

## זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2015

תקציר, דצמבר 2015

### גל האלימות: זכויות האדם בעתות חירום

מספטמבר האחרון, הסכסוך שהתלקח עוד קודם לכן בירושלים המזרחית התרחב לתחומי ישראל. אירועי אלימות תכופים גבו קורבנות בישראל ובגדה המערבית, זרעו פחד וערערו את שגרת החיים. חובתה של ממשלת ישראל בעת הזו היא כפולה: עליה להגיב למציאות שנוצרה, ולשמור על הביטחון האישי של כל אדם, ללא קשר למוצאו; ובד בבד, לוודא כי כל פעולותיה שומרות על עקרונות היסוד של זכויות האדם, ובהם הימנעות מפגיעה בחפים מפשע, שימוש מידיתי והולם באמצעי האכיפה שבידיה והקפדה על הליך הוגן. חובתן של רשויות המדינה להקפיד על זכויות האדם אינה מוגבלת למצבים של שגרה ושקט; זכויות האדם נועדו לשמור על כולנו גם בעתות חירום, כאשר הסכנה להפרתם והסכנה מהפרתם גדלות שבעתיים.

למרבה הצער, תגובתן של רשויות המדינה בתקופה קשה זו התאפיינה לעתים קרובות בנטייה לבחור באמצעים קיצוניים, בפגיעה לא נדרשת בזכויות ובחירויות, ובשימוש יתר בכוח. בין היתר, החליטה הממשלה להתיר למשטרה להשתמש בכדורי "רוגר" נגד מידי אבנים גם בתוך ישראל ובירושלים המזרחית; הוצאו צווי הרחקה והגבלה מינהליים לעשרות פלסטינים וישראלים בגדה המערבית, בירושלים המזרחית ובישראל; בכמה מקרים עצרה המשטרה אוטובוסים של מפגינים בדרכם להפגנות בנצרת; שר הפנים החל בהליכים לשלילת תושבות הקבע של פלסטינים מירושלים המזרחית, ואיים בשלילת אזרחותם של פלסטינים אזרחי ישראל שהיו מעורבים באירועי אלימות בשל "הפרת אמונים". נוכח מעורבותם של קטינים באירועים האחרונים, הציעו שרים וחברי כנסת שורה של שינויים בחקיקה ובנהלים הסוטים מעקרונות חוק הנוער, שבבסיסו ההגנה על זכויותיהם של קטינים והכוונה לשקמם. בחסות המצב הביטחוני שבה ועלתה גם הצעת "חוק המישוש", שמבקשת לאפשר לשוטר לעכב אדם ברחוב ולבצע על גופו חיפוש פולשני מבלי שיש נגדו חשד כלשהו או שקיימת הצדקה אחרת, ושפותחת פתח עצום לחיפוש גופניים שרירותיים ומשפילים ולאפליה.

אמנם חובתן של הממשלה ושל הכנסת לנקוט אמצעים אפקטיביים להתמודדות עם אירועים קשים, אולם יש למצוא את הדרכים לעשות זאת מבלי לסטות באופן כה חד מעקרונות היסוד של הדין הפלילי, ותוך הקפדה על עקרונות המידתיות והסבירות. יש לזכור כי תיקוני חקיקה כאלה, המתקבלים בחופזה בתקופות סוערות, נשארים בספר החוקים גם לאחר שהמתיחות שוכנת, ומכרסמים בזכויות האדם ובהגנות המוענקות במדינה דמוקרטית לחשודים ולנאשמים, בעיקר קטינים.

באווירת הפחד והאלימות שהשתלטה על המרחב הציבורי, התבטאויותיהם של אישים ושל נבחרי ציבור תרמו לעתים לליבוי האש במקום לנסות להרגיעה, ואף עודדו בגלוי חריגה מהדין. שרים, חברי כנסת, בכירים במשטרה ואישי ציבור אחרים קראו באופן מפורש לנקום בדוקרים או בחשודים בדקירה על ידי הריגתם, ועודדו את הציבור לשאת נשק. חלק גדול מאמצעי התקשורת התגייסו לקדם גישה דומה, והגורמים שאמורים לפקח על פעילות המשטרה – הפרקליטות והמחלקה לחקירות שוטרים – נאלמו דום אל מול הדברים.

שלהוב היצרים הטבעי של תקופה כזו, יחד עם אמירות אלה, הכין את הקרקע ללינץ' המזעזע שבוצע בתחנה המרכזית בבאר שבע, שבו נרצח מבקש מקלט אריתראי שנחשד כמפגע. אירוע זה, שנחרת בתודעה הציבורית, לא היה היחיד. חשוב להדגיש כי בכל המקרים לא היה מדובר באזרחים שניסו למנוע

את התרחשותו של מעשה אלימות ולהציל חיי אדם, אלא במצב שבו החשודים כבר נתפסו ונוטרלו, ולא היו סכנה לאיש – כלומר באלימות שהמניע לה הוא נקמה.

תופעה חמורה נוספת היא ירי על מנת להרוג שביצעו אנשי כוחות הביטחון בפלסטינים שפגעו בישראלים או שנחשדו בכך, בנסיבות שבהן לא הייתה הצדקה לכך על פי הוראות הפתיחה באש. מדובר בשורה של מקרים שתועדו ופורסמו, ושהם עולה חשש שנבחרה דרך ההתמודדות החמורה ביותר, ובהתאם גם התוצאה הייתה קטלנית למרות שלא היה הכרח בדבר. במקרים שבהם החשודים בתקיפה היו יהודים – לא נורה איש מן החשודים (למעט צעיר יהודי שנחשד כפי הנראה כפלסטיני). אין חולק על חומרתם של האירועים ועל הצורך להגן על הציבור מפני דקירות והתקפות אחרות. אלא שנראה כי במקרים רבים מדי, במקום לפעול באופן ההולם את אופיו של כל אירוע, שוטרים וחיילים מיהרו לירות על מנת להרוג.

בתקופה המתוחה של השבועות האחרונים, לאזרחי ישראל הערבים נכונה התמודדות כפולה. כמו שאר האזרחיות והאזרחים, הם חוששים לחייהם ודואגים לקרובי המשפחה ולחברים. נוסף על כך, הם חווים הדרה בחיי היומיום: במקום עבודתם, במוסדות חינוך ובמרחב הציבורי. לצד מעשי האלימות שביצעו פלסטינים כלפי יהודים, דווח גם על מקרי פגיעה של יהודים בערבים (או ביהודים בעלי חזות מזרחית שנחשדו כערבים), ואף על "מסע ציד" מאורגן של פעילי ארגון להב"ה וארגונים נוספים. כמו בשנה שעברה, בעת מבצע "צוק איתן", גם השנה החלו מעסיקים לנקוט בסנקציות נגד עובדות ועובדים, בעיקר ערבים, בשל התבטאויותיהם ברשת. במקרים אחרים ננקטו צעדים נגד אזרחיות ואזרחים ערבים – בעבודה, במוסדות חינוך ובמרחב הציבורי – רק בשל היותם ערבים. כך למשל, במספר ערים הוחלט למנוע את כניסתם של עובדים ערבים למוסדות חינוך בעיר; ובמספר מקרים נוסעים ערבים הורדו מאוטובוסים, מכיוון שנחשדו כמחבלים. יודגש כי על פי חוק, אסור לפגוע בעובדים ולפטרם בשל מוצאם ושייכותם הלאומי. אולם חשוב מכך – אסור שהפחד והדאגה יובילו להוקעה ול"סימון" של ציבור שלם ולפרקטיקות משפילות ומפלות. ככל שיש להגביר את נהלי האבטחה במוסדות חינוך או במקומות אחרים, יש להחילם על כלל העובדים או הציבור.

## גזענות ואפליה

המגמה של התבססות גישות גזעניות ואנטי-דמוקרטיות בחברה בישראל, ובקרב בני נוער וצעירים בפרט, אינה חדשה. הגזענות באה לידי ביטוי בתחומי חיים שונים ובאופנים מגוונים, גלויים וסמויים. סקירה של כל תופעות הגזענות בישראל בשנה האחרונה חורגת בהרבה מהיקפו של דוח זה. נסתפק כאן בציון כמה עניינים בולטים:

**ערבים:** על פי "דוח השנאה" של קרן ברל כצלסון, כבר באוגוסט 2015, לפני תחילתו של גל האלימות האחרון, 35% מהשיח הגזעני הופנה כלפי ערבים. כמו בכל שנה נחשפו גם ב-2015 תופעות של הדרה ואפליה כלפי המיעוט הערבי: מלונות ש"מזהירים" מפני נופשים ערבים, פרויקט דיור שמקימיו מבטיחים לרוכשים פוטנציאליים שהם לא מוכרים דירות לערבים, חברה להשכרת רכב המפלה לקוחות ערבים, אפליה בקבלה לעבודה, ועוד. וכמו בשנים קודמות, תופעות הגזענות וההדרה קיבלו רוח גבית מהתבטאויות של פוליטיקאים.

**יוצאי אתיופיה:** האפליה נגד יוצאי אתיופיה עלתה השנה למודעות באופן חריף בעקבות הפגנות סוערות, שפרצו בעקבות תיעוד של שוטר המכה חייל אתיופי. באופן אירוני, המחאה חשפה בדיוק את אותה התנהלות של "שיטור יתר" שנגדה היא כוונה, כאשר עם התלהטות ההפגנות הפעילה המשטרה נגד המפגינים אמצעים קיצוניים ביותר ובהם אלות, סוסים ופרשים, גז מדמיע, רימוני הלם ואף את רכב ה"בואש". יש לציין כי המשטרה אמנם משקיעה מאמצים רבים בשיפור הכשירות התרבותית של שוטריה ובחיזוק הקשר עם הקהילה האתיופית, אך כמו בסוגיות אחרות הקשורות לחופש הביטוי ולזכות להפגין נראה כי המדיניות עדיין אינה מחלחלת ומשפיעה על התנהלות השוטרים בשטח. ברקע להפגנות של הישראלים יוצאי אתיופיה עומדות שנים ארוכות של הפרדה ובידול, שגם אם עמדו בבסיסם לעתים מניעים חיוביים, הובילו לתחושות קשות של אפליה.

**קהילת הלהט"ב (לסביות, הומואים, טרנסג'נדרים וביסקסואלים):** בסוף יולי 2015 הותקפו באכזריות צועדות וצועדים במצעד הגאווה בירושלים. הנערה שירה בנקי בת ה-16 נרצחה, וחמישה נפצעו. הרצח המזעזע הבהיר שוב שגם אם מבחינה משפטית מצבה של קהילת הלהט"ב בישראל הוא מן המשופרים, הרי שלא כך מן הבחינה הציבורית. מבחינה משפטית נמשכה גם השנה התקדמות והושגו מספר הישגים ותקדימים בנושא הזכות לשוויון בעבודה והזכות להורות. אולם חברי וחברות הקהילה בכל רחבי הארץ ממשיכים להיות חשופים לאפליה, לחוסר סובלנות ולאלימות בכל המרחבים ומעגלי החיים: במרחב הציבורי, במקומות העבודה, בבתי הספר, בתקשורת ובאינטרנט, בשירות הצבאי, בבתי עסק, במסגרות טיפוליות ואף במשטרה.

**נשים:** לפחות 12 נשים נרצחו בישראל מתחילת השנה על ידי בני זוג או קרובי משפחה, שמונה מהן ערביות. התאבדותה של אישה שהועסקה בתעשיית הזנות ויותר מכך פרשת "אלנבי 40" העלו לרגע למודעות הציבורית את תרבות האונס וניצול הנשים בישראל, ונשכחו. על אלה יש להזכיר גם את שרשרת הפרשות של הטרדות מיניות על ידי בכירים במשטרה, שנחשפה בתחילת השנה. מדד המגדר שפרסם השנה מרכז שוות – המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר בירושלים הראה כי אי-השוויון בין גברים לנשים בכל התחומים נותר גבוה, ובמיוחד בכל הקשור לשוק העבודה ולייצוג בעמדות של השפעה וקבלת החלטות. נושא הייצוג עלה השנה גם בהקשר של הבחירות, בעיקר לגבי נשים חרדיות.

**קבוצות נוספות** בישראל סובלות אף הן מהדרה, מאפליה ומגזענות. כך למשל נתקלנו בשנה החולפת ב"פרופיילינג" נגד חרדים לאחר הרצח במצעד הגאווה; באלימות של פקחי הגירה כלפי מהגרים ומבקשי מקלט וב"פרופיילינג" המביא למעצרים אלימים של אזרחים או של שוהים כדין רק משום צבע עורם הכהה או תווי פניהם; ובדיווחים רבים על אפליית תלמידים, ובעיקר תלמידות, ממוצא ספרדי בחינוך החרדי.

נדמה כי מה שהיה מדאיג במיוחד בשנה האחרונה הוא **המעבר ממילים למעשים**. הרצח במצעד הגאווה; שריפת כנסיית "הלחם והדגים"; הצתת בית הספר הדו-לשוני; תקיפות פיזיות של מבקשי מקלט ועוד – כל אלה בגיבוי ובליבוי של התבטאויות של אנשי ציבור ושל הסתה גזענית ברשתות החברתיות. נשיא המדינה ראובן ריבלין, שהתייצב נחרצות נגד הגזענות, זכה לאיומים על חייו. על רקע כל אלה, אי אפשר להדגיש מספיק את חשיבותו של חינוך אפקטיבי, מקיף ומתמשך נגד גזענות, כחלק מתהליך חינוכי הוליסטי לערכי דמוקרטיה, לזכויות אדם ולחיים משותפים. יש לשלב את החינוך לערכים אלה בכל קשת הגילים, בכל זרמי החינוך ובכל רכיבי התהליך החינוכי, להטמיעו במקצועות הלימוד השונים, ולספק למורות ולמורים במהלך הכשרתם כלים להתמודדות חינוכית ראויה עם גילויי גזענות בכיתות ובבתי ספר, ועם אירועים אקטואליים.

## הזכות לקיום בכבוד

### מצוקת החובות

על רקע המדיניות החברתית-כלכלית המונהגת בישראל בעשורים האחרונים, מצוקת החובות הפכה לאחת הבעיות המרכזיות שעמה מתמודדים תושבי המדינה. קיומם של חובות הוא קושי מרכזי במיוחד עבור אנשים ונשים החיים בעוני. מערך גביית החובות בישראל הוא מבוזר, לא אחיד, ויש בו פוטנציאל להביא לפגיעה קשה בזכויות אדם. לרשויות ולגופים שונים, כמו המוסד לביטוח לאומי, תאגידי המים והביוב, רשויות מקומיות, מגן דוד אדום, רשות המסים ועוד, יש סמכויות מרחיקות לכת לגביית חובות, שפגיעתן בזכויות הפרט קשה.

בשנה החולפת חלו כמה התפתחויות בנושא זכויותיהם של חייבות וחייבים. בין היתר, התקבל בכנסת תיקון לחוק ההוצאה לפועל, שמטרתו לאפשר ל"חייבים מוגבלים באמצעים" שחובם נגבה באמצעות ההוצאה לפועל לקבל צו הפטר (פשיטת רגל) במסגרת מערכת ההוצאה לפועל. צו כזה "מאפס" למעשה את מצבו הכלכלי של החייב ומוחק את חובותיו, כך שהוא יכול לפתוח דף חדש ולצאת ממעגל החובות והעוני. נוסף על כך ביטלה רשות האכיפה והגבייה את האפשרות לבצע חקירות יכולת על ידי חוקרים

פרטיים; תקופת ההתיישנות על חובות למוסד לביטוח לאומי הועמדה על שבע שנים; ומגן דוד אדום פרסם להערות הציבור טיוטה של אמות מידה לזכאות להנחות בתשלום על פינוי באמבולנס. מדובר בצעדים ראשונים ומבורכים, אולם הדרך עדיין ארוכה לכינונו של מערך גביית חובות מודרני ומכבד זכויות אדם, שיאזן כראוי בין זכותן של הרשויות או הנושים לגבות חובות לבין זכויות היסוד של החייבות והחייבים, ובמיוחד מי שהם נטולי אמצעים.

**ניתוק שירותים חיוניים בשל חוב:** בשנה האחרונה, בזכות פעילותם של גופים, ארגונים וחברי כנסת, חלו התפתחויות חשובות בנושא ניתוקם מהזרם של אנשים ונשים מעוטי אמצעים, שאינם יכולים לעמוד בתשלומים וצוברים חובות לחברת החשמל או לתאגידי המים. באפריל 2015 נכנסו לתוקפם כללים חדשים, האוסרים על **תאגידי המים** לקבל החלטה על ניתוק צרכן מאספקת מים בשל חוב, מבלי שניתן אישור מפורש של מנהל רשות המים. זהו שינוי דרמטי בכל הנוגע לניתוקי אספקת מים של צרכנים ביתיים בגין חוב, ומשמעותי במיוחד למשפחות החיות בעוני. הכללים החדשים (שחלים בינתיים רק על תאגידי המים, ולא על כאלף ספקי המים האחרים, בעיקר רשויות מקומיות ומועצות אזוריות) מגדירים את התנאים ואת ההליך שבהם יתאפשר ניתוק, ובין היתר קובעים כי רשות המים לא תאשר לתאגידי לנתק מאספקת המים צרכנים חסרי אמצעים כלכליים. **רשות החשמל** פרסמה להערות הציבור טיוטת כללים שאמורים להסדיר הגבלה או ניתוק של אספקת החשמל בשל חוב. למרות שהכללים עדיין רחוקים מלספק את ההגנה המהותית הנדרשת על הצרכנים, זהו צעד חשוב בכיוון הנכון.

### קצבאות הקיום

השנה התבשרנו על כך שסכום קצבאות הילדים יוגדל מ-140 ש"ח ל-150-188 ש"ח, וכי בכל חודש תעביר המדינה 50 ש"ח לטובת חסכון ייעודי עד להגיעם של הילד או הילדה לגיל 18. כמו כן הוגדלו קצבאות השלמת הבטחת הכנסה למי שהגיעו לגיל הפרישה ומקבלים קצבת זקנה, שארים או תלויים. העלאת שיעורי הקצבאות היא צעד חיובי ומבורך, אולם כמו בפעמים קודמות שבהן שונה גובה קצבאות הקיום בשנים האחרונות, גם השינוי הנוכחי נעשה באופן שרירותי, ללא בחינה של התאמת גובה הקצבאות לסכום הנדרש על מנת להתקיים בכבוד. כבר לפני למעלה מעשור הכיר בג"ץ בזכות לקיום בכבוד, ובקצבאות כרכיב בסיסי לשם מימוש זכות זו. למרות זאת, המדינה עדיין נמנעת במודע מלבדוק באופן מקצועי ומעמיק מה כוללת הזכות וכיצד אפשר לכמתה.

השנה החליטה הממשלה לכונן מדד עוני חדש, שיביא בחשבון את ההנחות וההטבות שמקבלות משפחות עניות מהמדינה ומרשויותיה. אולם ההחלטה אינה בוחנת את ההטבות באופן שוויוני, ומתעלמת למשל מהכנסות של העשירונים העליונים מהטבות ומפטורים ממס. באופן זה עלול המדד ליצור מצג שווא של הקטנת ממדי העוני ואי השוויון.

## הזכות לדיור

### שינוי כיוון בדיור הציבורי?

במשך שנים נקטו ממשלות ישראל במדיניות שהובילה להרס של מפעל הדיור הציבורי. התוצאה הייתה ירידה קבועה במספר הדירות הזמינות לזכאים, והפיכת הדיור הציבורי לפתרון לקבוצת אוכלוסייה קטנה מאוד העומדת בקריטריונים מצומצמים ביותר. פעילותו של משרד הבינוי והשיכון בתחום הדיור הציבורי בשנה האחרונה עשויה לשקף שינוי כיוון. השנה הוצגה תוכנית להתמודדות עם המשבר שבו מצוי הדיור הציבורי, הכוללת: התחייבות לאכלוס דירות שעומדות פנויות מסיבות שונות; הבטחה כי עד 5% מכל הדירות שישווקו על ידי המדינה יועדו לדיור ציבורי חדש; כוונה להגדיל את המאגר באמצעות פרויקטים של התחדשות עירונית; רכישת יחידות דיור קטנות לזכאים מבוגרים בבתי דיור מוגן; והשקעה מסיבית בשיפוץ כל הדירות בדיור הציבורי בשנים הקרובות. יש לקוות כי תוכנית זו לא תיוותר רק על הנייר, וכי תהווה צעד ראשון בשיקומו של הדיור הציבורי כפתרון אמיתי לאנשים ולמשפחות מעוטי אמצעים.

אחת הנקודות בתוכנית שהציג משרד הבינוי והשיכון היא פרויקטים של התחדשות עירונית – הריסת מתחמים של הדיור הציבורי והקמה של בניינים בצפיפות גדולה יותר, שבהם יהיו דירות שיימכרו בתנאי השוק החופשי לצד דיור ציבורי. בעקבות לחץ של ארגונים שונים לאחרונה הנחיות של משרד הבינוי והשיכון בנושא, ונקבעו הוראות חדשות, שאם יישמו יוכלו להגן על זכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי במתחמים ה"משודרגים" ולמנוע את דחיקתם.

### **עשור לתכנית ההתנתקות: עדיין מחכים לפתרון**

בשנת 2005, במסגרת "תוכנית ההתנתקות", פונו כ-9,000 אזרחיות ואזרחים ישראלים מיישובים ברצועת עזה ובצפון השומרון. על אף השקעת מאמצים ומשאבים, דוח ועדת חקירה ממלכתית ודוח מבקר המדינה שפורסמו לפני כחמש שנים הצביעו על כשלים, על ליקויים ועל סחבת בטיפול במפונים. כיום, עשור מאז ההתנתקות, ולקראת סגירתה המתוכננת בסוף 2015 של מינהלת "תנופה" (לשעבר מינהלת "סלע") שמונתה לטיפול במפונים, שיקום המפונים עדיין לא הושלם במלואו. רק כ-75% מהמשפחות עברו לבתי הקבע, וכ-12% מהמפונים בגילאי עבודה אינם מועסקים או "נמצאים בתת תעסוקה". תוכנית לבדיקת מצבם הבריאותי והנפשי של המפונים, שגובשה כבר בשנת 2008, לא יצאה אל הפועל עד היום.

### **זכויות עובדים: העסקה ישירה**

מאות אלפי עובדות ועובדים בישראל מועסקים באמצעות קבלן, רבים מהם במגזר הציבורי. בשנים האחרונות התפשט אופן העסקה זה, שהיה מוגבל בעבר למתן שירותים כגון ניקיון ואבטחה, גם למקצועות כגון הוראה, הייטק, עבודה סוציאלית, הדרכה ועוד. ההעסקה העקיפה מתאפיינת בשכר נמוך, בפגיעה בזכויות הסוציאליות, בפיטורים תכופים ובחוסר בטחון תעסוקתי. היא פוגעת בתחושת השייכות של העובד והעובדת, ויוצרת שני מעמדות נפרדים במקום העבודה: העובדים הישירים, הזכאים לכל הזכויות, ועובדי הקבלן, המבצעים את אותה עבודה לצידם אך בתנאים גרועים יותר. למרות שכיחותה של ההעסקה העקיפה במגזר הציבורי והשלכותיה הרחבות על זכויות העובדים, למדינת ישראל אין מושג כמה עובדות ועובדים היא מעסיקה באופן זה.

ארגוני זכויות אדם מנהלים כבר יותר מעשור מאבק נגד הפרת זכויותיהם של העובדות והעובדים המועסקים באמצעות חברות קבלניות ובעד מעבר להעסקה ישירה. השנה החלה הפעילות לשאת סוף סוף פירות, בין היתר בעקבות כניסתה של ההסתדרות למאבק. ביולי 2015 חתמו משרד האוצר וההסתדרות על הסכם שמסדיר החזרה להעסקה ישירה של כ-15,000 עובדות ועובדים בשירות הציבורי, שיפור משמעותי בתנאי העבודה של כ-35,000 עובדות ועובדי קבלן נוספים, וביטול ההעסקה העקיפה בשיטת "כתף אל כתף" (מצב שבו עובד מן המניין ועובד קבלן מועסקים בביצוע אותה העבודה). נוסף על כך חתמה ההסתדרות על הסכם עם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (המעסיקים הפרטיים) שמטרתו להבטיח קליטה להעסקה ישירה לאחר תשעה חודשי עבודה של עובדי קבלן המועסקים במקצועות שהם בליבת העיסוק של המעסיק (כגון טלרים בבנקים, עובדים בפסי הייצור במפעלי התעשייה, חדרניות בבתי המלון, שליחים ומחסנאים), והשוואת תנאי העבודה והשכר בין עובדי הקבלן שלא נקלטים להעסקה ישירה לעובדים המועסקים ישירות. באוקטובר נחתם גם הסכם בין ההסתדרות לבין קופת חולים כללית, שעל פיו ייקלטו להעסקה ישירה אלפי עובדי ניקיון בבתי החולים של הקופה. למרות שבינתיים נהנים מההישגים רק מיעוט קטן מעובדי הקבלן, אלה הם צעדים ראשונים חשובים ומשמעותיים בדרך לחזרה להעסקה ישירה, והוכחה לכך שמאבק ציבורי ממושך ועקשני מביא תוצאות.

## זכויות המיעוט הערבי

### הזכות לדיור: "צוות 120 הימים"

בעקבות אפליה ממסדית ארוכת שנים של האוכלוסייה הערבית בתחום הקרקע והתכנון, החברה הערבית בישראל סובלת ממצוקה חמורה ומתמשכת בתחום הקרקע והדיור. ביוני 2015 פורסמו המלצותיו של "צוות 120 הימים", שמונה על ידי הממשלה לבחון דרכים להסדרת התכנון ולהגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה לאוכלוסייה הערבית. הצוות קבע בין היתר כי כלים שהפעילה הממשלה בעבר בניסיון לפתור את מצוקת הדיור ביישובים הערביים נכשלו, מכיוון שלא התאימו לצורכי האוכלוסייה. הצוות הציע שורה ארוכה של המלצות, ובהן: איתור מתחמים חדשים לבנייה לדיור, לתעסוקה, לתשתיות ולצורכי ציבור; העצמתן של ועדות התכנון המקומיות והקמת חדשות; הגדלת שטחי הפיתוח של היישובים הערביים; התאמת המכרזים והשיווקים לצורכי האוכלוסייה הערבית; הסדרת המעמד התכנוני של הבנייה הקיימת; הסרת חסמים ומתן תמריצים לבנייה על קרקע פרטית; ועוד ועוד.

המלצותיו של "צוות 120 הימים" עוררו מקום לאופטימיות: לראשונה, ועדה ממשלתית גיבשה המלצות מפורטות, קונקרטיים ורחבות לפתרון מצוקת הדיור בחברה הערבית. הממשלה החליטה לאמץ עקרונות את המלצות הצוות, וחלקן נכללו בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2015-2016, אולם בגרסה מאוחרת יותר של החוק חלקן צומצמו ועוקרו מתוכן. חלק אחר מההמלצות מונח כעת לפתחם של משרדי הממשלה ושל הרשויות השונות, שאמורים להוציא לפועל. ללא מחויבות אמיתית של הממשלה ליישם את ההמלצות, ובכלל זה להקצות את התקציבים שיאפשרו את יישומן, ההמלצות החיוביות של הצוות יותרו חסרות משמעות.

### הזכות לשפה ולתרבות: הנגשת שירותים ציבוריים

חובתה של המדינה לכבד את השימוש בשפה הערבית נגזרת מזכויותיו של המיעוט הערבי לכבוד ולשוויון, מזכותו לשמור על זהותו הלאומית ועל ייחודו התרבותי, ומזכותם של הערבים אזרחי ישראל ליהנות משירותים וממתקנים ציבוריים כשאר האזרחים. למרות זאת, מקומה של השפה הערבית נפקד משירותים וממרחבים ציבוריים רבים במדינה. מעבר לפגיעה בזכויות, העדרה של השפה הערבית "מוחק" את הערבים אזרחי ישראל מהמרחב הציבורי, ומשדר להם ולרוב היהודי את המסר כי הם אינם שותפים מלאים במרחב זה. בעקבות פעילותם של ארגוני זכויות אדם מושגת התקדמות בהנגשת המרחב הציבורי והשירותים הציבוריים למיעוט הערבי בתחומים שונים, אם כי לעתים הדבר נעשה באיטיות, ועדיין לא מתוך תפיסה שהדבר מובן מאליה. להלן דוגמאות אחדות מהתקופה האחרונה.

**תחבורה ציבורית:** חסרונה של השפה הערבית בולטת בשילוט הסטטי והאלקטרוני בתחנות האוטובוס. אפילו בחלק מהיישובים הערביים השילוט הוא בשפה העברית בלבד. משרד התחבורה מסר כי נעשים מאמצים לשיפור הנגשת המידע לנוסעים בשפה הערבית, וכי ההנגשה באתר האינטרנט, באפליקציות לטלפונים ניידים ובמענה טלפוני קולי מתוכננת להסתיים בתחילת 2016.

**הוצאה לפועל:** רוב השירותים בלשכות ההוצאה לפועל (הוצל"פ) בארץ והמידע באתר האינטרנט של רשות האכיפה והגבייה אינם זמינים בשפה הערבית. רשות האכיפה והגבייה מסרה כי היא פועלת להנגשת המידע והתהליכים בערבית. האזהרות כבר תורגמו לערבית ונשלחות לחיבי ההוצאה לפועל בשתי שפות.

**המוסדות להשכלה גבוהה:** במחקר של עמותת סיכוי ומרכז דיראסאת בארבע אוניברסיטאות נמצא כי "לתרבות העברית ולשפה העברית יש ייצוג ונוכחות רבים ונרחבים. התרבות הערבית-פלסטינית נעדרת כמעט לחלוטין מן הקמפוסים, ולשפה הערבית שמור מקום מועט מדי, באופן כזה שהיא כמעט נבלעת במרחב". לצד זאת מצינות החוקרות הישגים והתקדמות בתחומים מסוימים, ובחלק מהאוניברסיטאות.

**מוסדות תרבות:** דוח של משרד התרבות שנחשף לאחרונה בתקשורת אישש את הטענות שמעלים ארגוני זכויות אדם מזה שנים על אפליית האוכלוסייה הערבית בתחום התרבות. בין היתר, ב-32% מהיישובים הערביים אין ספריות ציבוריות; ואין אף מוזיאון, סינמטק או בית ספר לאמנות ביישוב ערבי.

לאחרונה פורסם כי שרת התרבות מירי רגב מתכוונת לשנות את הקריטריונים למתן תמיכה תקציבית למוסדות תרבות, כך שתינתן העדפה לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית וכן למגזר הערבי.

**ספריות בנצרת עילית:** הספרייה הציבורית המרכזית בנצרת עילית ושתי שלוחות שכונתיות שלה מכילות עשרות אלפי ספרים וכתבי עת בתחומים שונים ובשפות שונות, אולם עד לאחרונה לא היה בהן ולו ספר אחד בשפה הערבית. בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח הביע מנכ"ל החברה למתנסים בנצרת עילית נכונות רבה להנגיש את הספרייה המרכזית ואת שלוחותיה לתושבי העיר הערבים, ובית המשפט הורה לצדדים לתכנן ביחד את אופן הביצוע ואת לוח הזמנים.

**בית ספר ערבי בנצרת עילית:** בנצרת עילית, שבה חיים כ-2,000 ילדים ובני נוער ערבים, לא קיים אף בית ספר ששפת ההוראה בו ערבית. בלית ברירה הם לומדים בבתי ספר ערבים מחוץ לעיר, רובם בנצרת. מצב זה פוגע בזכותם של התושבים הערבים לממש את התושבות בעירם באופן שוויוני וליהנות מחינוך נגיש וזמין לילדיהם.

### הזכות לשוויון: זכאות להטבות במס הכנסה

במאי 2012 פסק בג"ץ בעתירות נגד החלטת הממשלה משנת 2005 להעניק הנחות במס הכנסה לתושבי יישובים מסוימים, שעוגנה בפקודת מס הכנסה. במקור נועדו ההקלות להיטיב עם תושבים המתגוררים ביישובי "עוטף עזה", אלא שבהליכי חקיקת החוק התווספו לרשימת הזכאים יישובים אחרים בשל שיקולים פוליטיים – ללא קריטריונים ענייניים, שוויוניים ושקופים. אף שיישובים ערביים תופסים את תחתית הדירוג הסוציו-אקונומי בישראל, אף לא אחד מהם נכלל ברשימת הזכאים. בג"ץ קבע כי התיקון לפקודת מס הכנסה פוגע בזכות לשוויון באופן הסותר את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועל כן הוא בטל. הוא ביטל את ההוספה השרירותית של חמישה יישובים יהודיים לרשימת היישובים הזכאים להטבות, והוסיף אליה שלושה יישובים ערביים. בהתחשב בהשלכות הכלכליות על תושבי היישובים שזכאותם בוטלה, קבע בית המשפט כי ביטול ההטבה יכנס לתוקף לאחר תקופת השהיה של שנה; זאת גם מתוך תקווה, כי בתקופה זו יפעלו הממשלה והכנסת לתיקון החוק כך שיסדיר את הסוגייה הכוללת של מתן הטבות מס ליישובים לפי קריטריונים אחידים, שוויוניים וענייניים.

כשלוש שנים וחצי חלפו מאז פסק הדין, וכשנתיים וחצי מאז היה אמור להיכנס לתוקף. בתקופה זו נענה בית המשפט לבקשות של היישובים שזכאותם בוטלה ושל המדינה, ודחה שוב ושוב את מועד כניסתו לתוקף של פסק הדין. המדינה הודיעה על כוונתה להסדיר את הנושא בחוק ההסדרים לשנת 2016-2015, אולם הדבר לא נעשה. לקראת סוף נובמבר פורסם כי ועדת הכספים הרחיבה את רשימת היישובים שיזכו בהטבות, וקבעה קריטריונים ברורים לקביעת היישובים שיכללו בה. ב-30.11.2015 עבר החוק בקריאה שנייה ושלישית.

### הבדווים בנגב

שנת 2015 לא בישרה שינוי במדיניות המפלה כלפי הבדווים בנגב בתחום הקרקעות והתכנון. הריסות הבתים נמשכות, ואין סימנים לקידום של מדיניות תכנונית ראויה, שוויונית ומשתפת בנגב – כזו שתיקח בחשבון את המציאות בשטח, את זיקתם ההיסטורית של האזרחים הבדווים לקרקע, את זכויותיהם לשוויון ולכבוד, ואת זכותם כמיעוט ילידי לשמור על תרבותם ועל אורחות חייהם הייחודיים. שני פסקי דין שניתנו השנה ממחישים את המדיניות המפלה בתחום התכנון והקרקעות.

**אום אלחיראן:** תושבי הכפר הבלתי מוכר עתיר/אום אלחיראן הועברו מכפרם המקורי, חירבת זבאלה, אל מיקומם הנוכחי, אום אלחיראן, בהוראת צו צבאי בשנות ה-50'. כיום הם מונים כ-750-1,000 נפש. זה למעלה מעשור מנהלים התושבים מאבק נגד החלטת הממשלה לפנותם מכפרם כדי לבנות במקומו את היישוב היהודי חירן. במאי 2015 הסתיים באכזבה עוד שלב במאבקם, כשבית המשפט העליון דחה ברוב דעות את בקשת רשות הערעור שהגישו בעניין ההחלטה לפנותם. מאז מתן פסק הדין מתנהלים הליכים משפטיים בניסיון לעכב את ביצוע צווי ההריסה של בתי הכפר, והוגשה בקשה לדין נוסף בפסק הדין בבית המשפט העליון, אולם במקביל החלו כבר העבודות להקמת היישוב היהודי חירן.

**אלעוקבי:** פסק דין נוסף שניתן בחודש מאי עסק בתביעותיהם של משפחת אלעוקבי לבעלות על קרקעות בנגב, ובדרישת המדינה לרשום את הקרקעות על שמה. בית המשפט העליון קיבל את טענות המדינה ודחה את ערעור המשפחה. פסק הדין קובע כי במצב החוקי הקיים היום, הרף להוכחת בעלות של בדווים על קרקעות בנגב הוא גבוה מאוד וכמעט בלתי אפשרי לעברו.

## מבקשי מקלט ופליטים

באוגוסט 2015 פסק בג"ץ בעתירה השלישית בעניין "חוק ההסתננות", שמאפשר להחזיק מבקשי מקלט במתקן "חולות" שבנגב. בג"ץ קבע כי החזקתם של מבקשי מקלט ב"חולות" לתקופה של עד 20 חודשים היא בלתי מידתית, והקצה לכנסת שישה חודשים כדי לחוקק תקופה מרבית שתהיה מידתית. עוד הורה בג"ץ לשחרר תוך 15 ימים את כל מי ששהה בחולות 12 חודשים או יותר. יחד עם זאת נדחתה העתירה נגד כליאת מבקשי מקלט בכלא "סהרונים" עם הגעתם לישראל למשך שלושה חודשים לצורך זיהוי ובדיקת האפשרות לגרשם, וכן נדחתה העתירה בכל הנוגע לעצם הסמכות להורות למבקשי מקלט לשהות במתקן "חולות". כך, פסק הדין אישר למעשה את החזקתם של מבקשי מקלט במתקן "חולות" למשך חודשים ארוכים; כעת צפוי להיווצר מצב של "דלת מסתובבת", שבו המוחזקים ב"חולות" ישוחררו ואלפים אחרים ישלחו לשם תחתיהם, וחוזר חלילה.

עוד טרם ניתן פסק הדין הרחיבה רשות האוכלוסין וההגירה את הקריטריונים לזימון ל"חולות", ולאחר מתן פסק הדין הרחיבה אותם עוד. כעת מאפשרים הקריטריונים לשלוח ל"חולות" לא רק את מבקשי המקלט הוותיקים, כפי שהיה בעבר, אלא אלפים נוספים. "חולות" מוגדר אמנם כמתקן שהייה פתוח, אך הוא מנוהל על ידי שירות בתי הסוהר ונוהגים בו כללים החלים בבתי הכלא, כגון חובת נוכחות בלילה, עונשים על עברות משמעת, מגבלות על החזקת חפצים אישיים ואיסור על הכנסת מזון.

בעקבות פסק הדין בעתירה נגד "חוק ההסתננות" שוחררו בסוף אוגוסט ממתקן "חולות" כ-1,200 מבקשי מקלט אריתריאים וסודנים. הם שוחררו ללא פתרונות דיור או תעסוקה וללא כיסוי רפואי, כשבכיסם רק סכומי כסף קטנים. נאסר עליהם לגור ולעבוד בתל אביב או באילת, אך האיסור לא לווה בתמריצים שיעודדו מעסיקים ברחבי הארץ לקלוט אותם.

מדינת ישראל ממשיכה בניסיונות "להמאיס את החיים" גם על מבקשי המקלט שנשארו מחוץ ל"חולות". כך, בלשכות הייעודיות למבקשי מקלט בבני ברק, בבאר-שבע ובאילת, שבהן על האנשים להתייצב מעת לעת כדי לחדש את רישיונות הישיבה שלהם, שוררים תנאים מפירים, שירות מפלה ויחס משפיל.

מדיניות נוספת שבה נוקטת המדינה בניסיון להיפטר ממבקשי המקלט, ושנכנסה השנה להילוך גבוה, היא גירוש בכפייה של אזרחים מאריתריאה ומסודן ל"מדינה שלישית" – אוגנדה ורואנדה, והחלטה לכלוא ב"סהרונים" את מי שיסרבו לעזוב לשם. ההסדר בין ישראל לבין מדינות אלה נותר חסוי: לא ברור מה ההגנות שהוא מבטיח, מה המעמד שיינתן מכוחו ומהו אופק השהות, ולא ידוע על שום מגנון פיקוח. העדויות והמידע הנצבר עד כה מעידים על כך שהמגיעים לאוגנדה ולרואנדה נותרים נטולי מעמד חוקי וזכויות, וחשופים למעצר ולגירוש לארצות מוצאם, שאליהן אסור לגרשם גם על פי עמדת ישראל. כך, ישראל אמנם אינה מגרשת את מבקשי המקלט ישירות לארצות מוצאם, אך שולחת אותם למקום שבו אינם בטוחים, בניגוד לעקרונות האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים שעליה היא חתומה. עתירת ארגוני זכויות אדם נגד הגירוש ל"מדינה שלישית" נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי בבאר-שבע בתחילת נובמבר 2015. ערעור על פסק הדין תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון.

## מהגרי עבודה

השנה הסתמנה נסיגה חמורה בתחום זכויות מהגרי העבודה בישראל, כאשר הממשלה החליטה להביא 20,000 עובדי בניין מסין ללא הסכם בילטרלי. ההחלטה מנוגדת להחלטות ממשלה שהתקבלו בשנים



האחרונות, ולפיהן המדינה תגייס מהגרי עבודה אך ורק במסגרת הסכמים בילטרליים עם ארצות המוצא. ניסיון העבר מלמד כי הבאתם של מהגרי עבודה באמצעות חברות קבלניות פותח לניצול לרעה של מהגרי העבודה ולהפרות חמורות של זכויותיהם, ובין היתר גביית דמי תיווך בסכומים עצומים.

גם מהגרי עבודה המובאים באמצעות הסכמים בילטרליים אינם מוגנים מהפרה שיטתית של זכויותיהם. כך למשל חשף השנה דוח של ארגון Human Rights Watch תופעות קשות של ניצול עובדים תאילנדים המועסקים בחקלאות ברחבי הארץ. תופעה חדשה יחסית היא ניצול של סטודנטים לחקלאות מאסיה ואפריקה, המשלמים עבור "הכשרה מעשית" במסגרת "תוכנית לימודים" ומגלים לאחר הגעתם לישראל כי מטרת התוכנית היא למעשה לעקוף את מכסות מהגרי העבודה בחקלאות ולספק לחקלאים בישראל כוח עבודה זול. בינואר השנה גם נכנס לתוקף ביטול זכאותם של מהגרי עבודה המועסקים בישראל כדין ל-2.25 נקודות זיכוי במס הכנסה, שמשמעותו הפחתה של מאות שקלים בחודש משכרם הנמוך ממילא. עתירה שהגישה ההסתדרות נגד ביטול הזכאות תלויה ועמודת בבג"ץ.

למרות ההפרות החמורות של זכויות מהגרי העבודה, בכל תחומי העיסוק, פעילות האכיפה שמבצעת המדינה והענישה של מעסיקים העוברים על החוק רחוקות מלהיות מספיקות ויעילות. דוח מבקר המדינה שפורסם השנה אישש את הטענות שמפנים ארגוני זכויות האדם למדינה במשך שנים, וקבע כי פעילותה של רשות האוכלוסין וההגירה לאכיפת זכויותיהם של מהגרי העבודה מתאפיינת בסרבול בירוקרטי, בהיעדר תיאום בסיסי עם רשויות אחרת ובהימנעות משימוש בסמכויות שלהן. עוד עולה מדוח מבקר המדינה כי המוסד המרכזי האמון על אכיפת זכויות העובדים, משרד הכלכלה, לא ממלא את תפקידו באופן אפקטיבי.

בעיה כואבת, שעלתה לרגע למודעות הציבורית בתחילת השנה בנסיבות טרגיות, היא המצב בגני הילדים הפירטיים של הקהילה הזרה, שבהם שוהים כ-3,000 תינוקות ופעוטות בתנאים של סיכון והזנחה. בתחילת השנה מתו בגנים אלה חמישה תינוקות תוך חודש וחצי. מבקר המדינה התריע על התופעה החמורה ב-2013, אך רק השנה, בעקבות פעילות אינטנסיבית של ארגונים ובעקבות מותם של התינוקות, אישר משרד ראש הממשלה העברת תקציב ייעודי לגנים אלו. נכון לסוף אוקטובר 2015 טרם הועבר מלוא המימון.

## זכויות אנשים עם מוגבלויות: אפטרופסות

זכותם של כל איש ואישה לקבל החלטות לגבי חייהם, גופם ורכושם היא זכות שאין בסיסית ממנה. אדם שממונה לו אפטרופוס מאבד את חירותו, והאפטרופוס מקבל שליטה מלאה על חייו. בישראל, כ-50,000 איש ואישה מוגדרים כ"חסויים", וענייניהם מתנהלים על ידי אפטרופוס. ממידע שהצטבר בארגונים העוסקים בתחום, כמו גם מביקורות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה מזה כ-25 שנה, מצטיירת תמונה מדאיגה של קלות בלתי נסבלת במינוי אפטרופוסים, בלי שהאדם עצמו ייקח חלק בהליך ועל סמך ראיות לא מספקות; של מתן כתבי מינוי כלליים וגורפים לאפטרופוסים, שאינם מתאימים לצורכיהם של החסויים; של הכשרה לא מספקת של האפטרופוסים; ושל פיקוח לקוי שמפעילה המדינה על תפקודם.

בשנה האחרונה חלו כמה התפתחויות מעודדות המקדמות את זכויותיהם של אנשים ונשים עם מוגבלות נפשית וקוגניטיבית לכבוד ולחירות: משרד המשפטים פרסם תזכיר חוק המתקן את חוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, שנועד להתאים את החוק המיושן לתמורות שחלו בתפיסה החברתית כלפי אנשים עם מוגבלויות נפשיות ושכליות וכלפי אנשים זקנים; והאפטרופוס הכללי פרסם טיוטת נוהל המסדיר, לראשונה בישראל, את תפקודם של תאגידי האפטרופסות, שפעלו עד היום ללא כל הנחייה מחייבת וללא מנגנון לשמיעת קולם של החסויים, ושזכו לביקורת קשה על השירות שנתנו. ההסדרים המוצעים בתיקון לחוק ובטיטוט הנוהל הם בכיוון הנכון, אך עדיין אינם מספקים. למרות הבעיות, הרפורמה החקיקתית מציעה פתח והזדמנות להתחיל ולבסס את ההסדרים בנושא כשרות משפטית ואפטרופסות על עקרונות המקדמים את כבוד האדם ואת זכותו לאוטונומיה.

נוסף על כך, האוטורפוס הכללי החל בפילוט לפיקוח על טיפולם של אפוטרופסים בענייניהם האישיים של האנשים שתחת אחריותם (בריאות, רווחה, דיור ועוד) – בעוד שעד היום נגע הפיקוח לעניין הטיפול ברכושם בלבד; ומונתה לראשונה ממונה ארצית על ייצוג זקנים וחסויים באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, שתפקידה לקדם את ההכרה המשפטית בזכויותיהם כבני אדם עצמאיים ובאפשרות להגן עליהם מבלי לבטל את רצונם. גם בפסיקה ניכרה בשנתיים האחרונות מגמה חיובית, של הכרה במודל של תמיכה בקבלת החלטות כתחליף לאפוטרופסות. הרציונל המנחה את המודל הוא שאין לשלול את כשרותו המשפטית של אדם גם כשתפקודו הקוגניטיבי נחלש, ושיש לסייע לה או לו באמצעים המותאמים לצרכיהם להמשיך ולשלוט בחייהם ככל האפשר. תומך או תומכת בקבלת החלטות פועלים בהתאם לרצון האדם ותפקידם הוא לסייע, ללוות, לייצג ולהגיש עבורו מידע, ולא לכפות עליו החלטות בענייניו.

## חופש הביטוי

### הזכות להפגין

**שימוש באמצעים חריגים לפיזור הפגנות:** בינואר 2015 נהרג אזרח בדווי מירי של שוטר במהלך פשיטה של המשטרה לאיתור סוחרים סמים בשכונת מגוריו ברהט. במהלך הלווייתו התפתחו עימותים בין תושבים בדוויים לבין המשטרה, שהסתיימו במותו של אזרח נוסף, ככל הנראה משאיפת גז מדמיע. בהפגנות המחאה של יוצאי אתיופיה שהתקיימו בירושלים ובתל אביב בסוף אפריל ובתחילת מאי עלתה תמונה של התנהלות מאופקת של המשטרה בתחילת ההפגנות, ולאחריה מעבר לשימוש באמצעים קיצוניים ביותר לפיזור הפגנות, ובהם אלות, סוסים ופרשים, גז מדמיע, רימוני הלם ואף רכב ה"בואש" – ללא התראה מראש ומבלי שניתנה למפגינים הזדמנות סבירה לעזוב את המקום לפני כן. השימוש באמצעים חריגים מטריד במיוחד מכיוון שמדובר בהפגנות של קבוצות מיעוט; עולה החשש שלזרותם של המפגינים, ולא רק להתנהגותם, יש קשר לחומרת האמצעים המופעלים כלפיהם. אין חולק כי על המשטרה לפעול לשמירה על הסדר הציבורי ולמניעת התפרעויות, אולם ברשותה הניסיון, הכלים והיכולת להתמודד עם אירועים מורכבים, שעולה בהם חשש להפרת הסדר הציבורי. שוטריה אמורים לדעת כיצד יש להתנהל בהפגנות, גם אם הן היו טעונות רישיון שלא התבקש, וגם אם הן נושאות אופי רגוע פחות. כשאינו מנוס, ונדרש לפזר הפגנה, על השוטרים להשתמש באמצעים מידתיים, ולהקפיד על נהלי השימוש בהם.

**היחס לאנשי תקשורת בהפגנות:** בשל חשיבותו הרבה של חופש העיתונות בכלל, ובעת סיקור אירועים בעלי חשיבות ציבורית בפרט, נדרשים הצבא והמשטרה לעשות כל שביכולתם על מנת לאפשר את עבודתם של עיתונאים ועיתונאיות. בשנה האחרונה הצטברו עוד ועוד דיווחים על פגיעה בעיתונאים ובצלמים בעת תיעוד של הפגנות ושל אירועים דומים, ועל ניסיונות פסולים של המשטרה להפריע להם לבצע את תפקידם.

### חופש הביטוי הפוליטי באמנות

תחילת כהונתה של הממשלה החדשה סימנה ניסיון להצר את חופש הביטוי הפוליטי כפי שהוא בא לידי ביטוי ביצירות אמנות ותרבות. כך, שר החינוך נפתלי בנט החליט להוציא מסל התרבות הצגה המבוססת על סיפורו של אסיר ביטחוני, למרות שוועדת הרפרטואר של הסל לא מצאה בה תכנים פוגעניים או מסיתים; שרת התרבות מירי רגב הודיעה שתבחן את התמיכה התקציבית בכמה מוסדות תרבות בשל תוכנם של סרטים והצגות, ביקשה לקדם הצעת חוק שתמנע תקצוב של גופים ציבוריים בשל "הסתה", פגיעה בסמלי המדינה ועידוד טרור", והפיצה למוסדות התרבות קריטריונים לתמיכה תקציבית בדוח דומה. בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח הבהירו הממשנות ליועץ המשפטי לממשלה לשרת התרבות שאין בסמכותה לשקול את תוכן של יצירות אמנות בהחלטה אם לממן אותן, וכי השיקולים בחלוקת המשאבים צריכים להיות אמנותיים ומקצועיים בלבד.

הגבלות על חופש הביטוי הפוליטי והתרבותי באו גם מכיוון של רשויות מקומיות. כך, למשל, מוסדות תרבות בחיפה סירבו להשכיר אולם לעמותת זוכרות, שביקשה להקרין סרטים העוסקים בנכבה

הפלסטינית; בשדרות, בבאר שבע ובירוחם נכנעו העיריות ללחצים פוליטיים, ומנעו את הקרנתו של סרט שעוסק בקשיים הנפשיים שאיתם מתמודדים תושבים בעזה לאחר מבצע "צוק איתן".

הסכנה לחופש הביטוי ולדמוקרטיה מכל אחת מההחלטות האלה, ועוד יותר מכך ממשקלן המצטבר, היא חמורה. מעבר להחלטות הספציפיות, הן גם יוצרות "אפקט מצנן" שעלול להביא לצנזורה עצמית של אמנים ושל מוסדות תרבות, ולהשפיע על החלטות הקרנות הממנות יצירות תרבות ואמנות. חשוב לציין כי כבר במצב החוקי כיום ברור שהמדינה לא צריכה לתמוך באירוע תרבות שהוא בגדר עברה על החוק, ושיש בו הסתה ברורה לגזענות או לאלימות. עוד יש לזכור כי האמנות היא כלי רגיש ומורכב, ואי אפשר לראות אותה באופן פשטני. הניסיון להטיל צנזורה על התרבות ולהחניק אמנות שהיא מאתגרת מוסכמות ומעוררת למחשבה פוגעת באפשרות לקיים דיון ציבורי נוקב ופתוח על הסוגיות החשובות ביותר והשנויות במחלוקת בחברה הישראלית, החיוני במדינה דמוקרטית.

## זכויות בהליך הפלילי

**צפיפות בבתי הכלא:** שטח המחיה המוקצה כיום למרבית האסירים והעצורים בישראל נמוך מ-3 מ"ר במוצע לאסיר – כולל שטח המיטה, השירותים והמקלחת. כתוצאה מכך, האסיר נאלץ פעמים רבות לקיים את כל שגרת יומו במיטתו, ובכלל זה לאכול בה, ללא יכולת כמעט להתהלך בתא וללא אפשרות למספר אסירים לעמוד בו זמנית בחלל המצומצם שנתר בתא. הצפיפות יוצרת דוחק ומחנק בתאים, פוגעת בבריאותם של האסירים וגורמת לחיכוך מוגבר ביניהם. שטח המחיה המוקצה לאסיר בישראל רחוק מהרף שאומץ על ידי ארגונים בינלאומיים ומהסטנדרט המקובל במדינות מערביות. הוא אף נמוך בכמחצית מהעמדה הרשמית המקצועית של שירות בתי הסוהר (שב"ס) לגבי שטח המחיה ההולם, ונמוך משמעותית אפילו מהרף המינימלי שנקבע במשפט הבינלאומי, שמתחתיו מתקיימת הפרה של האמנה נגד עינויים. למרות שמדובר בתופעה חמורה ביותר המוכרת לרשויות זה שנים רבות, ולמרות מאמצי הבינוי והשיפוץ שהשקיע שב"ס, לא חל כמעט כל שינוי בשטח המחיה המוקצה לאסירים בשלושת העשורים האחרונים. עתירת האגודה לזכויות האזרח, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ורופאים לזכויות אדם בנושא תלויה ועומדת בבג"ץ.

**הפללת העוני – כתיב אישום על עברות השרדות:** על פי דוח הסנגוריה הציבורית, בשנים האחרונות הוגשו יותר ויותר כתיב אישום בעברות שהן תוצאה של מצוקה כלכלית קשה המבוצעות, כך נראה, לצורך השרדות: גנבת מוצרי מזון בסיסיים כמו מזון לתינוקות, קיבוץ נדבות, פלישה לדירות ריקות בדיור הציבורי, התחברות פירטית לחשמל ולמים וכדומה. כך, דווקא אנשים עניים, שזקוקים להגנת הרשויות ולתמיכתן, מוצאים את עצמם מתמודדים עם ידן הקשה. בסנגוריה מציינים כי "הגשת כתיב אישום במקרים אלה אינה מקדמת כראוי את מטרות המשפט הפלילי ואינה מהווה תגובה חברתית מידתית והולמת. מן הראוי שהמשטרה ורשויות התביעה יפעלו להפניית הטיפול במקרים אלה לרשויות הרווחה והשירותים החברתיים, במטרה למצוא פתרון הולם למצוקה הכלכלית וההשרדותית, וזאת במקום לנקוט בצעדים פליליים המערימים קשיים נוספים ומקטינים את סיכוייו של האדם לצאת ממעגל העוני והמצוקה".

## ירושלים המזרחית

### שימוש מופרז בכוח מצד המשטרה

מאז קיץ 2014, ועוד יותר מאז תחילת אירועי הדמים בסוף ספטמבר 2015, הפך המצב בירושלים טעון ונפיץ עוד יותר מהרגיל. אין חולק על מורכבות האתגר המשטרתי בימים קשים אלה, ועל הקושי שבהתמודדות עם מפגעים ועם הפרות סדר. אולם דווקא בימים כאלה תפקידה של המשטרה לשמור על הסדר ועל שלום הציבור תוך הקפדה על דרכי התנהלות חוקיות, תקינות וראויות, ועל שימוש מושכל, מידתי ומחושב בכוח העומד לרשותה. מעדויות שנאספו באגודה לזכויות עולה כי המשטרה ומג"ב עשו בתקופה הזו שימוש מופרז בכוח, באופן שגרם לפגיעה קשה ולא מוצדקת באוכלוסיה הכללית.

**כדורי ספוג:** ביולי 2014 החלה המשטרה להשתמש בירושלים המזרחית בכדורי ספוג שחורים כאמצעי לפיזור הפגנות והפרות סדר, במקום הכדורים הכחולים שהיו בשימוש עד אז. הכדורים השחורים קשים וכבדים פי שניים, ופוטנציאל הפגיעה שלהם גבוה הרבה יותר. השימוש בכדורים אלה באופן החורג מנהלי המשטרה הביא לפגיעתם של עשרות תושבים בירושלים המזרחית, ובכללם קטינים. למעלה מתריסר תושבים איבדו עיניים כתוצאה מפגיעת כדורי ספוג, כמחציתם ילדים. הפגיעות הקשות מלמדות כי ההתייחסות אל כדורי הספוג החדשים כאל נשק לא קטלני איננה סבירה, וכי הם אינם אמצעי מתאים לפיזור הפגנות והפרות סדר.

**"בואש":** מאז יולי 2014 השתמשה המשטרה הירושלים ברכב להתזת "בואש" באופן מופרז ובלתי סביר ובניגוד לנהלים, דבר שגרם לנזקי רכוש רבים ואף לנזקי גוף בקרב התושבים הפלסטינים. בתחילת 2015 הודיעה המשטרה כי הוחלט להתנות את השימוש בבואש במחוז ירושלים באישור מפקד המחוז או סגנו, ולבחון את הנוהל המסדיר את השימוש בבואש, אולם בפועל נמשך השימוש המופרז בבואש לעבר בתי מגורים.

**חסימת שכונות:** במהלך השנה וחצי האחרונות, ובפרט בעקבות גל האלימות האחרון, חסמה משטרת ירושלים מספר פעמים כניסות לשכונות פלסטיניות באמצעות בלוקים של בטון, שהושארו על כנם במשך ימים, שבועות ואף חודשים. החסימות מונעות מעבר אמבולנסים ורכבי כיבוי אש הנדרשים להצלת חיי אדם, ומשבשות את תנועת התחבורה הציבורית וכלי הרכב הפרטיים ואת שגרת החיים של התושבים. החוק אמנם מתיר למשטרה להציב מחסומים ארעיים בעקבות אירוע ספציפי, אך אין בפקודת המשטרה סמכות לכיתור שכונות שלמות למשך זמן בלתי מוגבל. ענישה קולקטיבית כזו של אוכלוסיה שלמה היא פסולה ואינה לגיטימית.

**איסור כניסה לעיר העתיקה:** בתגובה לאירועי דקירה קטלניים בעיר העתיקה, הטילה המשטרה לראשונה איסור כניסה גורף לעיר העתיקה למשך 48 שעות על פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית, למעט מי שמתגוררים בעיר העתיקה, עובדים בה או לומדים בה. בפני המשטרה עמדו חלופות לגיטימיות שפגיעתן פחותה, כגון ביצוע חיפוש ובידוק לכל אדם שנכנס לעיר העתיקה. ה"פרופיילינג" שהשוטרים נדרשו להפעיל בכל הכניסות של העיר העתיקה כדי לאכוף את איסור הכניסה המפלה מהווה כשלעצמו אמצעי פסול ומשפיל.

**אכיפה מוגברת וסלקטיבית:** בספטמבר 2015 הצהירו גורמים במשטרה כי בכוונתם לייצר לחץ על האוכלוסייה בירושלים באמצעות אכיפת חוק מוגברת, בשיתוף פעולה עם גורמי אכיפה שונים כגון הפיקוח העירוני, מס הכנסה, רישוי עסקים ומשטרת התנועה. ואכן, באוקטובר חילקו פקחים קנסות לבעלי עסקים פלסטינים בעיר העתיקה שלא הציבו שלטים האוסרים על עישון. שרת המשפטים הצהירה כי המדינה מפעילה "אכיפה משולבת" כלפי בני משפחותיהם של מחבלים בתחומים כגון בנייה, ארנונה ומיסים. עוד בתחילת השנה נחשף כי המשטרה והשב"כ מעבירים לעיריית ירושלים רשימות שמיות של תושבי ירושלים המזרחית החשודים שהשתתפו בהפגנות אלימות, לצורך אכיפה עירונית מוגברת נגדם ונגד בני משפחותיהם. שימוש באמצעי אכיפה עירוניים נגד אנשים רק משום שנחשדו בביצוע עברות שאינן קשורות לכך, מהווה אכיפה בררנית מובהקת ומכוונת המונעת משיקולים זרים ופסולים ופוגעת בזכות לשוויון בפני החוק. הפעלת אמצעי האכיפה נגד בני משפחתו של חשוד היא ענישה קולקטיבית. התנהלות זו פוגעת בתקינות ההליך הפלילי ומרוקנת מתוכן את הזכות הבסיסית להליך הוגן.

### השכונות מעבר לחומה

ביולי 2005 קיבלה ממשלת ישראל החלטה שקבעה היערכות מיוחדת למתן שירותים בשכונות הפלסטיניות שנתרו מעבר לחומת ההפרדה בירושלים. ההחלטה ביקשה להבטיח כי הקמת החומה לא תפגע בשגרת החיים של עשרות אלפי התושבות והתושבים שנותרו מאחוריה, וכי הם ימשיכו להיות זכאים לכל השירותים המגיעים להם כמי שמחזיקים בתעודת זהות ישראלית. עשור מאז החלטת הממשלה, מרבית ההתייבויות שנקבעו בה נשארו על הנייר. אם כלל השכונות הפלסטיניות בירושלים מתמודדות עם הזנחה חמורה מצד העירייה והרשויות הממשלתיות בתחום התשתיות והשירותים, הרי

שבשכונות שמעבר לחומה המצב חמור פי כמה, ורק הולך ומחריף. מאז בניית החומה הפך האזור הפקר גמור. בשכונות אין נוכחות של משטרה, ואמבולנסים של מד"א הפסיקו להיכנס לאזור. התשתיות הבסיסיות דוגמת המים והביוב קרסו, ומצב התברואה ירוד מאוד. אין שירותים מינימליים של פינוי אשפה, תיקון כבישים או התקנת תאורת רחוב. הבטחות המדינה להקים בתי חולים וקופות חולים לא קוימו. העירייה מפעילה רק ארבעה בתי ספר עירוניים, אף שמתגוררים באזור עשרות אלפי תלמידות ותלמידים הזקוקים לעוד מוסדות לימוד רבים. חופש התנועה של התושבות והתושבים נפגע באופן חריף בשל העיכובים התכופים במעבר במחסומים, ובשל העומסים הקבועים בכבישים הבודדים המובילים אליהם. פניות חוזרות ונשנות בסוגיות אלה לא זוכות למענה מצד הרשויות.

## הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים

### אלימות מתנחלים כלפי פלסטינים – אי אכיפת החוק

הצנת ביתה של משפחת דוואבשה בכפר דומא ביולי השנה, שכתוצאה ממנה נספו התינוק עלי ושני הוריו, הוא שיאה של שורה ארוכה של אירועי תקיפה של מתנחלים נגד פלסטינים ונגד רכושם לאורך שנים: החל מהשתלטות על אדמות, התנכלויות בעת המסיק, שריפה וגדיעה של עצים, וכלה בתקיפות פיזיות ואף הצתות בתיים. תחקירים שפורסמו השנה חשפו כי פעולות "תג מחיר", שהחלו ב-2008 ושנהוג לייחסן לקומץ של "עשבים שוטים", הן תופעה מאורגנת וממוסדת, וכי עמותות שונות המעודדות ביצוע פעולות "תג מחיר" זוכות למימון מכספי ציבור.

כמובן שמעשי האלימות בשטחים הכבושים אינם מוגבלים רק לצד אחד, ומתרחשות פגיעות קשות של פלסטינים במתנחלים. כך למשל זכור במיוחד מגל האלימות האחרון הירי על מכוניתה של משפחת הנקין בראשית אוקטובר, שגבה את חייהם של שני הורי המשפחה. אולם בניגוד לחקירות הנמרצות של רשויות אכיפת החוק במקרים של פגיעה באזרחים ישראלים, ולאכיפה המחמירה כלפי פלסטינים הפוגעים ביהודים, המדינה מגלה אזלת יד משוועת בטיפול במקרי אלימות של יהודים כלפי פלסטינים. דוח שפרסם השנה ארגון יש דין מתאר כשלים וליקויים בכל שלבי החקירה של משטרת מחוז ש"י את תלונותיהם של פלסטינים שאזרחים ישראלים פגעו בהם או ברכושם. כתוצאה מכך רק 7.4% מהחקירות המתנהלות במשטרת מחוז ש"י בתחום זה מניבות כתבי אישום. הסיכוי של פלסטיני כי תלונה שהגיש למשטרה תוביל לחקירה אפקטיבית, לאיתור חשוד במעשה, להעמדתו לדין ובסופו של דבר להרשעתו הוא 1.9% בלבד.

על החומרה שבמעשי התקיפה והאלימות של המתנחלים ובחקירות הכושלות מתווספת העובדה שבמקרים רבים מתבצעים מעשים אלה בגיבוי בשתיקה ובעצימת עין של חיילים הנוכחים במקום. בכך מתעלם הצבא מאחריותו על פי משפט זכויות האדם והמשפט ההומניטרי הבינלאומי להגן על הפלסטינים הנתונים תחת כיבוש. על פי דוח נוסף של ארגון יש דין, הצבא נמנע עד היום מניסוח נוהל מדויק וברור בנושא, והחיילים אינם מודעים לחובתם להגן על האוכלוסיה הפלסטינית ואינם יודעים כיצד נדרש מהם לפעול בעת אירוע אלים של אזרחים ישראלים כלפי תושבים פלסטינים. לאחרונה נחשף בתקשורת כי בשנה האחרונה הועברה לחיילים פקודה חדשה שעל פיה יש להתייחס באופן זהה לאלימות של יהודים ושל פלסטינים, ולהתערב בכל אירוע של פגיעה בפלסטינים וברכושם, וכי ארבעה חיילים נענשו על "עמידה מנגד". למרות זאת, על פי הכתבה, ההנחיות לא ניתנות באופן עקבי מספיק, ועדיין שורר בלבול בשטח.

### מעצרי קטינים

בגדה המערבית פועלות שתי מערכות משפט פליליות נפרדות ושונות – ישראלית וצבאית. ההפרדה בין מתנחלים לבין פלסטינים בהליך הפלילי אינה פוסחת אף על קטינים: ילד ישראלי יישפט על פי הדין הפלילי הישראלי, בפני בית משפט בישראל, ויזכה להגנות ולזכויות הנרחבות המוענקות לקטינים על פי הדין הישראלי, השם דגש רב על טובת הקטין ועל שלומו. לעומתו, ילד פלסטיני שעבר עברה דומה יישפט

בבית משפט צבאי על פי החקיקה הצבאית, המחמירה בהרבה, ואשר אינה נותנת ביטוי מספק לצורכיהם המיוחדים של קטינים.

על פי נתוני הארגון Military Court Watch, בחודשים ינואר-אוגוסט 2015 הוחזקו בבתי המעצר והכלא בישראל כ-165 קטינים פלסטינים בממוצע בחודש. במהלך השנים האחרונות נעשו בחקיקה הצבאית תיקונים משמעותיים הנוגעים לזכויות קטינים פלסטינים המעורבים בהליכים פליליים בשטחים, אולם קשה עדיין לדעת עד כמה מיושמים התיקונים בשטח ועל כמה השפיעו בפועל על מצבם ועל מעמדם של קטינים פלסטינים בהליך הפלילי. נוסף על כך, גם לאחר התיקונים עדיין קיימות פגיעות חמורות בזכויותיהם הבסיסיות של קטינים פלסטינים בכל שלבי ההליך הפלילי, ובפרט בשלבים הראשוניים של העיכוב והמעצר המבוצעים על ידי כוחות הצבא.

כך, נפוץ השימוש במעצרי לילה, כשחיילים מגיעים אל בית המשפחה בשעות הקטנות של הלילה או לפנות בוקר ועוצרים את הקטין הישן במיטתו. חרף סירובו העקרוני של הצבא להפסיק פרקטיקה פסולה ופוגענית זו, הוא החל בשנת 2014 בפייולוט של זימון קטינים לחקירה כתחליף לחלק ממעצרי הלילה, במקרים מסוימים ובהתקיים נסיבות ותנאים מסוימים. אולם פרטי הפייולוט – כגון היכן יושם, כיצד, על מי הוחל ועל פי אילו קריטריונים – אינן ידועים, ובעיקר לא יודע מה המסקנות שהוסקו ממנו והאם הופסקו או שהפך לנוהל קבוע. נושא בעייתי נוסף הוא עיכובם של קטינים מתחת לגיל 12 – גיל האחריות הפלילית. בנהלי הצבא קיים איסור מפורש לעצור קטינים מתחת לגיל האחריות הפלילית, אולם אין איסור דומה לגבי עיכוב, ובפועל מעוכבים לעיתים גם ילדים צעירים מאוד. לעמדת האגודה לזכויות האזרח, עיכוב קטינים מתחת לגיל האחריות הפלילית אמור להיות מוסדר בנוהל מפורט, שיקבע בבירור את האסור והמותר בתחום זה לחיילים.

### **מעצרים מינהליים**

מעצרים מינהליים וצווי הרחקה מינהליים מהווים מסלול עוקף ופסול להליך הפלילי הרגיל. הם מאפשרים להגביל את חירותו של אדם ואף לשלול אותה במשך חודשים ושנים, בלי שיזכה להליך משפטי הוגן ובלי שתעמוד לו הזכות הבסיסית להתגונן מפני ההאשמות העומדות נגדו. המעצרים וצווי ההגבלה מתבססים על חומר חסוי. מידת המסוכנות של האדם נאמדת, ככלל, בהסתמך על מעשים קודמים או על כוונות המיוחסות לו, בלא לדרוש מהמדינה להוכיח את אותם המעשים או הכוונות מעל לכל ספק סביר, במשפט פלילי הוגן.

מעצרים מינהליים משמשים דרך שגרה נגד פלסטינים בשטחים הכבושים. בהשוואה לתקופה של שיא האינתיפאדה, בשנים האחרונות חלה מגמה כללית של ירידה במספר העצירים המינהליים הפלסטינים, אולם מאז חטיפת שלושת הנערים בקיץ 2014 זינק מספרם – על פי הפרסומים בשל הורדת סף החשדות הנדרש כדי לעצור אדם במעצר מינהלי. נכון לסוף אוגוסט 2015 החזיקה ישראל במעצר מינהלי 341 פלסטינים; בממוצע, הוחזקו בכל אחד מהחודשים ינואר-אוגוסט 2015 כ-390 עצירים מינהליים.

בעקבות הרצח בכפר דומא בסוף יולי 2015, נקטו רשויות הביטחון גם במעצרים מינהליים נגד ישראלים יהודים תושבי השטחים. כמו כן פתחו הרשויות בגל יוצא דופן של צווי הרחקה וצווי הגבלה מינהליים נגד יהודים, בהם גם קטינים. באוקטובר 2015 עדכן נציג המשטרה כי צווי הרחקה מינהליים הוצאו לאחרונה ל-54 ישראלים יהודים המתגוררים בגדה המערבית, שחלקם הורחקו ליישובים בתוך הקו הירוק. כמו כן הוצאו צווי הרחקה מינהליים ל-62 פלסטינים מוסלמים תושבי ירושלים המזרחית ואזרחים המתגוררים בישראל. צוים אלו אוסרים עליהם כניסה להר הבית, או לעיר העתיקה, או לירושלים כולה לתקופה של עד חצי שנה. בעקבות גל האלימות בסתיו 2015 נעשה באופן חריג שימוש במעצרים מינהליים גם נגד אזרחית ערביה תושבת נצרת ונגד פלסטינים מירושלים בעלי מעמד של תושבות קבע, ובהם שלושה קטינים; ככל הידוע, זוהי הפעם הראשונה שבה קטינים בעלי מעמד בישראל נעצרים במעצר מינהלי.

### **הזנה בכפייה**

בסוף יולי 2015 עבר בכנסת תיקון לחוק המאפשר להעניק טיפול, ובכלל זה האכלה של אסיר שובת רעב, בניגוד לרצונו ותוך שימוש בכוח. החוק נועד לאפשר לרשויות להתמודד עם אסירים ביטחוניים השובתים

רעב במחאה על תנאי החזקתם. שביתות רעב של אסירים מציבות אתגרים משמעותיים בפני רופאים ובפני רשויות הכליאה. למרות זאת, קיימת הסכמה במשפט הבינלאומי ובקרב קהילת הרפואה, כי, ככלל, האכלה בכפייה של שובתי רעב בעלי כשירות מנטלית, המסרבים מרצונם החופשי לקבלת הטיפול, היא אסורה, מכיוון שהיא פוגעת בזכותו של האדם לאוטונומיה על גופו ובכבודו. שלוש עתירות נגד החוק, שהגישו ההסתדרות הרפואית וארגוני זכויות אדם, תלויות ועומדות בבג"ץ.