



תמונת מצב

זכויות האדם בישראל 2011

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



www.acri.org.il

**זכויות האדם
בישראל
תמונת מצב
2011**

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



The State of Human Rights in Israel 2011

כתיבה : טל דהן

עריכה לשונית : ענבל גרין

עיצוב כריכה : אוסו באיו

תודות:

לכל חברי/ות צוות האגודה לזכויות האזרח בישראל, שעל כתביהם מבוסס הדוח, ושקראו, העירו וסייעו במידע ובנתונים. תודה מיוחדת ל: רמי אדוט, עו"ד דנה אלכסנדר, חגי אלעד, עו"ד עאוני בנא, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד גיל גן-מור, עו"ד רגד ג'ראיסי, עו"ד טל חסין, עו"ד לימור יהודה, עו"ד דן יקיר, נירית מוסקוביץ, עו"ד לילה מרגלית, עו"ד טלי ניר, עו"ד אן סוצ'יו, עו"ד נסרין עליאן, עו"ד אבנר פינצ'וק, עו"ד עודד פלר, עלוה קולן, נועה ריבלין, גילי רעי, עו"ד נירה שלו.

לעדו קטרי שסייע באיסוף נתונים ; לשרית אליה, לעופרה טלקר ולנעמה ידגר שסייעו בהפצה.

לעו"ד אלה אלון מתוכנית המשפט בשירות הקהילה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

לסיגל רוזן ולעו"ד יונתן ברמן ממוקד סיוע לעובדים זרים.

לחברי האגודה לזכויות האזרח, למתנדבינו ולתורמים לפעילות האגודה, אשר בזכות מחויבותם, ערכיהם ונדיבותם מתאפשרת פעילותנו.

דצמבר 2011

תוכן העניינים

5	מבוא
7	מאחורי הסורגים: פגיעה בזכות לחירות במובן הצר
7	תנאי מאסר
9	מאסר חייבים
12	בשטחים הכבושים
12	תקופות מעצר ממושכות ומפלות
14	מעצר מינהלי וצווי הגבלה
17	רחוקים מהעין ומהלב: "זרים" במעצר
17	המעצר – הכלל ולא החריג
18	מעצר ממושך ולעתים בלתי מוגבל בזמן
19	מעצר של מבקשי מקלט ופליטים
21	מעצר של מחוסרי אזרחות
21	התנהלות בית הדין לביקורת משמורת
24	כמו גדולים: מעצר וחקירה של קטינים
25	קטינים בשטחים הכבושים
27	קטינים בירושלים המזרחית
31	קטינים אזרחי ישראל
32	קטינים בלתי מלווים
33	מעצר לפני גירוש
35	חופש התנועה
35	בשטחים הכבושים
40	בירושלים המזרחית
42	לכלוא את הרוח: פגיעה בחירויות במובן הרחב
42	חופש הביטוי
42	הזכות להפגין
47	הצרת צעדיהם של פעילים פוליטיים
49	חופש הביטוי בשטחים הכבושים
51	חקיקה המגבילה את החירות
51	חופש הביטוי
53	חופש ההתאגדות
54	חירות אישית וזכויות בהליך הפלילי
57	כבילת עובדות הסיעוד
58	ההכרזה על מצב חירום
60	זכויות חברתיות: העם דורש – השלטון חירש
60	עוני ופערים
62	הזכות לעבודה וזכויות עובדים
64	הזכות לבריאות
67	הזכות לדיור
71	הזכות לחינוך
72	הזכות לשירותי רווחה
73	הזכות למים
73	המחאה החברתית

מבוא

מדי שנה מפרסמת האגודה לזכויות האזרח את "תמונת מצב" – הדוח השנתי על מצב זכויות האדם בישראל. הדוח, המתפרסם ביום זכויות האדם הבין-לאומי, סוקר את מצב זכויות האדם בשנה החולפת בישראל, בשטחים הכבושים ובכל מקום שבו מתרחשת פגיעה בזכויות אדם על ידי הרשויות הישראליות. בדוח זה אנו מבקשים להתריע על הפרות בוטות במיוחד של זכויות אדם; לציין מגמות של שיפור – ככל שישנן; להפנות את הזרקור להפרות של זכויות אדם שאינן נחשפות לאמצעי התקשורת ולתשומת הלב הציבורית; ולהצביע על תהליכים מרכזיים בתחום זכויות האדם אשר מטביעים את חותמם על תושבי ישראל ועל אזרחיה.

רובו של הדוח לשנת 2011 עוסק ב**חירות**, על מגוון היבטיה. בחלק הראשון נתייחס להפרות של הזכות לחירות אישית במובנה הצר והבסיסי – הגבלת צעדיו של אדם מבחינה פיזית, אם באמצעות כליאה ואם באמצעות מגבלות תנועה. הזכות לחירות – להיות האחראי לחיך והשולט הבלעדי בהם, ולנוע בחופשיות ממקום למקום – היא אולי הזכות הבסיסית מכולן, אחרי הזכות לחיים. זכות זו נשללת מרבים בישראל ובשטחים הכבושים – לעתים באופן שרירותי, פוגעני, לתקופות ממושכות או שלא לצורך. פעמים רבות הנפגעים הם מי שמלכתחילה נמנים עם קבוצות מוחלשות: פליטים ומבקשי מקלט, מהגרי עבודה וילדיהם, פלסטינים בשטחים הכבושים ותושבי ירושלים המזרחית. קולם של אלה, הכלואים מאחורי סורג ובריא או הנותרים מעברם האחר של המחסומים, אינו נשמע בשיח הציבורי ובתקשורת, ובמידה רבה, לדידם של רוב אזרחי ישראל, הם "שקופים", כמו אינם קיימים.

ומכבלים שבגוף לכבלים שברוח. "אין אדם שליט ברוח לכלוא את הרוח", אמר קוהל (ח, ח) – אבל בהחלט יש מי שמנסה. בשנים האחרונות אנו עדים שוב ושוב לניסיונות להטיל מוסרות על החירות במובנה הרחב – על חופש הביטוי, על חופש ההתאגדות והפעילות הפוליטית ואפילו על חופש הדעה והמחשבה. איומים אלה על החירות כוללים בין היתר התנכלות למפגינים, "שיחות אזהרה" עם פעילים חברתיים ופוליטיים, חקיקה אנטי-דמוקרטית המאיימת לצמצם את חירויות הפרט ולפגוע בזכויות המיעוט, ניסיונות לפגוע בפעילותם הלגיטימית והנחוצה של מי שמותחים ביקורת על השלטון ושל ארגוני זכויות אדם, ואיום בתביעות על מי שמבקש להשמיע ביקורת. לבד מהפגיעה הספציפית בזכויות הפרט המסוים, המשותף לכול אלה הוא הטלת אפקט מצנן – הרתעה הפוגעת ביכולתו של הציבור ובמוטיבציה שלו לקיים שיח פוליטי מעמיק, נוקב ומשחרר בסוגיות הנוגעות לשאלות יסוד של החברה הישראלית – שיח שמדינה דמוקרטית אינה יכולה להתקיים בלעדיו.

לא תמיד בוחרים אזרחים במדינה דמוקרטית לממש את חירותם לצאת לרחובות ולמחות. אין זה נדיר כי חלקם הגדול מסתפק בהטלת הפתק בקלפי, אחת לכמה שנים, ובזאת מתמצית ההשתתפות בתהליך הדמוקרטי. אך דמוקרטיה מהותית אינה מתבטאת רק במגבלות חוקתיות המוטלות על השלטון: בדמוקרטיה מהותית האזרחים שותפים, משמיעים את קולם ומשפיעים דרך שגרה. המחאה החברתית או "מחאת האוהלים" של הקיץ האחרון, הוכיחה שרבות אזרחים עדיין לא ויתרו על הזכות ועל הרצון להשתתף בשיח הציבורי, ולמתוח ביקורת על מדיניות הממשלה בהקשרים שבהם נדרש שינוי. גם מאבקים חברתיים אחרים שלהם אנו עדים בשנים האחרונות, שבהם לוקחים חלק ארגונים, פעילים, אנשי מקצוע,

אמנים ואנשי רוח ואזרחים מן השורה שנמאס להם ושאכפת להם, מעידים על הכוח הטמון בחברה האזרחית בישראל ועל כך שיש אנשים שמאמינים כי אפשר לחולל שינוי. הרקע לרבים ממאבקים אלה הוא השחיקה המתמשכת בזכויות החברתיות של אזרחי ישראל, תוצאת המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל בעשרים וחמש השנה האחרונות. בכך יעסוק החלק האחרון של הדוח.

בקיץ 2011 הוכיחה החברה בישראל שיש בה חשיבה עצמאית וביקורתית כלפי השלטון ומדיניותו, וכן יכולת עשייה ויוזמה של פרטים ושל קבוצות, שלוקחים את גורלם בידיהם ויוצאים להפגין ולהיאבק על זכויותיהם. אל מול החקיקה הגזענית והמפלגת נולדה סולידריות נדירה – בין ערבים ליהודים, בין תושבי המרכז לתושבי הפריפריה, בין סטודנטים לאימהות, בין חסרי בית לבני מעמד הביניים. במאבק לצדק חברתי דחו קבוצות שונות בישראל את ההפרדות ואת המחיצות שהורגלו בהן, וחדלו להאשים זו את זו – את העניים, את העשירים, את המובטלים, את המהגרים, את הערבים, את היהודים, את העולים; ומכאן ואילך החלו להפנות את חצי הביקורת ואת הדרישות כלפי מי שנושא באחריות להבטחת זכויותינו: השלטון. נראה שבקרב חלקים גדולים בחברה הישראלית חלחלה אולי הכרה חדשה, והיא – שפגיעה בזכויות אף פעם אינה נעצרת במקום אחד. מדיניות דורסנית, שדוהרת קדימה בעודה מותירה בצדי הדרך את החלשים, את המודרים, את הזרים, את הנכבשים, את מי שרחוקים מאור הזרקורים ושאינם נהנים מיחסי ציבור מתוקשרים – סופה שתפגע בכולם, כי זו אינה מדיניות שמבוססת על זכויות אדם ועל הערך של כבוד האדם באשר הוא. וכאשר חלק מאיתנו שווים פחות, אזי בסופו של דבר – כולנו שווים פחות.

נכון לעכשיו, נראה שקובעי המדיניות אינם מגלים נכונות ליישם מדיניות שתשקף את המסרים שביקשה המחאה החברתית להעביר. המלצות ועדת טרכטנברג, שמינתה הממשלה בתגובה למחאה החברתית, מאכזבות. הן אינן מבטאות שינוי מגמה יסודי ועמוק של המדיניות בתחומי הדיוור, הבריאות, הרווחה, התעסוקה והחינוך. זאת ועוד, מהלכים אנטי-דמוקרטיים שהובילה הממשלה ערב המחאה החברתית התחדשו – ואף ביתר שאת. האם הקיץ היה כלא היה?

כך או כך, עדיין מוקדם להעריך מה תהיינה השלכותיו של המאבק החברתי שהתחולל כאן אך לפני חודשים ספורים, ובאילו דרכים יימשך. יש לקוות כי בדוח שנפרסם בעוד שנה, נוכל לדווח על הישגים ישירים של מאבק זה ועל תוצאות משמעותיות בכל הנוגע לקידום זכויותינו החברתיות. אך כבר כעת, אי אפשר להתעלם ממשמעויות העומק החיוביות של מחאת הקיץ: השתתפות אזרחית המונית במחאה בלתי אלימה שתכליתה קידום שוויון וצדק חברתי; סקרנות להעמיק בהבנת נושאים חברתיים-כלכליים מורכבים, בלי לקבל כתורה מסיני דוגמות ישנות; ויכוח ציבורי ער, תוסס ופתוח בסוגיות מרכזיות של חיינו כאן. אלו הם תהליכי עומק נושאי בשורה. כדי שהפוטנציאל הגלום בהם ימומש, יש לקוות לא רק להמשכם, אלא גם להרחבתם לנושאים נוספים, אל מעבר לקו הירוק של הכיבוש ואל מעבר למחסומי תודעה נוספים, המפרידים בין כולנו לבין אותה זכות בסיסית: הזכות לחירות.

מאחורי הסורגים: פגיעה בזכות לחירות במובן הצר

תנאי מאסר

"חומות הכלא אינן צריכות להפריד בין האסיר לבין צלם האנוש [...] בית סוהר אסור לו שיהפך למכלאה, וחדר האסיר אסור לו שיהפך לכלוב."¹

עצורים ואסירים הם אחת הקבוצות החשופות ביותר לפגיעה בזכויות. בתי הסוהר ומתקני המעצר הם מוסד טוטלי, וכל היבטי חייהם של הכלואים נשלטים ומפוקחים. במצב זה יש חשש משמעותי לפגיעה בזכויות האדם.

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן את חובת המדינה להגן על זכותו של כל אדם באשר הוא אדם לחיים, לשלמות גופנית ולכבוד. העיקרון, כי זכויות האדם אינן נעצרות בשערי בית הסוהר, שב והודגש במהלך השנים בפסיקות בית המשפט העליון; החובה לספק לאסיר תנאי מחיה בסיסיים ולשמור על כבוד האדם שלו אף מעוגנת במשפט הבין-לאומי, שמדינת ישראל מחויבת אליו.²

בדוח השנתי של הסנגוריה הציבורית לשנים 2009-2010, שפורסם באוגוסט 2011,³ מצוינים לטובה שיפורים מסוימים שחלו בתנאי המעצר והמאסר בישראל בשנים האחרונות. כך, אסירים אינם ישנים עוד על הרצפה;⁴ ומאז תחילת 2008, אז עברו מתקני המעצר המרחביים מאחריית המשטרה לאחריות שירות בתי הסוהר (שב"ס), מורגש שיפור בתנאי ההחזקה של העצורים. עם זאת, מהדוח עולה כי **בין כותלי הכלא ובמתקני המעצר בישראל עדיין מתקיימות הפרות חמורות של זכויות אדם**. כך, בחלק מהמתקנים אסירים מוחזקים בתנאים פיזיים קשים, בתאים מחניקים ובצפיפות רבה, לעתים בתנאים היגייניים ותברואתיים ירודים במיוחד הכוללים זוהמה, רטיבות, עובש, מזיקים וחשיפה לפגעי מזג האוויר; יש מחסור בציוד בסיסי; נמצאו ליקויים במתן טיפול רפואי; התשתית השיקומית לוקה בחסר וקיים מחסור בעובדים סוציאליים; זכויות שונות, כגון הזכות לקשר עם בני משפחה, הזכות להיפגש עם עורך דין וזכות הגישה לערכאות ממומשות באופן חלקי בלבד; וקיימות תופעות של ענישה בלתי מידתית, כגון כבילת אסירים למיטה, ושל ענישה קולקטיבית.

¹ בג"צ 540/84 יוסף נ' מנהל בית הסוהר המרכזי ביהודה ושומרון, פ"ד מ(1) 567, 573.

² בסעיף 10(1) לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, שנחתמה ואושרה בידי מדינת ישראל נקבע, כי: "All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person". (וראו גם: ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם, סעיף 5; והאמנה הבין-לאומית נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אחרים בלתי אנושיים או משפילים).

³ **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל בשנים 2009-2010**, משרד המשפטים – הסנגוריה הציבורית, אוגוסט 2011, <http://tinyurl.com/cssq6sx>. תגובת שב"ס לדוח באתר משרד המשפטים: <http://tinyurl.com/cx5cq8y>.

⁴ זאת בעקבות פסק דין של בג"ץ בעתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם. בג"צ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פסק דין מיום 12.2.2007, <http://www.acri.org.il/he/?p=1756>.

מחברי הדוח מדגישים את בעיית **הצפיפות הרבה** שבבתי הכלא: מרחב המחיה לאסיר עומד על ממוצע ארצי של כשלושה מטרים רבועים בלבד, כשהסטנדרט הממוצע במדינות המתקדמות (גם אם לא תמיד המצב בפועל) הוא כ-8.8 מטרים רבועים. בשנת 2010, בעקבות פנייה של האגודה לזכויות האזרח, הקליניקה לזכויות אסירים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן ורופאים לזכויות אדם,⁵ נקבע בתקנות כי שטח המחיה המינימלי לאסיר יעמוד על 4.5 מטרים רבועים; אולם גם שטח זה (הכולל לא רק את חדר המגורים, אלא אף את אזור השירותים והמקלחת בתא) קטן משמעותית מהמקובל בעולם, והתקנות חלות רק על מתקנים חדשים. כמו כן מצוין בדוח כי בעקבות לחצים שהפעילו חברי ועדת הפנים של הכנסת, הפיץ המשרד לביטחון פנים תזכיר חוק שנועד לעגן בחקיקה ראשית את תנאי המחיה המינימליים שלהם זכאים האסירים; זהו צעד חשוב, אך ספק רב אם יוכל להביא לשיפור ממשי במצב זכויות הכלואים בישראל, אם לא יוקצו המשאבים הדרושים לריווח התאים ולשיפור התנאים הפיזיים.

כיום **אין ביקורת חיצונית מספקת** על הנעשה מאחורי הסורגים במדינת ישראל. יש אמנם גופים אחדים שכלואים רשאים לפנות אליהם, הן בתוך שב"ס והן מחוצה לו; כך, למשל, אסירים ועצורים רשאים להגיש עתירות אסירים לבית המשפט המחוזי, להגיש תלונה לקצין תלונות האסירים (קת"א) הפועל במשרד המבקר של המשרד לביטחון פנים, או לפנות לנציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. כמו כן, ישנם "מבקרים רשמיים", בעיקר מהסניגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין, העורכים ביקורים במתקני הכליאה השונים, והמוסמכים גם לקבל תלונות אסירים. אולם אין גוף שיש בו את כל האלמנטים הדרושים לטיפול שוטף בתלונות כלואים, להתמודדות יסודית ואפקטיבית עמן, ולפיקוח שוטף על תנאי הכליאה: עצמאות ואי-תלות, סמכויות מספקות, יכולת ומשאבים לקיים בירורים עובדתיים מעמיקים, וכוח אדם בעל הכשרה מתאימה ומומחיות בתחומים הרלוונטיים (לרבות המקצועות הרפואיים).

הצעת חוק⁶ שיזמו האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם מבקשת להקים נציבות עצמאית ואפקטיבית, שתיקרא "נציבות לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה". על פי ההצעה, תפעל הנציבות לקידום ההכרה, הכיבוד והשמירה על זכויות האדם של כלואים, תהיה מוסמכת לחקור תלונות של אסירים ועצורים על תנאי כליאתם ועל התנהגות סוהרים במסגרת מילוי תפקידם, תקיים בירורים יזומים של עניינים ושל תופעות הנוגעים לתנאי כליאה, לרווחתם של כלואים ולזכויותיהם, תערוך ביקורים שוטפים במתקני הכליאה ותפקח על התנאים השוררים בהם באורח שוטף. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת באוגוסט 2010 על ידי חבר הכנסת דוד אזולאי וכמה ח"כים נוספים, ומאז טרם קודמה.

⁵ פניית הארגונים לשר לביטחון פנים, 19.11.2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=2286>.

⁶ הצעת חוק נציב לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה, התש"ע-2010, <http://knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2208.rtf>.

מאסר חייבים⁷

בנובמבר 2008 אושר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת תיקון מס' 29 לחוק ההוצאה לפועל, שחולל רפורמה במערכת ההוצאה לפועל. רוב סעיפי התיקון נכנסו לתוקף כחצי שנה לאחר אישורו. במסגרת התיקון הוגבלה מאוד האפשרות להוציא צו מאסר נגד אדם בשל חוב, והוגדרו תנאים, שרק אם כולם מתקיימים, אפשר להוציא צו מאסר כלפי חייב. בכך מכיר החוק בפגיעה האנושה של מאסר בזכויות הבסיסיות של האדם לחירות ולכבוד ובבעייתיות שבשליחת אדם למאסר בשל חוב כספי, ומבטיח כי שימוש בכלי זה ייעשה רק כאמצעי אחרון, לאחר שמוצו כל האפשרויות האחרות.

לאחר תיקון 29 צומצמו מאוד מאסרי החייבים. כך, על פי הדוח השנתי של רשות האכיפה והגבייה,⁸ בשנת 2010 אושרו 17,469 בקשות לצווי מאסר, לעומת 204,278 בקשות שאושרו בשנת 2008 ו-100,437 בקשות שאושרו בשנת 2009. על פי הדוח, בשנת 2010 נאסרו 771 חייבים לתקופה העולה על 30 יום. מאז מאי 2011 ולמשך שנתיים הופסקו המאסרים כליל (פרט לחייבי מזונות).

למרות השיפור המשמעותי שחל בנושא מאסר חייבים בעקבות הרפורמה, עדיין קיימות שתי בעיות מרכזיות: היעדר ייצוג בהליכי ההוצאה לפועל והגבלת חירויות של חייבים.

היעדר ייצוג

בסוף שנת 2010 היו במשרדי ההוצאה לפועל כשלושה מיליון תיקים פתוחים של כ-980,000 חייבים. רוב החייבים (89%) הם אזרחים פרטיים, ורוב הזוכים (הנושים) (כ-60% מהזוכים ובכ-71% מהתיקים) הם חברות: בנקים, חברות תקשורת, רשויות מקומיות ועוד. מטבע הדברים, המשאבים שעומדים לרשות החברות מאפשרים להן להיות מיוצגות על ידי עורך דין, בניגוד לאזרחים פרטיים, ובמיוחד מי ששקועים בחובות, שאין תמיד ידם משגת לשכור הגנה משפטית. כך, על פי נתוני הדוח, 95% מהחייבים לא היו מיוצגים, לעומת 6% בלבד מהזוכים. מבין 17,575 עורכי הדין הפועלים במערכת ההוצאה לפועל, כ-90% מייצגים את הצד הזוכה.

לאחר תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל, החוק מחייב להודיע לחייב שנגדו מוצא צו מאסר כי באפשרותו לפנות לאגף לסיוע המשפטי במשרד המשפטים ולקבל סיוע משפטי חינם מהמדינה. זהו צעד נחוץ, אך אין בו די כדי להבטיח את הזכות לייצוג משפטי, וזאת מכמה סיבות:

- רבים מהנזקקים לסיוע משפטי בהליכי הוצאה לפועל אינם עומדים בתנאי הזכאות של האגף לסיוע משפטי. תנאי הזכאות מצומצמים מאוד, וכוללים מבחן הכנסה משפחתי ומבחן רכוש.⁹ גם אם החייב חסר רכוש, ייתכן ששכרה החודשי של משפחתו גבוה מרף הסיוע. כך, למשל, משפחה בת שלוש נפשות

⁷ נכתב בסיוע עו"ד אלה אלון מתוכנית המשפט בשירות הקהילה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.
⁸ דוח שנתי על הפעילות בשנת 2010, רשות האכיפה והגבייה, מאי 2011. הדוח באתר הכנסת:

<http://tinyurl.com/d6g3f92>

⁹ תנאי הזכאות באתר משרד המשפטים:

<http://www.justice.gov.il/MOJHeb/SiuaMishpati/ChapesMeyda/Zakaut.htm>

שבה מרוויחים שני ההורים ביחד יותר מ-5,692 ש"ח ברוטו לחודש, לא תהיה זכאית לסיוע; וברור שמשפחה כזו שתקלע לחובות לא תוכל לממן ייצוג משפטי.

- בניגוד לתחום הפלילי, שבו המדינה חייבת למנות סגור לנאשם בלתי מיוצג בכל מקרה שבו מודיע התובע כי קיימת אפשרות שיבקש עונש מאסר בפועל,¹⁰ בהוצאה לפועל נדרשת רק הודעה על אפשרותו של החייב לקבל סיוע משפטי.
- בהודעה שניתנת לחייב מופיעה רק כתובת אתר האינטרנט של הסיוע המשפטי; נקל לשער כי לא לכל חייב נגישות לאינטרנט או ידע בשימוש בו.

יתרה מזאת, החוק מחייב להודיע לאדם על האפשרות לקבל סיוע משפטי חנם רק בשלב שכבר הוצא נגדו צו מאסר. בשלבים מוקדמים יותר של ההליך, רוב החייבים אינם מודעים כלל לקיומה של האפשרות, ועקב כך אינם מיוצגים. כך, בשנת 2010 נפתחו באגף לסיוע משפטי 13,682 תיקי הוצאה לפועל;¹¹ מספר הפניות למרכזי הסיוע של תוכנית שכר מצווה של לשכת עורכי הדין, המעניקה סיוע משפטי חנם בתחומים אזרחיים למעוטי יכולת שאינם עומדים בתנאי הסף של האגף לסיוע משפטי, הגיע בשנה זו לכ-11,000.¹² ורובן עסקו בתחומים של פשיטות רגל, הוצאה לפועל, כינוס נכסים והסדרת חובות. יחסית למספר החייבים – הקרוב, כאמור, למיליון – שיעור המיוצגים קטן מאוד. בשנים האחרונות פנתה התנועה למלחמה בעוני בישראל פעמים מספר למנהל בתי המשפט (בתקופה שההוצאה לפועל הייתה באחריותו) ולראש האגף לסיוע משפטי, בבקשה כי לכתב האזהרה שמוציאה ההוצאה לפועל, ועוד קודם לכן, לכתבי בית הדין הנשלחים לנתבעים, תצורף הודעה בדבר האפשרות לקבל סיוע משפטי מהמדינה; אך ללא הועיל. לאחרונה אף פנו התנועה למלחמה בעוני ותוכנית המשפט בשירות הקהילה באוניברסיטת תל אביב לשר המשפטים בנושא, אך לא נענו.

היעדר ייצוג בהליכים אלה משמעותו, ברוב המקרים, אי-יכולת להתגונן, והיווצרות כמעט אוטומטית של חוב מנופח בהוצאה לפועל. התאגידים מנצלים זאת, כמו גם את העובדה שבשל העומס המוטל על כתפיהם של רשמי ההוצאה לפועל הם אינם מקפידים לבדוק שהתביעות המוגשות עומדות בתנאים הנדרשים וכוללות גיבוי ראייתי הולם. כך, למשל, בתיק שבו יוצגה הנתבעת על ידי לשכת הסיוע המשפטי בחיפה,¹³ נדחתה תביעה של חברת פלאפון משהתברר שלא עמדה בדרישות הראייתיות המינימליות. ההשלכות של חוב בהוצאה לפועל (בייחוד חוב שסיוע משפטי ראוי היה עשוי למנוע את היווצרותו או לצמצמו מאוד) על חייו של אדם, שגם כך מתקשה לעמוד בתשלום הוצאותיו, הן עצומות, וקשורות ישירות לזכות לחיות בכבוד.

¹⁰ סעיף 15א לחוק סדר הדין הפלילי.

¹¹ נתוני האגף לסיוע משפטי.

¹² נורית רוט, מסימני המצוקה: הביקוש לסיוע משפטי לנזקקים זינק ב-36% בתוך שנה, TheMarker, 26.5.2011, <http://www.themarker.com/law/1.647215>.

¹³ נדחתה תביעה של חברת פלאפון לפירעון מוקדם של חובים ולחיוב בעמלת יציאה חרף אי כיבודן של שתי

הוראות קבע, בתוך: עת סיוע, בטאון האגף לסיוע משפטי, גיליון מס' 1, קיץ תשע"א,

<http://www.justice.gov.il/mojheb/NewsLetter/newsletter1.htm>

הגבלות אחרות על חירות

על פי תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל, יכול זוכה להגיש בקשה להטיל מגבלות שונות על החייב. אלה כוללות, נוסף על מגבלות כלכליות, גם הגבלות על חירותו האישית של החייב: על החזקת רישיון נהיגה, על החזקת דרכון ועל יציאה מהארץ. עיון בדוח רשות האכיפה והגבייה מעלה כי בשנת 2010 הוגשו 2,314,595 בקשות להגבלת חייבים, ו-84% מהן אושרו. מדובר בכמות עצומה של הגבלות ובמאות אלפי חייבים לפחות שחירויותיהם נפגעות מהותית, רק משום שיש להם חוב כספי. מתלונות שהגיעו לידי האגודה לזכויות האזרח עולה, כי הגבלות אלה גם פוגעות ביכולתם של החייבים להתפרנס ולהחזיר את חובותיהם, ועל כן נראה כי צעדים פוגעניים אלה אינם מטיבים עם איש. נוסף על כך, יש להניח כי לנוכח כמויות אדירות אלה של בקשות, אין לרשמי ההוצאה לפועל אפשרות של ממש להפעיל שיקול דעת שיפוטי לגבי כל בקשה ובקשה (אלא אם יש לגביה התנגדות מנומקת היטב), והם משמשים כמעט כחותמת גומי.

בשטחים הכבושים

הפרת זכויותיהם של חשודים, של עצורים ושל אסירים מהשטחים הכבושים היא מסיבית, וקיימת לכל אורכו של ההליך. תקופות מעצר ממושכות ומפללות; אי-הודעה לקרובים על מעצר; מניעת מפגש עם עורך דין;¹⁴ פגיעות חמורות בזכויות קטינים; ליקויים וכשלים חמורים במימוש זכויות בסיסיות שהן תנאי לקיומו של הליך הוגן בבתי המשפט הצבאיים;¹⁵ תנאי הכליאה של אסירים ועצורים ביטחוניים; היעדר פיקוח חיצוני מספק על תנאי הכליאה בתאים, שבהם מוחזקים נחקרי השב"כ;¹⁶ מעצרים מינהליים; חקירות בלתי מספקות של תלונות בדבר חשד להתעללות ולעינויים¹⁷ – כל אלה יכולים למלא (ואף מילאו) דוחות שלמים, וחורגים מהיקפו של דוח זה. נתייחס כאן לשניים מהנושאים – תקופות מעצר ממושכות ומפללות, ומעצרים מינהליים. היחס לקטינים במערכת המשפט הצבאית יידון בהמשך הדוח, בפרק העוסק בקטינים.

תקופות מעצר ממושכות ומפללות

שני אנשים, תושבי אזור חברון, מתקוטטים בתוך שטח הגדה המערבית, ונעצרים. האחד, יהודי תושב קריית ארבע, נחקר מיד בידי שוטר, וכמצוות החוק מובא כבר למחרת בבוקר בפני שופט בית משפט השלום בירושלים. בדיון, מחליט בית המשפט להורות על שחרורו בתנאי ערובה; אין זה תיק חמור במיוחד, והנאשם טוען להגנה עצמית. השני, פלסטיני תושב חברון, נעצר למשך שמונה ימים תמימים בטרם יובא בפני שופט צבאי בבית המשפט הצבאי שבמחנה עופר (בית המשפט הצבאי יהודה). הוא נחקר, הלכה למעשה, רק ביום השביעי למעצרו. בית המשפט נענה לבקשת המשטרה ומורה להאריך את מעצרו בעשרה ימים.¹⁸

עמדת האגודה לזכויות האזרח היא, כי מעשה ההתנחלות כשלעצמו הוא מעשה בלתי חוקי, הנעשה בניגוד

¹⁴ ד"ר מאיה רוזנפלד, כשהחריג הופך לכלל: מניעת מפגש בין עצירים פלסטינים ובין עורכי דינם, הוועד נגד עינויים ונאדי אלאסיד, אוקטובר 2010, <http://www.stoptorture.org.il/he/node/1658>.

¹⁵ ליאור יבנה, משפטים בחצר האחורית: מימוש זכויות ההליך ההוגן בבתי המשפט הצבאיים בשטחים, יש דין, דצמבר 2007, <http://www.yesh-din.org/he/infoitem.asp?infocid=8>.

¹⁶ אנשי הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין, המשמשים "מבקרים רשמיים" בבתי הסוהר, אינם מורשים לבקר בתאים שבהם מוחזקים נחקרי שב"כ, אלא רק נציגי הפרקליטות ומשרד המשפטים. להרחבה ראו פניות האגודה לזכויות האזרח ותשובות פרקליטות המדינה מהשנים 2009-2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=18009>.

¹⁷ הוועד נגד עינויים וארגוני זכויות אדם נוספים, ובהם האגודה לזכויות האזרח, הגישו עתירה לבג"ץ בעניין – בג"צ 1265/11 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה. העתירה באתר המוקד להגנת הפרט: <http://www.hamoked.org.il/files/2011/114020.pdf>.

¹⁸ יצוין כי דוגמה זו מתייחסת להבדלים בחקיקה בלבד; במציאות האפליה חמורה הרבה יותר, שכן מתנחלים נעצרים על עברות כאלה במקרים חריגים בלבד.

למשפט הבין-לאומי וגורם לפגיעות אנושות בזכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית שבשטחים. הפגיעות שמהן סובלת האוכלוסייה הפלסטינית עקב הכיבוש הוחרפו עד מאוד בשל התנחלותם של אזרחי ישראל בשטח הכבוש, ומוחרפות עוד יותר נוכח **המשטר הפסול של אפליה ממוסדת** של הפלסטינים תושבי הגדה המערבית אל מול ישראלים החיים באזור זה. משטר זה, שהתפתח עם השנים, מעניק העדפה מוחלטת בכל תחומי החיים לאינטרסים של המתנחלים על פני אלה של הפלסטינים, ומתבטא, בין היתר, בהפרדה במערכת המשפט.

בהליך הפלילי, על ישראלים החיים בשטחים הכבושים חלים החוק והמשפט הישראלי. לפיכך נהנים ישראלים הנחשדים בביצוע עבירות מההגנות על זכויות חשודים הקבועות בחוק ובפסיקה הישראלית, וסמכות השיפוט שחלה עליהם היא זו של מערכת בתי המשפט בישראל. מנגד, על התושבים הפלסטינים בשטחים חל המשפט הצבאי, שחוקק המפקד הצבאי הישראלי (חקיקת הביטחון). זהו משפט מחמיר בהרבה, והפלסטינים שנחשדים כי ביצעו עבירות נשפטים בבתי משפט צבאיים, על ידי שופטים שהם חלק מהמערכת הצבאית. כך, בני אדם החיים זה לצד זה מובחנים ומטופלים באופן שונה לגמרי, בשל נתון אחד – מוצאם הלאומי. העובדה שבשטחים פועלות **שתי מערכות חוק נפרדות, האחת ליהודים והאחרת לפלסטינים**, מנוגדת למשפט הבין-לאומי, לעקרונות יסוד של המשפט המודרני, לשכל הישר ולצו המצפון; זהו מצב פסול, הפוגע בכבוד האדם ובזכויות האדם. ויודגש – ההפרדה במערכות המשפט נשמרת גם במקרים של עברות ביטחוניות וגם במקרים של עברות פליליות, שאינן קשורות לביטחון האזור.

דוגמה לשונות שבין מערכות המשפט היא **הפער העצום במשך תקופות המעצר החלות על חשודים**. פרקי הזמן הקבועים בחקיקת הביטחון מופרזים, ואינם מתיישבים עם החובה לכבד את זכותו של אדם – ובכלל זה חשוד – לחירות ממעצר. תקופות המעצר הממושכות שנגזרות על תושבי הגדה הפלסטינית פוגעות באופן חמור וקשה בזכויותיהם היסודיות: בזכות לחירות; בזכות להליך הוגן; בזכות לכבוד; ובזכות לשוויון. פעמים רבות, מלווה המעצר במגבלות נוספות, כגון מניעת פגישה עם עורך דין; כך עלול העצור למצוא עצמו מבודד לחלוטין מהעולם לתקופה ארוכה, ובלא שיתקיימו בקרה ופיקוח על המעצר ועל החקירה. בהיעדר בקרה ופיקוח, גובר החשש כי רשויות החקירה תגלינה יחס בלתי ראוי לעצירים, וכי תופעלנה שיטות חקירה פסולות עד כדי עינויים.

בשנת 2010 הוגשו לבג"ץ שתי עתירות נגד האפליה במשך תקופות המעצר בשטחים. באחת מהן, שהגישו האגודה לזכויות האזרח, יש דין והוועד נגד עינויים,¹⁹ דרשו להשוות את משך תקופות המעצר החלות על פלסטינים בשטחים לאלה החלות על ישראלים החיים בשטחים. בעקבות העתירות הודיעה המדינה בינואר 2011 על כוונה לתקן את החקיקה הצבאית באופן שיקצר במידה מסוימת את משך תקופות המעצר של פלסטינים,²⁰ אך לאחר מכן ביקשה לדחות את יישום הקיצור המובטח עד ינואר 2012.²¹ הקיצורים המובטחים, אף שיש בהם משום שיפור, רחוקים מלהשביע רצון: ראשית, האפליה בין ישראלים

¹⁹ בג"צ 4057/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, <http://www.acri.org.il/he/?p=2664>. עתירה נוספת הוגשה ידי עו"ד סמדר בן נתן מטעם משרד האסירים ברשות הפלסטינית. הדיון בשתי העתירות אוחד.

²⁰ לטבלה המפרטת את המצב כיום ואת הצעות המדינה ראו: <http://www.acri.org.il/he/?p=2665>.

²¹ בימים אלה ממש הגישה המדינה הודעת עדכון, שבה טענה לקשיים לוגיסטיים ותקציביים ביישום התיקון, וביקשה לשוב ולעדכן את בית המשפט בדצמבר 2011.

לפלסטינים מבחינת תקופות המעצר נשארת על כנה, ושנית, לגבי רשימה ארוכה וגורפת של עברות, המוגדרות "ביטחוניות" (כמו למשל השתתפות בהפגנה המוגדרת "בלתי חוקית"),²² הקיצורים המוצעים הם פחותים אף יותר.

לבד מהאפליה במשך תקופות המעצר, בבתי המשפט הצבאיים **הארכת המעצר היא הכלל ולא החריג**, ומעצרים של החשודים הפלסטינים מוארך כמעט תמיד. כך, למשל, מבין 118 דיוני מעצר לצורך חקירה שצפו בהם מתנדבי ארגון יש דין בשנת 2007, שוחרר ממעצרו עצור אחד בלבד.²³ בתצפיות שערכו מתנדבות ארגון משפט ללא גבולות בבתי המשפט הצבאיים לנוער בחודשים אפריל 2010 עד מארס 2011, שוחררו בערובה כ-6% בלבד מן הנאשמים, ואילו כל היתר נעצרו עד תום ההליכים נגדם.²⁴

מעצר מינהלי וצווי הגבלה

"את טענות הצד שכנגד אפשר לסתור רק כשהן ידועות; עם ספינקס אי אפשר להתווכח."²⁵

החוק הנוהג בשטחים מאפשר לעצור אדם בצו מינהלי למשך תקופה של עד שישה חודשים. אולם את צו המעצר אפשר להאריך שוב ושוב, בכל פעם לשישה חודשים. למעשה, אפשר לכלוא כך אדם **במשך שנים**, ללא ביקורת שיפוטית מעמיקה ואפקטיבית – שכן הביקורת השיפוטית מתקיימת **בלי שהעצור יזכה להליך משפטי הוגן, ובלי שתעמוד לו הזכות הבסיסית להתגונן מפני ההאשמות העומדות נגדו**.²⁶ נכון לאוגוסט 2011, החזיקה ישראל במעצר מינהלי כ-270 פלסטינים. במוצאי, הוחזקו בכל אחד מהחודשים ינואר-אוגוסט 2011 כ-230 עצירים מינהליים.²⁷

מעצר מינהלי מאפשר מעצרים שרירותיים בידי המדינה, ובכך מפר עקרונות יסוד בסיסיים ביותר של ההליך המשפטי ואינו עולה בקנה אחד עם מחויבות בסיסית לערכי זכויות האדם. המעצר מתבסס על **חומר**

²² על היחס להפגנות בשטחים הכבושים ראו להלן, עמ' 49.

²³ **משפטים בחצר האחורית**, ה"ש 15 לעיל.

²⁴ עו"ד סמדר בן נתן, **כולם אשמים – תצפיות בבית המשפט הצבאי לנוער 2010-11**, משפט ללא גבולות, יולי 2011.

<http://nolegalfrontiers.org/reports/77-report-juvenile-court>

²⁵ דברי השופט לנדוי בבג"צ 111/53 **קאופמן נ' שר הפנים**, פ"ד ז 534, 541 (1953).

²⁶ לתיאור מפורט של הפגמים החמורים הטמונים בשימוש במעצר מינהלי בשטחים הכבושים ובהליך הביקורת השיפוטית

על מעצרים אלה ראו: אופיר פוירשטיין, **ללא משפט: מעצר מנהלי של פלסטינים על-ידי ישראל וחוק כליאתם של**

לוחמים בלתי חוקיים, בצלם והמוקד להגנת הפרט, אוקטובר 2009,

http://www.btselem.org/download/200910_without_trial_heb.pdf

²⁷ הנתונים מאתר בצלם, http://www.btselem.org/hebrew/administrative_detention/statistics. יש לציין כי

מנתונים אלה אפשר לראות שבשנתיים האחרונות חלה ירידה משמעותית במספר העצורים המינהליים הפלסטינים. הסדר המעצר המינהלי **בתוך ישראל** מעוגן בחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1979; מעצרים מינהליים של אזרחים ישראלים בהתאם לחוק זה מתבצעים לעיתים נדירות. הסדר נוסף, דקוני אף יותר, מעוגן בחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב 2002, המתפרש בידי בית המשפט העליון כמסדיר מעצר מינהלי של זרים, החשודים בניהול לחימה או בביצוע מעשי טרור נגד ישראל. עד היום נעצרו מכוח חוק זה כמה עשרות בני אדם. ראו: **ללא משפט**, ה"ש 26 לעיל, עמ' 45.

חסוי, כאשר במרבית המקרים פרטי החשדות – ולא רק הראיות, שהם מתבססים עליהן – מוסתרים הן מפני החשוד והן מפני עורך דינו. מידת המסוכנות של העציר המינהלי נאמדת, ככלל, בהסתמך על מעשים קודמים או על כוונות המיוחסות לו, וזאת בלא לדרוש מהמדינה להוכיח את אותם המעשים או הכוונות מעל לכל ספק סביר, במשפט פלילי הוגן. דומה כי אין פגיעה חמורה יותר בזכות להליך הוגן מזו השוללת מהחשוד את האפשרות להתעמת עם מאשימו ולהשיב לטענות נגדו. אדם שאינו יודע את פרטי החשדות נגדו, ואינו יודע על מה הם נסמכים, יכול אך לגשש באפלה, ונשללת ממנו כל אפשרות ממשית להתגונן. בנסיבות אלה גוברת מאוד ההסתברות לטעות מצד השלטונות ונפתח פתח חמור לניצול לרעה של סמכות הכליאה על ידם.

בנסיבות אלה, אף אם פורמלית מתקיים הליך של ביקורת שיפוטית, אין הוא יכול לשמש ערובה של ממש למניעת מעצרים שרירותיים, טעויות, או שימוש לרעה בסמכות הדקונית. במצב דברים זה, גם השופט הטוב ביותר אינו יכול לעשות צדק – ידיו כמו כבולות מאחורי גבו, ובמקרים רבים הוא הופך, מניה וביה, למעין "חותמת גומי" להחלטות רשויות הביטחון. כך משמש המעצר המינהלי, יותר מכל, "מסלול עוקף" להליך הפלילי, ואמצעי "נוח" יותר למדינה להביא לכליאתם של אנשים, כאשר אין בידה ראיות קבילות להוכחת אשמתם.

המשפט הבין-לאומי ההומניטרי, אשר ישראל מחויבת לעקרוניות, מתיר את השימוש במעצר מינהלי כאמצעי מניעתי בלבד, ואך ורק בנסיבות חריגות.²⁸ השימוש הנרחב והשגרתי שעושה ישראל בכלי זה בשטחים הכבושים, תוך שלילה גורפת של הערובות המינימליות הדרושות כדי להבטיח הליך הוגן, אינו עומד באמות המידה הללו, והוא **פסול** – **הן מוסרית והן משפטית**. הגיעה העת להפסיק את השימוש בכלי פוגעני זה ולחייב את הרשויות להיצמד לכלל הבסיסי, כי אין נוקטים צעדים הפוגעים בחירותו של אדם אלא במסגרת הליך פלילי הוגן, שבו ניתנת לחשוד מלוא ההזדמנות להתגונן.

צווי הגבלה מינהליים

צווי הגבלה מינהליים וצווי תיחום מגורים המוצאים בשטחים מאפשרים למדינה להכפיף אדם למגבלות תנועה שונות, ובהן: לשימו במעצר בית, לתחום את תנועתו לאזור או ליישוב מסוימים, או לאסור עליו להכנס לאזור או ליישוב מסוימים. בעוד שצווי מעצר מינהלי מוצאים כמעט אך ורק נגד פלסטינים בשטחים הכבושים, צווי הגבלה מוצאים, ככלל, רק נגד ישראלים. כך, למשל, הוצאו בתחילת אוגוסט 2011 צווי הרחקה ל-12 פעילי ימין תושבי ההתנחלות יצהר שבשומרון. על פי הפרסומים,²⁹ הוצאו הצווים בעקבות מידע שהתקבל בשב"כ על קבוצת פעילים מהימין הקיצוני המתגוררים באזור יצהר, שהיו מעורבים בהצתת מסגדים ורכוש של פלסטינים.

²⁸ להרחבה ראו: מעצר מינהלי במשפט ההומניטרי הבינלאומי, אתר בצלם,

http://www.btselem.org/hebrew/administrative_detention/international_law

²⁹ ראו למשל: חיים לוינסון, 12 פעילי ימין הורחקו מיו"ש לתקופה של עד שנה, הארץ, 2.8.2011,

<http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1371206>

גם אם צווי הגבלה הם אמצעי דרקוני פחות ממעצר מינהלי, אין להתעלם מהבעייתיות העמוקה הטמונה ב"חלופות מעצר" אלה. כמו במעצר מינהלי, גם צווי הגבלה מינהליים מוצאים **על סמך חומר חסוי, ללא משפט, ובלי להעניק לאנשים הזדמנות הוגנת להתמודד עם הטענות נגדם**. בהתנהלות זו יש משום פגיעה מרחיקת לכת בזכויות אדם בסיסיות, והיא פותחת פתח עצום לשרירות שלטונית. אכן קיים צורך דחוף לאכוף את החוק בשטחים ולמנוע מעשי אלימות כלפי האוכלוסייה הפלסטינית, אולם יש לעשות זאת בדרך המלך: לנקוט את המאמצים הדרושים כדי להשיג ראיות, לתפוס חשודים, לחקור אותם, ולהעמידם לדין פלילי אם יש ראיות נגדם.

רחוקים מהעין ומהלב: "זרים" במעצר

"מעצר וכליאה של כל אדם כרוכה בהשפלה ובביזוי של אותו אדם בין אם הינו אזרח ישראלי ובין אם הינו עובד זר. מדובר בפגיעה אישית בכבודם של התובעים, בשלילת חירותם, אובדן הנוחות והרווחה הגופנית, תחושות בלבול, פחד וחוסר אונים במשך ימים ארוכים ולבטח כאשר העצור נמצא בארץ זרה שמדברים בה שפה שאיננה מובנת לו."³⁰

שוהים שלא כדין הם אנשים שהגיעו לישראל, לעתים באשרה וכחוק ולעתים לאו, והפכו, בשל מגוון נסיבות, לחסרי מעמד חוקי. יש בהם פליטים ומבקשי מקלט, שנמלטו ממלחמות ומרדיפות בארצות מוצאם; ישנם מהגרי עבודה שנכנסו לישראל כדין אך איבדו את זכאותם לרישיון ישיבה (באשמתם או בשל הסדרים שקבע משרד הפנים); ויש מחוסרי אזרחות, שאי אפשר לגרשם מישראל, שכן אין מדינה שמוכנה לקבלם. כל אלה חיים בישראל ללא מעמד: הם אינם רשאים לעבוד, אינם מבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי, אינם זכאים לזכויות סוציאליות, וחשופים בכל עת למעצר ולגירוש. לעתים קרובות הם גם מוחזקים במעצר במשך חודשים רבים. נעמוד על מספר בעיות הנוגעות לכליאתם של אנשים אלה.

המעצר – הכלל ולא החריג

לתפיסתם של גורמי האכיפה בישראל, מעצר עד לגירוש הוא דרך המלך שתביא ליציאתם של שוהים שלא כדין את ישראל. תפיסה זו קיבלה ביטוי בתיקון מס' 9 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, שהתקבל בשנת 2001. התיקון קבע מנגנון מפורט להוצאת צווי גירוש וצווי מעצר. להבדיל ממעצר פלילי, שבו שלילת החירות מחייבת לקבל צו שיפוטי בהקדם האפשרי, המעצר שנקבע בתיקון מס' 9 הוא מעצר מינהלי. על צו המעצר חתום פקיד משרד הפנים, הנושא בתואר "ממונה ביקורת הגבולות"; הוא תקף לפרק זמן בלתי מוגבל, ואין צורך לחדשו או להאריכו. עוד בשונה ממעצר פלילי, שבו השחרור הוא הכלל והמעצר הוא החריג, בדיני ההגירה בישראל נקבע כלל הפוך. סעיף 13א(ב) שהוסף לחוק הכניסה לישראל בתיקון מס' 9 קובע כי "שוהה שלא כדין יוחזק במשמורת עד ליציאתו מישראל או עד להרחקתו ממנה, אלא אם כן שוחרר בעירבון כספי, בערבות בנקאית או בערובה מתאימה אחרת." כלומר, **הכלל הוא שיש להחזיק את השוהה שלא כדין במעצר**, ואילו החריג מאפשר לממונה ביקורת הגבולות או לבית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין³¹ להורות על שחרורו בערובה, בהתקיים אחת העילות הקבועות בחוק.

³⁰ א (ת"א) 064152/07 פוסט'לצ' נ' מדינת ישראל, פסק דין מיום 13.7.2011, http://www.nevo.co.il/psika_word/shalom/SH-07-64152-407.doc

³¹ על בית הדין לביקורת משמורת ראו בהמשך, בעמ' 21.

מעצר ממושך ולעתים בלתי מוגבל בזמן

בהתאם לחוק הכניסה לישראל, אחת מעילות השחרור ממעצר של שוהים שלא כדין היא התארכות המעצר, והיעדר יכולת להוציא אל הפועל את גירושם בתוך שישים יום. לפי פסיקת בית המשפט העליון, אם אדם לא גורש במהלך שישים ימי מעצרו, הוא ישוחרר ממעצר בתום התקופה, ובלבד שהעיכוב בגירוש לא נבע מהיעדר שיתוף פעולה מצדו, ושהוא אינו מהווה סכנה לביטחון המדינה, לשלום הציבור או לבריאותו. זאת, אלא אם קיים "אינטרס ציבורי בעל משקל של ממש, המחייב את המשך החזקת השוהה במשמורת לתקופה שאינה חורגת מהסביר". כלל זה מבטא שני עקרונות: האחד, כי יש לאזן בין האינטרס לגרש מישראל שוהים שלא כדין לבין זכותם לחירות; והשני, כי תכליתו היחידה של מעצר כזה היא הגירוש, ולכן, בהיעדר הליכי גירוש אפקטיביים, אין מקום להחזיק אדם במעצר.

למרות האמור לעיל, במקרים רבים עלולים אנשים למצוא עצמם מוחזקים במעצר במשך **חודשים רבים, ולעתים אף שנים**. כך במקרים שבהם האדם חסר אזרחות ואין אף מדינה שמוכנה לקבלו; כך במקרים שבהם האדם מתקשה להסדיר את המסמכים שיאפשרו את גירושו; וכך כשמדובר במבקשי מקלט: משרד הפנים ממנהר לקבוע כי מדובר במי שאינם "משתפים פעולה" עם גירושם, ולכן אין לשחררם. בשנים האחרונות קבעו בתי המשפט שוב ושוב, כי כליאתם של אנשים אלה לתקופות ממושכות אינה הפתרון לבעיה. כמה דוגמאות:

- בינואר 2007, בפסק דין בעתירות שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם שלושה אנשים מחוסרי אזרחות, הדגיש בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו³² כי אין טעם לכלוא שוהים בלתי חוקיים שאין אפשרות לגרשם: "דרך התנהלות זו אינה הוגנת כלפי חסרי האזרחות ואיננה ראויה, שכן על אף העובדה כי הם שוהים שלא כחוק (ובמקרה שלפנינו אף רכשו זהות מזויפת), אין טעם להכניסם למשמורת, שם ישהו חודשים ארוכים, עד אשר יתברר שאין אפשרות להרחיקם. משמורת איננה עונש אלא היא אמצעי להבטחת הרחקה, ומשהרחקה אינה אפשרית אין טעם והצדקה לישיבה במשמורת."
- אדם שנידון למאסר פלילי בשל שהות בשטחים ללא רישיון ישיבה, נאלץ להמשיך לשבת בכלא בתום תקופת המאסר שנקבעה לו עוד כעשרה חודשים, משום שלא היו בידיו מסמכים תקפים שיאפשרו את גירושו לירדן, ואף לא היה לו מעמד חוקי ברשות הפלסטינית. בספטמבר 2008 קבע בג"ץ כי על המדינה לפעול מיוזמתה לשחרר אסירים זרים בתום תקופת מאסרם גם אם אין לכאורה לאן לגרשם: "קשה להשלים עם מצב שבו אדם נותר במשמורת, וחירותו נשללת לתקופה ארוכה, עקב קשיים בהעברתו למדינה או לרשות הקולטת," נאמר בפסק הדין. "ראוי כי רשויות המדינה תשקולנה אפשרות לגבש נוהלים לאותם מקרים קשים בהם עולה שאלת מקום היעד אליו יועבר האסיר עם תום ריצוי עונשו [...]. החזקת אסיר במשמורת במשך תקופה ארוכה לאחר סיום ריצוי עונשו רק מן הטעם שקיים קושי בהסדרת קליטתו במדינה המקבלת, מצריך פתרון מוסדי מהיר, ובמידת הצורך אף מעורבות אקטיבית

³² עת"ם (ת"א) 2887/05 אלקסייב נ' שר הפנים, פסק דין מיום 29.1.2007. להרחבה על העתירות, לכתבי בית דין ולפסקי הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=1739>.

של המדינה. כל זאת, כדי להבטיח את יציאתו לחופשי במהירות האפשרית של אסיר שהשלים את ריצוי עונשו, כנגזר מזכות היסוד לחירות האדם, שהמדינה נדרשת לכבדה כחלק מחובותיה כרשות שלטונית.³³

- במארכ 2011 שוחררה ממעצר אישה אפריקנית, לאחר ששהתה כשבע שנים (!) במתקני כליאה. גירוש של האישה לא התאפשר בשל הקושי לקבוע את מדינת המוצא שלה, שאלה אמורה היתה להיות מגורשת.³⁴ דין בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, מרט דורפמן, קבע כי מצב זה אינו יכול להימשך, והורה לשחררה. בהחלטתו מתח הדין ביקורת על התנהלות הרשויות בעניינה של האישה, ועל מחדלים של משטרת ההגירה ושל רשות האוכלוסין שטיפלו בה.

מעצר של מבקשי מקלט ופליטים³⁵

אמנות בין-לאומיות והנחיות נציבות הפליטים של האו"ם קובעות כי בקשת מקלט היא זכות בסיסית של כל אדם; כי עצם העובדה שמבקשי מקלט נכנסו למדינה שלא כדין, אינו יכול לשמש עילה להחזקתם במעצר; כי אין להחזיק מבקשי מקלט במעצר לפרקי זמן ממושכים בעת שבקשתם נבדקת; וכי כליאה של מבקשי מקלט לצורך הרעתם של מבקשי מקלט נוספים מלהגיע למדינה, אסורה. אולם מדינת ישראל רואה בפליטים ובמבקשי המקלט המתדפקים על שעריה, ראשית לכול, מסתננים השוהים בה שלא כדין. עמדת המוצא של המדינה היא כי יש להוציא נגד אנשים אלה צווי גירוש וצווי מעצר. ביצוע צו הגירוש מושהה עד לסיום בירור בקשתו של האדם להכיר בו כפליט, או עד להחלטתה של ישראל מה ייעשה באזרחי המדינה שממנה הגיע.³⁶

במדינת ישראל אין חוק המסדיר את מעמדם של מבקשי מקלט ושל פליטים. ניסיונות לחוקק חוק כזה נתקלו בהתנגדות הממשלה. הגידול במספר מבקשי המקלט המגיעים למדינת ישראל בשנים האחרונות אילץ את המדינה, באיחור ניכר, לגבש נהלים ומנגנונים חדשים לטיפול במבקשי המקלט הנכנסים אליה, אך אלה עדיין מתגבשים, ואינם מוסדרים בחקיקה. יתרה מזאת, בניסיון לצמצם את התופעה, החלה המדינה לנקוט אמצעי הרתעה שונים ודקונויים, ובכלל זה כליאתם של מבקשי מקלט רבים, ובהם גם ילדים קטנים ותינוקות. רבים מהם מוחזקים במעצר פרקי זמן ממושכים. על פי נתוני מוקד סיוע לעובדים זרים, הוחזקו באוגוסט 2010 במתקני הכליאה "סהרונים" ו"גבעון" שבאחריות שירות בתי הסוהר 1,042

³³ בג"צ 6558/08 פלוגי נ' מתאם הפעולות בשטחים, פסק דין מיום 10.9.2008,

<http://elyon1.court.gov.il/files/08/580/065/r05/08065580.r05.htm>

³⁴ דנה ויילר-פולק, שוחררה שוהה בלתי חוקית שנכלאה שבע שנים בישראל, הארץ, 21.3.2011,

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1167783>

³⁵ להרחבה ראו: מעצר מבקשי מקלט ופליטים, הפורום לזכויות פליטים, יוני 2008,

<http://www.acri.org.il/pdf/Detention.pdf>

³⁶ כ-85% ממבקשי המקלט המגיעים לישראל הם אזרחי אריתראה או סודאן – מדינות שאליהן ישראל אינה מחזירה, ככלל.

מבקשי מקלט לתקופה של למעלה מ-60 יום. 415 מהם היו עצורים למעלה משנה. נכון לספטמבר 2011 מדווח המוקד כי בכלא "גבעון" לבדו נמצאים 61 עצורים המוחזקים שם למעלה משנה.³⁷

בימים אלה עוסקת ממשלת ישראל באישור תוכנית להקים מתקן כליאה ענק נוסף בדרום הארץ – **מתקן הכליאה הגדול ביותר למהגרים בעולם המערבי** – שיאכלס כעשרת אלפים "מסתננים" וילדיהם.³⁸ זוהי תוכנית דרקונית ובלתי מוסרית, שמתנערת מחובותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל וחותרת תחת עקרונות יסוד של המשפט הישראלי. נוסף על כך, מחקרים רבים מצביעים על כך שמבקשי מקלט המוחזקים בכליאה סובלים מנזק נפשי, ובפרט משיעורים גבוהים של דיכאון ושל הפרעה פוסט-טראומטית, וכי חומרת התחלואה הנפשית שהם חווים נמצאת ביחס ישר למשך הכליאה.³⁹ חשוב לזכור כי רבים ממבקשי המקלט חווים טראומות קשות בארצות מוצאם ובדרךם לישראל, ובעקבות זאת סובלים מבעיות נפשיות עוד טרם כליאתם, ולפיכך הם פגיעים יותר מבחינה נפשית להשלכות השליליות של הכליאה.

ב-28 במארס 2011 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת את "**הצעת חוק ההסתננות**";⁴⁰ הצעת חוק דומה, שעברה קריאה ראשונה בכנסת הקודמת, לא קודמה בעקבות לחץ ציבורי. יומיים לאחר מכן, ביום האחרון למושב החורף, עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה במליאה. מטרתה המוצהרת של הצעת החוק היא **הרתעה של פליטים ושל מבקשי מקלט מלבוא לישראל, וזאת באמצעות ענישה דרקונית ומעצר של הפליטים ומבקשי המקלט שכבר נכנסו לארץ**; אם תעבור, היא תאפשר הפרה בוטה של זכויות אדם. הצעת החוק מגדירה כ"מסתנן" כל מי שנכנס לישראל שלא במעבר גבול, ואינה מבחינה בין מסתננים ביטחוניים לבין פליטים, מבקשי מקלט או מהגרי עבודה. בין השאר קובעת הצעת החוק כי מבקשי מקלט וילדיהם יושמו במעצר לתקופה מינימלית של **שלוש שנים** (ולא של שישים יום, כפי שקובע חוק הכניסה לישראל), ובמקרים מסוימים ייעצרו לתקופה בלתי מוגבלת. אם תתקבל הצעת החוק, אפשר יהיה להעמיד לדין פלילי כל מי שמסייע או נותן מחסה לפליטים ומבקשי מקלט, ועונשו יהיה מאסר חמש שנים. מי שיחזור על פעולת הסיוע או מתן המחסה – יהיה עונשו 15 שנות מאסר. הצעת החוק, שנדונה בוועדת הפנים להכנה לקריאה שנייה ושלישית, מפרה באופן בוטה את העקרונות הבסיסיים ביותר להגנה על מבקשי מקלט ולטיפול בהם.

למדינת ישראל הזכות לשמור על גבולותיה, לקבוע כללים ביחס לכניסה אליה ולפקח על הבאים בשעריה. עם זאת, ובמיוחד בהיותה מדינה שקמה, בין השאר, כדי להעניק בית לפליטים יהודים, וכמי שהייתה מעורבת מאוד בניסוח האמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים, חייבת להביא בחשבון את החובה המוסרית והמשפטית שלא לכלוא פליטים ומבקשי מקלט ולא להענישם.

³⁷ הנתונים מתוך דוח מוקד סיוע לעובדים זרים, שיתפרסם בקרוב. המוקד לא הצליח להשיג נתונים מדויקים לשנת 2011 לגבי כלא סהרונים, ובקשת חופש מידע ששלח הארגון לשירות בתי הסוהר לא נענתה.

³⁸ תלם ירב, **בקרוב: מגה-כלא ל-10,000 פליטים**, ידיעות אחרונות, 11.10.2011. בנובמבר 2011 הגישו חמישה ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, את התנגדותם לבניין המתקן למועצה הארצית לתכנון ולבנייה: <http://www.acri.org.il/he/?p=17495>.

³⁹ יניב פניגוד"ר עידו לוריא, **השפעות הכליאה על בריאותם של מבקשי מקלט**, רופאים לזכויות אדם, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/11/tma46appendix.pdf>.

⁴⁰ הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולעמדת ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=13458>.

מעצר של מחוסרי אזרחות

מחוסרי אזרחות הם בני אדם שלא רכשו אזרחות מעולם, או שאיבדו את אזרחותם בשלב כלשהו של חייהם בשל שינויים מדיניים בארצות מוצאם או בשל שלילת האזרחות. בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח קבע בינואר 2007 בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו,⁴¹ כי על משרד הפנים לגבש מדיניות ברורה וקריטריונים לטיפול באנשים חסרי אזרחות, כך שבטרם ייכלאו יתאפשר להם לפנות לרשויות ולנסות להסדיר את מעמדם. גם נציבות האו"ם לפליטים, שהיא הגוף הבין-לאומי המופקד על אמנת הפליטים ועל אמנת מחוסרי האזרחות, מדגישה כי ככלל, יש להימנע ממעצר של מחוסרי אזרחות. כן מטעימה הנציבות כי היעדרם של מסמכים מזהים, שהייה שלא כדין וחוסר שיתוף פעולה מצד מדינת המוצא באישוש זהותו של מחוסר האזרחות – אין בהם כשלעצמם להצדיק החזקתו של מחוסר האזרחות במעצר.

אולם המדיניות שקבע משרד הפנים הישראלי מתעלמת מפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים ומהנחיות נציבות האו"ם לפליטים. הנוהל שגובש לטיפול במחוסרי האזרחות מיועד לגורמי האכיפה, ומניח שהאנשים כבר עצורים; הוא אינו מגדיר מה על מחוסרי אזרחות לעשות כדי להסדיר את עניינם, ואין בו שום מתווה להסדרת מעמדם בישראל במקרה שאין אפשרות לגרשם, אלא "בחינה של כל מקרה לגופו". בניגוד מוחלט לפסק הדין, שלפיו יש לעודד מחוסרי אזרחות לפנות אל רשויות המדינה בבקשה להסדיר את מעמדם ולהימנע ממעצר חסר תוחלת, נקודת המוצא של הנוהל היא כי מחוסר אזרחות צריך להיעצר כדי שמשרד הפנים יבחן את עניינו – תהליך האורך חודשים – בעודו עצור.

באפריל 2010 שבה האגודה לזכויות האזרח ועתרה לבית המשפט לעניינים מינהליים בדרישה לתקן את הליקויים שנפלו בנוהל, ולייסד הליך לבירור בקשות של מחוסרי אזרחות, בדומה להליך הקיים לבירור בקשות מקלט. בספטמבר 2010 עיגן בית המשפט בפסק דינו את התחייבות משרד הפנים לפרסם בתוך חודש וחצי נוהל חדש לטיפול במחוסרי אזרחות; נוהל זה לא פורסם עד היום.

התנהלות בית הדין לביקורת משמורת

"כעורך דין העוסק בהגנה על זכויות האדם בישראל, מטרידה אותי במיוחד האנדרלמוסיה שבה מתנהל בית הדין למשמורת, שכן היא פוגעת בזכויות אדם בסיסיות של האנשים שבעניינם הוא דן [...] האנשים אשר בית הדין דן בענייניהם הם כולם זרים. אין להם, ברוב המכריע של המקרים, בני משפחה או מכרים ישראליים. הם אינם דוברים את השפה העברית [...] ואינם מכירים את הדין הישראלי – ולו בקווים כלליים ביותר. חלקם מגיעים ממדינות דיקטטוריות, שבהן הרעיון של זכויות אדם מוגנות אינו מוכר כמעט. פעמים רבות, אין להם יכולת כלכלית לשכור את שירותיו של עורך דין, ולעתים גם אינם יודעים כיצד ליצור קשר עם פרקליט ישראלי. בנסיבות אלה, אין מדובר באנשים שיש להם קול,

⁴¹ עת"ם (ת"א) 2887/05 אלקסייב נ' שר הפנים, ה"ש 32 לעיל.

הנשמע באזני הציבור או הממשל הישראלי. [...] הזרים אשר מצטופפים מאחורי שערי 'מקומות המשמורת' רחוקים מהעין, וגם מהלב של הציבור הישראלי.⁴²

בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין הוא ערכאת ביקורת מעין-שיפוטית, המצויה בבתי הכלא שבהם מוחזקים שוהים כאלה, ותפקידו לבחון את החלטות ממונה ביקורת הגבולות בעניין מעצר. על פי החוק, כל עצור אמור להיות מובא בפני בית הדין בתוך ארבעה ימים ממועד מעצרו.⁴³

במאמר שפרסם בספטמבר 2010, סוקר ד"ר יובל לבנת⁴⁴ את **הפגמים המטרידים בהתנהלותו של בית הדין למשמורת**. לכאורה, מדובר בגוף בעל אופי שיפוטי, אולם סמכויותיו מצומצמות; הדיינים אינם שופטים – לא מבחינת אופן בחירתם, לא מבחינת משך כהונתם ולא מבחינת שכרם, והם אינם נתונים לביקורת של נציב התלונות על שופטים (אלא לשיפוט משמעותי של נציבות שירות המדינה). בשל העובדה שנוהלי העבודה של בית הדין למשמורת לא נקבעו בחוק במפורש, נגרמות **פגיעות קשות מאוד בזכויות היסוד** של האנשים המוחלשים ממילא, שבעניינם הוא דן. כך, למשל, זכות הייצוג מופרת דרך שגרה: בית הדין נוהג לנהל דיונים ללא נוכחות באי כוחם של העצורים, ועורכי הדין המייצגים עצורים אינם מיוודעים על תאריכי הדיונים, ואינם מקבלים העתקים של כתבי הטענות שהגיש משרד הפנים. חלק מהדיונים מתקיימים בהיעדרו של העצור ובלי שדבריו יישמעו, ובית הדין נחשף למסמכים שונים בלא שהעתק מהם נמסר לעצור. כך, יכולות להתקבל החלטות בענייניו של אדם בלא שיהא נוכח במעמד, ולעתים אף מבלי שיידע כלל שהתקבלו. דיוני בית הדין למשמורת מתקיימים במתקני המשמורת – מתחמים סגורים, הממוקמים לעתים בבתי כלא פליליים; מטבע הדברים, הציבור הרחב אינו יכול להיכנס למתקנים אלה, ומכאן שגם אינו יכול לצפות בדיונים. בכך מסוכלים העיקרון החוקתי בדבר פומביות הדיון והרציונל העומדים בבסיסו – שמירה על תקינות ההליך השיפוטי ועל אמון הציבור במערכת השיפוטית.

גם בדוח הסנגוריה הציבורית לשנת 2009-2010 מצוינים ליקויים בהתנהלות בית הדין למשמורת.⁴⁵ מהדוח עולה כי הדיינים מתקשים לשאת בעומס, העומד על כמאה דיונים ליום, וכי במהלך ההמתנה לדיון מוחזקים העצורים בתנאים בלתי הולמים. נקודה חשובה נוספת העולה מהדוח היא כי בשל מגבלות השפה ומפאת חוסר ייצוג, העצורים אינם מבינים את המתרחש בדיונים ואת ההחלטות המתקבלות בעניינם, ואינם מודעים למצבם המשפטי ולזכויותיהם. "כאשר נכנסו המבקרים הרשמיים לאחד התאים," מתואר

⁴² יובל לבנת, **מעצרו ושחרורו לחופשי של הזר שסירב להזדהות**, המשפט ט"ו (1), ספטמבר 2010,

<http://tinyurl.com/d6tqtz7>

⁴³ עד לשנת 2008 עמד פרק הזמן המקסימלי לקיום ביקורת על ידי בית הדין לביקורת משמורת על 14 ימים. בעקבות

עתירות האגודה לזכויות האזרח ומוקד סיוע לעובדים זרים תוקן החוק, ופרק הזמן קוצר.

⁴⁴ **מעצרו ושחרורו לחופשי של הזר שסירב להזדהות**, ה"ש 42 לעיל.

⁴⁵ **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל**, ה"ש 3 לעיל, עמ' 71.

דוגמאות להתנהלות בלתי תקינה בבתי הדין למשמורת ראו גם כאן:

דנה ויילר-פולק, **המחוזי בב"ש: דיין ביה"ד הציג מצג שווא בפני מבקש מקלט מסודאן**, הארץ, 5.1.2011,

<http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1155289>

דנה ויילר-פולק, **מבקש המקלט נדרש לאמת את פרטיו במדינה שממנה ברח**, הארץ, 24.5.2011,

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1175017>

בדוח, "כל אחד מהמוחזקים הושיט אליהם את פרוטוקול הדיון האחרון שנערך בעניינו וביקש לדעת מה כתוב בפרוטוקול, מה יעלה בגורלו והתחנן לסיוע היות ואין איש אשר עוזר להם."

בית הדין לביקורת משמורת ממונה על ידי שר המשפטים על פי המלצת ועדה. כהונת הדיינים מוגבלת, והארכתה כפופה לשיקול דעתן של הרשויות ותלויה בשביעות רצון. החוק מכריז, אמנם, כי על דיון בית הדין אין מוטלת מרות זולת מרותו של הדין, אך האומנם זהו המצב? על הפגיעה בעצמאותו של בית הדין לביקורת משמורת ועל הכשלים היסודיים בתפקודו עמד לאחרונה אחד מדייניו, עורך הדין דן ליברטי, בדברים חריפים שנשא בהשתלמות שופטים שהתקיימה במאי 2011, בשמו ובשם הדיינים האחרים.

בהרצאתו הדגיש הדיין ליברטי, כי דייני בית הדין נדרשים "על בסיס קבוע לעמוד במסכת לחצים ששופטים מן המניין אינם מורגלים בה." ליברטי הציג את סביבת העבודה ואת התנאים החריגים שדייני בית הדין לביקורת משמורת פועלים בהם: דיון בחדרים שאין ראוי לקיים בהם דיון משפטי, ללא חציצה בין בעלי הדין לבין הדיין; היעדר שירותי הקלדה, שבשלו נאלץ הדיין לנהל את הדיון תוך שהוא מאזין לבעלי הדין ולבאי כוחם ומקליד בעצמו את דבריהם; חוסר יכולת לקבוע מראש את יום הדיונים; והדרישה מהדיין לקיים בעצמו – ללא כל תיווך – קשר ישיר או קשר טלפוני עם נציגי הרשויות. "לכל הדעות זהו מצב לא נורמלי ולא רצוי," אמר הדיין ליברטי, "אך הוא בלתי נמנע לאור תנאי העבודה והמשאבים שמקצה המדינה לבית הדין."

עוד ציין הדיין ליברטי את הזילות שבה נוהגות הרשויות בבית הדין. "לתופעה ביטוי בהתעלמות גורמים ברשות המבצעת מהוראות בית הדין לצד התבטאויות קשות ומשולחות רסן בתקשורת," אמר. בסיכום דבריו עמד על **החובה להבטיח את עצמאות בית הדין ואת הביקורת השיפוטית**: "בית הדין במתכונתו הנוכחית הינו בגדר המצוי אך בהחלט לא הרצוי. נכון להיום תלוי בית הדין בטבורו ברשות המבצעת (משרד המשפטים) בענין המינויים והמשכורות. כהונת הדיינים מוגבלת בזמן (עד עשר שנים) וזאת ללא כל אופק לקידום. במצב הרצוי על בית הדין לתפקד בעצמאות שיפוטית מלאה ובמנותק מהרשות המבצעת. העובדה כי בית הדין הינו חלק מהרשות המבצעת אינה מקלה את תפקידו ואינה מעניקה תוקף מספיק להחלטותיו. הניסיון מלמד כי כאשר נוצר חיכוך מוגבר ובית הדין מורה לרשות המבצעת החלטה שאינה נוחה בעיניה, לא נמנעת הרשות מלהתעלם מהחלטות בית הדין. בדרך זו נחשפנו לאורך השנים לאי-ציות מכוון להוראות בית הדין על ידי משרד הפנים, שירות בתי הסוהר ולעתים גם פרקליטות המדינה במשרד המשפטים. [...] אני מאמין כי לטובת כל הצדדים מקומו הטבעי והראוי של בית הדין למשמורת הוא במסגרת הנהלת בתי המשפט."

מעצר וכליאה של קטינים

עד לראשית חודש מארס 2011 נמנע משרד הפנים מלעצור ילדים של מהגרי עבודה, השוהים בישראל עם הוריהם. באותה עת החלה רשות האוכלוסין וההגירה לעצור מהגרות עבודה עם ילדיהן הקטנים – פעוטות ולעתים אף תינוקות – ולכלוא אותם עד לגירושם ב"מתקן המסורבים" שבנמל התעופה בן גוריון. על כך יורחב בהמשך, בחלק העוסק בכליאת קטינים (עמ' 32-34). ילדים אלה מצטרפים לקטינים שהם מהגרי עבודה או פליטים ומבקשי מקלט, אשר מוחזקים במעצר עם הוריהם או בגפם.

כמו גדולים: מעצר וחקירה של קטינים

הדעת נותנת, והדבר משתקף הן בדין הישראלי והן בדין הבין-לאומי, כי כל אימת שעניינם של קטינים עומד על הפרק, טובתם היא השיקול הראשון במעלה שצריך להנחות את הרשויות. בין הזכויות הנתונות לכל ילד היא החובה להימנע ממעצרו, אלא אם אין ברירה אחרת; **מעצר של קטין אמור להיות האמצעי האחרון שנוקטות הרשויות**, ולא כלי שגרתי לצורכי חקירה. סעיף 37 לאמנה בדבר זכויות הילד קובע כי "מעצרו, חבישתו או מאסרו של ילד יהיו בהתאם לחוק וישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר."

הטעם לכך ברור מאליו, ולא בכדי בחר המחוקק לייחד מקום נפרד בחוק לאופן שבו יש לעצור, לחקור ולשפוט ילדים ובני נוער: מעצר הוא הליך קשה לכל אדם – קל וחומר לילד, והשלכותיו עלולות להיות הרסניות. החרדה העצומה הכרוכה בחוויית המעצר עשויה להוליד תגובה פוסט-טראומטית חמורה, וילדים שנעצרו מצויים בסיכון גבוה לסבול ממגוון תסמינים והפרעות: דיכאון, בלבול, סיוטים ונדודי שינה, הרטבת לילה, שינויים בהתנהגות, התדרדרות בלימודים ועוד.⁴⁶ יתרה מזאת, ילד שהוריו נוכחים בהליך המעצר שלו, עד לבהלתם ולחוסר האונים שלהם אל מול הרשויות. יש בכך פגיעה חמורה בתחושת הביטחון הקיומי שהורים אמורים להעניק לילדיהם, ובאמון של הילד בעולם ובבני אדם.

חוק הנוער⁴⁷ קובע נורמות וכללים למעצר קטינים ולחקירתם. אמות המידה הללו נועדו להתוות את אופן הטיפול של הרשויות בקטינים, ולהבטיח כי יטופלו בהתאם לצורכיהם המיוחדים ובדרך שתהלו את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד ואת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כך, **חל איסור מוחלט לעצור ילדים שנחשדים בביצוע עבירות פליליות אם עדיין לא מלאו להם 12 שנים, גיל האחריות הפלילית. ככלל, ילדים בגילים 12 עד 18 אמורים להיחקר בנוכחות הוריהם או בנוכחות קרוב אחר, ועל ידי חוקרי ילדים בלבד. כמו כן, חל איסור לבצע חקירת ילדים בשעות הלילה ואין לאזוק אותם, אלא במקרים בודדים וחריגים שהחוק מפרט במפורש. השימוש באלימות אסור בכל חקירה.**

אלא שעל אף האמור לעיל, מדווחים ארגוני זכויות אדם על **חריגות רבות מהנורמות ומהכללים שקבע החוק** – הן בהליכים פליליים והן בהליכים אחרים, כגון אלה הקשורים להגירה ולמעמד אזרחי. במקרים מסוימים אף הופך החריג לכלל. נוסף על כך, יש ילדים שההגנות המנויות בחוק אינן חלות עליהם.

⁴⁶ ראו למשל פנייתם של 60 מומחי ילדים ונוער לראש הממשלה ולראשי ומערכת אכיפת החוק בעניין מעצרי קטינים בירושלים המזרחית, נובמבר 2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2632>.

בתשובה מלשכת נשיא המדינה נמסר: "נשיא המדינה שותף לעמדתכם לפיה יש להקפיד על כך שכל הליכי החקירה, העיכוב והמעצר של ילדים ובני נוער במזרח ירושלים יופעלו על פי החוק ובאמצעים שפגיעתם פחותה ככל הניתן".
⁴⁷ חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

קטינים בשטחים הכבושים

"במשך כל החקירה שלי, החוקר לא הרשה לי ללכת לשירותים למרות שאני הייתי נורא לחוץ. לא הביאו לי אוכל וגם לא הביאו לי מים. התעייפתי מאוד מהחקירה ומהמכות והעדפתי להגיד לחוקר שאני כן זרקתי אבנים בשנת 2007. אז, החוקר הורה לי לחתום על נייר ההודאה שלי. חתמתי על נייר שהיה כתוב בעברית ולא הבנתי מה שהיה כתוב בו. מה שהיה לי חשוב באותו הזמן זה שאני אגמור עם החקירה והמכות, במיוחד כי זאת הייתה הפעם הראשונה שבה עצרו אותי".⁴⁸

על פי נתוני האגודה הבין-לאומית להגנת הילד (DCI),⁴⁹ מדי שנה בשנה נעצרים ומובאים למשפט בשטחים הכבושים כ-700 קטינים פלסטינים בני 12 ומעלה; רובם מואשמים בייחודי אבנים. בממוצע, שהו בחודשים ינואר-ספטמבר 2011 בבתי כלא ישראלים 206 קטינים פלסטינים בחודש, 38 מתוכם בני 12-15.⁵⁰

כפי שראינו לעיל,⁵¹ בשטחים הכבושים מונהגות שתי מערכות משפט שונות – לישראלים ולפלסטינים. השוני במשטר המשפטי ניכר גם ביחס לחשודים ולנאשמים קטינים. הטיפול בקטינים הפלסטינים **רצוף הפרות בוטות של הזכות להליך הוגן ושל עקרון טובת הילד**, מנוגד לכללי המשפט הבין-לאומי, החלים הן במדינת ישראל והן בשטחים הכבושים, ופוגע בקטינים פגיעה קשה ומרחיקת לכת.

ככלל, ההליך הפלילי החל על קטינים פלסטינים אינו מעניק להם זכויות בסיסיות המעוגנות בדין הישראלי, ואשר חלות על קטינים ישראלים החיים בשטחים. כך, בין היתר: קטינים ישראלים החיים בשטחים נשפטים בבתי המשפט הרגילים בישראל, ואילו קטינים פלסטיניים נשפטים על עברות זהות בבתי המשפט הצבאיים שבשטחים; החוק אוסר להטיל עונש מאסר בפועל על קטינים ישראלים שלא מלאו להם 14, ואילו על קטינים פלסטינים מוטלים עונשי מאסר בפועל כבר מגיל 12; חקירות של קטינים ישראלים, העוסקות בפשעים חמורים, מתועדות (מלבד מקרים של עברות ביטחון), לעומת חקירות של קטינים פלסטינים, שאינן מתועדות.

בהקשר זה, חשוב להתייחס **לשני שינויים שחלו בשנתיים האחרונות**: בנובמבר 2009 הוקמו בתי הדין הצבאיים לנוער, ובספטמבר 2011 הושווה גיל הבגרות של פלסטינים לזה של ישראלים החיים בשטחים, והועלה מ-16 ל-18.⁵² שינויים אלה הם בגדר צעדים ראשוניים למזעור הפרת הזכויות של קטינים פלסטינים שעוצרות הרשויות הישראליות, אולם לעת הזו השפעתם על המציאות ועל זכויות הקטינים מועטה ביותר: מרבית ההוראות המהותיות שנועדו להבטיח את היחס המיוחד לקטינים לא תוקנו, וקטינים פלסטינים

⁴⁸ מתוך עדותו של עומר חמאמרה, שנעצר בגיל 15, כפי שהיא מובאת באתר בצלם:

<http://www.btselem.org/hebrew/minors/2011-no-minor-matter/testimonies>

⁴⁹ **Detention Bulletin**, Defence for Children International – Palestine Section, September 2011,

http://www.dci-palestine.org/sites/default/files/detention_bulletin_sep_2011.pdf.

⁵⁰ ראו גם נתוני בצלם, בחלוקה לקטנים עד גיל 16 ומעל גיל 16, ולפי סוגי המעצר / מאסר,

http://www.btselem.org/hebrew/statistics/minors_in_custody

⁵¹ בחלק "תקופות מעצר ממושכות ומפלות", עמ' 12.

⁵² קישור לצו המורה על העלאת גיל הבגרות ראו באתר האגודה לזכויות האזרח,

<http://www.acri.org.il/he/?p=16951>

ממשיכים לסבול מהפרה שיטתית של זכויותיהם בהליך הפלילי, ומאפליה בוטה ביחס לבני גילם הישראליים החיים בהתנחלויות.⁵³

המעצר: לרוב, נלקחים הילדים מבתייהם על ידי חיילים, לעיתים קרובות באישון לילה, ובלא לאפשר להוריהם להתלוות אליהם. באופן זה, למשל, נעצרו 30 מבין 50 קטינים שעמם שוחח ארגון בצלם.⁵⁴ לפי דוח ה-DCI⁵⁵ שמסתמך על עדויות ועל תצהירים של 40 קטינים פלסטיניים שעניינם נידון במערכת המשפט הצבאית, עולה כי במהלך ביצוע המעצר נכבלו כל הילדים בידיהם, וכי עיניהם של 90% מהם היו מכוסות. בדוח נוסף של ה-DCI,⁵⁶ שמבוסס על עדויותיהם של 45 קטינים, נמצא כי ב-62% מהמקרים נעצרו הקטינים בלילה, משעת חצות ועד חמש לפנות בוקר, ובדרך כלל נערכה חקירתם כשהם במצב של חסך שינה, שכן לא ניתנה להם האפשרות לישון מזמן המעצר ועד לחקירה.

החקירה: למרות התלונות הרבות בדבר אמצעים פסולים הננקטים בעת חקירתם של נערים פלסטינים כדי להפעיל עליהם לחץ, הוריהם אינם מורשים להיות נוכחים בחקירה, והיא אף אינה מתועדת. כך, למשל, מבין 50 הקטינים שראיין בצלם,⁵⁷ דיווחו 19 על אלימות ועל איומים במהלך החקירה, ו-23 סיפרו שנשללו מהם לאורך שעות ארוכות צרכים פיזיים בסיסיים כמו אכילה, שתייה ועשיית צרכים. על פי דוח ה-DCI⁵⁸ העידו 70% מהקטינים כי קיבלו מכות ובעיטות, 55% התלוננו על איומים, ו-50% התלוננו על הודאה כפויה שחולצה מהם עקב שימוש החוקרים באמצעי לחץ והפחדה. הקטינים התלוננו גם על פגיעות אחרות, כגון השפלה והתעללות מילולית, אילוף לחתום על מסמכים בעברית, כליאה בצינוק ואיום בפגיעה מינית.

בבתי המשפט: בכל האמור בקטינים המובאים בפני בתי המשפט שבישראל, הגישה הרווחת היא שיקומית-טיפולית, ולפיכך הנטייה היא להימנע מלהטיל עליהם עונשי מאסר. בבתי המשפט הצבאיים, לעומת זאת, הגישה היא ענישתית. הטלת עונש מאסר – גם על קטינים – היא הכלל, ורק במקרים חריגים מסתפק בית המשפט במאסר על תנאי, שלא לדבר על פחות מכך. על פי נתוני בצלם,⁵⁹ בשנים 2005-2010 נגזרו עונשי מאסר על 93% מסך הקטינים שהורשעו בידי אבנים, לתקופה של ימים ספורים עד 20 חודשים. 19 מבין הילדים הללו היו בני פחות מ-14 בעת שנשלחו למאסר, בעוד שהחוק הישראלי אוסר,

⁵³ ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לפרקליט הצבאי הראשי מיום 1.11.2011,

⁵⁴ <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/11/minors011111.pdf>

נעמה באומגרסן-שרון, **ילד אסור ילד מותר: הפרת זכויותיהם של קטינים פלסטינים שנעצרו בחשד לידי אבנים**, בצלם, יולי 2011 <http://www.btselem.org/hebrew/publications/summaries/2011-no-minor-matter>

⁵⁵ **In their own Words: A report on the situation facing Palestinian children detained in the Israeli military court system, 1 July to 31 December 2010**, Defence for Children International – Palestine Section, January 2011, <http://www.dci-pal.org/English/Doc/Press/JANUARY2011.pdf>.

⁵⁶ **In their own Words: A report on the situation facing Palestinian children detained in the Israeli military court system, 1 January to 30 June 2011**, Defence for Children International – Palestine Section, July 2011, <http://tinyurl.com/clgwpmw>.

לדוגמאות נוספות ראו: **כולם אשמים**, ה"ש 24 לעיל;

עמירה הס, **נוהל מעצר קטין בנבי סאלח: בניגוד לחוק, בלי ליווי עורך דין והורים**, הארץ, 8.4.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1170569>

אליאור לוי, **תיעוד: ילד פלסטיני בן 11 שזרק אבנים נעצר בכוח**, ynet, 27.2.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4034942,00.html>

⁵⁷ **ילד אסור, ילד מותר**, ה"ש 54 לעיל.

⁵⁸ **In Their Own Words**, ה"ש 55 לעיל.

⁵⁹ **ילד אסור, ילד מותר**, ה"ש 54 לעיל.

כאמור, על כליאתם של קטינים בגיל זה. על פי דוח ארגון משפט ללא גבולות,⁶⁰ 98% מהמקרים שנבדקו נגזר על הקטינים עונש מאסר בפועל, וב-100% מהמקרים הוטל עונש של מאסר על תנאי. נוסף על המאסר בפועל, בכ-96% מהמקרים נגזר עונש של קנס, ונקבע כי במקרה שהקנס לא ישולם ירצה הנאשם ימי מאסר נוספים.

מאז יוני 2010 פנו האגודה לזכויות האזרח, יש דין ו-DCI פעמים מספר לפרקליט הצבאי הראשי⁶¹ בדרישה לתקן את הפגיעות החמורות בזכויותיהם של קטינים פלסטינים בהליך הפלילי בשטחים, ולבטל את אפלייתם הבוטה ביחס לקטינים ישראלים. בכלל זה דרשו: להעלות את גיל הבגרות של פלסטינים מ-16 ל-18; לקבוע כי אין להטיל עונש מאסר על קטינים בני פחות מ-14; לקצר את תקופת ההעמדה לדין באישור התובע הצבאי הראשי משנתיים לשנה אחת; להקפיד על תיעוד החקירות; ולעגן את הזכות לנוכחות הורה בחקירה. כאמור, לאחרונה שונה גיל הבגרות של פלסטינים מ-16 ל-18, אך עדיין לא תוקנו יתר הפגיעות בזכויות הקטינים המצויות בחקיקה הקיימת. בתגובה לפנייתנו מסרה הפרקליטות הצבאית כי עבודת המטה בנושא נמשכת, אך לא נקבה בזמן המשוער לסיומה. האגודה ושותפותיה ממשיכות לפעול למען שיפור של ממש במצב זכויות האדם של קטינים פלסטינים הנידונים בבתי משפט צבאיים בשטחים הכבושים.

קטינים בירושלים המזרחית

"במקרה הראשון הם נכנסו אליי לחדר השינה ולקחו אותי מהמיטה לתחנת המשטרה במגרש הרוסים [...] אזקו אותי באמצעות אזיקונים מפלסטיק מאחורה והם הידקו אותם מאוד חזק. [...] בפעם השנייה נעצרתי באותה שיטה, אלא שהפעם הם לא חיכו שאני אלבש את הנעליים שלי, ולקחו אותי יחף [...] לאחר מספר דקות משהתחילה הנסיעה קיבלתי כמה סטירות 'על החשבון' כמו שאמר לי אחד החיילים. [...] מעצרי השלישי והאחרון [...] אני עמדתי בכניסה של הבית שלי עם אבא שעמד קרוב אליי. נלקחתי או יותר נכון נחטפתי על ידי כוחות יס"מ וחיילים שלבשו מדים שחורים, הם גם תקפו את אבא שלי שניסה לשחרר אותי מבין ידם וכשביקש מהם שילווחו אותי או שהוא יביא אותי לתחנה, הם אפילו לא ענו לו. שני החיילים שליוו אותי בהליכה החזיקו אותי בשתי הידיים משני הצדדים כאילו תפסו רוצח. [...] תוך כדי נסיעה התנכלו לי החיילים, הם קיללו אותי כל הזמן והצמידו אותי מאוד חזק לדלת הג'יפ."⁶²

בשנים האחרונות הולך וגובר המתח בשכונות הפלסטיניות בירושלים, שבהן פועלות קבוצות מתנחלים. מטרתן של קבוצות אלה היא לייחד את השכונות, ונוכחותן מלווה בשמירה צמודה של כוח אבטחה פרטי. לא אחת מסתיימים החיכוכים הרבים שבין המתנחלים לבין התושבים הפלסטינים בהתנגשויות אלימות,

⁶⁰ כולם אשמים, ה"ש 24 לעיל.

⁶¹ הפניות באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=17409>

⁶² מתוך עדותו של א"ד, בן 14.5 משכונת בטן אל-הוא בירושלים המזרחית. עדותו של א"ד נגבתה בתאריך 24.1.2011.

על ידי מחמוד קראעין מהאגודה לזכויות האזרח. עדויות קטינים שנעצרו בירושלים המזרחית ראו גם בסרטון بقايا طفولة -

Childhood Remnants של מרכז המידע ואדי חילוה – טילואן,

<http://www.youtube.com/watch?v=36hLSj5RQEE>

במעצרים ובהליכים משפטיים – רובם נגד הפלסטינים.⁶³ חלק מהתלונות הקשות והמטרידות ביותר של התושבים הפלסטינים נוגע למעצרי קטינים, חלקם אף מתחת לגיל האחריות הפלילית. בשנת 2010 נעצרו בירושלים המזרחית כ-1,200 קטינים בחשד ליידוי אבנים.⁶⁴

מהמידע שמגיע לאגודה לזכויות האזרח ולארגונים עמיתים, עולה כי **המשטרה נוקטת הליכים בעייתיים ביותר ביחס לילדים החשודים ביידוי אבנים בירושלים המזרחית, עד כדי פעולות המנוגדות לחוק ולנהלים**. השימוש השגרתי שעושה המשטרה בחריגים לחוק והפרתו של החוק מרוקנים אותו מכל תוכן ומונעים מהקטינים את ההגנות שהוא אמור להקנות להם.⁶⁵

מעצר – הכלל ולא החריג

החוק ופקודות המטה הארצי של המשטרה קובעות כי ככלל, יש להעדיף זימון של אדם לתחנת המשטרה על פני עיכוב או מעצר. על אחת כמה וכמה, חשובה ההקפדה על מילוי הוראה זו במקרה שמדובר בקטין, וזאת כדי לאפשר לו להתכונן נפשית לקראת החקירה, וכדי לאפשר להוריו לפנות עצמם מעיסוקיהם כך שיוכלו ללוותו ולהיות נוכחים בחקירתו.

בפועל, הפכו העיכוב והמעצר, שאמורים להיות האמצעים החריגים, לאמצעים השגרתיים לטיפול בקטינים החשודים ביידוי אבנים בירושלים המזרחית. ברוב המקרים של המקרים, גם אם הקטינים חשודים בעברה שביצעו כמה שבועות קודם לכן ואין עילה שלא לזמנם לחקירה בדרך המקובלת, המשטרה בוחרת לעכב אותם בביתם ולקחתם משם לתחנת המשטרה לשם חקירתם. נקיטת צעד קיצוני כל כך מעוררת את החשש שמא הדבר נועד להטיל מורא על הקטינים כדי להרתיעם, בדרך זו, מלחזור על ביצוע המעשים שבביצועם הם נחשדים.

מעצר וחקירה בשעות הלילה

על פי החוק, אמורים מעצר וחקירה של קטינים להתבצע בשעות היום, פרט למקרים חריגים ביותר. אף על פי כן, רבים מהמעצרים ומהעיכובים של ילדים בירושלים המזרחית מבוצעים בשעות הלילה. במקרים

⁶³ להרחבה על התנהלות המשטרה בירושלים המזרחית ראו: עו"ד נסרין עליאן ואח', **מרחב לא מוגן: כשל הרשויות בהגנה על זכויות אדם באזורי ההתנחלויות בירושלים המזרחית**, האגודה לזכויות האזרח, ספטמבר 2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2564>, וכן: עו"ד נסרין עליאן ואח', **סקירת פעילות משטרת מחוז ירושלים בשנה החולפת**, האגודה לזכויות האזרח, יוני 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=12153>.

⁶⁴ על פי נתוני DCI, בין נובמבר 2009 לאוקטובר 2010 נפתחו 1,267 תיקים פליליים נגד קטינים פלסטינים מירושלים המזרחית באשמת זריקת אבנים.

Voices from East Jerusalem: The Situation Facing Palestinian Children, Defence for Children International – Palestine Section, August 2011, <http://tinyurl.com/6845uph>.

ראו גם: אבי יששכרופ, **המשטרה פתחה השנה תיקים נגד אלף קטינים ממזרח ים**, הארץ, 1.12.2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1201539.html>.

⁶⁵ להרחבה ראו: פניית האגודה לזכויות האזרח, בצלם ומרכז מידע וואדי חילוה טילוואן לשר לביטחון פנים, 25.10.2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2606>; עו"ד נסרין עליאן, **הפרת הוראות חוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול**, התשל"א-1971 בטיפול המשטרה בקטינים בירושלים המזרחית, האגודה לזכויות האזרח, מארס 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/05/violations-youth-law.pdf>; נעמה באומגרטן-שרון, **עצור! ילדים לפניך: התנהלות הבלתי חוקית של המשטרה מול קטינים הנחשדים ביידוי אבנים בסילוואן**, בצלם, דצמבר 2010, http://www.btselem.org/hebrew/publications/summaries/201012_caution_children_ahead.

רבים קטינים נעצרו או עוכבו בשעות שלוש עד חמש לפנות בוקר, והובאו לחקירה בשעות הבוקר המוקדמות, לאחר המתנה של כמה שעות, כשהם כבר מותשים.

המשטרה, בנסותה להצדיק נוהג זה, מסתפקת בטיעונים הכלליים של "שיקולים מבצעיים" ו"שיקולים הקשורים בטובת החקירה"⁶⁶ – טענות שאינם קבילים משפטית ושאינם יכולים לשמש עילה לריקון החוק מתוכנו. בעקבות פניות האגודה לזכויות האזרח פחתו בחודשים האחרונים מעצרי הלילה – ראייה לכך שלרשות המשטרה עומדות דרכים אחרות, פוגעניות פחות, שאינן כרוכות בהפרת החוק.

חקירה ללא נוכחות הורה

ככלל, חובה לאפשר להורה להיות נוכח בחקירת ילדו הקטין. אלא שחובה זו מופרת דרך קבע, לנוכח נטייתה של המשטרה לנצל את החריגים הקבועים בחוק,⁶⁷ ואף ליישם באופן נרחב למדי. כך קורה שבמקרים רבים ההורים אינם נוכחים בחקירת ילדם – בכולה או בחלקה. מעדויות של קטינים פלסטינים עולה כי בחלק מהמקרים, בעת שההורים נוכחים בהליך החקירה, כל ניסיון מצדם להשמיע קול נחשב לשיבוש הליך החקירה או להתערבות בחקירה, והם מוצאים החוצה. במקרים אחרים מתחילה החקירה כבר ברכב המשטרה שבו מוסעים הקטינים לתחנת המשטרה, ושההורים אינם מורשים לנסוע בו.

השילוב של חוויית המעצר באישון לילה עם חקירת הקטינים כשהם עייפים ומפוזרים וללא נוכחות הוריהם יוצר מצע נוח ומסוכן לגביית הודאות שווא מהקטינים ולפגיעה נפשית בהם. קיום חקירה משטרתית בתנאים שכאלה הוא פסול מכול וכול, ומהווה ניצול לרעה של המרות המשטרתית כלפי אוכלוסייה כה חלשה בזמן הפגיע ביותר. הפרה בוטה נוספת של החוק, המתבררת מהעדויות, היא שאת החקירות מנהלים שוטרים, ולא חוקרי ילדים ונוער, כנדרש.

שימוש באזיקים

על פי החוק, כבילה של קטינים עצורים מותרת רק במקרים חריגים, לאחר שמוצו כל הדרכים החלופיות להשגת מטרת הכבילה. גם אז, מותרת הכבילה למשך הזמן הקצר ביותר הנדרש, ובהתחשבות בגיל הילד ובהשפעת הכבילה על שלומו הגופני והנפשי; כבילה של קטינים מעוכבים – אסורה. למרות זאת, רבים מהקטינים העצורים והמעוכבים בירושלים המזרחית מעידים כי בעת שהובלו לתחנת המשטרה או בתחנה עצמה, אזקו אותם השוטרים בידיהם. כבילה כזו מנוגדת להוראות החוק ואין לה כל הצדקה. מעבר לכך, כבילתו של קטין באזיקים או באזיקונים בהיותו בגדר חשוד בלבד, עוד בטרם הוכחה אשמתו, ובייחוד במקרים שהמעצר והאזיק מתבצעים בסביבת מגוריו ובפני מכריו, מייצרת סטיגמה עבריינית והשפלה עצומה, עד כדי פגיעה בכבודו.

⁶⁶ תשובת המשטרה לאגודה לזכויות האזרח מיום 14.11.2010. הסברים דומים הובאו גם בריאיון עם מפקד ימ"ר (יחידה מרכזית) ירושלים במשטרה, ניצב משנה שמשון נחום: אלי אושרוב, מפקד ימ"ר י-ם: בשנה האחרונה סיכלנו שישה פיגועים פליליים גדולים, זמן ירושלים – nrg-מערב, 5.4.2011, <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/229/351.html>.

⁶⁷ החריגים מנויים כאן, עמ' 7-8, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/05/violations-youth-law.pdf>.

מעצרים פומביים ואלימים

חלק ממעצרי הילדים בירושלים המזרחית, המתבצעים על ידי מסתערים ו/או בלשי משטרה סמויים, מתרחשים במרחב הציבורי, ולעתים תוך שימוש באלימות חמורה. מתלונות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח עולה כי לפחות בחלק מהמקרים בוצעו המעצרים בלא שקדמו להם התפרעויות או יידוי אבנים, כשהילדים ישבו כהרגלם בפתח ביתם, או בעת ששיחקו ברחובות ובסמטאות השכונות – מגרשי המשחקים היחידים בעבורם. לפעמים בוצעו המעצרים בלי שנמסרה הודעה למשפחות עד להגעת הילדים לתחנה, ומובן שאף בלא שילוו בידי מי מהוריהם או מבני משפחתם. חמורה מכך העובדה כי בכמה מהמקרים, היכו המסתערים את הילדים בעת מעצרם לעיני העוברים והשבים.⁶⁸

ילדים בני פחות מ-12 (גיל האחריות הפלילית)

הגם שהוראות החוק ונוהלי המשטרה אוסרים במפורש על מעצר של ילדים בני פחות מ-12 (גיל האחריות הפלילית), מעוכבים ונעצרים בירושלים המזרחית גם ילדים צעירים יותר. המשטרה אינה מקפידה לברר, בשעת ביצוע המעצר או העיכוב, אם הילד בר עונשין אם לא; ברבים מהמקרים מגלים השוטרים כי מדובר בקטין מתחת לגיל האחריות הפלילית רק עם הגעתו לתחנת המשטרה. גם אז, נוהגים השוטרים בקטינים כחשודים לכל דבר: מעכבים אותם לשעות ארוכות, אוזקים אותם, מאיימים עליהם, צועקים עליהם ומנסים בכל דרך לדלות מהם מידע על המתרחש בשכונות מגוריהם. כך, למשל, דווח במאי 2011 באתר הארץ על עיכובו של ילד בן 7 (!) מסילוואן.⁶⁹

כמו כן, ישנן עדויות מטרידות במיוחד, ולפיהן נפלו כמה ילדים בני פחות מ-12 קורבן לאלימות קשה שהפעילו כלפיהם שוטרים – בחלק מהמקרים, בעת מעצרם בשכונות מגוריהם, ובמקרים אחרים בתוך תחנות המשטרה.⁷⁰ הגם שלטענת המשטרה היה צורך לעכב ילדים אלה – עיכוב שהתבצע, כאמור, בניגוד לחוק – אין כל הצדקה לשימוש באלימות מכל סוג שהוא נגד עצורים, לא כל שכן קטינים.

לא ידוע לנו אם גורם כלשהו במערכת השלטונית דורש דין וחשבון על השימוש התדיר בחריגים אלו בחוק הנוער. יתרה מזאת, כל התיקים שנפתחו במחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) בעקבות תלונות הקטינים נסגרו בעילות שונות, ולעתים אף ללא חקירה כלל.⁷¹ במקרים רבים של אלימות כלפי קטינים פלסטינים נמנעות המשפחות מלהגיש תלונה למח"ש, בשל חוסר האמון שלהן במערכת.

השמירה על שלום הציבור וריסון תופעת יידוי האבנים בירושלים המזרחית הן מחובותיהן של רשויות אכיפת החוק. אולם ההתנהלות המשטרתית רחבת ההיקף שתוארה לעיל מתבצעת בניגוד מוחלט לחוקים

⁶⁸ ראו למשל: עמירה הס, בן 15 מעיסאווייה אושפז עם שבר בגולגולת לאחר מעצר אלימים, הארץ, 27.5.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1175354>. בתגובת המשטרה המובאת בכתבה דוחים את הטענות לגבי המקרה.

⁶⁹ ניר חסון, המשטרה עצרה ילד בן 7 מסילוואן בניגוד לחוק, הארץ, 29.5.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1175566>.

⁷⁰ ראו למשל: עומרי אפרים, בן 11 מסילוואן: "מסתערים קשרו אותי והיכו", ynet, 3.3.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4036859,00.html>.

⁷¹ מכתב של המועצה הלאומית לשלום הילד למפכ"ל המשטרה מתאריך 29.11.2010; וכן עזר! ילדים לפניך, ה"ש 65 לעיל, עמ' 19-20. נכון לכתובת שורות אלה לא ידוע לנו אפילו על מקרה אחד שהסתיים באופן שונה.

המקבעים את דפוסי החקירה והמעצר של קטינים, והחלים גם על ירושלים המזרחית. התנהלות המשטרה במקרים אלו פסולה, ואף אין בה משום התמודדות עם מציאות החיים המורכבת בירושלים המזרחית, המביאה ילדים לכדי יידי אבנים. הבחירה לנקוט יד קשה לא זו בלבד שאינה מפיגה את המתחים ואינה מקדמת פתרון לבעיות היסוד של האזור, אלא מביאה להסלמת המצב.

קטינים אזרחי ישראל

פרקטיקות פסולות של חקירת קטינים, המתאפיינות בהתעלמות מוחלטת מזכויותיהם ומטובתם, אינן נעצרות בשטחים הכבושים ובירושלים המזרחית, אלא הולכות ומתפשטות. כך, נעצרו ונחקרו בספטמבר 2011 שישה קטינים תושבי יפו, בהם שניים מתחת לגיל האחריות הפלילית, תוך התעלמות שיטתית מההגנות המוקנות לקטינים בחוק ובפקודות המשטרה. הילדים נשלפו מביתם ומבית ספרם על ידי חוקרים בלבוש אזרחי, נחקרו ללא נוכחות הוריהם ובעברית, שאינה שפת אמם, והתבקשו לחתום על מסמכים בעברית. נלקחו טביעות אצבעות גם מקטין שאינו בר עונשין, וחלק מהקטינים צולמו, למרות האיסור על צילום קטינים בני פחות מ-14.⁷²

במקרה שתואר באתר ynet,⁷³ נעצר נער בן 13 שנחשד בגנבה, ונחקר במשך עשר שעות ללא נוכחות הוריו, תוך הפחדה ואיומים. מדברי הקטין, כפי שהובאו בכתבה: "הם אזקו אותי ואמרו לי שהם ירביצו לי אם אני לא אתחיל לדבר. הם דפקו על השולחנות ולא הסכימו לתת לי כוס מים. הם אמרו לי שאם לא אדבר הם ייקחו אותי לאבו כביר לכרישים. הם הראו לי תא מעצר ואמרו לי ששם אכלה כל הלילה אם לא אשתף פעולה." במקרה אחר, על פי דיווח של עמותת חננו,⁷⁴ בעת דיון בעניינם של שלושה קטינים שנעצרו במאחז שבות עמי, נזפה שופטת בית משפט השלום בפתח תקווה במשטרה. "הנני רואה בחומרה רבה את התנהלות המשטרה", אמרה השופטת על פי הדיווח, "כאשר קטינים נעצרים ונחקרים מבלי להודיע להורים."

⁷² פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד וליועצת המשפטית של מחוז תל אביב במשטרה, 20.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16839>. ראו גם: יניב קובוביץ, **בני 12 נעצרו בבית ספרם על ידי בלשים, ללא ידיעת ההורים**, הארץ, 9.9.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1438297>.
⁷³ גילי חיימוב, **יומיים של סיוט במשטרה לנער שנחשד בגניבה**, mynet, 12.6.2011, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4080691,00.html>.
⁷⁴ ישי קרוב, **שלושת העצורים משבות עמי שוחררו**, ערוץ 7, 11.5.2011, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/219560>.

קטינים בלתי מלווים

קטינים בלתי מלווים הם קטינים חסרי מעמד, מבקשי מקלט או מהגרי עבודה, השוהים בישראל לבדם. חלקם הגיעו לישראל ללא כל ליווי, וחלקם הגיעו עם הורים או עם קרובי משפחה שהלכו לעולמם או שנטשו אותם. **גם אם אין כוונה לגרשם, עלולים קטינים אלה לבלות במעצר ממושך וחסר תוחלת** בבתי כלא, עד שיימצא עבורם פתרון הולם. באוגוסט 2011 היו כלואים במתקני כליאה של שירות בתי הסוהר כ-60 ילדים וילדות, 13 מהם לתקופה של למעלה מחצי שנה.⁷⁵

האגודה לזכויות האזרח ומוקד סיוע לעובדים זרים ניהלו כמה הליכים משפטיים בעניין החזקתם במעצר של קטינים בלתי מלווים. בעקבות זאת נקבע, בין היתר, כי כל ילד בלתי מלווה שנעצר יהא זכאי לייצוג משפטי על חשבון המדינה, באמצעות הלשכה לסיוע משפטי. אלא שלמרבית הצער, הלשכה לסיוע משפטי ממעטת להגיש ערעורים לבתי המשפט על החלטות משרד הפנים ובית הדין לביקורת משמורת שלא לשחרר קטינים בלתי מלווים ממעצר, אף אם אין כל כוונה או אפשרות לגרשם.

בעקבות הליך נוסף שניהלו הארגונים בבית המשפט העליון⁷⁶ גיבשה המדינה נוהל לטיפול בקטינים בלתי מלווים, שמשלב בהליך המעצר את שירותי הרווחה. אלא שגם כאן, בפועל, הנוהל כמעט שאינו מיושם, ורוב הילדים נותרים בכלא.

ביולי 2009, בעקבות מבצעי מעצר של פליטים ושל מהגרי עבודה עם ילדיהם, יזמו האגודה לזכויות האזרח ומוקד סיוע לעובדים זרים הצעת חוק שתאסור על מעצר קטינים לצורך גירושם. את הצעת החוק⁷⁷ הניחו חבר הכנסת ניצן הורוביץ ואחרים. הגם שההצעה לא קודמה, נערך בהשראתה דיון בוועדה לזכויות הילד של הכנסת והתקיימו מגעים עם משרדי הממשלה. בעקבות הפעילות תוקן הנוהל לטיפול בילדים המוחזקים במעצר. הנוהל המתוקן קובע כי: גיל המעצר של ילדים לא יפחת מ-14; ככלל, ילדים לא יוחזקו במעצר לפרק זמן העולה על שלושה שבועות; ילדים בני 14-16 יועברו לפנימיות או לכפרי נוער; וקטינים בני 16-18 יועברו לידי אפוטרופוסים או משמורנים מן הקהילה. ואולם, גם הנוהל המתוקן מיושם חלקית בלבד, ונקודת המוצא נותרה כשהייתה; בהיעדר חלופה אחרת, מוחזקים קטינים בני 14 ומעלה בכלא כברירת מחדל, אף אם אין כל כוונה לגרשם מישראל. הלשכה לסיוע משפטי עתרה לבג"ץ נגד החזקתם של הקטינים הבלתי מלווים במעצר במתקני שב"ס, והעתירה תלויה ועומדת.

⁷⁵ גילי כהן, **המדינה ממשיכה לאסור פליטים קטינים בכלא, בניגוד לעמדת בג"ץ**, הארץ, 15.8.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1372891>.

⁷⁶ ע"מ 4878/05 פלובית נ' שר הפנים, פסק דין מיום 6.11.2008. להרחבה ולכתבי בית דין:

<http://www.acri.org.il/he/?p=1377>.

⁷⁷ הצעת חוק הגנה על זכויות הנער במשמורת (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1557.rf>.

עד לראשית חודש מארס 2011 נמנע משרד הפנים מלעצור ילדים של מהגרי עבודה, השוהים בישראל עם הוריהם. באותה עת החלה רשות האוכלוסין וההגירה לעצור מהגרות עבודה עם ילדיהן הקטנים – פעוטות ולעיתים אף תינוקות⁷⁹ – ולכלוא אותם, עד לגירושם, ב"מתקן המסורבים" שבנמל התעופה בן-גוריון, המשמש בשגרה להחזקה קצרה של מי שכניסתם לישראל סורבה, עד לגירושם ממנה. על פי פרסומי רשות ההגירה נערכו במתקן כמה שינויים המכשירים אותו לכליאת ילדים, כגון צביעת הקירות, עיטורם בדמויות מסרטים מצוירים, ופיזור צעצועים בחדרים המסורגים והנעולים. במתקן שוהים בממוצע 270 נשים וילדים בחודש.⁸⁰

הדעת נותנת כי בכל האמור בילדים רכים, יהיו נהלים מסודרים וקפדניים שיבטיחו כי מעצר יתבצע רק בלית ברירה, בזהירות המרבית ובאופן שיצמצם ככל האפשר את הנזק הפסיכולוגי הנגרם לילד (כגון איסור על הפעלת כוח; איסור על מרדף; איסור על כבילה של בני משפחה; הגבלת משך המעצר; אי-הפרדה של ילדים מעל הוריהם; הבטחת טיפול רפואי הולם ועוד), ואולם עד היום לא פורסמו נוהלי רשות ההגירה הנוגעים למעצר ולגירוש של ילדים.⁸¹ בתשובה לפנייה של עמותת ילדים ישראלים, מוקד סיוע לעובדים זרים והאגודה לזכויות האזרח למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ממארס 2011, השיב מנכ"ל הרשות, כי אנשי הרשות וכל הגורמים המעורבים בכך נותנים דעתם לסוגיה ונוהגים משנה זהירות. אלא שמקרי מעצר שהארגונים טיפלו בהם מצביעים על דפוס חוזר ודורסני המאפיין את פעילות משרד הפנים: הילדים ואמותיהם נעצרים בחופזה ובבהלה; האבות אינם מיודעים בפרטי הליך המעצר ובמועד הגירוש; אנשי משרד הפנים מפעילים לחץ רב על האימהות העצורות, ומאלצים אותן בדרכים בלתי הגונות לחתום על הסכמה לעזוב את ישראל לאלתר; "מתקן המסורבים" בנתב"ג אינו ערוך להחזיק ילדים ואימהות; וכחצי שנה לאחר הפעלתו, עדיין אין בו שירותי רפואה.⁸²

המקרה שיתואר להלן, ממחיש את המציאות העגומה. באוגוסט 2011 נעצרו אופק בת הארבע ואמה ננסי.⁸³ בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם השתיים ובשם כריסטופר, אביה של אופק, מפורטים הליקויים הרבים שנפלו בהליך המעצר: משרד הפנים עצר את אופק הקטנה בהליך מאיים וטראומתי, שכלל ליווי של שוטרים חמושים ברובי סער; המשרד לא טרח ליידע את כריסטופר, אביה של אופק, בדבר

⁷⁸ להרחבה ראו: עת"ם (מרכז) 29231-08-11 מטייס נ' שר הפנים, <http://www.acri.org.il/he/?p=15980>.
⁷⁹ ראו למשל: יובל גורן, הגירוש החשאי של התינוקות, ידיעות אחרונות, 30.5.2011, באתר דופאים לזכויות אדם, <http://tinyurl.com/d9kmgpd>.
⁸⁰ טלילה נשר, המתקן לכליאת ילדי זרים בנתב"ג פועל חצי שנה ללא שירותי רפואה במקום, הארץ, 22.8.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1239122.html>.
⁸¹ עת"ם (מרכז) 29231-08-11, ה"ש 78 לעיל, סעיפים 37-38. ראו גם: ליאת שלזינגר, מחוץ לתחום, nrg-מערב, 25.6.2011, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/252/851.html>. בכתבה מופיעה גם תגובת משרד הפנים לטענות.
⁸² עת"ם (מרכז) 29231-08-11, ה"ש 78 לעיל, סעיף 40. וכן: המתקן לכליאת ילדי זרים בנתב"ג פועל חצי שנה ללא שירותי רפואה במקום, ה"ש 80 לעיל.
⁸³ סיפורה של אופק מובא בעת"ם (מרכז) 29231-08-11, ה"ש 78 לעיל, וגם דווח בהרחבה בתקשורת. ראו למשל: יוסי זילברמן, דרמה בנתב"ג: בת ה-4 שעמדה בפני גירוש הורדה מהמטוס, 17.8.2011, mako-החדשות, <http://tinyurl.com/conbe2a>; עומרי אפרים, נפרדים מאופק בת ה-4: "מגורשת כמו עבריינית", ynet, 25.8.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4113960.00.html>.

המעצר ובדבר הכוונה לגרש את בתו לאלתר, וממילא לא ביקש את הסכמתו לכך, כמתחייב מן החוק; נמנעה מנסי האפשרות לפנות לעורך דין, אף שביקשה זאת במפורש; ומשרד הפנים אף לא טרח להעמיד לאופק סיוע משפטי, כמתחייב במקרים של מעצר קטינים. זאת ועוד: משרד הפנים החזיק את ננסי ואת אופק במתקן שהתנאים בו אינם הולמים;⁸⁴ למרות שאופק הייתה חולה, איש לא בדק את מצבה הרפואי, ולאחר שעות של מעצר היא הועלתה לטיסה טרנס-אטלנטית. משרד הפנים ניצל את הלחץ שננסי הייתה שרויה בו, הוליכה בכחש וגרם לה להאמין כי אם תחתום על "הסכמה" לעזוב את ישראל בהקדם האפשרי, תוכל לעשות זאת בכוחות עצמה; ואף שהבהירה לדיינת כי היא מיוצגת, התקיים הדיון בעניינה בבית הדין לביקורת משמורת ללא עורך דינה.

מדינה ריבונית רשאית להחליט מי יבוא בשעריה, ובסמכותה להרחיק את מי ששוהים בה שלא כדין; אבל אין לה רשות לעצור דרך שגרה תינוקות וילדים. ככל שמדינת ישראל מבקשת להרחיק הורים עם ילדיהם הקטינים, עליה לאמץ הסדר שבו מעצר לא יהווה בִּרְרַת המחדל, אלא רק האמצעי האחרון. הסדרים כאלה אומצו במדינות רבות בעולם.⁸⁵

⁸⁴ במהלך הדיון בעניין של אופק וננסי מתח שופט בית המשפט לעניינים מינהליים בפתח תקווה, שאול מנהיים, ביקורת על כליאתה של אופק במתקן המסורבים, והצהיר כי שחרר אותה עוד באותו לילה כדי שלא תבלה בו ולו רגע נוסף. טלילה נשר, בית המשפט מתח ביקורת על כליאת ילדים בלוד לצורך גירושם, הארץ, 19.8.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1374234>.

⁸⁵ ראו עת"ם (מרכז) 29231-08-11, ה"ש 78 לעיל, סעיף 53.

חופש התנועה

בשטחים הכבושים

זה למעלה מעשר שנים, למן פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000, מוטלות על הפלסטינים שבגדה המערבית מגבלות תנועה קשות. בשלוש השנים האחרונות, על רקע שיפור ניכר במצב הביטחוני, חלו הקלות במגבלות אלו – הוסרו או נפתחו מחסומים וחסימות בתוככי הגדה, ובהם מחסומים מרכזיים דוגמת חווארה,⁸⁶ והותרה מחדש תנועת פלסטינים בכבישים מסוימים. אך **חלק גדול מהמגבלות נותר על כנו**, והן ממשיכות להכביד על חייהם של התושבים ולפגוע חריפות בזכויותיהם. בין המגבלות: גדר ההפרדה, הנכנסת לעומק הגדה המערבית וממשיכה להיבנות תוך הרס אדמות וגידולים ותוך ניתוק אדמות מבעליהן; משטר ההיתרים הנלווה לגדר; הגבלות תנועה בין הגדה לבקעת הירדן; איסורי תנועה גורפים על תנועת פלסטינים ברחובות מרכזיים של העיר חברון; וכן חסימות רבות שעומדות בעין ומחסומי פתע.⁸⁷ נתייחס לחלק מנושאים אלה בהמשך.

מאז החל משטר הגבלות התנועה פועלים ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, לצמצם את פגיעתן הקשה בכל היבטי החיים של האוכלוסייה האזרחית. בין היתר פעלה האגודה ללא לאות בניסיון לקדם קביעתם של כללים ביחס למותר ולאסור בנושא מגבלות תנועה – אולם למרות הפניות לרשויות והעתירות הרבות שהוגשו בעניין לבג"ץ במהלך השנים, לא הטיל זה האחרון כמעט שום הגבלות על כוחו של המפקד הצבאי, למעט ההנחיה הכללית, הרחוקה מלספק כלל מנחה שימושי ואפקטיבי, כי על ההגבלות לעמוד במבחן המידתיות.⁸⁸ לא זו אף זו, לאחר התדיינות שנמשכה למעלה משש שנים, הכשיר לאחרונה בג"ץ את איסורי התנועה הדרקוניים המוטלים זה למעלה מעשור על פלסטינים במרכז העיר חברון;⁸⁹ מהותם של איסורים אלה היא הפרדה על בסיס מוצא לאומי, והם מגיעים כדי "העברה בכפייה" של תושבים מוגנים.

להלן כמה סוגיות רלוונטיות מהשנה האחרונה.

⁸⁶ ראו למשל: חיים לוינסון, **צה"ל יסיר את מחסום חווארה, אחד המרכזיים והעמוסים בגדה**, הארץ, 11.2.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1161673>.

⁸⁷ על פי נתוני המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם (OCHA), בספטמבר 2011 נספרו בגדה 522 חסימות ומחסומים מסוגים שונים, ונוסף עליהם מאז תחילת 2011 הוקמו בממוצע מדי חודש ברחבי הגדה המערבית 495 מחסומי פתע "מדלגים" שחסמו את התנועה. הגבלות התנועה מאלצות 200,000 בני אדם לנסוע לעיר הקרובה למקום מגוריהם בדרכים עוקפות, הארוכות פי שניים עד חמישה מהדרך הישירה לאותה עיר. ב-10 מתוך 11 ערים מרכזיות בגדה המערבית, כניסה אחת או יותר לעיר חסומה בפני תנועת פלסטינים. ראו: **תנועה וגישה בגדה המערבית – דף נתונים**, ספטמבר 2011, <http://tinyurl.com/ckdgnvd>. על מגבלות התנועה ראו גם: **רקע על הגבלות תנועה**, באתר בצלם, http://www.btselem.org/hebrew/topic/freedom_of_movement.

⁸⁸ כך למשל בשתי עתירות שהגישה האגודה לזכויות האזרח, ועסקו באיסור על תנועת פלסטינים בכביש צומת בית עווא ובכביש 443: בג"צ 3969/06 ראש מועצת הכפר דיר סאמט נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסק דין מיום 22.10.2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=1328>; בג"צ 2150/07 ראש מועצת הכפר בית סירא נ' שר הביטחון, פסק דין מיום 29.12.2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=1770>.

⁸⁹ בג"צ 11235/04 עיריית חברון נ' מדינת ישראל, פסק דין מיום 6.6.2011, <http://elyon1.court.gov.il/files/04/350/112/n44/04112350.n44.htm>.

הגבלות התנועה בחברון

חברון היא העיר הפלסטינית היחידה בגדה המערבית שבמרכזה הוקמה התנחלות ישראלית. זה שנים ארוכות, בעקבות הקמתן של נקודות ההתנחלות בעיר ולנוכח פעולות הצבא המתבצעות בשם ההגנה עליהן, סובלים התושבים הפלסטינים שבמרכז העיר חברון מפגיעות חמורות בזכויות האדם הבסיסיות ביותר שלהם. פגיעות אלה כוללות הגבלות תנועה קיצוניות – סגירת רחובות מרכזיים לתנועת כלי רכב פלסטיניים ובחלקם לתנועת פלסטינים בכלל; סגירת חנויות ברחובות אלה; הצבת מחסומים בתוככי העיר, שנערכות בהם בדיקות קפדניות; וחסימות רבות. כל אלה גרמו לשיתוק המסחר והחיים הפלסטיניים באזור מרכז העיר, יצרו תנאי חיים בלתי אנושיים, והביאו לעזיבה מסיבית של תושבים. מי שנותרו להתגורר באזור אינם רשאים לנוע רגלית ברחובות עירם, אינם רשאים להגיע לביתם או לסביבתו ברכב, וחלקם אף אינם רשאים לצאת מפתח ביתם. מרכז העיר חברון, שהיה בעבר מרכז מסחרי שוקק חיים, הפך לאזור רפאים.⁹⁰

מגבלות התנועה המוטלות על הפלסטינים בחברון הן חלק ממדיניות הפרדה המיושמת בלבם של עיר פלסטינית צפופה. זוהי פרקטיקה הנגועה באי-חוקיות בוטה, הפוגעת אנושות בזכויות האדם של תושבי העיר הפלסטינים, ומהווה הפרה בוטה של חובות המפקד הצבאי על פי המשפט הבין-לאומי. ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, ניסו לשנות את רוע הגזרה בכל האמצעים החוקיים המוכרים: פניות חוזרות ונשנות ליועץ המשפטי לממשלה, לשר הביטחון ולסגנו ולרבים אחרים, שאלוהן אף צורפה חוות דעת ביטחונית של טובי המומחים, ובה הסבר כיצד אפשר לשמור על ביטחון המתנחלים ובד בבד לאפשר לאוכלוסייה הפלסטינית להתקיים במקום⁹¹ – אולם בכל אלה לא היה כדי להועיל.

עתירה שהגישו עיריית חברון ועשרות מתושביה לבג"ץ עוד בשנת 2004 נותרה תלויה ועומדת במשך שש שנים וחצי. ביוני 2011 נדחתה העתירה בפסק דין קצר,⁹² שאינו מבטא את הפגיעות החמורות בזכויות האדם של הפלסטינים. בית המשפט אינו נדרש לפגיעה הקיצונית בחופש התנועה, לכך שנאסרה על אנשים היציאה מפתח ביתם או הנסיעה ברחובות עירם אך בשל מוצאם ושיוכם הלאומי, ושעל פי אותו קריטריון פסול גם נאסר עליהם לפתוח את חנויותיהם, מקור פרנסתם.

הטעם שניתן לדחיית העתירה מעורר תדהמה: בית המשפט קבע כי "לעת הזאת העתירות שלפנינו מוצו ואין עוד מקום להמשיך ולדון בהן". הכיצד "מוצו" פגיעות כה חריפות וקיצוניות, הרומסות את כבוד האדם, ושנותרו על כנן במהלך העשור האחרון כמעט ללא שינוי, ואף במהלך שש השנים וחצי שבהן הייתה העתירה תלויה ועומדת? לבית המשפט הפתרוני. בסופו של דבר, משמעות פסק הדין היא שכעת, **האיסור המוטל על פלסטינים לנוע ברגל וברכב ברחובות עירם לטובת תנועת ישראלים, זכה אף להכשר של בג"ץ.**

⁹⁰ להרחבה ראו: אופיר פוירשטיין, עיר רפאים: מדיניות ההפרדה הישראלית ודחיקת רגליהם של פלסטינים ממרכז חברון, בצלם והאגודה לזכויות האזרח, מאי 2007, <http://www.acri.org.il/pdf/hebron.pdf>;

חברון 2008 – עיר רפאים, אתר האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2008, <http://www.acri.org.il/he/?p=1811>; ע"ד לימור יהודה, אתר חברון אי אפשר להסביר, 25.2.2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2421>; 17 שנה לאחר הטבח במערת המכפלה: מרכז העיר חברון משותק, אתר בצלם, 3.3.2011, <http://tinyurl.com/6bhpevp>.

⁹¹ ראו למשל פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה, 27.8.2006,

<http://www.acri.org.il/he/?p=1814>

⁹² בג"צ 11235/04 עיריית חברון נ' מדינת ישראל, ה"ש 89 לעיל.

משטר ההיתרים ב"מרחב התפר"

מאז הוחל בבניית גדר ההפרדה, מחויבים התושבים הפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" – האזור שבין הגדר לקו הירוק – **להחזיק בהיתר אישי כדי להמשיך לחיות בביתם ולקיים את שגרת חייהם**. מי שאדמותיהם החקלאיות שוכנות במרחב התפר חייבים בהיתרים, להם ולעובדיהם, כדי שיוכלו להגיע לאדמות ולעבדן. כדי לקבל את ההיתר המיוחל נדרשים התושבים הפלסטינים לעבור שבעה מדורי גיהנום של בירוקרטיה; ומאחר שההיתר ניתן לתקופה קצובה, בהסתיים תוקפו עליהם לחדשו ולהוכיח מחדש את זיקתם למקום. כך הפך "משטר ההיתרים" את התושבים הפלסטינים שבמובלעות גדר ההפרדה **לשוהים בלתי חוקיים בבתיהם ובאדמותיהם שלהם**, והוא פוגע קשות בזכויות היסוד שלהם, ובראש ובראשונה – בחופש התנועה, בזכות לפרנסה ולקיום בכבוד ובזכות לחיי משפחה. "משטר ההיתרים" הוא גם נדבך נוסף באפליית הפלסטינים לרעה לעומת תושבים יהודים, שכן אלה האחרונים חופשיים לנוע במרחב התפר ללא כל היתר – גם אם אין להם כל זיקה למקום.

באפריל 2011, כשמונה שנים לאחר שהגישו המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח עתירות נגד "משטר ההיתרים", דחה בג"ץ את העתירות.⁹³ בית המשפט קיבל את טענות המדינה, שלפיהן משרת "משטר ההיתרים" תכליות ביטחוניות; הוא לא קיבל את עמדת הארגונים, שטענו כי אפשר היה לענות על צרכי הביטחון באזור באמצעים פוגעניים פחות, כגון עריכת בדיקות ביטחוניות במעברים שבגדר, או הצבת מחסומים באזור הקו הירוק שימנעו כניסה לתוך ישראל. **בכך נתן בג"ץ הכשר לאפליה שיטתית וממוסדת, הפוגעת קשות בזכויות האדם**, ושמטרתה אינה להגביר את הביטחון כי אם לנשל פלסטינים מאדמותיהם.

כביש 443

כביש 443 הוא ציר תנועה ראשי בתוככי השטחים הכבושים, ששימש בעבר עורק התחבורה הראשי בין העיר רמאללה לבין הכפרים שממערב לה. מאז סוף שנת 2000, עם תחילת האינתיפאדה השנייה, ובעקבות כמה פיגועי ירי שאירעו על הכביש, החל צה"ל למנוע מפלסטינים לנסוע בו; משנת 2002 נסגר הכביש לחלוטין לתנועת פלסטינים, והחל לשמש לתנועת ישראלים בלבד. במאוס 2007 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ בשם שישה כפרים פלסטיניים השוכנים בצד הכביש, בדרישה לבטל את האיסור הגורף על תנועת פלסטינים בו. בעתירה נטען כי סגירת הכביש בפני פלסטינים פוגעת קשות בזכויות יסוד של תושבי האזור, כי נעשתה ללא סמכות חוקית, וכי היא מהווה אפליה פסולה על בסיס מוצא לאומי.⁹⁴ בדצמבר 2009 ניתן פסק דינו של בג"ץ בעתירה. בית המשפט קיבל את טענת העותרים שלפיה החלטתו של המפקד הצבאי לחסום את הכביש לפלסטינים ולהופכו לכביש שירות לישראלים **התקבלה בחוסר סמכות**,

⁹³ בג"צ 9961/03 המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל; בג"צ 639/04 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון. פסק הדין וכתבי בית דין בעתירת האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=1316>.
⁹⁴ 2150/07 עלי חסיין מחמוד אבו צפיה נ' שר הבטחון. פסק הדין וכתבי בית דין בעתירה: <http://www.acri.org.il/he/?p=1770>. לרקע על כביש 443, על העתירה ועל פסק הדין ראו דפי מידע באתר האגודה לזכויות האזרח: **לאן מוביל (באמת) כביש 443**, אוגוסט 2008, <http://www.acri.org.il/he/?p=1935>; **כביש 443 – מה באמת השתנה בשטח**, מאי 2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2489>.

וכי היא אינה מידתית. תחילה נתפס פסק הדין כניצחון לשלטון החוק ולזכויות אדם, ואולם יישומו הוביל למסקנה כי מדובר בפרסה, ואך במראית עין של שלטון חוק ושל כיבוד זכויות אדם; עיון בפסיקת בג"ץ חושף **פער בלתי נסבל** בין ההצהרות בדבר החובה לכבד את המשפט הבין-לאומי ובדבר חשיבות השמירה על זכויות האדם של הפלסטינים, לבין שיקול הדעת הנרחב שניתן לצבא באשר לאופן יישום ההחלטה. בפרט, צורם סירובו של בג"ץ להתערב בסוגיית חסימתו של מעבר ביתוניא, הגם שברור כי ללא פתיחת המעבר אין כמעט ערך לפתיחת הכביש.

שלא במפתיע, **בחר גם צה"ל בפרשנות מצמצמת**, שבפועל מרוקנת מתוכן את קביעת בית המשפט כי סגירת הכביש לפלסטינים אסורה. ההסדרים שנקבעו מהווים אך **מראית עין של התרת תנועה בכביש לפלסטינים**: מעבר של פלסטינים אל הכביש וממנו מותר בארבע נקודות בלבד; העלייה לכביש מתאפשרת רק בשתיים מהן, ובשתיים האחרות אפשר רק לרדת ממנו. גם שימוש מועט זה בכביש אינו מתאפשר הלכה למעשה, בשל פעילותם החלקית והבלתי סדירה של המחסומים בנקודות העלייה לכביש ובשל הבידוק בהם. כך, נסגרים לעתים המחסומים המאפשרים עלייה לכביש וירידה ממנו לשעות ארוכות במהלך היום, ולעתים קרובות הם נסגרים למשך לילה שלם – זאת בניגוד להתחייבות מפורשת של הצבא כי נקודות הבידוק תהיינה פתוחות 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע, וכי לא תוטלנה מגבלות על שעות המעבר. נוסף על כך, הבדיקות שנערכות במחסומים לרכבים ולנוסעים בהן נוקשות ומתמשכות זמן רב, 22 דקות בממוצע, והופכות את המעבר במחסום לחוויה מייגעת. אכן, בעקבות מדיניות ההגבלה וההכבדה, ממעטים הפלסטינים להשתמש בכביש. עובדה זו משמשת גורמים שונים כדי לטעון בציניות, כי אין לפלסטינים צורך אמיתי בכביש.

רצועת עזה

בשנה וחצי האחרונות, בעקבות אירועי המשט לעזה ב-31 במאי 2010, החליטה ישראל על **שורה של הקלות בסגר** המוטל על הרצועה. על פי העמותות גישה⁹⁵ ובצלם⁹⁶, ישראל מאפשרת כיום להכניס את כל סוגי הסחורות לרצועת עזה, למעט חומרים שהיא מגדירה "דו-שימושיים" (חומרים שיש להם שימושים אזרחיים אך יכולים גם לשמש לייצור אמצעי לחימה). הכנסת חומרי בניין מותרת בכמות מוגבלת. עד מאי 2011 התאפשר ייצוא סחורות בכמויות קטנות, אך פסק מאז. בכל חודש יוצאים לישראל ולגדה המערבית דרך מעבר ארז כ-3,000 פלסטינים, רובם חולים ומלוויהם וסוחרים.

החלטתה של מצרים לפתוח את מעבר רפיח אף היא הקלה מאוד על המצב בעזה. עם זאת, **השלכות המצור עדיין ניכרות** ברצועה במצב הכלכלי הקשה. ישראל מונעת כל גישה לרצועת עזה או יציאה ממנה דרך הים והאוויר, והמשך ההגבלות החמורות על הייצוא מותיר את עזה **מבודדת, ללא כל אפשרות לפיתוח כלכלי של ממש**.

⁹⁵ מידע זה, עדכון 11.10.2011, אתר גישה, <http://tinyurl.com/bot3qzh>.
⁹⁶ המצור על רצועת עזה, אתר בצלם, http://www.btselem.org/hebrew/gaza_strip/siege.

ארבעה מחסומים מפרידים בין בקעת הירדן לשאר שטחי הגדה: חמרה, תיאסיר, ייט"ב, ומעלה אפרים. איסורי התנועה המוטלים על פלסטינים בשניים מהמחסומים – חמרה ותיאסיר – **מגבילים את הקשר של עשרות אלפי פלסטינים תושבי בקעת הירדן עם שאר הפלסטינים שבגדה**.⁹⁸ הסדרי הבידוק במחסומים נוקשים, וזמן המעבר בהם ארוך, בעיקר בשעות העומס. על פי נוהלי הצבא, נאסרת על פלסטינים התנועה לבקעה וממנה במחסומים אלה; רשאים לעבור בהם ברכבם רק פלסטינים שהם תושבי הבקעה, שהרכב שהם נוהגים בו רשום על שמם. לפיכך, נוסעים שמתלווים לנהג נאלצים לרדת מהרכב ולעבור את המחסום ברגל – גם אם מדובר באימהות עם תינוקות, בילדים, בחולים, בקשישים ובאנשים עם מוגבלויות; קרובי משפחה משאר חלקי הגדה המבקשים לבקר את תושבי הבקעה, אינם יכולים להגיע אליהם ברכבם הפרטי; תושבים המתגוררים בבקעה אך אינם רשומים במרשם האוכלוסין כתושבי הבקעה, אינם מורשים לעזוב את הבקעה או להיכנס אליה באמצעות רכבם דרך המחסומים; וגם אוטובוסים אינם רשאים לעבור דרך המחסומים, שכן הרכב אינו רשום על שם הנהג.

קשיים אלה מאלצים את התושבים למצוא מדי יום ביומו פתרונות "יצירתיים" כדי לנסות ולנהל חיים נורמליים. כך, למשל, כאשר הם מסיעים את ילדיהם לבית הספר, הם נאלצים להורידם במחסום ולהעבירם למוניות בצדו השני. הם משלמים בפרנסתם על חוסר היכולת להעביר סחורות, ולעתים אף משלמים בבריאותם. החלופה היחידה למעבר במחסומים היא לנסוע מבקעת הירדן לגדה או להפך דרך יריחו – בדרך ארוכה פי שלושה או ארבעה.

נזכיר: מדובר **במחסומים פנימיים**, בין אזור אחד לאזור אחר בשטחים, ולא בכניסה לשטחי ישראל. נוסף על כך, הכניסה לבקעת הירדן יכולה להתבצע דרך כבישים אחרים, כך שנראה שלא קיימת הצדקה ביטחונית אמיתית להצבת המחסומים שבין הבקעה לשאר הגדה.

באפריל 2007, בתשובה לפניית האגודה לזכויות האזרח לשר הביטחון, נמסר כי מגבלות התנועה שבין הבקעה לגדה יוסרו עד סוף מאי 2007. אולם למעט הקלות מעטות, נותרו מרבית ההגבלות על כן, ובפרט אלו הנוגעות לאיסור תנועת רכבים פלסטיניים במחסומים. פניות נוספות של האגודה לשר הביטחון לא זכו עד כה למענה,⁹⁹ וכך גם פניות של פעילים בפרויקט "פעולה אחת ביום",¹⁰⁰ וכן שאילתות שהגישו חברי הכנסת זהבה גלאון, עמיר פרץ ונחמן שי.

פגיעה קשה נוספת בחופש התנועה בבקעת הירדן נובעת מכך **שישראל מונעת מהאוכלוסייה המקומית להשתמש ברוב אדמות האזור**. על פי דוח בצלם,¹⁰¹ עקב הגדרתם של השטחים הללו כ"אדמות מדינה",

⁹⁷ להרחבה בנושא בקעת הירדן ראו אתר **פעולה אחת ביום** מיסודה של האגודה לזכויות האזרח, בשיתוף במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, בצלם וידידי כדור הארץ, <http://actionaday.co.il>.

⁹⁸ שני המחסומים האחרים – ייט"ב ומעלה אפרים – פתוחים בחודשים האחרונים למעבר חופשי של פלסטינים. פניית האגודה לזכויות האזרח לשר הביטחון, 15.5.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=17975>.

⁹⁹ ה"ש 97 לעיל.
¹⁰⁰ אייל הראובני, **נישול וניצול: מדיניות ישראל באזור בקעת הירדן וצפון ים המלח**, בצלם, מאי 2011.

¹⁰¹ <http://tinyurl.com/3q9tfjw>.

שטחי אש ושמורות טבע והקצאת שטחים לצורך הקמת התנחלויות, לא יכולים כיום הפלסטינים לבנות, לשהות או להשתמש בכ-77.5% מאדמות האזור.

בירושלים המזרחית

גדר ההפרדה

גדר ההפרדה ניתקה למעלה ממאה אלף מתושבי ירושלים המזרחית, המתגוררים בשכונות שמעבר לגדר, ממרכז חייהם בירושלים. דרכי הגישה העיקריות לאוכלוסייה שנותקה מירושלים המזרחית הן שני מחסומים בצפון ירושלים, קלנדיה (עטרות) ומ.פ. שועפט. בשני מחסומים אלה נאלצים לעבור מדי יום ביומו תושבי שכונות צפון ירושלים בדרכם לתוך העיר – לעבודה, לבית הספר, למוסדות רפואיים וכן הלאה – ובחזרה לבתיהם. יחד אתם עוברים במחסומים גם פלסטינים שיש להם היתרי כניסה לישראל. העומס במחסומים עצום, והתנאים שבהם בלתי נסבלים. בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ נגד תוואי הגדר שבאזור,¹⁰² התחייבה המדינה להקל על העוברים במחסום קלנדיה. עם זאת, בפועל, העוברים במחסום עדיין סובלים מעיכובים ממושכים, ונאלצים, דרך שגרה, להמתין במחסום בין שעה לשעתיים בצאתם ובשובם.

תופעה חמורה נוספת שהפכה לשגרתית בשנה האחרונה היא סגירת מחסום קלנדיה למשך שעות ארוכות ואף לימים שלמים, בניגוד להתחייבות המדינה בבג"ץ להותיר את המחסום פתוח בכל שעות היממה. גם במחסום מ.פ. שועפט מתקיים דפוס דומה – סגירה שרירותית של המחסום לעתים קרובות, וכן נרשמות תקריות של התנכלויות לתושבים. סגירת המחסומים התכופה משבשת כליל את חייהם של התושבים, ופוגעת בחופש התנועה שלהם ובזכויותיהם להתפרנס, לקבל טיפול רפואי, ללמוד ועוד.

לבד מההשפעות על שגרת חייהם ועל מימוש זכויותיהם של עשרות אלפי בני אדם, תרמה גדר ההפרדה להתדרדרות הכלכלית בירושלים המזרחית. כך, למשל, קובע דוח המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם כי "בירושלים המזרחית משנה הגדר את הגיאוגרפיה, הכלכלה והחיים החברתיים [...] שכונות ופרברים מסוימים בגדה המערבית, שפעם היו קשורים בקשרים הדוקים לירושלים המזרחית, נותרים כעת מחוץ לגדר, ניתוק הגורם לסגירתם של מה שהיו בעבר מרכזי מגורים ומסחר משגשגים".¹⁰³

¹⁰² בג"צ 6080/04 מלמאני נגד ראש הממשלה, הוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח. להרחבה ולכתבי בית דין: <http://www.acri.org.il/he/?p=1872>.

¹⁰³ עדכון בנושא הגדר, המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם, יולי 2011, http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_barrier_update_july_2011_hebrew.pdf. ראו גם: השפעותיה הסוציו-אקונומיות של הגדר, אתר עיר עמים, <http://www.ir-amim.org.il/?CategoryID=485>.

באוגוסט 2011 דחה בית המשפט העליון שתי עתירות נגד תוואי הגדר באזור ירושלים המזרחית, בכפר וולג'ה ובשכונת א-שייח'.¹⁰⁴ בשני המקרים קבע בית המשפט כי תוואי הגדר מאזן בין זכויות התושבים לבין האינטרסים הביטחוניים.

חסימות והגבלות תנועה

תושביה הפלסטינים של ירושלים נאלצים להתמודד תדיר עם הגבלות תנועה, המשבשות את חיי השגרה ופוגעות בזכויות אדם. אחת התלונות המרכזיות שלהם היא כי המשטרה, על אף חובתה לנהוג בשוויון, אינה מקיימת דין אחד ליהודים ולערבים. בחגי ישראל או כאשר מתקיים אחד מן האירועים הרבים בעיר, **חוסמת המשטרה מתחמים ציבוריים ורחובות שלמים בפני התושבים הפלסטינים, אך מאפשרת את המעבר לציבור היהודי.** בחסימות הדרכים המפלגות הללו יש משום פגיעה חמורה בחופש התנועה בשכונות, שממילא מתאפיינות בדרכים עקלקלות וצרות. החסימות יוצרות עומסי תנועה כבדים, מעכבות את התושבים הפלסטינים, ומאלצות אותם להגיע ליעדם בדרכים חלופיות, ארוכות ומסורבלות, אשר הופכות עד מהרה עמוסות. יתרה מזאת, האפליה פוגעת קשות בזכותם של התושבים לכבוד ומעוררת תחושות תסכול ומרמור.¹⁰⁵

תופעה נוספת היא **הרחקתם של תושבים פלסטינים מאזורים מסוימים בעיר**, באמצעות צווי הרחקה שמוציאים פיקוד העורף, המשטרה או בתי המשפט. ממחקר שערך מרכז אלקודס לזכויות חברתיות וכלכליות¹⁰⁶ עולה כי משנת 2009 ועד תחילת מאי 2011 הרחיקו רשויות החוק 122 תושבים מגבולות העיר העתיקה, מהר הבית ומשכונות נוספות בירושלים המזרחית. בין המורחקים תלמידי בית ספר, סטודנטים, אנשי דת, פעילים חברתיים ופעילי זכויות אדם.

על פי החוק הפלילי, אם נאספו נגד אדם ראיות המחשידות אותו בעבירה, מותר להרחיקו מאזור גאוגרפי מסוים. עם סיום החקירה מחליטה המדינה אם להגיש כתב אישום ולאפשר לנאשם להתגונן מפני ההאשמות נגדו בבית המשפט, או לסגור את התיק ולהסיר את המגבלות. אלא שהרחקתם השיטתית של תושבי ירושלים המזרחית מצביעה על דפוס שנועד להפעיל לחץ ואיומים, וחורג מההתנהלות הנורמטיבית על פי החוק הפלילי.

¹⁰⁴ בג"צ 7136/09 קואסמי נ' משרד הביטחון, פסק דין מיום 22.8.2011, <http://elyon1.court.gov.il/files/09/360/071/n12/09071360.n12.htm>

בג"צ 9516/10 מועצת הכפר וולג'ה נ' המפקד הצבאי בגדה המערבית, פסק דין מיום 22.8.2011, <http://elyon1.court.gov.il/files/10/160/095/n13/10095160.n13.htm>

על השפעות תוואי הגדר באזור הכפר וולג'ה ועל העתירות נגדו ראו: וולאג'ה – **כפר במצור**, עיר עמים, נובמבר 2010, <http://www.ir-amim.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/walaga.pdf>

¹⁰⁵ סקירת פעילות משטרת מחוז ירושלים בשנה החולפת, ה"ש 63 לעיל.
¹⁰⁶ **The Jerusalem center: A detailed list of deportees by 122-Aqsa Mosque and the old town**, Jerusalem Center for Social & Economic Rights, 15.5.2011, <http://tinyurl.com/bn262c8>.

לכלוא את הרוח: פגיעה בחירויות במובן הרחב

חופש הביטוי

הזכות להפגין

"חבל שבא כוח המשטרה, המייצג את המדינה, אינו פוסע בנתיב שנקבע בפסיקה [...] מנקודת המבט המשפטית של זכויות היסוד של האזרח, הזכות להפגין אינה תלויה בנושא ההפגנה ובמטרתה וחובה על המשטרה לאפשר להפגין לכל אחד, מכל עילה שהיא [...] לא ראיתי צורך שבית המשפט המחוזי יחזור ויסביר למשטרה שעליה לקיים פסקי דין של בית המשפט העליון שניתנו לפני כ-30 שנה [...]. המשיבים יוכלו להמשיך להפגין ללא כל הפרעה, כאשר המשטרה, לאחר שתפנים את האמור בהחלטה זו, תסייע למשיבים ולחבריהם להפגין בכל עת שיחפצו."¹⁰⁷

במשטר דמוקרטי החירות להביע – במילים ובמעשים – עמדות שונות ומגוונות היא תנאי הכרחי ליצירת שיח ענייני ורציונלי סביב סוגיות שמטרידות את אזרחי המדינה. בתוך כך, הפגנות מאפשרות לאזרחים להביע דעתם ולהשפיע על מקבלי ההחלטות ועל אזרחים אחרים. לחופש ההפגנה נודעת חשיבות מיוחדת, באשר הוא מאפשר לקבוצות מוחלשות בחברה, שעל פי רוב אינן נהנות מנגישות לאמצעי התקשורת ולמוקדי הכוח השלטוניים, להשמיע את קולן. הפגנות הן גם כלי ל"שחרור קיטור" בדרך מבוקרת ודמוקרטית, ולמניעת תיעול המחאה לאפיקים בלתי חוקיים ואף אלימים.

המחאה החברתית ששטפה את ישראל בקיץ 2011 הוציאה לרחובות עשרות אלפים ואחר כך מאות אלפים, בהפגנות ענק בכל רחבי הארץ. לשבחן של הרשויות ייאמר, כי הפגנות אלה התנהלו בדרך כלל בסדר מופתי, בשיתוף פעולה ובסיוע של המשטרה ושל הרשויות המקומיות, כראוי וכמצופה במדינה דמוקרטית. אולם חופש הביטוי אינו נבחן בעניינים שהתמיכה הציבורית בהם גורפת ונרחבת, אלא דווקא ב"מקרים קשים", שבהם קומץ מפגינים מבטא מסרים שאינם מקובלים בחברה – צורמים, מקוממים ומרגיזים. במקרים רבים, במקום למלא את תפקידן החשוב בשמירה על חופש המחאה ובהבטחת מימושו, הרשויות מסכלות פעילות מחאה אזרחית לגיטימית, תוך הרתעת מי שנוטלים בה חלק.

שוטרים רעולי פנים או ללא תגי זיהוי

על פי פקודות המשטרה, חייב שוטר לבוש מדים לענוד תג זיהוי בכל עת, ואף להציג תעודה מזהה בפני כל אזרח הדורש זאת. חובה זו חלה גם על שוטר העוטה על מדיו שכפ"ץ או מעיל, או על שוטר שפרטי הלבוש שלו אזרחיים ומשטרתיים גם יחד. למרות זאת, אנו עדים לעוד ועוד מקרים שבהם **שוטרים מתעמתים עם**

¹⁰⁷ החלטת בית המשפט המחוזי בירושלים בערר של המשטרה נגד שחרור מפגינים ללא תנאים מגבילים. עמ"י-14677-02-11 מדינת ישראל נ' בנינגה, החלטה מיום 16.2.2011.

מפגינים בלא שהם עונדים תגי זיהוי, או מסירים את התגים מדש חולצתם, בדרך כלל כהכנה להסתערות "משוחררת" ואלימה בחסות מעטה האנונימיות, או גרוע מכך – **פועלים כשהם רעולי פנים**. כך, למשל, בהפגנות שהתקיימו בתל אביב במסגרת המחאה החברתית בחודשי הקיץ, נצפו שוטרים רבים שלא ענדו תגי זיהוי. על פי תיעוד מצולם, בהפגנות אלה אף נטלו חלק פעיל ופרובוקטיבי מי שנחזו כשוטרים סמויים, ושסירבו לבקשת אזרחים להזדהות.¹⁰⁸ בחודשים שקדמו לכך אירעו מקרים רבים שבהם השתתפו שוטרים רעולי פנים בהפגנות ובפעולות משטרתיות שגרתיות אחרות: בפיזור הפגנה בשכונת שיח' ג'ראח בירושלים, באירוע הריסת הבתים בכפר אל-עראקיב, בחלוקת צווי פינוי בסילוואן, בעת פינוי חוות גלעד ובעת הריסת בתים בלוד.¹⁰⁹

המשטרה אוחזת במונופול על הפעלת הכוח במדינה, ולשוטרים נתונות סמכויות מרחיקות לכת. חובתו של שוטר להזדהות נועדה, בין היתר, **להרתיע שוטרים מלהשתמש לרעה בסמכותם**. שוטר שאינו עונד תג זיהוי, או חמור מכך – שמסתיר את פניו ברעלה, עלול, בחסות האנונימיות, לפעול באופן משולח רסן ומעבר למה שמותר לו החוק. הופעתם של שוטרים רעולי פנים בהפגנה פוגעת באושיות המשטר הדמוקרטי גם בכך שהיא מטילה מורא ופחד על המפגינים, ומשרה אפקט מצנן על חופש הביטוי וההפגנה.

ביוני 2011, לנוכח הפרות חוזרות ונשנות של ההוראה החוקית המחייבת שוטרים להזדהות, עברה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק¹¹⁰ המבקשת להתמודד עם הפרת ההוראה הקיימת לחובת זיהוי של שוטרים, וזאת על ידי הטלת אחריות פלילית ופיקודית על האחראים להפרת ההוראה. הצעת החוק מצויה בדיונים בוועדת הפנים בהכנה לקריאה שניה ושלישית. הגם שאין אנו חולקים על נחיצותו של התיקון המוצע, אנו מוטרדים מהמציאות שמולידה את הצורך לפנות אל המחוקק או אל בתי המשפט בבקשה שיכריזו על הוראות והנחיות שהן בבחינת מובן מאליו בחברה דמוקרטית. אכן, כפי שנוספה בעבר לפקודת המשטרה חובת ההזדהות, ניתן להכביר בהוראות חוק שיאסרו על שוטרים לפעול במעטה של אנונימיות או לנקוט אלימות חסרת מעצורים. ואולם בטרם יהפוך ספר החוקים לתמונת ראי עגומה של המציאות, ראוי שייעשה מאמץ להטמיע במשטרה את הוראות החוק הקיימות, ואת תפקידה בהגנה על חופש הביטוי.

שחרור מפגינים בתנאים מגבילים

פעמים רבות נדרשים מפגינים שעוצרת המשטרה להסכים לתנאים כגון הרחקה ממקום ההפגנה או התחייבות שלא ישתתפו בהפגנות משך תקופה מסוימת, וזאת כתנאי לשחרורם. בחלק מהמקרים התנאים גורפים מדי, אינם תואמים את סיבת המעצר, ופוגעים באופן בלתי מידתי בחופש הביטוי והמחאה של

¹⁰⁸ פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד מרחב תל אביב במשטרה, 26.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16827>. תמונות וקטעי וידאו שבהם נראים שוטרים ללא תגי זיהוי אפשר למצוא בבלוג <http://policenametag.tumblr.com>, **לכל שוטר יש שם**.

¹⁰⁹ לפירוט ולמראי מקום ראו פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד"ל המשטרה, 22.3.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=1922>. מתשובת לשכת הייעוץ המשפטי במשטרה עולה כי המשטרה עומדת מאחורי השימוש בכיסוי פנים, הגם שב"מקרים מתאימים" בלבד, וכי אין נוהל עבודה מוסדר בעניין, אם כי יש כוונה לקדמו. <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/police170411.pdf>.

¹¹⁰ הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (חובת ענידת תגים והזדהות), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=14762>. ראו גם נאומו של ח"כ ניצן הורביץ בנושא, <http://www.youtube.com/watch?v=qbaX4OCdTc>.

העצורים. עמדתה של האגודה לזכויות האזרח היא כי **אין מקום להטיל תנאי הרכה, הפוגעים בחופש הביטוי של האדם אם אין סכנה ממשית ("ודאות קרובה") להפרת הסדר מצדו**. גם בתי המשפט הדגישו עיקרון זה בכמה פסיקות מהשנה האחרונה. כך למשל:

- בית משפט השלום בירושלים הורה לשחרר מפגינים בערבות עצמית וללא תנאים נוספים שדרשה המשטרה. "אין להתנות את שחרורם של המבקשים בתנאים שיש בהם כדי לפגוע בזכות הבעת דיעה וחופש הביטוי. אם ישתתפו המבקשים בעתיד במעשים שיהיה בהם משום יצירת פרובוקציה או חיכוך אלים או משום עבירה תמיד ניתן יהיה לעוצרם; אך אין להתנות את שחרורם בדרישות כמו אלה שנדרשו ע"י המשטרה" – לשון ההחלטה.¹¹¹

- בספטמבר 2011 התקיימה הפגנה של פעילי המחאה החברתית מתחת לבניין עיריית תל אביב. עשרות מפגינים נעצרו, והמשטרה ביקשה לשחרר שמונה מהם בתנאים מגבילים, שכללו הפקדה של 5,000 ש"ח במזומן, ערבות עצמית, ערבות צד ג' ו"הרכה מהעיר תל אביב ומכל איזור שבו הוקם מאהל במסגרת המחאה החברתית האמורה, ומכל מקום בו ישנה התקהלות או הפגנה בקשר למחאה האמורה." בית משפט השלום קבע שאלו דרישות מרחיקות לכת, והסתפק בהפקדת 500 ש"ח ובערבות עצמית וערבות צד ג' בסך 3,000 ש"ח: "מדוע יורחקו המשיבים מהעיר תל אביב? אין לכך כל טעם. לאחר ששקלתי את נסיבות הענין ואת העבירות המיוחסות למשיבים (כאמור – מסוג עוון), אם בהתזת מים כלפי שוטרים ואם בזריקת ביצים לכיוונם, אני סבור כי אין המדובר בעבירות או במעשים המצדיקים 'תלישת' המשיבים מהמשך פעולות המאבק החברתי בו הם נוטלים חלק והורדת המסך על חלקם במשחק הדמוקרטי, בוודאי זה החוקי והלגיטימי."¹¹² רק אחד מן הנאשמים, שהואשם במתן אגרוף ללחיו של שוטר, הורחק מהמאהל בשדרות רוטשילד ונאסר עליו להשתתף בהפגנות במשך שישים יום.

- במהלך מבצע הריסות של סוכות וצריפים במאהל המחאה שבשכונת ג'סי כהן בחולון, נעצרו שלושה מחברי המאהל: האחד נלקח מבית אמו בבוקר הפיגוע והובא לתחנת המשטרה כשהוא אזורק, והשניים האחרים נעצרו במתחם המאהל בעת ביצוע הפינוי. האגודה לזכויות האזרח הגישה ערר לבית משפט השלום בתל אביב על התנאים המגבילים שבהם שוחררו.¹¹³ בית המשפט קיבל את טענות האגודה וקיצר משמעותית את משך ההרכה של שניים מהם מן המאהל. במקרה של העורר השלישי, שנעצר בגין הפרת תנאי השחרור, קבע בית המשפט שהוא ישוחרר בתנאי של הרכה ממאהל המחאה בעיר לעשרה ימים בלבד – ולא שישים ימי הרכה מחולון, כפי שדרשה המשטרה.

¹¹¹ ע"ק 48236-03-11 ורדי ואח' נ' מדינת ישראל, החלטה מיום 27.3.2011.

¹¹² http://www.nevo.co.il/psika_html/shalom/SH-11-03-48236-254.htm

בשע (ת"א) 18299-09-11 מדינת ישראל נ' ניסן, החלטה מיום 8.9.2011.

¹¹³ ע"ק 22343-09-11 מוסרי נ' משטרת ישראל, מרחב איילון, החלטה מיום 13.9.2011. על ההחלטה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=16558>. במספר עררים נוספים שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם מפגינים ששוחררו בתנאים מגבילים במהלך המחאה החברתית, הסכימה המשטרה לצמצם את התנאים. כתבי הערר באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=14592>.

התנכלויות למאהלים

הקמת מאהל מחאה היא חלק מזכות היסוד לחופש הביטוי. החוק אינו אוסר להקים מאהל מחאה בשטחי ציבור, ובהתלבטות אם לפנות מאהל כלשהו אם לאו אמורות הרשויות לשקול מצד אחד את הזכות לחופש הביטוי, ומצד האחר את הפגיעה שהמאהל גורם. לעירייה מותר להציב תנאים להקמת המאהל, אך אלה אמורים להיות סבירים ולא לסכל את המחאה. תנאים סבירים הם למשל דרישה שהמאהל ימוקם במקום שלא יסכן את יושביו או את הציבור, כי יישמרו תנאי סניטציה הולמים, וכי המפגינים יתחייבו להשיב את הסדר על כנו בתום תקופת המחאה.

בתקופת מחאת הצדק החברתי בחודשים יולי-ספטמבר השנה, היינו עדים להתנהגות אמביוולנטית של הרשויות כלפי הפעילים במאהלי המחאה שהוקמו ברחבי הארץ. מחד גיסא, התאמצו חלק מראשי העיריות לאפשר את קיום המחאה כסדרה, ולעתים גם הביעו תמיכה ואף סייעו למוחים באופן פעיל. מאידך גיסא, למשרדי האגודה לזכויות האזרח הגיעו תלונות רבות על ניסיונות של ראשי עיריות, בסיוע רשויות האכיפה, להתנכל למוחים – לעתים אפילו באותן ערים עצמן. ניסיונות ההתנכלות כללו הוצאת צווי פינוי למאהלים, פירוק אוהלים והחרמת ציוד, הסרה של כרזות מחאה, הטלת קנסות ולעתים אף מעצר של פעילים – כל זאת תוך פגיעה בחופש הביטוי והמחאה. להלן לקט אירועים שהאגודה לזכויות האזרח נדרשה אליהם – דוגמאות בודדות המעידות על מגמה רחבה:

- גינת לוינסקי, תל אביב: מאהל המחאה שהקימו תושבי שכונת נווה שאנן פורק כמה פעמים על ידי פקחי הסיירת הירוקה של העירייה, ואף הוחרם ציוד.¹¹⁴
- רחבת העירייה, בית שאן: ז'קי לוי, ראש עיריית בית שאן, הורה על פינוי מאהל המחאה בטענה כי הפעילים נאבקים בו אישית, ואף קיבל את עזרת המשטרה לצורך כך.¹¹⁵ בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח לבית המשפט המחוזי בנצרת מטעמים של ארבעה תושבי העיר, התחייבה עיריית בית שאן לאפשר את הקמת מאהל המחאה ולהחזיר למפגינים את הציוד שהוחרם.¹¹⁶
- כיכר רמב"ם, רמת גן: חברי המאהל דיווחו על התנכלויות חוזרות ונשנות מצד העירייה. כך, דווח כי פקחים תלשו שלטי מחאה, קרעו את חלקם והחרימו אחרים. בהמשך אף קנסה העירייה את אחד ממשתתפי המאהל על תליית מודעה הנושאת אופי של "מחאה פוליטית", ונגד פעיל אחר הוגשה תלונה במשטרה, כנראה בגין תליית כרזה.¹¹⁷
- גן השלום, יהוד: פקחי העירייה פשטו על המאהל באישון לילה, פירקו אותו והחרימו ציוד. בעקבות התערבות האגודה לזכויות האזרח לא פורק המאהל שוב, אך פקחים עירוניים תלשו שלטי מחאה.

¹¹⁴ פניית האגודה לזכויות האזרח לראש עיריית תל אביב-יפו, 26.7.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=14458>.

¹¹⁵ בעקבות התערבות האגודה המאהל המשיך לפעול כסדרו. ¹¹⁶ פניית האגודה לזכויות האזרח לראש עיריית בית שאן, 31.7.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=14721>. למרות התערבותנו, המשיכה העירייה בפינוי המאהל.

¹¹⁷ עת"מ 1695-08-11 ז'ק לוי, ראש עיריית בית שאן, <http://www.acri.org.il/he/?p=14877>. ¹¹⁷ פניות האגודה לזכויות האזרח לראש עיריית רמת גן, 10.8.2011 ו-12.8.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15238>, <http://www.acri.org.il/he/?p=15253>. בעקבות התערבות האגודה נפסקה הפגיעה במאהל המחאה ובמשתתפיו.

- רחבת העירייה, בת ים: חברי מאהל המחאה קיבלו צווים המורים להם להתפנות בתוך 24 שעות, בעילה של הצורך לשמור על הסדר והניקיון.¹¹⁸
 - חוף נחשולים: פעילי איכות סביבה ותושבי חוף הכרמל שהקימו מאהל בחוף במחאה על תוכנית לבנות כפר נופש באזור, קיבלו התראה מטעם מינהל מקרקעי ישראל, המורה להם לפנות את המאהל בתוך 48 שעות. בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח¹¹⁹ הוציא בג"ץ צו ארעי שאסר על פינוי המאהל עד להחלטה בבקשה למתן צו ביניים. לאחר מכן הושגה הסכמה בין הצדדים שהמאהל יוכל להמשיך לפעול עד ליום 16.10.2011, והעתירה נמחקה.
 - צומת פולג: פקחים מטעם עיריית נתניה הופיעו ללא התראה מוקדמת, והחלו לפרק את האוהלים ולהרוס את הציוד שהיה בו, בלא שיהיה בידיהם צו פינוי.¹²⁰
 - באר שבע: בעקבות אישור מתווה פראוור בממשלה¹²¹ הקימה קבוצת תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב מאהל מחאה. המאהל הוקם באישור המשטרה באזור בית החולים "סורוקה", סמוך למאהלים אחרים שהוקמו במסגרת המחאה החברתית. כשבועיים לאחר הקמתו קיבלו חברי המאהל צו מינהלי מטעם העירייה, אשר מורה על הריסת המאהל בתוך 24 שעות. היה זה מקרה מקומם במיוחד, שכן מאהלי המחאה הסמוכים, שפעלו במשך כשלושת החודשים שקדמו לכך, לא קיבלו כל הודעת פינוי או צו הריסה מינהלי, והעירייה אף הודיעה כי היא תומכת בהם ומעודדת אותם.¹²² בעקבות בקשה שהגישה האגודה לזכויות האזרח לבית משפט השלום בבאר שבע, בשבתו כבית משפט לעניינים מקומיים,¹²³ הושגה הסכמה בין הצדדים, שקיבלה תוקף של פסק דין, ולפיה הותר למאהל המחאה לפעול עד 25.10.2011.
- כאמור, הקמת מאהל מחאה היא חלק מזכות היסוד לחופש הביטוי. עם זאת, גם חופש הביטוי הוא זכות שאפשר להגביל, אם מתעורר חשש ממשי וקרוב לוודאי לפגיעה בשלום הציבור. בית המשפט קבע פרמטרים לבחינת איזון זה, ובהם משך המחאה ומידת הפגיעה שנגרמת לציבור הרחב: ככל שהמחאה תהיה ארוכה יותר, ייטה בית המשפט להתיר לעירייה לפנות את המאהל. כך, ב-18.9.2011 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב עתירה שהגישו כמה מפעילי המחאה החברתית נגד פינוי המאהלים בתל אביב.¹²⁴ בית המשפט קבע כי צווי הפינוי שהוציאה העירייה ניתנו כדין, וכי נעשה איזון נכון בין חופש המחאה לבין שמירה על הסדר הציבורי. בית המשפט קצב לפעילים שהות לפנות את האוהלים מרצון, וקבע כי לאחר מכן תהיה העירייה מוסמכת לפנותם.

¹¹⁸ פניית האגודה לזכויות האזרח לראש עיריית בת ים, 5.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16105>. בעקבות

פניית האגודה, לא מומש צו הפינוי והמאהל לא פורק.

¹¹⁹ בג"צ 6807/11 ארד נ' מינהל מקרקעי ישראל, <http://www.acri.org.il/he/?p=16771>.

¹²⁰ פניית האגודה לזכויות האזרח לראש עיריית נתניה, 25.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16811>. בעקבות הפניה הודיעה עיריית נתניה שלא תפנה את המאהל עד לראש השנה.

¹²¹ על מתווה פראוור ראו להלן, עמ' 70.

¹²² אילנה קוריאלי, **צו פינוי למאהל הבדואי, שנה טובה למאהל החברתי**, ynet, 5.10.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4131895,00.html>.

¹²³ בב"נ 9102-10-11 אלוקילי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה באר שבע, <http://www.acri.org.il/he/?p=16983>.

¹²⁴ עת"מ 18742-09-11 שפיר נ' רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב יפו,

<http://go.ynet.co.il/pic/news/18742-09-11.pdf>

הצרת צעדיהם של פעילים פוליטיים

בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה פסולה, של ניסיון לאסוף מידע על פעילים פוליטיים ולהרתיע מחאה שאיננה נושאת חן בעיני השלטון או הרוב הפוליטי, באמצעות "שיחות אזהרה" מסוגים שונים. שימוש מדאיג זה בכוח ובסמכות, שמזכיר את התנהלותם של שירותי הביטחון והביון במשטרים טוטליטריים ואפלים, נועד להעביר לפעילים מסר ברור, גם אם לא תמיד הוא נאמר במפורש: הפעילות שהם מעורבים בה הופכת אותם ל"מסומנים" בעיני השלטון, ומוטב שיחדלו ממנה.

כך, למשל, בדצמבר 2009 זומן אזרח ערבי, פעיל בתנועת התחברות-תראבוט: תנועה יהודית-ערבית לשינוי חברתי ופוליטי, לחקירה במשטרת חדרה, על רקע פעילות פוליטית מובהקת. כשהגיע לתחנה הוא נחקר בידי נציג השב"כ, אשר שאל אותו שאלות שונות ומשונות על הפגנה שהשתתף בה, על פרנסתו, על עמדותיו ביחס למלחמה ולשלום, על תנועות ועמותות שהוא מעורב בפעילותן, על זהות חבריו, על קשריו בשטחים ועוד ועוד.¹²⁵ במקרה נוסף, דומה באופיו, זומן סטודנט ערבי שהשתתף בהפגנה נגד מבצע "עופרת יצוקה" לחקירה עם איש שב"כ, אשר התמקדה אף היא בפעילותו הפוליטית.¹²⁶ במקרה אחר, זכו שני פעילים בתנועת אנרכיסטים נגד הגדר, בעת שהיו עצורים בקשר עם מחאות פוליטיות שהשתתפו בהן, לביקור של אשת שב"כ המכונה "רונה". בשיחות הובהר להם כי השב"כ מודע לפעילותם, וכי אם יפעלו בניגוד לחוק או באופן המסכן את המדינה, הוא "יכנס לתמונה". פעיל שמאל נוסף זומן ל"שיחה ידידותית" בשב"כ, שבה הדגישה "רונה" כי היא רוצה בטובתו, ולכן "מזהירה" אותו שמא יסתבך.¹²⁷ גם הפעיל יונתן שפירא זומן לשיחה בשב"כ, שבה נשאל על פעולות מחאה שהשתתף בהן ועל עמדותיו הפוליטיות בנושאים שונים, השנויים במחלוקת ציבורית.¹²⁸ מן הקצה האחר של הקשת הפוליטית, התפרסמו תלונות על מעורבות השב"כ בחקירת ביטויים ימניים – כמו, למשל, הנפת השלטים בידי טירוני חטיבת כפיר בטקס השבעה בכותל המערבי.¹²⁹

תופעה דומה מתרחשת גם בירושלים המזרחית, שם מזומנים פעילים לחקירות "אזהרה" במשטרה. נראה כי חקירות אלו נועדו להניא את הפעילים מלהשתתף בפעולות מחאה או בפעילות חברתית, קהילתית או פוליטית, כמו גם לדלות מהם מידע על פעילות פוליטית של אחרים. דוגמה בולטת לתופעה זו היא המקרה של ג'ואד סיאם, פעיל חברתי בסילוואן. עוד בחודש ינואר 2010 זומן סיאם לחקירת "אזהרה" במשטרת

¹²⁵ פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה, 31.12.2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=2353>, בתשובה מיום 9.6.2010 טען עו"ד רז נזרי מלשכת היועץ המשפטי לממשלה כי הפעיל "זומן לפגישה עם נציג שב"כ לשם בירור בנוגע למידע אשר ייחס לו מעורבות באירועי הפרות סדר אלימים [...] שלא כנטען [...] פעילותו הפוליטית של הנדון לא נדונה כלל במהלך התחקור, וממילא אין בסיס לטענה לפיה תכלית התחקור הייתה 'להראות למר [...] כי 'שמים עליו עין', ולהרתיע אותו ממעורבות חברתית ופוליטית". לעיון בתשובה המלאה: <http://tinyurl.com/cjf4ry2>.

¹²⁶ פניית האגודה לזכויות האזרח בעניינו ליועץ המשפטי לממשלה מיום 4.8.2010 לא זכתה עד היום לתשובה מהותית.

¹²⁷ פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה, 5.4.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=17475>.

¹²⁸ עמירה הס, אחרי הגרפיטי בגטו ורשה: השב"כ זימן את יונתן שפירא לתשאול, הארץ, 20.7.2010.

¹²⁹ עמיחי אתאלי, כך התערבו בכירי הצינונות הדתית בבחירתו של ראש השב"כ הבא, nrg-מערב, 30.3.2011, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/227/291.html>.

ירושלים.¹³⁰ כשנה לאחר מכן, בתחילת 2011, הוא נחקר פעם נוספת במשטרת ירושלים, ובמהלך חקירתו נאמר לו שאם לא יחדל מפעילותו, יורחק מהעיר. כמה ימים לאחר מכן הדליפו גורמי החקירה לאמצעי התקשורת מידע חסוי על סיאם – מידע שלא נמסר עד אז לסיאם או לעורכת דינו.¹³¹

מהתלונות ומהפרסומים עולה דפוס של תשאול פעילים על עמדותיהם ועל פעילותם הפוליטית; של איסוף מידע עליהם; של ניסיון להשיג מהם מידע על פעילים נוספים; ובד בבד, של ניסיון **להרתיעם ולהזהירם**, בצירוף ההבהרה כי בשב"כ "שמים עליהם עין", מודעים לפעילותם ועוקבים אחריה.

במדינה דמוקרטית זכאי כל אדם לקחת חלק בפעילות פוליטית, חברתית וקהילתית כראות עיניו, ואין הוא חייב הסבר למאן דהוא ביחס לעמדותיו הפוליטיות או לאמונותיו. מובן כי במקרה שבו אדם עובר על החוק, או כשיש מידע הקושר אותו לפעולה אלימה, אפשר, ובמקרים מסויימים אף חשוב, לזמנו לחקירה במשטרה ולשקול לנקוט נגדו צעדים. אולם **אם לא עבר על החוק, אין "לקרוא אותו לסדר" או לנסות להרתיעו באמצעות איום, מפורש או מרומז, כי פעילותו עלולה לעמוד לו לרועץ.** עצם התערבותו של השב"כ, באמצעות "שיחה ידידותית" שתכליתה "לאשש או להזים" חשדות בדבר פעילות מחאה, יש בה כדי לגרוע ממעמדו של אדם כאזרח חופשי במדינת חוק. נוסף על כך, שיחות אלה עלולות לייצר אפקט מצנן מסוכן, שיפגע ביכולתו של הציבור וברצונו לקיים שיח פוליטי מעמיק, נוקב, משוחרר וחיוני.

יתרה מזאת, תמוה הדבר כי חשד להשתתפות בהפגנה, או בפעולת מחאה אחרת, גם אם היה בה מרכיב של הפרת סדר, הוא מעניינו של השב"כ: הטיפול בהפרות סדר ואזרחיות מסור בידיה של המשטרה, ואין כל קשר בינן לבין תחום עיסוקו של השב"כ – ביטחון המדינה. **במדינה דמוקרטית אין להסמיך רשות חשאית כגון השב"כ לעקוב אחר פעילות פוליטית, ויש להגביל את מעורבותו לפעילות שלגביה מתקיימים שני תנאים מצטברים:** האחד, כי היא מאיימת על ביטחון המדינה או על המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו; והשני, שהיא בעלת אופי "חתרני" מובהק. כך, למשל, פעילות פוליטית חוקית, המאתגרת את הגדרת המדינה כמדינה יהודית, אינה אמורה להעסיק את השב"כ. גם ביחס לפעילות פוליטית, המאתגרת את האופי הדמוקרטי של המדינה, אין לאפשר מעורבות של השב"כ, אלא אם הפעילות היא "חתרנית" – חשאית – באופייה, ואלא אם קיים חשד אמיתי, כי היא מבקשת לאיים על עצם קיומו של המשטר הדמוקרטי ומהווה סכנה של ממש.¹³²

טיפולו של שירות ביטחון הכללי בעניינים אלה יש בו כדי לשדר מסר מסוכן, ולפיו הפגנות והתבטאויות פוליטיות נתפסות על ידי המדינה כ"חתרניות" או כמאיימות על הביטחון, וכי מי שמשתתף במחאה מהסוג ה"בעייתי" בעיני השלטון "נמצא על הכוונת".

¹³⁰ פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי של המשטרה, 22.2.2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2458>.

¹³¹ פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד משטרת מחוז ירושלים, 1.3.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=5575>.

¹³² בתשובת המשטרה נמסר כי "לא מצאנו ביסוס לטענות המועלות בפנייתך שבסימוכין כנגד משטרת ישראל". קישורים לפניות האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה בעניין זה ולתגובתו ראו בפניית האגודה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 5.4.2011, ה"ש 127 לעיל, תחת הכותרת "חתרנות וביטוי פוליטי". ראו גם תגובת לשכת היועץ המשפטי לממשלה מיום 9.6.2010, בעניין הבסיס המשפטי שלפיו פועל השב"כ בנושא זה: <http://tinyurl.com/cjf4ry2>. בין השאר נטען בתגובה כי "לשירות הביטחון הכללי אין כל מדיניות או פרקטיקה שמטרתה להניא אזרחים מהשתתפות בפעילות מחאה או בפעילות פוליטית אחרת. הדברים האמורים במכתבכם, לענין הזכות של כל אדם להשתתף במחאה בפעילות פוליטית כראות עיניו בלא צורך ליתן הסברים לשלטונות, ובוודאי בלא שפעילות זו תעמוד למי שנטול בה חלק לרועץ – מקובלים בהחלט על שירות הביטחון הכללי."

חופש הביטוי בשטחים הכבושים

"אנחנו עם אמצעים לפיזור הפגנות, ופשוט מחכים שיקרה משהו. ואז מתחיל מה שאני קורא לו 'ירי שעמום'. אתה עומד בחום כבד של יולי, על גג בית. אין לך צל, השעה עשר וחצי, אחת עשרה וחצי, לא קורה כלום. פתאום רואה מאחורי איזה עץ מישהו עומד. אין לו אבן ביד, כלום. אבל אם הוא עומד מאחורי עץ הוא מסתתר וזו סיבה מספיק טובה לירות עליו. ואולי הוא בכלל מסתתר כי רואה חיילים. מטול הגז החטיא את הראש בכמה ס"מ. רק אחר כך עיבדתי את זה: אפילו עוד לא התחילה הפגנה, וצריך לירות גז על מפגינים. ומג"ב – הם עומדים ויורים גז עם רובה שיש בו שישה מטולים, עומדים למטה ויורים כל הזמן, כדי שכלום לא יתחיל. לא לתת אפשרות אפילו להתחיל באיזשהו סוג של מחאה."¹³³

על פי המשפט הבין-לאומי, החל גם בשטחים הכבושים, הזכות להפגין היא חלק בלתי נפרד מחופש הביטוי, ועומדת לכל אדם. סעיף 21 לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, אשר ישראל חתמה עליה ואישרה אותה, מעגן את חופש ההפגנה וקובע כי לא יחולו עליו שום הגבלות, "למעט אלו [...] הדרושות בחברה דמוקרטית למען הביטחון הלאומי או ביטחון הציבור."¹³⁴

אולם בפועל, **הרשויות הישראליות שוללות מהפלסטינים תושבי השטחים הכבושים את חופש הביטוי ואת הזכות להפגין ולמחות**. פגיעה זו מתגלמת הן בחקיקה הצבאית הנוהגת בגדה המערבית¹³⁵ והן באופן שבו מתנהלים כוחות הביטחון הישראליים אל מול הפגנות ופעולות מחאה בשטחים.

ככלל, **עצרות והפגנות בשטחים מוגדרות כהתקהלויות בלתי חוקיות** גם אם הן נושאות אופי בלתי אליס, וכוחות הביטחון מפזרות את רובן. המשתתפים בהפגנות נתקלים **ביחס אליס ובלתי סובלני** מצד כוחות הביטחון, ושימוש מופרז באמצעים לפיזור הפגנות ובכוח במהלך הפגנות בשטחים הוא דבר שבשגרה. פעמים רבות מלווים אירועי המחאה בפצועים, ולעתים אף נרשמות פגיעות בנפש.¹³⁶

כזה, למשל, הוא סיפורם של תושבי הכפר א-נבי סאלח שבמחוז רמאללה. זה כשנתיים מקיימים תושבי הכפר, יחד עם פעילים ישראליים ופעילים מחו"ל, הפגנות מחאה שבועיות במחאה על שתי עוולות: האחת, השתלטות מתנחלים מחלמיש, ההתנחלות הסמוכה, על אדמות הכפר; והשנייה, ההגבלות המתמשכות על גישתם של תושבי הכפר לאדמותיהם החקלאיות ולמעין אל-קוס – מעיין ששימש אותם במשך שנים, עד להשתלטות עליו בשנת 2006. כוחות הביטחון מפזרים הפגנות אלה דרך קבע, ומפעילים לשם כך כוח ואמצעים מופרזים ובלתי מוצדקים.¹³⁷ כך, בחלק מהמקרים ננקטת כלפי המפגינים אלימות קשה, הכוללת

¹³³ עדותו של ר', חייל מילואים, כפי שהובאה בכתבתה של עמירה הס, **בנבי סאלח מפזרים את ההפגנות עוד לפני שהתחילו**, הארץ, 16.9.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1475309>.

¹³⁴ להרחבה על הזכות למחאה בשטחים הכבושים ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לשר הביטחון, 8.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15129>.

¹³⁵ צו מס' 101 – הצו בדבר איסור פעולות הסתה ותעמולה עוינת. הצו באתר משפט ללא גבולות:

<http://nolegalfrontiers.org/he/military-orders/mil06>.

¹³⁶ ראו הדיווחים השבועיים של OCHA – המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם,

<http://www.ochaopt.org/reports.aspx?id=104>.

¹³⁷ נעמה באומגרטן-שרון, **הפגנת כוח: טיפול כוחות הביטחון בהפגנות השבועיות בכפר א-נבי סאלח**, בצלם, ספטמבר 2011, <http://www.btselem.org/hebrew/publications/summaries/201109-show-of-force>; פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד מג"ב אי"ש, יוני 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16493>; עמירה הס, **בנבי סאלח מפזרים את ההפגנות עוד לפני שהתחילו**, ה"ש 133 לעיל.

מכות באמצעות אלות, דחיפות, בעיטות ואגרופים, ולעתים אף שימוש ברימוני הלם, בתרסיס פלפל, ובירי בלתי חוקי ומסוכן של רימוני גז בכינון ישיר ומטווח קרוב. מדוח בצלם אף עולה כי חיילים ושוטרי מג"ב מפזרים את ההפגנה עוד בטרם יצאה לדרכה, גם אם המפגינים לא הפעילו כל אלימות שהיא, ואוסרים עליהם להגיע למעיין, נשוא המחאה. שני אמצעים נוספים שכוחות הביטחון נוקטים כדי לסכל את המחאה של תושבי א-נבי סלאח הם הוצאת צווי שטח צבאי סגור,¹³⁸ והקמת מחסומים המונעים את האפשרות להגיע לאזור, וממילא מונעים את קיום ההפגנה.

התמודדות כוחות הביטחון עם ההפגנות בא-נבי סאלח היא דוגמה המעידה על הכלל: ההפגנות האזרחיות בשטחים נתפסות כ"הפרות סדר" ולא כמחאה אזרחית לגיטימית, וההתייחסות אל המפגינים היא כאל עבריינים שיש לסלק. רמז לשינוי אפשרי בדרך החשיבה הייתה הצהרתו של מפכ"ל המשטרה בחודש ספטמבר, ולפיה ההתייחסות להפגנות פלסטינים צריכה להיות זהה להתייחסות למחאה בתל אביב.¹³⁹ אולם שינוי המדיניות, ככל שהוחלט עליו, עדיין לא ניכר בשטח, ומפגינים פלסטינים מוסיפים להיפצע בהפגנות השבועיות, בעימותים המתחוללים בינם לבין כוחות הביטחון.¹⁴⁰ **חובתה של מדינת ישראל, ככוח הכובש בשטחים, לכבד את זכותם של הפלסטינים לחופש ביטוי ולהגן עליו:** יש לאפשר הפגנות, תהלוכות ועצרות מחאה, גם כשהללו מופנות נגד השלטון הצבאי; אין להגביל את חופש הביטוי ואת הזכות להפגין אלא במקרים שבהם קיימת מידה רבה של ודאות, כי תיגרם פגיעה קשה וממשית בביטחון.

¹³⁸ דוגמאות נוספות לשימוש בצו שטח צבאי סגור לצורך הגבלת מחאה ראו בפניית האגודה לזכויות האזרח למפקד

אוגדת אי"ש ולמפקד מג"ב אי"ש בעניין הכפר א-תוואנה, 5.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16094>.

¹³⁹ רועי קייס, **דנינו: היחס להפגנות פלסטינים כמו למחאה בת"א**, ynet, 12.9.2011.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4121037,00.html>

¹⁴⁰ כך, למשל, מדווח OCHA – המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם, כי בשבוע של 26 באוקטובר עד 1

בנובמבר 2011 נפצעו 20 פלסטינים בהפגנות נגד הגבלת גישה לאדמות ונגד תוואי גדר ההפרדה,

<http://tinyurl.com/bodvjcz>

חקיקה המגבילה את החירות

בשנתיים האחרונות מסתמנת בישראל מגמה הולכת ומחריפה של חקיקה אנטי-דמוקרטית. ברובן הגדול מאיימות הצעות החוק לפגוע בחירויות יסוד, העומדות גם בבסיסה של הדמוקרטיה – חופש הביטוי והמחאה, חופש ההתאגדות והפעולה הפוליטית, ואפילו חופש הדעה והמחשבה. הנפגעים העיקריים – אך לא היחידים – מהצעות חוק מדאיגות אלה, שחלקן זוכות גם לתמיכת הממשלה, הם המיעוט הערבי בישראל, ומי שעמדתם אינה מקובלת על הרוב בכנסת בעת הזאת. הצעות חוק אחרות מעניקות לרשויות האכיפה סמכויות מרחיקות לכת ואף מסוכנות, המצמצמות את חופש הפעולה האישי של כולנו. נתייחס כאן לבולטות שבהן.¹⁴¹

חופש הביטוי

"חוק החרם"

ביולי 2011 עבר במליאה בקריאה שנייה ושלישית "חוק החרם",¹⁴² המאפשר לנקוט סנקציות כלפי מי שקורא להטיל חרם על מדינת ישראל. יוזמי החוק לא הסתירו כלל את מטרתו העיקרית – לאסור על מחאה נגד הכיבוש המתבצע בדרך של הימנעות מקשרים מסחריים או תרבותיים עם ההתנחלויות. המפרסם קריאה לחרם כהגדרתה בחוק,¹⁴³ עלול להיות חשוף לתביעה אזרחית (תביעה לפיצויים, ובכלל זה דרישה לפיצויים ללא הוכחת נזק) מצד מי שעלולים להיגרם להם נזקים – כלכליים או אחרים – בגין החרם. סנקציות נוספות, שעלולות לחול על חברות, על ארגונים ועל עמותות, הן הגבלת היכולת להשתתף במכרזים של המדינה, והגבלת האפשרות לקבל מהמדינה תמיכות כספיות שונות. כך, למשל, עשויות להישלל הטבות מבעלי מפעל שיצהירו בפומבי כי אינם רוכשים אספקה שיוצרה בשטחים הכבושים.

"חוק החרם" הוא עוד חוליה בשרשרת חוקים שהרוב הפוליטי בישראל מחוקק בעת האחרונה בניסיון לנטרל את המיעוט המתנגד לעמדותיו. **החוק מפלה לרעה את המחזיקים בעמדות פוליטיות מסוימות, ופוגע קשות בכלי מחאה בלתי אליים, חוקי ולגיטימי, המקובל בעולם כולו (וגם בישראל), ובתוך כך – בחופש הביטוי, המחאה וההתאגדות של אזרחי המדינה.** עתירות לבג"ץ נגד החוק עדיין תלויות ועומדות.

¹⁴¹ להרחבה על חלק מהצעות החוק ראו גם:

מעקב חקיקה אנטי דמוקרטית, באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=1231>, רון וודלינגר וטל דהן, פרק שלישי: מוסדות השלטון, אוקטובר 2010, מתוך דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011, האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/democ-chap3-he.pdf>.

¹⁴² חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011. לנוסח החוק ולהרחבה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=13453>

¹⁴³ להבהרות על המשמעויות המשפטיות של נוסח החוק ראו דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח, יולי 2011,

<http://www.acri.org.il/he/?p=13936>

”חוק הנכבה”

”חוק הנכבה”¹⁴⁴, שעבר בקריאה שנייה ושלישית במליאה במארכ 2011, מסמיך את שר האוצר להפחית מתקציבו של גוף מתוקצב או נתמך המציין את יום הקמת המדינה כיום אָבֵל, או השולל את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. ההפחתה בתקציב עלולה להגיע עד לפי שלושה מהסכום שהוקצה לפעילות. **החוק פוגע קשות בחופש הביטוי הפוליטי, בחופש האמנותי ובזכות להפגין.** הוא מבקש להגביל **סוגי ביטוי ספציפיים**, אשר אינם נושאים חן בעיני הרוב הפוליטי בעת הזאת.

קיומם של דיונים ערים, חיוניים, חופשיים ומעמיקים בסוגיות הפוליטיות הקשות והמורכבות, הנוגעות לשאלות יסוד שהחברה הישראלית מתמודדת עמן, הוא אינטרס ציבורי ממדרגה ראשונה. תוצאתו המיידית של החוק היא הטלת אפקט מצנן על ציבור גדול בחברה, שכן בעקבותיו ימצאו עצמם גופים אקדמיים, מוסדות חינוך ותרבות, רשויות מקומיות וגופים מתוקצבים אחרים מתלבטים בשאלה אם כנס, מחזה או אירוע אחר המאזכר את עצם התרחשותה של הנכבה, עלול לעלות להם בהפחתת תקציבם. משמעותה של התלבטות זו, המהווה, למעשה, צנזורה עצמית, היא פגיעה חמורה בחופש הביטוי ובדמוקרטיה.

הגם שהחוק מנוסח בדרך ניטרלית, והוא חל באותה המידה על פעילויות של ערבים ושל יהודים ועל מוסדות נתמכים או ממומנים יהודיים וערביים כאחד, ברור כי הוא **מכוון להשפיע בעיקר על האזרחים הערבים**, המבקשים להביע נרטיב ופרשנות השונים מאלה של הרוב היהודי לגבי אירועים היסטוריים. בכך פוגע החוק בזכות לשוויון של המיעוט הערבי, ומתעלם מחובתה של המדינה להכיר בקבוצות מיעוט לאומי, בתרבותן ובנרטיב שלהן, כחלק מהגשמת זכותן למימוש עצמי ולתרבות. הניסיון לעשות דה-לגיטימציה לציבור אזרחים שלם בישראל ולסמנם כמסוכנים וכבלתי נאמנים למדינה פוגע גם בזכות לכבוד.

במאי 2011 הגישו האגודה לזכויות האזרח ועדאלה עתירה לבג”ץ נגד החוק.¹⁴⁵ העתירה תלויה ועומדת.

לשון הרע

שתי הצעות חוק,¹⁴⁶ שאושרו בוועדת חוקה, חוק ומשפט וצפויות לעלות להצבעה בקריאה ראשונה, מבקשות, בין השאר, להגדיל משמעותית את סכום הפיצויים ללא הוכחת נזק שרשאי בית המשפט לפסוק בתביעות לשון הרע – מעשרות אלפי ש”ח כיום למאות אלפי ש”ח. אין עוררין על כך כי אסור ששמו הטוב של אדם יהא הפקר, אולם **הצעות החוק מאיימות להפר את האיזון העדין שבין הזכות לשם טוב לבין חופש הביטוי וחופש העיתונות – עקרונות יסוד הכרחיים בדמוקרטיה.** ההסדרים המוצעים יעודדו בעלי אמצעים להגיש תביעות סרק בסכומים גבוהים ומופרכים, ובאמצעותן להטיל אפקט מצנן על חופש הביטוי

¹⁴⁴ חוק יסודות התקציב (תיקון מספר 40) התשע”א-2011. לנוסח החוק ולהרחבה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=680>

¹⁴⁵ בג”צ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוקסי בחיפה נ’ שר האוצר. העתירה וכתבי בית דין:

<http://www.acri.org.il/he/?p=11916>

¹⁴⁶ הצעת חוק איסור לשון הרע (תיקון – אי ייחוד העילה והוספת סעדים), התש”ע-2010; הצעת חוק איסור לשון הרע

(תיקון – פיצוי ללא הוכחת נזק), התש”ע-2010. הצעות החוק אוחדו לכדי הצעה אחת. לנוסח הצעות החוק ולהרחבה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=17014>

במרחב הציבורי.¹⁴⁷ ללא ספק, ירתיע החשש מפני תביעות כאלה את כלי התקשורת הממוסדים, האמונים על מסירת המידע לציבור, ואף עלול להביא לקץ העיתונות החוקרת והמדווחת. חמור מכך, הדיון הציבורי בכללו עלול להיפגע: בלוגרים, עובדים, ארגונים ואזרחים שמשתתפים בדיון הציבורי בסוגיות חברתיות – לכל אלו אין אפילו את הגב הכלכלי הרעוע שיש למדיה כדי להתמודד עם תביעות דיבה ועם פסיקות פיצוי בסכומים האמורים.¹⁴⁸

יש לציין כי הצעות החוק אינן דרושות כלל: כבר כיום בתי המשפט מוסמכים לפסוק פיצויים משמעותיים ללא הגבלת סכום, ואף פוסקים בפועל פיצויים גבוהים כשהם משתכנעים שנגרם נזק (גם נזק לא-ממוני), גם אם לא עלה בידי התובע להוכיח את היקפו. הדבר מחזק עוד יותר את התחושה שמטרתן העיקרית של הצעות החוק היא להרתיע, להשתיק ולצנזר, ולא לפצות את מי ששמו הטוב נפגע.

ההסדר המוצע בהצעות החוק משבש איזון עדין ורגיש בין שתי זכויות יסוד חשובות. ראוי שחברי הכנסת ינקטו משנה זהירות בטרם יתנו ידם להחמרה בדיני לשון הרע, ובטרם יוטל אפקט מקפיא על חופש הביטוי ועל ההשתתפות בדיון הציבורי.

חופש ההתאגדות

הצעות חוק אחדות שהונחו בתקופה האחרונה עוסקות בפעילותם של ארגוני זכויות אדם ושל ארגונים לשינוי חברתי. הדרישות המופיעות בהן, להציב מגבלות וקשיים בכל הנוגע לקבלת תרומות מ"ישות מדינית זרה", מבטאות ניסיון לפגוע בלגיטימיות ובנחיצות של ארגונים אלה, ו"לסמן" את פעילותם כבלתי לגיטימית וכחתרנית. בפברואר 2011 עבר בקריאה שנייה ושלישית חוק¹⁴⁹ המקצר את תקופת הדיווח בגין תרומות ממדינות זרות והמחייב, בתנאים מסוימים, לציין במסגרת מסע פרסום מיהו הגורם המממן; שתי הצעות חוק נוספות, המבקשות להגביל את סכום התרומה¹⁵⁰ ולהטיל מיסוי על ארגוני זכויות אדם המקבלים כספים מ"ישות מדינית זרה",¹⁵¹ עברו ברוב גדול בוועדת השרים לחקיקה בנובמבר 2011.

¹⁴⁷ תופעה זו מוכרת בעולם כ-SLAPP (Strategic Litigation Against Public Participation) – תביעה או איום בתביעה בתגובה לביקורת או פעילות בעניינים ציבוריים, ושתוצאתם המסתברת, לעתים גם כוונתם, להטיל אפקט מצנן על הנתבע ועל אחרים כדי שישתתקו ויסתלקו מהזירה הציבורית.

¹⁴⁸ עו"ד אבנר פינצ'וק, **כך סותמים פיות למחאות חברתיות**, TheMarker, 6.10.2011, <http://tinyurl.com/658wwsw>.

¹⁴⁹ חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2011. לנוסח החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=16627>.

¹⁵⁰ הצעת חוק העמותות (תיקון – איסור תמיכה של ישות מדינית זרה בעמותות פוליטיות בישראל), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=1557>.

¹⁵¹ הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מיסוי הכנסה למוסדות ציבוריים המקבלים תרומה מישות מדינית זרה), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=1525>. לעניין שתי הצעות החוק ראו גם דף מידע - שאלות ותשובות על הצעות החוק להגבלת מימון עמותות באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=17512>.

חשוב לציין בהקשר זה כי גם בטרם הונחו הצעות החוק, חלה בחוק חובת שקיפות ודיווח על כל התרומות שמקבלות עמותות, לרבות אלה המתקבלות מישות מדינית זרה. מנוסח הצעות החוק ומהחריגים שנקבעו בהן (למשל ארגונים המקבלים תקצוב מהמדינה) עולה בבירור כי מטרת החקיקה היא **לפגוע רק בפעילות אזרחית מסוימת, בדגש על פעילותם של ארגוני שלום וזכויות אדם**. הצעות החוק אינן מטילות מגבלות על תמיכה המתקבלת מגורמים זרים אחרים, שאינם מדינות. כך, למשל, תנועות ימין וקבוצות מתנחלים המקבלות מימון מתורמים פרטיים מחו"ל – לא תיפגענה מהחוק. ארגונים פלסטיניים וארגונים המקדמים זכויות של פלסטינים פגיעים במיוחד להשלכות המגבלות על תרומות ממדינות זרות, מכיוון שברוב המוחלט של המקרים הם אינם נהנים ממימון ממקורות ממשלתיים ישראליים, וגישתם לקרנות פרטיות מקומיות מוגבלת יחסית.¹⁵²

נוסף על הצעות החוק, נעשו בשנה האחרונה כמה ניסיונות שלא צלחו להקים ועדת חקירה פרלמנטרית לבדיקת מקורות המימון של ארגוני זכויות אדם ושל ארגוני שמאל.¹⁵³ הניסיון לפגוע בפעילותם של ארגונים העוסקים בזכויות אדם, תוך אפלייתם והחשדתם במשתמע, **חותר תחת אושיות המשטר הדמוקרטי**. חופש ביטוי והתאגדות, ופלורליזם של דעות, מחשבות ופעילויות, הם תנאי לקיומה של מדינה דמוקרטית – ובכלל זה גם החופש לבקר את השלטון, לפקח על פעילותו, ולסייע למי שנפגעים ממנו. הרעיון הדמוקרטי אוסר להצר פעילות פוליטית, חברתית, דתית או אחרת בשל השקפת העולם של חלק מהאוכלוסייה במדינה, וודאי שאין להרשות כי כוח פוליטי ינוצל לצורך סילוק מהזירה של בעלי הדעות המנוגדות.

חירות אישית וזכויות בהליך הפלילי

"חוק המישוש"

הצעת חוק¹⁵⁴ שעברה בקריאה ראשונה במאי 2011, מבקשת לאפשר לשוטרים לבצע חיפוש גופניים שרירותיים במקומות בילוי – מועדונים, פאבים, מקומות שמתקיימים בהם משחקי קלפים, מגרשי ספורט – ובסביבתם הקרובה, **גם כאשר אין כל חשד כי אדם עבר או עומד לעבור עברה פלילית**. הצעת החוק פותחת פתח עצום להשפלה ולאפליה על רקע מוצא, לאום ועוד. הניסיון מלמד, כי הענקת סמכויות אכיפה ללא קריטריונים ברורים לשימוש בהן מובילה ל**תיגוף ולאפליה של אזרחים על בסיס מוצא, צבע עור ומראה חיצוני**. אם תתקבל הצעת החוק, סביר להניח כי הסובלים העיקריים יהיו מי שמשתייכים לקבוצות מיעוט, דוגמת עולים וערבים, וכן בעלי עור שחום.

¹⁵² **חוקים והצעות חוק מפלים בישראל**, עדאלה, יולי 2011, <http://tinyurl.com/c3x6mab>.
¹⁵³ ראו למשל תגובת האגודה לזכויות האזרח להסרת היוזמות מסדר היום של הכנסת, 22.2.2011.

¹⁵⁴ <http://www.acri.org.il/he/?p=169>.
 הצעת חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (תיקון) (סמכות חיפוש לשוטרים לשם מניעת אלימות), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=12594>.

מלבד הפגיעה בזכות לפרטיות, בזכות לכבוד ובזכות לשוויון, עצם הענקת סמכות מסוג זה למשטרה משבשת את מהות היחסים שבין הפרט לבין השלטון במדינת ישראל. לאדם במדינה דמוקרטית הזכות הבסיסית להתהלך ברחוב או לשהות במקום בילוי ולהיעזב לנפשו – בלי לחיות תחת חשש תמידי ששוטרים יטרידו אותו. יש לו הזכות לדעת, כי רשויות אכיפת החוק רשאיות להתערב במעשיו רק אם קיימת הצדקה ספציפית וסבירה לכך.

הרחבת סמכויות של פקחים עירוניים

באוגוסט 2011 עבר במליאת הכנסת חוק,¹⁵⁵ המסמיך פקחים עירוניים לשמש כוח מסייע למשטרה למניעת עברות אלימות בתחומי הרשות המקומית, והמרחיב באופן ניכר את סמכויותיהם. בין הסמכויות שקיבלו הפקחים – דרישה מאדם להזדהות, חיפוש במקרה של חשד סביר לנשיאת נשק, ועיכוב הנחשד עד לבואו של שוטר. אף שנוסח החוק שעבר במליאה מצומצם יחסית להצעת החוק המקורית, והגם שתחולתו צומצמה ל-13 רשויות מקומיות בלבד ולתקופת ניסיון של שנתיים, ההחלטה להעביר תפקידי ליבה של המשטרה לידי גורמים עירוניים משקפת מגמה בעייתית וחמורה של **התנערות המדינה מאחריותה לספק שירותים חיוניים לאזרחיה**. מסירת האחריות למניעת מעשי אלימות ולקיום הסדר הציבורי לידי גורמים עירוניים עלולה גם לייצר ניגודי עניינים ופוליטיזציה של שירותי אכיפת החוק, ולהעמיק את הפערים שבין הרשויות השונות.¹⁵⁶ כמו כן, שיקול הדעת הנרחב שמעניק החוק לפקח להפעיל את סמכויותיו גם במקרה של חשש מביצוע **עתידי** של עברת אלימות, פותח פתח לפרופילינג ולאפליה על בסיס מוצא, לאום ועוד.

הצעת חוק המאבק בטרור

מעשי אלימות – לרבות כאלה המבוצעים מתוך מניע דתי, אידאולוגי או פוליטי – פוגעים פגיעה קשה בזכותו הבסיסית של אדם לחיים ולשלמות גופו. חובתה של מדינת ישראל, ככל מדינה, להיאבק בטרור ולהגן על אזרחיה ועל תושביה מפני מעשי אלימות קשים. עם זאת, אסור שהאמצעים העומדים לרשותה במאבק זה יהיו בלתי מוגבלים. **דווקא בשל היותה של ישראל מדינה דמוקרטית, עליה להיאבק בטרור באופן העולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד הדמוקרטיים ועם זכויות היסוד של האדם.**

הצעת חוק המאבק בטרור,¹⁵⁷ שעברה בכנסת בקריאה ראשונה באוגוסט 2011, אינה משכילה להתמודד כיאות עם המשימה, כראוי למדינה דמוקרטית במאה העשרים ואחת. במקום לאמץ נורמות מידתיות, ההצעה מבקשת להנציח ו"לנרמל" את ההסדרים הקבועים כיום בחקיקת החירום ובתקנות ההגנה הדרקוניות מתקופת המנדט הבריטי, על ידי עיגונם בחקיקה הקבועה של מדינת ישראל. אם תתקבל הצעת

¹⁵⁵ חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=15099>.

¹⁵⁶ לביקורת שהשמיעו חברי כנסת במהלך הדיונים על הצעת החוק ראו למשל הודעות לעיתונות של ועדת הפנים והגנת הסביבה, 6.7.2011 ו-1.8.2011: <http://portal.knesset.gov.il/com5pnim/he-IL/Messages/6-7-11a.htm>.

¹⁵⁷ הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://portal.knesset.gov.il/com5pnim/he-IL/Messages/1-8-11a.htm>.
<http://www.acri.org.il/he/?p=1821>

החוק במתכונתה הנוכחית, **עלולות זכויות האדם בישראל להינזק באורח קשה ובלתי הפיך** – נזק שיהיה בבחינת בכייה לדורות.

הצעת החוק קובעת הגדרות והסדרים רחבים וגורפים, המרחיבים את המעגל הפלילי באורח בלתי סביר, ועלולים להפוך אנשים וארגונים שומרי חוק, שאין בינם לבין טרור ולא כלום, ל"טרוריסטים". על פי ההצעה, תהיינה בידי הרשות המבצעת סמכויות דרקוניות ובלתי מבוקרות לנקוט צעדים חריפים נגד בני אדם ונגד ארגונים **ללא משפט, על סמך חשדות בלבד, וללא ערובות מינימליות להגנה על זכויותיהם**. מכאן קצרה הדרך להתערבות פסולה מצד המדינה בחופש הביטוי, בשיח הפוליטי ובחופש ההתאגדות של האזרח.

בין ההסדרים הפוגעניים הכלולים בהצעת החוק:¹⁵⁸ עיגון של הסמכות האנטי-דמוקרטית לעצור אנשים **במעצר מינהלי** בחקיקה הקבועה של מדינת ישראל; שימוש נרחב ב**חומר חסוי** בהליכים מגוונים – החל במעצר מינהלי וכלה בהליך ההכרזה על "ארגון טרור" והליכים לחילוט רכוש; ועיגון בחקיקה קבועה של סמכויות דרקוניות לחקור חשודים בעברות ביטחון (כגון האפשרות לקיים דיון הארכת מעצר בהיעדרו של החשוד, ואף להסתיר ממנו את החלטת בית המשפט להאריך את מעצרו), העלולים לאפשר שימוש באמצעי חקירה פסולים ובעיניניים ולהביא להרשעת חפים מפשע.

הרחבת עילות המעצר עד תום ההליכים

מעצר עד תום ההליכים יכול להרוס חייו של אדם: לגרום לפיטוריו ממקום עבודתו, להביא אותו ואת בני ביתו לפת לחם, לשבש את התקדמותו המקצועית, לכפות עליו פירוד ממושך ממשפחתו, ועוד ועוד. כל זאת, עוד קודם שניתנה לו הזדמנות לטעון לחפותו בבית המשפט, ועוד **בטרם נקבע כי אכן ביצע את העברות המיוחסות לו בכתב האישום**. אכן, בנסיבות מסוימות אין מנוס משלילת חירותו של אדם במהלך משפטו, אולם יש להבטיח כי הדבר ייעשה אך ורק אם הוא **הכרחי**, ורק אם צעד זה הוא הדרך היחידה לאפשר את קיומו של ההליך המשפטי, או למנוע סכנה קשה לביטחון הציבור.

הצעת חוק,¹⁵⁹ שנמצאת בדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהכנה לקריאה שנייה ושלישית, מבקשת לקבוע "חזקת מסוכנות" לנאשמים בפריצה למקום מגורים ולנאשמים בגנבת רכב, כלומר – לעצור ולכלוא אנשים אלה, ככלל, עד תום ההליכים, בלי שיהיה צורך להוכיח שהם מסכנים את ביטחון הציבור באופן ספציפי. כיום, חזקת המסוכנות נקבעת אך ורק ביחס לעברות המסכנות את ביטחון הציבור באופן חמור במיוחד, כגון רצח, עבריינות מין, עברות אלימות קשות, סחר בסמים וכולי, ולא ביחס לעברות רכוש. עוד מבקשת הצעת החוק לקבוע "חזקת הימלטות מן הדין", שתאפשר להחזיק במעצר זרים השוהים בישראל שלא כחוק והמואשמים בעברות חמורות, מחשש ששחרורם ממעצר יגרום להימלטותם מן הדין – בלי שחשש זה הוכח באופן אינדיבידואלי.

¹⁵⁸ ויודגש כי אלה רק חלק מהבעיות הקשות שההצעה מעוררת. קישור לעמדת האגודה לזכויות האזרח ראו בה"ש 157

לעיל.

¹⁵⁹ הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים) (תיקון מס' 7) (חזקת הימלטות מן הדין וחזקת מסוכנות). התשס"ח-2008. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=17452>.

הצעת החוק מאיימת **לפגוע קשות בעקרון חזקת החפות**, הקובע כי אדם חף מפשע עד שהוכחה אשמתו; אם תתקבל ההצעה, עלולים נאשמים שטרם הוכחה אשמתם לאבד את חירותם לחודשים ארוכים – ואף לשנים. דומה כי מטרתה היחידה של הצעת החוק היא להפוך את המעצר עד תום ההליכים לאמצעי ענישה שירתיע עברייני רכוש, ללא כל קשר למידת הסכנה שהם מהווים לציבור. צעד זה נוגד עקרונות חוקתיים, ועלול להביא להענשת אנשים חפים מפשע. אין חולק על כך שפריצה וגנבה הן עברות חמורות, הראויות לענישה משמעותית, אולם יש להמתין ולהעניש אדם רק לאחר שהוכחה אשמתו במשפט פלילי הוגן.

כבילת עובדות הסיעוד

שוו בנפשכם מדינה שבה אסור לעובד לעזוב את מעסיקו. במדינה שכזו עובד שעזב את מעסיקו – משום שזה לא שילם לו את שכרו או שילם לו שכר נמוך משהובטח לו, משום שמעסיקו פטר אותו או הלך לעולמו, משום שהעובד בחר לעבוד אצל מעסיק שונה, מיטיב יותר, או מכל טעם אחר – יאבד את מעמדו, ייעצר, ייאסר ויגורש.

במארס 2006 קיבל בג"ץ את טענות קו לעובד, מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח וארגוני זכויות אדם נוספים, שעתרו בדרישה לבטל את נוהלי הכבילה של מהגרי עבודה בישראל למעסיקיהם.¹⁶⁰ בית המשפט קבע כי הסדר הכבילה הפך את העובדים לצמיתים של מעסיקיהם, פגע בהם כבני אדם, ו"יצר מעין עבדות בגרסה מודרנית".¹⁶¹ "כיצד זה שבעלי סמכות בארצנו כך רואים לנהוג", תהו שופטי בג"ץ; "כלימה תכסה את פנינו."

כלימה? אפילו לא סומק על הלחיים. במאי 2011 התקבל בכנסת בקריאה שנייה ושלישית, ברוב של 26 תומכים מול 6 מתנגדים, תיקון לחוק הכניסה לישראל, אשר כובל מהגרות ומהגרי עבודה בענף הסיעוד למעסיקיהם.¹⁶² התיקון לחוק, שזכה לכינויים "חוק הכבילה" ו"חוק העבדות", התקבל על אף מחאתם של

¹⁶⁰ בג"צ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, <http://www.acri.org.il/he/?p=1733>. העתירה הוגשה באמצעות התוכנית למשפט ורווחה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב בשם הארגונים: קו לעובד, מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם, מרכז אדווה ועמותת מחויבות.

¹⁶¹ עוד לעניין העבדות המודרנית ראו: עו"ד סיגלית זהר, **עבדות: הגרסה המודרנית והמאבק בה**, עת סיוע – ביטאון האגף לסיוע משפטי, גיליון מס' 1 קיץ תשע"א,

<http://www.justice.gov.il/MOJHeb/SiuaMishpati/newsLetter/Chukati/Avdut.htm>
¹⁶² לנוסח החוק ולניירות עמדה של קו לעובד, מוקד סיוע לעובדים זרים והאגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=13429>

ארגוני זכויות האדם ושל אנשי רוח, אקדמיה ומשפט,¹⁶³ למרות הביקורת שנמתחה על הסדר הכבילה בדוחות מחלקת המדינה האמריקנית על הסחר בבני אדם,¹⁶⁴ ובניגוד לפסיקת בג"ץ משנת 2006.

החוק מגביל בדרכים שונות את רישיונות העבודה הניתנים למהגרות ולמהגרי עבודה העובדים בישראל בתחום הסיעוד. בכך הוא משיב על כנו את הסדר הכבילה של מהגרי העבודה, שנפסל בבג"ץ, ואף קובע הסדר חמור וקשה ממנו. כך, קובע החוק כי מהגרת עבודה בתחום הסיעוד רשאית לעבוד אצל מספר מסוים של מעסיקים בלא לחרוג ממנו, ואינה רשאית לעזוב את מעסיקה האחרון – גם אם זכויותיה מופרות או שהיא נופלת קורבן להתעללות מצדו או מצד בני משפחתו. נוסף על כך, היא מחויבת לעבוד אך ורק באזור הגאוגרפי שנקבע באשרת העבודה שלה עם הגיעה לארץ. כבילה נוספת היא לתחום מסוים בתוך ענף הסיעוד, לדוגמה סיעוד קשישים או סיעוד קטינים. מהגרת עבודה שהפרה סעיף זה או אחר תאבד את רישיון העבודה שלה, ותהפוך לשוהה בלתי חוקית החשופה למעצר ולגירוש.

משמעות החוק היא שבליט ברה, ייאלצו מהגרות ומהגרי עבודה בתחום הסיעוד להמשיך ולעבוד בעבור מעסיקים פוגעניים, ויהיו חשופים עוד יותר לניצול ולעושק. יתרה מזאת, פגיעה בחירות הבסיסית כל כך – לבחור היכן ובשביל מי לעבוד, ולהחליט אם לעזוב את מקום העבודה או את אזור המגורים – פוגעת אנושות בכבודם של העובדים, וחוזרת וממחישה את יחסה של מדינת ישראל למהגרי העבודה שבתחומה – כאל חפצים שנועדו לשמש לתכלית מסוימת, ולא כאל בני אדם בעלי זכויות ורצונות.

ההכרזה על מצב חירום

ההכרזה על מצב חירום עומדת בעינה באופן רצוף מאז הקמת המדינה.¹⁶⁵ להכרזה על מצב חירום שתי השלכות עיקריות. ראשית, היא מסמיכה את הממשלה, ובמקרים דחופים את ראש הממשלה, להתקין תקנות לשעת חירום, שבכוון לשנות כל חוק של הכנסת, למשך שלושה חודשים. בעבר כבר חזר וקבע בית המשפט העליון כי מתן סמכות זו פוגע קשות בערכים הדמוקרטיים ובעיקרון הפרדת הרשויות, וכי הוא סביר רק במקרה שהמדינה נמצאת במצוקה קשה – ביטחונית או אחרת – המונעת פיזית את הגישה לבניין הכנסת או את פעילותה הסדירה.¹⁶⁶

¹⁶³ פניית אקדמאים ואנשי רוח לראש הממשלה וליו"ר הכנסת לקראת ההצבעה במליאה בקריאה שנייה ושלישית, מאי 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/07/kvila120511.pdf>.

פניית משפטנים בכירים ליו"ר הכנסת לקראת ההצבעה בוועדת הפנים, מארס 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/kvila270311.pdf>.

¹⁶⁴ Trafficking in Persons Report 2011, U.S. Department of State, June 2011, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>.

¹⁶⁵ מאז חקיקת חוק יסוד: הממשלה החדש, בשנת 1992, מוגבלת כל הכרזה של הכנסת על מצב חירום בכל פעם מחדש. של שנה, אולם מאז נכנס החוק לתוקפו הכריזה הכנסת על מצב חירום בכל פעם מחדש.

¹⁶⁶ בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763 (1999), http://www.nevo.co.il/psika_word/elyon/9806971.doc.

שנית, יש חוקים שתוקפם מותנה בקיום מצב חירום. חוקים אלה מאפשרים להטיל **הגבלות קשות על חירויות ועל זכויות יסוד של האזרחים** – חופש הביטוי, חופש ההתאגדות, זכות השביתה, זכות הקניין ועוד – בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עד לאחרונה היה השימוש הנפוץ ביותר בתקנות לשעת חירום לאו דווקא בסמכויות הקשורות לענייני ביטחון, אלא לשם הוצאת "צווי ריתוק" לעובדים בעת שביתה. בצווים אלה יש כדי לפגוע בחירות השביתה של העובדים – חירות שבית המשפט העליון הכריז עליה כזכות יסוד עוד בטרם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואחרי חקיקתו הוגדרה כזכות חוקתית.

בשנת 1999 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ¹⁶⁷ בדרישה לבטל את ההכרזה על מצב החירום. בחלוף תריסר שנים, העתירה עדיין תלויה ועומדת. במספר דיונים שהתקיימו בעתירה האימוץ השופטים במשרד המשפטים לקדם את תיקוני החקיקה הדרושים כדי לבטל את ההכרזה על מצב חירום,¹⁶⁸ אך אלה מתקדמים בעצלתיים.¹⁶⁹

בספטמבר 2011 התפרסמו בתקשורת ידיעות על "תוכנית מגרה" של המשרד לביטחון פנים להתקין תקנות לשעת חירום סביב הבקשה הצפויה של הרשות הפלסטינית מהאוי"ם להכיר במדינה פלסטינית.¹⁷⁰ מטרת התוכנית הייתה לאפשר למשטרה להתמודד עם עיכוב חשודים ועם מעצר המוני של חשודים בהפרות סדר, ומשמעותה המעשית – הענקת אור ירוק למשטרה לערוך מעצרים המוניים שרירותיים של מי שישתתף בהפגנות אלימות, הן של יהודים והן של ערבים, בשטחי מדינת ישראל, ולשלול קולקטיבית את זכויות העצורים. על פי עיקרי התוכנית, כפי שהתפרסמו, היו ניתנות למשטרה בין היתר הסמכות לעכב חשוד בהתפרעות עד תשע שעות, במקום עד שלוש כפי שמתיר החוק כיום; להביא עצור בפני שופט בתוך 48 שעות במקום עד 24 שעות היום; ולאפשר לעצור להיפגש עם עורך דין בתוך 48 שעות מרגע המעצר, במקום בהקדם האפשרי וללא דיחוי כפי שהחוק מחייב היום.

הגם שתוכנית זו לא יצאה אל הפועל, היא דוגמה מוחשית לפוטנציאל הפגיעה החמור בזכויות יסוד חוקתיות שיש בהכרזה על מצב חירום. לראיתנו, אין הצדקה להתקין תקנות שעת חירום בנסיבות שאפשר להיערך אליהן מראש, ובלי שקיים מצב חירום של ממש, שמסכל את האפשרות לקיים הליך חקיקה בכנסת. על מערכת אכיפת החוק להיערך בכוחות המתאימים כדי להתמודד עם הפרות סדר, בלי לוותר על הזכויות הבסיסיות האמורות להגן על כל אחד מאיתנו מפני האפשרות למעצר שווא.¹⁷¹

¹⁶⁷ בג"צ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת, <http://www.acri.org.il/he/?p=1854>.

¹⁶⁸ ראו למשל הודעה לעיתונות באתר האגודה לזכויות האזרח, 8.9.2004, <http://www.acri.org.il/he/?p=927>.

¹⁶⁹ ראו הודעות מעדכנות מטעם האגודה לזכויות האזרח ופרקליטות המדינה מ-2008 ומ-2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=1854>.

בתחילת אוקטובר 2011 הורתה נשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש למדינה להגיש תוך 45 ימים עדכון על התקדמות הליכי החקיקה.

¹⁷⁰ תומר זרחין, **תקנות חירום חדשות יפגעו בזכויות עצורים**, הארץ, 18.9.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1476436>.

החירום המתוכננת, הארץ, 19.9.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1477308>; **מדינת חירום**, הארץ – מאמר המערכת, 19.9.2011, <http://www.haaretz.co.il/articles-and-opinions/editorial-articles/1.1477202>.

¹⁷¹ פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לגנוז את התוכנית, 19.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16735>. בתגובה לפנייה מלשכת היועץ המשפטי לממשלה נמסר, כי אם לא יהיה מנוס מהתקנת תקנות לשעת חירום הדבר ייעשה רק באישור היועץ המשפטי לממשלה, ותישקל האפשרות שהכנסת תחליטן בהקדם בחוק רגיל או תבטלן. אולם לעמדת האגודה, כאמור, הפרות סדר המוניות במועד ידוע הן מצב שאפשר להתכונן אליו מראש, וגם לפי התרחיש החמור ביותר לא צפוי שהגישה לבניין הכנסת תיחסם ושחברי הכנסת לא יוכלו לתפקד.

זכויות חברתיות: העם דורש – השלטון חירש

קיץ 2011 היה ללא ספק הקיץ של הזכויות החברתיות. סוף-סוף זכו הזכות לדיוור, הזכות לחינוך, הזכות לבריאות, הזכות לקיום בכבוד וזכויות העובדים למקומן הראוי בשיח הציבורי בישראל – גם אם (עדיין) לא קנו להן אחיזה בהכרתם של חברי הממשלה ושל קובעי המדיניות.

המחאה החברתית של קיץ 2011 התעוררה על רקע **שחיקה מתמשכת בזכויות החברתיות של אזרחי ישראל, תוצאת המדיניות החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל** בעשרים וחמש השנה האחרונות. נסיגה גוברת של המדינה ממחויבותה להבטיח זכויות יסוד חברתיות-כלכליות לכלל הציבור, והפרטה הדרגתית של השירותים החברתיים, הולידו פערים עצומים באיכות השירותים הניתנים לקבוצות שונות באוכלוסייה, והפכו את הזכויות החברתיות למצרך, שזמינותו לאזרחים תלויה בחוסנם הכלכלי. בפרק השישי של דוח הדמוקרטיה, שפרסמנו ביולי 2011, דנו בהרחבה במצב הזכויות החברתיות. נחזור כאן בקצרה על עיקרי הדברים,¹⁷² ונתייחס להישגי המחאה נכון לעת הזו.

עוני ופערים

לכאורה, ישראל נהנית ממצב כלכלי משביע רצון: הכלכלה הישראלית צלחה בקלות יחסית את המשבר העולמי, שיעור האבטלה מתון, ונתוני הצמיחה מרשימים. אולם למעשה, רק חלק קטן מהישראלים נהנה באמת מפירות הצמיחה. למרות ירידה קלה בנתוני העוני של שנת 2010 לעומת שנת 2009, עדיין **אחד מכל ארבעה תושבים בישראל חי בעוני** – שיעור מדהים, וגבוה פי שניים מהממוצע בארצות המערב – ומספרם הכולל של העניים הוא כ-1.77 מיליון בני אדם.¹⁷³ בקרב ילדים, המצב חמור אף יותר: כ-837,300 ילדים – יותר משליש מילדי ישראל – חיים בעוני. הקבוצות העניות ביותר בישראל הן חרדים וערבים.¹⁷⁴ מבין 34 מדינות ה-OECD, הארגון הבין-לאומי של המדינות המפותחות לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, ישראל

¹⁷² להרחבה ולמראי מקום מלאים לנתונים המובאים בחלק זה ראו: רון וודלינגר ועו"ד טלי ניר, **פרק שישי: זכויות חברתיות**, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2011, בתוך: **דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011**,
<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/democ-chap6-he.pdf>

כמו כן ראו: עמדת האגודה לזכויות האזרח שהוגשה לוועדת טרכטנברג, אוגוסט 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15486>; דפי מידע באתר האגודה לזכויות האזרח: **מה קרה לנו?**, יולי 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=14513>; **מדינה מפותחת?**, אוגוסט 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15342>; מירי אנדבלד ואח', **ממדי העוני והפערים החברתיים 2010**, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2011, http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2010.pdf

¹⁷³ ראו גם: **פישר: העוני במגזר החרדי והערבי גדל ביותר מ-50% בעשור**, ynet, 22.3.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4046249.00.html>

מדורגת במקום ה-33 בשיעור העוני.¹⁷⁵ סקרים מראים כי אחוזים גבוהים באוכלוסייה נאלצים לצמצם את צריכת המוצרים הבסיסיים, לרבות מזון ותרופות, ויש החיים באי-ביטחון תזונתי מתמשך.

מבין המדינות המפותחות, **רמת אי-השוויון בישראל היא מהגבוהות ביותר**, ונכון ל-2011 היא מצויה במקום החמישי ברמת אי-השוויון בהכנסות.¹⁷⁶ בשנים 2002-2009 צמח מדד ג'יני, הבוחן אי-שוויון בהכנסה, ב-5.8%. במילים אחרות, חלקם של העשירונים הנמוכים בעוגת ההכנסות הכוללת ירד, בעוד חלקו של העשירון העליון עלה.¹⁷⁷

ככלל, **הפערים הכלכליים בישראל חופפים קווי חלוקה אתניים, לאומיים ותרבותיים**: החמישון התחתון מורכב בעיקרו מערבים ומחרדים, וכולל גם שיעור גבוה של קשישים ושל משפחות חד-הוריות. הפערים היחסיים בין יהודים ממוצא אירופי לבין יהודים שמוצאם מארצות אפריקה ואסיה, ובין עולי שנות התשעים של המאה הקודמת לבין הוותיקים, ממשיכים להתקיים, ובחלק מהמקומות הם אף מתרחבים. הפערים בהכנסות באים לידי ביטוי גם בפערים גדולים במדדי בריאות וחינוך.

בשנות התשעים של המאה העשרים ובראשית שנות האלפיים, החלו גם שכבות במעמד הבינוני בישראל לחוש במצוקת הקיום. זו באה לידי ביטוי, בין השאר, במחירי הדיור המאמירים, בתשלומים הגדלים והולכים למערכת החינוך, בהיקף ההוצאות הנדרשות בעבור שירותי רפואה, ומנגד – בשחיקה מתמדת ברמת השכר ובקושי לזכות בתנאי העסקה ראויים. זכויות יסוד כמו שירותי בריאות, שירותי חינוך ודיור נאות הפכו למצרך, שזמינותו תלויה ביכולת לשלם בעבורו.

אחת התוצאות המובהקות של תהליכים אלה היא **התרוששות של שכבות בתוך מעמד הביניים בישראל**, התכווצותו, וגידול בפערים שבתוכו.¹⁷⁸ לא בכדי הובילו את המחאה החברתית של 2011 צעירים ממעמד הביניים, ולעומת מחאות קודמות, היא לא צמחה מתוך השכבות המוחלשות; שכן בניגוד לעבר, שכירים רבים המשתייכים ל"מעמד הביניים העניי", שלהם השכלה אקדמית ומקצוע מבוקש, מתקשים כיום לממש את זכותם ואת זכויות בני משפחותיהם לחינוך, לבריאות ולדיור נאות, ואינם מצליחים להגשים את השאיפה הבסיסית, לחיות ברמת חיים סבירה. המחאה החברתית ומאבקי הרופאים/ות, המורים/ות, העובדות/ים הסוציאליות/ים ואחרים מבטאים אפוא את תסכולן של עוד ועוד שכבות באוכלוסייה.

¹⁷⁵ **Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators**, April 2011, <http://tinyurl.com/5v8ny2c>.

¹⁷⁶ **Society at a Glance 2011**, ה"ש 175 לעיל.

¹⁷⁷ ד"ר שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס והאלא אבו חלא, **תמונת מצב חברתית 2010**, מרכז אדוה, דצמבר 2010,

<http://www.adva.org/uploaded/social%20report%202010.pdf>

¹⁷⁸ להרחבה על ההגדרות השונות של "מעמד הביניים" ולנתונים על התכווצותו ראו פרק שישי: **זכויות חברתיות בתוך: דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011**, ה"ש 172 לעיל.

הזכות לעבודה וזכויות עובדים

שיעור האבטלה הממוצע בישראל נחשב לנמוך בקרב הכלכלות המפותחות בעולם. אולם נתון זה אינו משקף את התמונה המלאה של עולם העבודה בישראל, שכן שיעור האבטלה נמדד לפי מספר דורשי העבודה שחיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שלפני ביצוע הסקר. כך, נותרים מחוץ למדידה כל מי שאינם מחפשים עבודה מסיבות שונות ובשל חסמים בשוק העבודה,¹⁷⁹ ובהם חרדים, נשים ערביות,¹⁸⁰ אנשים עם מוגבלויות ו"מתייאשים" שחדלו לקוות כי ימצאו עבודה מתאימה. **שיעור ההשתתפות בפועל בכוח העבודה בישראל הוא נמוך יחסית**, ועומד על כ-57% מהאוכלוסייה,¹⁸¹ לעומת השיעור המקביל במדינות המפותחות, שעומד בממוצע על 66.1%.¹⁸²

רבים מהמועסקים בישראל עובדים **תמורת שכר נמוך ובתנאים נצלניים**, ואינם נהנים מהזכויות הסוציאליות המגיעות להם על פי חוק. בין הסיבות העיקריות לכך – התעלמות מעסיקים רבים מחובותיהם, ומחסור במנגנוני פיקוח מספקים. ב-2008, השנה האחרונה שהמוסד לביטוח לאומי פרסם נתונים לגביה, הרוויחו 40% מהשכירים פחות ממחצית השכר הממוצע במשק, שעמד על 8,165 ש"ח.¹⁸³ בישראל ישנם גם פערי שכר משמעותיים בין עובדים מקבוצות אוכלוסייה שונות, ועל רקע מגדרי ומגזרי: שכרן הממוצע של נשים מהווה 66% מזה של העובדים הגברים,¹⁸⁴ והשכר הממוצע ביישובים העירוניים הערביים נמוך בכ-33% מהשכר הממוצע ביישובים היהודיים.¹⁸⁵

גורם חשוב נוסף לרמות השכר הנמוכות של רבים מהשכירים ולחוסר הביטחון התעסוקתי שלהם הוא **דפוס "ההעסקה העקיפה"** – דהיינו העסקת עובדים באמצעות חברות כוח אדם או באמצעות ספקי שירותים. שיעור עובדי הקבלן בישראל נע בין 5% ל-10% מכלל העובדים, לעומת כ-1.5% במדינות המפותחות,¹⁸⁶ ובשירות הציבורי מוערך שיעורם בכ-20%.¹⁸⁷ ככלל, הסטטוס התעסוקתי של העובדים באמצעות קבלני כוח אדם נמוך בהרבה מזה של שכירים אחרים; דפוס העסקה זה מאפשר למעסיקים

¹⁷⁹ להרחבה ראו למשל **דוח הביניים של צוות תעסוקה בוועדת ספיק-יונה** – ועדת המומחים של המחאה החברתית, **שער רביעי: חתירה לשוויון הזדמנויות ולהתאמת שוק העבודה**, <http://j14.org.il/spivak/?p=532>. ראש הצוות: נדיה אסמעיל. בין חברות הצוות עו"ד טלי ניר מהאגודה לזכויות האזרח.

¹⁸⁰ על החסמים העומדים בדרכן של נשים ערביות המעונינות לעבוד ראו למשל: עו"ד נסרין עליאן, **תקרת הזכוכית הכפולה**, 8.3.2009, <http://www.acri.org.il/he/?p=2069>.

¹⁸¹ נתוני בנק ישראל, <http://www.bankisrael.gov.il>.

¹⁸² **Society at a Glance 2011**, ה"ש 175 לעיל.

¹⁸³ נתוני הביטוח הלאומי, 2008. מובאים ב: ד"ר שלמה סבירסקי ואיתי קונור-אטיאס, **עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה הלאומית: דו"ח לשנת 2010**, מרכז אדוה, אפריל 2011, <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=640>.

¹⁸⁴ **לקט נתונים ליום האישה הבין-לאומי**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 6.3.2011, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201111050.

¹⁸⁵ ז'ק בנדלק, **ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים**, 2008, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 2010, <http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Pages/seker228.aspx>.

¹⁸⁶ **Private employment agencies, temporary agency workers and their contribution to the labour market**, International Labour Organization, 2009, <http://tinyurl.com/bs39swb>.

¹⁸⁷ אורי פנסירר, **העסקת עובדי קבלן ונותני שירותים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02784.pdf>.

להסיר מעצמם את האחריות לזכויות העובדים, והוא חלק ממדיניות ממשלתית מכוונת שנועדה להחליש את כוחם של השכירים ואת מעמדם. בעבר, הייתה ההעסקה העקיפה נפוצה במיוחד בתחום השירותים והעבודות הלא-מקצועיות, ובקרב הקבוצות החלשות בשוק העבודה – מהגרי עבודה, נשים ועולים חדשים. בשנים האחרונות התרחבה מגמה זו, וההעסקה העקיפה כוללת כעת – ללא שום הצדקה – גם תפקידים מקצועיים קבועים – מורים, עובדים סוציאליים, ממלאי תפקידים מרכזיים במשרדים ממשלתיים, ועוד.

בתחום אכיפת זכויות העובדים מצבנו עדיין כבי רע, למרות תוספות התקנים והתקציב שניתנו למשרד התמ"ת (התעשייה, המסחר והתעסוקה) בתחום זה בשנים האחרונות. בישראל ישנם כ-2.8 מיליון שכירים, ומספר הפקחים עומד על כ-45.¹⁸⁸ על פי מדדי ה-OECD, כדי לפקח על חוקי העבודה במשק נדרש פקח לכל 10,000 עובדים.¹⁸⁹ משמעות הדבר היא שחסרים למעלה מ-230 פקחים, או במילים אחרות: מספר הפקחים כיום הוא רק שישית ממה שדרוש. יתר על כן, 99% ממבצעי האכיפה של משרד התמ"ת נערכים במקומות עבודה מסוג "צווארון כחול"; ביתר המקצועות, שגם בהם פושה הפרה שיטתית של זכויות העובדים, אין אכיפה כלל.

לנוכח הנתונים הללו, אין זה פלא שאחוז גבוה מכלל הישראלים (39%) סבורים כי רמת ההכנסה שלהם אינה מאפשרת להם להתקיים.¹⁹⁰ נתונים אלה עשויים גם להסביר מדוע בישראל של השנים האחרונות, **עבודה אינה מחלצת בהכרח מעוני**. מתברר כי ה"פרופיל" הממוצע של אדם עני בישראל הוא דווקא לא של מובטל, כפי שהיה אפשר לצפות, כי אם של עובד שכיר ובעל השכלה על-תיכונית.¹⁹¹ על פי דוח העוני, ברוב המשפחות שהתווספו למעגל העוני בשנת 2009, ראש משק הבית עבד.¹⁹² חלקן של המשפחות העובדות בקרב האוכלוסייה הענייה עמד על לא פחות מ-49% בשנת 2009 ועלה ל-50.6% בשנת 2010, וגם חומרת העוני בקרב משפחות אלה עלתה.¹⁹³

האפליה בתחום התעסוקה, ובין היתר בקבלה לעבודה, ממשיכה להיות חסם להשתלבות בשוק העבודה בפני קבוצות אוכלוסייה שונות, ובעיקר ערבים. כך, למשל, ממשיכים מעסיקים להשתמש בקריטריון השירות הצבאי, גם כשהדבר אינו רלבנטי לדרישות העבודה;¹⁹⁴ תופעה זו נמשכת למרות הוראות החוק האוסרות על אפליה בגין דת ולאום, ולמרות הפסיקה שקבעה כי מדובר באפליה עקיפה של האזרחים הערבים. לאחרונה נעשו אף ניסיונות לעגן בחקיקה את השימוש בקריטריון השירות הצבאי. במאי 2011 נדונה בוועדת חוקה, חוק ומשפט הצעת חוק,¹⁹⁵ המבקשת להעניק עדיפות בקבלה לעבודה בשירות הציבורי

¹⁸⁸ העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים, ה"ש 187 לעיל.

¹⁸⁹ OECD's review of labour market and social policy in Israel, 2010, <http://tinyurl.com/dyo4ye7>, p. 97.

¹⁹⁰ Society at a Glance 2011, ה"ש 175 לעיל.

¹⁹¹ יעל ברנבסקי, פרופיל העני החדש: שכיר ואב ל-3 ילדים, ynet, 8.11.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3981439,00.html>.

¹⁹² ממדי העוני והפערים החברתיים 2009, המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2010, http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2009.pdf.

¹⁹³ ממדי העוני והפערים החברתיים 2010, ה"ש 173 לעיל.

¹⁹⁴ ראו למשל פניית האגודה לזכויות האזרח למנהל מינהל בתי המשפט בעניין מכרזים לתפקידים אדמיניסטרטיביים במערכת בית המשפט, שבהם הופיע התנאי של שירות צבאי, 24.1.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15>. בעקבות הפנייה הוסרה הדרישה ותוקנו תנאי המכרז.

¹⁹⁵ הצ"ח שירות המדינה (מינויים) (תיקון – אפליה מתקנת) תש"ע-2009. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=12561>.

ליוצאי כוחות הביטחון. על פי ההצעה, במקרה שיש לבחור בין שני מועמדים בעלי כישורים זהים למשרה בשירות המדינה, יועדף המועמד ששירת בצבא. ההצעה סותרת את חוק שוויון הזדמנויות בעבודה ומנוגדת תכלית הניגוד לחוק שירות המדינה, המחייב לנקוט העדפה מתקנת לאוכלוסייה הערבית במינויים לשירות המדינה. לבד מהאזרחים הערבים, הצעת החוק מאיימת לפגוע בקבוצות מיעוט נוספות, הסובלות אף הן מאפליה בקבלה לעבודה ומתת-ייצוג בשירות המדינה: חרדים, נשים דתיות או נשים שנישאו בגיל צעיר, עולים ואנשים עם מוגבלויות.

בעשור האחרון הוקשחו תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה, וכן הופחת גובה הקצבה. עקב כך פחת מאוד מספר הזכאים לדמי אבטלה, וגם הם זכאים לרשת ביטחון נמוכה במיוחד. כך, לדוגמה, ב-2010 היו זכאים לדמי אבטלה רק כ-27% מכלל הבלתי מועסקים. ביחס לסטנדרטים של ה-OECD, תקציב שירות התעסוקה בישראל נמוך במיוחד, ומהווה פחות מ-0.02% מהתמ"ג (התוצר המקומי הגולמי),¹⁹⁶ לעומת ממוצע של 0.4% במדינות ה-OECD (פי 20). בעקבות הקיצוץ הקבוע בתקציב שירות התעסוקה, המדינה כמעט שאינה נותנת כיום הכשרות מקצועיות. במשרד האוצר עושים הפקידים כל שביכולתם "לייבש" את שירות התעסוקה, להכשילו ולהפכו ללא-יעיל; המטרה ברורה: להצדיק את הכוונה להפריט, ולהשיב על כנה את תוכנית ויסקונסין, שביטלה הכנסת.¹⁹⁷

הזכות לבריאות¹⁹⁸

בישראל יש פערים משמעותיים במצב הבריאות – בין קבוצות אוכלוסייה, בין תושבי הפריפריה לתושבי המרכז ובין העניים לבני מעמד הבינוני והמבוסס. כך, למשל, תוחלת החיים של נשים ערביות נמוכה בשלוש שנים מזו של נשים יהודיות; תמותת התינוקות גבוהה יותר בקרב נשים בעלות השכלה נמוכה; שיעור המדווחים על מגבלה פיזית חמורה גבוה בערך פי שניים ביישובים ממעמד סוציו-כלכלי נמוך בהשוואה ליישובים ממעמד גבוה; סוכרת נפוצה פי ארבעה וחמישה בקרב עניים ובקרב יוצאי הקהילה האתיופית (בהתאמה) מאשר באוכלוסייה הכללית, ובערך פי שניים בקרב ערבים מאשר בקרב יהודים;

¹⁹⁶ בשנת 2010 הגיע התמ"ג הגיע לשיא של כל הזמנים – 809.4 מיליארד שקל. תקציב שירות התעסוקה לשנת 2010 היה 137,255,000 ש"ח, המהווים על פי חישובנו 0.017% מהתמ"ג. הנתונים מאתר התקציב הפתוח: <http://budget.msh.gov.il>

¹⁹⁷ ראו למשל דברי חברי הכנסת ומנכ"ל שירות התעסוקה בישיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, 3.8.2011, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/avoda/2011-08-03.html>. להרחבה על תוכנית ויסקונסין: <http://www.acri.org.il/he/?cat=1>

¹⁹⁸ להרחבה ראו גם את דוח הביניים של צוות הבריאות בוועדת ספיבק-יונה – ועדת המומחים של המחאה החברתית, http://j14.org.il/spivak/?page_id=29. ראשי הצוות: ד"ר דני פילק ופרופ' נדב דוידוביץ'. בין חברי הצוות – רמי אדוט, ראש תחום בריאות באגודה לזכויות האזרח.

תוחלת החיים של תושב רעננה גבוהה בשש שנים מתוחלת החיים של תושב באר שבע ובשמונה שנים מזו של תושב נצרת.¹⁹⁹ פערים מזעזעים אלה אינם אלא שיקוף אכזרי של הפערים החברתיים-כלכליים במדינה, ונובעים בעיקר מהבדלים בתנאים החברתיים והסביבתיים המקנים בריאות: תזונה, דיור, מערכות מים וביו, רמת השכלה, רמת הכנסה ואיכות סביבה. חוסר השוויון בנגישות לשירותי בריאות וההבדל באיכותם ובזמינותם משפיעים אף הם על הפערים במדדי הבריאות של מגזרי אוכלוסייה שונים. קולן של האוכלוסיות העניות והמודרות, אשר סובלות מעוני חברתי-כלכלי, מחיים בשוליים הגאוגרפיים והחברתיים ומ"עוני בריאותי", כמעט שאינו נשמע; צורכיהן הייחודיים נותרים מאחור.

ככל שמדובר בטיפול הרפואי הניתן בבתי החולים במצבי חולי אקוטיים, מערכת הבריאות הציבורית בישראל עדיין נחשבת לאחת הטובות והמתקדמות בעולם המערבי, ואולם כוחות רבי עוצמה מכרסמים בה. תהליך הפרטת מערכת הבריאות בישראל החמיר במיוחד מאז סוף שנות התשעים של המאה הקודמת; מאז ועד היום נשחק התקציב הלאומי לאספקת סל השירותים הציבורי בכ-40%. היעדר השקעה ממשלתית מספקת בתחום הבריאות מתבטא בין היתר במצבם של בתי החולים: מספר המיטות לכל אף נפש, שיעור הרופאים, שיעור האחיות – כולם ירדו יחסית לשיעורם באמצע שנות התשעים,²⁰⁰ וכיום הם נמוכים משמעותית מן הממוצע במדינות ה-OECD.²⁰¹ בין המדינות המפותחות נמצאת כיום ישראל במקום ה-25 והנמוך בהשקעה בבריאות.²⁰²

בד בבד עם הקיצוצים במימון הממשלתי של מערכת הבריאות, חלה עלייה מתמדת בשיעור ההוצאה הפרטית בגין שירותי בריאות: תשלומי ההשתתפות העצמית בגין תרופות, בדיקות שונות וביקורים אצל רופאים מקצועיים במסגרת השירות הציבורי, ורכישת ביטוחים פרטיים שמשווקות קופות החולים ("הביטוחים המשלימים") או חברות ביטוח פרטיות. חלקה הציבורי של ההוצאה הלאומית לבריאות ירד מכ-75% בשנות התשעים ל-62% בשנת 2010 (ממוצע ה-OECD – 72%); וחלקה הפרטי של ההוצאה הלאומית לבריאות עלה מ-30% באמצע שנות התשעים ל-38% ב-2010 (ממוצע ה-OECD – 28%).²⁰³ התוצאה הישירה של תהליך הפרטה זה, אשר מעביר את האחריות למימון שירותי הבריאות מן הכלל אל הפרט, היא העמקת הפערים בין עשירים לעניים בנגישות לשירותי בריאות.

אחת מההוצאות הגבוהות והמכבידות ביותר על משקי בית בתחום הבריאות היא על טיפולי שיניים,²⁰⁴ שאינם נכללים בסל הבריאות. כך, כבר בגיל צעיר ניכר הבדל משמעותי בבריאות השיניים בין ילדים

¹⁹⁹ למידע ונתונים על פערים בבריאות ראו אתר המטה לשוויון בבריאות, <http://www.equalhealth.org.il>. האגודה לזכויות האזרח היא חברה פעילה במטה. כן ראו: ברברה סבירסקי (עורכת), **לצמצם היום את פערי המחר: יעדים לצמצום פערים בבריאות**, מרכז אדוה, רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח, אגודת הגליל וסנא-בריאות, פברואר 2010, <http://www.acri.org.il/pdf/health-gaps.pdf>.
²⁰⁰ ארי שביט, **בריאות, שוק וסוציאל-דמוקרטיה**, הארץ, 10.3.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1219550.html>.

²⁰¹ OECD health data – how does Israel compare, 2008
<http://www.oecd.org/dataoecd/19/59/45554884.pdf>.

²⁰² Society at a Glance 2011, ה"ש 175 לעיל.

²⁰³ דוח הביניים של צוות הבריאות בוועדת ספיבק-יונה ה"ש 198 לעיל.

²⁰⁴ גיא נבון, דב צ'רניחובסקי, **רפואת השן – נטל ההוצאה על משקי הבית**, מכון טאוב, מאי 2010, http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2010.10_Dental_Health.pdf.

משכבות חברתיות שונות.²⁰⁵ הוצאות בתחום זה גדולות במיוחד בגיל מבוגר, וקשישים הנמנים עם העשירונים הנמוכים נאלצים לוותר לחלוטין על רפואת השיניים בשל עלויותיה הגבוהות. במקרים רבים מובילה מציאות זו לבעיות דנטליות קשות, עד כדי היעדר שיניים.²⁰⁶ בהקשר זה חשוב לציין כי ביוזמת סגן שר הבריאות הרב ליצמן, ובעקבות פעילות הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית שבה חברה האגודה לזכויות האזרח,²⁰⁷ החל לפעול בשנה שעברה שירות שיניים ציבורי לילדים. השירות הורחב לילדים עד גיל 10, ואמור להתרחב בהמשך לילדים ובני נוער עד גיל 18. האתגר הניצב בפנינו כעת הוא להרחיב את השירות לקבוצת הגיל הענייה והמוזנחת ביותר – הקשישים.

סוגיית האפליה של הקשישים בישראל היא מהסוגיות הטעונות והמורכבות שהחברה הישראלית מתמודדת עמן. בהיבט הבריאותי, אפשר לקבוע כי ישראל של ראשית שנות האלפיים אינה מממשת את זכות הקשישים לבריאות. האשפוז והטיפול הסיעודי בבית ובקהילה, למעט אשפוז סיעודי מורכב, אינם כלולים כיום בשירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים. את חלקם מעניק משרד הבריאות, חלקם האחר מסופק על ידי מערכות הרווחה, וחלקם אינו ניתן כלל, ומשפחות הקשישים נאלצות לנסות לרכוש בשוק הפרטי, ככל שידן משגת. ישראלים ששילמו כל חייהם מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות, שאמורים לממן את שירותי הבריאות שלהם, מוצאים עצמם בגיל מבוגר מוזנחים וחסרי מענה של ממש למול צורכי הטיפול הסיעודי. בין הבעיות: שעות הסיעוד הניתנות בבית (עד כ-20 שעות שבועיות) אינן מספיקות; חלק גדול ממי ששייכים למעמד הבינוני אינם עומדים בתנאי הזכאות לאשפוז מוסדי על חשבון המדינה; הזכאים נאלצים להמתין תקופות ארוכות עד למימוש הזכאות; תשלומי ההשתתפות העצמית של המתאשפז ובני משפחתו מגיעים לעתים עד כדי אלפי שקלים בחודש; ופיצול האחריות בין קופות החולים ומשרד הבריאות פוגע ברציפות ובתיאום של הטיפול הרפואי וגורם ל"טרטור" הקשיש ומשפחתו.²⁰⁸ בתגובה להצעת חוק פרטית בנושא, שעברה בקריאה טרומית בתחילת השנה,²⁰⁹ הציע לאחרונה סגן שר הבריאות ליצמן רפורמה מקיפה בתחום הסיעוד, הכוללת את הסדרת האשפוז הסיעודי והטיפול הסיעודי לכל שכבות האוכלוסייה. המימון לרפורמה מתוכנן לבוא מכיסם של האזרחים, באמצעות הגדלת מס הבריאות.²¹⁰

בחודשים האחרונים הופנתה תשומת הלב הציבורית למאבקהם של הרופאים ושל המתמחים סביב שכרם וסביב דרישתם לתנאי עבודה הולמים. למאבקים אלה יש חשיבות תודעתית, אך בצד רעיונות חיוביים

²⁰⁵ טוביה חורב, יונתן מן, רפואת הפה והשיניים – אחריות המדינה לתושביה, מרכז טאוב, יולי 2007, http://taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H2007_Oral_Dental_Health.pdf

²⁰⁶ במחקר מרכז טאוב הוערך כי שיעור הקשישים חסרי השיניים לחלוטין בישראל גבוה מ-50%. רפואת הפה והשיניים – אחריות המדינה לתושביה, ה"ש 205 לעיל.

²⁰⁷ אתר הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית: <http://info.org.il/teeth4all>.
²⁰⁸ רא: עשרה כשלים בטיפול ובאשפוז הסיעודי בישראל וקווי יסוד לפתרונם, הקואליציה להכנסת האשפוז הסיעודי לסל הבריאות, יולי 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/08/siudi0711.pdf>. האגודה לזכויות האזרח היא חברה בקואליציה.

²⁰⁹ הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – העברת האשפוז הסיעודי לאחריות קופות החולים), התשס"ט-2009. הצעת החוק, שהניח ח"כ לשעבר חיים אורון, קודמה על ידי הקואליציה להכנסת האשפוז הסיעודי לסל הבריאות, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח. לנוסח הצעת החוק ולהרחבה: <http://www.acri.org.il/he/?p=10>.

²¹⁰ דן אבן, סגן שר הבריאות ליצמן הציע להעלות את מס הבריאות לטובת הרחבת הטיפול הסיעודי, הארץ, 7.8.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/health/1.1371977>.

למען רפואה בפריפריה, העלו נציגי הרופאים גם רעיונות מזיקים שעלולים להעמיק את הפערים בבריאות, כגון הכנסת שירות רפואי פרטי (שר"פ) לבתי החולים הציבוריים.²¹¹ ייתכן שההסכם עם הרופאים או מאבק המתמחים יחוללו שיפור במערכת הבריאות הציבורית, אם, למשל, תעודד המדינה רופאים לעבוד בפריפריה, או תדרבנם להישאר במערכת הציבורית במקום לעזוב למערכות הפרטיות. ואולם שיפור תנאי העבודה של הרופאים הוא רק גורם אחד, ומהשוליים שבהם, בתיקון הנדרש.

הבטחת הזכות לבריאות מחייבת **להקדיש תשומת לב ולהפנות משאבים דווקא לרפואה היום-יומית בקהילה, לבריאות הציבור, למאבק ההישרדות של חולים כרוניים, לתשתיות ולסביבה שמשפיעות על בריאותנו, לפערים החברתיים-הכלכליים ולהזדה חברתית**. שירותי בריאות זמינים באזור המגורים, שירותי רפואה מונעת ומערכת הסברה המותאמים במיוחד לאוכלוסיות שונות, הרחבת השירותים במערכת הבריאות הציבורית, יציאה ממעגל העוני, טיפול במפגעי איכות הסביבה ועוד – לכל אלה נודעת השפעה עצומה על מצב הבריאות. לשם כך נדרשת התחייבות ממשלתית לכוון **תוכנית לאומית רב-שנתית לצמצום הפערים בבריאות**, שתתבסס על יעדים כמותיים, כמו גם השקעת המשאבים הנדרשים לכך.²¹²

הזכות לדיוור

לכל אדם זכות לקורת גג שתאפשר לו לנהל את חייו בפרטיות, שיהיו בה תנאי מחיה נאותים, ושתהיה נגישה למקורות תעסוקה, לתשתיות ולשירותים חברתיים. על המדינה מוטלת חובה להבטיח כי לכל אדם יתאפשר **דיוור בר השגה** – דיוור שיוכל לעמוד בעלותו, בלי שייפגעו צרכים חיוניים אחרים.²¹³ מדיניות מתמשכת של **התנערות המדינה מאחריותה לזכות לקורת גג**, שעיקר ביטוייה בהפרטת האחריות, בקיצוץ משמעותי בתקציבי הסיוע ובהיעדר הגנות לדיירים וללווים, הביאה לכך שפחות ופחות מאזרחי ישראל ומתושביה מסוגלים לממש זכות בסיסית זו.

בשנים האחרונות **קיצצה הממשלה דרמטית את תקציבי הדיוור**. לפי נתונים של האגודה לצדק חלוקתי ירד חלקו של תקציב משרד הבינוי והשיכון בתקציב המדינה מ-4.5% ב-1999 ל-1.6% בלבד ב-2008.²¹⁴

²¹¹ לנייר עמדה של האגודה לזכויות האזרח ולחומרים נוספים בנושא השר"פ ראו: **סכנה מיידית לבריאות: שירותי הרפואה הפרטית (שר"פ)**, אפריל 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=820>.

²¹² ראו אתר המטה לשוויון בבריאות, <http://www.equalhealth.org.il>.
²¹³ להרחבה על דיוור בר השגה ראו בבלוג הקואליציה לדיוור בר השגה, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח:

<http://israelaffordablehousing.blogspot.com>.
²¹⁴ רויטל ברינלשטיין, **תקציב משרד השיכון נחתך ב-56% בעשור**, ynet, 17.8.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-3936941.00.html>.

בהתאם, קטן תקציב המשרד בשנים אלה ב-56%, והמשיך לצנוח גם בתקציב השנים 2011-2012. השילוב של נסיגה משמעותית במעורבות המדינה בשוק הדיור ועלייה חדה במחירי הדיור, הביא למצב שבו מחירי הדיור כיום הם הרבה מעבר להישג ידם של חלקים גדולים באוכלוסייה. הסובלות העיקריות ממצב זה הן משפחות שלהן הכנסה בינונית ונמוכה, המהוות את הפלח העיקרי בקרב שוכרי הדירות.

בדוח האחרון של ה-OECD בנושא השפעת מדיניות שוק הדיור על הכלכלה, בסעיף העוסק בפיקוח המדינה על גובה שכר הדירה ועל תנאי השכירות, מופיעה ישראל במקום הלפני-אחרון.²¹⁵ **היעדר מנגנוני פיקוח על שוק השכירות** מפקיר את שוכרי הדירות לעלויות מחירים חדות ומהירות. לפי נתונים של המכון לרפורמות מבניות, 20% ממשקי הבית בישראל כבר מוציאים למעלה מ-50% מהכנסתם הפנויה לצורך תשלום שכר הדירה.²¹⁶

אי-היישום של הוראות תוכנית המתאר הארצית 35 בעניין הכללת דיור בר השגה בתוכניות מתאר, ואי-יישום של הוראות החוק בעניין הקצאת קרקע ציבורית לדיור ציבורי ולדיור בר השגה,²¹⁷ תורמים לכך שהקרקעות המוקצות לבנייה אינן כוללות דיור שהולם את צורכי כלל שכבות האוכלוסייה. באוגוסט 2011 עבר בכנסת חוק ה"חוק הדיור",²¹⁸ הקובע כי תוקמנה ועדות דיור לאומיות (וד"לים) שתפקידן יהיה לדון במהירות בתוכניות מתאר למגורים עבור שכונות של 200 יחידות דיור ומעלה בקרקעות שברובן הן קרקעות המדינה. בעקבות פניית הקואליציה לדיור בר השגה, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח, ולנוכח הלחץ הציבורי, פרי המחאה החברתית בחודשי הקיץ, מסמך החוק את הוועדה לדיור לאומי לקבוע בתוכנית הוראות בנושא דיור בר השגה, לרבות קביעת מחירי הדיור וקביעת הזכאים. אף שזוהי סמכות תקדימית בתחום דיני התכנון, נמנעה הכנסת מלנקוט צעד נוסף ולחייב את הוועדה לקבוע הוראות אלו. משמעות חוק ה"חוק הדיור" היא אפוא כי בפועל, אם לא תיקבענה הוראות ברורות לדיור בר השגה, תהפוכנה עתודות הקרקע הגדולות שבמרכז הארץ לשכונות הומוגניות שתתגורר בהן אוכלוסייה אמידה בלבד. כך, במקום לצמצם את הפערים, רק יגבר הקיטוב ויעמיק.

הדיור הציבורי בישראל הגיע לשפל המדרגה; מספר הדירות הקיימות היום במאגר הוא 63,500 דירות בלבד ו-12,000 בבתי דיור מוגן.²¹⁹ הזכאים לדיור ציבורי, שלא נמצא להם מקום, מופנים לשכור דירה

²¹⁵ **Housing and the Economy: Policies for Renovation**, OECD, 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/11/46917384.pdf>.

²¹⁶ דרור מרמור, **קורת גג זה יותר מדי**, גלובס, 26.1.2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000618213>.
²¹⁷ סעיפים 12 ו-14 לתוכנית המתאר הארצית 35 קובעים כי על רשויות התכנון לבחון את הצורך ואת ההיקף של דיור בהישג יד בכל תוכנית להרחבה ניכרת או תוכנית להתחדשות עירונית. אולם עד כה רוב התוכניות שניסו לכלול דיור מוגן לאוכלוסיות הזקוקות לסיוע נתקלו בקשיים, לרבות התנגדות מצד היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, תיקון משנת 2009 לחוק רשות מקרקעי ישראל קבע כי אחד מתפקידי הרשות הוא להקצות קרקע לדיור בר השגה ולדיור ציבורי.
²¹⁸ חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולעמדת הקואליציה לדיור בר השגה, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=13423>.
²¹⁹ איתי פידלמן, **התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>.

בשוק הפרטי באמצעות סיוע כספי. אלא שסכום הסיוע קוצץ ונשחק, ואינו מותאם למחירי הדיור הריאליים באזורים רבים בארץ.²²⁰

התהליכים המתוארים גורמים לתופעות חברתיות שליליות ביותר. משפחה המוציאה על דיור למעלה מ-30% מהכנסתה עושה זאת על חשבון צרכים בסיסיים אחרים כמו מזון, תרופות וחינוך. נוסף על כך, היעדר מדיניות של תמהיל חברתי בשכונות המגורים יוצר מציאות מרחבית של **קיטוב, פילוג והפרדה** בין אוכלוסיות אמידות לבין אוכלוסיות מעוטות אמצעים. הפרדה זו מביאה להגדלת הפערים החברתיים: בעוד חלק מהערים ומהשכונות סובלים מהקצאת חסר של משאבים ושירותים, נהנים אזורים אחרים, שבהם חיה אוכלוסייה מבוססת, מהקצאת יתר. צמצום המגע היום-יומי בין הקבוצות התרבותיות השונות המרכיבות את החברה מהווה גם כר פורה לפיתוח סטיגמות ודעות קדומות. עוד מביאה ההפרדה לניכור ולתסיסה חברתית, שכן הקבוצות המודרות מפתחות תחושה של אי-השתייכות לחברה.

²²¹ **מצוקת הדיור של הציבור הערבי**

מלבד הבעיות הפוגעות בכלל הציבור בישראל בכל האמור בנושא הדיור, מצוקת הדיור שממנה סובל הציבור הערבי חריפה עוד יותר ונושאת מאפיינים ייחודיים. מצוקה זו היא תוצאה ישירה של **אפליה רבת שנים** בתחומי הקרקעות, התכנון והקצאת משאבי הדיור. גם לאחר קריאתה המפורשת של ועדת אור, ועדת החקירה הממלכתית שהוקמה לבחינת אירועי אוקטובר 2000, להקצות לציבור הערבי "קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגורים אחרים", לא עשתה מדינת ישראל דבר. שטח השיפוט של כלל הרשויות המקומיות הערביות כיום אינו מגיע לכדי 2.5% משטחה של המדינה, ולמרות קצב הצמיחה המהיר של האוכלוסייה הערבית – פי שבעה מאז 1948 – הצטמצמו למן קום המדינה עתודות הקרקע של אוכלוסייה זו בכמחצית. **המדינה אינה מקדמת תכנון ראוי ביישובים הערביים**, וברובם אין כיום תוכניות מתאר עדכניות, שמאפשרות בנייה למגורים בהתאם לצורכי האוכלוסייה. תהליך ההכנה של תוכניות ביישובים הערביים ואישורן נמתח על פני שנים ארוכות.

היעדר תוכניות ממשלתיות, שיש בהן כדי לתת מענה, ולו מינימלי, לצורכי הדיור של האוכלוסייה הערבית, כגון הקמת שכונות או יישובים ערביים חדשים, בנייה ציבורית ראויה לשמה וכיוצא באלה תוכניות סיוע שמהן נהנה הציבור היהודי, מצמצם במידה ניכרת את אפשרויות הדיור הזמינות בעבורם. **מקומם של האזרחים הערבים נפקד ממוקדי קבלת החלטות בתחומי הקרקע והתכנון**, ובראשם מועצת מקרקעי ישראל;²²² בהיעדרם של נציגים ערבים אין ערובה לכך כי יובאו בחשבון, כראוי וכמתחייב, האינטרסים והצרכים של היישובים הערביים ושל האזרחים הערבים, וכי יישמע קולם.

²²⁰ על פי דוח מבקר המדינה 61 לשנת 2010, ערכי הסיוע נשחקו עקב עליית המחירים בכ-25%-30% בלי שעודכנו.

²²¹ <http://tinyurl.com/bt5766w>, עמ' 692-693.

²²² להרחבה ראו: עו"ד עאוני בנא, **מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל**, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15109>.

²²² עתירה של האגודה לזכויות האזרח בנושא תלויה ועומדת בבג"ץ. בג"צ 8318/10 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה, <http://www.acri.org.il/he/?p=16915>.

על בעיות אלה נוספת הגזענות הגואה בחברה הישראלית, המתבטאת בין היתר בניסיונות **להדיר את רגליהם של האזרחים הערבים ממקומות המגורים של יהודים**: כך, למשל, מציבים יישובים קהילתיים תנאי קבלה כגון אימוץ של ערכים ציוניים או שירות צבאי או לאומי, וכך נשמעות קריאות חוזרות ונשנות מצד רבנים וגורמים אחרים להימנע מהשכרה וממכירה של דירות לערבים.

בהקשר זה חשוב לציין את **חוק ועדות הקבלה**,²²³ שהתקבל במליאת הכנסת במארכ 2011, ומהווה "רישיון לאפליה" ול"סינון" של שכנים "לא-רצויים" – ובראשם האזרחים הערבים – ביישובים קהילתיים ובהרחבות של קיבוצים ומושבים. עתירה לבג"ץ נגד החוק²²⁴ שהגישה האגודה לזכויות האזרח, יחד עם יוזמות קרן אברהם ועם תושבי יישובים קהילתיים מחבל משגב, תלויה ועומדת, לאחר שהוצא בה צו על תנאי נגד המדינה. העתירה תידון בפני הרכב של תשעה שופטים.

במקום לטפל בשורשי מצוקת הדיור ולספק פתרונות ראויים והולמים, הגבירה בשנה האחרונה מדינת ישראל את מדיניות ה**ריסות הבתים** ביישובים ערביים ובשכונות ערביות בערים מעורבות, במיוחד בלוד וברמלה. כך, למשל, בעקבות הריסת הבתים בדצמבר 2010 בלוד, נותרו עשרות אזרחים, ובהם ילדים, ללא קורת גג וללא כל סיוע או פתרון דיור.²²⁵

מדינת ישראל ממשיכה לדבוק בסירובה להכיר בעשרות יישובים בדויים בנגב. ביישובים אלה, שמרביתם היו קיימים טרם קום המדינה, מתגוררים כיום יותר מ-80,000 אזרחים ערבים, הסובלים ממחסור ומהזנחה חמורים.²²⁶ בספטמבר 2011 אישרה הממשלה את "מתווה פראוור להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב", שמהווה המשך של מדיניות האפליה החמורה ושל התעלמות המדינה מאחת האוכלוסיות המוחלשות ביותר בישראל.²²⁷ משמעותו של המתווה, שנקבע בניגוד מוחלט לרצונם של נציגי הכפרים הבלתי מוכרים וללא שיתופם, היא **עקירה של כ-30,000 איש מבתיהם ומאדמתם ללא כל סיבה מוצדקת, ותוך הפרה בוטה של זכויותיהם הקנייניות ההיסטוריות על אדמותיהם**. המתווה אף מנוגד לחלוטין להמלצות ועדת גולדברג, שקבעה כי נעשה לבדוים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים עוול מתמשך, שיש לתקנו. אף שהממשלה אימצה את המלצות הוועדה בינואר 2009, ומתווה פראוור הוגדר כתוכנית ליישומן, המתווה מנוגד לעיקרון המרכזי שוועדת גולדברג המליצה עליו – הכרה בכפרים ככל שניתן.

גם בכפרים שזכו להכרה לפני עשור, השוכנים בשטח המועצה האזורית אבו בסמה, אין עדיין תוכניות מתאר שמאפשרות בנייה חוקית, ונמשכת מדיניות הריסת הבתים. מדיניות זו מרוקנת מתוכן את ההכרה בכפרים, שכן ההכרה נועדה לאפשר הסדרה תכנונית ומוניציפלית של יישובים אלה.

²²³ חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולהרחבה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=97>

²²⁴ בג"צ 2311/11 סבח נ' הכנסת. לעתירה ולכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=12905>

²²⁵ חן שעלאן, **60 נותרו ללא בית בלוד: "התנהגו אלינו כמו חיות"**, ynet, 14.12.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3998914,00.html>

²²⁶ להרחבה ראו: עו"ד ראויה אבורביעה, **עקרונות להכרה בכפרים הערבים הבדויים בנגב**, מאי 2011, האגודה לזכויות

האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=11932>

²²⁷ תגובת האגודה לזכויות האזרח לאישור מתווה פראוור: <http://www.acri.org.il/he/?p=16425>

הזכות לחינוך

תקציבי מערכת החינוך בישראל מצויים **בחסר מתמיד**: בעשור האחרון קוצצו 250,000 שעות לימוד, שמתוכן הוחזרו בשנתיים האחרונות רק 100,000.²²⁸ ההוצאה הממוצעת לתלמיד בישראל, בכל דרגי החינוך, **נמוכה מהממוצע במדינות המפותחות**. כך, למשל, בסעיף ההוצאה על חינוך יסודי (הכוללת גם הוצאה ציבורית וגם הוצאה פרטית) מדורגת ישראל במקום ה-26 מבין 34 מדינות ה-OECD.²²⁹ תוצאות הקיצוצים בתקציב החינוך מתבטאות בשכר המורים, הנמוך דרמטית ביחס לעולם המערבי, בדרדור מעמדו של מקצוע ההוראה, וכן בירידה ניכרת בהישגי התלמידים. אלה, למרות עלייה מסוימת במדידה האחרונה, עדיין נמצאים מתחת לממוצע במבחני PISA הבין-לאומיים.²³⁰ כמו כן קיימים **פערים עצומים** בהישגים הלימודיים בין מגזרי אוכלוסייה שונים: בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית, בין מרכז לפריפריה, ובקרב שכבות חברתיות-כלכליות. כך, למשל, בשנת 2009 עמד שיעור הזכאות לתעודת בגרות ביישובים מבוססים על 66%, בעיירות פיתוח – על 47.3%, ובקרב המיעוט הערבי – על 34.4%. שיעור הזכאות לבגרות ברעננה היה כפול מזה שבלוד (76% לעומת 37%).²³¹

ביישובים הערביים חסרות אלפי כיתות לימוד, וכתוצאה מכך נאלצים התלמידים הערבים ללמוד בתנאי צפיפות קשים: מספר התלמידים הממוצע בכיתה בחינוך הערבי מגיע ל-32, לעומת כ-28 בחינוך היהודי.²³² החינוך הערבי סובל גם ממחסור חמור באנשי מקצוע, כגון קציני ביקור סדיר, יועצים חינוכיים ופסיכולוגים חינוכיים. ברור שישנו קשר ישיר בין היעדר מסגרות לימוד הולמות העונות על צרכי התלמידים לבין סיכויי הנשירה ממערכת החינוך, בייחוד בכל האמור בתלמידים המשתייכים לקבוצות מוחלשות עם רקע סוציו-אקונומי קשה. ואכן, כמעט בכל שכבות הגיל (יסודי ועל יסודי), אחוזי הנשירה בקרב התלמידים הערבים כמעט כפולים מאלה שבקרב התלמידים היהודים. הבעיה קשה במיוחד בנגב, שם מגיע שיעור התלמידים הנושרים ממערכת החינוך ל-70%.²³³ לפערים בחינוך משמעות עצומה, שכן הישגי החינוך כיום יקבעו במידה רבה בעתיד את סיכוייהם של הילדים להתקבל ללימודים על-תיכוניים ולמשרות בשוק העבודה.

נסוגת הממשלה מתקצוב נאות של החינוך הציבורי הביאה **להפרטה הולכת וגוברת** של מערכת החינוך. כך, הורים שידם משגת משלמים מכיסם יותר מבעבר על לימודים בבתי ספר פרטיים למחצה או בעבור תוכניות לימודים משלימות לילדיהם. רמת ההוצאה הפרטית על חינוך עולה כל העת: בשנת 2007, למשל, נאמדה ההוצאה הפרטית על חינוך ב-13.4 מיליארד ש"ח, לעומת 12.6 מיליארד ש"ח בשנה שקדמה לה –

²²⁸ ליאור דטל, **מרכז המחקר של הכנסת: "כדי לממש את יעדי משרד החינוך דרושים עוד 9 מיליארד שקל"**, TheMarker, 30.11.2010, <http://www.themarker.com/markets/1.592649>.

²²⁹ **Society at a Glance 2011**, ה"ש 175 לעיל.

²³⁰ מבחני ההשוואה הבין-לאומיים להערכת רמת ההשכלה של בני 15 במדינות שונות בעולם. דירוג המדינות לשנת 2009: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/54/12/46643496.pdf>.

²³¹ דף מידע: **פ' זה פריפריה**, האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=15949>.

²³² פניית האגודה לזכויות האזרח לשר החינוך, 22.7.2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2572>.

²³³ נתוני הנשירה מתייחסים לשנים 2007-2008. קייטי הסקט וסאון זהר, **נתונים חדשים על נגישות לחינוך ומימוש הזכות לחינוך של תלמידים ערבים בישראל**, הירחון האלקטרוני של עדאלה, גיליון מס' 63, אוגוסט 2009, http://www.adalah.org/features/education/EDUCATIONAL_ACCESS_HEBREW.pdf.

עלייה של 60%.²³⁴ תהליכי ההפרטה במערכת החינוך מאיימים על הערך הבסיסי ביותר שלה – שוויון הזדמנויות לכל ילד ללא קשר ליכולתם הכספית של הוריו – ויוצרים בפועל שתי מערכות חינוך במסגרת החינוך הציבורי. במקום להיאבק בריבוד החברתי-כלכלי הקיים, מקבעת ההפרטה את המצב שנוצר. המסקנה הבלתי נמנעת היא שתהליך ההפרטה הנוכחי יתבטא בעתיד הלא-רחוק לא רק בשימור הפערים החברתיים הקיימים ממילא, אלא גם בהרחבתם.

הזכות לשירותי רווחה

שביתת העובדים הסוציאליים בראשית השנה ומאבקם למען הטבת שכרם ותנאי עבודתם העלו לכותרות את סוגיית **מצבם החמור של שירותי הרווחה בישראל**, והיוו נדבך נוסף במאבק למען צדק חברתי, שהלך ותפס תאוצה. מאבק העובדים הסוציאליים חשף לעין הציבור את העומס העצום המוטל על כתפיהם ואת השכר הזעום שהם מקבלים. על פי נתונים שפורסמו בשנת 2009, יש בשירותי הרווחה מחסור של למעלה מאלף תקנים.²³⁵ נוסף על כך שורר **אי-שוויון חריף** בין הרשויות המקומיות מבחינת שירותי הרווחה שהן מספקות לתושביהן, ומכאן, שקבוצות אוכלוסייה שונות אינן זוכות למענה זהה בעבור אותם צרכים.²³⁶ כך למשל, בשנת 2008 טיפל עובד סוציאלי במגזר היהודי ב-375 תיקים בממוצע – מספר עצום לכשעצמו – בעוד עובד סוציאלי במגזר הערבי נאלץ לטפל ב-502 תיקים – פער של למעלה מ-30%.²³⁷

בשני העשורים האחרונים הופרטו **חלקים גדולים משירותי הרווחה** – החל בשירותי מענה טלפוניים, דרך מוסדות לטיפול בילדים ובמבוגרים, וכלה בתהליך השמת ילדים שהוצאו מביתם. הפיקוח על השירותים המופרטים הוא דל, וחלקו מופרט גם כן; בעקבות זאת מגיעות תלונות רבות הנוגעות לשירות שניתן, ובכלל זה תלונות על פגיעה במטופלים.²³⁸

²³⁴ עמי צדיק ועמר שוורץ, **תשלומי הורים במערכת החינוך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מארס 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02277.pdf>.

²³⁵ מיכל גרינברג, **דוח: מאה משפחות על כל עובד סוציאלי**, nrg-מערב, 30.4.2009, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/884/435.html>.

²³⁶ שלמה סבירסקי ויעל חסון, **שירותי רווחה אישיים בעידן של צמצום תקציבי**, מרכז אדוה, אוגוסט 2008, <http://www.adva.org/UPLOADED/hafratatrevacha.pdf>.

²³⁷ דנה ויילר-פולק, **במגזר הערבי המצב קשה יותר: עובד סוציאלי מטפל ב-502 תיקים**, ynet, 7.3.2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/1218952.html>.

²³⁸ ראו למשל **דוח מבקר המדינה 59 לשנת 2008**, לעניין הליקויים בהפעלת מעונות לנוער במצוקה ולחוסים עם פיגור שיקלי, <http://tinyurl.com/cvoj9xy>, עמ' 941 ואילך.

הזכות למים

מים אינם מוצר צריכה, הם זכות יסוד. כך גם קובע במפורש חוק המים, שלפיו "כל אדם זכאי לקבל מים ולהשתמש בהם." הקיום האנושי מחייב מים זמינים ונקיים, ועל הקשר שבינם לבין בריאות ורמת חיים סבירה, אין צורך להרחיב את הדיבור.

משך עשרות שנים סבסדה מדינת ישראל את מחיר המים, כדי להבטיח את מימוש הזכות. אך מראשית 2010 הופסק הסבסוד, ולמחירי המים ניתוספו עלויות נלוות, כגון עלויות מפעלי פיתוח למים, עלויות הסכמים מדיניים ועלויות החזקת עשרות תאגידי המים והביוב. עקב כך **עלה מחיר המים בעשרות אחוזים**.²³⁹ במקביל, צומצמה מאוד המכסה שבמסגרתה יכול אדם לקבל מים במחיר נמוך, עד כי אזרחים רבים מתקשים לעמוד בתשלומים לתאגידי המים. מתלונות ומנתונים שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח עולה כי במקרים רבים נוהגים תאגידי המים בניגוד לנהלים שנקבעו, ומנתקים אזרחים מאספקת מים בלי לשקול את מצבם הסוציאלי, ובלא לאפשר להם לערער על ההחלטה או לפרוס את התשלומים.²⁴⁰

המחאה החברתית

מהמצב שתואר לעיל בסעיפים השונים עולה כי אזרחי ישראל חשופים לפגיעה ישירה ומתמדת בזכויות היסוד שלהם, בזכויותיהם החברתיות ובזכותם לשוויון. מצב זה פוגע גם בדמוקרטיה הישראלית: הן בהיבט המהותי – כלומר בעצם היותה דמוקרטיה של ממש – והן ביציבותה וביכולתה להישמר ולהתחזק.²⁴¹

המחאה החברתית או "מחאת האוהלים" של הקיץ האחרון, ששיאה הפגנות הענק ברחבי הארץ, הוכיחה שעדיין לא הכול אבוד: במפגן מרשים של סולידריות חברתית, של דמוקרטיה פעילה ושל אכפתיות, השמיע הציבור בישראל קריאה חזקה לכינון צדק חברתי. גם מאבקים חברתיים אחרים שלהם אנו עדים בשנים האחרונות, שבהם לוקחים חלק ארגונים, פעילים, אנשי מקצוע, אמנים ואנשי רוח ואזרחים מן השורה

²³⁹ דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים בישראל, מארס 2010, עמ' 302.

<http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim.htm>

²⁴⁰ לנתונים ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לוועדה לפניות הציבור של הכנסת, 14.11.2011.

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/11/water141111.pdf>. עוד בנושא באתר האגודה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=15047>

²⁴¹ להרחבה על הקשר בין זכויות חברתיות לבין דמוקרטיה ראו פרק שישי: זכויות חברתיות בתוך: דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011, ה"ש 172 לעיל.

שנמאס להם ושאכפת להם, מעידים על כך שבחברה האזרחית בישראל יש כוחות ואנשים שמאמינים שאפשר לחולל שינוי.

השפל שאליו הגענו הוא תוצאה של התפרקות המדינה מאחריותה לזכויות אזרחיה ותושביה. **שיפור מצב הזכויות החברתיות בישראל מצריך שינוי עמוק בתפיסה ובמדיניות החברתית-כלכלית; אין די בתיקונים נקודתיים.** אולם נכון לעכשיו, נראה שקובעי המדיניות אינם מגלים נכונות ליישם מדיניות שתשקף את המסרים שביקשה המחאה החברתית להעביר. המלצות ועדת טרכטנברג,²⁴² שמינתה הממשלה בתגובה למחאה, מאכזבות. הן אינן מבטאות שינוי מגמה יסודי ועמוק של המדיניות בתחומי הדיוור, הבריאות, הרווחה והתעסוקה. בסופו של יום, התרכזו מחברי הדוח בקריאה לממשלה ליישם החלטות שחלקן ממילא כבר עוגנו בחקיקה; יעדים של ממש לשינוי בפועל הוצבו רק לגבי מיעוט התחומים, ואין כלל המלצות והתייחסות לבעיות הספציפיות של אוכלוסיות מופלות או מוחלשות בפריפריה הגאוגרפית והכלכלית. ברוב המכריע של התחומים שלגביהם כן ניתנו המלצות, מדובר בהמלצות חלקיות מאוד, שגם אם תיושמה, ספק אם יהיה בכוחן לקדם את שינוי העומק הנדרש בשירותים החברתיים שלו קראו מאות האלפים בקיץ החולף. כך, בין השאר:²⁴³

- אין בדוח הוועדה שינוי תפיסה ביחס לזכות לדיוור, ואין המלצה לחייב את הממשלה לנקוט צעדים מעשיים משמעותיים בתחום זה. ההמלצות אינן מטילות חובה קונקרטית לאפשר דיוור בר השגה בתוכניות חדשות, אלא רק ביחס לחלקים מקרקעות המדינה. כמו כן, אין התייחסות לקושי של משפחות רבות לקבל משכנתה ולהשיג סכום של 40% מערך הדירה. הוועדה אינה עוסקת כלל בנושא של אפליה בדיוור או במנגנוני סינון כמו ועדות קבלה, וקובעת קריטריונים שישללו מהציבור הערבי את האפשרות ליהנות מפרויקטים של דיוור בר השגה. הוועדה גם אינה נותנת פתרון לבעיית הדיוור הציבורי, והמלצותיה קוראות למעשה לחיסולו.
- **בתחום התעסוקה** אין כלל התייחסות לפיתוח מקומות עבודה, אף שהוועדה מצביעה על המחסור הקיים. אין גם המלצה על שינוי מסגרות השכר והפנסיה כך שיאפשרו קיום בכבוד לעובדים בישראל, וההמלצה כי הממשלה תגביר את האכיפה על קיום זכויות עובדים מותנית בהסכמה בין משרד האוצר למשרד התמ"ת. בעניין עובדי הקבלן, אין בדוח הוועדה המלצה למעבר להעסקה ישירה בשירות המדינה, וניתנה המלצה רופפת בלבד לקבל חקיקה שתטיל את האחריות לזכויות העובדים על מזמין השירותים, בהתאם להסכמות בין הממשלה, ההסתדרות והארגונים הכלכליים.
- **בתחום הבריאות** אין המלצות לתוכנית ממשלתית לצמצום פערי בריאות או לתוספות תקציביות לשירותי הבריאות. למעשה, הוועדה אינה מתייחסת כלל לצורך לחזק את הרפואה הציבורית או לקדם את מימוש הזכות לבריאות, למעט המלצות בלתי מספקות בנושא האשפוז הסיעודי.

²⁴² המלצות הוועדה פורסמו בסוף ספטמבר 2011, <http://hidavrut.gov.il>. ההמלצות אושרו על ידי הממשלה ב-9.10.2011. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2011/10/spoketrach091011.htm>.

²⁴³ להרחבה ראו תגובת האגודה לזכויות האזרח לפרסום דוח ועדת טרכטנברג, 27.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16832>. כן ראו את נייר העמדה שהגישה האגודה לוועדה במהלך דיוניה, ומפרט יעדים מדידים והצעות קונקרטיות לקידום הזכויות החברתיות בישראל, <http://www.acri.org.il/he/?p=15486>.

- **ביחס לרשת ביטחון חברתית**, אין כל המלצה כי המדינה תרחיב את תמיכתה במעוטי יכולת, כמו למשל באמצעות עדכון קצבאות הקיום כך שיאפשרו באופן מעשי קיום בכבוד, הרחבת דמי האבטלה או חיזוק שירותי הרווחה.
 - **בתחום החינוך** אין התייחסות לתוספת התקציבית הנדרשת כדי להתמודד עם השחיקה בתקציב המערכת, עם המחסור בכיתות הלימוד בחינוך הערבי ועם ההפרטה הגוברת בבתי הספר. המלצת הוועדה על החלת חינוך חינוך לבני 3-4 היא למעשה מימוש חוק שקיים עוד מ-1984, והוועדה אף לא עמדה על יישומו המיידי אלא נתנה לממשלה שלוש שנים תמימות ליישום החוק.
 - **בנושא ההפרטה** מציעה הוועדה כי תוקם ועדה ממשלתית שתבחן את הסוגיה ותציע דרכים לחיזוק הרגולציה והפיקוח, אך אין המלצה כי המדינה תקבע גבולות להפרטת השירותים החברתיים וכי תכריז על שירותים חברתיים שאין להפריטם כלל. אין אפילו המלצה כי ייקבעו כללים לפרסום מוקדם של כוונות הפרטה בתחום זה.
 - הוועדה אינה מתייחסת לבעיות הספציפיות של אוכלוסיות מוחלשות בפריפריה הגאוגרפית והכלכלית.
 - הוועדה אינה מתייחסת לבעיות הייחודיות של הציבור הערבי, שהן תוצאה ישירה של אפליה ושל הזנחה ממסדיות ושיטתיות רבות שנים.
- נוסף על כך **בולטת בהיעדרה מדוח ועדת טרכטנברג המילה "זכויות"**. היעדרה מעיד על כך שהזכויות החברתיות עדיין נתפסות בקרב מקבלי ההחלטות כצדקה ולא כצדק, כמוצרי צריכה ולא כזכויות בסיסיות שעל מדינה דמוקרטית ומפותחת לאפשר לכל אדם באשר הוא. מאכזב במיוחד שהוועדה לא המליצה על חקיקת **חוק יסוד: זכויות חברתיות**, שעשוי היה להקנות לזכויות אלה את העיגון המשפטי הדרוש להן.²⁴⁴
- המאבק על הצדק החברתי בישראל עדיין בעיצומו. נכון לכתיבת שורות אלה, נראה שקריאתו של הציבור עדיין לא הבקיעה אל מסדרונות השלטון: בשבוע הראשון של מושב החורף כבר הספיקה הכנסת לדחות את הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, ושורה של הצעות חוק חברתיות אחרות.²⁴⁵ ימים יגידו אם "מחאת האוהלים" של קיץ 2011 תיצרב בזיכרון הקולקטיבי כאחד האירועים ששינו את פניה של מדינת ישראל, או שתהפוך לאפיזודה חולפת. הדבר תלוי, במידה רבה, בכל אחת ואחד מאיתנו.

²⁴⁴ להרחבה על הצורך בחקיקת חוק יסוד: זכויות חברתיות ולהצעת חוק שניסחה האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=16800>.

²⁴⁵ הצעת חוק יסוד זכויות חברתיות נפלה בקריאה טרומית; יו"ר הכנסת תמך, ynet, 2.11.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4143056,00.html>; מורן אזולאי, מהומה בכנסת: הקואליציה הפילה חוקים חברתיים, ynet, 2.11.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4143134,00.html>.