



תמונת מצב

זכויות האדם בישראל 2014

זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2014

כתיבה: טל דהן

עיצוב: סטודיו אוסו באיו

The State of Human Rights in Israel 2014

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, עו"ד שרון אברהם-ויס, רמי אדוט, רותם אילן, עו"ד שרונה אליהו-חי, עו"ד דנה אלכסנדר, עו"ד עאוני בנא, עו"ד משכית בנדל, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד גיל גן-מור, עו"ד רגד ג'ראיסי, שדא זועבי, שרף חסאן, עו"ד טל חסין, עו"ד דן יקיר, עו"ד רעות כהן, נירית מוסקוביץ, עו"ד לילה מרגלית, עו"ד טלי ניר, עו"ד אן סוצ'יו, רונית סלע, אהוד עוזיאל, עו"ד נסרין עליאן, עו"ד אבנר פינצ'וק, רחל פיש בן-ישראל, עו"ד תמר פלדמן, עו"ד עודד פלר, נועה ריבלין, גילי רעי.

לשרית אליה על הסיוע באיסוף הנתונים ובהפצה, ולעופרה טלקר על הסיוע בהפצה.

לעדן ארזי מפרויקט גילה להעצמה טרנסית; לעו"ד מיכל תג'ר מקו לעובד; למתנדבות מחסום watch – אביטל טוך, דפנה בנאי וצוות בקעת הירדן, סילביה פיטרמן והצוות המטפל במנועי השב"כ והמשטרה; לעו"ד איתי סבירסקי מכוח לעובדים; ולכל הארגונים שטרחו ושלחו חומרים עבור הדוח.

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

New Israel Fund of Canada
הקן החדשה לישראל

הדוח מתפרסם בסיוע

תוכן עניינים

מבוא	5
חופש הביטוי	7
פגיעה בחופש הביטוי בעת מבצע "צוק איתן".....	7
חופש הביטוי באקדמיה.....	10
הזכות לחיים ולשלמות הגוף	13
זכויות המיעוט הערבי	15
הסתה והשתקה.....	15
האזרחים הבדווים בנגב.....	21
צדק חלוקתי: ועדות החקירה לחלוקת ההכנסות בנגב.....	24
הזכות לדיור	26
דיור בר השגה: התקדמות, אבל לא מספיק.....	26
חוק הדיור הציבורי מופעל לראשונה אחרי 14 שנה.....	28
פגיעה בזכות לשוויון בדיור.....	29
זכויות עובדים	31
הזכות להתאגדות.....	31
פיצויים על אבדן שכר בתקופת מבצע צוק איתן.....	33
הזכות לקיום בכבוד	35
ועדת אלאלוף.....	35
ניתוק שירותים חיוניים – חשמל ומים.....	36
הזכות לבריאות: ועדת גרמן	40
הזכות לחינוך: תשלומי הורים	45
פליטים ומבקשי מקלט	48
זכויות טרנסג'נדרים	52
חופש המידע	56
הזכות להליך הוגן	60
תזכיר חוק סדרי מינהל.....	60
שימוש בחומר חסוי.....	61
זכויות האדם בירושלים המזרחית	64
האלימות והמתח גואים.....	64
שימוש מופרז בכוח מצד המשטרה.....	66
תכנית החומש.....	68
משבר המים בשכונות שמעבר לחומת ההפרדה.....	69

זכויות האדם בשטחים הכבושים 71

71..... רצועת עזה: חשש להפרות המשפט ההומניטרי הבינלאומי בעת "צוק איתן"

74..... המשך דחיקת הפלסטינים מבקעת הירדן

75..... תקופות המעצר החלות על קטינים פלסטינים

76..... הזכות להפגין בגדה המערבית

מבוא

אירועי קיץ 2014 ומה שבא בעקבותיהם סימנו קו שבר, ויש שיאמרו אף רעידת אדמה, בחברה בישראל. בחודש יוני נחטפו בגדה המערבית שלושה נערים יהודיים – גיל-עד שער, איל יפרח ונפתלי פרנקל, וכעבור שבועיים וחצי נמצאו גופותיהם. החטיפה והרצח הולידו גל של התלהמות וקריאות לנקמה ברשתות החברתיות, גל שהגיע לשיאו עם הרצחו של נער בן 16 מירושלים המזרחית, מוחמד אבו ח'דיר.

ההסלמה האחרונה בסכסוך הישראלי-פלסטיני מיד לאחר מכן – חודשיים של לחימה קשה בעזה והתקפות טילים על ישראל – גבתה מחיר כואב בגוף ובנפש. אזרחים משני הצדדים היו חשופים להפרה של זכותם לחיים ולשלמות הגוף ושל זכויותיהם על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי. ברצועת עזה עלה מניין ההרוגים לכדי למעלה מאלפיים נפש, ואלפים נפצעו. בישראל נהרגו שבעה אזרחים בהתקפות הטילים, ו-67 חיילים נהרגו במהלך הלחימה ברצועה.

גם לאחר תום הלחימה לא חזר השקט: נכון לכתיבת שורות אלה אירוע רודף אירוע בירושלים, והעיר רחוקה מרגיעה. המציאות החדשה שנוצרה בעיר המזרחית מתאפיינת באלומות ובהתנגשויות בין המשטרה לתושבים על בסיס יום-יומי כמעט, ובהפרעה גדולה לשגרת החיים של התושבים, גם אלה שאינם מעורבים בהפרות סדר.

ככל שהמצב הביטחוני הסובב אותנו מדאיג, השלכותיו על החברה בישראל מטרידות אף הן. בקיץ 2014, ועד היום, הדמוקרטיה והחברה בישראל התגלו בחולשתן. הנטייה להשתיק מחלוקות וביקורת בעתות חירום הביאה לפגיעות קשות בחופש הביטוי, ולהשתקה של קולות החורגים מהקונצנזוס, במיוחד כאלה שנתפסו כ"לא פטריטיים" או כמבטאים חוסר נאמנות למדינה או חוסר הזדהות איתה. רבים התריעו כי הפגיעה בחופש הביטוי עולה לכדי סכנה לדמוקרטיה הישראלית. הרוב היהודי לא הצליח להכיל את זהותו של המיעוט הערבי בישראל ואת זיקתו הטבעית – ההיסטורית, הלאומית, החברתית והמשפחתית – אל הפלסטינים תושבי עזה. כתוצאה מכך נרשמה עליית מדרגה מפחידה בגילויי הגזענות, ההסתה וההשתקה נגד המיעוט הערבי, שהתפשטו בקרב שכבות נרחבות בציבור היהודי ובאו לידי ביטוי במרחבים הציבוריים ובמרחב הווירטואלי. את האווירה הציבורית הגזענית גיבו לעתים הרשויות ונציגי השלטון הבכירים, אם במעשה ואם במחדל ובשתיקה.

תופעות אלה לא נוצרו בחלל ריק. הן תולדה של תהליכים מתמשכים שעוברים על החברה בישראל בשנים האחרונות (על חלקם עמדנו בדוחות "תמונת מצב" של השנים הקודמות). באלה אפשר למנות מגמות של התחזקות הלאומנות, ההקצנה והפחד מפני השונה; של התניית זכויות בחובות, ובראשן חובת ה"נאמנות"; של החלשות הערכים הדמוקרטיים וערכי זכויות האדם; ושל ראיית האדם לא כיישות אינדיבידואלית הזכאית לזכויות שוות, אלא בעיקר על סמך השתייכות אתנית, מגדרית או מעמדית. תהליכים אלה מסוכנים לעתידה של החברה בישראל.

מלבד האירועים הביטחוניים והשלכותיהם, המשיכו בשנת 2014 מגמות ותהליכים פוגעניים, ובהם: מדיניות הכליאה וההתעמרות בפליטים ובמבקשי מקלט; תהליכי תכנון מפלים והריסות בתים בנגב; אפליה, הזנחה והתנהלות בעייתית של המשטרה בשכונות ירושלים המזרחית; דחיקת רגליהם של התושבים הפלסטינים משטח C; פגיעה בחופש הביטוי של פלסטינים בגדה המערבית; הפרטה הולכת וגוברת בתחום החינוך; ועוד.

עם זאת, נדמה שאפשר היה לראות בתקופה האחרונה ניצנים של שינוי, במיוחד בתחום הזכויות החברתיות. אמנם סדרי העדיפויות התקציביים של מדינת ישראל לא השתנו, אבל במדיניות החברתית-כלכלית היו כמה רמזים או התחלות של חשיבה חדשה, ובהם הקמתן של ועדות גרמן ואלאלוף, ההתייחסות לדיור בר השגה בחקיקה והכוונה לאסור על ניתוקי מים לחיבים. שינויים חיוביים אלה לא נוצרו יש מאין, אלא הם תוצאה של פעילות נמרצת של ארגונים, קבוצות ויחידים

לאורך שנים. בזכות מאבקים ארוכי טווח של פעילות ופעילים נרשמו השנה גם הישגים יפים בתחום זכויות הקהילה הטרנסג'נדרית ובתחום הזכות להתאגדות של עובדים.

כדי לקדם שינוי, צריך להבין בראש ובראשונה שהוא לא יבוא מהיום למחר. שינוי מתרחש באמצעות עבודת תשתית מול כל שדרות החברה – החל מהדרג הפוליטי, דרך הבירוקרטיה הממשלתית, בתי המשפט, התקשורת, מובילי דעת הקהל ומערכת החינוך – במטרה לחזק תפישות ולעודד מדיניות של שוויון, זכויות אדם ודמוקרטיה. למרות הסחף, יש בישראל גם יסודות בלתי מבוטלים שמחויבים לערכים דמוקרטיים ולזכויות אדם. את העמדות הללו צריך לחזק. ולמרות הקושי, אפשר לשאוב עידוד ותקווה מהמאבקים של קבוצות וקהילות העומדות על זכויותיהן ומגיעות בסופו של דבר גם להישגים. אנחנו מתחייבים להמשיך במאבק ארוך הטווח שלנו בזירות השונות על הערכים המנחים אותנו ולא לוותר על הדמוקרטיה, על זכויות האדם ועל החברה בישראל.

שרון אברהם-ויס, עו"ד

מנכ"לית האגודה לזכויות האזרח

חופש הביטוי

פגיעה בחופש הביטוי בעת מבצע "צוק איתן"

בעתות משבר, מלחמה וחירום גוברת הנטייה להשתיק מחלוקות וביקורת. הרוחות מתלהטות, וגובר חוסר הסובלנות כלפי ביטויים החורגים מהקונצנזוס, ובמיוחד כאלה הנתפסים כ"לא פטריוטיים" או כמבטאים חוסר נאמנות למדינה או חוסר הזדהות איתה. בקיץ 2014, מתחילת ההסלמה בראשית חודש יולי ועוד יותר בעת מבצע "צוק איתן", באה נטייה זו לידי ביטוי באופנים אלימים ומאיימים במיוחד. רבים התריעו כי הפגיעה בחופש הביטוי עולה לכדי סכנה לדמוקרטיה הישראלית.¹

התופעות שבהן נתקלנו בשנה האחרונה מעוררות שאלות כבדות משקל הקשורות לגבולות חופש הביטוי, בפרט בעידן האינטרנט והרשתות החברתיות, וליחסי רוב ומיעוט. שאלות אלה נוגעות בין היתר לקו הגבול בין חופש הביטוי להסתה; לטשטוש הגבולות בין הזירה הפרטית והציבורית ובין חיי העבודה לחיים הפרטיים; ל"אכיפה אזרחית" ברשתות החברתיות ועוד. סוגיות אלה ראויות לניתוח מעמיק, החורג ממסגרת דוח זה. כאן רק נסקור בקצרה כמה מאופני הפגיעה בחופש הביטוי, שחלקם גם השתלבו זה בזה והזינו זה את זה.

אווירה ציבורית של חוסר סובלנות, רדיפה והסתה: מאז חטיפתם ורציחתם של שלושת הנערים הישראליים גיל-עד שער, איל יפרח ונפתלי פרנקל והנער מוחמד אבו ח'דיר משועפט, וביתר שאת מאז החלה הלחימה בעזה, הפכו **הרשתות החברתיות** לפלטפורמת מאבק רווי התלהמות בין ימין לשמאל ובין יהודים לערבים. התבטאויות שנתפסו כקשות ומקוממות הובילו עד מהרה לניסיונות של "סתימת פיות". קבוצות שונות ברשת שמו להן למטרה לעקוב אחר ההתבטאויות ברשתות החברתיות ולדווח על ביטויים "שמאלניים"; חלק מדפי הקבוצות הוסרו מפייסבוק בעקבות תלונות של גולשים, אך חלקם נותרו פעילים או נפתחו מחדש.² זעם הופנה גם כלפי אמנים ואנשי תקשורת שהתבטאו נגד פעילות צה"ל והמדינה במהלך הלחימה, ואף נגד כאלה שלא הביעו דעה בנושא בפומבי אולם נתפסים כשמאלנים. גילה אלמגור, אורנה בנאי, גדעון לוי, אמנון אברמוביץ, רונה קינן ואחרים זכו להשמצות ולקללות ברשתות החברתיות וברחוב, וחלקם אף לאיומים ברצח.³

את האווירה הציבורית של חוסר הסובלנות ליבו **התבטאויות של נבחר ציבור**, ששידרו מסר פסול ומרתיע, שלפיו השתתפות באירועי מחאה בנושא הלחימה בעזה היא לא לגיטימית ואף עלולה להיות מסוכנת.⁴ כך, השר לביטחון פנים יצחק אהרונוביץ', שמתוקף תפקידו אמור להבטיח את זכותם של אזרחי ישראל להפגין ולהגן על חופש הביטוי שלהם, צוטט בתקשורת כמי שפועל למניעת ההפגנות נגד הלחימה;⁵ וראשי עיריות חיפה ולוד – שתיהן ערים מעורבות עם

¹ ראו למשל: יוחנן פלסנר, **אזעקת אמת לדמוקרטיה הישראלית**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.7.2014; משה גבי, **מבצע חזק, דמוקרטיה חלשה**, הארץ, 27.7.2014; איתמר ב"ז, **הסלמה**, העין השביעית, 4.8.2014; יוסי סוכרי, **לפני שהדמוקרטיה תוותר עלינו**, הארץ, 7.8.2014; עפרה אידלמן, **שקט, נלחמים || צוק איתן**, סימן שיא חדש בהשתקת הביקורת על המלחמה, הארץ, 8.8.2014.
² עודד ירון, **קבוצות הפייסבוק ששמות את "עוכרי ישראל" על הכוונת**, הארץ, 26.7.2014; עודד ירון, **פייסבוק הסירה שתי קבוצות ימין שפעלו לפיטורי מתנגדי צוק איתן**, הארץ, 29.7.2014.
³ ראו למשל: **גדעון לוי מגיב לסערה: "לא מתחרט לרגע על דבריי"**, mako-החדשות, 17.7.2014; **אורנה בנאי מגיבה: "לא הובנתי כראוי"**, וואלה, 22.7.2014; דנה ויס, **גילה אלמגור לא מתנצלת: "עושים לי לינץ'"**, mako-החדשות, 26.7.2014; דוד ורטהיים, **המפגינים לאמנון אברמוביץ', נכה ומחזיק בצל"ש הרמטכ"ל: "בוגד, מחבל"**, וואלה, 30.7.2014; אלי אשכנזי ובן שלו, **רונה קינן ביטלה הופעתה הערב בחיפה בעקבות איומים על חייה**, הארץ, 31.7.2014; נתי טוקר, **דורנר דחתה תלונות נגד גדעון לוי: "חופש הביטוי נועד להגן על דעות חריגות"**, הארץ, 19.8.2014.
⁴ להרחבה ראו פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה, 24.7.2014, <http://www.acri.org.il/he/32231>.
⁵ **"אם נצטרך - נכבוש את רצועת עזה"**, רשת ב', 19.7.2014.

אוכלוסיה ערבית משמעותית – ניסו למנוע הפגנות בעריהם נגד הלחימה.⁶ נוסף על כך, שר החוץ ליברמן ושר התקשורת ארדן ביקשו להפסיק את שידורי ערוץ אלג'זירה בישראל.⁷

אלימות נגד מפגינים: לנוכח ההסתה ואי הסובלנות בשיח הציבורי, אולי לא מפתיעה התופעה המדאיגה שנצפתה בקיץ האחרון, והיא תקיפתם של מפגינים שמחו נגד המלחמה על ידי קבוצות מאורגנות של לאומנים. כך, במספר הפגנות שהתקיימו בתל אביב ובחיפה, פעילי ימין קיללו פעילי שמאל ואיימו עליהם, קרעו שלטים, זרקו ביצים, אבנים ובקבוקים, ואף תקפו והיכו.⁸ בהקשר זה ראוי להזכיר כי כחלק מחובתה של המשטרה לשמור על חופש הביטוי, מתפקידה להגן על שלומם של מפגינים. כוחות המשטרה אמנם חצו בין הפגנות השמאל לאלה של הימין, אך לא הצליחו להגן על המפגינים לאחר שההפגנות פוזרו.

מעצר מפגינים והגשת כתבי אישום: יחסה של המשטרה אל ההפגנות נגד הלחימה שנערכו ברחבי הארץ בתקופה סוערת זו היה דו-ערכי. מחד גיסא, נראה שהמשטרה נקטה במדיניות מכוונת של צמצום החיכוך האלים עם מפגינים; מאידך גיסא ביצעה המשטרה מעצרים המוניים – בתוך כחודש נעצרו כ-1,500 מפגינים, חלקם קטינים. כמעט כל העצורים היו ערבים, שנעצרו בעקבות הפגנות שהתקיימו ביישובים ערביים. נגד כ-350 מהם הוגשו כתבי אישום בעבירות של הפרת הסדר הציבורי, התקהלות אסורה, התפרעות במקום ציבורי ועבירות אלימות כלפי גוף ורכוש.⁹ על פי ארגון עדאלה, שייצג חלק מהמפגינים העצורים, הפגנות רבות פוזרו ללא עילה כלשהי ובניגוד לחוק, והמשטרה ביצעה מעצרי מנע ומעצרים בלתי חוקיים, גם של קטינים.¹⁰

בהקשר זה ראוי לציין, כי בשנים האחרונות אנו עדים לשטף של כתבי אישום נגד מפגינים, הנשענים על אדנים רעועים ולא פעם אף מופרכים. תופעה זו משתקפת בין היתר בריבוי פסקי הדין המזכים, במחיקה של כתבי אישום לפי המלצת בית המשפט, ובביקורת הגוברת שמותחים בתי המשפט על רשויות אכיפת החוק. בשנתיים וחצי האחרונות זכו 54 מפגינים ומפגנים ובוטלו 40 כתבי אישום, וזאת רק בתיקים שעלה בידי האגודה לזכויות האזרח לאתר.¹¹ במקרים רבים, החלטה חפוזה וחסרת בסיס חוקי של שוטרים להכריז על ההפגנה כעל "התקהלות בלתי חוקית" מובילה להסלמה מיותרת ול"עבירות" נוספות, ובסופו של דבר גם להחלטה חפוזה וחסרת בסיס להגיש כתבי אישום. לנוכח ריבוי כתבי האישום המיותרים תוקן השנה החוק ביזמת משרד המשפטים, ונקבע כי הסמכות להגיש כתב אישום בעבירות שקשורות להפגנות תועבר מהתביעה המשטרית לפרקליטות.¹²

⁶ הודעה בדף הפייסבוק של ראש עיריית חיפה יונה יהב, 18.7.2014, <http://on.fb.me/1FcHEh1>; **ראש עיריית חיפה למשטרה: למנוע את הפגנות הערבים בעיר**, רשת ב', 18.7.2014; **מפגן אחדות ביישוב מועצת העיר לוד**, הודעה באתר עיריית לוד, 6.8.2014.

⁷ אופיר דור, **ארדן מתחרה בליברמן: מורה להוריד את ערוץ אל ג'זירה מהאוויר**, כלכליסט, 22.7.2014.
⁸ ראו למשל: ירון סקופ, **פעילי ימין הכו פעילי שמאל בהפגנה בת"א**, הארץ, 12.7.2014; איתי עמיקם, **אלימות נגד מפגיני שמאל בתל אביב: "הרחובות נשטפים בפחד ואימה"**, mako-החדשות, 2.7.2014; ג'קי חורי, צפריר רינת ורועי צ'יקי ארד, **מאות פעילי ימין תקפו מפגיני שמאל בחיפה: עימותים גם בתל אביב**, הארץ, 19.7.2014; עדי בן חור, **אחד הבריונים רצה לתקוף גם אותי. נראיתי שמאלני מדי**, אתר מידה, 27.7.2014; יעל מרום, **שוב: פעילי שמאל הותקפו בסיום ההפגנה נגד המלחמה**, אתר שיחה מקומית, 27.7.2014.

⁹ יניב קובוביץ וניר חסון, **ככה עוצרים מחאה || 1,500 מפגינים נעצרו בתוך חודש. איך זה שכמעט כולם ערבים?**, הארץ, 15.8.2014. לעניין היחס למפגינים הערבים ראו גם להלן, בפרק על זכויות המיעוט הערבי.
¹⁰ חסון שעלאן ואחיה ראב"ד, **המלחמה במהומות: נעצר פעיל ערבי בולט**, ynet, 7.7.2014; **גל המעצרים הנרחב ביותר מאז אוקטובר 2000**, הודעה באתר עדאלה, 8.7.2014; הגר שיזף, **מאות עצורים בשל הפגנות, עשרות מהם קטינים ופעילים פוליטיים**, אתר שיחה מקומית, 18.7.2014; **עדאלה: המשטרה נקטה בפעולות בלתי חוקיות נגד מפגינים**, אתר עדאלה, 17.9.2014.

¹¹ ראו למשל: אילן ליאור, **ינישטיין הורה לבטל כתבי האישום נגד דפני ליף ותשעה פעילים חברתיים נוספים**, הארץ, 1.4.2014; ידידיה בן אור, **בוטל האישום נגד צעיר שמחה על שחרור מחבלים**, ערוץ 7, 17.8.2014. לרשימת הזיכויים והביטולים והפניות לפסקי דין ראו פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה, 29.6.2014, ותשובה מלשכת היועץ המשפטי, 19.10.2014, <http://www.acri.org.il/he/31839>.
¹² **חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 62 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשע"ה-2014**.

"משטור" השיח ברשת: תופעה שהחלה עוד לפני ההסלמה בקיץ וצברה תאוצה במהלכה היא זימון לחקירה של אזרחים בעקבות התבטאויות ברשתות חברתיות.¹³ כך למשל, בפברואר 2014 זומן לחקירה צלם תושב ירושלים המזרחית, לאחר שפרסם סטטוס בפייסבוק ובו כינה את ראש עיריית ירושלים "ראש עיריית הכיבוש".¹⁴ באפריל נחקר ונשלח למעצר בית אזרח ערבי תושב לוד, שפרסם בפייסבוק פוסט נגד גיוס לצבא של ערבים נוצרים.¹⁵ בתחילת יולי נחקרו תושב באר שבע ותושב ראשון לציון, פעילי ימין, בשל טקסטים נגד ערבים שהפיצו ברשת,¹⁶ וסטודנט ערבי נחקר ושוחרר למעצר בית לאחר שפרסם בפייסבוק הזמנה לעצרת מחאה בכפר לקיה שבנגב.¹⁷ בעת מבצע "צוק איתן" נעצר משורר יהודי מבאר שבע לאחר שפרסם סטטוסים חריפים ובוטים שבהם קרא לחיילי צה"ל הלוחמים בעזה להפנות את נשקם נגד שרי הממשלה ובעלי ההון;¹⁸ ערבי תושב יפו נחקר בחשד להסתה בפייסבוק;¹⁹ פלסטיני נעצר לאחר שפרסם בפייסבוק קריאות נגד ישראל ונגד יהודים;²⁰ וכתב אישום הוגש נגד פלסטיני תושב הגדה המערבית שפרסם סטטוס בגנותו של מח"ט גולני.²¹ הגם שהיו יהודים שזומנו לחקירה בעקבות התבטאויות ברשת, ברוב המקרים היו הנחקרים ערבים.

אמנם ישנם מקרים שבהם עולות ההתבטאויות בפייסבוק לכדי הסתה אסורה, בעיקר כשמדובר בדפים ייעודיים שמטרתם המוצהרת היא גזענית, ושמשתמשים במה לביטויי שנאה וכלי לארגון פעולות אלימות.²² אין פסול בחקירת מקרים אלה, המעלים חשד לפלילים. אולם ברוב המקרים שצוינו לעיל – שעניינם ביטויי ביקורת או מחאה – לא היה כל היבט פלילי בהתבטאות, ולכן לא הייתה למשטרה כל עילה לזמן את האדם לחקירה ובוודאי לא לעכבו או לעצרו. **עצם הזימון לחקירה, גם אם אינה מובילה בסופו של דבר לכתב אישום, יש בו כדי ליצור אפקט מצנן קשה על חופש הביטוי,** בפרט כאשר הכלי של זימון לחקירה בעקבות התבטאויות קשות מופעל הרבה יותר כלפי ערבים וכלפי מי שמבטא דעות החורגות מהקונצנזוס. יש גם לזכור שהשיח ברשתות החברתיות הוא לא פורמלי, ודברים נכתבים לעתים כלאחר יד, או לחלופין – בלהט הרגע ומתוך סערת רגשות, במיוחד בתקופות מתוחות. וכך כתב שופט בית משפט השלום בתל אביב איתי הרמלין: "מדובר בתקופה של מתח ביטחוני וחברתי שמשלבת את היצרים וגורמת לאנשים להתבטא לעתים בתוקפנות ותוך פגיעה ברגשות הזולת. עדיין, במדינה דמוקרטית המקדשת את חופש הביטוי, אין מקום למעצרים של אנשים בשל התבטאויות בלבד, כל עוד לא מדובר בשידול לביצוע עברה או בקריאה מובהקת לפגוע באחר".²³

"משטור" השיח ברשת בעת הלחימה התבצע גם על ידי אזרחים פרטיים ועל ידי מעסיקים ש"לקחו אחריות" על התבטאויות של עובדיהם ונקטו נגדם סנקציות בשל כך. מכיוון שתופעה זו נגעה כמעט אך ורק לעובדים ערבים, נרחיב על כך להלן, בפרק העוסק בזכויות המיעוט הערבי. כאן נציין רק תופעה חמורה לא פחות, והיא שחברות גדולות וידועות החלו לאמץ נהלי עבודה האוסרים על עובדיהן להתבטא או להביע עמדה ברשתות החברתיות בהקשר למצב הפוליטי

¹³ נוסף על הדוגמאות שלהלן, ראו: עדי סמריאס, [סטטוסים מסוכנים](#), אתר המקום הכי חם בגיהנום, 12.8.2014.

¹⁴ ניר חסון, [צלם זומן לחקירה בגלל שכינה את ניר ברקת "ראש עיריית הכיבוש" בפייסבוק](#), הארץ, 20.2.2014.

¹⁵ [5 ימי מעצר בגלל פוסט בפייסבוק](#), הודעה באתר עדאלה, 29.4.2014.

¹⁶ [שני פעילי ימין נחקרו בחשד להסתה](#), אתר סרוגים, 3.7.2014.

¹⁷ ארגון עדאלה הגיש ערר על ההחלטה לשחררו ממעצר בתנאים מגבילים. הערר: bit.ly/1AGBSGB.

¹⁸ יובל ברק, [דיווח: משורר נעצר בגלל שיר מחאה נגד המלחמה בעזה](#), הטלוויזיה החברתית, 10.8.2014;

¹⁹ לינור אללוף, [שמאל ירושלמי נעצר](#), וואלה, 19.8.2014.

²⁰ עדו בן פורת, [ערבי מיפו נחקר בחשד להסתה בפייסבוק](#), ערוץ 7, 21.8.2014.

²¹ מי (ת"א) 45877-07-14 [מדינת ישראל נ' אשרף סלומאן](#) (החלטה מיום 23.7.2014).

²² גילי כהן, [הצבא הגיש כתב אישום נגד פלסטיני שפרסם סטטוס על מח"ט גולני](#), הארץ, 4.9.2014.

²³ כך למשל במקרה של כתב האישום נגד מפעיל הדף "כנופיית אל יהוד". ראו: נדב נוימן, [מחיר לאלימות: כתב אישום נגד מקים עמוד "כנופיית אל-יהוד"](#), גלובס, 5.8.2014.

²⁴ מי (ת"א) 45877-07-14 [מדינת ישראל נ' אשרף סלומאן](#), ה"ש 20 לעיל.

במדינה, ולאיים בהליך משמעותי נגד עובדים שיפרו הנחיות אלה.²⁴ תופעות דומות התגלו בהתנהלותם של חלק מהמוסדות להשכלה גבוהה כלפי סטודנטים ואנשי סגל – נרחב על כך להלן, בחלק העוסק בחופש הביטוי באקדמיה.

לא למותר לשוב ולהזכיר, כי חופש הביטוי הוא חיוני לקיומה של חברה דמוקרטית. מבחנו של חופש הביטוי אינו באמירות הזכות ממילא להסכמה רחבה, אלא באמירות הקשות והמקוממות, שקשה לשאתן; ומחויבותה של חברה לחופש הביטוי נבחנת דווקא בתנאים של עיתות מלחמה, חילוקי דעות קשים ושסעים חברתיים ולאומיים.

חופש הביטוי באקדמיה

המגמה של השתקת הביקורת והקולות שאינם בקונצנזוס בעת מבצע "צוק איתן" לא פסחה גם על המוסדות להשכלה גבוהה. במקום לעורר שיח ביקורתי ולקרוא לסובלנות בחרו כמה מראשי האוניברסיטאות לקחת חלק פעיל במשטור השיח ולהעניש סטודנטים בגין התבטאויות ברשת, שנתפסו בעיניהם או בעיני סטודנטים אחרים בקמפוס כלא ראויים. כך, למשל, הרחיקה מכללת הדסה באופן זמני סטודנטית ערבייה שהביעה בדף הפייסבוק שלה שמחה על פציעה של חיילי צה"ל. הסטודנטית גם הוסרה מתכנית המצטיינים, מלגה שקבלה נשללה ממנה רטרואקטיבית, והוגשה נגדה תלונה למשטרה.²⁵ עוד פורסם כי שני סטודנטים ערבים, באוניברסיטת אריאל ובטכניון, יועמדו לדין משמעותי בעקבות סטטוסים שהעלו לפייסבוק לאחר חטיפתם של שלושת הנערים.²⁶ אוניברסיטת בר אילן גינתה מרצה שהביע במייל ששלח לסטודנטים דאגה לקורבנות משני הצדדים,²⁷ ואישרה לסטודנטים להחליף קורס של מרצה "שמאלני" שהתבטא נגד המבצע בדף הפייסבוק האישי שלו.²⁸ מכללת תל-חי איימה לפטר מתרגל שפרסם בפייסבוק סטטוסים חריפים נגד הלחימה בעזה; לאחר שנערך לו שימוע הוחלט לא לפטר ולהסתפק בנזיפה.²⁹

חמור מכך, כמה מוסדות להשכלה גבוהה הזהירו סטודנטים מפני התבטאויות ברשת, באופן שיש בו כדי לאיים ולהרתיע. כך, מכללת תל-חי, אוניברסיטת בן-גוריון ואוניברסיטת תל אביב הודיעו כי במידת הצורך ינקטו צעדים נגד סטודנטים המתבטאים באורח "קיצוני" "פוגעני" או "לא

²⁴ ראו למשל: **מנכ"ל סלקום נגד התבטאויות פוליטיות קיצוניות של עובדים**, חדר 404 – הבלוג של עידו קין, 21.7.2014; **בזק מזהירה עובדים מפני התבטאויות בעייתיות ברשתות חברתיות בהקשר למבצע צוק איתן**, חדר 404 – הבלוג של עידו קין, 22.7.2014.

²⁵ مصطفى عاطف قبلوي, رجاء، تم إبعادها عن دراستها وتلقت عشرات التهديدات بسبب "تعليق"، אתר אלחיאת, 23.7.2014; חיים ביאור והילה ויסברג, **"מוות לערבים", "13 חיילים הרוגים - שירבו אמנ" - לפטר עובדים בגלל פייסבוק?**, TheMarker, 30.7.2014.

²⁶ ירדן סקופ ואלי אשכנזי, **סטודנטים ערבים יועמדו לדין משמעותי בגלל סטטוסים על החטיפה**, הארץ, 2.7.2014. בכתבה מובאת תגובת אוניברסיטת אריאל: "אוניברסיטת אריאל מביעה שאט נפש מההתבטאות ורואה אותה בחומרה רבה, ולפיכך מזמנת הסטודנטית לבירור בוועדת המשמעת, זאת על פי הנהלים הקבועים בתקנון האוניברסיטה".

²⁷ בהמשך הודיעה האוניברסיטה כי "לנוכח האיום המסתמן על חופש הביטוי בהקשרים שונים בתקופה האחרונה" לא יינקטו צעדים נגד המרצה. פניית האגודה לזכויות האזרח לדיקן הפקולטה למשפטים, 30.7.2014, ותגובת הדיקן, 31.7.2014: <http://www.acri.org.il/he/32392>.

²⁸ ירדן סקופ וחיים לוינסון, **בר-אילן אישרה ל-30 סטודנטים להחליף קורס של "מרצה שמאלני"**, הארץ, 24.7.2014. בכתבה מובאת תגובת האוניברסיטה ולפיה סטודנט שביקש להחליף קורס בשל דעותיו של המרצה קיבל אישור במכיוון שמדובר בקורס בחירה, וכי "לאוניברסיטה אין עניין בדעותיהם הפרטיות של המרצים כל עוד הן נותרות פרטיות. כשם שלמרצה מותר להחזיק בדעותיו הפרטיות, כך שמורה לתלמידים הזכות לבחור אצל מי ילמדו".

²⁹ חגי מטר, **מכללת תל חי מאיימת לפטר מתרגל בשל התבטאויות על צוק איתן**, אתר שיחה מקומית, 14.9.2014; חגי מטר, **מכללת תל חי לא תפטר את המתרגל שהתבטא נגד צוק איתן**, אתר שיחה מקומית, 16.9.2014. בכתבה מובאת תגובת המכללה ועל פיה "זכותו של כל אדם להביע את דעותיו באשר הן, אך חשוב שהדברים יאמרו בדרך נאותה, תרבותית ומכבדת".

הולם".³⁰ במקום להנחות את האוניברסיטאות שלא לפגוע בחופש הביטוי של סטודנטים ומרצים, קראה המועצה להשכלה גבוהה לסטודנטים לשמור על "איפוק וריסון" בהתבטאויותיהם.³¹ רבים מחברי הסגל באקדמיה יצאו נגד הגבלתו של חופש הביטוי והשתקת הקולות החורגים מהקונצנזוס.³²

מוסדות להשכלה גבוהה אינם נושאים באחריות כלשהי, משפטית או ציבורית, בשל התבטאויות של הלומדים בהם. אין זה מעניינם למשטר ביטויים ושיח הנעשים מחוץ להם, במרחב הפרטי של הסטודנטים ושל אנשי הסגל, בפרט כאשר לדברים הנאמרים אין כל נגיעה למוסד האקדמי ולחיי הקמפוס, וכשהם אינם מכוונים לפגיעה במוסד הלימוד ובפעילותו האקדמית.

גם בימי השגרה קיימות בכמה אוניברסיטאות **מגבלות קשות על חופש הביטוי של סטודנטים בנושאים מעוררי מחלוקת**. אוניברסיטת חיפה נוקטת מזה שנים מגוון של גזרות ותקנות המגבילות את חופש הביטוי והמחאה של קבוצות מיעוט באופן לא-מידתי וחרג ביחס למוסדות אחרים להשכלה גבוהה. מערך המגבלות הדכאני אינו חל על פעילות מסחרית ועל פעילות של אגודת הסטודנטים, הנשלטת כמעט לחלוטין על ידי תא סטודנטים אחד. כך, האוניברסיטה השעתה את פעילותו של תא הסטודנטים בל"ד, לאחר שקיים ללא אישור ביום השואה פגישה סגורה ושקטה עם מזכ"ל המפלגה. השנה גם חסם דיקן הסטודנטים בפעם השלישית את ניסיונם של סטודנטים ערבים לציין באוניברסיטה את יום הנכבה. במחאה על הסירוב לערוך כנס בנושא קיימו תאי הסטודנטים חד"ש ובני הכפר משמרת מחאה. בתגובה השעתה האוניברסיטה את פעילותם,³³ והרחיקה מהקמפוס את שני הסטודנטים העומדים בראש התאים. בעקבות פניות של ארגון עדאלה לבתי המשפט, הסכימה האוניברסיטה להחזיר את הסטודנטים ללימודים בתנאי שיתחייבו שלא לארגן או להשתתף בפעילויות פוליטיות בלתי מאושרות עד למועד התכנסות ועדת המשמעת בעניינם,³⁴ וקיצרה לבסוף את משך ההקפאה של פעילות התאים חד"ש ובני הכפר.³⁵ בבית המשפט העליון תלוי ועומד ערעור שהגישה במרץ 2014 האגודה לזכויות האזרח בעניין הסמכות שנטלה לעצמה אוניברסיטת חיפה, ועיגנה אותה בתקנון שלה, להשעות כליל את הפעילות הציבורית בקמפוס לתקופה בלתי-קצובה. עד לפנייתו של האגודה לבית המשפט

³⁰ הודעה בדף הפייסבוק של מכללת תל-חי, <http://on.fb.me/1xshPFz>, 28.7.2014; **מכללת תל חי מאיימת לפטר מתרגל בשל התבטאויות על צוק איתן**, ה"ש 29 לעיל; עידו קין וג'וני זילבר, **אונ' בן גוריון: עוקבים אחרי חברי סגל וסטודנטים ברשת**, הארץ, 27.7.2014; ליאור דטל, **אקדמיה מגויסת // מסג'ים לחיילים בקריה האקדמית; ת"א נגד הקיצונים**, TheMarker, 27.7.14.

³¹ פניית האגודה לזכויות האזרח למועצה להשכלה גבוהה, 24.7.2014, תשובת המועצה, 29.7.2014 ותשובת האגודה, 30.7.2014; <http://www.acri.org.il/he/32272>; ראו גם: אור קשתי, **המל"ג לסטודנטים: "נהגו באיפוק" בהתבטאויות פוליטיות**, הארץ, 31.7.2014.

³² אור קשתי, **ארגוני הסגל האקדמי נגד מעקב אחרי התבטאויות סטודנטים ומרצים ברשת**, הארץ, 29.7.2014; **350 חברי סגל לראשי האוניברסיטאות: להוביל מחדש את המאבק לחברה פתוחה ופולורליסטית יותר**, הארץ – הבלוג של אור קשתי, 4.8.2014; ירדן סקופ, **מרצים באוניברסיטת ת"א: "מנסים להטיל עלינו אלם"**, הארץ, 26.8.2014.

³³ פניית האגודה לזכויות האזרח לנשיא האוניברסיטה, 14.5.2014; <http://www.acri.org.il/he/31463>; פניית עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (להלן: עדאלה) לנשיא האוניברסיטה, 14.5.2014; bit.ly/1AGY9UO; ירדן סקופ, **אוניברסיטת חיפה השעתה את פעילות תאי השמאל והתאים הערבים בקמפוס**, הארץ, 15.5.2014. בכתבה מובאת תגובת האוניברסיטה ועל פיה, בין השאר, "דיקן הסטודנטים ביקש מהסטודנטים מבעוד מועד [...] לא לקיים אירוע ללא אישור, ואף הזהיר אותם מספר פעמים שצעד כזה יגרום לנקיטת צעדים נגדם. למרות זאת, בחרו תאי הסטודנטים של בני הכפר וחד"ש לקיים פעילות ציבורית, בניגוד לתקנון וללא אישור [...] האוניברסיטה לא תשלים עם אנרכיה ולא תעבור לסדר היום על מקרים של הפרה בוטה של החלטותיה".

³⁴ ה"פ 29042-05-14 **מסאלחה נ' אוניברסיטת חיפה**. המרצת פתיחה: bit.ly/1C4Zo1H; פסק הדין המעגן את ההסכמה בין הצדדים: bit.ly/1riunxb; **בעקבות התערבות בימ"ש: הסטודנטים המושעים חוזרים ללימודים**, הודעה באתר עדאלה, 20.5.2014.

³⁵ **בעקבות ערעור עדאלה לעליון: אוניברסיטת חיפה חוזרת בה מהקפאת תאי הסטודנטים הערבים**, הודעה באתר עדאלה, 8.6.2014.

השתמשה האוניברסיטה בסמכות זו מדי שנה, ובפעם האחרונה בעת מבצע "עמוד ענן" בסוף 2012.³⁶

נושא המגבלות על חופש הביטוי באוניברסיטאות נדון השנה בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת. בוועדה עלו טענות של סטודנטים מימין ומשמאל גם כלפי האוניברסיטה העברית.³⁷ הוועדה הביעה תרעומת על כך שראשי האוניברסיטאות נעדרו מהדיון כדי להגיב לטענות, והודיעה כי תמשיך ותבחן את הנושא. בעקבות פניות רבות מצד סטודנטים והביקורת החריפה שנמתחה על התנהלותם של המוסדות האקדמיים, ערכה המועצה להשכלה גבוהה בחודש יוני דיון בנושא הפעילות הציבורית בקמפוסים. המועצה פרסמה את עמדתה ולפיה "מוסד מוכר להשכלה גבוהה לא ימנע או יגביל את זכותו של סטודנט לקיים פעילות ציבורית, לרבות להתארגן ולהפגין בכל נושא", למעט במצבים מוגדרים.³⁸ אולם מהתנהלותם של חלק מהמוסדות בקיץ האחרון נראה כי עדיין לא הוטמעה בהם התפיסה שחופש הביטוי אינו פריבילגיה כי אם זכות יסוד חוקתית, וכי למוסדות ההשכלה הגבוהה שמור תפקיד חיוני בהגנה על זכות זו.

³⁶ ע"א 1775/14 מינסקי נ' אוניברסיטת חיפה. לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/24583>; ³⁷ <http://www.acri.org.il/he/24583>; נציגי האוניברסיטאות נעדרו מהדיון בנושא חופש הביטוי בקמפוסים, הודעה באתר הכנסת, 28.5.2014; פרוטוקול מס' 195 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, אתר הכנסת, 28.5.2014. ראו גם

ההתכתבות של האגודה לזכויות האזרח עם היועצת המשפטית של האוניברסיטה העברית, <http://www.acri.org.il/he/31390>.

³⁸ החלטת המועצה להשכלה גבוהה מספר 765/12 מיום 10.6.2014, bit.ly/1viWDER, בעמ' 5. ראו גם פניית האגודה לזכויות האזרח למועצה להשכלה גבוהה לקראת הדיון, 9.6.2014, bit.ly/1vz1Ya7.

הזכות לחיים ולשלמות הגוף

ההסלמה האחרונה בסכסוך הישראלי-פלסטיני בקיץ 2014 גבתה מחיר כואב בגוף ובנפש. אזרחים משני הצדדים היו חשופים להפרה של זכותם לחיים ולשלמות הגוף ושל זכויותיהם על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי.³⁹ ברצועת עזה עלה מניין ההרוגים לכדי למעלה מאלפיים נפש – גברים, נשים וילדים – ואלפים נפצעו.⁴⁰ אזרחי ישראל ותושביה היו חשופים להתקפות טילים יום-יומיות; מעל 4,500 רקטות ופצצות מרגמה נורו אל עבר ישראל ושבעה אזרחים נהרגו, בהם ילד בן ארבע.⁴¹ 67 חיילים נהרגו במהלך הלחימה ברצועה.⁴²

למרות שכלל נהנו אזרחי ישראל מהגנה טובה בזכות "כיפת ברזל", ההתקפות פגעו קשה בשגרת החיים ובתחושת הביטחון, בעיקר באזור עוטף עזה והדרום. חלק מהאזרחים שילמו גם מחיר כלכלי, בשל פגיעה ברכוש או אובדן הכנסות.⁴³ אלפי תושבים מאזור עוטף עזה נאלצו לעזוב את בתיהם ולשהות במשך שבועות ארוכים אצל קרובי משפחה או בקיבוצים מארחים; רק ימים ספורים לקראת תום הלחימה לקחה על עצמה המדינה אחריות לפינוי תושבים שביקשו לעזוב את האזור ולמציאת פתרונות דיור חלופיים בעבורם.⁴⁴

מדאיגות במיוחד הן העדויות שעלו במהלך תקופת הלחימה על **חוסרים ועל מחדלים בתחום המיגון, שמשפיעים בעיקר על אוכלוסיות מהפריפריה החברתית-כלכלית**. כך למשל הודה נציג פיקוד העורף בישיבה של ועדת הפנים של הכנסת, כי ל-27% מהציבור בישראל אין מיגון תקני, ובהם מפוני גוש קטיף, עולים מחבר העמים, הבדווים בנגב ואוכלוסיות אחרות שמתגוררות בקרוונים או במבנים קלים.⁴⁵ באותה ישיבה הובאו גם טענות על מיגון לקוי בבתי ספר חרדיים באשדוד, ועל אנשים עם מוגבלויות המתגוררים בדירות של הדיור הציבורי שאין בהן ממ"ד ואינם מסוגלים להגיע למקלטים.⁴⁶ פערי מיגון חריפים קיימים בין יישובים יהודיים לערביים, בין היתר בשל המצוקה התקציבית של הרשויות המקומיות הערביות.⁴⁷ כמו כן פורסם כי המיגונים שאמור פיקוד העורף לספק ליישובי הדרום אזלו כבר בתחילת הלחימה, וכי ראשי רשויות שביקשו להתקין מיגונים עבור תושבים הופנו לבקש תרומות מעמותות ומקרנות פילנתרופיות.⁴⁸

בלטה במיוחד ההזנחה מצד המדינה של שתי אוכלוסיות "שקופות" – **האזרחים הבדווים בנגב ומהגרי העבודה**. בכפרים הבדווים, הן המוכרים והן הבלתי מוכרים, אין תשתית קבועה של מרחבים מוגנים ואף לא אמצעי מיגון זמניים כלשהם, ורבים ממבני המגורים הם מבנים ארעיים שאינם מספקים הגנה מפני נפילת טילים. מצב זה גבה בעת ההתקפות האחרונות קרבנות בגוף ובנפש. למרות פניות חוזרות ונשנות של התושבים ושל ארגוני זכויות אדם, ואף עתירה שהגישה

³⁹ ראו למשל הודעה שפרסם ארגון Human Rights Watch עם תחילת הלחימה: [פלסטיין/ישראל: התקפות רקטות פלסטיניות חסרות הבחנה](#), 10.7.2014.

⁴⁰ על הפגיעה בתושבי רצועת עזה נרחיב בהמשך, בפרק על זכויות האדם בשטחים הכבושים.

⁴¹ **מסכמים 50 ימי לחימה במספרים**, mako-החדשות2, 26.8.2014.

⁴² מבצע "צוק איתן": שמות 67 ההרוגים, אתר צה"ל, 31.8.2014, <http://www.idf.il/1133-20978-he/Dover.aspx>.

⁴³ בהמשך נתייחס לפגיעה בזכויות עובדים בעת הלחימה, בפרק על זכויות עובדים.

⁴⁴ גילי כהן, יהונתן ליס ושיירלי סיידלר, **רבים מתושבי הדרום עוזבים את בתיהם, אך הקבינט לא דן עדיין בתוכנית לפינוי**, הארץ, 25.8.2014; ניר חסון, **משרד הביטחון מפנה 400 משפחות מעוטף עזה לאכסניות נוער ברחבי הארץ**, הארץ, 25.8.2014.

⁴⁵ **פיקוד העורף בדיון היום בוועדת הפנים: "ל-27% מהאוכלוסייה אין מיגון כלל"**, הודעה באתר הכנסת, 29.7.2014; **פרוטוקול מס' 371 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה**, אתר הכנסת, 29.7.2014. וראו גם:

שיחה מקומית – את מי המדינהבוחרת למגן, ואת מי פחות?, ידי לנסקר, 21.8.2014.

⁴⁶ **פרוטוקול מס' 371 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה**, ה"ש 45 לעיל. ראו גם: אילנה קוריאלי, **"להתחבא עם שמירה": נכה ללא הגנה בב"ש**, ynet, 14.7.2014.

⁴⁷ מירב ארלוזורוב, **במצב חירום, מסוכן יותר להיות ערבי**, TheMarker, 23.7.2014.

⁴⁸ ליאור דטל, **משבר המיגוניות: אמצעי ההגנה של צה"ל ליישובי הדרום אזלו בתחילת הלחימה**, TheMarker, 4.8.2014.

האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ, לא דאגה המדינה למצוא עבור תושבי הכפרים פתרונות מיגון מתאימים, ולו זמניים.⁴⁹ עשרות אלפי מהגרי עבודה בדרום שהו שעות ארוכות בכל יום באזורים חקלאיים שאינם ממוגנים, ורובם גם מתגוררים בקרוואנים ובמבנים מאולתרים שאין בהם מרחב מוגן.⁵⁰ בהחלטת ממשלה, שבה הועברו למעלה מ-400 מיליון ש"ח לטובת יישובי הדרום, סירב משרד הביטחון להקצות תקציב עבור מיגון שטחים חקלאיים בטענה של חוסר תקציב.⁵¹ רק לאחר שמהגר עבודה מתאילנד נהרג מפגיעת פצצת מרגמה העביר משרד האוצר תקציבים למיגונם של עובדי החקלאות.⁵²

⁴⁹ נרחיב בנושא להלן, בפרק על זכויות המיעוט הערבי.

⁵⁰ אורלי וילנאי, [הפועלים הזרים מופקרים בדרום](#), הארץ, 23.7.2014; [ח"כ מיכל רוזין: המדינה אחראית](#)

[לביטחונם של העובדים הזרים](#), הודעה באתר הכנסת, 15.7.2014.

⁵¹ הכתובת הייתה על הקיר, אתר קו לעובד, 28.7.2014, bit.ly/1vG9B1t; וכן דבריה של חברת הכנסת מיכל

רוזין בישיבת מליאת הכנסת בתאריך 16.7.2014 (דברי הכנסת, חוברת ל"ה, ישיבה קנ"ט), bit.ly/11r3RuA.

בעמ' 43.

⁵² יניב קובוביץ, שירלי סיידלר ויהונתן ליס, [עובד זר מתאילנד נהרג מפצמ"ר ליד החממות במועצת חוף אשקלון](#), הארץ, 24.7.2014.

זכויות המיעוט הערבי

הסתה והשתקה

גזענות כלפי קבוצות מיעוט בישראל בכלל, וכלפי האזרחים הערבים בפרט, אינה תופעה חדשה. בדוח מצב זכויות האדם לשנת 2013 הצבענו בדאגה על עשרות האירועים הגזעניים נגד ערבים שהתרחשו בכל רחבי הארץ – החל באמירות משפילות ובמופעים של הפרדה והדרה, דרך ריסוס כתובות גזעניות וכלה באירועי תקיפה ואלימות קשים ומזעזעים.⁵³ גם דוח המטה למאבק בגזענות שסקר את שנת 2013 הצביע על עלייה ניכרת בשיעור אירועי הגזענות נגד ערבים, לצד ירידה במספר הכללי של אירועי גזענות בישראל.⁵⁴

במחצית הראשונה של 2014 נמשכו התופעות ה"שגרתיות" של אפליה והדרה נגד האזרחים הערבים בישראל,⁵⁵ וכן התופעה הקשה יותר של "תג מחיר": כך למשל, נוקבו צמיגי מכוניות ורוססו כתובות נאצה בג'וליה, בג'יש, ביקנעם, בפורדיס וביישובים נוספים.⁵⁶ בהקשר זה ראוי לציין, כי בעקבות פעילות של המטה למאבק בגזענות אישרה הכנסת בספטמבר 2014 תקנות תקדימיות של שר האוצר, שמאפשרות לאזרחים ערבים נפגעי פעולות "תג מחיר" לקבל פיצוי על הנזק שנגרם לרכושם.⁵⁷

הגזענות נגד המיעוט הערבי בישראל הגיעה לשיא מאיים בקיץ 2014, עם רציחתם של גיל-עד שער, נפתלי פרנקל ואיל יפרח ורציחתו של מוחמד אבו ח'דיר מירושלים המזרחית, ולאחר מכן בתקופת הלחימה בעזה במבצע "צוק איתן" והתקפות הטילים על ישראל. הדמוקרטיה הישראלית והחברה בישראל התגלו בחולשתן: בדמוקרטיה מהותית ובחברה בריאה, המדינה והרוב השולט מבינים את הצורך ואת הזכות של מיעוט לשמור על זהותו הלאומית, על מורשתו ועל תרבותו, ומגנים על זכותו לחופש ביטוי ולחירות פוליטית. אולם בתקופה הקשה והמתוחה של ההסלמה בסכסוך הישראלי-פלסטיני, הרוב היהודי לא הצליח להכיל את זהותו של המיעוט הערבי בישראל ואת זיקתו הטבעית – ההיסטורית, הלאומית, החברתית והמשפחתית – אל הפלסטינים תושבי עזה.⁵⁸ כתוצאה מכך נרשמה עליית מדרגה מפחידה בגילויי הגזענות, ההסתה וההשתקה נגד המיעוט הערבי, שהתפשטו בקרב שכבות נרחבות בציבור היהודי ובאו לידי ביטוי במרחבים הציבוריים ובמרחב הווירטואלי. את האווירה הציבורית הגזענית גיבו לעתים הרשויות, אם במעשה ואם במחדל ובשתיקה, כפי שיפורט להלן.

⁵³ טל דהן, [זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013](#), האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2013, בעמ' 26-19.

⁵⁴ שאהין נסאר ואח', [דוח הגזענות 2014](#), המטה למאבק בגזענות בישראל, מרץ 2014. הדוח סוקר את התקופה שבין תחילת מרץ 2013 לסוף פברואר 2014.

⁵⁵ למשל: רועי צ'יקי ארד, [לא נכנסה לדירה, כי "לשכנים תהיה בעיה שהיא ערבייה"](#), הארץ, 27.2.2014; חיים לוינסון, [קבוצה דתית-לאומית יוזמת ביפו פרויקט מגורים "ליהודים בלבד"](#), הארץ, 28.1.2014.

⁵⁶ למשל: אלי אשכנזי, חסן שעלאן, ["ערבי פושע": כתובות נאצה רוססו בג'וליה](#), ynet, 11.3.2014; [פשע שנאה בגליל: נוקבו צמיגים ורוססו כתובות נאצה בכפר גוש חלב](#), הארץ, 3.4.2014; נתנאל כ"ץ, [יוקנעם: כתובת "תג מחיר" נחרטה על רכב של ערבי](#), ערוץ 7, 27.4.2014; אחיה ראב"ד וחסן שעלאן, [השנאה הגיעה לפורדיס: "שורפים את הבית"](#), ynet, 29.4.2014; אלי אשכנזי וג'קי חורי, [פשע שנאה ביקנעם: מגן דוד רוסס על מכונית וצמיגיה נוקבו](#), הארץ, 30.4.2014; חסן שעלאן, [הושחת בית עלמין מוסלמי, ערבייה הותקפה](#), ynet, 2.5.2014; חסן שעלאן, [פשע שנאה: נסע לטייל וצמיגי מכוניתו נוקבו](#), ynet, 4.5.2014.

⁵⁷ תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים עקב מעשה אלימות הנובע מהסכסוך הישראלי-ערבי), התשע"ד-2014. ראו: [פרוטוקול מס' 420 משיבת ועדת הכספים](#), 11.9.2014, באתר הכנסת; [התקנות תקנות שמאפשרות פיצוי על נזק רכוש לאזרחים ערבים נפגעי תג מחיר](#), הודעה באתר המטה למאבק בגזענות, 16.9.2014.

⁵⁸ ראו למשל: תאבת אבו ראס, [אחי הישראליים, אחי הפלסטינים](#), הארץ, 4.8.2014. כמו כן ראו גילוי דעת שפרסמו ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, בעיתון הארץ ב-25.7.2014, [bit.ly/1rHQbIX](#). בין השאר נכתב בגילוי הדעת: "על הציבור היהודי להבין כי האזרחים הערבים בישראל הם חלק מהעם הפלסטיני, ולרבים מהם בני משפחה ברצועת עזה. הציבור הערבי מזדהה באופן טבעי עם בני עמו – אל מול תמונות האזרחים ההרוגים, רבים מהם נשים וילדים, וההרס העצום ברצועת עזה חשים האזרחים הערבים כעס ואובדן, שלא מקבלים כל ביטוי בשיח הציבורי והתקשורתי."

בימים הראשונים של יולי, לאחר רצח הנערים היהודים והנער הפלסטיני מירושלים המזרחית, החל גל של הפגנות סוערות של אזרחים ערבים במקומות שונים בארץ.⁵⁹ במקביל התרבו הדיווחים ברשתות החברתיות ובתקשורת על חבורות של בריונים המתגודדת במקומות שבהם חיים או עובדים ערבים, ומטילות עליהם אימה בקריאות "מוות לערבים" וכיוצא באלו דברי שטנה והסתה גזעניים. כך למשל בפרדס חנה, בירושלים, בנצרת עילית, בצומת עירון ובמקומות נוספים.⁶⁰ מבדיקה מדגמית של השיח ברשת שערכו בתחילת יולי המטה למאבק בגזענות והקרן החדשה לישראל, עלה כי יותר מרבע מהגולשים שהתבטאו בעניין ההסלמה הגוברת קראו לשלול את אזרחותם של אזרחים ערבים המשתתפים בהפגנות, וכמעט רבע מהם קראו לחרם כלכלי על עסקים ערביים. רק 6% מהגולשים ברשת שהתבטאו בנושא קראו להפגין איפוק ומתינות.⁶¹ שר החוץ ליברמן קרא להחרים עסקים ערביים ששבתו במחאה על המבצע בעזה;⁶² בסקר שנערך בסוף יולי הצהירו 67% מהמשיבים כי יפסיקו לקנות ביישובים או בחנויות של ערבים.⁶³

בתקופת הלחימה בעזה התרבו ביטויי האלימות וההסתה כלפי אזרחים ערבים ברחובות וברשת. הרשתות החברתיות הוצפו בהתבטאויות גזעניות, באיחולי "מוות לערבים" ובדפים ייעודיים עם תוכן פוגעני ואלים. קבוצות פייסבוק כגון "האריות של הצל" ו"כנופיית אל יהוד" שימשו במה להסתה ולגזענות ומכשיר לתיאום של פעולות אלימות.⁶⁴ בחלק מהמקרים נסגרו הדפים בעקבות תלונות של גולשים, וחלקם אף הובילו לפתיחה בחקירה פלילית ולהגשת כתבי אישום בגין הסתה לגזענות ולאלימות.⁶⁵ ברחובות התקיימו הפגנות מתלהמות, ואזרחים ערבים נחשפו להטרדות, לאיומים ואף לתקיפות פיזיות.⁶⁶ בשיח הציבורי ובפעילות נגד אזרחים ערבים בלטה נוכחותן המאיימת של קבוצות מאורגנות, דוגמת ארגון "להב"ה".⁶⁷ אזרחים ערבים

⁵⁹ ראו למשל: חנן שעלאן ורענן בן צור, [מכונות ניזוקו והוצתו בקלנסווה: 'אתה יהודי?'](#), ynet, 5.7.2014; אחיה ראב"ד, [פחד באוטובוס: מיכל נפגעה בראשה מאבן](#), ynet, 7.7.2014; מתי סיבר, [המהומות מתפשטות: "כמו במלחמה בעיראק"](#), ynet, 7.7.2014.

⁶⁰ דוגמאות וקישורים ראו בפניית האגודה ליועץ המשפטי לממשלה, 10.7.2014. הפנייה ותשובת היועץ המשפטי, 4.11.2014: <http://www.acri.org.il/he/31954>.

⁶¹ [מדד ההסתה והאלימות ברשת: 50% מהשיח ברשת בנוגע להסלמה בשבוע האחרון קורא לשלילת אזרחות וחרם כלכלי](#), הודעה באתר המטה למאבק בגזענות, 8.7.2014 (עודכן: 19.7.2014).

⁶² ג'קי חורי ויהונתן ליס, [שר החוץ קורא לחרם על עסקים ערביים ששוכנים במחאה על המבצע](#), הארץ, 21.7.2014.

⁶³ אילנית חיות, [67% מהצרכנים היהודים בישראל: נחרים חנויות של ערבים](#), גלובס, 30.7.2014.

⁶⁴ הילו גלזר, [פלוגות הימין מסתערות | "אני מרגיש בפנים שצריך להשמיד לירות לשרוף להרוג כל שמאלני"](#), הארץ, 24.7.2014; חיים ריבלין, [ישראל 2014: גזענות ורדיפה ברשת](#), mako-החדשות, 30.7.2014.

⁶⁵ עודד ירון, [העמוד של ברוך מרזל הוסר מפייסבוק בשל הסתה](#), הארץ, 21.7.2014; [מחיר לאלימות: כתב אישום נגד מקים עמוד "כנופיית אל-יהוד"](#), ה"ש 22 לעיל; אילנה קוראל, [כתב אישום הוגש נגד תושב באר שבע בחשד להסתה נגד ערבים בפייסבוק](#), ynet, 28.8.2014.

⁶⁶ ראו למשל:

[As War on Gaza Escalates so too Does Violence and Incitement Against Arab Citizens in Israel and anyone Who Voices Their Opposition to the War](#), Mossawa Center, 20.7.2014;

שי פוגלמן ואח', [ההסתה בפייסבוק, הפחד להסתובב ברחובות, הרדיפה במקומות העבודה. האם הגענו לקו השבר ביחסי יהודים וערבים בישראל?](#), הארץ, 31.7.2014; נדב צנצפר, [נורה אדומה / על הקריאות נגד מהראן ראדי](#), ynet, 5.8.2014; אלי אשכנזי, [שני צעירים נאשמים בתקיפת ערבי בצפת משום שהתרועע עם יהודיה](#), הארץ, 11.8.2014; דנה ירקצי, [הנשיא ריבלין: "ההסתה נגד מחמוד ומורל מקוממת ומדיאנה"](#), וואלה, 17.8.2014; דנה ירקצי, [הפרות סדר ב"חתונת המריבה", 6 פעילי ימין נעצרו](#), וואלה, 18.8.2014. לריכוז דיווחים על אירועים גזעניים ראו האתר <http://he.kifaya.org.il>.

⁶⁷ יעל פרידסון ומנדי גרוזמן, [ביהמ"ש: להב"ה יוכל להפגין מחוץ לחתונת הערבי והיהודיה](#), nrg, 17.8.2014; אבי איצקוביץ', [בעקבות החתונה המעורבת: משמרות מחאה](#), mynet, 3.9.2014. גלעד קריב, [לפני שלהב"ה תשרוף את כולנו](#), הארץ, 2.9.2014. בראשית ספטמבר 2014 עתרו שמונה ארגונים לבג"ץ נגד היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה, בבקשה להעמיד לדין את פעילי ארגון להב"ה בעוון הסתה לגזענות והסתה לאלימות. את העתירה הגיש המרכז הרפורמי לדת ומדינה, בשמו ובשם המטה למאבק ובגזענות, מרכז מוסווא, יוזמות קרן אברהם, עמותת מורשתנו, עו"סים שלום, המוקד לפליטים ומהגרים

במקומות שונים בארץ דיווחו על אווירה מתוחה במקומות העבודה, על חשש לדבר בערבית במרחב הציבורי, ועל פחד להסתובב ברחובות ולהשתמש בתחבורה ציבורית.⁶⁸ אמנם נרשמו בתקופה זו גם תקיפות גזעניות של ערבים נגד יהודים,⁶⁹ אולם מדובר היה במקרים ספורדיים, בעוד שהתקיפות האלימות של יהודים נגד ערבים התרחשו כחלק מאווירה ציבורית מאיימת נגד קבוצת מיעוט.

ההסתה וההשתקה כלפי הציבור הערבי באו השנה לידי ביטוי באופן בולט בשתי תופעות מדאיגות וחדשות יחסית, השלובות זו בזו: **"משטור" השיח ברשתות החברתיות** על ידי אזרחים יהודים; ו**נקיטת סנקציות, עד כדי פיטורים, נגד עובדות ועובדים ערבים** ש"העזו" להביע הזדהות עם הקורבנות הפלסטינים בעזה או להשמיע ביקורת כלפי הצבא והמדינה. על תופעת חוסר הסובלנות לביקורת ולכל עמדה ואמירה שחורגת מהקונצנזוס בעת משבר ומלחמה נעמוד גם בפרק העוסק בחופש הביטוי, אולם חשוב לציין כי ההשתקה כוונה ברובה כלפי המיעוט הערבי. בכך ביטאה תופעה זו, מעבר לפגיעה בחופש הביטוי, תפיסה מסוכנת של **דה-לגיטימציה לדעות ולתחושות הרווחות בקרב הציבור הערבי, ואף לעצם קיומו במרחב הציבורי וכחלק מהחברה בישראל.**

כך, עובדים ולקוחות הפעילו לחץ על מעסיקים לפטר עובדים ערבים שהתבטאו נגד הלחימה בעזה, נגד מדינת ישראל או נגד חיילי צה"ל.⁷⁰ היו גם מעסיקים שעקבו אחר פעילותם של עובדיהם ברשתות החברתיות, ופיטרו ביוזמתם עובדים ערבים בשל התבטאויותיהם. במהלך הקיץ פוטרו או הושעו עשרות עובדים ערבים, הן במקומות עבודה פרטיים והן בציבוריים – רשויות מקומיות, בתי חולים ועוד.⁷¹ בחלק מהמקרים, עובדים שהתנצלו או שפנו לבית הדין לעבודה הוחזרו לעבודה.⁷²

ראוי לשוב ולציין כי גל הסנקציות כלפי עובדות ועובדים בשל התבטאויות ברשת התייחס אך ורק לעובדים ערבים; לא הגיע לידינו בדל מידע בדבר פיטורים של עובדות ועובדים יהודים בשל התבטאויות והבעות דעה ברשתות החברתיות, על אף שרשתות אלה גדושות בהתבטאויות קשות וגזעניות נגד ערבים.⁷³ עוד חשוב לציין כי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה אוסר על מעסיק

והקש"ת בערד. בג"ץ 5977/14 המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, bit.ly/1yk18z4. ראו גם: **המרכז הרפורמי והמטה למאבק בגזענות: להעמיד לדין את פעילי ארגון להב"ה**, הודעה באתר המטה למאבק בגזענות, 10.9.2014 (עדכון: 16.9.2014).⁶⁸ ראו למשל: **ההסתה בפייסבוק, הפחד להסתובב ברחובות, הרדיפה במקומות העבודה. האם הגענו לקו השבר ביחסי יהודים וערבים בישראל?**, ה"ש 66 לעיל; אסמא אגבאריה זחאלקה, **"אמא, אל תדברי ערבית ליד היהודי"**, mako, 4.8.2014; אילן לוקאץ', **ערביי ישראל מתקשים להכיל את גילויי העוינות: "לא יכולתי להתמודד עם השנאה"**, mako-החדשות, 15.8.2014.⁶⁹ למשל: **מכוניות ניזוקו והוצתו בקלנסווה: 'אתה יהודי?'; פחד באוטובוס: מיכל נפגעה בראשה מאבן**, ה"ש 59 לעיל. יש לציין כי לאחר תום הלחימה, באמצע ספטמבר, נרצח אזרח יהודי, נתנאל ערמי, במה שנחשב לתאונה אך התברר מאוחר יותר כרצח על רקע לאומני. ראו: אבי אשכנזי, **הותר לפרסום: תאונת הסנפלינג – פיגוע לאומני**, וואלה, 26.11.2014.⁷⁰ **67% מהצרכנים היהודים בישראל: נחרים חנויות של ערבים**, ה"ש 63 לעיל.⁷¹ ראו למשל: נועם אמיר, **צפת: עובד עירייה הושעה עקב התבטאויות בפייסבוק**, מעריב, 21.7.2014; אור קשתי, אלי אשכנזי וניר חסון, **ראש העיר לוד פיטר עובדת ערבייה שהביעה שמחה על מות חיילים בעזה**, הארץ, 22.7.2014; **"מוות לערבים", "13 חיילים הרוגים - שירבו אמן" - לפטר עובדים בגלל פייסבוק?**, ה"ש 25 לעיל; שרון מנדל, **התבטא נגד צה"ל וישראל – ויפוטרו**, כיכר השבת, 31.7.2014; חגי מטר, **גל פיטורי המלחמה: ביה"ד החזיר עובדת שפוטרה בשל חשד להסתה בפייסבוק**, אתר שיחה מקומית, 14.8.2014; איריס ליפשיץ קליגר, **סכסוך עבודה**, ידיעות אחרונות, 26.8.2014 (באתר המטה למאבק בגזענות). ראו גם פניית האגודה לזכויות האזרח וארגונים עמיתים למשרד הכלכלה ולנציבות לשוויון הזדמנויות בעבודה, 28.7.2014, ותשובת הנציבות, 30.7.2014, <http://www.acri.org.il/he/32332> bit.ly/1zDIG3L.⁷² ראו למשל: רויטל חובל, **הנהלת בית חולים שיבא הטלה השעיית אח ערבי שהתבטא נגד צה"ל**, הארץ, 31.7.2014; **גל פיטורי המלחמה: ביה"ד החזיר עובדת שפוטרה בשל חשד להסתה בפייסבוק**, ה"ש 71 לעיל; סע"ש 26396-08-14 **רואשדה נ' מור מאר בע"מ** (פס"ד מיום 26.8.2014).⁷³ ראו למשל את ההשוואה בין היעדר התגובה לדבריה של כתבת הספורט אופירה אסייג, שקראה להפוך את עזה למגרש כדורגל, לעומת פיטוריו של עאבד נחפאווי, המעסה של קבוצת בני יהודה, שהביע צער בדף

להפלות עובד בשל השקפתו, אלא אם מדובר בהשקפה או ביטוי הפוגעים בתפקוד העובד. ככלל, למעסיק אין אחריות על התבטאויות של עובדים בחייהם הפרטיים מחוץ למקום העבודה, ואסור לו לבלוש אחריהם או להתערב בחייהם מחוץ למקום העבודה באמצעות סנקציות.⁷⁴ אם באמירות המתפרסמות ברשת חברתית יש מידה של הסתה – למשל קריאה ברורה לאליומות – אפשר להגיש נגד העובד תלונה במשטרה, ומתפקידה להכריע אם מדובר בעניין פלילי.

נגד התופעות המכוערות של אלימות והסתה התייצבו לא מעט **איש ציבור**, ובהם בין היתר נשיא המדינה ראובן ריבלין, שרת המשפטים ציפי לבני, שרת הבריאות יעל גרמן, יו"ר הכנסת יולי אדלשטיין, חבר הכנסת יצחק הרצוג והשר לשעבר משה ארנס.⁷⁵ בתחילת יולי משרד המשפטים אף הקים קו חם לקבלת דיווחים בשפה העברית והערבית על התבטאויות שיש בהן הסתה. לעומת זאת רעמה שתיקתם של ראש הממשלה ושל שרים בכירים ממפלגת השלטון. היעדר הגינוי מצידם שידר השלמה ואף לגיטימציה לתופעות ההסתה והאלימות כלפי ערבים.

חשוב לחזור ולהזכיר כי המתקפה הנוכחית נגד האזרחים הערבים מצד אזרחים אחרים בישראל לא התרחשה בחלל ריק; היא צמחה במשך שנים וטופחה על ידי פוליטיקאים שקידמו יוזמות חקיקה ומדיניות תחת הסיסמא "אין נאמנות – אין אזרחות",⁷⁶ ועודדו התייחסות לערבים בישראל כאל אזרחים סוג ב' במקרה הטוב, וכאל אויבים במקרה הגרוע. גם בשנה האחרונה היינו עדים **להצעות חוק** שהופנו, במפורש או במשתמע, נגד המיעוט הערבי:

- הצעת "חוק הלאום" בנוסחיה השונים⁷⁷ מבקשת לעגן את הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית בחוק יסוד. הגדרה כזו עלולה לפתוח פתח רחב ומסוכן להצדקה של מדיניות מפלה וגזענית כלפי מי שאינם יהודים. עצם הגדרת המדינה בחוק יסוד כמדינה יהודית קובעת היררכיה בין אזרחים יהודים – להם כביכול המדינה "שייכת" – לבין אזרחים שאינם יהודים – להם כביכול המדינה אינה "שייכת" – ובכך מדירה את האוכלוסייה הערבית ומפלה אותה לרעה, ולו ברמה ההצהרתית.
- הצעת "חוק המשילות", שעברה בכנסת במרץ 2014, העלתה את אחוז החסימה, תוך פגיעה בייצוג מיעוטים בכנסת, ובראש וראשונה הציבור הערבי והציבור החרדי.⁷⁸

הפייסבוק שלו על מותם של ילדים בעזה. תמי אוזן, [מה הבעיה עם פיטורי המעסה של בני יהודה?](#), וואלה, 31.7.2014.

⁷⁴ על העובדים במגזר הציבורי (ממשלה, גופים ממשלתיים, רשויות מקומיות, רשויות אכיפת החוק וכו') חלות מגבלות מיוחדות, ואפשר להעמידם לדין משמעתי על התנהגות שאינה הולמת את תפקידם, ובכלל זה התבטאויות גזעניות. להרחבה ראו: **בין הסתה להשתקה: התמודדות עם התבטאויות קשות באינטרנט**, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2014, [bit.ly/1AZhBfy](#).

⁷⁵ ישיבת מליאת הכנסת, 15.7.2014 (דברי הכנסת, חוברת ל"ה, ישיבה קנ"ח), דברי השרה ציפי לבני בעניין ארגון להב"ה, בעמ' 51; [bit.ly/1vsAtC8](#); **הנשיא ריבלין: "ההסתה נגד מחמוד ומורל מקוממת ומדאיגה"**, ה"ש 66 לעיל; עדו בן פורת, **יעל גרמן: מחזקת את ידי מחמוד ומורל**, ערוץ 7, 17.8.2014; **יו"ר הכנסת: אסור לתת למיעוט הצעקני להשתלט על השיח יו"ר האופוזיציה: אסור לנו לחשוש יותר להתעמת עם הרחחות הרעות שמנשבות כאן**, הודעה באתר הכנסת, 28.7.2014; שרון מנדל, **הנשיא ראובן ריבלין גינה זעזומ כנגד שחקן וחטף נאצות**, כיכר השבת, 6.8.2014; משה ארנס, די להסתה נגד אזרחים ערבים, הארץ, 19.8.2014.

⁷⁶ להרחבה ראו: רונן וודלינגר וטל דהן, **דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011, פרק שני: המיעוט הערבי**, האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2010; **אוקטובר 2009: אזרחים אינם אויבים**, האגודה לזכויות האזרח, ספטמבר 2009.

⁷⁷ הצעת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי. לנוסחי הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/33369>. כמו כן ראו: אייל גרוס, **חוק יסוד הלאום - הצעת חוק שתביא לנסיגה בתחום השוויון**, הארץ, 16.11.2014; עמיר פוקס, **חוק הלאום רע ליהודים**, הארץ, 19.11.2014.

⁷⁸ **חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014**. עמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/28451>; עמדת עדאלה: [bit.ly/1vZ9nLK](#); עמדת מרכז מוסאוו: [bit.ly/1vt0oYD](#).

יש לציין כי יש הטוענים כי העלאת אחוז החסימה לא תפגע בייצוג מיעוטים אם תעשה בהדרגה, ויש הטוענים כי אף תועיל לציבור הערבי. ראו: גדעון רהט ועופר קניג, **הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – שינוי שיטת הממשל)**, והצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – הגברת המשילות והעלאת אחוז החסימה). המכון הישראלי

- הצעת החוק לפטור ממע"מ בקניית דירה ראשונה מקבלן מתנה את גובה ההטבה בשירות צבאי או לאומי, באופן המפלה ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלויות ואוכלוסיות אחרות.⁷⁹
- הצעת חוק המבקשת לבטל את מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית בישראל,⁸⁰ שמשמעותה פגיעה במעמדם של האזרחים הערבים ובזכותם לשפה ולתרבות, והדרתם מהמרחב הציבורי.⁸¹

היחס לאזרחים הערבים משתקף גם ביחס שלו זוכים נציגי הציבור שלהם. בסוף יולי 2014 החליטה ועדת האתיקה של הכנסת **להשעות את חברת הכנסת חנין זועבי** לשישה חודשים מכל הדיונים במליאה ובוועדות (למעט הצבעות), בשל התבטאות שלה בעניין חטיפתם של שלושת הנערים היהודים. זוהי הסנקציה החריפה ביותר שננקטה אי פעם על ידי ועדת האתיקה של הכנסת בגין התבטאות כלשהי, והפעם הראשונה שבה נענש חבר כנסת בגין התבטאות שאיננה איומים, הסתה, ניבול פה, השמצה, השפלה, הכפשה או ביזוי. בדיקה של החלטות ועדת האתיקה של הכנסת מעלה, כי הוועדה נמנעה עד כה מענישה בגין התבטאויות חמורות רבות של חברי כנסת – כולם יהודים – חלקן נגד זועבי עצמה. חברת הכנסת, יחד עם האגודה לזכויות האזרח וארגון עדאלה, עתרו לבג"ץ נגד ההחלטה.⁸²

דוגמה ליחס המפלה של רשויות המדינה אל האזרחים הערבים היא **התייחסות המשטרה אל המפגינים** בעת מבצע "צוק איתן". בהפגנות שנערכו ברחבי הארץ נגד הלחימה נעצרו כ-1,500 מפגינים, כמעט כולם ערבים.⁸³ באחד המקרים כללה בקשת המעצר של שמונה אזרחים ערבים תושבי תל שבע סעיף של יידי אבנים, החל רק בשטחים הכבושים ואינו תקף בישראל.⁸⁴ כתיב אישום הוגשו נגד כ-350 מהעצורים, אף אחד מהם אינו יהודי – למרות שהיו מפגינים יהודים שנהגו באלימות.⁸⁵

דוגמה נוספת ליחס ל"סימון" של אזרחים ערבים היא היחס המיוחד שלו הם "זוכים" **בבידוק הביטחוני בשדה התעופה**. בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשנת 2007 נגד האפליה בבידוק⁸⁶ הוכנסו בשנים האחרונות שינויים מסוימים בבידוק בנתב"ג, והשנה הודיעה המדינה על הפעלתה של מערכת חדשה לבדיקה של כבודת בטן, שאמורה לצמצם את הפגיעה וההשפלה הנגרמות לאזרחים הערבים בשל הבידוק המחמיר בפומבי.⁸⁷ מעדויות ראשונות נראה כי השיטה החדשה הביאה לשיפור מסוים, בעיקר בבידוק הפומבי של מזוודות הנוסעים לפני

לדמוקרטיה, 18.3.2013; אריק בנדר, **"העלאת אחוז החסימה תעזור למפלגות הערביות"**, nrg, 10.2.2014.

⁷⁹ על הצעת החוק, שכונתה "מע"מ 0", נרחיב להלן בפרק העוסק בזכות לדיור. להרחבה על הבעייתיות שבקשירת זכויות בחובות בכלל ובשירות צבאי בפרט ראו **דוח מצב הדמוקרטיה 2010-2011, פרק שני: המיעוט הערבי**, ה"ש 76 לעיל.

⁸⁰ יהונתן ליס, **הצעת חוק: לבטל את מעמדה של הערבית כשפה רשמית בישראל**, הארץ, 26.8.2014.
⁸¹ יהונתן ליס, **ריבלין נגד החוק לביטול הערבית כשפה רשמית: זו התרסה**, הארץ, 1.9.2014; **דו-קיום – לא בשפת הכוח** / אמנון בארי סוליציאנו ות'אבת אבו ראס, ynet, 2.9.2014; צבי בראל, **אימת השפה הערבית**, הארץ, 3.9.2014; אברום בורג, **אפרטהייד לשוני**, הארץ, 7.9.2014.

⁸² בג"ץ 6706/14 ח"כ חנין זועבי נ' ועדת האתיקה של הכנסת. ראו באתר האגודה לזכויות האזרח את כתב העתירה וטבלה הסוקרת את התבטאויות הח"כים שנידונו בוועדת האתיקה ואת העונשים שהוטלו עליהם: <http://www.acri.org.il/he/33060>.

⁸³ **ככה עוצרים מחאה || 1,500 מפגינים נעצרו בתוך חודש. איך זה שכמעט כולם ערבים?**, ה"ש 9 לעיל.
⁸⁴ רויטל חובל, **המשטרה עצרה שמונה ישראלים בגין סעיף של החוק הצבאי שחל רק בשטחים**, הארץ, 14.7.2014.

⁸⁵ **עדאלה: המשטרה נקטה בפעולות בלתי חוקיות נגד מפגינים**, ה"ש 10 לעיל; **ככה עוצרים מחאה || 1,500 מפגינים נעצרו בתוך חודש. איך זה שכמעט כולם ערבים?**, ה"ש 9 לעיל. בכתבה מובאת תגובת המשטרה ובה נמסר, בין היתר, כי המשטרה "אוכפת את אירועי הפרות הסדר באופן שוויוני [...] המשטרה מאפשרת את חופש הביטוי והמחאה ואף נוקטת בפעולות הידברות עם ההנהגה המקומית במטרה להרגיע את הרוחות, יחד עם זאת אירועי הפרות סדר אלימות מטופלים בנחישות ואפס סובלנות".
⁸⁶ בג"ץ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד רשות שדות התעופה. לכתבי בתי הדין:

<http://www.acri.org.il/he/1778>
⁸⁷ הודעת המדינה בבג"ץ 4797/07, אפריל 2014, bit.ly/1y0sZFB.

הטיסות היוצאות בנתב"ג.⁸⁸ אולם השיטה החדשה אינה רלבנטית למרכיבים נוספים בהליך הבידוק הביטחוני, ובהם בדיקת מטען היד ותשאלו הנוסעים בנתב"ג. בשלב זה היא גם לא רלבנטית כלל לבידוק הביטחוני המשפיל בשדות התעופה הפנים-ארציים או לבידוק של אזרחים ערבים החוזרים לישראל בחברות ישראליות ונבדקים בשדות תעופה בחו"ל.⁸⁹ כמו כן קיימות עדיין בעיות נוספות בבידוק.⁹⁰ מעבר לכך – ברמה העקרונית, השינויים אינם מרפאים את הפגם העומד בבסיס שיטת הבידוק: **השימוש בקריטריון הלאום בהחלטה על חומרת הבדיקה, והתייחסות לכל אזרח ערבי או אזרחית ערביה, באשר הם ערבים, כפוטנציאל לסיכון.**⁹¹

על רקע קודר זה חשוב לציין את **מאמצייהם של ארגונים בחברה האזרחית להרגיע את הרוחות ולקרוא לפיוס ולהידברות**. כך למשל יזם פורום תג מאיר ביקור תנחומים בבית משפחת אבו ח'דיר משועפט לאחר רצח בנם,⁹² והתקיימו במהלך תקופת הלחימה ואחריה מספר כנסים משותפים לערבים ויהודים ברחבי הארץ.⁹³ אולם האחריות למאבק בגזענות מוטלת על רשויות המדינה, ובהן **משרד החינוך**.

בעקבות אירועי הקיץ הכריז שר החינוך כי השבוע הראשון ללימודים יוקדש למאבק בגזענות,⁹⁴ ומשרד החינוך גיבש מערכי שיעור חדשים בנושאים כגון "אלימות מילולית ברשת והסתה לגזענות" ו"השיח הציבורי בעת מלחמה";⁹⁵ אולם מורים ואנשי חינוך טענו כי החומר אינו מספק.⁹⁶ לאחרונה מסתמן כי משרד החינוך מבין כי לא ניתן להסתפק רק בכך בכדי להתמודד עם התופעה המושרשת והמסוכנת של הגזענות: נתבשרנו כי המשרד מתכוון **להמשיך ולהטמיע תכניות של חינוך נגד גזענות לאורך כל השנה**, בשילוב עם פעילות חינוכית שפותחה במשרד המשפטים;⁹⁷ ולרגל "שבוע האחר הוא אני" שציין המשרד בנובמבר הושק אתר אינטרנט חדש עם שם מחודד יותר – "מסובלנות למניעת גזענות וחיים משותפים".⁹⁸

המאמצים שנוקט משרד החינוך, והאמירה המשתמעת מהם על החשיבות שרואים בכירי המשרד בחינוך נגד גזענות, הם חשובים ביותר. אולם כדי שיישאו פירות, הם צריכים להיות חלק מתהליך **חינוכי הוליסטי לערכי דמוקרטיה, לזכויות אדם ולחיים משותפים**. יש לשלב את החינוך לערכים אלה בכל קשת הגילים, בכל זרמי החינוך בישראל ובכל רכיבי התהליך החינוכי – החל בגן הילדים וכלה במערכת ההשכלה הגבוהה ובמוסדות להכשרת מורים, ולהטמיעו במקצועות הלימוד השונים. תהליך כזה מחייב לספק למורות ולמורים במהלך הכשרתם כלים להתמודדות חינוכית ראויה עם גילוי גזענות בכיתות ובבתי ספר. תהליך חינוך הוליסטי גם מחייב לרתום את הפוטנציאל הטמון בחינוך הבלתי פורמלי ובתנועות נוער למאבק בערכים אנטי דמוקרטיים וגזעניים.⁹⁹

⁸⁸ עמירה הס, **אחרי שנים של השפלה בנתב"ג, ערבים מדווחים על שיפור התנאים בבידוק**, הארץ, 26.3.2014.

⁸⁹ **אחרי שנים של השפלה בנתב"ג, ערבים מדווחים על שיפור התנאים בבידוק**, ה"ש 88 לעיל; **on משפיל לפי עובדת האגודה הביטחוני בנתב"ג ובאל על**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 22.5.2014.

⁹⁰ לפירוט ראו תגובת האגודה לזכויות האזרח בבג"ץ 4797/07, מאי 2014, bit.ly/1HLggUG.

⁹¹ להרחבה ראו **תגובת האגודה לזכויות האזרח בבג"ץ 4797/07**, ה"ש 90 לעיל.

⁹² **ביקור תנחומים בבית משפחת אבו ח'דיר**, הטלוויזיה החברתית, 9.7.2014.

⁹³ ראו למשל: **כנס חירום יהודי-ערבי: חיפה נגד גזענות ואלימות**, 7.8.2014 (אירוע בפייסבוק); חן פטר,

דיווח: כנס הגליל: איך נלחמים בגזענות אחרי המלחמה?, הטלוויזיה החברתית, 18.9.2014.

⁹⁴ **שר החינוך בועדת החינוך: "השבוע הראשון ללימודים יוקדש למלחמה בגזענות"**, הודעה באתר הכנסת, 11.8.2014.

⁹⁵ אור קשתי, **משרד החינוך יוזם תוכנית חדשה למאבק בגזענות**, הארץ, 24.8.2014.

⁹⁶ ראו למשל: **משרד החינוך יוזם תוכנית חדשה למאבק בגזענות**, ה"ש 96 לעיל; ירדן סקופ, **לאחר קיץ של לחימה, המורים יתמודדו לבד עם הגזענות בכיתות**, הארץ, 31.8.2014.

⁹⁷ רויטל בלומנפלד, **בשל אירועי הקיץ: משרד החינוך השיק תכנית למאבק בגזענות**, וואלה, 17.11.2014.

⁹⁸ <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/ui/>

⁹⁹ להרחבה ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לשר החינוך, 13.8.2014, <http://www.acri.org.il/he/32500>.

חינוך לחיים משותפים מחייב גם לחשוף את התלמידים במערכת החינוך היהודית להיסטוריה של המיעוט הערבי בישראל ולנרטיב שלו, ולתגבר את לימוד השפה הערבית. ועדות שונות שפעלו במשרד החינוך הגישו שורת המלצות בתחום החינוך האזרחי והחינוך לחיים משותפים;¹⁰⁰ אימוץ המלצותיהן עשוי לתרום רבות למאבק בגזענות בחברה בישראל. ההכרה בחשיבות החינוך נגד גזענות צריכה גם לבוא לידי ביטוי בהיבט התקציבי, שכן כיום הסכומים המושקעים בחינוך לערכי דמוקרטיה הם כמעט סמליים. כדי שיוכלו לעמוד באתגר, יש להגדיל את תקציבם של המטה לחינוך אזרחי במשרד החינוך, שתפקידו להוביל את המאבק החינוכי בגזענות, ושל כל היחידות שמפעילות תכניות בתחום.

האזרחים הבדווים בנגב

שנת 2014 החלה בנימה אופטימית מבחינת זכויות האזרחים הבדווים בנגב, לאחר הקפאתה של **תכנית פראוור**.¹⁰¹ מטרתה המוצהרת של התכנית הייתה להסדיר את סוגיית ההתיישבות בנגב, אך למעשה היא ביקשה להסדיר את סוגיית הבעלות על הקרקע בנגב, ובתוך כך להפקיע מידי הבדווים שטחים בהיקף של מאות אלפי דונמים. עוד ביקשה התכנית לכפות על האזרחים הבדווים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים שבנגב הסדר חד-צדדי ולרכזם באזור מצומצם ומוגדר מראש, תוך עקירה של עשרות יישובים ממקומם ופינוי כפוי של למעלה מ-40,000 תושבים. בדצמבר 2013, לאחר שתכנית פראוור כבר הייתה בשלבים מתקדמים של חקיקה, החליט ראש הממשלה להקפיא אותה.¹⁰² להחלטה קדמו ביקורת והתנגדות רבה שבהן נתקלה התכנית, ומאבק אינטנסיבי של תושבים בדווים ושל ארגוני זכויות אדם.

אולם במהלך 2014 התפוגגה האופטימיות, כאשר התברר שגם לאחר הקפאת הליכי החקיקה של **תכנית פראוור**, בשטח ממשיכה המדיניות שהיא שיקפה: הליכי תכנון מפלים ולא משתפים, המתעלמים מהמציאות בשטח ומזיקתם ההיסטורית של האזרחים הבדווים לקרקע, ושמתרתם העיקרית לרכזם בתחום מצומצם. מדיניות זו פוגעת בזכויותיהם של האזרחים הבדווים לשוויון ולכבוד, ובזכותם כ"מיעוט ילידי" לשמור על תרבותם ועל אורחות חייהם הייחודיים.¹⁰³ חלק מהליכי התכנון כוללים אף פינוי כפוי של יישובים בדווים לטובת הקמת יישובים יהודים חדשים באותו מרחב. להלן כמה דוגמאות.

- ביולי השנה אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה את הקמתם של חמישה יישובים קהילתיים קטנים באזור "מבואות ערד" (במקום שבעה יישובים חדשים שכללה התכנית המקורית), מהם ארבעה יישובים יהודיים ויישוב אחד שאמור לרכז את התושבים הבדווים החיים באזור. משמעות התכנית היא פגיעה בכפרים הלא מוכרים הנמצאים באזור.¹⁰⁴ ארגונים חברתיים וסביבתיים, נציגי תושבים מהאזור ואף גופים ממשלתיים מזהירים מפני ההשלכות הכלכליות, הסביבתיות והחברתיות שעלולות להיות לתכנית. לבד מההשפעה על התושבים

¹⁰⁰ דוח "להיות אזרחים" באתר המטה לחינוך אזרחי וחיים משותפים במשרד החינוך; [דו"ח הוועדה הציבורית בנושא חינוך לחיים משותפים בין יהודים לבין ערבים בישראל – תקציר](#), באתר "מכנה משותף" של יוזמות קרן אברהם והמרכז לטכנולוגיה חינוכית.

¹⁰¹ תכנית פראוור הייתה הבסיס להצעת החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, שנדונה בכנסת ולאחר מכן הוקפאה. להרחבה על התכנית ועל הצעת החוק ראו: [זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013](#), ה"ש 53 לעיל, בעמ' 24-19.

¹⁰² עמית סגל, [סוף מפתיע: תכנית פראוור להסדרת התיישבות הבדואים בנגב הוקפאה](#), mako-החדשות2, 12.12.2013.

¹⁰³ לעניין זכויותיהם של "מיעוטי מולדת" ראו: באנה שגרי-בדארנה, [זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב](#) (נייר עמדה שהוגש לוועדת גולדברג), יולי 2008, בעמ' 3-6.

¹⁰⁴ לפירוט על הפגיעה בכפרים ועל בעיות אחרות הגלומות בתכנית ראו פנייתו של עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח למועצה הארצית לתכנון ולבנייה, יוני 2014, bit.ly/15LWT67; נילי ברוך, [הממשלה מקדמת את יהוד הנגב בכל הכוח](#), TheMarker, 29.6.2014.

הבדווים, הקמת יישובים חדשים באזור, שמיועדים לאוכלוסייה סלקטיבית, עלולה להחליש ערים ויישובים קיימים כגון ערד ובאר שבע ולפגוע בתושביהם, להגדיל את אי-השוויון, ולגרום פגיעה קשה בשטחים פתוחים¹⁰⁵ – זאת בשעה שקיימים פתרונות חלופיים שיכולים לספק את הביקוש לדיור באזור הנגב.¹⁰⁶

• במסגרת שינוי לתכנית המתאר למטרופולין באר שבע מבקשת המדינה לרכז בחלקיה הדרומיים של העיירה שגב שלום את רבבת תושבי הכפר הלא מוכר ואדי אל-נעם, בניגוד לרצונם. בעתירה שהגישו לבג"ץ הוועד המקומי של הכפר, האגודה לזכויות האזרח, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והפורום לדו קיום בנגב, נטען כי התכנית אינה הולמת את צורכיהם התרבותיים והחברתיים של התושבים, ומתעלמת משאיפתם להכרה ביישובם כיישוב כפרי חקלאי עצמאי – הכרה שתאפשר להם לשמור על אורח חייהם. בעבר פסלו רשויות התכנון תכנית דומה, בין היתר בשל קרבתה המסוכנת של השכונה המתוכננת בשגב שלום לרמת חובב.¹⁰⁷

• תכנית מתאר מחוזית חלקית לאזור "רמת ציפורים" ביקשה להעתיק את מקום מגוריהן של כמה קהילות רועים בהר הנגב אל נקודת יישוב חדשה, בניגוד לרצונן. בדיון שנערך בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) ביוני 2014 קיבלה הוועדה באופן חלקי התנגדות שהגישו האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון,¹⁰⁸ והסכימה כי התכנית אינה נותנת מענה מספק לכלל הקהילות הבדוויות החיות באזור, והמבקשות לשמור על אורחות חייהן הייחודיים, על קהילותיהן המגובשות ועל הרקע החברתי והתרבותי השונה של כל קהילה ומשפחה. לפיכך הוחלט כי במקביל לקידום היישוב רמת ציפורים תיבחן, בשיתוף התושבים, אפשרות להקים נקודת התיישבות נוספת עבור הקהילות הבדוויות באזור.¹⁰⁹

לצד אלה יש לציין לחיוב כי בשנה החולפת המליצו רשויות התכנון לממשלה להקים **יישוב בדווים חדש בשם רח'מה**. למעשה זהו מהלך להכרה ביישוב בלתי מוכר, לאחר שנים של מאבק שניהלו תושביו. היישוב, שמוצע להקימו באזור ירוחם, מיועד בעבור הקהילה הבדווית המתגוררת באזור ומונה למעלה מ-1,000 נפש, ותהליך התכנון שלו התנהל תוך תיאום עם התושבים.¹¹⁰ יש לקוות כי הממשלה תקבל את המלצת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ותחליט על הקמת היישוב.

בד בבד עם הליכי התכנון הפוגעניים, ממשיכות כל העת **הריסות הבתים**.¹¹¹ בשנתיים האחרונות התגברה המגמה של **הריסות עצמיות**: מינהל מקרקעי ישראל מאיים על התושבים בהגשת תביעה, שבעקבותיה יושטו עליהם עלויות ההריסה, ותושבים רבים מעדיפים להקדים ולהרוס את ביתם בעצמם. על פי נתוני פורום דו קיום לשיוון אזרחי בנגב, 70% מהמבנים שנהרסו בנגב

¹⁰⁵ ראו למשל עמדת משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה ורשות הטבע והגנים בישיבה מס' 535 ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) מיום 17.6.2014; הצעת נציגת השר להגנת הסביבה ונציג שר האוצר בישיבה מס' 571 של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 1.7.2014, בעמ' 11. הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות באתר משרד הפנים: bit.ly/12c9v47. כמו כן ראו: נמרוד בוסו, **על אף הביקורת: אושרה הקמת חמישה יישובים במבואות ערד**, TheMarker, 1.7.2014; נמרוד בוסו, **עיריית ב"ש: "תוכנית 10 היישובים תעמיק הקיטוב החברתי בדרום"**, TheMarker, 1.7.2014; יעל דראל, **חרף התנגדות הירוקים: אושרה התוכנית להקמת חבל יישובים חדש באזור ערד**, כלכליסט, 1.7.2014.

¹⁰⁶ ראו למשל: יונתן יפרח, **מטרופולין באר שבע – דוח עתודות מגורים**, החברה להגנת הטבע, יוני 2014. בג"ץ 1705/14 לבאד אבו-עפאש נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. כתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=27270>.

¹⁰⁷ <http://www.acri.org.il/he/?p=27270>. ההתנגדות באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=27270>.

¹⁰⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 535 של ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) מיום 17.6.2014, ה"ש 105 לעיל.

¹⁰⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 571 של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 1.7.2014, ה"ש 105 לעיל, בעמ' 3-6. לנתונים על הריסות בתים ראו הודעות הדוברת באתר רשות מקרקעי ישראל, bit.ly/1Crlqvl, וכן באתר פורום דו קיום בנגב לשיוון אזרחי, http://www.dukium.org/hebrew/?page_id=7680.

¹¹⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 571 של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 1.7.2014, ה"ש 105 לעיל, בעמ' 3-6. לנתונים על הריסות בתים ראו הודעות הדוברת באתר רשות מקרקעי ישראל, bit.ly/1Crlqvl, וכן באתר פורום דו קיום בנגב לשיוון אזרחי, http://www.dukium.org/hebrew/?page_id=7680.

¹¹¹ פורום דו קיום בנגב לשיוון אזרחי, http://www.dukium.org/hebrew/?page_id=7680.

במחצית הראשונה של שנת 2013 נהרסו על ידי בעליהם;¹¹² ומהודעות שמפרסמת רשות מקרקעי ישראל עולה כי המגמה המשיכה גם ב-2014.¹¹³

היחס המפלה לאזרחים הבדואים בנגב מתבטא גם במצבם של 11 הכפרים הבדואים שהוכרו בעשור האחרון, ומרכיבים את המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. שלושה דוחות שפורסמו השנה – של פורום דו קיום לשוויון אזרחי בנגב יחד עם קולקטיב הצלמים אקטיביסטיס, של עמותת במקום ושל מרכז אדוה¹¹⁴ – מלמדים כי **ההכרה בכפרים כמעט ולא שינתה את מצבם**: הם סובלים עדיין ממחסור בשירותים ובתשתיות כגון שירותי ניקיון, כבישים וחיבור לחשמל ומים, ואפשרויות הפיתוח שלהם מוגבלות. גם לאחר ההכרה ותכנון הכפרים אין כמעט אפשרות להוציא בהם היתרי בנייה, וחלק מהריסות הבתים שבוצעו בשנה האחרונה התרחשו בכפרים המוכרים.

ההזנחה וההפקרה של האזרחים הבדואים וההתייחסות אליהם כאל אוכלוסיה שקופה באה השנה לידי ביטוי באופן שאין חריף ממנו בעת מבצע "צוק איתן". בכפרים הבדואים, הן המוכרים והן הבלתי מוכרים, **אין תשתית קבועה של מרחבים מוגנים ואף לא מיגונויות ניידות או אמצעי מיגון זמניים כלשהם**. רבים ממבני המגורים הם מבנים ארעיים, לרוב פחונים וצריפים, שאין בהם כדי להגן במאומה על מי מדריהם מפני נפילת טילים. מצב זה גבה בסבב הלחימה האחרון קרבנות בגוף ובנפש: שתי אחיות בדויות נפצעו, אחת מהן באורח קשה, וכמה ימים לאחר מכן נהרג אזרח בדווי וארבעה מבני משפחתו נפצעו, בהן בנו הקטן ובתו התינוקת שנפצעה קשה.¹¹⁵

למרות פניות חוזרות ונשנות של התושבים ושל ארגוני זכויות אדם לפיקוד העורף ולגורמים נוספים, הן במהלך "צוק איתן" והן בסבבי לחימה קודמים, לא דאגה המדינה למצוא עבור תושבי הכפרים פתרונות מיגון מתאימים, שיבטיחו את זכותם להגנה על חייהם ושלמות גופם. זאת, בשעה שהיא עשתה מאמצים לספק פתרונות מיגון מידיים, ובעיקר מיגונויות ניידות, לתושבי יישובים יהודים שכנים, שחלקם נעדרו מקלטים ציבוריים ותשתית מיגון קבועה. מדאיג עוד יותר – בשל העובדה כי הכפרים הבלתי מוכרים אינם מסומנים במפות ובתכניות המיתאר של הנגב כשטחים שיש בהם ישובים, עלה החשש כי שטחי הכפרים מוגדרים במערכת "כיפת ברזל" כ"שטחים פתוחים", שירי לכיוונם אינו מחייב בהכרח פעולת יירוט.¹¹⁶

בג"ץ דחה חלקית עתירה שהגישו תושבים וארגונים בעת הלחימה, ובה דרשו לפרוש בכפרים מיגונויות באופן מיידי, אולם קבע כי יש להוסיף ולברר את סוגיית ההיערכות ארוכת הטווח.¹¹⁷ יציין

¹¹² דו"ח הריסת בתי הערבים-בדואים בנגב 2012/2013, פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, פברואר 2014. ראו גם: יניר ינגה, **בשנה האחרונה: הוכפלה הריסת הבתים בכפרים הבדואים**, וואלה, 17.3.2014 (הכתבה מתייחסת לשנת 2013).

¹¹³ **מהפך במאבק בבנייה הבלתי חוקית בנגב: 28 מבנים נהרסו - מתוכם 13 ע"י הפולשים עצמם**, הודעה באתר רשות מקרקעי ישראל, 16.9.2014; **הישג נדיר לאכיפה בנגב: 18 פולשים בנגב החליטו להחזיר את הקרקע למדינה כדי להימנע מתביעות**, 10.9.2014.

¹¹⁴ יותם רונן (צילום) ומיכל רותם (תחקיר), **בין אפליה להפקרה: הכפרים הבדואים המוכרים והיישובים היהודיים החדשים בנגב**, פורום דו קיום לשוויון אזרחי בנגב ואקטיביסטיס, מרץ 2014; נילי ברוך ושולי הרטמן, **מדוע אין פיתוח? חסמים בפני פיתוח בכפרים הבדואים המוכרים בנגב והדרכים להסרתם**, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, אוגוסט 2014; נוגה דגן-בוזגלו, **הכפרים הבדואים המוכרים (יישובי אבו בסמה): עשור של תת-פיתוח**, מרכז אדוה, אוגוסט 2014. לתגובת משרד החקלאות ראו: צפריר רינת, **המדינה הכירה ב-11 כפרים בדואיים בנגב, אבל זה לא אומר שהם זוכים לשירותים**, הארץ, 29.5.2014. ראו למשל: אחמד אבו סוויס, **בדואים בנגב: "אין לנו מקלט, אנחנו מופקרים"**, וואלה, 15.7.2014; יניר ינגה, **אבי האחיות שנפצעו בנגב: "אנחנו לבד, אין מיגון"**, וואלה, 15.7.2014; חיים לוינסון ואח', **הרוג ותינוקת פצועה קשה בפגיעת רקטה ביישוב בדואי ליד דימונה**, הארץ, 19.7.2014; אור קשתי, **מחדל המיגון בכפרים הבדואים || "רואים רקטה מתקרבת, ומתפללים שלא תיפול"**, הארץ, 25.7.2014; **באין מיגונויות, חברת החשמל הפסיקה לעבוד בפזורה הבדואית בזמן הלחימה**, הארץ, 29.8.2014.

¹¹⁵ שירלי סיידלר וגילי כהן, **המדינה אינה ממגנת עשרות אלפי בדואים**, הארץ, 16.7.2014. ¹¹⁶ בג"ץ 5019/14 **לבאד אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף**. לכתבי בית הדין ולפסק הדין החלקי: ¹¹⁷ <http://www.acri.org.il/he/32058>. את העתירה הגישה האגודה לזכויות האזרח בשמה ובשם תושבים בדואים, המועצה לכפרים הבלתי מוכרים, רופאים לזכויות אדם, פורום דו קיום בנגב ועמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון.

כי לאחר שמהגר עבודה מתאילנד נהרג מפגיעת פצצת מרגמה, מיהרה המדינה להעביר תקציבים למיגון עובדי החקלאות; הבדווים בנגב לא זכו להתייחסות דומה.¹¹⁸

פתרון צודק וישים לסוגיית הכפרים הבלתי מוכרים והתושבים הבדווים בנגב משמעו, ראשית לכול, הכרה בכך שהבדווים הם אזרחים שווי זכויות. על הממשלה להכיר בכפרים הבלתי מוכרים. כמו כן, עליה להכיר בזכויות הקנייניות של הבדווים על קרקעותיהם בנגב, ולהנהיג מנגנון הוגן לבירור תביעות הבעלות על קרקע, באופן שיתחשב בזיקה ההיסטורית ארוכת השנים של האזרחים הבדווים לקרקעות.

צדק חלוקתי: ועדות החקירה לחלוקת ההכנסות בנגב

בקיץ 2014 פורסמו המלצותיהן של שלוש ועדות החקירה לבחינת גבולותיהן המוניציפליים של מועצות אזוריות ומועצות רשויות מקומיות בנגב וחלוקת הכנסות ביניהן.¹¹⁹ הוועדות הוקמו בחודש יולי 2013 במטרה לבחון את גבולות הרשויות השונות ואת ההכנסות מאזורים שונים מניבי הכנסות בנגב ואת אופן חלוקתן בין הרשויות באותו אזור. זאת בהמשך למדיניות שעליה הצהיר שר הפנים דאז, גדעון סער, לפעול לצמצום פערים בין רשויות חזקות לרשויות חלשות, בין היתר על ידי בחינת מרכיבי ההכנסות והקרקע.¹²⁰

על אף החשיבות של ועדות החקירה לקידום צדק חלוקתי בעבור היישובים הבדווים בנגב, הרכב המקורי לא כלל ולו חבר ערבי אחד. רק לאחר עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ צורף חבר ערבי אחד לכל אחת משלוש הוועדות.¹²¹

התפלגות השטחים המניבים ארנונה שלא ממגורים בפריפריה בכלל ובנגב בפרט היא לרוב תולדה של מדיניות ממשלתית, שהעדיפה לאורך השנים הקמה של תשתית כלכלית ברשויות חזקות – כולן יהודיות. כיום, הרשויות הערביות כמעט ואינן נהנות מארנונה ממשלתית. כך, למשל, רוב רובה של הארנונה הממשלתית, 99.8% ממנה, הועבר בשנת 2009 לרשויות מקומיות יהודיות ולרשויות מעורבות; לרשויות מקומיות ערביות, שבהן מתגוררים כ-15% מכלל האוכלוסייה, שולמו 0.2% מהארנונה הממשלתית בלבד (ומתוך זה הרוב שולם לעיר אחת – נצרת).¹²² רשויות מקומיות במחוז הדרום מקבלות אחוז ניכר מהסך הארצי של תשלומי הארנונה הממשלתית (כ-31.5%), בשל העובדה שבדרום ממוקמות תשתיות משמעותיות של משרד הביטחון ושל חברת החשמל; מועצות אזוריות, שאוכלוסייתן קטנה אך הן חולשות על שטחים נרחבים ועל רוב האזורים והמתקנים הממשלתיים בנגב, מקבלות את החלק הארי מתשלומים אלה. הרשויות החלשות בנגב כמעט ואינן נהנות מהכנסה זו; הרשויות הערביות אינן נהנות ממנה כלל.¹²³ נוסף על העדרם של מתקני תשתיות או מתקנים ציבוריים אחרים

¹¹⁸ עובד זר מתאילנד נהרג מפצמ"ר ליד החממות במועצת חוף אשקלון, ה"ש 52 לעיל.

¹¹⁹ דין וחשבון - ועדת חקירה לגבולות וחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות באזור דרום ("ועדת

ולרשטיין"), יולי 2014; דין וחשבון - ועדת חקירה לגבולות וחלוקת הכנסות משטחים חסרי מעמד

מוניציפאלי באזור הדרום, יולי 2014 ("ועדת פתאל"); דין וחשבון - ועדת חקירה לגבולות וחלוקת הכנסות

מאזורים מניבי הכנסות ברמת נגב ("ועדת רזין"), אוגוסט 2014. שלושת הדוחות יחד עם מפה ומצגת

נמצאים ב: החלטת שר הפנים לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות בנגב, אתר משרד הפנים.

¹²⁰ "שר הפנים גדעון סער: 'צמצום פערים אמיתי בין רשויות חזקות לרשויות חלשות יוכל להתבצע רק על ידי

שימוש במשאבי קרקע ואזורים מניבי הכנסות. המפה צריכה להשתנות ולהפוך להיות מפה צודקת יותר

שתביא לחיזוק הרשויות החלשות". מתוך: שר הפנים הקים 3 ועדות חקירה לבדיקת גבולות וחלוקת

הכנסות בדרום הארץ, הודעה באתר משרד הפנים, 11.7.2013.

¹²¹ בג"ץ 8501/13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים. לכתבי בית הדין:

<http://www.acri.org.il/he/29652>

¹²² שירי ספקטור-בן ארי, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות (ארנונה והיטלי השבחה) סעיפים 9א ו-9ב

לפקודת העיריות והקשיים ביישומם, הכנסת – מרכז מחקר והמידע, יולי 2013.

¹²³ חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות (ארנונה והיטלי השבחה) סעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות

והקשיים ביישומם, ה"ש 122 לעיל.

בתחומיהם של היישובים הבדווים בנגב, אף אין בהם אזורי תעשייה או תיירות מניבי ארנונה. יישובים אלה נמצאים בשני האשכולות הנמוכים ביותר במדרג החברתי-כלכלי בישראל.¹²⁴

הוועדות המליצו על כמה שינויים בחלוקת הכנסות מארנונה ממשלתית ובשטחי השיפוט של הרשויות המקומיות בנגב. שר הפנים סער אימץ את מרבית ההמלצות עם מספר שינויים; הבולט שבהם הוא התניה של קבלת כ-15% מההכנסות מארנונה שלא למגורים בכך שהרשות תצליח לגבות מעל 50% מהארנונה למגורים בתחומה. **בעקבות ההמלצות אמורות 14 רשויות חלשות בנגב, ובהן מועצות בדוויות, ליהנות מתוספות הכנסה כוללת בסך של כ-50 מיליון ש"ח, אשר ייגרעו מתקבולי הארנונה של המועצות האזוריות רמת הנגב ותמר.**¹²⁵

יש לברך על כל פעילות של משרד הפנים למען קידום צדק חלוקתי בין רשויות בנגב, שהמלצות הוועדות הן ניצניה הראשונים. נוכח אי השוויון ההיסטורי בחלוקת הכנסות והקצאת משאבים ציבוריים בין רשויות בנגב בכלל, ובין הרשויות היהודיות לערביות בפרט, ישנה חשיבות רבה להמלצות הוועדות ולהחלטות שר הפנים בעניין. אולם בדיקה ראשונית של ההמלצות מעלה סימני שאלה באשר לטיבם של הקריטריונים שעמדו בבסיס ההמלצות, אשר נסמכות בחלקן על הסכמים לחלוקת הכנסות, שנכרתו מבעוד מועד בין המועצות האזוריות לבין חלק מהמועצות המקומיות בנגב, שאין ביניהן רשויות ערביות. חלוקת ההכנסות צריכה להיעשות לפי **קריטריונים שוויוניים וענייניים**, ובאופן שמבטיח חלוקה צודקת בין הרשויות החזקות לעניות בנגב ובין הרשויות העניות לבין עצמן. זאת, באופן שמקיים צדק חלוקתי ושמתחשב בצורכיהן השונים של הרשויות, בגודל אוכלוסייתן ובמידת המצוקה והנזקקות בקרבן.¹²⁶

¹²⁴ מדד חברתי-כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות, לפי סדר עולה של ערכי המדד, ושינוי באשכול לעומת 2006, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יולי 2013.

¹²⁵ אריק מירובסקי, סער הכריע: המועצות האזוריות בנגב יאבדו הכנסות מארנונה לטובת הערים, TheMarker, 18.8.2014.

¹²⁶ להרחבה ראו פנייתם של עמותת סיכוי, האגודה לזכויות האזרח, יוזמות קרן אברהם, מרכז אינג'אז והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי לוועדת רזין, יוני 2014, bit.ly/1zFy4l3.

הזכות לדיר

דיר בר השגה: התקדמות, אבל לא מספיק

בשנה החולפת הוכנסה התייחסות לדיר בר השגה¹²⁷ בשלושה חוקי תכנון מרכזיים, זאת בין היתר כתוצאה מפעילותם של ארגוני זכויות אדם וזכויות תכנון.¹²⁸ התייחסות לדיר בר השגה כבר בשלב התכנון היא משמעותית: היא יכולה להרחיב את היצע הדירות הזמינות למשפחות עם הכנסה בינונית ונמוכה, להגביר את התמהיל החברתי במתחמי המגורים ולצמצם דפוסים של הפרדה במגורים ודחיקה של אנשים מעוטי אמצעים לריכוזי עוני.

חוק התכנון והבנייה:¹²⁹ במרץ 2014 אישרה הכנסת תיקון מקיף לחוק התכנון הקיים, הכולל שורה של רפורמות מבניות במערכת התכנון. במהלך הדיונים על התיקון לחוק הוכנסו בו מספר שינויים, שלא נכללו בהצעת החוק הממשלתית, ומחייבים את הרשויות לכלול התייחסות לדיר בר השגה בהליכי התכנון: נקבע כי בכל תכנית מתאר הכוללת לפחות 100 יחידות דיר, חלה חובה שלפחות 20% מהן יהיו דירות קטנות, כהגדרתן בחוק. עוד נקבע כי לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תהיה סמכות להגדיל זכויות בנייה ליזמים שיקימו בניין להשכרה ארוכת טווח בתנאים מיוחדים, הכוללים פיקוח על עליית שכר הדירה וזכות לחוזה שכירות מתחדש לחמש שנים. ההוראות בעניין זה רוכזו בתוספת מיוחדת וחדשה לחוק, המוקדשת כולה לנושא של "דיר בהישג יד". נוסף על אלה נקבע כי רשות מקרקעי ישראל תפרסם אחת לשנה יעד מינימלי לשיווק יחידות דיר לדיר בר השגה במקרקעי המדינה. למרות זאת, התיקון אינו נותן די סמכויות לרשויות מקומיות בתחום, ואינו נושא בשורה ממשית למשפחות בעלות הכנסה בינונית ונמוכה, שכן הוא מגדיר דיר בר השגה כדיר בשכירות ארוכת טווח במחיר השוק.

חוק הוו"ל:¹³⁰ חוק הוו"ל (ועדות לדיר לאומי), שנכנס לתוקפו באוגוסט 2011, מאפשר להקים לתקופה מוגבלת ועדות תכנון מיוחדות שיכללו לקדם במהירות תכניות גדולות לבנייה למגורים, בעיקר על קרקעות מדינה, תוך עקיפה של הליכי התכנון הרגילים (ראש הממשלה נתניהו התייחס אז אל החוק כאל ה"סופרטנקר" לנדל"ן, שיוריד את מחירי הדיר). בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 הוכנסו לחוק סמכויות המאפשרות לווד"לים – אך לא מחייבות אותן – לקדם דיר בר השגה. אולם הוו"ל לא הוציאו אל הפועל סמכויות אלה, ותכליותיו החברתיות של החוק – מתן פתרונות דיר לאוכלוסיות מרקע חברתי-כלכלי מגוון, באמצעות היצע של דירות בגדלים שונים ומסוגים שונים – הפכו לאות מתה.¹³¹ בדצמבר 2013 פורסם תיקון לחוק,¹³² המאריך את תוקפו ומרחיב את סמכויותיהן של הוועדות. החוק תוקן גם בהיבט של דיר בר השגה, בעקבות הביקורת הציבורית הנוקבת על ההתעלמות ממטרותיו החברתיות. נקבע, כי בכל תכנית לדיר לאומי לפחות 25% מהדירות יהיו בהישג יד: דירות קטנות, דירות להשכרה ארוכת טווח או דירות במחיר מוזל לזכאים. חריגה מכך תיעשה רק בתנאים שנקבעו בחוק ובאישור שר הפנים. בתכניות לדיר לאומי שעניין פינוי-בינוי לפחות 10% מהדירות יהיו דירות בהישג יד.

¹²⁷ דיר בר השגה הוא דיר הולם שאדם או משפחה יכולים לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלהם.

¹²⁸ בין היתר פועלים בנושא ארגונים החברים בקואליציה לדיר בר השגה ובמטה לתכנון אחראי, שבשניהם חברה האגודה לזכויות האזרח. לרשימת ארגוני הקואליציה לדיר בר השגה ראו את בלוג הקואליציה, <http://israelaffordablehousing.blogspot.co.il>. לרשימת הארגונים במטה לתכנון אחראי ראו:

<http://www.acri.org.il/he/26587>.

¹²⁹ **חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014**. להרחבה על החוק וניירות עמדה:

<http://www.acri.org.il/he/28579>.

¹³⁰ חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. על החוק וניירות עמדה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=13423>.

¹³¹ **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013**, ה"ש 53 לעיל, בעמ' 38-39.

¹³² **חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד-2013**.

בהקשר זה יש לציין כי לאחרונה קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים שתי עתירות שהגישה הקואליציה לדיור בר השגה לפני כשנתיים, וקבע כי על הוועדה לדיור לאומי בירושלים לשוב ולדון בתכניות שקודמו במסלול של חוק הוד"לים בשכונת מלחה ובשכונת משואה בעיר. בין היתר פסק בית המשפט כי נימוקי הוועדה שלא להפעיל את סמכותה לייעד קרקע לדיור בהישג יד להשכרה לא היו מבוססים על תשתית עובדתית משכנעת אלא על הנחות חסרות ביסוס של חברי הוועדה. בכך, קבע בית המשפט, חטאו חברי הוועדה לתכלית החוק, שהיא לא רק האצת התכנון אלא גם קידום בנייה של דיור המותאם למשפחות מעוטות הכנסה ולזוגות צעירים.¹³³

חוק הוותמ"ל:¹³⁴ חוק הוותמ"ל, שעבר בכנסת בסוף יולי 2014, מכונן הליך תכנון מיוחד, שמטרתו לקדם ביעילות ובמהירות תכניות בנייה לדיור במתחמי קרקע שהוכרזו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור. התכניות יקודמו בוועדת תכנון חדשה – הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) – שתקבל סמכויות נרחבות. החוק הוצג לציבור כאחד הצעדים לפתרון בעיית הדיור בישראל וכאמצעי ליישם את פרויקט הדיור הלאומי להשכרה, אך נוסחו המקורי לא כלל כל התייחסות למטרות חברתיות או לדיור בר השגה. במהלך הדיונים בהצעת החוק בוועדת הפנים, ובעקבות לחץ ציבורי, הוכנסו תיקונים בנוסח החוק. בין היתר נקבע כי לפחות 30% מהדירות בכל מתחם ייועדו להשכרה ארוכת טווח תוך פיקוח על גובה ההעלאה של שכר הדירה, ומחצית מהן ייועדו להשכרה במחיר מוזל לזכאים. עם זאת, החוק מאפשר לממשלה לקבוע, במקרים חריגים, שיעור נמוך יותר של דירות כאלה. ניסיונות של ארגונים חברתיים וחברי כנסת, ובראשם חברת הכנסת אורלי לוי-אבקסיס, להכניס לחוק סעיף המחייב את הוותמ"ל לייעד חלק מהדירות לדיור ציבורי, לא צלחו, והדבר עורר ביקורת ציבורית קשה לנוכח המאגר המתדלדל של הדיור הציבורי.¹³⁵

שינויי חקיקה אלה, המקדמים דיור בר השגה, הם חשובים אך חלקיים בלבד. אין בהם כשלעצמם כדי ליצור מאגר מספק של דיור מוזל למכירה או להשכרה המותאם להכנסות של משפחות שונות, ולהבטיח את הזכות לדיור של מרבית האוכלוסייה בישראל. יש להמתין ולראות האם וכיצד ייושמו בשטח (בחלק מהמקרים, כאמור, החוק משאיר לממשלה פתח להימנע מייעוד של דירות לדיור בר השגה), ולהוסיף פתרונות שלא יתמקדו רק בהאצת התכנון, אלא גם יספקו תמיהל מגוון של פתרונות דיור בהיקפים נרחבים. דוגמה ליוזמה כזו שעומדת עתה על הפרק היא תכניתה של מועצת מקרקעי ישראל להקצות קרקעות לבניית יחידות דיור שימכרו במחיר מרבי הנמוך ממחירי השוק ("מחיר מטררה").¹³⁶ זהו כיוון חיובי, בתנאי שהתכנית תיתן מענה למגוון רחב של אוכלוסיות, ובהן משפחות מעוטות הכנסה, מעמד הביניים, האוכלוסייה הערבית וזכאי הדיור הציבורי.¹³⁷

¹³³ עת"מ 44796-05-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נגד הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים; עת"מ

29375-07-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נגד הוועדה לדיור לאומי במחוז ירושלים (פס"ד מיום

24.11.2014). לכתבי בית הדין ולפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/21496>.

¹³⁴ [חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור \(הוראת שעה\)](http://www.acri.org.il/he/30257), התשע"ד-2014. על החוק וניירות עמדה:

<http://www.acri.org.il/he/30257>. עוד על החוק: נמרוד בוסו, [אוסף חוק הוותמ"ל: יוסמך לאשר במהירות](http://www.acri.org.il/he/30257)

[תוכניות לאלפי יחידות דיור](http://www.acri.org.il/he/30257), TheMarker, 29.7.2014.

¹³⁵ ראו למשל: נמרוד בוסו, [הח"כים התקפלו: גוף התכנון של לפיד לא יחויב לספק דיור ציבורי](http://www.acri.org.il/he/30257),

TheMarker, 23.7.2014.

¹³⁶ נמרוד בוסו, [אפשרה תוכנית מחיר מטררה: תחול על דירות בשווי של עד שני מיליון שקל](http://www.acri.org.il/he/30257), TheMarker,

9.7.2014. אתר התכנית מטעם משרד הבינוי: <http://www.lamamatar.co.il>.

¹³⁷ עמדת הקאליציה לדיור בר השגה, 9.7.2014.

<http://israelaffordablehousing.blogspot.co.il/2014/07/97.html>

חוק הדיור הציבורי מופעל לראשונה אחרי 14 שנה

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן: "חוק הדיור הציבורי")¹³⁸ נועד לממש מטרה חברתית מן המעלה הראשונה: לאפשר לדיירים בדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם בהנחה, וכך להעניק לאוכלוסיות מעוטות הכנסה הזדמנות לצבור הון הניתן להורשה, ככלי לניעות חברתית וליציאה ממעגל העוני. החוק גם נועד לתקן את העוול ההיסטורי שנגרם למשפחות שעלו לישראל בשנות החמישים של המאה הקודמת, בעיקר ממדינות ערב, ושוכנו בשיכונים של דיור ציבורי בשכונות עוני ובערי פיתוח בפריפריה. היבט חשוב של החוק היה הקביעה כי ההכנסות ממכירת הדירות יועדו לחידוש המאגר של דיור ציבורי בישראל, באמצעות בנייה או רכישה של דירות חדשות.

אלא שהחוק הצודק והחשוב הזה מעולם לא יושם. הוא הוקפא חודשים אחדים לאחר חקיקתו באמצעות חוק ההסדרים, ומאז שב והוקפא באופן זה שוב ושוב. רק בתחילת 2013, 14 שנה לאחר חקיקתו, נכנס החוק לתוקף, אולם תחילה נמנעה הממשלה מלקיימו, ונדרשה התערבות של בג"ץ כדי לחייב את המדינה ליישם את החוק.¹³⁹

החוק כולל מנגנון שלפיו כספי המכירה יופנו לרכישת דירות חדשות לטובת זכאים שממתינים לדירה, לעתים שנים ארוכות. אולם הממשלה החליטה לתקן את החוק כך שניתן יהיה להפנות חלק מההכנסות ממכירת הדירות למטרות אחרות. אם תיקון זה יעבור, משמעותו תהיה פגיעה קשה במאגר הדיור הציבורי ובזכות לדיור של משפחות מעוטות הכנסה. בעקבות לחץ ציבורי ופעילותם של חברי כנסת ופעילים חברתיים¹⁴⁰ חזרה בה לעת עתה הממשלה מכוונתה זו, והחלה במכירת הדירות לזכאים. בספטמבר 2014 פורסם כי לראשונה מזה שנים הורה שר השיכון על רכישת דירות עבור הדיור הציבורי, מהכספים שיתקבלו ממכירת דירות לזכאים.¹⁴¹

עם זאת, ברור כי כספי המכירה של הדירות לדיירים הוותיקים הזכאים לא יספיקו כדי לענות על הצורך הקיים בדירות של הדיור הציבורי, ונדרשים מקורות תקציביים נוספים. הוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאולף (ועדת אלאולף), שמינה שר הרווחה, המליצה לאחרונה להפנות 1.63 מיליארד ש"ח בשנה למצוקת הדיור של המשפחות המתמודדות עם עוני, לרבות בעבור הקמה או רכישה של 700-1,000 דירות חדשות מדי שנה למאגר הדיור הציבורי.¹⁴² אך נכון לכתיבת שורות אלה לא יועד תקציב למימוש המלצות אלה, ונראה שמימושן יידחה.

חשוב לציין שתחום הדיור הציבורי מתדרדר זה שנים ארוכות. מלבד המחסור בדירות, שתוצאתו תור ארוך של ממתינים, משופע הדיור הציבורי בקשיים ובבעיות, ובהם: תחזוקה לקויה של דירות; פינויים; חריגה מנהלי משרד השיכון בהקצאת דירות למוסדות ציבוריים; וקשיים של הדיירים במיצוי זכויותיהם מול החברות המשכנות.¹⁴³

¹³⁸ חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998.

¹³⁹ בג"ץ 519/13 **רן כהן נ' שר הבינוי והשיכון**.

¹⁴⁰ ראו למשל: **ועדת הכלכלה אישרה את התקנות שיסדירו את מכירת דירות הדיור הציבורי לזכאים – לאחר שמשרד השיכון והאוצר חזרו בהם מהכוונה להשתמש בכספי הקרן לטובת הוצאות פרסום**, הודעה

באתר הכנסת, 19.3.2014.

¹⁴¹ נמרוד בוסו, **שר השיכון הורה לעמידר לרכוש 200 דירות עבור הדיור הציבורי**, TheMarker, 2.9.2014.

¹⁴² דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל – חלק 1: דוח המליאה (להלן: "המלצות ועדת אלאולף"), יולי

2014, bit.ly/1pDwc5M, בעמ' 25-32.

¹⁴³ להרחבה על מצב הדיור הציבורי ראו למשל: ורדית דמרי-מדר ושני רבינוביץ, **בית בלא משפט: הצצה אל**

הסמטאות האחוריות של שוק הדיור הציבורי והמשכנתאות בישראל, עמותת ידיד, דצמבר 2012; דורון

צברי, **מדורי הגיהנום של הדיור הציבורי**, המערכת עם מיקי חיימוביץ', רשת; מבקר המדינה, **דוח שנתי 64'א'**

15.10.2013, בעמ' 301-356.

פגיעה בזכות לשוויון בדירור

בשנה האחרונה בלטה בשיח הציבורי **הצעת "חוק מע"מ 0"**, המבקשת להעניק הטבת מע"מ לרוכשי דירה ראשונה מקבלן, כך ששיעור המע"מ יהיה 0%.¹⁴⁴ אמנם הכוונה שבבסיס הצעת החוק היא חיובית – לאפשר למי שאין ברשותו דירה לרכוש אחת בעלות סבירה; אולם מעבר לחשש שהביעו מומחים בתחום, שהחוק עלול לגרום בסופו של דבר דווקא לעלייה במחירי הדירות, הצעת החוק **נגועה באפליה פסולה**. היא מתנה את גובה ההטבה בשירות צבאי או לאומי,¹⁴⁵ ובכך קושרת בין השירות בצבא להטבה סוציאלית שניתנת שנים לאחר השחרור, ללא כל ראייה לכך שמצבם הכלכלי של המשרתים נחות מזה של מי שלא שירתו, בשל השירות, שנים לאחר מכן. התניית ההטבה בשירות צבאי תפגע בעיקר במי ששוחרר משירות כדין מטעמי דת, לאום או מוגבלות או מטעמים סוציאליים, ותגביר את האפליה של קבוצות אוכלוסייה שלמות: ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלויות ועולים שעלו אחרי גיל הגיוס. הצעת החוק מפלה גם על בסיס מעמד חברתי-כלכלי, שכן היא נותנת מענה לקבוצה קטנה וחזקה יחסית באוכלוסייה, ולא תסייע לרוב הזקוקים לכך – למי שמתקשה לגייס הון ראשוני לרכישת דירה חדשה מקבלן, לדיירי הדיור הציבורי ולשוכרי הדירות.

לביקורת על הפגיעה בזכות לשוויון הגלומה בהצעת החוק שותפים ארגוני זכויות אדם ומשפטנים,¹⁴⁶ ואף היועץ המשפטי של הכנסת, שכתב: "אף שהתכליות העומדות בבסיס הצעת החוק [...] הן תכליות ראויות, הרי שהאופן שבו תכליות אלה מוגשמות בהצעה אינו מתחשב דיו במגבלות החוקתיות הנובעות מהזכות לשוויון. הדברים אמורים במיוחד בהתחשב בכך שהצעת החוק מבקשת להתמודד עם בעיית מחירי הדיור בישראל, שאינה ייחודית למגזר כזה או אחר, אלא נוגעת לכלל אזרחי המדינה."¹⁴⁷

פגיעה נוספת בזכות לשוויון בדיור בשנה החולפת הייתה פסק הדין בעניין **ועדות הקבלה**. "חוק ועדות הקבלה"¹⁴⁸ מאפשר לתושביהם של מאות יישובים קהילתיים, שהוקמו על קרקעות המדינה, "לסנן" את המבקשים להתגורר ביישובם, אף שאין לתושביו כל ייחוד תרבותי או אחר שעשוי להצדיק את הסנינון. אמנם, לשון החוק אוסרת על אפליה מחמת לאום, מעמד אישי, הורות והשקפה; אולם הקריטריונים העמומים של "התאמה לחיי קהילה" ו"התאמה למרקם החברתי-תרבותי" מאפשרים ליישובים לדחות אוכלוסיות "לא-רצויות" כגון ערבים, אנשים עם מוגבלות, מבוגרים, מזרחים, יוצאי אתיופיה, דתיים, משפחות חד-הוריות, בני זוג מאותו מין ועוד.¹⁴⁹ בספטמבר 2014 דחה הרכב מורחב של בג"ץ ברוב קולות עתירות שהגישו ארגוני זכויות אדם נגד החוק, בטענה שאין "בשלות" להכרעה מכיוון שהחוק טרם יושם.¹⁵⁰ למרות שבית המשפט

¹⁴⁴ הצעת חוק מס ערך מוסף (הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת), התשע"ד-2014. ההצעה

עברה בקריאה ראשונה בכנסת בתחילת יולי 2014 ונדונה בימים אלה בוועדת הכספים.

¹⁴⁵ ההצעה קובעת כי מי ששירת שירות צבאי או לאומי יהיה זכאי לפטור ממע"מ על דירות בשווי של עד 1,600,000 ש"ח, אך מי שלא שירת שירות צבאי או לאומי יקבל את ההטבה רק על דירות ששוויין עד 950,000 ש"ח.

¹⁴⁶ בהצעת החוק המקורית היה השווי 600,000 ש"ח, אך הסכום שונה במהלך הדיונים בכנסת.

¹⁴⁷ ניירות עמדה של הקואליציה לדיור בר השגה וארגונים נוספים: <http://www.acri.org.il/he/31802>;

תגובת עדאלה לפטור ממע"מ ליוצאי צבא שירכשו דירה, אתר עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט

הערבי בישראל, 12.5.2014;

עמדת מרכז מוסאווה;

Mossawa staff advocate in the Knesset against discriminatory housing tax bill,

14.5.2014;

ברק מדינה, אפליה בחסות המדינה, הארץ, 20.5.2014.

¹⁴⁷ מכתבו של איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת, לחברי הכנסת משה גפני וסתיו שפיר, 7.7.2014.

¹⁴⁸ חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולעמדת האגודה לזכויות

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

¹⁴⁹ להרחבה על ועדות הקבלה ועל הפגיעה הגלומה בהן ראו: זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013,

ה"ש 53 לעיל, בעמ' 7-8.

¹⁵⁰ בג"ץ 2311/11 אורי סבח נ' הכנסת. את העתירה הגישה האגודה לזכויות האזרח יחד עם יוזמות קרן

אברהם ותושבי יישובים קהילתיים מחבל משגב (קבוצת "עתיד משגב"). להרחבה ולכתבי בית הדין:

השאיר פתח לביטולו של החוק בעתיד, פסק הדין מכשיר הלכה למעשה את המנגנון המפלה והמשפיל של ועדות הקבלה, ומסיג לאחור את המאבק באפליה בדיור.¹⁵¹

¹⁵¹ <http://www.acri.org.il/he/?p=12905>. העתירה נדונה יחד עם בג"ץ 2504/11, שהגישו ארגון עדאלה וארגונים אחרים.
¹⁵¹ לביקורת על פסק הדין ראו: אייל גרוס, [פסק דין ועדות הקבלה: הפסיביזם השיפוטי של גרוניס ניצח](#), הארץ, 18.9.2014.

זכויות עובדים

הזכות להתאגדות

הזכות להתארגן הוכרה על ידי בית המשפט העליון כאחת מחירויות האדם, וכאבן יסוד של החברה הדמוקרטית בישראל.¹⁵² בעולם העבודה קיים באופן טבעי חוסר שוויון בסיסי בין כוחו של המעסיק לכוחו של העובד, ולעובד היחיד יש כוח מיקוח קטן מאוד מול מעסיקו. הפתרון המרכזי שפותח כדי לצמצם את פערי הכוחות בין הצדדים הוא ארגוני העובדים, אשר אמורים לשאת ולתת עם המעסיק בשם כלל עובדיו. עד לתחילת שנות ה-80 עלה בהתמדה מספר החברים בארגוני העובדים בישראל, ובשיאו הגיע למעל 80% מכלל העובדים במשק.¹⁵³ החל מאמצע שנות ה-80, ובפרט במחצית שנות ה-90, צנח שיעור העובדים המאוגדים לכדי שליש מהעובדים בתחילת שנות ה-2000,¹⁵⁴ וכרבע מהשכירים בלבד בתחילת העשור הנוכחי.¹⁵⁵

אולם בשנים האחרונות נראה שהמגמה מתהפכת, בין היתר בעקבות הקמת הארגון כוח לעובדים, המאגד בעיקר עובדות ועובדים ממגזרים מוחלשים, חלקם אף עובדי קבלן. שנת 2014 אף סומנה כ"שנת המפנה" שבה שיעור העובדים המאוגדים עשוי לעלות ולא לרדת, לראשונה זה שלושה עשורים.¹⁵⁶ על פי דיווחי ארגון כוח לעובדים, בשנת 2013 נרשמה עלייה של כ-60% במספר המתאגדות והמתאגדים החדשים, ומספר העובדות והעובדים שייצג הארגון הגיע לכ-20,000.¹⁵⁷ בשנת 2014 התאגדו באמצעות כוח לעובדים, בין היתר, שוחטים במפעלי עוף שונים ברחבי הארץ, מפעילי המנופים,¹⁵⁸ עובדות הניקיון באוניברסיטת תל אביב ועובדי חברת האוטובוסים "קווים".¹⁵⁹ בין המתאגדים החדשים בלטו עובדות ועובדים במגזר החרדי ועובדות בתחום החינוך. ההסתדרות החדשה הקימה ועדי עובדים בחברת הביטוח מגדל ובחברת מערכות המידע נס טכנולוגיות, בחברות השכרת הרכב אויס, אלבר ואלדן, בבזק בינלאומי ובחברה הסלולרית פרטנר.¹⁶⁰

התאגדויות העובדים החדשות קוצרות גם הישגים מרשימים, חלקם תקדימיים. כך למשל, בשנה האחרונה, באמצעות כוח לעובדים, נחתם ההסכם הקיבוצי הראשון בענף השחיטה הכשרה

¹⁵² ראו למשל: בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ביה"ד הארצי, פ"ד נא(2) 63.
¹⁵³ ינון כהן, יצחק הברפלד, גיא מונדלק ויצחק ספורטא, שיעור העובדים המאורגנים ושיעור הכיסוי של הסכמים קיבוציים: עבר, הווה ועתיד, עבודה חברה ומשפט י (2004), 15, בעמ' 18. יש לציין כי רוב מי שהחזיקו בחברות בהסתדרות לפני 1995 עשו זאת לא מטעמים הקשורים לזכות להתאגדות ולזכויות עובדים אלא בשל כורח – כדי לקבל שירותים מקופת חולים כללית. לא הייתה זו חברות וולונטרית כפי שמתחייב מאפיון של ארגוני עובדים, שיש לה זיקה למקום העבודה ולאינטרסים של העובד כעובד. ב-1995, עם חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי שניתק את הקשר בין חברות בהסתדרות לבין קבלת שירותי בריאות מקופת חולים כללית, חלה הצניחה המשמעותית במספר העובדים החברים בהסתדרות. ראו:

Itai Svirski, [Moving to Bottom-Up Representation: A Comment on Gomes And Prado, "Flawed Freedom of Association in Brazil," from the Perspective of the Developing New Unionism in Israel](#), Comp. Labor Law & Pol'y Journal Vol. 32. (2011), pp 915-923.

¹⁵⁴ כהן ינון, יצחק הברפלד, גיא מונדלק ויצחק ספורטא, צפיפות ארגונית בישראל 2000-2006: שנים של סטגנציה, עבודה חברה ומשפט יב (2010), 533, בעמ' 537-539; סקר עמדות ציבור השכירים בנושאי יחסי עבודה, התאגדות עובדים, שביטות וסכסוכי עבודה וביטחון תעסוקתי, משרד התמ"ת, היחידה ליחסי עבודה, נובמבר 2003.

¹⁵⁵ אפרים דויד, [העובדים הולכים ומתאגדים](#), וואלה, 16.6.2013; מיקי פלד, [מהפכת הוועדים](#), כלכליסט, 13.4.2014.

¹⁵⁶ [מהפכת הוועדים](#), ה"ש 155 לעיל. ראו גם: נעמה צפרוני, [האם אנו עדים לתחיית המתים](#), ארץ אחרת, פברואר 2014.

¹⁵⁷ פוסט בדף הפייסבוק של כוח לעובדים, 1.1.2014, <http://on.fb.me/1p3jq6F>. יש לציין כי גם עובדי האגודה לזכויות האזרח מאוגדים באמצעות כוח לעובדים.

¹⁵⁸ על תנאי העבודה בענף ועל ההתאגדות ראו: הילה ויסברג, [מפעילי המנופים הקימו איגוד ארצי: "אנו עובדים בתת-תנאים, ומסכנים את חיינו"](#), TheMarker, 27.8.2014.

¹⁵⁹ שי ניב, [הישג ל"כוח לעובדים": חברת "קווים" הכירה בארגון](#), גלובס, 12.3.2014.

¹⁶⁰ [מהפכת הוועדים](#), ה"ש 155 לעיל; [עובדי כל שלושת חברות הסלולר הגדולות התאגדו](#), אתר שיחה מקומית, 25.6.2014.

בישראל (עובדי קבלן המועסקים במפעל עוף הנגב);¹⁶¹ נחתם לראשונה הסכם קיבוצי עם מטפלות בדואיות במשפחתונים;¹⁶² נחתם לראשונה הסכם קיבוצי בעמותה מופרטת לבריאות הנפש;¹⁶³ ונחתם הסכם קיבוצי בבית הספר הפתוח הדמוקרטי ביפו.¹⁶⁴ ההסתדרות החדשה חתמה על הסכמים קיבוציים ראשונים עם כמה מעסיקים גדולים, בהם כלל ביטוח, קופת חולים מאוחדת;¹⁶⁵ ופלאפון – הסכם קיבוצי ראשון בענף הסלולר.¹⁶⁶ התאגדות הסייעות הארצית, המאוגדת בהסתדרות החדשה ומלווה על ידי עמותת איתך-מעכי – משפטניות למען צדק חברתי, חתמה על הסכם קיבוצי המבטיח כי הסייעות המשלבות, המסייעות לילדים עם צרכים מיוחדים, לא יפוטרו מדי קיץ.¹⁶⁷

התאגדויות של עובדים המבקשים לעמוד על זכויותיהם הן לעתים לצנינים בעיני המעסיקים, המבקשים לשבור את ההתאגדות. בשנה האחרונה ניתנו מספר **פסקי דין המחזקים את זכותם של עובדים להתאגד**. בין היתר:

- בג"ץ דחה עתירה של ארגוני מעסיקים ואישר את פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה, שאוסר על המעסיק (חברת פלאפון) להביע עמדה בשלב ההתארגנות הראשוני של העובדים ומגביל את יכולתו לפעול לסיכול ניסיונות ההתאגדות שלהם. בג"ץ הסכים עם בית הדין הארצי לעבודה כי "הבעת עמדה על ידי המעסיק או מטעמו בנוגע להתארגנות או להשלכותיה, מהווה הפעלת לחץ והשפעה בלתי הוגנים על העובדים." עם זאת, השופטים הדגישו כי בג"ץ אינו מעוניין להתערב יתר על המידה בתחום יחסי העבודה, והשאירו מקום לשינוי בעתיד של ההלכה שנקבעה בפסק הדין.¹⁶⁸
- בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו הורה לחברת הוט מובייל לשלם להסתדרות החדשה פיצויים בסך מיליון ש"ח, בקבעו כי היא פגעה באופן חמור בזכות ההתאגדות של עובדיה. בין היתר ניסתה החברה להביא לפיטוריהם של שלושה מתוך חמשת מנהיגי העובדים, חסמה את גישתם של העובדים לאתר האינטרנט של ההסתדרות החדשה, ונקטה בשיטות של הטעיה ואיומים כדי לנסות ולהניא עובדים מלהתאגד בארגון שבחרו ולנתב את ההתאגדות לארגון המועדף עליה.¹⁶⁹
- בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו קבע כי משחטת "הל יסכה" שבאור יהודה פגעה בזכות ההתאגדות של העובדים, בין היתר באמצעות סיכול אסיפת העובדים, מניעת עבודה מחלק מהעובדים והבאת עובדים חלופיים, הפעלת לחץ ואף אלימות. בית המשפט פסק כי החברה תשלם לעובדים המאוגדים ול"כוח לעובדים" פיצויים בסך 150,000 ש"ח.¹⁷⁰ (בהמשך הופחת הסכום ב-4% בפסק דין של בית הדין הארצי לעבודה).

¹⁶¹ **הסכם קיבוצי ראשון בענף השחיטה הכשרה: השוחטים בעוף הנגב חתמו על הסכם קיבוצי**, אתר כוח לעובדים, 23.9.2014.

¹⁶² רועי צ'יקי ארד, **לראשונה: הסכם קיבוצי עם מטפלות בדואיות במשפחתונים**, הארץ, 4.9.2014.

¹⁶³ **לראשונה: הסכם קיבוצי בעמותה מופרטת לבריאות הנפש**, אתר כוח לעובדים, 8.9.2014.

¹⁶⁴ **נחתם הסכם קיבוצי בביה"ס הפתוח הדמוקרטי ביפו**, אתר כוח לעובדים, 21.7.2014; **מורי בית הספר**

הדמוקרטי ביפו חתמו על הסכם קיבוצי, אתר "שיחה מקומית", 17.7.2014.

¹⁶⁵ **מהפכת הוועדים**, ה"ש 155 לעיל.

¹⁶⁶ בשלהי 2013. שי ניב, **נחתם ההסכם הקיבוצי בפלאפון: מה קיבלו העובדים?**, גלובס, 17.12.2013.

¹⁶⁷ **אגרת לקראת שנת הלימודים מאיתך-מעכי והתארגנות הסייעות הארצית**, אתר איתך-מעכי – משפטניות

למען צדק חברתי, דף התארגנות הסייעות הארצית בפייסבוק: <http://on.fb.me/1vtwrt6>.

¹⁶⁸ בג"ץ 4179/13 **לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' בית הדין הארצי לעבודה**.

¹⁶⁹ ס"ק (ת"א) 15478-05-14 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הוט מובייל בע"מ** (פס"ד מיום

23.9.2014); חיים ביאור, **פסק דין: HOT מובייל תשלם מיליון שקל בגלל פגיעות חמורות בהתארגנות**

העובדים, TheMarker, 28.9.2014.

¹⁷⁰ ס"ק (ת"א) 27800-01-14 **כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי ואח' נ' טל הל יסכה בע"מ** (פס"ד

מיום 8.6.2014).

- בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו נתן מספר החלטות נגד התנכלות להתארגנות עובדים בחברת הביטוח מגדל. בין היתר הורה בית המשפט לחברה להימנע מלפנות לעובדים בעניין ההתארגנות, אסר על החברה להעסיק עובדים זמניים במקום עובדים שובתים, ואסר עליה לנכות 30% משכר העובדים ושהשתתפו בעיצומים.¹⁷¹
- בית הדין האזורי לעבודה בחיפה הורה לחברת מילועוף להשיב לעבודה את 70 השוחטים שהועסקו במפעל באמצעות חברת קבלן. זאת לאחר שמילועוף הפסיקה את התקשרותה עם חברת הקבלן בעקבות שביתה וצעדים ארגוניים אחרים של העובדים, והחלה להעסיק עובדים חלופיים. עוד הורה בית המשפט לחברה לנהל עם העובדים משא ומתן בדבר תנאי עבודתם ושכרם, לרבות בדבר אפשרות קליטתם כעובדים מן המניין, כאשר מזמין השירות חויב להשתתף במשא ומתן זה. בפסק הדין התקדימי יש הכרה בזכויותיהם של עובדי קבלן מאוגדים – לא רק מול חברת הקבלן, אלא גם מול מזמין השירות.¹⁷² על ההחלטה תלוי ועומד ערעור בבית הדין הארצי, שהחליט לדון בנושא חויב מזמין השירות להשתתף במשא ומתן ובנושא העובדים החלופיים.

¹⁷³ **פיצויים על אבדן שכר בתקופת מבצע צוק איתן**

בקיץ 2014, בעת התקפות הטילים על ישראל והלחימה בעזה, ספגו עובדות ועובדים רבים נזק כלכלי ניכר. אנשים המעייטו בקניות ובבילויים, ועסקים רבים חוו ירידה משמעותית בהכנסות.¹⁷⁴ רבים מבעלי העסקים נאלצו לצמצם את היקף העבודה של עובדיהם או להוציאם לחופשות כפויות, ואף לפטר. עובדים אחרים – בדרך כלל עובדות – נאלצו להישאר בבית עם הילדים.¹⁷⁵

בתקופה הראשונה של הלחימה נאלצו העובדות והעובדים להתמודד עם **אי-ודאות רבה לגבי זכויותיהם**.¹⁷⁶ משרד הכלכלה פירסם אוסף חלקי מאוד של שאלות ותשובות, שלא היו הסדר רשמי אלא בבחינת הערכות שהסתמכו על תקנות שנחקקו בתום מבצעים קודמים, ושלא היתה בהן תשובה אמיתית למצב. המשרד גם לא הבהיר אילו איסורים חלים על מעסיקים (כגון האיסור להוציא עובד לחופשה כפויה או לנכות משכרו ימי חופשה כאשר אין לו יתרה של ימי חופשה). כתוצאה מכך, מעסיקים רבים עברו על החוק בבלי דעת, וזכויות העובדים נפגעו. רק ב-12 באוגוסט, אחרי למעלה מחודש של לחימה ופגיעה מהותית בשכר העובדים, פורסמה ברשומות הודעה על כוונתו של שר הכלכלה להרחיב בצו את תחולת ההסכם הקיבוצי הכללי לעניין פיצוי עובדים המתגוררים באזור הדרום (להלן: "ההסכם הקיבוצי"); ורק ב-14 בספטמבר ניתן הצו

¹⁷¹ ס"ק (ת"א) 13125-12-13 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ (החלטה מיום 18.12.2013, החלטה מיום 27.1.2014, החלטה מיום 24.2.2014).

¹⁷² סק (חי') 21365-08-14 הכח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי נ' המאיר בע"מ (ס"ד מיום 21.8.2014); הישג לשוחטים במילועוף: כל 70 השוחטים הוחזרו לעבודה, אתר כוח לעובדים, 22.8.2014.

¹⁷³ כתבה: עו"ד מיכל תג'ר, קו לעובד.

¹⁷⁴ ראו למשל: חיים ביאור, **סקר: שני שלישים מהעסקים סבלו מירידה בפעילות מאז מבצע צוק איתן**, TheMarker, 21.8.2014.

מנכ"ל התאחדות משרדי הנסיעות ויועצי התיירות בישראל: אין לנו אפשרות לספוג את המצב הזה ואנחנו עומדים בפני קריסה, הודעה באתר הכנסת, 28.7.2014; **לינות במלונות תיירות בינואר-יולי 2014**, הודעה באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 25.8.2014; אילנית חיות ואח', **"צוק איתן" - היום שאחרי: חותם עמוק מ-50 ימי לחימה**, גלובס, 28.8.2014; רועי ירושלמי, **"כולם ויתרו על בילוי במסעדות"**, ynet, 18.7.2014.

¹⁷⁵ ראו למשל: **יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה עליזה לביא: יש פער של 100% אי התייצבות לעבודה בין נשים וגברים בימים אלה בעוטף עזה, כי מי שמרוויח פחות נשאר עם הילדים בממ"ד**, הודעה באתר הכנסת, 23.7.2014.

¹⁷⁶ ראו למשל: **יו"ר ועחו"ב, ח"כ זאב אלקין: תושבי הדרום סובלים מהמצב הביטחוני ומחוסר ודאות כלכלית – זה הוא מצב אבסורדי**, הודעה באתר הכנסת, 14.7.2014.

עצמו (להלן: "צו ההרחבה")¹⁷⁷ – כחודש לאחר תום הלחימה, ושעה שעובדים רבים לא זכו לקבל משכורת באוגוסט ובספטמבר.

הנפגעים העיקריים מאי-הוודאות היו עובדות ועובדים שממילא סובלים מאי-ודאות ביחס לשכרם החודשי: **עובדים לפי שעות, עובדים יומיים, עובדי משמרות** ועובדים אחרים שהקשר בינם לבין המעסיק אינו רציף. ההסכם הקיבוצי יועד והותאם אך ורק לציבור העובדים המיוצגים בידי ההסתדרות החדשה – עובדי מדינה ועובדים בשכר חודשי קבוע. להערכת ארגון קו לעובד, לפחות מחצית מהעובדים באזורים הרלוונטיים להסכם אינם מועסקים בתבניות כאלה, והם סבלו מקשיים ניכרים בקבלת שכרם הרגיל בתקופת המבצע. מפניות שהגיעו לארגון עולה כי מקומות עבודה רבים, ובהם גם במגזר הציבורי, סירבו לתת פיצוי כלשהו לעובדים שהועסקו על בסיס שעותי או יומי או במשמרות משתנות. המעסיקים טענו – ובצדק, מבחינתם – כי ההסכם הקיים אינו חל על עובדים אלה ואינו מגדיר את אופן החישוב של הפיצוי על אובדן השכר, וכי אין כל ודאות שיקבלו מרשות המסים פיצוי הולם בגין תשלום השכר לעובדים אלה. מעסיקים הוגנים, וכאלה שהיו מוכנים ליטול סיכון, שילמו לעובדים שעתיים ויומיים ולעובדי משמרות את שכרם הממוצע, וביקשו החזרים מרשות המסים; טרם ידוע לנו אם קיבלו החזר, אם לא. נכון לסוף אוקטובר, וחרף פנייה של הפורום לאכיפת זכויות עובדים,¹⁷⁸ לא פורסמה באתר משרד הכלכלה התייחסות והבהרה באשר לאופן היישום של צו ההרחבה על קבוצות עובדים שונות, בהתאם לתבניות ההעסקה הרווחות במשק.

צו ההרחבה אינו מתמודד גם עם כמה בעיות הנוגעות לכלל העובדים. כך, למשל, הצו מורה על מתן פיצויים לעובדים מאזור הדרום שהפסידו ימי עבודה בשל הנחיות פיקוד העורף או כדי להישאר בבית עם ילדיהם, אולם אינו קובע מה דינם של עובדים שאינם הורים, ושמעסיקיהם הפחיתו את היקף המשרה שלהם בתקופת הלחימה עקב ירידה בהיקפי העבודה. מעסיקים אלה יכולים לפנות למסלול פיצוי בגין ירידה בהכנסות, תוך השוואת ההכנסות השנה עם אלה מהשנה שעברה,¹⁷⁹ אולם לעובדיהם לא ניתן, על פי ההסכם הקיים, כל מענה או פיצוי לירידה בשכרם.

¹⁷⁷ צו ההרחבה להסכם קיבוצי כללי בדבר פיצוי לעובדים – מבצע "צוק איתן", 14.9.2014, באתר משרד הכלכלה, bit.ly/1t8v1ac.

¹⁷⁸ פניית הפורום לאכיפת זכויות עובדים, 17.8.2014, <http://www.acri.org.il/he/32528>. בפורום חברים האגודה לזכויות האזרח ב, איתך מעכי – משפטניות למען צדק חברתי, קו לעובד, הקליניקה לזכויות עובדים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב ושדולת הנשים.

¹⁷⁹ ראו טופס תביעת פיצויים בגין "נזק עקיף" במבצע "צוק איתן", באתר רשות המסים, bit.ly/1ufrc9f.

ועדת אלאוף

הזכות
לקיום
בכבוד

במשך שנים רבות נמנעת ממשלת ישראל מן ההכרח לערוך חשיבה כוללת ואסטרטגית בנוגע לאופני המאבק בעוני – בניגוד בולט לנעשה בעולם, ותוך הפקרה של הציבור החי בעוני בישראל. למעשה, מדיניות החברתית-כלכלית של ממשלות ישראל בשלושת העשורים האחרונים מתבטאת בנסיגה דרמטית של המדינה מאחריותה למימוש הזכויות החברתיות של אזרחיה ושל תושביה. מדיניות זו הביאה להתפוררות רשת המגן החברתית ולהעמקה משמעותית של העוני והפערים בישראל.

בישראל של תחילת המאה ה-21, כ-20% מהמשפחות וכשליש מהילדים מוגדרים כעניים,¹⁸⁰ ובקרב ערבים וחרדים עומדים שיעורי העוני על 50% ומעלה ממשקי הבית.¹⁸¹ שיעור העוני בישראל הוא כמעט כפול מהמוצע במדינות המפותחות (OECD), והגבוה ביותר מבין מדינות אלה.¹⁸² מדאגיה במיוחד מגמת העלייה בשיעורי העוני בקרב משפחות שבהן אחד או שניים מבני הזוג עובדים.¹⁸³ סכומי קצבאות הקיום בישראל, ובראשן קצבת הבטחת ההכנסה וקצבת הילדים, שירותיים לחלוטין. הם אינם מתבססים על תחשיב של הסכום המספיק לקיום בסיסי של אדם יחיד או של משפחה, ואין שום התאמה בינם לבין סטנדרט כלשהו של קיום בכבוד.¹⁸⁴

על רקע זה, מינויה של הוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אלאוף")¹⁸⁵ בשלהי 2013 הייתה בשורה משמחת. אולם למרות הכוונות הטובות של חברי הוועדה, ההמלצות שפרסמה ביוני 2014 היו מאכזבות.¹⁸⁶ הוועדה אמנם מנסה להתמודד עם שיעורי העוני הקשים באמצעים שונים: בין היתר היא ממליצה להגדיל את גובה קצבת הבטחת ההכנסה לחלק ממקבליה ואת גובה קצבת הזקנה; להגדיל את תקציבי המחלקות לשירותים חברתיים; להרחיב את מעגל הזכאים לסיוע בשכר דירה ולהגדיל את סכום הסיוע; להגדיל את היצע הדיור הציבורי; להקים עוד מעונות יום ומרכזים לגיל הרך; להרחיב את רשימת הזכאים לפטור מהשתתפות עצמית על תרופות ועל שירותים רפואיים; להרחיב את טיפולי השיניים לבני נוער ולזקנים; והמלצות חשובות נוספות. אך המלצותיה של הוועדה אינן כוללות דרישות לשינוי מדיניות מבניים עמוקים, כמו: בלימת הייבוש התקציבי וההפרטה של שירותים חברתיים; תיקון מדיניות המיסוי הרגרסיבית; פיתוח משמעותי של משרות בשכר הוגן במשק; צמצום היקף ההעסקה העקיפה, היוצרת שכבה רחבה של עובדים עניים – במשק בכלל ובשירות הציבורי בפרט; ובלימת המגמה של הפיכת זכויות בסיסיות כמו דיור, בריאות וחינוך למוצרי צריכה שיש לרכוש בכסף פרטי.¹⁸⁷

חמור מכך, קיים חשש כבד שגם המלצותיה הצנועות יחסית של ועדת אלאוף לא ייושמו. נכון לסוף נובמבר, כחמישה חודשים לאחר שפורסמו המלצות הוועדה, הממשלה עדיין לא קיימה דיון

¹⁸⁰ מירי אנדבלד ואח', ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2012 ("דוח העוני"), המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2013. ראו גם: ישראל 2014: אחד מכל 5 תלמידים, נאלץ לצאת לעבוד, הודעה באתר הכנסת, 8.6.2014.

¹⁸¹ דן בן דוד, תמונת מצב המדינה 2014, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, בעמ' 36 (נתוני 2011).

¹⁸² Society at a Glance 2014 – OECD Social Indicators, Highlights: ISRAEL, OECD, 2014. ליאור דטל והילה ויסברג, דו"ח העוני: מספר העובדים העניים זינק פי 2 בתוך עשור, TheMarker, 17.12.2013.

¹⁸³ להרחבה: משכית בנדל, "אין דבר כזה": על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי (בכבוד) וקצבת הבטחת הכנסה, האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2013.

¹⁸⁴ אתר הוועדה: <http://www.milhamabaoni.org>. ¹⁸⁵ המלצות ועדת אלאוף, ה"ש 142 לעיל. ראו גם דוחות ועדות המשנה: bit.ly/ZnaXjo. להרחבה ראו:

ועדת אלאוף החמיצה הזדמנות להביא לשינוי מדיניות בסיסי ועמוק, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 23.6.2014.

¹⁸⁷ תהליכים אלו תוארו בהרחבה ב: טלי ניר, בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים, האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2012 (להלן: "בין מימוש לייבוש").

בהמלצות וממילא לא אימצה אותן. ועדת אלאולף הדגישה כי יישום המלצותיה מותנה בכך "שתיבנה ותוקצה מסגרת תקציבית יציבה ומובטחת לפחות לחמש השנים הראשונות של התכנית", ¹⁸⁸ אך שר האוצר סירב להתייחס באופן קונקרטי לצורך בתקציבים לצמצום העוני, ורק הבטיח כי המלצות הוועדה ייושמו באופן מדורג, מבלי להתחייב לסכומים וללוח זמנים. ¹⁸⁹ בתחילת אוקטובר הודיע משרד הרווחה כי בשנת 2015 ייושמו חלק מההמלצות, ובהן: הגדלת קצבת השלמת הכנסה לכ-190 אלף קשישים חיים בעוני; מענק עבודה למשפחות חד הוריות; הקמת מרכזים למיצוי זכויות; מימון הכשרה מקצועית לעובדים עניים; הגדלת תקציב האחזקה לדירות בדור הציבורי; הקמת מרכזים לגיל הרך; והגדלת תקציב שעות ההוראה לבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים באשכולות 1-4. ¹⁹⁰ ככל הנראה לא ייושמו יתר ההמלצות, ובהן הגדלת היצע הדירות בדור הציבורי והגדלת תקציבי המחלקות לשירותים חברתיים.

ניתוק שירותים חיוניים – חשמל ומים

חשמל

"הזכות למים והזכות לחשמל בלעדיהם החיים בימינו קשים ביותר עד בלתי אפשריים, צריכות להיות כלולות בזכויות היסוד החברתיות וכחלק מזכותו של האדם לחיות בכבוד כמצוות חוק היסוד כבוד האדם וחירותו.

לא ניתן לומר כי היום, חיים ללא חשמל הם חיים בכבוד, ומכל מקום ככל שמדובר בחברה במדינת ישראל". ¹⁹¹

חשמל הוא מצרך בסיסי הנדרש לשם קיום אנושי בכבוד, ובמקרים של מצב רפואי קשה או מזג אויר קיצוני הוא אף תנאי לחיים. בשנה האחרונה קבע בית משפט השלום בחיפה כי במדינה מודרנית כיום החשמל הוא זכות יסוד, וכי חיים ללא אספקת חשמל פוגעים בזכותו של האדם לכבוד. ¹⁹² המשפט הבינלאומי קובע כי אספקת שירותי חשמל היא תנאי למימוש הזכות לבריאות והזכות לחיים. ¹⁹³ על כן ראוי להבטיח שכל אדם, בלא תלות במצבו הכלכלי, יהא זכאי לאספקה של חשמל שתספיק לצרכיו הבסיסיים.

כיום, היבטים שונים הנוגעים לניתוק או להגבלה של אספקת חשמל בשל חוב אינם מוסדרים כראוי. חברת החשמל מנתקת ומגבילה אספקת חשמל לחייבים תוך שהיא מפעילה שיקול דעת עצמאי באופן בלתי מספק, על בסיס הנחיות פנימיות שאינן מפורסמות לציבור. ¹⁹⁴ זאת, במקום לגבות את החובות באמצעות פנייה להליכים מידתיים יותר – מערכת בתי המשפט וההוצאה לפועל.

מבחינה משפטית, לחברת החשמל מוקנית בחוק ¹⁹⁵ סמכות לנתק מאספקת החשמל צרכנים שצברו חוב. החוק מחייב את רשות משק החשמל (הגוף המפקח על חברת החשמל) להתקין אמות מידה להגבלת אספקת החשמל, ואת שר התשתיות – להתקין תקנות לביצוע החוק. אולם

¹⁸⁸ [המלצות ועדת אלאולף](#), ה"ש 142 לעיל, בעמ' 13.

¹⁸⁹ עומרי אפרים, [תקציב חברתי? "להתייחס יותר ברצינות למלחמה בעוני"](#), ynet, 29.9.2014;

תגובת הפורום למלחמה בעוני באתר שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם:

<http://rhr.org.il/heb/2014/09/18106>.

¹⁹⁰ [יישום דו"ח ועדת אלאולף ייצא לדרך בשנת 2015](#), אתר משרד הרווחה, 14.10.2014; מיקי פלד,

[באוצר מצאו מיליארד שקל ליישום דו"ח אלאולף](#), כלכליסט, 7.10.14. אולם ראו גם: מיקי פלד, [המדינה](#)

[מגדילה ומקצצת בו זמנית את הסיוע הכספי למשפחות עניות](#), כלכליסט, 11.11.2014.

¹⁹¹ ת"א (חי') 14-19120-03 יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (החלטה מיום 13.7.2014) (להלן:

"ענין יליזרוב").

¹⁹² ענין יליזרוב, ה"ש 191 לעיל; ת"א 13054-11-13 אבו גבל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (החלטה

מיום 5.2.2014). בשני התיקים יוצגו התובעים על ידי האגף לסיוע משפטי מחוז חיפה.

¹⁹³ להרחבה ראו פניית הקליניקות המשפטיות באוניברסיטת תל אביב והאגודה לזכויות האזרח לשר התשתיות

ולרשות החשמל, 29.7.2014, bit.ly/1pzF7eS (להלן: "פניית האגודה והקליניקות").

¹⁹⁴ להרחבה ראו [פניית האגודה והקליניקות](#), ה"ש 193 לעיל.

¹⁹⁵ [חוק משק החשמל תשנ"ז-1996](#), סעיף 17(ד) וסעיף 63.

אמות המידה שקבעה רשות החשמל והתקנות שהתקין שר התשתיות בעניין הפסקה או הגבלה של אספקת החשמל לחייבים¹⁹⁶ אינן מספקות: הן טכניות, מתייחסות ללוח הזמנים ולפרוצדורת ההתראה לפני ניתוק, ומתעלמות מהיבטים מהותיים שיש להם השפעה על זכויות החייבים, כגון אופן הפעלת שיקול הדעת בהחלטה על הגבלה או על ניתוק, אופן הטיפול במקרים חריגים, וסייגים להגבלה או לניתוק החשמל.

כהשלמה להסדרה הלא מספקת שבתקנות ובאמות המידה גיבשה חברת החשמל נוהל, הכולל הנחיות בדבר שיקול הדעת שיש להפעיל טרם ניתוק החשמל לצרכנים מסוימים, כגון מי שמשתמש ב"מכשיר מציל חיים" או ניצולי שואה.¹⁹⁷ אולם הנוהל, שנחשף בעקבות פנייה של האגודה לזכויות האזרח לפי חוק חופש המידע,¹⁹⁸ הוא חלקי ולאקונוי, וההגדרות בו עמומות וכלליות. יתרה מזאת, אין לחברת החשמל כל מנגנון של שיקול דעת לגבי ניתוק או צמצום אספקת חשמל לאוכלוסיות אחרות שאינן מנויות מפורשות בנהל, כדוגמת קשישים, משפחות עם ילדים או אנשים עם מוגבלויות, שעשויים להיות זקוקים לחשמל במידה רבה ובדומה לאוכלוסיות המנויות בנהל החברה.

נוסף על כך, מדובר ב**נוהל פנימי חסוי, שאינו מפורסם לציבור** – אפילו האוכלוסיות המנויות במפורש בנהל וגורמי רוחה שמטפלים באוכלוסיות אלו אינם יודעים על קיומו – ואינו נתון לבקרה פרלמנטרית או ציבורית. בהקשר זה יש לציין, שהעתק הנהל שהועבר לאגודה לזכויות האזרח הושחר, באופן שהליך הפעלת שיקול הדעת, כמו גם בעל הסמכות לעשות כן, נותרו עלומים בתואנה המופרכת של "סוד מסחרי", ובניגוד מובהק לחובת השקיפות שחלה על גוף כדוגמת חברת החשמל.¹⁹⁹

בהעדר הסדרה מהותית של ניתוקי חשמל ודרכי גביית חובות, הופך האמצעי הקיצוני והפוגעני של ניתוק אספקת החשמל לכלי אכיפה פסול. על פי עמדתה הרשמית של חברת החשמל, ניתוק חשמל ללקוח הוא השלב האחרון באכיפת הגבייה, לאחר שבוצעו פעולות רבות כגון מתן תזכורות על החוב, פניות לחייבים, נסיונות להגעה להסדרי תשלום, פריסת חובות והתקנת מונה תשלום מראש או נתיך מוקטן (ראו תמצית תגובתה של חברת החשמל בהערת השוליים).²⁰⁰ בין היתר מצהירה החברה כי היא מבחינה בין "סרבני" תשלום קבועים ללקוחות הנתונים בקשיים כלכליים, וכי אינה מבצעת ניתוקים במזג אוויר חריג, בחגים ועוד.²⁰¹ ובכל זאת, בכל שנה עדיין מבוצעות עשרות אלפי פעולות ניתוק לצרכנים פרטיים.²⁰² מפניות שהגיעו לאגודה לזכויות

¹⁹⁶ תקנות משק החשמל (כללים, תנאים ומקרים להפסקת אספקת החשמל תשס"ג – 2003), סעיפים 3-7, וספר אמות המידה, רשות החשמל, יולי 2014, bit.ly/1uWxsD8, סעיפים 21(r) ו-24(ב).

¹⁹⁷ **נוהל 05-03-07 אכיפת הגבייה – הודעה לפני/על ניתוק חשמל**.
¹⁹⁸ בקשת האגודה לזכויות האזרח, 16.12.2013, תשובת חברת החשמל, 3.4.2014, בקשת הבהרה מטעם האגודה, 15.5.2014.

¹⁹⁹ בתגובת חברת החשמל לטיטות דוח זה נטען כי "לבקשת האגודה, חברת החשמל [...] העבירה לידיה נהלים המתייחסים לאכיפת הגבייה [...] חברת החשמל השחירה פרטים ספציפיים מעטים בנהלים העוסקים במדרג הסמכויות והסכומים, וזאת בהתאם לזכותה על פי הדין ומחויבותה להגן על האפשרות לפעול באופן אפקטיבי לאכיפת הגבייה". תגובת חברת החשמל לטיטות הדוח מתאריך 13.11.2014 מופיעה במלואה באתר האגודה לזכויות האזרח, bit.ly/12741Z7 (להלן: "תגובת חברת החשמל לטיטות הדוח").
²⁰⁰ **בתגובת חברת החשמל לטיטות הדוח**, ה"ש 199 לעיל, טוענת החברה, בתמצית, כי: חברת החשמל עושה ככל שביכולתה בכדי לספק שירות מיטבי לכלל תושבי המדינה ובכלל זה ללקוחות הנמנים על אוכלוסיות נזקקות; סמכותה של החברה לבצע ניתוק בגין חובות מעוגנת בחוק ובפסיקה; החברה פועלת ברגישות ומשתמשת בניתוק החשמל כאמצעי אחרון; על פי החוק, חברת החשמל אינה רשאית לקבוע כי לקוחות נזקקים יקבלו פטור מלא מתשלום בגין צריכת חשמל או לספק חשמל מבלי לגבות תמורה עבורו, וכן אינה רשאית לשנות או להרחיב את הקבוצות הזכאיות לתעריף חברתי מוזל – שינויים כאלה יכולים להתבצע רק באמצעות חקיקה.

²⁰¹ בני גל, **הדו"ח השנתי של נציב תלונות הציבור לשנת 2012**, חברת החשמל לישראל בע"מ, אפריל 2013, bit.ly/1z3HtCW, בעמ' 20.

²⁰² **בתגובת חברת החשמל לטיטות הדוח**, ה"ש 199 לעיל, נכתב: "עוד יצוין כי לחברת החשמל כ-2.6 מיליון לקוחות להם נערכים כ-16 מיליון חשבונות בשנה, ולמרות זאת במהלך 12 החודשים האחרונים בוצעו כ-

האזרח עולה כי מקרים אלה כוללים גם ניתוק של אספקת החשמל מבתיהם של אנשים המצויים בעוני או במצב רפואי המחייב כי יהיו מחוברים לחשמל.

חשוב להדגיש כי יכולתה של חברת החשמל לשנות את המצב מוגבלת, שכן אין לה סמכות לקבוע שלקוחות נזקקים יקבלו פטור מלא מתשלום בגין צריכת החשמל, או להוסיף על קבוצות האוכלוסיה שנקבעו בחוק כזכאים לתעריף מופחת; שינויים כאלה יכולים להיעשות רק באמצעות חקיקה. מכיוון שחשמל הוא מצרך חיוני וזכות יסוד, לעמדתנו **על המחוקק ועל רשות החשמל לאסור על חברת החשמל לבצע פעולות ניתוק כאמצעי לגביית חובות**, ולכל הפחות לתקן את אמות המידה המסדירות את הניתוקים. בחודשים האחרונים, בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח, החלה רשות החשמל תהליך של ניסוח אמות מידה חדשות בנוגע להגבלה או לניתוק של אספקת החשמל בשל חוב. זוהי כוונה מבורכת, ויש לקוות כי הרשות תשכיל לכונן מנגנון מוסדר, מידתי ושקוף, המעניק הגנות מספקות לזכויות הצרכנים גם כאשר הם בעלי חוב.

מים

תהליך דומה להסדרה של צמצום או ניתוק אספקת מים לחייבים היה אמור להסתיים במהלך השנה החולפת, אולם נכון לאמצע נובמבר עדיין לא אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת את הכללים בנושא. האגודה לזכויות האזרח מנהלת בשנים האחרונות מגעים עם רשות המים, בדרישה שהכללים שייקבעו יאסרו לחלוטין על תאגידי המים לנתק את אספקת המים לחייבים, ויחייבו אותם לפנות לאמצעי גבייה חלופיים כמו הליכים משפטיים והליכי הוצאה לפועל. בבג"ץ תלויה ועומדת עתירה שהגישה האגודה בנושא זה בינואר 2013.²⁰³

במסגרת המהלך להתקנת הכללים לניתוק או לצמצום אספקת המים פרסמה רשות המים בשנים האחרונות כמה טיוטות ותיקנה שוב ושוב את הניסוחים, בין היתר בעקבות הערות של האגודה לזכויות האזרח.²⁰⁴ הנוסח האחרון של טיוטת הכללים שהוגש לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת לפני כשנה כלל הצעה לאסור ניתוק מים לאוכלוסיות מסוימות, ובהן מקבלי ומקבלות קצבאות שונות, ניצולי שואה ועוד; אולם חברי ועדת הכלכלה סירבו לאשר את הכללים ודרשו מרשות המים להחיל כלל גורף שיאסור על ניתוק אספקת המים לחייבים.²⁰⁵ בהמשך לדיונים שנערכו בין יו"ר הוועדה, חבר הכנסת אבישי ברוורמן, ורשות המים, הודיעה הרשות בדיון האחרון בוועדה בנובמבר 2014 כי **תאגידי המים לא יוכלו עוד להחליט על ניתוק צרכנים ביתיים מאספקת המים**. במקום זאת, רשות המים תקים ועדה מייעצת למנהל רשות המים, שתכלול מומחים

60,000 פעולות ניתוק בלבד, שהם פחות מ-0.4% ממספר החשבונות בשנה". על פי חישובנו מדובר בכ-2% מהצרכנים.

לפי נתונים נוספים שנמסרו לאגודה לזכויות האזרח מחברת החשמל במייל ביום 19.11.2014, מתוך כ-2.3 מיליון צרכנים ביתיים, כ-270,000 נמצאים בחוב וניתן לשיטת חברת החשמל לנתקם. מתוכם, במהלך 12 החודשים האחרונים נותקו כ-54,000, שהם על פי חישובנו כ-2.3% מכלל הצרכנים הביתיים וכ-20% מהחייבים.

²⁰³ עתירת האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ הוגשה בינואר 2013 יחד עם ארבע משפחות שנותקו מאספקת מים בשל חובות כספיים, שלא היה באפשרותן לשלם. העתירה הוגשה בדרישה להורות לתאגידי המים להפסיק את ניתוקי המים לבתים, עד לקביעת כללים בנושא. בג"ץ 671/13 **מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב**, לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=25643>. ביולי 2013 הגיש האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים עתירה לבג"ץ בשם של עשרה עותרים, בבקשה להורות לרשות המים ולתאגידי המים להימנע מלנתק את אספקת המים לצרכנים מעוטי יכולת שידם אינה משגת לשלם את חשבון המים. בעתירה נטען, בין היתר, כי תאגידי המים אינם מוסמכים לנתק ממים כאמצעי להפעלת לחץ על צרכנים לתשלום חובותיהם, לא כל שכן צרכנים מעוטי יכולת. כתב העתירה באתר האגף לסיוע משפטי: bit.ly/1tAma7l (להלן: "עתירת הסיוע המשפטי"). העתירות תלויות ועומדות.

²⁰⁴ כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב), התשע"ד-2013. הערות האגודה לזכויות האזרח לטיוטות הכללים: <http://www.acri.org.il/he/29174>.

²⁰⁵ **יו"ר ועדת הכלכלה ח"כ ברוורמן החליט לדחות את הדיון בכללי המים שתוכנן למחר: "לא קיבלתי תשובות לדרישתי לבטל את ניתוקי המים"**, הודעה באתר הכנסת, 24.3.2014.

מתחום הרווחה ויועצים משפטיים, והיא תחליט אם לאשר פניות מתאגידי מים שיבקשו לנתק צרכן.²⁰⁶

פרטי ההצעה טרם נוסחו ופורסמו, אולם אנו תקווה כי לאור העובדה שהזכות למים היא זכות יסוד שבלעדיה אי אפשר לקיים חיים, ההכרזה בוועדה תעוגן במהרה בחקיקה. יש לקוות כי הוועדה שתוקם ברשות המים אכן תורכב מאנשי מקצוע בלתי תלויים, כולל מומחים בתחום הרווחה, ושייקבעו קריטריונים שקופים והוגנים להחלטותיה. כמו כן יש חשיבות ממעלה ראשונה לכך שסדרי עבודתה של הוועדה יכללו את כל ההגנות הנדרשות על החייבים, כגון זכות טיעון, זכות ערעור וכיוצא באלה, ושהוועדה תוכל להקל על החייבים באמצעות הסדרי פריסת חובות, הקטנת ריביות וכדומה. יש לציין, כי בפועל, עד שיקבעו בחקיקה הכללים החדשים, ממשיכים תאגידי המים לנתק מדי חודש אלפי משפחות שאין ביכולתן לעמוד במחירי המים הגבוהים.

עוד יש לציין כי מלבד ניתוקי המים והתעריפים הגבוהים, נמשכות מגוון **תקלות ובעיות בהתנהלות תאגידי המים**. אזרחים שצוברים חובות לתאגידי המים נאלצים להתמודד עם פקידי התאגידיים, שמגלים לא פעם אטימות ונוהגים באופן משפיל. לחייבים רבים מוצעים הסדרי תשלומים קשיחים, שאינם הולמים את הכנסות המשפחה, ושהם לא יכולים לעמוד בהם. הריביות על עיכוב בתשלום חובות מים גבוהות ביותר, ומנפחות את החוב באופן חסר פרופורציה.²⁰⁷

²⁰⁶ יו"ר ועדת הכלכלה ח"כ ברוורמן: **אחרי שנה של דיונים – מתחילת 2015 נשים סופ לניתוקי המים בישראל**, הודעה באתר הכנסת, 17.11.2014; דנה ויילר-פולק, **תאגידי המים לא יוכלו לנתק האספקה לחייבים**, וואלה, 17.11.2014.

²⁰⁷ לדוגמאות ראו: עלוה קולן וקרן תמיר, **הזכות למים בישראל: עדויות של אנשים החיים בעוני**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2013, **ועתירת הסיוע המשפטי**, ה"ש 203 לעיל.

הזכות לבריאות: ועדת גרמן

בחודש יוני 2014, אחרי שנה תמימה של עבודה ומאות דיונים ושימועים, פירסמה **הוועדה לחיזוק מערכת הבריאות ("ועדת גרמן")** את המלצותיה.²⁰⁸ כבר לעצם הקמתה של הוועדה, ביוני 2013, הייתה חשיבות רבה, באשר לראשונה יזמה המדינה שיח על עתידה של מערכת הבריאות, ובפרט על יחסי הרפואה הפרטית והציבורית, שהגבול ביניהן הולך ומיטשטש.

בין המלצותיה החיוביות של הוועדה נמנות ההמלצות להקצות תקציבים לקיצור תורים, לשיפור תשתיות ולתוספת כוח אדם במערכת הציבורית; להרחיב את הסדרי הבחירה בין בתי החולים; לעודד את מודל ה"פולטיימר" (רופא שמועסק אך ורק במערכת הציבורית); ולהגדיל את זמינות שירותי הרפואה בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. עם זאת, הוועדה לא השכילה להתייחס באופן מספק להכרח לתקן את השחיקה המתמשכת בתקציב סל הבריאות;²⁰⁹ מרכיב זה היה צריך להיות נקודת המוצא לדיונה, מכיוון שבלעדיו אי אפשר להוביל מהלכים לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית. הוועדה אמנם הציעה מנגנוני עדכון לתקציב מערכת הבריאות,²¹⁰ אך אלה רחוקים מלהספיק לאור השחיקה בתקציב הבריאות לאורך שנים.

ניתוח מפורט של המלצות הוועדה חורג ממסגרת דוח זה.²¹¹ נתייחס כאן בקצרה להמלצותיה בשלושה נושאים: השר"פ, הביטוחים המשלימים ותיירות המרפא.

שר"פ

שר"פ הוא שירות רפואי פרטי הפועל בתוך בית החולים הציבורי.²¹² בין היתר, השר"פ מאפשר לחולה לבחור רופא מייץ ורופא מנתח ולקצר תור לבדיקות ולניתוחים (שאינם דחופים) באמצעות תשלום או דרך ביטוח פרטי או הביטוח המשלים. שירותי השר"פ ניתנים בדרך כלל לאחר שעות העבודה הרגילות ובתוך בית החולים הציבורי, כך שהם מנצלים משאבים השייכים לכלל הציבור – מתקני בית החולים ובמידה רבה גם מומחיותם של הרופאים הבכירים, שהושגה באמצעות התשתית הציבורית – לטובת חלק מהציבור בלבד, שיש ביכולתו לשלם.

סוגיית השר"פ מצויה במחלוקת ציבורית ומקצועית ממושכת. המצדדים בו טוענים, בין היתר, כי הוא יכול לשמור את הרופאים הטובים במערכת הבריאות הציבורית ולמנוע את עזיבתם לטובת המגזר הפרטי, לאפשר ניצול טוב יותר של המשאבים ושל התשתיות הקיימים בבתי החולים, ולהגדיל את הכנסותיהם. המתנגדים, ובהם ארגוני זכויות אדם, טוענים, בין היתר, כי השר"פ מנוגד מהותית לעקרונות היסוד של שוויון, צדק ועזרה הדדית העומדים בבסיסו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי; מעמיק את הפערים בין מטופלים על רקע מצבם הכלכלי; תורם לאבדן האמון במערכת הציבורית; מגביר את המחסור ברופאים במערכת הציבורית; וגורם לתורים ממושכים.²¹³

השר"פ היה אחד הנושאים המרכזיים ומעוררי המחלוקת ביותר שעמדו בפני ועדת גרמן. במשך שנת הדיונים בוועדה, פעילים רבים ואנשי ציבור – מארגונים לשינוי חברתי, מהתקשורת,

²⁰⁸ המלצות הוועדה לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית, 25.6.2014, bit.ly/1xWhJq3 (להלן: "המלצות ועדת גרמן"). ראו גם: ירון קלנר, **ועדת גרמן: לא יוכנס שר"פ לבתיה"ח הציבוריים; יוקצו**

מיליארד ש' לקיצור התורים, ynet, 25.6.2014. על שחיקת תקציב הבריאות לאורך השנים ראו למשל: רמי אדוט, דני פילק ונדב דוידוביץ', **בלי הבדל בין**

עשיר לעני: מתווה להצלת מערכת הבריאות הציבורית, רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח, פברואר 2014, בעמ' 8-11.

²¹⁰ **המלצות ועדת גרמן**, ה"ש 208 לעיל, סעיפים 79-82.

²¹¹ לסקירה ביקורתית של ההמלצות מטעם האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם ומרכז אדוה, יולי

2014: <http://www.acri.org.il/he/32345>.

²¹² לרקע היסטורי ראו: לאה אחדות וגבי בן נון, **בין הציבורי לפרטי במערכת הבריאות בישראל: המקרה של**

שר"פ, מכון ון ליר, אפריל 2012.

²¹³ להרחבה ראו: **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013**, ה"ש 53 לעיל, בעמ' 15-16.

מהכנסת וממערכת הבריאות²¹⁴ – נאבקו נגד אפשרות זו ובעד רפואה ציבורית שוויונית. נראה כי הקולות הרבים שהצטרפו לחזית רחבה בעד רפואה ציבורית חזקה והתקשורת הביקורתית הצליחו להביא להכרעה מול כוחות אדירים שפעלו ופועלים להפרטת מערכת הבריאות הציבורית: **ועדת גרמן קיבלה את עמדת המתנגדים ונמנעה מהמלצה להרחיב את השר"פ**, המופעל כיום רק בבתי החולים בירושלים, לכלל בתי החולים בארץ.²¹⁵ יתר על כן, הוועדה המליצה להכניס לבתי החולים הציבוריים מודל של "פול-טיימר" (יום-מלא), שהוא למעשה חלופה ציבורית לשר"פ, ושב הרופאים נדרשים לעבוד בשעות אחר הצהריים בבית החולים ולא לעסוק ברפואה פרטית. הוועדה המליצה גם לבחון מחדש את השר"פ בבית החולים אסותא-אשדוד לנוכח מודל ה"פול-טיימר" שעליו המליצה.²¹⁶

בהקשר זה יש להתייחס להסכם ההבראה שחתמה המדינה עם בית החולים "הדסה" באמצע השנה, לאחר קריסתו הכלכלית. ההסכם עם הדסה נחתם זמן קצר לפני פרסום המלצותיה של ועדת גרמן, ובניגוד להמלצות הוועדה בעניין השר"פ הוא מבטא הכשרה של השר"פ (אמנם בבית חולים לא ממשלתי, אך במוסד רפואי ציבורי). הוועדה לבחינת המשבר ב"הדסה" ("ועדת גבאי") קבעה כי השר"פ היה חלק אינטגרלי מהניהול הלא תקין שהתקיים בבית החולים, ומתחה עליו ביקורת במילים חריפות: "[השר"פ] מכיל בתוכו חלק נכבד מבעיות הניהול של הדסה ובהן עיוות מבני אשר פוגע במוטיבציות הניהוליות. מדובר במנגנון שלם שחלק מהרופאים והמנהלים הבכירים מבית החולים מפעילים לטובתם האישית תוך יצירת עיוותים תפעוליים שירותיים וכלכליים".²¹⁷ למרות זאת אישרה הממשלה את הפעלת השר"פ בהדסה. יש חשש שאישור זה עלול להתפרש כהכשרה של רכיבי השר"פ שבתי המשפט פסלו בעבר באופן חד משמעי, כמו האפשרות להפעיל השר"פ בשעות הבוקר, בזמן פעולת בית החולים הציבורי. עמותת רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח פנו לשרת הבריאות ולשר האוצר בבקשה שיבהירו לבית החולים כי כל הסדר השר"פ עתידי מחויב לעמוד בכללים שגובשו בתקדימים משפטיים.²¹⁸

הביטוחים המשלימים

הביטוחים המשלימים של קופות החולים מעניקים למבוטחים שידם משגת טיפולים ותרופות שאינם כלולים בסל הבריאות.²¹⁹ ביטוחים אלה הם מעין יציר כלאיים של ביטוח רפואי ציבורי ופרטי: קופות החולים – המופקדות על מימוש השירותים הציבוריים – מוכרות אותם באופן פרטי לציבור המבוטחים שלהן, בהסדרה ובפיקוח ממשלתיים. כך, באצטלה של ביטוח ציבורי מפקח, מוסיפות הקופות רבדים על רבדים של ביטוח, והבריאות הופכת למצרף: מי שיכול – קונה ביטוח "משלים", ואחר כך "מושלם", ו"עדיף", ו"משודרג" ו"שיא"; ומי שאינו יכול – נותר ללא ביטוח כזה. למרות העלייה בשיעורי המחזיקים בביטוח משלים במשך השנים,²²⁰ **לכרבע מהאוכלוסייה אין**

²¹⁴ בין הארגונים השותפים למאבק: האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם, מרכז אדוה והפורום לצדק חברתי (ובתוכם במיוחד תנועת הנוער המחנות העולים וסטודנטיות לרפואה מהאוניברסיטה העברית). על מאבק אנשי התקשורת ראו: אלינור דוידוב, **בשירות הציבור**, העין השביעית, 14.8.2014.

²¹⁵ **המלצות ועדת גרמן**, ה"ש 208 לעיל, סעיפים 85-86 ו-20-23.

²¹⁶ סוגיית השר"פ באסותא-אשדוד עמדה במרכז התדיינות משפטית שניהלה האגודה לזכויות האזרח ב-2012. בית המשפט דחה את העתירה מסיבות טכניות, בשל השיהוי בהגשתה. בג"ץ 2114/12 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד ממשלת ישראל**, לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/20262>.

²¹⁷ **דוח הצוות לבחינת משבר הדסה**, אפריל 2014, בעמ' 15.

²¹⁸ פניית רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח לשרת הבריאות ולשר האוצר, 1.6.2014, bit.ly/1yvtc3x.

²¹⁹ להרחבה על הביטוחים המשלימים ראו: טל דהן, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2009**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2009, בעמ' 49-50; **בלי הבדל בין עשיר לעני: מתווה להצלת מערכת הבריאות הציבורית**, ה"ש 209 לעיל, בעמ' 17-18.

²²⁰ ליאורה בורס, **סוגיות עכשוויות במערכת הבריאות**, מרכז טאוב, מרץ 2014, בעמ' 3-4.

ביטוח משלים כלל, ושיעור זה גבוה יותר בקרב אנשים החיים בעוני, ובהם תושבי פריפריה חברתית-כלכלית, ערבים וחרדים.²²¹

הביטוחים המשלימים מעמיקים את הפער בין איכות וזמינות שירותי הבריאות הציבוריים שמקבלים מבטוחים בעלי אמצעים לבין מחוסרי אמצעים. יתרה מזאת, עיבוי הביטוחים המשלימים מחזק את המגמה של הקטנת הסל הבסיסי של התרופות והשירותים שהמדינה מחויבת לספק לתושביה, ומקטין את הלחץ הציבורי להרחבתו: מאחר שמעמד הביניים יכול לממן לעצמו ביטוח משלים, לא נותרת לו מוטיבציה להפעיל את כוחו הפוליטי כדי להיאבק למען הרחבת סל בריאות ממלכתי שייטיב עם כולם.²²²

אפשר היה לנתב את תקציבי העתק של הביטוחים המשלימים – כ-3 מיליארד ש"ח בשנה – אל ביטוח הבריאות הציבורי, באמצעות תוספת של אחוז אחד למס הבריאות. הדבר היה מקל את הנטל הכלכלי המוטל על מרבית משקי הבית, ומאפשר סל בריאות רחב יותר הזמין לכולם.²²³ לקראת פרסום המלצות הוועדה התבטאה שרת הבריאות גרמן נגד הביטוחים המשלימים וקראה לריסונם,²²⁴ אולם בסופו של דבר תמכה הוועדה בדעה שעדיף לחזק את הביטוחים המשלימים כדי להגביל ולהקטין את אלה הפרטיים-מסחריים. **במקום להתעמת עם עצם קיומו של הביטוח המשלים הציעה הוועדה מודל סבך של שלושה רבדי ביטוח:**²²⁵ קופות החולים ימכרו ביטוח משלים יוקרתי ויקר יותר, ובו יציעו בחירת רופא וחוות דעת שניה. מתחת לרובד זה יבואו פוליסות עם שירותים המשלימים את שירותי הסל. הרעיון שמאחורי מודל זה הוא שמכירת פוליסה יוקרתית ויקרה תגביל את הרפואה הפרטית, שכן הפוליסה תהיה נחלתה של שכבה מצומצמת יחסית, שיכולה להרשות אותה לעצמה. אולם יכולה להתרחש גם דינמיקה הפוכה, שתעמיק את חדירת הרפואה הפרטית אל תוך המערכת הציבורית:²²⁶ קרי, שכבות רחבות באוכלוסייה יתפסו את הפוליסה היוקרתית והיקרה כדבר שמשפחה אינה יכולה להרשות לעצמה שלא לרכוש. התוצאה ההרסנית תהיה קפיצה בהוצאה הפרטית של משקי הבית, הכבדת הנטל על מעמד הביניים, והרחבה של הרפואה הפרטית במקום הגבלתה. בכל מקרה, מודל זה לא יוצר חיץ בין הרפואה הציבורית לפרטית אלא ממשיך לערבב ביניהן באמצעות חיזוק הממשק המשותף, אותן, הוא הביטוח המשלים.

תיירות מרפא

אחת הדרכים של בתי החולים בישראל להקטין את מצוקתם התקציבית היא להציע ניתוחים לחולים מחו"ל, המשלמים תעריף גבוה יותר מהסכום המשולם לבתי החולים בגין טיפול בחולים ישראלים. בענף תיירות המרפא פועלות מאות חברות, שמביאות לישראל עשרות אלפי תיירי מרפא בשנה, והכנסות הענף מוערכות במאות מיליוני שקלים לשנה.²²⁷ תעשיית תיירות המרפא מהווה עבור בתי החולים והרופאים תמריץ להעדפת התיירים על פני המטופלים הישראלים, גורמת להסחרת הבריאות בלב המוסד הציבורי ועלולה אף לגרום לשחיתות מידות.²²⁸ על רקע

²²¹ שולי ברמלי-גרנברג ואח', **דעת הציבור על רמת השירות ותפקוד מערכת הבריאות ב-2009 והשוואה**

לשנים קודמות, מאיר-סג'וינט-מכון ברוקדייל ומרכז סמוקלר לחקר מדיניות הבריאות, מאי 2011.

²²² דוגמה לדילמה שיוצר הביטוח המשלים ולהשפעתו השלילית על הסל הציבורי, היא הדיון סביב סוגיית התרופות המכונות "מצילות ומאריכות חיים". לעומדת רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח ומרכז

אדוה, מאי 2014: <http://www.acri.org.il/he/31488>.

²²³ להרחבה ראו: **בלי הבדל בין עשיר לעני: מתווה להצלת מערכת הבריאות הציבורית**, ה"ש 209 לעיל.

²²⁴ הילה ויסברג, **מפגנים צעירים תקפו את גרמן: "את הורסת את מערכת הבריאות"; גרמן: "לרסן"**

הביטוחים הפרטיים, TheMarker, 10.6.2014.

²²⁵ **המלצות ועדת גרמן**, ה"ש 208 לעיל, החל מעמ' 11.

²²⁶ לביקורת על מסקנות הוועדה בעניין הביטוחים המשלימים ראו: ברברה סבירסקי, **ועדת גרמן לחיזוק**

מערכת הבריאות הציבורית: התוצאה (בהארכה): 1:2 לטובת מערכת הבריאות הפרטית, מרכז אדוה, יולי

2014.

²²⁷ פלורה קוק דבדוביץ', **נתונים על התיירות הרפואית בישראל**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע,

22.12.2013; רינה רוזנברג, **3,000 תיירים רפואיים ביטלו את בואם ביולי**, TheMarker, 7.8.2014.

²²⁸ ראו למשל: גלי גינת, **הרופאים מאיכילוב נחקרים בחשד שגרפו לכיסם כסף מחולים**, וואלה, 18.5.2014.

המחסור בתשתיות רפואיות ובכוח אדם במערכת הבריאות, תיירות המרפא פוגעת בזמינות ובאיכות הטיפול עבור תושבי ישראל, ומביאה להארכת התורים ולהגברת העומס.²²⁹ גם התומכים בתיירות רפואית הדגישו כי יש להסדירה ולפקח עליה, כדי למנוע פגיעה בחולים הישראליים,²³⁰ וכך ציין גם מבקר המדינה.²³¹

הבולטת לרעה מבין המלצותיה של ועדת גרמן היא ההמלצה להתיר תיירות מרפא בבתי החולים הציבוריים בישראל ואף להרחיב אותה.²³² אף כי הוועדה הדגישה שבאחריות בתי החולים "להבטיח קדימות אבסולוטית לחולה הישראלי בנגישות לכל תשתית בית החולים",²³³ היא לא מבססת מנגנון שיבטיח יכולת אמיתית של משרד הבריאות לפקח על התיירות הרפואית ולמנוע פגיעה בחולים הישראליים. מהנחיות שפרסם מנכ"ל בית החולים איכילוב לאחר פרסום המלצות הוועדה עולה, כי בפועל דבר לא השתנה: גורמים בתוך בית החולים עדיין מעדיפים תיירים רפואיים על פני ישראלים, וכ-70% מהניתוחים של תיירים רפואיים מבוצעים בשעות הבוקר,²³⁴ בניגוד להמלצות הוועדה.²³⁵

לסיכום, למרות התו החיובי שבו הסתיימה ועדת גרמן, הפתרונות שהיא מציעה רחוקים מלהספיק, והדרך להחזיר את מערכת הבריאות הציבורית למקום הנכון והראוי עוד ארוכה. ההבטחה הגדולה שיצאה מהוועדה היא ההמלצה להעביר כספים ממיסוי השירותים הפרטיים (כולל תיירות מרפא) לקיצור תורים במערכת הציבורית. זוהי המלצה מבורכת וחשובה, אך היא אינה יכולה לעמוד לבדה לנוכח כוחות השוק הפרטי, הן אלה שבמערכת המסחרית והן אלה שחדרו כבר מזמן ללב המערכת הציבורית.

פרק הבריאות בהצעת התקציב לשנת 2015, שהציגה הממשלה בימים אלה,²³⁶ מנסה אף הוא להתמודד עם ההרחבה המדאיגה של שירותי הבריאות הפרטיים. למרבה הצער, ההסדרים המוצעים בו, שחלקם הוצעו גם בהמלצותיה של ועדת גרמן, אינם פותרים את הבעיה של **חדירת הרפואה הפרטית לתוך מערכת הבריאות הציבורית** באמצעות הפרדה בין השתיים, אלא משקפים מעין דרך ביניים של ניסיון לחזק את הרכיבים הציבוריים ולהחליש את הפרטיים. כך למשל, תזכיר החוק אינו מציע לבטל את ביטוחי הבריאות המשלימים המשווקים על ידי קופות החולים; הוא גם לא מציע להכניס חלק מהשירותים המוצעים בביטוחים אלה לסל הבסיסי. במקום זאת הוא מציע לרסן את הגידול בהיקף הפעילות הפרטית של בתי החולים הכלליים הפרטיים,²³⁷ באמצעות הטלת היטלים כספיים על בתי החולים על פעילויות שאינן קשורות לביטוחים המשלימים. יתר על כן, תזכיר החוק מבדיל בין סוגי רפואה פרטית שונים – תיירות

²²⁹ ראו למשל: שאול אמסטרדמסקי, **החשכ"ל בדו"ח חמור על תיירות המרפא: הניתוחים נעשים על חשבון חולים ישראלים**, כלכליסט, 11.6.2014.

²³⁰ כך למשל חבר הכנסת יעקב ליצמן, חבר הכנסת אמנון כהן, פרופ' רפאל ביאר, מנהל המרכז הרפואי רמב"ם, **פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מספר 110 מתאריך 13.5.2014; סוגיות עכשוויות במערכת הבריאות**, ה"ש 220 לעיל, בעמ' 7.

²³¹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, מאי 2013, בעמ' 647; ראו גם דברי המבקר ב**ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מתאריך 13.5.2014**, ה"ש 230 לעיל.

²³² **המלצות ועדת גרמן**, ה"ש 208 לעיל, מעמ' 14.

²³³ **המלצות ועדת גרמן**, ה"ש 208 לעיל, סעיף 33.

²³⁴ ירון הופמן-דישון ממרכז אדוה, יחד עם רן רזניק, פרשן הבריאות של "ישראל היום", בתכנית "סוגרים חשבון" עם עידן גרינבאום. ערוץ 23, 14.8.2014, bit.ly/126Q2ma; שי ניב, **מנכ"ל איכילוב זומן לבירור בעניין תיירות המרפא**, גלובס, 17.8.2014. בכתבה מובאת גם תגובתו של מנכ"ל איכילוב, שלפיה על כל שעת ניתוח של תייר מרפא בבוקר נוספות ארבע שעות ניתוח לישראלים אחר הצהריים, וכי נעשה מאמץ רב לקצר תורים עבור ישראלים.

²³⁵ **המלצות ועדת גרמן**, ה"ש 208 לעיל, סעיף 32.

²³⁶ **תזכיר חוק התכנית הכלכלית לשנת 2015 (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014**. הערות האגודה, מרכז אדוה

²³⁷ ורופאים לזכויות אדם לפרק הבריאות בהצעת התקציב, 2.11.2014: bit.ly/1zGsSgN. הכוונה היא לבתי חולים שנותנים את כל השירותים (להבדיל מבתי חולים שלא נותנים את כל השירותים ולא נחשבים לכללים) ואינם ציבוריים.

מרפא, רפואה פרטית בבתי חולים פרטיים והשר"פ – ואינו עוסק בכולם יחד כחלק ממכלול אחד של הפרטת מערכת הבריאות הציבורית.

הפתרון הראוי למצבה של מערכת הבריאות בישראל הוא לבצע את ההפרדה הנדרשת בין המערכת הציבורית לרפואה הפרטית, להשקיע תקציבים במערכת הבריאות הציבורית ולדאוג להסדרה טובה יותר שלה. כך יוכל כל אחד מאיתנו יוכל לממש את זכותו לבריאות באופן המיטבי ביותר. מודלים שתכליתם לעצור את מגמת ההפרטה והעירוב בין הפרטי לציבורי הוצגו בפני ועדת גרמן ונמצאים כעת על שולחן הכנסת. כך, חברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה מציעים רפורמה מקיפה בשירותי הבריאות בישראל,²³⁸ שמטרתה לחזק את הרפואה הציבורית ואת השוויון. מוצע להוסיף לסל הבריאות הציבורי את טיפולי השיניים ואת האשפוז הסיעודי; לבטל את הביטוחים המשלימים ותחתם לאפשר בחירת רופא בתוך בתי החולים הציבוריים ולהוסיף לסל הבריאות את התרופות והשירותים החיוניים; לעדכן באופן קבוע את סל התרופות; ולאסור שר"פ ומתן שירותים פרטיים באמצעות חברות פרטיות על ידי קופות החולים. המקור למימון השירותים במערכת בציבורית יהיה העלאת מס הבריאות באחוז אחד וחידוש מס המעסיקים בשיעור של 2%.

²³⁸ הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – חיזוק הרפואה הציבורית), התשע"ד-2014. הצעת החוק באתר רופאים לזכויות אדם: bit.ly/1tpVHKp. רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח ומרכז אדוה היו שותפים בכתיבת הצעת החוק, המתבססת על האלטרנטיבה שהציגו בפני ועדת גרמן. לפירוט הצעת הארגונים: [בלי: הבדל בין עשיר לעני: מתווה להצלת מערכת הבריאות הציבורית](#), ה"ש 209 לעיל.

הזכות לחינוך: תשלומי הורים

בהשוואה למערכות חינוך מתקדמות בעולם נמצאת מערכת החינוך בישראל ברמה נמוכה מבחינת ההשקעה התקציבית, התנאים הפיזיים בכיתות וההישגים הלימודיים. הפגיעה המתמשכת בהיקף ובאיכות של החינוך הציבורי בישראל מלווה בהפרטה זוחלת של

מערכת החינוך.²³⁹ חלק ממגמת ההפרטה מתבטאת בכך שהורים רבים נאלצו להיכנס לנעלי המדינה ולהוציא מכיסם סכומים גדלים והולכים כדי שילדיהם יקבלו חינוך ראוי, בין היתר באמצעות מימון של תכניות לימוד נוספות (תל"ן) ו"רכישת שירותים מרצון". התשלומים הנוספים הפכו לנוהג שבתי ספר רבים מבססים עליו את פעילותם החינוכית.²⁴⁰

במהלך השנים, ובעיקר בשנים האחרונות, חלק גדל והולך מנטל המימון של החינוך עבר בהדרגה מהממשלה למשקי הבית הפרטיים. כבר ב-2007 הגיע שיעור ההשתתפות של משקי הבית בישראל במימון החינוך ל-22% מכלל ההוצאה הלאומית לחינוך,²⁴¹ לעומת 16.5% בממוצע במדינות המפותחות (OECD) ו-10.9% בממוצע במדינות האיחוד האירופי.²⁴² עד שנת 2013 זינק שיעור המימון הפרטי ל-29%,²⁴³ ואת משמעות הנתונים הללו מרגיש כל הורה בכיסו. בשנה החולפת, כפי שיפורט להלן, אישר משרד החינוך גבייה נוספת ורחבה יחסית של תשלומי הורים, המביאים את ההפרטה של מערכת החינוך לשיא של כל הזמנים.

עקרונית, לפי החוק הישראלי, הורים אינם מורשים לקנות שיעורים נוספים לילדיהם בתוך המסגרת הבית-ספרית, אלא רק לימודי העשרה לאחר שעות הלימודים וללא מעורבות בית הספר. אולם הוראות החוק המסועפות, שאינן תמיד ברורות, לא נאכפות, גם כשמדובר בגבייה אסורה במובהק. במשך שנים מתקיימת במערכת החינוך גבייה חורגת של תשלומי הורים, בידיעה ובשתיקה של משרד החינוך.²⁴⁴ כך למשל, מצא מבקר המדינה כי בשנת תשס"ה חרגו מהגבייה המותרת כ-80% מבתי הספר שנבדקו במדגם של משרד החינוך, ובשנת תש"ע חרגו מהסכומים המותרים כ-51% מבתי הספר שנבדקו.²⁴⁵

כחלק ממגמת ההפרטה הלכה והתפתחה גם תופעה של פתיחת בתי ספר ומסלולים "ייחודיים" בחינוך הציבורי, ביוזמת הורים ורשויות מקומיות, תוך עצימת עין של משרד החינוך.²⁴⁶ בבתי ספר אלה (שמתוקצבים על ידי המדינה – קרי, כלל הציבור) נגבים סכומים גבוהים מהורי התלמידים בניגוד לחוק, כביכול עבור האופי ייחודי, אך גם כדי לממן פיצול כיתות או שכר גבוה יותר למורים ולמנהלים.²⁴⁷ התשלומים הגבוהים הנדרשים מההורים דוחקים לעתים משערי בית הספר את ילדי השכונה שבה הוא ממוקם, ואשר יד הוריהם אינה משגת, והם נאלצים לעבור לבתי ספר רחוקים יותר ואיכותיים פחות.²⁴⁸ לצד התשלומים התפתחה תופעה של מיונים אסורים

²³⁹ על ה"יבוש" התקציבי של מערכת החינוך ועל ההפרטה הזוחלת ראו בדוח "[בין מימוש לייבוש](#)", ה"ש 187 לעיל, בעמ' 30-34, 59-61.

²⁴⁰ יובל וורגן, [תשלומי הורים בגין "תוכנית לימודים נוספת \(תל"ן\) ו"רכישת שירותים מרצון"](#), הכנסת –

מרכז המחקר והמידע, פברואר 2011.

²⁴¹ [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2007-2010](#), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2011. [Education at a Glance 2011](#), OECD, 2011, p. 242.

²⁴² [ההוצאה הלאומית לחינוך בשנים 2011-2013](#), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 19.8.2014; ליאור דטל, [24 מיליארד שקל מההוצאה הלאומית לחינוך - מכיס ההורים](#), 19.8.2014, TheMarker;

רותי לוי, [ספרים, חוגים והסעות: ההורים משלמים על חינוך עשרות אלפי שקלים - בלי לשאול שאלות](#), 8.9.2014, TheMarker.

²⁴⁴ להרחבה על המצב החוקי ועל החריגה ממנו ראו [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14 ג'קלין שמשון נ' משרד](#)

החינוך, החל מסעיף 14. על העתירה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/32985>.

²⁴⁵ מבקר המדינה, [דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010](#) (להלן: "דוח מבקר

המדינה 62"), מאי 2012, החל מעמ' 592.

²⁴⁶ להרחבה על בתי הספר הייחודיים ראו [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14](#), ה"ש 244 לעיל, החל מסעיף 36.

²⁴⁷ [דוח מבקר המדינה 62](#), ה"ש 245 לעיל, בעמ' 610; [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14](#), ה"ש 244 לעיל,

בסעיף 285.

²⁴⁸ כך למשל במקרה של בית הספר שז"ר באשדוד. ראו [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14](#), ה"ש 244 לעיל, החל

מסעיף 93, וכן: אור קשתי, [בזאר ההפרטה של משרד החינוך](#), הארץ, 5.4.2014.

לבתי הספר ה"ייחודיים", הפותחים פתח לאפליית תלמידים מסיבות שונות בקבלתם לבתי הספר.

התוצאה היא **פגיעה קשה בזכות לשוויון ובזכות לחינוך**, שכן רק הורים בעלי אמצעים יכולים לאפשר לילדיהם חינוך נוסף ואיכותי תמורת תשלום, ואילו ילדים להורים משכבות חלשות נאלצים להסתפק בחינוך מינימלי. כך הפכה מערכת החינוך, שאמורה להעניק לכל ילד וילדה הזדמנות שווה לחינוך ולהתפתחות, יאה אשר יאה הרקע החברתי-כלכלי של משפחותיהם, למערכת המגדילה את הפערים ומקבעת את הריבוד החברתי-כלכלי הקיים.

למרות האמירות בדבר חשיבות השוויון וצמצום הפערים, ובמקום שמשרד החינוך ייבא בתופעה הפסולה של תשלומי הורים מופרזים, הוא נותן לה יד ואף מרחיב אותה. כאמור, חלק מהגבייה האסורה בבתי הספר מתבצע בידיעה ובעצימת עין של משרד החינוך. בעקבות נסיונות אכיפה רפים וכושלים לאסור על הגבייה האסורה ולחץ עז של הורים על משרד החינוך להתירה, שכלל עתירת הורים לבג"ץ,²⁴⁹ הגדיל המשרד לעשות ופרסם השנה **חוזר תשלומים חדש**,²⁵⁰ שבין היתר:

- מכפיל ומשלש את תשלומי ההורים המותרים לגבייה בבתי ספר ייחודיים בשנת תשע"ה (סכום שיכול להגיע לקרוב ל-8,000 ש"ח לשנה בכיתה יב');²⁵¹
- מאפשר, לראשונה, גביית כספים עבור לימודים לבגרות ועבור תגבור לימודים במקצועות הליבה;
- מגדיל את מספר שעות הלימוד השבועיות שאפשר לקנות בכסף פרטי (שעות תל"ן – תכנית לימודים נוספת) כך שיעמדו על עד 45% מתכנית הלימודים (לעומת 15% קודם לחוזר). בבית ספר יסודי הותרה עלייה מסכום מקסימלי של 580 ש"ח עבור תל"ן בתשע"ג לסכום מקסימלי של 3,305 ש"ח עבור תל"ן ותוספותיו בתשע"ה; בתיכון המעבר הוא מסכום מקסימלי של 745 ש"ח בתשע"ג לסכום מקסימלי של 4,500 ש"ח בתשע"ה. משמעות העלייה היא הכפלה פי 6 של הגבייה עבור תל"ן.²⁵²
- מתנה לראשונה בין הסכמת ההורים לתשלום לבין רישום הילד למוסד החינוכי.

השינויים שמתיר חוזר התשלומים נעשו ללא הסדרה בחוק וללא קבלת אישור מוועדת החינוך של הכנסת. עוד קובע החוזר מתווה תלת שנתי לתהליך "הרזיה" לבתי ספר שעד כה גבו סכומים גבוהים מהמותר, אך במקביל מעגן הליך של מתן פטור מהמתווה התלת שנתי באמצעות ועדות חריגים הפתוחות לכלל בתי הספר – ובכך למעשה מאיין אותו, כמו גם כל ניסיון אמיתי לאכוף את האיסור על גבייה חורגת של תשלומי הורים. עתירה שהגישו הורים מאשדוד ומנס ציונה, יחד עם ארגוני זכויות אדם, נגד חוזר התשלומים החדש, תלויה ועומדת בבג"ץ.²⁵²

ההכשר שמעניק משרד החינוך להגדלה משמעותית של גביית כספים פרטיים למערכת החינוך הציבורית משמעו התפרקות המדינה מאחריותה לחינוך ציבורי חנם, יצירת שתי מערכות חינוך נפרדות ושונות באיכותן – לעשירים ולעניים, והגדלת הפערים ואי השוויון בין תלמידים הבאים

²⁴⁹ בג"ץ 8849/12 עמותת הורי בית ספר קשת יסודי נ' שר החינוך.

²⁵⁰ חוזר הוראות הקבע עד/7(ד) – "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ובמוסדות במעמד פטור, גביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת בחטיבה העליונה וגביית תשלומי הורים במוסדות ניסויים וייחודיים". החוזר פורסם במרץ 2014 ונוסח מתוקן שלו פורסם ביולי 2014.
²⁵¹ לנוסח הסעיפים הרלבנטיים בחוזר התשלומים ולטבלה המשווה את התשלומים בשנת תשע"ה (לאחר כניסתו לתוקף של החוזר החדש) לעומת תשע"ג ראו [כתב העתירה בבג"ץ 5004/14](#), ה"ש 244 לעיל, בסעיפים 137-132.

²⁵² בג"ץ 5004/14, ה"ש 244 לעיל. יחד עם ההורים עתרו עמותת ידיד – מרכזי זכויות בקהילה, הלה למען החינוך בשכונות ועיירות הפיתוח, אגודה ישראלית למען יהודי אתיופיה והאגודה לזכויות האזרח בישראל. כולם מיוצגים ע"י עו"ד הרן רייכמן מהקליניקה למשפט ומדיניות חינוך באוניברסיטת חיפה.

מרקע סוציו-אקונומי שונה. שירותי חינוך פרטיים בתשלום הופכים את החינוך מהשקעה מדינתית ומזכות אזרח למצרך הנמכר למרבה במחיר.

פליטים ומבקשי מקלט

"הבה לא נרשה לכותרת – 'מתקן פתוח' – להולכנו שולל"²⁵³
 "לחיות ב'חולות' משמעו לחיות בחושך. אין כאן חיים, אין כאן עתיד, אין כאן תקווה."²⁵⁴

2014 הייתה שנה קשה לפליטים ולמבקשי המקלט בישראל. בדצמבר 2013, שלושה חודשים לאחר שבג"ץ פסל את "חוק ההסתננות"²⁵⁵ והורה לשחרר את מבקשי המקלט שנכלאו במתקן "סהרונים", חוקקה הכנסת בהליך בזק תיקון נוסף לחוק (להלן: "תיקון מס' 4"),²⁵⁶ שרוקן את פסק הדין ממשמעות. התיקון החדש איפשר לכלוא מבקשי מקלט המגיעים לישראל מאפריקה²⁵⁷ למשך שנה ללא משפט, ולהחזיק מבקשי מקלט לתקופה שאינה מוגבלת בזמן ב"מתקן שהייה פתוח". כך, משמעות התיקון לחוק הייתה **המשך כליאתם של מבקשי המקלט ללא משפט**, כאשר האפשרות היחידה עבורם להשתחרר היא יציאה מן הארץ.

בדצמבר 2013 החלה רשות האוכלוסין לזמן מבקשי מקלט למתקן שהייה "חולות". במהלך 2014 נכלאו בו אלפי בני אדם, בהם מבקשי מקלט ותיקים שנאלצו לעזוב מקומות עבודה, דירות וחברים. **"חולות", שכונה על ידי המדינה "מתקן שהייה פתוח", אינו אלא מחנה מעצר מבודד בלב המדבר**, בניהול שירות בתי הסוהר, שבו מוטלים עונשים כבדים על אי ציות לנהלים. המוחזקים במתקן מחויבים להימצא בו בין השעות עשר בערב לשש בבוקר, ובמהלך היום הצטוו להתייבב בו שלוש פעמים, על מנת למנוע מהם להתרחק ממנו. הם אמנם הורשו לצאת מהמתקן למספר שעות, אולם מיקומו המבודד בשילוב עם חובת ההתייבבות לספירה ועם מגבלות נוספות יצרו למעשה מצב שבו מבקשי המקלט מרותקים למתקן השומם, ללא אפשרויות תעסוקה לשעות הפנאי האינסופיות שנכפו עליהם.²⁵⁸

וכך מתוארת השהות ב"חולות" בעתירה שהגישו ארגוני זכויות אדם ומבקשי מקלט שנכלאו במתקן:²⁵⁹ "נשללת הזכות לפרטיות. נשללת הזכות לקבל החלטות בסיסיות ביחס לאלמנטים מרכזיים של חייו של האדם – כיצד יתנהל סדר יומו, מה יאכל ומה ישנה, היכן יישן, עם מי יחלוק את החלל בו הוא ישן. אותו אדם שלא נקבע שחטא כפוף לסנקציות של שירות בתי הסוהר ושל רשות האוכלוסין וההגירה, לסמכויות חיפוש ומשמעת תמידיות, לפיקוח על החפצים שהוא נושא עליו ולמזון שהוא מבקש לצרוך. אותו אדם שלא חטא כפוף לסנקציות של שלילת חירות מוחלטת במשמורת לפרקי זמן של חודש עד שנה מתוקף החלטת פקיד, וזאת אם הפר את כללי המשמעת להם הוא כפוף. אותו אדם שלא נקבע שחטא עובר אינפנטיליזציה מוחלטת. נוהגים בו כבילד – הוא נדרש לשהות בחדרו במשך שליש מן היממה, הוא אינו בוחר את מזונו, הוא אינו בוחר את מקום שהותו והוא מקבל 'דמי כיס'."

²⁵³ בג"ץ 7385/13 **איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל**, פסקה 126 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

²⁵⁴ תצהיר שצורף לעתירת מבקשי מקלט וארגוני זכויות אדם נגד הכליאה במתקן "חולות" – בג"ץ 8425/13 **גבריסלאסי נ' הכנסת**. הדיון בעתירה אוחד עם בג"ץ 7385/13 (ה"ש 253 לעיל). כתבי בית הדין בעתירה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/29963>.

²⁵⁵ החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012 איפשר מעצר מנהלי ללא משפט של מבקשי מקלט מסודן ומאיתריאה לפרק זמן של שלוש שנים לפחות. בית המשפט העליון קיבל את עתירתם של מבקשי מקלט איתריאים ושל ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, ופסק כי התיקון אינו חוקתי ובטל. בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת** (פס"ד מיום 16.9.2013).

²⁵⁶ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013.

²⁵⁷ מבקשי המקלט השהוים בישראל, רובם הגדול מסודן ומאיתריאה, נמלטו מארצם בעקבות רדיפות, עינויים ורצח עם. ישראל נמנעת מלגרשם בכפייה בחזרה למדינותיהם בהכירה בסכנה הנשקפת שם לחייהם, אך מסרבת להכיר בהם כפליטים ומונעת מהם זכויות בסיסיות כמו אפשרות לעבוד או שירותי בריאות.

²⁵⁸ להרחבה על התנאים ב"חולות" ראו את **עיקרי הטיעון מטעם העותרים בבג"ץ 8425/13**, ה"ש 254 לעיל, מרץ 2014, החל מסעיף 15.

²⁵⁹ **עיקרי הטיעון מטעם העותרים בבג"ץ 8425/13**, ה"ש 254 לעיל, מרץ 2014, בעמ' 3.

קובעי המדיניות לא הסתירו את העובדה כי **המטרה היחידה בכליאתם של מבקשי המקלט היא לשבור את רוחם** ו"להמאס עליהם את חייהם" עד שיאותו לחתום על מסמכי "עזיבה מרצון" ולצאת את הארץ.²⁶⁰ ואכן, השוואת חסרת התחלת ב"חולות" הובילה לייאוש, לתסכול ולדכאון. רבים העדיפו להסתכן בחזרה למדינותיהם או במעבר לאוגדנה או לרואנדה, שאין מתחייבות שלא להחזירם למדינותיהם, מאשר להישאר במעצר בלתי מוגבל בזמן. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שפורסמו בתקשורת, מדצמבר 2013 ועד סוף אוגוסט 2014 עזבו את הארץ מעל 5,700 איש;²⁶¹ שר הפנים גדעון סער התגאה בנתוני העזיבה,²⁶² וציון כי "מאז נחקק חוק המסתננים החדש, גדלה יציאת המסתננים מישראל בקצב של פי שלושה מקצב היציאה בשנת 2013".²⁶³

בבחירה שמעמידה ישראל בפני מבקשי המקלט – חזרה למדינת המוצא, יציאה למדינה שלישית ללא ערובות שלא יוחזרו למדינתם או כליאה ללא הגבלת זמן – היא עוקפת למעשה את עיקרון אי-ההחזרה שבאמנת הפליטים ובאמנה נגד עינויים, הקובע שאין להחזיר אדם למדינה שבה נשקפת לו סכנה, ומפרה את חובותיה על פי המשפט הבינלאומי.²⁶⁴ יצוין כי כבר בתחילת 2013 מתחה נציבות האו"ם לפליטים ביקורת קשה על נוהל ה"עזיבה מרצון": "הסכמה לשוב לאריתריאה תחת אולטימטום של 'כלא או הביתה' לא יכולה להיחשב התנדבותית בשום קריטריון, זו בפירוש לא 'חזרה מרצון', אמר אז נציב האו"ם לפליטים בישראל, "עובדתית, מהכלא אין חזרה מרצון, כי אין רצון חופשי".²⁶⁵

לתיקון מס' 4 לחוק ההסתננות הייתה השפעה קשה לא רק על מי שנכלאו ב"חולות" אלא על כלל קהילת מבקשי המקלט. החשש לקבל זימון למתקן גרם לתחושות חרדה, אי ודאות וחוסר אונים,²⁶⁶ ורבים בחרו לצאת את הארץ מפחד פן ייכלאו. הדברים הגיעו לידי כך, שלראשונה מאז הגיעו מבקשי המקלט לישראל הם החלו **למחות באופן המוני** נגד האופן שבו מדינת ישראל נוהגת בהם. בשלהי 2013 ובתחילת 2014 רבבות שבתו ויצאו לצעדות ולהפגנות בתל אביב ובירושלים.²⁶⁷ ביוני 2014 יצאו מאות מבקשי מקלט מ"חולות" לצעדות מחאה וייאוש. פקחי רשות האוכלוסין וההגירה עצרו אותם תוך הפעלת כוח רב, והם הוחזרו ל"חולות" או נשלחו למתקן "סהרונים".²⁶⁸

הכליאה ב"חולות" עוררה **ביקורת רבה מצד ארגוני זכויות אדם בארץ ובעולם** ומצד בתי המשפט. כך למשל, באוגוסט 2014 קיבל בית משפט בשווייץ בקשה של מבקש מקלט אריתריאי

²⁶⁰ דוגמאות ראו בכתב העתירה בבג"ץ 8425/13, ה"ש 254 לעיל, החל מסעיף 121.

²⁶¹ אילן ליאור, **מבקשי המקלט במתקן חולות מחכים לתיקון**, הארץ, 16.9.2014.

²⁶² ראו למשל: אילן ליאור, **שיא בעזיבת מבקשי מקלט מאפריקה: 1,705 יצאו מישראל בפברואר**, הארץ, 27.2.2014; **שר הפנים, ח"כ גדעון סער, בדיון בוועדת הפנים: "בשלושת החודשים הראשונים של שנת 2014 יצאו מהארץ, מרצון, כ-4000 מסתננים"**, הודעה באתר הכנסת, 26.3.2014.

²⁶³ הודעה לעיתונות שפרסם משרד הפנים סער לאחר מתן פסק הדין בבג"ץ 7385/13. ראו גם: עומרי אפרים ומורן אזולאי, **יוזם החוק נגד מסתננים, שר הפנים גדעון סער: "להגביל סמכות בג"ץ, נותרנו בלי כלים"**, ynet, 22.9.2014.

²⁶⁴ להרחבה ראו **כתב העתירה בבג"ץ 8425/13**, ה"ש 254 לעיל, החל מסעיף 132. ראו גם: אייל גרוס, **דמם של הפליטים על ידינו**, הארץ, 4.3.2014.

²⁶⁵ טלילה נשר, **האו"ם דורש מישראל הסברים על ההחזרה החשאית של סודאנים לארצם**, הארץ, 27.2.2013 (ההדגשה הוספה).

²⁶⁶ ראו **עיקרי הטיעון מטעם העותרים בבג"ץ 8425/13**, ה"ש 254 לעיל, מרץ 2014, בסעיף 14, וכן: **השפעת החוק למניעת הסתננות והכליאה ב"חולות" על קהילת מבקשי המקלט בישראל**, א.א. – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, אפריל 2014.

²⁶⁷ ראו למשל: נועם (דבול) דביר ועומרי אפרים, **המסתננים מפגינים בירושלים: "לא מסוכנים"**, ynet, 17.12.2013; **צעדת החופש**, הטלוויזיה החברתית, 18.12.2013; **צועדים לנציבות האו"ם**, הטלוויזיה החברתית, 6.1.2014.

²⁶⁸ יעל מרום וחגי מטר (תמונות: אורן זיו ויונתן רונן, אקטיביסטים), **אלף מבקשי מקלט ברחו מחולות. הקימו מחנה מחאה ונעצרו באלימות רבה**, באתר "שיחה מקומית", 29.6.2014; ג'ון בראון ומיכל רותם, **כפפות על הידיים, גז פלפל וחניקות: כך פונו הפליטים מהגבול**, באתר "שיחה מקומית", 30.6.2014; גדעון לוי ואלכס ליבק, **גם מחאת מבקשי המקלט חוסלה בכוח**, הארץ, 4.7.2014.

ששה בישראל להיכנס לשוויץ, בשל החשש שבישראל הוא לא יזכה להגנה ראויה.²⁶⁹ בדוח שפרסם ארגון זכויות האדם Human Right Watch בספטמבר 2014 הוא קובע כי ישראל משתמשת באמצעים לא חוקיים כדי לאלץ את מבקשי המקלט לעזוב.²⁷⁰ בתי המשפט המחוזיים בישראל מתחו ביקורת על הליך הזימון למתקן (הוצאת "הוראת שהייה"), שנעשה תוך פגיעה בזכות להליך הוגן: בלי זכות לייצוג, בלי שימוע ובלי כל הנמקה.²⁷¹ רק באפריל 2014, לאחר החלטות חוזרות ונשנות של בתי המשפט לעניינים מנהליים ובעקבות הליך שהתנהל בבית המשפט העליון,²⁷² החל משרד הפנים לערוך ראיונות בטרם הוצאת הוראות שהייה. עם זאת, אלפי מבקשי מקלט שהוצאו להם הוראות שהייה ללא כל שימוע נותרו כלואים ב"חולות", בלי שהפגם תוקן.²⁷³

בספטמבר 2014 קיבל בית המשפט העליון את עתירתם של ארגוני זכויות האדם נגד תיקון מס' 4 לחוק ההסתננות,²⁷⁴ וקבע כי הוא פוגע באופן לא מידתי ולא חוקי בזכויותיהם של מבקשי המקלט. ברוב של 7 מול 2 קבע בית המשפט כי הפרק בחוק שמאפשר את הפעלתו של מתקן "חולות" יתבטל בתוך 3 חודשים, וכי עד אז תבוטל ההתייצבות בשעות הצהריים של מי שמוחזקים במתקן. כמו כן, ברוב של 6 מול 3 בוטל הסעיף לפיו ניתן להחזיק במשך שנה בכלא "סהרונים" מבקשי מקלט שנכנסו לישראל לאחר החלת החוק. הצעד יוצא הדופן, שבו פסל בית המשפט העליון שני תיקונים ל"חוק ההסתננות" תוך פחות משנה, מעיד על חומרת הפגיעה בזכויות האדם שהייתה גלומה בתיקוני חקיקה אלה. אולם מיד לאחר פרסומו של פסק הדין הצהירו שרים וחברי כנסת כי יקדמו שינויי חקיקה ש"יעקפו" גם את פסק הדין השני.²⁷⁵

בסוף אוקטובר אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק המבקשת לאפשר לכנסת לחוקק מחדש חוקים שנפסלו על ידי בג"ץ; שרת המשפטים ציפי לבני הודיעה כי תגיש ערר על ההחלטה.²⁷⁶ באמצע נובמבר פרסמה הממשלה תזכיר הצעת חוק, שמבקש לחוקק מחדש הסדרים שבית המשפט העליון הגדירם, בשני פסקי הדין בעניין חוק ההסתננות, כהסדרים פוגעניים, המפרים את זכויות האדם הבסיסיות ביותר לחירות ולכבוד.²⁷⁷ ההצעה אינה מטמיעה את העקרונות שהציב בית המשפט; במקום לאמץ עקרונות אלה, מבקשים מנסחי הצעת החוק להתמקח עם פסקי הדין ולבחון עד כמה יכולה הממשלה להמשיך ולפגוע בזכויות אדם מבלי שהחוק ייפסל בפעם השלישית.

²⁶⁹ אילן ליאור, [שוויץ אישרה למבקש מקלט אריתריאי מישראל להיכנס לשטחה, מחשש שייכלא](#), הארץ, 28.8.2014.

²⁷⁰ [ישראל מאלצת אלפי בני אדם לעזוב את שטחה](#), הודעה באתר Human Rights Watch, 9.9.2014; דנה ויילר-פולק, [דוח: ישראל נחושה להשקיע בכליאת פליטים שלא כחוק](#), וואלה, 9.9.2014.

²⁷¹ הדוח המלא: ["להמאים עליהם את חייהם": אילוצם של מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים לעזוב את שטח ישראל בידי המדינה](#), Human Rights Watch, ספטמבר 2014.

²⁷² להרחבה: הפינה המשפטית, ידיעון "המהגר", המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם, יוני 2014, <http://the-migrant.co.il/he/node/4>.

²⁷³ אילן ליאור, [העליון למדינה: "אין משפט מנהלי נפרד לפליטים, יש משפט מנהלי אחד לכולם"](#), הארץ, 21.5.2014. הידיעה מתיחסת לפסק דין חלקי שניתן בע"מ 2863/14 עלי נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה (פס"ד חלקי מיום 10.8.2014).

²⁷⁴ ע"מ 2863/14 עלי נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה (פס"ד מיום 2.10.2014). בג"ץ 7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 22.9.2014). כאמור לעיל, הדיון בעתירה אוחד עם הדיון בבג"ץ 8425/13 שהגישו מבקשי מקלט יחד עם המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח, א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל, קו לעובד, רופאים לזכויות אדם, והמרכז לקידום פליטים אפריקאים. בייצוג השתתפו גם התכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב והקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים.

²⁷⁵ אילן ליאור וישרלי סידלר, [סער: לבחון תיקון חוק יסוד כבוד האדם וחירותו באופן שיגביל התערבות בג"ץ](#), הארץ, 22.9.2014; יהונתן ליס, [הסתננות שנפסל](#), הארץ, 23.9.2014.

²⁷⁶ יהונתן ליס, [השרים אישרו את חוק עוקף בג"ץ של ח"כ שקד](#), הארץ, 26.10.2014. לעמדת האגודה לזכויות האזרח ראו: <http://www.acri.org.il/he/33096>.

²⁷⁷ הצ"ח למניעת הסתננות ולהבטחת יציאת מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ה-2014. הערות ארגוני זכויות אדם להצעת החוק: <http://www.acri.org.il/he/33440>.

התעקשותן של הממשלה ושל הכנסת לדבוק ב"עוד מאותו דבר" ולהמשיך לקדם "פתרונות" פוגעניים מעציבה ומתמיהה. מעבר לפגיעה החמורה בזכויות האדם של הפליטים ומבקשי המקלט בישראל, הולכת וגוברת בקרב חוגים נרחבים²⁷⁸ ההכרה ש**כליאתם גם אינה יעילה, ואינה מספקת מענה לטענותיהם הצודקות של תושבי דרום תל אביב** ושל מקומות אחרים שבהם מתרכזים מבקשי המקלט.²⁷⁹ השנה חשפה התנועה לחופש המידע כי עלות ההקמה של מתקן "חולות" עמדה על כ-323 מיליון ש"ח, ועוד כ-100 מיליון נדרשים להפעלתו כל שנה;²⁸⁰ את המיליונים האלה אפשר היה להשקיע בפתרונות שייטיבו הן עם מבקשי המקלט והן עם התושבים הוותיקים, וימנעו את הצטופפותם של עשרות אלפי מבקשי מקלט באזורים עניים ומוזנחים. כך, למשל, אפשר להעניק למבקשי המקלט רישיונות עבודה מסודרים, לעודדם לעבוד במקומות שבהם יש מחסור בידיים עובדות ולהעניק תמריצים למעסיקים שיקלטו אותם, ולספק להם נגישות לשירותי שירותי בריאות, רווחה וחינוך ברחבי הארץ. במקביל יש להשקיע בשיפור השירותים, התשתיות והביטחון האישי בשכונות דרום תל אביב.²⁸¹ כפי שכתב השופט עמית: "הייתה זו יכולה להיות שעתה היפה של המדינה למצוא פתרונות הומאניים למסתננים שכבר חיים בקרבנו. ייתכן כי כחצי מיליארד השקלים שהמדינה משקיעה באיתור, הרחקה, בידוד והשמה בתנאי מעין-כליאה של אלפים בודדים מבין עשרות אלפי המסתננים, יכולים היו לשאת פרי אחר, אילו היו מושקעים ברווחתם של תושבי דרום תל-אביב ובמציאת פתרונות אחרים לאותם שכבר הגיעו לארצנו."²⁸²

²⁷⁸ ראו למשל: ניר עמרן, [פליטים \(?\) בישראל](#), המכון לאסטרטגיה ציונית, יולי 2014; [קרן אור מימיני](#),

הטלוויזיה החברתית, 26.2.2014.

²⁷⁹ לסקירה נרחבת על המצוקה בשכונות דרום תל אביב ראו: מבקר המדינה, [דוח שנתי 64 לשנת 2013](#)

[ולחשבונות שנת הכספים 2012](#), מאי 2014, בעמ' 59-130.

²⁸⁰ [בקשת מידע של התנועה חשפה: עלות מתקן השהייה חולות היא כ-100 מיליון שקל בשנה](#), אתר

התנועה לחופש המידע, 29.6.2014.

²⁸¹ ראו למשל: אייל גרוס, [מי דואג לתושבי דרום ת"א](#), הארץ, 29.9.2014.

²⁸² פסק הדין בבג"ץ 7385/13, ה"ש 253 לעיל, פסקה 3 לפסק דינו של השופט עמית.

זכויות טרנסג'נדרים²⁸³

אנשים ונשים טרנסג'נדרים הם בין האוכלוסיות החשופות ביותר לפגיעה בזכויותיהם: בזכות לכבוד, בזכות לחיים ולשלמות הגוף, בזכות לתעסוקה, בזכות לבריאות ועוד. מזה כ-15 שנה מנהלים אנשים ונשים טרנסג'נדרים מאבק ציבורי ומשפטי על

זכויותיהם, ולמרות שהאפליה והטרנספוביה עדיין נפוצות, הושגו במאבק גם הישגים משמעותיים, חלקם בשנה האחרונה.

אפליה בשוק העבודה

אנשים ונשים טרנסג'נדרים חווים לעתים תכופות קשיים משמעותיים הן בתהליכי הקבלה לעבודה והן במקום העבודה. **השנה נערך לראשונה בישראל סקר רשמי בנוגע לתעסוקה של להט"בים** (לסביות, הומואים, טרנסג'נדרים וביסקסואלים). הסקר, שערכה נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה במשרד הכלכלה,²⁸⁴ מהווה לראשונה הכרה של משרד ממשלתי באפליה תעסוקתית של להט"בים בכלל ושל טרנסג'נדרים בפרט.

בסקר עלו ממצאים קשים בנוגע ליחס שבו נתקלים טרנסג'נדרים בשוק העבודה. לעומת לסביות, הומוסקסואלים וביסקסואלים, שסובלים אף הם מאפליה, דיווחו אנשים ונשים טרנסג'נדרים על שיעורים גבוהים יותר משמעותית של חוויות אפליה בשלב הקבלה לעבודה (68.7% לעומת 19.3%), חיפוש העבודה (65.5% לעומת 18.1%) וקידום (63.3% לעומת 25.4%).²⁸⁵ הם גם דיווחו על שיעורים גבוהים של הטרדות, כינוי גנאי ו"הומור" על חשבונם מצד עמיתים וממונים. רוב הנשאלים הטרנסג'נדרים דיווחו כי חוויות אלה פגעו בשביעות הרצון שלהם ממקום העבודה, בתפקודם בעבודה ובמצבם הפיסי והנפשי. תוצאות הסקר עולות בקנה אחד עם תוצאותיהם של סקרים שנערכו ברחבי העולם.²⁸⁶

בהמשך לסקר, שתוצאותיו פורסמו לראשונה בכינוס השנתי של נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, התקיימה בכנסת בחודש יולי ישיבה של השדולה לשוויון תעסוקתי בראשותה של חברת הכנסת מיכל רוזין, בשיתוף עם השדולה הגאה בראשותו של חבר הכנסת ניצן הורביץ. בישיבה נכחו גם נציגות ונציגים מארגוני קהילת הלהט"ב (אגודת הלהט"ב, חוש"ן) ומארגונים טרנסג'נדרים (פרוייקט גילה להעצמה טרנסית ומעברים). בישיבה הועלו רעיונות והצעות לפעולה למיגור אפליית הטרנסג'נדרים בשוק העבודה, ובהם: הקצאת תקנים ייעודיים לטרנסג'נדרים בשירות הציבורי מתוך התקנים שמקצה המדינה לאוכלוסיות מוחלשות; פעילות חינוכית מול מעסיקים ורכזי משאבי אנוש בארגונים; מתן הטבות למעסיקים שיעסיקו אנשים ונשים טרנסג'נדרים, כפי שנעשה לגבי אוכלוסיות אחרות; מינוי אחראים על גיוון תעסוקתי במשרדי הממשלה; ותכניות העצמה תעסוקתית לטרנסג'נדרים צעירים, דוגמת התכנית שמממנים עיריית

²⁸³ את הפרק כתבה עדן ארזי מפרויקט גילה להעצמה טרנסית. אתר הפרויקט: <http://www.gila-project.com>.

²⁸⁴ את הסקר ערכה חנה קופפר מנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה. **80% מחברי קהילת הלהט"ב מאמינים כי קיימת אפליה כלפי חברי הקהילה בתהליכי הקבלה לעבודה**, אתר משרד הכלכלה, 26.3.2014. ראו גם: הילה ויסברג, **ישראל 2014 // 68% מהטרנסג'נדרים: אנו מופלים לרעה במקום העבודה**, TheMarker, 26.3.2014; תום זיו, **80% מהגאים: קיימת אפליה בראיונות עבודה**, ynet, 26.3.2014. **תחושות וחוויות אפליה של להט"ב בשוק העבודה בישראל – תמצית הממצאים**, משרד הכלכלה ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה. ברשת קיימת גרסה מוקדמת יותר של תמצית הממצאים, שבה נתונים דומים מאוד: bit.ly/1uwAiTV.

²⁸⁶ **EU LGBT survey: European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Results at a glance**, FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, 2013; **Headline findings from our transgender online survey**, Government Equalities Office, UK, 2011;

Jaime M. Grant, Lisa A. Mottet and Justin Tanis, **Injustice at Every Turn: A Report of the National Transgender Discrimination Survey**, National Center for Transgender Equality and National Gay and Lesbian Task Force, 2011.

תל אביב והקרן לנוער בסיכון של הביטוח הלאומי. בעקבות הישיבה בכנסת נקבעה ישיבת המשך בנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה כדי לבדוק את ישימותם של הרעיונות השונים.

אפליית א/נשים טרנסג'נדרים בשוק העבודה הגיעה השנה גם לפתחו של בית המשפט. מרינה משל, אישה טרנסג'נדרית ששימשה כחונכת ללימודי מתמטיקה במט"ח, טענה כי פוטרה בגלל זהותה המגדרית ונטייתה המינית, וכי הובהר לה שעליה לבחור בין המשך עבודתה לבין יציאתה מהארון כטרנסקסואלית וכלסבית בפני תלמידותיה. שופטת בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו השתכנעה שמשל, כמי שנלחמת נגד סטיגמות, התנגדה להסתיר את מי שהיא. היא דחתה את ההאשמה שמשל השתמשה בתפקידה כדרך לקידום אג'נדה, תוך הבעת תמיהה אם שיחה על נושאי זהות היתה נאסרת על חונך הטרנסקסואל או סיסג'נדר (אדם שאינו טרנסג'נדר). **בית המשפט קבע כי יש לפרש את האיסור להפלות אדם בשל מינו בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה כמתייחס לא רק למינו הביולוגי של האדם, אלא גם לזהותו המגדרית ולחריגות מהדפוס המקובל של התאמה בין מין ביולוגי לזהות מגדרית.** אולם בשורה התחתונה לא סייעה קביעה חדשנית זו לתובעת, שכן השופטת נשארה בדעת מיעוט: נציגי הציבור, שהם חלק מהרכב בית הדין לעבודה, סברו שהפסקת עבודתה של משל נבעה משיקולים ענייניים, שנגעו לכך ששילבה בשיעורים תכנים שאינם קשורים למתמטיקה.²⁸⁷

נוהל חדש להליך שינוי מין

במאי 2014 פרסם משרד הבריאות נוהל המעדכן את ההנחיות בנוגע לביצוע ניתוחים לשינוי מין בישראל, ומגדיר מחדש את הרכבה ואת תפקידה של הוועדה הרב מקצועית לשינוי מין.²⁸⁸ במשך שנים עלו טענות רבות בקרב הקהילה הטרנסג'נדרית על תפקודה של הוועדה, שפעלה בבית החולים תל השומר, ועל איכות הטיפול באנשים שפנו אליה.²⁸⁹ בעקבות לחץ של הקהילה הוקמה ב-2008 ועדה שהורכבה מנציגי הקהילה ומנציגי משרד הבריאות לצורך בחינת הנוהל לביצוע ניתוחים לשינוי מין, אך היא התפזרה לאחר חילוקי דעות מהותיים.²⁹⁰ עם כניסתה לתפקיד של שרת הבריאות יעל גרמן חזרה הקהילה והשקיעה מאמצים לעורר את הנושא. לאחר סדרת פגישות בין נציגי הקהילה לבין השרה ובכירים במשרד הבריאות גובש הנוהל החדש.

בין השינויים הבולטים בנוהל החדש: ניתוק הקשר בין הוועדה לבין בית חולים מסוים; הכללת נציגים של הקהילה הטרנסג'נדרית כנציגי ציבור המיעצים לוועדה; הורדת הגיל המינימלי לפנייה לניתוח מ-21 ל-18; הורדת המינימום הנדרש לחיים בזהות המגדרית המבוקשת משנתיים לשנה (ואף פחות באישור הוועדה).²⁹¹ **הנוהל החדש אינו עונה על כל דרישות הקהילה הטרנסג'נדרית, ובראש וראשונה ביטול הוועדה והכרה באוטונומיה של האדם הטרנסג'נדר על גופו, אך הוא צעד משמעותי לקראת הכרה שכזו.**²⁹² השנה, לראשונה, גם אושר לנשאת HIV לעבור ניתוח לשינוי מין בישראל, בעקבות התערבותה של שרת הבריאות.²⁹³

²⁸⁷ ס"ע 791-06-13 **מרינה משל נ' המרכז לטכנולוגיה חינוכית (חל"צ)** (פס"ד מיום 13.5.2014). לניתוח פסק הדין: איל גרוס, **טרנסג'נדרים עוד נותרה עבודה רבה**, הארץ, 16.5.2014.

²⁸⁸ **חוזר מס' 16/2014**, מינהל הרפואה, משרד הבריאות, 12.5.2014, http://www.health.gov.il/hozer/mr16_2014.pdf.

²⁸⁹ לילך בן דוד, **ניצחון לקהילה הטרנסג'נדרית: עודכן הנוהל לשינוי מין של משרד הבריאות**, אתר שיחה מקומית, 13.5.2014.

²⁹⁰ עופר אדרת, **הצצה לוועדה לשינוי מין**, הארץ, 15.6.2012.

²⁹¹ שרית רוזנבלום, **מעכשיו: קל יותר לעבור ניתוח שינוי מין בישראל**, ynet, 13.5.2014; **ניצחון לקהילה הטרנסג'נדרית: עודכן הנוהל לשינוי מין של משרד הבריאות**, ה"ש 289 לעיל.

²⁹² יעל סיני, **עוד צעד קטן לחופש המגדר**, אתר העוקץ, 25.5.2014.

²⁹³ יערה שפירא, **לראשונה בישראל: נשאת HIV תעבור שינוי מין**, גלי צה"ל, 19.10.2014.

טרנסופוביה בחסות המשטרה

אנשים ונשים טרנסג'נדרים הם בין האוכלוסיות החשופות ביותר לגילויים של שנאה ואלימות.²⁹⁴ על פי הדוח השנתי שפרסם באוגוסט 2014 מרכז ניר כץ למלחמה בלהט"בופוביה באגודת הלהט"ב,²⁹⁵ 15% מהמקרים שדווחו השנה, ובהם פגיעות פיזית חמורות, הם של טרנסג'נדרים – שיעור שלפי הערכות גבוה יחסית לגודלה של אוכלוסיה זו. המשטרה, האמונה על הגנת האזרחים, "כיכבה" בחלק מהאירועים שדווחו. שנת 2014 החלה בתקיפה אכזרית של אישה טרנסג'נדרית על ידי אחד-עשר גברים רעולי פנים וחמושים בשוקרים חשמליים ובגז פלפל. התוקפים, עשרה חיילי צה"ל ושטר מג"ב,²⁹⁶ נעצרו על ידי המשטרה זמן קצר לאחר מכן, ושחררו למעצר בית כעבור כמה שעות. לאחר מספר ימים הסתיימה החקירה והתיק הועבר לפרקליטות מחוז תל אביב להחלטה אם להגיש כתב אישום.²⁹⁷ חברות בקהילה הטרנסג'נדרית טענו כי אין זו הפעם הראשונה שבה מתרחשות תקיפות של אנשים טרנסג'נדרים על ידי חיילי מג"ב, וכי מדובר ב"מסורת" בקרבם.²⁹⁸ כאשר הגיעה אחת הפעילות בקהילה הטרנסג'נדרית למשטרת מחוז תל אביב כדי לבקש רישיון לצעדת מחאה שאורגנה בעקבות התקיפה,²⁹⁹ היא נתקלה ביחס משפיל וטרנספובי מצד השוטרים.³⁰⁰

באוגוסט האחרון הורה בית המשפט השלום בירושלים למשטרה להתנצל בכתב בפני אישה טרנסג'נדרית, שהגיעה להתפלל בעזרת הנשים שבקבר רחל והוצאה משם על ידי שוטרת מג"ב בתואנה שנוכחותה מעוררת תסיסה בקרב המתפללות. כן הורה בית המשפט למדינה להגביר את המודעות בנוגע לטרנסג'נדרים באמצעות הדרכות במשטרה.³⁰¹ זהו הישג חשוב לקהילה הטרנסג'נדרית, שכן עד כה לא היו כללים ברורים לכיבוד זכויותיהם של אנשים טרנסג'נדרים במרחבים דתיים.

חקיקה נגד אפליה בשל זהות מגדרית

במרץ 2014 קיבלה הכנסת תיקון לחוק זכויות התלמיד, כך שיכלול איסור אפליה מטעמי נטייה מינית וזהות מגדרית.³⁰² זו הפעם הראשונה שאיסור בדבר אפליה מגדרית מופיע בחקיקה הישראלית. בשלהי 2013 עברו בוועדת השרים לחקיקה ובקריאה טרומית במליאה שתי הצעות

²⁹⁴ ברחבי העולם, מאות נשים טרנסיות ואנשים טרנסג'נדרים נרצחים מדי שנה בפשעי שנאה. לנתונים ראו

האתר www.tdor.info, International Transgender Day of Remembrance, **דוח מרכז ניר כץ 2014**, אגודת ההומואים, הלסביות, הביסקסואלים והטרנסג'נדרים, אוגוסט 2014. ראו

גם: גיל פישוף, **גם השנה: מאות אירועי שנאה ואפליה נגד הקהילה הגאה**, אתר gogay, 15.8.2014.

²⁹⁵ תשובת השר לביטחון פנים לשאלתא של חברת הכנסת מיכל בירן – מדוע תקיפת הטרנסג'נדרית בתל

אביב איננה פשע שנאה? <https://www.youtube.com/watch?v=i7KkEcWPRmo>. בכתבה באתר mako

הובאה תגובת מג"ב שעל פיה "למיטב ידיעתם מדובר כנראה בחיילים בשירות סדיר, שמתוכם רק חייל אחד

ממג"ב. 'אנו מוקיעים ומגנים כל התנהגות שכזו, אך קישור הסיפור למג"ב הוא סילוף המציאות'. כן מובאת

תגובת דובר צה"ל שעל פיה דובר צה"ל המקרה נמצא תחת חקירת המשטרה ולכן הוא מנוע מלהתייחס אליו.

ראו: ג'ורג' אבני, **טרנסג'נדרית: "יש מסורת במג"ב 'לפוצץ קוקסינלים'"**, mako, 9.1.2014.

²⁹⁶ תשובת השר לביטחון פנים לשאלתא של חברת הכנסת מיכל בירן, ה"ש 296 לעיל. בתשובתו התחייב

השר לוודא כי הנושא של פשעי שנאה ופשעים על רקע להט"בופובי נמצאים על סדר היום בהכשרות הניתנות

לשוטרים.

²⁹⁷ הטענות ותגובת מג"ב הובאו ב: **טרנסג'נדרית: "יש מסורת במג"ב 'לפוצץ קוקסינלים'"**, ה"ש 296 לעיל.

²⁹⁸ ג'ורג' אבני, **הלילה שלה: כאלף משתתפים צעדו למען הקהילה הטרנסג'נדרית**, mako, 17.1.2014.

²⁹⁹ ג'ורג' אבני, **טרנספוביה במשטרה: "השוטרים קראו לי 'קוקסינלים'"**, mako, 14.1.2014. בכתבה מובאת

תגובת המשטרה ועל פיה התלונה הועברה לקצינת פניות הציבור, וכי "היה והתרחש אירוע כזה, הוא נוגד את

כל כללי האתיקה המשטרית והנורמות המקובלות בה [...] אנו רואים חשיבות רבה בשמירה על אוכלוסיה זו

ועל כבודה."

³⁰⁰ אלישע בן-קימון, **הטרנסג'נדרית סולקה מקבר רחל, המדינה תתנצל**, mynet, 7.9.2014.

³⁰¹ **חוק זכויות התלמיד (תיקון מס' 4), התשע"ד-2014**. הצעת החוק הונחה על ידי חבר הכנסת דב חנין ביחד

עם חברי כנסת נוספים.

חוק, שביקשו לקבוע כי בכל מקום בדין הישראלי שבו יש איסור אפליה, תחול אוטומטית פרשנות האוסרת אפליה בשל נטייה מינית או זהות מגדרית.³⁰³ מאז לא קודמו הצעות חוק אלה.

שינוי רישום בסעיף המין בתעודת הזהות

כיום, אדם שמבקש לשנות את סעיף המין בתעודת הזהות נדרש להציג תעודה רפואית שאושרה על ידי משרד הבריאות בארץ, והמעידה כי הוא עבר ניתוח לשינוי מין.³⁰⁴ כך למעשה מאפשר משרד הפנים את שינוי הרישום בסעיף המין בתעודת הזהות רק לטרנסקסואלים שעברו ניתוח לשינוי מין; מי שלא מעונינים מסיבות שונות לעבור את הניתוח, או שנמצאים באמצע תהליך השינוי, אינם יכולים לשנות את הרישום. אנשים ונשים טרנסג'נדרים הנאלצים להציג תעודת זהות שסעיף המין בה אינו תואם את מראם החיצוני ואת המגדר שבו הם חיים חווים מצבי לחץ ומבוכה, וחשופים להתנהגויות פוגעניות. בספטמבר 2014 עתרו שלוש נשים טרנסג'נדריות יחד עם אגודת הלהט"ב לבג"ץ בדרישה לבטל את הכרח לעבור ניתוח לשינוי מין כדי לשנות את הרישום בתעודת הזהות.³⁰⁵ בעתירה נטען כי החפיפה שמשרד הפנים יוצר בין אברי המין של האדם לבין זהותו המגדרית מושתת על תפיסות מוטעות ומיושנות, ופוגעת בזכויותיהן של העותרות לאוטונומיה, לפרטיות, לשלמות הגוף ולהורות.

טרנסג'נדרים בצבא

צה"ל הוא בין הצבאות המתקדמים ביחסו לטרנסג'נדרים, ובהתאם, מספר האנשים והנשים הטרנסג'נדרים המתגייסים לצבא או כבר משרתים בו עולה בהתמדה.³⁰⁶ בפגישה שהתקיימה השנה בין בכירי בריאות הנפש בצבא לבין ד"ר אילנה ברגר, המתמחה בטיפול באנשים טרנסג'נדרים, ונציג אגודת הלהט"ב, הושגו הסכמות שחשיבותן לרווחת חיילים טרנסג'נדרים בצבא רבה. בין היתר הוסכם כי אנשים ונשים טרנסג'נדרים יוכלו לקבל סיוע וליווי בתהליך שינוי המין במהלך שירותם הצבאי, ושההתייחסות אל מי שהחלו בתהליך שינוי המין לפני גיוסם תהיה בהתאם למגדר הנבחר.³⁰⁷

³⁰³ הצעת חוק הפרשנות (תיקון – הגדרת הפליה על רקע זהות מגדרית או נטייה מינית), התשע"ד–2013 (1953/19/פ) ו- (1741/19/פ). ראו גם: רועי יולדוס רוזנצווייג, [איסור אפליה על רקע נטייה מינית וזהות מגדרית: הצעת החוק עברה בקריאה טרומית](#), mako, 18.12.2013. ³⁰⁴ <http://www.piba.gov.il/Regulations/13.pdf>, **נוהל מס' 2.6.0001 – נוהל שינוי/תיקון פרט רישום מין**, ³⁰⁵ בג"ץ 6035/14 רונית לירן-שקד נ' משרד הפנים, <http://www.piba.gov.il/Regulations/13.pdf>, bit.ly/WPbgRT. העתירה הוגשה באמצעות התכנית לזכויות אדם בפקולטה למשפטים בתל אביב. ³⁰⁶ מתן חצרוני, [כך הפך טרנסג'נדר לקצין בצה"ל](#), mako, 19.5.2014. ³⁰⁷ הודעה בדף הפייסבוק של פרויקט גילה, 15.6.2014, <http://on.fb.me/1qKkmZe>.

חופש המידע

המידע שמחזיקות רשויות השלטון במדינה דמוקרטית שייך למעשה לאזרחים, וחשיפתו נדרשת לשם בקרה ופיקוח על הרשויות ולשם הבטחת אמון הציבור בהן. השקיפות השלטונית חיונית לקיום שיח דמוקרטי בשאלות שעל סדר היום, ולהבטחת זכותו של כל אזרח לגבש עמדה ולהשפיע על בסיס איתן ומוצק. על פי חוק חופש המידע שהתקבל בשנת 1998, לכל אזרח יש זכות לקבל מידע מרשויות המדינה, הן על נושאים בעלי עניין ציבורי והן בנושאים הנוגעים לו באופן אישי. החוק גם מחייב את הרשויות לפרסם את הכללים שעל פיהן הן עובדות ("הנחיות מינהליות") ודוחות פעילות שנתיים, ולמנות ממונה חופש מידע שיהיה אחראי על הטיפול בבקשות למידע.

למרות ההתקדמות הרבה שחלה בתחום מאז חקיקת החוק, והקמת היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים ב-2012, **רשויות רבות עדיין אינן עומדות בחובותיהן**. כך למשל, בשנת 2013 87% ממשרדי הממשלה פרסמו את דוח חופש המידע השנתי במועדו, אך רק 38% מיחידות הסמך.³⁰⁸ 94% מהרשויות המקומיות אינן מפרסמות באתר האינטרנט שלהן פרוטוקולים הנוגעים למכרזי העירייה, ו-84% מהן אינן מפרסמות באתר את הדוחות הכספיים שלהן באופן מלא.³⁰⁹ שנתיים לאחר שישראל הצטרפה ליוזמת הממשל הפתוח של נשיא ארצות הברית, היא ביצעה במלואן רק שתיים מתוך 13 התחייבויות שלקחה על עצמה.³¹⁰

נראה כי הרשויות בישראל עדיין לא הטמיעו בקרב עובדיהן את התפיסה ש"אין לנו מידע משל עצמנו, אלא כל המוחזק בידנו כעובדי ציבור – של הציבור הוא".³¹¹ הדבר מתבטא בין היתר בכך שמעמדם של הממונים על חופש המידע ברשויות השונות עדיין אינו מוסדר: לעתים הם ממלאים את התפקיד כתוספת לתפקידים העיקרי (בדרך כלל דוברות או פניות הציבור), אין בידיהם די כלים לביצועו, ולא תמיד הם זוכים לשיתוף פעולה של גורמים ברשות.³¹²

אחת הבעיות העיקריות בתחום חופש המידע היא עבודתן של רשויות ממשלתיות על פי **נהלים פנימיים**, שיש להם השפעה על זכויותיהם של האזרחים, ושאין **מפורסמים לציבור חרף הוראה מפורשת של החוק**. על פי דוח היחידה לחופש המידע, רק 42% ממשרדי הממשלה ו-17% מיחידות הסמך מעמידות לרשות הציבור את הנחיותיהן המינהליות.³¹³

במקרים רבים מתגלים הנהלים רק ביוזמת ארגוני החברה האזרחית, או אפילו במקרה – למשל תוך עיון בפסקי דין. כך למשל, נוהל של חברת החשמל בעניין ניתוק חשמל נחשף רק בעקבות בקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, וחלקו הושחר.³¹⁴ נוהל זמני ("הוראת שעה") של שירות בתי הסוהר (שב"ס), שעמד בתוקפו יותר משנתיים, לא פורסם, ודבר קיומו נודע רק לאחר שהוזכר בפסק דין.³¹⁵ הנוהל מטיל איסור גורף על ראיונות של אסירים בתקשורת ופוגע קשות בזכותם החוקתית לחופש ביטוי, בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון.³¹⁶ עד לאחרונה השתמש

³⁰⁸ **דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013**, היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים, יולי 2014, בעמ' 57.

³⁰⁹ גלית אבידר, גליה שגיא וקטי ז'וק, **מדד שקיפות ברשויות מקומיות 2013**, שקיפות בינ"ל – ישראל, מאי 2014, בעמ' 25 ו-31. וראו גם: אפרת נוימן, **משרדי הממשלה שלא חשפו נתונים כספיים התעלמו מהנחיות משרד המשפטים**, TheMarker, 4.11.2014.

³¹⁰ **ממשל לא פתוח: ישראל הכריזה על מחויבות לעקרונות ממשל פתוח, אבל בפועל כמעט שלא עשתה דבר כדי ליישם אותם**, אתר התנועה לחופש המידע, 7.7.2014. הדוח באתר יוזמת הממשל הפתוח: רועי פלד וגיא דיין, **ישראל – דוח התקדמות 2012-2013**, bit.ly/1yWHdoW.

³¹¹ **דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013**, ה"ש 308 לעיל, בעמ' 9.

³¹² עידו באום, **שליש מהגופים הכפופים לחוק חופש המידע – מתעלמים**, TheMarker, 13.8.2014.

³¹³ **דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013**, ה"ש 308 לעיל, בעמ' 13.

³¹⁴ ראו לעיל, בפרק "הזכות לקיום בכבוד".

³¹⁵ עת"א (ב"ש) 30999-09-13 **דניאל מעוז נ' שב"ס** (פס"ד מיום 9.12.2013). להרחבה ראו פניית האגודה לזכויות האזרח לנציב שירות בתי הסוהר וליועץ המשפטי לממשלה, 14.5.2014, bit.ly/1w6FD6n.

³¹⁶ עע"א 4463/94 **גולן נ' שב"ס**, פד"י נ(4) 136 (1996).

שב"ס ב"הוראות שעה" נוספות, המחליפות את פקודות הנציבות שעל פיהן הוא אמור לפעול, ושלא פורסמו ברבים. כך למשל בעניין הגבלת מספר העיתונים וכתבי העת שאסיר רשאי להיות מנוי עליהם, ובעניין כניסת מטפלים פרטיים למתקני הכליאה. בכך הפר שב"ס את חובתו, שנקבעה בפסיקת בתי המשפט, לפרסם את פקודות הנציבות ואת נהליו.³¹⁷ בעקבות פניות של האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אסירים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, פרסם שב"ס את הוראות השעה התקפות.³¹⁸ מרביתם של נהלי המשטרה אינם עומדים לעיון הציבור, ובכלל זה נהלים שעשויים לבסס הגנה של חשודים בפלילים. כך גם לגבי הנוהל שמסדיר שימוש באקדח ה"טייזר",³¹⁹ והנוהל בעניין שימוש ברכב ה"בואש": בקשת האגודה לזכויות האזרח לעיין בנהל זה נדחתה בתחילה בטענה שהוא מוגדר "שמור".³²⁰ לאחר פניות חוזרות ונשנות הסכימה המשטרה להעביר לידי האגודה את הנהל, אולם הוא עדיין לא מפורסם לציבור.³²¹

גם חברי כנסת ואפילו שרים לא תמיד מצליחים במאמצייהם לקדם את השקיפות במסדרונות השלטון. כך למשל, לא צלחו בינתיים ניסיונותיה של שרת המשפטים ציפי לבני ושל חברי הכנסת ניצן הורביץ ואורית סטרוק להחיל שקיפות על דיוניה של ועדת השרים לענייני חקיקה, הקובעת את עמדות הממשלה לגבי הצעות חוק.³²² חברת הכנסת זהבה גלאון ושרת המשפטים לבני מנהלות מאבק להחלת חוק חופש המידע על החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, הממומנת מכספי הציבור, מול התנגדותו של יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, חבר הכנסת דוד רותם.³²³ חברת הכנסת סתיו שפיר נאלצה לפנות לבית המשפט במסגרת מאבקה נגד משרד האוצר וועדת הכספים של הכנסת להגברת השקיפות בתקציב המדינה, מאבק שעדיין נמשך.³²⁴

המאמצים לקדם את חופש המידע ואת השקיפות בישראל נוחלים גם **הצלחות**. כך, השנה הושלם מהלך שהובילו שרת המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה לרישום הקרן הקיימת לישראל (קק"ל) כחברה לתועלת הציבור במקום כחברה פרטית. ככזו, תחויב קק"ל להגיש דוחות שנתיים שיהיו פתוחים לעיון הציבור ותהיה כפופה לפיקוח של משרד המשפטים. קק"ל, אמרה שרת המשפטים ציפי לבני, "שזה עשרות שנים מחזיקה ומפעילה סמכויות שחלקן סמכויות שלטוניות מובהקות ומקבלת מיליארדים מכספי הציבור, לא תוכל להתנהל עוד במחשכים ותחויב במנהל

³¹⁷ בג"ץ 5839/95 האגודה לזכויות האזרח נ' שר המשטרה, עת"מ 3041/08 האגודה לזכויות האזרח נ' שב"ס (החלטה מיום 26.5.2010).

³¹⁸ פניית האגודה לזכויות האזרח לנציב שירות בתי הסוהר, 2.6.2014, bit.ly/15LWXmc.
³¹⁹ על הבעיות בשימוש באקדח ה"טייזר", שבעקבותיהן גובש הנהל החדש, ראו: **תמונת מצב 2013**, ה"ש 53 לעיל, בעמ' 73-74. בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בסוף 2013 מסר נציג המשטרה כי הנהל יימסר למי שיבקש, אך לא התחייב להעלותו לאתר האינטרנט של המשטרה (**פרוטוקול מס' 44 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה**, 2.10.2013, בעמ' 55-56), וכנן להיום הוא עדיין לא זמין באתר.

³²⁰ פניית האגודה לזכויות האזרח מ-28.8.2014 ותשובת המשטרה מ-1.9.2014: <http://www.acri.org.il/he/32429>.

³²¹ **נוהל – הפעלה ושימוש בנוהל 'בואש' כאפ"ק לפיזור המון באירועי הפס"ד** (נוהל מס' 90.221.111.008). הנהל באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://bit.ly/15LWXTb>.
³²² ראו למשל: **מה הם מסתירים**, הארץ – מאמר המערכת, 26.6.2014; יהונתן לוי, **לשכת נתניהו: לא נחיל שקיפות על ועדת השרים לחקיקה**, הארץ, 24.6.2014; **ועדת השרים לחקיקה רוצה להמשיך לפעול במחשכים – הכשילה הצעת החוק להפוך את עבודתה לשקופה**, אתר התנועה לחופש המידע, 9.2.2014. על המשך המאמצים לקידום השקיפות בוועדה ראו: שעת שאלות לשרת המשפטים ציפי לבני, ישיבת מליאת הכנסת מתאריך 15.7.2014, bit.ly/1vsAtC8, בעמ' 33-37.

³²³ יהונתן לוי, **מחטף בוועדת חוקה: הופלה ההצעה לחייב לשקיפות החטיבה להתיישבות**, הארץ, 19.3.2014; **בעקבות פניית התנועה: קיבלנו את תקציב החטיבה להתיישבות**, התנועה לחופש המידע, 10.9.2014.

³²⁴ **שלטון הפקידים**, הטלוויזיה החברתית, 9.1.2014; צבי זרחיה, **"נקווה שעד הסתיו המצב יהיה שפיר"**, TheMarker, 19.6.2014; לילך יוסמן ועדי בן ישראל, **"ח"כ שפיר ל"גלובס": "יש עתיד והבית היהודי רקמו קומבינה - מעבירים את מע"מ 0% ובתמורה מזרימים עשרות מיליונים להתנחלויות ולמועצות הדתיות"**, גלובס, 12.8.2014.

כספים תקין ונקי. קק"ל מעתה תפעל תחת עינה הפקוחה של הביקורת הציבורית ובשקיפות.³²⁵ דוגמה נוספת היא אישור הצעת החוק להחיל את חוק חופש המידע על מוסדות להשכלה גבוהה שהמדינה משתתפת בתקצובם. ההצעה, שיזמה התנועה לחופש המידע, עברה לאחרונה בכנסת בקריאה שנייה ושלישית.³²⁶

רבים מההישגים בתחום חופש המידע הם תוצאה של פעילותם של ארגוני החברה האזרחית, הפועלים לחזק את השקיפות השלטונית במגוון רשיות. הארגונים "מאלצים" את הרשויות לחשוף מידע – לעתים קרובות כזה שהיו חייבות לחשוף בהתאם לחוק חופש המידע – ומגיישים את המידע, שלעתים קרובות מתפרסם באופן המקשה להבינו.³²⁷ בסוף מרץ 2014 נכנסו לתוקף תקנות חדשות.³²⁸ שיזמה שרת המשפטים, ושהפחיתו באורח ניכר את העלויות הכרוכות בקבלת מידע שלטוני לפי החוק. בין היתר קובעות התקנות, כי עמותות שפועלות למטרה ציבורית יהיו פטורות מ"אגרת בקשה" ומ"אגרת טיפול" עבור שבע שעות העבודה הראשונות. יש בכך הכרה בחשיבות תפקידם של עמותות וארגונים בבקרה ובפיקוח על נבחרים ועל מוסדות השלטון. להלן מספר דוגמאות להישגים מהשנה האחרונה:

- בעקבות פעילות הסנגוריה הציבורית יחד עם היחידה הממשלתית לחופש המידע נחשפו כל נהלי חטיבת החקירות של המשטרה שאינם חסויים.³²⁹ הנהלים עוסקים בין היתר בעריכת חיפוש, בעריכת מסדר זיהוי, בחקירת עיתונאים, אישי ציבורי בכירים ואנשי מח"ש, בחקירת אנשים עם מוגבלויות וביידוע חשוד בדבר זכויותיו טרם חקירה. עם זאת, כאמור לעיל, מרבית נהלי המשטרה עדיין לא מפורסמים. כך למשל הנהלים של חטיבת התביעות וחטיבת המבצעים. לא ברור גם כמה נהלים של חטיבת החקירות נותרו חסויים.
- בעקבות עתירה של ארגון גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע, פרסמה יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) דוחות פעילות שנתיים של השנים האחרונות.³³⁰ החובה לפרסם דוחות שנתיים חלה על יחידת מתפ"ש מתוקף חוק חופש המידע כבר משנת 2000, אולם עד הגשת העתירה לא פרסמה היחידה אף לא דוח שנתי אחד. הדוחות חושפים באופן תקדימי את המנגנון האחראי על יישום המדיניות של ממשלת ישראל אל מול האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה.
- בעקבות פעילות של המשמר החברתי הסכימו שבעה מיושבי הראש של ועדות הכנסת להורות על תיעוד שמי של הצבעות חברי הכנסת בוועדות. בשונה מההצבעות במליאת הכנסת, שמתבצעות באופן אלקטרוני ומתועדות באופן כמעט מלא, אין כיום חובה בתקנון הכנסת לתעד את אופן הצבעת חברי הכנסת בוועדות.³³¹

³²⁵ הובא ב: חן מענית, [קק"ל סווגה כחברה לתועלת הציבור ותוכפף לחוק החברות](#), גלובס, 3.9.2014.

³²⁶ ירדן סקופ, [הכנסת אישרה: חוק חופש המידע יחול על אוניברסיטאות ומכללות ציבוריות](#), הארץ, 4.11.2014.

³²⁷ בהקשר זה חשוב לציין את פרויקט [התקציב הפתוח](#) של [הסדנה לידע ציבורי](#), המנגיש לציבור את נתוני תקציב המדינה. פרויקטים נוספים של הסדנה לידע ציבורי הם [כנסת פתוחה](#) ופנסיה פתוחה.

³²⁸ תקנות חופש המידע (אגרות), התשנ"ט-1999. להרחבה ראו: [אגרות חופש המידע הוזלו ב-80%; אגרת בקשת מידע תהיה 20 שקלים](#), אתר התנועה לחופש המידע, 30.3.2014.

³²⁹ [הסנגוריה הציבורית קיבלה לאחרונה במדיה דיגיטלית את כל נהלי חטיבת החקירות של המשטרה שאינם חסויים](#), אתר הסנגוריה הציבורית, 17.6.2014.

³³⁰ [בעקבות עתירת גישה: מתאם פעולות הממשלה בשטחים יפרסם דו"חות שנתיים בהתאם לחוק חופש המידע](#), עת"מ 21525-07-13 גישה נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים, הודעה באתר ארגון גישה. ראו גם [דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע לשנת 2013](#), ה"ש 308 לעיל, בעמ' 57. הדוחות באתר מתאם הפעולות בשטחים: תמצית דו"ח לשנת 2011 – [bit.ly/1uC9tfU](#); דוח לשנת 2012 – [bit.ly/1BQ7ISH](#); דוח לשנת 2013 – [bit.ly/1r0slfr](#).

³³¹ [הישג למשמר החברתי: יו"רים של ועדות בכנסת מורים על תיעוד שמי של הצבעות הח"כים](#), אתר המשמר החברתי, 31.12.2013.

- בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח והתנועה לחופש המידע ליועץ המשפטי לממשלה ופעילותה של היחידה הממשלתית לחופש המידע, התקבלה בסוף דצמבר 2013 החלטת ממשלה, שיזמה שרת המשפטים ציפי לבני, והמחייבת גופים ציבוריים לפרסם את מסמכי ההתקשרות שלהם עם גופים פרטיים בעניין אספקת שירותים או שימוש במשאבים ציבוריים.³³² הפרסום וההנגשה של ההסכמים לציבור נחוצים הן לצורך מימוש זכויותיו של הפרט בקבלת השירותים המופרטים והן לצורך הבטחת ביקורת ציבורית ופיקוח.
- בעקבות בקשת מידע של התנועה לחופש המידע נחשפה עלות ההקמה וההפעלה של מתקן "חולות" שבנגב, שאליו נשלחים מבקשי מקלט.³³³
- בעקבות בקשה לחופש מידע של האגודה לזכויות האזרח, החלה רשות האכיפה והגבייה לפרסם באתר האינטרנט שלה את הפרוטוקולים של "ועדת האישורים", שדנה בתלונות נגד קבלני ביצוע שפועלים עבור ההוצאה לפועל.³³⁴ קבלני הביצוע מחזיקים בידם סמכויות פוגעניות של עיקול, כניסה לבתים ואף הפעלת כוח נגד חייבים, ומשכך פיקוח הדוק ואפקטיבי על עבודתם הוא חיוני על מנת להקטין את פוטנציאל הפגיעה בזכויות החייבים. עד לפרסום הפרוטוקולים לא היה בידי הציבור כל מידע בדבר התלונות שהוגשו נגד קבלני הביצוע ובדבר הצעדים שננקטו נגדם על ידי ועדת האישורים, ולא הייתה אפשרות לפקח על הוועדה ולבקר את פעילותה.
- בעקבות פעילות של התנועה לחופש המידע, לשכת ראש הממשלה פרסמה לראשונה את עלויות טיסותיו של ראש הממשלה (לשנים 2012-2013) וצה"ל פרסם לראשונה נתונים על שכר משרתי הקבע והפנסיה התקציבית של גמלאיו. כמו כן פורסמו הוצאות בית הנשיא ולשכת יו"ר הכנסת לשנת 2013, ועלות משלחת הכנסת לאושוויץ בינואר השנה.³³⁵

³³² פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים, החלטה מספר 1116 של

הממשלה מיום 29.12.2013. להרחבה ולפניית הארגונים: <http://www.acri.org.il/he/24650>.

³³³ בקשת מידע של התנועה חשפה: עלות מתקן השהייה חולות היא כ-100 מיליון שקל בשנה, אתר

התנועה לחופש המידע, 29.6.2014. על מתקן "חולות" הרחבנו לעיל, בפרק "פליטים ומבקשי מקלט".

³³⁴ פניית האגודה לזכויות האזרח, 11.9.2012, <http://www.acri.org.il/he/31441>.

³³⁵ הודעות באתר התנועה לחופש המידע: בעקבות פניית התנועה: לשכת נתניהו מפרסמת את עלויות טיסותיו של ראש הממשלה, 13.3.2014; צה"ל מפרסם לראשונה נתונים על שכר משרתי הקבע והפנסיה התקציבית של גמלאיו, 24.3.2014; הוצאות בית הנשיא ולשכת יו"ר הכנסת לשנת 2013, 12.3.2014; כמה עלתה משלחת הכנסת לאושוויץ, 13.4.2014.

הזכות להליך הוגן

תזכיר חוק סדרי מינהל³³⁶

המשפט המינהלי מסדיר את סמכויותיהן ואת אופן פעולתן של הרשויות, ואת היחסים בין לבין תושבי המדינה. הוא קובע את זכויות הפרט במגעיו עם המנגנון הביורוקרטי הממשלתי ואת חובות הרשויות הנובעות מהן. כך, למשל, לאדם אמורה להינתן אפשרות להציג את טענותיו לפני שתתקבל החלטה בעניינו ולערער על ההחלטה; הרשות מחויבת לפעול בשקיפות, ולקבל החלטות על סמך בסיס עובדתי הולם. להוראות המשפט המינהלי יש רלבנטיות לכל תחומי החיים של האזרחים והאזרחיות: הן חלות, למשל, כאשר אזרח מבקש פטור או הנחה מאגרה, כשאזרחית מבקשת לערער על החלטה שלא להעניק לה רישיון שביקשה, ובהליך לקביעת זכאותו של אדם לקצבה. לפיכך, למשפט המינהלי יש השפעה מכריעה על יכולתו של הפרט לממש את זכויותיו, ובהגבלת כוחן של רשויות המדינה לפגוע בזכויות.

עד היום טרם זכה המשפט המינהלי הישראלי להסדרה כוללת בחוק. חלקים נרחבים ממנו הם פרי פסיקתו של בית המשפט העליון. חלקים אחרים הוסדרו בחקיקה נקודתית ולא-שיטתית, כמו גם בהנחיות ובחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה ובהנחיות פנימיות של משרדי הממשלה השונים. הסדרים מינהליים חשובים אחרים נקבעו במסגרת תקנות שהתקינו רשויות ציבוריות שונות (כגון בתחום התקשורת, איכות הסביבה, או התכנון והבנייה) ושהסדירו את פעולתן – ומטבע הדברים הם ספציפיים לרשות שבה מדובר.

לפיכך יש חשיבות רבה לתזכיר חוק שהפיץ השנה משרד המשפטים, שמטרתו לאגד את ההוראות הכלליות של המשפט המינהלי.³³⁷ בין השאר מעוגנים בתזכיר עקרונות היסוד של המשפט המינהלי ומטרתיו, מפורטות הרשויות שעליהן הוא חל, ומוסדרות סוגיות מרכזיות כגון סמכויותיהן של הרשויות, הליכי הפנייה אליהן, אופן טיפולן בפניות, ניגוד עניינים, זכות השימוע, ועוד. מבחינה זו מדובר במפעל מבורך.

עם זאת יש בתזכיר החוק כמה קשיים משמעותיים מבחינת היקף ההגנה על זכויות האדם, ובפרט הזכות להליך הוגן. מדובר בהצעה צנועה וחלקית בלבד, הן בהיקף הנושאים המוסדרים בה, הן באופן שבו הם מוסדרים. מחוץ לתחומם של תזכיר החוק נותרים מספר עניינים חשובים, הקשורים בעיקר לסמכותו של בית המשפט לבקר את החלטותיהן של הרשויות או להתערב בהן במקרה שרשות הפרה את כללי המשפט המינהלי.

גם בנושאים שבהם תזכיר החוק מטפל נבחרים לעיתים קרובות, מבין הדעות השונות הקיימות בפסיקה או ההסדרים השונים הקיימים בחקיקה, דווקא ההסדרים הבעייתיים יותר מבחינת ההגנה על זכויות האדם והזכות להליך הוגן. כך, למשל, במקרים רבים התזכיר מאפשר לרשויות לפטור את עצמן מהחובה לנמק את החלטותיהן או מהחובה לפרסם את נהליהן; הסנקציות שאפשר יהיה להטיל על פי התזכיר על רשויות שיפרו את כללי המשפט המינהלי הן חלשות ולא-אפקטיביות; והתזכיר גם מעניק לרשויות הסמכה גורפת להשתמש בראיות חסויות.³³⁸ יתרה מזאת, תזכיר החוק מבקש להטיל על האזרח הפונה לרשויות – לראשונה – חובה לפעול בהגינות, הכוללת גם את החובה לגלות את מלוא העובדות הנוגעות לעניינו. הטלה של חובה זו על האזרח עלולה להחליש עוד יותר את מצבו הנחות ממילא כלפי הרשות, ועלולה גם לגרום לפגיעה בזכות לפרטיות. נוסף על כך, חובה זו מנוסחת בתזכיר בלשון כוללת, רחבה ועמומה, באופן הפותח פתח לשלילת זכויות, שירות או הליך הוגן מטעמים שאינם מפורטים דים.

³³⁶ חלק זה מבוסס על מסמך הערות האגודה לזכויות האזרח לתזכיר חוק סדרי מינהל, שכתב ד"ר יעקב בן-שמש, מרצה בכיר בפקולטה למשפטים של הקריה האקדמית אונו. המסמך באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/31823>

³³⁷ תזכיר חוק סדרי מינהל (הסדרת עבודת הרשות המינהלית לזכויות הפונה לרשות), התשע"ד-2014.

³³⁸ נרחיב על כך בהמשך פרק זה, בחלק העוסק בשימוש בחומר חסוי.

תזכיר החוק גם אינו מתמודד עם רבים מהאתגרים החשובים העומדים בפני המשפט המינהלי בימינו. במיוחד, התזכיר אינו עוסק באתגרים המשפטיים ובסכנה לפגיעה בזכויות האדם הנובעים מהמגמות המתרחבות של ההפרטה ומיקור החוץ של שירותים ציבוריים רבים. התזכיר אף לא נותן מענה ראוי לצורך בשיתוף הציבור בהליכים המינהליים, במיוחד בעת קביעת מדיניות בסוגיות ציבוריות חשובות. לבסוף, אין בהסדר המוצע התייחסות מספקת לעידן הדיגיטלי שבו אנו חיים, עידן המחשב והאינטרנט, האימייל והטלפון החכם, וחידושים טכנולוגיים אלה לא מצאו את ביטויים המספק בהסדרים הנוגעים לאופן הפניה אל הרשות, להליכי פרסום החלטות מינהליות, ולמועדים הקצובים בחוק לקבלת החלטות.

שימוש בחומר חסוי

"את טענות הצד שכנגד אפשר לסתור רק כשהן ידועות; עם ספינקס אי אפשר להתווכח."³³⁹

במסגרת ההליך הפלילי, הזכות להליך הוגן כוללת בין היתר את זכותו של נאשם לעיין בחומר החקירה הקשור לאישומים המיוחסים לו ולהתמודד בבית המשפט עם הראיות ועם העדים המובאים נגדו. ערובות אלה נועדו להבטיח שצעדים ינקטו נגד אדם החשוד במעורבות בפעילות לא חוקית או מסוכנת רק לאחר שמעורבות זו הוכחה במשפט הוגן.

יחד עם זאת, בישראל ישנם כמה וכמה הליכים המאפשרים נקיטת צעדים נגד בני אדם מחוץ להליך הפלילי, על סמך חומר חסוי. בהליכים אלה נמנים הליכי מעצר מינהלי, הליכי שלילת אזרחות, הטלת צווי הגבלת תנועה ועוד. השלכותיהם על חיהם של אנשים יכולות להיות עצומות: בהליכי מעצר מינהלי, למשל, אדם יכול להישלח לכלא לשנים רבות ללא ביקורת שיפוטית מעמיקה ואפקטיבית, ובלא שיידע אפילו את פרטי החשדות נגדו.

מובן מאליו שאדם שאינו יודע מהן הטענות נגדו או על מה הן מבוססות אינו יכול להזים את הטענות, לספק הסבר חלופי ל"עובדות" ולראיות שהתביעה נאחזת בהן ולהתגונן באופן אפקטיבי מפני ההאשמות נגדו, ועומד חסר אונים מול האישומים. גם בית המשפט נותר וידיו כבולות: השופט הטוב ביותר, בעל הכוונות הראויות ביותר, אינו יכול לשאוף לתוצאה צודקת כשהוא שומע רק צד אחד של הסיפור, שכן "נשלל המכשיר החשוב ביותר לקביעת האמת".³⁴⁰ התבססות על חומר חסוי, מבלי שניתנת לאדם אפשרות לסותרו, מעלה את ההסתברות לטעות מצד השלטונות ולקבלת החלטות שגויות. היא גם פותחת פתח נרחב לפגיעות שרירותיות בזכויות אדם ולניצול לרעה של סמכויות השלטון.

מעבר לפגיעה הקשה בזכויות האדם הטמונה בהסתמכות על חומר חסוי בהליכים מינהליים ושיפוטיים, הרי שסודיות מופרזת פוגעת גם באושיות הדמוקרטיות: היא מעניקה כוח מופרז לרשות המבצעת, ופוגעת בהנחת היסוד שרשויות הביטחון ורשויות אכיפת החוק פועלות כנאמני הציבור, בזכות הציבור לדעת, ובאינטרס הציבורי שבשמירה על שקיפות בפעולת השלטון.

רבים מההליכים שבהם נעשה שימוש בחומר חסוי מעוגנים בתקנות ההגנה הדראקוניות שירשנו מהמנדט הבריטי.³⁴¹ אחרים מעוגנים בחוקים שתוקפם מותנה בקיומו של מצב חירום מוכרז, כגון

³³⁹ בג"ץ 111/53 קאופמן נ' שר הפנים, פ"ד ז 534, 541 (1953).

³⁴⁰ יצחק זמיר, ביטחון וזכויות אדם, משפטים יט 17, 35 (תשמ"ט).

³⁴¹ תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.

החוק העוסק במעצרים מינהליים³⁴² והפקודה למניעת טרור;³⁴³ מצב כזה אמור מבחינה עקרונית להיות זמני, אך למעשה עומד בתוקפו לאורך כל שנות קיומה של מדינת ישראל.³⁴⁴

הצעת חוק המאבק בטרור,³⁴⁵ שנדונה במהלך השנה החולפת בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מבקשת, בין היתר, **לשמר את השימוש הנרחב, השגרתי והפסול בחומר חסוי במגוון הליכים, תוך עיגונם והנצחתם בחקיקה הקבועה של מדינת ישראל**. בין הליכים אלה: הכרזה על ארגון כ"ארגון טרור", הליכי החרמת רכוש הקשור לטרור, וחומר מכל – סמכות החירום האנטי-דמוקרטית לעצור אנשים במעצר מינהלי ולהגביל את תנועתם בצווי הגבלה.³⁴⁶ כל זאת מבלי להציב דרישה לגילוי מינימלי של מידע בכל מקרה ומקרה לשם הבטחת הליך הוגן.

שימוש בחומר חסוי נעשה באופן שגרתי בהליכים מינהליים בגדה המערבית. דוגמה נוספת מלבד מעצרים מינהליים וצווי הגבלה היא הליך **הגדרתם של פלסטינים כ"מנועי שב"כ"**. עשרות אלפי פלסטינים בשטחים הכבושים נכללים ב"רשימה שחורה" של "מנועים ביטחוניים" (או "מנועי שב"כ"),³⁴⁷ דבר הגורר הגבלות קשות על חופש התנועה שלהם בתוך השטחים וביציאה מהם. פלסטיני המוגדר כ"מנוע שב"כ" לא יכול למשל, להיכנס לישראל או להתנחלויות לצורך עבודה או מסחר, לעבד את אדמותיו שנכלאו ב"מרחב התפר" שבין גדר ההפרדה לקו הירוק, חלקם מנועים מוצאת לחו"ל, ועוד עוד. הפגיעה בחופש התנועה, שהיא זכות יסוד, משפיעה גם על היכולת לממש מגוון זכויות אחרות ולקיים חיים תקינים. פגיעה זו נעשית **בלא שמתקיימת ולו מראית עין של הליך מינהלי תקין**: בלא שניתנת לאדם הודעה מוקדמת, ללא נימוק, ותוך התבססות על חומר ראיות ועל חשדות שלא נמסרים לאדם ושלא ניתנת לו כל הזדמנות להפריכם. היעדר המידע לגבי סיבת המניעה, אם ומתי תפוג, ולמי אפשר לפנות כדי לשנות את רוע הגזירה, יוצר תחושת מלכוד ופחד ומגביר את תחושת חוסר האונים הקפקאי בקרב התושבים בגדה.

במקרים רבים, מניעת הכניסה של "מנועי שב"כ" אינה מבוססת או שאינה מעודכנת. ולראיה, **שיעור ניכר ממי שמצליחים לצלוח את הסבך הביורוקרטי ולהגיש בקשה להסרת המניעה נענים בחיוב**. בשנים 2012-2014 הוסרה המניעה מכ-60% מהפונים שבהם טיפלו מתנדבות מחסום watch, ועל פי הערכת הארגון שיעור הסרת המניעה בקרב מי שמערערים עליה לבית המשפט הוא כ-70%.³⁴⁸ בחלק מהמקרים מקבל המבקש היתר כניסה אולם נשאר ב"רשימה השחורה" של המנועים (אנשים אלה מכונים "מנועי תחקור"), והוא צפוי לעיכובים ולתחקורים

³⁴² חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979.

³⁴³ פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948.

³⁴⁴ בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח ב-1999 מתנהלים בשנים האחרונות תיקוני חקיקה שמטרתם לאפשר את ביטולו של מצב החירום. בג"ץ 3091/99 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת**.

לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/1854>.

³⁴⁵ הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח:

<http://www.acri.org.il/he/1821>.

³⁴⁶ לפירוט: טל דהן, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2011, בעמ' 14-16.

³⁴⁷ לסקירה מקיפה של הנושא ראו: סילביה פיטרמן, **אסירים שקופים: פלסטינים מנועי שב"כ**, מחסום watch, אפריל 2007; סילביה פיטרמן, **אסירים שקופים – המשך: לא יודעים מדוע ואין לאן לפנות**, מחסום watch, 2011.

נוסף על "מנועי שב"כ", שכניסתם נאסרת בנימוק של סיכון ביטחוני לכאורה, יש פלסטינים שכניסתם לישראל נמנעת כענישה על כניסה לישראל ללא אישור או עם מסמך מזויף לצורכי פרנסה ("מנועי משטרה"). לסקירה מקיפה על הנושא ראו: חיה אופק, **מורה נבוכים להתנהלות משטרת ישראל בשטחים הכבושים**, מחסום watch, דצמבר 2010).

כמו כן נמנעת הכניסה בגלל חובות כספיים למיניהם או חשד לעברות מנהליות ("מנועי אג"מ") ומסיבות אחרות. להרחבה ראו **התנגדות לביורוקרטיה של הכיבוש**, אתר מחסום watch, מאי 2014.

³⁴⁸ **התנגדות לביורוקרטיה של הכיבוש**, ה"ש 347 לעיל. הנתונים לשנת 2014 נמסרו לאגודה לזכויות האזרח במייל ממחסום watch. שני ארגונים נוספים שעסקים בנושא של מניעת היתרים הם המוקד להגנת הפרט וגיישה – המרכז לשמירה על הזכות לנוע.

ממושכים במחסומים. אין דרך לערער על מניעה זו.³⁴⁹ יצוין כי במקרים שבהם לא מצליחים להסיר את המניעה בבית המשפט, גם עורך הדין של המערער מנוע מלקבל מידע על החומר החסוי.

הגיעה העת להביא להפסקת הפרקטיקה הפסולה של שלילת זכויות יסוד על סמך ראיות סודיות. לכל הפחות, כל עוד נעשה שימוש בחומר חסוי, יש לבחון באופן מעמיק את ההשלכות שיש לכך ולקבוע הסדרים מינימליים כדי למנוע את הפיכת ההליכים להליכי סרק, המשמשים בעיקר עלה תאנה. בהקשר זה קיימת חשיבות מיוחדת לדרישה, כי בכל מקרה **יימסר לאדם מספיק מידע כדי לאפשר לו להתגונן באופן המתקבל על הדעת.** דרישה ברוח זו נקבעה בין השאר על ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם בפסק דין תקדימי מפרברואר 2009, שבו הובהר כי גם במצב חירום אסור לשלול את חירותו של אדם מבלי להעניק לו הזדמנות הוגנת להתגונן בבית המשפט.³⁵⁰ עוד נקבע, כי גם אם נעשה שימוש במנגנון כמו "עורך דין מיוחד" (עורך דין המעניין בחומר החסוי כולו מטעם החשוד מבלי לחשוף אותו בפניו), ההליך השיפוטי אינו יכול להיחשב כהוגן כל עוד אין מגלים לחשוד מספיק מידע שיאפשר לו להנחות באופן אפקטיבי את עורך הדין המיוחד. האתגר המונח לפתחה של מדינת ישראל – כמו גם לפתחן של מדינות דמוקרטיות אחרות – הוא להתמודד עם האיומים השונים על הביטחון, תוך שמירה על עקרונות הצדק החיוניים להגנה על הזכויות של כל אחד מאיתנו.

שימוש בחומר חסוי עלול לפגוע בזכות להליך הוגן גם **בהקשרים שאינם ביטחוניים**, כאשר רשות שלטונית מבססת את החלטתה לגבי זכויותיו של אזרח על ראיות שאינן מובאות בפניו. גם כאן, השימוש בחומר חסוי עלול לפגוע פגיעה אנושה בזכות להליך הוגן, ביכולתו של אדם לדעת על מה התבססה הרשות המינהלית עת הכריעה בעניינו, ביכולתו להתגונן מפני טענות והאשמות המופנות נגדו וביכולתו להשיג על ההחלטה. שימוש בראיות חסויות מעלה גם את הסיכון לטעות בהחלטותיה של הרשות, ומונע ביקורת ציבורית.

כיום הפסיקה בישראל מאפשרת לרשויות להשתמש בראיות חסויות בעיקר בהליכים ספציפיים, כאשר נטען לקיומו של צורך קונקרטי להשתמש במידע מודיעיני שחשיפתו עשויה להביא לפגיעה במקורות מידע. אולם תזכיר חוק סדרי מינהל, שנדון לעיל בפרק זה, מבקש לתת לרשויות **היתר כללי וגורף לעשות שימוש בראיות חסויות בהליכים מינהליים.** כך, סעיף 31(ב) לתזכיר החוק מסמך את הרשות המינהלית לבסס את החלטותיה "על כל ראיה שהיא בעלת ערך הוכחותי, אף אם אינה קבילה בבית משפט ולרבות ראיות חסויות". תזכיר החוק אינו מטיל על הרשות חובה לגלות לנפגע מידע מינימלי שיאפשר לו לדעת, לכל הפחות, על קיומה של הראיה החסויה, את טיבה הכללי או כל פרט אחר שאין מניעה לגלותו, ואינו קובע הסדרים שיאפשרו למי שנפגע מהחלטה מינהלית שהתקבלה על בסיס מידע חסוי זכות כלשהי לעיין במידע.

³⁴⁹ נמסר לאגודה לזכויות האזרח במייל מwatch.

³⁵⁰ A. and Others v. The United Kingdom (2009)

זכויות האדם בירושלים המזרחית

האלימות והמתח גואים

נכון לנובמבר 2014, מועד כתיבת שורות אלה, אירוע רודף אירוע בירושלים, והעיר רחוקה מרגיעה. מזה מספר שנים רף המתח והאלימות בירושלים המזרחית נמצא במגמת עליה, ובשבוע הראשון של יולי 2014 הוא הגיע לנקודת רתיחה. המציאות החדשה שנוצרה בעיר המזרחית מתאפיינת ב**אלימות ובהתנגשויות על בסיס יום-יומי כמעט, ובהפרעה גדולה לשגרת החיים בשכונות**. היא הובילה לעיסוק נרחב יותר בתקשורת, בציבור, ובקרב מקבלי ההחלטות במציאות החיים בירושלים המזרחית ובסוגיית היחסים בין תושביה לבין מדינת ישראל.

המורכבות הגדולה והקשיים שעמם מתמודדים פלסטינים בירושלים במשך כמעט חמישה עשורים חשובים להבנת הרקע להסלמה הנוכחית. ביוני 1967 הוחל המשפט הישראלי על שטח גדול במזרח של ירושלים. תושביו הפכו לתושבי קבע בישראל, ובכך סופחו לתוך המערכת החוקית-בירוקרטית של המדינה. הסיפוח נעשה בניגוד למשפט הבינלאומי, ולא הוכר על ידי מדינות העולם. הפלסטינים רואים בשליטה הישראלית בירושלים המזרחית כיבוש לכל דבר ועניין. הרשויות הישראליות מצדן מתייחסות לתושבים הפלסטינים יותר כאל איום ביטחוני ופחות כאל תושבים שהמדינה בחרה להכניס לתחום אחריותה, ושחובתן להעניק להם שירותים וזכויות. כתוצאה מכך **כל היבטי החיים בירושלים המזרחית, במיוחד כאלה שנוגעים ביחסים של התושבים עם רשויות המדינה, מושפעים ישירות מסוגיות הכיבוש והסיפוח**.

האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים, שמונה כיום כ-37% מסך תושבי העיר,³⁵¹ סובלת מהזנחה בהיקף בלתי נתפס: שירותים עירוניים דוגמת איסוף אשפה, ריבוד כבישים ותאורה מסופקים באופן מינימלי בלבד, והתושבים סובלים ממחסור חריף במבני ציבור ובמתקנים דוגמת בתי ספר, גני ילדים עירוניים וגני שעשועים, ומהיעדרם של אזורי תעשייה ומסחר, מוסדות חברה ותרבות וכיוצא באלה. בשל **הפקעת קרקעות נרחבת והיעדר תכנון ופיתוח** מצד רשויות המדינה, בונים התושבים את בתיהם בלא היתרים, ומתמודדים עם הריסות בתים ועם קנסות גבוהים המושגות עליהם בגין בנייה ללא היתר.³⁵² המכשולים התכנוניים מולידים שורה של בעיות חמורות, כגון מניעת התחברות חוקית למים ולביוב ואי הסדרה של מבני ציבור ותשתיות. מדיניות האפליה וההזנחה מתבטאת בנתוני המוסד לביטוח לאומי, לפיהם כ-75% מהפלסטינים וכ-82% מהילדים הפלסטינים המתגוררים בירושלים חיים מתחת לקו העוני.³⁵³

בקיצ האחרון, לאחר רציחתם של הנערים איל יפרח, נפתלי פרנקל וגיל-עד שער ושל הנער מוחמד אבו ח'דיר משכונת שועפאט, ולאחר מכן על רקע הלחימה ברצועת עזה, חוותה ירושלים **הסלמה חריפה**. מהצד הפלסטיני נרשמו מהומות, יידוי אבנים, גרימת נזקים לרכוש ועימותים עם שוטרים.³⁵⁴ שועפאט, סילואן, עיסאווייה ושכונות אחרות הפכו במשך ימים ולילות ארוכים לזירות קרב. חסימות דרכים ופעילות משטרתית אינטנסיבית הפרו לחלוטין את השגרה בכל השכונות.

³⁵¹ **לקט נתונים לרגל יום ירושלים**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 25.5.2014. מבוסס על נתוני 2013-2012.

³⁵² להרחבה ראו למשל: פניית האגודה לזכויות האזרח ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת, 5.2.2012, <http://www.acri.org.il/he/19003>; **משבר התכנון בירושלים המזרחית: כיצד להבין את תופעת הבנייה "הבלתי חוקית" בירושלים**, המשרד לתיאום עניינים הוניתריים של האו"ם (להלן: OCHA), אפריל 2009.

³⁵³ מירי אנדבלד ואח', **ממדי העוני והפער החברתיים 2012**, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2013, לוח 11 בעמ' 30.

³⁵⁴ ראו למשל: נועם (דבול) דביר, אליאור לוי, עומרי אפרים וחסן שעלאן, **דיווח כי "נער ערבי נחטף"; גופה ביער ירושלים, מהומות בשועפאט**, ynet, 2.7.2014; אליאור לוי ונועם (דבול) דביר, **2 פלסטינים נהרגו בקלנדיה; עימותים ב-ם**, ynet, 25.7.2014.

האלימות גלשה גם למערב העיר. בתחילת אוגוסט ביצעו פלסטינים ביום אחד שני פיגועים – פיגוע דריסה שבו נהרג אדם אחד ונפצעו חמישה, ופיגוע ירי שבו נפצע קשה חייל.³⁵⁵

באותה תקופה חלה בירושלים גם עלייה ניכרת באלימות ובתקיפות של פלסטינים מצד יהודים – תופעה שהלכה והתרחבה בשנים האחרונות. כך למשל, במהלך הלוחמה של שלושת הנערים שנחטפו חילצה המשטרה לפחות שמונה ערבים מהמון זועם ועצרה 47 חשודים בהתפרעות.³⁵⁶ בשורה של אירועים אלימים בהמשך הקיץ הותקפו נהגי אוטובוסים ומוניות, בהם נהג אוטובוס ערבי שהותקף על ידי ארבעה אנשים עד לאיבוד הכרה,³⁵⁷ וקבוצת צעירים יהודים תקפה קשות שני צעירים פלסטינים שהגיעו לשכונת נווה יעקב.³⁵⁸

גם לאחר תום הלחימה בעזה ירושלים לא נרגעה. יידי האבנים על הרכבת הקלה על ידי פלסטינים והחיכוכים בין המשטרה לצעירים פלסטינים נמשכות,³⁵⁹ כמו גם פיגועים קטלניים נגד יהודים ותקיפות של פלסטינים על ידי יהודים במערב העיר.³⁶⁰ שלושה חודשים ויותר לאחר תום הלחימה, תושבים פלסטינים פוחדים להגיע למרכז העיר, ותושבים יהודים יורדים מהרכבת הקלה הרחק ממחוז חפצם כדי לא לעבור בשכונות הערביות.³⁶¹ באוקטובר נהרגו תינוקת וצעירה בת 20 ושבעה בני אדם נפצעו בפיגוע דריסה שביצע פלסטיני,³⁶² ויהודה גליק, פעיל למען עליית יהודים להר הבית, נפצע קשה בניסיון התנקשות.³⁶³ בשכונות הפלסטיניות ממשיכים התושבים לסבול מפגיעותיו של נזל ה"בואש" המצחין³⁶⁴ ומגז מדמיע. מבצעי אכיפה בשכונות הפלסטיניות שיזמו עיריית ירושלים, ההוצאה לפועל וגופים נוספים, העלו את מפלס המתח והעוינות.³⁶⁵ בתחילת נובמבר נחסמו דרכי הגישה המרכזיות לשלוש שכונות בירושלים המזרחית, תוך פגיעה קשה בשגרת חייהם של עשרות אלפי תושבים שאינם מעורבים באירועים.³⁶⁶ בפיגוע אכזרי בבית כנסת בהר נוף³⁶⁷ קיפחו את חייהם עוד ארבעה בני אדם, במעגל שסופו אינו נראה לעין.

³⁵⁵ יוסי אלי, [הרוג וחמישה פצועים בפיגוע דריסה בירושלים](#), וואלה, 4.8.2014; יוסי אלי, [חייל נפצע קשה מירי בהר הצופים בירושלים; מצוד אחר הירוק](#), וואלה, 4.8.2014.

³⁵⁶ אביאל מגני, [אישומים נגד נערים שהתפרעו בגשר המיתרים](#), ynet, 2.7.2014; נועם (דבול) דביר, [כך נראה כמעט לינץ' בערבים בירושלים](#), ynet, 2.7.2014.

³⁵⁷ ניר חסון, [הגלעד לזכר מוחמד אבו־חדיר הושחת בשנית: גל תקיפות נגד ערבים בירושלים](#), 13.7.2014; ניר חסון, [כתב אישום נגד שלושה תושבי ירושלים שתקפו והכו נהג מונית ערבי](#), הארץ, 5.9.2014; אוהד חמו, [תופעה מכוערת בבירה: "נהג ערבי? לא תתפרנס כאן"](#), mako, 10.9.2014; [אלימות לאומנית בירושלים יולי 2014](#), עיר עמים, 25.8.2014.

³⁵⁸ יוסי אלי, [שלושה יהודים נעצרו בחשד לתקיפת פלסטינים בירושלים](#), וואלה, 30.7.2014.

³⁵⁹ ראו למשל: ניר חסון, [פעילות הרכבת הקלה בירושלים צומצמת משמעותית עקב יידי אבנים](#), הארץ, 12.10.2014.

³⁶⁰ ראו למשל: יאיר אלטמן, [תיעוד: תוקפים ערבי בירושלים במוטות על רקע גזעני](#), וואלה, 14.10.2014; ניר חסון, [27 נהגי אגד ממזרח ירושלים התפטרו בטענה שהם חוששים לחייהם](#), הארץ, 20.11.2014.

³⁶¹ עפר פטרסבורג, [פסים של אלימות, ידיעות אחרונות](#), 19.10.2014.

³⁶² נועם (דבול) דביר, [נפטרה הצעירה שנפצעה אנושות בפיגוע ב-ים](#), ynet, 26.10.2014.

³⁶³ ניר חסון, גילי כהן וג'קי חורי, [שב"כ: נורה למוות הפלסטיני החשוד בניסיון ההתנקשות ביהודה גליק](#), הארץ, 30.10.2014.

³⁶⁴ חגי מטר, [צפו: המשטרה מצפה בית ספר ובתים במזרח ירושלים בנוזל מצחין כענישה](#), אתר "שיחה מקומית", 14.11.2014; פניית האגודה לזכויות האזרח למפקח"ל המשטרה, 24.11.2014, <http://www.acri.org.il/he/33429>.

³⁶⁵ ניר חסון, [קנסות, החרמות והריסות במזרח ירושלים: הרשויות מאחדות כוחות בענישה](#), הארץ, 5.11.2014.

³⁶⁶ במענה לפניית האגודה לזכויות האזרח נמסר ממשטרת מחוז ירושלים כי המשטרה "אינה מקלה ראש במצוקה הנגרמת לתושבי שכונות מזרח ירושלים, אולם היא נחושה למלא את חובתה ואחריותה לשמירת הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש [...] לא בענישה והתעמרות חלילה, כי אם בביטחון, עסקין [...] כאשר יתאפשר הדבר, יוסרו חסימות אלו ותשוב השגרה למכונה". פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד מחוז ירושלים מ-10.11.2014 ותשובת המשטרה מ-20.11.2014, <http://www.acri.org.il/he/33245>.

³⁶⁷ נועם (דבול) דביר, עומרי אפרים, קובי נחשוני, אליאור לוי, שחר חי וירון קלנר, [טבח בבית כנסת בירושלים: מחבלים ירו ותקפו בגרזנים, 4 מתפללים נרצחו](#), ynet, 18.11.2014.

שימוש מופרז בכוח מצד המשטרה

במצב המורכב והנפיץ בירושלים המזרחית, היחסים בין המשטרה (כולל משמר הגבול – מג"ב) לבין התושבים הפלסטינים מתאפיינים בחשדנות ובעוינות משני הצדדים. המשטרה נכנסת לשכונות הפלסטיניות בדרך כלל כדי "להשליט סדר", והתושבים הפלסטינים אינם תופסים אותה כגוף שפועל להגן עליהם ולשרת אותם: לנוכח ניסיון העבר נתפסת המשטרה בעיניהם כגוף כובש, עוין, בעל כוח המופעל בדרך כלל נגדם, המתעלם מצרכיהם וביטחונם, ומעדיף את האינטרסים של האוכלוסייה היהודית בעיר.

שימוש מופרז בכוח על ידי המשטרה ומג"ב, ושימוש חורג באמצעים לפיזור הפגנות והפרות סדר בלב שכונות מגורים צפופות, הפכו לדבר שבשגרה בירושלים המזרחית מאז התגברות המתיחות ביולי האחרון. חשוב לציין כי המשטרה בירושלים המזרחית נאלצת לתפקד בסיטואציות קשות ומורכבות, ומתמודדת עם הפרות סדר ואף עם מצבים מסכני חיים. ברור כי תפקידה של המשטרה לשמור על הסדר ולפזר אירועים המאיימים על שלום הציבור. אולם מוטלת עליה החובה להקפיד על דרכי התנהלות חוקיות, תקינות וראויות, ובעיקר – על **שימוש מושכל, מידתי ומחושב בכוח העומד לרשותה**. בפרט, לא סביר שהטיפול במפרי סדר יעשה תוך פגיעה קשה ולא מוצדקת באוכלוסייה כולה.

מאז חודש יולי התרבו העדויות על התנהלות בעייתית ואף פלילית של שוטרים מיחידת שונות. עדויות שגבתה האגודה לזכויות האזרח כללו בין השאר דיווחים על **אלימות** פיזית קשה מצד המשטרה, גם כלפי תושבים שלא היו מעורבים במהומות, כולל אלימות שהובילה לאשפוזים ממושכים. בתקשורת פורסם סרטון מזעזע במיוחד, המראה שוטרי מג"ב מכים נמרצות ובצורה ברוטלית את הנער טארק אבו ח'דיר, בעודו שוכב ואזוק.³⁶⁸ בספטמבר פורסם כי המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) הגישה כתב אישום נגד אחד השוטרים.³⁶⁹ עדויות שנגבו בשכונות שונות העלו כי המשטרה השתמשה ב"**כדורי ספוג**" באופן המנוגד לכאורה לנוהל המשטרה המזהיר מפגיעה בפלג הגוף העליון, ותוך גרימת פגיעות קשות בפנים ובראש. לפחות שלושה עיתונאים שסיקרו את האירועים ולבשו אפודים שזיהו אותם כאנשי תקשורת נפגעו מכדורי ספוג בראש ובכתף.³⁷⁰ בתחילת ספטמבר מת מפצעיו מוחמד סנוקרוט, בן 16, לאחר שנפצע בוואדי ג'וז, ככל הנראה מפגיעת כדור ספוג בראשו.³⁷¹ באתר "הארץ" פורסם כי המשטרה הכניסה לשימוש כדור ספוג מסוג חדש – כבד, קשיח ומסוכן יותר מהכדורים שהיו בשימוש עד כה.³⁷²

בחודשיים שלאחר רצח הנער מוחמד אבו ח'דיר משועפאט ניהלה המשטרה מבצע **מעצרים** רחב היקף בירושלים המזרחית. על פי מידע שפורסם בתקשורת, בששת השבועות שמתחילת יולי ועד אמצע אוגוסט נעצרו כ-550 תושבים פלסטינים בירושלים המזרחית, כשליש מהם קטינים.³⁷³

³⁶⁸ עמרי מניב ואור הלר, **תיעוד: שוטרי מג"ב מכים את בן דודו של מוחמד אבו ח'דיר**, נענע10, 5.7.2014;

נר חסון, **פלסטינים: אלימות קשה מצד שוטרים בעימותים במזרח ירושלים**, הארץ, 6.7.2014.

³⁶⁹ **מח"ש נגד שוטר: "הכה עצור עד אובדן חושים"**, nrg, 10.9.2014.

³⁷⁰ בתגובה לפניית האגודה לזכויות האזרח נמסר מלשכת מפכ"ל המשטרה כי מדובר היה בהפרות סדר

חריגות וחמורות, שבמהלכן נפגעו עשרות שוטרים ונגרם נזק רב לרכוש ציבורי, וכי "השימוש הנרחב באמצעים

השונים נגזר באופן ישיר מהיקף האירועים, אופיים והאלימות החריגה שהופעלה בהם, ונעשה באופן מידתי

ובכפוף לאישורים המתאימים". עוד נטען כי העיתונאים שנפצעו הפרו את הוראות השוטרים שלא להיכנס

לאזור. פניית האגודה, 16.7.2014, ותגובת המשטרה, 17.7.2014: <http://www.acri.org.il/he/32024>.

³⁷¹ ניר חסון, **השוטר שגרם למות נער פלסטיני נחקר בחשד שירה בראשו ולא ברגלו**, הארץ, 7.11.2014.

³⁷² ניר חסון, **תחקיר "הארץ": המשטרה הכניסה לשימוש כדורי ספוג חדשים ומסוכנים**, הארץ, 12.9.2014.

ראו גם: ניר חסון, **פלסטיני בן 11 נפצע באורח קשה בירושלים, ככל הנראה מכדור ספוג**, הארץ,

13.11.2014.

³⁷³ **הלילה: כ-60 ערבים נעצרו בהפרות סדר במזרח ירושלים**, אתר רשות השידור, 13.8.2014. בהקשר זה

יש לציין כי הוראות החוק ופקודות המטה הארצי של המשטרה מטילות מגבלות על חקירת קטינים החשודים

בפלילים, ומעניקות להם הגנות מיוחדות. אולם קטינים מירושלים המזרחית הנעצרים ונחקרים, בדרך כלל

בחדש למעורבות בידויי אבנים, חשופים במיוחד להפרת זכויותיהם. בין השאר הם סובלים דרך שגרה

מההפרות הבאות: שימוש במעצר ככלי שיגרת לאיסוף מידע, הפחדה והרתעה, בניגוד לחוק שמחייב כי

לעתים בוצעו המעצרים בשעות הקטנות של הלילה ולפנות בוקר. מעדויות שגבתה האגודה לזכויות האזרח עולה, כי בחלק מהמקרים היו השוטרים רעולי פנים ולא ענדו תגי זיהוי – באופן שנראה מנוגד לחוק ולנוהלי המשטרה, הקובעים כי שוטר חייב לענוד תג זיהוי וכן לפעול בפנים גלויים, אלא במקרים חריגים. בתגובה לפניית האגודה לזכויות האזרח לא התייחסה המשטרה למקרים ספציפיים שבהם עלו הטענות, אך דיווחה כי בעקבות הפנייה הוראות הנוהל בעניין כיסוי הפנים חודדו לכל היחידות.³⁷⁴

במהלך אוקטובר ונובמבר **נחסמו הכניסות הראשיות לשלוש שכונות**, וכ-50,000 תושבים נאלצו להיכנס ולצאת מהן בדרכים צדדיות ופקוקות.³⁷⁵ חמור מכך, מעדויות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח כי בחודשים האחרונים המשטרה השתמשה ברכב ה"בואש"³⁷⁶ באופן מופרז ובלתי סביר, דבר שגרם לנזקי רכוש רבים ואף לנזקי גוף בקרב התושבים הפלסטינים. על פי עדויות של תושבים משכונות שונות, המשטרה התיזה את נוזל הבואש ללא הבחנה לעבר בתים, אנשים ומסעדות הומות אדם, ברחובות צפופים, תוך כדי פגיעה בתושבים תמימים, שסבלו מהריח הנורא במשך ימים ארוכים. מהעדויות עולה כי בחלק מהמקרים השימוש בבואש נעשה ללא כל הצדקה נראית לעין, באופן שרירותי ומבלי שהתרחשו באותה עת הפרות סדר. משטרת מחוז ירושלים טענה בתשובה לפניית האגודה כי השימוש בבואש, כולל באזורי מגורים צפופים ובאזורי מסחר, נעשה בהתאם לנוהל, וכי לא נפל פגם בהתנהלותה במקרים המתוארים בפניות.³⁷⁷

חובתה של המשטרה להשיב את הסדר ואת הביטחון על כנם ולדאוג לבטחונם של כלל תושבי העיר, תוך הקפדה מלאה על המגבלות שמטיל החוק על השימוש בכוח שבידיה. מגבלות אלה נועדו להבטיח **שזכויות האדם הבסיסיות יכובדו, וביתר שאת בימים קשים**. מול המציאות הקשה בירושלים המזרחית, על מפקדי המשטרה להזהיר את הכוחות שבשטח, באופן שאינו משתמע לשתי פנים, מפני שימוש באלימות ובכוח לא סבירים במהלך הפגנות והפרות סדר. על המפקד ל' ומפקד המחוז לדאוג למצות את הדין עם שוטרים שהפרו את החוק, ולרענן את הנהלים שנועדו להגן על חיי אדם ועל זכויות אדם. התעלמות של בכירי המשטרה מהעדויות הרבות על מה שמתרחש בשטח מזה חודשים ארוכים עלולה להתפרש כמתן יד חופשית להמשך ההפרות החמורות של זכויות האדם בירושלים המזרחית.

המעצר ישמש כאמצעי אחרון בטיפול בקטינים; חקירה ללא נוכחות הורים; איזוק; עיכוב ומעצר של קטינים מתחת לגיל האחריות הפלילית; שימוש באלימות ובאיומים בחקירה; ועוד. להרחבה ראו: פניית האגודה לזכויות האזרח ליו"ר הוועדה לפניית הציבור בכנסת, 3.11.2013, <http://www.acri.org.il/he/29026>; **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**, ה"ש 346 לעיל, בעמ' 24 ואילך; נסרין עליאן, **הפרת הוראות חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) התשל"א-1971 בטיפול המשטרה בקטינים בירושלים המזרחית**, האגודה לזכויות האזרח, מרץ 2011.

³⁷⁴ פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד"ל המשטרה, 25.8.2014, ותשובת המשטרה, 18.9.2014: <http://www.acri.org.il/he/32573>.

³⁷⁵ ראו **פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד מחוז ירושלים ותשובת המשטרה**, ה"ש 374 לעיל.
³⁷⁶ "בואש" הוא נזל מצחין שמוחז בכוח רב מרכב משטרה, כאמצעי לפיזור הפגנות. מלבד הצחנה והבחילה שלהן הוא גורם, מגע של נזל הבואש בעיניים עלול לגרום לכאב ולאדמומיות, לגירויים במגע עם העור ובמקרה של בליעה הוא עלול לגרום לכאבי בטן המצריכים טיפול רפואי.

³⁷⁷ פניות האגודה מ-5.8.2014 ומ-28.8.2014, תשובות המשטרה מ-1.9.2014 ומ-18.9.2014: <http://www.acri.org.il/he/32429>.

תכנית החומש

בסוף יוני 2014 אישרה הממשלה, לראשונה בתולדותיה, **תכנית חומש לירושלים המזרחית, בתקציב כולל של כ-300 מיליון ש"ח**.³⁷⁸ התכנית נועדה להתמודד עם המצב הביטחוני בירושלים ולקדם פיתוח כלכלי-חברתי בשכונות הפלסטיניות מתוך תפיסה שקיים "קשר הדוק בין היקף ורמת האלימות של תושבים ממזרח ירושלים לבין רמת החיים בשכונות במזרח העיר".³⁷⁹ בשל כך הוחלט כי שליש מסך התקציב, 95.4 מיליון ש"ח, יושקעו בביטחון, ושני שלישים מהתקציב, 200 מיליון ש"ח, יופנו לשיפור תשתיות, לחינוך, לרווחה ולתעסוקה.

המשאבים שיושקעו בפיתוח ובתשתיות, כמו גם בחינוך וברווחה, הם בעלי חשיבות גדולה לתושביה הפלסטינים של ירושלים, שסובלים מהזנחה ארוכת שנים בשכונותיהם ומפגיעה ממושכת בזכויותיהם הבסיסיות. היקף ההשקעה – 200 מיליון ש"ח – רחוק מלמלא את המחסורים האדירים, אך אין חולק כי מדובר **בסכום הגדול ביותר שממשלת ישראל התחייבה להשקיע בירושלים המזרחית** בפרק זמן של מספר שנים, והוא יוכל להוביל לשיפורים משמעותיים. כך למשל, במסגרת התכנית צפויים להתווסף 30 תקנים של עובדים סוציאליים ועובדי קידום נוער, שיסייעו בהקלת העומס הגדול הקיים היום בלשכות הרווחה של מזרח העיר. יחד עם זאת, קריאה בדברי ההסבר לתכנית ובחינת הדיונים שקדמו לה מלמדים כי **מטרת-העל של התכנית איננה מימוש זכויותיהם של תושבי ירושלים, אלא הידוק השליטה הישראלית בירושלים המזרחית** וחיזוק הזיקה בין תושביה למדינת ישראל.

כך, צוות בין-משרדי שבחן במהלך 2013-2014 את התערעורות המצב הביטחוני בירושלים, קבע כי ההחמרה במצב הביטחוני הביאה "לפגיעה ממשית ביכולתה של מדינת ישראל לקיים משילות אפקטיבית בשטח שנמצא תחת ריבונותה, להרחקת מבקרים ישראלים מאתרים היסטוריים כמו בית הקברות בהר הזיתים, ולשגרת חיים בלתי נסבלת עבור התושבים המתגוררים במקום".³⁸⁰ בראיון שהעניק שר הכלכלה והשר לירושלים והתפוצות נפתלי בנט עם אישור התכנית בממשלה הוא אמר כי "היום אנחנו מעמיקים את הריבונות הישראלית בירושלים המאוחדת – לא במילים אלא במעשים".³⁸¹ רוח זו שזורה לאורך התכנית כולה ועולה באופן ברור מפרטי הסעיפים שלה ומדברי ההסבר המלווים אותה. בכך, התכנית אינה מהווה הכרה ברורה של ממשלת ישראל במחויבותה למימוש זכויותיהם של התושבים הפלסטינים בירושלים לחינוך, לתעסוקה, לשירותי רווחה וכיצא באלה, אלא קובעת כי קיים אינטרס ישראלי ריבוני ובטחוני להשקעה באפיקים אלו.

בתחום **החינוך**, לדוגמה, מתוך 47 מיליון ש"ח שאמורים להיות מושקעים בשנים 2014-2018, הוחלט כי 18 מיליון ש"ח – 38% מסך תקציב החינוך – יוקדשו לצורך הגדלת מספר בוגרי הבגרות הישראלית, במציאות שבה אחוזים בודדים בלבד מתלמידי התיכון הפלסטינים בירושלים בכלל ניגשים לבגרות הישראלית.³⁸² נוסף על כך יושקעו 3 מיליון ש"ח לצורך תגבור לימודי עברית בבתי ספר. לעומת זאת הסעיף למניעת נשירה תוקצב בסך 5.4 מיליון ש"ח, אף כי הנשירה מלימודים בירושלים המזרחית היא בעיה בוערת, ושיעור הנשירה של תלמידי י"ב עומד

³⁷⁸ [הממשלה אישרה את תוכנית ראש הממשלה לתוספת של 300 מיליון ₪ לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים](#), אתר משרד ראש הממשלה, 29.6.2014. התכנית במלואה מובאת ב: ברק רביד וניר חסון, [הממשלה אישרה תוכנית להעמקת השליטה במזרח ירושלים](#), הארץ, 29.6.2014.

³⁷⁹ [הממשלה אישרה את תוכנית ראש הממשלה לתוספת של 300 מיליון ₪ לפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים](#), ה"ש 378 לעיל.

³⁸⁰ **צוות בנושא המצב הביטחוני במזרח ירושלים: סיכום עבודת הצוות והמלצות לפעולה**, 26.6.2014, באתר משרד ראש הממשלה, bit.ly/1u0MyHi, בסע' 1.

³⁸¹ חזקי עזרא, **"המטרה – להעמיק הריבונות על ירושלים המזרחית"**, ערוץ 7, 29.6.2014.

³⁸² כמעט כל התלמידים הפלסטינים בירושלים ניגשים בתום 12 שנות לימודים לבחינות התוה"ה הפלסטיניות.

על כ-36%³⁸³ צודקים מחברי התכנית באמנם כי צעירים וצעירות פלסטינים-ירושלמים שילמדו את השפה העברית ואת תכנית הבגרות הישראלית יוכלו להשתלב ביתר קלות במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל ובשוק העבודה הישראלי. אלא שמרבית הציבור הפלסטיני בירושלים ממשיך לדרוש כי בתיכונים ילמדו את תכנית הלימודים הפלסטינית ולא את הבגרות הישראלית. ההשקעה באפיקים אלו בלבד, של לימוד עברית והכנה לבגרות, תוך הזנחת אפיקי לימודים מקבילים הסובלים מרמה ירודה והעדר תקציבים, מלמדת על מגמת התכנית. חמור מכך, התכנית מתעלמת מבעיית היסוד של החינוך בירושלים המזרחית – **הצורך הדחוף לבנות עשרות בתי ספר עירוניים חדשים**, יסודיים ותיכונים, כדי להתגבר על המחסור האדיר בכיתות לימוד.³⁸⁴

במסגרת התכנית יתקיים **סקר תשתיות** מקיף וראשון מסוגו בשכונות הפלסטיניות, שיבחן את הצרכים במגוון תחומים כגון כבישים, ניקוז, ביוב ותאורה. זה עשרות בשנים התשתיות הכושלות בשכונות אלו אינן מספקות את צורכי האוכלוסייה ההולכת וגדלה. יש לברך על המיליונים שיושקעו במסגרת התכנית, ובוודאי ישפרו את איכות החיים. יחד עם זאת, יש להצטער על כך שהממשלה בחרה שלא לטפל בבעיית היסוד העומדת בבסיסם של התשתיות הרעועות ושל הקושי בפיתוח, הלא היא **מדיניות התכנון** הישראלית בירושלים המזרחית. במסגרת מדיניות ארוכת שנים זו הפקיעה ישראל קרקעות במזרח העיר לטובת פיתוח של שכונות ישראליות-יהודיות, ובקרקעות שנותרו לאוכלוסייה הפלסטינית הציבה שורה של מגבלות ואיסורים על בנייה ופיתוח.³⁸⁵ התוצאות הן משבר דיור ומתמשך ואיום קבוע בהריסת בתים. כל עוד נמשכת מדיניות תכנון זו, ההשקעה בתשתיות ובפיתוח לא תצליח להביא לצמצום פערים משמעותי. אי אפשר יהיה לבנות מבני ציבור כגון בתי ספר ולשכות רווחה, ואי אפשר יהיה לפתח עסקים.

משבר המים בשכונות שמעבר לחומת הפרדה

במרץ 2014 פסק לפתע זרם המים בבתייהם של עשרות אלפי תושבי השכונות ראס ח'מיס, ראס שחאדה, דחיית א-סלאם ומחנה הפליטים שועפאט. חיי התושבים, החיים בשכונות ירושלמיות שמעבר לחומת הפרדה,³⁸⁶ הפכו לבלתי נסבלים. כעבור מספר ימים חזרה אספקת המים באופן חלקי בלבד – חלק מהבתים נותרו מנותקים, ובאחרים פעלה אספקת המים רק שעות ספורות ביום או בזרם חלש מאוד. התושבים נאלצו לרכוש בקבוקי מים מינרלים או מים במיכלים ולצמצם מאוד את השימוש במים לצרכי היום-יום. פעולות פשוטות כמו הפעלת מכונת כביסה הפכו לבלתי אפשריות.³⁸⁷

ברקע למשבר המים הקשה עומדת **ההזנחה התכנונית** רבת השנים של המדינה ושל עיריית ירושלים את השכונות הפלסטיניות שבמזרח העיר, ובפרט את אלה שמעבר חומת הפרדה. על פי החוק אפשר לחבר בית לתשתיות המים והביוב רק אם הוא נבנה באופן חוקי. אלא שבהיעדר

³⁸³ להרחבה ולעדויות ילדים ראו פניית האגודה לזכויות האזרח ליו"ר ועדת החינוך בכנסת, 9.2.2014.

³⁸⁴ <http://www.acri.org.il/he/31558>.

להרחבה ראו: אורי איתן ואח', **מערכת החינוך הכושלת בירושלים המזרחית – מעקב שנתי**, האגודה

לזכויות האזרח ועיר עמים, אוגוסט 2013.

³⁸⁵ פניית האגודה לזכויות האזרח ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון לוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת,

ה"ש 352 לעיל; **משבר התכנון בירושלים המזרחית: כיצד להבין את תופעת הבנייה "הבלתי חוקית"**

בירושלים, ה"ש 352 לעיל.

³⁸⁶ להרחבה על השכונות הירושלמיות שמעבר לחומת הפרדה ראו: **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב**

2013, ה"ש 53 לעיל, בעמ' 70-72.

³⁸⁷ לתיאור המשבר ראו: כתב העתירה בבג"ץ 2235/14 **סנדוקה נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב**, באתר

האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/he/?p=30915>; ג'מיל סנדוקה, **העוני של מערב ירושלים**

הוא לוקסוס, וואלה, 27.3.2014; **בין העולמות – נעה מספרת איך נראה סיור בתוך השכונות המנותקות**

ממים, באתר "פעולה אחת ביום" מייסודה של האגודה לזכויות האזרח, 7.4.2014.

תכניות מתאר הולמות והסדרה תכנונית כוללת נבנו בשכונות המזרחיות אלפי בתים ובניינים בניגוד לחוק. לפי הערכות של חברת הגיחון (חברת המים של ירושלים), תשתיות המים והביוב באזור מחנה פליטים שועפאט ושלוש השכונות הסמוכות אליו מתאימות לכ-15,000 תושבים בלבד. המספר המדויק של התושבים המתגוררים כיום באזור אינו ידוע, אולם על פי הערכות התושבים הוא עומד כיום על כ-60,000-80,000 בני אדם.

בסוף חודש מרץ עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ בשם תושבי השכונות ומינהל קהילתי עוטף ירושלים. העותרים דרשו את התערבותם המיידית של רשות המים, משרד התשתיות, חברת הגיחון ועיריית ירושלים,³⁸⁸ כדי להביא לחידוש מידי של אספקת המים לכל הבתים ולמצוא פתרונות לטווח ארוך למצב תשתיות המים באזור. בעקבות העתירה השתפרה אספקת המים. בדיון שהתקיים בראשית אפריל הסכימו שופטי בג"ץ כי הבעיה אקוטית וכי יש לפתור אותה. לאחר שתי ארכות שנתן בית המשפט לרשויות להציג התקדמות, התושבים עדיין ממתינים לפתרון מקיף.

³⁸⁸ בג"ץ 2235/14 סנדוקה נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב, ה"ש 387 לעיל.

זכויות האדם בשטחים הכבושים

רצועת עזה: חשש להפרות המשפט ההומניטרי הבינלאומי בעת "צוק איתן"

מבצע "צוק איתן" שהתקיים ברצועת עזה בקיץ 2014 גבה מתושבי הרצועה מחיר כבד מאוד. **מניין ההרוגים עלה לכדי למעלה מאלפיים נפש**; על פי הערכות האו"ם כשני שלישים מהם היו אזרחים, ובהם כ-500 ילדים וכ-250 נשים.³⁸⁹ הגם שקיימות אי בהירות ומחלוקת לגבי המספרים המדויקים,³⁹⁰ ברור גם לרשויות הישראליות כי **שיעור ניכר מבין ההרוגים היו אזרחים שלא היו מעורבים בלחימה**.³⁹¹ במקביל לתקיפות האוויריות לחמו כוחות צה"ל גם קרקעית באזורים מאוכלסים בצפיפות גבוהה, שמהם פעלו לוחמי חמאס. בחלק מקרבות אלו תקף צה"ל שכונות מגורים תוך שימוש באש מסיבית, לרבות אש ארטילרית בהיקפים חסרי תקדים.³⁹² האש הובילה להרג של רבים, לעתים של משפחות שלמות שנהרגו בתוך בתיהן,³⁹³ ולנזק אדיר לרכוש. על פי נתוני האו"ם, כ-18,000 בתים נהרסו או ניזוקו קשות, וכתוצאה מכך הפכו מעל 100,000 גברים, נשים וילדים לחסרי בית. מאות אלפים נוספים נאלצו לעזוב את בתיהם בעת הלחימה בשל ההפצצות על שכונות מגוריהם.³⁹⁴ תשתיות אזרחיות, כגון בתי ספר,³⁹⁵ מוסדות רפואיים³⁹⁶ ותשתיות חשמל³⁹⁷ ניזוקו אף הם.

תנאי הקיום ברצועת עזה לא היו מן המשופרים, בלשון המעטה, גם לפני תחילת מבצע "צוק איתן". כך למשל דווח בחלקה הראשון של 2014 כי מחסור קשה בדלק גורם לאספקת חשמל בלתי סדירה, שתוצאתה פגיעה באספקת המים, השבתת מכשירים רפואיים, טיפול לקוי בשפכים ועוד.³⁹⁸ כמו כן דווח על מחסור חמור בתרופות ובציוד רפואי.³⁹⁹ על פי נתוני ארגון גישה –

³⁸⁹ **Occupied Palestinian Territory: Gaza Emergency**, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Hereafter: OCHA), 4.9.2014, bit.ly/1qhkyT4; **Gaza Crisis Appeal**, OCHA, 9.9.2014, bit.ly/11HJmK2.

³⁹⁰ ראו למשל:

Anthony Reuben, **Caution needed with Gaza casualty figures**, BBC News, 11.8.2014; אמיר תיבון, **כשבן 26 הוא ילד: כך עיוות חמאס את זהות ומספר ההרוגים**, 20.8.2014; ג'ון בראון, **התעמולה משחקת במספרי ההרוגים בעזה, והתקשורת נופלת בפח**, אתר "שיחה מקומית", 20.8.2014; עמירה הס, **המלחמה על הנתונים בעיצומה: כמה אזרחים בעזה שווה חמוש אחד?**, הארץ, 22.8.2014; עדי סמריאס, **האמת קבורה מתחת להריסות עזה**, אתר "המקום הכי חם בגיהנום", 5.9.2014; שמעון כהן, **לשמאל אין מונופול על זכויות אדם**, ערוץ 7, 7.9.2014.

³⁹¹ כך למשל, בתחילת הלחימה פורסם ש"קצין בכיר במטה הכללי מודה הערב ש-50% מההרוגים עד כה במבצע "צוק איתן" הם אינם פעילי חמאס או ג'יהאד אסלאמי" (ראו: אור הלר, **הרג הילדים: בצצה "ל מגדירים את האירוע" תסריט כפר כנא**, נענע10, 16.7.2014). בנתונים הרשמיים שפרסם צה"ל עם תום המבצע נמנים "מעל ל-750 מחבלים הרוגים" (<http://www.idfblog.com/ProtectiveEdge>), ובנאומו של ראש הממשלה נתניהו עם כינון הפסקת האש נאמר ש"כאלף מחבלי האויב נהרגו" (**נתניהו: "עדיין לא ברור אם השגנו רגיעה ממושכת"**, וואלה, 28.8.2014). מכאן שגם לשיטתן של הרשויות הישראליות, כאלף ויותר מההרוגים לא היו מעורבים בלחימה.

³⁹² גילי כהן, **צה"ל: ירינו עשרות אלפי פגזים במהלך הלחימה בעזה**, הארץ, 27.8.2014.

³⁹³ **משפחות שהופצצו בתוך ביתן (רשימה מתעדכנת). רצועת עזה, יולי-אוגוסט 2014**, בצלם.

³⁹⁴ **Gaza Crisis Appeal**, ה"ש 389 לעיל.

³⁹⁵ ראו למשל: **מידעזה – ערכת סיוע להבנת הסגר על רצועת עזה**, גישה – המרכז לשמירה על הזכות לנוע,

4.11.2014, bit.ly/1y8Yltj; **פליטים בבתי הספר וליווי פסיכולוגי: פתיחת הלימודים בעזה**, וואלה,

1.9.2014.

³⁹⁶ ראו למשל: **צוותי רפואה במלכוד: דיווח מחדר החירום של משרד הבריאות הפלסטיני על צוותי ומבני-רפואה שנפגעו בתקיפה על רצועת עזה**, רופאים לזכויות אדם, 18.7.2014; **בעקבות פגיעות חוזרות ונשנות בבתי חולים, מרפאות וצוותי רפואה בעזה - רל"א קוראת ליועמ"ש ולשר הבטחון: יש להימנע מהפגיעה בגורמי רפואה ומסיכונם של מתקני וצוותי רפואה כל עוד נמשכת המתקפה בעזה**, רופאים לזכויות אדם, 22.7.2014.

³⁹⁷ ראו למשל: **אסון הומניטרי מתהווה מול עינינו** (דיווח של נציגת הצלב האדום על היעדר החשמל ברצועה), אתר העוקץ, 31.7.2014.

³⁹⁸ **ההשפעה ההומניטרית של משבר הדלק והאנרגיה בעזה**, OCHA, מרץ 2014.

המרכז לשמירה על הזכות לנוע, טרם מבצע "צוק איתן" סבלו 57% מאוכלוסיית הרצועה מחוסר ביטחון תזונתי, ושיעור האבטלה עמד על 45.4%⁴⁰⁰. **נזקי הלחימה, באוכלוסייה חלשה מלכתחילה, הביאו את תושבי רצועת עזה למצב קטסטרופלי**.⁴⁰¹ על פי נתוני גישה, למעלה מ-70% מהאוכלוסייה ברצועה נזקקת לסיוע הומניטרי,⁴⁰² ועל פי דיווחי האו"ם מאות אלפי ילדים זקוקים לסיוע פסיכולוגי כדי להתמודד עם טראומות המלחמה.⁴⁰³

התנהלותה של ישראל בעת הלחימה ברצועת עזה מעוררת **שאלות הנוגעות להקפדה על דיני הלחימה על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי**. כאמור לעיל, בעת הלחימה היו אזרחים בשני הצדדים חשופים להפצצות ולפגיעות. אולם ישראל, כמדינה ריבונית, מצופה לנהוג על פי כללי המשפט ההומניטרי הבינלאומי, שעקרון יסוד שלו הוא **ההבחנה בין לוחמים לבין אזרחים, ובין מטרות צבאיות למטרות אזרחיות**. בתשובה לפנייתם של ארגוני זכויות אדם בשלביה המוקדמים של הלחימה, השיב היועץ המשפטי לממשלה כי כוחות צה"ל מונחים לפגוע במכוון רק במטרות צבאיות ובאופן מידתי, וכי "נעשים מאמצים מרביים להימנע מפגיעה באזרחים שאינם נוטלים חלק ישיר בלחימה".⁴⁰⁴ אולם לנוכח הצטברותם של אירועים שבהם הופצצו אתרים אזרחיים ולנוכח הפגיעה הנרחבת באזרחים, ובהם נשים, ילדים ומשפחות, תשובה זו אינה מניחה את הדעת ומותירה מקום לשאלות וצורך בבדיקה של מדיניות התקיפה ושל חוקיות הפקודות שניתנו במהלך הלחימה בעזה. בין היתר לא ברור מה מוגדר כמטרה צבאית לגיטימית, ובפרט, מה הופך אתר אזרחי לכאורה ליעד צבאי.

עוד עולות תהיות לגבי **חוקיות השימוש בארטילריה באזרחים מאוכלסים** במסגרת הפעילות הקרקעית של צה"ל. על פי הדיווחים, הצבא עשה שימוש בכ-35 אלף פגזי ארטילריה במהלך "צוק איתן" – פי ארבעה מכמות הפגזים שנורו במהלך "עופרת יצוקה".⁴⁰⁵ כתוצאה מהפצצות הארטילריה המסיביות נהרגו מאות פלסטינים ושכונות שלמות הפכו לעיי חורבות. בין האירועים הקשים ביותר נמנית הלחימה בשג'אעיה, ההפגזה של הכפר חוזאעה והפעלתו של "נוהל חניבעל" ברפיח, באירוע שזכה לכינוי "יום שישי השחור". השימוש בנשק ארטילרי, שמטבעו אינו מאפשר פגיעה מדויקת במטרות, בסביבה עירונית מאוכלסת, מוביל באופן בלתי נמנע לפגיעה באתרים אזרחיים ולהרג של חפים מפשע.⁴⁰⁶ ספק אם הוא עומד בדרישת ההבחנה שמציבים דיני הלחימה, ובכל מקרה הוא מפר את **עקרון המידתיות**, שעל פיו חובתם של הכוחות הלוחמים לנקוט אמצעי זהירות כדי לצמצם את הפגיעה באזרחים, ברכושם ובאמצעי קיומם, לבחון אמצעים חלופיים להשגת המטרה הצבאית ואף להימנע מהפעולה הנדרשת, אם אין אפשרות למזער את הנזק. לא ברור שכל אלו נעשו כנדרש במסגרת הלחימה ב"צוק איתן". על מנת לברר עד הסוף שאלות מטרידות אלו, על ישראל **לחקור באופן אפקטיבי, עצמאי, מהיר ושקוף** את האירועים החריגים במהלך המבצע, כמו גם את המדיניות שהנחתה את הלוחמים.

³⁹⁹ **דיווח פלסטיני: מחסור בתרופות, ציוד רפואי וסולר – החמור ביותר מאז הטלת הסגר ב-2007**, רופאים

לזכויות אדם, 26.6.2014.

⁴⁰⁰ **מידעזה – ערכת סיוע להבנת הסגר על רצועת עזה**, ה"ש 395 לעיל.

⁴⁰¹ ראו למשל: **משבר הומניטארי ברצועת עזה: פנייה לארגון הבריאות העולמי**, רופאים לזכויות אדם,

10.8.2014; סלאח חאג' יחיא, **עזה חזרה אלף שנים לאחור**, הארץ, 17.8.2014; **Gaza Crisis Appeal**,

ה"ש 389 לעיל.

⁴⁰² **מידעזה – ערכת סיוע להבנת הסגר על רצועת עזה**, ה"ש 395 לעיל.

⁴⁰³ **Gaza: UN says over 370,000 Palestinian children in need of 'psycho-social first aid'**, United Nations News Center, 21.8.2014.

⁴⁰⁴ פנייה הארגונים בצלם, גישה, האגודה לזכויות האזרח, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, המוקד להגנת

הפרט, יש דין, עדאלה, מחסום watch, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם ורופאים לזכויות אדם,

21.7.2014, תשובת היועץ המשפטי לממשלה, 5.8.2014 ופנייה נוספת של האגודה לזכויות האזרח,

6.10.2014: <http://www.acri.org.il/he/32152>.

⁴⁰⁵ **צה"ל: ירינו עשרות אלפי פגזים במהלך הלחימה בעזה**, ה"ש 392 לעיל.

⁴⁰⁶ עמוס הראל וגילי כהן, **הפגזת עזה: צה"ל השתמש בירי ארטילרי לא מדויק – פי ארבעה מבעופרת**

יצוקה, הארץ, 15.8.2014; עידן בריר, **ירי ארטילרי הוא כמו רולטה רוסית, ואת זה אני אומר מניסיון**, אתר שיחה מקומית, 5.8.2014.

עוד במהלך הלחימה הקים הצבא מנגנון בירור מטכ"לי, בראשות האלוף נעם תיבון, שתפקידו לבחון אירועים חריגים שאירעו במהלך המבצע. מנגנון הבירור פועל במסגרת הפרקליטות הצבאית כמנגנון קבוע, ועל פי הודעות הפרקליט הצבאי הראשי (הפצ"ר), הוא הוקם כחלק מתהליך יישום המלצותיה של ועדת טירקל, שבחנה את התאמתם של מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל ביחס לתלונות ולטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה לכללי המשפט הבינלאומי.⁴⁰⁷ מנגנון הבירור אמון על איסוף נתונים ועל בירור עובדות, ועל בסיס מחליט הפצ"ר אם יש בסיס לפתוח בחקירה פלילית. עד כה בדק המנגנון עשרות מקרים שהתרחשו בעת "צוק איתן", ומתוכם נפתחו חקירות פליליות בשני מקרים: הרג ארבעה ילדים בחוף עזה ותקיפת בית ספר של אונר"א שבה נהרגו 15 פלסטינים. כמו כן הורה הפצ"ר על פתיחת חקירה פלילית בשלושה מקרים נוספים, שלא עברו דרך מנגנון הבירור.⁴⁰⁸

יש לציין, כי אף שמנגנון זה עשוי לשפר חלק מהליקויים בתהליך הבירור הקודם לפתיחה בחקירה, לא נראה שיש בו כדי לרפא פגמים מהותיים אחרים במערך החקירה הצבאי, שעליהם הצביעו ארגוני זכויות אדם ואקדמאים בעבר.⁴⁰⁹ ועמדה גם ועדת טירקל.⁴¹⁰ בפרט, לא נראה שיש במנגנון זה כדי לפתור את בעיית "הכובע הכפול" של הפצ"ר, כגורם המייעץ לצבא לפני הלחימה ובמהלכה מחד גיסא, וכגורם הממונה על חקירת האירועים מאידך גיסא. בעיה מבנית זו פוגעת ביכולת לחקור חשדות שנוגעים לדרג מקבלי ההחלטות ולבחון את חוקיות הפקודות וההוראות שניתנו לחיילים הלוחמים.⁴¹¹

באוגוסט הודיע מבקר המדינה שיערוך ביקורת על תהליכי קבלת ההחלטות בדרג הצבאי והמדיני במהלך מבצע "צוק איתן", וכן על מנגנוני הבדיקה והחקירה של צה"ל והממשלה. בהודעה שהתפרסמה באתר המבקר נכתב שההחלטה לפתוח בבדיקה התקבלה "נוכח טענות שהועלו, כי מדינת ישראל הפרה, לכאורה, את כללי המשפט הבינ"ל ואיננה בודקת את פעולות צה"ל כנדרש על פי הדין הבינ"ל".⁴¹² אולם מנוסח ההודעה לא ברור אם המבקר מתכוון לחקור את ההנחיות וההחלטות עצמן ואת התאמתן לדין הבינלאומי (דבר שאינו בתחום מומחיותו), או רק את תהליכי קבלת ההחלטות ותקינות מנגנוני הבדיקה והחקירה. גם ועדת החוץ והביטחון של הכנסת הודיעה כי תקיים בדיקה של אירועי "צוק איתן" לצורך הפקת לקחים, באמצעות פורום ראשי ועדות המשנה שלה.⁴¹³ בינתיים, כשלושה וחצי חודשים לאחר סיום המבצע, טרם פורסמו ממצאי הבדיקות,⁴¹⁴ ואין כל ביטחון שמדיניות התקיפה בעזה וההוראות וההנחיות שניתנו על ידי מקבלי ההחלטות ייחקרו ברצינות הראויה.

⁴⁰⁷ בדיקה וחקירה של אירועים חריגים שאירעו במהלך מבצע "צוק איתן", הודעה באתר הפרקליטות הצבאית, 10.9.2014. כן ראו הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי, הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 – ועדת טירקל, דוח שני, פברואר 2013, bit.ly/1dBfIGV (להלן: "דוח ועדת טירקל").

⁴⁰⁸ החלטת הפצ"ר באשר לאירועים חריגים שאירעו במהלך "צוק איתן" – עדכון, הודעה באתר הפרקליטות הצבאית, 10.9.2014. וראו גם: עמוס הראל, צה"ל חוקר עשרות תקריות חריגות שאירעו בלחימה ברצועת עזה, הארץ, 14.8.2014; אמיר בוחבוט, במוקד התחקירים המשפטיים ב"צוק איתן": פעילות גבעתי ברפיח, וואלה, 31.8.2014; יואב זיתון ורועי קייס, הרג הילדים בחוף עזה ותקיפת ביה"ס של אונר"א: צה"ל פתח בחקירה פלילית, ynet, 10.9.2014.

⁴⁰⁹ ראו למשל: עמיחי כהן ויובל שני, צה"ל חוקר את עצמו: חקירת חשדות להפרת דיני מלחמה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2011.

⁴¹⁰ דוח ועדת טירקל, ה"ש 407 לעיל.

⁴¹¹ ראו ההתכתבות של ארגוני זכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח עם היועץ המשפטי לממשלה, יולי-אוקטובר 2014, ה"ש 404 לעיל.

⁴¹² ביקורת על תהליכי קבלת החלטות בדרג הצבאי והמדיני במהלך "צוק איתן", הודעה באתר מבקר המדינה, 14.8.2014, <http://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2014.08.14-TzukEytan.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

⁴¹³ רון בן ישי, נתניהו כבר הופיע; כך תתנהל חקירת צוק איתן, ynet, 1.9.2014.

⁴¹⁴ על פי הפרסומים, דוח ביניים ראשון של ועדת החוץ והביטחון צפוי להתפרסם בינואר 2015. נתניהו כבר הופיע; כך תתנהל חקירת צוק איתן, ה"ש 413 לעיל.

המשך דחיקת הפלסטינים מבקעת הירדן

בשנתיים האחרונות חלה עלייה ניכרת במספר הריסות הבתים בקהילות פלסטיניות בבקעת הירדן.⁴¹⁵ ברוב המקרים מדובר בקהילות קטנות של רועי צאן, המתפרנסות בצמצום. על פי נתוני האו"ם, ב-2013 הוכפל מספרן של הריסות הבתים הפלסטיניים בבקעה לעומת 2012, מ-172 מבנים ל-390.⁴¹⁶ ההריסות המשיכו גם בשנה החולפת; התושבים, רבים מהם ילדים, ועדרי הצאן שלהם, נשארים ללא קורת גג בשמש הקופחת או בקור המקפיא, ולעתים גם מאבדים את רכושם הדל. בניגוד לעבר, לאחרונה החלו הרשויות הישראליות גם להחרים או להרוס את האוהלים החלופיים שקיבלו התושבים מהצלב האדום. לפיכך הודיע הצלב האדום כבר בתחילת השנה שלא יספק עוד לנפגעים אוהלים וציוד הומניטרי.⁴¹⁷

הריסות הבתים בבקעת הירדן הן חלק ממדיניות רחבה יותר שבה נוקטת מדינת ישראל כלפי הפלסטינים החיים בשטח C, המצוי בשליטה ביטחונית ואזרחית ישראלית.⁴¹⁸ מדיניות זו מתבטאת, בין היתר, במניעת תכנונם של כפרים פלסטיניים, שתוצאתה בנייה ללא היתר בלית ברירה והריסת הבתים; בהכרזה על שטחים כ"אדמות מדינה"; בסגירת שטחים על ידי הגדרתם כשטחי אש או כשמורות טבע; בהריסת בורות מים והחרמת עוקבי מים; ועוד. פרקטיקות אלה חוסמות את אפשרויות הבנייה והפיתוח של הכפרים הפלסטיניים, מקשות מאוד את חיי התושבים ודוחקות את רגליהם מהאזור. על פי נתוני בצלם, כ-85% משטח בקעת הירדן אסורים לשימושם של הפלסטינים: נאסר עליהם לשהות בשטחים אלה, לבנות בהם ולרעות בהם צאן.⁴¹⁹

להלן מספר דוגמאות להריסות שבוצעו בבקעת הירדן בשנה האחרונה:⁴²⁰

- בספטמבר 2013 הרס המינהל האזרחי את כל המבנים ששימשו למגורים וכמחסה לצאן בקהילת ח'לת מכחול. רק לאחר יותר מחודש ובעזרת ארגונים שונים הוקמו מחדש המיבנים, העשויים בדים ופחים. מאז ההריסה מנהלים תושבי ח'לת מכחול מאבק משפטי בבג"ץ כדי למנוע את גירושם מהמקום.⁴²¹
- בתחילת ינואר 2014 הרס המינהל האזרחי את כל המבנים בקהילה הקטנה ח'רבת עין כרזליה, המונה 25 תושבים, 15 מהם קטינים. לאחר ההריסה קיבלו המשפחות אוהלים חלופיים מהצלב האדום, אך כמה ימים לאחר מכן שבו הרשויות למקום, פירקו את האוהלים והחרימו אותם. הצלב האדום שב וסיפק לתושבים אוהלים, אולם לקראת אמצע פברואר שב

⁴¹⁵ לרקע על בקעת הירדן ראו אתר בצלם: http://www.btselem.org/hebrew/jordan_valley.

⁴¹⁶ עמירה הס, [ישראל הכפילה את מספר הריסות הבתים הפלסטיניים בבקעה ב-2013](#), הארץ, 5.2.2014.

Forced Displacement, OCHA, 2014, bit.ly/1kLrGFd.

⁴¹⁷ [ישראל הכפילה את מספר הריסות הבתים הפלסטיניים בבקעה ב-2013](#), ה"ש 416 לעיל; [ניצחון](#)

הטרנספר, הארץ – מאמר המערכת, 6.2.2014.

⁴¹⁸ להרחבה על המדיניות בשטח C ראו נגה קדמן, [כבתוך שלה – מדיניות ישראל בשטח C של הגדה](#)

[המערבית](#), בצלם, יוני 2013; דרור אטקס וקמר-מישרקי אסעד, [כרם נבות – החקלאות הישראלית בגדה](#)

[המערבית](#), כרם נבות ושומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם, אוקטובר 2013; [זכויות האדם בישראל –](#)

[תמונת מצב 2013](#), ה"ש 53 לעיל, בעמ' 89-95.

⁴¹⁹ [המנהל האזרחי הרס את כל בתי קהילת ח'לת מכחול בבקעת הירדן](#), בצלם, 23.9.2014 (עודכן):

7.10.2013.

⁴²⁰ בהערות השוליים מובאות עדויות של תושבים ושל מתנדבות ארגון מחסום watch, וקטעי וידאו המתעדים

את ההרס.

⁴²¹ דיווח מאתר מחסום watch, 1.10.2013, bitly.com/15w5kCt; [המנהל האזרחי הרס את כל בתי קהילת](#)

[ח'לת מכחול בבקעת הירדן](#), ה"ש 419 לעיל; דיווח באתר מחסום watch, 2.10.2013,

bitly.com/1xEV00OR; דיווח באתר מחסום watch, 22.7.2014, bitly.com/11YU2Ej; דיווח באתר מחסום

watch, 20.10.2014, bitly.com/1xT6rGC.

דחפור של המינהל האזרחי לח'רבת עין כרזליה והחל בהריסת האוהלים. חיילים שליוו את הדחפור חתכו בסכנים את יריעות האוהלים כדי למנוע את הצבתם מחדש.⁴²²

- בסוף ינואר הרסו צה"ל והמינהל האזרחי את כל המבנים שבקהילת אום אל-ג'מאל היושבת בעין אלחילוזה שבצפון הבקעה. ההריסות הותירו ללא קורת גג כ-60 נפש, מחציתם ילדים.⁴²³
- בחודש מאי הגיעו כוחות צבא עם דחפורים ליישוב אבו אל עג'אג'. לאחר התראה של רבע שעה לצורך פינוי החפצים הרסו הכוחות בתים ודירי צאן של משפחות המתגוררות במקום, והותירו עיי חורבות.⁴²⁴
- בסוף ספטמבר הרס המינהל האזרחי את תשתית החשמל הפנימית של קהילת ח'רבת א-טוואיל. אנשי המנהל ניסרו והפילו עשרות עמודי חשמל, וחתכו את החוטים.⁴²⁵
- באוקטובר הרסו הרשויות הישראליות ארבעה בתים בכפר ג'יפתליק.⁴²⁶ מבין כל הכפרים הפלסטינים בבקעה שכל שטחם נכלל בשטח C, ג'יפתליק הוא היחיד שלו ישראל הכינה ואישרה תכנית מתאר; אלא שהתכנית כוללת רק 60% משטחו של הכפר, ומותירה את הבתים בשאר שטחו של הכפר בסכנת הריסה.⁴²⁷

במדיניותה המפלה והפוגענית בתחום התכנון והבנייה בשטח C **מפרה ישראל את כללי המשפט הבינלאומי ואת החובות המוטלות עליה ככוח הכובש בגדה המערבית**, ובראשן החובה לדאוג לטובתה של האוכלוסייה המקומית ולכבד את אורחות חייה.⁴²⁸ משרד האו"ם לתאום עניינים הומניטריים (OCHA) הביע בתחילת השנה דאגה עמוקה מדחיקת רגליהם של הפלסטינים משטח C, ובפרט מבקעת הירדן, וקרא לעצור את הריסות הבתים ולכונן באזור משטר תכנוני הוגן.⁴²⁹

תקופות המעצר החלות על קטינים פלסטינים

בגדה המערבית פועלות **שתי מערכות משפט פליליות נפרדות ושונות**, ישראלית וצבאית. על ישראלים החיים בשטחים הכבושים חלים החוק והמשפט הישראלי, ועל כן הם נהנים מההגנות על זכויותיהם של חשודים כפי שנקבעו בחוק ובפסיקה הישראלית. מנגד, על התושבים הפלסטינים שבשטחים חל המשפט הצבאי, המחמיר בהרבה. קשה לתאר פגיעה חמורה יותר בכבודו של אדם ובזכויות האדם מאשר המצב הפסול, שבו בני אדם החיים זה לצד זה מובחנים ומטופלים באופן שונה לגמרי, בשל נתון אחד – מוצאם הלאומי.⁴³⁰

⁴²² [ח'רבת עין כרזליה: 25 בני אדם, 15 ילדים, תחת כיפת השמיים](#), בצלם, 16.1.2014 (עדכון: 12.2.2014).

⁴²³ [המינהל האזרחי הרס את כל המבנים בקהילת אום אל-ג'מאל שבצפון הבקעה](#), בצלם, 20.2.2014; [ישראל הכפילה את מספר הריסות הבתים הפלסטיניים בבקעה ב-2013](#), ה"ש 416 לעיל; דיווח על ההרס באתר מחסום watch, 10.2.2014, bit.ly/1xFuKnv.

⁴²⁴ דיווח באתר מחסום watch, 29.5.2014, bit.ly/1xTgPOM; דיווח באתר מחסום watch, 19.6.2014, bit.ly/1HFOj7z; [אבו אל עג'אג'](#), הטלוויזיה החברתית, 3.7.2014 (צילומים: מתנדבות מחסום watch). [המינהל האזרחי הרס כמחצית מבתי קהילת אידעייס בסמוך לאל-ג'יפתליק שבבקעת הירדן](#), בצלם, 29.5.2014; [קהילת אידעייס, בקעת הירדן "תוך שעות המקום הפך לחורבה, בחי, כמו מלחמה"](#), בצלם, 2.10.2014.

⁴²⁵ [המינהל האזרחי הרס את תשתית החשמל בח'רבת א-טוואיל שבבקעת הירדן](#), בצלם, 2.10.2014.

⁴²⁶ דיווח באתר מחסום watch, 22.10.2014, bit.ly/11UcU8n.

⁴²⁷ רקע על הכפר ג'יפתליק מאתר בצלם: http://www.btselem.org/hebrew/jordan_valley/al_jiftlik.

⁴²⁸ להרחבה ראו: [זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2013](#), ה"ש 53 לעיל, בעמ' 94-95.

⁴²⁹ [United Nations Humanitarian Coordinator calls for halt to the displacement of Palestinians in the Jordan Valley](#), OCHA website, 31.1.2014.

⁴³⁰ להרחבה ראו: לימור יהודה וא', [שלטון אחד, שתי מערכות חוק: משטר הדינים של ישראל בגדה המערבית](#), האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2014.

ההפרדה בין מתנחלים לבין פלסטינים בהליך הפלילי אינה פוסחת אף על **קטינים** הבאים בשערי הליך זה: שני ילדים, מתנחל ופלסטיני, המואשמים בביצוע אותו מעשה, דוגמת יידי אבנים, יזכו לטיפול שונה מהותית על ידי שתי מערכות משפט נפרדות. הילד הישראלי יזכה להגנות ולזכויות הנרחבות המוענקות לקטינים על פי הדין הישראלי,⁴³¹ השם דגש רב על טובת הקטין ועל שלומו ומטיל מגבלות וחובות על גורמי אכיפת החוק באשר לאופן שבו יש לעצור ולחקור קטינים, לשפוט אותם ולטפל בהם. לעומת זאת, הילד הפלסטיני יהיה זכאי להגנות ולזכויות מצומצמות, שאין בהן די לשם הבטחת שלומו הפיסי והנפשי, ואשר אינן נותנות ביטוי מספק לצרכיו המיוחדים כקטין.⁴³² יתר על כן, במקרים רבים הדין הפלילי החל על קטינים פלסטינים הינו נוקשה וחמור מזה שמחל על בגירים ישראלים. הגם שבשנים האחרונות נערכו מספר תיקונים בתחיקה הצבאית ביחס לקטינים, ההגנות הניתנות לקטינים הפלסטינים נופלות בהרבה מאלה המוענקות לקטינים הישראליים.⁴³³

חלק מהסוגיות הנוגעות לקטינים פלסטינים בהליך הפלילי נדונו בשתי עתירות לבג"ץ נגד האפליה בתקופות המעצר החלות על פלסטינים בשטחים, שהוגשו בשנת 2010: עתירת משרד האסירים הפלסטיני ועתירת האגודה לזכויות האזרח, יש דין והוועד הציבורי נגד עינויים בישראל.⁴³⁴ במסגרת ההליך הודיעה פרקליטות המדינה על **שינויים בתקופות המעצר** הקבועות בתחיקה הצבאית, גם בנוגע לקטינים. בתחילת אפריל 2014 נתן בג"ץ פסק דין חלקי בעתירות.⁴³⁵ בפסק הדין הבהירו שופטי בג"ץ למדינה כי גם נוכח השינויים שנגעשו בעקבות הגשת העתירות, דעתם אינה נוחה משלושה נושאים, ובראשם תקופות המעצר החלות על קטינים פלסטינים. בית המשפט הורה למדינה **לשוב ולשקול** עניינים אלה. לאחרונה גם הודיע היועץ המשפטי לממשלה, יהודה ויינשטיין, כי לעמדתו יש לשנות את הדין הצבאי כך ששתי המשפטים הצבאיים יוכלו לבקש תסקירי מעצר.⁴³⁶ לצורך הכרעה בבקשות מעצר של קטינים, כפי שנעשה לגבי קטינים במערכת המשפט הישראלית. היועץ המשפטי לממשלה הבהיר כי נקודת המוצא שיש לפעול לפיה היא ש"קטין הוא קטין, יהא מקום מגוריו אשר יהא".⁴³⁷

438 הזכות להפגין בגדה המערבית

בגדה המערבית, שנכבשה על ידי מדינת ישראל לפני ארבעים ושבע שנים, התושבים הפלסטינים אינם אדונים לגורלם. אין להם ייצוג בקרב הריבון השולט עליהם, ואין באפשרותם להשפיע על החלטותיו המשפיעות על מציאות חייהם. לפיכך, הפגנות הן הדרך המרכזית שנותרת להם כדי

⁴³¹ חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 מאגד בתוכו את הכללים בדבר הטיפול בקטינים בהליך הפלילי. בשנת 2008 בוצע תיקון רחב בחוק, על בסיס מסקנות הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה, בראשותה של השופטת ס' רוטלי (דוח ועדת המשנה בנושא הקטין בהליך הפלילי, משרד המשפטים, פברואר 2003).

⁴³² בהקשר זה יש לציין כי במשפט הבינלאומי יש מספר מסמכים המתייחסים לזכויות הילד בהליך הפלילי. לסקירה מקיפה ראו: נעמה באומגרטן-שרון, **ילד אסור, ילד מותר: הפרת זכויותיהם של קטינים פלסטינים שנעצרו בחשד ליידי אבנים**, בצלם, יולי 2011, בעמ' 7-9.

⁴³³ **שלטון אחד, שתי מערכות חוק: משטר הדינים של ישראל בגדה המערבית**, ה"ש 430 לעיל.
⁴³⁴ בג"ץ 3368/10 משרד האסירים הפלסטיני נ' שר הביטחון ובג"ץ 4057/10 האגודה לזכויות האזרח נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון. כתבי בית הדין בעתירה האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/2664>.

⁴³⁵ בג"ץ 3368/10 **משרד האסירים הפלסטיני נ' שר הביטחון** (פס"ד מיום 6.4.2014).
⁴³⁶ תסקיר מעצר סוקר את הנסיבות האישיות של הנאשם ואת חלופות המעצר האפשריות לגביו.
⁴³⁷ **עמדת היועץ המשפטי לממשלה – הסמכת בתי משפט צבאיים באי"ש לקבל תסקירי מעצר בעניינים של קטינים**, הודעה באתר משרד המשפטים, 19.8.2014. ראו גם: רויטל חובל וחיים לוינסון, **בניגוד לעמדת התביעה הצבאית: ויינשטיין תומך בתסקירים לקטינים שיעצרו בגדה**, הארץ, 18.8.2014.

⁴³⁸ מבוסס על נייר העמדה: עו"ד רגד ג'ראסי ועו"ד תמר פלדמן, **מעמדה של הזכות להפגין בשטחים הכבושים**, האגודה לזכויות האזרח, אוגוסט 2014. במסגרת דוח זה נתייחס בקצרה רק להפרת חופש הביטוי והזכות להפגין בשטחים, בדגש על השנה האחרונה. להרחבה, למקורות ולניתוח משפטי על מעמדו של חופש הביטוי על פי המשפט הבינלאומי ודיני הכיבוש בכלל, ובגדה המערבית בפרט, ראו נייר העמדה המלא.

לממש את האוטונומיה שלהם, להשמיע את קולם ולהביע מחאה נגד הכיבוש ונגד ההפרות הרבות והמתמשכות של זכויותיהם – החל מהזכויות לקניין, למים ולקורת גג, דרך חופש התנועה והזכות לכבוד, וכלה בזכות להגדרה עצמית.

על פי המשפט הבינלאומי, החל גם בשטחים הכבושים, הזכות להפגין היא חלק בלתי נפרד מחופש הביטוי, ועומדת לכל אדם. זכות היסוד לחופש ביטוי מעוגנת בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם⁴³⁹ ובאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, שישראל אישרה ב-1991.⁴⁴⁰ גם הזכות להתכנסות שקטה מעוגנת באמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות,⁴⁴¹ ובצדה רובצת על המדינה החובה לאפשר פעולות הפגנה ומחאה.

אולם בפועל, **הרשויות הישראליות שוללות מהפלסטינים תושבי השטחים הכבושים את חופש הביטוי ואת הזכות להפגין ולמחות**. ההפגנות האזרחיות בשטחים נתפסות כ"הפרות סדר" ולא כמחאה אזרחית לגיטימית, וההתייחסות אל המפגינים היא כאל עבריינים שיש לסלק. הפגיעה בחופש הביטוי והמחאה של התושבים הפלסטינים מתגלמת הן בחקיקה הצבאית הנוהגת בגדה המערבית, הן באופן שבו מתנהלים כוחות הצבא בשטח אל מול הפגנות ופעולות מחאה בשטחים, והן בפסיקות בתי המשפט הצבאיים.

ברמת החקיקה, צו 101,⁴⁴² המסדיר את קיומן של הפגנות, תהלוכות ואירועי מחאה בשטחים הכבושים, משמש למעשה במידה רבה ככלי לדיכוי גורף של הזכות להפגין בגדה. ההגדרות הרחבות והמעורפלות שבצו יחד עם הדרישות הבלתי מציאותיות שהוא מציב יצרו מצב שבו כל ההפגנות, התהלוכות ואירועי המחאה שמקיימים הפלסטינים בגדה המערבית מוגדרים כלא חוקיים, במנותק ממטרותיהם או מאופיים, ולכוחות הצבא יש סמכות אוטומטית לפזרם.

בשטח, כמעט כל הפגנה המתקיימת בגדה מפוזרת על ידי כוחות הצבא, בין אם היא אלימה ובין אם לאו. המשתתפים בהפגנות נתקלים ביחס אלים ובלתי סובלני מצד כוחות הביטחון, ו**שימוש מופרז באמצעים לפיזור הפגנות ובכוח** במהלך הפגנות בשטחים הוא דבר שבשגרה.⁴⁴³ נראה כי דפוס התנהגות זה משקף את תפיסת הצבא ולפיה הפגנות בגדה, כשלעצמן, הן הפרה של הסדר הציבורי. פעמים רבות מלווים אירועי המחאה בפצועים – משאיפת גז מדמיע, מפגיעה של "כדורי גומי" ולעתים אף מירי אש חיה – ולעתים אף נרשמות פגיעות בנפש.

בחודשים יולי ואוגוסט 2014, בעת שהתרחשה הלחימה בעזה במבצע "צוק איתן", נהרגו בהפגנות, בעימותים ובאירועי מחאה שהתקיימו ברחבי הגדה 20 פלסטינים, ומאות נפצעו.⁴⁴⁴ במרבית המקרים תועדה אלימות הדדית הן מצד כוחות הצבא והן מצד המפגינים, כולל מקרה אחד של ירי אש חיה מצד המפגינים, ומקרים רבים של ירי אש חיה מצד הצבא לעבר המפגינים. אולם גם בתקופות שגרה ורגיעה יחסית נרשמות כמעט מדי שבוע פגיעות במפגינים. כך למשל, בסוף פברואר 2014 נפצעו ארבעה מפגינים בכפר בלעין, במהלך ההפגנה השבועית נגד בניית

⁴³⁹ **ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם**, 10 בדצמבר 1948, סעיף 20.

⁴⁴⁰ **האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות**, 16 בדצמבר 1966, סעיף 19.

⁴⁴¹ בסעיף 21.

⁴⁴² **צו מס' 101 – הצו בדבר איסור פעולות הסתה ותעמולה עויינת**. נוסח הצו: bit.ly/1xTYelH.

⁴⁴³ ראו למשל: שרית מיכאלי, **אמצעים לפיזור הפגנות בשטחים**, בצלם, דצמבר 2012; פניית האגודה לזכויות

האזרח ובצלם למשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), בעניין ירי כדורי מתכת מצופים גומי,

30.7.2013; bit.ly/1xHFkdV; פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד אוגדת איו"ש בעניין השימוש ב"בואש",

23.1.2013; <http://www.acri.org.il/he/25560>.

⁴⁴⁴ **13 פלסטינים נהרגו בגדה המערבית מירי כוחות הביטחון מאז תחילת מבצע צוק איתן: חשד לשימוש**

מופרז באש חיה, הודעה באתר בצלם, 29.7.2014; **ישראל: הרוגים מירי לאחר הפגנה בגדה המערבית**,

Human Rights Watch, 8.8.2014. הגנה על אזרחים (דיווח שבועי) 19-25 באוגוסט 2014, OCHA,

bit.ly/1tk0oFR. בתשובה לפניית האגודה לזכויות האזרח בעניין נמסר מלשכת מפקד פיקוד דרום כי צה"ל

נמנע, ככלל, מלפזר הפגנות שאינן מסכנות את הביטחון והסדר הציבורי; שבתקופת "צוק איתן" נרשמה עלייה

בחומרת הפרות הסדר והאלימות שבמהלכן; וכי השימוש בכוח נגזר ממידת האיום הקיים בהפרות הסדר

ונעשה באופן מדורג ומרוסן. לפניית האגודה ותשובת הצבא: <http://www.acri.org.il/he/32423>.

של גדר ההפרדה על אדמות הכפר;⁴⁴⁵ בראשית אפריל נפגעו 12 פלסטינים בהפגנה שהתקיימה באזור רמאללה לאות הזדהות עם אסירים פלסטינים הכלואים בישראל;⁴⁴⁶ באמצע מאי נהרגו שני קטינים בעיירה ביתוניא במהלך הפגנה לציון יום הנכבה – לפחות אחד מהם מאש חיה;⁴⁴⁷ בסוף אוגוסט נפצעו עשרה פלסטינים, ארבעה מהם ילדים, בכפר בית אומר שבנפת חברון, במהלך הפגנות קבועות נגד הרחבת ההתנחלות כרמי צור על אדמות הכפר;⁴⁴⁸ באותו שבוע וכן בשבוע שלאחר מכן⁴⁴⁹ נפצעו מפגינים בכפר קדום, שם מתקיימת הפגנה שבועית קבועה נגד הסגירה הממושכת של אחת הדרכים הראשיות אל הכפר, העוברת בהתנחלות הסמוכה קדומים.⁴⁵⁰ באוקטובר נורה ונהרג ילד בן 13 בנסיבות לא ברורות בכפר בית לקיא שבנפת רמאללה,⁴⁵¹ ושבוע לאחר מכן נהרג נער בן 14 במהלך הפגנות מחאה בכפר סילוואד שבנפת רמאללה.⁴⁵²

בגדה המערבית הפגנות גולשות לעתים קרובות לאלימות, אם מצד המפגינים ואם מצד הצבא. חשוב להדגיש כי דיני זכויות האדם הבינלאומיים אינם מתנים את הזכות להפגין באופייה השקט של ההפגנה, אלא מחייבים את כוחות הצבא לפעול בכל מקרה של אלימות בהתאם לכללי אכיפת החוק, ובכפוף להגבלות שאלה מטילים על השימוש בכוח.

כלי נוסף שכוחות הצבא משתמשים בו לעתים תכופות להגבלה של הפגנות בגדה ולשליטה עליהן הוא צווי סגירת שטח, המונעים את הכניסה לאזורים מסוימים ואת השהייה בהם ללא אישור מיוחד.⁴⁵³ בדרך כלל הצו מוצא כצעד מניעתי, בטרם החלה ההפגנה, וללא בחינה קונקרטית בדבר קיומה של הפרת סדר או של פעולה המהווה איום ממשי על ביטחון האזור, וזאת גם באזורים שבהם מתקיימות לרוב הפגנות שקטות ולא אלימות.

מפגינים פלסטינים בגדה מובאים בפני **בתי המשפט הצבאיים** לעתים תכופות, בין אם על בסיס הפרה של צו 101 או כחשודים בעברות של יידי אבנים, הסתה לאלימות או הסתה להשתתפות בהפגנות לא חוקיות. להבדיל מבתי משפט אזרחיים בישראל, הממלאים תפקיד מרכזי ומשמעותי בהגנה על הזכות להפגין, בתי המשפט הצבאיים בגדה בוחרים להימנע מדיון משפטי עקרוני בתחולתה ובהיקפה של הזכות להפגין בשטחים הכבושים, בהחלטה לפזר הפגנות ובהתנהגות הצבא במהלכן.⁴⁵⁴

על מדינת ישראל, ככוח הכובש בשטחים, מוטלת חובה לכבד את חופש הביטוי של תושבי הגדה המערבית ולהגן עליו. חובה זו מעוגנת הן בדיני הכיבוש הן בדיני זכויות האדם. על ישראל לאפשר הפגנות, תהלוכות ועצרות מחאה, גם כשהללו מופנות נגד השלטון הצבאי, ואין להגביל את חופש הביטוי ואת הזכות להפגין אלא במקרים שבהם קיימת מידה רבה של ודאות, כי תיגרם פגיעה קשה וממשית בביטחון.

⁴⁴⁵ הגנה על אזרחים 25 בפברואר – 3 במרץ 2014, OCHA, bit.ly/1uXnzU6.

⁴⁴⁶ הגנה על אזרחים 7-1 באפריל 2014, OCHA, bit.ly/121fisU.

⁴⁴⁷ **ממצאים ראשוניים מתחקיר בצלם על אירועי יום הנכבה בביתוניא: חשד כבד להרג מכוון של שני פלסטינים, ופציעת שניים נוספים**, הודעה באתר בצלם, 20.5.2014; **נתיחת גופתו של נדום נווארה הוכיחה כי הוא נהרג מאש חיה**, הודעה באתר בצלם, 12.6.2014.

⁴⁴⁸ הגנה על אזרחים 26 באוגוסט – 1 בספטמבר 2014, OCHA, bit.ly/1rmhkQV.

⁴⁴⁹ הגנה על אזרחים 26 באוגוסט – 1 בספטמבר, ה"ש 448 לעיל, והגנה על אזרחים 8-2 בספטמבר 2014, OCHA, bit.ly/1vOZAi9.

⁴⁵⁰ על ההפגנות בכפר קדום, מאתר בצלם: bit.ly/1yd0Ee2. על מוראד שתיו, אחד מהפעילים המרכזיים בהפגנות בכפר, באתר אמנסטי אינטרנשיונל: bit.ly/1zw9wL7.

⁴⁵¹ הגנה על אזרחים 20-14 באוקטובר 2014, OCHA, bit.ly/15ACRLO; ג'קי חורי, גילי כהן וניר חסון, **נער בן 13 נהרג מירי צה"ל ליד בית לקיא**, הארץ, 16.10.2014.

⁴⁵² הגנה על אזרחים 27-21 באוקטובר 2014, OCHA, bit.ly/1zwawPj; גילי כהן וג'קי חורי, **פלסטיני בן 14 נורה למוות ליד רמאללה; צה"ל: הוא הדליק בקבוק תבערה**, הארץ, 24.10.2014.

⁴⁵³ ראו למשל פניית האגודה לזכויות האזרח לפרקליט הצבאי הראשי, 26.1.2014, והתשובה שהתקבלה מלשכתו, 6.4.2014, <http://www.acri.org.il/he/30207>.

⁴⁵⁴ לאיו"ש, 12.11.2012, <http://www.acri.org.il/he/24418>. להרחבה ודוגמאות ראו **מעמדה של הזכות להפגין בשטחים הכבושים**, ה"ש 438 לעיל.