה בלא-כלום
19	אפליה בשם החוק
19	פירוד משפחות
20	בין דם לדם
21	אפליה בהקצאת משאבי קרקע
21	אפליה ממוסדת בסיוע לדיור
22	יישובים ליהודים בלבד
23	יד קשה כלפי הבדואים בנגב
25	אי-צדק בפלילים
25	חקיקה פוגעת
25	סמכויות דראקוניות בשם המאבק בטרור
26	הגבלה על מפגש של אסיר עם עורך-דין
26	אפליית חשודים בעבירות ביטחון שאינם אזרחי המדינה
27	מאגר דנ"א
27	פגיעה בזכויות עצורים בעת ההתנתקות מרצועת עזה
27	ייצוג לנאשמים מעוטי יכולת
28	הפרטה בבתי הסוהר

- 29 \_\_\_\_\_ אלימות שוטרים וחקירות מח"ש
- 30** \_\_\_\_\_ **הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים**
- 30 \_\_\_\_\_ זילתם של חיי אדם
- 31 \_\_\_\_\_ ממשיכים להתנקש
- 31 \_\_\_\_\_ מגינים אנושיים
- 33 \_\_\_\_\_ חקירות מצ"ח
- 33 \_\_\_\_\_ שלילת הזכות לתבוע פיצויים
- 34 \_\_\_\_\_ חופש התנועה – ליהודים בלבד
- 35 \_\_\_\_\_ לידות המחסומים
- 35 \_\_\_\_\_ התנחלויות והתנכלויות
- 37 \_\_\_\_\_ מכשול הפרדה
- 37 \_\_\_\_\_ נבלעו במובלעות
- 38 \_\_\_\_\_ חומת ירושלים
- 40** \_\_\_\_\_ **חופש הביטוי**
- 40 \_\_\_\_\_ הגבלת חופש הביטוי על רקע ההתנתקות
- 41 \_\_\_\_\_ חקירת עיתונאים ערבים בשב"כ
- 41** \_\_\_\_\_ **זכויות אנשים עם מוגבלות**
- 41 \_\_\_\_\_ חוקים לקידום השוויון לאנשים עם מוגבלות
- 42 \_\_\_\_\_ שירותי בריאות הנפש
- 43** \_\_\_\_\_ **שוויון על רקע נטייה מינית וזהות מגדרית**
- 43 \_\_\_\_\_ שוויון וכבוד
- 44 \_\_\_\_\_ זוגיות
- 44 \_\_\_\_\_ הורות
- 44 \_\_\_\_\_ קניין

## **מבוא**

כמדי שנה בשנה מפרסמת האגודה לזכויות האזרח דו"ח, המשתדל לשקף את מצב זכויות האדם בישראל ובשטחים הכבושים, תוך שאנו מתייחסים לתופעות הבולטות ביותר בתחום זכויות האדם בשנה החולפת. בדו"ח זה אנו שוקדים להתריע על הפרות בוטות במיוחד של זכויות אדם, לציין מגמות של שיפור, ככל שישנן כאלה, ולהצביע על תהליכים מרכזיים, אשר מותירים את חותמם עלינו כחברה השואפת להיות הומנית ודמוקרטית.

השנה החולפת מתאפיינת בשילוב של פגיעות קשות בזכותם של אזרחי ישראל לקיום בכבוד עם מגמות מדאיגות של חקיקה פוגעת בזכויות אדם, הפרות קשות של זכויות האדם בשטחים הכבושים והחמרה של היחס הגזעני והמפלה למיעוט הערבי בישראל.

המדיניות הכלכלית של הממשלה פוגעת בזכויות האדם ובראש וראשונה בזכות לקיום בכבוד. קשישים, שאין עוררין על זכותם לחיות בכבוד בערוב ימיהם, נאלצים לוותר על מזון ותרופות בשל מצבם הכלכלי; אידיאולוגיית ההפרטה של הממשלה לא מסתפקת בהפרטת חברות כלכליות, ועוברת גם לתחום של סמכויות שלטוניות בתחומים של שירותים חברתיים כגון בריאות, חינוך, רווחה, תעסוקה ובתי סוהר; המדיניות הכלכלית גורמת גם לפגיעה נרחבת בזכויות של עובדים, במיוחד עובדי קבלן וחברות כוח אדם, ושל מקבלי הבטחת הכנסה.

מדיניות ההגירה של מדינת ישראל ממשיכה לעמוד על סדר היום. בחודש יוני 2005 החליטה ממשלת ישראל לחולל רפורמה בחקיקת ההגירה ולהקשיח את כללי רכישת המעמד בישראל. החלטה אחרונה זו הצטרפה למדיניות הנוהגת בשנים האחרונות, האוסרת על הקניית מעמד בישראל לבני זוג פלסטינים תושבי השטחים הכבושים, באשר הם פלסטינים, ולמלחמה שקידשה מדינת ישראל בשנים האחרונות נגד מהגרי עבודה.

תופעות של ניצול עובדים זרים בידי מעסיקים נמשכות, אך המדינה פועלת באופן נמרץ נגד העובדים המנוצלים ואינה ממצה את הדין עם המעסיקים המנוצלים. כמו כן נמשכת הפגיעה בזכויותיהם של חשודים בשהייה ללא היתר, כגון העדר תרגום בדיונים על מעצר וגירוש, וקשיים במימוש הזכות של עצור להיפגש עם עורך דין.

נמשכת אפליית המיעוט הערבי, תוך התעלמות מהמלצות ועדת אור שאומצו בידי הממשלה. יחסן של הרשויות לאזרחים הערבים מתאפיין בתפיסתם כציבור עויין ו"בעיה דמוגרפית" ולא אזרחים שווים זכויות. מדאיגים במיוחד המיסוד של האפליה בחוק והמשך האפליה בהקצאת קרקעות ובהקמת יישובים.

בתחום הפלילים נמשכת מגמה של חקיקה, שמקנה לרשויות סמכויות נרחבות לפגיעה בזכויות האדם, ללא ערובות מספיקות להליך הוגן. הנכונות הגוברת לפגוע בזכויות אדם היא חלק ממגמה עולמית מדאיגה, שלפיה המטרה הכללית של מלחמה בטרור מצדיקה אמצעים דראקוניים. עם התקדמות התהליך של הפרטת בית סוהר מתאמתים חששות, שהביעה האגודה בעבר, להעדפת אינטרסים כלכליים על פני זכויות הכלואים.

בשטחים הכבושים מחמירה והולכת הגישה של זילות חיי אדם; מתרבות ההגבלות על תנועתם של פלסטינים לטובת בטחונם של המתנחלים, שטח המחיה שלהם מצטמצם, אורח החיים משובש

לחלוטין וזכויות בסיסיות – לבריאות, חינוך, עבודה ופרנסה, קשרי משפחה ועוד – נפגעות מעשה יום-יום; התנכלויות של מתנחלים שואבות עידוד מאוזלת היד של רשויות אכיפת החוק. גדר ההפרדה – שחלקה כבר בנוי וחלקה הולך ונבנה – ממשיכה להמיט אסון על הפלסטינים המתגוררים בקרבתה, בשל בנייתה בתוואי החודר לעומק השטחים הפלסטיניים.

ההתנתקות מרצועת עזה העמידה השנה במבחן את רשויות אכיפת החוק ואת הציבור הישראלי כולו – מצדדי ההתנתקות ומתנגדיה. הדין בציבור ובתקשורת המחיש את הקושי בשרטוט קו הגבול בין מחאה לגיטימית לבין המרדה, הסתה לאלימות והפרת חוק. בחלק מהמקרים נקטו הרשויות צעדים חסרי פרופורציה תוך פגיעה בלתי מוצדקת בזכות לביטוי פוליטי ולמחאה.

השנה ראינו התקדמות מרשימה בחקיקה לשוויון לאנשים עם מוגבלות, ולעומתה בעיות קשות במערכת בריאות הנפש, הגורמות פגיעה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות נפשית. גם מבחינת ההכרה בזוגיות של בני אותו מין בתחומי הקניין והמשפחה אנו עדים להתקדמות.

שוב ושוב אנו נוכחים עד כמה חסרה בחברה הישראלית הבנה של ממש של מהות הדמוקרטיה. קשה להגזים בחשיבותה של מערכת החינוך לטיפול תרבות דמוקרטית המחויבת לזכויות אדם של כלל הפרטים והקבוצות, הנתונים לשליטת המדינה.

מפאת קוצר היריעה הדו"ח הזה עוסק רק בחלק מהפגיעות בזכויות האדם בישראל. גם בנושאים המטופלים בדו"ח מובא מידע תמציתי, המתייחס בעיקר לשנה החולפת. המעוניינים להרחיב מוזמנים לבקר באתר האינטרנט של האגודה לזכויות האזרח בישראל (בכתובת: [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)), ולמצוא בו מידע רב וקישורים לאתרים של ארגונים עמיתים.

## **קיום בכבוד**

המדיניות הכלכלית של הממשלה – קיצוץ קצבאות, צמצום הסיוע בדיוור, השתתפות פוחתת והולכת של המדינה בעלויות הבריאות והחינוך - גורמת ליותר קשישים, ילדים ומשפחות שלמות לשקוע בעוני ובייאוש. הולכת וגוברת הפגיעה בזכותם הבסיסית של אזרחי ישראל להתקיים בכבוד ובולטת במיוחד הפגיעה הגוברת בזכותם של אנשים עובדים להתפרנס בכבוד, בשל השכר הנמוך ואי-אכיפה של חוקי המגן.

לפי דו"ח של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית, בעוד שבתקציב 2005 ובהצעת התקציב ל-2006 הוצהר במפורש על יעד של חיזוק חברתי, בפועל ירדו ההוצאות החברתיות של הממשלה. הפערים הכלכליים בישראל התרחבו וההידרדרות במצבן של השכבות החלשות נמשכת, וזאת כתוצאה מאופייה הלא-מאוזן של הצמיחה הכלכלית וממדיניות הממשלה בתחום המסים.

בינואר 2003 הגישו האגודה לזכויות האזרח, מחויבות לשלום ולצדק חברתי והתנועה למלחמה בעוני עתירות נגד הקיצוצים בקצבאות הבטחת הכנסה, שנערכו במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2003. במרכז העתירות עולה שאלת הזכות לקיום אנושי בכבוד, והיקפה. בימים אלה עומד להינתן פסק דין בעתירה, על ידי הרכב של שבעה שופטים. יש לקוות כי בית המשפט יחזק את הזכות לקיום אנושי בכבוד כזכות יסוד ויכיר בחובתה של המדינה לשקול שיקול זה בבואה לקבל החלטות כלכליות.

בפרק זה נתאר אחדות מהפגיעות הקשות בזכות לקיום בכבוד, הנגרמות על ידי המדיניות הכלכלית של הממשלה.

### **הפרטה, או: זכויות האדם מבעד לחור שבגרוש**

אידיאולוגיית ההפרטה של הממשלה לא מסתפקת בהפרטת חברות כלכליות, ועוברת גם לתחום של סמכויות שלטוניות בתחומים של שירותים חברתיים כגון בריאות, חינוך, רווחה, תעסוקה ובתי סוהר. בתחומים אלה אסור שהשיקול המרכזי יהיה היעילות הכלכלית, גם אילו הוכח שהפרטה מגבירה את היעילות, דבר שלא הוכח.

מגמת ההפרטה משקפת שינוי מהותי בתפיסת חובותיה של המדינה כלפי אזרחיה. זכויות האזרח מקומן במישור שבין האזרח למדינה. הפרטה פירושה העדפת ערכים של ייעול כלכלי על פני זכויות האזרח והעברת תפקידים, שהם באחריותה המובהקת של הרשות המבצעת, לידי חברות פרטיות – חלקן חברות זרות. הכנסת עקרונות הכלכלה החופשית למישור שבין המדינה לאזרח היא למעשה הפקעה של זכויות האדם והפיכת כל אחד מאיתנו מבעל זכויות לצרכן.

ברבים מהתחומים אנו עדים להפרטה זוחלת, כאשר הממשלה מצמצמת את השירותים שהיא נותנת ומנגנוני השוק מצמיחים שירותים חלופיים פרטיים. בנסיונה לשווק את רעיונות ההפרטה מציגה המדינה את תפקידה כרגולטור ולא כספק שירותים, אולם הניסיון מלמד שבתחומים, שבהם היה עליה לפקח ולהבטיח עמידה של זכיינים בתנאים הנוגעים לזכויות אדם, המדינה משתמטת ממילוי התפקיד ואינה מפקחת. כך סיכלה הממשלה קבלת חוק, שיחייב אותה לפקח

על עמידה של קבלנים במתן זכויות לעובדיהם (ראו בהמשך פרק זה), וכך התברר שהמדינה ממאנת להחיל את עקרון השקיפות על המכרז הקובע את תנאי ההתקשרות בין המדינה לחברה שתקים ותפעיל את בית הכלא הפרטי הראשון (ראו בסעיף העוסק בהפרטה בבתי הסוהר).

דוגמא נוספת היא התחום של אשפוז פסיכיאטרי, שהופרט חלקית ובו פועלים, לצד בתי החולים הממשלתיים, בתי חולים פרטיים. השנה נודע, כי זה למעלה משנתיים ידוע למשרד הבריאות, כי בבתי חולים פסיכיאטריים פרטיים שוהים 70 בני אדם, שאין צורך קליני להשאירם באשפוז. הם מוחזקים בבית חולים אך ורק מתוך אינטרסים כלכליים של בעלי בתי החולים. משרד הבריאות אמור לפקח על הנעשה בבתי חולים אלה והוא אמון על שלומו ועל רווחתו של ציבור נפגעי הנפש, אך הוכיח אוזלת יד ולא הצליח עד מועד כתיבת שורות אלו (דצמבר 2005) להעביר את האנשים האמורים למסגרות מתאימות בקהילה (ראו פרק זכויות אנשים עם מוגבלות).

הפרטת השירותים הממשלתיים פוגעת לא רק באזרחים מקבלי השירות אלא גם בעובדים בשירותים אלה, שתנאי העסקתם יורעו, בשם העיקרון של יעילות כלכלית.

## זכותם של קשישים לקיום בכבוד

הבסיס של זכויות חברתיות הוא אחריות של המדינה לתנאי קיום בכבוד, גם למי שאינו יכול לעבוד. אין עוררין על כך שקשישים זכאים בערוב ימיהם לחיות בכבוד. חובת המדינה לאפשר להם זאת, אך כפי שעולה ממחקרים שונים מצבם הכלכלי של קשישים רבים בישראל קשה עד כדי כך שהם נאלצים לוותר על צרכים בסיסיים כמזון ותרופות.

בשנים האחרונות פגעו תוכניות כלכליות של הממשלה בקצבאות הזקנה. בשנת 2002 קוצצו קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי ושיעורן הוקפא עד סוף שנת 2006; במקביל הוקפאה השלמת ההכנסה לאלה מן הקשישים הזכאים לה. בשנת 2004 הוחל בהעלאת גיל הפרישה לפנסיה ובהעלאת גיל הזכאות לקבלת קצבאות זקנה.

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי 27% מהקשישים בישראל מקבלים השלמת הכנסה כתוספת לקצבת הזקנה. ביולי 2005 עמדה קצבת זקנה עם השלמת הכנסה על 2,052 ₪ ליחיד או 3,052 ₪ לזוג. להשלמת הכנסה זכאים מקבלי קצבת זקנה (שאינם חברים בקיבוץ או במושב שיתופי), שאין להם מכונית (למעט מכונית, המשמשת אותם או את בן משפחתם לצרכים רפואיים), והכנסתם היא מקצבת ביטוח לאומי בלבד או שיש להם הכנסה נוספת קטנה מאוד (עד 13% מהשכר הממוצע במשק ליחיד/ה, עד 17% מהשכר הממוצע במשק לזוג). קצבת הזקנה בישראל היא בין הנמוכות בקרב המדינות המפותחות.

ממצאי סקר, שערך מכון ברוקדייל בשנת 2003, הצביעו על כך שעקב קשיים כלכליים, לפעמים נדרשים קשישים לעשות בחירות קשות בין הוצאות חיוניות כגון תשלומי חימום, חשמל, תרופות וטיפול רפואי לבין קניית מזון הכרחי. הסקר מצא, שקצת למעלה מרבע מהקשישים (26%) דיווחו שהם נאלצו לעשות בחירות מסוג זה במשך השנה שקדמה לסקר. מתוכם הרוב (64%) ויתרו על מזון. 18% מהקשישים, שיש להם קרובי משפחה, דיווחו שוויתרו על שיחות טלפון עמם כדי לחסוך כסף, ו-17% דיווחו שוויתרו על ביקור אצל קרובים מפני שלא יכלו לשלם את עלות



הנסיעה. 8% דיווחו שלא טיפלו בבעיית ראייה או שמיעה מסיבה כלכלית, ו-16% דיווחו שלא טיפלו בבעיות שיניים מסיבה זו.

נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (המתייחסים לסוף שנת 2003<sup>1</sup>) הראו גם הם, כי 65% מבני ה-65 ומעלה היו זקוקים באותה שנה לתרופות במרשם רופא. 15% מהם ויתרו על התרופות בשל קשיים כלכליים. לקושי במימון תרופות ועזרים רפואיים נוספת העובדה, שהמדינה אינה מממנת הוצאות אשפוז סיעודי, ובכך מתנערת מאחריותה למימוש הזכות לבריאות של הקשישים ומטילה אותה על כתפי המשפחה.

על פי הסקר האמור רק לרבע מהקשישים בישראל היתה הכנסה מפנסיה. לקשישים בעלי פנסיה יש סיכויים טובים יותר להדביק את "פער העוני". כדי לשפר את המצב המתואר ולהקטין את ממדי העוני בקרב הקשישים בישראל, מציע מרכז אדוה<sup>2</sup> מהלך הדרגתי, שבו בטווח הקצר יוחזרו הסכומים שקוצצו בשנים האחרונות מקצבאות הזקנה ומהשלמת ההכנסה. צעד זה עשוי להוציא חלק מהקשישים ממצבם הקשה, להעלות אותם אל מעל קו העוני, ולהשיב להם את כבודם. לטווח הבינוני מוצע להגדיל את קצבאות הזקנה וכך להעלות עוד קבוצה של קשישים אל מעל לקו העוני. לטווח הארוך, נקבע במסמך, יש להגדיל את תחולת הפנסיה על כל אוכלוסיית העובדים/ות.

## עבודה ואבטלה

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2004 ירד שיעור המובטלים, שקיבלו דמי אבטלה, מתוך כלל הבלתי מועסקים לכ-20% לעומת 45% ב-2001. מספר המובטלים שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה ופנו להבטחת הכנסה, וכן שיעור המובטלים שחזרו לקבל דמי אבטלה - נמצאים בירידה. ירידות אלו נובעות בחלקן לא מכך שמובטלים השתלבו בשוק העבודה אלא מכך שבשנים האחרונות הוחמרו מאוד תנאי הזכאות לדמי אבטלה. משמעות הדבר היא שבמקום שאנשים הפכו ממובטלים לעובדים, רבים מהם מתדרדרים ונוקקים לקצבת הבטחת הכנסה. שיעור האבטלה בישראל, ושיעור העובדים שאינם זוכים להתקיים בכבוד מעבודתם, עדיין גבוהים, משום שלא די בקריאה לצאת לעבודה, אלא צריך לפעול לכך, שאפשרויות לעבודה תהיינה בנמצא ושמעבודה ניתן יהיה להתקיים.

## שילוש לא קדוש

בשנים האחרונות התרחב מאוד היקפה של העסקת עובדים דרך חברות כוח אדם וקבלני משנה, באמצעות "דפוס ההעסקה המשולש", לפיו מזמין שירות מתקשר עם קבלן שירותים או עם חברת כוח אדם למתן שירות, והקבלן הוא שמתקשר עם העובדים. אלה מהווים למעשה את ה"שירות",

<sup>1</sup> הנתונים שהובאו כאן מתייחסים לשנת 2003, אך סביר להניח שלא חל בהם שינוי לטובה, בהתחשב בכך שלא חל שינוי במדיניות הכלכלית.

<sup>2</sup> פלג, דב, עוני, קשישים ופנסיה, הצעה שהוגשה לוועדה הבין משרדית למלחמה בעוני. מרכז אדוה, תל אביב (נובמבר 2005).

בעוד ש"המשתמש בפועל" לכאורה אינו נחשב כמעסיקם של העובדים. שיטת העסקה זו מחלישה את כוחם של העובדים, מאחר שהיא מנתקת את הקשר הישיר בין העובדים למעביד בפועל ומאפשרת למעביד להנות מיתרונות כלכליים על חשבון העובדים, הנמנים ברובם עם בני הקבוצות המוחלשות בחברה הישראלית, כגון עובדים מבוגרים ועולים חדשים. רובם משתכרים שכר מינימום, במקרה הטוב, ואינם זוכים לרוב לשום הטבה נוספת, גם אם היא מעוגנת בחוק. רבים מהם אינם מודעים לזכויותיהם, דבר המאפשר למעסיקיהם להפר זכויות אלה בנקל. מצב זה חמור במיוחד עת מדובר בעולים חדשים, בעיקר מחבר העמים ומאתיופיה, אשר ממילא סובלים מקשיי שפה ומחוסר היכרות בסיסית עם מערכת המשפט הישראלית. עובדים רבים חוששים חשש של ממש לגורל פרנסתם, אם יעזו לפצות פה ולהתלונן על מעבידיהם, ולפיכך נמנעים רובם מלהגיע לפתחו של בית הדין לעבודה ולדרוש את הזכויות, המגיעות להם על פי חוק.

לפי אומדנים, הנסמכים על הנתונים הרשמיים של משרד התמ"ת, כ-5% מכלל העובדים בישראל מועסקים באופן זה (לעומת כ-1.5% במדינות מערב אירופה וארצות-הברית). רק 4% מעובדי כוח האדם מבוטחים בביטוח פנסיוני, לעומת 60% מכלל השכירים במשק.

חברות כוח האדם שימשו בעבר גורם ממיין, מגייס ומכשיר עובדים בעבור ארגונים, הנזקקים להם לתקופה קצרה יחסית, אך הפכו ברבות השנים צינור העסקה עבור גופים, המעוניינים להוזיל בכל מחיר את עלויות העסקתם של עובדים. כך יכולות החברות המובילות במשק - לרבות הבנקים המרוויחים הון עתק - להשתמש במכבסת המילים של "יעילות" "ומיקור חוץ", כדי לפטור עצמן מאחריות לתנאי העסקה של כל העובדים עבורם.

בנובמבר 2005 דחתה הכנסת הצעת חוק, שנועדה להגן על זכויות עובדי הקבלן בישראל. הצעת החוק, שהגיש ח"כ יגאל יאסינוב (שינוי) ביוזמת הפורום לאכיפת זכויות עובדים (שהאגודה לזכויות האזרח חברה פעילה בו), נועדה להבטיח, כי המשתמשים בשירותיהם של עובדי הקבלן לא יוכלו להתנער מאחריותם. אם הקבלן, כפי שמוכיח מבחן המציאות, מתנער מחובתו לכבד את זכויות העובדים המעוגנות בחוקי המגן, ואינו משלם להם שכר מינימום, דמי הבראה, שעות נוספות, חופשה שנתית וכדומה, יוכל העובד, לפי הצעת החוק, לפנות למזמין השירות ולבקש את הסעד בבית-המשפט. החוק אמור לסייע במניעה מראש של רבות מהפגיעות בעובדים, שכן הוא אמור לעודד את מזמין השירות לוודא עוד בטרם חתימת החוזה עם הקבלן, כי לעובדים ישולמו כל זכויותיהם ולמנוע מצב שמבנה העסקה המשולש - העובדים, מזמין השרות וחברת כוח האדם/קבלן שרותים - יהפוך כלי, המאפשר פגיעה בזכויות העובדים. אלא שהקואליציה החליטה להורות לחבריה להתנגד להצעת החוק הזו, כשהיא מעדיפה לצורך זה את עמדת משרד האוצר על פני עמדת משרד התמ"ת. ההסבר להתנגדות הוא פשוט: המדינה היא המעסיק הגדול ביותר של עובדי קבלן בישראל, ואילו התקבלה הצעת החוק - אחרי כל המאמצים שעשתה המדינה בשנים האחרונות להרחיק עצמה ככל האפשר מאחריות לעובדים על ידי העסקת עובדי חברות כוח אדם ועובדי קבלן - היה עליה להשקיע משאבים בעת ההתקשרות עם קבלנים ובעיקר באכיפה, כאשר אלה מפריים את זכויות העובדים.

בענף השמירה והאבטחה ובענף הניקיון נפוצה במיוחד שיטת העסקה באמצעות חברות קבלן, הנותנות שירותים לגורם שלישי. האגודה לזכויות האזרח הגישה לאחרונה תביעה בבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב, בשם של חמישה עובדי אבטחה, המועסקים בסניפי שופרסל

באמצעות חברת השירותים שא"ס. התביעה, המגיעה לסך של 188,721.21 ₪ (ללא פיצויים בגין הלנת שכר, פיצויים עונשיים, הצמדה, רבית, וכו'), הוגשה בגין פגיעה נרחבת בזכויותיהם של העובדים. התובעים, כולם עולים חדשים מברית המועצות לשעבר, אינם מקבלים ממעסיקותיהם את מלוא זכויותיהם על פי דין, ובין היתר נשללו מהם שכר עבור עבודה בשעות נוספות, דמי הבראה, דמי חגים, דמי נסיעה והפרשות לקרן פנסיה.

### **הכנסה בטוחה? למי?**

בחודש אוגוסט 2005 החלה לפעול תוכנית מהל"ב – "מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה" (המוכרת כ"תוכנית וויסקונסין"). במסגרת התוכנית (המופעלת בשלב זה כניסוי למשך שנתיים) הוקמו מרכזי תעסוקה בארבעה מקומות בארץ (ירושלים, אזור נצרת, אשקלון ושדרות, אזור חדרה). מקבלי הבטחת הכנסה באותם אזורים חייבים להתייצב במרכזי התעסוקה במשך 30-40 שעות בשבוע ולמלא אחר תוכנית אישית שתוכן בעבורם. בניגוד להמלצת ועדה מקצועית ("ועדת תמיר"), הממשלה בחרה להפעיל את התוכנית בדרך של הפרטה, וכך מופעלים המרכזים בידי חברות פרטיות זרות בשיתוף חברות ישראליות.

מטרתה המוצהרת של התוכנית היא שילוב מקבלי גמלאות בעבודה, אך כפי שמגלים פרטי התוכנית, וכפי שהצהירו נציגי הממשלה לא אחת, היא פועלת במטרה לחסוך בהוצאות המדינה על קצבאות. מטרתה אינה שיפור איכות חייהם של מקבלי הגמלאות, אלא משיכת ידיה של הממשלה מעיסוק ברווחתם.

במסגרת התוכנית, נקבע כי פקיד החברה הפרטית הוא שיכריע אם המשתתפים בתוכנית עמדו במבחן התעסוקה, שהוא תנאי לזכאות לקצבה. אם יכריע אותו פקיד, כי משתתף לא קיים את תוכניתו האישית או סירב לעבודה מתאימה, תישלל הגמלה מאותו משתתף לחודש, ואף לחודשיים. במודל הישראלי נקבעה שיטה ייחודית לתיגמול החברות המפעילות, הכורכת את רווחיהן בחיטון בהוצאות הממשלה על תשלומי רווחה. כל משתתף, הנגרע ממצבת מקבלי הבטחת ההכנסה, תורם לרווחי החברות, ואין שום תמריץ מהותי לחברות למצוא עבודות איכותיות. כך נוצר ניגוד עניינים חריף בין הסמכות, שניתנה לחברות לקבוע אם אדם עמד בתנאי הזכאות לקבלת הקצבה, לבין הרווחים, שעשויים לצמוח להן משימוש בסמכות זו. על רקע זה יש חשש ממשי כי שיקולי רווח יביאו לשלילת קצבאות, המהוות רשת בטחון אחרונה למקבליהן.

תוכנית וויסקונסין לא יוצרת מקורות תעסוקה חדשים. היא דוחקת אנשים אל אותו שוק עבודה רווי, כאשר לב הבעיה הוא העדר מקומות עבודה, בעיקר לעובדים ברובד הנמוך של שוק העבודה (שאליו משתייכים רוב מקבלי הבטחת הכנסה). במקרה הטוב יידחקו המשתתפים לעבודות לא יציבות בשכר נמוך ויצטרפו לשכבה הגדלה והולכת של עובדים עניים; במקרה הרע יישלל מהם כליל סיוע מהמדינה. המעטים אשר ישולבו בעבודה יצאו אולי (באופן זמני?) ממעגל מקבלי "הבטחת הכנסה", אך ספק רב אם מי מהם יזכה ל"הכנסה בטוחה".

ואכן, לפי נתונים שפירסמה מינהלת התוכנית בתום שלושה חודשים להפעלת התוכנית, החלו לעבוד כ-11% מכלל משתתפי התוכנית (כ-1,980 איש). לפי הנתונים רובם משתכרים שכר מינימום ועוסקים במזכירות, שמירה, ניקיון, קייטרינג ומלונאות. ידוע על משתתפים שנשלחו לעבודות, שרק לאחרונה עזבו אותן עובדים משום שלא שולם שכרם, שהיה מלכתחילה זעום.

עוד כ-5% ממשנתפי התוכנית (כ-920 איש) שובצו בעבודות שירות לקהילה (כגון צביעת בתי ספר ומוסדות ציבור, תמיכה בקשישים, ניקיון חופים ועוד). על פי החוק נועדו עבודות שירות בקהילה להקנות הרגלי עבודה למשתתפים בתוכנית, אולם בפועל מופנים משתתפים לעבודות שכל הרגלי העבודה בהן מתמצים בקימה בבוקר, והמשתתפים אינם מקבלים בהן הכשרה כלשהי. שירות זה, שהמשתתפים למדו לכנותו "עבודות שירות", מתברר כמשתלם למקומות, המקבלים עובדי חינוך, אך לא למשתתפים עצמם. משתתפים בעלי כישורי עבודה, ניסיון מקצועי או תואר אקדמי נדרשים לעבור פעולות בסיסיות להקניית כישורי עבודה יחד עם משתתפים חסרי כל כישורים.

ממעקב של העמותות "מחויבות לשלום ולצדק חברתי", "סינגור קהילתי", "סאות אלעאמל" ו"ידיד" עולים ליקויים רבים בתוכנית והפרות יומיומיות וקשות של זכויות המשתתפים. בין היתר החברות מחתימות את המשתתפים על מסמכים ללא סמכות; המשתתפים נאלצים לייצג את עצמם בהליך ערר על שלילת גמלה, כשמולם ניצבים עורכי-דין של החברות הפרטיות; אנשים נדרשים להגיע לפעילות באוטובוס, אך אינם מקבלים החזר נסיעות; רבים מהמשתתפים הם מבוגרים שאין סיכוי למצוא להם עבודה, או נשים בגיל העמידה שמעולם לא עבדו מחוץ לבית, אחרים סובלים מבעיות בריאות רציניות; חסר מידע רב למשתתפים וקיים מחסור בחומרי הסברה בשפות השונות; אין התאמה תרבותית למשתתפים ערבים או עולים חדשים ואין התאמות לאנשים עם מוגבלויות.

כך, באיצטלה של הפרטה ובשמה של יעילות, מושכת הממשלה את ידיה מאחריות לשירותי רווחה כלפי אלה הנסמכים על רשת הבטחון התחתונה. היא מותירה אותם בידיהן של החברות הפרטיות, ומעבירה את תשלומיה מרווחה לרבים, לרווחי מעטים.

## **מדיניות ההגירה**

בשנה החולפת המשיכה מדיניות ההגירה של מדינת ישראל להעסיק את מקבלי החלטות. בחודש יוני 2005 החליטה ממשלת ישראל להקנות מעמד בישראל לקבוצה קטנה של ילדי מהגרי עבודה ולבני משפחותיהם (ראו בהמשך פרק זה). בה בעת החליטה הממשלה לחולל רפורמה בחקיקת ההגירה ולהקשיח את כללי רכישת המעמד בישראל. החלטה אחרונה זו הצטרפה למדיניות, הנוהגת בשנים האחרונות, האוסרת על הקניית מעמד בישראל לבני זוג פלסטינים תושבי השטחים הכבושים, באשר הם פלסטינים (ראו בפרק העוסק באפליית המיעוט הערבי). היא הצטרפה למלחמה שקידשה מדינת ישראל בשנים האחרונות נגד מהגרי עבודה, אשר הגיעה בשנה האחרונה לשיא עם מעצרים וגירושם של ילדי מהגרים, שננטשו או נתייתמו בישראל. על פי פרסומים בתקשורת, משטרת ההגירה החלה להיערך למעצרון ולגירושן של משפחות.

חשוב להדגיש: אין למדינת ישראל כיום מדיניות הגירה מוסדרת ביחס למי שאינם יהודים. מדיניות הסדרת מעמדם של בני משפחה בישראל – בני זוג, הורים וילדים – משתנה חדשות לבקרים ומעוגנת בנהלים פנימיים, אשר רובם אינם מתפרסמים. עניינים מהותיים – כהענקת מעמד בישראל למי שקבעו בה את מרכז חייהם או הענקת מעמד לפליטים, למבקשי מקלט ובמקרים הומניטריים – מוסדרים בישראל ללא קריטריונים מנחים ופומביים, אלא בהיוועצות

בין פקידים ועל פי שיקול דעתם. קו המדיניות היחיד, המנחה את משרד הפנים, הוא הגנה חסרת פשרות על צביונה היהודי של מדינת ישראל. שר הפנים אופיר פז-פינס הקים ועדה מייעצת לבחינת מדיניות ההגירה, בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין ובהשתתפות מספר חברי אקדמיה, היושבת בימים אלה על המדוכה, ואמורה להתוות את קווי מדיניות ההגירה של מדינת ישראל, אך הממשלה שהקימה את הוועדה אינה מחכה להמלצותיה והחלה בביצוע הרפורמה הפוגענית ובהקשחת התנאים לרכישת מעמד. זאת, כאמור, עוד בטרם קבעה מדינת ישראל מדיניות הגירה ברורה ופומבית, הנותנת דעתה להיבטים הרבים והשונים של ההגירה לישראל, לחובותיה של המדינה ביחס לאזרחיה ולתושביה ולהתחייבויותיה הבינלאומיות.

## מלחמת ההתשה של מינהל האוכלוסין

דו"ח, שהגישה מבקרת הפנים של משרד הפנים לשר הפנים בראשית שנת 2005, חיזק את מסקנות האגודה בדו"ח, שפרסמה בשנה שעברה על-אודות הפרת זכויות אדם על ידי מינהל האוכלוסין<sup>3</sup>. על פי ממצאי המבקרת, בלשכות מינהל האוכלוסין השונות ניתן טיפול שונה במקרים דומים ולעתים ניתן טיפול בניגוד לנהלים. עוד מצאה הביקורת, כי ישנם נושאים, בהם אופן הטיפול בבקשות לא ברור ללשכות, עובדה הגורמת להשהיית הטיפול בבקשות במשך חודשים. אין למינהל האוכלוסין, קבעה המבקרת עוד, נתונים לגבי מספר הבקשות לקבלת מעמד בישראל, ואין נתונים על מגמות של עליה או ירידה במספר הבקשות. היעדר מידע זה פוגם בקביעת המדיניות. מבקרת המשרד לא הצליחה לאתר קובץ נוהלים עדכני, הכולל את כל נוהלי מינהל האוכלוסין. הנוהלים, כך נמצא, נכתבים בידי גורמים שונים בנוסח שונה ובמתכונת בלתי אחידה, ומופצים באופן בלתי אחיד.

שר הפנים, אופיר פז-פינס, הסכים, שדו"ח המבקרת "חושף תמונת מצב עגומה בכל הקשור לשירות הניתן לפונים ללשכות מינהל האוכלוסין". בדיון בוועדת הפנים של הכנסת בחודש ינואר 2005 אמר השר פז-פינס: "אני בתחושה... שבנושאים מסוימים במשרד הפנים היתה מדיניות של התשה. כלומר, אנחנו נתיש את האזרח עד שיימאס לו - עד שהפריץ ימות, הסוס ימות או הכלב ימות. משהו כבר יקרה, והבעיה תיפתר מעצמה. לפעמים היא נפטרת, אתם יודעים... אני ממש לא מתלהב מגישה, שאומרת: לא ניתן תשובה, כי התשובה שאנחנו צריכים לתת היא שלילית. לא - תנו תשובה שלילית, מנומקת, ורצינית... אם יש נהלים שאנחנו לא מאמינים בהם, בואו נבטל אותם. אם אנחנו עומדים מאחורי הנהלים של המשרד ומאחורי הקריטריונים, אין לנו סיבה להסתיר אותם. הם צריכים להיות שקופים לציבור. הציבור צריך לדעת מה קבוע, מה נכון, מה לא נכון, מה אפשר ומה אי אפשר. בנוסף, הטיפול צריך להיות אחיד."

למרבה הצער, החודשים האחרונים לימדו, שבמשרד הפנים דבר לא השתנה. לאחרונה פרסם מינהל האוכלוסין באתר האינטרנט של המשרד את נוהליו, שעודכנו בעקבות הביקורת. לצד נוהלים, שפורסמו בהרחבה, פורסמו חלקיקי נוהלים - נגזרות מתוך הנוהלים השלמים, המצויים

<sup>3</sup> פלר, עודד, המיניסטריון - הפרת זכויות אדם בידי מינהל האוכלוסין. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ירושלים, 2004.

בידי פקידי מינהל האוכלוסין. פרסום הנוהלים במתכונת זו באתר האינטרנט של משרד הפנים אינו מדויק ואף מטעה. נוהלי מינהל האוכלוסין, ככל הנחיה מינהלית, חייבים בפרסום שלם, ובית המשפט מתח לא אחת ביקורת על העדר פרסום אפקטיבי של נהלי מינהל האוכלוסין. דומה שהדברים נפלו על אוזניים ערלות.

## משרד הפנים עושה דין לעצמו

החלטות מינהל האוכלוסין (או העדר החלטות) ממשיכות להוות חלק ניכר מן העניינים, הנדונים בפני בג"ץ ובפני בתי המשפט לעניינים מינהליים. ריבוי הדיונים המשפטיים די בו להעיד על פגיעה חמורה בשלטון החוק, ואולם בשנה האחרונה נחשפה תופעה נוספת, חמורה וחסרת תקדים, ביחסו של משרד הפנים לשלטון החוק. משרד הפנים, כך התגלה, אינו מכבד פסקי דין תקדימיים, שניתנו על ידי בתי המשפט לעניינים מינהליים, עליהם בחר לא לערער, וסבור שהללו אינם מחייבים אותו. כך מתעלם משרד הפנים מקביעת בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים, שרישום ילד של תושבי ירושלים המזרחית במרשם האוכלוסין הפלסטיני אינו מחסום בפני בדיקת בקשה להקנות לילד מעמד בישראל<sup>4</sup>; מהחלטת בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה, שלפיה על משרד הפנים להחיל את ההליך המדורג לגבי בני זוג ידועים בציבור גם על בן זוג ישראלי שאינו פנוי<sup>5</sup>; ומפסק דין שניתן בבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב, בעתירת האגודה לזכויות האזרח, ולפיו דרישת משרד הפנים מבן זוג זר, ידוע בציבור של אזרח ישראלי, השווה בישראל ללא היתר, לצאת מן הארץ כתנאי לבחינת הבקשה להסדיר את מעמדו בישראל, אינה חוקית<sup>6</sup>.

התעלמות משרד הפנים מקביעות משפטיות עקרוניות בפסיקת בתי המשפט לעניינים מינהליים מעקרת את האפשרות למגר תופעות של התנהלות שלא כדין, שכן לשיטת משרד הפנים, בכל פעם שייקבע, כי מדיניות כזו או אחרת אינה חוקית, יכול משרד הפנים לבחור להימנע מלערער על פסק הדין ולהמשיך לנהוג על פי המדיניות, שנקבע שאינה חוקית.

## ההסדר להענקת מעמד לילדים של מהגרי עבודה שנולדו בארץ

ביוני 2005 החליטה ממשלת ישראל על הסדר חד-פעמי, שתכליתו "מתן פתרון על בסיס עקרונית הומניטריים לבעייתם של ילדי מהגרי עבודה, אשר הגיעו לישראל או נולדו בה בעל כורחם, וברבות השנים התערו בחברה בישראל, עד כי הוצאתם ממנה פירושה העברתם לארץ זרה, שאין להם כל קשר תרבותי עמה".

<sup>4</sup> עת"מ (ירושלים) 822/02 גושה נגד מנהל הלשכה האיזורית למינהל אוכלוסין (פסק דינו של השופט י' עדיאל מיום 1.9.2003).

<sup>5</sup> עת"מ (חיפה) 1223/04 פרי נגד מנהלת מנהלת מחלקת אשרות וזרים (פסק דינו של השופט מ' לינדנשטראוס מיום 12.9.2004).

<sup>6</sup> עת"מ (תל-אביב) 2790/04 רוזנברג נגד שר הפנים (פסק דינו של השופט ע' פוגלמן מיום 29.12.2004).

הצד החיובי בהסדר הוא שסוף סוף מדינת ישראל הכירה בקיומה של בעיה לגבי מעמדם של הילדים אחרי שנים של התעלמות טוטלית. אלא שהקריטריונים, הקובעים על מי יחול ההסדר, מגבילים את תחולתו עד כדי כך שהוא מחטיא את המטרה שלשמה נועד. ההסדר מפצל בין מעמד הילד הזכאי למעמד בני משפחתו, וצפוי לפגוע בעתיד בזכות לחיי משפחה אם יבחרו הילדים הזכאים למעמד, להינשא לאזרחים זרים.

לפי הקריטריונים שקבעה הממשלה חל ההסדר על ילדים שנולדו בישראל; חיים בה ברצף; הם בני עשר ומעלה; הוריהם נכנסו לישראל כדין; לומדים בבית ספר בישראל; מדברים עברית והרחקתם מישראל תהיה בבחינת הגליה תרבותית.

להערכת האגודה לזכויות האזרח ההסדר נותן פתרון לכ-400 ילדים מתוך כ-1,300 ילדים של מהגרי עבודה בישראל (גילאי 0-18). האגודה ומוקד הסיוע לעובדים זרים עתרו לבג"ץ נגד שניים מהקריטריונים שנקבעו בהסדר והבהירו כי תנאי הלידה בארץ והתנאי המתייחס לאופן כניסת ההורים לישראל, אינם מגשימים את תכלית ההסדר שקבעה הממשלה. ההסדר פוגע גם בעקרון השוויון, שכן הוא מפלה בין ילדים אשר אין כל הבדל מהותי ביניהם מבחינת התערותם בחברה הישראלית, פרט לכך, שחלקם נולדו בה ואחרים הגיעו אליה כפעוטות. לדעת האגודה הקריטריונים צריכים להתמקד בבחינת מרכז חיי הילד בישראל בלבד. אם תתקבל העתירה צפוי הדבר להסדיר את מעמדם של עוד כ-200 ילדים שהגיעו לישראל עם הוריהם בילדותם, אך לא נולדו כאן. בעת כתיבת שורות אלו הוציא בג"ץ צו ביניים שאוסר על משרד הפנים לגרש מהארץ או לעצור ילדי מהגרי עבודה ובני משפחותיהם שאינם נכללים בקריטריונים לתושבות קבע שקבעה הממשלה, עד להכרעה בעתירה, אם יגישו בקשה לקבלת מעמד עד 31.3.06.

## **המשך הפגיעה בזכויות של מהגרי עבודה**

זה כ-15 שנים מועסקים בישראל רבבות עובדים זרים, תוך העלמת עין מצד הרשויות כלפי תנאי הניצול, שבהם מועסקים העובדים, הללו והשלמת הציבור הישראלי עם התופעה, הכוללת תנאי מגורים בלתי נאותים, הלנת שכר, אי תשלום עבור שעות נוספות ותשלום נמוך משכר המינימום, החרמת דרכונים בידי מעבידים ועוד.

### **העדר אכיפת החוק כנגד מעסיקים נמשך**

המדינה פועלת באופן נמרץ נגד העובדים המנוצלים ואינה ממצה את הדין עם המעסיקים המנוצלים. אכיפת החוקים, שאמורים להגן על העובדים, נעשית בעצלתיים, וגם משמוטל קנס על מעסיק עבריין נמנעת המדינה מגבייתו בפועל. כך לדוגמא, בדיון בוועדה לנושא העובדים הזרים בכנסת, בינואר 2005, מסר מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת, אפרים כהן, כי בשנת 2004 אמנם הוטלו קנסות כבדים על מעסיקי עובדים זרים ללא היתר או בגלל תנאי שכר או העסקה לא הוגנים, בסך כולל של 161 מיליון ₪, אך בפועל נגבו רק 11 מיליון ₪, שהם 7% מהסכום. למרות חוסר האפקטיביות הברור נמנעת המדינה מלעשות שימוש בכלי מרכזי העומד לרשותה: ביטול היתרי העסקה של מעסיקים עבריינים. לפי נתונים שקיבלה האגודה ממשרד התמ"ת, בין ינואר לאוגוסט 2004 בוטלו 14 היתרים ובין אוגוסט 2004 לפברואר 2005 בוטלו עוד 40 היתרים. בתקופה המקבילה הוטלו 12,303 קנסות מינהלים. האגודה עתרה נגד משרד התמ"ת

בדרישה שיורה על ביטול היתר העסקה של כל מעסיק אשר הפר זכויות על-פי דין של העובדים הזרים שהוא מעסיק.

### **אי-סדר בהסדרים להעסקת עובדים זרים**

בעקבות ביקורת על ההסדר להעסקת עובדים זרים בישראל, שזכה לכינוי "הסדר הכבילה" משום שכבל את העובד הזר למעסיק ויצר תנאים נוחים לניצול העובד בידי המעסיק, ובעקבות עתירה שהגיש קו לעובד, הוציאה המדינה "נוהל למעבר עובד ממעסיק למעסיק", המאפשר מעבר בין מעסיקים. פעילות נמרצת של עמותת קו לעובד הביאה במהלך השנה להכנסת שיפורים רבים בנוהל. כך הוכנסה הבהרה מפורשת, שלפיה אין לדרוש מכתב שחרור מהמעסיק, נמנעה הגבלה על מספר המעברים האפשרי בין מעסיק למעסיק, הוסרה מניעת מעבר במקרה של תלונת מעסיק ועוד. עם זאת, יישום הנוהל בשטח בעייתי, והפקידים בלשכות מינהל האוכלוסין ממשיכים לנהוג כאילו לא תוקן.

יתר על כן, בפועל מיושם נוהל זה בענף הסייעוד והחקלאות בלבד. בענפי התעשייה והשירותים נמשך הסדר הכבילה כמקודם, ואילו בענף הבניין מופעל מאז חודש מאי הסדר אחר<sup>7</sup>, ולפיו העובדים מועסקים על-ידי חברות כוח אדם, באמצעותן הם רשאים להחליף מעסיקים ואחת לתקופה יוכלו אף לעבור מחברה לחברה. כבר עתה מתברר כי ההסדר לא השיג את המטרה והעובדים מוצאים עצמם כבולים לחברת כוח האדם במקום למעסיק.

כתוצאה מהנוהלים השונים שורר בשטח אי בהירות. לא ברור איזה נוהל חל על העובד הספציפי, עובדים רבים אינם מודעים לנוהלים השונים, ולעיתים גם לא עובדי לשכות מינהל האוכלוסין ואנשי יחידת האכיפה של משרד הפנים. את המחיר משלמים כרגיל העובדים הזרים, אשר לא פעם נעצרים למרות שלפי הנוהל הם זכאים להחליף את מעסיקם.

### **דמי תיווך – סחר בבני אדם**

גביית תשלומים תמורת אספקת עבודה או גיוס לעבודה נחשבת במשפט הבין-לאומי ובמדינות רבות לפרקטיקה של סחר בבני אדם, בין היתר משום שהיא יוצרת קשר של "שעבוד חוב" בין המעסיק לעובד, הנדרש לעבוד תקופה ארוכה ובתנאים מחפירים כדי להשיב את ההלוואות וההתחייבויות שנטל על עצמו לשם תשלום דמי התיווך.

במקום לפעול נגד הנוהג הפסול של גביית סכומים גבוהים מעובדים זרים המגיעים לישראל כדמי תיווך, ובמקום להגביר את האכיפה נגד גורמים, הפועלים בניגוד לחוק, בחר משרד התמ"ת להכשיר את השרץ וקידם תיקון בחוק שירות התעסוקה אשר מאפשר לראשונה לחברות כוח אדם וליחידים המעורבים בהליך גיוס עובדים זרים בחו"ל ובישראל, לגבות דמי תיווך מהעובדים. האגודה לזכויות האזרח, קו לעובד ומוקד סיוע לעובדים זרים מנהלים מאבק בכנסת נגד התקנת התקנות ליישום התיקון לחוק.

---

<sup>7</sup> המבוסס על המלצות דו"ח של משרד האוצר (דו"ח אנדורן"), ההסדר הזה הוא חלק מרפורמה שגובשה ואומצה בידי הממשלה לאחר שנים רבות של ישיבה על המדוכה, ורק בעקבות עתירה, שהוגשה בשם האגודה וארגונים נוספים באמצעות הקליניקה למשפט ורווחה באוניברסיטת תל-אביב. למרות שהרפורמה אמורה לחול על כל העובדים הזרים היא מופעלת כאמור רק בענף הבניין.



## שמירה על זכויותיהם של מועמדים לגירוש

בשנה האחרונה אנו עדים לשיפור מסוים בהתנהלותם של בתי הדין, הדנים במעצר של עובדים זרים (בתי הדין לביקורת משמורת): נוספו דיינים; קוצר משך הזמן עד להבאה בפני בית הדין לארבעה ימים לכל היותר; האחריות על בית הדין עברה ממשרד הפנים למשרד המשפטים; הוקמה מזכירות (המתפקדת באופן חלקי) ועוד. שיפורים אלה הושגו בין היתר בעקבות הנחיות, שהוציא היועץ המשפטי במסגרת התדיינות בבג"ץ בעתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח ומוקד סיוע לעובדים זרים<sup>8</sup>. יחד עם זאת בעיות כבדות משקל נותרו ללא פיתרון, והעתירה עודנה תלויה ועומדת.

אחד האמצעים החיוניים לשמירה על זכויות העצורים הוא מתן שירותי תרגום לחשודים בשהייה בלתי חוקית בדיונים על הוצאת צו משמורת (מעצר) וצו הרחקה (גירוש מהארץ). על אף הבטחות חוזרות ונשנות של משרד הפנים ומשרד המשפטים, טרם הוסדר הדבר. בהעדר תרגום שהו עובדים זרים במעצר לא אחת רק משום שלא הבינו את סיבת מעצרו ולא יכלו להסביר את עצמם כראוי, או בשל טעויות בזיהוי. על מצב זה נמתחה ביקורת חריפה בדו"ח מבקר המדינה, שפורסם ב-2005. בעיות אחרות בהליכי המעצר, שנמשכו גם השנה, נבעו מהעדר נוהלים אחידים בנוגע לסדר הדין בבתי הדין, ומעיכובים בלתי סבירים במתן החלטות בבקשות לעיון חוזר בעניין מוחזקים במשמורת. קשיים במימוש הזכות של עצור להיפגש עם עורך דין אילצו לא פעם מועמדים לגירוש להיפגש עם עורך דינם בטרמינל המגורשים בנתב"ג. משטרת ההגירה ניסתה למנוע זאת. בעקבות עתירה לבג"ץ, שהגישו האגודה לזכויות האזרח ומוקד סיוע לעובדים זרים, הכינה המדינה נוהל חדש, המאפשר, בסייגים שונים, קיומם של מפגשים בנמל התעופה של מועמדים לגירוש עם עורכי דינם. העתירה עודנה תלויה ועומדת, שכן אף הנוהל החדש פוגע בזכות למפגש עם עורך דין מעבר לנדרש.

### קטינים נטושים

על פי המדיניות הנוכחית משטרת ההגירה עוצרת קטינים שמתברר כי אין להם הורים בארץ, הם נשלחים לבית מעצר ולאחר מכן מגורשים למדינת מוצאם, גם אם אין שם מי שיקבל אותם. כ-70 קטינים נעצרו עד היום, רובם נטושים; חלקם גורשו, וכ-20 מהם עצורים כיום. המעצר והגירוש עומדים בניגוד לחובתה של מדינת ישראל לפעול למען רווחתם של קטינים הנמצאים במדינה, גם אם הוריהם אינם תושבי המדינה. האגודה לזכויות האזרח ומוקד סיוע לעובדים זרים עתרו לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב בשם שתי קטינות נטושות שנעצרו. בעתירה נטען, שאסור לגרש קטין, כל עוד גורם מקצועי (פקיד סעד) לא קבע שגירושו עולה בקנה אחד עם טובתו, וכל עוד קליטתו במדינה אליה הוא נשלח לא תואמה. העתירה נדחתה, והארגונים ערערו על פסק הדין לבית המשפט העליון. בסוף נובמבר דן בית המשפט בערעור, בהרכב של 7 שופטים, ולאחר השלמת הטיעון יינתן פסק הדין.

<sup>8</sup> העתירה הוגשה ביולי 2002 בדרישה לתקן סעיפים בחוק הכניסה לישראל, הנוגעים לתנאי מעצרם ולגירושם של עובדים זרים השוהים בישראל ללא היתר.

## **אפליית המיעוט הערבי**

חמש שנים חלפו מאז אירועי אוקטובר 2000, שהיו ביטוי לזעם ולתחושת הניכור של האזרחים הערבים בישראל, כתוצאה מאפליה וקיפוח שיטתיים מאז קום המדינה. שנתיים חלפו מאז הצהירה הממשלה, שהיא מאמצת את המלצות ועדת אור, שחקרה את האירועים והמליצה לפעול להגברת השוויון. אך בפועל לא נעשה דבר ליישום ההמלצות. לא הונהג צדק חלוקתי בהקצאת אדמות המדינה, לא הוקצו משאבים לסגירת הפערים בין המגזר היהודי לבין המגזר הערבי ולא נערך שידוד מערכות ביחסה של המשטרה למגזר הערבי. ועדת השרים שהוקמה כדי לבחון את הדרכים ליישום המלצות ועדת אור ("ועדת לפיד"), עיקרה במידה רבה את המלצות ועדת אור מתוכנן.

אחת מהצעות ועדת לפיד היתה להקים "רשות ממשלתית לקידום מגזרי המיעוטים". משרד ראש הממשלה הטיל את מלאכת הקמת הרשות על המועצה לביטחון לאומי. עצם ההחלטה להטיל על גוף בטחוני את הקמת הרשות, שאמורה לפעול למען המיעוט הערבי, מראה כי לא חל שינוי ביחסה של הממשלה לאזרחיה הערבים והיא מוסיפה לראות בהם גורם עוין. עוד בטרם החלה הרשות לפעול נראה כי יהיה זה עוד גוף שישמש כיסוי להעדר פעולה ממשית. הרשות המתוכננת לא תוכל לנהל תקציבים בעצמה. היא אמורה לתאם בין משרדי הממשלה השונים, וגם זאת לא באמצעות העדפה מתקנת, אלא רק על ידי הגדלת התקציבים ביחס לתקציב הקודם, המפלה כשלעצמו.

### **חקירת מח"ש הסתיימה בלא-כלום**

לא זו בלבד, שהצהרות בדבר פעולות להגברת השוויון בין יהודים לערבים נותרו מיותמות, גם חקירת פעולות המשטרה בעת אירועי אוקטובר הסתיימה בלא כלום. המחלקה לחקירת שוטרים (מח"ש) הודיעה, כי תיקי החקירה בעניין הריגתם של מפגינים ערבים בידי שוטרים ייסגרו, בשל העדר ראיות מספיקות בחלק מהמקרים וקושי לאתר חלק מהשוטרים האחראים לביצוע העבירות.

הדו"ח שפירסמה מח"ש הבהיר, כי לא נלמדו הלקחים ולא שונתה הגישה: במקום לנתח את האירועים על פי אמות המידה, האמורות להנחות את המשטרה בטיפול בהפרות סדר של אזרחים בתוך המדינה, דו"ח מח"ש מתבסס על אמות מידה החלות על פעילות לוחמתית בשטחים הכבושים (לעתים תוך הסתמכות מפורשת על פסיקה, העוסקת בגבולות האחריות של מפקד צבאי); הדו"ח יוצא מתוך גישה עקרונית חמורה ומסוכנת, הנמנעת מלהטיל כמעט כל מגבלה על דרכי הפעולה הראויות של המשטרה. בעת ניתוח הראיות התעלמו אנשי מח"ש מעדויותיהם של האזרחים הערבים (ה-"מקומיים", בלשון המקוממת של הדו"ח, השאולה מתחקירים של פעילות צה"ל בשטחים הכבושים), אשר נכחו בעת האירועים, אף כאשר ועדת אור מצאה אותן מהימנות, ואף כאשר הן מובאות בפרקים העובדתיים של דו"ח מח"ש ללא עוררין. בעקבות פרסום דו"ח מח"ש פנתה האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה, פריטה את הליקויים והפגמים בדו"ח וביקשה ממנו לקיים בדיקה יסודית של התנהלות מח"ש בפרשה זו ושל התפיסות הערכיות המנחות אותה בעבודתה. בחודשים האחרונים התמודדה משטרת ישראל עם הפגנות נרחבות של

מתנגדי תוכנית ההתנתקות והוכיחה, ברוב המקרים (ראו בהמשך - פרק חופש הביטוי), כי אפשר לפעול בנחישות לשמירה על סדרי החיים, למנוע סיכון של חיי אדם ורכוש, ולאפשר את התנהלותם של חיים תקינים ולשמור על נתיבי תחבורה פתוחים, ללא שימוש בנשק חי. אולם כאשר הגיעו שוטרים בעצם ימי כתיבת דוח זה, להפגנות של אזרחים בדואים בנגב, נעשה שימוש רב בירי לאוויר, על-פי עדויות לא רק לצורך אזהרה אלא גם לצורך הפחדה. 15 אזרחים ערבים, בהם נשים בהריון, נזקקו לטיפול רפואי לאחר שהוכו בידי שוטרים.

על המשטרה לאפשר את חופש המחאה וההפגנה ללא קשר לזהותם הלאומית או האידיאולוגית של המפגינים ולהימנע מחזרה על דפוסי הפעולה האלימים, שהביאו להריגתם של אזרחים מפגינים באוקטובר 2000.

## אפליה בשם החוק

אחת המגמות המדאיגות ביותר לדמוקרטיה ולזכויות האדם היא הנצחה של אפליית המיעוט הערבי, הכשרתה ומיסודה באמצעות חוקים. לשניים מהחוקים הללו נתייחס להלן (ראו עוד על חקיקה פוגעת בפרק אי-צדק בפלילים).

### פירוד משפחות

ביולי 2003 קיבלה הכנסת הוראת שעה<sup>9</sup>, אשר מונעת באופן גורף טיפול בבקשות חדשות של אזרחים ישראלים למתן מעמד לבני זוגם/ן ממוצא פלסטיני, ואף מקפאה את הטיפול בבקשות שכבר הוגשו<sup>10</sup>. המדינה טענה שזו חקיקה זמנית משיקולים בטחוניים, כיוון שמסתמנת מעורבות הולכת וגוברת של פלסטינים, הנשואים לאזרחים ישראלים, בביצוע פיגועים בשטח ישראל. לטענת המדינה, המשך ההליך המדורג לאיחוד משפחות מעניק לפלסטינים אלה היתרי כניסה לישראל והם מנצלים היתרים אלה לרעה. אלא שברור, שהמדינה משתמשת בטיעון הבטחוני ככיסוי למטרתו האמיתית של החוק – להתמודד עם "הבעיה הדמוגרפית" ולמנוע גידול במספר האזרחים הערבים במדינה.

זו חקיקה גזענית, המפלה בין משפחות על בסיס מוצאו הלאומי של אחד מבני הזוג, ופוגעת בזכות להגנה על המשפחה, בכך שהיא גוזרת פירוד על משפחות רבות, שאחד מבני הזוג בהן הוא פלסטיני. מטבע הדברים הפגיעה היא באזרחים הערבים, שהם רוב הנישואים לפלסטינים. בעקבות קבלת החוק הוגשה שורה של עתירות לבג"ץ בדרישה לבטלו, בין היתר מטעם האגודה לזכויות

<sup>9</sup> הוראת שעה חוק שנחקק לתקופה קצובה, הנקובה בחוק עצמו. משמעות הדבר שהוראת שעה לתקופה של שנה, למשל, תוקפה יפוג כעבור שנה אלא אם הכנסת תחליט להאריך אותה.

<sup>10</sup> הוראת השעה עיגנה למעשה את עיקריה של החלטת הממשלה ממאי 2002 אשר קבעה, כי ההליך המדורג (שנועד להסדיר את נושא התאזרחותם של כלל בני/ות הזוג הזרים של אזרחי ישראל ואת המעמד שהם היו זכאים לו עקב נישואיהם) לא יחול על בני/ות זוג פלסטינים של אזרחים ישראלים. ראוי לציין, שהנוהל האמור לא העניק לבני-זוגם של אזרחים ישראלים אזרחות אוטומטית. בני הזוג הזרים נדרשו לעבור הליך מדורג, שנמשך לפחות ארבע וחצי שנים עד לקבלת מעמד של קבע. ההליך כלל, בין היתר, בחינה מדוקדקת של כנות הנישואין, ובדיקות פרטניות לגבי עבר פלילי או סיכון בטחוני. הפעלת ההליך היתה רצופה מכשולים, במיוחד כאשר בן הזוג הזר ממוצא ערבי ו/או פלסטיני.

האזרח, וכן מטעם ארגון עדאלה וחברי כנסת. בג"ץ ישב על המדוכה בהרכב מורחב של 13 שופטים, אך משתהה במתן החלטה.

הטענה בדבר זמניותה של הוראת השעה מופרכת שכן הקפאת הטיפול נמשכת קרוב לארבע שנים והכנסת מאריכה את תוקפה של הוראת השעה שוב ושוב, בלי מתן משקל ראוי לחובה להגן על הזכות לחיי משפחה. תיקונים שהוכנסו בהוראת השעה בחודש אוגוסט 2005, המתיימרים להקל על מגישי הבקשה, הם בבחינת תיקונים קוסמטיים שאינם מצמצמים באופן משמעותי את הפגיעה בזכויות, וחלקם אף הוסיפו להוראת השעה מגבלות שלא היו בה קודם. ובניתיים מאות משפחות – נשים גברים וילדים – מחכות לדברו של בית המשפט, בצל איום תמידי של גירוש מהארץ ושל קריעה אכזרית של ילדים מהורה ושל איש מאשתו.

הקפאת הליכי איחוד המשפחות נעשתה באופן גורף, כענישה קולקטיבית נגד כל הפלסטינים שנמצאו במעמד זה. במהלך הליכי חקיקת החוק בממשלה ובכנסת לא הוצגו כל נתונים על מעורבות של בני זוג פלסטינים במעשי טרור, לעומת זאת משרד הפנים הפיץ מצגת, ובה נתונים על הגידול במספר הבקשות לאיחוד משפחות, וכן ניתוח דמוגרפי מעוות על מספר בני המשפחה, שיזכו למעמד בישראל כתוצאה מהבקשות שהוגשו. במסגרת הדיונים בבג"ץ מסרה פרקליטות המדינה, כי 25 בני זוג פלסטינים היו מעורבים בדרגה כזו או אחרת בפיגועים. זהו הבסיס למדיניות גזענית זו, המעוגנת בחוק.

במקביל הורה ראש הממשלה לשב"כ להקפיא את הטיפול בבקשות להסדרת מעמדם של בני זוג זרים, אזרחי מדינות ערב, המועברות אל השב"כ ממשרד הפנים לשם קבלת אישור בטחוני. הוראת ראש הממשלה בוטלה לאחר שהאגודה לזכויות האזרח עתרה נגדה לבג"ץ.

## **בין דם לדם**

באוגוסט 2005 ביצע חייל יהודי פיגוע באוטובוס בשפרעם. הוא רצח ארבעה מנוסעי האוטובוס ופצע עוד שנים-עשר.

בין שאר השלכות הפיגוע עלתה מחדש האפליה בין נפגעי פעולות איבה יהודים לערבים מבחינת הזכות לפיצויים מהמדינה, שכן לפי המצב הקיים חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה חל אך ורק על נפגעי פעולות איבה, שהיו מכוונות נגד יהודים. בהקשר זה יצוין, כי האגודה התריעה, עוד לפני יותר משש שנים, על הצורך להכיר בנפגעים על רקע גזעני/לאומני כנפגעי פעולות איבה, הזכאים לפיצויים מהמדינה. פגיעה באזרחים ערבים באשר הם ערבים חותרת תחת האופי הדמוקרטי של המדינה, וככזו היא צריכה להיות מוגדרת כפעולת איבה, המזכה בפיצויים מהקופה הציבורית. אי הכרה באזרחים ערבים כאמור, כמו יהודים שנפגעים בנסיבות דומות, מפלה בין דם לדם ופוגעת פגיעה קשה בכבודם של האזרחים הערבים. באותה שנה ייצגה האגודה שלוש סטודנטיות ערביות, שנפגעו על רקע השתייכותן הלאומית<sup>11</sup>. היועץ המשפטי לממשלה הביע אז את דעתו, כי "יש למצוא פתרון לבעייתם של אזרחי ישראל שנפגעו בפעולה שכוונה נגדם בשל השתייכותם הלאומית". ברוח זו הוחלט באותה תקופה על הקמתן של שתי ועדות, שהוסמכו לטפל בבקשות לפיצויים בגין פגיעות על רקע השתייכות לאומית. הוועדות הוסמכו להעניק לנפגעים על רקע זה

<sup>11</sup> בע"ש (י-ם) 7024/99 ח'ורי נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים.

פיצויים בשיעור שהיו מקבלים לו היה נזקם נכלל בגדר החוקים הנ"ל. בנוסף לכך הנחה היועץ המשפטי לממשלה לבחון את תיקון החוקים ולקבוע בהם זכות מפורשת לפיצוי במקרים של פגיעה על רקע השתייכות לאומית. יותר משש שנים חלפו והחוקים טרם תוקנו, למרות שהוגשה יותר מהצעת חוק אחת לתיקונם ולמרות שנערכו דיונים על הנושא.

מיד לאחר הפיגוע בפרעם פנתה האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לפעול באופן מיידי לתיקון החוק באופן שיאפשר הכרה בקורבנות הפיגוע בפרעם, ובכל קורבן שנפגע בגופו או ברכושו על רקע גזעני-לאומני, כקורבנות פעולות איבה על כל המשתמע מכך.

ראש הממשלה אריאל שרון הודיע כי בכוונתו להביא לתיקון החוק, ואמנם לאחרונה הונחה על שולחן הכנסת הצעה לתיקון חוק התגמולים, אשר אם תתקבל יהיו נפגעי אירועים דוגמת הפיגוע שאירע בפרעם זכאים לפיצויים לפי החוק. התיקון המוצע מקדם את השוויון בין יהודים וערבים כמצוין בהצעת החוק, אך אין בו כדי ליצור שוויון מלא בכל הנוגע למימוש הזכות לפיצויים של כל מי שנפגע על רקע השתייכותו הלאומית. האגודה לזכויות האזרח הגישה למשרד המשפטים את הערותיה להצעה ותמשיך לעקוב אחר הליכי החקיקה.

## **אפליה בהקצאת משאבי קרקע**

כשם שלא חל שיפור בנוגע ליחסה של המשטרה לאוכלוסייה הערבית, לא חל כל שינוי מהותי בתחום הקצאת הקרקעות לציבור הערבי. בעוד המדינה מקצה משאבי קרקע יקרי ערך, בנדיבות, ליהודים בלבד, ממשיכים האזרחים הערבים לסבול מאפליה ממסדית ומהזנחה רבת שנים בתחום הקרקע והדיור. אפליית הציבור הערבי בתחום הקצאת הקרקעות, אפשרויות הבנייה ורכישת בתים ודירות למגורים, היא אפליה מערכתית מתמשכת ורבת-פנים. המדיניות המפלה כוללת הפקעת קרקעות וצמצום מרחבי התכנון של יישובים ערבים; הגבלת השימוש בקרקעות, שנותרו בבעלות ערבית ו/או נמצאות בתחום שיפוט של יישובים ערבים; אפליה ממוסדת בסיוע כלכלי למגורים באמצעות מתן תמריצים מרחיקי לכת לחיזוק ההתיישבות היהודית בגליל ובנגב; מניעת רכישה של בתים וקרקעות ביישובים יהודיים בידי ערבים ואפליה תכנונית, המקימה יישובים יהודים חדשים ונמנעת מהכרה ביישובים ערבים קיימים ומהכנת תוכניות מתאר ליישובים אלה.

הממשלה ומינהל מקרקעי ישראל, אשר אמורים לנהל את קרקעות המדינה לטובת כל אזרחיה, נוקטים בחוסר-שוויון בולט בהקצאת קרקע למגורים. כך, למשל, על פי נתוני המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, בפרק זמן של 5 חודשים בשנת 2004, שבחן המרכז, פירסם המינהל מכרזים לשיווק קרקעות לבנייתן של כ-1,820 יחידות דיור במחוז הצפון. רק כ-140 מהן הוצעו לשיווק ביישובים הערביים. זאת בשעה שיותר ממחצית האוכלוסייה במחוז הצפון הם ערבים ועל אף מצוקה קשה ביותר בתחום המגורים ביישובים הערביים בצפון.

## **אפליה ממוסדת בסיוע לדיור**

מצוקת הדיור בקרב הציבור הערבי הוחרפה מאוד בהעדר תוכניות ממשלתיות, שיש בהן כדי לתת מענה, ולו מינימלי, לצורכי הדיור של הציבור הערבי, כגון הקמת שכונות ויישובים ערבים חדשים, בנייה ציבורית ראויה לשמה וכיוצא באלה תוכניות סיוע, שמהן נהנה הציבור היהודי. לא זו בלבד,

שהמדינה אינה יוזמת פרויקטים למגורים ביישובים ערבים, האזרחים הערבים מופלים לרעה גם בסיוע במגורים.

כך, למשל, באוקטובר 2005 השיק המשנה לראש הממשלה השר שמעון פרס, תוכנית סיוע ממשלתית, תחת הסיסמה "הגליל קרוב אליך", שתכליתה המוצהרת היא מתן הטבות ברכישת קרקעות למגורים והטבות אחרות כדיור לאזרחי המדינה. בתוכנית זו הציעה המדינה הנחות חסרות תקדים בשיעור של 90% משווי הקרקע ברכישת קרקעות למגורים ביישובים קטנים בגליל. היה אפשר לצפות, שההטבות יינתנו באופן שוויוני לכל אזרח ישראלי הזקוק למגורים, אלא שנראה כי גם תוכנית זו אינה מיועדת לערבים, שכן מתוך 104 יישובים שהתוכנית חלה בהם – ערים, יישובים כפריים וקיבוצים – רק ארבעה הם יישובים ערבים<sup>12</sup>.

בין ההטבות המוצעות לעוברים לגור בגליל – הנחות במס הכנסה באזורי מגורים ותעשייה, הנחות ברכישת קרקע, השתתפות של משרד השיכון והבינוי בפיתוח תשתיות, מענקים ברכישת דירה ותמריצים לעובדי הוראה וחינוך באזורי עדיפות לאומית. ההנחות הוצעו אך ורק לחיילים משוחררים (וכידוע, מרבית הערבים אינם מגויסים לצבא), בלא כל קשר ישיר לשירות הצבאי. עתירות בנושא זה, שהגישו האגודה לזכויות האזרח ועדאלה, תלויות ועומדות בבית המשפט.

## יישובים ליהודים בלבד

מצוקת המגורים גורמת לעתים לאזרחים ערבים להחליט ולרכוש בית או לבנותו ביישובים "יהודיים". לפני חמש שנים נתן בג"ץ פסק דין תקדימי, אשר קבע כי המדינה לא היתה רשאית להקצות קרקעות לסוכנות היהודית לשם הקמת יישוב על בסיס מפלה על רקע השתייכות לאומית. מדובר בעתירה, שהאגודה לזכויות האזרח הגישה בשם בני הזוג קעדאן, לאחר שבקשתם לבנות את ביתם ביישוב קציר סורבה, רק בשל היותם ערבים. רק השנה, לאחר מסלול מכשולים שארך יותר מעשר שנים, בימים אלה (דצמבר 2005) אמור להיחתם החוזה לחכירת המגרש, ומשפחת קעדאן תוכל לבנות את ביתה ביישוב קציר. פסק הדין הזה עורר דיון ציבורי נרחב בסוגיית שוויון הזכויות לאוכלוסייה הערבית, אך לא הביא לשינוי במדיניות הקצאת הקרקעות והקמת יישובים.

אזרחים ערבים אחרים נתקלו בסירוב לשווק להם קרקעות, לא רק ביישובים קהילתיים קטנים-יחסית, אלא גם בעיר כרמיאל, וזאת בטענה שהקרקע המוצעת במכרז שייכת לקרן הקיימת, ולכן נועדה לשיווק ליהודים בלבד (בהסתמך על האמנה שבין קק"ל לבין מדינת ישראל). בבג"ץ תלויות ועומדות שלוש עתירות בעניין זה<sup>13</sup>. העותרים טוענים כי הזכות החוקתית לשוויון, לה מחויב מינהל מקרקעי ישראל בהיותו גוף ציבורי הפועל על פי דין, גוברת על כל מחויבות שלו כלפי קק"ל. כללי מינהל תקין אוסרים על המינהל לעשות שימוש בסמכויותיו השלטוניות ובמשאביו

<sup>12</sup> היישוב הדרוזי עין אל-אסד שבתחום המועצה האזורית מרום הגליל, היישובים סנדלה ומוקיבלה וטייבה שבתחום המועצה האזורית גלבוע.

<sup>13</sup> בית המשפט איחד את הדיון בשלוש העתירות, של האגודה לזכויות האזרח בשיתוף המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, של עדאלה ושל מרכז מוסאווא ומשפחת אבו ריא, באמצעות הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב.

הציבוריים, הן הפיזיים והן הכספיים, לשם קידום ענייניה של קבוצה אחת באוכלוסייה, תוך שהוא מייחד קרקעות ליהודים בלבד. סמכויות המינהל ומשאביו הוענקו לו כנאמן הציבור ולמען הציבור כולו, ועליו להשתמש בהן תוך הקפדה על עקרון זה.

### **יד קשה כלפי הבדואים בנגב**

תושבי היישובים הבלתי מוכרים בנגב הם אזרחי המדינה, שרובם מתגוררים בכפרים בפני הקמת המדינה וחלקם נעקרו בידי המדינה ממקומות מושבם ההיסטוריים והועברו למקום מושבם הנוכחי. במשך עשרות שנים המדינה מיאנה להכיר ולהסדיר תכנונית ומוניציפלית את ישיבתם במקום. כעת מתייחסת אליהם המדינה כאל "פולשים", ופועלת ביד קשה לפינויים מקרקעות, שהם יושבים עליהן, ומשדות שהם מעבדים, במגמה לרכזם בעיירות הקיימות וביישובים, הנמצאים בהליכי תכנון. הצעדים הללו נעשים תוך כפייה, בלי חלופות הולמות למגורים ותעסוקה, בלי פיצוי הולם, וללא הליך הוגן. בד בבד עם הפעולות לפינוי הבדואים מקצות אותן רשויות שלטוניות שטחים נרחבים ליהודים המתיישבים ב"חוות בודדים" ומפקידים בידי המועצות האזוריות היהודיות את תפקיד "השמירה על הקרקע" מפני תושביה המקוריים.

זו מדיניות מפלה משום שאם אין הצדקה תכנונית לקיומו של יישוב בדואי במקום אין בוודאי הצדקה כזו ליישוב יהודי.

בשנה החולפת הוחמרה עוד יותר מדיניות היד הקשה כלפי הבדואים בנגב, והממשלה הגבירה את פעולותיה לריכוז האזרחים הערבים בנגב בשטח קרקע מצומצם, לצד פיתוח נמרץ של ההתיישבות היהודית בנגב.

בשנת 2005 נחקק בכנסת תיקון לחוק מקרקעי ציבור, המקשה עוד יותר על הבדואים להוכיח זיקה לקרקע ו/או להמשיך להתגורר בה ולעבד אותה. החוק הרחיב את הסמכויות, הרחבות ממילא, של מינהל מקרקעי ישראל וגורמים אחרים, לפנות תושבים, להשמיד יבולים ולהרוס בתים, באדמות שהבעלות עליהן שנויה במחלוקת בין המינהל לבדואים. קבלת התיקון הזה פוגעת בעקרונות יסוד דמוקרטיים, ובראשם הזכות להליך הוגן, ומוסיפה חטא על פשע ההתעלמות ממצוקת הדיור והפרנסה הקשה של הבדואים, החיים בכפרים הבלתי מוכרים ומזכותם לקיום בכבוד.

בין היתר, החוק העניק לפקידי מינהל מקרקעי ישראל סמכויות חיפוש, חקירה, הוצאה וביצוע של צווי פינוי, וצימצם במידה ניכרת את פיקוח בית המשפט על פעולות אלה. החוק העמיד לרשות מינהל מקרקעי ישראל מערכת נפרדת של שיטור, שיפוט ואכיפה, המקבילה למערכות אכיפת החוק שכל אזרחי המדינה כפופים להם.

בשנה האחרונה הוגברו הפעולות נגד הבנייה ללא-היתר בנגב (הוצאה, חלוקה וביצוע של צווי הריסה) בלי לספק פתרונות דיור חלופיים למשפחות שבתיהן נהרסו, והושמדו יבולים בשדות שעובדו בידי בדואים, על אדמות שמחלוקת נטושה לגביהן בין הבדואים לבין המינהל. הרשויות מנצלות את הסמכויות שניתנו בידיהן גם כאמצעי לחץ על תושבים בכפרים שיש כוונה לפנותם, ובמיוחד בכפרים, שתושביהם ממשיכים לפעול משפטית נגד תביעות הפינוי בבית המשפט העליון (כגון ואדי אל-נעם, עבדה ורכמה); וכן בכפרים שהתקבלו החלטות להקים על אדמתם ובמקומם

יישובים יהודים (כגון יתיר, חירן ועומרית, שמתוכננים לקום במקום עתיר, אם-אלחיראן וביר אל-משאש).

דוגמא זועקת לשיטה זו הוא הכפר הבלתי מוכר ואדי אל-נעם. כפר זה יושב במקומו הנוכחי במשך כ-50 שנה, מאז שתושביו הועברו אליו בידי רשויות המדינה, אך מעמדו לא הוסדר תכנונית או מוניציפלית. כעת המדינה מנסה לפנות את הכפר בלי לספק לתושבים חלופה התיישבותית הולמת. לפני למעלה משנה דחו מוסדות התכנון את תוכנית המתאר, שהכין מינהל מקרקעי ישראל במטרה להעביר את 5,000 תושבי הכפר לעיירה שגב שלום, בהתאם להחלטת ממשלה מאוגוסט 2000. מוסדות התכנון הורו לממשלה להציע מיקום חלופי, בשיתוף התושבים. חרף כל זאת, פניותיהם של נציגי התושבים (באמצעות האגודה לזכויות האזרח ו"במקום – מתכננים למען זכויות תכנון") לכל הגורמים הממשלתיים הנוגעים לעניין נותרו ללא מענה ענייני. המדינה מתעלמת מחובתה המוסרית והמשפטית ומהחלטות שהתקבלו במוסדות התכנון ומחייבות את הממשלה לתת פתרון התיישבותי הולם לתושבי הכפר, ונמנעת מלהציע חלופות ראויות ליישובם. באותו זמן הגבירו גורמי האכיפה השונים את קצב הוצאתם וביצועם של צווים להריסות בתים, ללא הבחנה בין בתים שעומדים על תילם עשרות שנים, לבתים שנבנו בשנים האחרונות.

בנובמבר 2005 דחה בג"ץ עתירה שהוגשה בבקשה לחבר את ביתם של נאדיה ויוסף אל אטרש מהיישוב סעווה/אל-אטרש לרשת החשמל או לספק לה חשמל באמצעות גנרטור. אינאס, בתם בת ה-3 של בני הזוג, חולה בסרטן, וזקוקה להגנה מפני קור וחום, בשל היחלשות המערכת החיסונית שלה, ולתרופה, שיש להחזיקה במקרה. הנימוק לדחיית העתירה היה שההורים בחרו לקבוע את ביתם ביישוב לא מוכר, מתוך ידיעה שעקב כך לא יוכלו להתחבר לתשתיות בסיסיות. השופטים בחרו להתעלם מטענת הארגונים העותרים, כי על זכותה של ילדה לחיים לגבור על כל שיקול תכנוני וביורוקרטי. השופטים בחרו גם להתעלם מכך שלא העותרים הם ש"בחרו" לקבוע את ביתם ביישוב לא מוכר, אלא המדינה בחרה שלא להכיר ביישובי הבדואים. דחיית העתירה בנימוק זה מקוממת במיוחד על רקע העובדה שאזרחים ישראלים שבחרו בידעין לקבוע את ביתם בשטחים הכבושים, במה שהממשלה עצמה מכנה "מאחזים בלתי מורשים", זוכים לאספקה שוטפת של חשמל, מים ושירותים אחרים.



## **אי-צדק בפלילים**

### **חקיקה פוגעת**

בשנה החולפת נמשכה מגמה של חקיקה, שמקנה לרשויות סמכויות נרחבות לפגיעה בזכויות האדם, ללא ערובות מספיקות להליך הוגן. מגמה זו כוללת בחלק מהחוקים נטייה לצעדים מניעתיים, אשר מטבעם פוגעים גם בחפים מפשע, במקום ענישה של עבריינים לאחר שהורשעו בבית משפט; הגבלה וענישה, המוטלות על אדם תוך הסתמכות על מידע חסוי, שאותו אדם אינו יכול להתגונן מפניו; כרסום בעיקרון הבסיסי, שאדם הוא חף מפשע כל עוד לא הוכחה אשמתו; האצלת סמכויות אכיפה לגורמים, שאינם חלק מרשויות אכיפת החוק. הממשלה יזמה שורה של חוקים פוגעניים מסוג זה. בחלקם מותנו, במידה זו או אחרת, הפגיעות המוצעות, במהלך הדיונים בוועדות הכנסת ובעקבות פעילות של האגודה לזכויות האזרח וארגוני זכויות אדם אחרים, אך יש יש לראות בדאגה את עצם הנכונות הגוברת לפגוע בזכויות אדם, "בשם הביטחון". נכונות זו היא חלק ממגמה עולמית, שלפיה המטרה הכללית של מלחמה בטרור מצדיקה אמצעים דראקוניים. להלן נביא דוגמאות אחדות.

### **סמכויות דראקוניות בשם המאבק בטרור**

משרד המשפטים יזם חוק לאיסור מימון טרור, שנועד להתמודד, במסגרת המלחמה בטרור, בפן של מימון הטרור. חוקים דומים נחקקו במדינות אחרות בשנים האחרונות, וישראל ביקשה להתאים את החקיקה הישראלית לחוקים אלה. הצעת החוק שהגישה הממשלה, העניקה סמכויות מפליגות לפגיעה בזכויות אדם. בין השאר ביקשה ההצעה להסמיך את הממשלה להכריז על אדם כ"עוסק בטרור" על סמך חשדות בלבד, ולהטיל עליו חרם כלכלי מוחלט ולאפשר תפיסת כל רכושו לצמיתות בהחלטה מינהלית. ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת פעלה לשיפור האיזונים החוקתיים בחוק, ולבסוף נקבע, כי חלק גדול מן ההסדרים הפוגעניים בו יחולו אך ורק על גורמי טרור שאינם קשורים לישראל. זאת, משום שבעקבות ההתנגדות שהובעה והתיקונים בנוסח הצעת החוק, הממשלה העדיפה להמשיך ולפעול על פי ההסדרים הדראקוניים, הקבועים בפקודה למניעת טרור ובתקנות ההגנה (שעת חירום), ולא רצתה להחיל את ההצעה המשופרת על פעילותה השוטפת. בנוסח שאושר בסופו של דבר עדיין יש פגיעה בזכויות האדם בישראל. לפי החוק, בין היתר:

- הגדרת ארגון טרור בתוך ישראל מתבססת על הסמכות, הקבועה בפקודה למניעת טרור ובתקנות ההגנה (שעת חירום) לפיה הממשלה יכולה לקבוע, כי ארגון הוא ארגון טרור (בתקנות ההגנה - "התאחדות בלתי מותרת"), ללא הליך הוגן.
- החוק קובע כי כל אדם, שמתבקש לעשות פעולה ברכוש במהלך עיסוקיו, ויש לו חשד סביר שמדובר ברכוש טרור או במימון טרור – חייב לדווח למשטרה, וצפוי למאסר של שנה אם לא ידווח. אין זה תפקידו של אזרח במדינה דמוקרטית להתחקות אחר מעשיהם של לקוחות וספקים. אזרחים מן השורה אינם מיומנים בבחינת חשדות ובהערכת סבירותם. חובת דיווח כזו עלולה ליצור תרבות של דיווח-יתר וחשדנות. מטבע הדברים החשש הוא, כי חשדנות כזו תופנה בעיקר כלפי ערבים ותעודד תופעה של "ציד מכשפות".

## **הגבלה על מפגש של אסיר עם עורך-דין**

התקבל בכנסת תיקון לפקודת בתי הסוהר, הקובע הסדרים מיוחדים למניעת פגישה בין אסיר מסוים לעורך-דינו. לפי התיקון אפשר למנוע פגישה כזו אם יש "חשד ממשי", כי הפגישה תאפשר ביצוע עבירה, המסכנת את ביטחונו של אדם, את ביטחון הציבור, את ביטחון המדינה או ביטחון בית הסוהר, או תאפשר עבירת משמעת, הפוגעת פגיעה ממשית במשמעת בית הסוהר, העלולה להביא לשיבוש חמור בסדרי בית הסוהר וניהולו. בשלב הראשון (24 שעות) הסמכות למנוע מפגש ניתנת בידי שירות בתי הסוהר, בשלב השני (5 ימים) נדרשת הסכמת פרקליט המחוז ובשלב השלישי נדרש אישור משופט. לפי התיקון לחוק הנימוקים למניעת הפגישה יכולים להיות חסויים במקרים מסוימים.

הסמכות, שהחוק מעניק לבכירי שב"ס, טומנת בתוכה פוטנציאל עצום לניצול לרעה. בית הסוהר הוא מוסד "טוטלי", השולט בכל היבטי החיים של האסירים המוחזקים בו, והם נתונים במידה רבה לחסדי כולאיהם. גישה חופשית ומהירה ליעוץ משפטי מהווה עבור כלואים כלי חיוני לשמירה על זכויותיהם בין כותלי הכלא ואף כלי מרכזי בידי הציבור לקיים ביקורת שוטפת על הנעשה בו, ולא ראוי שלגורם, המופקד על מלאכת הכליאה, תהיה סמכות למנוע גישה חיונית זו. אומנם כעבור ימים אחדים דרושה ביקורת שיפוטית, אך לאור העובדה, שהחומר יכול להיות חסוי, אין בכך כדי להבטיח שלא תהיה פגיעה בלתי מוצדקת בזכויות.

## **אפליית חשודים בעבירות ביטחון שאינם אזרחי המדינה**

הכנסת עתידה לדון בקרוב בהצעת שיזמה הממשלה לתיקון חוק סדר הדין הפלילי. הצעת החוק מבקשת לקבוע הוראות מיוחדות ומפלות למעצר ולחקירה של חשודים בעבירות ביטחון, שאינם תושבי המדינה. משמעותה החמורה של ההצעה היא מתן היתר למשטרה ולשב"כ לחקור חשודים אלה כשהם מנותקים מהעולם החיצון למשך תקופה משמעותית. זו הצעת חוק אנטי-דמוקרטית, הפוגעת אנושות בזכויות האדם, ופותחת פתח לשימוש בשיטות חקירה פסולות ואף להשגת הודאות שווא.

אם יתקבל יאפשר החוק -

- להחזיק חשודים עד ארבעה ימים במעצר, מבלי להביאם בפני שופט, כל אימת ש"צורכי החקירה מחייבים זאת". גם על פי החוק הקיים, כאשר מדובר בעבירת ביטחון, ניתן לעכב הבאתו של עצור בפני שופט עד 48 שעות, כאשר "יש צורך בפעולה דחופה הנדרשת בקשר לחקירה". הסעיף המוצע, אם כן, מבקש לאפשר עיכוב הבאתו בפני שופט של עצור זר, החשוד בעבירת ביטחון, גם כאשר אין צורך בפעולה דחופה, הנדרשת בקשר לחקירה.
- לדון בבית המשפט בעניינם של חשודים אלה ולהאריך את מעצרים שלא בנוכחותם בנסיבות שונות. יש בכך משום פגיעה אנושה בזכות העצור להליך הוגן, והפרה בוטה של עקרון היסוד, על פיו אדם זכאי להיות נוכח בדיונים משפטיים, הנוגעים לעניינו.
- למנוע מחשודים אלה להיפגש עם עורך דין למשך 50 ימים מיום מעצרים בנסיבות שונות.

המלחמה בטרור ובעבירות בטחוניות, על אף האיום החמור הנובע מהן, אינה יכולה להצדיק חקיקה כזו, שמקומה לא יכירנה בשיטת משפט דמוקרטית. נציין כי בשנת 2004 פסל בית הלורדים באנגליה הסדר בדבר מעצרים של חשודים בטרור, בשל היותו מפלה נגד זרים.

## **מאגר דנ"א**

הכנסת קיבלה תיקון לחוק סדר הדין הפלילי המאפשר, בין השאר, נטילת דגימת DNA מכל אדם, אשר נחשד, נאשם, או הורשע באחת מהעבירות, שעליהן חל החוק. החוק מאפשר ליטול אמצעי זיהוי ודגימות ביולוגיות מחשודים ומנאשמים, תוך רמיסת העיקרון, שאדם הוא חף מפשע כל עוד לא הורשע. בעקבות הדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת נקבע בחוק, אומנם, סייג, המחייב להשמיד את הדגימה הגנטית ולמחוק את נתוני הזיהוי של חשודים ונאשמים אם בתוך 7 שנים לא הורשעו, אך יהיה קשה מאוד להבטיח קיום חובה זו.

אין פסול בהקמת מאגר DNA, שיסייע לרשויות אכיפת החוק בחקירת עבירות ובמניעתן. מאגר כזה יכול להוות כלי חשוב בעבודה המשטרתית ואף לתרום להגנה על זכויות אדם, בין זכויות הקורבנות הפוטנציאליים, ובין זכויותיהם של אנשים, אשר אלמלא המאגר היו מזומנים לחקירות מיותרות. אולם החוק שהתקבל גורף מדי ופוגע פגיעה בלתי מידתית בזכויות יסוד.

## **פגיעה בזכויות עצורים בעת ההתנתקות מרצועת עזה**

לקראת ההתנתקות מרצועת עזה הוקמו ליד מתקני מעצר בדרום ובמרכז הארץ אולמות משפט מיוחדים, ובמהלך ביצוע ההתנתקות בחודש אוגוסט, התקיימו באולמות אלה דיונים בהארכת המעצר של המפגינים שנעצרו, ביניהם גם קטינים רבים. במהלך הדיונים באולמות אלו חלו ליקויים שונים כגון אי מתן אפשרות לעורכי דין להיפגש עם מרשיהם לפני הדיון ודיונים קבוצתיים בהארכת מעצר של עשרות נערים ללא בירור אינדיבידואלי לגבי כל אחד מן העצורים. דיון משפטי צריך להתקיים בבית המשפט ולא בסמוך למתקני הכליאה. במהלך הדיונים התברר, שבית המשפט המיוחד אינו פותר את מרבית הבעיות, שבגינן הוא הוקם. כך התברר, שהבאת עצור ממתקן הכליאה כרוכה בפרוצדורה מסובכת וממושכת בין שהמרחק בין המתקן לבין אולם בית המשפט הוא 20 מטרים ובין שהוא 20 קילומטרים. התוצאה היא, שאנשי השב"ס והמשטרה השתדלו לחסוך מעצמם את הבאת העצורים לאולם בית המשפט, ולשם כך אף העלו בפני בית המשפט טענות סרק כאילו העצורים הם שמסרבים להתייבב.

האגודה לזכויות האזרח פנתה למנהל בתי המשפט וביקשה ממנו לסיים לאלתר את פעילותם של בתי המשפט המיוחדים, הסמוכים למתקני הכליאה, בשל הפגיעה בזכויות העצורים, אך הבקשה נדחתה, תוך הבטחה שהשימוש באולמות המשפט המיוחדים ייעשה במשורה אם בכלל. באוקטובר 2005 נודע כי דו"ח פנימי, שנכתב בסנגוריה הציבורית, התריע אף הוא על הבעיות האמורות.

## **ייצוג לנאשמים מעוטי יכולת**

חוק הסנגוריה הציבורית, שנחקק לפני עשור, שינה באופן מהותי את שיעור העצירים והנאשמים, הזוכים לייצוג בבית המשפט, ובכך תרם לעשיית צדק ולשמירה על זכויות האדם. אלא

שהקריטריונים, הקובעים מי זכאי לייצוג של סניגור ציבורי, אינם מבטיחים את זכותם של נאשמים מחוסרי אמצעים לייצוג. הזכות לסניגור ציבורי הוגבלה לנאשמים בעבירות, שדיןן חמש שנות מאסר ולעצורים ולנאשמים עניים ביותר (בן למשפחה בת שלוש נפשות יהיה זכאי לייצוג רק אם ההכנסה הכוללת של המשפחה היא פחות מ-4,666 ₪ ברוטו ו/או שרכושה אינו עולה על 21,000 ₪). אלה קריטריונים בלתי סבירים, המותירים נאשמים עניים רבים בלא ייצוג.

בשנת 1999 עתרה האגודה לזכויות האזרח נגד הקריטריונים הללו בטענה שכל נאשם מחוסר-אמצעים צריך להיות זכאי לייצוג בידי עורך-דין. בעקבות העתירה הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה (שעוגנה לא מכבר בתקנה), אשר מחייבת את התביעה להפנות את תשומת לבו של בית המשפט לכך שנאשם שאינו מיוצג בגלל חוסר אמצעים עלול להישלח למאסר.

בימים אלה נמצאת בהליכי חקיקה מתקדמים הצעת חוק פרטית, שהגישו חברי הכנסת יצחק לוי, אתי לבני ומיכאל איתן, ולפיה לא יטיל בית משפט עונש מאסר בפועל על נאשם שאינו מיוצג בידי עורך-דין, אלא אם הנאשם הודיע, כי אינו מעוניין בייצוג משפטי. ההצעה זכתה לתמיכת הממשלה ואם תתקבל יושם קץ למצב המביש שאנשים עניים נשלחים לכלא בלא שקיבלו ייצוג משפטי ראוי.

הדיון בעתירה המוזכרת לעיל, ובבעיות שונות העולות מנוסח התקנה, הוקפא למשך חצי שנה, עד למיצוי הליכי החקיקה.

## הפרטה בבתי הסוהר

בשנת 2004 קיבלה הכנסת חוק בעניין הפרטת בתי כלא. במהלך הדיונים בחוק הציגו האגודה לזכויות האזרח, וגורמים רבים נוספים, עמדה נחרצת המתנגדת, להעברת ניהול בתי סוהר לגורמים פרטיים. אלה פועלים בראש ובראשונה על פי שיקולים כלכליים של רווח והפסד, ומתן אפשרות לגורמים אלה להפעיל את הסמכויות השלטוניות הרגישות הכרוכות בניהול בית סוהר, עלול להביא לפגיעה חמורה בזכויות האדם הבסיסיות של אסירים, ולכרסום משמעותי ברמת השירותים – הנמוכה ממילא - שהם מקבלים. במהלך הליכי החקיקה התקבלו חלק מהתיקונים, שהציעו מתנגדי המהלך, אולם אין בכך כדי להסיר את הפוטנציאל העצום לפגיעה, הטמונה בעצם ההפרטה. בעקבות קבלת החוק הוציא המשרד לבטחון פנים מכרז להפעלת בית הסוהר הפרטי הראשון.

במצב כזה קיים עניין ציבורי בקבלת מידע מלא על תנאי הכליאה המינימליים, שאותם יידרש הזכיין לספק, היקף שירותי הטיפול והשיקום שיינתנו לאסירים, אופן הפיקוח הממשלתי על מפעילי בית הסוהר ודרכי ההתמודדות של המדינה במקרה של הפרת תנאי המכרז מצדו של הזכיין. אולם תוכן המכרז נותר חסוי, והדבר עורר חשש, כי הרשויות מבקשות להתחמק מפיקוח ציבורי על פעילותן ומנסות "לקבוע עובדות בשטח". רק לאחר שהאגודה לזכויות האזרח, באמצעות התוכנית לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, הגישה עתירה מכוח חוק חופש המידע ולאחר מכן ערערה לבית המשפט העליון, הסכימה המדינה לחשוף חלק ניכר ממסמכי המכרז להפרטת בית סוהר ראשון בישראל. הליך זה תלוי ועומד מאחר שמשרד האוצר ושירות בתי הסוהר עדיין מסרבים לחשוף את המכרז כולו. המידע שהתקבל עד כה אינו

מניח את הדעת, ובין היתר עולה ממנו, כי שטח המחיה לאסיר נמוך מהסטנדרט הבין-לאומי. מדאיגה העובדה שלא נחשף מידע בנוגע לטיפול הרפואי באסירים ולקנסות שוטלו על הזכיון בגין אי עמידה בהתחייבויותיו.

על סמך הניסיון מתחומים מופרטים אחרים (ראו, למשל, בדו"ח זה את הסעיף העוסק בבתי החולים הפסיכיאטריים) יש יסוד לחשש כבד בדבר יכולתן של סמכויות הפיקוח, המוקנות למדינה בחוק, להבטיח הגנה על זכויות האסירים. בימים אלה נודע, כי במכרז להקמת בית הסוהר הפרטי הראשון בישראל ולהפעלתו במשך 25 שנים זכו קבוצת אפריקה ישראל וחברת הנדל"ן מנרב.

ב-2005 הוגשה לבג"ץ עתירה של החטיבה לזכויות אדם במכללה האקדמית למשפטים ברמת גן, נגד התיקון לחוק שמכוחו מבוצעת ההפרטה, בין השאר בטענה שהקמת בתי סוהר מופרטים פוגעת בעיקרון הקבוע בחוק יסוד: הממשלה, לפיו "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה", בכך שלעובדיו של הזכיון הפרטי מועברות סמכויות שלטוניות. עתירה זו עדיין תלויה ועומדת, ובמסגרתה בית המשפט הורה למדינה להגיש תגובה, ובה התייחסות לעמדתה בדבר גבולות ההפרטה של סמכויות ציבוריות.

## אלימות שוטרים וחקירות מח"ש

בפרקים אחרים בדוח זה (ראו "אפליית המיעוט הערבי" ו"חופש הביטוי") מועלית ביקורת על אלימות שוטרים ועל ליקויים בחקירת אירועים כאלה בידי המחלקה לחקירת שוטרים.

המחלקה לחקירת שוטרים (מח"ש) הוקמה כדי להוציא את חקירות השוטרים מידי המשטרה. אך למעשה בעוד שהמחלקה שייכת למשרד המשפטים, החוקרים במח"ש ממשיכים להיות שוטרים, אשר מושאלים למח"ש וחוזרים למשטרה בתום תפקידם. מאז 1992 מתקיימים במשרד המשפטים ובמשרד לביטחון פנים דיונים על הצורך באזרח מח"ש, אך ההכרה בצורך לא קיבלה עד עתה ביטוי מעשי.

דו"ח מבקר המדינה מאוגוסט 2005 חושף נתונים מדאיגים על שיעור גבוה של תיקי חקירה במח"ש שנגנזו בלא שנחקרו: כ-65% מתיקי התלונות על שימוש בכוח שלא כדין בשנים 2002 ו-2003. המבקר מזהיר, כי "אי חקירת שיעור כה גבוה של תלונות כאלה וגניזתן בלי המשך טיפול... עלולות להתפרש בקרב השוטרים כמתן הכשר להתנהגות פסולה, ובקרב הציבור - כהקלת ראש בחומרתן של תלונות על שימוש חורג בכוח שלא כדין...".

עוד עובדות מדאיגות העולות מדו"ח המבקר הן כי שיעור ניכר מחוקרי מח"ש, שהושאלו מהמשטרה, אינם בעלי הדרגה הנדרשת במשרה שהם ממלאים; וכי שוטרים רבים עולים בסולם הדרגות גם כאשר התלונה נגדם נחקרת עדיין.

בעקבות דו"ח מבקר המדינה הוגשה בנובמבר 2005 לאישור הממשלה החלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, בראשות השר חיים רמון, להפוך את מח"ש לגוף אזרחי מלא, ללא זיקה בינו לבין המשטרה.

## **הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים**

התופעות הבולטות מבחינת הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים בתקופה האחרונה אינן חדשות. באגודה לזכויות האזרח מתקבלים יום-יום דיווחים על ארועים, המבטאים המשך והתגברות של הזלזול בחיי אדם וברכוש, הגבלה הולכת ומחמירה של חופש התנועה והתנכלויות יומיומיות של מתנחלים, שרשויות אכיפת החוק עומדות מולן בחיבוק ידיים. פרק זה עוסק רק בחלק מההפרות, המתרחשות בשטחים יום יום<sup>14</sup>.

ההתנתקות מרצועת עזה הביאה לשינויים מסוימים בהפרת הזכויות באזור זה אך לא הפסיקה אותה. ישראל ממשיכה לשלוט על גבולות הרצועה, למנוע כמעט לחלוטין מעבר אנשים בין רצועת עזה לגדה המערבית; למנוע יציאה לישראל ולפגוע ביכולת התפקוד הכלכלית של רצועת עזה באמצעות הגבלות על מסחר בין רצועת עזה לגדה המערבית, על סחר חוץ ועל תנועת עובדים המועסקים בישראל. ישראל ממשיכה לשלוט ולהשתמש שימוש בלעדי במרחב האווירי של עזה ובמרחב הימי (למעט רצועה צרה בקירבת החוף). כל עוד ישראל שולטת בפועל ביציאה ובכניסה לרצועת עזה, וכל עוד אינה מאפשרת לאוכלוסיית עזה לפתח כלכלה ולפרנס את עצמה - מוטלת עליה האחריות ההומניטרית לאוכלוסייה האזרחית ברצועה. על ישראל לאפשר מעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית, שכן השטחים הם יחידה אחת. כך גם קבע בג"ץ, כאשר בהחלטתו בעניין גירוש בני משפחה של אדם שביצע פיגוע מהגדה המערבית לרצועת עזה, קיבל את טענת רשויות צה"ל בעניין זה.

בחודשים שחלפו מאז ההתנתקות, במקביל לתקיפות של חיל האוויר שנועדו לפי דובר צה"ל לסכל ירי טילי קסאם ולפגוע בתשתיות המשמשות לירי זה, הופעלה שיטה חדשה של הטלת טרור, פחד ואימה על האוכלוסייה האזרחית ברצועת עזה, באמצעות בומים על-קוליים שגורמים מטוסי חיל האוויר במתכוון. עמותת רופאים לזכויות אדם והמרכז הקהילתי לבריאות הנפש בעזה עתרו לבג"ץ נגד שיטה זו, המהווה ענישה קולקטיבית כלפי אזרחים פלסטינים.

### **זילותם של חיי אדם**

בעקבות הבנות שהושגו בין ממשלת ישראל והרשות הפלסטינית, בפסגת שארם א-שייח, בפברואר 2005, חלה ירידה מסוימת ברמת האלימות בשטחים הכבושים ובמספר ההרוגים. נדגיש, שעל אף הירידה האמורה הרגו כוחות הביטחון בתקופה זו (פברואר-נובמבר 2005) בשטחים הכבושים 118 פלסטינים (מהם 33 קטינים). בתקופה זו הרגו פלסטינים בשטחים הכבושים 9 אזרחים ישראלים (מהם 3 קטינים) ו-4 אנשי כוחות הביטחון, ובתחום מדינת ישראל נהרגו בידי פלסטינים בתקופה זו 16 אזרחים ישראלים (מהם 2 קטינות) וחייל אחד.

<sup>14</sup> למידע נוסף על הפרות זכויות האדם בשטחים, ראו אתר האינטרנט של האגודה לזכויות האזרח [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il) וכן את פרסומיהם ואתרי האינטרנט של בצלם, של המוקד להגנת הפרט ושל עמותת רופאים לזכויות אדם.

## **ממשיכים להתנקש**

בפסגת שארם א-שייח הודיע ראש הממשלה, אריאל שרון, כי ישראל מקפיאה את השימוש ב"סיכולים הממוקדים" למעט במקרים קיצוניים ונדירים. ואמנם בין נובמבר 2004 ליוני 2005 לא ביצעה ישראל התנקשויות. דו"ח של בצלם מחדש מאי 2005 העלה חשדות כבדים לפרקטיקה של התנקשויות במסווה של פעולות מעצר. לפי הדו"ח, אשר בדק פעולות, אותן הגדירה מערכת הביטחון כמבצעי מעצר, שהביאו למותם של 89 פלסטינים במהלך שנת 2004, לפחות 17 מההרוגים כלל לא הוגדרו כמבוקשים ולפחות 43 מההרוגים שהוגדרו כמבוקשים לא ניסו להשתמש בנשקם נגד אנשי כוחות הביטחון בעת שנהרגו או כלל לא היו חמושים. מאז יולי חזרה ישראל לשיטת ה"חיסולים", ועד סוף חודש נובמבר נהרגו בפעולות התנקשות 21 בני אדם, ועוד כ-27 בני אדם נפצעו במהלך פעולות התנקשות. בתחילת נובמבר 2005 הצהירו הרמטכ"ל דן חלוץ וראש הממשלה אריאל שרון, בישיבה בכנסת, כי ישראל תמשיך במדיניות ההתנקשויות.

ראוי לשוב ולהדגיש, כי מדיניות החיסולים היא מדיניות בלתי חוקית בעליל, מנוגדת למשפט הישראלי, מפרה את דיני המלחמה ואת דיני השליטה בשטח כבוש, וסותרת את העקרונות הבסיסיים של מוסר אנושי. בעתירה נגד מדיניות החיסולים, שהגיש הוועד הציבורי נגד עינויים, באמצעות עו"ד מיכאל ספרד ועו"ד אביגדור פלדמן, נאמר: "ירי טילים על חשוד בפעילות טרור, בשעה שהוא אינו מהווה סכנה מיידית לאדם אחר, היא הוצאתו להורג ללא משפט. ירי צלפים על אדם שאינו עוסק באותה עת בפעולה קונקרטיה המסכנת חיי אדם, היא הוצאתו להורג ללא משפט. מילכוד מכוניתו של אדם, חשוד ככל שיהיה, היא הוצאה להורג של אדם שלא הורשע ועל-כן "חיסולו", ללא משפט, הוא מעשה רצח. מתיחת גבול ההגנה העצמית אל מעבר לסכנה קונקרטיה ומיידית היא המדרון החלקלק המסוכן ביותר, שבו יכולה להלך מדינה. הוא מוביל במהרה אל פי פחת של פשעי מלחמה." הדיון בעתירה מתנהל באיטיות רבה מאז הוגשה בינואר 2002. בפברואר 2005 העתירה הוקפאה בעקבות הודעת המדינה על הפסקת מדיניות החיסולים במסגרת הבנות שארם א-שייח. בעקבות חידוש ההתנקשויות נענה בית המשפט לבקשת העותרים "להפשירה", והוא עומד לדון בעתירה בדצמבר 2005.

## **מגינים אנושיים**

דוגמא אחרת לזלזול הנפשע בחיי אדם היא השימוש באזרחים פלסטינים כ"מגינים אנושיים" בעת ביצוע מעצרים בשטחים הכבושים, במסגרת מה שכונה "נוהל שכן". לפי נוהל זה כוחות צה"ל כפו על אזרחים פלסטינים שנבחרו באקראי, להגן בגופם על חיילים בזמן פעילות צבאית. בין השאר הורו חיילי צה"ל לאזרחים פלסטינים להיכנס לתוך מבנים כדי לבדוק אם הם ממולכדים או כדי להוציא מהבית את הדיירים; לפנות חפצים חשודים מהכביש; לעמוד בתוך בתים, שחיילים הפכו לעמדות צבאיות, כדי למנוע מפלסטינים לירות עליהם ולצעוד לפני החיילים כדי להגן עליהם מפני ירי (בעוד החיילים מכוונים נשק אל גבם של "המגינים" ובחלק מהמקרים אף יורים מעבר לכתפיהם).

בשנת 2002 הגיש ארגון עדאלה עתירה נגד הנוהל האמור, בשם שבעה ארגוני זכויות אדם<sup>15</sup>. בעקבות העתירה הוציא הצבא הוראות, האוסרות על שימוש באזרחים פלסטינים כ"מגינים אנושיים" ו/או כבני ערובה, אך איפשר לחיילי צה"ל "להסתייע" באזרח פלסטיני אם לפי שיקול דעתו של המפקד הצבאי בשטח לא נשקפת סכנה לאזרח. באוגוסט 2002 הוציא בג"ץ צו ביניים לבקשת העותרים, האוסר שימוש באזרח פלסטיני גם לפי נוהל זה. בדצמבר 2002 הוגש לבג"ץ "נוהל אזהרה מוקדמת", שאושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, ובינואר 2003 צימצם בג"ץ את צו הביניים, ואיפשר השימוש ב"נוהל אזהרה מוקדמת". הנוהל התיר לצבא "להסתייע" באזרח פלסטיני בפעולות צבאיות, שמטרתן ביצוע מעצר, בהתקיים שני תנאים: האזרח הפלסטיני אינו מסרב לבקשת הצבא; לפי שיקול דעתו של המפקד הצבאי בשטח אין סכנה לאזרח. הנוהל איפשר לצבא לשלוח אזרח לעבר בית, כדי שיבקש ממבוקש למעצר או מאנשים אחרים לצאת מהבית, כאשר הכוח הצבאי מוכן לפעולה בכל רגע נתון מאחורי האזרח.

הארגונים העותרים הגישו עתירה מתוקנת ודרשו לפסול גם נוהל זה. בין היתר ציינו, כי הסכנה לאזרח עולה כבר מנוסחו של "נוהל אזהרה מוקדמת", הצופה חילופי ירי ומורה על הפסקת "ההסתייעות" באזרח במקרה של חילופי ירי בין המבוקש למעצר לבין הכוח הצבאי. בעתירה הובאו עדויות של תושבים פלסטינים, שאולצו "לסייע" לכוחות צה"ל. אחד מהם הוא מפלח משארקה, בן 35, תושב מחנה הפליטים נור שמס. ב-14.9.2004 הורו לו חיילי צה"ל לחפש (במסגרת "נוהל אזהרה מוקדמת") את אחיו, פלאח, בבתיים שבאזור מגוריו. לפי עדותו:

"...החיילים הושיבו אותי למשך שעה ליד הבית של אחמד. בזמן הזה, החיילים שהקיפו את הבית זרקו פנימה רימונים. אחרי כשעה, המפקד אמר לי שעכשיו הולכים להיכנס לבית של אחמד כדי לקרוא לפלאח. בסביבות השעה 13:00, נכנסתי לבית של אחמד וערכתי בו חיפוש. בזמן שחיפשתי בין העפר וההריסות ראיתי את פלאח יושב בפינה של אחד החדרים בבית. הוא נראה מותש לגמרי והפנים שלו היו מלאים עפר ועשן. אמרתי לו: "אחי פלאח, תסגיר את עצמך. הכלא עדיף ממוות". הוא אמר: "בוא שב פה". ברגע זה כלב גדול בצבע חום כהה נכנס פנימה. על הגוף של הכלב הוצמד מכשיר בחגורה מעור. פלאח ירה על הכלב עם הנשק שלו, מסוג קלאצ'נקוב. אני נשארתי צמוד לפינת החדר ולא יכולתי לזוז.

באותם רגעים, החיילים התחילו לירות לתוך הבית ולזרוק רימוני יד. אני ופלאח כיסינו את הראשים שלנו בשמיכה בזמן הירי."

באוקטובר 2005 קיבל בג"ץ את העתירה והורה לצה"ל לחדול מהפעלת "נוהל אזהרה מוקדמת" בהיותו בלתי חוקי. בין היתר קבעו השופטים, כי התנאים שנקבעו בנוהל, בדבר הסכמתו של התושב המקומי ובדבר מניעת סכנה לחייו, אינם ניתנים לביצוע. לאחר מתן פסק הדין הגישה המדינה לבג"ץ בקשה לדיון נוסף בנושא.

<sup>15</sup> עדאלה, האגודה לזכויות האזרח בישראל, קאנון (LAW), רופאים לזכויות האדם, בצלם, הוועד הציבורי נגד עינויים, המוקד להגנת הפרט.



## חקירות מצ"ח

פן נוסף של מחירם הנמוך של חיי אדם (פלסטינים) בשטחים בא לידי ביטוי במדיניות החקירות של צה"ל, אשר הביאה מאז אוקטובר 2000, למספר זעום של חקירות פליליות במקרי מוות של פלסטינים, ועודדה בכך "אצבע קלה על ההדק". לפי נתוני בצלם, מאוקטובר 2000 עד 22.6.05 נפתחו רק 131 חקירות מצ"ח הקשורות בירי, ורק 18 מהן הובילו להגשת כתבי אישום. באותה תקופה נהרגו 3,185 פלסטינים, בהם 645 קטינים. מאות מהם לא היו מעורבים בפעולות לחימה נגד חיילים או אזרחים ישראלים.

מאז תחילת האינתיפאדה הנוכחית שינה הפצ"ר את מדיניות צה"ל בנושא, לפיה בכל מקרה של הריגת אזרחים פלסטינים נפתחה חקירת מצ"ח. בטענה שמדובר ב"סכסוך מזויין שאינו מגיע לכדי מלחמה", קבעה הפרקליטות הצבאית, כי חקירת מצ"ח תיפתח רק במקרים, בהם עולה מהתחקיר המבצעי "חשד לחריגה חמורה מכללי ההתנהגות המחייבים".

אולם רק חלק ממקרי המוות בכלל הגיעו לידיעת הפצ"ר, ורק חלק מהתחקירים הועברו אליו. גם אלה שהגיעו הגיעו באיחור, ובשל חוסר ההתאמה הבסיסי של כלי התחקיר המבצעי לצורך בירור אשמה לגבי פגיעה בפלסטינים (להבדיל מפגיעה בחיילים למשל) לא יכלו התחקירים לשמש לצורך החלטה אם יש מקום לפתוח חקירה פלילית. ולא זו בלבד, אלא שהתחקיר המבצעי מתבצע בידי אנשים, שלא הוכשרו לנהל חקירה מקצועית, ושייכים לכוחות, אשר את תקינות פעילותם אמורה לבחון החקירה הפלילית של מצ"ח, ולכן הסתמכותו של הפצ"ר על תוצאות התחקיר המבצעי כתנאי לפתיחת חקירת מצ"ח מסכלת למעשה את מטרתה של החקירה הפלילית - חקר האמת.

האגודה לזכויות האזרח ו"בצלם" עתרו לבג"ץ נגד מדיניות זו כבר בשנת 2003, ודרשו שהפרקליטות הצבאית תורה על חקירת כל מקרה בו נהרג אזרח פלסטיני, שלא השתתף בלחימה. בתגובה, שהגישו העותרים, מצוטטים דברים שאמרו בכירים לשעבר במערכת המשפט הצבאית בדבר תרבות הטיוח והחיפוי הנוהגים בצה"ל, ובמיוחד בקשר למעשים פסולים כלפי פלסטינים. בנובמבר 2005 הוציא הרמטכ"ל נוהל שמכניס שיפורים במנגנון הדיווח על אירועים שנפגעו בהם אזרחים פלסטינים לפצ"ר, אך הנוהל רחוק מלענות על הליקויים הקשים במנגנוני החקירה שפורטו בעתירה.

## שלילת הזכות לתבוע פיצויים

בסוף חודש יולי קיבלה הכנסת תיקון לחוק הנזיקים האזרחיים, המונע מפלסטינים לתבוע פיצויים ממדינת ישראל בגין נזקים, שגרמו להם כוחות הבטחון, גם כשנגרמו שלא במסגרת פעילות לחימה, ואפילו כתוצאה ממעשי אלימות, התעללות וביזה. החוק חל באופן רטרואקטיבי על נזקים, שנגרמו החל מיום 29.9.00, ועל תביעות התלויות ועומדות בפניו בתי המשפט.

מהחוק עולה מסר ערכי, לפיו לחייהם ולזכויותיהם של הנפגעים תושבי אזור העימות אין ערך, כי בית המשפט לא יתן להם כל סעד וכי הפוגע בהם ייצא פטור בלא כלום. הוראות החוק מסלקות, הלכה למעשה, את הבקרה על פעולות הצבא בשטחים הכבושים. הן מעודדות אי קיום חקירות ואי העמדה לדין של האחראים למקרי מוות ופציעה, שנגרמו מירי רשלני או בזדון, להתעללות ולעינויים, לביזה ולהרס של רכוש אזרחי.

האגודה לזכויות האזרח, עדאלה והמוקד להגנת הפרט עתרו נגד החוק לבג"ץ, במשותף עם ארגונים עמיתים<sup>16</sup>. העותרים דרשו מבג"ץ לפסול את החוק, שכן הוא מפר באופן בוטה את עקרונות המשפט ההומניטרי ומשפט זכויות האדם הבין-לאומי, החלים בשטחים הכבושים, ופוגע בזכויות יסוד, באופן המנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לא מכבר קבע בג"ץ בפסק הדין בעניין חוק תוכנית ההתנתקות, כי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו חל גם על מתנחלים, המתגוררים בשטחים. בג"ץ מתבקש בעתירה זו לקבוע, כי חוק היסוד חל גם על פלסטינים בשטחים, שכן כל קביעה אחרת תיצור משטר של אפרטהייד חוקתי.

## חופש התנועה – ליהודים בלבד

הפרדה בין פלסטינים לישראלים שוררת במישורים רבים. אחד מהם הוא מערכת הכבישים המבתרת את השטחים הכבושים. לפי נתונים שפירסם בצלם, 41 קטעים בכבישים הללו, באורך כולל של כ-700 ק"מ, מוגבלים למעבר של פלסטינים ומותרים למעבר חופשי של ישראלים בלבד.

ומה עם התושבים הפלסטינים? חופש התנועה של הפלסטינים בוטל להלכה בצו שהוציא המפקד הצבאי באוקטובר 2000, ובו הוטל כתר על כל אזורי A בגדה המערבית. הגם שהמצב בשטח השתנה בשנים האחרונות בצורה ניכרת - צו זה עדיין בתוקף ולא חל בו כל שינוי. כדי להבטיח את חופש התנועה של המתנחלים, המתגוררים בעומק הגדה המערבית, מוטלים איסורים ומגבלות תנועה בלתי-אנושיים על אוכלוסייה שלמה, תוך החרבת המרקם האנושי, הכלכלי והחברתי.

תנועתם של הפלסטינים בכל רחבי הגדה המערבית הוגבלה לתאי שטח קטנים ביותר, ונותרה רק דרך גישה אחת לכל "גוש כפרים". הכניסה והיציאה אל היישובים הפלסטיניים ומהם חסומה בקוביות בטון, ערמות עפר, תעלות ושערי מתכת, או במחסומים מאוישים. כדי לצאת מהתחום המוגדר שלהם חייבים פלסטינים לעבור מחסום אחר מחסום, לקבל היתר לעבור הלאה או לשוב ריקם. כל איש, אשה וילד נאלצים לספוג בהם השפלות ולהמתין שעות רבות בחוסר ידיעה, אם ומתי יוכלו להמשיך בדרכם אל היעד הנכסף – מי לביקור משפחתי, מי לטיפול רפואי, מי לבית הספר, מי לעבודה ומי לקניות. מאחר שלא בכל המחסומים אפשר לעבור ברכב (לרבות ברכב ציבורי כגון מוניות), נאלצים העוברים - גם אם הם נכים, חולים או זקנים, או אם הם נושאים משא כבד - לכתת רגליהם עשרות או מאות מטרים, לעתים עליהם לטפס על תלוליות עפר שערים הצבא, עד למונית שבעבר השני, אשר תקח אותם למחסום הבא, וחוזר חלילה. וכך דרך, שבתנאים רגילים ארכה דקות בודדות, עשויה להימשך שעה ויותר, ולעלות עשרות שקלים (מחיר שרוב האוכלוסייה אינו יכול לעמוד בו). בתנאים אלה נפגעת אנושות יכולתם של תושבי השטחים להתפרנס למחייתם – לעסוק בחקלאות או בתעשייה, במסחר או בשירותים, לקנות ציוד ולספק סחורה.

<sup>16</sup> אל חאק, המרכז הפלסטיני לזכויות האדם-עזה, בצלם, רופאים לזכויות אדם, הוועד הציבורי נגד עינויים, שומרי משפט-רבנים לזכויות האדם.

## לידות המחסומים

אחת ההשלכות המסוכנות של הפגיעה בחופש התנועה היא תופעת לידות המחסומים ולידות הבית הבלתי-בטוחות. בחודש אוגוסט 2005 פירסם הנציב העליון לזכויות אדם של האו"ם דו"ח על לידות של נשים פלסטיניות במחסומים, ולפיו 61 נשים פלסטיניות ילדו במחסומים בין ספטמבר 2000 לספטמבר 2004, וכתוצאה מכך 36 תינוקות מתו במחסומים<sup>17</sup>. בדו"ח מובא סיפורה של אשה מהכפר סאלם, בנפת ג'נין, שילדה במחסום בעוד שאמבולנס אשר יצא לקראתה עוכב בצדו השני של המחסום. בעלה של היולדת נאלץ לחתוך את חבל הטבור באמצעות אבן, והתינוקת נפטרה. מהדו"ח עולה עוד, כי בשנת 2005 נרשמה עליה של 7.9% במספר הנשים הפלסטיניות, שילדות בבתייהן בגדה המערבית, לעומת עליה של 0.5% במספר הנשים הפלסטיניות, שילדות בבתייהן בעזה.

בימים אלה מתנהל בישראל דיון בשאלה אם יולדות, שבחרות ללדת בבית, זכאיות למענק הלידה, שמשלמת המדינה למי שילדות בבית חולים. עמדת המוסד לביטוח לאומי, שאומצה בידי בית המשפט, היא שכדי להבטיח את שלומם של היילודים ושל היולדות יש לעודד לידה בבית חולים, ועל כן מוצדק שלא לתת מענק לידה למי שבחרת ללדת בבית<sup>18</sup>. ראוי שדאגה זו ליולדות וליילודים תעמוד בראש מעייניה של המדינה גם כשמדובר בתושבי השטחים הכבושים, שאת שלומם היא מחויבת להבטיח בהתאם להוראות המשפט ההומניטרי.

## התנחלויות והתנכלויות

עשרות המאחזים, שהוקמו ברחבי הגדה המערבית, גרמו להתגברות ניכרת של תקיפת חקלאים פלסטינים בידי מתנחלים. במקום להגן על הקורבנות הפלסטינים של תוקפנות זו העדיף צה"ל לפגוע בהם עוד יותר ולסגור בפניהם את שדותיהם, הגובלים בהתנחלויות ובמאחזים.

במרס 2005 פורסם דו"ח ממשלתי על "המאחזים הבלתי-מורשים בשטחים" (דו"ח ששון), אשר חשף את השיטות הפסולות להקמת המאחזים ואת הגיבוי, שנתנו להם גופי השלטון בישראל. "הקמת מאחז על קרקעות פרטיות של פלסטינים הינה פגיעה בלתי נסבלת בזכות הקניין ומחובתו של מפקד האזור למנוע זאת" נאמר בדו"ח ששון, אולם מתברר כי לא זו בלבד שצה"ל לא מנע את ההשתלטות של מתנחלים על אדמה לא להם, אלא שהמינהל האזרחי ביהודה ושומרון הקצה קרקעות פרטיות של פלסטינים להקמת מאחזים, וצה"ל הקצה חיילים לשמור על תושביהם העבריינים. אף שהדו"ח הוזמן ופורסם בידי הממשלה, החליטו גורמים במשרד המשפטים ובמערכת הביטחון לגנוז חלק מהמלצותיו העקרוניות, שנועדו למנוע הקמת מאחזים חדשים ולהטיל עונשים מרתיעים על מתנחלים שיפרו את החוק.

בראיון לערוץ 7 ב-4.9.2005 נתן אחד מיושבי המאחזים ביטוי ישיר לאסטרטגיה שלהם ואמר: "....כל שטח שסמוך לחווה ולגבעה משתלטים עליו ולא משנה אם מדובר ב'אדמות מדינה' או

<sup>17</sup> UN Doc A/60/324.

<sup>18</sup> עב"ל 1245/00 דיוויס נ' המוסד לביטוח לאומי ואח'.

'אדמות ערבים', וזאת על מנת ליישב את השטח. בגבעה שבה אנחנו חיים אין מציאות שערבי מסתובב באזור. כי הם הבינו שלא 'בריא' בשבילם להתקרב. בעקבות התנגשויות הולכות ונשנות איתם נאלצנו להסביר להם וידם הייתה על התחתונה".

לאחר שנקבעו עובדות בשטח ומוקם מאחז, צה"ל מספק למתנחלים הגנה וסוגר את הגישה לשדות שגובלים בהתנחלויות ובמאחזים, בפני בעליהם, בטענה שהדבר דרוש כדי להגן עליהם מפני אלימות המתנחלים. בעקבות עתירה, שהגישו האגודה לזכויות האזרח ועמותת שומרי משפט - רבנים למען זכויות האדם בשם חקלאים פלסטינים, שינה צה"ל את נימוקיו, וטען כי סגירת השטחים נדרשת לצורך הגנתם של יישובים ישראלים בשטחים, וכי בכונת צה"ל להורות על סגירתם של 1,197 דונם של אדמות חקלאיות, השייכות לתושבי הכפרים העותרים. מרביתם נסגרו בטענה, שהדבר נדרש כדי להגן על מאחזים בלתי-מורשים ועל דרכי הגישה אליהם. מאוחר יותר שוב שינתה המדינה את ההסבר, וכיום לפי ההסבר הרשמי סגירת שטחים בפני בעליהם הפלסטינים נעשית הן אם הדבר נדרש לצורך שמירה על המתנחלים, לרבות התנחלויות ומאחזים לא חוקיים, והן לצורך התמודדות עם אלימות המתנחלים.

בעקבות העתירה צומצם באופן רשמי השימוש בסגירת אדמות בפני פלסטינים על ידי הצבא, אולם בשטח לא חל שינוי של ממש: הצבא ממשיך לגלות אוזלת יד מול האלימות השיטתית של מתנחלים כלפי חקלאים פלסטינים, ופלסטינים רבים ממשיכים לחשוש לצאת לשדות ולמטעים, ולסבול מתקיפות של המתנחלים, שכללו בחלק מהמקומות ירי.

לא למותר לציין, שרבים מהמתנחלים התוקפים מצוידים בנשק שקיבלו מהצבא. הצבא, כאמור, מעלים עין מהתקיפות ואף סוגר שטחים חקלאיים בפני בעליהם הפלסטינים. על כל אלה מוסיפים חיילי צה"ל וכובלים את ידיהם של פלסטינים, המנסים להתגונן מפני התקיפות. כך, למשל, אירע, לפי תלונה שמטופלת בימים אלה באגודה לזכויות האזרח, בסוף אוגוסט 2005, כאשר הגיעה קבוצת מתנחלים למקום, שבו רעו שני רועים מח'ירבת סוסיא את צאנם באדמותיהם. לדברי הרועים, המתנחלים יידו לעברם אבנים וניסו לגנוב מהם את העדר. הרועים ניסו להתגונן ולהציל את העדר. זמן קצר לאחר מכן הגיעו למקום חיילים ודרשו מאחד התושבים להתלוות אליהם. שני הרועים נעצרו על ידי המשטרה למשך יותר משבוע, צפויים נגדם הליכים בבית משפט צבאי באשמת תקיפה, והם עלולים להישלח לעונש מאסר ממושך. לעומת זאת, לא ידוע שננקטו הליכים כלשהם עד כה נגד מי מהמתנחלים התוקפים.

באותם מקרים, שבהם נפתחה חקירה נגד מתנחלים, לא הביא הדבר למיצוי הדין או להרתעה. כך, לדוגמה, מנתונים שמסרה משטרת ישראל לאגודה לזכויות האזרח עולה, כי בתקופת מסיק הזיתים בשנת 2004 נפתחו 40 תיקי חקירה נגד ישראלים בגין פגיעה בתושבים ערבים ו/או ברכושם. עד מאי 2005 לא הוגש ולו כתב אישום אחד בגין אירועים אלה (16 תיקים נסגרו בשל עבריין לא נודע; 6 תיקים נסגרו בשל חוסר ראיות מספיקות; 6 תיקים נסגרו בשל חוסר עניין לציבור; תיק אחד נסגר מחוסר אשמה; 2 תיקים נגזו; ב-4 תיקים לא הסתיים הטיפול ו-5 תיקים נמצאו בפרקליטות ובמשטרה לבדיקת חומר הראיות).

## מכשול הפרדה

זה כשלוש שנים בונה ישראל מכשול הפרדה, שבאופן מוצהר נועד למטרות בטחוניות של הגנה על שטח ישראל, אך בפועל הוא מספח שטחים נרחבים מהגדה המערבית לישראל, מנשל פלסטינים מבתיים ומאדמותיהם ומצר עוד יותר את צעדיהם של הפלסטינים תושבי השטחים הכבושים, שגם ללא המכשול חופש התנועה שלהם מוגבל ביותר. דו"ח, שפרסמו בספטמבר 2005 הארגונים בצלם ובמקום מראה, כי בניגוד לטענת המדינה, לפיה תוואי המכשול נקבע על סמך שיקולי ביטחון בלבד, השיקול המרכזי מאחורי קביעתם של קטעים רבים של התוואי היה הרצון לכלול, מעברו ה"ישראלי" של המכשול, שטחים המיועדים להרחבת התנחלויות ולהקמת התנחלויות חדשות. מהדו"ח עולה, כי לא זו בלבד ששיקולי הביטחון היו משניים באזורים רבים, אלא שבמקומות, שבהם עמדו שיקולי הביטחון והרצון להרחיב התנחלויות בסתירה זה לזה, בחרו המתכננים בתוואי, שיכלול את השטח המיועד להרחבת ההתנחלות בצד ה"ישראלי", גם במחיר של פגיעה בביטחון. ההתחשבות בתכניות להרחבת התנחלויות גרמה להעצמת הפגיעה בזכויות האדם של תושבי הכפרים הפלסטיניים, הסמוכים לאותן ההתנחלויות.

ביוני 2004 הורה בג"ץ לשנות תוואי מתוכנן של המכשול, באורך כ-30 ק"מ, באיזור בית סוריק (ממערב ומצפון-מערב לירושלים). בג"ץ קיבל עתירה, שהגישו תושבי הכפר באמצעות עו"ד מוחמד דחלה, וקבע שהאיזון בין צורכי הביטחון לבין צורכי התושבים אינו ראוי ועל המפקד הצבאי לצמצם את היקף הפגיעה בתושבים המקומיים (גם אם לא ניתן למנוע אותה לחלוטין). בעקבות החלטת בג"ץ צה"ל בחן מחדש את תוואי המכשול ובמקומות אחדים שונה התוואי.

ביולי 2004 קבע בית הדין הבין-לאומי בהאג, כי בניית מכשול הפרדה בשטח הגדה המערבית ומסביב לירושלים סותרת את המשפט הבין-לאומי. בית הדין קבע, כי על ישראל להפסיק את בניית המכשול בשטחים הכבושים, לרבות בירושלים וסביב לה; לפרק את כל החלקים שכבר נבנו; לבטל את כל החקיקה שהתקבלה ביחס לבניית המכשול ומשטר ההיתרים הנלווה לה, ולפצות על הנזקים שנגרמו עקב בניית המכשול. ראש הממשלה, אריאל שרון, הודיע כי ישראל דוחה את חוות הדעת. בניית המכשול נמשכת.

## נבלעו במובלעות

השטח, שבין תוואי המכשול לבין הקו הירוק ("מרחב התפר"), הוכרז כולו "שטח צבאי סגור". לשם שהייה בתחומו נדרש גם מי שמקום מגוריו במרחב התפר לקבל היתר מהצבא. סגירת השטח ומשטר ההיתרים מגבילים באורח קיצוני את חופש התנועה ומשבשים לחלוטין את חייה של האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית, המתגוררת בסמוך לגדר.

47 שערים, שנקבעו בגדר בין סאלם לאלקנה, אמורים לאפשר תנועה יומיומית של חקלאים לאדמותיהם, של תלמידים ומורים לבתי הספר, של בעלי עסקים וסוחרים למקומות עבודתם ועוד. השערים נפתחים בשעות לא קבועות (לחצי שעה לכל היותר בכל פעם), וחלקם אינם פעילים כלל. דיונים רבים בבג"ץ, בעתירות שעסקו בנוהלי המעבר בשערים, לא הביאו לשיפור של ממש.

בספטמבר 2005 החליט הרכב מורחב של תשעה שופטי בג"ץ לקבל עתירה, שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם תושבים פלסטינים במובלעת אלפי מנשה נגד תוואי המכשול באזורם. בעתירה נאמר, כי תוואי המכשול הפרדה מהווה הפרה בוטה של המשפט הבין-לאומי ופוגע פגיעה

בלתי-חוקית בזכויות האדם, וכי חוות הדעת של בית הדין הבין-לאומי בהאג משקפת את המשפט הבין-לאומי, המחייב את ישראל. בג"ץ קבע, כי תוואי המכשול פסול משום שהוא פוגע באופן לא מידתי בזכויותיהם של התושבים הפלסטינים בחמישה כפרים, שהוקפו בגדר ונתקו משטחי הגדה. על כן הורו השופטים לפרק את המכשול באזור. יחד עם זאת דחה בג"ץ את קביעות חוות הדעת המייעצת של בית המשפט הבין-לאומי בהאג, לפיה הקמת המכשול והמשטר המתלווה אליה נוגדים את המשפט הבין-לאומי. בג"ץ קבע שחוות הדעת התבססה על תשתית עובדתית לא מספקת.

לפסק דין זה של בג"ץ יש חשיבות רבה משתי בחינות: האחת היא שלראשונה התקבלה עתירה לפרק חלק מהמכשול, שכבר נבנה; והשנייה היא קביעת בג"ץ, שתוכניות להרחבת התנחלות אינן שיקול חוקי, שיכול להשפיע על קביעת התוואי של המכשול. בפועל המכשול עדיין לא פורק, שכן עד עתה לא קבעה המדינה תוואי חלופי. במהלך הדיונים בעתירה הוצאו צווי הריסה לחמישה מבנים בכפר ואדי-ראשה, ובהם מבנים השייכים לשלושה מן התושבים, שהיו מעורבים אישית בהגשת העתירה נגד תוואי המכשול באזור, תוך שידור מסר ברור של "ככה ייעשה לאיש המעז לעמוד על זכויותיו ולצאת למאבק משפטי נגד הצבא והמתנחלים". לאחר שהאגודה לזכויות האזרח עתרה לבג"ץ בעניין, הוציא בג"ץ צו ביניים האוסר לבצע את ההריסה.

על סמך פסק הדין, שניתן לגבי מובלעת אלפי מנשה, עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ נגד תוואי באזור הכפרים גיוס ופלאמיה, שגם הוא נקבע, באופן ברור, בהתאם לתוכניות הרחבה של התנחלויות סמוכות.

בחלקו הצפוני של התוואי המערבי של מכשול ההפרדה מצויה מובלעת ברטעה (מערבית לכפר יעבד ולעיר ג'נין ודרומית-מזרחית לוואדי ערה ולאום אל-פחם). במובלעת חיים כ-4,300 פלסטינים, רובם הגדול בכפר ברטעה א-שרקיה, ומיעוטם (כ-1,000 תושבים) בארבעה כפרים נוספים. תוואי מכשול ההפרדה עובר בין המובלעת לבין יתר חלקי הגדה המערבית, כשבין כפרי המובלעת לבין שטח ישראל לא קיים כל מכשול פיזי, והתנועה אל תחומי ישראל נעשית ללא הפרעה, אם כי היא מותרת רק לבעלי תעודת זהות ישראלית ולא לתושביה הפלסטינים של המובלעת. אלה צפויים לעונש כבד אם יעזו לעבור לתחומי המדינה.

המגבלות, המוטלות על פתיחת השערים ועל המעבר בהם, גורמות לניתוק המובלעת משאר חלקי הגדה המערבית, פוגעות בחופש התנועה, ביכולת לעבד את האדמות ולהגיע למקומות עבודה, בגישה למוסדות החינוך ולשירותי בריאות. בחודש יולי 2005 פנתה האגודה לזכויות האזרח לראש הממשלה ולשר הביטחון בדרישה לבטל את מובלעת ברטעה, אך עד כה לא התקבלה תשובה סופית בעניין.

### **חומת ירושלים**

בירושלים מכשול ההפרדה הוא חומה גבוהה, הנבנית באופן שיוצר הפרדה מלאכותית בין השכונות הפלסטיניות, המצויות בתוך שטחה המוניציפלי של העיר, לבין שכונות, פרברים וכפרים מסביב לה, אשר למעשה הם חלק מירושלים, ובה מרכז חייהם של התושבים. בכפר עקב, שכונתה הצפונית ביותר של ירושלים, כבר נמצאים 25,000 תושבי העיר מעבר לחומה. בימים אלה הולכת ונשלמת בניית החומה בשכונות ראס חמיס ודחית א-סלאם ובמחנה הפליטים שועפט.

בשכונת א-ראם שמצפון לירושלים חלק ניכר מהמכשול כבר הוקם, וכשתושלם בנייתו הוא עתיד להקיף את השכונה מצדה המערבי והדרומי בחומה, ומצדה הדרומי-מזרחי בגדר. השכונה, בה מתגוררים כ-58,000 תושבים, תופרד מירושלים באופן שיפגע פגיעה אנושה בתושבי א-ראם ובתושבי האזורים הסמוכים, שעובדים בתחומה.

בנייתו של המכשול סביב שכונת א-ראם היא הצבת גבול שרירותי בתוך שטח עירוני רציף, המהווה חלק ממטרופולין ירושלים, תוך ניתוק פרבר של העיר, ובו רבבות תושבים, הנסמכים עליה בכל היבטי החיים. המכשול יפגע בכל היבט של חיי התושבים, שרובם בעלי מעמד של תושבות קבע בישראל.

בג"ץ קיים דיונים, בהרכב מורחב של 9 שופטים, בעתירות שהוגשו נגד הקמת המכשול בא-ראם על ידי האגודה לזכויות האזרח, עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון ותושבי א-ראם, ועל ידי המועצה המקומית א-ראם באמצעות עו"ד מוחמד דחלה. השופטים טרם הכריעו בעתירות, ובניתיים מתבצעות בשטח עבודות, שעלולות להביא לתוצאות בלתי-הפיכות.

מחוות דעת מקצועית, שהכינה עמותת במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, עולה בבירור, כי א-ראם היא שכונה גדולה ומשגשגת, אם כי היא תלויה בירושלים באופן כזה, שניתוקה ממנה יביא לדעיכתה. רוב רובם של השירותים הציבוריים לתושבי המקום תלוי בעיר ירושלים, ובכללם תשתיות שונות, חשמל, סילוק אשפה ושירותי דת, כמו גם היבטים שונים של התנהלות השכונה, אורבניים וחברתיים כאחד.

עם השלמת הקמתו של המכשול תתארך הנסיעה בין השכונה לבין העיר, הנמשכת כיום דקות אחדות, פי כמה וכמה, וזאת עוד מבלי שנלקחו בחשבון עיכובים במחסומים ובנקודות מעבר. גם משך המעבר מא-ראם ליישובים סמוכים בגדה המערבית יתארך בעשרות קילומטרים. הדבר יגרום לעיכובם למשך שעות ארוכות של אלפי בני אדם, בעלי מעמד של תושבות קבע בישראל, המתגוררים במרחב האורבני שמצפון לירושלים ועושים את דרכם יום-יום אל העיר וממנה; כבר כעת, עוד בטרם נאטמה החומה באורח סופי, נפגעו קשות שירותי החינוך, ושלושה בתי ספר בא-ראם כבר נסגרו, לאחר שחלה ירידה משמעותית בהרשמת תלמידים, הצפויים להיות מנותקים מבתי ספר עם השלמת המכשול. הקמת החומה צפויה לפגוע גם בזכותם של התושבים לקבל שירותי רפואה, שכן אלה נסמכים על בתי חולים ומרפאות בתחומיה של העיר ירושלים ועל מרכזים לטיפול בנכים, המצויים מחוץ לא-ראם.

א-ראם היא אחד ממרכזי החיים הכלכליים בגדה, ויש תלות כלכלית הדדית בין תושבי הגדה המערבית, שבתי העסק בשכונת א-ראם משמשים עבורם מרכז מסחרי, לבין תושבי א-ראם, שכלכלתם תלויה במידה לא מבוטלת במעברם של תושבי הגדה וירושלים המזרחית בשכונתם.

תחילה טענה המדינה, כי המכשול מוקם בתוואי ביטחוני. אין היגיון בטענה זו, שכן על פי רציונל בטחוני גרידא היתה החומה מפרידה בין שכונות פלסטיניות לשכונות יהודיות, ולא היתה מוקמת על קו תחום השיפוט של העיר, באופן המפריד שרירותית בין פלסטינים לבין עצמם. הנימוקים הבטחוניים שמסרה המדינה להעדפת התוואי הקיים על פני הצעות קונקרטיות לתוואים חלופיים שהפיצו גורמים כגון המועצה לשלום וביטחון ו-IPCRI (מרכז ישראל/פלסטין למחקר ולמידע)

אינם משכנעים. בשלב מאוחר יותר של הדיון בבג"ץ המדינה הודתה, כי תוואי החומה באזור ירושלים נקבע גם לפי שיקולים מדיניים ולא לפי שיקולי ביטחון גרידא.

## **חופש הביטוי**

### **הגבלת חופש הביטוי על רקע ההתנתקות**

ההתנתקות מרצועת עזה העמידה בשנה האחרונה במבחן את רשויות אכיפת החוק ואת הציבור הישראלי כולו – מצדדי ההתנתקות ומתנגדיה. הדיון בציבור ובתקשורת המחיש את הקושי בשרטוט קו הגבול בין מחאה לגיטימית לבין המרדה, הסתה לאלימות והפרת חוק. בחלק מהמקרים נקטו הרשויות צעדים חסרי פרופרציה תוך פגיעה בלתי מוצדקת בזכות לביטוי פוליטי ולמחאה.

לקראת ההתנתקות ובמהלכה נקטו הרשויות צעדים חריפים נגד מתנגדי ההתנתקות, ובהם ניסיונות להחיות עבירות ארכאיות וחקיקת איסורים פליליים חדשים. כך, למשל, יזם משרד המשפטים הצעת חוק שתחמיר את ההגבלות הפליליות על חופש הביטוי ותרחיב את עבירת ההסתה. כך הועלתה הצעה להעמיד לדין את חוסמי הכבישים בעבירה של "המרדה", איסור פלילי מתקופת המנדט הבריטי, שגם משרד המשפטים הודה בעבר שהוא מסוכן לדמוקרטיה. האגודה לזכויות האזרח פנתה לשרת המשפטים והביעה דאגה מהכוונה לפגוע בחופש הביטוי.

ביוני 2005 עצרה משטרת ישראל אוטובוסים, שהובילו מפגינים לנתיבות, שם הייתה אמורה להיערך הפגנה גדולה נגד ההתנתקות. על פי דיווחים בתקשורת מחלק מהנהגים אף הוחרמו רשיונותיהם כדי שלא יוכלו להסיע את האוטובוס. הניסיון למנוע מקבוצה של אזרחים לנסוע מעיר אחת לעיר אחרת במדינת ישראל - רק משום החשש שמשם ימשיכו, כולם או חלקם, למקום אחר, המרוחק משם (מחסום כיסופים במקרה זה), שבו יש חשש שיפרו את הסדר הציבורי - לא רק שאינו חוקי אלא שהוא מהווה פגיעה חמורה ובלתי-מידתית בזכות האדם לחופש תנועה. הטענה, כאילו החשש מפני תרחיש אפשרי של אלימות מצד חלק מן המפגינים הצדיק נקיטת צעדי מנע קיצוניים על ידי המשטרה נגד מעגל רחב של מפגינים, היא בדיוק המדרון החלקלק ממנו צריך לחשוש, של פגיעה גורפת בזכות להפגין. בעת האירוע פנתה האגודה למפכ"ל המשטרה בקריאה דחופה לבטל כל פקודה לעצור אוטובוסים בדרך לנתיבות, וכן לפעול כדי להבטיח, כי לא יימנע מאזרחים המבקשים זאת להגיע לעיר.

במציאות המורכבת של ההתנתקות נדרשו רשויות אכיפת החוק לאזן בין השמירה על השלום והסדר הציבורי לבין ההגנה על חירויות הפרט. היו בתקופה זו הפרות סדר רבות וחלק מהמפגינים אכן נקטו באלימות, אך התגובה הייתה לא אחת מופרזת. לאורך תקופת ההתנתקות נעצרו כ-6,000 בני אדם והוגשו כתבי אישום נגד כ-700 בני אדם (בחלק מכתבי האישום נאשמים אחדים או רבים). בין העצורים היו קטינים וקטינות שנעצרו במעצר ממושך ומחלקם נמנע לגשת לבחינות הבגרות. ילדה בת 14, שהפגינה הפגנה בלתי חוקית תוך הפרת התנאים של "מעצר יישוב", אך לא



נקטה באלימות, נשלחה למעצר עד תום ההליכים (על פגיעה בזכויות עצורים במהלך ההתנתקות ראו בפרק אי-צדק בפלילים).

## **חקירת עיתונאים ערבים בשב"כ**

בחודש נובמבר 2005 זומנו שלושה עיתונאים ערבים לחקירה בשירות הביטחון הכללי (השב"כ). העיתונאים נחקרו בעיקר על קשריהם עם עיתונאים וכלי תקשורת מהעולם הערבי, ועל קשריהם האישיים עם עיתונאים ספציפיים, שלפי טענת השב"כ, מזוהים עם ארגונים עוינים. אחד העיתונאים, שזומנו לחקירה, מכהן כיו"ר אתר חדשות בערבית. הוא נחקר על זהותם של כתבי האתר, הדרך שבה האתר מנוהל ואיך מוזמנות הכתבות שמתפרסמות בו. החוקרים דרשו ממנו להימנע מפרסום מאמרים של עיתונאי מסוים, לא בשל תוכנם, אלא בשל זהות הכותב בלבד.

במכתב ששלחה האגודה לזכויות האזרח, בעניין זה, ליועץ המשפטי לממשלה הודגש, שהתערבותו של השב"כ בתכנים, המתפרסמים בתקשורת הערבית, היא הפרה חמורה של חופש הביטוי וחופש העיתונות. חקירתם של עיתונאים על הדרך שבה מנוהל כלי תקשורת זה או אחר, ואיום להפעיל סנקציות פליליות נגדם בשל עצם קשריהם העיתונאיים עם העולם הערבי, בין אם מדובר באיום ישיר ובין אם מדובר באיום לא ישיר, יוצרים אווירה של פחד, שעלולה להרתיע כלי תקשורת ערבים מפרסום תכנים, שאינם מוצאים חן בעיני השלטון, ולהכתיב להם מלמעלה את המסר, שהם אמורים להעביר לציבור קוראיהם.

## **זכויות אנשים עם מוגבלות**

### **חוקים לקידום השוויון לאנשים עם מוגבלות**

בשנה החולפת קיבלה הכנסת מספר חוקים חשובים, המעגנים את זכותם של אנשים עם מוגבלות לשוויון. בחודש מרס 2005 קיבלה הכנסת חוק בדבר נגישות לאנשים עם מוגבלות למקומות ציבוריים ולשירותים ציבוריים (אשר ייושם בהדרגה ב-14 השנים הקרובות). קבלת החוק היא הישג חשוב מבחינת עקרון השוויון בישראל.

החוק קובע, שיש להנגיש משרדים, מבני מגורים, בתי ספר, גני אירועים, חופי רחצה, בנקים, סוכנויות ביטוח, בתי חולים, בתי מלון, מסעדות, בתי משפט, מדרכות ועוד שורה ארוכה של מבנים. לפי החוק יש להנגיש גם כל שירות, הניתן לציבור, כגון שירותי דת, מסחר, בידור, הארחה, ספורט ובריאות. לפי החוק ההנגשה צריכה להביא בחשבון את צורכיהם של אנשים עם כל סוגי המוגבלות: להניח כבש בכניסה לבניין בעבור אנשים המתניידים בכסאות גלגלים; לספק מתורגמנים לשפת סימנים לאנשים חרשים שזו שפתם; במעליות צריכה להיות כריזה לאנשים עם מוגבלות בראייה; מידע יופק בשפה המובנת לאנשים עם מוגבלות שכלית; נוהלים יוגמשו לצורך התאמתם לאנשים עם מוגבלות נפשית וכדומה.

בחודש יולי 2005 קיבלה הכנסת חוק, המחייב הנגשה של כל שידורי הטלוויזיה לאנשים עם מוגבלות בשמיעה, בין באמצעות ליווי התוכנית בכתוביות ובין על-ידי תרגום לשפת סימנים. בנובמבר 2005 התקבל חוק ייחודי, שנועד להנגיש את ההליך הפלילי לאנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית. החוק קובע שורה של התאמות, שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית למסור עדות במשטרה ובבית המשפט בהתאם לצורכיהם הייחודיים (אם כנפגעי עבירה, אם כעדים ואם כחשודים ונאשמים).

לדברי ארגון בזכות, שהוביל את הליכי חקיקת החוקים הללו, ההתקדמות החשובה הזו חייבת להיות מלווה בהקצאת משאבים ובאכיפה.

## שירותי בריאות הנפש

בשנים האחרונות מתחוללת בישראל רפורמה מקיפה בטיפול בחולים במחלות נפש. הרפורמה מבוססת על התפיסה, הדוגלת בשיקום נפגעי נפש בקהילה במקום הרחקתם למוסדות פסיכיאטריים. הרפורמה כוללת פיתוח מסגרות קהילתיות-שיקומיות, שיחליפו את האשפוז, והעברת האחריות הביטוחית לשירותים בתחום בריאות הנפש ממוסדות הבריאות לקופות החולים. שיקום נפגעי הנפש הוא אחד התחומים הבולטים ביותר בשירותים החברתיים בישראל, שעברו בשנים האחרונות הפרטה חלקית: חלק מהשיקום נעשה על ידי עמותות ציבוריות וחלקו הגדול ניתן על ידי עשרות יזמים פרטיים.

העברת אנשים עם מוגבלות נפשית, מאישפוז בבית חולים לשיקום בקהילה, מתקדמת באורח מרשים, ומספרם של המאושפזים בבתי החולים הפסיכיאטריים, אשר עמד עד לפני שנים ספורות על יותר מ-7,000, צומצם במידה ניכרת ואמור להגיע ל-3,500 בסוף 2005 (על פי הסכם בין משרד הבריאות לבין משרד האוצר). אולם כדי שיוכלו להשתקם בקהילה דרושות מסגרות מתאימות לקליטתם. לפי דיווחים בתקשורת<sup>19</sup>, ממצאי ביניים של בקרה פנימית, שערך צוות בראשותו של מבקר הפנים במשרד הבריאות, חשפו הידרדרות מדאיגה ברמתם של חלק מההוסטלים לשיקום נפגעי נפש עד כדי כך שחלק מנפגעי הנפש מקבלים טיפול כושל, רשלני ובלתי ראוי. לפי הדיווחים הגורם להידרדרות הוא לחצים ותכתיבים פוליטיים מצד בכירים במשרד הבריאות, אשר הביאו לבחירה לקויה של חלק מהיזמים, המפעילים הוסטלים לשיקום נפגעי נפש.

בתוך כך החליט משרד הבריאות להפסיק את ההתקשרות עם בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים, ולהוציא את רוב המאושפזים בהם למסגרות בקהילה, ועוד מאה מתוכם - לבתי החולים הממשלתיים. במקביל צומצם מספר המאושפזים בבתי חולים ממשלתיים. ארבעה מתוך חמישה בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים בישראל עתרו נגד ההחלטה, בטענה שהתקבלה מתוך ניגוד עניינים, ודרשו להחליט כי הצמצום יבוצע בבתי החולים הפסיכיאטריים הממשלתיים ולא בפרטיים. משרד הבריאות טוען, לעומת זאת, כי החליט על כך משום שהשירות, הניתן למאושפזים בבתי החולים הפרטיים, נופל באופן משמעותי מזה הניתן להם בבתי החולים הממשלתיים. עוד טען משרד הבריאות כי בשעה שבבתי החולים הממשלתיים משחררים כמעט

<sup>19</sup> הארץ 29.11.05.

98% מהחולים תוך שנה, הרי שבארבעת בתי החולים הפרטיים שעתרו, 88% מהמטופלים מצויים מעל ארבע שנים. נסיונות של משרד הבריאות לבדוק את הנעשה בבתי החולים הללו נתקלו בהתנגדות פעילה ולעיתים אלימה.

בשנה האחרונה נודע, כי כ-70 איש ואישה מוחזקים בבתי חולים פסיכיאטריים פרטיים ללא צורך רפואי. משמעות הדבר היא שלילת חירותם וכבודם של אנשים אלה ללא כל הצדקה. אחדים מהאנשים שבהם מדובר חיים כך עשרות שנים, מתוך אינטרסים כלכליים של בעלי בתי החולים. משרד הבריאות אמור לפקח על הנעשה בבתי חולים אלה, והוא אמון על שלומו ועל רווחתו של ציבור נפגעי הנפש, אך הוכיח אוזלת יד ולא הצליח עד מועד כתיבת שורות אלו (דצמבר 2005) להעביר את האנשים האמורים למסגרות מתאימות בקהילה.

## **שוויון על רקע נטייה מינית וזהות מגדרית**

אנו עדים להכרה גוברת בזכויותיהם של הומואים, לסביות, ביסקסואלים וטרנסגינדרים ובזוויות של בני אותו מין, הן בחיי היום-יום והן במישור המשפטי.

### **שוויון וכבוד**

בנובמבר 2004 קיבלה הכנסת שני תיקוני חקיקה חשובים, שנועדו להגן על זכותם של הומואים ולסביות לשוויון ולכבוד: תיקון בחוק זכויות החולה, האוסר אפליית מטופלים בשל נטייתם המינית, ותיקון בחוק העונשין, המחמיר את העונש על עבירה, המתבצעת מתוך מניע של גזענות או של עוינות כלפי ציבור מסויים, בין השאר בשל נטייה מינית.

עם זאת, הומואים, לסביות, ביסקסואלים וטרנסגינדרים עדיין נתונים לאפליה מצד רשויות השלטון וגופים פרטיים. בשנה האחרונה הוגשה לבית-הדין לעבודה, לראשונה בישראל, תביעה של אישה טרנסקסואלית, שפוטרה מעבודתה בשל תהליך לשינוי מין שבו החלה<sup>20</sup>. בשל העובדה, כי בחוק הישראלי אין כיום התייחסות לאפליה בשל זהות מגדרית, הסתמכה התביעה על האיסור לפטר אדם בשל מין או נטייה מינית. התביעה הסתיימה בפשרה, שעל פיה ויתרה העובדת על תביעתה להחזרה לעבודה, ובתמורה קיבלה פיצוי בגובה 24 משכורות חודשיות.

לצד התקדמות מרשימה בתחום המשפטי, עדיין רווחים ביטויים והתנהגות, השוללים את קיומם של הומואים, לסביות, ביסקסואלים וטרנסגינדרים, ומשדרים כי דמם מותר. ראש עיריית ירושלים, אורי לופוליאנסקי, מפלה באופן שיטתי את ארגון הקהילה הגאה בעיר, עמותת "הבית הפתוח", בניגוד לעמדתם של הגורמים המקצועיים והמשפטיים בעירייה. בשנת 2004 הביע

---

<sup>20</sup> התובעת יוצגה ע"י התכנית לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, ולהליך הצטרפה אגודת ההומואים, הלסביות, הביסקסואלים והטרנסגינדרים.

לפוליאנסקי עמדה נחרצת נגד מצעד הגאווה שהתקיים בעיר, ובשנת 2005 התאפשר קיום המצעד רק לאחר פסק דין, שניתן בעתירה מינהלית, שהגיש "הבית הפתוח" לבית המשפט המחוזי. המצעד התקיים באווירה אלימה, לאחר שבועות של הסתה מצד רבנים ואנשי דת וכן הציבור החרדי בעיר, שהגיעה לשיאה כאשר אדם חרדי התנפל על הצועדים בסכין שלופה ופצע שלושה בני אדם. הדוקר הואשם בניסיון לרצח, ומשפטו מתנהל בימים אלה.

## זוגיות

בדצמבר 2004 קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב עתירה, שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם בני זוג, אזרח ישראלי ואזרח זר, שנדרש לצאת מישראל טרם בחינת בקשתו להסדרת מעמדו. בית המשפט קבע, כי האיסור לכפות על בני זוג נשואים פרידה עד לטיפול בבקשתם, חל גם על בני זוג ידועים בציבור, ובכלל זה בני זוג מאותו המין. עם זאת, עדיין אין בישראל הכרה מלאה בזוגיות של בני אותו המין כתא משפחתי, ובזכותם של הומואים ולסביות לנישואין ולהורות. האגודה לזכויות האזרח עתרה לבג"ץ בשם בני זוג הומואים, שנישאו בקנדה, וביקשו לרשום את נישואיהם במרשם האוכלוסין. בתשובתה לעתירה זו ולעתירות אחרות טענה המדינה, כי נישואין של בני זוג מאותו המין אינם תבנית משפטית המוכרת על-ידי המדינה, ולפיכך לא ניתן לרושםם. עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה היא שזוהי שאלה חברתית-ערכית, האמורה להיות מוכרעת על-ידי הכנסת. על העמדה הרווחת בכנסת אפשר ללמוד מהעובדה, שמקומם של הזוגות בני אותו המין נפקד מהצעת חוק ברית הזוגיות, שגיבשה קבוצת חברי כנסת מסיעות הקואליציה, ונועדה לתת אלטרנטיבה לזוגות, אשר אינם יכולים להינשא על-פי הדין הדתי.

## הורות

בינואר 2005 קבע בית המשפט העליון בפסק דין תקדימי בעתירתן של בנות זוג לסביות, באמצעות עו"ד עירא הדר, כי אין בחוק מניעה לאימוץ ילדיה הביולוגיים של אישה על ידי בת זוגה. בית המשפט טרח להדגיש, כי פסיקתו מתבססת על שיקולים של טובת הילד, ואין בה משום יצירת סטטוס חדש של תא משפחתי של בני-זוג בני אותו מין, או הכרה בזוג שכזה כ"איש ואשתו". בבג"ץ עדיין תלויה ועומדת בקשה לדיון נוסף, שהגישה המדינה על פסק דינו של בית המשפט ממאי 2000, בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח, אשר חייב את משרד הפנים לרשום אישה לסבית, שאימצה בחו"ל את הילד הביולוגי של בת זוגה, כאמו של הילד במרשם האוכלוסין ובתעודת הזהות. מאז שנעתר בית המשפט לקיום הדיון הנוסף, מסרב משרד הפנים לרשום אימוצים דומים.

## קניין

בשנה החולפת נמשכה ביתר שאת מגמת המערכת המשפטית ורשויות המדינה להכיר בזכויות רכושיות של בני זוג מאותו המין:

- בנובמבר 2004 פסק בית המשפט המחוזי בנצרת, בערעור שהוגש על-ידי התוכנית לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, כי בני זוג מאותו המין זכאים לאותן זכויות ירושה, הניתנות מכוח החוק לידועים בציבור בני מינים שונים.
- בדצמבר הודיע היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, כי החליט שלא לערער על פסק הדין מנצרת, שכן לעמדתו, מעמדם של בני זוג מאותו המין בענייני רכוש וממון צריך להיות זהה לזה של ידועים בציבור בני מינים שונים.
- בעקבות תביעה שהגישה האגודה לזכויות האזרח, בשם אלמן, לקבלת קצבת שארים מהביטוח הלאומי לאחר פטירת בן זוגו, הודיע היועץ המשפטי לממשלה, בפברואר 2005, כי עמדתו היא, שיש להכיר בבן זוג מאותו המין כאלמן ובבת זוג מאותו המין כאלמנה, הזכאים לקצבה.
- במאי 2005 איפשר משרד הרישוי לבנות זוג לסביות לרשום רכב על שם שתיהן מבלי להוסיף "יד" לרישומי הבעלות, כנהוג לגבי זוגות הטרוסקסואלים.