



תמונת מצב

זכויות האדם בישראל 2012

**זכויות האדם
בישראל
תמונת מצב
2012**

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



The State of Human Rights in Israel 2012

כתיבה: טל דהן

עריכה לשונית: נורית אלרואי

עיצוב כריכה: אוסו באיו

צילומי כריכה: דן חיימוביץ, קרן מנור/אקטיבסטילס, אורן זיו/אקטיבסטילס, activestills.org

תודות:

לכל חברי/ות צוות האגודה לזכויות האזרח בישראל, שעל כתביהם מבוסס הדוח, ושקראו, העירו וסייעו במידע ובנתונים. תודה מיוחדת ל: עו"ד ראויה אבורביעה, רמי אדוט, עו"ד שרונה אליהו-חי, עו"ד דנה אלכסנדר, חגי אלעד, עו"ד יונתן בן שושן, עו"ד עאוני בנא, עו"ד משכית בנדל, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד גיל גן-מור, שרף חסאן, עו"ד טל חסין, אלאא יוסף, עו"ד דן יקיר, נירית מוסקוביץ, עו"ד טלי ניר, עו"ד אן סוצ'יו, רונית סלע, עו"ד נסרין עליאן, עו"ד אבנר פינצ'וק, עו"ד תמר פלדמן, עו"ד עודד פלר, עלזה קולן, ליזה רוזובסקי, גילי רעי, עו"ד נירה שלו.

לשרית אליה, לעופרה טלקר ולנעמה ידגר שסייעו בהפצה.

לאסתר סיוון ולעו"ד יותם טולוב מבזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, לרונית פיסו מהקואליציה לבריאות הציבור וליעל רוזנפלד מהטלוויזיה החברתית.

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

תוכן העניינים

5	מבוא
8	חופש הביטוי: הזכות להפגין
8	הפרות של הזכות להפגין על ידי רשויות מקומיות
10	הפרות של הזכות להפגין על ידי המשטרה
16	פליטים ומבקשי מקלט: הסלמה
17	גזענות והסתה
19	חקיקה
21	סירוב לאשר בקשות למקלט
22	גירושם של מבקשי מקלט מדרום סודן
23	מעצר חסר תוחלת
25	מתדפקים על הגדר: היחס למבקשי המקלט שמעבר לגבול
27	הפרטה: איפה הגבול?
27	הפרטת סמכויות שיטור
28	הרחבת סמכויות מאבטחים
29	שיטור עירוני: מאבטחים פרטיים והרחבת סמכויות פקחים
31	אבטחת מתחמים יהודיים בירושלים המזרחית
32	פגמים בהפרטת תפקידי המשטרה וסמכויותיה
33	הצעת חוק בוררות חובה – צעד בדרך להפרטת בתי המשפט
35	זכות הגישה לערכאות: פסיקת הוצאות לעותרים ציבוריים
38	הזכות לפרטיות: מערכות מידע אישי – קובעים עובדות בשטח
38	המאגר הביומטרי
39	רשומה רפואית לאומית
40	"עיר ללא אלימות"
41	"הכרטיס החכם" בתחבורה הציבורית
43	זכויות המיעוט הערבי
43	תכנון ובנייה
46	הדרת השפה הערבית מן המרחב הציבורי
49	הכפרים הבלתי מוכרים
52	זכויות תושבי ירושלים המזרחית
53	טיפול לקוי בתלונות על אלימות שוטרים
57	זכויות אנשים עם מוגבלות
60	הזכות לדיוור: מה נשתנה
60	חיסול הדיוור הציבורי
62	דיוור בר השגה
63	האפליה בדיוור נמשכת
66	הזכות לבריאות: תוכניות לצמצום פערם בין מרכז ופריפריה
66	פערי בריאות בין המרכז לפריפריה – נתונים
67	תוכניות ויוזמות לצמצום פערם
67	תוכניות ממשלתיות ומוסדיות
70	תוכניות ומאבקים של ארגונים ושל פעילים
75	הזכות למים
78	זכויות האדם בשטחים: הכיבוש נעשה יותר נוח
79	מיסוד ה"נורמליות" של התמשכות הכיבוש
81	דחיקת רגליהם של הפלסטינים משטח C
82	שתי מערכות תכנון נפרדות ומפלגות
84	הכרזה על שטחי אש
85	הריסת בורות מים
86	הפרת הדין הבין-לאומי

מבוא

נקודת המוצא לכל המפורט בעמודים שלפניכם היא זכויות האדם. זכויות האדם, ולא המדינה. זכויות האדם הן התכלית, בנות ובני האדם – כל אחת ואחד מהם – הם המטרה. המדינה אינה תכלית לשעצמה; כאשר היא ממלאת את תפקידה, היא אמצעי למימוש זכויות האדם. אך כאשר המדינה מועלת בערכים אלו, היא גורם מרכזי לפגיעה בזכויות האדם. בצידם של בני האדם נמצאים ארגוני זכויות האדם, המבקשים להבטיח כי המדינה ממלאת את תפקידה בהגנה על זכויות האדם, במימושן ובקידומן.

בכל מדינה, בכל חברה, בכל עת בהיסטוריה המודרנית ובכל מקום על פני כדור הארץ, מערכת היחסים שבין המדינה לבין בני האדם שתחת שלטונה, וביתר שאת – בין המדינה לבין זכויותיהם של בני אדם אלה – היא מורכבת ודינמית. המאבק למען מימוש זכויות האדם אינו פוסק לעולם. במציאות הייחודית של ישראל ושל השטחים הכבושים תמונת מצב זו היא שברירית במיוחד. הדוח שלפניכם מבקש לתאר את תמונת המצב העדכנית של מציאות מורכבת זו. ונדגיש: "פגיעה בזכויות אדם" איננה קונסטרקציה משפטית תיאורטית. כאשר זכויות האדם נפגעות, בני אדם נפגעים. להם ולזכויותיהם מוקדש דוח זה.

* * *

התפיסה של דמוקרטיה מהותית התגבשה מתוך ההשקפה שהמדינה קיימת למען האנשים החיים בה, ולא להפך; בראייה כזו, הבסיס הערכי של המשטר הדמוקרטי מותנה במימוש ערכים של זכויות אדם ואזרח – מתוך ההכרה בערך האדם ובכבודו, בהיותו יצור חופשי, בשוויון כל בני האדם, ובכך כי לכל אדם, מתוקף היותו אדם, נתונות זכויות יסוד. כך, מדינה דמוקרטית אמורה להיות גוף שמשרת את אזרחיה, שהם שותפים לו. זכויותיהם, צורכיהם ורצונותיהם אמורים להיות בראש מעייניה, ולהנחות אותה בקביעת מדיניותה בתחומי החיים השונים. אך עקרונות לחוד ומציאות לחוד. במדינת ישראל מצטיירת תמונה של שלטון, שגם אם בהצהרה הוא מחויב לעקרונות אלה, הרי שבתחומים רבים הוא מתעלם מזכויות האדם של הכפופים לו או מזלזל בהן.

מדינת ישראל ממשיכה להפריט עוד ועוד סמכויות של מערכת המשפט ושל אכיפת החוק – סמכויות שהן בליבת תפקידה כבעלת המונופול על כפייה ועל הפעלת כוח כלפי הפרט. העברת סמכויות אלה לידיים פרטיות מבטאת חוסר הבנה עמוק של תפקיד המדינה וטומנת בחובה פוטנציאל גדול לפגיעה בזכויות האדם. המדינה אוספת מידע אישי רב על אזרחיה במערכות ממוחשבות בלא חשיבה מספקת על שיקולי פרטיות. חמור מכך, המערכות נבנות תחילה על ידי פקידים במשרדי הממשלה, לפעמים במסווה של "פיילוט", ורק אחר כך מובאות לדיון של נבחרי הציבור בכנסת. גם בתחום ההגנה על חופש הביטוי רב המרחק בין המחויבות המוצהרת של הרשויות למציאות בשטח. כך, למרות אמירות חיוביות של בכירים במשטרה, ממשיכים שוטרים לנקוט כלפי מפגינים בפרקטיקות פסולות כמו התניית תנאים לא חוקיים ברישיונות הפגנה, פיזור הפגנות שלא כדין, מעצרים ללא עילה ואלומות.

במדיניותה החברתית ממשיכה הממשלה להתעלם מהקולות שביטא הציבור בישראל במחאה החברתית של קיץ 2011. כך מדיניות הממשלה אינה משקפת את ההכרה בזכות למים (מים!) כזכות יסוד, ומתעלמת מהמצוקה הגוברת בשנים האחרונות בעקבות הפרטת משק המים ועליית

התעריפים, מצוקה החוצה אוכלוסיות וגילים ופוגעת גם במשפחות וביחידים ממעמד הביניים. גם בתחום הדיור, שעמד בלב מחאת 2011, ממשיכה המדינה להפגין זלזול בציבור גדל והולך של אזרחים שאינם מסוגלים לספק לעצמם ולמשפחתם דיור נאות.

גם כאשר נעשה מאמץ לקדם זכויות או לצמצם אפליה, לעתים הדבר נעשה בלא נכונות להתחשב ברצונה ובאופיה של האוכלוסייה הנוגעת לעניין. גישה זו מטרפדת את הרצון הטוב ואת השקעת המשאבים, ובסופו של דבר הפערים ואי השוויון נותרים בעינם. כך, בעשור האחרון מקדמת המדינה תוכניות מתאר ליישובים ערביים לאחר עשרות שנים של אפלייתם בתחום התכנון והבנייה. אולם התוכניות אינן מתאימות לצורכי האוכלוסייה, אינן לוקחות בחשבון בעיות ומאפיינים הייחודיים למגזר הערבי (כגון בעלות פרטית על קרקעות) ואינן מתוכננות מתוך מחשבה על פיתוח עתידי, ולכן לא נותנות פתרון למצוקת הדיור.

כאשר מדובר במיעוטים או במי שאינם אזרחים, היחס המזלזל והמתעלם הופך לעתים לכוחני ואף לדורסני. בשנת 2012 הדבר בלט במיוחד ביחס לפליטים ולמבקשי מקלט. חוק ההסתננות נכנס לתוקף, והרשויות החלו לאסור מבקשי מקלט לתקופות ארוכות. המדינה גירשה את מבקשי המקלט מדרום סודן, סירבה להכניס לתחומה מבקשי מקלט שהתדפקו על הגדר והמשיכה בבניית מתקן הכליאה הגדול ביותר בעולם למהגרים. במקום לגבש מדיניות ופתרונות סדורים, שיקדמו הן את זכויות מבקשי המקלט והן את זכויות אזרחי ישראל המתגוררים באזורים שבהם מתרכזים מבקשי המקלט, נסחפו הממשלה והכנסת אחר יוזמות חקיקה שרירותיות וקיצוניות, בתקווה שאם ירדפו את "המסתננים", ימנעו מהם לעבוד, יכלאו אותם ו"ימאסו עליהם את החיים", ה"בעיה" תיעלם. האמירות הגזעניות של חברי כנסת, שרים, פקידים, אישי ציבור ואחרים נגד הפליטים ומבקשי המקלט ונגד הארגונים המסייעים להם הגיעו לשפל חסר תקדים ולכדי הסתה פרועה, ונתנו רוח גבית לאירועים אלימים.

בנגב ממשיכה הממשלה לקדם הליכי תכנון, ובראשם "מתווה פראוור", בגישה המתעלמת מזכויותיהם של האזרחים הבדואים, מזיקתם לקרקע, מאורח חייהם ומרצונותיהם, ומבקשת לכפות עליהם פתרון חד-צדדי. הכוחנות של המדינה כלפי אזרחיה הבדואים באה השנה לידי ביטוי קיצוני בשני אירועים של אלימות משטרתית חמורה בכפר ביר הדאג': שוטרים ירו על אזרחים גז מדמיע, רימוני הלם וכדורי גומי, ובאחד האירועים אף ירו באוויר מנשק חם. היה זה ככל הנראה המקרה הראשון של אלימות משטרתית כה קשה נגד אוכלוסייה אזרחית בישראל מאז אירועי אוקטובר 2000, אז נהרגו מאש המשטרה 12 אזרחים ישראלים ערבים.

בירושלים המזרחית רווית המתח, החיכוכים והפרות הסדר רבים מעשי האלימות של שוטרים כלפי התושבים הפלסטינים. כתוצאה מכך אין התושבים יכולים לראות במשטרת מחוז ירושלים גוף המגן עליהם ומשרת אותם. לדידם המשטרה היא גוף עוין, מנוכר, שלרוב מפעיל את כוחו נגדם, מתעלם מצורכיהם ומביטחונם, ומעדיף את האינטרס של האוכלוסייה היהודית בעיר. תלונות שמגישים התושבים הפלסטינים למחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) מטופלות לא פעם באופן לקוי ולא מספק, דבר המגביר עוד יותר את הנתק ואת חוסר האמון בין אוכלוסיית ירושלים המזרחית לבין הרשויות.

הביטוי הקיצוני של הדורסנות השלטונית הוא כמובן הכיבוש בגדה המערבית. ישראל, שמגדירה את עצמה כמדינה דמוקרטית, ממשיכה לשלוט על מיליוני בני אדם החיים תחת משטר צבאי, חסרי קול ויכולת השפעה במערכת הפוליטית הקובעת את גורלם, שזכויותיהם הבסיסיות נרמסות דרך קבע.

בשנה החולפת בלטו במיוחד תהליכים ויוזמות חקיקה שמטרתם להאיץ את ה"סיפוח דה-פקטו" של השטחים הכבושים לישראל, ולחזק את המגמה של השנים האחרונות, ולפיה יש בשטחים שתי מערכות חוק: האחת – ישראלית-אזרחית, ליהודים המתגוררים בהתנחלויות, והשנייה – צבאית, לפלסטינים. במקום שבו יש שתי מערכות חוק נפרדות ומפלות, לא ייכון צדק.

בדרום ישראל וברצועת עזה שוב היו השנה אזרחים חשופים לתוצאותיו הקטלניות של עימות צבאי. ירי חמאס המכוון על יישובים אזרחיים בישראל נמשך, והמבצע הצבאי של ישראל בנובמבר 2012 גרם פגיעות קטלניות באזרחים לא מעורבים ברצועת עזה. כל זאת בהמשך למדיניות הסגר על הרצועה, הפוגעת באופן קשה ומתמשך בתושביה. כך, שבו ומצאו עצמם אזרחים בישראל ובעזה חשופים לפגיעות בשלמות הגוף והנפש ובזכויות אדם נוספות.

* * *

גם אל נוכח הזלזול, האטימות והכוחנות, המאבק לקידום זכויות האדם נושא פרות. כל הישג כזה הוא בסיס לאופטימיות ולהמשך המאבק. כך, מזה זמן מתחולל שינוי לטובה בתחום תוכניות משרד הבריאות לצמצום פערים בשירותי בריאות. בין ההתפתחויות המשמחות והחשובות אפשר לכלול את הרחבת טיפולי השיניים בחינם, במסגרת ביטוח הבריאות הממלכתי, לילדים עד גיל 12, וכן יוזמות ותוכניות לצמצום פערים בין מרכז הארץ לאזורי הפריפריה. התפתחויות אלה מוכיחות שכאשר הרשויות מעוניינות בשינוי ומשקיעות את המשאבים הנחוצים לכך, יש תוצאות. בשנים האחרונות ניכרת גם ראשית מגמה חיובית של צמצום הפערים בין אנשים עם מוגבלות לבין אחרים, וחלו התפתחויות רבות בתחומי החקיקה, המשפט והחברה בכל הנוגע לזכותם להשתלב השתלבות מלאה בכל תחומי החיים. ההישגים בתחומי הבריאות וזכויות אנשים עם מוגבלויות הם גם דוגמה לכוחם של ארגונים חברתיים, של אנשים פרטיים ושל כל השותפים למאבקים הרבים לקידום זכויות האדם לשנות את המציאות ולקדם את זכויותיהם. אנו מזמינים אתכם לעיין בדוח זה, להתרשם מתמונת המצב – ולהצטרף למאבק.

חופש הביטוי: הזכות להפגין

הפרות של הזכות להפגין על ידי רשויות מקומיות

בתקופת המחאה החברתית בקיץ 2011, לעיתים הביעו רשויות מקומיות את תמיכתן במוחים ואף סייעו להם, ולעיתים התנכלו להם.¹ נראה כי לקראת קיץ 2012 החליטו רשויות מקומיות אחדות "להקדים רפואה למכה" ולהטיל מראש הגבלות על פעילים שיבקשו למחות, ובפרט – להקים אוהלי מחאה. לעמדת האגודה לזכויות האזרח חלק מההגבלות נעשו שלא כדין ובניגוד למגבלות הסמכות הנתונה לרשות מקומית.²

למשל, פקחי עיריית תל אביב-יפו פירקו את אוהל המחאה שהקים הפעיל תמיר חגי' בכיכר רבין במאי 2012, בתואנה של היעדר רישיון להקמתו.³ כשפנה חגי' לעירייה כדי להשיג אישור להקמתו מחדש דחו אותו בלך ושוב ואחר כך דרשו ממנו פרטים מפרטים שונים. לאחר מכן דרשו ממנו להוציא רישיון עסק ולהשיג אישור משטרה ואישור מכבי אש. כדי לקבל את אישור המשטרה הוא נזקק להציג אישורים ממהנדס בטיחות, מבודק חשמל וממד"א, ולהתחייב שיציב שומר במתחם. נוסף על כך העירייה אישרה להציב את המאהל למשך תשעה ימים בלבד (ולא 45, כפי שביקש) ואסרה להכניס לתוכו פינות ישיבה וללון בו.

מעבר לעצם הצבתן של הדרישות המכבידות, מטרידה גם העובדה שהתנאים שהציבה עיריית תל אביב-יפו לא היו אחידים לכל האוהלים בעיר, בלי סיבה נראית לעין. מכאן עולה חשש שיחסה של העירייה מושפע מתוכן המחאה, מאופייה וממיקומה. כך למשל, היא אישרה הקמה של מאהל מחאה בגן וולובלסקי בתנאים מקלים ומשופרים⁴ לעומת התנאים שנדרשו ממקימי אוהלים בלב לבה של העיר (כגון המקרה של תמיר חגי' שתואר לעיל). האם העירייה מנסה לתמרץ את הפעילים למחות במקומות רחוקים מן העין? והרי מחאה חלק מתכליתה הוא שתיראה ושתישמע.

חגי' ופעילים נוספים עתרו לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב באמצעות האגודה לזכויות האזרח.⁵ לטענת האגודה העירייה מוסמכת לפנות מאהל אם הוא גורם למטרד או אם יש בו משום מפגע חמור עד כדי כך, שבאיוון מול חופש הביטוי, יש הצדקה לפנותו; אך אין בסמכותה לדרוש היתר מראש להקמת מאהל או לפרקו רק משום שהוקם ללא אישור. כן נטען בעתירה, שמדיניות העירייה פוגעת פגיעה קשה בחופש הביטוי, וכי אין בסמכותה למשטר את גילויי המחאה בעיר ולקבוע את מיקומם, את עיתויים, את אופיים ואת משכם.

¹ ראו: טל דהן, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/12/tmunat2011.pdf>, עמ' 45-46.

² על הסמכויות של רשויות מקומיות לעניין הזכות להפגין ראו: נירה שלו, **מדריך משפטי להגנה על חופש המחאה, פרק V: סמכויות רשות מקומית**, האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=20521>. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב דחה עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח, וקבע שלרשות מקומית יש סמכות להתנות הקמת אוהלי מחאה באישורה מראש ולפנות מיידית אוהלים שהוקמו ללא אישור. לעמדת האגודה פסיקה זו שגויה, ועל כן הגישה ערעור על פסק הדין לבית המשפט העליון.

³ **האגודה לעיריית תל אביב: לבטל הדרישה לאישור לשם הקמת אוהל מחאה**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 6.6.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=21792>; אסף שטול-טראורינג, **עיריית תל אביב מקשה על מחאה:**

מדורי ההגנום בדרך להקמת האוהל המיוחל, הארץ, 3.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1746948>.

⁴ אורי חודי, **עיריית ת"א אישרה להקים מאהל בגינת וולובסקי**, גלובס, 26.6.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000760371>.

⁵ עת"מ 6095-07-12 חג' נ' עיריית תל אביב. לעתירה, לכתבי בית דין ולפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=22440>.

טענה זו מתחזקת נוכח נוהל חדש של העירייה לרישוי "הפגנה, עצרת, טקס, אירוע סולידריות, אירוע התרמה, אירועי חג וכל פעילות אחרת להבעת רעיון, דעה, ערך, אמונה או תפיסת עולם", שנחשף במהלך הדיון בעתירה: לשיטתה של עיריית תל אביב-יפו, כדי לקיים כל אירוע שהוא מסוג זה במרחב הציבורי נדרש אישור מראש, והתנאים לקבלתו כוללים בין השאר תשלום "החזר הוצאות" לעירייה, הפקדת שיק עירבון ופוליסת ביטוח.

בית המשפט דחה את העתירה, בין השאר מחשש להיווצרות "אנרכיה" ברחובות העיר, המבוסס על מחאת האוהלים אשתקד. האגודה לזכויות האזרח הגישה ערעור על פסק הדין.

גם עיריית ירושלים אימצה נהלים דומים לאלה של עיריית תל אביב. על פי נוהל חדש,⁶ אישור העירייה לקיום מחאות מותנה בדרישות למיניהן, אך גם אוהלי מחאה שיקבלו אישור לא יורשו לפעול יותר מיום אחד, והם יוקמו רק במקומות מסוימים; הקמת אוהל מחאה מול בית ראש הממשלה כרוכה בהפקדת ערבות בנקאית בסך 12,000 ש"ח ובתנאים מגבילים נוספים.

גם בירושלים עתרו האגודה לזכויות האזרח ופעילי מחאה לבית המשפט לעניינים מינהליים, בעקבות פינוי מאהל מחאה בגן העצמאות שבעיר והחרמת ציוד ורכוש אישי של הפעילים.⁷ העירייה אף התנתה את החזרת הציוד בכך שהפעילים יתחייבו לא להקים אוהלי מחאה בעיר מבלי לקבל את אישורה מראש,⁸ אך חזרה בה מדרישתה בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח. נוכח כוונת האגודה לערער לבית המשפט העליון על פסק הדין שניתן בעתירה נגד עיריית תל אביב, הוחלט למחוק את העתירה.

עיריית תל אביב-יפו ועיריית ירושלים אינן הרשויות המקומיות היחידות שהחליטו להחמיר את גישתן כלפי הקמת אוהלי מחאה בשטחן. הצטרפה אליהן עיריית כפר סבא ונטען שגם עיריית מודיעין.⁹

חופש המחאה והזכות להפגין הם חלק מרכזי מזכות היסוד לחופש הביטוי. אחת הבעיות בהגבלתן על ידי רשויות מקומיות היא שחופש הביטוי והמחאה הופכים לתלויי-מקום: בעוד שרשות מקומית אחת עשויה לאפשר מחאה ביד רחבה, רשות אחרת עשויה לגלות חוסר סובלנות ולהטיל מגבלות שונות על המבקשים למחות בתחומה. המגבלות השונות שמציבות הרשויות המקומיות בפני המבקשים להקים אוהל מחאה גם הופכות את הזכות להפגין לפריבילגיה השמורה לציבור מצומצם של אנשים שיש להם פנאי, יכולת ומשאבים להתמודד עם הבירוקרטיה העירונית ולמלא אחר הדרישות הרבות, ומונעת מימוש שוויוני ורחב של חופש המחאה.

⁶ נוהל עיריית ירושלים לקיום מחאות במרחב הציבורי בירושלים, אתר עיריית ירושלים, 24.6.2012, <http://tinyurl.com/cas3hrc>.

⁷ עת"מ 44331-07-12 בן אברהם נ' עיריית ירושלים, <http://www.acri.org.il/he/?p=22918>.

⁸ עיריית ירושלים מחרימה ציוד של מפגינים כדי "למנוע בזבז כספי ציבור", אתר האגודה לזכויות האזרח, 24.7.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=22913>.

⁹ במודיעין טענו פעילי מחאה שהעירייה פיצלה דשן וזכויות באתר שבו התכוונו להקים מאהל מחאה. העירייה טענה כי הדשן פוזר כחלק מתחזוקת הפארק, וכי אין לה קשר לשברי הזכויות. ראו: אור קשתי, פעילי המחאה: עיריית מודיעין פיצלה דשן עם זכויות באתר המאהל, הארץ, 2.7.2012.

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1746139>; רותי בוסידן, מודיעין: שברי זכויות המתו לו פעילי המחאה, mynet, 5.7.2012, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4250988,00.html>. עיריית כפר סבא אמנם אפשרה הקמת מאהל מחאה בתחומה, אולם הודיעה מראש כי המאהל יעמוד למשך חודש ימים בלבד. עיריית כפר סבא: העיר היחידה בשרון שאפשרה הקמת מאהל מחאה חברתי בתחומה, אתר עיריית כפר סבא, 1.8.2012, <http://www.kfar-saba.muni.il/?CategoryID=255&ArticleID=3762>.

הפרות של הזכות להפגין על ידי המשטרה

יחסה של משטרת ישראל להפגנות ולאירועי מחאה התאפיין בשנה החולפת בשונות רבה. למרות אמירות ראויות של בכירים במשטרה בנוגע לתפקידה החשוב בשמירה על חופש המחאה ובהבטחת מימושו, עדיין רב המרחק בין הצהרות אלו לבין המציאות בשטח. כמו כן, נראה כי מידת הסובלנות והסבלנות של הפיקוד, ובהתאם לכך גם של השוטרים בשטח, השתנתה לאורך השנה והושפעה בין השאר מהאווירה הציבורית כלפי המחאה, מציפיות מוקדמות ומאירועים חיצוניים, כך שהתנהגות השוטרים לא הייתה רק תגובה על התנהגות המפגינים.

לקראת הקיץ נראה היה כי המשטרה נערכת בחומרה ובקשיחות יתרה בציפיה להפגנות רבות משתתפים כמו אלה שהיו בקיץ הקודם. הדבר בא לידי ביטוי למשל בזימון פעילים לחקירה, במעצרים ובאלימות שוטרים, בעיקר בחודשים מאי ויוני.¹⁰ מותו של משה סילמן, פעיל המחאה החברתית שהצית את עצמו בהפגנה בתל אביב בחודש יולי 2012,¹¹ כמו גם הביקורת על התנהלות המשטרה בהפגנות בחודש שלפני כן, היו פרשת דרכים, שלאחריה הפגינה המשטרה גישה מרוככת ומכילה יותר. לאחר אירועים אלה היא נהגה באיפוק רב כלפי המפגינים, גם בהפגנות שנערכו ללא רישיון למרות שנדרש כזה, או בכאלה שחרגו מתנאי הרישיון שניתן להן.

להלן יפורטו מספר פרקטיקות של דיכוי חופש המחאה שהמשטרה נוקטת מעת לעת. חלקן נצפו לראשונה השנה, ויש לקוות שלא יישנו. תופעות אחרות נמצאות במוקד מאבקה של האגודה לזכויות האזרח על חופש הביטוי כבר שנים רבות.

שימוש ב"רקון": השנה השתמשה המשטרה לראשונה ב"רקון" – רכב צבאי שעליו מותקנת מערכת לאיסוף מידע – בהפגנת המחאה החברתית.¹² השימוש בכלי זה, לצד נוהגה של המשטרה לצלם בווידאו משתתפים בהפגנות, לעתים מאוד מקרוב, מגביר את התחושה המטרידה שהמדינה עוקבת אחרי אזרחיה ואוספת מידע על דעותיהם ועמדותיהם. לא ברור מה נעשה במידע שנאסף.¹³ בפגישה עם נציגי האגודה לזכויות האזרח ביולי 2012 הסתייג מפכ"ל המשטרה מהשימוש שעשו פקודיו ב"רקון", והתחייב כי בהתאם להנחיותיו שימוש זה לא יישנה.

זימון פעילי מחאה לחקירה משטרתית: בשנים האחרונות התרבו המקרים שבהם פעילים חברתיים ופוליטיים מימין ומשמאל הוזמנו ל"שיחות" במשטרה או בשב"כ. המוזמנים נשאלו על עמדותיהם, על פעילותם, על פעילים אחרים וגם שאלות אישיות שונות ומשונות. מעבר לאיסוף מידע, השיחות נועדו להבהיר לפעילים, גם אם לא תמיד במפורש, ש"שמים עליהם עין", ושמוטב שיחדלו מפעילותם.¹⁴ אם לא די בכך, שמענו השנה בפעם הראשונה על פעילי מחאה שזומנו לחקירה

¹⁰ ראו בהמשך, וכן: עמיר פוקס, פוטיניזציה: המתקפה על הזכות להפגין, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2.7.2012, <http://tinyurl.com/cxnqfyx>.

¹¹ שחר חי וקרמית ראובן, מת משה סילמן, שהצית עצמו בהפגנת המחאה, ynet, 20.7.2012.

¹² <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4258183,00.html>.

¹³ יואב זיתון, בהפגנת המחאה בת"א: רכב לאיסוף מודיעין, 1.7.2012.

¹⁴ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4249644,00.html>, אבנר פינצ'וק, הוא מתמקד בה, כמו שאתם רואים, אתר העוקץ, 10.7.2012, <http://tinyurl.com/95hkp54>.

¹⁵ צילום: ערן ורד.
¹⁶ זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011, ה"ש 1 לעיל, עמ' 47-48. לדוגמאות מהשנה האחרונה ראו למשל: עוז רוזנברג, שוטר התקשר לאיים על מפגינים, המפכ"ל הורה לחקור, הארץ, 9.5.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1703969>; הפגנה בירושלים נגד אלימות המשטרה (על מעצר

במשטרה כדי לברר אודות תוכניות מחאה **עתידיות**. ביוני 2012 קיבלו יותר מעשרה פעילי מחאה זימונים כאלה. סיבת הזימון לא נמסרה מראש, אולם לכמה מהפעילים נמסר שמדובר בבירור תוכניות המחאה שלהם לקיץ הקרוב.¹⁵ כמו כן, פעילה ירושלמית נחקרה לגבי כוונתה להשתתף ב"צעדת השכונות" שהיתה מתוכננת ליום שלמחרת;¹⁶ פעיל ממודיעין טען כי זומן למשטרה כדי לברר על תוכניות המחאה לקיץ;¹⁷ ופעילה אחרת סיפרה כי "התקשרו אלי מהמשטרה כבר פעמיים כדי לומר לי, בטון תקיף, שאני חייבת לבקש מהם אישור להפגנה [...] בשיחה הראשונה השוטר גם תבע לדעת מה יהיה כתוב בשלטים, דבר שהוא בכלל לא בתחום סמכותו".¹⁸ עוד פורסם כי אגף המודיעין במשטרה הונחה לאסוף מידע על אזרחים ערבים הלוקחים חלק בפעילויות המחאה.¹⁹

בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח למפכ"ל המשטרה בעניין והסערה הציבורית שהתעוררה, הבהיר המפכ"ל שהזימונים בטלים, ושכל שוטר שינסה להניא פעילי מחאה מלממש את זכותם להפגין – בין על ידי זימוןם לחקירה, ובין על ידי נקיטת לשון מאיימת והפעלת לחץ – יועמד לדין משמעתי.²⁰ גם השר לביטחון הפנים הביע את התנגדותו לנוהג פסול זה.²¹

התניית רישיון להפגנה בדרישות לא חוקיות ולא סבירות: לעתים קרובות המשטרה עורמת קשיים על המבקשים להפגין ומתנה את רישיון ההפגנה במילוי דרישות חסרות כל בסיס בחוק.²² בין השאר דרשה המשטרה לא פעם הצגה של אישור מטעם הרשות המקומית,²³ והעמידה בפני המבקשים להפגין דרישות הקשורות באבטחת ההפגנה ובשמירה על שלום הציבור במהלכה – תפקידים שהמשטרה אמורה למלא, ולא המפגינים. דרישות אלה הכבידו על מארגני ההפגנות ולעתים אף מנעו מהם מלממש את זכותם החוקתית להפגין. המשטרה אף הגדילה לעשות וביקשה לעתים להתערב בתוכני ההפגנה: כך, הפגנה בבאר שבע הותנתה בכך שלא יונפו "שלטים הפוגעים בשמה של מדינת ישראל";²⁴ והפגנה של בני נוער מתנועת בני עקיבא בירושלים הותנתה בכך שלא יניפו שלטים ועליהם הכיתוב "הר הבית בידינו".²⁵

וחקירה של פעיל הדיוור הציבורי עובדיה בן אברהם), הטלוויזיה החברתית, 11.4.2012, <http://tv.social.org.il/social/2012/04/11/demo-jerusalem-police-violence>.

¹⁵ אילן ליאור ויניב קובוביץ, **ניסיון לפגוע במחאה? || פעילים במחאה החברתית זומנו לחקירה על התוכניות לקיץ הקרוב**, הארץ, 12.6.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1729204>.

¹⁶ יאיר אלטמן, **למרות ההוראה: פעילה חברתית בירושלים נחקרה**, וואלה, 13.6.2012, <http://news.walla.co.il/?w=/10/2541390>.

¹⁷ **פעילי המחאה: עיריית מודיעין פיזרה דשן עם זכויות באתר המאהל**, ה"ש 9 לעיל.

¹⁸ ידידיה בן אור, "מגישים כתב אישום נגד משטרת ישראל", ערוץ 7, 5.7.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/240603>.

¹⁹ יניב קובוביץ, **המודיעין המשטרתי הונחה לעקוב אחר מפגינים ערבים**, הארץ, 29.6.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1743619>.

²⁰ **האגודה למפכ"ל המשטרה: להימנע מזימון פעילי מחאה לחקירה**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 13.6.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=21939>.

²¹ יניב קובוביץ, אילן ליאור, עוז רוזנברג, **פעילים זומנו לחקירה במחוזות שונים, במשטרה מתעקשים: "זו לא הוראה מלמעלה"**, הארץ, 13.6.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1730384>.

²² דוגמאות ראו בפניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי של המשטרה, 28.11.2011 ו-7.2.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=19403>. כמו כן ראו פניות האגודה ליועץ המשפטי של המשטרה בעניין תנאים לא חוקיים להפגנה בבאר שבע, 20.5.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=21622>, ובעניין הפגנה של עולים מאתיופיה במבשרת ציון, 21.8.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=24623>.

²³ בתשובתו לפניית האגודה לזכויות האזרח מיום 21.8.2012 (ה"ש 22 לעיל) אישר היועץ המשפטי של המשטרה שהתניה של רישיון להפגנה באישור מהרשות המקומית אינה חוקית.

²⁴ פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי של המשטרה מיום 20.5.2012, ה"ש 22 לעיל. בתגובת המשטרה לאירוע שהובאה בכתבה באתר הארץ נמסר כי "במקרה זה, אכן נוסחו חלק מהתנאים שהציבה התחנה שלא בהתאם לעקרונות". עוד נמסר כי המשטרה "אינה מתערבת בתכני המחאה, ובוודאי שאינה מגבילה או מונעת מחאות המכוונות נגד הממשלה ומדיניותה, עם זאת, רשאית המשטרה לאסור הנפת שלטים בהם דברי

נראה שהסיבה למקרים כאלה היא פרשנות שגויה של חלק ממפקדי המחוזות והמרחבים במשטרת ישראל באשר לדיני ההפגנה והמחאה. בפברואר 2012 פנתה האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי של המשטרה וביקשה ממנו להבהיר את המצב המשפטי ולהנחות את מפקדי המחוזות במשטרה לפעול על פי הוראות החוק, ובהתאם לתפקידה של המשטרה במדינה דמוקרטית להגן על הזכות החוקתית לחופש ביטוי ומחאה ולאפשר לממשנה.²⁶ תשובתו של היועץ המשפטי למשטרה טרם נתקבלה.

פיזור הפגנות ללא עילה בדין: לא פעם שוטרים מכריזים שלא כדין שהפגנה מסוימת היא "התקהלות לא חוקית" או "התקהלות אסורה", או דורשים הצגת רישיון גם אם החוק אינו מחייב רישיון כזה. לא מדובר במקרה בודד או בתופעה הרלבנטית למחוז זה או אחר, אלא בתופעה החוזרת שוב ושוב בתקופות שונות ובכל רחבי הארץ,²⁷ ומעידה על בעיה בדיעת החוק והפסיקה בקרב שוטרי משטרת ישראל או על פרשנות שגויה שלהם. במאי 2012 פנתה האגודה לזכויות האזרח אל היועץ המשפטי של המשטרה בעניין,²⁸ אך תשובתו טרם התקבלה.

שוטרים לא מזוהים: על פי פקודות המשטרה, שוטר הלבוש מדים חייב לענוד תג זיהוי בכל עת. חובה זו נועדה, בין השאר, להרתיע שוטרים מלהשתמש לרעה בסמכותם: שוטר שאינו עונד תג זיהוי, או חמור מכך – שוטר רעול פנים שמסתיר את פניו בכובע גרב, עלול, בחסות האנונימיות, לפעול באופן משולח רסן ומעבר למה שמתיר לו החוק. אף על פי כן, לא פעם שוטרים מתעמתים עם מפגינים בלא שהם עונדים תגי זיהוי, או בהיותם רעולי פנים.

בעקבות פניות של האגודה לזכויות האזרח למשטרת ישראל וליועץ המשפטי לממשלה,²⁹ הודיעה לאחרונה פרקליטות המדינה לאגודה על הנחיות חדשות של מפכ"ל המשטרה, ולפיהן, ככלל, בטיפול בהפרות סדר השוטרים יפעלו רק בפנים גלויים ועם תג זיהוי כנדרש בחוק. נושא תגי השם עלה גם בפגישת נציגי האגודה עם המפכ"ל ביולי 2012, והוא אישר כי קיימת הנחייה לענוד תגי זיהוי. אולם בהנחיות אין די: יש לאכוף את החוק, ולהעמיד לדין משמעתי שוטרים פועלים ללא תגי זיהוי ומפקדים המורים להם לעשות כן. בימים אלה דנה ועדת הפנים של הכנסת (בהכנה לקריאה שניה ושלישית) בהצעת חוק ברוח זו, ועל פיה נגד שוטרים שיפרו את החובה לענוד תג מזהה תופעל סנקציה פלילית.³⁰

הסתה והמרדה". ראו: אור קשתי, **המחאה החברתית || התנאי של משטרת באר שבע להפגנה: לא להניף**

שלטים בגנות המדינה, הארץ, 5.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1748207>.

²⁵ ישי קרוב, **הר הבית בידינו? במשטרה לא בטוחים**, ערץ 7, 12.8.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/242458>; חזקי עזרא, **"לידיעת המשטרה - הר הבית בידינו"**, ערוץ 7, 20.8.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/242886>.

²⁶ פניית האגודה ליועץ המשפטי של המשטרה מיום 28.11.2011 ו-7.2.2012, ה"ש 22 לעיל.

²⁷ דוגמאות רבות מהשנים 2010-2012 ראו בפניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי של המשטרה, 7.5.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=21360>; ראו גם פניית האגודה בעניין פיזור משמרת מחאה חוקית בתל אביב, 9.9.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=24630>.

כמו כן ראו: רויטל חובל, **שוטרים לפעילי מחאה בחיפה: "אסור להניף שלטים ללא היתר"**, הארץ, 25.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1785712>.

²⁸ ה"ש 27 לעיל.

²⁹ הפניות באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=23880>.

³⁰ הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (חובת ענידת תגים והזהרות), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ועמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=14762>.

שוטרים סמויים: בהפגנות בקיץ האחרון התרחבה מאוד התופעה של שוטרים סמויים המתעדים ומצלמים מפגינים ואף עוצרים אותם.³¹ נוכחותם של שוטרים סמויים בהפגנות, והתיעוד הגלוי והבוטה של פעילים מרכזיים בהפגנה, משדרים את המסר הפסול, שמי שמשתתף במחאה "נמצא על הכוונת", וגורם לפעילים לחשוש מפני הצפוי להם אם ימשיכו בפעולות המחאה. נוכחותם של שוטרים סמויים היא גם גורם מתסיס, ולעתים חשיפתם עלולה להביא לידי התלקחות של עימותים מיותרים, ואף אלימים, ביניהם לבין המפגינים. זאת ועוד: גם שוטר סמוי, כמו שוטר רעול פנים או שוטר שאינו עונד תג זיהוי, עלול לחוש שניתן לו חופש פעולה גדול מזה המוקנה לו בחוק, ולפעול באופן משולח רסן.

בפגישת האגודה לזכויות האזרח עם מפכ"ל המשטרה ביולי 2012 אישר המפכ"ל שככלל, אין מקום לנוכחות שוטרים סמויים במהלך הפגנות לצורך טיפול במפגינים, וכי הדבר נעשה, אם בכלל, כדי לטפל באירועים שאינם קשורים להפגנה עצמה, כגון כייסות. אפשר לתהות כמה כייסים תפסו השוטרים הסמויים בהפגנות המחאה החברתית בקיץ האחרון; בכל מקרה, השוטרים הסמויים אינם מסתפקים בתפיסת כייסים אלא, כאמור, מתעדים ומצלמים מפגינים ואף עוצרים אותם. מניעת עבריינות ושמירה על שלום הציבור ועל בטיחות המשתתפים בהפגנות הן תכליות חשובות ולגיטימיות, אך הן אינן מכשירות הפעלת שוטרים סמויים בהפגנות, ואפשר להשיגן בדרכים אחרות, כגון נוכחות של כוחות משטרה גלויים. לאחרונה חזרה האגודה וביקשה מהמפכ"ל שירה למפקדי המחוזות להימנע מכך, וינקוט צעדים יעילים כדי לשים קץ לתופעה.³²

עיכוב ומעצר של מפגינים: פיזור הפגנה שלא הייתה עילה חוקית לפזרה, לא רק פוגע בזכות המפגינים לחופש ביטוי, אלא מלווה לעתים גם בעיכוב ובמעצר של מפגינים, ובכך יש פגיעה נוספת בחירותם ובזכויות היסוד שלהם. סמכויות המעצר והעיכוב מופעלות לעיתים לפני אמצעים חמורים פחות להשבת הסדר הציבורי על כנו, וכך הן הופכות לכלי לדיכוי של מחאה לגיטימית. כך, למשל, טען פעיל ימין כי נעצר רק מפני ששאל את השוטרים מדוע הביאו סוסים ופרשים להפגנה,³³ ופעילים שהפגינו נגד פעולת צה"ל בעזה נעצרו למרות שההפגנה כבר הסתיימה ולא היה חשש לפגיעה בסדר הציבורי.³⁴

בהפגנת המחאה החברתית ב-22 ביוני 2012 נעצרו באלימות 12 פעילים, ובהם דפני לוי, שידה נשברה.³⁵ נגד אחדים הוגשו כתבי אישום. בעקבות האירוע התקיימה למחרת הפגנה זועמת, שכללה חסימת כבישים וניפוץ שמשות של סניפי בנקים. המשטרה מצידה ביצעה מעצרים המוניים, חלקם תוך נקיטת אלימות רבה נגד מפגינים. בתום הערב נמנו 89 מפגינים עצורים. אמנם כמה מהמפגינים

³¹ קישורים לסרטוני וידאו ולתמונות המדגימים את התופעה ראו בפניית האגודה לזכויות האזרח למפכ"ל המשטרה, 29.8.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=24634>.

³² פנייה מתאריך 29.8.2012, ה"ש 31 לעיל.

³³ מהומות בירושלים • ארבעה פעילי ימין נעצרו, בחדרי חרדים, 6.6.2012, <http://www.bhol.co.il/Article.aspx?id=41525>.

³⁴ פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד מחוז ירושלים במשטרה, 20.11.2012, <http://tinyurl.com/cr4mysv>, דפני לוי ו-11 פעילים נעצרו באלימות ברוטשילד כשניסו להקים מאהל, הארץ, 22.6.2012.

³⁵ דפני לוי ו-11 פעילים נעצרו באלימות ברוטשילד כשניסו להקים מאהל, הארץ, 22.6.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1738049>; דפני לוי בגבס: שוחררה ממעצר ומיהרה לבית החולים, וואלה, 23.6.2012, <http://news.walla.co.il/?w=90/2543923>.

נהגו באלימות, אך רבים אחרים נעצרו ללא עילה, ובהם תחקירנית שטח של האגודה לזכויות האזרח.³⁶

בסופו של דבר הוגשו כתבי אישום נגד 14 מהעצורים בהליך מזורז וחריג. בית המשפט דחה את בקשת המשטרה להאריך את מעצרים עד תום ההליכים, וקבע ש"היה על המשטרה להורות על שחרורם בתנאים או שלא בתנאים בתחנת המשטרה ולא להביאם לבית המשפט יחד עם בקשה למעצרים עד לתום ההליכים. לא מצאתי כי עובדות כתב האישום הן כאלה המעידות על המסוכנות של המשיבים, שכולם צעירים, ללא עבר פלילי, בעוצמה המצדיקה מעצרים של אלה יום אחד נוסף.³⁷ בדיון הראשון במשפטם של 14 העצורים באוקטובר 2012 מתח בית המשפט ביקורת חריפה על נוסח כתבי האישום שהוגשו נגדם והמליץ למשטרה "להכניס את כתבי האישום לגודל המתאים להם", ו"לפתור את העניין בהידברות".³⁸

אלימות שוטרים: בהפגנות שנזכרו לעיל, וכן בהפגנות קודמות של המחאה החברתית בחודשים מאי ויוני 2012, הפעילו שוטרים כוח רב ולא מידתי כלפי מפגינים. מתלונות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח, מפרסומים בתקשורת ומתיעודים שאנשים העלו לרשת האינטרנט עולה, ששוטרים נהגו באלימות כלפי מפגינים, לעיתים ללא סיבה, איימו לעצור אותם בלי כל סמכות, ואזקו פעילים שלא על פי הוראות החוק.³⁹ למחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) הוגשו מספר תלונות, ועל פי הפרסומים היא החליטה להעמיד לדין משמעת את שוטר אחד⁴⁰ והמליצה להגיש כתב אישום נגד שוטר אחר.⁴¹ בתלונות אחרות עדיין לא התקבלה החלטה.

כך סיפר אחד המשתתפים בהפגנת המחאה החברתית שהתקיימה ב-12 במאי 2012 בתל אביב: "שני שוטרים אחזו בי, אחד בכל יד, סובבו את ידי מאחורי הגב, אזקו אותי [...], דחפו את גבי ואת ראשי מטה וגררו אותי תוך הפעלת כוח פיזי רב [...]. לאורך כל הזמן אמרתי להם 'אני לא מתנגד, אל תפעילו אלימות', אך הם המשיכו להפעיל כנגדי כוח רב ודחפו את ראשי וגבי לעבר הרצפה [...]. במשך יומיים שכבתי במיטה עם כאבי גב איומים". אחר סיפר: "קצין המשטרה החליט פשוט לתפוס אותי ולזרוק אותי לכביש [...]. ואז הוא שוב זרק אותי למדרכה ממול [...]. האישה שהוא הטיח אותי בה עפה מהמכה עם הפנים על הכביש". מפגין נוסף טען כי "כאשר ביקשתי לחצות את הכביש במעבר חציה ובאור ירוק הדפו אותי שוטרי יס"מ, כשאמרתי שזכותי לחצות בירוק ניגש

³⁶ דן מגן ומור שמעוני, הפגנת המחאה החברתית: חלונות סניפי בנקים נופצו, וואלה, 24.6.2012, <http://news.walla.co.il/?w=/90/2543983>; יניב קובוביץ, המשטרה: מעצרה של דפני ליף - טעות מבצעית, הארץ, 24.6.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1739369>. וראו גם: אייל גרוס, האלימות המשטרית בהפגנה: איום על הזכות להפגין, הארץ, 24.6.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1739441>; תומר שדמי, כבוד הזוגיות וחירותה, הארץ, 25.6.2012, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1739913>.
³⁷ מ"ת 43701-06-12 מדינת ישראל נ' בר ואח', החלטה מיום 24.6.2012.
³⁸ אור קשתי, המשטרה רוצה לרדת מהעץ, הפעילים לא יגישו לה סולם, הארץ, 27.10.2012, <http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1850505>.
³⁹ ה"ש 35-36 לעיל. וראו גם: צפו בווידיאו: שוטרים חונקים ומכים מפגינים אמש בת"א, גלובס, 24.6.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000759489>; הנדון: דיכוי אלים על ידי כוחות המשטרה בפיזור הפגנות, אתר הקרן החדשה לישראל, 25.6.2012, <http://nif.org.il/news/2012/06/25/423>; חזקי עזרא, "על המשטרה להבטיח הזכות להפגין", ערוץ 7, 28.6.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/240275>.
⁴⁰ מור שמעוני, קצין משטרה שתועד חונק מפגינה יועמד לדין משמעתי, וואלה, 5.9.2012, <http://news.walla.co.il/?w=/10/2565066>.
⁴¹ מור שמעוני, מח"ש תמליץ: אישום נגד שוטר שהיכה מפגין בתל אביב, וואלה, 6.9.2012, <http://news.walla.co.il/?w=/10/2565160>.

שוטר והלם בבטני [...] לאחר מכן איים שיתקוף את אבי שהתקומם על התקיפה ואיים שישים אותי במעצר".⁴²

באותם שבועות פורסמו בתקשורת גם תלונות על אלימות של שוטרים כלפי מפגינים חרדים בירושלים.⁴³ כמו כן דווח ארגון עדאלה על אלימות קשה שהפעילו שוטרים כלפי אזרחים ערבים שהפגינו מול כלא רמלה לאות הזדהות עם אסירים ביטחוניים ששבתו רעב. בפנייתו למחלקה לחקירות שוטרים מדווח הארגון שהשוטרים השתמשו באקדחי הלם (טייזר) נגד עצורים כבולים, הכו עצורים כבולים בדוקרנים ובאגרופים ובעטו בהם, הטרידו מינית כמה מהנשים שנעצרו והשתמשו בביטויים גזעניים, משפילים ומעליבים.⁴⁴

* * *

חשוב לציין כי הולכת וגדלה בקרב המפגינים המודעות לזכויותיהם: מפגינים לומדים להצטייד מראש ב"זכותונים" או בנוסח החוק ופקודות המשטרה, וכך הם יכולים להוכיח לשוטרים שהם פועלים בניגוד לסמכותם ולמנוע פיזור הפגנות שלא כדין.⁴⁵ פעילי מחאה גם פונים לעורכי הדין המגנים על חופש הביטוי ליעוץ משפטי מראש, וכן נעזרים בהדרכות ובמידע שמספקת האגודה לזכויות האזרח על זכויות מפגינים, ואף יוזמים מפגשי הדרכה.

בסוף חודש יולי 2012, בפגישה בין נציגי האגודה לזכויות האזרח לבין מפכ"ל המשטרה, הדגיש המפכ"ל את מחויבותה של המשטרה למימוש חופש הביטוי והמחאה.⁴⁶ מתפקידו של הפיקוד הבכיר במשטרה להבטיח שגישה זו תחלחל בשורות המשטרה, החל מהפיקוד ועד לשוטרים בשטח, ולא תיוותר ברמת ההצהרות בלבד.

⁴² תלונות שהתקבלו באגודה לזכויות האזרח והובאו בפניית האגודה למפקד מחוז תל אביב במשטרה ולמנהל מח"ש מיום 31.5.2012. בתשובה טענה המשטרה כי פעלה להבטיח את קיום ההפגנה כמתוכנן, וכי לאחר סיומה החלו מספר אנשים לחסום את הכביש ולהפר את הסדר הציבורי. ממח"ש נמסר כי לא יוכלו לטפל בתלונה כללית אלא רק בתלונות פרטניות שיגישו הפעילים שנפגעו. לפניית האגודה ולתשובות:

<http://www.acri.org.il/he/?p=21653>

⁴³ אבי חיים, הפגנות בירושלים – אלימות מצד השוטרים, ערוץ 7, 6.6.2012.

⁴⁴ <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/239145>; פני רוזנברג, מפגיני השבת המומים: "המשטרה החליטה

לטפל בנו באלימות קשה", בחדרי חרדים, 4.6.2012, <http://www.bhol.co.il/Article.aspx?id=41420>.

⁴⁵ מעצר לא-חוקי של 17 מפגינים, אתר עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, 17.5.2012, <http://adalah.org/heb/?mod=articles&ID=1220>; עקיבא אלדר, תלונות למח"ש: שוטרים חשמלו עצורים כבולים, הארץ, 17.5.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1710569>.

⁴⁶ ראו למשל סרטונים שהועלו לרשת ובהם מפגינים ש"מלמדים" את השוטרים על חוקי ההפגנה, <http://www.acri.org.il/he/?p=21412#part5>.

⁴⁶ המפכ"ל: "מחויבים לחופש הביטוי והמחאה", אתר המשטרה, 26.7.2012, <http://www.police.gov.il/articlePage.aspx?aid=415>.

פליטים ומבקשי מקלט: הסלמה

"צריך לגרש את כולם. האשמה היא על הארגונים שמגישים עתירות"⁴⁷

"הסודנים הם סרטן בגוף שלנו"⁴⁸

"איום המסתננים חמור מהאיום האיראני"⁴⁹

"נהרסה לנו המדינה בגלל המסתננים – זו פלישה וצריך לעצור אותה"⁵⁰

"עד שתהיה לי אפשרות לגרש אותם אני אכלא אותם ואמאיס עליהם את חייהם"⁵¹

בישראל יש כיום כמה עשרות אלפים מבקשי מקלט.⁵² רובם באו מאריתראה ומסודן, ואין אפשרות לגרשם בשל הסכנה הנשקפת להם בארצות מוצאם. מצד אחד הם זוכים להגנה קבוצתית ושוהים בארץ ברשיון, אך מצד שני אין המדינה בודקת את בקשות המקלט שלהם, ומתייחסת אליהם כאל מהגרי עבודה בלא היתר, ולא כאל מבקשי מקלט. אמנם המדינה התחייבה בפני בג"ץ⁵³ שלא לנקוט צעדי אכיפה נגד מעסיקיהם, אך על רישיונות הישיבה שמבקשי המקלט מחזיקים בידיהם מצוין במפורש שאין הם רישיונות עבודה, ורבים ממבקשי המקלט אינם מצליחים לעבוד. מדיניות זו דוחקת אותם למצב של עוני ומצוקה, וגורמת להתרכזותם באזורים מוחלשים, שבהם הם יכולים להרשות לעצמם למצוא מחסה. הצטופפותם של מבקשי המקלט בשכונות ובערים שתושביהן ממילא כבר סובלים מהזנחת הרשויות מוסיפה על המצוקה השוררת בהן, ומעוררת תסיסה. השנה הגיעה התסיסה לשיאים חדשים.

⁴⁷ ח"כ דני דנון, מצוטט ב: יהונתן ליס, **דיון סוער בשאלת המסתננים || נציג המשטרה בכנסת: עלייה בכמות הפשיעה של זרים, יש לאפשר להם לעבוד**, הארץ, 21.5.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1712735>

⁴⁸ ח"כ מירי רגב, מצוטטת ב: מורן אזולאי ועומרי אפרים, **רגב קראה למסתננים סרטן: 'המצב מעודד אלימות', ללונדון וקירשנבאום: "אני לא מסיתה, המסתננים הם סרטן"**, נענע10, 24.5.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4233655,00.html>, ynet, 24.5.2012, <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=899313>

נגדי, לא השויתי סרטן לבני אדם, הארץ, 28.5.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1717346>

⁴⁹ אורי בוסקילה, יו"ר פורום סגני ראשי רשויות, מצוטט ב: יוני קמפינסקי, **"איום המסתננים חמור מהאיום האיראני"**, ערוץ 7, 29.6.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/240288>

⁵⁰ ח"כ מיכאל בן ארי, מצוטט ב: חזקי עזרא, **תעשיית המחזור - ללא עובדים זרים**, ערוץ 7, 13.5.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/237892>

⁵¹ שר הפנים אלי ישי, מצוטט ב: עומרי אפרים, **השלב הבא של ישי: מעצר של אריתריאים וסודנים**, ynet, 16.8.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4269522,00.html>

⁵² להערכות על מספרם של מבקשי המקלט ופיזורם ברחבי הארץ ראו: ד"ר גלעד נתן, **פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים ומבקשי מקלט בישראל**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אפריל 2012, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m03052&type=pdf>. יש לציין שגם לפי הנתונים הרשמיים של המדינה, רוב האזרחים הזרים הנמצאים בישראל אינם "מסתננים" או מבקשי מקלט אלא תיירים שתוקף האשרה שלהם פג ושוהים שלא כחוק, או מהגרי עבודה הנמצאים בישראל כחוק (וישראל גם מוסיפה להביאם). ראו גם: **נתוני זרים בישראל**, רשות האוכלוסין וההגירה, אוגוסט 2012 (הנתונים נכונים לחודש יוני 2012), <http://tinyurl.com/bw6lbry>

⁵³ בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 16.1.2011). העתירה ופסק הדין באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=2563>

גזענות והסתה

שנת 2012 התאפיינה באווירה גזענית וקסנופובית כלפי מבקשי מקלט מאפריקה. אמירות גזעניות – של חברי כנסת, שרים, פקידים, אישי ציבור, אנשי צבא ומשטרה, רופאים, פעילי שכונות ואחרים – נגד הפליטים ומבקשי המקלט ונגד הארגונים המסייעים להם הגיעו לשפל חסר תקדים ולכדי הסתה פרועה. המונח "מסתננים" ביחס למבקשי המקלט השתרש בשיח הציבורי ובתקשורת. ההתבטאויות הגזעניות והאווירה העוינת נתנו רוח גבית לאירועים אלימים: בשנה האחרונה אזרחים ישראלים שרפו, היכו, קיללו ותקפו בדרכים ובעוצמות שלא נראו לפני כן. כך, למשל, נזרקו בקבוקי תבערה על בתים ועל גן ילדים של מבקשי מקלט בשכונת שפירא בתל אביב;⁵⁴ הוצתו דירות של אזרחים זרים בירושלים;⁵⁵ נדקרו שלושה מבקשי מקלט אריתראים בשכונת שפירא;⁵⁶ והפגנה נגד "מסתננים" בשכונת התקווה הפכה למפגן של אלימות פרועה, שכלל ניפוץ שמשות ותקיפה של אזרחים זרים.⁵⁷ בעקבות האירועים הוגשו כתבי אישום אחדים נגד התוקפים.⁵⁸

הדוח "סרטן בגוף שלנו"⁵⁹ של מוקד סיוע לעובדים זרים מסכם "שישה חודשי הסתה בלתי פוסקת נגד מבקשי מקלט אפריקנים" (ינואר עד יוני 2012) וממחיש את עוצמת ההסתה והשנאה בסקירה מדוקדקת של התבטאות אחר התבטאות ואירוע אחר אירוע. הדוח סוקר את הטענות הנפוצות נגד מבקשי המקלט – הם מסתננים; הם פושעים; הם מפיצים מחלות; הם איום דמוגרפי וביטחוני – ומראה שרובן אינן עולות בקנה אחד עם המציאות.⁶⁰ הדוח קושר את ביטויי ההסתה של אישי ציבור ושל בכירים בממשל לאירועי האלימות ולפשעי השנאה נגד מהגרי העבודה ומבקשי המקלט האפריקנים, שהיו עד לשנה האחרונה תופעה נדירה ויוצאת דופן.

ביטוי בולט נוסף לגזענות נגד מבקשי מקלט היה הפרדתם של ילדים מבקשי מקלט באילת מתלמידים אחרים בעיר. אף כי הילדים התגוררו עם הוריהם בשטח השיפוט של אילת, הם הוסעו מדי בוקר למסגרת נפרדת מחוץ לעיר, שבה למדו רק ילדיהם של מבקשי מקלט. באוגוסט 2012

⁵⁴ חגי מטר, דרום ת"א: בקבוקי תבערה נזרקו על בתי פליטים מאפריקה, nrg-מערב, 27.4.2012, <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/362/065.html>.

⁵⁵ שמעון כהן, דליקה בדירת עובדים זרים בירושלים, ערוץ 7, 4.6.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/238948>; בן שאול, ירושלים: הוצתה דירת עובדים זרים, ערוץ 7, 12.7.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/240957>.

⁵⁶ עזרי עמרם וברהנו טגניה, אלמוני תקף אריתראים בת"א – ונמלט, mako – החדשות, 31.7.2012, <http://www.mako.co.il/news-law/crime/Article-2c1a4e13e5cd831017.htm>.

⁵⁷ מפגינים תקפו זרים בדרום תל אביב, הארץ, 23.5.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1715061>.

⁵⁸ 11 נאשמים במעשי אלימות בזרים, mako – החדשות, 31.5.2012, <http://www.mako.co.il/news-channel2/Six-News/Article-a427c921b63a731018.htm>.

⁵⁹ אליזבט צוקרוב, "סרטן בגוף שלנו": על הסתה גזענית נגד מבקשי מקלט באפריקה, אפליה ופשעי שנאה נגדם, ינואר – יוני 2012, מוקד סיוע לעובדים זרים, יוני 2012, <http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/IncitementAndHateCrimesReport.pdf>.

⁶⁰ ראו למשל: סיגל רוזן, גם משטרת ישראל רוצה נתח ממאות המיליונים שמשקיעה הממשלה במימון המאבק בפליטים - וכל האמצעים כשרים, בלוג מגנים על זכויות מהגרי העבודה ומבקשי המקלט, 2.5.2012, <http://educ-hotline.blogspot.co.il/2012/05/blog-post.html>; ד"ר גלעד נתן, פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, מאי 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02844.pdf>; ד"ר עידו לוריא, השחפת והזרים – פניקה מיותרת, רופאים לזכויות אדם, 5.7.2012, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=77&ItemID=1317>; רל"א מגיבה לדבריו של פרופ' רפי קרסו שתייג המהגרים מאפריקה כ"מאגר מחלות", אתר רופאים לזכויות אדם, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=52&ItemID=1501>; ממשלת ישראל משקרת לציבור בעניין הפליטים כדי להעביר את חוק ההסתננות, אתר האגודה לזכויות האזרח, 1.2.2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2395>.

קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע את עתירתם של 15 מהילדים, שיוצגו על ידי ארגוני זכויות אדם.⁶¹ בית המשפט הורה לאפשר לכל ילד הרוצה בכך להשתלב במוסד חינוכי רשמי. משרד החינוך ועיריית אילת ערערו על הקביעה של בית המשפט בבאר שבע, ובית המשפט העליון מתח בדיון ביקורת על התנהלותם ועודד אותם לשלב את הילדים בבתי הספר הרגילים.⁶² אולם גם לאחר שנמצא הסדר⁶³ לא תמה הפרשה: הורים ישראלים מחו על שילוב הילדים של מבקשי המקלט, וחלקם נמנעו מלשלוח את ילדיהם לבית הספר.⁶⁴ גם בקרב הילדים הישראלים נרשמו גילויי גזענות.⁶⁵

קשה שלא להבין את כעסם ואת תסכולם של אזרחים ישראלים המתגוררים באזורים עניים ומוזנחים. מבקשי המקלט, שאינם מחזיקים באשרות עבודה, חיים בצפיפות ובתנאים לא תנאים, ומוסיפים על המצוקה הקיימת באזורים אלה ממילא. אולם הסתה ואלימות אינן הפתרון. כניסתם של מבקשי מקלט לישראל אינה תופעה חדשה, ובשל המצב בארצות מוצאם הם ימשיכו להגיע, גם אם בזרם מופחת עם סיום בניית הגדר בגבול הדרום. על ממשלת ישראל להכיר בכך, ולגבש פתרונות ארוכי טווח ראויים ונכונים, שיביאו בחשבון את מצוקתם ואת זכויותיהם הן של תושבי השכונות והן של מבקשי המקלט. על הממשלה לאפשר למבקשי המקלט לעבוד,⁶⁶ לשכור דירות ולקבל שירותי בריאות ורווחה מן המערכת הציבורית. כך הם יוכלו להיחלץ ממעגל המצוקה, ויפחת הנטל על האזורים המוחלשים בישראל. כמו כן יש לקיים הליך אמיתי לבדיקת בקשות מקלט ולהכרה בפליטים. לצד כל אלה יש להשקיע בחיזוק האיזורים המוחלשים, ולהקצות תקציבים ומשאבים שיאפשרו לתת לתושבי השכונות את הביטחון ואת השירותים הציבוריים שהם זכאים להם.

כפי שנפרט להלן, הממשלה והכנסת החליטו לבחור בדרך אחרת. הן מקוות שאם ירדפו את מבקשי המקלט, ימנעו מהם לעבוד, יכלאו אותם וימאסו עליהם את החיים,⁶⁷ כפי שהתבטא שר הפנים אלי ישי,⁶⁸ ה"בעיה" תיעלם. וכך, במקום לגבש מדיניות ופתרונות סדורים, נסחפו הממשלה והכנסת אחר יוזמות חקיקה שרירותיות וקיצוניות, שאינן עונות על הבעיות ושעלולות לפגוע הן בזכויות

⁶¹ עת"מ 29883-07-11 מאנג'אן נ' עיריית אילת (פס"ד מיום 2.8.2012), <https://sites.google.com/site/mehagrim/29883.07.11.pdf>. את העתירה הגישו מוקד סיוע לעובדים זרים, הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב, א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט והקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים.

⁶² טלילה נשר, העליון מתח ביקורת חריפה על הפרדת ילדי הזרים במערכת החינוך, הארץ, 23.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1807940>.

⁶³ טלילה נשר, ניצחון לילדי הזרים באילת: ילמדו במסגרות החינוך הרגילות, הארץ, 26.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1809791>.

⁶⁴ מאיר אוהיון, הורים באילת נגד הזרים: כ-300 תלמידים נעדרו, ynet, 9.9.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4279041.00.html>. על פי הפרסומים, ברקע להשבתה עמדה פנייה של ח"כ מיכאל בן ארי להורים. ראו: יהודה פרל, בן ארי במסר טלפוני לתושבי אילת: "החלטת בג"ץ מסוכנת – השביתת הלימודים", הקול היהודי, 26.8.2012, <http://www.hakolhayehudi.co.il/?p=40885>; עמיחי רובין, האזינו: מיכאל בן ארי ממריד את תושבי אילת נגד בג"צ, אתר סרוגים, 26.8.2012, <http://tinyurl.com/bodoqvc>.

⁶⁵ עומר כרמון, הילדים צעקו: "לא רוצים סודנים", אתר המקומון ערב באילת, 13.9.2012, <http://www.ereverev.co.il/article.asp?id=15451>.

⁶⁶ פניית ארגוני זכויות אדם לראש הממשלה, 20.5.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=21374>. זוהי גם המלצתם של מפכ"ל המשטרה ושל מפקד מחוז תל אביב במשטרה. ראו: גלעד שלמור, המפכ"ל דנינו: לאפשר למסתננים לעבוד, mako – החדשות, 19.5.2012, <http://www.mako.co.il/news-channel2/Weekend-Newscast/Article-5aaad0d01266731018.htm>; דיון סוער בשאלת המסתננים || נציג המשטרה בכנסת: עלייה בכמות הפשיעה של זרים, יש לאפשר להם לעבוד, ה"ש 47 לעיל.

⁶⁷ עומרי אפרים, אלי ישי: נכלא אריתראים, נמאס עליהם את החיים, ynet, 16.8.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4269522.00.html>.

מבקשי המקלט והן בזכויות היסוד של תושבי ישראל. הצעדים שהמדינה נוקטת מיועדים במפורש להרתיע "מסתננים" נוספים מלבוא לישראל. מטרה זו לא ראויה, וכנראה גם לא מציאותית.⁶⁸

חקיקה

בשנה החולפת שימשה הכנסת פעמים רבות בימה להסתה נגד מבקשי המקלט ונגד הארגונים המסייעים להם, ונשמעו בה התבטאויות מתלהמות המלבבות שנאה ופחד.⁶⁹ חברי הכנסת לא רק אמרו, הם גם עשו: צמצום זכויותיהם של הפליטים ושל מבקשי המקלט היה מוקד מרכזי בחקיקה.

"**חוק ההסתננות**":⁷⁰ "חוק ההסתננות" עבר במליאה בקריאה שנייה ושלישית בינואר 2012. הוא קובע, בין השאר, שמבקשי מקלט וילדיהם שייכנסו לישראל דרך גבול מצרים יוכלו להיכלא ללא משפט למשך שלוש שנים לפחות, ובמקרים מסוימים בלא הגבלת זמן. ביוני 2012 החלה המדינה ליישם את החוק החדש. בתחילת אוקטובר הוחזקו מכוח חוק זה כ-2,000 נשים, גברים וילדים במחנות כליאה,⁷¹ והממשלה מתעתדת להמשיך ולכלוא אלפים רבים נוספים (עוד על כליאתם של מבקשי המקלט ראו בהמשך).

החוק למניעת הסתננות מרוקן מתוכנה את הזכות לחירות של אלפי אנשים, ומונע מהם כל הגנה משפטית. עד כה, לא איפשר המשפט הישראלי לכלוא אדם ללא משפט, אלא אם הכליאה נועדה להבטיח את גירושו. החוק החדש מתיר מעצר מינהלי ממושך ביותר של אנשים שאין כל אפשרות לגרשם, רק כדי להרתיע מבקשי מקלט אחרים מלהיכנס לישראל. החוק אינו מבחין בין פליטים, מבקשי מקלט ומהגרי עבודה ואינו קובע דרך טיפול אחרת בכל אחת מהקבוצות. הוא מפר את זכויותיהם של הפליטים ואת חובותיה המוסריות והבין-לאומיות של ישראל. באוקטובר 2012 הגישו ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, עתירה לבג"ץ בדרישה לבטל את החוק, בטענה שהוא נועד לתכלית לא ראויה ומנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁷² העתירה תלויה ועומדת.

איסור על מבקשי מקלט לשלוח כסף למשפחותיהם:⁷³ הצעת חוק חדשה מבקשת להקשות על הפליטים ועל מבקשי המקלט להעביר כספים שהרוויחו בישראל לבני משפחותיהם שבארצות

⁶⁸ כפי שמסבירים בעמותת רופאים לזכויות אדם בתשובה לטענה "אם ניתן להם עבודה וזכויות בסיסיות – הם יביאו את החברים שלהם לפה": "מבקשי מקלט מגיעים למדינות רבות בעולם כולו ומוכנים לסכן את נפשם על סירות רעועות בים התיכון או במדבר סיני על מנת להגיע מדינה בטוחה [...] הם עושים זאת גם ביוזעין שאין עבודה או שהתנאים במדינה הקולטת הם קשים. הגורמים הדוחפים אותם לצאת ממדינתם, כמו מלחמה, גיוס כפוי ועוד גדולים וחזקים מגורמי המשיכה. סוגיות של עבודה וביטוח בריאות אינן מהוות שיקול מכריע בקרב אנשים שנמלטים על נפשם". **שאלות ותשובות בעניין פליטים ומבקשי מקלט**, רופאים לזכויות אדם, מאי 2012, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=52&ItemID=1502>.

⁶⁹ "**סרטן בגופנו שלנו**", ה"ש 59 לעיל. ראו גם פניית ארגוני זכויות אדם ליו"ר הכנסת בעניין הסתה בוועדות הכנסת, 28.5.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=21522>.
⁷⁰ החוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012. לנוסח החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=13458>.

⁷¹ מתוך עתירת ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, נגד החוק – בג"ץ 7146/12 פלונים נ' הכנסת, <http://www.acri.org.il/he/?p=23975>.

⁷² בג"ץ 7146/12 פלונים נ' הכנסת, ה"ש 71 לעיל.
⁷³ הצעת החוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (איסור הוצאת כספי מסתנן מישראל), התשע"ב-2012. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח ומוקד סיוע לעובדים זרים: <http://www.acri.org.il/he/?p=23143>.

מוצאם, ובכך "לצמצם את התמריץ להסתגל לישראל".⁷⁴ לפי החוק המוצע, מהגר שיוציא סכום גדול מזה שנקבע בחוק יידון לשלושה חודשי מאסר; העונש המוצע למי שיסייע לו יהיה חמור יותר – שנת מאסר או קנס שיכול להגיע עד פי שניים מהסכום שיוציא המסייע מישראל או שיתכוון להוציא.⁷⁵ בעת הדיונים על הצעת החוק, הממשלה החליטה להגביל בו גם הוצאת רכוש – ולא רק כספים – מישראל, וזאת גם כשמבקש המקלט יוצא מישראל. רכוש וכספים שערכם גבוה מן הסכום שנקבע בחוק יחולטו לאוצר המדינה. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה ביולי 2012.

וכך המדינה שוללת את זכותו של אדם לעשות כראות עיניו ברכושו הפרטי. תוצאתה של הצעת החוק, אם תתקבל, עלולה להיות פיתוח שוק עברייני ונצלני של העברות כספיים לא חוקיות תמורת דמי תיווך מופקעים, וגניבת שכרם של מבקשי מקלט על ידי ספסרים. החקיקה עלולה גם לעודד את התעשייה המזויזת של חטיפות, עינויים, אונס, קציר איברים, סחר בבני אדם ואף רצח, המתחוללת נגד מבקשי מקלט בסיני.⁷⁶

האם העסקת מבקשי מקלט תהפוך לעברה פלילית?⁷⁷ שתי הצעות חוק, שהונחו על שולחן הכנסת ביוני 2012, ביקשו להחמיר את הענישה הפלילית של תושבי ישראל המסייעים, ביוזעין או שלא ביוזעין, למבקשי מקלט על ידי העסקה, הלנה או הסעה. שתי הצעות החוק עברו בקריאה טרומית ואוחדו בהכנה לקריאה ראשונה. במהלך הדיונים בוועדת הפנים נקבע כי האיסור יוחל רק על העסקה, ולא על הלנה והסעה.

הצעות החוק מטעות ואף פוגעות בציבור בישראל בשני אופנים: גם באופן הצגת מבקשי המקלט והמציאות הקיימת בישראל, וגם בניסיון להפוך תושבים שומרי חוק לעבריינים אך ורק בשל רצונם לפעול באופן אנושי, ועל פי רוב אף בתמימות. הצעות החוק לא יפתרו את הבעיות: איסור על העסקה של מבקשי מקלט רק יגרום להידרדרות נוספת במצבם של אלה ובמצבם של תושבי השכונות שבהן הם מתגוררים. יתר על כן, הצעות החוק מעודדות "פרופיילינג" והתנהגות מפלה, וגזענית כלפי כל בעל חזות חיצונית אפריקאית בישראל, גם אם הוא מחזיק באשרת שהייה חוקית, תושב או אזרח המדינה.

⁷⁴ דברי ההסבר להצעת החוק: <http://tinyurl.com/clnpzdt>.

⁷⁵ תומר זרחין וטלילה נשר, הצעת חוק של משרד המשפטים: מאסר למהגרים אפריקאים שיעבירו כספים לחו"ל, הארץ, 8.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1751196>.

⁷⁶ מבקשי המקלט פוּדוּם את קרוביהם, המוחזקים במחנות העינויים, תמורת סכומי עתק, אותם הרוויחו מעבודתם. אם תתקבל החקיקה הם לא יחדלו מכך, ואולם העברות הכספיים תהפוכנה מורכבות יותר; הסכומים שיגבו יעלו והלחץ מצד סוחר האדם בסיני יגבר. קרבות החטיפות בסיני ישלמו בדמם, ובמקרים מסוימים אף בחייהם. על העינויים בסיני ראו: סיגל רוזן, עונו במדבר, נכלאו בישראל: מבקשי מקלט עצורים לפי החוק למניעת הסתננות יוני – ספטמבר 2012, מוקד סיוע לעובדים זרים, אוקטובר 2012, <http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/TorturedInSinaiJailedInIsraelHEB.pdf>; פליטים, מבקשי מקלט ומחנות העינויים בסיני – אינפורמציה, נתונים, דוחות, סרטונים, כתבות, אתר רופאים לזכויות אדם, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=52&ItemID=1520>.

'Kidnapped' Eritrean man in plea for life, BBC, 24/11/2012, http://news.bbc.co.uk/1/hi/2012/11/20121124_9772000/9772577.stm.

⁷⁷ הצעת חוק שהייה שלא כדין (איסור סיוע) (תיקוני חקיקה) (תיקון) – החמרת ענישה על הלנה, העסקה והסעה (שלא כדין), התשע"ב-2012 והצעת חוק שהייה שלא כדין (איסור סיוע) (תיקוני חקיקה) (תיקון) – החמרת ענישה על השכרת דירה והלנה בתמורה לשוהים שלא כדין), התשע"ב-2012. לנוסח הצעות החוק ולעמדת הפורום לזכויות פליטים: <http://www.acri.org.il/he/?p=23068>.

הרחבת הסמכויות של פקחי רשות האוכלוסין וההגירה ושל קציני ביקורת הגבולות:⁷⁸ ביולי 2012 פרסם משרד הפנים תזכיר חוק, ולפיו יינתנו לפקחי רשות האוכלוסין וההגירה ולקציני ביקורת הגבולות סמכויות להפעיל כוח נגד עצורים, לקבוע עילות מעצר נוספות על אלה הקבועות בחוק, ולשלול את אפשרותו של מי שכניסתו לישראל סורבה לפנות לערכאות בישראל.

תזכיר החוק מעורר בעיות רבות, ובהן מתן סמכויות נרחבות וסמכויות שיטור לבעלי תפקידים אזרחיים, והפרת הזכות להליך הוגן והתחייבויות מדינת ישראל על פי האמנה בדבר מעמדם של פליטים. יתר על כן, תזכיר החוק הוא לבנה נוספת בחומת ההסתה. "הצורך" שמגדירה המדינה לתיקון בחוק אינו אמיתי: תזכיר החוק עוסק בעיקרו בסמכויות הנוגעות למעצר לצורך גירוש מישראל, אך כאמור, רוב מבקשי המקלט בישראל אינם בני גירוש, ולכן רוב רובו של התיקון אינו נוגע להם כלל. אף על פי כן, בדברי ההסבר לתזכיר החוק "המסתננים" הם טעם דומיננטי לצורך בתיקון החקיקה, בשל "התסיסה הקיימת בשטח בנושא זה". טענות אלו רק מלבות את האש נגדם.

איסור להעסיק מבקשי מקלט בתחום מחזור הפסולת: במהלך הדיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת בנוגע להצעת חוק ממשלתית למחזור פסולת אלקטרונית, הוסיפו כמה חברי כנסת תיקון לחוק, ולפיו אסור להעסיק מבקשי מקלט בתחום.⁷⁹ אמנם התיקון רלבנטי לעניין מסוים ומצומצם, אולם הוא ממחיש את העוינות כלפי מבקשי המקלט כפי שבאה לידי ביטוי בחקיקה, ואת הניסיון של חלק מחברי הכנסת לעשות הון פוליטי באמצעות ליבוי השנאה כלפיהם.

סירוב לאשר בקשות למקלט

במערכת המקלט בישראל חל בשנים האחרונות שינוי, שעיקרו העברת סמכויות מנציבות האו"ם לפליטים למשרד הפנים.⁸⁰ דוח מוקד סיוע לעובדים זרים ממרס 2012 סקר את אופן הטיפול בבקשות המקלט במשרד הפנים,⁸¹ והתמונה עגומה. הדוח מצביע על פגיעות בזכות הטיעון של מבקשי מקלט, על יחס לא הוגן, משפיל ומאיים במהלך ראיונות מקלט⁸² ועל מחקר מגמתי, סלקטיבי ולא מקצועי בעניין מדינות מוצאם של מבקשי המקלט. הדוח קובע שהליך הענקת המקלט בישראל אינו מתיישב עם אמות המידה שקובעת האמנה בדבר מעמדם של פליטים.

התמונה הקשה משתקפת גם בנתוני ההכרה בפליטים על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט: על פי הדוח, במהלך יותר משנתיים של טיפול בבקשות המקלט במשרד הפנים, ניתנו שתי המלצות בלבד להעניק למבקשי מקלט מעמד של פליטים, והתקבלה אחת בלבד. כל אלפי הבקשות האחרות שנבחנו נדחו. מחברי הדוח מדגישים, שייתכן, כמובן, שלא כל מבקשי המקלט עומדים בתנאי האמנה

⁷⁸ לנוסח תזכיר החוק ולהערות האגודה לזכויות האזרח, מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד:

⁷⁹ <http://www.acri.org.il/he/?p=23556>. ראו גם: תומר זרחין, **הצעת חוק: מהגרים שיגורשו מהארץ יוכלו לערער על ההחלטה רק מחו"ל**, הארץ, 23.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1782964>.

⁸⁰ חוק לטיפול סביבתי בציד חשמלי ואלקטרוני ובסוללות, התשע"ב-2012, <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2372/2372.pdf>.

⁸¹ יש לציין כי מערכת זו אינה רלבנטית לרוב מבקשי המקלט בישראל, שמוצאם מסודן ומארתריאה. אזרחי מדינות אלה שוהים בישראל מתוקף הגנה זמנית קולקטיבית ומשרד הפנים מסרב לבחון בקשות למקלט שלהם באופן פרטני ולבדוק אם הם זכאים למעמד של פליטים.

⁸² יונתן ברמן, **עד שייאטם ליבנו: הליכי מקלט בישראל**, מוקד סיוע לעובדים זרים, מרס 2012, http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/asylum_procedures_2012_heb.pdf.

⁸² ראיונות מקלט הם חלק מהליך בדיקת הבקשות למקלט, ומטרתם לברר את טענותיו העובדתיות של מבקש המקלט.

וזכאים למקלט מדיני, ואולם בהשוואה למדינות אחרות שיעור ההכרה במבקשי מקלט בישראל מזערי – עד כדי כך שהוא מעמיד בספק את כשירותה של מערכת המקלט בישראל.

במכתב ששלחה נציבות האו"ם לפליטים לארגוני זכויות אדם בחודש אוקטובר 2012 נכתב: "נציבות האו"ם לפליטים מביעה דאגה בנוגע ליכולותיו הנוכחיות של משרד הפנים, שעבודתו, במספר הבטים, עודה מצוייה בשלבי התפתחות מוקדמים. בעוד שהחלטתו של המשרד להעסיק עובדים נוספים שיערכו ראיונות הנה מבורכת, הליך גיוסם והכשרתם של חברי הצוות החדש כמו גם פיתוח מומחיות וידע אודות מדינות המקור, אינו צפוי לארוך זמן קצר. בנוסף לכך, חשוב לציין כי למיטב ידיעתנו, יחידת ה-RSD⁸³ של משרד הפנים הגישה מאז הקמתה ב-2009 רק שתי המלצות למתן מעמד פליט, עובדה המצביעה ככל הנראה על שיעור ההכרה הנמוך ביותר בקרב מדינות המערב".⁸⁴

גירושם של מבקשי מקלט מדרום סודן

בתחילת 2012 ביטל משרד הפנים את ההגנה הקבוצתית שניתנה לאזרחי דרום סודן בעקבות הכרזת העצמאות של מדינתם. ארגוני זכויות אדם עתרו לבית המשפט המחוזי בירושלים⁸⁵ נגד גירושם, בטענה שהמצב במדינה החדשה אינו בטוח, ויש חשש לשלומם ולביטחונם של מי שיוחזרו לשם. בעתירה תואר בפירוט המצב הקשה בדרום סודן – חוסר יציבות, סכנה להתלקחות מחודשת של הסכסוך עם צפון סודן, סכסוכים פנימיים אלימים בין שבטים, רעב כבד והפרת זכויות אדם.⁸⁶ ביוני 2012 קיבל בית המשפט את עמדת משרד החוץ, ולפיה לא נשקפת עוד סכנה בדרום סודן, ודחה את העתירה.⁸⁷ בפסק הדין עוגנה התחיבות המדינה לאפשר לאזרחי דרום סודן להגיש בקשות מקלט פרטניות ולבחון אותן בהגינות וכראוי.

מיד עם מתן פסק הדין ובשבועות שלאחר מכן נעצרו עשרות דרום סודנים לקראת גירושם. מוקד סיוע לעובדים זרים דיווח על תלונות שקיבל על מעצר מדי, תוך מתן עשר דקות בלבד לאריזת חפציהם, ועל כבילת רגליהם – גם של נשים וילדים – באזיקים.⁸⁸ לאחר הגירוש דווח שחלק מהציווד

⁸³ יחידת הטיפול במבקשי מקלט – Refugee Status Determination.

⁸⁴ המכתב נשלח על רקע הודעתו של שר הפנים, כי בכוונתו לעצור את אזרחי סודן (על כך בהמשך), וצורף לעתירת הארגונים בנושא – עת"מ (י-ם) 1726-10-12 פלוני נ' שר הפנים, <http://www.acri.org.il/he/?p=23959>.

⁸⁵ עת"מ 53765/12 אס"ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים. על העתירה: <http://www.acri.org.il/he/?p=20731>.

⁸⁶ אביב. על המצב בדרום סודן ראו בעת"מ 53765/12 אס"ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל נ' שר הפנים, ה"ש 85 לעיל, וכן ב: רובי ציגלר, **סיום ההגנה הקבוצתית ל"נתיני" דרום סודן וגירושם המתוכנן - שני קשיים משפטיים**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2012, <http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/547.aspx>.

גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת עמד על המצב הקשה במדינה החדשה במסמך שפרסם במרס 2012. עוד מציין מחבר במסמך, כי לישראל אין נוהל המסדיר את סוגיית ההגנה הקבוצתית, וכי בעבר הוקצבה תקופת התארגנות ארוכה יותר למי שהוסרה ההגנה הקבוצתית שלו עד שייאלץ לעזוב את הארץ. בדברי הסיום מצוין: "בעת הכנת המסמך העלו גורמים מקצועיים את השאלה אם לנוכח המצב ההומניטרי בדרום סודן, ראוי שמדינת ישראל תסיים את ההגנה הקבוצתית לדרום סודנים בישראל". ד"ר גלעד נתן, **סיום ההגנה הקבוצתית למבקשי המקלט מדרום-סודן**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, מרס 2012, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03026.pdf>.

⁸⁷ על פסק הדין באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=21812>.

⁸⁸ סיגל רוזן, **תמונת מצב: מעצר וגירוש פליטי דרום סודן מישראל**, מוקד סיוע לעובדים זרים, יולי 2012, <http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/VaadatOz070412SouthSudaneseHeb.pdf>.

שלקחו איתם המגורשים נותר "תקוע" בשדה התעופה בישראל.⁸⁹ כמו כן דווח על כמה וכמה מקרים של ילדים ומבוגרים שמתו ממלריה לאחר הגעתם לדרום סודן.⁹⁰

מעצר חסר תוחלת

בתחילת יוני 2012 החלה המדינה לאכוף את "חוק ההסתננות" ולעצור את כל מבקשי המקלט החוצים את הגבול ממצרים, ובהם נשים, ילדים, פליטים וקורבנות אונס ועינויים.⁹¹ כאמור לעיל, רוב מבקשי המקלט המגיעים לישראל הם אזרחי אריתראה וסודן, שאי אפשר לגרשם למדינת מוצאם משום ששם נשקפת להם סכנת חיים. המעצר אינו מיועד אפוא לגירוש; הוא נועד אך ורק להרתיע מבקשי מקלט אחרים מלבוא לישראל. מעצר כזה נוגד את מחויבויותיה של ישראל על פי אמנת הפליטים, ויש בו גם הפרה של סטנדרטים בין-לאומיים, ולפיהם מעצרים של מהגרים צריך להיות "הכרחי ומידתי" ולהתבסס על בדיקה פרטנית.⁹²

וכך כותבים עורכי הדין יונתן ברמן ממוקד סיוע לעובדים זרים ועודד פלר מהאגודה לזכויות האזרח (אוגוסט 2012): "בחודשיים שחלפו מאז החלו הרשויות לעשות שימוש במנגנון המעצר הדרקוני החדש הזה, לא שוחרר אף לא אדם אחד. בית הדין לביקורת משמורת, שמקיים ביקורת שיפוטית על מעצרים של מבקשי מקלט לפי החוק למניעת הסתננות, הפך לחותמת גומי בעקבות החוק החדש. בפועל, כלל אין נסיבות שבהן החוק מאפשר לו לשחרר עצורים, ולכן כל שנותר לדיינים לעשות הוא לראות עצור אחרי עצור, לשמוע את סיפורו, ולהודיע לו שלא נותר להם אלא לאשר את צו המעצר."⁹³

בינואר 2008 עתרו ארגוני זכויות אדם לבג"ץ בעניין כליאתם של ילדים באוהלים בבית הסוהר "סהרונים".⁹⁴ הרשויות טענו בתגובה, כי נאלצו להתארגן בזמן קצר, כי השימוש באוהלים זמני בלבד, וכי "הגורמים האחראים למיתקן מקיימים מגעים שוטפים עם נציבות האו"ם לפליטים, עם ארגוני זכויות אדם ועם גורמים ממשלתיים שונים". בית המשפט קיבל את טענת הרשויות והתירם שיפעלו לפתרון הבעיות. בפסק הדין מפברואר 2008 ציין בית המשפט: "התרשמנו כי הבעיות הבעורות במיוחד הן בעיית הקור העז ובעיית החינוך. אנו תקווה כי המשיבים יפעלו בדחיפות לפתרון בעיות אלה. המשיבים נעזרים בארגונים שונים, שעל כולם תבוא הברכה." ואולם יותר מארבע שנים וחצי מאז ניתן פסק הדין לא פעלו הרשויות להפסקת השימוש באוהלים, ולא זו בלבד אלא הפכו את השימוש בהם מהסדר זמני להסדר של קבע ביחס לרבים ממבקשי המקלט.

⁸⁹ עומרי אפרים ושירי הדר, **הדרום סודנים גורשו, הציוד שלהם נשאר בארץ**, ynet, 23.8.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4272271,00.html>.

⁹⁰ ניר ארנון, **גורשו מישראל, מתו ממלריה בדרום סודן**, nrg-מעריב, 24.8.2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/398/149.html>; עומרי אפרים, **מחיר הגירוש לדרום סודן: 2 אחים מתו**, ynet, 9.10.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4289647,00.html>.

⁹¹ **תוך חודש, רשות ההגירה החלה להחזיק במעצר קורבנות עינויים למשך שלוש שנים תחת החוק למניעת הסתננות**, אתר מוקד סיוע לעובדים זרים, 15.7.2012, <http://tinyurl.com/cxqp2cx>. על החוק ראו לעיל, בעמ' 19.

⁹² על פי אמנסטי אינטרנשיונל. ראו: **African Asylum Seekers Arriving in Israel via the Sinai**, Desert, הפורום לזכויות פליטים, אוגוסט 2012, <http://tinyurl.com/bpp4p9a>.

⁹³ מתוך הבלוג "לסה פסה": **שלושים ותשע מעלות**, 13.8.2012, http://www.mehagrim.org/2012/08/blog-post_13.html, ראו גם: **ניסויים בבני אדם**, 30.8.2012, http://www.mehagrim.org/2012/08/blog-post_30.html.

⁹⁴ בג"ץ 212/08 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שירות בתי הסוהר. הארגונים העותרים: מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח, עמותת א.ו.פ., עמותת רופאים לזכויות אדם והתנועה ליהדות מתקדמת.

חמור לא פחות: מאז הוגשה העתירה בראשית שנת 2008 ובעקבות הגשתה, שירות בתי הסוהר מונע מנציגים של ארגוני זכויות אדם, ובהם בעיקר פעילי מוקד סיוע לעובדים זרים, להיכנס אל האגפים בבית הסוהר "סהרונים". הפגישות נערכות בכניסה לבית הסוהר בלבד ובתיאום מראש. בשנים האחרונות השיגו ארגוני זכויות האדם מידע חלקי ומוגבל על התנאים בבית הסוהר מעדויותיהם של אלפים שהוחזקו במתקן ושחררו, אולם כיום הכלואים מוחזקים במתקן שלוש שנים לפחות, המקום סגור ומסוגר, ולכן קשה לדעת מה קורה בו. לנציגי הארגונים אין אפשרות לפגוש את הכלואים בחופשיות, לשוחח עמם על מצבם ועל תנאי כליאתם, ליידע אותם על הצפוי להם ולהבהיר להם את זכויותיהם; כמעט בלתי אפשרי לאתר קורבנות סחר, עבדות ועינויים; וכמעט אי אפשר לסייע למבקשי מקלט להגיש בקשות להסדרת מעמדם ולעקוב אחר הטיפול בהן.⁹⁵

התנאים ב"סהרונים" וב"קציעות", שני מתקני הכליאה שמשמשים בהם בשנים האחרונות, קשים ולא הולמים. הצפיפות רבה והנגישות לשירותי רפואה, לשירותים סוציאליים וסיוע משפטי נמוכה: "אלפי מבקשי מקלט, בהם קורבנות סחר ועינויים, יחד עם ילדיהם, ביניהם פעוטות בני יומם, מוחזקים בצפיפות, רבים מהם באוהלים, חשופים לפגעי מזג האוויר ולתנאים הקיצוניים – חום כבד מנשוא בקיץ וקור מצמית בחורף ובלילות המדבריים. אלפי גברים, נשים וטף מצטופפים בתורים לחלוקת מעט מדי מזון, למעט מדי מקלחות ולמעט מדי תאי שירותים. אלפים ללא פרטיות, ללא מקום לאפסן בו חפצים, ללא תעסוקה, ללא פעילות, ללא חינוך ראוי, ללא סעד נפשי, ללא סעד סוציאלי, ללא שירותי בריאות מספקים ודרושים [...] אין די טלפונים, אין די כרטיסי חיג, אין די ביקורים [...] נשים בכלא מופרדות מבני זוגן, ילדים מעל אבותיהם. סגורים למשך שנים, מוקפים חומות, גדרות, תיל ושערי מתכת נעולים. מובלים מעת לעת אל "בית הדין לביקורת משמורת" שבכלא, שאינו יכול עוד לשחררם, ומוחזקים עד לדיון בתוככי ה"כלובה" – כלוב גדול, בו הם דחוסים על ספסלים או על הארץ. והארץ שבין הגדרות נטולת צמחיה, והכל דהוי ובצבעי אפור, חום, לבן וחאקי."⁹⁶

בינתיים המדינה ממשיכה בהכנות להרחבת מתקני הכליאה לפליטים בנגב – שעתידיים להיות המתחם הגדול ביותר בעולם לכליאת מהגרים.⁹⁷ לאחרונה אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את בקשת הממשלה להנמיך את התקנים הנמוכים ממילא שנקבעו בתוכנית המקורית לבניית המתחם: לכלוא באוהלים במקום במבנים, ולאכלס את המתחם עוד לפני שיהיו בו כל השירותים החיוניים. התוצאה: כליאה של אלפי מבקשי מקלט וילדיהם בתנאים קיצוניים וגרועים מאלה שנהוגים בכלא "סהרונים" ובכלא "קציעות" כיום.⁹⁸

⁹⁵ עתירת מוקד סיוע לעובדים זרים בעניין זה תלויה ועומדת. בג"ץ 6180/12 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שירות בתי הסוהר.

⁹⁶ מתוך עתירת ארגוני זכויות אדם נגד כליאת מבקשי המקלט מסודן, עת"ם (י-ם) 1726-10-12 פלוני נ' שר הפנים, ה"ש 84 לעיל.

⁹⁷ תלם יהב, 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>.

⁹⁸ השגה על התיקונים שהגישו האגודה לזכויות האזרח, מוקד סיוע לעובדים זרים, רופאים לזכויות אדם, אמנסטי ואס"ף – ארגון סיוע לפליטים למועצה הארצית לתכנון ובניה, 15.8.2012: <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/08/tma46-2.pdf>.

עם התקדמות בניית המתקן פורסם כי שר הפנים הורה להתחיל לכלוא גם מבקשי מקלט מסודן ומאיתרא שכן נמצאים בארץ, ולא רק את אלה שחוצים את הגבול.⁹⁹ באוקטובר 2012 עתרו ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, יחד עם מבקשי מקלט מסודן, לבית המשפט המחוזי בירושלים בדרישה לאסור את כליאת מבקשי המקלט הסודנים.¹⁰⁰ לעתירה צורף מכתב חריף מטעם נציבות האו"ם לפליטים. בין השאר הנציבות מציינת, שככלל, יש להימנע מלעצור מבקשי מקלט, וכי מעצר אמור להיות מוצא אחרון, רק כאשר הוא הכרחי, הגיוני ומידתי וכשמטרתו מוצדקת. בתגובה לעתירה מסרה פרקליטות המדינה כי לא הוחלט לעצור את האזרחים הסודנים שבישראל, חרף ההצהרה של שר הפנים, וכי אם תתקבל החלטה כזאת בעתיד תפרסם אותה רשות האוכלוסין וההגירה שלושים יום טרם הוצאתה אל הפועל.¹⁰¹

מתדפקים על הגדר: היחס למבקשי המקלט שמעבר לגבול

באוגוסט 2012 פורסם בתקשורת¹⁰² על דיווחים שהגיעו לארגוני זכויות אדם, ולפיהם צה"ל חודר לשטח מצרים, עוצר אנשים בדרכם לגבול ישראל-מצרים ומוסר את העצורים לידי כוחות הביטחון המצריים. מאחר שיש חשש שזכותם של אותם אנשים לבקש מקלט לא תכובד במצרים, והיא תגרשם למדינות מוצאם, יש בפעולות של ישראל משום הפרה של עקרון אי-החזרה (non-refoulement). העיקרון המרכזי הזה באמנה בדבר מעמדם של פליטים קובע שאין לכפות על אדם לחזור למדינה שבה הוא ימצא בסיכון לרדיפה ולהפרות קשות אחרות של זכויות האדם.

בספטמבר 2012 סירבה ישראל להכניס לשטחה 21 מבקשי מקלט שהתדפקו על הגדר בגבול מצרים. האנשים שהו ליד הגדר כשבוע בחום הכבד, ולפי הפרסומים בתקשורת החיילים שומרי הגדר קיבלו הוראות לתת להם "כמה שפחות מים",¹⁰³ ומשלחת של פעילי זכויות אדם שביקשו להעביר אליהם ציוד נחסמה בדרכה.¹⁰⁴ בג"ץ דחה את ההכרעה בעתירה שדרשה להכניס את האנשים לישראל.¹⁰⁵ לאחר ששלושה ממבקשי המקלט – שתי נשים ונער – הוכנסו לישראל (ונכלאו מיד), והשאר שולחו בחזרה לשטח מצרים,¹⁰⁶ כפי הנראה בכוח,¹⁰⁷ מחק בית המשפט את העתירה, בלא שבירר מה עלה בגורלם.¹⁰⁸ בשבועות שלאחר מכן דווח על מקרים דומים נוספים.¹⁰⁹

⁹⁹ טלילה נשר ויהונתן ליס, ישי הורה להתחיל לעצור סודאנים בעוד חודש וחצי, הארץ, 29.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1812402>, אלי ישי: נכלא איתראים, נמאס עליהם את החיים, ה"ש 67 לעיל.

¹⁰⁰ עת"ם (י-ם) 1726-10-12 פלוני נ' שר הפנים, ה"ש 84 לעיל.

¹⁰¹ הפרקליטות: שר הפנים פרסם ההודעה על מעצר הסודנים על דעתו, אתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=24193>, 25.10.2012.

¹⁰² למשל: דורון נחום, דיווח בארה"ב: "צה"ל פועל בשטח סיני למעצר מסתננים אפריקנים", נענע10, 10.8.2012, <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=917653>; דיווח: ישראל פועלת בתוך סיני ותופסת מסתננים, ynet, 10.8.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4267010,00.html>.

¹⁰³ גילי כהן, כ-20 מהגרים איתראים כלואים בשטח שבין ישראל למצרים, הארץ, 4.9.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1816528>.

¹⁰⁴ עדכונים מרכזיים שוטפים ממשלחת רופאים לזכויות אדם בדרכה אל הפליטים הלכודים בגבול ישראל-מצרים, אתר רופאים לזכויות אדם, 6.9.2012, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=52&ItemID=1594>.

¹⁰⁵ בג"ץ 6582/12 עמותת "אנו פליטים" נ' מדינת ישראל – שר הביטחון. העתירה: <http://tinyurl.com/cvyyypep>.

¹⁰⁶ תומר זרחין וטלילה נשר, בג"ץ מחק את העתירה לבירור גורל האיתראים שהוחזרו למצרים, הארץ, 9.9.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1820503>.

לעמדת ארגוני זכויות אדם, משפטנים ונציבות האו"ם לפליטים, סירובה של ישראל להכניס את האנשים לתחומה הוא הפרה של מחויבותה לפי אמנת הפליטים.¹¹⁰ אמנם מותר לישראל לבנות גדר, אבל גדר אינה פוטרת את המדינה מחובותיה. שעה שאנשים מתדפקים על הגדר ומבקשים על חייהם, יש לברר שלא נשקפת להם סכנה, ואם נשקפת – יש לאפשר להם להיכנס.

* * *

למדינת ישראל הזכות לשמור על גבולותיה, לקבוע כללי כניסה אליה ולפקח על הבאים בשעריה. עם זאת כל אמצעי שהיא נוקטת חייב להביא בחשבון את החובה המוסרית והמשפטית שלא לכלוא פליטים ומבקשי מקלט ולא להענישם. אין ספק שהטיפול במבקשי המקלט מציב בפני מדינת ישראל אתגרים מורכבים, אך ישראל אינה המדינה המערבית היחידה המתמודדת עם קליטה של מבקשי מקלט.¹¹¹ כדי לגבש פתרונות הולמים חובה להכיר במציאות: מבקשי המקלט לא יעזבו את הארץ בשנים הקרובות; ישראל תיאלץ לארחם ולמלא את חובותיה בנוגע לעבודה, לרווחה, לבריאות ולחינוך על פי האמנה בדבר מעמדם של פליטים. את הבקשות למקלט יש לבחון בחינה פרטנית על ידי מנגנון יעיל אך הוגן.

¹⁰⁷ טלילה נשר, בניגוד להודעת המדינה האריתראים מעידים: נגררנו בכוח חזרה למצרים, הארץ, 11.9.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1822260>; עדויות ראשונות מפינוי המסתננים בגדר, mako – החדשות, 11.9.2012, <http://tinyurl.com/bngml97>.
¹⁰⁸ פסק הדין: <http://elyon1.court.gov.il/files/12/820/065/s03/12065820.s03.htm>.
¹⁰⁹ דנה ויילר-פולק, שוב: אריתראים הגיעו לגבול, שני פצועים הוכנסו, וואלה, 9.10.2012, <http://news.walla.co.il/?w=%2F90%2F2573936>; ישראל: דרכם של מבקשי מקלט נחסמת בגבול, הודעה בשם הארגונים Human Rights Watch, מוקד סיוע לעובדים זרים ורופאים לזכויות אדם באתר Human Rights Watch, 28.10.2012, <http://www.hrw.org/he/news/2012/10/28>.
¹¹⁰ למשל: אייל גרוס, גם אם לא הוכרו כפליטים: כליאת 20 המהגרים בגבול מנוגדת לחוק הבינלאומי, הארץ, 4.9.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1816972>; ישראל: דרכם של מבקשי מקלט נחסמת בגבול, ה"ש 109 לעיל; עומרי אפרים, נציג האו"ם: הכניסו את מבקשי המקלט הכלואים, ynet, 6.9.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4277706.00.html>; טלילה נשר, האו"ם לבג"ץ: ישראל לא מילאה אחריותה לפי אמנת הפליטים, הארץ, 9.9.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1820575>.
¹¹¹ גם ניתוח משפטי בבלוג "לסה פסה": מומחים, 5.9.2012, <http://www.mehagrim.org/2012/09/blog-post.html>.
¹¹¹ מבקשי מקלט מהגרים למקומות רבים בעולם. בעיקר הנטל נושאות מדינות העולם השלישי, הסמוכות למדינות שמהם נמלטים מבקשי המקלט.

הפרטה: איפה הגבול?

"הפרטה, איננה, כידוע, מילת קסם, ואין היא יכולה להוות עילה להתפרקות המדינה מחובותיה."¹¹²

"הסמכות להפעיל כוח כופה של שלילת חירות ושל קביעת מגבלות ניתנה למדינה מכוח 'חוזה' או 'אמנה' חברתית מטפורית שנכרתה בינה לבין האזרחים המתגוררים בה [...] סמכות זו שנמסרה למדינה בשליחות הקהילה הפוליטית עומדת בגרעין המזוקק ביותר של הפונקציות השלטוניות הנובעות מן הריבונות, בשורה אחת עם הסמכות לקיים צבא, משטרה ובתי משפט. נטילתן של פונקציות אלה והעברתן לגורם פרטי, פוגמות בהצדקה העומדת ביסוד הפעלת הסמכות ויש בהן משום הסתלקות של המדינה, גם אם חלקית, מקיום 'חלקה' בחוזה החברתי והצבתה בפוזיציה של צופה מן הצד אשר אינה מבקשת להגשים יעדים עצמאיים משלה."¹¹³

יש תפקידים שהם בליבת הסמכויות של המדינה ושכוללים סמכויות הכרוכות בהפעלת כוח ובעלות פוטנציאל גבוה לפגיעות חמורות בזכויות אדם. על כן הפעלתן לגיטימית רק על ידי המנגנונים הציבוריים של המדינה. השתרבותם של אינטרסים פרטיים, ובראשם אינטרסים כלכליים, למילוי התפקידים האלה פוגעת בזכויות החוקתיות של הציבור. לפיכך, סמכויות מסוימות ותפקידים מסוימים אינם בני הפרטה.

האומנם? לצד ההפרטה של שירותים חברתיים, בשני העשורים האחרונים מופרטות עוד ועוד סמכויות של מערכת המשפט ושל אכיפת החוק, ובהן תפקידים בתחומי הגבייה, השיטור והתביעה. לאחרונה הצטרפה לרשימה גם הצעה להפריט את סמכות השיפוט באמצעות בוררות חובה בפני עורך דין פרטי. הפרטות אלה משקפות שחיקה הולכת וגוברת של מערכת החוק הציבורית וצמצום מרחיק לכת של תפקידי המדינה, ויש להן השלכות מדאיגות על זכויות האדם.

הפרטת סמכויות שיטור¹¹⁴

בשני העשורים האחרונים מתרחש בישראל תהליך מואץ של הפרטת סמכויות המשטרה ותפקידיה. כמו להפרטת השירותים החברתיים – הבריאות, החינוך והרווחה – גם להפרטת שירותי השיטור קדם תהליך ארוך שנים של "ייבוש"¹¹⁵, שתוצאתו היא חוסר הלימה בין התקציב המוקצה למשטרה לבין הצרכים ההולכים וגדלים. כך למשל, בעשרים השנים האחרונות לא השתנה מספר השוטרים בתחנות המשטרה, אף כי מספר התושבים ברוב הערים הגדולות הוכפל.¹¹⁶

להפרטת סמכויות השיטור סיבות אחדות: א. בשל אזלת ידה של המשטרה להתמודד עם מגוון תפקידיה במשאבים העומדים לרשותה התערערה תחושת הביטחון האישי של האזרחים, ולכן מועברים עוד ועוד אחריות, סמכויות ותפקידים לידי גורמים פרטיים; ב. התחזקותן של חלק מהרשויות המקומיות ורצון למלא את החוסר שנוצר בתפקיד המשטרה; ג. השיח הנאו-ליברלי

¹¹² השופט מלצר בבג"ץ 1083/07 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' משרד הבריאות (פס"ד מיום 24.5.2012),

<http://elyon1.court.gov.il/files/07/830/010/k23/07010830.k23.pdf>

¹¹³ השופטת ארבל בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים – חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר (בג"ץ

<http://elyon1.court.gov.il/files/05/050/026/n39/05026050.n39.pdf>

¹¹⁴ הפרטת בתי הסוהר), בקרוב עתידה האגודה לזכויות האזרח לפרסם דוח מקיף בנושא הפרטה בתחום אכיפת החוק, מאת עו"ד אן

סוצ'ו. פרק זה מבוסס על טיוטת הדוח.

¹¹⁵ לעניין זה ראו: טלי ניר, בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים, האגודה

לזכויות האזרח, אפריל 2012, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/07/yibush->

[webversion.pdf](http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/07/yibush-webversion.pdf)

¹¹⁶ יניב קובוביץ, חברת מקינזי: תחנות המשטרה לא מספקות מענה הולם לתושבים, הארץ, 4.5.2012,

<http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1700183>

רואה בשיטור, כמו בשירותים ציבוריים אחרים, מוצר שגורמים פרטיים יכולים לספק ביעילות רבה משיכול המגזר הציבורי, ושחלים עליו כללי השוק החופשי.¹¹⁷

נוסף על משטרת ישראל מגוון גורמים אחרים ממלאים כיום קשת רחבה של תפקידים, מאבטחה ושמירה ועד תפקידי שיטור מובהקים. נסקור להלן שלוש דוגמאות להפרטת השיטור: הרחבת סמכויות מאבטחים, שיטור עירוני פרטי ואבטחת מתחמים יהודיים בירושלים המזרחית. לאחר מכן נעמוד על הפגמים ועל הפגיעה בזכויות אדם הכרוכים בהפרטות מסוג זה.

הרחבת סמכויות מאבטחים

מאבטחים פרטיים נעשו בעשור האחרון חלק בלתי נפרד מהנוף, ואין כמעט מקום ציבורי שאין בכניסה אליו מאבטח הבודק את תיקי הנכנסים. אולם במהלך השנים גדל לא רק מספרם של המאבטחים אלא גם היקף פעילותם ותפקידיהם – החל באבטחת מוסדות ציבור, מוסדות חינוך ותחבורה ציבורית וכלה באבטחת אישים, מעברי גבול, בתים פרטיים ושכונות יוקרה. מאבטחים פרטיים גם מסייעים לרשויות מקומיות להתמודד עם שלל תופעות לא רצויות: ונדליזם, שוהים בלתי חוקיים, מטרדי רעש ואלימות נוער.

החוק העיקרי שמכוחו מוסמכים מאבטחים בישראל הוא חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005.¹¹⁸ התכלית העיקרית שעמדה בבסיסה הייתה התמודדות עם מצבי חירום ביטחוניים, ולכן הסמכויות שניתנו למאבטחים כוללות בעיקר חיפוש במיטלטלין ועל הגוף לאיתור אמצעי חבלה ונשק, והן הוגבלו בעיקרן לכניסה לאתרים מסוימים ולנקודות בדיקה. אמנם החוק מעניק למאבטחים סמכויות נרחבות, אולם, מלבד במקרים של חשד לנשיאת נשק, הוא שומר על העיקרון שלפיו יש למשטרה בלעדיות בכל הנוגע לפעולות אכיפה הכרוכות בהפעלת שיקול דעת משמעותי (להבדיל מבדיקות שגרתיות בכניסה למקומות).

בשנים האחרונות חל שינוי מהותי ודרסטי בתפיסת תפקידם של המאבטחים ובסמכויות המוקנות להם. ביוני 2010 החליטה הממשלה על רפורמה בתחום הביטחון האישי של אזרחי המדינה ותושביה,¹¹⁹ ובאוקטובר 2010 הניחה על שולחן הכנסת את הצעת החוק הממשלתית לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010.¹²⁰ על פי הצעת החוק יהיו המאבטחים מופקדים מעתה גם על מניעת מעשי אלימות – תפקיד שהוא שיטורי במהותו¹²¹ – במקומות מועדים כגון מתחמי בילוי, מגרשי ספורט, אולמי הופעות, בתי חולים, בתי

¹¹⁷ להרחבה בעניין הפרטת השיטור והסברים לתהליך זה ראו: אראלה שדמי, **ארץ מאבטחת – משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי**, הקיבוץ המאוחד, 2012, פרק רביעי.

¹¹⁸ נוסח החוק באתר משרד המשפטים: <http://tinyurl.com/bl8woja>. חוק נוסף מכוחו מוסמכים מאבטחים הוא החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998. חוק זה מסדיר את האבטחה במשרדי ממשלה, חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים אחרים והוא מסמיק מאבטחים בסמכויות דומות לאלה שבחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור.

¹¹⁹ החלטת ממשלה מ'1848, **מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי**, 8.6.2010, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des1848.aspx>.

¹²⁰ הצעת החוק המקורית שהוגשה בנושא עסקה בהרחבת סמכויות פקחים עירוניים ומאבטחים, והיא פוצלה לשתי הצעות חוק: הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, העוסקת בסמכויות מאבטחים בלבד; והצעת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, הנוגעת להסמכת פקחים עירוניים ועברה בכנסת ב-3.8.2011.

¹²¹ אמנם, חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור קובע, כי תכליתו להסמיק מאבטחים "לשם שמירה על ביטחון הציבור מפני פעילות חבלנית עוינת ומפני אלימות", אולם עד היום הסמכויות שניתנו למאבטחים נועדו בעיקרן למניעת פעילות חבלנית עוינת.

ספר וכו'. הם יהיו רשאים להפעיל סמכויות נרחבות בתוך המקומות האלה ובסביבתם הקרובה ולא רק בכניסה אליהם, כפי שהיה מותר עד היום. המאבטחים יוכלו לדרוש מאדם להזדהות ולהציג תעודת זהות, למנוע מאדם כניסה למקום, להוציא אדם ממקום או לעכב אדם תוך שימוש בכוח סביר. את כל האמצעים האלה הם יוכלו לנקוט גם אם מעשה האלימות עדיין לא התרחש, אך יש חשש שהוא עומד להתבצע.

הדיון בהצעת החוק עדיין מתנהל בוועדת הפנים, אולם בד בבד, בעקבות דיון בוועדת העבודה, תוקן לאחרונה חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור ונוסף לו סעיף המעניק למאבטחים סמכויות למניעת אלימות במקום המספק שירותי רווחה.¹²² נוסח הסעיף שאושר זהה לזה שנמצא עדיין בדיונים בוועדת הפנים בשל הקשיים שהוא מעורר.

שיטור עירוני: מאבטחים פרטיים והרחבת סמכויות פקחים

כבר כשני עשורים פועלים בעשרות רשויות מקומיות – למשל חיפה, חדרה, חולון,¹²³ ראש העין, ראשון לציון,¹²⁴ רחובות והמועצה המקומית פרדסיה¹²⁵ – מודלים שונים ומגוונים של כוחות סיוור ושיטור עירוניים: שיטור משולב, שיטור עירוני, שיטור פרטי, שיטור התנדבותי, סירת ביטחון ועוד. (לכל אלה אין קשר ל"פיילוט השיטור העירוני", שידון בהמשך). כל רשות מאמצת מודל משלה, מבלי שיש חוק המסדיר את פעילות הכוחות או את הפיקוח עליהם. יחידות השיטור מורכבות מפקחים עירוניים, מסיירים שהם עובדי עירייה, ממאבטחים המועסקים על ידי חברות אבטחה פרטיות או ממתנדבים הפועלים ככוח עצמאי או בשיתוף עם המשטרה. מימון היחידות הללו נעשה פעמים רבות על ידי אגרת שמירה חודשית שהתושבים משלמים.¹²⁶

כוחות האבטחה העירוניים הוקמו במקור מטעמים ביטחוניים.¹²⁷ למאבטחים ולסיירים הפרטיים לא הוקנו סמכויות שיטור או כל סמכויות אכיפה מיוחדות, ועל כן מותר להם, לכאורה, רק להרתיע ולדווח. אולם עם הזמן הם הפכו בחלק מהרשויות למעין "משטרה עירונית פרטית" של מאבטחים וסיירים חמושים. הם עוסקים בפעולות שיטור לכל דבר, ובהן שמירה על הרכוש בתחומי העיר, מניעת פריצות, אלימות וונדליזם וטיפול בשב"חים. הם יוזמים סיורים, מחסומים, ביקורות, חיפוש בכלי רכב ואף מרדפים אחרי חשודים.¹²⁸ כמו כן הם מפעילים יום-יום סמכויות אכיפה בפעולות כגון עיכובים, חיפושים, דרישת הזדהות ואף מעצרים. פעולותיהם נעשות בידיעת המשטרה ואף בתמיכתה, אף כי, כאמור, לא הוקנו להם סמכויות שיטור.

כיוון שפעילותם של הסיירים ושל המאבטחים אינה מוסדרת, נותרו ללא מענה שאלות קריטיות: מהם תפקידי הכוחות וסמכויותיהם? מהי ההכשרה הדרושה להם? למי הם כפופים? מיהם הגורמים

¹²² סעיף 6א, תיקון מיום 25.7.2012. נוסח החוק: http://www.nevo.co.il/Law_Word/law01/999_469.doc.

¹²³ עיריית חולון, **סיירת ביטחון** (מצגת), <http://tinyurl.com/ctckhb8>; שירלי מורה, **סיירת הבטחון חושפת:**

שב"חים, ונדליזם ורעש, mynet, 15.7.09, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3746710,00.html>.

¹²⁴ אתר החברה לבטחון ולסדר ציבורי ראשון לציון, <http://rlz-bitachon.co.il/?CategoryID=188>, טל טננבוים, **לילה לא שקט: סיור לילי בראש"צ עם אנשי החברה לביטחון**, nrg-מערב, 25.7.2011.

¹²⁵ <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/263/228.html>.

¹²⁶ אתר מועצה מקומית פרדסיה, **משטרה פרטית**, <http://www.pardesia.muni.il/service/bitahon-herum/Pages/privat-police.aspx>.

¹²⁷ גביית האגרה הוסדרה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2002 **חוקי עזר בדבר אגרת שירותי שמירה ואבטחה**.

¹²⁸ לפירוט על התפתחות השיטור העירוני ראו: **ארץ מאובטחת**, ה"ש 177 לעיל, פרק רביעי.

¹²⁸ דוגמאות למגוון הפעילויות שבהן עוסקות היחידות ראו ה"ש 123-125 לעיל.

הרשאים לאייש את הכוחות (פקחים, מאבטחים פרטיים, מתנדבים)? מהו הממשק בינם לבין המשטרה ולבין הרשות המקומית? ועוד.

בעקבות הפעלתה של סיירת חמושה ניידת בחולון, פסק בג"ץ בשנת 2009 כי אין לרשויות המקומיות סמכות בחוק להפעיל סיירות אלא למניעת פעילות חבלנית, ולכן האגרה שגבתה העירייה נעשתה בלא סמכות.¹²⁹ בלחץ הרשויות המקומיות עבר בכנסת במרס 2011 תיקון לפקודת העיריות,¹³⁰ שיאפשר לרשויות המקומיות להמשיך להפעיל יחידות סיור עירוניות ולגבות את האגרה מהתושבים. התקנות שפורסמו מכוח התיקון¹³¹ אינן מגדירות בבירור את גבולות הפעילות, ומשאירות פתח נרחב להפעלת יחידות שיטור פרטיות, נעדרות הכשרה ופיקוח, שיכולות לבצע מגוון רחב של פעולות שנחשבו עד היום לליבת פעילות המשטרה.

לצד כוחות השיטור הפרטיים המורכבים ממאבטחים פרטיים ופועלים בעשרות רשויות מקומיות ללא אחידות, הסמכה או פיקוח, נעשה ניסיון להסדיר בחוק פעילות של כוח שיטור עירוני משולב המורכב משוטרים ומפקחים עירוניים. באוגוסט 2011 נחקק החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011.¹³² חוק זה הסדיר הפעלה של "פיילוט" של שיטור עירוני למשך שנתיים ב-13 רשויות מקומיות. לשם כך הוקם מערך אכיפה עירוני ובו פקחים הפועלים לצדם של שוטרים. לפקחים הוענקו סמכויות ובהן דרישת הזדהות, עיכוב בשל מעשה אלימות ועריכת חיפוש במקרה של חשד לנשיאת נשק. הפקחים יכולים להפעיל סמכויות אלה אף ללא נוכחות של שוטר במקומות "מועדים": בגנים ציבוריים, באזורי מסחר, בחופי רחצה, בחניונים, באירועים תחת כיפת השמים ובאזורי בילוי.

במאי 2012 הורחב ה"פיילוט" לארבע ערים נוספות,¹³³ ואין ספק שהתופעה תמשיך ותתרחב. כבר היום אחרי כל גל אלימות מוגשות הצעות חוק להרחבת סמכויות הפקחים והמאבטחים, וראשי ערים קוראים להעניק להם עוד סמכויות.¹³⁴

הטלת פעולות שיטור על פקחים עירוניים אינה מעוררת את אותם הקשיים שמעוררת הפעלת סמכויות שיטור בידי גורמים פרטיים לגמרי, כגון מאבטחים שמעסיקות חברות אבטחה, כפי שתואר לעיל. הפקחים הם עובדי ציבור הכפופים לעירייה, חלות עליהם הוראות התקשי"ר וגורם ציבורי אמור לפקח עליהם ולבקר את פעילותם. למרות זאת, יש לזכור כי ביסוד שתי התופעות הללו – הרחבת סמכויות הפקחים והעסקת מאבטחים פרטיים – עומדות תכלית ושיטה דומות: זליגת סמכויות בתחום הסדר הציבורי וביטחון הציבור "למטה", לגורמים שעלותם נמוכה והכשרתם והפיקוח עליהם ירודים לעומת המשטרה.

¹²⁹ בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (פס"ד מיום 29.12.2009), http://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/06071860-t31.htm.

¹³⁰ חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011. תוקף הוראת השעה עד ליום 31.12.2013. תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2011.

¹³¹ לנסח החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=15099>.

¹³² ביום 16.5.2012 אישרה ועדת הפנים של הכנסת את הצו לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, שינוי התוספת הראשונה. על פי הצו נוספו לפיילוט בארבע, עפולה, רמלה ושפרעם.

¹³³ כך, לדוגמה, בעקבות מאורעות אלימים בין תושבי שכונת למבקשי מקלט בדרום תל אביב, הודיע ראש העיר, רון חולדאי, על כוונתו להקים כוח סיור עירוני (ענת שלו, **בגלל האלימות: חולדאי יקים כוח סיור, התושבים סקפטים**, וואלה, 14.5.2012, <http://news.walla.co.il/?w=90/2533057>). ואכן, ביום 16.7.2012 חוקקה מועצת עיריית תל אביב חוק עזר לתל אביב-יפו (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ב-2012, המסמיך את העירייה להפעיל שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ולגבות תשלום אגרה בעבורם.

אבטחת מתחמים יהודיים בירושלים המזרחית¹³⁵

ברחבי ירושלים המזרחית מתגוררים כ-2000 מתנחלים יהודיים בעשרות מתחמים בלב שכונות פלסטיניות. מתחילת שנות ה-90 פועלת במתחמים אלה יחידת אבטחה חמושה שתפקידה לשמור על ביטחונם של התושבים היהודים. ביחידה כ-350 מאבטחים המועסקים על ידי חברת אבטחה פרטית, ומשרד הבינוי והשיכון מממן את פעילותה בסכום של עשרות מיליוני ש"ח.

נוכחותם של מאבטחים פרטיים, שתפקידם להגן על התושבים היהודים מפני התושבים הערבים, יוצרת מתחים רבים, החל בעצם תפקידם: בשונה מהמשטרה, תפקידם איננו מכוון להעניק שירות לכל התושבים אלא להגן על תושב אחד מפני שכנו. הפעילות במוקד חיכוך רגיש כל כך חושפת אותם למגע יומיומי וטעון עם התושבים ולהתמודדות עם סיטואציות מורכבות ביותר, המחייבות שיקול דעת נרחב בשאלות של הפעלת כוח ושל שימוש בנשק חם. המאבטחים, שאינם שוטרים, לא אומנו ולא הוכשרו למלא תפקידי שיטור במוקדי עימות קשים, ואינם מצוידים באמצעים להתמודדות במצבי חירום. משום כך גורמת התנהלותם לעתים להסלמת המצב, עד כדי שימוש מצדם בירי באש חיה. התנהלות זו הביאה לפגיעות קשות בתושבים ואף למקרה מוות.¹³⁶

האבטחה הפרטית של המתחמים מתקיימת למרות התנגדויות שהביעו במשך השנים גורמים בממשלה ובמשטרה, ולמרות שוועדה שמונתה לבדיקת הסוגיה קבעה באופן חד משמעי, שסמכות האבטחה בירושלים המזרחית צריכה להיות נתונה למשטרה.¹³⁷ יתרה מזאת, במשך כעשרים שנה פעלו המאבטחים בירושלים המזרחית בלא כל הסמכה בחוק. רק בשנת 2010 הסמיך השר לביטחון פנים את המאבטחים לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור. אלא שחוק זה לא נועד להסמכת מאבטחים פרטיים לפעילות אבטחה היקפית, לליווי חמוש של אנשים ממקום למקום ולשמירה על הסדר הציבורי, כפי שנדרש מהמאבטחים בירושלים המזרחית.

בתגובה לעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם תושבים פלסטינים בירושלים המזרחית נגד הצבת המאבטחים, טענה המדינה כי מערך האבטחה אינו מהווה תחליף למאמץ המשטירתי אלא נדבך נוסף, וכי תפקידם של המאבטחים אינו חורג מאבטחה צמודה בדומה לאבטחת קניונים, מתקנים ציבוריים או גופים בעלי רגישות אבטחתית מיוחדת.¹³⁸ למרות זאת, בפועל, במקום שהמשטרה תהווה את הכוח המרכזי בשטח העוסק בשמירת החוק ובפתרון סכסוכים אלימים, הועבר תפקיד זה למאבטחים הפרטיים, והמשטרה הפכה פעמים רבות למעין "כוח מסייע".¹³⁹ העתירה תלויה ועומדת.

¹³⁵ להרחבה בנושא זה ראו: נסרין עליאן ואח', **מרחב לא מוגן: כשל הרשויות בהגנה על זכויות אדם באזורי ההתנחלויות שבירושלים המזרחית**, האגודה לזכויות האזרח, ספטמבר 2010, <http://www.acri.org.il/pdf/unsafe-space-he.pdf>, עמ' 12-15; עתירת האגודה לזכויות האזרח נגד הפעלת

המאבטחים – בג"ץ 8001/11 ג'ואד סיאם נ' ממשלת ישראל, <http://www.acri.org.il/he/?p=24437>, 26.9.2012, נהרג בספטמבר 2010 מירי של מאבטח. ראו למשל: יוסי אלי, **מהומות**

¹³⁶ סאמר סרחאן, תושב סילואן, נהרג בספטמבר 2010 מירי של מאבטח. ראו למשל: יוסי אלי, **מהומות בסילואן: מאבטח ירה למוות בפלסטיני**, nrg-מערב, 22.9.2010, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/159/609.html>; משה נוסבאום, **מצלמות האבטחה סותרות עדות**

המאבטח שירה למוות בסילואן, mako – החדשות, 26.9.2012, <http://www.mako.co.il/news-military/security/Article-01d5a446f6f4b21004.htm>

¹³⁷ ועדת אור שמונתה בשנת 2005 לבדיקת סוגיית השמירה ואבטחת המתחמים בירושלים המזרחית באמצעות משרד הבינוי והשיכון.

¹³⁸ בג"ץ 8001/11 ג'ואד סיאם נ' ממשלת ישראל, ה"ש 135 לעיל, פסקה 52-53 לתגובה מקדמית של המדינה מיום 8.1.2012.

¹³⁹ כך, למשל, כתב איזי לרר, מנהל אגף הביטחון במשרד הבינוי והשיכון, למנכ"ל המשרד במכתב מיום 25.3.2010: "נראה כי המשטרה סומכת יותר על המידה על יחידת האבטחה האזרחית גם במצבים בו היחידה

פגמים בהפרטת תפקידי המשטרה וסמכויותיה

פגיעה בזכויות אדם: בידי הממונים על אכיפת החוק והסדר נתונות סמכויות רבות ונרחבות, שיש להן פוטנציאל לפגיעה חמורה בזכויות האדם: בזכות לכבוד, בזכות לפרטיות, בחופש התנועה, בזכות לחיים ולשלמות הגוף ועוד. מתן תפקידים וסמכויות שיטוריים בידי עובדים של חברה פרטית, שאינם כפופים למנגנון הציבורי ולמגבלות החלות על שוטרים, ואינם זוכים להכשרה נרחבת ומקיפה, מגביר את החשש לשימוש לרעה בסמכויות הפוגעניות ולפגיעה מוגברת בזכויות אדם. חששות אלה מתגברים נוכח העובדה שהגורמים הפרטיים פועלים בראש ובראשונה למטרות רווח ושיקול הדעת שלהם אינו מבוסס על אינטרסים ציבוריים בלבד.

היקף הכשרתם של מאבטחים משתנה לפי סוג התפקיד שהם ממלאים, אך בכל מקרה הוא קטן בהרבה מהיקף ההכשרה של שוטרים.¹⁴⁰ נוסף על כך, מגוון כללים ומנגנונים נועדו להבטיח שעובדי ציבור כגון שוטרים ופקחים עירוניים לא ינצלו לרעה את סמכויותיהם ולא יפגעו בזכויות האדם יותר מהנדרש, ושיהיה עליהם פיקוח. לעומת זאת, על המאבטחים הפרטיים לא חלות חובות משמעת מוגברות ולא חלים לגביהם כל כללים מחייבים, למעט החובה לענוות תג מזהה גלוי ולהציג את תעודת המאבטח אם הם נדרשים.¹⁴¹

בהיעדר מנגנון לטיפול בתלונות, אפילו על ההוראות המעטות החלות על מאבטחים אין פיקוח. כיום אין גוף מרכזי שממונה על הטיפול בתלונות נגד מאבטחים שמפעילים סמכויות שלא כדין, ואין מנגנון מיוחד לטיפול משמעותי בתלונות אלו. אם העברה שביצע מאבטח אינה פלילית, ואי אפשר להגיש תלונה במשטרה, אין כל אפשרות להתלונן נגדו על חריגה מסמכות, התרשלות במילוי התפקיד, התנהגות בלתי הולמת, שימוש בכוח (שאינו עולה לכדי עברה פלילית) ועוד. אין גם כל הליך של הטלת סנקציות או שלילת רישיון לעסוק באבטחה במקרים כאלה.

הפרטת המימון ופגיעה בזכות לשוויון: לעתים עם הפרטת השיטור מועבר גם הנטל למימון שירותים אלו לידי האזרחים. תשלום אגרת השמירה הנפוצה בעשרות ערים היא דוגמה מובהקת להפרטה, שכן השמירה על הסדר הציבורי ואכיפת החוק הם שירותים בסיסיים שהמדינה חייבת לספק לאזרחיה ללא תשלום.

הפרטת המימון גורמת בהכרח לפגיעה בשוויון. רשויות מקומיות בעלות אמצעים משפרות את הביטחון של תושביהן, ודווקא הרשויות החלשות, שרמת הפשיעה בהן גבוהה, והן זקוקות לשירותי שיטור מוגברים, אינן יכולות להרשות לעצמן לספק אותם. כך, במקום שביטחון וסדר ציבורי יהיו שירות שיש לאזרחים זכות לקבלו ללא קשר למצבם הכלכלי ומסופק על בסיס צרכים, הם הופכים למצרכים שהשגתם תלויה ביכולת כלכלית.

האזרחית אינה מיועדת ואינה מסוגלת להתמודד עמם. "המכתב צורף כנספח לעתירה בבג"ץ 8001/11 ג'ואד סיאם נ' ממשלת ישראל, ה"ש 135 לעיל.

¹⁴⁰ המאבטחים המוצבים במעברי הגבול היבשתיים עוברים 31 ימי הכשרה, המאבטחים המוצבים במשרדי הממשלה השונים עוברים 8 ימי הכשרה ואילו הבדקים הביטחוניים המוצבים בכניסה לעסקים ולמועדונים עוברים 3 ימי הכשרה בלבד. זאת לעומת 9 שבועות מינום שאורך הקורס הבסיסי לשוטרים (ולאחריו קיימות הכשרות מקצועיות על פי המסלול הנבחר). חשוב לציין, כי גם הכשרת המאבטחים הנדרשת על ידי המשטרה הופרטה: חטיבת האבטחה במשטרת ישראל קובעת את רמות ההכשרה הנדרשות ממאבטחים אולם את ההכשרות עצמן מבצעים גורמים פרטיים. מקור: **עדכון רמות הכשרת מאבטחים (תיקון)**, משטרת ישראל, חטיבת אבטחה, מדור הנחיה והכשרה, 20.3.2011.

¹⁴¹ סעיף 7(ג) לחוק שמירה על ביטחון הציבור.

למי הנאמנות?: מאבטחים שמעסיקים גורמים פרטיים משרתים לעתים קרובות את האינטרסים של מעסיקיהם ופועלים לקידום מטרותיהם הפרטיות. באוניברסיטת בן גוריון, למשל, משתמשת הנהלת האוניברסיטה בשירותי הביטחון להשתקת מחאות ופעילות פוליטית לגיטימית.¹⁴² הפעלת משטרה עירונית פרטית טומנת בחובה סכנה שבהכנסת שיקולים פוליטיים ומקומיים לפעילות שמטרתה ביטחון הציבור ואכיפת החוק.¹⁴³

פגיעה בזכויות עובדים: להעסקת גורמים פרטיים במקום שוטרים יתרון כלכלי מובהק. החיסכון לאוצר המדינה מתאפשר באמצעות עלויות נמוכות של הכשרה ושל העסקה, אולם לחיסכון הכספי מחיר ציבורי גבוה: כוח אדם לא מיומן, זמני וחסר מוטיבציה מעניק לציבור שירות חיוני בעל פוטנציאל יומיומי לפגיעה בזכויות אדם.

הצעת חוק בוררות חובה – צעד בדרך להפרטת בתי המשפט

השיפוט בסכסוכים אזרחיים הוא נדבך מרכזי בשמירה על הסדר הציבורי, בהסדרת התנהגות חברתית, בהגנה על שלטון החוק, בחלוקת זכויות וחובות ובשמירה על זכויות האדם. כמו כן, ההכרעה בסכסוכים אזרחיים טומנת בחובה אפשרות לא מוגבלת של פגיעה בזכויות הפרט ובכלל זה בזכות הקניין, בזכות לכבוד, בזכות להליך הוגן ועוד. סמכות רגישה זו עומדת בימים אלה בסכנת הפרטה.

הצעת חוק ממשלתית,¹⁴⁴ שעברה בקריאה ראשונה ביולי 2011 ונמצאת בדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט, מבקשת לאפשר לבתי המשפט לחייב מתדיינים בתיקים אזרחיים מסויימים להעביר את הדיון בעניינם להכרעת עורך דין פרטי. ההצעה קובעת שנשיא בית משפט שלום או סגנו יוכלו להעביר, ללא צורך בהסכמת הצדדים, תיק אזרחי שהוגש לבית משפט השלום, להליך בוררות שיתנהל בפני עורך דין פרטי שמונה לשמש כ"בורר". ההליך למינוי שופט בישראל כולל מיונים קפדניים והשופטים כפופים למגבלות רבות כדי למנוע משוא פנים. לעומת זאת, התנאי העיקרי למינוי עורכי דין לבוררים הוא ותק של שבע שנים. לפי הצעת החוק, ככלל, לא יחולו על הליך הבוררות סדרי הדין הנהוגים בבתי המשפט.

הצעת החוק מבקשת לפתור את בעיית העומס על מערכת השיפוט, אך למעשה היא מפריטה אותה, משקפת התפרקות מוחלטת של המדינה מחובותיה ומתפקידיה הבסיסיים, ומטשטשת את הגבול

¹⁴² יותם פלדמן, במקום לבדוק תיקים, המאבטחים באוניברסיטת בן גוריון מצלמים פעילים פוליטיים בקמפוס, הארץ, 26.6.2009, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1267992>; לפניית האגודה לזכויות האזרח מיום 15.6.2011 בעניין זה לנשיאת האוניברסיטה ראו: <http://www.acri.org.il/he/?p=13135>; חיים ריבלין, אונ' בן גוריון נגד תעמולת שמאל, המהדורה המרכזית, חדשות 2, 14.6.11, <http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-230c47f2e3f8031004.htm>. בתגובת האוניברסיטה שהובאה בכתבה נאמר כי "עובדי הביטחון ימשיכו להבטיח שקמפוס האוניברסיטה יביא לידי ביטוי את ערכי השוויון והדמוקרטיה, במקביל להיותו קמפוס שוקק חיים".
¹⁴³ ראו למשל: פניית הקליניקות המשפטיות במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן לוועדת הפנים של הכנסת, יולי 2011, <http://www.clb.ac.il/uploads/police.pdf>; דברי השופט רובינשטיין בבג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון, (פס"ד מיום 29.12.2009), פסקה ע"ה.

¹⁴⁴ הצעת חוק בתי המשפט (בוררות חובה) (הוראת שעה), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=16572>. ראו גם: עו"ד אן סוצ'ו, הפרטה ללא גבולות: המקרה של הצעת חוק בוררות חובה, נייר עמדה עבור המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר, אפריל 2012, http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/niir_emda_borrot_hoba_sopi_30_4_12.doc; עמדת הקליניקה לשינוי חברתי במרכז האקדמי למשפט ולעסקים, יוני 2011, <http://www.clb.ac.il/uploads/borerut.pdf>.

בין הפרטי לציבורי. מהשוואה עם מדינות אחרות בעולם מתברר כי למנגנון של בוררות חובה במתכונת שבהצעת החוק בישראל אין אח ורע בעולם. אפילו במדינות שיש בהן מנגנון של העברת תיקים לבוררות, נשמרת זכות הגישה של הצדדים למערכת המשפט הציבורית.¹⁴⁵

הצעת החוק פוגעת בזכות הגישה לערכאות, הכוללת את זכותו של הפרט שבעניינו ידון שופט עצמאי ובלתי תלוי, ושההליך השיפוטי יתנהל על פי סדרי דין ידועים מראש המבטיחים הליך הוגן, שוויון בין הצדדים ומניעת שרירות. ההצעה פוגעת גם בזכות לשוויון, שכן היא חלה על תביעות בסכום של עד שני מיליון וחצי ש"ח: העברה כפויה של התיקים "הקטנים" בלבד לבוררות מוציאה מתוך מערכת השיפוט הציבורית דווקא את האוכלוסיות המוחלשות, בעל כורחן. הרשות השופטת נחשבת למערכת הוגנת, עצמאית ובלתי תלויה, אך הצעת החוק פוגעת בתדמית זו ומפחיתה את אמון הציבור במערכת המשפט, בשלטון החוק וביכולתה של המדינה לאכוף אותו.

משפטנים, וגם שופטי בית המשפט העליון בעבר ובהווה, מתנגדים להצעת החוק. כך למשל, נשיא בית המשפט העליון השופט גרוניס כתב שההצעה "פוגעת בעצמאות מערכת המשפט, בזכות להליך הוגן ובזכות הפנייה לערכאות. ההצעה אינה חוקתית ולא תשיג את המטרה".¹⁴⁶ גם השופטת ביניש, בהיותה נשיאת בית המשפט העליון, התנגדה להצעה.¹⁴⁷ בדיונים בוועדת החוקה הביעו גם חברי כנסת חשש כבד מהשלכות ההצעה.¹⁴⁸

אין ספק שבשלושת העשורים האחרונים מערכת המשפט בישראל מתמודדת עם עומס הולך וגדל. על פי חלק מההערכות, העומס השיפוטי (מספר תיקים לשופט ומספר שופטים ביחס לגודל האוכלוסייה) שמוטל על שופט בישראל היום כפול מהעומס שמוטל על שופטים ברוב מדינות המערב.¹⁴⁹ אמנם עומס זה גורם לעינוי דין קשה ופוגע בזכות הגישה לערכאות, אולם הפרט השיפוט אינה פתרון לגיטימי לבעיה.

כמו בהפרטות אחרות, הממשלה מתכוונת להשקיע סכומי כסף גדולים מאוד מחוץ למערכת הציבורית במקום להשקיע אותם בשירות הציבורי עצמו, הסובל ממחסור. לפני שמפריטים את מערכת השיפוט בטענה שהיא אינה יעילה ומפקירים את זכויות האזרחים, כדאי לתקצב אותה כראוי ולייעל אותה. יש להגדיל את מספר השופטים ולתקצב את המערכת כך שתוכל להתמודד עם העומס המוטל עליה. כמו כן אפשר להעסיק עוזרים משפטיים ומתמחים, להרחיב את מסלול הדיון המהיר, להגדיל את הסכום שמאפשר התדיינות בתביעות קטנות ועוד. את כל אלה אפשר להשיג בכספים שהמדינה מבקשת להשקיע בהפרטה.

¹⁴⁵ הפרטה ללא גבולות: המקרה של הצעת חוק בוררות חובה, ה"ש 144 לעיל; אן סוצ'ו, אפילו באמריקה עוד לא ניסו להפריט את השיפוט, כלכליסט, 7.9.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3582324,00.html>.

¹⁴⁶ הודעה לעיתונות של ועדת חוקה, חוק ומשפט באתר הכנסת, 5.9.2012, <http://www.knesset.gov.il/huka/News.asp?NewsID=629>.

¹⁴⁷ ynet, 3.9.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4276430,00.html>; אביאל מגנז', חוק הבוררות של נאמן: גם עורכי הדין

¹⁴⁸ אביעד גליקמן, ביניש נגד נאמן: בוררות חובה תפגע בבתי המשפט, ynet, 15.9.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4122484,00.html>.

¹⁴⁹ כך למשל ח"כ יצחק הרצוג, כפי שמצוטט בהודעה לעיתונות של הוועדה מתאריך 5.9.2012 (ה"ש 146 לעיל): "תבקשו תוספת תקציב לשופטים. בגלל זה להרוס את כל המערכת? אסור לכפות בוררות על אזרחים רק בגלל שמישהו לא יודע לנהל את המערכת! [...] יהיו מצבים מטורפים של ניגוד עניינים ולעולם לא נדע עליהם. זה הפרטה של מערכת המשפט."

¹⁴⁹ להרחבה בנושא ולמקורות ראו: הפרטה ללא גבולות: המקרה של הצעת חוק בוררות חובה, ה"ש 144 לעיל.

זכות הגישה לערכאות: פסיקת הוצאות לעותרים ציבוריים

באוגוסט 2012 דחה בג"ץ את עתירת האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות האדם ומרכז אדוה בדרישה שלא להתיר הפעלת שר"פ (שירותי רפואה פרטיים) בבית החולים הציבורי החדש שצפוי לקום באשדוד.¹⁵⁰ באופן חריג כשמדובר בעתירות ציבוריות, הטיל בג"ץ על העותרים לשאת בהוצאות המשפט בסך 45,000 ש"ח. בשלושים שנותיה של האגודה לזכויות האזרח כעותרת ציבורית, זוהי הפעם השניה בלבד שבה הוטלו הוצאות במקרה של דחיית עתירה לבג"ץ שהגישה האגודה.¹⁵¹

פסיקת ההוצאות החריגה מצטרפת לכמה פסיקות מהחודשים האחרונים, שבהן הטיל בג"ץ על עותרים ציבוריים הוצאות בסכום גבוה יחסית:¹⁵²

- באוגוסט 2012, ביום שבו הוטלו ההוצאות הגבוהות בעתירת השר"פ באשדוד, הוטלו גם הוצאות בסך 18,000 ש"ח על פרופ' קניאל. בעתירתו דרש קניאל לאמץ במלואן את המלצות ועדת שניסקי בעניין חלוקת הרווחים ממאגרי הגז הטבעי והנפט בישראל, ולהגדיל את המיסוי על חברות הגז.¹⁵³ עתירתו נדחתה ביחד עם עתירות של חברות הגז, שדרשו לפסול את החוק להעלאת שיעור המס; ההוצאות שהוטלו על החברות היו גבוהות במיוחד – 125,000 ש"ח למשרד האוצר ו-125,000 ש"ח לכנסת כל אחת. מקובל להטיל הוצאות ריאליות על חברות מסחריות המגישות עתירות בעלות ערך כלכלי נכבד; אך פרופ' קניאל הוא עותר ציבורי, שעתר בשם העיקרון הכללי של הזכות לשוויון ונגד פגיעה בקניינו של הציבור. בית המשפט לקח זאת בחשבון, אך עדיין פסק לחובתו הוצאות בסכום גבוה.
- ביולי 2012 פסק בג"ץ הוצאות בסכום של 15,000 ש"ח על תנועת אומ"ץ. בעתירתה ביקשה התנועה להורות ליועץ המשפטי לממשלה ולמשטרה לפתוח בחקירה פלילית בעניין הליכי מינוי הרמטכ"ל ("פרשת הרפז").¹⁵⁴
- במאי 2012 דחה בג"ץ את עתירת העמותות אדם טבע ודין והתנועה למען איכות השלטון נגד החלטת הממשלה לאשר את ההסכם בין משרד האוצר לחברת מפעלי ים המלח, בעניין שיעור

¹⁵⁰ בג"ץ 2114/12 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 15.8.2012). לכתבי בית הדין ולפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=20262>.

¹⁵¹ הפעם הראשונה הייתה בשנת 1989, בבג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג (4) 297 (1989). העתירה עסקה באפליית יהודים בקבלה ליישוב בדואי, ולא היתה עתירה ציבורית אלא הוגשה בשם עותר קונקרטי.

¹⁵² חלק מהדוגמאות הובאו ב: תומר זרחין, בתקופת גרוניס: בג"ץ מקשה על עתירות חברתיות, הארץ, 17.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1803612>. בכתבה מובאת גם תגובת דוברת בתי המשפט: "בג"ץ פוסק הוצאות בכל תיק לגופו ובהתאם לנסיבותיו. בין התיקים שהוזכרו בשאלתה עתירות שנדחו על הסף, שבמסגרתן לא מוצו הליכים טרם הגשת העתירה, לא צורפו משיבים לעתירה וכדומה. יש שבית המשפט פוסק דווקא להקטין הוצאות שנפסקו וראה לדוגמה פס"ד 4620/11 שם בדעת רוב שופטי ההרכב הוחלט להקטין את ההוצאות שנפסקו בבית המשפט המחוזי על עותר ציבורי מ-25,000 שקלים ל-12,000 שקלים. כאשר מדובר בעותרים מסחריים, בשונה מציבוריים, ההוצאות הנפסקות גבוהות יותר."

¹⁵³ בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל (פס"ד מיום 15.8.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/11/340/037/c14/11037340.c14.pdf>. למען ההגינות יש לציין, שהסך הכולל של ההוצאות נגזר גם ממספר המשיבים לעתירה. במקרה של השר"פ באשדוד נפסקו הוצאות בסך של 15,000 ש"ח לכל צד; במקרה של פרופ' קניאל נפסקו הוצאות בסך של 3,000 ש"ח לכל צד.

¹⁵⁴ בג"ץ 4567/12 תנועת אומ"ץ נ' היועץ המשפטי לממשלה (פס"ד מיום 15.7.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/12/670/045/104/12045670.104.pdf>.

התמלוגים שתשלם החברה לקופת המדינה בעבור הפקת מינרלים מים המלח. בית המשפט חייב את העותרות בהוצאות בסך 15,000 ש"ח.¹⁵⁵

• התנועה למען איכות השלטון עתרה לבג"ץ נגד החלטת המשטרה לסייע לשני קצינים לשעבר לממן את הייצוג המשפטי בהליכים בפני ועדת זיילר, שחקרה את התנהלות המשטרה בפרשת האחים פריניאן. בית המשפט דחה את העתירה במאי 2012 וחייב את העותרת בהוצאות בסך 17,000 ש"ח.¹⁵⁶

• במרס 2012 דחה בג"ץ על הסף וללא דיון את עתירתם של פרופ' יוסי יונה, דפני ליף ופעילי המחאה החברתית נגד ההפרטה של תחזוקת הרכבת, וחייב את העותרים בהוצאות בסך 30,000 ש"ח.¹⁵⁷

עתירה ציבורית היא עתירה של ארגון או של אדם פרטי, המקבלים עליהם להביא לתיקון פגיעה בזכויות האדם, פגיעה בשלטון החוק, שחיתות שלטונית או פעולה לא חוקית של רשות. היא דומה לתובענה ייצוגית, אבל בעוד שתובע ייצוגי מצפה לקבל גמול כלכלי אם תביעתו תאושר, לעותר ציבורי לבג"ץ אין אינטרס אישי וכל מטרתו היא להביא לתיקון עולם. בעתירות ציבוריות רבות ארגוני זכויות האדם משמשים פה לאוכלוסיות שקולן אינו נשמע, משום שאין להן משאבים ליזום הליכים משפטיים או משום שכמה מחבריהן חוששים לעמוד בחזית של מאבקים ציבוריים.

בשנים האחרונות התקיימו שני זרמים זה לצד זה: מצד אחד, בג"ץ המשיך במדיניותו המסורתית שלא לחייב עותרים ציבוריים בהוצאות גם אם עתירתם נדחתה. מצד שני, יותר ויותר עניינים הועברו לבתי המשפט המינהליים, וחלק מן השופטים המחוזיים נהגו לפסוק הוצאות משמעותיות כשדחו עתירות ציבוריות כאילו היה מדובר בתביעה אזרחית על עניין כלכלי. במקרה אחד ערערה האגודה לזכויות האזרח נגד פסיקת ההוצאות לבית המשפט העליון, שביטל אותן אך לא קבע הלכה מנחה בעניין.¹⁵⁸

באוגוסט 2012, בערעור של עמותת גישה, קבע שופט בית המשפט העליון עוזי פוגלמן הלכה חשובה לגבי אמות המידה לפסיקת הוצאות בדחיית עתירות ציבוריות בבתי המשפט המינהליים, שמשקפת את מה שהיה נהוג עד לאחרונה בבג"ץ.¹⁵⁹ "בית משפט זה הכיר לא אחת בחשיבות עתירות המוגשות על ידי 'עותרים ציבוריים' ככלי שנועד לקדם את שלטון החוק, עקרונות חוקתיים ותיקון פגמים מהותיים בפעולות המינהל הציבורי", כותב השופט פוגלמן, "בתי המשפט נוהגים איפוק בהטלת הוצאות על עותרים ציבוריים, בשל הרצון להימנע מהכבדה שתוביל להרתעת יתר ולהימנעות מנקיטת הליכים ציבוריים שתכליתם ראויה". אולם במקביל, כמה שופטים בבית המשפט העליון

¹⁵⁵ בג"ץ 112/12 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 24.5.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/12/120/001/o06/1201120.o06.pdf>.

¹⁵⁶ בג"ץ 2312/10 התנועה למען איכות השלטון נ' משרת ישראל, (פס"ד מיום 30.5.2012), http://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/10023120-s13.htm.

¹⁵⁷ העתירה נדחתה מטעמי שיהוי, קיומו של סעד חלופי, והיעדר פנייה מוקדמת. בג"ץ 1802/12 יונה נ' משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (פס"ד מיום 14.3.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/12/020/018/z03/12018020.z03.htm>.

¹⁵⁸ ע"מ 8569/02 גרים בורנה נ' שר הפנים (פס"ד מיום 14.7.2004), ¹⁵⁹ ע"מ 4620/11 קישאוי נ' שר הפנים (פס"ד מיום 7.8.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/11/200/046/m14/11046200.m14.pdf>.

הביעו לאחרונה הסתייגות מעתירות של ארגונים ציבוריים, ופסיקת ההוצאות בעתירה נגד השר"פ באשדוד נותנת ביטוי לכך.

לפסיקת הוצאות גדולות נגד ארגונים ציבוריים ונגד עותרים ציבוריים יש השפעה שלילית כפולה: ראשית, יש לכך אפקט מרתיע ומצנן, והוא עלול לצמצם את מספר העתירות הציבוריות ולהפחית את מספר הפגיעות בזכויות אדם והעוולות החברתיות שיגיעו לדיון בבתי המשפט;¹⁶⁰ כך, המשך המגמה של הטלת הוצאות משמעותיות תפגע בנגישות למשפט של קבוצות שקולן אינו נשמע ובסיכוי להשיג יותר צדק חברתי באמצעות בתי המשפט. שנית, למרבית ארגוני החברה האזרחית יש תקציב מצומצם, והקצאת כספים לתשלום הוצאות משפט תפגע בפעילות השוטפת שלהם. יש לקוות אפוא שגישתו של השופט פוגלמן משקפת את גישתם של מרבית שופטי בית המשפט העליון, והיא זו שתגבר.

¹⁶⁰ ראו עמדתם של משפטיים ושל ארגוני זכויות אדם ב: **בתקופת גרוניס: בג"ץ מקשה על עתירות חברתיות**, ה"ש 152 לעיל; תומר זרחין, **משפטיים מזהירים: בג"ץ מניף דגל שחור מעל עתירות ארגוני זכויות אדם**, 19.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1804679>, יש לציין כי בכתבה האחרונה הובעה גם דעה מנוגדת של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ולפיה מגמת פסיקת ההוצאות אינה מאיינת את אפשרותם של העותרים הציבוריים לפעול בבג"ץ אלא רק מאלצת אותם לצמצם את מספר העתירות שיגישו, דבר שיקל את העומס המוטל על בית המשפט העליון ובסופו של דבר יגדיל את יעילותו ואת הנגישות למשפט. ראו גם: לוי ענבר ומרדכי נדיב, **פסיקת הוצאות לעותרים ציבוריים בבג"ץ: כל השערים ננעלו?** המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2012, <http://www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/610.aspx>. עמדה דומה ביטא גם שופט בית המשפט העליון נועם סולברג, ראו: הילה רז, **נועם סולברג: "אינפלציה של זכויות מוזילה את ערכן"**, הארץ, 18.10.2012, <http://www.themarker.com/law/1.1845577>.

הזכות לפרטיות: מערכות מידע אישי – קובעים עובדות בשטח¹⁶¹

טכנולוגיות מידע מתקדמות יכולות לתרום תרומה משמעותית לרווחת הכלל והפרט, למשל, בתחום הבריאות, הלחימה בפשיעה והגברת הביטחון האישי, ואף לקידום זכויות האדם והדמוקרטיה. אולם הכנסת הטכנולוגיות הללו לשימוש צריכה להיעשות בזהירות: חשוב לבחון חלופות, לשקול את התועלת לעומת הפגיעה בזכות לפרטיות, וכמובן לנהוג על פי החוק וכללי המינהל התקין. גם כאשר שיקול דעת מעמיק מוביל למסקנה שיש להקים מערכת מידע, חשוב שזו תעוצב באופן שיצמצם את הפגיעה בפרטיות.¹⁶²

בשנים האחרונות השימוש בטכנולוגיות מידע בישראל במיזמים שונים הולך ומתרחב, ופוגע בזכות לפרטיות ובמושכלות יסוד של משטר דמוקרטי. לא פעם רשויות ופקידים בכירים בונים מנגנונים לאיסוף מידע, למעקב ולבילוש וקובעים עובדות בשטח, ורק לאחר שהמנגנונים כבר פועלים ופוגעים בזכויות יסוד חוקתיות, הם מגישים לאישור הכנסת הצעת חוק ש"תפורה" על פי מידותיהם.

לעתים מנגנוני איסוף המידע פועלים במסווה של "פיילוט", שהצלתו כבר נקבעה מראש. הדיון החוקתי והערכי בכנסת מתנהל בצלו של "מעשה עשוי" כמעט, לאחר שהמסגרת הקונספטואלית והמבנה הטכנולוגי של המערכת, ולעיתים גם ההתקשרות עם הגורמים המפעילים, התגבשו ללא מעורבות של הציבור ונבחרי. מלבד הפגיעה בזכויות האדם, פרקטיקה זו פוגעת גם בשלטון החוק ובריבונות הכנסת. נסקור מיזמים אחדים מהעת האחרונה המדגימים את השיטה.

המאגר הביומטרי

מזה כמה שנים מתנהל בישראל מהלך להקמה של מאגר ביומטרי, שיכלול טביעות אצבע ותמונת פנים ממוחשבת של כל אזרחי ישראל ותושביה. בעקבות מאבק ציבורי נגד המאגר,¹⁶³ ובעקבותיו התנגדותם של חברי כנסת, נסוגה הממשלה מתוכניתה המקורית והציעה לדחות את ההחלטה אם להקים את המאגר בשנתיים, שבמהלכן יתקיים "פיילוט". ה"פיילוט" נועד לבדוק היבטים טכניים של המערכת הביומטרית, אך בעיקר את נחיצותו של המאגר. ההסדר התקבל בכנסת בברכה: ההנחה, שעצם קיומו של המאגר הביומטרי יותנה בהצלחת ה"פיילוט", אפשרה לחברי כנסת רבים להסיר את התנגדותם להצעת החוק, וזו אושרה במליאה ברוב גדול.

אולם התברר שה"פיילוט" אינו אלא בדיחה: הוא תוכנן כך שרוב העניינים שייבדקו במהלכו אינם קשורים כלל לשאלת נחיצותו של המאגר, אלא להיבטים טכניים שהיו אמורים להיבדק ממילא עוד לפני שהכנסת הרחיבה את מטרות ה"פיילוט" והתנתה את המאגר בתוצאותיו. עוד בטרם יצא

¹⁶¹ פרק זה מבוסס על: אבנר פינצ'וק, **כשפקידי הממשלה עוברים על החוק**, ארץ אחרת, גיליון מס' 64, אפריל 2012. המאמר המלא בבלוג "האח הקטן" של עו"ד פינצ'וק: <http://www.pratiut.com/2012/07/blog-post.html>.

¹⁶² על "עיצוב לפרטיות" – Privacy by Design – ראו ב: דין וחשבון אודות פעולות הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע בשנת 2009, מרס 2011, באתר משרד המשפטים, <http://tinyurl.com/chxlrez>, עמ' 14-11.

¹⁶³ על המאגר הביומטרי ועל המאבק באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?cat=113>. כמו כן ראו: **מטה המאבק במאגר הביומטרי** – <http://acri-antibiometric.blogspot.co.il>; **המרכז לעצירת חוק המאגר הביומטרי** – <http://no2bio.org>.

הניסוי לדרך נקבע ב"ספר הניסוי" – מסמך ממשלתי המגדיר את מתווה הבדיקה – כי המאגר הכרחי וכי אין טעם לבדוק את החלופות.¹⁶⁴

בפברואר 2012 הגישו האגודה לזכויות האזרח, התנועה לזכויות דיגיטליות ושני עותרים נוספים עתירה לבג"ץ נגד המאגר הביומטרי ונגד ה"פיילוט".¹⁶⁵ בעתירה נטען, בין השאר, שה"פיילוט" לא תוכנן לבחון פתרונות חלופיים; הוא גם אינו בודק אם המאגר עדיף מחלופותיו – ואם כן, עד כמה – וממילא הוא לא יאפשר להעריך את היתרונות ואת החסרונות של כל חלופה. יתר על כן, לא נקבעו מדדים להצלחתו ותנאים לתוקפן ולמהימנותן של התוצאות. ה"פיילוט" נועד למראית עין בלבד, והוא מאפשר להפוך את המאגר למציאות שיקשה על הכנסת לשנות.

בדיון שנערך בחודש יולי מתחו שופטי בג"ץ ביקורת חריפה על מתווה ה"פיילוט".¹⁶⁶ הם סברו שניסוחו של הצו המתווה את תוכנית ה"פיילוט" חסר ואינו מאפשר בדיקה אמיתית, והדגישו שבמתווה צריכים להיות מדדים ברורים להצלחה וכישלון, וכי עליו לבחון את עצם נחיצות המאגר ואת החלופות האפשריות. לנוכח עמדת בית המשפט הודיעו נציגי משרד הפנים שבכוונתם לתקן את צו ה"פיילוט". הצו המתוקן אושר בסוף נובמבר 2012, ועל פיו יתחיל ה"פיילוט" לפעול ב- 1.1.2013.¹⁶⁷

רשומה רפואית לאומית

זה כמה שנים מקדמים משרד האוצר ומשרד הבריאות את מיזם "רשומה רפואית לאומית" – מאגר ממוחשב שינגיש מידע רפואי רגיש ביותר לאלפי מסופי מחשב בבתי חולים, במרפאות ובקופות החולים. אין ספק ששילוב של טכנולוגיות מידע במערך שירותי הבריאות יכול להרים תרומה חשובה לשיפור הטיפול הרפואי ולסייע במניעת טעויות ואסונות. אבל מערכת מרכזית של רשומות רפואיות גם מסכנת את הסודיות הרפואית של מיליוני מטופלים.

בשנת 2004 מינה מנכ"ל משרד הבריאות ועדה¹⁶⁸ לגיבוש הכללים האתיים והמשפטיים לפעילותה של הרשומה הרפואית הלאומית. מסקנותיה של הוועדה היו אמורות לשמש בסיס להצעת חוק שתועבר לדיון ולהכרעה בכנסת. אך עם הזמן התברר שלקברניטי משרד הבריאות ומשרד האוצר כבר הייתה תוכנית מפורטת לפעולתה של הרשומה הרפואית הלאומית, ושהתוכנית עוצבה על פי צרכים ביורוקרטיים וארגוניים ומתוך זלזול בפרטיות החולים. בכל פעם שחברי ועדת האתיקה באו לידי להחלטות שלא עלו בקנה אחד עם תוכניותיהם של הפקידים, פעלו הפקידים כדי לרוקן את ההחלטות מתוכן ולשבש את עבודת הוועדה.¹⁶⁹

¹⁶⁴ <http://tinyurl.com/d7u84fw>, סעיף 19. המסמך הוגש לבית המשפט על ידי משרד הפנים במסגרת הדיון בעתירת האגודה לזכויות האזרח ועותרים נוספים נגד המאגר הביומטרי, בג"צ 1516/12 נהון נ' הכנסת, <http://www.acri.org.il/he/?p=1750>.

¹⁶⁵ בג"צ 1516/12 נהון נ' הכנסת, ה"ש 164 לעיל.

¹⁶⁶ בג"ץ ביקר בחריפות את היערכות משרד הפנים ל"פיילוט" המאגר הביומטרי, אתר האגודה לזכויות האזרח, 23.7.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=22888>.

¹⁶⁷ יאיר מור, סופית: פיילוט המאגר הביומטרי יחל בראשון לינואר, TheMarker, 28.11.2012, <http://technation.themarker.com/hitech/1.1875491>.

¹⁶⁸ בראש הוועדה עמד פרופ' אבינועם רכס, ראש ועדת האתיקה של הסתדרות הרופאים, והשתתפו בה מומחים ונציגי ארגונים מתחום הרפואה והמשפט, ובהם נציג האגודה לזכויות האזרח.

¹⁶⁹ אבנר פינצ'וק, רשומה רפואית לאומית – שבועת היפוקראטס בצל הביורוקרטים ואנשי הטכנולוגיה, בלוג "האח הקטן", 7.4.2011, <http://www.pratiut.com/2011/04/blog-post.html>.

הבחירה במודל הרשומה הרפואית הלאומית התקבלה גם ללא התייעצות עם הרופאים "ואף ללא דיון ציבורי רחב, שיעלה על סדר היום את תחושות המטופלים באשר לניהול המידע הרפואי השייך להם, ולהם בלבד. דיון כזה היה מאפשר גם בחינה אמיתית של חלופות שהועלו כאופציות במדינות אחרות, דוגמת 'כרטיס חכם' המצוי בידי המטופל עצמו או הסתפקות במאגר הכולל סט מינימלי של נתונים בסיסיים".¹⁷⁰

ובינתיים הרשומה הרפואית הלאומית הולכת ונבנית במסווה של "פיילוט" מנהליו של אחד מה"פיילוט" נשאלו לימים מה הם למדו מהפעלתו בכל הנוגע לאבטחת מידע והגנת הסודיות הרפואית. תשובתם הייתה שלא עלה בדעתם לבדוק את הסוגיה הזאת. לדבריהם, "הפיילוט נועד לבחון את היתכנות הפתרון הטכנולוגי" ותו לא. חמור מכך: התברר שהם לא קיימו אפילו את ההוראות הבסיסיות שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות לניהול מאגר מידע. אם "פיילוט" נועד ללמד על "הדבר האמיתי", הרי שהרשומה הרפואית הלאומית צפויה לסבול מדליפות, מניצול לרעה ומליקויים באבטחת המידע – תופעות שהתרחשו בשנים האחרונות בכמה מוסדות רפואיים גדולים ומכובדים.¹⁷¹

בדיקה על ידי "פיילוט" מוגבלת בזמן מעצם טבעה. אולם "הפיילוט" של משרד הבריאות ממשיכים וימשיכו ליצור מציאות בלתי הפיכה ולמסד פגיעה חמורה בסודיות הרפואית של כל תושבי ישראל, על פי תוכנית שלא נדונה ולא אושרה בידי הציבור ונבחרו. בד בבד נזנחו הניסיונות לגבש הסדרים אתיים וחוקיים למיזם.¹⁷² בשנה האחרונה התקדם משרד הבריאות צעד נוסף לקראת השלמת המערכת והורה לכל מוסדות הבריאות בארץ להתאים את מערכות המידע שלהם לתקן אחיד, כדי שיהיה אפשר לקשר ביניהן. כמו כן בתי חולים ממשלתיים החלו להתחבר למערכת שיתוף המידע של שירותי בריאות כללית.

הדיון הציבורי על ההשלכות האתיות של הפרויקט ועל פגיעתו בזכות לפרטיות עשוי להתחדש ביום מן הימים, לאחר שמשרד הבריאות יסיים לעצב מציאות חדשה, ויניח על שולחן הכנסת הצעת חוק שתכשיר אותה. אבל אז כבר יהיה מאוחר מדי.

"עיר ללא אלימות"

במסגרת המיזם "עיר ללא אלימות" פועל המשרד לביטחון פנים לרשת את המרחב הציבורי במצלמות מעקב. מאות מצלמות מוצבות כבר היום ברחבי הערים, ומספרן הולך וגדל,¹⁷³ למרות

¹⁷⁰ יורם בלשר, **לשתף אותנו**, זמן הרפואה כרך 2 גיליון 19, נובמבר-דצמבר 2005,

¹⁷¹ http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type3/05-11-02_zman.pdf

אבנר פינצ'וק, **המידע הרפואי שלנו מגיע לידי זרים? במשרד הבריאות "בודקים" וממשיכים לסלול**

אוטוסטרדה לאובדן הסודיות הרפואית, בלוג "האח הקטן", 4.5.2011,

¹⁷² <http://www.pratiut.com/2011/05/blog-post.html>

לאחר שנוכח לדעת שנעשה "דחליל לשימוש חד-פעמי לטובת משרד הבריאות" הודיע פרופ' רכס, ראש ועדת האתיקה של הפרויקט, על התפטרותו מהתפקיד שמילא בהתנדבות ובמסירות במשך שבע שנים. "המשרד פועל באופן חד-צדדי", הוא כתב למנכ"ל משרד הבריאות, "ומכניס עתה את הרשומה הרפואית הלאומית בדלת האחורית מבלי שהסתיים הדיון הציבורי עליו הופקדתי [...] אישית אני סבור כי מערכת ממוחשבת כזו היא חשובה ונדרשת, אך הסכנות לפרטיות המטופל הטמונות בה רבות מאוד ולמיטב ידיעתי לא באו על פתרון". **כשפקיד הממשלה עוברים על החוק**, ה"ש 161 לעיל.

¹⁷³ ראו למשל: רועי גולדשמיט, **מצלמות מעקב לצרכי אבטחה במרחב הציבורי**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02975.pdf>; **נא להתנהג בהתאם: מצלמות מעקב ברחובות**, באתר האגודה לזכויות האזרח (על נתונים שאספה הקליניקה לזכויות אדם במסלול האקדמי המכללה למינהל בשנת 2011), 5.12.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=18159>; **סוירים ומצלמות: מה עושות הרשויות בלילות**, ynet, 5.5.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4224990.00.html>

שממצאים ממחקרי הערכה בעולם מטילים ספק גדול באשר ליעילותן של מצלמות מעקב במניעת פשיעה.¹⁷⁴ המידע החזותי שנקלט בעין המצלמות מועבר למאגרי מידע ענקיים, שבהם אפשר לאחזר אותו אפילו לאחר חודשים ושנים. הלכה למעשה, משטרת ישראל מקימה מנגנון מעקב פולשני ומסוכן ללא סמכות חוקית ובלי פיקוח ציבורי. ואם לא די בכך, הרי שהמשטרה מעבירה את הסמכויות, שיש לה לדעתה, לעשרות רשויות מקומיות, ומאפשרת לכל אחת מהן להפעיל כראות עיניה את מערכות המעקב המצולם שבתחומה.

בדיון שיזמה הסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים לפני שנתיים הוסכם כי מיזם המעקב המצולם של המשטרה פוגע בזכויות אדם חוקיות, וכי יש להסדיר בחוק את התכליות שלשמן יוצבו המצלמות ולהגביל את השימוש בהן על פי עקרונות של סבירות ומידתיות.¹⁷⁵ אבל המשרד לביטחון פנים התעלם והמשיך בשלו, ובשנת 2011 אף יצא במכרז ענק לרכישת מערכות למעקב מצולם.¹⁷⁶

במאי 2012 הדגישה ועדת המדע של הכנסת כי עדיין אין בחוק סמכות מפורשת להצבת מצלמות. הוועדה קראה למשרד המשפטים להסדיר את הסוגיה בחקיקה ראשית, ולמשרד לביטחון פנים להפסיק את פרישת המצלמות עד שהפריקט יאושר בחקיקה של הכנסת.¹⁷⁷ באוקטובר 2012 פרסמה הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים הנחיות בעניין מצלמות מעקב. הרשות מדגישה כי "בתכנון מערכת מצלמות מעקב ובשימוש בהן, ההגנה על פרטיות הציבור צריכה לשמש שיקול מרכזי". ההנחיות חשובות, אך הן אינן יכולות להחליף את הסדרת הסוגיה בחקיקה.¹⁷⁸

יש לציין שמחקרים מלמדים כי במדינות שניסו להסדיר את השימוש במצלמות בדיעבד, נכשלה הרגולציה כישלון חרוץ,¹⁷⁹ כך שאולי כבר "איחרנו את הרכבת".

"הכרטיס החכם" בתחבורה הציבורית

"הכרטיס החכם" שהוכנס לאחרונה לשימוש בתחבורה הציבורית (המוכר בשם "רב קו") משמש גם למעקב שיטתי אחר הנוסעים. בהוראת משרד התחבורה מפעילי התחבורה הציבורית אוספים מכל נוסע שרוכש את הכרטיס מידע אישי רגיש ורב: נתונים מזהים, נתוני "פרופיל" דוגמת זכאות לקצבה או מוגבלות, פרטי מוסד לימודים ועוד. בכרטיס החכם יש שבב אלקטרוני ועליו פרטיו של הנוסע, ואלה "נקראים" בעמדת הפרטוס בכל אוטובוס שאליו הוא עולה. כך מתועדות "עקבות" שהנוסע משאיר אחריו – המועד והמקום שבהם עלה לאוטובוס, מספר הקו וכדומה. המידע האישי

¹⁷⁴ מצלמות מעקב לצרכי אבטחה במרחב הציבורי, ה"ש 173 לעיל.

¹⁷⁵ לעמדת הסנגוריה הציבורית ראו: איילת עוז וחגית לרנאו, התייחסות הסנגוריה הציבורית לטיטות הנחית

רשם מאגרי מידע בנושא שימוש במצלמות מעקב ובמאגרי הצילומים הנקלטים בהן, פברואר 2012, אתר

משרד המשפטים, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/SanegoriaZiborit/News/camera.htm>.

¹⁷⁶ מכרז 16.11 – מכרז מסגרת להקמת מערך טכנולוגי, מצלמות סנסורים ומוקדי שליטה ובקרה עירוניים,

<http://tinyurl.com/cz2o5sk>. ראו גם: המשרד לביטחון פנים ירכוש מצלמות אבטחה עירוניות בעשרות מיליוני

שקלים, TheMarker, 29.5.2011, <http://technation.themarker.com/internet-technologies/1.1768957>.

¹⁷⁷ פרוטוקול ישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה מיום 2.5.2012:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/mada/2012-05-02.rtf>; הודעה לעיתונות של הוועדה:

<http://portal.knesset.gov.il/Com13mada/he-IL/Messages/02-05-2012a.htm>.

¹⁷⁸ הנחית רשם מאגרי מידע מס' 4/2012: שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות

בהן, אתר משרד המשפטים, 21.10.2012, <http://tinyurl.com/bwg8aam>. ראו גם: משה גורלי, משרד

המשפטים הגביל השימוש בצילומים ממצלמות אבטחה, כלכליסט, 31.10.2012,

<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3586362.00.html>

¹⁷⁹ ראו למשל דברי נציג הסנגוריה הציבורית בישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת מיום 6.12.2011,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/mada/2011-12-06.rtf>

מוחזק במאגרי מידע במשך זמן רב ועובר מגורם אחד למשנהו, ללא ערובות בסיסיות שיבטיחו את זכות היסוד לפרטיות.¹⁸⁰

באוקטובר 2010 הגישה הממשלה לכנסת הצעת חוק¹⁸¹ ובה ביקשה לאשר בדיעבד את הפרקטיקות הנהוגות כיום, ולתת בידי משרד התחבורה יד כמעט חופשית לקבוע את הנהלים ואת הקריטריונים הנוגעים לכרטיס החכם, וסמכות גורפת לפגוע בפרטיות הנוסעים. זאת מבלי לתת את הדעת לרגישות המידע המוחזק ולהגנה עליו, ובלי להתמודד עם השאלה אם יש בכלל צורך לאסוף מידע רגיש שכזה לשם נסיעה בתחבורה הציבורית.

חברי הכנסת שדנו בהצעת החוק בתחילת 2012 מתחו ביקורת נוקבת על התנהלות משרד התחבורה. הם דרשו מהמשרד לבצע שינויים מפליגים בהצעת החוק ובפרקטיקות הפולשניות שהנהיגו, ולהביא נוסח מתוקן של הצעת החוק לדיון נוסף.¹⁸² אבל גם כאן תתקשה הכנסת להחזיר את השד לבקבוק. מיליוני נוסעים כבר מחזיקים "כרטיס חכם" שתוכנן ויוצר בלי להביא בחשבון שיקולי פרטיות, ונקודת המוצא של הדיון היא מצב קיים זה.

¹⁸⁰ להרחבה ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לוועדת הכלכלה של הכנסת, ינואר 2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=19026>. כמו כן ראו את עמדת הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע ב: **הנחית רשם מאגרי מידע 1/2012: תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על מאגרי מידע של מפעילי כרטיס חכם בתחבורה ציבורית**, אתר משרד המשפטים, <http://tinyurl.com/cd6j7h3>.
¹⁸¹ הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 100) (רישיון מפעיל וכרטיס חכם), התשע"א-2010. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=19307>.
¹⁸² פרוטוקול דיון ועדת הכלכלה מיום 9.1.2012, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2012-01-09-06.rtf>; הודעה לעיתונות של הוועדה, 10.1.2012, <http://portal.knesset.gov.il/com3kalkala/he-IL/Messages/01100112.htm>. ראו גם: ניר חסון, **פרטים אישיים של בעלי רב-קו נשמרים במאגר נתונים לא מוגן**, הארץ, 23.1.2012, <http://www.haaretz.co.il/captain/net/1.1623652>.

זכויות המיעוט הערבי

תכנון ובנייה

תכנון מרחבי משפיע על הקהילה והחברה ועל זכויות האדם הבסיסיות. הליכי התכנון קובעים כיצד ינוצל המרחב, היכן יוקמו תשתיות כגון תחבורה, מים וביוב, היכן יוקמו מבני ציבור כגון בתי ספר או מרפאות, כמה מותר לבנות במרחב נתון, מה יהיה גובה המבנים שיוקמו בו, מה יהיה רוחב הכבישים שייסללו בו ואילו שטחים יישארו ירוקים ופתוחים. חלוקת משאבי הקרקע, מדיניות התכנון החלה עליהם ואופי התכנון או היעדרו קובעים במידה רבה את תנאי החיים ואת מרחב ההזדמנויות של אוכלוסיות וקהילות – לעתים קרובות באופן בלתי שוויוני.¹⁸³ תכנון לקוי עלול לפגוע בשורה של זכויות יסוד נוסף על הזכות לדיור: בנגישות לשירותי בריאות וחינוך,¹⁸⁴ בזכות לתעסוקה, בזכות לשוויון ובזכות לכבוד. ואילו תכנון נאות, ובעיקר תכנון המתחשב גם בשיקולים דמוגרפיים ותרבותיים, יכול להיות אמצעי מרכזי בהתמודדות עם סוגיות חברתיות, בקידום ערכים חברתיים ועקרונות צדק בסיסיים ובקידום זכויותיהן של אוכלוסיות שונות.¹⁸⁵

המיעוט הערבי במדינת ישראל נתון לאפליה ארוכת שנים בתחום הקרקעות והתכנון.¹⁸⁶ במשך עשרות שנים לא קידמה מדינת ישראל עבור רוב היישובים הערבים תוכניות מתאר שיהלמו את הצרכים והמאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה הערבית, שיסדירו את הבנייה הקיימת ושיאפשרו בנייה חוקית למגורים בהתאם לצרכים. לתושבי יישובים ערבים רבים אין כמעט אפשרות לקבל היתר לבנייה כחוק. בלית ברירה, ובהעדר חלופות דיור אחרות, נאלצים אזרחים ערבים רבים לבנות את ביתם ללא היתר ולחיות בחשש מתמיד מפני הריסתו.

תכנון ראוי ושוויוני אינו יכול להיות מנותק מעולות העבר ומהפערים הגדולים בין היישובים הערבים ליהודים. האפליה ההיסטורית של האוכלוסייה הערבית בתחום הקרקע והדיור מטילה על המדינה חובה מוגברת להביא בחשבון את השיקול של תיקון האפליה בכל פעולה תכנונית שנוגעת לאוכלוסייה הערבית. אלא שהמדינה ורשויות התכנון ממשיכות להנציח את הפערים. חוסר הנכונות להתחשב בשיקולים תרבותיים ייחודיים של האוכלוסייה הערבית מעמיק עוד יותר את הפערים ואת חוסר השוויון בתכנון.

¹⁸³ על הקשר בין תכנון לזכויות אדם ראו באתרים של במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, <http://www.bimkom.org>, והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, <http://www.ac-ap.org>.

¹⁸⁴ כך למשל, המועצה האזורית עמק לוד מסרבת לספק הסעות לילדי שכונת אבו לבדה שנמצאת בשטח המועצה, שלומדים בבתי ספר ערבים ברמלה, בשל כך שהשכונה חסרת מעמד תכנוני. האגודה לזכויות האזרח עתרה לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו בשם כמה מהילדים – עת"מ 33556-07-12 אבו לבדה (קטיין) ואח' נ' המועצה האזורית עמק לוד, <http://www.acri.org.il/he/?p=22798>.

¹⁸⁵ להרחבה על התחשבות בשיקולים חברתיים בהליכי תכנון, בעיקר בהקשר לאפליית היישובים הערבים ראו בקשת האגודה לזכויות האזרח להצטרף כידיד בית המשפט ב: בע"מ 3542/11 ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ובניה נ' המועצה המקומית ערערה, <http://www.acri.org.il/he/?p=20960>.

¹⁸⁶ יודגש כי האפליה בתכנון היא רק פן אחד באפליית המיעוט הערבי בתחומי התכנון, הדיור והדיוור. הבטים אחרים הם מחסור בקרקעות ושטחי שיפוט מצומצמים בשל הפקעת קרקעות; הריסות בתים; היעדר תוכניות דיור ממשלתיות ביישובים ערביים, ובהן בנייה ציבורית והטבות כלכליות (מענקי דיור, משכנתאות, הטבות לזוגות צעירים וכדומה); הדרת האזרחים הערבים מיישובים, משכונות ומיזמי דיור על ידי תנאים מפלים במכרזים, ועדות קבלה השירות הצבאי; סירוב להשכיר או למכור דירות לערבים ועוד (על חלק מהנושאים נרחיב להלן בפרק העוסק בזכות לדיור). האפליה והמצוקה של האזרחים הערבים בתחום הקרקע והדיור הן עובדות מוכרות, שעליהן עמדו בין היתר גם גופים ממלכתיים ובהם ועדת אור. להרחבה: עאוני בנא, מצוקת הדיור בקרב החברה הערבית בישראל, דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח, יולי 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=15109>.

כך, למשל, רשויות התכנון אינן מתחשבות בסוגיית הבעלות הפרטית על קרקעות ביישובים הערביים. הן מתייחסות לקרקעות האלה כאל מלאי זמין לבנייה ולפיתוח, ולכן לרוב אינן מאשרות תוכניות להגדלת מרחבי התכנון של יישובים ערביים. אלא שעקב מבנה הבעלות הפרטית על קרקעות ביישובים הערביים הן אינן זמינות ואינן סחירות, ואי אפשר לנצלן למטרות ציבוריות כגון פתרון מצוקות הדיור והתשתיות. קרקעות אלה משמשות לבנייה עבור המשפחה בלבד, ולרוב באופן שאינו מנצל במלואם את אחוזי הבנייה שבתוכנית המתאר של היישוב. על כן יש פער גדול בין "עתודות הקרקע" ואחוזי הבנייה הזמינים "על הנייר" שמציגות רשויות התכנון, לבין המצב בפועל, שאינו מאפשר לנצל את הקרקעות האלה.¹⁸⁷

בתחילת שנת 2000 החל מינהל התכנון במשרד הפנים במיזם רחב היקף ל"קידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי". דוח שפרסמו לאחרונה עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי בוחן לעומק את הפרויקט ואת תוצאותיו.¹⁸⁸ על פי הדוח, מדובר במהלך התכנוני העיקרי שנעשה במגזר הערבי מאז הקמת המדינה, שהביא לאישורן של יותר מ-30 תוכניות מתאר, ועצם היוזמה וההקצאה של משאבים כספיים ותכנוניים על ידי משרד הפנים ראויים להערכה. עוד מצוין בדוח שבתקופת המיזם תפסו השיח התכנוני ומושג זכויות התכנון מקום מרכזי בדיון הציבורי בקרב הציבור הערבי, וכי מספר לא מבוטל של אנשי מקצוע ערבים השתלבו בצוותי התכנון שהכינו את תוכניות המתאר המקומיות במסגרתו.

אף על פי כן הארגונים קובעים כי "קשה להצביע על פריצת דרך תכנונית ביישובים הערביים בעקבות פרויקט משרד הפנים. הבעיות והמצוקות שהיו קיימות טרם תחילתו נותרו שרירות וקיימות, ואף ביתר שאת." המיזם היה אמור להסתיים בתוך שנים אחדות, אך גם לאחר 12 שנה עדיין לא הסתיים, ועד עתה אושרו תוכניות מתאר מעודכנות רק למחצית היישובים שנכללו בו. למרות הליכי התכנון המואצים והתוספת של שטחי מגורים בחלק ניכר מהיישובים הערביים, אלפי יחידות דיור קיימות נותרו בלא מענה תכנוני ראוי ובלא אפשרות להסדרה חוקית, ועל כן נותרו חשופות לסכנת הריסה. נוסף על כך, ברוב תוכניות המתאר המעודכנות אין תוספת משמעותית של אזורי תעשייה ותעסוקה, ולא נעשו שינויים משמעותיים בגבולות המוניציפליים של הרשויות המקומיות הערביות.¹⁸⁹

נקודה חשובה עולה מהשוואה שנעשת בדוח בין תוכניות המתאר של חמישה צמדי יישובים, יהודי וערבי, הדומים זה לזה במיקומם, בגודל האוכלוסיה ובמאפיינים נוספים. מתברר שההבדלים בתפיסת התכנון מהותיים: תוכניות המתאר ליישובים יהודיים נערכות בגישה של "תכנון יוזם", תוך ניצול מירב המשאבים הקיימים במרחב לפיתוח היישוב, ותוך צפי לגידול ניכר של האוכלוסיה, בין השאר בשל הגירה מיישובים אחרים. לעומת זאת, תוכניות המתאר ליישובים ערביים נערכות

¹⁸⁷ אדיב דאוד, **תכנון ובנייה במגזר הערבי**, מסמך מסכם שהוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 2005, באתר מרכז מוסאוא, <http://tinyurl.com/cl72ats>.

¹⁸⁸ ענאיה בנא, רים סוייד וסוזאר יהודקין, **התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל – תמונת מצב**, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, 2012, <http://tinyurl.com/cfwekuz>.

¹⁸⁹ תגובת משרד הפנים לדוח, כפי שהובאה באתר ynet: "מוסדות התכנון אינם היזמים של תוכניות הבנייה. תוכניות הבנייה והפיתוח מוגשות ביוזמת רשויות מקומיות או יזמים פרטיים, ותפקיד מוסדות התכנון הוא לבחון אם התוכניות ראויות והן מספקות את צרכי האוכלוסיה, בהתאם לתשתיות קיימות כגון תברואה, תחבורה ועוד. למיטב ידיעתנו, כל תוכניות הבנייה ליישובים הערביים שהוגשו למוסדות התכנון נדונו כמקובל ואושרו – במידה שיש תשתית הולמת של תברואה, מים, ביוב וכבישים". אלפי שאולי, **דו"ח: מוסדות התכנון מפלים יישובים ערביים**, ynet, 22.4.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4218414.00.html>.

בגישה של "תכנון מסדיר", המציע פתרונות בסיסיים לאוכלוסיית היישוב לפי קצב הגידול שלה, ולפעמים גם פחות מזה, בלי להביא בחשבון אפשרות של גידול האוכלוסייה כתוצאה מהגירה מיישובים אחרים, בלי להקצות עתודות קרקע מספיקות ובלי ליצור הזדמנויות לפיתוח מקומי במרחב הסובב את היישוב. כמו כן, בכל המקרים שנבדקו (פרט ליישובים קטנים שבתחום מועצות אזוריות), היקף שטחי התעשייה והתעסוקה לנפש ביישובים הערביים נמוך מביישובים היהודיים, לפעמים עד כדי מחצית, וגם אחוזי הבנייה בהם נמוכים. התוצאה: מחסור במקורות פרנסה והיעדר בסיס כלכלי הולם ליישובים הערביים.

גם השכונות הערביות בערים המעורבות – רמלה, לוד, עכו, חיפה ויפו – מופלות לרעה ותכנון מוזנח כבר עשרות שנים.¹⁹⁰ תוכניות המתאר התקפות בהן חלקיות ומיושנות ובדרך כלל אינן מאפשרות את הרחבתן, ורבים מתושביהן סובלים ממצוקת דיור: צפיפות מגורים, איכות דיור נמוכה ובנייה ללא היתר. מכיוון שההשקעה בתשתיות אינה מספקת, נפוצות בשכונות האלה תופעות כגון הזנחת מבנים וכבישים, מחסור במוסדות ציבור ובגנים ציבוריים, מערכת חינוך ירודה ומחסור בשירותי בריאות ורווחה. חלק מהשכונות הערביות אף אינן מוכרות על ידי הממשל, ואין להן זכר בתוכניות העירוניות.

כך, למשל, בשכונת גן חק"ל שברמלה 2,000 תושבים ויותר, אך אין בה בנקים, סניפי דואר וסניפים של משרדי העירייה והממשלה. אין בה שירותי הביטוח הלאומי, מרכזים קהילתיים או מסחריים ואף לא ריאאות ירוקות, גני שעשועים ומגרשי משחקים. אין בה תחנת טיפת חלב ולא מרפאות, מלבד סניף קטן של קופת חולים שפועל רק שעות מספר ביום. בשכונת כרם אלתפאח שבלוד מתגוררים כאלף תושבים בתנאי דיור וצפיפות קשים, אך רשויות התכנון מתעלמות מקיומה. תוכנית האב של העיר מייעדת את שטח השכונה בין השאר למגורים ומתנה את הבנייה והפיתוח בהכנת תוכנית מפורטת עבור השכונה, אולם שלא כמו בשכונות היהודיות של העיר, לא הוכנה תוכנית כזו במשך יותר מעשרים שנה. הריק התכנוני אילץ את התושבים לבנות בנייה לא מוסדרת למגורים. השכונה מוזנחת ונעדרת תשתיות עירוניות, שירותים ומבני ציבור. המגרש הציבורי היחיד בה, שהיה עשוי לשמש ביום מן הימים למתני"ס או לגן ציבורי, עתיד להיגזל מהתושבים לטובת הקמתו של מטה המשטרה העירוני בלוד.¹⁹¹

המחסור בשירותים ובמבני ציבור ביישובים הערביים מגביר את הצורך בתחבורה ציבורית נגישה ותכופה, שכן האזרחים נאלצים לצאת מגבולות היישוב או השכונה כדי לספק את צורכיהם הבסיסיים ביותר: להגיע לבית הספר, לעבודה, לקופת חולים, לסניף הדואר או הביטוח הלאומי, לחוג במתני"ס.¹⁹² אלא שהמחדל התכנוני וההשקעה המועטה בתשתיות משמעותו גם תחבורה ציבורית דלה ולא מספקת. בחלק מהיישובים הערביים לא פעלה תחבורה ציבורית במשך שנים. בבדיקה של עמותת סיכוי נמצא כי ב-82% מהיישובים הערביים שבהם יותר מ-10,000 תושבים (לא כולל ערים מעורבות) לא פועלים קווים פנימיים. אמנם מרבית היישובים האלה נהנים מקווים בין-

¹⁹⁰ ראו למשל: פרויקט ערים מעורבות – שתי"ל, http://www.shatil.org.il/files/mixed_cities_hebrew.pdf;

סקר תכנוני רמלה, דף מידע באתר במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, יוני 2004,

<http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=57>

¹⁹¹ באוגוסט 2012 עתרו תושבים משכונת כרם אלתפאח, יחד עם במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח, לבית המשפט לעניינים מינהליים מחוז מרכז, נגד התוכנית להקמת המבנה. עת"מ

158/12 אבו סעלוק נ' ועדת המשנה להתנגדויות – מחוז מרכז, <http://www.acri.org.il/he/?p=23453>.

¹⁹² על הקשר בין תחבורה ציבורית לשירותים חברתיים ראו למשל: **תחבורה כתשתית חיונית להנגשת שירותים חברתיים**, מכון ראות, ספטמבר 2011, <http://www.reut-institute.org/Publication.aspx?PublicationId=4081>.

עירוניים החולפים בכביש הראשי בפתח היישוב או מקווים משולבים – קווים בין-עירוניים שגם עוצרים בתוך היישוב. אך בשני המקרים מספרם הוא פחות מחמישה קווים ליישוב, והם מספקים נגישות חלקית בלבד.¹⁹³ הנפגעים העיקריים מהמצב הם מי שאינם מחזיקים ברכב פרטי – נשים, ילדים, זקנים ומשפחות שמעמדן הכלכלי נמוך.

עמותת סיכוי מציינת לחיוב את הפעילות המאומצת ואת הקצאת התקציב של משרד התחבורה בנושא בחמש השנים האחרונות: ההשקעה התקציבית השנתית של המשרד לטובת התחבורה הציבורית ביישובים הערביים כולל ירושלים המזרחית עומדת על כ-350 מיליון ש"ח. כמו כן מושקעים כ-100 מיליון ש"ח בפיתוח תחבורה ציבורית ב-13 יישובים ערביים במסגרת תוכנית החומש של משרד ראש הממשלה. משרד התחבורה מצהיר, שההשקעה בשירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים גדולה בשלוש השנים האחרונות מההשקעה ביישובים היהודיים, כדי לצמצם את הפער שנפער במשך שנים.¹⁹⁴ עם זאת מציינים בעמותת סיכוי, כי עדיין יש פער ניכר בנגישות לתחבורה הציבורית ביישובים הערביים לעומת היישובים היהודיים.¹⁹⁵ העמותה מציינת שגם קשיים אובייקטיביים כגון בעיות תשתית, מבנה צר של רחובות ועוד מונעים מעבר של תחבורה ציבורית בתוך היישובים. "לאחר הזנחה רבת שנים והעדר טיפול של המדינה בתחום זה", מסכמים בעמותה, "שינוי מהותי בתחום ידרוש הירתמות מאסיבית של משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הפנים והרשויות המקומיות הערביות."

הדרת השפה הערבית מן המרחב הציבורי

האזרחים הערבים בישראל הם קבוצת מיעוט לאומית, לשונית ותרבותית. אחד ממאפייניה של הזהות התרבותית הנפרדת הוא הלשון הערבית. חובתה של המדינה לכבד את השימוש בה נגזרת מהזכות לכבוד, וכן מזכותו של המיעוט הערבי לשמור על זהותו הלאומית ועל ייחודו התרבותי. מעמדה של הערבית כשפה רשמית בישראל משקף את ההכרה בזכות זו. גם בג"ץ אישר את חובת המדינה בעניין זה, ופסק שעל העיריות בערים המעורבות חלה חובה להקפיד שהשילוט העירוני יכתב הן בעברית והן בערבית.¹⁹⁶

חשוב לציין שהערבים בישראל אינם רק מיעוט אלא מיעוט מולדת (indigenous people) – מיעוט שהיה תושב המקום עוד קודם לשלטון הנוכחי. מעמדו זה הוכר, בין השאר, בדוח ועדת אור.¹⁹⁷

¹⁹³ על תחבורה ציבורית ביישובים הערבים בישראל, דף מידע בעמותת סיכוי, <http://www.sikkuy.org.il/mun/tahbura2012.html>; מירב ארלוזורוב, מדוע ערביי ישראל מחזיקים פי 2 מכוניות מהיהודים?, TheMarker, 12.9.2012, <http://www.themarker.com/news/1.1822606>.
¹⁹⁴ ראו גם: קמפיין לעידוד תחבורה ציבורית בשפה הערבית יוצא לדרך, אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/hamigzar/Pages/transportation.aspx>, 21.10.2012.
¹⁹⁵ בהשוואה שערך עמותת סיכוי נמצא פער עצום במספר נסיעות התחבורה הציבורית ביישובים הנמצאים באזור גאוגרפי דומה ובהם מספר דומה של תושבים: 232 נסיעות יומיות ב-33 קווים בשהם לעומת 62 נסיעות בקו יחיד בכפר קאסם; 694 נסיעות יומיות ב-33 קווים בפרדס חנה כרכור לעומת 184 נסיעות ב-26 קווים באום-אלפחם; ופי עשרה יותר נסיעות בראש העין לעומת טירה. טל יחזקאלי, פחות אוטובוסים לערבים, גלצ online, 27.11.2012, <http://glz.co.il/NewsArticle.aspx?newsid=116989>.
¹⁹⁶ בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו (5) 393. את העתירה הגישו עדאלה והאגודה לזכויות האזרח. לתבי בית דין ולפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=1690>.
¹⁹⁷ דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 ("ועדת אור"), אוגוסט 2003, http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside_index.htm, שער ראשון, פרק א', פסקה 5.

המשפט הבין-לאומי מעגן את זכויותיהם של מיעוטים בכלל ושל מיעוטי מולדת בפרט – ובראשן הזכות לשוויון, הזכות לקניין והזכות לשמירה על הצביון התרבותי¹⁹⁸ – בשורה של אמנות ושל הצהרות שמדינת ישראל מחויבת להן.

ואף על פי כן מקומה של השפה הערבית נפקד ממרחבים ציבוריים רבים במדינה, ונעשים גם ניסיונות "למחוק" אותה מהמקומות שבהם היא נוכחת. העדרה של השפה הערבית מהמרחב הציבורי פוגעת בזכויותיהם של הערבים אזרחי ישראל לשוויון ולכבוד, וכן בזכותם לנצל שירותים ומתקנים ציבוריים כשאר האזרחים. להלן דוגמאות אחדות מהשנים האחרונות.

- פסק הדין בעניין השילוט בערים המעורבות¹⁹⁹ שזכר לעיל ניתן בשנת 2002, אך עדיין אינו מקוים במלואו בכל הערים, ובמיוחד בנצרת עילית. בינואר 2011 הגישו האגודה לזכויות האזרח וארגון עדאלה בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט, לאחר שפניות אחדות לעירייה לא הועילו. בעקבות זאת החלה העירייה לגבש תוכנית ליישום פסק הדין.
- במהלך השנים הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק שביקשו לבטל את מעמדה הרשמי של השפה הערבית. חלקן ביקשו להקנות לעברית מעמד של השפה הרשמית היחידה בישראל, כאשר שפות אחרות יוכלו לקבל מעמד מיוחד, אך לא של שפה רשמית.²⁰⁰
- לאחרונה דחתה מועצת עיריית תל אביב-יפו הצעה של אחד מחברי המועצה להוסיף לסמל העיר כיתוב בערבית. על פי הפרסומים, התנגד לכך ראש העירייה מחשש להגברת "הקיטוב הלאומי".²⁰¹ ראוי לציין שחיפה ועכו הן הערים המעורבות היחידות בישראל שעל סמלן יש כיתוב בערבית.²⁰² במקרה אחר נטען שאוניברסיטת חיפה השמיטה את הכיתוב בערבית מלוגו חדש שעוצב למוסד. לטענת האוניברסיטה הלוגו שלה היה תמיד בעברית בלבד, ויחידות המעוניינות להוסיף כיתוב בערבית או באנגלית חופשיות לעשות זאת.²⁰³
- עד לאחרונה לא היה כיתוב בערבית על תעודות האזרח הוותיק שמנפיק המשרד לענייני גמלאים. בעקבות פנייתם של תושב טייבה ושל האגודה לזכויות האזרח הודיע המשרד כי יוסיף מעתה בתעודה כיתוב בשפה הערבית.²⁰⁴

¹⁹⁸ להרחבה על זכויות מיעוט מולדת ראו: באנה שגרי-בדארנה, **זכויות האוכלוסיה הבדואית בנגב**, נייר עמדה שהגישה האגודה לזכויות האזרח לוועדה הממשלתית להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (ועדת גולדברג), יולי 2008, <http://www.acri.org.il/he/?p=1910>.

¹⁹⁹ בג"ץ 4112/99 עדאלה נ' עיריית תל-אביב-יפו, ה"ש 196 לעיל.

²⁰⁰ למשל: הצעת חוק השפה, התשע"ב-2012, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/4385.rtf>; הצעת חוק השפה הרשמית של מדינת ישראל, התשס"ט-2009,

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1088.rtf>; הצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3541.rtf>. ראו גם: יהונתן ליס, **הצעת חוק חדשה:**

ערבית אינה שפה רשמית, הארץ, 4.8.2011, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1371440>.

²⁰¹ אילן ליאור, **תל אביב לא תוסיף כיתוב בערבית לסמל הרשמי של העיר**, הארץ, 6.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1795431>.

²⁰² חופית כהן, **דרישה: הסירו הכיתוב בערבית מסמל העיר חולון**, ynet, 16.8.2012, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4268847,00.html>.

²⁰³ רויטל חובל, **בעקבות הביקורת || אוניברסיטת חיפה מוסיפה ערבית ללוגו**, הארץ, 22.5.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1714121>.

²⁰⁴ **המשרד לאזרחים ותיקים יוסיף כיתוב בערבית לתעודות אזרח ותיק**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 24.9.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=23914>.

- במתקנים רבים של התחבורה הציבורית השפה הערבית אינה קיימת או שאינה נוכחת במידה מספקת. כך, בתחנות הרכבת כתוב שם התחנה בשלוש שפות: עברית, ערבית ואנגלית, אולם הכריזה היא בעברית בלבד (למעט תוספת כריזה באנגלית בקווים המגיעים לנמל התעופה). גם השילוט הרגיל והאלקטרוני בתחנות הרכבת ובתוך הרכבת, המאפשר לנוסעים להתמצא בקווים, בזמני הנסיעה, באפשרויות החלפת רכבות ועוד, כתוב בעברית בלבד (ולפעמים גם באנגלית). חשוב להזכיר, כי רבות מהתחנות ממוקמות בערים מעורבות או ערביות, וחשיבותה של הערבית בהן מובנת מאליה.²⁰⁵
 - הוראה של מיזם "ממשל זמין" קובעת שאתרי הממשלה ברשת האינטרנט צריכים להיות מובנים לדוברי עברית, ערבית ואנגלית, ואולם רבים מהם אינם זמינים בערבית.²⁰⁶ למשל, אתר משרד הרווחה זמין בעברית בלבד. על פי מרכז מוסאווה, 17 מתוך 43 אתרי ממשלה קיימים בעברית בלבד.
 - חמישית מתושבי נצרת עילית הם ערבים, ואף על פי כן בספריות העירוניות שבה אין ולו ספר אחד בערבית. הדבר צורם במיוחד נוכח ההיצע העשיר של ספרים בשפה הרוסית. בתשובה על פניית האגודה לזכויות האזרח הודיעה עיריית נצרת עילית שתוקם בעיר ספרייה המיועדת בעיקר לאוכלוסייה הערבית.²⁰⁷ אולם החלטה זו, גם אם תצא לפועל, אינה סותרת את הצורך המזדמן בספרים בערבית בספרייה המרכזית בעיר.
- מלבד הפגיעה בזכות לשוויון של האזרחים הערבים ובנגישותם לשירותים, וכן אי הנוחות הנגרמת להם, הדרתה של הערבית מהמרחב הציבורי פוגעת בזכותם של חמישית מאזרחי ישראל לכבוד, מעוררת תחושה של קיפוח, ניכור וזרות, מעידה על נחיתות במעמדם האזרחי ופוגעת בתחושת השייכות שלהם לחברה הישראלית. ברמה הסמלית, היעדרה של השפה מעיד לכאורה על חוסר לגיטימציה של ערבים במרחב הציבורי. מכאן קצרה הדרך לדרכים נוספות של הדרה ושל צמצום הנוכחות והנראות של הערבית ושל הערבים, כגון איסור על עובדים לדבר זה עם זה בערבית במקום העבודה²⁰⁸ או איסור על ערבים להיכנס למקומות בילוי.²⁰⁹
-
- ²⁰⁵ בתגובה על פניות האגודה לזכויות האזרח ופורום שותפות-שראקה למנכ"ל הרכבת נמסר בין השאר, כי ברחבי העולם נהוג להפעיל כריזה "בשפת המקום בלבד", וכי הוספת כריזה בשפות אחרות תהפוך את הנסיעה ל"קולנית ורועשת" ותפגע בנוסעים ברכבת. עוד נמסר כי באתר האינטרנט של הרכבת אפשר למצוא מידע בערבית, וכי הרכבת נערכת להתקנת מערכות משלימות של מידע לנוסעים. האגודה ממשיכה לנהל תכתובת עם הנהלת הרכבת בעניין, וכן השיקה עם פורום שותפות-שראקה קמפיין ציבורי בנושא: <http://www.acri.org.il/he/?p=23948>. ראו גם: רון גרליץ, **התחנה הבאה, בערבית**, הארץ, 13.9.2012, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1822897>.
- ²⁰⁶ **השפה הערבית... לא באתרי הממשלה**, אתר מרכז מוסאווה, <http://www.mossawa.org/default.php?lng=1&dp=2&fl=21&pg=6>; נעם ברקן, **עולים חדשים? אין לכם מה לחפש באתרים הממשלתיים**, ידיעות אחרונות, 17.4.2012; טל יחזקאלי, **אתרי הממשלה – בעברית בלבד**, גלי צה"ל online, 15.2.2012, <http://glz.co.il/PrintNewsArticle.aspx?newsid=99503>.
- ²⁰⁷ **האגודה דורשת: ספרים בשפה הערבית בספרייה בנצרת עילית**, אתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=24335>, 11.11.2012.
- ²⁰⁸ לכמה דוגמאות מהשנים האחרונות ראו: ג'קי חורי, **הורים שילדיהם אושפזו בבית"ח מאיר: על המורות במוסד נאסר לדבר ערבית**, הארץ, 18.5.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1710819>.
- ²⁰⁹ כך, למשל, תושבים מיישובים ערביים הסמוכים לקרית אתא עתרו לאחרונה לבג"ץ באמצעות אגודת הגליל, לאחר שהעירייה החלה לגבות דמי כניסה לפארק שבשטחה ממי שאינם תושבי העיר. העותרים טוענים כי המטרה בגביית התשלום היא למנוע את כניסתם של תושבים ערבים לפארק, שכן רוב מי שמגיעים אל הפארק מחוץ לעיר הם ערבים. על העתירה: ג'קי חורי, **תושבים ערבים עתרו לבג"ץ: בקרית אתא פועלים כדי שלא ייכנס לספורטק העירוני**, הארץ, 10.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1798384>. ראו גם פניית האגודה לזכויות האזרח לראש עיריית קרית אתא, 15.4.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=20859>.

כותב הרב גלעד קריב, מנכ"ל התנועה ליהדות מתקדמת: "האזרח הערבי והאזרח היהודי כמעט אינם נפגשים: לא בבתי הספר, וכמעט שלא ברחוב או במקום העבודה. גדר הפרדה חברתית וכלכלית נבנתה במשך שנים בין שתי הקהילות, והיא הולכת וגבהה. במציאות הזו, הנכחת השפה הערבית במרחב הציבורי יכלה להנמיך את הגדר במעט, או לפחות לפעור בה סדקים.

מהלך מסוג זה היה מאותה לציבור הערבי באופן יומיומי שהמדינה רואה בו שותף למרחב הציבורי – ובתרבותו חלק מהותי מהפסיפס הישראלי. במקביל, קולה של הערבית יכול למתן את תחושת הניכור והרתיעה של יהודים רבים מזהותם הייחודית של האזרחים הערבים, ולהוות תזכורת מתמדת לאתגר שילובם המלא בחיי המדינה".²¹⁰

הכפרים הבלתי מוכרים

זכויות היסוד של עשרות אלפי אזרחים ישראלים לבריאות, לחינוך, לדיור, לכבוד ולשוויון נפגעות מדי יום ביומו. אזרחים אלה, ערבים בדווים, מתגוררים ביותר משלושים כפרים בלתי מוכרים בנגב. המדינה מסרבת להכיר בכפרים אלו ולהסדירם מבחינה תכנונית ומוניציפלית,²¹¹ ולספק להם את השירותים ואת התשתיות הבסיסיים ביותר, כגון תשתיות מים וביוב, כבישים, חיבור לקווי טלפון ולמערכת החשמל.²¹² גם שירותי החינוך, הרווחה והבריאות ופתרונות התעסוקה בכפרים הבלתי מוכרים מוגבלים ביותר.

בהיעדר תכנון כל בנייה בכפרים הבלתי מוכרים נעשית ללא היתר, ותושביהם חיים בצל איום מתמיד של הריסת קורת גגם. בשנת 2011 נחרסו יותר מאלף בתים בכפרים הבלתי מוכרים, וההריסות נמשכו גם ב-2012.²¹³ שני אירועים של חלוקת צווי הריסה ביישוב ביר הדאג' לוו באלימות חמורה של המשטרה כלפי התושבים: שוטרים ירו גז מדמיע, רימוני הלם וכדורי גומי, ובאחד האירועים אף ירו באוויר מנשק חם.²¹⁴ היה זה ככל הנראה המקרה הראשון של אלימות

²¹⁰ גלעד קריב, **ערבית אתה לא מדבר אליי**, ידיעות אחרונות, 2.8.2012. המאמר באתר המרכז לפלורליזם

יהודי: <http://tinyurl.com/dy4g2er>.

²¹¹ להרחבה על הכפרים הבלתי מוכרים: עו"ד ראוייה אבורביעה, **נייר עמדה: עקרונות להכרה בכפרים הערבים**

הבדווים בנגב, האגודה לזכויות האזרח, מאי 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=11932>.

²¹² ראו למשל הודעות לעיתונות של ועדת הבריאות של הכנסת: **הבדואים בכפרים הלא-מוכרים חיים בתת**

תנאים, ינואר 2012, <http://knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=8677>; **לפחות 60,000 אזרחי**

מדינת ישראל אינם מחוברים למים או לביוב, ינואר 2012,

<http://knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=8683>.

²¹³ חיה נח, **דוח על הריסת בתייהם של הערבים הבדואים בנגב**, פורום דו קיום בנגב, ינואר 2012,

[http://www.dukium.org/heb/wp-content/uploads/2012/03/Demolitions_Report_2011-Heb-with-](http://www.dukium.org/heb/wp-content/uploads/2012/03/Demolitions_Report_2011-Heb-with-summry.pdf)

[summry.pdf](http://www.dukium.org/heb/wp-content/uploads/2012/03/Demolitions_Report_2011-Heb-with-summry.pdf). נתוני פורום דו קיום בנגב על הריסות בתים בשנת 2012:

http://www.dukium.org/heb/?page_id=7680.

²¹⁴ באירוע השני פונו לבית חולים 30 תלמידים בשל שאיפת גז מדמיע שנורה לתוך בית ספר. לגבי אירוע הירי

הודיעה המשטרה לאגודה לזכויות האזרח כי "מונה קצין בודק לבדיקת התנהלות כוחות המשטרה לרבות סוגיית

הפעלת הכוח והשימוש באמצעים באירוע זה". ראו: **המשטרה ירתה אש חיה במהלך חלוקת צווי הריסה בביר**

הדאג', אתר האגודה לזכויות האזרח, 18.10.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=24153>; **יניר יגנה, תושבי**

כפר בדואי: "שוטרים ירו עלינו בהפגנה", המשטרה: "הירי נבדק", הארץ, 18.10.2012,

<http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1845777>; **אלימות קשה של המשטרה נגד אזרחים ביישוב הבדואי ביר**

הדאג', אתר האגודה לזכויות האזרח, 12.11.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=24398>; **אור קשתי, מרביצים**

לבדואים תורה, הארץ, 17.11.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1866217>. יש לציין שביר

הדאג' הוכר כבר לפני כעשור, אולם השלב האחרון בתהליך הבירוקרטי של הכנת תוכניות המתאר טרם הושלם,

ולכן עדיין אי אפשר לקבל היתרי בנייה ביישוב.

משטרתית קשה נגד אוכלוסייה אזרחית בישראל מאז אירועי אוקטובר 2000, אז נהרגו מאש המשטרה 12 אזרחים ישראלים ערבים.

ההיסטוריה של הטיפול בסוגיית האזרחים הבדווים בנגב והכפרים הבלתי מוכרים מתאפיינת בריבוי רשויות, ועדות, גופים, החלטות ותוכניות, אך כל אלה טרם הביאו לפתרון מספק ולשינוי של ממש במדיניות כלפי הבדווים בנגב. מאז סוף שנות התשעים חלה אמנם התקדמות במדיניות התכנון לקראת הכרה בכפרים אחדים, ובין השאר קראה ועדת גולדברג בדצמבר 2008²¹⁵ "להכיר בכפרים ככל שניתן". אולם מתווה פראוור שאישרה הממשלה בספטמבר 2011²¹⁶ ותזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ב-2012²¹⁷ העומד בימים אלה על הפרק ממשיכים את המדיניות המפלה, שמתעלמת מהמציאות בשטח, מזכויותיהם של עשרות אלפי אזרחים בדווים ומזיקתם ההיסטורית לקרקע, ומבקשת לכפות פתרון חד-צדדי.

מטרתו המוצהרת של התזכיר היא הסדרת סוגיית הבעלות על הקרקע בנגב, אך למעשה הוא נועד לרכז את הבדווים באזור מצומצם ומוגדר מראש. המשמעות המעשית היא עקירה של עשרות יישובים בדווים ממקומם ופינוי של יותר מ-40,000 תושבים. על אדמות היישובים הבדווים שיהרסו צפויים לקום אזורי תעשייה, בסיס צבאי ואף יישוב יהודי.

התזכיר דן בשתי סוגיות מרכזיות: פינוי כפוי של הכפרים הבלתי מוכרים והעברת עשרות אלפים מתושביהם ליישובים מוכרים, וכפיית הסדר בעניין הקרקעות. בטיפול בשתי הסוגיות הממשלה מתעלמת מהמציאות העובדתית ואינה בוחנת ברצינות חלופות, בעיקר באשר לאפשרות ההכרה בכפרים הבלתי מוכרים²¹⁸, מתוך כוונה ברורה לדחוק את רגלי התושבים. אופן הביצוע של המתווה שולל מהתושבים באופן גורף את זכויותיהם החוקתיות לקניין, לשוויון ולכבוד.²¹⁹

הנחת המוצא של תזכיר החוק היא כי 70,000 התושבים המתגוררים בכפרים הבלתי מוכרים הם פולשים נטולי זכויות בקרקע. הממשלה מתעלמת מהיותם של רוב הכפרים יישובים היסטוריים שהיו קיימים עוד בימים שלפני קום המדינה, ומכך שהכפרים האחרים הם כפרים של עקורי פנים, שהקימו בדווים שהממשל הצבאי פינה מאדמותיהם בשנות החמישים. הממשלה מתעלמת גם מאין-ספור תקדימים משפטיים, דוחות ומחקרים המצביעים על זיקה ועל בעלות בדווית על הקרקעות הנדונות,²²⁰ וכן ממעמדם ומזכויותיהם של האזרחים הבדווים כמיעוט מולדת.²²¹ ה"הסדר" שאותו

²¹⁵ הוועדה להסדרת ההתיישבות הערבית בנגב בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס אליעזר גולדברג.

דוח הוועדה באתר משרד הבינוי והשיכון: http://www.moch.gov.il/odot/rashut_beduim/Pages/goldberg.aspx; החלטה מיום 11.9.2011, 3707.08 של הממשלה.

²¹⁶ <http://147.237.72.239/PMO/Secretarial/Decisions/2011/09/des3707.htm>

²¹⁷ תזכיר החוק;

http://www.tazkirim.gov.il/Memorandum_Archive/Attachments_2012/41151_x_AttachFile.doc

²¹⁸ ראו למשל תוכנית שהוצעה על ידי ארגון במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמועצה האזורית לכפרים לא מוכרים בנגב: **תכנית אב להכרה בכפרים הבדווים הלא-מוכרים בנגב**, 2012,

<http://bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=257>.

²¹⁹ להרחבה ראו: ראוייה אבורביעה וסוהאד בשארה, הסתייגויות האגודה לזכויות האזרח ועדאלה לתזכיר החוק, <http://www.acri.org.il/he/?p=20738>. ראו גם: **אני בלתי נראה** – קמפיין ארגון עדאלה לעצירת תוכנית פראוור,

<http://tinyurl.com/cab69r2>; על תוכנית פראוור באתר פורום דו קיום בנגב,

http://www.dukium.org/he/?page_id=8182.

²²⁰ ראו למשל: אורן יפתחאל, סנדי קידר ואחמד אמארה, **עיון מחודש בהלכת "הנגב המת": זכויות קניין**

במרחב הבדוו, משפט וממשל יד, אפריל 2012, <http://tinyurl.com/c5kz8th>.

Off the Map: Land and Housing Rights Violations in Israel's Unrecognized Bedouin Villages, Human Rights Watch, March 2008, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/iopt0308_1.pdf.

כופה המדינה על התושבים, וה"תמורות", הן בכסף והן בקרקע, המוצעים בתזכיר, מוצגים כהטבה שהמדינה מעניקה לאזרחיה הבדואים, "לפנים משורת הדין", ולא כנובעים מזכותם של האזרחים הבדואים לקניין ומזיקתם ההיסטורית לקרקע. תזכיר החוק מציע גם להקים מנגנון לכפיית ה"הסדר", אשר יופעל בעיקר על ידי סמכויות מינהליות האופייניות למשטר חירום. מנגנון זה פוגע בזכות להליך הוגן, בעקרונות שלטון החוק והשוויון בפני החוק, בהפרדת הרשויות ובעצמאות השפיטה.

רוב רובה של הקהילה הבדווית מתנגדת להסדרים המוצעים במתווה פראוור ובתזכיר החוק, וההתנגדות לו נשמעה גם מגורמים בין-לאומיים. במרס 2012 קראה ועדת האו"ם לביעור האפליה הגזעית לישראל לחזור בה מהכוונה לעגן את תוכנית פראוור בחוק;²²² ביולי 2012 קרא הפרלמנט האירופי לישראל לעצור את תוכנית פראוור ולהפסיק את מדיניות העקירה, הפינוי והנישול.²²³

בד בבד עם קידום מתווה פראוור מקדמת הממשלה הליכי תכנון אחרים בנגב באותה גישה המתעלמת מזכויותיהם של האזרחים הבדואים, ומוסיפה נדבך חדש להתעלמות זו – פינויים הכפוי של יישובים בדואים לטובת הקמת יישובים יהודים חדשים באותו מרחב. כך, באוקטובר 2011 החליטה הממשלה על הקמת שבעה יישובים כפריים יהודיים באזור "מבואות ערד". משמעות התוכנית היא הרס של חמישה יישובים בדואים ופינוי תושביהם.²²⁴ בספטמבר 2012 דחתה ועדת המשנה לעררים את הערר שהגישו מרכז עדאלה ועמותת במקום בשם של תושבי הכפר אום אלחיראן נגד ההחלטה להרוס את בתי היישוב ולהקים על אדמותיו יישוב יהודי בשם חירן.²²⁵

על הממשלה לגנוז את תוכנית פראוור ולהכיר בכפרים הבלתי מוכרים ובזכויות הקנייניות של הבדואים על קרקעותיהם בנגב, כצעד מתחייב לקראת עשיית צדק היסטורי כלפי אוכלוסייה זו. על סמך הכרה זו יש לנהל מגעים כנים עם האוכלוסייה לקראת פתרון שיקדם עקרונות אלה.

²²¹ להרחבה ראו: ראוייה אבורביעה, עקרונות להכרה בכפרים הערבים הבדואים בנגב, נייר עמדה באתר האגודה לזכויות האזרח, מאי 2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=11952>, תחת הכותרת "מה קובע החוק הבינלאומי?".

²²² עדאלה פותח בקמפיין ציבורי: עצרו את תוכנית פראוור, אתר ארגון עדאלה, 17.7.2012, <http://adalah.org/heb/?mod=articles&ID=1286>.

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Israel, 9.3.2012, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.ISR.CO.14-16.pdf>, para. 20.

²²³ הפרלמנט האירופי פרסם גינוי חסר תקדים נגד מדיניות ישראל כלפי הבדואים בנגב וקרא לביטול תוכנית פראוור, אתר ארגון עדאלה, <http://adalah.org/heb/?mod=articles&ID=1280>.

European Parliament resolution of 5 July 2012 on EU policy on the West Bank and East Jerusalem, <http://tinyurl.com/cqtfzkl>.

²²⁴ תושבי כפרים בדואים לא מוכרים, יחד עם תושבת ערד, האגודה לזכויות האזרח, עמותת במקום ופורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, עתרו לבג"ץ נגד התוכנית. בג"ץ 6094/12 אבו אלקיעאן נ' ממשלת ישראל. בית המשפט דחה את העתירה בנימוק שעדיין אין החלטה אופרטיבית על הקמת היישובים, ועל כן העתירה מוקדמת. לעתירה ולפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=23413>.

²²⁵ הודעה באתר ארגון עדאלה, 25.9.2012, <http://adalah.org/heb/?mod=articles&ID=1321>.

זכויות תושבי ירושלים המזרחית

בהיותם תושבי קבע, הפלסטינים תושבי ירושלים המזרחית זכאים על פי חוק לכל השירותים והזכויות שלהם זוכים אזרחי ישראל (למעט הזכות להצביע בבחירות לכנסת). אולם בפועל לא כך הוא. במשך עשרות שנים לא הקצו הרשויות הישראליות משאבים לתחזוק ירושלים המזרחית ולפיתוח השירותים והתשתיות בה. כתוצאה מכך תושביה חיים בתנאי מצוקה קשים. רובם הגדול אינם מקבלים ואינם יכולים לקנות את השירותים הבסיסיים ביותר, וזכויותיהם לתנאי קיום נאותים ולכבוד נפגעות אנושות.²²⁶

מניסיונה של האגודה לזכויות האזרח, כאשר בעלי תפקידים מביעים עניין כן ואמיתי לפעול לשינוי המציאות בירושלים המזרחית ועושים זאת תוך הידברות ושיתוף פעולה עם התושבים, ניכר שיפור-מה בשטח: כך למשל בתחום שירותי הדואר,²²⁷ התברואה²²⁸ שירותי הרווחה²²⁹ וקביעת שמות לרחובות.²³⁰ אולם לרוב השינוי אינו יוזמה של הרשויות, אלא תוצאה של מאבק משפטי של ארגונים ושל פעילים מקרב התושבים. יתרה מזאת, השיפורים הם טיפה בים, ואין בהם כדי לגשר על פני הפערים שיצרו ארבעה עשורים של הזנחה.

בעיה מרכזית בחיי הפלסטינים בירושלים המזרחית היא התנהלות המשטרה. באזור רווי המתח, החיכוכים והפרות הסדר רבים מעשי האלימות של שוטרים כלפי התושבים, ובהם קטינים.²³¹ כתוצאה מכך אין התושבים הפלסטינים רואים במשטרת מחוז ירושלים גוף המגן עליהם ומשרת אותם. לדידם המשטרה היא גוף עוין, מנוכר, שלרוב מפעיל את כוחו נגדם, מתעלם מצורכיהם ומביטחונם, ומעדיף את האינטרס של האוכלוסייה היהודית בעיר.²³² לא פעם הנפגעים ממעשי אלימות או בני משפחותיהם נמנעים מלהגיש תלונה למחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש), בשל חוסר האמון שלהם במערכת. על רקע זה יש משנה חשיבות לטיפול ההולם של מח"ש בתלונות שכן

²²⁶ להרחבה ראו למשל: **יום ירושלים 2012: מחנק והזנחה**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 16.5.2012,

<http://www.acri.org.il/he/?p=21306>

²²⁷ **מברכים על תיבות הדואר בעיסאווייה, אך הדרך עודנה ארוכה**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 4.1.2012,

<http://www.acri.org.il/he/?p=18970>

²²⁸ **בית המשפט: לפתור את בעיית התברואה בצור באהר ואום טובא תוך ארבעה חודשים**, אתר האגודה

לזכויות האזרח, 1.3.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=1602>

²²⁹ **זכויות תושבי ירושלים המזרחית: שירותי רווחה**, דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח,

<http://www.acri.org.il/he/?p=2133>

²³⁰ **Umm Kulthum, ACRI, and the Postal Service in East Jerusalem**, אתר האגודה לזכויות

האזרח (אנגלית), 21.10.2012, <http://www.acri.org.il/en/2012/10/21/umm-kulthum-street>

²³¹ להרחבה ולדוגמאות ראו: נסרין עליאן ואח', **סקירת פעילות משטרת מחוז ירושלים בשנה החולפת: אלימות,**

חוסר אמון והחרפה ביחס המשטרה לאוכלוסייה הפלסטינית בירושלים, האגודה לזכויות האזרח, יוני 2011,

<http://www.acri.org.il/he/?p=12153>; נסרין עליאן, **הפרת הוראות חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול),**

התשל"א-1971 בטיפול המשטרה בקטינים בירושלים המזרחית, האגודה לזכויות האזרח, מרס 2011,

<http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/05/violations-youth-law.pdf>; פניית האגודה לזכויות

האזרח למפקד משטרת מחוז ירושלים בעניין התנהלות המשטרה ביום האדמה, 5.4.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=20775>;

פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד מחוז ירושלים בעניין פיזור הפגנות

נגד פעולת צה"ל בעזה, 19.11.2012, [http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/11/letter-to-](http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/11/letter-to-jerusalem-police-chief-21.11.12.pdf)

[jerusalem-police-chief-21.11.12.pdf](http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/11/letter-to-jerusalem-police-chief-21.11.12.pdf); **שהכו קשות חשודים**, הארץ, 25.5.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1716361>;

תועד מכה פלסטיני כפות שנעצר ב-ים, הארץ, 9.10.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1838855>;

גיא פלג, **צפו: הסרטון שהפיל את שוטרי מג"ב**, mako – החדשות, 7.11.2012,

<http://www.mako.co.il/news-law/legal/Article-5568b6a876cda31004.htm>

²³² **סקירת פעילות משטרת מחוז ירושלים בשנה החולפת: אלימות, חוסר אמון והחרפה ביחס המשטרה**

לאוכלוסייה הפלסטינית בירושלים, ה"ש 231 לעיל.

מוגשות. אולם כפי שנפרט להלן, אלה מטופלות לעיתים באופן לקוי ולא מספק, דבר שמגביר עוד יותר את הנתק ואת חוסר האמון בין אוכלוסיית ירושלים המזרחית לבין הרשויות.

טיפול לקוי בתלונות על אלימות שוטרים

במאי 2011 נסע שריף עביד, תושב עיסאווייה שבירושלים המזרחית, ברכבו בכניסה לשכונה, ונקלע במקרה לאזור שהתרחשו בו יידויי אבנים. כמה שוטרים שנכחו במקום עצרו אותו, גררו אותו באלימות מהרכב, השליכו אותו ארצה, היכו אותו ובעטו בו.²³³ בעקבות האירוע סבל עביד מכאבים קשים, נאלץ לפנות לקבלת טיפול רפואי בבית חולים ורותק למיטתו לשלושה ימים.

האגודה לזכויות האזרח פנתה בשמו של עביד למחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) בבקשה לחקור את האירוע. לתלונה צורף תיעוד ממצלמת אבטחה ביתית,²³⁴ המאשר את מעשי האלימות של השוטרים. ואולם מח"ש החליטה לסגור את התיק בעילה של "אין עבירה". האגודה הגישה ערר לפרקליטות, ולאחר בחינה מחודשת של הסרטון החליטה הפרקליטות להורות למח"ש לפתוח מחדש בחקירה בתיק. אולם ביוני 2012, יותר משמונה חודשים לאחר מכן, הודיעה מח"ש שסגרה את התיק, הפעם בעילה של "חוסר עניין לציבור". נציגת האגודה לזכויות האזרח עיינה בתיק ונדהמה: היא גילתה שהתיק נפתח ונסגר ללא כל פעולת חקירה – וכי לא נוסף שום חומר על מה שהיה בו לפני הגשת הערר הראשון: עדותו של המתלונן, המסמכים הרפואיים שצירף לתלונתו והסרטון שמתעד את האירוע. השוטרים החשודים לא זומנו לחקירה, לא נעשה בירור בעניין אל מול הגורמים הרלוונטים במשטרה, ולא זומנו עדים שיכלו לשפוך אור על האירוע. למרות שלא ביצעה כל פעולת חקירה, השתתתה מח"ש שמונה חודשים בטרם החליטה על שינוי העילה של סגירת התיק. ביולי 2012 הגישה האגודה ערר נוסף, ובו טענה להתרשלות חמורה בהתנהלות מח"ש. טרם נתקבלה החלטה בערר.

המקרה של שריף עביד הוא רק דוגמה אחת מני רבות של טיפול לקוי של מח"ש בתלונות של תושבים מירושלים המזרחית.²³⁵ להלן נסקור כמה דפוסי פעולה מדאיגים בנוגע לחקירת תלונות אלה, כפי שעולים מתיקים שבהם טיפלה האגודה לזכויות האזרח.

סגירת תיק החקירה ללא חקירה מספיקה: במקרים רבים נראה כי חקירות מח"ש מבוצעות באופן חלקי ורשלני ולא ניכר בהן מאמץ מספק להגיע לחקר האמת. תיקים רבים נסגרים בעילה של חוסר ראיות או חוסר אשמה, לאחר פעולות חקירה מעטות בלבד, אם בכלל. לא פעם מח"ש כלל אינה מזמנת עדים שעשויים להבהיר את נסיבות האירוע; או שהחשודים מזומנים לחקירה באיחור ניכר, והיכולת לנהל חקירה תקינה נפגמת.

²³³ סיפורו של שריף עביד והסרטון המתעד את האירוע הובאו ב: ניר חסון, **שוטרים שלקחו לחקירה פלסטיני בן 7 לא יועמדו לדין**, הארץ, 13.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1799994>.

²³⁴ אפשר לצפות בסרטון בידיעה באתר הארץ: **שוטרים שלקחו לחקירה פלסטיני בן 7 לא יועמדו לדין**, ה"ש לעיל.

²³⁵ כך למשל חקירת תלונתו של וחייד א-רווידי, שמובא באתר בצלם: **ערר על החלטת מח"ש לסגור תיק חקירה על תקיפת תושב סילוואן בידי שוטרי מג"ב**, 26.7.2012, http://www.btselem.org/hebrew/beatings_and_abuse/20120725_appeal_on_wahid_a_rawidi_assault. האגודה לזכויות האזרח הגישה לפרקליט המדינה ערר על ההחלטה לסגור את תיק החקירה בתלונתו של א-רווידי.

כמה דוגמאות לפגמים בניהול החקירה בתיקים שבהם טיפלה האגודה לזכויות האזרח: השוטרים החשודים זומנו לחקירה רק כמה חודשים לאחר הגשת התלונה; תיק נסגר לאחר שבוצעה בו פעולת חקירה אחת בלבד מלבד גביית עדות המתלונן; חוקרי מח"ש כלל לא ביקשו למסור לידיהם את תיעוד החקירה שצולמה בווידאו, והרי תיעוד שכזה היה מבסס או מפריך בקלות את טענות המתלונן; לא זומנו עדים שהיו יכולים לבסס את טענות המתלונן; לא נחקרו שוטרים שהיו עדי ראיה.

אימוץ כמעט אוטומטי של גרסאות השוטרים החשודים: בחלק מהתיקים ניתן משקל רב לטענות השוטרים המתווכחים, ומח"ש מיהרה לאמץ את גרסאותיהם בלי לבחון כראוי את אמיתותן. זאת, גם לאחר שכמה אנשים התלוננו על אותם שוטרים, וגם כשטענות המתלוננים גובו במסמכים רפואיים. כך, במקרים שונים, השוטר החשוד בתקיפת המתלונן נשאל שלוש שאלות בלבד; השוטרים החשודים לא עומתו עם טענת המתלונן, ולפיה נשמעו מתאמים גרסאות לאחר האירוע; לא זומן מומחה רפואי לבחינת גרסת השוטרים על נסיבות פציעתו של המתלונן; השוטר החשוד לא עומת בחקירתו עם הסתירות שנתגלו בין דוח הפעולה שכתב לבין הגרסה שמסר בחקירתו; השוטרים הכחישו את כל טענות המתלוננים ובזאת הסתיימה החקירה.

הצורך לחקור כהלכה ולא לקבל באופן אוטומטי את גרסאות השוטרים מתחדד נוכח "קשר השתיקה" שקיים במשטרה בכל הנוגע לאלימות כלפי אזרחים.²³⁶

סגירת תיק חקירה גם כשהתשתית הראייתית מאמתת את טענות המתלונן: לא פעם קרה שגם כאשר החקירה העלתה ממצאים המאמתים את טענות המתלוננים על אלימות כלפיהם, החליטה מח"ש לסגור את התיקים. כך למשל, הוחלט לסגור תיק מחוסר ראיות, אף כי חומר החקירה הכיל עדויות רבות שתמכו בטענות המתלונן, וסתירות מהותיות בגרסאותיהם של החשודים. תיק אחר נסגר מחוסר ראיות למרות הסתירות בגרסאות השוטרים וההסבר הקלוש שנתנו לנסיבות פציעתו של המתלונן, והיעדר עדויות שיסותרו את גרסת המתלונן. בדיקת פוליגרף של המתלונן לא שללה את גרסתו, אך השוטרים סירבו להיבדק.

החלטת מח"ש שלא לפתוח בחקירה מחוסר עניין לציבור, במקרים שבהם נעשה שימוש לא חוקי באמצעים לפיזור הפגנות: במקרים רבים של הפרות סדר בירושלים המזרחית משתמשת המשטרה בכוח ובאמצעים מופרזים לפיזור הפגנות בלב שכונות מגורים צפופות. התוצאות: פגיעות ממכות, מגז מדמיע ומכדורי גומי, ואפילו פגיעות בנפש.²³⁷ בהקשר זה יצוין כי ועדת אור, שחקרה את השימוש החרג של שוטרים באמצעים לפיזור הפגנות באירועי אוקטובר, שהביא למותם של 12

²³⁶ ראו למשל דבריו של הרצל שבירו, מנהל מח"ש לשעבר, כפי שהובאו בתקשורת, בתשובה לשאלה אם יש סיכוי ששוטרים שנכחו באירוע אלים, גם אם לא השתתפו בו בפועל, יאמרו את האמת: "אין סיכוי. אין סיכוי. אני יכול למנות על כף יד אחת את המקרים שבהם שוטר סיפר על עבירה פלילית של חבר שלו בעבירה של שימוש בכוח. אתה יודע מה, גם לא על כף יד אחת. זה קשר השתיקה. זה לא שהשוטרים קשרו את הקשר לפני האירוע, אבל עובדתית הם שותקים והם לא יספרו את האמת על אירוע של שימוש בכוח כלפי אזרח." גידי וייץ, **מנהל מח"ש היוצא הרצל שבירו: יש תשתית ראייתית לתלונה שהגישה אינס**, הארץ, 23.12.2010, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1236796>

²³⁷ ראו למשל פניית האגודה בעניין התנהלות המשטרה ביום האדמה, 5.4.2012, ה"ש 231 לעיל; **סקירת פעילות משטרת מחוז ירושלים בשנה החולפת: אלימות, חוסר אמון והחרפה ביחס המשטרה לאוכלוסייה הפלסטינית בירושלים**, ה"ש 231 לעיל, תחת הכותרת "התנהלות המשטרה בהפרות הסדר", האגודה: **על המשטרה לפתוח בחקירת מותו של הפעוט מוחמד אבו-שארה מעיסאויה**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 4.10.2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2581>. בתשובה נמסר מהמשטרה שהאירוע נחקר ולא נמצא חשד לפלילים.

אזרחים ישראלים, קבעה כי על מח"ש למלא תפקיד מרכזי במיצוי הדין עם שוטרים המעורבים באירועים כאלה.²³⁸ אולם נראה שלא תמיד מטופלים אירועים כאלה ברצינות הראויה. כך למשל לא נפתחה חקירה בעילה של "חוסר עניין לציבור" לאחר ששוטרים ירו כדורי גומי מסכני חיים לעבר פניה של אישה, שלא השתתפה באירועים האלימים ואף היתה מרוחקת מהם מרחק ניכר. זאת למרות התוצאה המזעזעת – האישה איבדה את עינה – ולמרות שמתחקיר של אגף המבצעים במחוז ירושלים, עלה שהשימוש בכדורי הגומי נעשה בלא סמכות ובניגוד לנוהלי משמר הגבול. במקרה אחר הוחלט שלא לפתוח בחקירה (שוב מ"חוסר עניין לציבור") נגד שוטרים שתקפו באלימות תושבים מסילוואן, בין היתר על ידי שימוש חסר הבחנה בתרסיס פלפל.

אכן, כוחות המשטרה בירושלים המזרחית נאלצים להתמודד עם מצבים רגישים וחריגים. אף על פי כן, בשעה שהמשטרה ממלאת את תפקידה עליה לנהוג בסבירות ובהירות. החלטת מח"ש שלא לפתוח בחקירה או לסגור את התיק, גם כאשר תוצאות האירוע חמורות ביותר, משקפת גישה סלחנית ומקוממת כלפי שוטרים שנוהגים באלימות עם אזרחים תמימים. המסר שכוחות המשטרה עלולים לקבל הוא מסר מסוכן המזלזל בשמירה על שלמות גופם ועל חייהם של תושבי ירושלים המזרחית, ומאותת לכוחות שנתונה להם יד חופשית להשתמש באמצעים קיצוניים ככל שיהיו לצורך השמירה על הסדר הציבורי.

טיפול לקוי בתלונות של קטינים: מחדלי החקירה שסקרנו לעיל מתרחשים גם בתלונות שוטרים על אלימות כלפי קטינים, אך מלבדם יש פגמים הרלבנטיים רק לחקירות מח"ש העוסקות בתלונות של קטינים.

מעצר וחקירה של קטינים אמורים להתבצע בזהירות יתרה, ועל פי הנורמות והכללים המיוחדים המנויים בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. אולם מהמידע שמגיע לאגודה לזכויות האזרח ולארגונים עמיתים עולה שהמשטרה נוקטת הליכים בעייתיים ביותר כלפי ילדים החשודים בידי אבנים בירושלים המזרחית, עד כדי פעולות המנוגדות לחוק ולנהלים.²³⁹ בין השאר ילדים נעצרים בשעות הלילה, ילדים בני פחות מ-12 שנים (גיל האחריות הפלילית) מעוכבים, וקטינים נחקרים שלא בנוכחות הוריהם. חלק ממעצרי הילדים בירושלים המזרחית, המתבצעים על ידי מסתערבים או בלשי משטרה סמויים, מתרחשים במרחב הציבורי, ולעתים תוך כבילה באזיקים ושימוש באלימות חמורה.²⁴⁰

ככלל, בסמכותה של מח"ש לטפל בתלונות שהעונש עליהן הוא שנת מאסר ומעלה. לעתים מתגלה במהלך החקירה שהשוטרים הפרו את הוראות חוק הנוער, אך מדובר בעבירה שהעונש עליה הוא פחות משנת מאסר ועל כן אינה בסמכותה של מח"ש. במקרים כאלה חלה על מח"ש חובה להעביר

²³⁸ דוח ועדת אור, ה"ש 197 לעיל, שער שישי: סיכום והמלצות.

²³⁹ חשוב לציין שהפרות של חוק הנוער נעשות לא רק בירושלים המזרחית, אלא בכל הארץ, וכלפי קטינים ממגזרים שונים וכאלה החשודים בעברות שונות. כך למשל תוארו בכתבה במוסף סופשבוע של מעריב הפרות כגון תשאול במשך כל שעות הלילה, מניעת ייצוג משפטי, איסור על כניסת הורה מלווה ועוד. בין הנפגעים – נער שעוכב לחקירה בשל קטטה בבית הספר, נערים שנחקרו בחשד לשימוש בסמים, קטין שנחשד בפריצה, קטינים שנעצרו בחשד לפעולות "תג מחיר" ונערים שנעצרו בעת פינוי מאחז. יפעת ארליך, **החוק קטין עליהם**, מעריב – מוסף סופשבוע ו-nrg-מערב, 23.11.2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/418/455.html>.

²⁴⁰ להרחבה ראו: **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**, ה"ש 1 לעיל, עמ' 27-31; **הפרת הוראות חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 בטיפול המשטרה בקטינים בירושלים המזרחית**, ה"ש 231 לעיל; **ילדים בישראל ובשטחים נתונים להפרות שיטתיות של זכויותיהם במעצר ובמאסר**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 2.7.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=22292>.

מיוזמתה את התלונה לטיפול המחלקה לתלונות הציבור במשטרה.²⁴¹ אולם במקרים שהגיעו לידיעת האגודה לזכויות האזרח מח"ש נמנעה מלחקור כראוי תלונות כאלה ואף לא העבירה אותן למחלקה לתלונות הציבור במשטרה. כך, סגרה מח"ש בעילה של חוסר ראיות או חוסר אשמה תיקים שכללו עיכוב או מעצר של קטינים, הקטן שבהם בן 7 בלבד; חקירות של קטינים באישון לילה וללא נוכחות הוריהם; וכבילה של קטינים באזיקים במהלך הנסיעה לתחנת המשטרה.

דוגמה אחת מרבות:²⁴² ע', בן 16, הגיש תלונה במח"ש, ועל פיה בדרכו לבית סבו נקלע לתהלוכת חתונה בעיר העתיקה. שלושה שוטרי מג"ב תקפו אותו, הפילו אותו על הרצפה והכו אותו באלות בכל חלקי גופו. מהמכות נשברה אחת האצבעות בכף ידו השמאלית, אפו דימם, ראשו נפצע וסימנים כחולים כיסו את גבו. תלונתו למח"ש נסגרה בעילה של חוסר ראיות; בהודעת הדחייה נאמר כי "ניתוח הראיות והגרסאות השונות העולות מחומר החקירה, הביאו לכלל מסקנה, כי סיכויי ההרשעה בתיק אינם סבירים." אולם עיון בחומר החקירה העלה כי מלבד עדותו של ע' יש מסמכים רפואיים ותמונות מיום האירוע המעידים על פציעותיו. כמו כן יש עדות של הקמב"ץ שהיה ממונה על האירוע, ובה הוא מציין בפירוש שראה את השוטרים מכים את הקטין באלות כאשר הוא שוכב על הרצפה. על פי עדותו "זה היה חלק מביצוע מעצר בתוך המון זועם, [אבל] יכול להיות שהיה אפשרי להשתלט על החשוד בדרכים אחרות." בעדויות השוטרים החשודים שבתיק אין הסבר מניח את הדעת לשימוש המופרז בכוח נגד הקטין, ובגרסאותיהם יש פגמים שפוגעים באמינותן ושיש בהם כדי לחזק את גרסתו של הקטין.

האגודה לזכויות האזרח הגישה בשנה האחרונה מספר עררים על החלטות מח"ש לסגור תיקי חקירה בתלונות של תושבי ירושלים המזרחית. בחלק מהמקרים השתנתה ההחלטה בעקבות פניית האגודה ואף הועמדו שוטרים לדין; בעניין אירועים אחרים טען משרד המשפטים כי "הודעות הערר אינן מדויקות, ואינן משקפות את התמונה והרקע המלאים של האירועים".²⁴³ במרס 2012 פנתה האגודה לראש מח"ש בעניין טיפול המחלקה בתלונות קטינים בירושלים המזרחית,²⁴⁴ ועד כה לא התקבלה תשובתו.

²⁴¹ חובה זו קבועה בפקודת המטה הארצי מס' 06.03.03 לעניין חקירת אנשי משטרה על ידי המשטרה ועל ידי המחלקה לחקירות שוטרים, וכן תואמת את כללי המשפט המינהלי, הקובעים כי במקרה שבו פנייה מגיעה בטעות לרשות שאינה מוסמכת לטפל בה, עליה להעבירה מיוזמתה לגורם המוסמך (סעיף 2ב לחוק לתיקון סדרי המנהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958).

²⁴² המקרה מתואר בפירוט בערר על סגירת התיק שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשמו של ע' ב-2.8.2012, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/12/EJminors-arar2.pdf>. את ע' ליווה גם ארגון בצלם.

דוגמה נוספת היא סיפורו של ח' ג' בן 17, שהאגודה הגישה ערר בשמו ב-5.5.2012, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/12/EJminors-arar1.pdf>. סיפורו באתר בצלם: **שלושה עררים הוגשו על סגירת תיקי חקירה של מח"ש**, 6.6.2012.

http://www.btselem.org/hebrew/accountability/20120605_appeals_on_closing_of_files. ראו גם: מיכל פומרנץ ונסרין עליאן, **בעיות העולות מטיפול המחלקה לחקירות שוטרים בתלונות של קטינים על אלימות שוטרים והפרות חוק הנוער בירושלים המזרחית**, האגודה לזכויות האזרח, מרס 2012, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/07/EJminors0312.pdf>.

פולסטיני בן 7 לא יועמד לדין, ה"ש 233 לעיל. וכן: **שוטרים שלקחו חלק לחקירה**

²⁴³ תגובת משרד המשפטים כפי שמובאת בידיעה באתר הארץ, **שוטרים שלקחו חלק לחקירה פולסטיני בן 7 לא יועמד לדין** (ה"ש 233 לעיל): "הודעות הערר אינן מדויקות, ואינן משקפות את התמונה והרקע המלאים של האירועים. מח"ש פועלת לאיסוף ראיות בתוך סיטואציות מורכבות, של ריבוי משתתפים, פעילות מבצעית של שוטרים המצויים לעתים תחת איום. כמו כן, לא אחת גורמים שונים טוענים טענות כזב או טענות מוגזמות נגד שוטרים מטעמים כאלה או אחרים, כדי לקדם את עניינם האישי. למרות המורכבות המובנית, פועלת מח"ש בנחישות למצות חקירות במקום בו מתעורר חשד לחרגה העולה כדי עבירה פלילית של שוטר".

²⁴⁴ פניית האגודה לזכויות האזרח מיום 27.3.2012, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/11/mahash-minors270312.pdf>.

זכויות אנשים עם מוגבלות²⁴⁵

בין אנשים עם מוגבלות לבין אחרים קיימים פערים רחבים בכל תחומי החיים: בהשכלה, בתעסוקה, בדיוור, במצב הכלכלי ועוד. בדרך כלל הפערים חריפים יותר ככל שהמוגבלות חמורה יותר, והם מונעים מיותר ממיליון וחצי אנשים עם מוגבלות בישראל להשתלב השתלבות מלאה בכל תחומי החיים. עם זאת, בשנים האחרונות ניכרת מגמה חיובית, גם אם זעירה, של צמצום הפערים בתחומים אחדים, וחלו התפתחויות רבות בתחומי החקיקה, המשפט והחברה בכל הנוגע לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות.²⁴⁶ נסקור כאן כמה נקודות ציון חשובות מהשנה האחרונה.

אשרור האמנה לזכויות אנשים עם מוגבלויות: בספטמבר 2012 אשררה ממשלת ישראל את האמנה הבין-לאומית לזכויות אנשים עם מוגבלויות (ה-CRPD),²⁴⁷ שהתקבלה באו"ם בדצמבר 2006 ושישראל חתמה עליה בשנת 2007. האמנה קובעת רף בין-לאומי מקובל ליחסה של החברה ושל המדינה כלפי אנשים עם מוגבלות, ומטילה על המדינה חובות מפורטות ובהן: לא להפלות אדם בשל מוגבלותו, להנגיש את כל המבנים והשירותים, לשלב ילדים עם מוגבלות בחינוך הרגיל ולתת לכל אדם אפשרות לדיוור עצמאי או נתמך בקהילה.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, נציגי משרד החוץ וארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות היו שותפים לניסוח האמנה ולהתוויית עקרונותיה. ארגון בזכות ומומחים בארץ ובעולם קראו למדינה לזרז את הליכי האשרור של האמנה והביאו לצמצום ההסתייגויות ממנה. אשרור האמנה הוא צעד חשוב ומתבקש, המשלים את החקיקה לשוויון שחוקקה בישראל, ובראשה חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. עם אשרורה של האמנה המדינה מתחייבת שהחקיקה הפנימית שלה ומדיניות הממשלה לא תעמוד בסתירה לעקרונות האמנה, אלא תקיימם במידה מירבית.

נגישות: אחד המכשולים העיקריים המונעים את השתלבותם של אנשים עם מוגבלות הוא היעדר נגישות במרחב הציבורי.²⁴⁸ בשנים האחרונות חלה בישראל התקדמות ניכרת בתחום, ובפרט בהתקנת תקנות הנגישות – רגולציה הכפופה לאישורה של ועדת הרווחה של הכנסת, ונמשכת זה מספר שנים.²⁴⁹ בשנת 2011 אושרו תקנות הנגישות לגבי בניין ציבורי קיים, והן נכנסו לתוקף ביוני 2012.²⁵⁰ לפי תקנות אלו, "בכל בניין קיים אשר ניתן בו שירות לציבור, יש לבצע התאמות הנוגעות למבנים, לתשתיות ולסביבת הבניין, כך שהבניין יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות. זאת כדי לאפשר

²⁴⁵ נכתב בסיוע אסתר סיוון, מנכ"לית בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות. תודה גם לעו"ד יותם טולוב מבזכות.

²⁴⁶ על הפערים ועל צמצומם ראו: אליהו בן משה, ליאורה רופמן וישראל הבר, **אנשים עם מוגבלות בישראל 2011**, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אוגוסט 2012, <http://tinyurl.com/bs3xxy6>.

²⁴⁷ **Convention on the Rights of People with Disabilities**. נוסח האמנה בעברית ובאנגלית באתר משרד המשפטים: <http://tinyurl.com/cdv2cfo>. על אישור האמנה באתר משרד המשפטים:

<http://www.justice.gov.il/MOJHeb/News/Amana.htm>; על אשרור האמנה באתר ארגון בזכות: <http://bizchut.org.il/he/?p=1492>.

²⁴⁸ **אנשים עם מוגבלות בישראל 2011**, ה"ש 246 לעיל.

²⁴⁹ עדכון על מצב תקנות הנגישות, מאי 2012, באתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים, <http://tinyurl.com/cyhffjev>.

²⁵⁰ **נגישות בניינים**, אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/NetzivutNEW/EychLehangish>.

לאנשים עם מוגבלות לקבל שירות באופן שוויוני, מכובד ועצמאי, יחד עם כלל הציבור.²⁵¹ ואולם ביוני 2012 תוקן חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ודחה את מועדי הנגישות של בניינים ציבוריים בכמה שנים. על פי התיקון רק בנובמבר 2017 יהיו חייבים כל בנייני הציבור שבבעלות פרטית בנגישות מלאה. בניינים בבעלות ציבורית יהיו חייבים בנגישות עד סוף 2018, ובניינים שבבעלות רשויות מקומיות – עד סוף 2021. בכל זאת, איתותים ראשוניים להיערכות ניכרים בשטח²⁵² וההיערכות תגבר ככל שיתקרבו תאריכי היעד.

עבודתה של תת-הוועדה העוסקת בנושא בכנסת²⁵³ בראשות ח"כ אילן גילאון, יוחדה השנה בעיקר להתקנת תקנות נגישות השירות. תקנות אלה אמורות להביא לכך שהשירותים עצמם – ולא רק המבנים – יהיו נגישים לאנשים עם כל סוגי המוגבלות, ובכלל זה מוגבלויות שכליות, נפשיות, חושיות ופיזיות. התקנת התקנות נמצאת בשלבי סיום. ארגון בזכות ופורום ארגוני חברה אזרחית בתחום הנגישות דאגו לכך שיהיו בתקנות גם התאמות של חקירות המשטרה, התאמות בבתי משפט ובערכאות מעין-שיפוטיות והתאמות לשירותי רווחה ותעסוקה במתקני כליאה, מעצר ומאסר. הארגונים דאגו גם שהתקנות יחייבו התאמות ייחודיות לאנשים עם מוגבלות בתקשורת, בעיקר על ידי שימוש באמצעי תקשורת חלופית ותומכת; פטור מעמידה בתור ופטור מדמי כניסה למלווה; ופישוט לשוני של מידע לטובת אנשים עם מוגבלות קוגניטיבית ונפשית. ארגוני הזכויות של אנשים עם מוגבלות דורשים מן המדינה להשלים את תקנות הנגישות.²⁵⁴ עתירה שהגישו בעניין בשנת 2008 עודה תלויה ועומדת, והמדינה נדרשת לדווח לעותרים ולבית המשפט אחת לחודשיים על התקדמות התקנות.

נגישות בחינוך: בעקבות עתירה שהגיש ארגון בזכות לבג"ץ בשם עמותת אופק לילדינו,²⁵⁵ החל משנת הלימודים תשע"ג ילדים עיוורים וכבדי ראייה זוכים לחומרי לימוד נגישים ולבחינות בגרות נגישות, והנגשת ספרי הלימוד בברייל היא באחריות משרד החינוך ובמימונו. הדיון בעתירה טרם הסתיים ויש כמה בעיות ביישום ההנגשה, בעיקר במגזר הערבי, אולם משרד החינוך מכיר באחריותו לבצע את ההתאמות והדבר ייעשה במעקב של בית המשפט.

נוסף על כך, החל מחודש יוני 2012 יכולים הורים לילד עם מוגבלות לבצע רישום מוקדם למוסד החינוכי שבו עתיד הילד ללמוד. הרישום המוקדם מאפשר לבית הספר או לגן הילדים להיערך ולבצע במוסד התאמות פיזיות, שכל ילד עם מוגבלות זכאי לקבלן, כגון מעלית נגישה, תא שירותים, דרכי גישה ונגישות של מתקנים בחצר בית הספר.²⁵⁶

²⁵¹ **מדריך להנגשת בניינים קיימים**, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, <http://tinyurl.com/bvksn2q>.

²⁵² ראו למשל: ליאור דטל, **נגישות אקדמית // 90 מיליון שקל יוקצו להנגשת האוניברסיטאות לנכים**, <http://www.themarker.com/career/1.1838299>, 9.10.2012.

²⁵³ ועדת משנה לתקנות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות – תת-ועדה של ועדת העבודה והרווחה בכנסת.

²⁵⁴ בג"ץ 5833/08 **עמותת נגישות ישראל נ' שר התחבורה**. את העתירה הגישה עמותת נגישות ישראל והצטרפו אליה 12 ארגונים נוספים.

²⁵⁵ בג"ץ 8536/11 **בזכות**, המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות נ' משרד החינוך. לפירוט ולכתב בעתירה באתר בזכות: <http://bizchut.org.il/he/?p=929>. על העתירה ראו גם: דנה ויילר-פולק, **עתירה לבג"ץ – משרד החינוך לא מספק חומרי לימוד לעיוורים**, הארץ, 21.11.2011.

<http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1571167>.

²⁵⁶ **אגרת להורים: תלמידים והורים עם מוגבלות זכאים להקדים את הרישום לבית ספר**, אתר נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות: <http://tinyurl.com/cq5aeqq>.

בריאות הנפש: בעקבות פעילות ציבורית ארוכת שנים וכן עתירה לבג"ץ שהגיש ארגון בזכות בשם ארגונים ואנשי ציבור בשנת 2005,²⁵⁷ קיבלה ממשלת ישראל במאי 2012 החלטה היסטורית על רפורמה בשירותי בריאות הנפש.²⁵⁸ על פי ההחלטה, מיולי 2015 יכללו שירותי בריאות הנפש בסל שירותי הבריאות הניתנים על ידי קופות החולים על פי חוק ביטוח הבריאות הממלכתי. עד למועד זה אמורות קופות החולים לפתח שירותים מרפאתיים ברחבי הארץ, כך שיוכלו לתת מענה לכלל האנשים הזקוקים לטיפול נפשי. על פי הסיכום בין משרד הבריאות לאוצר, החלטה של הרפורמה תלווה בהגדלת התקציב המיועד לשירותי בריאות הנפש.²⁵⁹

הרפורמה משנה מצב קיים הולך ומידרדר שבו שירותי בריאות הנפש הציבוריים בישראל ניתנו ישירות על ידי הממשלה, אולם לא ענו על הצרכים, ותקצובם לא עודכן על פי הגידול באוכלוסייה ובצרכים. הנפגעים העיקריים מן המצב היו תושבים במעמד סוציו-אקונומי נמוך ותושבי הפריפריה, שלא היה באפשרותם להיעזר בשירותי בריאות פרטיים ושנאלצו לחכות חודשים רבים ואף למעלה מכך לקבלת שירות. הרפורמה צפויה לשפר משמעותית את זמינותם ואת נגישותם של שירותי בריאות הנפש, לבטל את ההפרדה המלאכותית בין שירותים אלה לכלל שירותי הבריאות ואף לסייע בניתוח הסטיגמה הנלווית לתחום.

בנובמבר 2012 הודיע מנכ"ל משרד הבריאות על כוונתו לסגור את מחלקות האשפוז הפסיכיאטרי הפרטיות ולהעביר את המאושפזים בהן לבתי חולים ציבוריים, בשל הקושי לפקח על הנעשה במוסדות המופרטים.²⁶⁰ ההודעה פורסמה בעקבות חשיפת פרשה קשה של התעללות והזנחה במוסד הפסיכיאטרי הפרטי "נווה יעקב". ארגון בזכות פעל רבות בשנה ומחצה האחרונות כדי לחשוף את הפרות זכויות האדם הקשות במקום ולהביא לסגירתו.²⁶¹

אפליה בביטוח: בשנה האחרונה נעשו מספר ניסיונות להתמודד עם אפליה של אנשים עם מוגבלויות בתחומי הביטוח. בין השאר אושרו תקנות המקימות ועדת תלונות ומסדירות את ההליך להגשת תלונה על אפליה בחוזי ביטוח. כמו כן הגיש ארגון בזכות תביעה ייצוגית נגד מרבית חברות הביטוח בארץ על אפליה בכל סוגי הביטוח.²⁶² התביעה טרם נדונה.

הגדלת הקצבה לילדים עם נכויות קשות: בעקבות מאבק של הוועדה לפניות הציבור בכנסת הוגדלה הקצבה שמקבלים ילדים עם נכויות קשות ב-600 ש"ח.²⁶³

²⁵⁷ בג"ץ 5777/05 בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות נ' שר הבריאות.
²⁵⁸ החלטת ממשלה מס' 4611 מיום 10.5.2012, <http://tinyurl.com/crfsfko>, על ההחלטה באתר ארגון בזכות:

<http://bizchut.org.il/he/?p=1342>.
²⁵⁹ יש לציין שנותרו עדיין שאלות לא פתורות בעניין הרפורמה בבריאות הנפש, שנוגעות למשל לגובה ההשתתפות העצמית של המבוטחים. ראו למשל: **התערובת פרטי-ציבורי מזיקה לבריאות**, ועדת מומחי הבריאות של המחאה החברתית ("צוות ספיבק-יונה"), יולי 2012, <http://j14.org.il/spivak/?p=664>,
²⁶⁰ רוני לינדר-גנץ, **משרד הבריאות יסגור את בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים**, TheMarker, 5.11.2012, <http://www.themarker.com/consumer/health/1.1857141>.

²⁶¹ **פרשת התעללות והזנחה קשה במוסד נווה יעקב**, אתר ארגון בזכות, 5.11.2011, <http://bizchut.org.il/he/?p=1527>.
²⁶² ת"צ 28552-05-12 אבן זהב נ' כלל חברה לביטוח בע"מ. לפירוט על התביעה ולכתב התביעה באתר ארגון בזכות: <http://bizchut.org.il/he/?p=1362>. התביעה הוגשה באמצעות עו"ד אסף פינק.
²⁶³ הודעה לעיתונות של הוועדה לפניות הציבור באתר הכנסת, 9.1.2012, <http://knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=9558>.

הזכות לדיוור: מה נשתנה

המחאה החברתית של קיץ 2011 החלה באוהל אחד שסימל את מצוקת הדיוור של צעירים בישראל. גם כשהמחאה התרחבה לנושאים אחרים של צדק חברתי נשאר הדיוור נושא מרכזי, ולא בכדי: בעשורים האחרונים פחות ופחות מאזרחי ישראל ומתושביה מסוגלים לממש את זכותם הבסיסית לדיוור נאות ובר השגה בשל מדיניות הממשלה. זו מתבטאת בין השאר בקיצוץ משמעותי בתקציבי משרד השיכון, ובהם בתקציבי הסיוע לדיוור, בהתדרדרות במצב הדיוור הציבורי ובהיעדר הגנות לדיירים וללווים.²⁶⁴

המלצות ועדת טרכטנברג, שהקימה הממשלה כמענה לדרישות המחאה, לא הביאו בשורה בתחום הדיוור. הוועדה אימצה אמנם את השיח החברתי, אך המלצותיה לא הציגו שינוי תפיסה בעניין הזכות לדיוור.²⁶⁵ בין השאר, הוועדה לא הטילה על המדינה חובה קונקרטית לאפשר דיוור בר השגה בכל התוכניות החדשות, אלא רק באופן חלקי, במסגרת מכרזי בנייה של המדינה בקרקעות המדינה; כמו כן לא עסקה הוועדה בקושי של משפחות רבות לקבל משכנתא ולהשיג סכום של 40% מערך הדירה; לא הציעה פתרון לבעיית הדיוור הציבורי; לא דנה כלל באפליה בדיוור או במנגנוני סינון כגון ועדות קבלה; לא התייחסה כלל למצוקת הדיוור בחברה הערבית ולסיבותיה הייחודיות; וקבעה אמות מידה שישללו מהציבור הערבי את האפשרות ליהנות ממיזמים של דיוור בר השגה.

בהתאם, אימוץ פרק הדיוור בדוח טרכטנברג על ידי הממשלה במרס 2012²⁶⁶ לא הביא לשיפור ניכר במצבן של המשפחות מעוטות ההכנסה ושל המעמד הבינוני, ובמובנים מסוימים אף הרע אותו. חלפה שנה מאז המחאה החברתית, ודבר לא השתנה: עוד ועוד משפחות מתקשות לשלם את המשכנתא;²⁶⁷ לא חלה התקדמות בתחום הסדרת זכויותיהם של שוכרים או עידוד הבניה להשכרה;²⁶⁸ דיוור בר השגה נותר בגדר סיסמה וככלל אינו מקודם; והדיוור הציבורי עומד בפני חיסול סופי. תופעות של אפליה בדיוור, שמבקשות להדיר קבוצות מסוימות ממתחמי מגורים או מיישובים, ממשיכות להיות נפוצות. על שלושת הנושאים האחרונים נרחיב להלן.

חיסול הדיוור הציבורי

מעשהו הנואש של משה סילמן, שהצית את עצמו בהפגנה למען צדק חברתי ביולי 2012 ומת לאחר ימים אחדים מפצעיו,²⁶⁹ העלה לתודעה הציבורית לפרק זמן קצר את מצבו העגום של הדיוור הציבורי – דיוור ממשלתי להשכרה במחיר מסובסד לזכאים. בשני העשורים האחרונים הגיע הדיוור הציבורי לשפל המדרגה. מספר הדירות העומדות לרשות הזכאים הצטמצם מאוד ורחוק מלענות על הצרכים, וזמן ההמתנה לקבלת דירה הולך ומתארך. הקריטריונים לקביעת הזכאות מצומצמים

²⁶⁴ להרחבה ראו: זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011, ה"ש 1 לעיל, עמ' 67-70.

²⁶⁵ הקואליציה לדיוור בר השגה: המלצות טרכטנברג – אכזבה גדולה, אתר האגודה לזכויות האזרח, 27.9.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=16866>; נטע זיו וגיל גן-מור, האכזבה מפרק הדיוור של טרכטנברג, כלכליסט, 12.12.2011, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3554993.00.html>.

²⁶⁶ החלטות ממשלה מס' 4436-4428 מיום 18.3.2012.

²⁶⁷ ראו למשל: שוקי שדה, רוני לינדר-גנץ, חגי עמית ורם עוזרי, כשהבנק מסיר את הכפפות: "הוציא לנו את הנשמה, ניצלו את אמי חולת הסרטן", TheMarker, 18.8.2012, <http://www.themarker.com/markerweek/1.1803705>; עופר פטרסבורג, מתקשים לשלם את המשכנתא,

ידיעות אחרונות, 27.8.2012.

²⁶⁸ להרחבה ראו: גיל גן-מור, עברה שנה. מה עשתה הממשלה עבור ציבור השוכרים? בלוג הקואליציה לדיוור בר השגה, 9.7.2012, <http://israelaffordablehousing.blogspot.co.il/2012/07/blog-post.html>.

²⁶⁹ מת משה סילמן, שהצית עצמו בהפגנת המחאה, ה"ש 11 לעיל.

ובעיתיים, ואנשים רבים שנמצאים במצוקת דיור אינם עומדים בתנאי הזכאות. משפחות רבות מפונות מבתיהן בשל חובות או לאחר שמצבן השתנה והן אינן עומדות עוד בתנאי הזכאות, ולא נעשה די כדי להגיע אתן להסדר או למצוא להן פתרון חלופי.²⁷⁰

אחת הדרישות הבולטות במחאה הייתה לשקם את מאגר הדיור הציבורי, להרחיבו ולפזרו בשכונות מגוונות. ועדת טרכנברג דחתה דרישה זו ואימצה את מודל ההפרטה, ולפיו במקום דירות ציבוריות המדינה מעניקה לזכאים סיוע כספי לשכירת דירה בשוק הפרטי. ואולם סיוע כזה, חשוב ככל שיהיה, לא תמיד יכול להיות תחליף ראוי לדיור הציבורי, שכן במהלך השנים הוא קוצץ ונשחק ואינו מתאים למחירי הדיור הריאליים באזורים רבים בארץ. נוסף על כך, לא מעט זכאים המקבלים סיוע בשכר דירה מתקשים למצוא דירה בגלל אפליה או כיוון שאין בידם ערבויות.

הבשורה המשמעותית בעקבות אימוץ ההמלצות של ועדת טרכנברג בתחום הדיור הייתה הגדלת הסיוע בשכר דירה לזכאי הדיור הציבורי שטרם נמצאה להם דירה, לסכום של עד 3,000 ש"ח. מדובר בכ-2,460 משפחות ותיקות. יש לציין שהטבה זו אינה חלה על כ-40,000 קשישים עולים שגם הם זכאים לדיור ציבורי ולא נמצאו להם דירות,²⁷¹ למרות שהם סובלים ממצוקת דיור ומתקשים לשכור דירות בשוק החופשי. רבים מהם נאלצים להוציא חלק ניכר מקצבאות הביטוח הלאומי שמיועדות למחייתם על שכר הדירה.

בשורה נוספת היא שזכאים לסיוע בשכר דירה (שאינם זכאים לדירה בדיור הציבורי), שהם כ-140,000 משפחות, יקבלו תוספת לסכום הסיוע, לראשונה לאחר שנים של קיצוצים. אולם, הסכום שהוקצה להגדלת הסיוע בשכר דירה – 160 מיליון ש"ח בשנה – הוא תוספת של 15% בלבד לתקציב שמחציתו קוצצה בשנת 2003 ומאז נשחק ב-30%, כך שמדובר בלעג לרש (משרד השיכון דרש סכום של 420 מיליון ש"ח, פי 2.5 ממה שאישרה הממשלה). כמו כן לא נקבע מנגנון לעדכון גובה הסיוע על פי מחירי הדיור הריאליים. חרף הגדלת הסיוע, רוב רובם של הזכאים ימשיכו לקבל סכום הנמוך מ-1,000 ש"ח בחודש.

מכה נוספת לדיור הציבורי בשנה החולפת הייתה הכוונה לבטל את חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה). החוק החברתי והצודק, שאפשר לדיירים ותיקים בדיור הציבורי לרכוש את הדירות שבהן התגוררו, התקבל בכנסת בשנת 1998 ומאז הוקפא בחוק ההסדרים וישומו נדחה שוב ושוב. השנה הציעה הממשלה (ולא בפעם הראשונה) לבטלו כליל.²⁷² בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי "מבצעי המכר הקטינו משמעותית את מלאי הדירות של הדיור הציבורי, והביאו לצמצום יכולתה של הממשלה לספק פתרונות דיור לאוכלוסיית הזכאים." אך הצעת החוק מתעלמת מן העובדה, שהכספים שהתקבלו ממכירת הדירות היו אמורים על פי החוק לשמש לבנייה או לרכישה של דירות

²⁷⁰ על מצבו העגום של הדיור הציבורי וסיפורים של משפחות נפגעות ראו למשל: מורן אזולאי ואביטל להב, [הקריטריונים לסיוע בדיור: לסילמנים אין סיכוי](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4256046,00.html), ynet, 16.7.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4256046,00.html>; טל רוזנר, [בין קירות שקופים](http://tinyurl.com/bmoxdgn), מקור ראשון – מוסף צדק, 20.7.2012, <http://tinyurl.com/bmoxdgn>; [דיור ציבורי לא בר השגה](http://tv.social.org.il/social/2012/06/20/diyur) (וידאו), הטלוויזיה החברתית, יוני 2012, <http://tv.social.org.il/social/2012/06/20/diyur>; [הדיור הציבורי – הסיפור האמיתי](http://tv.social.org.il/social/2012/07/30/public-housing-the-real-story) (וידאו), הטלוויזיה החברתית, יולי 2012, <http://tv.social.org.il/social/2012/07/30/public-housing-the-real-story>.
²⁷¹ [דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי](http://hidavrut.gov.il/content/4172) (דוח ועדת טרכנברג), עמ' 207, <http://hidavrut.gov.il/content/4172>.
²⁷² הצעת חוק לשינוי חברתי-כלכלי (תיקוני חקיקה) (דיור), התשע"ב-2012. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=22736>.

חדשות – דבר שלא נעשה.²⁷³ כלומר, לא החוק הוא הגורם למחסור בדירות בדיוור הציבורי, אלא ההחלטה "לייבש" את הדיוור הציבורי ולא לחדש את המאגר. נכון לנובמבר 2012, הצעת החוק לא קודמה.

מכירת דירות הדיוור הציבורי לדיירים ותיקים נועדה לקדם ערכים חברתיים חשובים, ובהם הזדמנות לאוכלוסיות מעוטות הכנסה להחזיק ברכוש שאפשר להוריש, ושימש כלי לניעות חברתית וליציאה ממעגל העוני. הוא נועד גם לתקן עוול היסטורי כלפי מי שהגיע לישראל בשנות החמישים – בעיקר יוצאי אפריקה ואסיה, שנשלחו לשיכונים בפריפריה כחלק ממדיניות של ייחוד ופיזור אוכלוסין. מדיניות זו יצרה ריכוזי עוני במקומות שבהם הזדמנויות עבודה מועטות ושירותים חברתיים לקויים, והשפעתה על הזכאים ועל ילדיהם ניכרת עד היום. במקום לבטל חוק חשוב זה אפשר לתקנו, ולאזן בין המטרות החברתיות לבין הצורך לשמור על מאגר הדירות.²⁷⁴

תקווה מסוימת לדיוור הציבורי הביאה הצעת חוק,²⁷⁵ ועל פיה יוקצו לדיוור הציבורי 5% מכלל הדירות שייבנו בכל פרויקט שיוקם על קרקעות המדינה. נוסף על חידוש מלאי הדיוור הציבורי, ביקשה הצעת החוק להבטיח שמשפחות מעוטות הכנסה ישולבו בכל שכונה ועיר ויזכו לנגישות טובה יותר לחינוך איכותי, לתשתיות ולשירותים ויוכלו לשפר את מעמדן החברתי-כלכלי. את ההצעה הגישו 32 חברי כנסת מכל הסיעות, בהובלת חברי הכנסת דוד אזולאי, זאב אלקין, אורלי לוי-אבקסיס ומירי רגב, ושר הבינוי והשיכון אריאל אטיאס תמך בה. בלחץ משרד האוצר התנגדה הממשלה להצעת החוק, והיא נדחתה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביולי 2012.²⁷⁶ ערעור שהגיש השר אטיאס טרם נדון.

דיוור בר השגה²⁷⁷

באוגוסט 2011 נכנס לתוקפו חוק הוד"לים (ועדות דיוור לאומיות). החוק מאפשר להקים לתקופה מוגבלת ועדות תכנון מיוחדות לקידום מהיר של תוכניות גדולות לבניה למגורים, תוך עקיפה של הליכי התכנון הרגילים.²⁷⁸ בעקבות המחאה החברתית שונה מעט נוסח החוק והוכנסו בו התייחסויות לדיוור בר השגה, אולם הנוסח הסופי של החוק אינו מספק: אין בו דרישות סף לבניית דיוור בר השגה או דיוור ציבורי משום סוג שהוא, אף לא דיוור ציבורי המותאם לאנשים עם מוגבלויות, והוא אינו מקנה לרשויות כלים תקציביים או מינהליים לעידוד בנייה כזאת.

²⁷³ על השימוש שנעשה בהכנסות ממכירת הדירות ראו: איתי פידלמן, **התמורות בדיוור הציבורי בישראל - 1998-2011**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>.

²⁷⁴ להרחבה ראו הערות האגודה לזכויות האזרח להצעת החוק, ה"ש 272 לעיל.

²⁷⁵ הצעת חוק הדיוור הציבורי (הגדלת המלאי), התשע"ב-2012. לנסח ההצעה ולעמדת פורום ארגוני הדיוור הציבורי, שבו חברה האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=23080>.

²⁷⁶ על עמדת משרד האוצר ראו: האוצר: נמרוד בוסו, **האוצר: "תוספת דירות לדיוור ציבורי – טעות"**, וואלה, 17.7.2012, <http://news.walla.co.il/?w=9/2550607>.

²⁷⁷ דיוור בר השגה, או דיוור בהישג יד, הוא דיוור הולם שיש ביכולתו של אדם לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלו ושל בני משפחתו.

²⁷⁸ חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. הממשלה טענה כי הקמת הוד"לים תקטין את הבירוקרטיה ותגדיל את היצע הדירות בישראל, וכך תעזור בפתרון משבר הדיוור. הקואליציה לדיוור בהישג יד, שהאגודה לזכויות האזרח חברה בה, הביעה ביקורת חריפה על החוק, הן בהיבט של זכויות תכנון ושקיפות והן בהיבט הסביבתי, וסברה כי הוא יביא יותר נזק מתועלת. על החוק ועמדת הקואליציה: <http://www.acri.org.il/he/?p=13423>.

כעת מתברר שגם המעט שהבטיח החוק לא מקוים: מיום שעבר החוק שום וד"ל לא הפעילה את סמכותה לייעד קרקע לדיוור בהישג יד, ובפועל הסמכות הפכה לאות מתה. גם בכלים האחרים שמקנה החוק נעשה שימוש מצומצם מאוד. כך למשל, בחודשים ינואר-אפריל 2012, מתוך 6,995 דירות שפורסמו להפקדה על ידי הווד"לים רק 426 הוגדרו כ"קטנות", ורק 177 הוגדרו כדירות להשכרה.²⁷⁹ בתוכנית להקמת שכונת מגורים חדשה ובה 482 יחידות דיור בגבעת משואה בירושלים, לא הייתה כל התייחסות לגודלן של יחידות הדיוור,²⁸⁰ אין התייחסות למחירן, והיא אינה כוללת דיוור בהישג יד להשכרה. גם התוכנית להרחבת שכונת מלחה (מנחת), שבה כ-400 יחידות דיור, אינה כוללת התייחסות לדיוור בהישג יד להשכרה. הקואליציה לדיוור בר השגה, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח, הגישה התנגדויות לשתי התוכניות.²⁸¹ חלק מארגוני הקואליציה, ובהם האגודה, הגישו גם שתי עתירות לבית המשפט המחוזי בירושלים, בבקשה תקדימית שבית המשפט יפעיל ביקורת שיפוטית על הדרך שבה הוד"ל במחוז ירושלים מפרשת ומיישמת את הוראות החוק.²⁸² בעתירות נטען כי "הביקורת השיפוטית נדרשת לאור התעלמותה הגורפת של הוועדה, כמו גם כל יתר הוועדות לדיוור לאומי במחוזות האחרים, מסמכותה לייעד קרקע לדיוור בהישג יד להשכרה, ומחובתה להפעיל את הסמכות בצורה עניינית וסבירה. התעלמות זו עומדת בסתירה ללשון החוק, לתכלית החוק ולכוונת הכנסת."

האפליה בדיוור נמשכת

זכותו של אדם לבחור את מקום מגוריו ולא להיחשף לאפליה בשל השתייכותו הקבוצתית היא זכות חוקתית. חובתה של המדינה לא להפלות בצורה ישירה או עקיפה ברורה מאליה, אך על המדינה לוודא כי גם גורמים פרטיים לא ינקטו אפליה. זאת בעיקר לנוכח ריבוי ביטויי ההסתה והגזענות בשנים האחרונות, גם של אישי ציבור, שקראו לא למכור או להשכיר דירות לאנשים בשל השתייכותם הקבוצתית. כך, למשל, לפני כשנתיים קראו עשרות רבני ערים ב"מכתב הרבנים" שלא להשכיר דירות לערבים, ועוררו סערה ציבורית.²⁸³ למכתב זה קדמו התבטאויות ברוח זו של הרב שמואל אליהו, רב העיר צפת (לאחרונה החליט היועץ המשפטי לממשלה לסגור את תיק החקירה נגד הרב).²⁸⁴

גם בשנה החולפת עלו לכותרות ביטויים של אפליה בדיוור. הבולט בהם פורסם בתחילת 2012 בערוץ 2, שם דווח כי דיירי שכונה בקריית מלאכי חתמו על מסמך שבו התחייבו שלא למכור או להשכיר

²⁷⁹ דוח מס' 2 – יישום חוק הווד"לים להאצת הבנייה למגורים ינואר-אפריל 2012, משרד הפנים, מאי 2012, http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/vadal/doh_2.pdf.

²⁸⁰ התייחסות כזו הוספה בעקבות התנגדות שהגישה הקואליציה לדיוור בר השגה, ראו להלן.

²⁸¹ למרות ההבטחות – תוכניות הווד"ל בירושלים אינן כוללות דיוור בר השגה, אתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=20204>.

²⁸² עת"מ 44796-05-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיוור לאומי במחוז ירושלים, עת"מ 29375-07-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיוור לאומי במחוז ירושלים, לכתבי העתירות: <http://www.acri.org.il/he/?p=21496>.

²⁸³ קובי נחשוני, 50 רבני ערים: לא להשכיר דירות לערבים, ynet, 7.12.2010.

²⁸⁴ "אנחנו מאבדים צלם", 9.12.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-3996666.00.html>; סערת מכתב הרבנים: "אנחנו מאבדים צלם", תומר זרחין, נסגר התיק נגד הרב שקרא למנוע מכירת דירות לערבים, הארץ, 8.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1750957>.

לאפיק הפלילי, בשל חשיבותו הרבה של חופש הביטוי. אולם אין לאפשר לעובד מדינה בכיר להשתמש במעמד וביוקרה שנתנה לו המדינה על מנת להשפיל ולבזות בני אדם, ולרמוס את כבודם ואת זכויות היסוד שלהם. לפיכך ראוי לנקוט במקרים כאלה הליכים משמעתיים, עד כדי הדחה.

דירות ליוצאי אתיופיה.²⁸⁵ עוד עלה מהדיווח שמתווכי דירות הבטיחו לדיירים פוטנציאליים שכונה ריקה מיוצאי אתיופיה. בכתבות הובאו מפי הדיירים התבטאויות מעליבות ומשפילות כלפי יוצאי אתיופיה. על פי הפרסומים, אותה תופעה קיימת גם בערים אחרות, אם כי לא באופן מאורגן ובטוה כמו בקרית מלאכי.²⁸⁶

הדרת יוצאי אתיופיה בקריית מלאכי זכתה לגינויים מקיר לקיר מצד חברי הכנסת, אולם הרשויות לא השכילו לנקוט צעדים מעשיים, ברורים ונחרצים נגד גילויי הגזענות והאפליה בדיור.²⁸⁷ במיוחד, הממשלה בחרה – ולא בפעם הראשונה – שלא לתמוך בהצעת חוק האוסרת אפליה בדיור וקונסת את המפלים.²⁸⁸

יתרה מזאת, למרות שהכנסת גינתה את האפליה בקריית מלאכי היא אישרה במרס 2011 ברוב גדול את חוק ועדות הקבלה, שמפלה את יוצאי אתיופיה וקבוצות אחרות באותה מידה, אך באופן סמוי ומעודן יותר.²⁸⁹ החוק מתיר למאות יישובים קהילתיים, שהוקמו על קרקעות המדינה, לסנן באמצעות ועדת קבלה את מי שאינו עונה לקריטריונים העמומים של "התאמה לחיי קהילה", או "התאמה למרקם החברתי-תרבותי" של היישוב, אף שאין לתושביהם כל ייחוד תרבותי או אחר. כך יכולים היישובים לדחות אוכלוסיות "לא רצויות" כגון ערבים, אנשים עם מוגבלות, מבוגרים, מזרחים, יוצאי אתיופיה, דתיים, משפחות חד-הוריות, בני זוג מאותו מין ועוד. כמו כן, החוק מתיר לכל יישוב להוסיף תנאי קבלה לתקנון. התוצאה: יישובים אחדים דרשו ממועמדים להצהיר על הזדהות עם חגי ישראל ועם ערכי הציונות, וכך נשללה אפשרותם של ערבים להתקבל ליישובים אלה.

עתירות נגד חוק ועדות הקבלה, ובהן עתירת האגודה לזכויות האזרח, תלויות ועומדות בבג"ץ.²⁹⁰ בינואר 2012 הודיעה נציגת היועץ המשפטי לממשלה בדיון בעתירות, כי היועץ מקבל את עמדת האגודה לזכויות האזרח, ולפיה החוק אוסר את קיומן של ועדות קבלה למועמדים ביישובים קהילתיים ובשכונות הרחבה של קיבוצים ומושבים שאינם בנגב ובגליל, או ביישובים שבהם יותר מ-400 משפחות.²⁹¹ עם זאת, היועץ המשפטי ממשיך להגן על החוק המפלה.

²⁸⁵ תמיר סטיינמן, **קרית מלאכי: אין כניסה לאתיופים – ייש להם ריח של פצצת אטום**, mako – החדשות, 3.1.2012, <http://tinyurl.com/cq4ekej>; תמיר סטיינמן, **הגזענים מסרבים להיכנע: "לא נמכור לאתיופים, הם מסריחים"**, mako – החדשות, <http://tinyurl.com/cjybnya>, 2.2.2012.

²⁸⁶ עופר רוזנבאום, **נתניה: לא מוכנים להשכיר דירות ליוצאי אתיופיה**, mynet, 2.2.2012, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4184058,00.html>; יאיר הרוש, **"אסור שיהיו אתיופים פה, זה בניין לרוסים"** (על אפליה נגד יוצאי אתיופיה באשדוד), mynet, 12.1.2012, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4174712,00.html>.

²⁸⁷ כך, למשל, אפשר היה להבהיר לתושבים בשכונה כי ההסכם עליו הוחתמו אינו חוקי וכי לא יינזקו אם יפרו אותו; לפתוח בחקירה משטרתית נגד סוכנויות תיווך מפלות; לתקן את חוק המתווכים כך שאפשר יהיה לשלול או להשעות את רישיונו של מתווך מקרקעין הנוקט אפליה אסורה. לפירוט ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לוועדת העלייה והקליטה בכנסת, 10.1.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=19073>.

²⁸⁸ הצעת חוק איסור הפליה בדיור, התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=19473>.

²⁸⁹ חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=97>.

²⁹⁰ בג"צ 2311/11 אורי סבך נ' הכנסת. את העתירה הגישה האגודה לזכויות האזרח יחד עם יוזמות קרן אברהם ותושבי יישובים קהילתיים מחבל משגב (קבוצת "עתיד משגב"). להרחבה ולכתבי בית דין: <http://www.acri.org.il/he/?p=12905>.

²⁹¹ **סוף לוועדות הקבלה ביישובים במרכז הארץ**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 25.1.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=19317>.

דרך נוספת של אפליה היא להקצות או לשווק לקבוצת אוכלוסיה מסוימת בלבד מתחם מגורים המוקם על קרקע ציבורית ואמור לשרת את כלל הציבור. כך, למשל, שתי עמותות שמשווקות דירות מגורים בעכו – שהיא עיר מעורבת – הועידו את המיזם לציבור יהודי דתי-לאומי. האגודה לזכויות האזרח, עמותת אליאטר לפיתוח חברתי ותרבותי בעכו והקליניקה המשפטית לזכויות אדם בחברה באוניברסיטת חיפה עתרו בעניין, אך העתירה נדחתה.²⁹² אף כי בית המשפט פסק, שעל המדינה לפקח על השיווק של יחידות דיור ולמנוע אפליה, הוא קבע כי כדי לבטל את המכרז יש להוכיח שמישהו ביקש לרכוש דירה במתחם ונדחה, ולא די בכך שהמיזם שווק ופורסם כדיור לדתיים בלבד.

נוסף על אלה נמשך השימוש בקריטריון השירות הצבאי, המפלה בעיקר ערבים, אך גם חרדים ואנשים עם מוגבלות. כך, למשל, בהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל מינואר 2012 בעניין דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן"), אחד הקריטריונים לחישוב הזכאות הוא שירות של אחד מבני הזוג בצבא או בשירות לאומי, אזרחי או מילואים;²⁹³ ואילו במאי 2012 החליטה הממשלה שרשות מקרקעי ישראל תקצה בשנים 2012–2015 קרקע פטורה בירושלים למשרתי כוחות הביטחון.²⁹⁴

בתוכניות חברתיות העוסקות בזכויות יסוד כגון דיור, בריאות, חינוך או הזכות לקיום בכבוד, השיקול המרכזי צריך להיות מידת הנזקקות של הפרט לתמיכה ולא עידוד השירות הצבאי. כפי שלא יעלה על הדעת לתת עדיפות בקבלת תרופות למי שמשרת במילואים, כך צריכה להיות התפיסה בקשר לפתרונות דיור למחוסרי דיור. את המשרתים בצבא יש לתגמל בדרכים אחרות.

ראוי לציין כי בית המשפט העליון פסק שכאשר מעניקים הטבות כלכליות-חברתיות מותר להתחשב בפער הכלכלי שנוצר בין מי ששירת לבין מי שלא שירת.²⁹⁵ אולם בית המשפט הדגיש, שההטבה צריכה להיות סבירה בנסיבות העניין, שאסור שהשירות יהיה תנאי סף, ושאת הסיוע יש להעניק לכלל האוכלוסייה, כאשר הסבסוד לאלה ששירתו בצבא לא יוצר פער משמעותי בינם לבין אחרים. ואולם בהחלטות שצוינו לעיל השירות הצבאי הוא תנאי סף, שמאפשר הדרה של אנשים עם מוגבלויות, ערבים וחרדים, המשוחררים משירות צבאי על פי חוק.

²⁹² עת"מ 25573-03-12 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות מקרקעי ישראל. על העתירה וכתבי בית דין: <http://www.acri.org.il/he/?p=20454>, על פסק הדין: בית המשפט קבע שעל המדינה לפקח שיזמים לא מפלים, אך הכשיר פרסום ושיווק מפלה של דירות, אתר האגודה לזכויות האזרח, 23.4.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=21000>.

²⁹³ עדאלה דורש לבטל את קריטריון השירות הצבאי כתנאי לזכאות לדיור במכרזי "מחיר למשתכן", אתר ארגון עדאלה, 6.5.2012, <http://www.adalah.org/he/?mod=articles&ID=1246>.

²⁹⁴ פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה, 24.6.2012: <http://www.acri.org.il/he/?p=22229>. נכון לאוקטובר 2012, לא התקבלה תשובה לפנייתנו.

²⁹⁵ בג"ץ 11956/05 בשארה נ' שר הבינוי והשיכון (פס"ד מיום 13.12.06); ראו גם בג"ץ 11088/05 הייב נ' מנהל מקרקעי ישראל (פס"ד מיום 19.8.10).

הזכות לבריאות: תוכניות לצמצום פערים בין מרכז ופריפריה

תוחלת החיים הממוצעת בישראל, הגבוהה יחסית, ושירותי הבריאות המתקדמים שלה, מסתירים פערים עמוקים במצב הבריאות – בין קבוצות אוכלוסייה, בין תושבי הפריפריה לתושבי המרכז ובין העניים לבני מעמד הבינוני והמבוסס.²⁹⁶ פערים אלה אינם אלא שיקוף אכזרי של הפערים החברתיים-כלכליים במדינה, ונובעים בעיקר מהבדלים בתנאים החברתיים והסביבתיים המקנים בריאות: תזונה, דיור, מערכות מים וביוב, רמת השכלה, רמת הכנסה ואיכות הסביבה. חוסר השוויון בנגישות לשירותי בריאות וההבדל באיכותם ובזמינותם משפיעים אף הם על הפערים במדדי הבריאות של מגזרי אוכלוסייה שונים.

כבר זמן מה מתחולל שינוי לטובה בתחום התוכניות של משרד הבריאות לצמצום הפערים בשירותי הבריאות. בין ההתפתחויות המשמעותיות והחשובות אפשר לכלול את הרחבת טיפולי השיניים בחינם לילדים עד גיל 12, את פתיחת הפקולטה לרפואה בצפת ואת הניסיון לקדם רפורמה בטיפול ובאשפוז הסייעודי.²⁹⁷ בדוח זה בחרנו להתמקד בתוכניות ובניסיונות לצמצם את הפערים בשירותי הבריאות בין מרכז הארץ לאזורי הפריפריה בשנה-שנתיים האחרונות. אלה כוללים הן יוזמות ממשלתיות והן מאבקים של ארגונים ושל פעילים מקומיים. אולם חשוב להדגיש שהפערים בין המרכז לפריפריה הם רק פן אחד של אי השוויון בבריאות בישראל, והניסיון לצמצמם הוא רק חלק קטן מהפתרון. נרחיב על כך מעט בסוף הפרק.

פערי בריאות בין המרכז לפריפריה – נתונים

הפערים בין חלקיה של מדינת ישראל באים לידי ביטוי הן במדדי הבריאות והן בשירותי הבריאות ובנגישותם.²⁹⁸ כך, למשל, תוחלת החיים הגבוהה ביותר היא במחוזות ירושלים והמרכז, והנמוכה ביותר – במחוזות הצפון והדרום; יישובים שבהם תוחלת החיים נמוכה יחסית שייכים למעמד חברתי-כלכלי נמוך ונמצאים לרוב בפריפריה; בדרום, בצפון ובאזור חיפה שיעורי התמותה הכללית גבוהים ממרכז; תמותת התינוקות במחוזות הדרום והצפון גבוהה לעומת זו שבמחוזות תל אביב והמרכז; תושבי הדרום מדווחים על מחלות לב ועל לחץ דם גבוה יותר מתושבים באזורים האחרים; ותושבי הצפון המבוגרים מדווחים יותר מתושבי אזורים אחרים על מחלת הסוכרת.

²⁹⁶ למידע ולנתונים על הפערים בבריאות ראו אתר המטה הציבורי 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 וטנא-בריאות, פברואר 2010, <http://www.acri.org.il/pdf/health-gaps.pdf>.

²⁹⁷ ראו למשל: **הכנסת מתגייסת למען הרפורמה באשפוז ובטיפול הסייעודי**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 4.7.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=22275>.

²⁹⁸ הנתונים בחלק זה מתוך: אמה אברבון, ניר קידר וטוביה חורב, **אי שוויון בבריאות והתמודדות עמו**, משרד הבריאות, דצמבר 2010, http://www.old.health.gov.il/Download/pages/briut_sofi.pdf; **בריאות ושירותי בריאות בנגב**, המטה הציבורי לשוויון בבריאות, נובמבר 2011, <http://www.phr.org.il/uploaded/the%20marker%20negev%20conferance%20yerucham.doc>; שלי לוי, **שירותי הבריאות במחוז הצפון**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02983.pdf>; **לתקן את רשת הביטחון החברתית בבריאות**, המטה הציבורי לשוויון בבריאות, אוקטובר 2012, <http://www.equalhealth.org.il/wp-content/uploads/2012/10/HealthFAQ-internet1.pdf>.

בכל הארץ יש מחסור בכוח אדם ובתשתיות במערכת הבריאות, ושיעור האחיות ומיטות האשפוז נמוך הרבה מהממוצע במדינות ה-OECD.²⁹⁹ אולם המצב באזורי הפריפריה חמור במיוחד. כך, למשל, מספר האחיות הגבוה ביותר ל-1,000 נפש הוא במחוז חיפה (6.75) ותל אביב (6.34), והנמוך ביותר הוא בדרום (3.74) ובצפון (3.83). מספר הרופאים הגבוה ביותר ל-1,000 נפש הוא במחוז תל אביב (4.6) והנמוך ביותר הוא במחוזות הצפון והדרום (2.1 ו-2.3 בהתאמה). הקמת הפקולטה לרפואה בצפת היא מהלך חשוב ומבורך, אך בטווח הקרוב היא לא תשנה את המציאות. פחות מ-60% מרופאי הקהילה במחוז הצפון הם מומחים, לעומת שני שלישים ואף יותר בשאר המחוזות (למעט מחוז הדרום); מספר המיטות לאשפוז כללי במחוזות הצפון והדרום נמוך משמעותית בהשוואה לשאר המחוזות, ובאזורי הצפון והדרום הוא קטן גם באגפים אחרים: בשיקום, למשל, רוב המיטות נמצאות במחוזות תל אביב והמרכז, ואילו בצפון ובדרום מספרן קטן מאוד.

תוכניות ויוזמות לצמצום פערים

תוכניות ממשלתיות ומוסדיות

דגש על צמצום הפערים ביעדי משרד הבריאות: בתוכנית האסטרטגית של משרד הבריאות לשנים 2011-2014 מוקדש מקום מרכזי לצמצום הפערים בין המרכז לפריפריה.³⁰⁰ בין השאר נכללים ביעדי המשרד: הגדלת מספר האחיות בדרום; הגדלת מספר הרופאים המומחים בפריפריה; הגדלת התשתיות בפריפריה; העדפת הפריפריה בהקצאת טכנולוגיות מתוחכמות; ותמרוץ קופות החולים להגדיל את השקעתן הכספית בתשתיות ובקידום בריאות בפריפריה. כעת האתגר הוא המעבר מהיעדים לקידום תוכניות מעשיות שיצליחו להתגבר על מחסומי התקציב ועל אינטרסים כלכליים ושיתקבלו על דעת הממשלה כולה.

שינוי נוסחת הקפיטציה: נוסחת הקפיטציה היא הנוסחה לחישוב התקציב שהממשלה מחלקת לקופות החולים – יותר מ-30 מיליארד ש"ח בשנה. החישוב מבוסס על מספר המבוטחים בקופות. עד ליזמן האחרון התוספות לחישוב נפש (נפש מתוקנת) היו רק לפי הגיל: בעבור כל ילד ובעבור כל קשיש המבוטחים באותה קופה, היא קיבלה יותר מבעבור מבוטחים אחרים. בתחילת 2011, לאחר תהליך ארוך, שונתה נוסחת הקפיטציה והיא נקבעת גם על פי המגדר (התייחסות זו מגדילה את המשקל של נשים בגיל הפוריות וממעטה במשקל ההוצאות על נשים בגיל הזיקנה). כמו כן הובטחה תוספת תקציב לקופות בעבור מבוטחים המתגוררים בפריפריה.³⁰¹

²⁹⁹ כך למשל, שיעור מיטות האשפוז ל-1,000 נפש בישראל עומד על 1.9 לעומת 3.4 בממוצע במדינות ה-OECD; שיעור האחיות ל-1,000 נפש בישראל הוא 4.8 לעומת 8.7 בממוצע במדינות ה-OECD; ושיעור מכשירי ה-MRI למיליון נפש הוא 2 לעומת 12.5 בממוצע במדינות ה-OECD. שיעור הרופאים ל-1,000 נפש בישראל דווקא גבוה מהממוצע ב-OECD – 3.5 לעומת 3.1. הנתונים נכונים לשנת 2010. מתוך:

OECD Health Data 2012: How Does Israel Compare,

<http://www.oecd.org/els/healthpoliciesanddata/BriefingNoteISRAEL2012.pdf>.

ראו גם: שאול אמסטרדםסקי, **גם בבריאות הישראלים משלמים יותר ומקבלים פחות**, כלכליסט, 1.7.2012, <http://www.calcalist.co.il/money/articles/0.7340.L-3575707.00.html>.

³⁰⁰ **עיקרי תוכנית מדיניות הבריאות: מטרות העל 2014-2011** ("עמודי האש"), משרד הבריאות, <http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/moh2011.pdf>.

³⁰¹ ראו למשל: **ההמלצה להגדיל תקציב קופות החולים עבור מבוטחים מהפריפריה – צעד היסטורי**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 28.2.2010, <http://www.acri.org.il/he/?p=2423>; רמי אדוט, **מהי הקפיטציה וכיצד כיסון של הקופות קשור לצמצום פערים?**, אתר המטה הציבורי לשוויון בבריאות, 16.2.2011, <http://tinyurl.com/bqtsux>.

שינוי נוסחת הקפיטציה הוא צעד משמעותי ואפילו היסטורי. אמנם כלי זה אינו הכלי היחיד לתמרוץ הקופות לצמצם פערים בבריאות ואולי אפילו אינו החשוב שבהם, אך הוא מאפשר למשרד הבריאות לכוון את מדיניות הבריאות של הקופות עד רמת הפרט והקהילה. השימוש בו כדי לתת מענה, ולו חלקי, לבעיית הפערים בבריאות, מאותת לציבור כולו ולקופות החולים על כיווני המדיניות של המשרד. אולם שנתיים לאחר תחילת הפעלתו אפשר להצביע על כמה ליקויים, והם מעמידים בסימן שאלה את יכולתו של המדד שנוסף לנוסחה להביא לשינוי אמיתי.³⁰² ראשית, הנוסחה מבוססת על מיקום גאוגרפי בלבד ולא על המצב חברתי-כלכלי של המבוטחים, וכך תוספת התקציב ניתנת גם בעבור יישובים מבוססים הנמצאים בפריפריה הגיאוגרפית (כגון עומר), אך לא בעבור יישובים מוחלשים הנמצאים במרכז או בעבור שכונות מצוקה שהן חלק מעיר גדולה. שנית, לא ברור אם גודל ה"פיצוי" שנקבע מספיק כדי לתמרץ את הקופות להשקיע בפריפריה, לנוכח התמריצים הכלכליים שיש להן להשקיע באזור המרכז. שלישית, אין כל מעקב ממשי אחר הקצאות הכספים, ואין מנגנון או מדדי ביצוע שיבטיחו שתוספת התקציב המיועדת לפריפריה אכן תגיע אליה, ולא "תיבלע" בצרכים אחרים של הקופות, על רקע השחיקה המתמשכת של תקציבי הבריאות. כמו כן לא נקבעו כל סנקציות על קופות שלא ישתמשו בתוספת התקציב הייעודית לשיפור השירות בפריפריה.

מבחני התמיכה: על פי החוק משרד הבריאות מוסמך להעניק תמיכה כספית לקופות החולים ולבתי החולים על פי יעדים וקריטריונים שוויוניים, המכונים "מבחני התמיכה".³⁰³ בקריטריונים שפרסם המשרד לשנת 2012 הודגשה הרחבת השירותים באזורי פריפריה גאוגרפית וחברתית.³⁰⁴ מבחני התמיכה כוללים מדדי ביצוע מפורטים, המבטיחים כי התמיכה תינתן לגופים שאכן יקדמו את היעדים הרצויים. יש לציין שסכומי התמיכה נמוכים יחסית – כ-20 מיליון ש"ח – ולכן השפעתם על שינוי כולל של המדיניות היא נמוכה. עם זאת, מבחני התמיכה הם דוגמה מצוינת לדרך שבה אפשר להשפיע על מוסדות גדולים לעודד השקעות בפריפריה, ואפשר ללמוד מהם ולכלול מדדי ביצוע דומים גם בכספי הקפיטציה או בסכומים גדולים יותר אם יוקצבו.

מיזמים של קופות החולים: בשנתיים האחרונות הצליחו שתי קופות החולים הגדולות להוכיח שהשקעת משאבים מכוונת וממוקדת יכולה להביא לתוצאות מרשימות מבחינת צמצום הפערים בין המרכז לפריפריה, הן מבחינת מדדי בריאות (כגון איזון חולי סכרת) והן מבחינת ניצול שירותי בריאות (כגון שיעורי ביצוע בדיקות).³⁰⁵ משרד הבריאות מעודד את קופות החולים להשקיע מאמץ באיסוף מידע על הפערים, בניתוח ובפרסומם,³⁰⁶ וארגון ה-OECD אף חלק שבחים לישראל על

³⁰² דב צ'רניחובסקי, שינויים בהקצאה במערכת הבריאות לקידום שוויון בין המרכז לפריפריה – האומנם? (טיוטה), מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מאי 2011, <http://taubcenter.org.il/index.php/publications/discussion-papers/health/healthcare-system-allocation-change/lang/he>; שלי לוי, המשתנה הגיאוגרפי בנוסחת הקפיטציה שתוקנה ב-2010 והשפעתו על התקצוב בגין מבוטחים תושבי הנגב, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, דצמבר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m02996&type=pdf>; מיקי פלד, קופות החולים משקיעות פחות במבוטחים מיישובים עניים, כלכליסט, 17.4.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3568347,00.html>.

³⁰³ על מבחני התמיכה באתר משרד המשפטים: <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Tmihot>.

³⁰⁴ רשומות – ילקוט הפרסומים מס' 6412, 9.5.2012, <http://tinyurl.com/d3o79en>.

³⁰⁵ ראו למשל: מיטל יסעור בית אור, בריאות בפריפריה: כך מחקו את הפער תוך שנה, ynet, 24.3.2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3867211,00.html>.

³⁰⁶ בהקשר זה יש לציין במיוחד את "דוח מדדי האיכות", שמתפרסם החל משנת 2004. הדוח האחרון: אורלי מנור ואח', התכנית הלאומית למדדי איכות לרפואת הקהילה בישראל – דוח לשנים 2008-2010, משרד בריאות,

פרסום הנתונים.³⁰⁷ מערכת הבריאות, מרמת מרפאת הקופה ועד משרד הבריאות, מעבירה לאחרונה את המסר ולפיו התוכניות הממוקדות צריכות להפוך לפעילות בהיקף ארצי, וזאת אפשר לעשות רק באמצעות מימון ממשלתי בהיקף ניכר. את המעבר מפעילויות ממוקדות לתוכנית ארצית יש ללוות בפרסום קבוע של נתונים, ובהם השוואות לפי מקום מגורים ומוצא אתני.

הקמת מוקדי לילה וחדרי מיון קדמיים ביישובי הפריפריה: ביישובים הרחוקים מבתי חולים נזקקים חולים למוקד רפואי הפועל בלילה, ולו כדי להחליט אם לנסוע לחדר המיון הרחוק או להזמין אמבולנס – שתי האפשרויות עלולות לעלות כסף רב. מוקדים כאלה עדיין לא קיימים ברוב יישובי הפריפריה, וחסרונם מורגש בקרב אנשים חולים וקשישים שאין להם רכב פרטי. חלק מהיישובים, כגון דימונה וירוחם, מצאו פתרונות על ידי גיוס תרומות מקרנות, מגופים ומתורמים פרטיים או בסיוע קופות החולים.³⁰⁸ בשנתיים האחרונות נאבקת קבוצת פעילים תושבי אופקים למען שירות כזה.³⁰⁹

בשנתיים האחרונות סגן שר הבריאות ליצמן מקדם תוכנית להקמת "חדרי מיון קדמיים" ברחבי הפריפריה, שיפעלו ביישובים המרוחקים מבתי חולים ויוכלו לתת מענה ראשוני בעת הצורך.³¹⁰ שלושה מוקדים כבר הוקמו – בדימונה, בערד ובאום אלפאחם, ותשעה נמצאים בשלבי הקמה.³¹¹ כמו כן פורסם כי בקרוב עתיד לקום חדר מיון קדמי באשדוד.³¹²

הקמת חדרי המיון הקדמיים ראויה לכל שבת, אך היא לא תפתור את כל הבעיות, כיוון שאינה נותנת מענה לכל היישובים. סביר להניח שביישוב כגון אופקים, המרוחק רק כ-30 ק"מ מבית החולים סורוקה שבבאר שבע, לא יוקם חדר מיון קדמי; אולם המרחק הזה הוא עצום עבור קשיש חולה שאין לו כלי רכב. בעיה נוספת היא שהקמתם של חדרי המיון הקדמיים תלויה במידה רבה בגיוס תרומות. הפתרון ייתכן על ידי הקמת שירות רפואי ראשוני וזול יחסית במקומות קטנים שבהם אנשים אינם יכולים להתנייד בעצמם. במקום חדר מיון יקר, כל שאופקים צריכה הוא מרפאה שבה יושב רופא גם בשעות הלילה, ויכול לחסוך לחולה את הלבטים ולהורות על הפנייתו למיון אם יש צורך בכך.

המכון הלאומי לחקר שירותי בריאות ומועצת הבריאות, בהשתתפות ארבע קופות החולים בישראל, מרס 2012, <http://www.health.gov.il/Publicationsfiles/qindicatorsReport2008-2010.pdf>. עם זאת יש לציין שהקופות החלו לפרסם נתונים על פערים בחתך של קופות החולים השונות רק בעקבות פסק דין של בג"ץ: עת"מ 883-07 התנועה לחופש המידע נ' משרד הבריאות (פס"ד מיום 15.5.2012).

http://www.nevo.co.il/psika_html/minhali/MM-07-883-490.htm. כמו כן דוח מדדי האיכות מפלח את הנתונים רק על פי חתך סוציו-אקונומי, ללא התייחסות למדדים חשובים אחרים כגון מקום מגורים או מוצא אתני.³⁰⁷ **OECD Reviews of Health Care Quality: Israel 2012: Raising Standards**, October 2012, <http://tinyurl.com/bms5rs4>.

³⁰⁸ ראו למשל: ליטל גרוסמן, מעכשיו בירוחם: סוף-סוף רפואה גם בלילה, nrg-מערב, 3.7.2011, <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/255/960.html>.

³⁰⁹ ראו למשל: כנס פעילים באופקים – דורשים מוקד רפואי בלילה, אתר המטה הציבורי לשוויון בבריאות, <http://tinyurl.com/chuv6ja>, 19.6.2011.

³¹⁰ דן אבן, תוכנית ליצמן להפחתת הצפיפות: חדרי מיון בערים בלי בתי חולים, הארץ, 30.12.2010, <http://www.haaretz.co.il/news/health/1.1237821>; ליטל גרוסמן, נבחרו 11 יישובים בהם יוקמו חדרי מיון קדמיים, nrg-מערב, 14.12.2011, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/316/092.html>.

³¹¹ הודעת המשנה למזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 23 בספטמבר 2012, אתר משרד ראש הממשלה, 23.9.2012, <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes230912.aspx> והמגזת המקושרת מעמוד זה – <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Spokesman/Documents/HealthMazeget.ppt>.

³¹² עדנה אברמסון, אשדוד: חדר מיון קדמי וניידת MRI יופעלו בקרוב, ynet, 27.2.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4195236.00.html>.

פירות שביתת הרופאים: בעקבות מאבק הרופאים חתמו באוגוסט 2011 משרד האוצר וההסתדרות הרפואית על הסכם קיבוצי להסדרת תנאי העסקתם של הרופאים.³¹³ לכמה מההסכמות שנקבעו יש השלכה על צמצום הפערים בין המרכז לפרפריה: הוספת 1,000 תקנים של רופאים לבתי החולים הציבוריים, בהעדפה לפרפריה; תוספת שכר של 20% לרופא בפרפריה לעומת רופא המבצע עבודה דומה במרכז; ואפשרות למענק אישי של 300,000 ש"ח לרופא שיעבור לפרפריה (עדיין יש מחלוקת בשאלת גובה המס שיוטל על המענקים). נכון לנובמבר 2012 מספר המתמחים שהביעו את רצונם לקבל את המענקים גבוה ממה שאפשר לממן על ידי הסכום שהוקצב, דבר שמעיד על יעילות המהלך בהפניית רופאים לפרפריה ועל הפוטנציאל להרחיבו בעתיד.

תוכניות ומאבקים של ארגונים ושל פעילים

המאבק לפריסה שוויונית של מכשירי MRI:³¹⁴ בשנת 2008 היה שיעור מכשירי ה-MRI לנפש בתל אביב גבוה פי שלושה מהשיעור לנפש בדרום הארץ ופי שבעה מבצפון הארץ.³¹⁵ קבוצת "ב"ש – שוויון בבריאות", התארגנות של נשים מאזור הדרום למען צמצום הפערים בשירותי הבריאות בין המרכז לפרפריה,³¹⁶ ניהלה מאבק לפריסה שוויונית של המכשירים ברחבי הארץ, ואליה הצטרפו עמותת רופאים לזכויות אדם, הקליניקות המשפטיות באוניברסיטת תל אביב והאגודה לזכויות האזרח.

בעקבות המאבק משרד הבריאות נתן רישיונות למספר מכשירי MRI שמיועדים לפרפריה החברתית (למשל בית החולים וולפסון) והגאוגרפית (למשל בתי החולים באשקלון, בצפת ובטבריה). ואולם רכישת המכשירים תלויה במימון שבתי החולים משיגים, בעיקר באמצעות תרומות, ורכישתם של חלק מהמכשירים בפרפריה מתעכבת מכיוון שבתי החולים מתקשים לגייס את הסכום הנדרש. זוהי דוגמה קטנה לבעייה המבנית של התלות בתרומות, המשפיעה על הפערים בין המרכז לפרפריה: בתי החולים נדרשים לגייס סכומים משמעותיים, אבל יכולתם של בתי החולים שבפרפריה לעשות זאת קטנה במידה רבה לעומת אלה שבמרכז.

הסדרי בחירה בקופות החולים: "הסדרי הבחירה" הם הסדרים של קופות החולים עם ספקים של שירותי בריאות, שהקופה מציגה בפני המבוטח בצורת רשימת נותני שירותים – בתי חולים, מכונים, רופאים פרטיים ועוד – שמתוכה הוא יכול לבחור. למעשה, הסדרי הבחירה משמשים אמצעי של הקופות להגביל את יכולת הבחירה של המבוטחים על פי שיקולי היעילות והאינטרסים הכלכליים שלהן. מכיוון שבחוק ביטוח בריאות ממלכתי לא נקבעו תקנים של מרחק סביר ממקום מגורי המטופל וזמן המתנה סביר לטיפול, לעתים נוצרים עיוותים קשים המרעים עם המבוטחים ומיטיבים עם קופות החולים, כגון הפנית מבוטחים לשירות הנמצא במרחק לא סביר מאזור

³¹³ עיקרי ההסכם באתר ההסתדרות הרפואית:

http://www.ima.org.il/ima/formstorage/type7/IMA_agreementHasbara_05.pdf

³¹⁴ להרחבה ראו: ראו: בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים, ה"ש 115 לעיל, עמ' 122-124.

³¹⁵ עו"ד ד"ר יובל לבנת, אי-שוויון בפרישת מכשירים רפואיים מיוחדים ברחבי המדינה, רופאים לזכויות אדם,

<http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=68&ItemID=235>

³¹⁶ "קבוצת ב"ש – שוויון בבריאות" – רקע על הקבוצה ופעילותיה, באתר רופאים לזכויות אדם,

<http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=224>

מגוריהם. הסובלים העיקריים מהמצב הם תושבי הפריפריה. לעיתים קרובות הם נאלצים לנסוע הרחק ממקום מגוריהם או להמתין זמן ממושך לקבלת טיפול.³¹⁷

זמן רב ניסו ארגוני זכויות אדם ובהם האגודה לזכויות האזרח, הקליניקה המשפטית מזו"ר מהמכללה למינהל והאגודה לזכויות החולה לשנות את הסדרי הבחירה. בסיוע הארגונים נוסחה הצעת חוק בעניין זה, והונחה על שולחן הכנסת בשנת 2009.³¹⁸ הצעת החוק ביקשה, בין השאר, לקבוע תקן של מרחק וזמן לטיפולים מסוימים, להגביל את הקופות בהעברת חולים מבית חולים אחד למשנהו ולחייב פרסום נגיש של המידע על הסדרי הבחירה, שיאפשר להשוות את אפשרויות הבחירה שהקופות השונות מציעות.

הצעת החוק לא קודמה בכנסת בשל התנגדות משרד הבריאות. במקומה הציע המשרד לערוך כמה שינויים, ואכן ביוני 2011 פרסם חוזר, ובו היענות לחלק מדרישות הארגונים.³¹⁹ החוזר שב ומדגיש את חובת הקופות לספק שירותים באופן סביר ושוויוני כולל זמן, מרחק ואיכות (אם כי אינו קובע תקנים מדויקים של זמן ומרחק), ללא אפליה בין מחוז למחוז. בתחומים מסוימים החוזר מרחיב את אפשרויות הבחירה ואת השוויון בין המבוטחים על חשבון האינטרסים הכלכליים של הקופות. כמו כן הוא מחייב את הקופות לפרסם לכל המבוטחים את ההסדרים, ולהודיע מראש על כל הרעה בפריסת השירותים. ואולם שנה ויותר לאחר פרסום החוזר חלק מקופות החולים עדיין לא פרסמו הסדרי בחירה התואמים את הוראותיו.³²⁰ הדבר פוגע ביכולתם של המבוטחים לדעת באילו מוסדות יוכלו לקבל שירותים.

חשוב לציין שבתחום טיפולי השיניים לילדים פרסם משרד הבריאות אמות מידה ברורות של זמן המתנה לטיפול ושל מרחק ממקום מגורי המטופל, שעל קופות החולים לעמוד בהן.³²¹ בשירותים מעטים אחרים, כגון שירותי התפתחות הילד, קבע המשרד אמות מידה חלקיות.

כוח אדם מקצועי בפריפריה: בשנים האחרונות צצות עוד ועוד התארגנויות מקומיות, הפועלות לבדן או בתמיכת ארגוני זכויות אדם וארגוני בריאות כדי לצמצם את הפערים בכוח אדם מקצועי בין המרכז לפריפריה. הן מרכזות נתונים ומידע, מפרסמות ניירות עמדה ומקיימות פעילות ציבורית כדי למנוע את סגירתם של מתקנים רפואיים בפריפריה ולצמצם את המחסור בכוח אדם רפואי וסיעודי באזורים אלה. למשל, קבוצת "בייש – שוויון בבריאות" היא קבוצת נשים תושבות באר שבע

³¹⁷ ראו דברי ההסבר להצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – בחירה מבין נותני שירותים), התש"ע-2009, <http://knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2427.rtf>.

³¹⁸ הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – בחירה מבין נותני שירותים), התש"ע-2009, ה"ש 317 לעיל. ³¹⁹ "ישום תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הסדרי בחירה בין נותני שירותים) תשס"ה-2005, חוזר סמנכ"ל

לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים מס' 06-2011, 9.6.2011, http://www.health.gov.il/hozer/sbn06_2011.pdf. ראו גם: רמי אדוט, חוזר מנכ"ל חדש – הסדרי הבחירה: יותר שוויון ויותר בחירה לחולים, פחות בחירה לקופות, אתר המטה הציבורי לשוויון בבריאות, 12.6.2011, <http://tinyurl.com/cz5ug2a>.

³²⁰ ארי גלר, רוני גמזו שיגר מכתב נזיפה לקופות החולים, nrg-מערב, 7.8.2012, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/393/210.html>; יו"ר האגודה לזכויות החולה: "קופות החולים אמורות לאפשר לנו לבחור היכן נקבל טיפול", ריאיון באתר 103 – רדיו ללא הפסקה, 12.8.2012, <http://www.103.fm/programs/Media.aspx?ZrqvnVq=FILIFF&c41t4nzVQ=EE>.

³²¹ שירותי רפואת השיניים לילדים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי – קווים מנחים לקביעת סטנדרט השירות, חוזר סמנכ"ל לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים מס' 12/10, 12.9.2010, http://www.health.gov.il/hozer/sbn12_2010.pdf.

והאזור הפועלות בליווי ובתמיכה של עמותת רופאים לזכויות אדם.³²² הקבוצה הקימה את פורום דרום³²³ – פורום פעילים ותושבים בדרום שפעילותו מתרכזת בזמינות רופאים מומחים ובמחסור באחיות בדרום הארץ. בימים אלה הפורום נאבק נגד הכוונה לסגור את המחלקה האונקולוגית בבית החולים סורוקה.³²⁴

סטודנטים במכללת תל חי פועלים זה כשנה כדי לשפר את זמינות הרופאים המומחים באצבע הגליל. בין היתר ערכו הסטודנטים סקר בקרב תושבי האזור בנושא זמן ההמתנה לרופאים מומחים, וקיימו כנס במכללה בנושא צמצום הפערים בין הפריפריה למרכז.³²⁵

מכון הקרנות בצפון: במשך כמה שנים ניהלו חולות סרטן מהצפון מאבק להקמת מכון הקרנות בבית החולים זיו שבצפת.³²⁶ בהיעדר מכון כזה נאלצים חולי סרטן הזקוקים להקרנות לנסוע עד לבית החולים רמב"ם בחיפה, לשהות שעות רבות בדרכים כשהם סובלים מכאבים ומתופעות לוואי ולבזבז זמן רב כדי לקבל טיפול שנמשך דקות ספורות. בעקבות המאבק הודיע סגן שר הבריאות ליצמן כי יוקם מכון הקרנות בבית החולים זיו.³²⁷

הנגשה לשונית ותרבותית: הפערים הגדולים במדדי הבריאות בישראל לפי חתכים תרבותיים, אתניים ולאומיים³²⁸ מחייבים להתאים תוכניות ושירותי בריאות לקבוצות מוחלשות בפריפריה ולאוכלוסיות השונות זו מזו מבחינת השפה והתרבות. כמה ארגונים מנסים זה שנים לקדם את הנושא, ובהם: רופאים לזכויות אדם; יסמין אלנגב³²⁹ – ארגון של נשות מקצוע ערביות-בדוויות הפועל כדי לקדם זמינות של שירותי בריאות ולהתאימם לציבור הערבי-בדווי בנגב; אגודת הגליל הוותיקה, הפועלת לקידום הזכות לבריאות של האזרחים הערבים,³³⁰ וטנא-בריאות, הפועלת בקרב יוצאי אתיופיה.³³¹

³²² על הקבוצה: "קבוצת ב"ש – שוויון בריאות" – רקע על הקבוצה ופעילויותיה, ה"ש 316 לעיל. ראו למשל נייר עמדה שפרסמה הקבוצה: **איך תושבי הדרום מאבדים את רופאי הדרום לטובת מערכת הבריאות הפרטית**, יולי 2012, באתר רופאים לזכויות אדם, http://www.phr.org.il/uploaded/private%20doctors%20in%20beersheva_1.pdf.

³²³ על פורום דרום בריאות באתר רופאים לזכויות אדם: <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=381>.

³²⁴ **גם בדרום יש חולי סרטן!** אתר רופאים לזכויות אדם, 5.7.2012, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=66&ItemID=1547>.

³²⁵ הרצל בן אשר, **סקר חדש: זמן ההמתנה לרופאים מומחים בצפון אינו סביר**, חדשות הגליל, 3.5.2012, <http://tinyurl.com/co35scv6>; **נותן את הטון: עמנואל אטון והמאבק על בריאות התושבים בצפון**, בלוג המכללה האקדמית תל חי, 10.5.2012, <http://blog.telhai.ac.il/news/1831>.

³²⁶ ראו למשל: אבנר לוטן, **שר הבריאות מסרב להיפגש עם חולי הסרטן**, mynet, 4.11.2008, http://www.mynet.co.il/articles/0_7340_L-3616944_00.html;

עדי חשמונאי, **הסבל של חולי הסרטן באזור הצפון**, nrg-מערב, 1.9.2009, <http://www.nrg.co.il/online/54/ART1/781/217.html>.

³²⁷ תומר ולמר, **בשורה לצפון: מכון הקרנות – גם בגליל**, nrg-מערב, 5.2.2012, <http://www.nrg.co.il/online/29/ART2/050/826.html>;

תקציב של ארבעים מיליון שקלים מעכב הקמת מכון הקרנות לחולי סרטן במרכז הרפואי זיו, אתר המרכז הרפואי זיו, 25.3.2012, <http://www.ziv.org.il/?CategoryID=2122&ArticleID=3118>;

יש לציין כי על ההחלטה נמתחה גם ביקורת, ולפיה יש לחזק את מכוני ההקרנות הקיימים בטרם מקימים מכונים חדשים. דן אבן, **הקרנות לחולי סרטן מהצפון הופסקו לשבוע בשל תקלה**, הארץ, 30.7.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/health/1.1788861>.

³²⁸ ראו למשל: **עולי אתיופיה לוקים בסוכרת עם העלייה ארצה**, ומקבלים תת-טיפול, אתר האגודה לזכויות האזרח, 26.7.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=14607>;

לצמצם היום את פערי המחר: יעדים לצמצום פערים בבריאות, ה"ש 296 לעיל.

³²⁹ נייר עמדה של עמותת יסמין אלנגב – חוסר חמור בכך אדם רפואי מקצועי המותאם לאוכלוסייה הערבית-בדואית בנגב, אתר המטה הציבורי לשוויון בבריאות, 27.3.2011, <http://tinyurl.com/d4gp7n5>.

³³⁰ אתר אגודת הגליל: <http://www.gal-soc.org>.

³³¹ אתר טנא בריאות: <http://tene-briut.org.il/he>.

בעקבות מאבק של כמה ארגונים ואנשי אקדמיה, ובהם טנא-בריאות, המרכז הבין תרבותי ירושלים וארגון אמון הציבור, פורסם בפברואר 2011 חוזר של מנכ"ל משרד הבריאות,³³² הקובע תקנים תקדימיים להנגשה לשונית ולהתאמה תרבותית של שירותי בריאות. בין השאר החוזר מחייב את המוסדות הרפואיים להנגיש טופסי הסכמה מדעת (טפסים שאדם נדרש לחתום עליהם לפני פעולות מסכנות חיים ופעולות מכרעות) בארבע שפות – עברית, ערבית, רוסית ואנגלית, ולהיעזר באמצעים כגון שירותי תרגום או "מגשרים" ששפת המטופל שגורה בפייה כדי לוודא שהמטופל הבין את כל הקשור בטיפול הרפואי. משרד הבריאות גם יזם בחוזר זה הפעלת שירותי תרגום טלפוניים זמינים מקצועיים בשפות החשובות, והצבת מגשרים תרבותיים מקצועיים דוברי שפות המתמצאים בתרבותו של המטופל. החוזר אמור להתממש בתוך שנתיים מיום פרסומו.

סביבה ובריאות בפריפריה: גם אם נדמה שהזיהום הסביבתי חוצה גבולות, יש פער ברור בין המרכז לפריפריה בשיעורי החשיפה לזיהומים סביבתיים. בישראל מתקנים מזהמים רבים ממוקמים בפריפריה סמוך לריכוזי אוכלוסייה, והדבר גורם לתחלואה מוגברת של התושבים. נדידת מפעלים ממרכז הארץ לפריפריה מגבירה את הזיהום ואת התחלואה. הקואליציה לבריאות הציבור – עמותה הפועלת להפחתת התחלואה מזיהום סביבתי בעיקר בצפון ובאזור מפרץ חיפה – מלווה בשנים האחרונות כמה התארגנויות של תושבים בפריפריה הנאבקים על זכותם לסביבה נקייה ולבריאות.³³³ כך למשל, סיעה הקואליציה לתושבי שכונת גבעת המורה בעפולה, שסבלו ממפגעי ריח קשים ממפעל פזקר שבאזור התעשייה הסמוך. השנה, לאחר פעילות משותפת מול המפעל, פחתו מאוד מפגעי הריח.³³⁴ הקואליציה מלווה את מאבקם העקשני של תושבי ערד והסביבה נגד הקמת מפעל פוספטים באזור, שיגרום לזיהום אוויר ולקרינה רדיואקטיבית.³³⁵ דוגמה נוספת היא מאבקם של תושבי אום קוטוף ושל יישובים נוספים בוואדי ערה, שסובלים ממטרדי אבק ורעש ממחצבת ורד הסמוכה, נגד התוכנית להרחיב את המחצבה.

* * *

הגדלת הנגישות לשירותי בריאות זמינים ואיכותיים באזורי הפריפריה היא רק פן אחד של התיקון הנדרש במערכת הבריאות הציבורית כדי לצמצם את פערי התחלואה. המלצות נוספות קשורות לתוצאות אחרות של הפערים החברתיים-כלכליים המשפיעים על הבריאות, ובהן הנגישות הנמוכה של עניים ושל המעמד הבינוני-נמוך לשירותים שניתנים היום באופן פרטי, ובמיוחד השירותים החיוניים שאינם נכללים בסל הבריאות, כגון חלק משירותי בריאות הנפש, בריאות השן וטיפול ואשפוז סיעודי ארוך טווח. עניים ואוכלוסיות מודרות נפגעים קשות גם מתשלומי ההשתתפות העצמית הגבוהים המוטלים כיום על השירותים שבסל, למרות התהליך החיובי של ביטול חלק קטן מהאגרות (כגון אגרת טיפת חלב). לפיכך יש לבטל בהדרגה את תשלומי ההשתתפות. נוסף על כך יש לקבוע מנגנון לעדכון קבוע של סל הבריאות ולעגנו בחקיקה, ולתקן את השחיקה המתמשכת

³³² התאמה והנגשה תרבותית ולשונית במערכת הבריאות, חוזר מנכ"ל מס' 7/11, 3.2.2011.

³³³ http://www.health.gov.il/hozer/mk07_2011.pdf.

³³⁴ אתר הקואליציה: <http://www.phc.org.il>. באתר מידע רב על הקשר שבין זיהום הסביבה לתחלואה.

³³⁵ בזכות התושבים: מפגעי הריח ממפעל פזקר פחתו, אתר הקואליציה לבריאות הציבור, 29.8.2012.

<http://www.phc.org.il/6651>.

³³⁵ ביולי 2012 הגיש משרד הבריאות לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום את עמדתו, המתנגדת להקמת מכרה הפוספטים. ראו: משרד הבריאות קבע: מכרה בשדה בריר יגרום לתחלואה ותמותה, אתר הקואליציה לבריאות הציבור, 18.7.2012, <http://www.phc.org.il/6327>; אתר מאבק התושבים – רוצים לחיות בלי מכרות: <http://www.nobarir.com>.

בתקציב שירותי הבריאות, כפי שהורה לאחרונה גם בג"ץ.³³⁶ יש להשקיע משאבים גם בשירותי הרפואה המונעת והקהילתית.³³⁷

משרד הבריאות הנוכחי מחויב לצמצום הפערים בבריאות,³³⁸ אולם הצלחת התוכניות שהוא מציע מותנית במחויבות ממשלתית כוללת, המציבה יעדים כמותיים לצמצום פערים ומקצה משאבים להשגתם. יתרה מזאת, הגברת השוויון בבריאות מצריכה תוכנית מקיפה, שמתייחסת גם לגורמים חברתיים, כלכליים, סביבתיים ותרבותיים המשפיעים על הבריאות:³³⁹ ללא צמצום ממדי העוני והפערים בין השכבות בחברה בתנאי החיים, בדיוור, בהשכלה ובחשיפה למפגעים סביבתיים אין תקווה לצמצם את פערי הבריאות באופן משמעותי. תוכנית ממשלתית-ארצית לצמצום פערי הבריאות חייבת להתבסס על חמישה עקרונות: הגדרת תקציב ייעודי ונפרד; הגדרת יעדים כמותיים מדידים ומוגדרים בזמן; איסוף שיטתי של נתונים על הפערים; דיווח שנתי על הפערים ועל הצעדים שנקטו לצמצומם; ושיתופי פעולה בין-מגזריים – בין הממשלה, הכנסת, קופות החולים וארגוני החברה האזרחית.³⁴⁰

³³⁶ בג"ץ 8730/03 שירותי בריאות כללית נ' שר האוצר (פס"ד מיום 21.6.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/03/300/087/h53/03087300.h53.htm>. ראו גם: רמי אדוט, עתירת המפנה – בג"ץ קבע שעל המדינה לתקן שחיקת תקציב הקופות, אתר המטה הציבורי לשוויון בבריאות, <http://tinyurl.com/ce2dbva>.

³³⁷ צדק חברתי ובריאות – דוח הביניים של צוות המומחים של המחאה החברתית (צוות ספיבק-יונה) בתחום הבריאות, אוגוסט 2011, http://j14.org.il/spivak/?page_id=29.

³³⁸ ספר תוכניות העבודה לשנת 2011, משרד הבריאות, ינואר 2011, http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/direcgeneral/Documents/yearplan_health.pdf; עיקרי תוכנית מדיניות הבריאות: מטרות העל 2011-2014, ה"ש 300 לעיל.

³³⁹ ראו למשל: השפעת גורמים חברתיים על בריאות, אתר האגודה לזכויות האזרח, 5.7.2011, <http://www.acri.org.il/he/?p=13390>; כסף או בריאות? דו"ח העוני והבריאות של רופאים לזכויות אדם, לקראת יום הבריאות העולמי, 10.4.2012, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=68&ItemID=1275>; רוני לינדר-גנץ, "גם בעיות סוציו אקונומיות גורמות למחלות – לא רק חיידקים", TheMarker, 17.9.2012, <http://www.themarker.com/consumer/health/1.1825216>.

³⁴⁰ להרחבה: לצמצם היום את פערי המחר: יעדים לצמצום פערים בבריאות, ה"ש 296 לעיל.

הזכות למים

המים אינם מצרך ככל המצרכים, אלא משאב שבלעדיו אין חיים. הזכות למים היא זכות יסוד הנגזרת מהזכות לחיים, מהזכות לכבוד ומהזכות לבריאות. אך מדיניות הממשלה בישראל אינה משקפת את ההכרה הזו, ונוהגת במים כבמוצר צריכה.

הרפורמה במשק המים נכנסה לתוקפה בשנת 2010, ובמסגרתה נקבע כי מחירי המים בישראל ישקפו את מלוא העלויות הנדרשות לאספקתם, וכי הסבסוד הממשלתי יבוטל. בעקבות החלטה זו עלו מאוד מחירי המים לצרכן הפרטי. מאז נכנסה הרפורמה לתוקף עלו תעריפי המים לצרכנים בעשרות אחוזים,³⁴¹ אך לא נקבעו להם כל סייגים או הנחות, וגם לא נקבע כל מנגנון להפחתת חובות של צרכנים שמתקשים לעמוד בהם.³⁴² תאגידי המים החדשים שמספקים את המים לצרכנים אינם מורשים על פי החוק לתת הנחות גם כאשר ברור שהצרכן לא יוכל לעמוד בתשלום עקב מצבו החברתי-כלכלי. המצוקה חוצה אוכלוסיות וגילים ופוגעת גם במשפחות וביחידים ממעמד הביניים. היא קשה במיוחד לאלה שהכנסתם נמוכה, לקשישים ולאנשים עם מוגבלויות.

מפניות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח מרחבי הארץ עולה כי פעמים רבות תאגידי המים אינם מתחשבים במצבם הסוציאלי החריג של צרכנים המתקשים לשלם את חשבונות המים, ומנתקים את אספקת המים לבתייהם. הם גם לא מאפשרים להם להשיג על כך או לפרוס את התשלומים.³⁴³ גישה זו נוגדת את הנוהל "הפעלת הסמכות לנתק מים" של משרד הפנים משנת 2004. הנוהל קובע, בין השאר, כי אפשר לנתק את המים רק בתנאי שלא התקבלה חוות דעת של אגף הרווחה על מצוקה חריגה של התושב, וכי יש להגיע להסדר תשלומים עם צרכן שאינו מסוגל לשלם את חובו.³⁴⁴ מתברר אפוא שרשת הביטחון שהעניקה המדינה לתושבים – בסבסוד מחירי המים, בהנחות, בפריסת חובות, באיסור של ניתוק ממושך ועוד – בוטלה.

מבקר המדינה מתח ביקורת חריפה על מדיניות הממשלה בתחום המים בדוח האחרון שלו, שפורסם באוקטובר 2012.³⁴⁵ בין השאר המבקר קובע כי בתהליך קביעת תעריפי המים לצרכן הפרטי נפלו ליקויים קשים, וכי המחירים שהוא משלם אינם מייצגים את עלויות המים לאשורן, משום שהוסיפו עליהן עלויות נלוות שלא מממן העניין. המבקר ביקר בחריפות גם את היחס לאוכלוסיות מעוטות אמצעים, וקבע: "ראוי כי משרד האוצר ומשרד האנרגיה והמים, בשיתוף רשות המים והמוסד לביטוח לאומי, יבצעו עבודת מטה מעמיקה שתבחן את הצרכים של האוכלוסיות החלשות והדרכים לסייע להן, נוסף על אוכלוסיית הנכים ובעלי המוגבלויות, ויביאו את מסקנותיה לדיון בממשלה."

³⁴¹ מבקר המדינה, **דוח ביקורת שנתי 63א'**, אוקטובר 2012, <http://tinyurl.com/bopbylx>, עמ' 241-285; על פי הפרסומים מתוכננת העלאה נוספת של התעריפים בתחילת 2013. ראו למשל: יפעת פרייז, **מרכז השלטון המקומי לבג"ץ: למנוע את העלאת מחירי המים**, גלובס, 11.11.2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000797281>.

³⁴² לסקירה על הפרטת משק המים ראו: **בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים**, ה"ש 115 לעיל, עמ' 70-71.

³⁴³ דוגמאות למדיניות הניתוקים של התאגידים ראו בפניית האגודה לזכויות האזרח לוועדת פניות הציבור של הכנסת, נובמבר 2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/11/water141111.pdf>.

³⁴⁴ יש לציין כי תאגידים בודדים מקפידים לקיים את הוראות הנוהל או שהחליטו שלא לנתק צרכנים ממים.
³⁴⁵ **דוח ביקורת שנתי 63א'**, ה"ש 341 לעיל.

במרס 2012 הודיע משרד האוצר לוועדת הכספים כי יקציב כ-42 מיליון ש"ח להגדלת מכסת המים לאנשים עם מוגבלות בלבד.³⁴⁶ ואכן, ביוני 2012 פרסמה רשות המים הודעה על הכפלת מכסת המים בתעריף הבסיסי לרשימה מוגבלת של זכאים.³⁴⁷ אולם לא נקבעו הנחות לאוכלוסיות נזקקות אחרות, וכמו כן לפי שעה הוקצה לעניין רק סכום קצוב, ואין ערובה לכך שגם בעתיד יינתנו ההנחות.³⁴⁸

בד בבד דחתה הממשלה הצעת חוק שביקשה לעגן הנחות בתעריפי המים עבור מעוטי יכולת.³⁴⁹ בהצעת החוק, שניסחה האגודה לזכויות האזרח, הוצע לקבוע תעריף מופחת למקבלי קצבאות, לאנשים שהכנסותיהם נמוכות ולאנשים שנזקקים לכמות גדולה של מים בשל מצב בריאותם. את ההצעה קידמו חברי הכנסת דב חנין, דוד אזולאי, אילן גילאון ואחרים, ואולם ביוני 2012 דחתה אותה ועדת השרים לענייני חקיקה.

רשות המים פרסמה בשנה האחרונה טיוטות אחדות של כללים לתאגידי המים בעניין ניתוק או צמצום של שירותי המים.³⁵⁰ במהלך ניסוח הכללים הוכנסו בהם כמה שיפורים משמעותיים, ובהם: הגברת חובת ההתראה; הגדלת סכום החוב המזערי; התחשבות במצב הכלכלי והרפואי ובצריכת מים לפני ההחלטה על ניתוק; אפשרות השגה על החלטת ניתוק; וקביעת כללים למועד הניתוק ולחיבור המים מחדש. ואולם בנוסח שאושר במועצת הרשות ביוני 2012 והמובא בימים אלה לדיון ולהצבעה בכנסת יש כמה בעיות וקשיים,³⁵¹ הנובעים – בראש ובראשונה – מאי-ההכרה בזכות למים כזכות יסוד.

העברת הסמכות לספק שירותים ומצרכים מרשויות המדינה לתאגיד אינה פוטרת את המדינה מאחריותה להבטיח לכלל הציבור תהיה נגישות אליהם. נהפוך הוא, מהלך זה – מטבעו – מגביר דווקא את חובתה להבטיח שהתאגידים לא יפרו את הנגישות של הציבור לשירותים. לכן ראוי כי החלטות הנוגעות לצמצום אספקת המים, לקביעה מי זכאי למעמד של צרכן מעוט יכולת ולהסדרי תשלומים וגבייה יוותרו בידי רשויות ציבוריות כגון הרשות המקומית – הגוף הציבורי האמון על רווחת התושב.

טיוטת הכללים שמציעה רשות המים אינה עונה על דרישה זו. יתר על כן, היא מעוררת עוד קשיים ובעיות, והעיקריים שבהם:

- יש אפשרות לנתק את המים לבעל חוב לזמן לא מוגבל, ובלי להותיר ולו כמות מזערית של מים הדרושה לאדם לקיומו.

³⁴⁶ דוח ביקורת שנתי 63א', ה"ש 341 לעיל.

³⁴⁷ הטבות לאוכלוסיות מיוחדות, הודעה באתר רשות המים,

<http://www.water.gov.il/HEBREW/MOREINFORMATION/Pages/disabled.aspx>

³⁴⁸ דוח ביקורת שנתי 63א', ה"ש 341 לעיל.

³⁴⁹ הצעת חוק המים (תיקון - הנחות לאוכלוסיות זכאיות), התשע"ב-2012,

<http://knesset.gov.il/privatelaw/data/18/4201.rtf>

³⁵⁰ כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב), התשע"ב-2012. נוסח טיוטת הכללים

באתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/kalkala2012-07-23-06.pdf>

³⁵¹ הערות האגודה לזכויות האזרח לטיוטת הכללים: ינואר 2012 – <http://www.acri.org.il/he/?p=19535>, אפריל

2012 – <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/05/water290412.pdf>

- אמנם טיוטת הכללים קובעת שהמים לא ינותקו אם מנכ"ל התאגיד שוכנע שיש להתחשב במצבו הכלכלי של הצרכן, אולם אין בה אמות מידה להערכת יכולתו הכלכלית של הצרכן, וכך היא מותירה את הסמכות להכרעה זו בידי מנכ"ל התאגיד.
 - לא מוטלת שום אחריות על התאגיד לקבוע מי הם הצרכנים מעוטי היכולת: הצרכנים עצמם צריכים לפנות לתאגיד, ולא ברור מתי ואיך הם אמורים לעשות זאת.
 - לא נקבעו כללים של הסדרת תשלומים לבעלי חוב על פי יכולתו של הצרכן: לכאורה התאגיד יכול להציע כל הסדר תשלומים שהוא, גם אם הצרכן אינו יכול לעמוד בו, ודי בהפרת ההסדר כדי לנתקו מהמים.
- הבטחת הנגישות למים היא חובה ראשונה במעלה המוטלת על המדינה, גם כשאלו מסופקים על ידי תאגיד עירוני. כדי להגן על מימוש הזכות למים כלפי כל אדם בלא אפליה יש לגבות מחירים ריאליים לצרכן הפרטי החסכן. כמו כן, יש לקבוע הנחות ניכרות למעוטי היכולת ולעגן בחוק או בתקנות מכוחו. חשוב לאסור את ניתוק המים לצרכנים, ולאפשר לצמצם את אספקתם לצרכן רק אם סירובו לשלם אינו נובע מקושי כלכלי.

זכויות האדם בשטחים: הכיבוש נעשה יותר נוח

ארבעים וחמש שנה חלפו מאז כיבוש השטחים, ונראה שהתרגלנו. רובו של הציבור הישראלי נולד אחרי הכיבוש או זמן קצר לפניו ואינו מכיר מצב אחר, כאילו כך היה מאז ומתמיד; כאילו זה הסדר הטבעי של הדברים. אלא שאין שום דבר טבעי, חוקי או צודק במשטר האפליה וההפרדה השורר בשטחים הכבושים. בחסות אשליית הסטטוס קוו הולך משטר זה ומתקבע, בד בבד עם המשך הפגיעה בזכויות האדם של התושבים הפלסטינים.

על רקע השיפור הניכר במצב הביטחוני בשנים האחרונות הוקל מצבם של הפלסטינים תושבי הגדה המערבית, בעיקר במה שקשור לחופש התנועה: הוסרו או נפתחו מחסומים וחסימות בתוככי הגדה, והותרה מחדש תנועת פלסטינים בכבישים מסוימים. בעיד אלפטר האחרון ניתנו אישורי כניסה לישראל לעשרות אלפי פלסטינים, ורבים הגיעו לחופי הים ביפו, אחרי שנים ארוכות שבהן נאסר עליהם להגיע לשם.³⁵² בעקבות פניות חוזרות ונשנות של האגודה לשר הביטחון הודיע צה"ל כי יסיר את מגבלות התנועה בין בקעת הירדן לשאר הגדה המערבית.³⁵³ בכך הוסרו כמעט כל המגבלות הקבועות האחרונות על תנועת כלי רכב פלסטיניים בתוך הגדה המערבית, אך עדיין מוטלות בה מגבלות תנועה, בעיקר על כניסתם של פלסטינים ל"מרחב התפר" שממערב לגדר ההפרדה, ומגבלות תנועה חמורות קיימות עדיין בחברון.³⁵⁴ בעזה השתפר המצב בעקבות פתיחת מעבר רפיח המאפשר יציאה למצרים, ולאחר הפסקת האש בנובמבר 2012 ניתנו הקלות נוספות בסגר. אולם נמשכות ההגבלות על הכנסת חומרי בניין לרצועה, על ייצוא של תוצרת חקלאית ממנה ועל תנועת אנשים בין עזה לגדה.³⁵⁵

אבל השקט היחסי וההקלות המזדמנות אינם משנים את העובדה שישראל ממשיכה לשלוט על מיליוני בני אדם החיים תחת משטר צבאי ושזכויותיהם הבסיסיות נרמסות דרך קבע. מפעל ההתנחלויות יצר מצב פסול של העדפה מוחלטת של האינטרסים והזכויות של המתנחלים בכל תחומי החיים, תוך נישול האוכלוסייה הכבושה ממשאבי הקרקע והמים ופגיעה בזכויותיה הבסיסיות, כגון הזכויות לקניין, לחופש תנועה, לביטחון אישי ומעל לכול – לשוויון בפני החוק. 45 שנה לאחר כיבוש השטחים, נראה כי מדינת ישראל מתרחקת יותר ויותר מעקרונות המשפט הבין-לאומי, הקובעים חד-משמעית כי הכובש אמור להחזיק בשטח הכבוש כנאמן והמצאותו בו זמנית בלבד, אך כל עוד הוא שם הוא מחויב לדאוג לאינטרסים ולזכויות של האוכלוסייה הנכבשת.

³⁵² גדעון לוי, **ים הפלסטינים בתל אביב**, הארץ, 23.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1807299>, עם זאת חשוב לציין שמשטר ההיתרים המוטל על הפלסטינים נותר בעינו, וכל כניסה לישראל או יציאה לחו"ל מהגדה תלויה בהיתר או בבדיקה במעבר הגבול.

³⁵³ צה"ל הודיע כי יסיר את ההגבלות על תנועת פלסטינים בבקעת הירדן, אתר האגודה לזכויות האזרח, 15.10.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=24022>, נכון לנובמבר 2012, הסרת ההגבלות עדיין לא יושמה במלואה.

³⁵⁴ על הגבלות התנועה בחברון ועל השפעתן של הגבלות התנועה בגדה ובעזה על הכלכלה ראו: **מעקב הומניטרי**, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), ספטמבר 2012, http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2012_10_23_hebrew.pdf, ³⁵⁵ מידע מעודכן על המצב בעזה מתפרסם כל העת באתר עמותת גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע. ראו למשל: **מידע**, http://www.gisha.org/content-moduls.asp?lang_id=he&p_id=1232; **פעילות המעברים, מנהרות, מחירים וחוסרים: מעקב שוטף**, http://www.gisha.org/item.asp?lang_id=he&p_id=1738; **לצד ההקלות, סימנים להחמרה בסגר**, 25.11.2012, http://www.gisha.org/item.asp?lang_id=he&p_id=1763.

מיסוד ה"נורמליות" של התמשכות הכיבוש

בשנה החולפת בלטו במיוחד תהליכים ויוזמות חקיקה שמטרתם להאיץ את ה"סיפוח דה-פקטו" של השטחים הכבושים לישראל, למשל על ידי "טשטוש" נוסף של הקו הירוק בכל הנוגע לתושבים היהודים החיים בגדה והחלת הדינים הישראליים על ההתנחלויות. כך מתחזקת המגמה של השנים האחרונות, ולפיה יש בשטחים שתי מערכות חוק: האחת – ישראלית-אזרחית, ליהודים המתגוררים בהתנחלויות, והשנייה – צבאית, לפלסטינים. אמנם חלק מהיוזמות המרכזיות שידונו להלן טרם יצאו אל הפועל, אך אין ספק שבמושב הכנסת האחרון קודמה מגמה זו במהירות ובנחישות, וחברי הכנסת התעלמו, במודע או מתוך בורות, מהעובדה שעל פי הדין הבין-לאומי הכנסת כלל אינה מוסמכת לחוקק חוקים בשטח הכבוש.

איסור אפליה מחמת מקום מגורים:³⁵⁶ חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000 נועד לקדם את השוויון ולמנוע אפליה מטעמים כגון לאום, דת, מוצא, מגדר, נטיה מינית או השקפה פוליטית. ביולי 2012 אושר בוועדת הכלכלה נוסח לקריאה ראשונה של הצעה ראויה לתיקון החוק, המבקשת להוסיף לעילות האפליה את מקום המגורים. ואולם לפי הצעת החוק "מקום מגורים" כולל בשטח המדינה גם את השטחים הכבושים. הניסיון "להשוות" בין השטחים לישראל פסול מעיקרו. למרבה האירוניה, הצעת החוק תגביר למעשה את האפליה על בסיס לאום בשטחים הכבושים, מעצם החלתה רק על האזרחים הישראלים שם ולטובתם בלבד.

חוק ההסדרה / החוק להכשרת מאחזים:³⁵⁷ בנובמבר 2011 הוגשו שתי הצעות חוק להסדרת מאחזים שנבנו על קרקע פלסטינית פרטית. הן מצטרפות לשורה של הצעות חוק דומות שעלו על סדר יומה של הכנסת, ולכולן מטרה אחת – להכשיר בדיעבד בנייה לא מורשית על קרקע פרטית בשטחים, תוך החרמתה מבעליה הפלסטינים ותמורת פיצוי כספי.

רוב השרים וחברי הכנסת תמכו בהצעות החוק, אך בשל לחץ ציבורי ובין-לאומי נאלץ ראש הממשלה להטיל עליהן וטו, והן נפלו במליאת הכנסת ביוני 2012. "פיצוי" על הפלתן היה הסדר של הממשלה עם סיעות הקואליציה בעניין הבתים בשכונת האולפנה ובניית 851 יחידות דיור בהתנחלויות בגדה.

הצעות החוק מסמנות עליית מדרגה ברמיסת זכויות הפרט ובביזוי שלטון החוק בשטחים, תוך התעלמות מופגנת מהחלטות בג"ץ,³⁵⁸ ובמיסודו של משטר מפלה הפוגע פגיעה אנושה בזכויותיהם האישיות והקולקטיביות של התושבים הפלסטינים החיים תחת כיבוש.

אין כיבוש – מסקנות ועדת לוי: כלי מרכזי לקידום ההכשרה בדיעבד של התנחלויות בשטחים הוא הוועדה שהקימה הממשלה בתחילת 2012 בראשותו של השופט בדימוס אדמונד לוי. על הקמת

³⁵⁶ הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים (תיקון - איסור הפליה מחמת מקום מגורים), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=23087>.

³⁵⁷ הצעת חוק הגנה על מחזיקים במקרקעין ביהודה ושומרון, התשע"ב-2011, הצעת חוק שמירה על זכויות מקימי מבנים ביהודה ושומרון, התשע"ב-2011. לנוסח הצעות החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=21897>.

³⁵⁸ ובראשן פסק הדין בבג"ץ 390/79 דו"קאת נ' ממשלת ישראל ("בג"ץ אלון מורה"), שקבע שאסור לישראל להקים יישובים אזרחיים על קרקע פלסטינית פרטית. על פסק הדין באתר המוקד להגנת הפרט: <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1240>.

הוועדה החליט ראש הממשלה נתניהו בסוף שנת 2011, ומטרתה הייתה לייעץ לממשלה ולסייע בהסדרת מעמדם של המאחזים הבלתי חוקיים בגדה המערבית, שנמצאים תחת החלטת פינוי של בית המשפט העליון. עצם מינוי הוועדה, ללא קשר למסקנותיה, מבטא "נרמול" של ההתנחלויות, והניסיון לעגן הבחנה בין מאחזים בלתי חוקיים לבין התנחלויות "חוקיות" לכאורה פסול מעיקרו. על פי המשפט ההומניטרי הבין-לאומי, הן ההתיישבות הממוסדת בהתנחלויות והן ההתיישבות הבלתי מורשית במאחזים אינן חוקיות, ושתייהן פוגעות בזכויות האדם של הפלסטינים תושבי הגדה; כל ההתיישבות הישראלית בשטחים מנוגדת למשפט הבין-לאומי.³⁵⁹ גם הניסיון לקבוע שרק בנייה על קרקע פרטית אינה חוקית (לעומת בנייה על קרקע ציבורית) אינו מתיישב עם הוראות הדין הבין-לאומי: התנחלות המוקמת על קרקע פרטית מפרה איסור ברור במשפט הבין-לאומי על הפקעת רכוש פרטי; התנחלות המוקמת על קרקע ציבורית מפרה את האיסור לנצל את משאבי השטח הכבוש לקידום האינטרסים של המדינה הכובשת ולצרכיה.

ועדת לוי פרסמה את מסקנותיה ביוני 2012, וקבעה, בין השאר, כי שטחי הגדה אינם כבושים, וכי אין מניעה שאזרחי ישראל היהודים יתנחלו בהם. כמו כן היא המליצה להסדיר את מעמדם של הרוב המכריע של המאחזים הבלתי חוקיים ולהקל על הליכי רכישת קרקע ותכנון לישראלים ביהודה ושומרון.³⁶⁰ הממשלה טרם אימצה את מסקנות הוועדה, ועל פי הפרסומים החליט ראש הממשלה "לקבור" את דוח הוועדה, מחשש להשלכות בין-לאומיות.³⁶¹

לעמדת האגודה לזכויות האזרח אין ביכולתה של ועדה זו או אחרת לשנות את המשפט הבין-לאומי. מסקנות ועדת לוי מופרכות מבחינה משפטית, ותכליתן היא להכשיר את העוול ארוך השנים שממשלות ישראל מבצעות בשטחים ולהעמיקו.³⁶² בעניין אחד הוועדה צודקת: אין הבדל בין המאחזים להתנחלויות. באלה וגם באלה יש משום הפרה של המשפט הבין-לאומי ופגיעה אנושה בחייהם של התושבים הפלסטינים.

פסק דין המחצבות: בסוף דצמבר 2011 דחה בג"ץ את עתירת ארגון יש דין בעניין חוקיות כריית מחצבים על ידי מחצבות ישראליות בגדה המערבית.³⁶³ בעתירה דרש הארגון שחברות ישראליות יפסיקו את כל פעולות החציבה והכרייה בגדה, בטענה שהן אינן חוקיות וכרוכות בניצול כלכלי בוטה של שטח כבוש לטובת צרכיה של מדינת ישראל, שהיא הכוח הכובש. בג"ץ דחה את העתירה על הסף בנימוק שזהו עניין מדיני מובהק, שהוסדר בהסכמי הביניים ("הסכמי אוסלו") בין ישראל לרשות הפלסטינית, ועל כן אינו שפוט. אולם פסק הדין התייחס גם לטענות המהותיות של העותרים והיה אפשר להבין ממנו שבית המשפט קובע הלכה חדשה, ולפיה המשפט הבין-לאומי אינו אוסר על כוח כובש להשתמש במשאבי השטח הכבוש ולהפיק ממנו רווחים.

³⁵⁹ סעיף 49(6) לאמנת ג'נבה הרביעית אוסר באופן מוחלט על העברת אוכלוסיה של הכובש לשטח הכבוש. להרחבה ראו עמדת האגודה לזכויות האזרח שהוגשה לוועדת לוי, <http://www.acri.org.il/he/?p=20973>.

³⁶⁰ איתמר פליישמן, "דו"ח השופט לוי: אין כיבוש, להכשיר מאחזים", *ynet*, 9.7.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4252901,00.html>.

מסקנות הוועדה באתר *ynet*: <http://go.ynet.co.il/pic/news/9.7.2012/edmond.pdf>.

³⁶¹ חיים לוינסון, "רה"מ החליט לקבור את דו"ח שינוי מעמד ההתנחלויות", *הארץ*, 15.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1801368>.

³⁶² **האגודה: מסקנות ועדת לוי מופרכות ומכשירות משטר של אפליה ממוסדת**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 9.7.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=22577>. ראו גם: "דו"ח ועדת לוי: לאן נעלמו הפלסטינים?", *בצלם*, http://www.btselem.org/hebrew/settlements/20120711_levy_committee_report.

³⁶³ בג"ץ 2164/09 יש דין - ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פס"ד מיום 26.12.2011), <http://elyon2.court.gov.il/files/09/640/021/N14/09021640.N14.htm>.

עם פרסום פסק הדין העלו ארגוני זכויות האדם חשש, שהוא יאפשר לישראל להתייחס לגדה ולמשאביה כאילו כבר סופחו לישראל, וייתן למדינה ולגורמים ישראלים פרטיים רשות לבזוז את מחצביה לתועלתם, ולהתעלם לחלוטין מזכויותיהם של תושבי השטחים.³⁶⁴ בינואר 2012 הגיש ארגון יש דין בקשה לדיון נוסף בפסק הדין.³⁶⁵ אל הבקשה צורפה חוות דעת שעליה חתומים מומחים ישראלים מובילים במשפט בין-לאומי.³⁶⁶ לטענת המומחים טעו שופטי בג"ץ בפרשנותם להוראות דיני הכיבוש העוסקות בסמכויות הכובש לנהל את רכוש הציבור בשטח הכבוש, ופסק דינם סותר עקרונות יסוד של המשפט הבין-לאומי. כמו כן נטען כי פסק הדין סותר הלכה קודמת ומושרשת של בג"ץ, אשר הנחתה אותו בכל הקשור בדיני הכיבוש בשלושת העשורים האחרונים.

ביולי 2012 דחה בג"ץ את הבקשה לדיון נוסף,³⁶⁷ וקבע שפסק הדין ניתן בנסיבות המסוימות של העתירה ושאינן בו הלכה חדשה. בדחייתו את הבקשה לדיון נוסף נמנע למעשה בית המשפט מלומר במפורש שאסור לישראל לנצל את משאבי השטחים הכבושים.

אוניברסיטה באריאל: הכוונה להפוך את המרכז האקדמי באריאל לאוניברסיטה, שעומדת בימים אלה על הפרק,³⁶⁸ מבטאת אף היא "נרמול" של הכיבוש, של נוכחותם של ישראלים בשטחים הכבושים ושל משטר ההפרדה. זהו עוד רכיב ב"סיפוח דה-פקטו" שרומס זכויות אדם, משתמש בשטח לטובת אוכלוסיה אחת ומתעלם מהאחרת.³⁶⁹

דחיקת רגליהם של הפלסטינים משטח C

גודלו של שטח C, הנמצא בשליטה ביטחונית ואזרחית של ישראל, הוא כ-60% משטח הגדה. גרים בו כ-150,000 פלסטינים, ובו שוכנות כל ההתנחלויות. מדינת ישראל נוקטת בשטח זה פרקטיקות שונות שמקשות מאוד את חייהם של התושבים הפלסטינים, ובהן: מניעת תכנון של כפרים פלסטיניים ואכיפה מפלה של חוקי התכנון והבנייה; סגירת שטחים על ידי הגדרתם כשטחי אש או כשמורות טבע; הריסת בורות מים והחרמת עוקבי מים, ועוד. פרקטיקות אלה דוחקות את רגלי התושבים מהאזור. בכך מפרה ישראל את כללי המשפט הבין-לאומי ואת החובות המוטלות עליה ככוח הכובש בגדה המערבית, ובראשן החובה לדאוג לטובתה של האוכלוסייה המקומית ולכבד את אורחות חיה.

³⁶⁴ ביזה בהכשר בג"ץ: המחצבות הישראליות בגדה המערבית, אתר בצלם, 16.1.2012, http://www.btselem.org/hebrew/settlements/20120116_hej_ruling_on_quarries_in_wb; בג"ץ: פסק הדין בעניין המחצבות אינו מהווה תקדים, אתר ארגון יש דין, 25.7.2012, <http://www.yesh-din.org/he/postview.asp?postid=216>.
³⁶⁵ דנג"ץ 316/12 יש דין – ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, <http://www.yesh-din.org/userfiles/file/Petitions/Quarries/mines-18-DangatzFinal.pdf>.
³⁶⁶ חוות דעת מומחים של ד"ר גיא הרפז, פרופ' יובל שני, פרופ' איל בנבנישתי, ד"ר עמיחי כהן, ד"ר יעל רון, פרופ' ברק מדינה ופרופ' ארנה בן-נפתלי באתר ארגון יש דין: <http://www.yesh-din.org/userfiles/file/havat-daat-hatziva.pdf>.
³⁶⁷ דנג"ץ 316/12 יש דין – ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (החלטה מיום 25.7.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/12/160/003/p06/12003160.p06.pdf>, ראו גם: בג"ץ: פסק הדין בעניין המחצבות אינו מהווה תקדים, ה"ש 364 לעיל.
³⁶⁸ פנחס וולף, מכללת אריאל הוכרה כאוניברסיטה – ברק מעכב האישור, וואלה, 9.8.2012, <http://news.walla.co.il/?w=/2689/2556891>; שר החינוך בפתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ג: "באריאל תהיה אוניברסיטה", אתר משרד החינוך, 21.10.2012, <http://tinyurl.com/crkvmuf>.
³⁶⁹ חגי אלעד, אי שוויון, אבל אקדמי בלבד, אתר העוקץ, 23.7.2012, <http://tinyurl.com/bujkg7m>.

שתי מערכות תכנון נפרדות ומפלות

ח'רבת זנוטה הוא כפר פלסטיני קטן בדרום הר חברון ובו כ-150 תושבים (27 משפחות) המתפרנסים מרעיית צאן ומחקלאות. הכפר קיים זה דורות, שנים רבות לפני כיבוש הגדה המערבית ב-1967. ב-2007 הוציא המינהל האזרחי צווי הריסה לרוב הבתים בכפר. עמדת המדינה היא כי המבנים אינם חוקיים, היות שנבנו ללא היתרים. למעשה, לתושבי הכפר לא הייתה אפשרות לקבל היתרי בנייה, משום שאין לכפר תוכנית מתאר. המינהל האזרחי טוען שאין הצדקה לתכנון ח'רבת זנוטה, בעיקר משום שיש במקום אתר ארכיאולוגי.

אם צווי ההריסה בח'רבת זנוטה יוצאו לפועל, יישארו התושבים ללא קורת גג, ללא גישה למים וללא פרנסה. הריסת הבתים תרמוס את כבודם של התושבים, את תרבותם ואת אורח חייהם, וכל זה בניגוד מוחלט לחוק הבין-לאומי. בשנת 2007 עתרו תושבי זנוטה והאגודה לזכויות האזרח נגד החלטת המינהל האזרחי להרוס את הכפר.³⁷⁰ העתירה תלויה ועומדת.

סיפורו של ח'רבת זנוטה הוא דוגמה אחת מרבות למדיניות התכנון של ישראל בשטח C ולאכיפה הסלקטיבית שלה.³⁷¹ ישראל מנהלת באזור זה שתי מערכות תכנון ואכיפה המפרידות בין התושבים על בסיס הלאום: מערכת תכנון אחת למתנחלים ומערכת תכנון אחרת לפלסטינים. למרבית ההתנחלויות יש תוכניות מתאר מפורטות, המאפשרות בנייה, הקמת מבני ציבור והתרחבות עתידית. לעומת זאת, לכפרים וליישובים פלסטיניים רבים באזור C אין תכנון ולו מזערי, אף אם הם קיימים זה עשרות שנים. לרובם אין תוכניות מתאר; במקרה הטוב יש להם "תוכניות תיחום" שמסמנות את גבולות הכפר ושמטרתן העיקרית, למעשה, היא להגביל את השטח המותר לבנייה למינימום האפשרי תוך התעלמות ממצב התכנון בתוך השטח המסומן. בהתרחבות הטבעית בשל ריבוי האוכלוסייה רואה המדינה התרחבות "לא חוקית". בכל שנה ניתנים אישורי בנייה ספורים בלבד.³⁷²

גם היבטים אחרים של מדיניות התכנון מיושמים באופן מפלה. כך למשל, המדינה טוענת שאין אפשרות להסדיר את הכפר ח'רבת זנוטה באמצעות תכנון בשל האתר הארכיאולוגי הקיים במקום; ואולם ביישוב היהודי בתל רומיידה, הממוקם על אתר ארכיאולוגי חשוב, ההתחייבות הוסדרה והושקעו סכומי כסף אדירים בשימור המבנים לצד מתן אפשרות לפיתוח היישוב.

³⁷⁰ בג"צ 9715/07 עבד אל-חלים עלי סלים בטאט נ' ועדת המשנה לפיקוח על הבניה. על העתירה וכתבי בית דין: <http://www.acri.org.il/he/?p=21163>.

³⁷¹ דוגמה נוספת היא הכפר סוסיא, שבדרום הר חברון. סיפורו של הכפר ב-25 השנים האחרונות כולל גירוש חוזרים ונשנים, התנכלויות מצד הצבא והמתנחלים, מניעת גישה לחלק מאדמותיהם החקלאיות הנמצאות בקרבת ההתנחלות סוסיא, צווי הריסה, עתירות ועתירות-נגד, וניסיונות שלא צלחו של התושבים להסדיר את הבניה בשטח כפרם באמצעות בקשות להיתרי בניה ואף ניסיון ליזום תוכנית מתאר ליישוב. ביוני 2012 הודיע המינהל האזרחי לתושבי סוסיא על כוונתו להוציא לפועל צווי הריסה המתייחסים לחמשישים מבנים, הכוללים מבני מגורים, דירים, מתקנים להפקת אנרגיה סולרית, ובורות מים. אתר הקמפיין S.O.S סוסיא: <http://sos-susya.org>; על סוסיא באתר תעאיוש: <http://www.taayush.org/?p=2613>; על סוסיא באתר בצלם: http://www.btselem.org/hebrew/planning_and_building/20120614_susya; על סוסיא באתר הטלוויזיה החברתית (וידאו) <http://tv.social.org.il/politics/2012/08/16/inner-look-susya>; חוות דעת מומחה של פרופ' אייל בנבנישתי בעניין איסור העברה כפיה של בכפר סוסיא, 30.6.2012, באתר שומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם, <http://tinyurl.com/cbo3sks>.

³⁷² להרחבה על מדיניות התכנון בשטח C ראו: ניר שלו ואלום כהן-ליפשיץ, **התחום האסור: מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C**, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, יוני 2008, <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/ProhibitedZone1.pdf>.

מדיניות התכנון והבנייה של המינהל האזרחי אינה מביאה בחשבון את אורחות חייהם של התושבים הפלסטיניים באזור C ואת טובתם, וגורמת לפגיעה בשורה של זכויות אדם. כאמור, כל ניסיון להרחבה או לפיתוח של כפר פלסטיני גורר אוטומטית הוצאת צו הריסה. יתר על כן, על פי הפרשנות הרחבה של המינהל האזרחי למונח "מבנה", כל פעולה חיונית פעוטה כגון טיוח, תיקון, הצבת מכסה על בור מים קיים, כיסוי מבנה קיים ביריעת פלסטיק או הקמת אוהל ארעי, הופכת ללא חוקית. היעדר התכנון משליך גם על אספקת שירותים בסיסיים לתושבים, כגון תשתיות מים, חשמל וביוב: תושבים פלסטיניים רבים חיים ללא חיבור לרשת החשמל ונאלצים לקנות מים במכליות במחיר מופקע. במצב הקיים, לתושבים נותרות שתי אפשרויות – שתיהן גרועות: להמשיך ולבנות על אדמותיהם הפרטיות ללא היתרים, וכך להפוך לפורעי חוק בעל כורחם ולחיות בחשש מתמיד מפני הריסה, או לעקור לאזורי A ו-B ולאבד את הנכס היחיד שברשותם – הקרקע של המשפחה.

בשנת 2011 הודיע המינהל האזרחי על כוונתו לתכנן חלק מהכפרים הפלסטיניים שבאזור C. לבקשת האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, העביר אליהן המינהל רשימה של קריטריונים שאמורים להנחות את ההחלטות בעניין קידום תוכניות מתאר לכפרים.³⁷³ אולם כוונה זו טרם מומשה, וספק אם יש בה כדי לענות על צורכיהם של התושבים הפלסטיניים לאחר עשרות שנים של הגבלה והזנחה מכוונות. יתרה מזאת, מכיוון שהקריטריונים שנקבעו כלליים ועמומים, הם יאפשרו למינהל להמשיך ולדחות כל בקשה לתוכנית מתאר, הפעם בטענה שאינה עומדת בקריטריונים שנקבעו.

הקריטריונים החדשים כבר שימשו לדחייה של לפחות בקשה אחת כזו, בכפר כרדלה. זהו כפר קטן השוכן בצפון בקעת הירדן, ובו כ-320 תושבים (40 משפחות) העוסקים בחקלאות ובמרעה.³⁷⁴ אדמות הכפר הן בבעלותם. הכפר קיים עשרות שנים ומופיע במפות מנדטוריות כבר בשנת 1935. הכפר מחובר לרשת החשמל בהיתר המינהל האזרחי, ולמים – דרך הכפר השכן ברדלה. עם זאת, הוא נטול מעמד תכנוני ותושביו אינם יכולים לבנות בתי מגורים, מבנים חקלאיים או מבני ציבור ולסלול כבישים או דרכי גישה בלי להסתכן בהריסתם. בכרדלה אין גן ילדים, בית ספר, מסגד, בניין מועצה, אין מערכת ביוב ואין פתרון לפינוי מי השפכים.

פניות של האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון למינהל האזרחי בדרישה להכין תוכנית מתאר לכפר, על מנת לאפשר לתושבים תנאי קיום נאותים, נדחו. במאי 2012 דחה המינהל את הבקשה סופית בהתבסס על הקריטריונים החדשים. הנימוק לדחייה היה שמדובר בכפר קטן, שהבנייה בו איננה צפופה מספיק ושהוא קרוב לשני כפרים מוסדרים, שיש בהם אפשרות לפיתוח ומקום לאכלוס. החלטה זו חוצצת את דינו של הכפר: בתנאים הקיימים הוא לא יוכל להתקיים לאורך זמן וסופו להיעקר. מובן שהדבר יפגע קשות באורח חייהם ובפרנסתם של התושבים, שיאלצו לעזוב את בתיהם ואת אדמותיהם החקלאיות ולעבור לכפרים אחרים.

למרבה האבסורד, גודלו הצנוע של הכפר, שהיווה בסופו של דבר סיבה מרכזית לדחיית הבקשה לתכנונו, נובע מהיותם של תושביו שומרי חוק: במשך שנים ארוכות הם נמנעו מלבנות ללא היתר, והכפר "קפא" ולא התרחב. כך, בסופו של דבר תושבי הכפר נענשו על שלא הפרו את החוק הצבאי.

³⁷³ הקריטריונים הם: "גודל מקבץ הבינוי", "ותק הבינוי", "מידת הפיזור" (של המבנים), "היתכנות למבני ציבור ותשתיות ציבוריות (קיומם או נגישות אליהם)", "קרבה לשמורות טבע, ארכיאולוגיה, דרכים וכדומה".

³⁷⁴ להרחבה על כרדלה ראו דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח, אוגוסט 2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=23546>.

אפליית הכפרים הפלסטיניים בולטת עוד יותר על רקע החלטתם של ראש הממשלה ושל צוות שרים באפריל 2012 להסדיר שלוש התנחלויות: סנסנה, ברוכין ורחלים. שלושתן הוגדרו ב"דוח טליה ששון" מאחזים בלתי חוקיים.³⁷⁵ באוגוסט 2012 חתם אלוף פיקוד המרכז על צו המאשר את תוכנית המתאר של ברוכין ובכך אישר למעשה את חוקיותה.³⁷⁶

הכרזה על שטחי אש

תושבים אחרים שישראל מבקשת לפנות מבתיים ומאדמותיהם מתגוררים ב-12 כפרים באזור המכונה "מסאפר יטא" שבדרום הר חברון. תושבי הכפרים האלה מנהלים אורח חיים מסורתי ייחודי: רבים מהם חיים במערות או בסמוך למערות ומתפרנסים מחקלאות ומרעיית צאן. רובם נולדו וגדלו למשפחות שחיות באזור זה עשורים רבים, שנים רבות לפני 1967. בשנת 1999 חידש צה"ל צו המכריז על אזור מגוריהם כשטח אש, והוציא לתושבים צווי פינוי בטענה כי הם אינם תושבי קבע, תוך התעלמות מאורח חייהם המיוחד ומתרבותם החקלאית העתיקה. בנובמבר 1999 פינו כוחות הביטחון בכוח כ-700 תושבים.

מיד לאחר הגירוש הגישו האגודה לזכויות האזרח ועו"ד שלמה לקר שתי עתירות לבג"ץ בשם התושבים.³⁷⁷ בית המשפט הוציא צו ביניים ובו הורה למדינה לאפשר לתושבים לשוב לבתיים ולרעות את צאנם על אדמותיהם בזמן שההליכים נמשכים. ההליכים התמשכו שנים ארוכות.

ביולי 2012 הודיעה פרקליטות המדינה לבית המשפט ש"לא תתאפשר שהיית קבע" ברוב האזור שהוכרז כשטח אש. משמעות ההודעה היא פינוי של שמונה מתוך 12 הכפרים וגירוש של כ-1,000 בני אדם מבתיים. משרד הביטחון מציע לאפשר לתושבי שמונת הכפרים לעבד את אדמתם ולרעות את צאנם בשבתות ובחגי ישראל, ועוד בשתי תקופות בשנה, בנות חודש ימים כל אחת. בעקבות הודעת המדינה הורה בג"ץ למחוק את העתירות מבלי לפסוק לגופו של עניין, והותיר בעינו את צו הביניים המאפשר לתושבי הכפרים להמשיך להתגורר באזור עד 1 בנובמבר 2012. לבקשת העותרים הוארך תוקפו של הצו עד 16 בדצמבר 2012. בית המשפט גם קבע כי העותרים יוכלו להגיש עתירות חדשות נגד עמדת שר הביטחון. האגודה לזכויות האזרח מתעתדת לעתור שוב בשם הכפרים.

שטחים שהוגדרו כשטחי אש מהווים כ-18 אחוזים משטח הגדה המערבית וכמעט 30 אחוזים משטח C. מתגוררים בהם 5,000 פלסטינים בקירוב, בעיקר בדווים ורועים, הנמנים עם החלשים והפגיעים ביותר מבין תושבי הגדה המערבית. רבות מהקהילות התגוררו במקום לפני סגירת השטח. בשל ההגבלות הצבאיות גישתם לשירותי חינוך ובריאות מוגבלת, והם חיים ללא תשתיות מים, תברואה וחשמל. נוסף על כך, צמצום הגישה לשטחי המרעה פוגעת בפרנסתם ובמחייתם.³⁷⁸

³⁷⁵ עמרי נחמיאס, **צוות השרים של הממשלה החליט להסדיר מעמדן של סנסנה, רחלים וברוכין**, נענע10, 23.4.2012, <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=892199>.

³⁷⁶ עוזי ברוך, **הושלמה הכשרת הישוב ברוכין**, ערוץ 7, 12.8.2012, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/242444>.

³⁷⁷ אחת מהן באמצעות האגודה לזכויות האזרח – בג"ץ 517/00 ממאמדה נ' שר הביטחון. להרחבה על הכפר ועל ההליכים בעתירות ראו דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=21338>. דף המידע נכתב בשיתוף שומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם ושוברים שתיקה.

³⁷⁸ **ההשפעה הומניטרית של "שטחי אש" שהוכרזו על ידי ישראל בגדה המערבית**, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), אוגוסט 2012.

ההשפעה הומניטרית של "שטחי אש" שהוכרזו על ידי ישראל בגדה המערבית, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), יולי 2012, <http://tinyurl.com/cyu7cm9>; **מעקב הומניטרי**, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), אוגוסט 2012, http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_firing_zone_factsheet_august_2012_hebrew.pdf.

הריסת בורות מים³⁷⁹

רבים מהפלסטינים המתגוררים בגדה המערבית סובלים ממחסור במים, מאספקת מים לא סדירה ומאיכות מים ירודה. המחסור מחמיר בחודשי הקיץ ובשנים שחונות.³⁸⁰ בשנים האחרונות גישתם של הפלסטינים לכמה ממקורות המים נחסמה משום שאזורים גדולים נסגרו לצורכי התחלואות או שטחים צבאיים, או בשל השתלטות של מתנחלים.³⁸¹ מספר הולך וגדל של משפחות תלויות במים יקרים ממכליות, ומוציאות אחוז ניכר מהכנסתן לרכישתם. למצב זה השלכות קשות על תנאי החיים של התושבים ועל זכויותיהם הבסיסיות, במיוחד על הזכות לבריאות, על הזכות לפרנסה (בשל הצורך במים לחקלאות ולהשקיית בעלי חיים) ועל הזכות לחיים ולקיום בכבוד.

בשלוש השנים האחרונות מוסיפים על המצוקה המינהל האזרחי וכוחות הביטחון, שהורסים בורות מים בשטח C בשל היעדר היתרי בנייה.³⁸² חלק גדול מהבורות משמשים את התושבים זה שנים, כך שלא מדובר בבנייה "חדשה", אלא לכל היותר בשיפוץ או בכיסוי של בורות קיימים כדי להגן על מי הגשמים הנאגרים בבור מפני זיהומים או כדי למנוע מפגע בטיחותי. בניגוד לחוקי התכנון והבנייה, פקחי המינהל האזרחי הורסים את הבורות באופן שמוציא אותם מכלל שימוש ואינם מסתפקים בהסרת הבניה החדשה, הלא חוקית לכאורה, כגון מכסה הבור. לעתים קרובות ההריסות מתבצעות ביישובים שאינם מחוברים לרשת מים, ושהבורות הם מקור המים היחיד שלהם. הריסת הבורות הופכת את חייהם לבלתי נסבלים, ולעתים הם נאלצים לעזוב את האזור.

על פי נתוני משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), בשלוש השנים האחרונות הורסו הרשויות הישראליות עשרות בורות מים,³⁸³ ומינואר עד אמצע אוקטובר 2012 נהרסו 26 בורות מים.³⁸⁴ כמה דוגמאות: בפברואר 2012 הורס המינהל האזרחי צריף ששימש למגורים, ארבעה דירי צאן ושני בורות מים בת'עלה שבדרום הר חברון.³⁸⁵ באפריל 2012 נהרסו בכפר א-דיכ ארבעה מבני מגורים, 11 מבנים לבעלי חיים, שלושה חדרי חקלאיים וארבעה בורות מים. 30 בני אדם, מהם 18 ילדים, נאלצו לעקור ממקומם, ומחיתן של שמונה משפחות נפגעה. שלושה בורות מים נוספים, שהיו מקור עיקרי למים להשקיית אדמה חקלאית, נהרסו באזור אל-מג'נונה שבנפת חברון.³⁸⁶

³⁷⁹ http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_firing_zone_map_august_2012_hebrew.pdf

³⁸⁰ קטע זה מבוסס בחלקו על פניית שומרי משפט – רבנים לזכויות האדם לשר הביטחון, ליועץ המשפטי לממשלה, למתאם הפעולות בשטחים ולראש המינהל האזרחי מיום 23.1.2012. האגודה לזכויות האזרח ורבנים לזכויות האדם ממשיכים לפעול מול המינהל האזרחי כדי להפסיק את הריסת בורות המים.

³⁸¹ טל דהן, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2009**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2009, <http://www.acri.org.il/pdf/tmunat2009.pdf>, עמ' 59-60; **א-דיק מתייבשת** (וידאו), הטלוויזיה החברתית, אפריל 2012, <http://tv.social.org.il/politics/2012/04/17/a-dic>.

³⁸² לעניין השתלטות מתנחלים על מעיינות בגדה המערבית ראו: **אל המעיין: ההשפעה ההומניטרית של השתלטות מתנחלים על מעיינות פלסטיניים**, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), מרס 2012, http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_springs_report_march_2012_hebrew.pdf.

³⁸³ בור מים (cistern) הוא מאגר מי גשמים הממוקם בסמוך לפני השטח וצורתו כצורת בועה. לא מדובר בבארות שאיבה או בשימוש במי תהום אלא באגירת עודפי מי גשם. על פי מדיניות המינהל האזרחי יש לבקש היתר בנייה לצורך כל שינוי בבור כגון ניקיון, שיפוצ, טיוח או הצבת מכסה עליו.

³⁸⁴ כך למשל מדווח OCHA כי מינואר 2010 ועד יולי 2011 נהרסו 44 מאגרי מים בשטח C. **מעקב הומניטרי**, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), יולי 2011, <http://tinyurl.com/csg7fwf>.

³⁸⁵ **דוח שבועי בנושא הגנה על אזרחים**, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), ה-17 עד ה-23 באוקטובר 2012, <http://tinyurl.com/cdo8jwh>.

³⁸⁶ **מסע הרס בלתי ניתן לעצירה בת'עלה**, אתר רבנים לזכויות האדם, 16.2.2012, <http://rhr.org.il/heb/index.php/2012/02/5900>; **דוח שבועי בנושא הגנה על אזרחים**, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), ה-11 עד ה-17 באפריל 2012, <http://tinyurl.com/c43gn3x>; **כוחות הביטחון הישראליים הורסו תשתיות מים במג'נונה**, אתר

בחדש אפריל כולו הרסו כוחות ישראלים 84 מבנים בשטח C, ובהם 12 בורות לאיסוף מים; התוצאה: עקירתם בכפייה של 116 אזרחים, 55 מהם ילדים.³⁸⁷ ביולי 2012 נהרסו ארבעה בורות מים, אחד מהם בבנייה. שלושה מהבורות סיפקו מים לחקלאות ל-35 בני אדם, 20 מהם ילדים.³⁸⁸ בנובמבר 2012 הרסו כוחות ישראליים שתי בריכות מים ששימשו להשקייה של שטח חקלאי בקהילת בית אנון שבנפת חברון.³⁸⁹

הפרת הדין הבין-לאומי

במדיניותה בשטח C ישראל מפרה בבוטות את כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטרי, משום שאינה ממלאת את החובות המוטלות עליה בהיותה הכוח הכובש בגדה המערבית. בין היתר המדינה הכובשת חייבת לשמור על המצב שהיה קיים בשטח ערב הכיבוש ולדאוג לטובת תושביו, שזוכים למעמד של "מוגנים". אסור למדינה הכובשת לפגוע במתקנים אזרחיים החיוניים להשרדותם של התושבים בשטח הכבוש.³⁹⁰ על הכוח הכובש מוטלת גם החובה להבטיח את הסדר, את הביטחון, את החיים הציבוריים ואת רווחת האוכלוסייה המוגנת בשטח הכבוש,³⁹¹ ולספק את צורכיהם של התושבים בכל תחומי החיים.

משמעות החובות המוטלות על הכוח הכובש בקשר למדיניות התכנון והבנייה היא, שמדינת ישראל הייתה צריכה לא רק להכיר באופן אוטומטי ביישובים שהיו קיימים בשטח ערב הכיבוש, אלא אף לאפשר לתושביהם תכנון ובנייה עתידיים בהתחשב בגידול הטבעי, באורחות חייהם המסורתיים וברצונם לשפר את תנאי חייהם. בעניין בורות המים, כיוון שישראל נושאת באחריות לגורלה ולרווחתה של האוכלוסייה חובתה לספק מים לתושבי הגדה. במקומות שבהם הרשויות הישראליות הורסות מאגרי מים מטעמי תכנון, חובתן להבטיח לאוכלוסייה שנפגעה מההריסה אספקה זמינה ונגישה של מים נקיים וראויים לשימוש, בכמות שתבטיח את צרכיה.

לעניין שטחי האש, שימוש בשטח כבוש לצרכים צבאיים כלליים מנוגד לדין הבין-לאומי. על פי הדין הבין-לאומי הכוח הכובש אינו רשאי להשתמש בשטח הכבוש כרצונו. המפקד הצבאי מחויב להימנע מפגיעה בזכויות התושבים המקומיים ובמשאביהם, אלא אם הדבר הכרחי לצורכי ביטחון נקודתיים, שנוגעים לפעילות הצבאית בשטח.³⁹² הדין הבין-לאומי גם אוסר על העברה בכפייה של תושבים מוגנים, אלא במקרי חירום ובאופן זמני, בעיקר לצורך הגנה על האוכלוסייה.

רבנים לזכויות אדם, 23.4.2012, <http://rhr.org.il/heb/index.php/2012/04/7082>. על א-דיכ ראו גם: א-דיכ מתייבשת, ה"ש 380 לעיל.

³⁸⁷ מעקב הומניטרי, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), אפריל 2012, http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2011_05_18_hebrew.pdf.

³⁸⁸ דוח שבועי בנושא הגנה על אזרחים, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), ה-18 עד ה-24 ביולי 2012, <http://tinyurl.com/buvopoc>.

³⁸⁹ דוח שבועי בנושא הגנה על אזרחים, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), 7-13 בנובמבר 2012, <http://tinyurl.com/d6kt4d8>.

³⁹⁰ סעיף 54 לפרוטוקול הראשון משנת 1977 הנלווה לאמנות ג'נבה משנת 1949. פרופ' אייל בנבנשתי, חוות דעת מומחה בעניין הריסה של מבנים הנחוצים להישרדות האוכלוסייה האזרחית המוגנת עקב העדר היתר בנייה. חוות הדעת הוגשה לבקשת שומרי משפט – רבנים לזכויות האדם במסגרת בג"ץ 5667/11 מועצת כפר דיראת רפאעיה נ' ראש המנהל האזרחי.

³⁹¹ תקנה 43 לתקנות האג.

³⁹² המדינה מתעלמת מדיני הכיבוש בהודעתה בנוגע לשטח אש 918, אתר בצלם, 27.8.2012, http://www.btselem.org/hebrew/south_hebron_hills/20120827_firing_zone_918_state_response.