



זכויות האדם בישראל 2013

**זכויות האדם
בישראל
תמונת מצב
2013**

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



The State of Human Rights in Israel 2013

כתיבה: טל דהן

עריכת לשון: ענבל גרין

עיצוב כריכה: סטודיו אוסו באיו

תודות:

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

לשרית אליה, לעופרה טלקר ולנעמה ידגר שסייעו בהפצה.

לעו"ד כרמית שי ולד"ר איסי (ישראל) דורון, עמותת המשפט בשירות הזיקנה; לרלה מזלי, רכזת שותפה בקואליציית "האקדח על שולחן המטבח"; לעדית סרגוסטי, רכזת תחום בריאות הנפש, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות; לאלון כהן-ליפשיץ, רכז שטח C, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון; לעו"ד קמר מישרקי-אסעד, מנהלת מחלקת משפטים בשטחים הכבושים, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם; לעו"ד אסף וייצן, מוקד סיוע לעובדים זרים; לחן פטר, רכזת מדיה, הטלוויזיה החברתית; ולכל הארגונים שטרחו ושלחו חומרים עבור הדוח.

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

הדוח מתפרסם הודות לתמיכתה של הקרן החדשה לישראל – קנדה.

דצמבר 2013

תוכן העניינים

5	מבוא.....
7	הזכות לשוויון.....
7	אפליה בדיוור.....
10	אפליה בעבודה.....
14	אפליה בשירותי בריאות : שר"פ.....
17	פערים בתקצוב בתי הספר בין החינוך העברי לחינוך הערבי.....
19	זכויות המיעוט הערבי.....
19	גזענות, אלימות והפרדה.....
22	הבדווים בנגב.....
27	הזכות לקיום בכבוד ולביטחון סוציאלי.....
28	קצבאות הילדים ושרירותיות הקצבאות.....
31	גזרות התקציב – השפעה על נשים.....
32	חסמים בהסדרת חובות.....
38	הזכות לדיוור.....
38	דיוור בר השגה.....
40	הדיוור הציבורי.....
42	סילוק חסרי בית משטחים ציבוריים.....
43	הפרטה.....
43	לאחר מעשה : הפרטות כושלות.....
45	"תוכנית ויסקונסין" חוזרת.....
47	הפרטת הגבייה ברשויות המקומיות.....
51	פליטים, מבקשי מקלט ומהגרי עבודה.....
51	"חוק ההסתננות".....
52	"חזרה מרצון".....
54	מעצר מתמשך בשל עברות פעוטות.....
56	מעצר וכליאה של ילדים.....
59	מתן מעמד לילדים של מהגרי עבודה.....
61	זכויות זקנים.....
61	טיפול שיניים.....
62	אשפוז סיעודי וטיפול סיעודי בבית.....
63	חובת פרישה בגיל 67.....
64	אפטרופסות.....
65	עיגון זכויות האדם של הזקנים.....

66	.....	זכויות התושבים בירושלים המזרחית
66	.....	חוק נכסי נפקדים
68	.....	סלילת כביש 4 בבית צפאפא
70	.....	השכונות שמעבר לגדר ההפרדה
73	.....	הזכות לחיים ולשלמות הגוף
73	.....	שימוש בנשק אבטחה למעשי רצח
75	.....	אלימות שוטרים – שימוש בטייזר
77	.....	חופש הביטוי
77	.....	הזכות להפגין
79	.....	רישוי אירועים במרחב הציבורי
81	.....	תביעות משתיקות
85	.....	הזכות לפרטיות במקום העבודה
86	.....	דרישת מרשם פלילי
87	.....	ויתור על סודיות רפואית (וס"ר)
88	.....	שעון נוכחות ביומטרי
89	.....	זכויות האדם בשטחים הכבושים
89	.....	דחיקת רגליהם של הפלסטינים משטח C
95	.....	הגבלות על חופש התנועה
100	.....	נספח 1: אירועי אלימות, גזענות והפרדה נגד ערבים אזרחי ישראל
101	.....	נספח 2: הריסות בתים, הריסות בורות מים ועקירת עצים בשטח C

מבוא

מדי שנה מפרסמת האגודה לזכויות האזרח את "תמונת מצב" – הדוח השנתי על מצב זכויות האדם בישראל. הדוח, המתפרסם ביום זכויות האדם הבינלאומי, סוקר את מצב זכויות האדם בשנה החולפת בישראל ובשטחים הכבושים – בכל מקום שבו מתרחשת פגיעה בזכויות אדם על ידי רשויות המדינה. בדוח זה אנו מבקשים להתריע על הפרות בוטות במיוחד של זכויות אדם; לציין מגמות של שיפור – ככל שישן; להפנות את הזרקור להפרות של זכויות אדם שאינן נחשפות באמצעי התקשורת ושאין זכות לתשומת הלב הציבורית; ולהצביע על תהליכים מרכזיים בתחום זכויות האדם המטביעים את חותמם על כל בנות ובני האדם החיים כאן, ואשר נובעים ממעשיה – או ממחדליה – של המדינה.

שנת 2013 עמדה בחלקה הגדול בסימן הדיונים על התקציב ועל חוק ההסדרים לשנים 2013-2014. לקראת הבחירות שנערכו בתחילת השנה היה נדמה שהזכויות החברתיות ניצבות סוף-סוף במרכז סדר היום של החברה בכלל ושל הכנסת והממשלה בפרט, שמתחולל שינוי בשיח החברתי-כלכלי ושייתכן אף שינוי במדיניות; אולם בפועל התברר כי הבחירות כמעט שלא שינו מאומה בתפיסה החברתית-כלכלית או בסדרי העדיפויות של הממשלה. כמו בכל שנה, כללו הצעת התקציב וחוק ההסדרים מגוון גזרות בתחום החברתי-כלכלי, שבכוון לפגוע בזכויות היסוד של אוכלוסיות מעוטות יכולת כלכלית ושל מעמד הביניים, להעמיק את הפערים בחברה הישראלית ולדרדר רבים אל מתחת לקו העוני.

נושא נוסף שעמד במרכז הדיון הציבורי בשנה החולפת הוא ה"שוויון בנטל". שאלת גיוסם של חרדים לצבא או לשירות לאומי היא מורכבת, ויש לה השלכות רחבות על היבטים שונים של זכויות האדם. בין היתר, סוגיה זו כרוכה בהתנגשות בין זכויות שונות: מחד גיסא – הזכות לתרבות וחופש הדת של קבוצות מיעוט, ומאידך גיסא – הזכות לשוויון. אולם חשוב מכך – ההתמקדות ב"שוויון בנטל" במערכת הבחירות האחרונה בפרט ובשיח הציבורי בישראל בכלל מעוותת את העיסוק הציבורי – הראוי כשלעצמו – בשוויון. היא מצמצמת את סוגיית השוויון לנושא אחד בלבד, ומתעלמת מהאפליה המתמשכת, הן זו הממוסדת והן זו שאינה ממוסדת, הן הגלויה והן הסמויה, שקבוצות רבות בישראל סובלות ממנה במשך עשרות שנים. באופן אבסורדי, התביעה ל"שוויון בנטל" מופנית מצד הקבוצות החזקות בישראל, שנהנות מגישה למשאבים ולמוקדי הכוח, כלפי שתיים מהקבוצות המופלות והמודרות ביותר בחברה הישראלית – ערבים וחרדים. אי אפשר שלא לתהות כיצד קרה שבמדינה שהפערים החברתיים-כלכליים השוררים בה שוברים שיאים, ושהיקפי העוני הנרשמים בה הם הגבוהים בעולם המערבי – שאלת ה"שוויון" המרכזית סובבת סביב השירות הצבאי דווקא, ולא סביב שאלות אחרות. סוגיית השוויון בנטל גם קושרת באופן משתמע זכויות בחובות באופן המנוגד לעקרונות של זכויות האדם, שלפיהם הזכויות עומדות לאדם מעצם היותו אדם, ואין תלויות בדבר.

בדוח זה ביקשנו לחזור למושכלות יסוד של שוויון: לחובתה של המדינה לנהוג בשוויון בכל בני האדם ללא הבדל דת, לאום, מוצא, מגדר, מעמד אישי, גיל, נטייה מינית, זהות מגדרית או מוגבלות; להקצות את משאביה בהוגנות; ולפעול במרץ לסגירת פערים חברתיים בקרבה. אמנם, בתי המשפט

בישראל ולא מעט הוראות חוק ביקשו להבטיח את זכותם של כלל אזרחי המדינה לשוויון, אולם המכשול העיקרי למניעת אפליה במדינה הוא היעדר הפנמה אמיתית של ערך השוויון בחברה הישראלית – ובכלל זה בקרב רשויות המדינה. הדבר בא לידי ביטוי בחקיקה, במדיניות ובהקצאת משאבים המעניקות עדיפות לאזרחים יהודים והמדירות ומקפחות את האזרחים הערבים; באפליה של קבוצות שונות בעבודה ובדירור; בתהליכי הפרדה והסתגרות של קבוצות בתוך עצמן ובהדרת השונים מהן; באירועים גזעניים; במסרים והתבטאויות גזעניים של אישי ציבור; ביחס כלפי מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופליטים; בפערים בשירותי הבריאות ובמצב הבריאות בין קבוצות שונות באוכלוסייה; בפערים החברתיים-כלכליים המעמיקים והולכים. על חלק מתופעות אלה נעמוד בדוח זה.

מעל לכול אלה רובץ הצל הכבד של הכיבוש, המוסיף ומתקבע בגדה המערבית. תחת שליטתה של מדינה, המגדירה עצמה כדמוקרטיה, חיים זה כשני דורות ויותר מיליוני בני אדם משוללי זכויות, במשטר של כיבוש צבאי שתחתיו שום זכות אינה מובטחת. נוכחותן המסיבית של ההתנחלויות בלב השטחים הכבושים – הנוגדת את המשפט הבינלאומי כשלעצמה – והמדיניות שאומצה לגביהן, יצרו מצב של הפרדה ואפליה ממוסדת, תוך ריקון של עקרון השוויון בפני החוק: באותו שטח טריטוריאלי ותחת אותו שלטון חיות זו לצד זו שתי אוכלוסיות, שמוחלות עליהן שתי מערכות משפט ותשתית נפרדות ומנוגדות במהותן, אך ורק בהסתמך על המוצא הלאומי של התושבים. בין האוכלוסיות קיים יחס ברור של עליונות ונחיתות: בעוד לאזרחים הישראלים יש זכויות אזרח מלאות, התושבים הפלסטינים – שהמשפט הבינלאומי קובע כי הם זכאים להגנות מיוחדות מהצבא הכובש – נטולי אותן זכויות. מצב דברים מפלה זה, שבו מכלול השירותים, התקציבים והגישה למשאבים הטבעיים מוענק באופן מובחן ונבדל לקבוצות שונות באותה טריטוריה, מהווה הפרה בוטה של עקרון השוויון.

"פגיעה בזכויות אדם" איננה קונסטרוקציה משפטית תאורטית. כאשר זכויות האדם נפגעות, בני אדם ממשיים נפגעים. לצד בני האדם הנפגעים עומדים ארגוני זכויות האדם, המבקשים להבטיח כי המדינה ממלאת את תפקידה ואת חובתה להגן על זכויות האדם, לממשן ולקדמן. המאבק למען מימוש זכויות האדם אינו פוסק לעולם, ולעתים קרובות הוא סייזיפי ומתסכל. חוק פוגעני מבוטל, והממשלה והכנסת ממהרות לחוקק אחר במקומו; חוק מקדם זכויות מתקבל, אך אינו נאכף – או שהוא מוקפא למשך שנים; פערים מצטמצמים, ופערים אחרים מעמיקים; הממשלה מתחלפת, ויוזמות ורפורמות מקדמות זכויות אדם נזנחות. אולם למרות התסכולים, העשייה העיקשת והמתמשכת למען זכויות האדם נושאת פירות – הן בהישגים נקודתיים והן בהטמעת שיח זכויות האדם בחברה, בתקשורת ובקרב קובעי המדיניות, כך שיהפכו לשיקול שאי אפשר עוד להתעלם ממנו. אנו מזמינים אתכם לעיין בדוח זה, להתרשם מתמונת המצב – ולהצטרף למאבק.

הזכות לשוויון

הזכות לשוויון היא עקרון-על העומד בבסיס תפיסת זכויות האדם: "כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם".¹ משמעות עקרון השוויון היא רבת-פנים: לכל אדם יש זכות לשוויון בפני החוק ולהגנה שווה של החוק; לכל אדם יש זכות שווה ליהנות ממשאבי הכלל, וזכות לא להיחשף לאפליה פסולה. הזכות לשוויון מטילה על המדינה חובה לנהוג באורח שוויוני בכל בני האדם, ללא הבדל דת, לאום, מוצא, מגדר, מעמד אישי, גיל, נטייה מינית, זהות מגדרית או מוגבלות. מדינה המבקשת לנהוג באופן שוויוני אמורה להקצות את משאביה בהוגנות, ואף לפעול במרץ לסגירת פערים חברתיים בקרבה.

בישראל נקבע בפסקי דין רבים כי הזכות לשוויון היא זכות חוקתית, הנגזרת מהזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכי הפגיעה בה תתאפשר רק במגבלות הקבועות בחוק היסוד. אולם אין בישראל עיגון חוקתי מפורש לזכות לשוויון. לא מעט הוראות חוק מבקשות להבטיח את הזכות לשוויון של כלל אזרחי המדינה, אולם אופייה החמקמק של האפליה וקשיי הוכחה בבתי המשפט הופכים אותה לאחד הנושאים הקשים למניעה ולאכיפה. יתרה מזאת, המכשול העיקרי למניעת אפליה בישראל הוא היעדר הפנמה אמיתית של ערך השוויון בחברה הישראלית – ובכלל זה בקרב רשויות המדינה. הדבר בא לידי ביטוי בחקיקה, במדיניות ובהקצאת משאבים המעניקות עדיפות לאזרחים יהודים והמדירות ומקפחות את האזרחים הערבים; באפליה של קבוצות שונות בעבודה ובדיוור; בתהליכי הפרדה והסתגרות של קבוצות בתוך עצמן והדרת השונים מהן; באירועים גזעניים; במסרים והתבטאויות גזעניים של אישי ציבור; ביחס כלפי מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופליטים; בפערים בשירותי הבריאות ובמצב הבריאות בין קבוצות שונות באוכלוסייה; ובפערים החברתיים-כלכליים המעמיקים והולכים. על חלק מהתופעות הללו נעמוד להלן.

אפליה בדיוור

"אני לא חושב שבמודע אבל המזרחיות שלנו [...] אנחנו מכל הזוגות האלו היינו היחידים שהיו מזרחיים".

"זה שאני אם חד הורית זה לא אומר שצריך לעשות איפה ואיפה".

"אני חושב שהדבר היחיד שמנע ממני להתקבל [...] היה הגיל שלי".

"הם אמרו לי ש[...] עד גיל 40 או שיהיו ילדים קטנים. אמרתי תודה רבה. אין ילדים קטנים ואני מעל גיל 40 אז אפילו לא ניסיתי".²

זכותו של אדם לבחור את מקום מגוריו ולא להיחשף לאפליה בשל השתייכותו הקבוצתית היא זכות אדם בסיסית. חובתה של המדינה שלא להפלות ישירות או בעקיפין ברורה מאליה, אך על המדינה לוודא כי גם גורמים פרטיים לא ינקטו אפליה. נסקור להלן כמה התפתחויות מהשנה האחרונה.

¹ סעיף 1 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם. נוסח ההכרזה באתר האו"ם:

<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

² מתוך ראיונות עם אנשים שלא התקבלו ליישובים קהילתיים. מתוך: עדי ניר-בנימיני וטל גנור, **מתחת לרדאר: מגנוני הדרה סמויים בהליכי מיון למגורים בישראל**, מעשי משפט, כרך ה', 2013, עמ' 143-163.

במאות יישובים קהילתיים, שהוקמו על קרקעות המדינה, עדיין מתיר "חוק ועדות הקבלה"³ לתושבים הוותיקים "לסנן" את מי שאינו עונה על הקריטריונים של "התאמה לחיי קהילה", או "התאמה למרקם החברתי-תרבותי" של היישוב, אף שאין לתושביהם כל ייחוד תרבותי או אחר שעשוי להצדיק את הסינון. אמנם, לשון החוק אוסרת על אפליה מחמת לאום, מעמד אישי, הורות והשקפה, אולם הקריטריונים העמומים של התאמה לחיי קהילה ולמרקם החברתי מאפשרים ליישובים לדחות אוכלוסיות "לא-רצויות" כגון ערבים, אנשים עם מוגבלות, מבוגרים, מזרחים, יוצאי אתיופיה, דתיים, משפחות חד-הוריות, בני זוג מאותו מין ועוד. עתירות נגד החוק, ובהן עתירת האגודה לזכויות האזרח, תלויות ועומדות בבג"ץ.⁴

מחקר שנערך לאחרונה⁵ מצא שהתושבים הוותיקים ביישובים הקהילתיים מפעילים מגוון מנגנונים סמויים וגלויים של הדרה ואפליה, שמרחיקים מועמדים "לא-רצויים" מהיישוב עוד קודם שהם זוכים להגיע לשלב ועדת הקבלה. בין היתר, הכוונה לשיחות סינון בלתי פורמליות שמתקיימות עם מועמדים, ולסינון מוקדם בהחלטה של "ועדת קליטה יישובית" – גוף לא-פורמלי, שכלל אינו מעוגן בחוק. עוד עולה מהמחקר כי המבחנים שנערכים במכוני האבחון (שהם תנאי הכרחי בתהליך הקבלה) עלולים להדיר אוכלוסיות מסוימות כגון אנשים עם קשיי זיכרון, קשיי למידה, דיסלקציה והיפראקטיביות, או מי ששפת אמם אינה עברית. מבין המרואיינים שהשתתפו במחקר היו שתיארו את דחייתם במונחים של אפליה אתנית, אפליה על רקע מצב משפחתי או אפליה על רקע של גיל. החוקרות מציינות כי ניכר מדברי המרואיינים והמרואיינות, ובכללם גם מי שלא ידעו להגדיר את הפגיעה בהם, כי היו לדחייה השפעות רגשיות חזקות.

נוסף על קיומן של ועדות הקבלה, "חוק ועדות קבלה" מתיר לכל יישוב להוסיף תנאי קבלה לתקנון האגודה השיתופית של היישוב. גם במנגנון זה משתמשים לעתים כדי להקצות קרקעות ביישוב באופן מפלה, גזעני ומדיר. כך למשל נעשה ביישוב החדש כרמית, המוקם ליד היישוב מיתר שבנגב, על קרקע ציבורית ובמימון נדיב מכספי ציבור: התקנון של האגודה השיתופית שמקימה את כרמית ביטא אפליה על רקע לאום, דת ומעמד משפחתי, ודרש שירות צבאי והיעדר עבר פלילי. בין היתר צוין בתקנון, שחור על גבי לבן, כי ליישוב יכולים להתקבל יהודים בלבד.⁶ יש לציין כי הגם שמדובר ביישוב שאמור לכלול 2,500 משפחות, רוכשי המגרשים בכרמית מתבקשים לעבור ועדת קבלה, אף ש"חוק ועדות הקבלה" מתיר את קיומן רק ביישובים קטנים, של עד 400 תושבים. בספטמבר 2013 עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ בדרישה לעצור את שיווק המגרשים בכרמית בתנאים המפלים ולמנוע את המשך ההתניה של רכישת מגרש ביישוב בחברות באגודה השיתופית או בוועדת קבלה.⁷

³ חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011. לנוסח החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=97>.

⁴ בג"ץ 2311/11 אורי סבת נ' הכנסת. את העתירה הגישה האגודה לזכויות האזרח יחד עם יוזמות קרן אברהם ותושבי יישובים קהילתיים מחבל משגב (קבוצת "עתיד משגב"). להרחבה ולכתבי בית דין:

<http://www.acri.org.il/he/?p=12905>.

⁵ מתחת לרדאר: מנגנוני הדרה סמויים בהליכי מינון למגורים בישראל, ה"ש 2 לעיל.

⁶ סעיף 4.1 לתקנון: "יהודי אזרחי או תושב קבע בישראל, השומר על ערכי היהדות". התקנון: <http://tinyurl.com/pr4e77g>. בכתבה שפורסמה בנושא הובאו תגובות האגודה השיתופית של כרמית והמועצה האזורית, ולפיהן בפועל הן לא עבדו לפי התקנון, ואיש לא נדחה בשל אי-התאמה לתקנון. בעקבות הפרסום הוסר התקנון מאתר האינטרנט של היישוב, וההרשמה אליו, שכבר נסגרה, נפתחה לשבוע נוסף. עופר פטרסבורג, לא מקובל, ידיעות אחרונות – 24 שעות, 9.9.2013.

⁷ בג"ץ 6320/13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות מקרקעי ישראל. העתירה הוגשה באמצעות הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל-אביב. לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=28509>.

בינתיים תוקן התקנון ונמחקו ממנו חלק מהדרישות הפסולות, אך המדינה עומדת על כך שמותר לקיים ביישוב ועדת קבלה בשלב הראשון, חרף העובדה שהוא צפוי לגדול בשלבים הבאים.

דרך נוספת של אפליה היא להקצות או לשווק מתחם מגורים, המוקם על קרקע ציבורית ואמור לשרת את כלל הציבור, לקבוצת אוכלוסייה מסוימת בלבד, הנתפסת כ"איכותית" או מבוססת. כך למשל, החליטה הממשלה להנחות את רשות מקרקעי ישראל להקצות קרקע בירושלים בפטור ממכרז להקמת שכונה אקסקלוסיבית בעבור אנשי קבע המשרתים בכוחות הביטחון, אף שלא הוצג כל צורך צבאי להקצאה כזו.⁸ דוגמה נוספת היא מכרז בעיר נצרת, שבו נכלל תנאי של "שירות בכוחות הביטחון".⁹

גם אם האפליה וההדרה אינן מתבצעות באופן כה מפורש, הקצאת מגורים "לכל המרבה במחיר" מאפשרת לרשויות לקדם שכונות הומוגניות לתושבים אמידים על קרקע ציבורית, בדרך שאינה מעניקה הזדמנות שווה לכלל תושבי העיר לממש את זכותם לדור. כך למשל קורה בשכונת ע'מי ביפו, שם משווקת רשות מקרקעי ישראל לכל המרבה במחיר את אחת מעתודות הקרקע האחרונות שנותרו בשכונה, בהתעלם ממצוקת הדור החמורה של התושבים הוותיקים. בעתירה שהגישו תושבי השכונה נטען כי חוק רשות מקרקעי ישראל מחייב את הרשות להביא בחשבון מגוון רחב של שיקולים ציבוריים בעת שיווק מקרקעי המדינה, לרבות האפשרות לשווק קרקע לדור ציבורי ולדור בר השגה; כי חלה על הרשות חובה לבחון את צורכי האוכלוסייה שבמקום, ולתת מענה למשבר הדור בשכונה; וכי על הרשות לפעול על פי עקרון הצדק החלוקתי, שמשמעו כי פיתוח אזור מסוים לא יבוא על חשבונם של מי שגרים בו עשרות שנים, אלא יהיה למענם.¹⁰

אפליה בדור נפוצה מאוד גם בקרב גורמים פרטיים בתחום הנדל"ן. ביוני 2013 נתן בית משפט השלום בחיפה תוקף של פסק דין להסדר בתביעה תקדימית נגד קבלן שהפלה רוכש ערבי. התביעה הוגשה בשם תושב עכו שניסה לרכוש יחידת דור בפרויקט הנדל"ן "גרין פאלאס" של חברת משה חדיף בעכו, וסורב.¹¹ התביעה הוגשה על פי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, האוסר על גופים פרטיים שעיסוקם אספקת מוצר או שירות להפלות בין מקבלי השירות. בהסדר בין הצדדים נקבע כי החברה תשלם פיצוי בגובה 50,000 ש"ח לתובעות – עמותת אליאטר והאגודה לזכויות האזרח, לטובת פעילות למאבק באפליה. החברה הודיעה כי פעלה למנוע הישנות מקרה מעין זה, והצהירה כי אפליה מנוגדת למדיניותה. רשות מקרקעי ישראל נתבעה גם היא, משום שהפרויקט נבנה על קרקע ציבורית, ששווקה במכרז, ומחובתה לוודא כי יחידות הדור אינן משווקות באופן מפלה. בעקבות ההליך החלה הרשות להוסיף למכרזיה סעיף שמאפשר למדינה לקנוס קבלנים שיפלו בין רוכשים בניגוד לחוק.

⁸ עתירה שהגיש האגודה לזכויות האזרח נגד ההחלטה תלויה ועומדת בבג"ץ, בג"ץ 314/13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה. לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=25362>.

⁹ עתירה שהגיש ארגון עדאלה בדרישה לבטל את התנאי נדחתה. **בית המשפט בנצרת דחה את עתירת עדאלה לביטול מכירת מגורים ליוצאי כוחות הביטחון בלבד**, הודעה באתר עדאלה, 27.1.2013.

¹⁰ עת"מ 13-07-22361 דארנא – הוועדה העממית להגנה על הזכות לאדמה ולדור ביפו בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל. העתירה הוגשה גם בשם האגודה לזכויות האזרח, עדאלה ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון, בשיתוף הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל אביב. כתיבי בית הדין באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=27888>. ראו גם: **לא למכירת יפו לכל המרבה במחיר!**, הטלוויזיה החברתית, 27.6.2013.

¹¹ תא"מ 12-12-1749 **הוארי נ' משה חדיף בנין והשקעות בע"מ**. התביעה הוגשה גם בשם האגודה לזכויות האזרח ועמותת אליאטר. את התובעים ייצג בהתנדבות עו"ד אדם פיש ממשרד עו"ד רחל בן ארי, אדם פיש ושות'. כתיבי בית הדין באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=24770>.

אפליה בעבודה

"היו כמה בעלי חנויות, שלא בחלו להטיח בי בפנים: 'אתה חובש כיפה, לא מתאים לנו'. נפגעתי עד עמקי נשמת. האם בגלל הכיפה שלראשי, לא אצטיין בעבודה? וכי היא מונעת ממני לעשות מלאכתי נאמנה? נהפוך הוא".¹²

"לבני העדה האתיופית קשה מאוד להגיע אפילו לשלב ראיון העבודה [...] תראו למשל את השם שלי. הוא בעייתי ומוזר ולא ממש בא להכיר אותי כששומעים עליו".¹³

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, אוסר על אפליה בקבלה לעבודה, בתנאי העבודה ובפיטורין מחמת שורה ארוכה של מאפיינים אישיים, ובהם מין, נטייה מינית, מעמד אישי, הורות, גיל, דת, לאום, ארץ מוצא, השקפה או שירות במילואים. אולם למרות החקיקה, וחרף המודעות הגוברת ותוכניות שונות לקידום ולעידוד השתלבות של קבוצות שונות בשוק התעסוקה,¹⁴ עדיין רווחת בישראל אפליה כלפי המשתייכים לקבוצות מיעוט ולקבוצות מודרות. מלבד הפגיעה בזכות להתפרנס, אפליה בעבודה גם פוגעת קשות בזכות לכבוד, בשל תחושתו של האדם המופלה כי הוא אינו נבחן על פי כישוריו האישיים, אלא נדחה עקב הסטריאוטיפים והדעות הקדומות המתקשרים לקבוצה שהוא משתייך אליה. המצב מוכר וידוע, ונביא כאן רק מדגם מקרב הנתונים הרבים שנאספו בנושא.

בסקר שערך לאחרונה משרד הכלכלה, השיבו 25% מכלל הנשאלים והנשאלות מחפשי העבודה שלא קיבלו אותם לעבודה מסיבה הקשורה להשתייכותם לקבוצות הבאות: נשים, אימהות לילדים קטנים, מבוגרים, ערבים, דתיים, מזרחים, עולים חדשים, משרתים במילואים או אנשים עם מוגבלות. 41% מהנשאלים חשו כי הם מופלים/ות לרעה במקום העבודה – ביחס הכללי, בשכר, בתנאים הנלווים או בקידום – בגלל השתייכותם הקבוצתית.¹⁵ בסקר נוסף של משרד הכלכלה נמצא כי מעסיקים הכי פחות רוצים להעסיק עובדים יוצאי אתיופיה, ערבים וחרדים.¹⁶

שיעור ההשתלבות של אנשים עם מוגבלות חמורה בשוק בעבודה נמוך במיוחד, ועומד על כ-40%, לעומת 76% בכלל האוכלוסייה.¹⁷ שיעור העסקים המעסיקים עובדים עם מוגבלות עומד על 5.4% בלבד, וכ-40% מקרב העובדים עם מוגבלות המשולבים בעסקים אלה הם עובדים בלתי מקצועיים.¹⁸

¹² שמעון ועקנין, חוזר בתשובה שמחפש עבודה, ב: משה כהן, ["יש לך כיפה? לא מתאים" • חרדי שרצה לעבוד מספר](#), בחדרי חרדים, 6.10.2013.

¹³ קנובש טללה-תגאיה, בעלת תואר ראשון שעובדת בחברת טבע, ב: שגית פסטמן, ["אנשים שואלים אותנו: יש בכלל אקדמאים אתיופים?"](#), כלכליסט, 10.10.2010.

¹⁴ כמה דוגמאות מהשנה האחרונה: [החלטת ממשלה 4193 – הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה לאנשים עם מוגבלות; לאחר עיכוב של חמש שנים, היום יאושרו בוועדה לקידום מעמד האישה התקנות לעידוד שילוב נשים בעבודה](#), הודעה באתר הכנסת, 9.9.2013; גיא קצוביץ', [בנט מקדם שוויון שכר בין נשים לגברים; "לא לקבל מצב כזה"](#), גלובס, 29.4.2013; דוד מרואני, [תוך שלושה חודשים יקום מרכז להשמת חרדים בשוק העבודה בעיר \[ירושלים\]](#), כל העיר, 16.8.2013; [משרד התמ"ת ומשרד האוצר משיקים תכנית חדשה לקידום תעסוקת חרדים בהשקעה של 70 מיליון ש"ח](#), הודעה באתר משרד הכלכלה (התמ"ת), 27.2.2013; יונתן אוריד, [משרד הכלכלה יקצה 500 מיליון שקלים לשילוב חרדים במעגל העבודה](#), אתר כיפה, 6.8.2013; רות שבח גטריידה, [הקמפיין להעסקת עובדים מהמגזר הערבי – ראוי](#), nrg-מערב, 24.6.2012.

¹⁵ שוקי הנדלס, [תחושת אפליה של עובדים ושל מחפשי עבודה, וגיוון תעסוקתי במקומות עבודה](#), משרד התמ"ת ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, פברואר 2013.

¹⁶ בני פפרמן, [האם ועד כמה קיים גיוון תעסוקתי בישראל – ניתוח ממצאים מסקר מעסיקים](#), משרד התמ"ת, מרץ 2013.

¹⁷ נתוני נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, [בהחלטת ממשלה 4193 – הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה לאנשים עם מוגבלות](#), ה"ש 14 לעיל. נתונים דומים מובאים ב: [אנשים עם מוגבלות בעשור האחרון – דיוקן נתונים סטטיסטי: מאפיינים סוציו-דמוגרפיים ותעסוקתיים](#), משרד התמ"ת, פברואר 2011.

¹⁸ הסקר נערך על ידי משרד הכלכלה בסוף 2011, בקרב מדגם מייצג של כ-780 עסקים. [סקר שהוצג בכנס הרביעי של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בנושא מעסיקי עובדים עם מוגבלות: שיעור העסקים המעסיקים עובדים עם מוגבלות עומד על 5.4% בלבד!](#), הודעה באתר משרד הכלכלה, 20.3.2013.

בשנת 2009 עמד שכרם החודשי הממוצע של עובדים עם מוגבלות על 5,350 ש"ח, לעומת 7,100 ש"ח באוכלוסייה הכללית.¹⁹

על אף ההתקדמות שחלה בתחום בשנים האחרונות, עדיין קיימים **פערי שכר משמעותיים בין המינים** בישראל,²⁰ גם בשוק הפרטי וגם במגזר הציבורי.²¹ כ-41% מהנשים מועסקות בשישה משלחי יד נשיים מסורתיים המתאפיינים בשכר נמוך: הוראה, מזכירות, ניקיון ומטבח, טיפול, מכירות ופקידות.²² אימהות חד-הוריות ואימהות לילדים קטנים מתקשות למצוא תעסוקה, ומופלות גם על ידי שירות התעסוקה, שנכנע לתכתיבי המעסיקים.²³

בסקר שערכה לשכת הפרסום הממשלתית הצהירו 22% מהמעסיקים שהם מפלים מועמדים **ערבים** בתהליך הגיוס לעבודה. סקר שערך משרד הכלכלה מצביע על כך שכמעט שליש מהעובדים מעדיפים שלא ייקלטו ערבים במקום העבודה שלהם.²⁴ לאקדמאי ערבי קשה פי חמישה להשתלב בעבודה ההולמת את כישוריו, בהשוואה לאקדמאי יהודי עם אותם נתונים, ושכרו של אקדמאי ערבי יהיה נמוך בממוצע ב-35% בהשוואה לשכר של יהודי באותה משרה ובעל אותם כישורים והשכלה.²⁵ נמשך השימוש בקריטריון המפלה של שירות צבאי כתנאי לקבלה לעבודה,²⁶ והשנה אף קודמה הצעת חוק המבקשת לעגן העדפה למשרתים בצבא ביחס לשורה של משאבים ציבוריים מוגבלים, ובהם משרות בשירות המדינה.²⁷

פחות מ-15% מהאקדמאים **ממוצא אתיופי** עובדים בתחום שהולם את כישוריהם;²⁸ ולמרות עלייה מתונה לאורך השנים,²⁹ אחוז העובדים ממוצא אתיופי בחברות הממשלתיות אינו עונה על דרישות החוק.³⁰

על פי מחקר שנערך באוניברסיטת בן-גוריון, הסיכוי של גברים **בגילים 55-59** למצוא עבודה עומד על 33%; הסיכוי של נשים בגילים 45-54 למצוא עבודה הוא 37%, ובגילים 55-59 הוא צונח ל-18%.³¹

¹⁹ דניז נאון ואח', **בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה**, המוסד לביטוח לאומי ומאגריס-גיונט-מכון ברוקדייל, דצמבר 2012.

²⁰ נתונים ראו: **לקט נתונים לרגל יום האישה הבין-לאומי**, הודעה באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 6.3.2013; עמדת נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה בתיק ס"ע 47986-07-10 ליה נאידורף נ' כח עצמה שירותי אבטחה וסיור בע"מ וחברת החשמל לישראל בע"מ, <http://tinyurl.com/ndak6vr>.

²¹ יעל חסון ונוגה דגן-בוזגלו, **פערי שכר בין נשים וגברים במגזר הציבורי**, מרכז אדוה, פברואר 2013. הניתוח מבוסס על נתוני השכר לשנת 2011. ראו גם: אורלי אלמגור-לוטן, **פערי שכר בין גברים לנשים במגזר הציבורי: ממצאים מתוך דוח הממונה על השכר במשרד האוצר לשנת 2010**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, נובמבר 2011.

²² **לקט נתונים לרגל יום האישה הבין-לאומי**, ה"ש 20 לעיל.

²³ אלון שני, **אימהות חד-הוריות מתקשות למצוא תעסוקה**, mako-החדשות, 15.8.2013; חיים ריבלין, **לא רק המעסיקים: גם שירות התעסוקה מפלה לרעה אימהות לילדים קטנים**, mako-החדשות, 1.9.2013.

²⁴ צאלה קוטלר, **אפליה בעבודה: שם המשפחה אשכנזי? סיכויי הקבלה מזנקים**, גלובס, 27.7.2013. לעניין אפליית ערבים בשוק העבודה ראו למשל: טליה שטיינר, **שופרים אי-שוויון: התמודדות עם אפליית ערבים בשוק העבודה הישראלי**, המכון לדמוקרטיה, מאי 2013; ערן ישיב וניצה (קלינר) קסיר, **שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות**, אוניברסיטת תל אביב, יוני 2013.

²⁵ עינב בן יהודה, **שופר שוויון**, גלובס, 10.9.2009.

²⁶ ראו למשל: **אפילו למשרות עובדי שינוע בנתב"ג נדרשים מועמדים עם "שירות צבאי"**, הודעה באתר עדאלה, 29.4.2013; בשי"א (ת"א) 3863/09 **עבדולכרים קאדי נ' רכבת ישראל** (פס"ד מיום 6.9.2009).

²⁷ הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013. לנוסח הצעת החוק ולביקורת עליה ראו ה"ש 87 להלן.

²⁸ נתוני עמותת "עולים ביחד" – באנדליי וודליי, מובאים ב**שופר שוויון**, ה"ש 25 לעיל (נתוני 2009).

²⁹ הניה מרקוביץ, **ייצוג הולם לבני קהילת יוצאי אתיופיה בשירות המדינה – דוח לשנת 2011**, נציבות שירות המדינה, 2012.

³⁰ תלם יהב ודני אדינו אבבה, **העדה החסרה**, ידיעות אחרונות, 10.7.2013; צבי זרחיה, **לבני לתשעה שרים: "חברות באחריות משרדכם מפלות אתיופים ודרוזים"**, TheMarker, 3.11.2013.

³¹ מחקר שבוצע אור ליבס מאוניברסיטת בן-גוריון, הובא ב: **אפליה בעבודה: שם המשפחה אשכנזי? סיכויי הקבלה מזנקים**, ה"ש 24 לעיל.

במחקר אחר, לאשכנזים היה סיכוי גדול יותר ב-34% להתקבל לריאיון עבודה מאשר למזרחים.³² על פי נתונים ראשוניים, כ-95% מהטרנסג'נדריות והטרנסג'נדרים בישראל מתקשים למצוא עבודה.³³ במחקר שנערך בקרב בוגרי הקריה האקדמית אונו, התברר כי בוגרים חרדים זומנו בממוצע לפחות ראיונות עבודה לעומת הבוגרים הלא-חרדים, ומשך זמן חיפוש העבודה שלהם היה ארוך יותר.³⁴ בסקר, השיבו 36.2% מהמעסיקים שלא יעסיקו משרתי מילואים.³⁵

כמה פסקי דין מהתקופה האחרונה מאירים היבטים שונים של האפליה בעבודה כלפי קבוצות שונות. יש לציין שרוב מקרי האפליה בעבודה אינם מגיעים לבתי המשפט, עקב הקושי להוכיח את האפליה ובשל חסמים אחרים העומדים בדרכם של עובדים לתבוע את זכויותיהם.³⁶

- באוגוסט 2013 קבע בית משפט לראשונה במפורש, כי גם מזרחים בישראל סובלים מאפליה בקבלה לעבודה. בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו קיבל את תביעתו של פרמדיק, שטען שלא זומן לריאיון עבודה בתעשייה האווירית בשל שמו המזרחי, ופסק לו פיצויים בסך 50,000 ש"ח.³⁷ על פי תיאור העובדות בפסק הדין, המעסיק שקיבל את קורות החיים של התובע התעלם מהן בזלזול, תוך שהוא מפטיר "מי זה הערס הזה?". כששלח התובע את קורות חייו בשנית ושינה בהן את שמו לשם שאינו מזרחי במובהק, הוא זומן לריאיון.

"אמנם כל החלטה שלא להעסיק אדם עשויה להיות מעליבה", נכתב בפסק הדין, "אך הפגיעה בכבוד מתעצמת משמעותית כאשר הסירוב לשקול מועמדות נובע מטעמי מוצא ואינו נעוץ בטעם רלוונטי כלשהו; הובהר כי יש בכך משום הטבעת אות קלון נוכח השייך הקבוצתי, כמו גם הפנמה של המשמעות השלילית שהחברה מייחסת להשתייכות הקבוצתית, תוך פגיעה חמורה בדימוי העצמי".

- בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו פסק פיצויים בסך 150,000 ש"ח למורה יוצאת חבר העמים שפוטרה מעבודתה במוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי על רקע מוצאה.³⁸ המורה הועסקה בבית הספר בשל מוצאה ועל שום יכולתה "לגייס" תלמידים יוצאי חבר העמים, ופוטרה משחלה ירידה במספר התלמידים ממוצא זה. בית המשפט קבע, שהסכמתו של עובד או של מועמד

³² הממצא הובא בעמדת נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, כפי שמובאת בפסק הדין בתע"א (ת"א) 3816-09 מישל מלכה נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ (פס"ד מיום 2.8.2013). על אפליית מזרחים ראו גם אפליה בעבודה: שם המשפחה אשכנזי? סיכויי הקבלה מזנקים, ה"ש 24 לעיל.

³³ דני זאק, צעירה טרנסג'נדרית: "בביטוח הלאומי אמרו לי: 'לכי תעסקי בזנות'", mako, 16.9.2013.

³⁴ מחקר שנערך ב-2011 במכון ירושלים. הובא ב: אפליה בעבודה: שם המשפחה אשכנזי? סיכויי הקבלה מזנקים, ה"ש 24 לעיל.

³⁵ הובא ב: אפליה בעבודה: שם המשפחה אשכנזי? סיכויי הקבלה מזנקים, ה"ש 24 לעיל.

³⁶ ראו למשל: "חרף החקיקה המתקדמת בתחום השוויון בתעסוקה, 'מן המפורסמות הוא כי בפני הטוענים לאפליה בעבודה ניצב קושי גדול להוכחת טענתם זו. קושי זה מבוסס, בין היתר, על מכשול ראייתי ועל פערי ידע מובנים בין עובד למעביד' [...] אפליה בשלב הקבלה לעבודה היא הקשה ביותר להוכחה, שכן קל מאוד להסוותה." עמדת נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, כפי שמובאת בפסק הדין בתע"א (ת"א) 3816-09 מישל מלכה נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ, ה"ש 32 לעיל. וכן: "אפליה מחמת גיל, כמו גם אפליה מסיבות אחרות, הינה קשה להוכחה והעובד נתקל לא אחת בקושי לסתור את טענת המעביד כי לא עצם השתייכותו לקבוצה המופלית היא זו שהביאו להשכלתו בקבלה לעבודה או בפיטוריו. מקובלת עלינו עמדת הנציבות [נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה], לפיה לא אחת מתגוננים נתבעים בטענה שהעובד לא התקבל לעבודה או פוטר מטעמים אחרים, הגם שהסיבה האמיתית לכך היא השתייכותו הקבוצתית". תע"א (ת"א) 4592-10 קורן נ' המכללה לחינוך גופני וספורט ע"ש זינמן (פס"ד מיום 20.10.2013, פסקה 13 לפסק דינה של השופטת חנה טרכטינגוט).

³⁷ תע"א (ת"א) 3816-09 מישל מלכה נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ, ה"ש 32 לעיל. את התובע ייצג תמורה – המרכז המשפטי למניעת אפליה. ראו גם: אילן ליאור, פיצויים למועמד שלא התקבל לעבודה בתעשייה האווירית בשל מוצאו המזרחי, הארץ, 4.8.2013.

³⁸ תע"א (ת"א) 7757-09 דינה פישר נ' מרכז להכשרה מקומית תיכונית ותורנית ממיסודה של הסתדרות הנוער הדתי העובד בישראל (פס"ד מיום 27.1.2013) (דווח בפורטל זכויות האדם של המרכז האקדמי למשפט ועסקים).

לעבודה ליחס שונה כלפיו מטעמים בלתי רלוונטיים הנעוצים בהשתייכותו הקבוצתית, אינה שוללת את האפשרות להכיר בהתנהגות זו כהתנהגות מפלה. נקבע שהעמותה המפעילה את בית הספר הפלתה את המורה בכך שפסלה כל אפשרות להתייחס לכישוריה כמורה, להבדיל מהשימוש ב"מותג" המוצא שלה, ופיטרה אותה משזה הפסיק להביא תועלת.

- בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו קיבל את תביעתה של בכירה ברשות המים שטענה כי לא קודמה בשל היותה אישה, בעוד גברים בתפקידים מקבילים קודמו וזכו לרמות שכר גבוהות יותר. נעמ"ת ושדולת הנשים, שהצטרפו לדיון כ"ידידות בית הדין", טענו כי נציבות שירות המדינה לא שקלה כלל את סוגיית הייצוג ההולם של נשים. בית המשפט קיבל כאמור את התביעה, וציין כי מבין 11 משרות בכירות ברשות המים רק שלוש מאוישות על ידי נשים, וכי הסמנכ"לים כולם גברים. בית המשפט קבע כי "האפליה ברשות המים זועקת לשמיים נוכח קידומים [כך במקור] של הגברים העובדים ברשות וקיפוחן של הנשים".³⁹
- בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו קיבל את תביעתו של עובד ממוצא אתיופי שהתפטר בשל הרעה בתנאי העסקתו: שכרו הופחת, וכשניסה לברר מדוע, אמר לו מעסיקו: "מי אתה, כושי, תלך הביתה". בית המשפט קבע כי לנוכח היחס המשפיל והמבזה שספג, אי אפשר היה לצפות שהתובע ימשיך בעבודתו, ופסק לו פיצויים בסך של כ-70,000 ש"ח.⁴⁰
- בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו קיבל תביעתו של צעיר ממוצא אתיופי שהוזמן לריאיון עבודה, אך לאחר שהגיע המעסיק הוא סירב לראיון אותו, בטענה שאין צורך בעובדים. לעומתו, חבריו של הצעיר, שאינם בני העדה האתיופית, זומנו לריאיון, ואחת מהם אף התקבלה לעבודה.⁴¹ בית המשפט התרשם כי אפלייתו של התובע לא נבעה ממדיניות מכוונת, גורפת ומודעת של מקום העבודה, אולם קבע שיש להתחשב גם באופן שבו מועמד המשתתף לקבוצה מופלה חווה את התנהלות המעביד. בית המשפט קבע כי החברה הנתבעת הפגינה יחס של אדישות וזלזול בנוגע לתחושת האפליה והקיפוח שהייתה עלולה להתעורר בלב כל מועמד סביר ממוצא אתיופי, ופסק לתובע פיצויים בסך 95,000 ש"ח.
- אדם לקוי שמיעה שלא התקבל לעבודה כבקר בתחבורה ציבורית הגיש תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו. בתביעה נטען כי החברה הפלתה את המועמד על רקע מוגבלותו בהחליטה שאינו מתאים לתפקיד בשל כך שהרכיב מכשיר שמיעה, בלי לבדוק כלל את כשירותו לתפקיד. במסגרת פשרה שקיבלה תוקף של פסק דין חויבה החברה לפצות את המועמד בסכום של 20,000 ש"ח.⁴²

³⁹ ס"ע 470003-12-11 שרה אלחנני נ' מדינת ישראל – הרשות הממשלתית למים ולביוב (פס"ד מיום 17.6.2013). את התובעת ייצגו עורכות הדין נאוהה פינצ'וק-אלכסנדר ורעות פוקר-קפואנו.

⁴⁰ ס"ע (ת"א) 563-06-10 יוסף אווקה נ' בן עמי שאול גינון והשקיה בע"מ (פס"ד מיום 18.12.12) (דווח בפורטל זכויות האדם של המרכז האקדמי למשפט ועסקים).

⁴¹ תע"א (ת"א) 9690-09 אבבה יצחק נ' א.א. מוקד 101 בע"מ (פס"ד מיום 23.10.2012) (דווח בפורטל זכויות האדם של המרכז האקדמי למשפט ועסקים).

⁴² פס"ד מיום 6.2.2013. את התביעה הגישה הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלות בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בשם התובע ובשם ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות. דו"ח סיכום פעילות – נוסח מקוצר, שנה"ל תשע"ג, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, יוני 2013. ראו גם: חברות המעסיקים, הטלוויזיה החברתית, 19.2.2013.

- אדם עם מוגבלות שמיעה הופלה בתנאי עבודתו במשך שבע שנים, וקיבל שכר נמוך משכר מינימום, אך ורק בשל היותו אדם עם מוגבלות ואף שהמוגבלות לא הייתה רלוונטית בהקשר של ביצוע העבודה. בתביעה שהגיש לבית הדין האזורי לעבודה בחיפה הושג הסכם פשרה, והמעסיק חויב לפצותו בסך של 70,000 ש"ח.⁴³
- בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו קיבל את תביעתו של אדם שפוטר ביום השני לעבודתו לאחר שנודע שהוא נשא HIV, ושנמסרה לו גרסה שקרית באשר לסיבת הפיטורים. בית המשפט קבע שבנסיבות האמורות, הנטל להוכיח שהייתה הצדקה עניינית לפיטורי התובע, שאינה קשורה למצבו הבריאותי, הוא על החברה, וכי זו לא עמדה בתנאי זה. בית המשפט קבע שהנתבעת הפרה את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, חוק שוויון הזדמנויות בעבודה ואת עקרון השוויון הכללי, ופסק לתובע פיצויים בסך של כ-42,000 ש"ח.⁴⁴

אפליה בשירותי בריאות: שר"פ

בימים אלה יושבת על המדוכה הוועדה לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית בראשות שרת הבריאות יעל גרמן ("ועדת גרמן").⁴⁵ הוועדה עוסקת בעיקר ביחסים שבין מערכת הבריאות הפרטית לציבורית, ובין היתר בביטוחי הבריאות הפרטיים ובכוונה להפוך את בתי החולים הממשלתיים לתאגידים עצמאיים. אחד הנושאים הגורליים המונחים לפתחה של הוועדה הוא השאלה אם להרחיב את השירות הרפואי הפרטי (השר"פ) לכלל בתי החולים הציבוריים בישראל.⁴⁶

שר"פ הוא שירות רפואי פרטי הפועל בתוך בית החולים הציבורי. השר"פ יכול לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות. בין היתר, הוא מאפשר לחולה לבחור רופא מיעץ 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. חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה משנת 2002 ופסק דין של בג"ץ משנת 2009 פסלו את השר"פ, ונאסר להפעילו בישראל, למעט בבתי החולים שבירושלים, ובראשם "הדסה", שבו מופעל שר"פ מאז שנות החמישים של המאה הקודמת.⁴⁷ שר"פ עתיד להיות מופעל גם בבית החולים החדש שיוקם באשדוד, ב-25% מנפח הפעילות.⁴⁸

⁴³ פס"ד מיום 28.5.2013. את העובד ייצגה הקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלות בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית. **דו"ח סיכום פעילות – נוסח מקוצר, שנה"ל תשע"ג**, ה"ש 42 לעיל.

⁴⁴ תע"א 5645-09 פלוני נ' אלמוני (פס"ד מיום 3.9.2012) (דו"ח בפורטל זכויות האדם של המרכז האקדמי למשפט ועסקים).

⁴⁵ רוני לינדר-גנץ, **ועדת גרמן החלה דיוניה: תעסוק גם בביטוח הפרטי ובתאגוד בתי חולים**, TheMarker, 20.6.2013.
⁴⁶ חשוב לציין שסוגיית השר"פ היא רק מרכיב אחד בהתדרדרותה של מערכת הבריאות הציבורית ובערוב של הפרטי והציבורי בתוך המערכת, על כל ההשלכות השליליות שיש לתהליך זה על הזכות לבריאות ועל הזכות לשוויון. להרחבה ראו: **"צדק, שוויון ועזרה הדדית": חיזוק וביצור מערכת הבריאות הציבורית, הפרדתה מהפרטית, שינוי המשלים, כינון מסלול בחירה ציבורי חסכוני ויעיל** – נייר עמדה לוועדת גרמן, האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם, יולי 2013.

⁴⁷ לרקע היסטורי ראו: לאה אחדות וגבי בן נון, **בין הציבורי לפרטי במערכת הבריאות בישראל: המקרה של שר"פ**, מכון ון ליר, אפריל 2012.

⁴⁸ באוגוסט 2012 דחה בג"ץ (מטעמים פרוצדוראליים) עתירה של האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם ומרכז אדוה נגד הפעלת השר"פ באשדוד. בג"ץ 2114/12 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד ממשלת ישראל** (פס"ד מיום 15.8.2013). כתיבי בית הדין באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=20262>.

סוגיית השר"פ מצויה במחלוקת ציבורית ומקצועית ממושכת.⁴⁹ המצדדים בו טוענים, בין היתר, כי הרחבתו לכלל בתי החולים הציבוריים תאפשר לשמור על הרופאים הטובים במערכת הבריאות הציבורית ותמנע את עזיבתם לטובת המגזר הפרטי, וכן תאפשר ניצול טוב יותר של המשאבים ושל התשתיות הקיימים בבתי החולים, והגדלה של הכנסותיהם. המתנגדים טוענים, בין היתר, כי השר"פ מנוגד מהותית לעקרונות היסוד של שוויון, צדק ועזרה הדדית העומדים בבסיסו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, וכי הרחבתו תגדיל את ההוצאה הפרטית על שירותי בריאות בישראל, שכבר כיום היא מהגבוהות בעולם המערבי.

ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, מתמקדים מטבע הדברים בפגיעתו של השר"פ בזכות לשוויון בשירותי בריאות ובצדק חברתי.⁵⁰ אפליה באיכות שירותי הבריאות הניתנים לחולים שונים עלולה להעמיק את הפערים השוררים כבר כיום במצב הבריאות ובנגישות לשירותי בריאות מיטביים בין שכבות שונות באוכלוסייה.⁵¹ להלן תמצית הטיעונים:

- **שר"פ בתוך בית החולים הציבורי הוא שימוש במשאב השייך לכלל הציבור לטובת חלק מהציבור בלבד.** המתקנים הציבוריים של בית החולים, ובמידה רבה גם המומחיות הגבוהה של רופאי ישראל הבכירים, הושגו באמצעות התשתית הציבורית, ועל כן אין מקום להעניקם רק לחלק בחברה שיש ביכולתו לשלם.
- **השר"פ יוצר בתוך מערכת הבריאות הציבורית שתי מערכות בריאות השונות משמעותית באיכותן – לעשירים ולעניים.** ראשית, מי שהפרטה מצויה בכיסו ויכול לבחור בשר"פ מקבל שירות טוב יותר ומהיר יותר; שנית, יש חשש שתשומת הלב של אנשי הרפואה שעובדים ביום במסגרת ציבורית ובערב בשר"פ, תוקדש ביתר שאת לאותם חולים "מועדפים" גם בעבודתם במסגרת הציבורית.
- **קיצור תורים לאחד, משמעו הארכת תור לאחר:** תומכי השר"פ מבטיחים הבטחה מעורפלת כי אפשר לפתח מערכות מתוחכמות, כך שקיצור תור שמטופל אחד קונה בכסף לא יפגע באחר המחכה באותו תור. אולם מובן כי לא ניתן לממש הבטחות מעין אלה, שכן מדובר במשאב מוגבל, ואינטרסים כלכליים יקנו העדפה למי שישלם יותר. תימוכין לעמדה זו נמצאו במחקר שפורסם לאחרונה, ובו נחשפו פערים חריגים בזמני ההמתנה לתור בבתי החולים "הדסה" ו"שערי צדק" בין המסלול הרגיל למסלול השר"פ.⁵² כך, נמצא כי ב"הדסה" נדרשו בממוצע 4.7 ימי המתנה כדי

⁴⁹ לתמצית הטיעונים בעד ונגד הרחבת השר"פ ראו: **בין הציבורי לפרטי במערכת הבריאות בישראל: המקרה של שר"פ**, ה"ש 47 לעיל. עוד ראו למשל: עמדת מנכ"ל קופת חולים מאוחדת (נגד הרחבת השר"פ), ב: שאול אמסטרדמסקי, **"אסור להכניס את הרפואה הפרטית לבתי החולים"**, כלכליסט, 22.7.2013; עמדת מנכ"ל שירותי בריאות כללית (נגד), ב: שאול אמסטרדמסקי ומיקי פלד, **"אם השר"פ ייכנס, מי שיהיה את בתי החולים יהיו הרופאים"**, כלכליסט, 4.8.2013; עמדת כלכלן הבריאות פרופ' קובי גלזר (בעד), ב: שאול אמסטרדמסקי, **"רפואה פרטית בבתי החולים תציל את הרפואה הציבורית"**, כלכליסט, 5.7.2012; עמדת מנהלי בתי החולים הממשלתיים הגדולים – שיבא, איכילוב ורמב"ם – (בעד), ב: שרית רוזנבלום, **המצב: קריטי**, ידיעות אחרונות – 7 ימים, 20.9.2013; עמדת מנהל מחלקת עיניים בעין כרם (נגד), ב: שאול אמסטרדמסקי, **"יש לנו מנתחים בהדסה ש-70% מפעילותם היא פרטית"**, כלכליסט, 8.8.2013.

⁵⁰ להרחבה ראו: **סכנה מיידית לבריאות: שירותי הרפואה הפרטית (שר"פ)**, האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2011.

⁵¹ על הפערים בשירותי בריאות ראו אתר **המטה הציבורי לשוויון בבריאות**, שבו חברה האגודה לזכויות האזרח.

⁵² רוני לינדר-גנץ, **הרפואה הפרטית משתלטת על בתי החולים: תור במסלול הפרטי – 4 ימים; במסלול הציבורי – חודשיים**, TheMarker, 3.6.2013. בכתבה מציין אחד החוקרים כי יש להעריך את העובדה שהמחקר נערך על ידי סטודנטים ורופאים של בית החולים "הדסה" עצמו. כמו כן מובאת תגובת בית החולים ועל פיה "הנהלת הדסה גאה בחופש המחקרי שהיא מעניקה לעובדיה. עם זאת, ולמרות נתוני המחקר, המציאות בשטח שונה. [...] רק 20% מהפונים זוכים לקבל שירות באמצעות שר"פ. הרוב המכריע של החולים זוכה לשירות מעולה ללא כל תשלום ובמסגרת ציבורית בלבד". אולם בניגוד לנאמר בתגובה, לאחרונה התפרסמו נתונים שהעבירה הנהלת "הדסה" לוועדת גרמן, ומהם עולה כי

לקבל שירות בתשלום במרפאה פרטית במסגרת השר"פ, לעומת המתנה של 64 ימים בממוצע לתור במרפאה הציבורית שבבית החולים – פי 13.5. בבית החולים "שערי צדק" היה הפער קטן יותר, אך עדיין ניכר – פי 4.8 (7.2 ימי המתנה בממוצע בשר"פ, לעומת 34.4 ימים במסלול הציבורי). נתונים שמסר "שערי צדק" לוועדת גרמן הצביעו על פערים גדולים בזמן ההמתנה לניתוח, לבדיקה או לפגישת התייעצות אצל רופא מומחה בין המסלול הציבורי לשר"פ. באחת המחלקות עמד הפער על יותר מפי עשרה – 10.7 ימים באמצעות השר"פ לעומת 111.3 ימים במסלול הציבורי.⁵³

• **העמקת פערים בין תושבי הפריפריה למרכז:** מרבית בעלי היכולת הכלכלית מתגוררים במרכז הארץ, שם הם ינצלו את השר"פ, וסביר להניח שגם בעלי יכולת בפריפריה יעדיפו לנצל את השר"פ בבתי החולים שבמרכז. הדבר עלול לגרום לרופאים בכירים ולמתמחים מוכשרים להעדיף ביתר שאת להישאר באזור המרכז, וכך להעצים את הפערים הקיימים ממילא בין בתי החולים שבמרכז לאלה שבפריפריה.

• **השר"פ מעודד גביית תשלומים גבוהים מחולים תמורת שירותים שאמורים להיות ציבוריים לחלוטין.** כך למשל, פורסם לאחרונה כי הורים שילמו 20,000 ש"ח לפגייה בבית החולים "שערי צדק" בעד "השגחה מיוחדת" של מנהל המחלקה על בנם;⁵⁴ ברור כי מבחינה רפואית ואתית, מנהל המחלקה צריך להשגיח על כל הפגים שבפגייה, וההחלטה על מי להשגיח השגחה מיוחדת חייבת להיות פונקציה של צורך רפואי, ולא של תשלום מצד ההורים. דוגמה נוספת היא מסלול מהיר לביצוע בדיקות הכלולות בסל הבריאות, כגון MRI ו-CT, שמציעים בתי החולים "שיבא" ו"איכילוב" לבעלי ביטוח פרטי.⁵⁵

• **התרחבות השר"פ כרוכה ללא הפרד בהתרחבות הביטוחים המשלימים:** כבר היום, נתח מרכזי מההוצאות בביטוח המשלים מוקדשות לבחירת רופא יועץ ומנתח.⁵⁶ הגם שכ-80% מהאוכלוסייה בישראל מחזיקים בביטוח משלים, התפשטות המגמה של רכישת ביטוחים משלימים אינה הופכת את הרפואה לנגישה ולשוויונית יותר, אלא יוצרת רבדים שונים של ביטוח לשכבות שונות באוכלוסייה, ומשרישה את התחושה שהרפואה הפכה לשוק מסחרי.

בנייר עמדה שהגישו האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם מציעים הארגונים חלופה לשר"פ, המבוססת על מודל הפועל בהצלחה בקנדה. המודל מבוסס על העסקת רופאים בהסכם "יום-מלא" ("פול-טיימר"), שמתנה עבודה בבית החולים הציבורי בהתחייבות להשקיע בו את כל שעות העבודה. בה בעת, מוצע לאפשר למטופלים לבחור רופא (מנתח או מומחה יועץ) במסגרת הציבורית וללא תוספת תשלום, באופן שיתגמל רופאים מבוקשים, תוך שמירה על שקיפות מלאה. חלופה זו תקדם מערכת רפואה שוויונית ושקופה יותר, תגדיל את חופש הבחירה של החולים

בשמונה מתוך 13 מחלקות היקף השירות הפרטי עולה על 20% – הרף המקסימלי שבית החולים קבע לעצמו. ראו: שאול אמסטרדמסקי, **28% מהניתוחים בבית החולים הדסה מתבצעים באופן פרטי**, כלכליסט, 22.9.2013.

⁵³ שאול אמסטרדמסקי, **7 חודשי המתנה לרופא במסלול הציבורי לעומת שבוע בפרטי**, כלכליסט, 23.10.2013.

⁵⁴ רוני לינדר-גנץ, **הורים שילמו למנהל פגייה בשערי צדק 20 אלף שקל תמורת השגחה מיוחדת**, TheMarker, 17.10.2013. ראו גם: **"אסור להכניס את הרפואה הפרטית לבתי החולים"**, ה"ש 49 לעיל.

⁵⁵ רוני לינדר-גנץ, **בדלת האחורית // שיבא ואיכילוב מציעים מסלול מהיר לבעלי ביטוח פרטי**, TheMarker, 23.10.2013. האגודה לזכויות האזרח פנתה בעניין לשרת הבריאות, למנכ"ל משרד הבריאות וליועץ המשפטי לממשלה,

<http://tinyurl.com/qejb3oj>.

⁵⁶ ראו למשל: רוני לינדר-גנץ, **"רופא לא שואל איך אתה מרגיש אלא איזה ביטוח יש לך"**, הארץ, 16.4.2012.

ותשאיר מנתחים בכירים במערכת הציבורית, וזאת בלי לפגוע קשות בזכות לשוויון.⁵⁷ הצעת הארגונים מחייבת העלאה של מס הבריאות בשיעור של אחוז אחד, אך מוצע כי העלאה זו תחליף את הביטוחים המשלימים. משמעות הדבר היא כי הנטל על מרבית משקי הבית, המשתכרים שכן ממוצע ומטה, לא יוכבד אלא דווקא יוקל, שכן מס בריאות, בניגוד לביטוח המשלים, הוא פרוגרסיבי (משתנה בהתאם להכנסה).

פערים בתקצוב בתי הספר בין החינוך העברי לחינוך הערבי

למרות מגמה מתמשכת של צמצום הפערים בתקצוב של החינוך הערבי לעומת החינוך העברי,⁵⁸ פערים כאלה עדיין קיימים. הנתונים בנושא אינם מדויקים, עקב האופן המורכב שבו מתוקצבים בתי הספר בישראל ולנוכח מקורות התקצוב השונים (משרד החינוך, רשויות מקומיות, תשלומי הורים, תקציב עצמאי שמגייסים בתי הספר). על הבלבול מוסיפים חוסר שקיפות של תקציב משרד החינוך,⁵⁹ והעובדה שבישראל לא מתפרסמים נתונים תקציביים מלאים של כל בית ספר ובית ספר.⁶⁰ עם זאת, אפשר להתרשם כי בחלק גדול ממרכיבי התקצוב, התקציבים המושקעים בתלמידים הערבים נופלים מאלה המושקעים בתלמידים היהודים.

כך למשל, מניתוח של תקציב משרד החינוך לשנת 2012, שערך לאחרונה האתר TheMarker, עולה כי תלמיד תיכון יהודי בזרם הממלכתי תוקצב בממוצע ב-24.8 אלף ש"ח לשנה; תלמיד יהודי בתיכון ממלכתי-דתי – בכ-27 אלף ש"ח; ותלמיד תיכון ערבי תוקצב בכ-21.1 אלף ש"ח – כ-6,000 ש"ח פחות מתלמיד בתיכון ממלכתי-דתי. תלמיד בדווי תוקצב ב-21.4 אלף ש"ח, ותלמיד דרוזי – בכ-22 אלף ש"ח.⁶¹ כך למשל, תלמיד תיכון בנצרת תוקצב בכ-19 אלף ש"ח לשנה, ואילו בנצרת עילית – בכ-26 אלף ש"ח לשנה. תלמידי עפולה ודימונה תוקצבו ב-28 אלף ש"ח ובכ-26 אלף ש"ח לתלמיד בהתאמה; לעומתם, בטירה וברהט תוקצב כל תלמיד ב-17.5 אלף ש"ח. יש לציין שנתונים אלה מתייחסים לתקציב העיקרי שמעביר משרד החינוך לבתי הספר התיכוניים, ואינם כוללים תקציבים נוספים שמוקדשים למימון נושאים שמעבר לשעות ההוראה הבסיסיות בכיתות, ולפי משרד החינוך מחולקים באופן דיפרנציאלי לרשויות המוחלשות ולרשויות הערביות כדי להקטין פערים.⁶²

בישיבה של ועדת החינוך של הכנסת בנושא החינוך במגזר הערבי שנערכה ביולי 2013,⁶³ התייחסה מנכ"לית משרד החינוך, דלית שטאובר, לפערים בתקצוב, והבטיחה כי משרד החינוך פועל ליצירת שיטת תקצוב חדשה שתסגור את הפערים: "במגזר הערבי יש שיפור ב-3 השנים האחרונות ונכון להיום מדובר פה על תקן בסיס לא כולל חינוך מיוחד ותמריצי טיפוח. יש שיפור ובבסיס המגזר

⁵⁷ להרחבה ראו: "[צדק, שוויון ועזרה הדדית](#)" – נייר עמדה לוועדת גרמן, ה"ש 46 לעיל.

⁵⁸ ראו למשל: שאול אמסטרדמסקי, [איך מחלק משרד החינוך 44 מיליארד שקל בשנה?](#), כלכליסט, 3.7.2013.

⁵⁹ ראו למשל: שלמה סבירסקי נוגה דגן-בוזגלו, [אי שוויון ואי שקיפות: תקציב החינוך בישראל](#), מרכז אדווה, אפריל 2013; [איך מחלק משרד החינוך 44 מיליארד שקל בשנה?](#), ה"ש 58 לעיל.

⁶⁰ [מה גודל האי-שוויון התקציבי בין בתי הספר? איש אינו יודע](#), הודעה באתר מרכז אדווה, 13.8.2012.

⁶¹ ליאור דטל, [כמה כסף מקבל הילד שלכם ממשרד החינוך?](#), TheMarker, 18.7.2013. יש לציין כי גם התקצוב לתלמידות הסמינרים החרדים ולתלמידים חרדים בישיבות המלמדות לבגרות היה נמוך – 18.7 אלף ש"ח לתלמיד.

⁶² בתגובת משרד החינוך לכתבה נמסר בין היתר: "מערכות המידע הפועלות באתר המשרד מציגות נתונים חלקיים. בימים אלה פועל המשרד על גיבושה של מערכת שקיפות לציבור, שתכלול את כל נתוני המשרד. [...] כמו כן, מגבש המשרד בימים אלה סל דיפרנציאלי לתלמיד, שייתן, בין היתר, מענה ראוי לצמצום הפערים בין המגזרים השונים." [כמה כסף מקבל הילד שלכם ממשרד החינוך?](#), ה"ש 61 לעיל.

⁶³ [פרוטוקול מס' 55 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), 10.7.2013.

הערבי הוא מתקצב יותר מהמגזרים האחרים, יותר מהמגזר היהודי. [...] הפער, אם יש פער, הוא נוצר מסלים כאלה ואחרים. שר החינוך אמר כבר בצורה מאוד ברורה ושקופה שהוא מכוון למקום של סל תלמיד ולתקצוב דיפרנציאלי לקראת השנה הבאה. המקום הזה יעשה שיפור גדול בה הכרח במגזר הערבי וזה היעד שלו לקראת שנה הבאה. הצוותים עובדים על זה כרגע בהילוך מאוד מאוד גבוה. זו המטלה שלנו לשנה, לסיים. [...] יש שותפים רבים לדיון הזה, משרד החינוך, משרד האוצר, השלטון המקומי. הדיון יהיה שקוף. [...] עובדים בשקיפות, עובדים בשיתוף פעולה. המטרה היא מאוד מאוד ברורה, לשפר את מצבם של אלה שיש להם פחות".

כאמור, חלק מתקציב בתי הספר אינו תלוי באופן התקצוב של משרד החינוך אלא מקורו ברשויות המקומיות. באופן טבעי, רשויות מקומיות חזקות מסוגלות להשקיע בתלמידיהן יותר מאשר רשויות חלשות. מכיוון שרוב היישובים הערביים חלשים כלכלית, הדבר תורם להגדלת הפער שבין החינוך היהודי לערבי.⁶⁴ נוסף על כך, בתי ספר ביישובים מבוססים מנהיגים תוכניות לימוד ולימודי מגמה הממומנים מתשלומי הורים, והורים ביישובים מבוססים מסוגלים לממן בעבור ילדיהם גם שיעורים פרטיים, חוגים ולימודי העשרה. כל אלה מוסיפים על הפערים. גורם נוסף שבגיניו גדל הפער הוא מתן תגמול לבתי ספר לפי שיעורי הגיוס לצה"ל – קריטריון שאינו רלוונטי לבתי הספר הערביים, ואף אינו משקף את ה"חינוך לערכים" הראוי להינתן בבתי הספר.⁶⁵

לפערים שבין מערכת החינוך העברית לערבית, הבאים בסופו של דבר לידי ביטוי בפערים בהישגי התלמידים, תורמים גורמים רבים נוספים, שתקצר היריעה מלסקרם בדוח זה.⁶⁶ הם כוללים, בין היתר: מחסור בכיתות לימוד; מחסור בפסיכולוגים וביועצים חינוכיים;⁶⁷ בעיות בהכשרת המורים ובשיטות ההוראה;⁶⁸ בעיות בהסעות תלמידים לבתי הספר; ועוד. נושא שעורר השנה הדים וחלחל לתודעה הציבורית הוא המחסור במוסדות חינוך ששפת ההוראה בהם היא ערבית בכמה יישובים ששיעור ניכר מתושביהם הם ערבים – זאת בעקבות התנגדותו של ראש עיריית נצרת עילית, שמעון גפסו, להקמת בית ספר ערבי בעיר, בטענה שנצרת עילית היא "עיר יהודית".⁶⁹ בנצרת עילית חיים כ-1,900 ילדים ובני נוער ערבים בגיל בית ספר, אך אין בעיר ולו מסגרת ציבורית-ממלכתית אחת המתאימה להם. בלית ברירה הם פונים למערכת החינוך הערבית שבנצרת, אולם זו אינה מסוגלת לתת מענה לכולם, ורבים מהם משתלבים בסופו של דבר במערכת החינוך הפרטית שבעיר, דבר הכרוך בעלויות כספיות ניכרות. היעדר שירותי חינוך ובתי ספר ממלכתיים בעבור התושבים הערבים של נצרת עילית, בדומה לאלה שמהם נהנים תושביה היהודים, פוגע בזכויותיהם של התושבים הערבים לחינוך ולשוויון.

⁶⁴ ראו למשל: [איך מחלק משרד החינוך 44 מיליארד שקל בשנה?!](#), ה"ש 58 לעיל; שאול אמסטרדמסקי, [ההוצאה על תלמיד בתל אביב גבוהה פי שניים מבצפון](#), כלכליסט, 20.10.2013.

⁶⁵ טלילה נשר, [פנייה לסער: תגמול בתי הספר לפי שיעור הגיוס – פסול](#), הארץ, 30.1.2013; אור קשתי, [תגמולי שכר גדולים למורים בתיכונים דתיים, הרבה פחות למורים ערבים](#), הארץ, 16.8.2013.

⁶⁶ כמה מאלה נדונו בישיבת ועדת החינוך של הכנסת ביולי 2013, [פרוטוקול מס' 55 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט](#), ה"ש 63 לעיל.

⁶⁷ ראו למשל: מריה רבינוביץ', [מחסור ביועצים ובפסיכולוגים חינוכיים במערכת החינוך](#), הכנסת – מרכז המחקר והמידע, פברואר 2010.

⁶⁸ כך, למשל, על פי דוח של מרכז חיראק, "שיטות ההוראה בבתי הספר הערביים מתבססות יותר על שיטות הוראה מסורתיות, שיוון והבנת טקסטים ברמה הבסיסית, ופחות על חשיבה ביקורתית וניתוח והסקת מסקנות". רג'א זעאתרה ומוחמד ח'לאילה, [דרך הייסורים: 14 חסמים בפני נגישות החברה הערבית-פלסטינית להשכלה הגבוהה בישראל, ו-10 המלצות להסרתם](#), חיראק – מרכז לקידום השכלה גבוהה בחברה הערבית, יוני 2013.

⁶⁹ בתשובתו לפניית האגודה לזכויות האזרח בעניין התייחס גפסו לפנייה כ"פרובוקציה" ו"התגרות", וכתב, בין היתר: "נצרת עילית נוסדה על מנת ליהד את הגליל. זה יעודה בימים ההם וזה יעודה בזמן הזה". לפניית האגודה ותשובת ראש העירייה: [להקים בית ספר ערבי בנצרת עילית](#), הודעה באתר האגודה, 25.7.2013. ראו גם: ירדן סקופ וגיקי חורי, [חרף התנגדות ראש העיר, משרד החינוך החליט להקים בית ספר ערבי בנצרת עילית](#), הארץ, 25.7.2013.

זכויות המיעוט הערבי

גזענות, אלימות והפרדה

"הם משכו אותי מההגה, בעטו בי בבטן ובראש ושברו לי שיניים. הרגשתי שאני מאבד את כוחותיי [...] [איש מהנוסעים באוטובוס] לא ניסה לעצור את התוקפים ואפילו לא אמר להם מילה".⁷⁰

"כולם הסתכלו ואיש לא עשה דבר [...] פשוט עמדו שם והסתכלו [...] זה לא היה אחד ולא שניים, לא יכולתי להתגונן מפניהם".⁷¹

"תלמידי היקרים, אני מתנצל מראש! אין לי שמץ של מושג מה תהיה תגובתכם אך באמת השתדלתי. בזמן ששנה שלמה ניסיתי להנחיל לכם ערכים אנושיים שבראשיתם היא קבלת האחר, המציאות בחוץ אומרת אחרת".⁷²

"הפגיעה בתושבי אבו גוש זה עוול נוראי מבחינה אנושית לפגוע באנשים חפים מפשע [...] הכנסת צריכה לבקש מכולם: אין לפגוע באנשים חפים מפשע, לא משנה מי הם. קוראים לזה פשעי שנאה – אלו הם תוצאה של הסתה לשנאה, כמעט כולם נגד כולם, התוצאה היא שנאה. אם יהיה שיח שאסור לנאום נאומי שנאה, שאסור לתקצב תקציבי שנאה ולהפלות אנשים בכוונה ובמודע אז לא יהיו פשעי שנאה".⁷³

גזענות נגד המיעוט הערבי בישראל אינה תופעה חדשה, וגם השנה התרחשו מופעים גזעניים ואף מקרי תקיפה חמורים כלפי אזרחים ערבים. השנה החלה עם הביטויים הגזעניים שעוררה ההחלטה לשלב שני שחקני כדורגל מוסלמים בקבוצת "בית"ר ירושלים".⁷⁴ מקרים בולטים נוספים היו החשיפה כי הבנקים בישראל מפלים באופן שיטתי ומתמשך את האזרחים הערבים;⁷⁵ המחלוקת סביב מועמדותו של הרב אליהו למשרת הרב הראשי, לנוכח התבטאויות גזעניות שלו בעבר כלפי האזרחים הערבים;⁷⁶ וסירובו של ראש עיריית נצרת עילית, שמעון גפסו, לפתוח בית ספר ערבי בעירו, בטענה שנצרת עילית היא "עיר יהודית".⁷⁷

אך מדאיגים מכול היו **עשרות האירועים הגזעניים נגד ערבים** שהתרחשו בכל רחבי הארץ, בייחוד בחלקה הראשון של השנה. מקרים אלה נעו על הרצף שבין אמירות משפילות וריסוס כתובות גזעניות לבין אירועי תקיפה ואלימות קשים ומזעזעים. גם המונח "תג מחיר" חצה את הקו הירוק לתוך ישראל והחל לשמש אזרחים יהודים נגד המיעוט הערבי. כך למשל, הוכה נהג אוטובוס ערבי בידי צעירים יהודים; כתובת "תג מחיר" רוססה על מצבות בבית עלמין נוצרי ביפו; בקבוק תבערה הושלך לעבר מנזר בית ג'מאל שליד בית שמש, וכתובות נאצה רוססו בסמוך; מכוניות הוצתו בכפר נין שליד עפולה; אוהדי "בית"ר ירושלים" תקפו עובדים ערבים בסניף "מקדונלד'ס" ובקניון מלחה

⁷⁰ שאדי חדר, נהג אוטובוס ערבי שהותקף על ידי נוסעים. הובא ב: אלי אשכנזי, **נוסעים ביבנאל היכו נהג אוטובוס ערבי, איש מ-40 האחרים לא התערב**, הארץ, 15.8.2013.

⁷¹ עובד ערבי שהותקף במסעדה בתל אביב. הובא ב: דורון הרמן, רעות מישור ואביעד גליקמן, **תיעוד: עובד ערבי הותקף במסעדה בת"א; "כולם עמדו והסתכלו"**, nana10, 4.3.2013.

⁷² חאלד שקרא, מחנך כיתה ז' בבית ספר ערבי ביפו, שתלמידיו הופלו בכניסה לסופרלנד בראשון לציון. הובא ב: אילן ליאור, **הפרדה בסופרלנד: ימים לתלמידים יהודים וימים לערבים**, הארץ, 29.5.2013.

⁷³ חבר הכנסת ישראל אייכלר. הובא ב: **יו"ר הכנסת במליאה על אירועי "תג מחיר" באבו גוש: כולנו מצטרפים לגינוי; מקווה שמי שעשה את המעשה הנבזי ייתפס במהרה ויבוא על עונשו**, הודעה באתר הכנסת, 18.6.2013.

⁷⁴ ראו למשל: יורי ילון, **"בית"ר תישאר נקייה מערבים"**, ניוזלטר ישראל היום, 1.2.2013.

⁷⁵ שרון שפורר, **חשבון ללא ערבים || הקלטה מבנק מזרחי: אנחנו לא נותנים אשראי ל"בני דודים"**, TheMarker, 29.7.2013; יחונתן ליס, **בעקבות חשיפת "הארץ" || "כיס טוענים לאפליה שיטתית של ערבים בבנקים"**, הארץ, 6.8.2013.

⁷⁶ רויטל חובל, יאיר אטינגר, **וינשטיין לרב שמואל אליהו: מועמדותך לרבנות הראשית לא ראויה**, הארץ, 15.7.2013; חיים לוינסון, **בג"ץ דחה עתירה המבקשת לאסור על הרב אליהו להתמודד למשרת הרב הראשי**, הארץ, 22.7.2013.

⁷⁷ עמדת האגודה לזכויות האזרח: **האגודה: הרב אליהו לא ראוי גם לתפקידו הנוכחי**, הודעה באתר האגודה, 3.7.2013. לפניית האגודה לזכויות האזרח לראש עיריית נצרת עילית ולתשובתו ראו ה"ש 69 לעיל.

בירושלים; כתובות נאצה נכתבו על בתים שבהם מתגוררים ערבים בצפת, בתל אביב וביישוב רקפת; רכבים הוצתו וכתובות נאצה רוססו על מסגד בכפר בוואדי ערה; נערים ירקו על ערבייה בנצרת עילית וקראו לה לעזוב את "השכונה היהודית"; עובד ערבי הותקף במסעדה בתל אביב; צעירים יהודים תקפו ערבי בטיילת בתל אביב ופצעו אותו באורח בינוני עד קשה; תלמידים מבית הספר הדו-לשוני בירושלים הותקפו מילולית באוטובוס; נערים תקפו נופשים ערבים בכנרת; ועוד ועוד.⁷⁸

תופעת הגזענות באה לידי ביטוי השנה גם בריבוי הדיווחים על הפרדה בין יהודים לערבים, על הדרה של ערבים ממקומות בילוי ועל אפליה של ערבים באספקת שירותים ציבוריים. כך למשל, פורסם כי בפארק ה"סופרלנד" בראשון לציון מתקיימים ימי פעילות נפרדים לבתי ספר יהודיים ולבתי ספר ערביים;⁷⁹ כי בבריכה שביישוב מבוועים סירבו להכניס קבוצה של ילדים חולי סרטן משום שהיו בדווים;⁸⁰ כי הורים בחיפה סירבו לשלוח את ילדיהם למרכז קהילתי שנערכות בו פעילויות גם לילדים ערבים;⁸¹ כי בקאנטרי קלאב שבבאר שבע מונעים את כניסתם של מבקרים ערבים בנימוק כי הכניסה מותרת רק לתושבי העיר;⁸² וכי במחלקות היולדות בבתי חולים שונים מפרידים בין ערביות ליהודיות.⁸³

הפרדה והדרה מסוג זה חמורות במיוחד כשהן נעשות על ידי רשות ציבורית או ביחס לשירות ציבורי שממומן מכספי ציבור. כך למשל הדרת ערבים מהספרייה העירונית המרכזית בנצרת עילית: אף שכ-20% מתושבי העיר הם ערבים, אין בספריות העירוניות, ובפרט בספרייה המרכזית, ולו ספר אחד בערבית. בתשובה לפניית האגודה לזכויות האזרח הודיעה העירייה כי היא מתכוונת להקים ספרייה המיועדת בעיקר לאוכלוסייה הערבית, אולם אין בכך כדי לתקן את הפגם של הדרת תושבי העיר הערבים מהספרייה המרכזית בעיר.⁸⁴

מלבד הפגיעה החמורה שמסבות ההפרדה וההדרה בזכות לשוויון ובזכות לכבוד, הן גם מחזקות את הסטריאוטיפים ואת הדעות הקדומות, ומכרסמות בלגיטימציה של האזרחים הערבים לשהות במרחב הציבורי. למעט בערים המעורבות, יהודים וערבים כמעט שלא נפגשים בחיי היום-יום – לא בבית הספר, לא בעבודה, ולא בשכונת המגורים. הפרדת האוכלוסיות גם במקומות בילוי ובמרחבי תרבות ושירותים מצמצמת עוד יותר את הסיכוי להיכרות ולהתקרבות, ומחזקת את התפיסה של הערבים כמי שאי אפשר לבלות במחיצתם. כך מתעצם המעגל השוטה של סטריאוטיפים ודעות קדומות המובילים לרצון בהפרדה, המחזקת עד יותר את הסטריאוטיפים, וחוזר חלילה.

⁷⁸ רשימת דוגמאות לאירועים גזעניים ראו בנספח 1. הרשימה הורכבה בין היתר על בסיס המידע באתר <http://in-oneplace.net>, בניהולו של דובי שורץ, ובאתר [מטה המאבק בגזענות](http://www.matah.com). הרשימה אינה כוללת רבים מהאירועים הגזעניים שהתרחשו בירושלים ושכונו נגד תושבי ירושלים המזרחית, שבה המתח הרב בין יהודים לערבים הוא מציאות יומיומית.

⁷⁹ **הפרדה בסופרלנד: ימים לתלמידים יהודים וימים לערבים**, ה"ש 72 לעיל. האגודה לזכויות האזרח פנתה למנכ"ל החברה המפעילה את פארק הסופרלנד בדרישה לבטל את ההפרדה, וכן פנתה למשטרה בדרישה לפתוח בחקירה פלילית בחשד לעברה על חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000. ראו: **לבטל לאלתר את ההפרדה בין קבוצות תלמידים בסופרלנד**, הודעה באתר האגודה, 30.5.2013. בעקבות הפניות והסערה הציבורית שהתעוררה עם חשיפת הנושא, טענה הנהלת הסופרלנד כי ההפרדה נקבעה לבקשתם של מנהלי בתי ספר יהודים וערבים כאחד, אך כי תשקול בשנית את הנושא. ראו: אילן ליאור, יחונתן ליש, **הסופרלנד: נבחן מחדש ההפרדה בין בתי ספר יהודים וערבים**, הארץ, 30.5.2013.

⁸⁰ יונתן ריגר, **בבריכה סרבו להכניס ילדים בדואים חולי סרטן**, mako-החדשות, 31.5.2013.

⁸¹ אורנה נירנפלד, **הורים בחיפה: "ילדינו לא ישחקו עם ערבים חסרי תרבות"**, nrg-מעריב – זמן חיפה, 31.1.2013.

⁸² **גזענות בבאר שבע: בריכה ליהודים בלבד?**, nana10, 4.7.2013. לפניית האגודה לזכויות האזרח ראו: **המשטרה תחקור חשד לאפליה בכניסה למקום ציבורי**, הודעה באתר האגודה, 19.8.2013.

⁸³ **רופאים לזכויות אדם למנהלי בתי החולים ולמנכ"ל משרד הבריאות: שימו קץ להפרדה האתנית בין יולדות יהודיות ליולדות ערביות במחלקות יולדות בבתי החולים**, הודעה באתר רופאים לזכויות אדם.

⁸⁴ **האגודה דורשת: ספרים בשפה הערבית בספרייה בנצרת עילית**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 11.11.2012.

אירועי האלימות, האפליה וההפרדה זכו לגינויים של חברי הכנסת ושל בעלי תפקידים, בין היתר בדיונים מיוחדים שהתקיימו בוועדות הכנסת, במליאת הכנסת ובתקשורת.⁸⁵ אולם בה בשעה הוסיפה הכנסת לקדם כמה **הצעות חוק מפלות**, גזעניות ואנטי דמוקרטיות, שפוגעות במיעוט הערבי בישראל, וחלקן אף זכה לתמיכת ועדת השרים לחקיקה. הצעת חוק יסוד: מדינת הלאום היהודי מבקשת להכפיף את זהותה הדמוקרטית של מדינת ישראל לזהותה היהודית, ועלולה להעניק לגיטימציה לאפלייתם של אזרחים ערבים ואזרחים לא-יהודים אחרים;⁸⁶ הצעת חוק זכויות התורמים למדינה מבקשת לעגן העדפה למשרתים בצבא ביחס לשורה של משאבים ציבוריים מוגבלים, שהמדינה מחויבת להבטיח כי יחולקו באופן שוויוני וכי אף תיושם בהם העדפה מתקנת;⁸⁷ והצעת החוק להעלאת אחוז החסימה מאיימת לפגוע בייצוגן בכנסת של קבוצות מיעוט כמו ערבים וחרדים.⁸⁸ נוסף על כך נדחתה השנה על ידי הכנסת וועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק לחינוך נגד גזענות.⁸⁹

לקראת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר, "רכבו" על הגל הגזעני גם כמה פוליטיקאים מקומיים. אלה ניסו מצד אחד לעשות הון פוליטי מהאווירה הגזענית, ומן הצד האחר העניקו לה רוח גבית ולגיטימציה. כך, רשימת הליכוד בכרמיאל הפיצה סרטון שבו נאמר, בין היתר, שרק הליכוד "ימנע בניית מסגד בכרמיאל"; "כרמיאל ציונית מאז ולתמיד"; "עיר ציונית עם צביון יהודי".⁹⁰ ראש עיריית נצרת עילית שמעון גפסו (הליכוד) הוביל קמפיין המתרכז במגורי ערבים בעיר, בין היתר תחת הסיסמה "נצרת עילית יהודית לנצח".⁹¹ רשימת "ירושלים מאוחדת" הבטיחה "להוציא את הערבים מהפארקים" ו"לייחד את ירושלים",⁹² ובשלט בחירות של רשימת הליכוד בתל אביב-יפו נכתב: "להשתיק את המואזין ביפו? רק הליכוד יכול".⁹³

⁸⁵ מספר דוגמאות מתוך רבות: יו"ר הכנסת בפתיחת שנת הלימודים באבו-גוש: **מצר על הפעולה הוונדליסטית בבית צאפפה**; "מדובר בקבוצות משוגעים שמנסות לטרפד את הדו-קיום", הודעה באתר הכנסת, 27.8.2013; **מליאת הכנסת: ח"כים גינו את תופעת האלימות כלפי האוכלוסייה הערבית**, הודעה באתר הכנסת, 5.3.2013; **יו"ר ועדת החינוך, ח"כ עמרם מצנע: להחזיר את לימודי הערבית והתרבות הערבית לתוכנית הלימודים, להטמיע לימודים בתחום הגזענות ולשלול תקציבי מדינה מארגונים מסיתים**, הודעה באתר הכנסת, 29.4.2013; יאיר אלטמן ומור שמעוני, **המפכ"ל על התקיפות הגזעניות: "תופעת נפשעת ובוזיה"**, וואלה, 7.3.2013; עפרה אידלמן, **היועמ"ש: נפעל ביד קשה נגד גילויי הגזענות בבית"ר**, הארץ, 5.2.2013; **קו חם למאבק בגזענות**, הודעה באתר משרד המשפטים, 30.5.2013; **שר הכלכלה בנט בהתייחסות ראשונה במליאה: תג מחיר הוא לא מוסרי לא יהודי; השר לביטחון פנים אהרונוביץ': תג מחיר יכול להביא למלחמת דת**, הודעה באתר הכנסת, 19.6.2013.

⁸⁶ **הצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי** (1550/19-פ). לביקורת על הצעת החוק ראו: עמדת עדאלה: <http://tinyurl.com/o49de5v>; עמדת מכון מולד, מאת ד"ר נעמי זוסמן, <http://tinyurl.com/onzzme9>; עמיר פוקס, **חוק אנטי ציוני**, הארץ 27.6.2013.

⁸⁷ הצעת חוק זכויות התורמים למדינה, התשע"ג-2013. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=28667>. ראו גם: מרדכי קרמניצר וטליה שטיינר, **רישיון חוקי להפלות לרעה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 16.6.2013; עמדת עדאלה: <http://tinyurl.com/okosdda>; עמדת קרן אברהם: <http://www.abrahamfund.org/5929>.

⁸⁸ **העלאת אחוז החסימה תסכן ייצוג מיעוטים**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 29.9.2013.

⁸⁹ **נדחתה הצעת החוק לחינוך נגד גזענות**, nrg-מערב, 12.6.2013.

⁹⁰ אלי אשכנזי, **בסניף הליכוד בכרמיאל מבטיחים שימנעו הקמת מסגד, שכלל לא מתוכנן להיבנות**, הארץ, 9.10.2013.

⁹¹ **יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קיבל עתירה של ח"כ עמר בר-לב ופסל את הפרסום. תר"מ 177/20 ח"כ עמר בר-לב נ' מר נוימרק קורן**, תר"מ 178/20 ח"כ עמר בר-לב נ' מר ארנון גלעד.

⁹² אלי אשכנזי, **ראש העיר נצרת עילית "מגיס" את השמאל לקמפיין נגד הערבים**, הארץ, 5.8.2013.

⁹³ ניר חסון, **במרכז המצע של אריה קינג במירוץ לעיריית ים: הוצאת ערבים מהפארקים**, הארץ 21.8.2013; ציפי מלכוב, **ח"כ ריבלין: "מתבייש בסלוגן 'לייחד את ירושלים'"**, mynet, 7.10.2013.

⁹³ **יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קיבל עתירה של ח"כ עמר בר-לב ופסל את השלט. תר"מ 177/20 ח"כ עמר בר-לב נ' מר נוימרק קורן**, תר"מ 178/20 ח"כ עמר בר-לב נ' מר ארנון גלעד, ה"ש 90 לעיל.

באוגוסט 2013, בעקבות תכתובת ממושכת עם האגודה לזכויות האזרח, הודיעה המשטרה כי בכוונתה לחקור את החשד לאפליית ערבים בכניסה לקאנטרי קלאב בבאר שבע.⁹⁴ בפתיחת חקירה פלילית בחשד לביצוע עברת אפליה יש משום העברת מסר חשוב ביותר, ולפיו אפליה אינה עניינם הפרטי של מפלה ומופלה קונקרטיים, אלא עניינה של המדינה, וכי איסור אפליה הוא ערך חברתי שתפקידה של המדינה להגן עליו. אולם דרך המלך להתמודד עם גזענות, עם אפליה ועם הפרדה אינה האכיפה הפלילית, אלא החינוך. הלגיטימציה החברתית הרחבה הניתנת לתפיסות עולם גזעניות, והתפשטותן בחברה בישראל – במיוחד בקרב הדור הצעיר⁹⁵ – מחייבות **אימוץ אסטרטגיה חינוכית כוללת וארוכת טווח לחינוך נגד גזענות.**

בשנים האחרונות קידם משרד החינוך תוכניות חשובות, כמו ציון היום הבינלאומי נגד גזענות במערכת החינוך,⁹⁶ השקת התוכנית "האחר הוא אני"⁹⁷ וקידום תוכנית לקליטת מאות מורים ערבים בבתי ספר יהודיים.⁹⁸ אולם באלה אין די. חינוך נגד גזענות כולל גם תהליך למידה של הגזענות כתופעה חברתית שפוגעת בערכי הדמוקרטיה ובזכויות האדם, והטמעת התובנה כי תפקידו של כל אזרח לזהות אותה, להוקיע אותה ולהיאבק בה – בתוך עצמו, בסביבתו הקרובה ובמעגלים החברתיים המקיפים אותו.

תהליך חינוכי הוליסטי נגד גזענות מחייב לשלב את החינוך לערכי דמוקרטיה, לזכויות אדם ולחיים משותפים ואת החינוך נגד גזענות בכל קשת הגילים 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 גילויי גזענות בכיתות ובבתי ספר. תהליך חינוך הוליסטי גם מחייב לרתום את הפוטנציאל הטמון בחינוך הבלתי פורמלי ובתנועות נוער למאבק בערכים אנטי דמוקרטיים וגזעניים. ועדות שונות שפעלו במשרד החינוך הגישו שורת המלצות בתחום החינוך האזרחי והחינוך לחיים משותפים;⁹⁹ אימוץ המלצותיהן עשוי לתרום רבות למאבק בגזענות בחברה בישראל.

הבדווים בנגב

מזה כשנתיים מקדמת ממשלת ישראל את "**מתווה פראוור-בגין**" להתיישבות הבדווים בנגב.¹⁰⁰ על סמך המתווה אישרה הכנסת ביוני 2013 בקריאה ראשונה את תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013.¹⁰¹ מטרתו המוצהרת של התזכיר היא הסדרת סוגיית הבעלות על הקרקע בנגב, אך למעשה, משמעותו **המשך המדיניות המפלה שמתעלמת מהמציאות בשטח,**

⁹⁴ הי"ש 82 לעיל.

⁹⁵ ראו למשל: אור קשתי, **יש לנו שנאה והיא תנצח**, הארץ, 15.3.2013. כמו כן, במדד הדמוקרטיה האחרון נמצא כי 57.7% מהצעירים היהודים (גילאי 18-24) יתמכו במהלכים שתנקוט הממשלה לעידוד הגירת ערבים מהארץ. דווח ב: יהונתן ליס, **מדד הדמוקרטיה: מחצית מהציבור תומך במתן זכויות יתר ליהודים**, הארץ, 7.10.2013.

⁹⁶ **מהדרה להכלה – התמודדות עם אירועי גזענות במדינת ישראל**, באתר משרד החינוך.

⁹⁷ **האחר הוא אני**, באתר משרד החינוך.

⁹⁸ ירדן סקופ, **החל משנה הבאה: מורים ערבים ישולבו בבתי ספר יהודים**, הארץ, 4.6.2013.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ מתווה פראוור אושר על ידי הממשלה בספטמבר 2011 (**החלטה מס. 3707 של הממשלה מיום 11.9.2011**). המתווה תוקן קלות לאחר מכן על ידי צוות בראשות השר לשעבר בני בגין.

¹⁰¹ נוסח תזכיר החוק והסבר באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=27500>.

מזכויותיהם של האזרחים הבדווים ומזיקתם ההיסטורית לקרקע, וכפיית פתרון והסדר חד-צדדיים. המתווה נועד לרכז את הבדווים באזור מצומצם ומוגדר מראש, ומבחינה מעשית פירושו עקירה של עשרות יישובים ממקומם ופינוי כפוי של למעלה מ-40,000 תושבים, תוך נישולם מרכושם ובהתעלמות מוחלטת מזכויותיהם ההיסטוריות בקרקעות. יישום המתווה יחרוץ את גורלן של אלפי משפחות לעוני, לאבטלה ולהרס של חיי הקהילה והמרקם החברתי. על אדמות היישובים הבדווים שיהרסו צפויים לקום אזורי תעשייה, בסיס צבאי ואף יישובים יהודיים.

טיפול של הממשלה בשתי הסוגיות – הפינוי והסדר הקרקעות – מתאפיין בהתעלמות מהמציאות העובדתית ובהיעדר בחינה רצינית של חלופות, בעיקר באשר לאפשרות ההכרה בכפרים הבלתי מוכרים,¹⁰² מתוך כוונה ברורה לדחוק את רגלי התושבים. אופן הביצוע של המתווה **שולל את זכויותיהם החוקתיות של התושבים לקניין, לשוויון ולכבוד.**¹⁰³

הנחת המוצא של תזכיר החוק היא כי 70,000 התושבים המתגוררים בכפרים הבלתי מוכרים הם פולשים נטולי זכויות בקרקע. הממשלה מתעלמת מהעובדה כי רוב הכפרים הם יישובים היסטוריים שהיו קיימים עוד בטרם קמה המדינה, ומכך שהאחרים הם כפרים של עקורי פנים, שהקימו בדווים שהממשל הצבאי פינה מאדמותיהם בשנות החמישים של המאה הקודמת. הממשלה מתעלמת גם מדוחות וממחקרים המצביעים על זיקה ועל בעלות בדווית על הקרקעות הנדונות,¹⁰⁴ וכן ממעמדם ומזכויותיהם של האזרחים הבדווים כמיעוט מולדת.¹⁰⁵ ה"הסדר" שאותו כופה המדינה על התושבים בעניין הקרקעות, וה"תמורות", הן בכסף והן בקרקע, המוצעים בתזכיר, מוצגים כהטבה שהמדינה מעניקה לאזרחיה הבדווים "לפנים משורת הדין", ולא כנובעים מזכותם לקניין ומזיקתם ההיסטורית לקרקע. ההסדר המוצע בלתי שוויוני ומפלה, שכן הוא מיועד לאוכלוסייה הבדווית בלבד, ומחליף הליכים משפטיים של בירור בעלות המיושמים בקרב כלל האוכלוסייה. בתזכיר גם שזורות סנקציות בעייתיות ביותר, שיש בהן כדי לפגוע בזכויות יסוד. בין השאר, התזכיר קובע כי מי שלא יצטרף להסדר בתוך פרקי זמן הקבועים בחוק, יקבל תמורה פוחתת והולכת בעד הקרקע, עד לאיבוד מוחלט של זכויותיו הקנייניות בה בתוך חמש שנים.

רוב רובה של הקהילה הבדווית מתנגד להסדרים המוצעים במתווה פראוור ובתזכיר החוק,¹⁰⁶ וכך גם גורמים בינלאומיים. ביולי 2013, בהמשך לביקורת של ועדת האו"ם לביעור האפליה הגזעית ושל

¹⁰² ראו למשל: **תכנית אב להכרה בכפרים הלא-מוכרים בנגב**, המועצה האזורית לכפרים לא מוכרים בנגב ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון, 2012.

¹⁰³ להרחבה ראו: ניירות עמדה של האגודה לזכויות האזרח וארגונים עמיתים באתר האגודה, <http://www.acri.org.il/he/?p=27500>; על הנושא באתר עדאלה: <http://adalah.org/he/?mod=articles&ID=1226> ; על הנושא באתר במקום – <http://bit.ly/1auA2H2>.

¹⁰⁴ ראו למשל: אורן יתפחאל, **המרחב הבדוי 'הלא מוכר': התפתחותה של סוגיה אסטרטגית**, בתוך: **הבדווים בנגב: אתגר אסטרטגי לישראל**, מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, ינואר 2013, בעמ' 8-17; אורן יתפחאל, סנדי קידר ואחמד אמארה, **עיון מחודש בהלכת "הנגב המת": זכויות קניין במרחב הבדוי**, משפט וממשל י"ד, אפריל 2012; **Off the Map: Land and Housing Rights Violations in Israel's Unrecognized Bedouin Villages**, Human Rights Watch, March 2008.

בהקשר זה יש לציין כי הבדווים, המהווים 30% מאוכלוסיית הנגב, תובעים רק אחוזים בודדים משטחו. ראו למשל: ד"ר תיאבת אבו ראס, **האוכלוסייה הערבית-הבדווית בכפרים הלא מוכרים בנגב: בין הפטיש של פראוור לסדן של גולדברג**, עדאלה, אפריל 2011, בעמ' 2-3; טל דהן, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2009**, האגודה לזכויות האזרח, הערת שוליים 71 בעמ' 25-26.

¹⁰⁵ לעניין זכויותיו של מיעוט מולדת ראו: ראויה אברביעה, **עקרונות להכרה בכפרים הערבים הבדווים בנגב**, נייר עמדה באתר האגודה לזכויות האזרח, מאי 2011, תחת הכותרת "מה קובע החוק הבינלאומי?".

¹⁰⁶ ראו למשל: **בדווים בנגב דוחים את תוכנית פראוור ומציעים תוכנית חלופית**, הודעה באתר עדאלה, 18.7.2013; עמדת הפרוור לזכויות קיום בנגב <http://www.dukium.org/he/?p=9949>; עודד בר מאיר, **בדואים: "הבולדוזרים לא ישברו את רוחנו"**, mynet, 1.8.2013.

הפרלמנט האירופי בשנת 2012,¹⁰⁷ פרסמה נציבת זכויות האדם של האו"ם הודעה ובה הביעה דאגה מכך ש"הכנסת מקדמת הצעת חוק שתכשיר עקירת קהילות בדוויות ילידיות בנגב". הנציבה הוסיפה כי על ממשלת ישראל "להכיר ולכבד את זכויותיהם של אזרחיה הבדווים, לרבות הכרה בתביעות הבעלות שלהם על אדמותיהם".¹⁰⁸

בד בבד עם קידום מתווה פראוור מקדמת הממשלה הליכי תכנון אחרים בנגב, שאף הם מתאפיינים בהתעלמות מזכויותיהם של האזרחים הבדווים, ומוסיפים לה נדבך חדש – פינויים הכפוי של יישובים בדווים לטובת הקמת יישובים יהודים חדשים באותו מרחב. התוכניות, המצויות בשלבים שונים של ההליך התכנוני, מבטאות התעלמות משאיפותיהם ומצורכיהם של התושבים, והן אינן מותאמות לאורחות חייהם הייחודיים ולרקע החברתי והתרבותי שלהם. התוכניות נגועות בפגמים בהליך התכנוני, ויישומן צפוי לפגוע אף הוא בזכויות הקהילות הבדוויות לשוויון, לכבוד, לדיוור ולקניין. להלן יימנו כמה הליכי תכנון כאלה:

- הממשלה מקדמת תוכנית להקמת כעשרה יישובים קטנים ומבוססים המיועדים לאוכלוסייה יהודית (פרט לאחד, ככל הנראה) באזור "מבואות ערד". משמעות התוכנית היא הרס של חמישה יישובים בדויים ופינוי תושביהם.¹⁰⁹ לבד מההשפעה על התושבים הבדווים, הקמת יישובים חדשים באזור עלולה לפגוע בתושבי ערד, באר שבע ויישובים אחרים שבאזור, ולגרום פגיעה קשה בשטחים פתוחים. ההחלטה על התוכנית התקבלה ללא שיתוף הציבור, ובהתעלם מפתרונות התיישבותיים חלופיים שהיו עשויים לספק את הביקוש לדיוור באזור הנגב.¹¹⁰
- תוכנית המתאר למחוז הדרום מתכוונת לרכז בעיירה שגב שלום את תושביהם של שלושה כפרים בלתי מוכרים השוכנים לאורך כביש 40 – אל-סר, ואדי אל-נעם ו-ואדי אל-משאש. אוכלוסיית שלושת הכפרים הללו מונה כ-14,000 תושבים. בהתנגדות שהגישו האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון בשם תושבי ואדי אל-נעם, טוענים הארגונים כי התוכנית אינה הולמת את צורכיהם התרבותיים והחברתיים של התושבים, ומתעלמת משאיפתם להכרה ביישובם כיישוב כפרי חקלאי עצמאי – הכרה שתאפשר להם לשמור על אורח

¹⁰⁷ במרס 2012 קראה ועדת האו"ם לביעור האפליה הגזעית לישראל לחזור בה מהכוונה לעגן את תוכנית פראוור בחוק: [Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Israel](#), 9.3.2012, para. 20.

ביוני 2012 קרא הפרלמנט האירופי לישראל לעצור את תוכנית פראוור ולהפסיק את מדיניות העקירה, הפינוי והנישול: [European Parliament resolution of 5 July 2012 on EU policy on the West Bank and East Jerusalem](#).¹⁰⁸ האו"ם: "מתווה פראוור יאיץ הרס קהילות בדויות", ynet, 25.7.2013. ההודעה באתר נציבות זכויות האדם של האו"ם:

[Pillay urges Israel to reconsider proposed bill that will displace tens of thousands of Bedouin](#), 25.7.2013.

¹⁰⁹ תושבי כפרים בדויים לא מוכרים, יחד עם תושבת ערד, האגודה לזכויות האזרח, עמותת במקום ופורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, עתרו לבג"ץ נגד התוכנית. בג"ץ 6094/12 אבו אלקיעאן נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 19.11.2012). בית המשפט דחה את העתירה בנימוק שעדיין אין החלטה אופרטיבית על הקמת היישובים, ועל כן העתירה מוקדמת.

העתירה באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=23413>.¹¹⁰ על ההשלכות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות של התוכנית ראו: שירי בס ספקטור, [השלכות החלטת הממשלה על הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד](#), הכנסת – מרכז המחקר והמידע, נובמבר 2011. ראו גם: עמדת החברה להגנת הטבע, ב: [האם יקומו יישובים נוספים סביב ערד? דיון ציבורי](#), הודעה באתר החברה להגנת הטבע, 9.7.2013; אריק מירובסקי, [בערד חוששים מהיישובים המתוכננים באזור: "התושבים האמידים יעזבו"](#), TheMarker, 25.12.2012; [בין ערד לבאר שבע](#), הטלוויזיה החברתית, 9.7.2013.

חייהם. בעבר, פסלו רשויות התכנון תוכנית דומה, בין היתר בשל קרבתה המסוכנת של השכונה המתוכננת בשגב שלום לרמת חובב.¹¹¹

• תוכנית מתאר מחוזית חלקית לאזור "רמת ציפורים" מאיימת להעתיק את מקום מגוריהן של כמה קהילות רועים בהר הנגב אל נקודת יישוב חדשה, בניגוד לרצונן. לתושבים אין התנגדות עקרונית להסדרת מקום יישוב בעבור הקהילה הבדווית היושבת ברמת ציפורים, אך זאת בתנאי שהסדרה זו לא תכפה עליהם מעבר למקום מגורים שאינו תואם את אורחות חייהם הייחודיים, את רצונם לשמור על קהילותיהם המגובשות, ואת הרקע החברתי והתרבותי השונה של כל קהילה ומשפחה. אולם המתווה הנוכחי של התוכנית אינו עונה על תנאים אלה. יתרה מכך, התוכנית משקפת מדיניות מפלה, שכן היא מציעה לתושבים דגם התיישבות אחד ויחיד (דגם של יישוב פרברי); לעומתם, לאוכלוסייה היהודית ניתנת החירות לבחור ולהתגורר במגוון רחב של יישובים בנגב, לרבות יישובים קטנים ביותר כגון מושבים, קיבוצים או יישובים קהילתיים.¹¹²

• המדינה מקדמת תוכנית להקמת יער על אדמותיו של הכפר הבדווי הבלתי מוכר עתיר. אם תאושר התוכנית, ייחרסו כל בתי הכפר ו-500 תושביו יעקרו מבתיהם. התוכנית מציגה את עתיר כאזור ריק מאדם, מתעלמת לחלוטין מקיומו של הכפר, ומתירה לרשויות התכנון להרוס כל מבנה בשטח התוכנית, בלי שתציע כל פתרון דיור לאנשים הגרים באותם מבנים. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הדרום דחתה את ההתנגדויות שהגישו התושבים לתוכנית. עשרות מתושבי הכפר, יחד עם ארגון עדאלה ועמותת במקום, הגישו ערר על ההחלטה למועצה הארצית לתכנון ובנייה.¹¹³

בד בבד עם הליכי התכנון הפוגעניים, ממשיכות כל העת **הריסות הבתים**. על פי נתוני פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, מתחילת 2013 ועד אמצע נובמבר נהרסו בכפרים הבלתי מוכרים כ-100 בתים.¹¹⁴ נוסף על כך ממשיכות הרשויות להרוס שוב ושוב את הכפר אלעראקיב, ומאז שנת 2010 ועד נובמבר 2013 הוא נהרס כבר 57 פעמים.¹¹⁵ ביולי 2013 התיר בית המשפט המחוזי בבאר שבע לבצע צווי הריסה בכפר הבלתי מוכר סעווה, בקבעו שקבלת הערעור תגרום לכאוס ותרוקן מתוכן צווי הריסה שיפוטיים.¹¹⁶ החלטה זו של בית המשפט התקבלה חרף העובדה שהפטרונות שהציעה המדינה לא תאמו למבנה החברתי והקהילתי של התושבים, ושהם נותרו ללא פתרון דיור.

במאי 2013 ביטל בית המשפט העליון פסק דין של בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע, שחייב את המדינה לנקוט הליכי אכיפה מוגברים, כולל ביצוע הריסות בתים, ביישובי המועצה האזורית אבו בסמה בנגב (המועצה מאגדת יישובים בדויים מוכרים. לאחרונה היא פוצלה לשתי מועצות אזוריות: נווה מדבר ואלקסום).¹¹⁷ האגודה לזכויות האזרח הצטרפה לדיון בערעור נגד פסק הדין של בית המשפט המחוזי כ"ידיד בית המשפט". בחוות הדעת של האגודה הודגש, כי מדיניות

¹¹¹ ההתנגדות באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=27242>.

¹¹² האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום הגישו התנגדות בשם התושבים. ההתנגדות באתר האגודה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=27270>.

¹¹³ **עדאלה ובמקום ערערו על אישור התוכנית להרוס את הכפר עתיר כדי להקים על אדמותיו "יער פארק"**, הודעה

באתר עדאלה, 31.3.2013.

¹¹⁴ **הריסות בתים**, באתר פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי.

¹¹⁵ נכון ל-20.11.2013, **אל-עראקיב – רשימת ההריסות המלאה**, באתר פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי.

¹¹⁶ בית המשפט דחה ערעור שהגיש האגודה לזכויות האזרח בשם כ-300 איש מתוך 1,500 תושבי הכפר, על פסק דינו של בית משפט השלום בבאר שבע, שדחה בקשה לעיכוב צווי ההריסה. עפ"א 41790-03-13 **אלחוטרה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום** (פס"ד מיום 14.7.2013). רקע וכתבי בית דין באתר האגודה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=26401>. נכון לתחילת נובמבר 2013, צווי ההריסה טרם בוצעו.

¹¹⁷ עע"מ 2219/10 **יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אבו בסמה נגד עמותת רגבים** (פס"ד מיום 26.5.2013).

האכיפה צריכה להיבחן על רקע המציאות התכנונית וההיסטורית השוררת בשטח המועצה, ועל רקע העובדה שטרם הושלמו הליכי תכנונם של יישובי אבו בסמה; וכי מדיניות של אכיפה מוגברת שאינה מתחשבת במציאות זו היא מדיניות בלתי חוקית הפוגעת בשלטון החוק.¹¹⁸ אמנם, בית המשפט העליון קבע כי סוגיית האכיפה של חוקי התכנון והבנייה בשטח המועצה ובקרב הכפרים הבדויים בנגב מורכבת יותר מסוגיות תכנון ואכיפה שרלוונטיות לאזורים אחרים במדינת ישראל, וזאת, בין היתר, בשל המציאות התכנונית והמחלוקות המשפטיות וההיסטוריות בנושא הבעלויות בקרקע; אך את ההחלטה לקבל את הערעור ביסס בית המשפט בעיקר על הנימוק של מיעוט המשאבים העומדים לרשות גורמי האכיפה בשטח המועצה.

פתרון צודק וישים לסוגיית הכפרים הבלתי מוכרים והתושבים הבדויים בנגב משמעו, ראשית לכול, הכרה בכך שהבדוים הם אזרחים שווי זכויות. על הממשלה **לגנוז את תוכנית פראוור ולהכיר ב-35 הכפרים הבלתי מוכרים**. כמו כן, עליה להכיר בזכויות הקנייניות של הבדוים על קרקעותיהם בנגב, ולהנהיג מנגנון הוגן לבירור תביעות הבעלות על קרקע, באופן שיתחשב בזיקה ההיסטורית ארוכת השנים של האזרחים הבדוים לקרקעות.

¹¹⁸ בקשת ההצטרפות של האגודה לזכויות האזרח : <http://www.acri.org.il/he/?p=2638>

הזכות לקיום בכבוד ולביטחון סוציאלי

שנת 2013 עמדה בחלקה הגדול בסימן הדיונים על התקציב ועל חוק ההסדרים לשנים 2013-2014. לקראת הבחירות שנערכו בתחילת השנה היה נדמה שהזכויות החברתיות ניצבות סוף-סוף במרכז סדר היום של החברה בכלל ושל הכנסת והממשלה בפרט, שמתחולל שינוי בשיח החברתי-כלכלי ושייתכן אף שינוי במדיניות; אולם בפועל התברר כי הבחירות כמעט שלא שינו מאומה בתפיסה החברתית-כלכלית או בסדרי העדיפויות של הממשלה. כמו בכל שנה כללו הצעת התקציב וחוק ההסדרים מגוון גזרות בתחום החברתי-כלכלי, שבכוון לפגוע בזכויות היסוד של אוכלוסיות מעוטות יכולת כלכלית ושל מעמד הביניים,¹¹⁹ להעמיק את הפערים בחברה הישראלית ולדרדר רבים אל מתחת לקו העוני: קיצוץ קצבאות הילדים; הקפאת הכללתם של טיפולי שיניים לילדים בני 12-14 בסל הבריאות;¹²⁰ הגדלת תשלומי ההשתתפות העצמית על שירותי בריאות;¹²¹ העלאת מס ההכנסה; החזרת "תוכנית ויסקונסין";¹²² ביטול הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות לעקרות בית;¹²³ ועוד ועוד. כמו בכל שנה, בוטלו בסופו של דבר חלק מן הגזרות בעקבות ביקורת ציבורית ובזכות פעילותם של חברי כנסת ושל ארגוני זכויות אדם,¹²⁴ וחלק נותרו על כנן.¹²⁵ נוסף על כך, גם השנה נכשל הניסיון לקדם בכנסת את הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות.¹²⁶

בפרק זה נתייחס לשני היבטים של התקציב וחוק ההסדרים: הקיצוץ בקצבאות הילדים, בהקשר הרחב יותר של קצבאות הקיום והזכות לקיום בכבוד בישראל, והיבטים מגדריים של חוק ההסדרים. עוד נתייחס לחסמים ולמכשולים המקשים על חייבים להסדיר את חובותיהם, והמקבעים אותם ואת בני משפחותיהם בחיים של עוני.

¹¹⁹ כך למשל, בסקר שערכה עמותת ידיד ענו 24% מהנשאלים כי בעקבות גזרות התקציב הם צפויים לקצץ בהוצאות המזון. 11% אמרו כי יקצצו בהוצאות התרופות, 39% – בהוצאות הביגוד ו-35% – בהוצאות התרבות. דנה ויילר-פולק, בעקבות התקציב: רבע מהציבור יקצץ בהוצאות המזון, וואלה, 30.3.2013.

¹²⁰ לעמדת הקואליציה לרפואת שיניים ציבורית, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח, על חשיבות הרפורמה בבריאות השן ועל הפגיעה שתגרם הקפאת הרחבתה לגילאי 12-14 ראו: לא להקפיא את הרפורמה בבריאות השן, הודעה באתר האגודה, 23.7.2013. הקפאת ההרחבה של הרפורמה אושרה בסופו של דבר בחוק ההסדרים.

¹²¹ לעניין ההשתתפות העצמית ראו פניית המטה הציבורי לשוויון בבריאות, שבו חברה האגודה לזכויות האזרח, לשרים ולחברי הכנסת: התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 – לא לגזירות בתחום הבריאות, 9.5.2013. בסופו של דבר לא הועלו תשלומי ההשתתפות העצמית בחוק ההסדרים.

¹²² נושא זה יידון בהמשך הדוח, בפרק העוסק בהפרטה.

¹²³ לניתוח של מרכז המחקר והמידע בכנסת ראו: עדאלה בפנייה לשר האוצר ולחברי הכנסת: הטלת מס על עקרות בית תפגיע בעיקר בנשים ערביות, הודעה באתר עדאלה, 11.7.2013. בסופו של דבר הפטור לא בוטל.

¹²⁴ ראו למשל: בתום דיונים מרתוניים: ועדת הכספים ביטלה גזירות קשות של האוצר ושמרה על מעמד הביניים והשכבות החלשות, הודעה באתר הכנסת, 17.7.2013; צבי זרחיה, מוטי בסוק ורני לינדר-גנץ, האוצר ביטל גזירות ב-3.8 מיליארד שקל – ויחתוך 2 מיליארד שקל מתקציביהם של כל משרדי הממשלה, TheMarker, 17.7.2013; זאב קליין, לפיד: "לקחנו קודם כל מהשיבות", ישראל היום, 29.7.2013 (תחת הכותרת "הגזירות שנכנסו ואלו שלא").

¹²⁵ ראו למשל: אמנון אטד והדר קנה, הגזירות על משקי הבית: תגידו להתראות לעוד אלפי שקלים בשנה, כלכליסט, 29.7.2013. על גזרות חוק ההסדרים יש להוסיף את העלאת המע"מ באחוז אחד, שנכנסה לתוקף בתחילת יוני 2013. במרכז אדוה מציינים לחיוב כי בשנים האחרונות, לאחר עשור של צמצום תקציבי וקיצוצים, גדלה ההוצאה הממשלתית לנפש באופן משמעותי, ובפרט ההוצאה החברתית לנפש מסך ההוצאה הממשלתית; אולם המימון של הגידול בתקציב נעשה על חשבון שירותים ציבוריים אחרים, באופן המעמיק את אי השוויון בישראל, ובאמצעות העלאת מסים החלה על כל שכבות האוכלוסייה – ובהם בעלי ההכנסות הבינוניות והנמוכות – חרף העובדה שמי שנהנו מהפחתות המיסים הנרחבות שבוצעו בעשור החולף היו האוכלוסיות המבוססות. גירעון מצריך טיפול נקודתי – לא מצג של קטסטרופה, מרכז אדוה, יולי 2013.

¹²⁶ נדחה בטרומית: הצעת חוק-יסוד זכויות חברתיות, הודעה באתר הכנסת, 1.5.2013.

קצבאות הילדים ושרירותיות הקצבאות

באוגוסט 2013 נכנס לתוקפו הקיצוץ בקצבאות הילדים, שעליו הוחלט בחוק ההסדרים. בעקבות הקיצוץ הופחת סכום קצבאות הילדים שנולדו מאז יוני 2003 באופן אחיד ל-140 ש"ח בחודש, במקום 175-263 ש"ח בהתאם למיקום הילד במשפחה.¹²⁷ משמעות הקיצוץ היא אובדן הכנסה של מאות שקלים בחודש: כך למשל, משפחה עם שלושה ילדים שנולדו לאחר 31 במאי 2003 תקבל קצבה בסך 420 ש"ח לחודש, במקום 701 ש"ח לפני הקיצוץ; משפחה עם עשרה ילדים שנולדו לאחר 31 במאי 2003 תקבל 1,400 ש"ח במקום 2,041 ש"ח.¹²⁸ בעבור משפחות החיות ממילא בעוני, ובהן משפחות ערביות וחרדיות רבות, ובעבור חלק מהמשפחות שבמעמד הביניים ובמעמד הנמוך, שאינן מצליחות "לגמור את החודש", מדובר בקיצוץ משמעותי.

ההצעה לקצץ בקצבאות הילדים עוררה דיון ציבורי סוער וקמו לה מתנגדים רבים – ובהם ארגוני זכויות אדם,¹²⁹ חברי כנסת¹³⁰ ואנשי מקצוע. המוסד לביטוח לאומי הזהיר שהקיצוץ צפוי להביא להצטרפותם של כ-35 אלף ילדים למעגל העוני, ולהזניק את מספר הילדים העניים בישראל בכ-4%, לכ-37% מכלל הילדים.¹³¹ יצוין כי עוד לפני הקיצוץ הנוכחי הייתה קצבת הילדים בישראל נמוכה בהשוואה לרמתה במדינות ה-OECD; לאחר הקיצוץ, רק בשלוש מדינות OECD קצבת הילדים נמוכה מזו שבישראל.¹³² בהתייחסם לקיצוץ בקצבאות הילדים בשילוב עם גזרות נוספות שנכללו בחוק ההסדרים ציינו מומחי המוסד לביטוח לאומי: "בתכנית הכלכלית שאושרה בממשלה יש מספר הצעות, שצפויות לפגוע במשפחות עם ילדים, ובאופן מיוחד במשפחות ברוכות ילדים, ששיעורי העוני בקרבם כידוע גבוהים. הפגיעות אינן מוגבלות בזמן, דהיינו פגיעתן פרמנטית וזאת למרות שלפחות חלק ניכר של החריגה בתקציב עשויה להתגלות כפגיעה זמנית. במקרה כזה הנזקים של הקיצוצים יהיו נזקים מתמשכים בעוד שהבעיה התקציבית עשויה להתגלות כבת חלוף".¹³³ למרות ההתנגדות והאזהרות החליטה הממשלה, כאמור, לאשר את הקיצוץ.

¹²⁷ לגבי ילדים שמיקומם במשפחה שלישי והלאה ושנולדו לפני יוני 2003, סכום הקצבה לאחר הקיצוץ גדול מ-140 ש"ח, אך הפגיעה בקצבה זהה. לפירוט: אסתר טולדנו ודניאל גוטליב, [השפעת הפחתה של קצבאות ילדים על הכנסות של המשפחה](#), המוסד לביטוח לאומי, 10.9.2013.

¹²⁸ כאמור, סכומי הקצבאות שונים עבור ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 ושמיקומם במשפחה שלישי והלאה, אך הפגיעה זהה. ראו ה"ש 127 לעיל.

¹²⁹ ראו למשל פניית האגודה לזכויות האזרח לראש ממשלה, לשר האוצר ולשר הרווחה, ב: [הקיצוץ בקצבאות הילדים: מזיק ושרירותי](#), הודעה באתר האגודה, 21.5.2013; הילה רוז, [קליניקות משפטיות במכתב ללפיד: הקיצוץ בקצבאות הילדים מנוגד לחוק](#), TheMarker, 13.5.2013; מוטי בסוק, [עמותות ידיד: קיצוץ בקצבאות הילדים יזרוק לרחוב עשרות אלפי משפחות](#), TheMarker, 28.4.2013; פניית ארגון עדאלה לראש הממשלה, לשר האוצר וליועץ המשפטי לממשלה, המדגישה את ההשפעה על משפחות ערביות וחרדיות, 9.5.2013, <http://tinyurl.com/qby9ao3>.

¹³⁰ ראו למשל: [דיון סוער בוועדת הכספים על הקיצוץ בקצבאות הילדים](#), הודעה באתר הכנסת, 30.6.2013.

¹³¹ דניאל גוטליב ואח', [עמדת הביטוח הלאומי ותיאור השלכות חברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013/2014](#), המוסד לביטוח לאומי, מאי 2013.

¹³² שינוי מבנה קצבאות הילדים – ניתוח של מרכז המחקר והמידע בכנסת, 27.6.2013, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03251.pdf>.

¹³³ הקיצוץ בקצבאות נובע, בין היתר, "ממדיניות הממשלה להרחבת השירותים הממשלתיים הניתנים לילדים בישראל, בכלל זה, מתן חינוך חינם מגיל 3, הרחבת התמיכה במעונות היום ומימון מסגרות אחר הצהריים". אולם יש לזכור כי בשנה שלפני כן כבר נעשה קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה, כדי לסבסד את החינוך לגיל הרך. ראו: אופיר בר-זהר, ברק רביד, מוטי בסוק וגילי כהן, [משרד הביטחון זכה לתוספת של 1.5 מיליארד || אושר הקיצוץ הרוחבי בתקציב למימון החלת חוק חינוך חינם מגיל 3](#), הארץ, 8.1.2012.

¹³³ [עמדת הביטוח הלאומי ותיאור השלכות חברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013/2014](#), ה"ש 131 לעיל (ההדגשה במקור). יצוין כי זמן קצר לאחר שהקיצוץ נכנס לתוקף פורסם כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שינתה את הגדרות התוצר הלאומי של ישראל, וכתוצאה מכך קטן הגירעון. בעקבות זאת נשמעו קולות הקוראים לבטל את הקיצוץ או את העלאת המע"מ. ראו: יובל גורן, ["40 אלף ילדים הפכו לעניים בגלל טעות"](#), nrg-מערב, 11.9.2013; יוסי גרינשטיין, [למרות התוספת: לפיד נגד ביטול גזרות](#), nrg-מערב, 11.9.2013.

במהלך השנים עברו קצבאות הילדים טלטלות ותהפוכות. הקריטריונים לזכאות, גובה הקצבה ומנגנון עדכונה עברו שינויים רבים – חלקם לאחר חשיבה רבה ומעמיקה של אנשי מקצוע וועדות מקצועיות, וחלקם בעקבות החלטות פוליטיות. זה כמה עשורים שממשלות ישראל מתייחסות לקצבאות הילדים כאל אמצעי לקידום מטרות שונות, פוליטיות וכלכליות, **באופן שאינו קשור כלל למטרתן העיקרית – תמיכה (מינימלית) בילדים**. בהתאם, גובה קצבת הילדים אינו נקבע על בסיס ענייני כלשהו. גם הקיצוץ הנוכחי הוא שרירותי לחלוטין, ולא התבסס על מחקר או על פרמטרים ענייניים כלשהם.¹³⁴

השפעת הקיצוץ בקצבאות הילדים נראית חמורה אף יותר כשבוחנים אותה על רקע נתוני העוני ובהקשר של המערך הכולל של קצבאות הקיום בישראל, ובראשן קצבת הבטחת הכנסה.¹³⁵ בשנים האחרונות הפכו קצבאות הילדים למרכיב בסיסי בתקציבן של משפחות רבות בישראל, ובפרט משפחות מעוטות אמצעים, הנתמכות בקצבאות. זאת, בין היתר, משום **שקצבת הבטחת הכנסה, שאמורה להיות רשת הביטחון הבסיסית ביותר במצבים של מצוקה כלכלית חריפה, אינה מאפשרת מחיה, וודאי שלא מחיה בכבוד**.

מקבלי ומקבלות קצבת הבטחת הכנסה הם האוכלוסייה הענייה ביותר בישראל. תחולת העוני בקרב משפחות המקבלות הבטחת הכנסה היא 64.5%, ותחולת העוני בקרב ילדים החיים במשפחות אלה עומדת על 83%.¹³⁶ חלק ניכר ממקבלי הקצבה נתמכים בה לאורך שנים מספר. מדובר, אם כן, במשקי בית שמתקשים למצוא מקורות הכנסה עצמאיים ושתלויים בסיוע המדינה לתקופות ארוכות.

נכון לאוגוסט 2013, גובה קצבת הבטחת הכנסה נע בין 1,697 ש"ח לחודש ליחיד ל-4,269 ש"ח לחודש למשפחות בהרכבים שונים. ברבעון הראשון של שנת 2013, עמד גובהה של קצבת הבטחת הכנסה ממוצעת על 2,069 ש"ח.¹³⁷ מן הקצבאות מנוכים דמי בריאות בסך 101 ש"ח, כך שסכום הנטו נמוך יותר. מובן שמשפחה אינה יכולה להתקיים מסכומים כאלה. בסקירת המוסד לביטוח לאומי לשנת 2012 נמצא כי "יש פער ניכר בין המינימום למחיה בכבוד לבין הסיוע הכספי שמעניקה המדינה למשפחות הגדולות". למעשה, שיעור הכיסוי של קצבאות הביטוח הלאומי למשפחות עם שני ילדים ומעלה מגיע לפחות מ-50% מהמינימום למחיה בכבוד של משפחות אלה¹³⁸ – וזאת עוד לפני הקיצוץ הנוכחי בקצבאות הילדים. גם בית הדין הארצי לעבודה ציין לאחרונה כי "ספק אם שיעורה של גמלת הבטחת הכנסה ליחיד אכן מאפשר קיום מינימלי בכבוד".¹³⁹

¹³⁴ נעמי מי-עמי, **קצבאות הילדים בישראל: סקירה היסטורית – מסמך עדכון**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אוקטובר 2008.

¹³⁵ להרחבה בעניין קצבאות הקיום בישראל ראו: משכית בנדל, **"אין דבר כזה": על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי (בכבוד) וקצבת הבטחת הכנסה** (להלן: **"אין דבר כזה"**) – נייר עמדה לוועדת אלאולוף לצמצום העוני, האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2013.

¹³⁶ **עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013/2014**, ה"ש 131 לעיל.

¹³⁷ **רבעון סטטיסטי**, המוסד לביטוח לאומי, אפריל-יוני 2013, כרך מ"ג (2) פרק 4: הבטחת הכנסה. טבלאות 4.42, 4.43.

¹³⁸ **דוח הביטוח הלאומי (סקירה שנתית) 2012**, המוסד לביטוח לאומי, ספטמבר 2013, בעמ' 39-40. ראו גם: עומרי אפרים, **הקצבאות לא מאפשרות מחיה בכבוד**, ynet, 2.10.2013.

¹³⁹ עב"ל (ארצי) 6682-03-12 **אבי בן אברהם נ' המוסד לביטוח לאומי** (פס"ד מיום 4.7.2013). הובא ב: מיקי פלד, **מלכוד המוסד לביטוח לאומי: ההגבלות שמקבעות את מעגל העוני**, כלכליסט, 1.8.2013. הכתבה מתארת כיצד בחסות החוק מתקיים מצב כמעט קפאזי: הקצבה לאדם יחיד יכולה להגיע לכל היותר לסכום של 2,122 ש"ח לחודש, סכום שאינו מספיק לקיום מינימלי; אך אם האדם מקבל עזרה כספית מבני משפחתו, גם בסכומים קטנים, המוסד לביטוח לאומי עלול לשלול לו את הקצבה.

בהקשר זה יש להזכיר שעל פי חוק הבטחת הכנסה, משפחות שבהן יש יותר משני ילדים מקבלות קצבה בסכום זהה לזה שמקבלת משפחה עם שני ילדים. הרציונל לכך היה כי במשפחות שבהן יותר משני ילדים, ישלימו קצבאות הילדים את החסר. כלומר, קצבת הבטחת הכנסה וקצבת הילדים נחשבו לשני נדבכים בלתי נפרדים בהבטחת קיומן הבסיסי של משפחות עניות שלהן מספר ילדים.¹⁴⁰ עמדתה הרשמית של המדינה הייתה תמיד כי קצבאות הילדים הן רכיב חשוב ברשת הביטחון הסוציאלית.¹⁴¹ עם השנים נשחק הקשר הזה, ובדיון על הקיצוץ האחרון בקצבאות הילדים הוא נעלם כליל מן השיח.¹⁴² זאת, על אף שההיגיון מחייב כי המדינה תוכיח כיצד קיצוץ של אחד מן הרכיבים ברשת הביטחון משופה בהגדלת רכיב אחר.

כמו קצבאות הילדים, גם גובהה של קצבת הבטחת הכנסה נקבע בעשורים האחרונים **שרירותית**, והוא נתון לשינויים – קיצוצים והעלאות – שנקבעים בתקופות שונות על בסיס יחסי הכוח הפוליטיים. השינויים בקצבאות נעשו ללא בחינה של השלכותיהם המצטברות וארוכות הטווח, ובדרך כלל גם ללא אפשרות לדיון יסודי ומעמיק, ציבורי ומקצועי, בהשפעתם על חייהם של הנזקקים להן ועל אופייה של מדינת ישראל כמדינת רווחה. במהלך שנות השבעים ובראשית שנות השמונים ניסתה המדינה להגדיר על בסיס רציונלי ומדעי את הנדרש לשם קיום בסיסי ולקבוע את גובה הקצבאות בהתאם, ואף עשתה זאת בהצלחה לא מבוטלת.¹⁴³ תוצאות הבדיקות שנערכו מצאו ביטוי מסויים בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, הן ביחס לגובה הקצבה והן ביחס למנגנון העדכון שלה.¹⁴⁴ אולם השינויים שנעשו מאז בגובה הקצבאות לא היו מבוססים על בדיקת צרכים או על מחקר כלשהו. למעשה, מאז שנות התשעים, הגם שהמדינה מכירה בזכות לקיום בכבוד,¹⁴⁵ היא מסרבת בעקביות להגדירה ולכמתה, וניתקה במכוון את רמות קצבאות הקיום ממדדי רמת החיים של כלל האוכלוסייה. במסגרת הליכים משפטיים אף טענה המדינה כי אי אפשר לקבוע סף מינימום לקיום, אף על פי שעובדתית מדובר בטענה שגויה, וזאת על רקע ניסיון של מדינות רבות בעולם ועל סמך ניסיונה של מדינת ישראל עצמה. לאחרונה פנתה האגודה לזכויות האזרח למשרד האוצר, בבקשה לקבל לידיה נתונים בדבר הסכום שקבעה המדינה לקיום בסיסי בכבוד ובדבר האופן שבו נקבע סכום זה. כן נתבקש מידע בדבר היחס שבין סכום זה לבין קצבאות הקיום. תשובת משרד האוצר לשאלות אלה הייתה "אין דבר כזה".¹⁴⁶

מרבית מדינות הרווחה בעולם מנסות בעשורים האחרונים להתמודד עם שאלת ההגדרה של קיום בכבוד ועם ההלימה של תוכניות התמיכה הסוציאליות שלהן, ומערך הקצבאות בפרט, לסטנדרטים של קיום בכבוד. כחלק מהתמודדות זו אומצו שיטות מגוונות לקביעת גובה קצבאות הקיום. ישנן אמנם מדינות, כמו ישראל, שבהן לא אומצה שיטה כלשהי, והסכום הוא שרירותי ונקבע במידה רבה על בסיס מערכות הכוח הפוליטיות; אולם בחלק ניכר מן המדינות קיים מנגנון מושכל, מנומק

¹⁴⁰ אברהם דורון וציפי זיסקינד, **גמלות להבטחת קיום – הצעת תכנית**, המוסד לביטוח לאומי, 1978, בעמ' 49.

¹⁴¹ **"אין דבר כזה"**, ה"ש 135 לעיל, בעמ' 12-13.

¹⁴² כך, בנייר עמדה של אגף התקציבים באוצר, שעמד בבסיס ההחלטה על הקיצוץ, נכתב כי קצבאות הילדים כלל אינן חלק ממערך הביטחון הסוציאלית. הנייר צורף למענה לבקשת מידע של האגודה לזכויות האזרח לגבי אופן קביעת גובה קצבאות הקיום בישראל. פניית האגודה ותשובת משרד האוצר ב: **קביעת סטנדרט של קיום בכבוד – תנאי הכרחי לצמצום העוני**, הודעה באתר האגודה, 4.11.2013.

¹⁴³ להרחבה: **"אין דבר כזה"**, ה"ש 135 לעיל.

¹⁴⁴ רמת הגמלאות באותה עת עמדה על כ-40% מגובה השכר הממוצע במשק. מנגנון העדכון שנבחר היה הצמדה לשכר הממוצע במשק.

¹⁴⁵ להרחבה על פסיקות בג"ץ בנושא, ובפרט על "בג"ץ הקיום בכבוד", ראו: **"אין דבר כזה"**, ה"ש 135 לעיל.

¹⁴⁶ **קביעת סטנדרט של קיום בכבוד – תנאי הכרחי לצמצום העוני**, ה"ש 142 לעיל.

ומבוסס אמפירית, לקביעת גובה הקצבה ולעדכונה.¹⁴⁷ ישראל, לעומת זאת, מדשדשת הרוחק מאחור, וממדי העוני ואי השוויון בה תופחים והולכים. על אף הרטוריקה המפותחת בדבר הצורך במיגור העוני, אין לממשלת ישראל תוכנית רצינית לצמצומו ואין חשיבה כוללת רב-תחומית בנושא, אלא בעיקר יוזמות מזדמנות ופתרונות קצה זמניים ל"חוסר ביטחון תזונתי".¹⁴⁸ כדי להיאבק בעוני באמת, על מדינת ישראל להגדיר את תוכנה של הזכות לקיום בכבוד, ולגזור מכך מנגנון המבוסס על בחינה ועל כימות מקצועיים של צרכים, שיבטיח כי קצבאות הקיום מאפשרות מימוש זכות זו.

גזרות התקציב – השפעה על נשים¹⁴⁹

נשים בישראל מהוות למעלה מ-60% ממקבלי קצבאות הבטחת הכנסה, ולמעלה מ-70% ממקבלי קצבת סיעוד. הן מרוויחות בממוצע כשני שלישים משכר הגברים, ומהוות רוב בקרב המובטלים ובקרב האנשים החיים בעוני.¹⁵⁰ שיעור הנשים החיות בעוני בישראל הוא הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD, וגבוה בהרבה מהממוצע במדינות הארגון.¹⁵¹ נשים בישראל, ובעיקר אימהות, מתמודדות עם קושי ניכר במציאת עבודה שתהלו את צורכיהן ואת צורכי משפחתן; הדבר נכון במיוחד בכל האמור באימהות למספר רב של ילדים ובאימהות יחידניות. למרות זאת, בתקציבי מדינת ישראל, ובכללם בתקציב שעבר בשנה החולפת, לא הייתה עד היום התייחסות מגדרית מובנית,¹⁵² שהייתה יכולה לאפשר התמודדות מכוונת עם הפערים המגדריים, ובקרה על האופן שבו התקציב משפיע על קידום השוויון בין המינים. יתר על כן, כמה מן הגזרות הכלכליות שהוחלו על אזרחי ישראל בשנה החולפת עתידות להשפיע בייחוד על אזרחיותיה, ובפרט על אימהות עובדות, על אימהות יחידניות ועל נשים עניות.

הקיצוץ בקצבאות הילדים: כפי שתואר לעיל, קצבאות הילדים הפכו בשנים האחרונות למקור מחיה מרכזי בעבור משפחות החיות בעוני, בין השאר משום שסך קצבאות הקיום שמקבלים עניים בישראל אינו נותן מענה הולם לצרכים הבסיסיים ביותר. משפחות יחידניות, שבראשן עומדות ברוב המקרים נשים, מצויות בסיכון גבוה לחיים בעוני,¹⁵³ ועל כן חשיבותן של קצבאות הילדים בעבורן רבה במיוחד, והן עתידות להיפגע מן הקיצוץ יותר מאשר משפחות אחרות. גם במשפחות שבהן שני הורים, גבר ואישה, הקיצוץ בקצבאות עלול להפחית את המשאבים הפנויים להוצאות על רווחת הילדים (מזון, ביגוד, צעצועים, חוגים, אירועי תרבות ובידור וכיוצא באלה) ולהגדיל את הנטל על הנשים, שהן בדרך כלל המטפלות העיקריות בילדים.

¹⁴⁷ בחלק ניכר מהמדינות גובה קצבת הקיום נקבע כנגזרת של שכר המינימום או גובה הפנסיה הממלכתית. במדינות אחרות גובה קצבת הקיום הוא נגזרת של סל צריכה והוצאות משפחתי, והוא שקוף ומנומק. להרחבה: ["אין דבר כזה"](#), הי"ש 135 לעיל.

¹⁴⁸ כך למשל, בספטמבר 2013, בעקבות הביקורת על הקיצוץ בקצבאות הילדים, הכריז שר הרווחה על תוכנית לחילוץ 8,000 משפחות בשנה מעוני. פרטי התוכנית עדיין לא ידועים – על פי הפרסומים אמור השר להניח על שולחן המשלה תוך שלושה חודשים. עומרי אפרים, [שר הרווחה: אזירות ביטוח לאומי לא מקובלות](#), ynet, 10.9.2013.

¹⁴⁹ מבוסס על: עלון קולן, [סוגיות מגדריות בחוק ההסדרים 2013-2014 – נושאים בהם עוסקת האגודה לזכויות האזרח](#), האגודה לזכויות האזרח, 26.5.2013. ראו גם: יעל חסון ונגה דגן-בוזגלו, [ומה על האשה העובדת? הערות מגדריות על התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014](#), מרכז אדוה, מאי 2013.

¹⁵⁰ [לרגל יום האישה הבינלאומי: נשים וקצבאות](#), הודעה באתר המוסד לביטוח לאומי.

¹⁵¹ ישראל פישר, [מדד איכות החיים של OECD: למרות החולשות – הישראלים מרוצים](#), TheMarker, 11.11.2013.

¹⁵² לאחרונה מינה שר האוצר ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה – ראו להלן.

¹⁵³ בשנת 2010, שיעור משקי הבית בישראל של משפחות חד-הוריות עם ילדים תלויים הנמצאים בסיכון לעוני עמד על 43%. מתוך: [ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD ולמדינות האיחוד האירופי \(EU\) – נתונים נבחרים מתוך דוח "פני החברה בישראל" מס' 5](#), הודעה באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17.10.2012.

מיצוי כושר השתכרות כתנאי לקבלת הנחות במעונות יום: בהצעת התקציב המקורית הוצע, כי השתתפות המדינה בעלות שהייתם של ילדים במשפחתונים ובמעונות יום תותנה בעבודה של שני בני הזוג, ולא בעבודתה של האם בלבד, כפי שקובע החוק היום. הסעיף הוצא בסופו של דבר מחוק ההסדרים בכוונה לקדמו בנפרד,¹⁵⁴ ולמיטב ידיעתנו אינו מקודם בעת הנוכחית. מבחינת שילובן של נשים בשוק העבודה, מדובר בצעד שיחזיר את המצב שנים אחורה: בהיעדר הנחות במעונות היום, נשים רבות, שכיום משולבות בשוק העבודה, יאלצו לפרוש מעבודתן. התוצאה הצפויה היא הרעה נוספת במצב הנשים בעולם העבודה, הנחות ממילא,¹⁵⁵ וחיוזוק התפיסות המסורתיות שלפיהן הגבר הוא המפרנס והאישה אחראית לניהול משק הבית ולטיפול בילדים.

החייאתה של תוכנית ויסקונסין: חוק ההסדרים לשנת 2013-2014 השיב לחיים את התוכנית לשלב מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה בשוק העבודה, שפעלה בעבר במתכונת של הפרטה, והופסקה על ידי הכנסת. בגלגוליה הקודמים של התוכנית היו קרוב ל-70% ממשתתפיה נשים,¹⁵⁶ ולא במקרה: כפי שצוין לעיל, רוב מקבלי הבטחת הכנסה הן נשים. עומק הסמכויות שנמסרו לקבלנים הפרטיים הסב פגיעה קשה בזכויות המשתתפים והמשתתפות, והציב איום על קצבאות הקיום של משפחותיהם.¹⁵⁷ על אף ההצהרות בדבר הפקת לקחים, גם בתוכנית הנוכחית מותירה המדינה בידי הקבלנים הפרטיים שיפעילו אותה סמכויות מרחיקות לכת. בין היתר, יוכלו החברות הפרטיות להכריז על משתתפת (או על משתתף) כ"סרבנית עבודה" ולשלול את זכאותה לקצבה, גם אם דחתה את הצעת העבודה בשל כורח הטיפול בילדים ומחמת קשיים בנגישות למקום העבודה – פרמטר קריטי בנוגע לנשים החיות בפריפריה ונסמכות על תחבורה ציבורית.

באוקטובר 2013, בעקבות פעילות משותפת של הוועדה לקידום מעמד האישה בראשות חברת הכנסת עליזה לביא וארגוני זכויות אדם, ובמיוחד מרכז אדוה, הוכרז כי תוקם במשרד האוצר **ועדה לבחינה מגדרית של תקציבי המדינה בישראל**. הוועדה אמורה לגבש המלצות למדיניות וקווים מנחים לניתוח מגדרי בתהליכי התקצוב, ולהגיש את המלצותיה עד 1 במאי 2014.¹⁵⁸ יש לקוות כי הקמת הוועדה אכן תוביל לשילוב של פרספקטיבה מגדרית בתקציב, באופן שיאפשר להתמודד עם הפערים המגדריים ולקדם את השוויון בין המינים.

חסמים בהסדרת חובות

במאי 2013 מינו שר האוצר ונגיד בנק ישראל ועדה בראשות מנכ"לית משרד האוצר יעל אנדורן, לבחינת תהליכים לעריכת הסדרי החוב בישראל.¹⁵⁹ הוועדה, שכבר זכתה לשם "ועדת התספורות",

¹⁵⁴ צבי לביא, **חוק ההסדרים עבר עוד שלב. מה נכנס ומה יצא?**, ynet, 19.7.2013.

¹⁵⁵ רבות מהנשים עובדות במשרות חלקיות (כ-40% מכלל המועסקות), מרוכזות ב"מקצועות נשיים" ומרוויחות שכר נמוך משמעותית משכרם של הגברים. להרחבה ראו הפרק הראשון בדוח זה, תחת הכותרת "אפליה בעבודה".

¹⁵⁶ דניז נאון ואח', **הערכה של התכנית אורות לתעסוקה – ממצאי המחקר, דוח סופי**, המוסד לביטוח לאומי ומאיר-ס-גוינט-מכון ברוקדייל, מאי 2010, בעמ' 40; יעל חסון, **תכנית ויסקונסין הישראלית: נקודת מבט מגדרית**, פורום נשים לתקציב הוגן.

¹⁵⁷ לביקורת על "תוכנית ויסקונסין" בגלגוליה השונים ועל התוכנית הנוכחית ראו להלן, בפרק העוסק בהפרטה.

¹⁵⁸ **שר האוצר יאיר לפיד מינה ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל**, הודעה לעיתונות באתר משרד

האוצר, 21.10.2013.

¹⁵⁹ **הוועדה לבחינת תהליכים לעריכת הסדרי החוב בישראל יוצאת לדרך**, הודעה באתר בנק ישראל, 19.5.2013.

כתב המינוי באתר משרד האוצר: <http://tinyurl.com/qxrmbdlh>

מונתה לנוכח הסערה הציבורית שקמה בעקבות שמיטת החובות והסדרי החוב, בסכומים עצומים, שלהם זוכים הלווים הגדולים במשק – טייקונים וחברות גדולות.¹⁶⁰

בחוות דעת ששלחה עמותת ידיד לוועדת אנדורן היא מצביעה על ההבדל התהומי ביחס לחייבים בעלי הון לעומת חייבים שהם אנשים מן היישוב. אלה האחרונים "אינם זוכים ל'תספורות' אלא ליחס קשה ובעייתי, המוביל אותם להמשך הדרדרות ולהעמקת המצוקה בה הם שרויים", נכתב בהודעת העמותה.¹⁶¹ **"היציאה ממערכת הגבייה הינה לרוב קשה עד בלתי אפשרית, וזאת במיוחד לאנשים החיים בעוני, הנעדרים רשתות תמיכה משפחתיות וחברתיות המסוגלות להיחלץ לעזרתם בעת הצורך מבחינה כלכלית.** בכך נבדלים מרבית החייבים, העומדים בפני איום ממשי של חיים בעוני או החיים כבר בעוני, מהאחוזון העליון של בעלי החוב, הזוכים בשל עושרם הרב ליחס אחר מצד הזוכים [הנושים], ומצד מערכת האכיפה והגבייה, ושלחם רשת תמיכה ענפה, והגנות רבות מפני השפעתם הרעה של החובות העומדים להם על חייהם האישיים ועל משפחותיהם".¹⁶²

עמותת ידיד מצביעה על כמה מאפיינים של השקיעה בחוב ההופכים אותו ל"כדור שלג מתגלגל", ומקשים על החייב ועל בני משפחתו לצאת מהבוץ הטובעני שנקלעו אליו. על רקע ה"שבירות הפיננסית" שבה מצויות כיום משפחות רבות בישראל,¹⁶³ עלולים מצבים של מחלה, תאונה, משבר משפחתי או מקצועי או איחור בקבלת המשכורת להוביל משפחה להתמוטטות כללית. לרוב, החייב אינו עומד מול בעל חוב אחד אלא מול כמה וכמה בעלי חוב, שכולם שואפים לקבל את כספם בו-זמנית. מאפיינים נוספים המשותפים לרבים מבעלי החוב – כגון פערי שפה, ניכור מהרשויות, היעדר הבנה בהליכים משפטיים והיעדר ידע לגבי מיצוי זכויות – גורמים לכך שחייבים רבים מתעלמים ממכתבי ההתראה המגיעים אליהם. בין שהתעלמות נובעת מתחושת חוסר אונים ובין שמהיעדר מודעות, רבים נאלצים לנהל משא ומתן על הסדרת החוב רק כאשר החרב כבר מונפת על צווארם (פינוי הבית, עיקול חשבון הבנק וכו').¹⁶⁴

נוסף על מאפיינים אלה, בהליכי גביית החובות ברשויות השונות קיימים חסמים ומכשולים שאינם מאפשרים לחייבים למצות את זכויותיהם: מידע בלתי נגיש, קשיים בבירור החיוב ובקבלת הנחה המגיעה להם, קביעת הסדרי תשלומים שאינם ריאליים, ועוד ועוד. גורמים אלה אינם מאפשרים לאדם המעוניין להסדיר את חובו לשאת בנטל התשלום תוך שמירה על חיים בכבוד, מגדילים את החוב ומקבעים את החייבים בחיים של עוני. נסקור להלן כמה חסמים כאלה.

חובות לרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות בישראל מחזיקות בסמכויות נרחבות לצורך גביית חובות, המאפשרות להן לנקוט אמצעים פוגעניים כלפי אזרחים. בשני העשורים האחרונים אף הופרטו סמכויות אלה, ולמעלה ממחצית מהרשויות משתמשות בשירותיהן של חברות גבייה חיצוניות (על הבעיות ועל

¹⁶⁰ ראו למשל: יובל יועז, **המבקר: 94 הסדרי חוב בסך 21 מיליארד שקל ב-4 שנים**, גלובס, 19.4.2013.

¹⁶¹ **"ידיד" לוועדת אנדורן: יש לבחון גם את זכותם של חייבים פרטיים ומשקי בית להסדרי חוב**, הודעה באתר עמותת ידיד, 21.7.2013.

¹⁶² **חוות דעת עמותת ידיד לעיון הועדה לבחינת תהליכים לעריכת הסדרי חוב בישראל** (להלן: **"חוות דעת עמותת ידיד"**), יולי 2013 (ההדגשה במקור).

¹⁶³ ראו למשל: מיקי פלד, **הוצאה חריגה של 8,000 שקל גדולה על 70% מהציבור**, כלכליסט, 14.8.2013.

¹⁶⁴ **חוות דעת עמותת ידיד**, ה"ש 162 לעיל.

הפגיעה בזכויות העולות מכך נרחיב להלן).¹⁶⁵ תחקיר שערך הפורום למאבק בעוני¹⁶⁶ בקרב בעלי חוב עניים ובקרב אנשי מקצוע המסייעים להם מצביע על כמה חסמים בהליכי גביית החובות ברשויות המקומיות:

- אין מידע ברור וזמין בנוגע לאפשרויות בנושא הסדרת חובות. ועדות כגון ועדת הנחות ו/או ועדות למחיקת חובות, שהוקמו לטיפול במקרים חריגים, אינן מוכרות לציבור ואף לרבים מאנשי המקצוע. פרטים בדבר ועדות אלה אינם מפורסמים במכתבי האכיפה הנשלחים לחייבים.
- הרשויות אינן מאפשרות פריסת תשלומים ריאלית, המתחשבת בהכנסות ובהוצאות של החייבים. במקרים רבים, כאשר חייב אינו עומד בהסדר תשלומים שנקבע לו, גם אם בשל אסון שפקד אותו או עקב הוצאה כספית חריגה, החוב כולו עומד לפירעון מיידי – ללא התראה. נוסף על כך, לכל רשות מקומית יש מדיניות שונה לעניין פריסת תשלומים.
- באופן אבסורדי, במקרה שאדם הזכאי להנחה בארנונה צובר חוב, מתבטלת ההנחה. ביטול ההנחה מגדיל את החוב עוד יותר, ומקשה על החייב להגיע להסדר ולעמוד בתשלומים.
- מכתבי הדרישה והאכיפה המגיעים מגופי הגבייה כתובים באותיות זעירות, בשפה משפטית וחשבונאית שאינה נהירה לציבור הרחב. לרוב הם גם כתובים בעברית בלבד, דבר המקשה על אזרחים ערבים ועל עולים. מכתבי האכיפה גם אינם מאפשרים לחייב להבין את מצבו, שכן הם אינם כוללים מידע מפורט ונגיש בדבר כל מרכיבי החוב כגון מועד היווצרות החוב, מהות החוב, כמה שולם וכמה לא, מה היה גובה ההנחה שבוטלה, מהי הקרן, מה גובה קנס הפיגורים, מהו שיעור הריבית, מהו סכום הוצאות הגבייה שהתווספו ועוד.
- הליכי הגבייה שהרשויות המקומיות נוקטות אינם כוללים מנגנון של חקירת יכולת (כפי שקיים בהליכי ההוצאה לפועל), שבדק אם באפשרותו של החייב לעמוד בהסדרים ולהחזיר את החוב.
- בד בבד עם ההליכים מול הרשות המקומית, רבים מהחייבים מתמודדים גם עם חובות בלשכת ההוצאה לפועל. הגופים השונים אינם מתחשבים זה בזה בהכרח, וכך נוצרים קשיים נוספים בהסדרת החובות.¹⁶⁷

¹⁶⁵ בפרק העוסק בהפרטה, תחת הכותרת "הפרטה הגבייה ברשויות המקומיות".

¹⁶⁶ להרחבה ראו: [חסימים ופגיעה בזכויות בהליכי גביית חובות ברשויות המקומיות](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 23.6.2013. בפורום למאבק בעוני חברים: האגודה לזכויות האזרח, סינגור קהילתי, הפורום לעבודה סוציאלית לשינוי חברתי – אוניברסיטת בן גוריון בנגב, עיריית ירושלים – המנהל לשירותי קהילה – אגף הרווחה, ארגון פעמונים, ארגון הלב, עמותת ידיד, עמותת עזרה מגד, המרכז הישראלי לקידום צדק חברתי, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם, עמותת איתך-מעכי, שותפות חיפה להתרת שרשרת העוני, שתיל, פעילים ופעילות מקהילות החיות בעוני.

¹⁶⁷ כך למשל, הסביר את הדברים רן מלמד, מנכ"ל עמותת ידיד, בישיבת ועדת החוקה של הכנסת: "מה קורה, למשל, כשאדם שנמצא בקשיים כלכליים ויש לו חובות, עשה איחוד תיקים בהוצאה לפועל, הוא משלם את איחוד התיקים שלו כמו שצריך ופתאום מהשמים נופל עליו עיקול מהרשות המקומית, בלי הליכים מסודרים, בלי שום דבר? איחוד התיקים נדפק, הוא לא מסוגל להחזיר אותו והוא כמובן גם לא מסוגל לשלם לרשות המקומית. אין הלימה, אין תיאום, אין עבודה. [...] אם ייפתר הנושא של ההתנגשויות עם איחוד תיקים בהוצאה לפועל, ונושאים אחרים, אנחנו מתקדמים לאיזושהי כיוון. בדרך שבה זה מתקיים היום, אני חושב שיש פגיעה באמת בזכויות של החייבים ולגם לחייבים, אגב, יש זכויות". [פרוטוקול מס' 28 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט](#), 24.6.2013.

חובות למוסד לביטוח לאומי¹⁶⁸

פניות רבות המגיעות לאגודה לזכויות האזרח מלמדות, כי דרישה לתשלום חוב למוסד לביטוח לאומי "נוחתת" לא פעם על המבוטחים כרעם ביום בהיר. לעתים החוב נוצר לפני שנים ארוכות, והוא מתגלה למבוטח או למבוטחת רק כאשר הם נדרשים לשירות כלשהו מהביטוח הלאומי, כשנשללת מהם בפתאומיות קצבה, או כשהם מקבלים במפתיע דרישת תשלום. בדרישה זו נקוב גובה החוב, אשר תפח מאוד בשל ריבית והצמדה, אך אין בה פירוט של מקור החוב, ואין היא מהווה ערובה לכך שזהו החוב היחיד שקיים למוסד לביטוח הלאומי. הניסיון שנצבר מלמד עוד, כי לעתים קרובות חובות אלה אינם תוצר של רשלנות המבוטחים אלא נובעים מהתנהלות רשלנית של מעסיקיהם, או שמקורם בטעות או במידע שגוי המצוי בביטוח הלאומי.

כיום, אזרחי ישראל אינם מקבלים דיווח שוטף ומסודר על תשלומיהם למוסד לביטוח לאומי, או על שיבוש בהם. **בהיעדר תיעוד שוטף, המבוטח אינו יכול לעמוד במועד על חובותיו** ועל מחדליו של המעסיק ולתקנם בזמן אמת, או לשלם את חובו קודם שהוא צובר ריבית וקנסות. עקב כך, לא פעם נותר החייב חשוף לשלילת קצבאות ולאמצעי גבייה מנהליים כגון עיקול חשבונות בנק ורכוש. בהתחשב בכך שקצבאות הביטוח הלאומי מהוות בעבור רבים מקור חיוני לקיום ורשת יחידה של ביטחון סוציאלי, יש לפגיעות אלה השלכות קשות ביותר על זכותם של המבוטחים לקיום בכבוד.

האגודה לזכויות האזרח פנתה ביוני 2013 למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, בבקשה לשלוח לכל מבוטח ומבוטחת דוח שנתי מודפס, ובו פירוט התשלומים שהועברו למוסד, חובותיהם ויתרותיהם. האגודה ציינה כי חובת דיווח תקופתי חלה על גופים מוסדיים הדומים במהותם למוסד לביטוח לאומי כגון קרנות ביטוח, קופות גמל וקרנות פנסיה, ועולה בקנה אחד עם עקרונות השקיפות והגילוי הנאות החלים על רשויות המדינה.

חובות בהוצאה לפועל

מאפיין בולט במערכת ההוצאה לפועל הוא **פערי הכוחות שבין הנושים לחייבים**. על פי נתוני רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012,¹⁶⁹ ב-78% מהתיקים היו הנושים גופים כגון חברות (בנקים, חברות תקשורת ועוד), משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ועוד. לעומת זאת, רוב מוחלט של החייבים (90.7%) הם אזרחים פרטיים. מטבע הדברים, המשאבים שעומדים לרשות החברות והרשויות מאפשרים להן לשכור את שירותיו של עורך דין, בניגוד לאזרחים פרטיים, ובייחוד מי ששקועים בחובות, שאין תמיד ידם משגת לשכור הגנה משפטית. כך, על פי נתוני הדוח, 94% מהחייבים בשנת 2012 לא היו מיוצגים, לעומת 6% בלבד מהנושים.¹⁷⁰

עמותת ידיד מצביעה על כמה חסמים נוספים שמקשים על מי שנכנסו למערכת ההוצאה לפועל להסדיר את חובם ולשקם את חייהם,¹⁷¹ ובהם:

¹⁶⁸ מבוסס על פניית האגודה לזכויות האזרח למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מיוני 2013. הפנייה ותשובת המנכ"ל ב: [האגודה: לשלוח דיווח שנתי למבוטחי הביטוח הלאומי](#), הודעה באתר האגודה, 14.7.2013.

¹⁶⁹ רבקה אהרונ, [דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012](#), אפריל 2013.

¹⁷⁰ [דו"ח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012](#), ה"ש 169 לעיל. על היעדר ייצוג בהליכי ההוצאה לפועל ראו: טל דהן, [זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011](#), האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2011, בעמ' 9-10.

¹⁷¹ [חוות דעת עמותת ידיד](#), ה"ש 162 לעיל.

- הוצאות גבייה, שכר טרחה גבוה וריביות חריגות, שהצטברותם גורמת לתפיחת החוב עד כדי כך שאי אפשר להתמודד עמו גם במסגרת הסדר. חשוב לציין שגם אם אדם משלם את חובו על פי צו תשלומים, החוב ממשיך לצבור ריביות.
- אפשרותו של הזוכה לפתוח תיק בכל לשכת הוצאה לפועל ברחבי הארץ, המובילה לעתים "טרטור" חייבים ללשכות המרוחקות ממקום מגוריהם ולאובדן ימי עבודה, עד כדי סכנת פיטורין. הקושי מועצם לנוכח מדיניותה של רשות האכיפה והגבייה שלא לשלוח בדואר החלטות "ארוכות" (למעלה מ-17 שורות), שמאלצת את החייבים להגיע אל הלשכה.¹⁷²
- שימוש באמצעי אכיפה כגון הגבלה על הוצאת רישיון נהיגה ועיכוב יציאה מהארץ. אמצעים אלה מחמירים את מצבו של החייב, עשויים לפגוע באפשרותו להתפרנס ולהסדיר את חובותיו, ועלולים לגרום לו לנקוט צעדים נואשים כגון פנייה לשוק האפור. בצד אלה יש לציין לחיוב כי במאי 2013 הוארך בשנה נוספת תוקפה של הוראת השעה האוסרת על מאסר חייבים. לעמדת ארגוני זכויות האדם, יש לעגן בחוק קבוע איסור על מאסר חייבים, בשל הפגיעה הקשה של אמצעי זה בזכות לחירות ובזכות לכבוד.¹⁷³
- בעקבות תהליך ההפרטה של חקירות היכולת בהוצאה לפועל, רבים מהחוקרים הקובעים את מידת יכולתו של אדם לשלם את חובו הם עובדי חברות פרטיות המונעות משיקולי רווח. עובדים אלה אינם כפופים לריסון ולמגבלות החלות על עובדי מדינה.¹⁷⁴
- חסמים כגון אי ידיעת השפה העברית, גיל, או היעדר בקיאות בהליכי ההוצאה לפועל או בהליכים משפטיים בכלל עלולים לגרום לכך שחייבים לא יגיבו לאזהרה או שלא יתייצבו לחקירת יכולת, ועקב כך יוכרזו "משתמטים מתשלום", בשעה שהם כלל אינם יודעים על התיק או שלא התכוונו להשתמט מתשלום החוב.
- לעתים מוצעים לחייבים הסדרי חוב בלתי ישימים, שהם אינם יכולים לעמוד בהם, ורק תורמים להסתבכות גדולה יותר. כך למשל, ההכרח לשלם תשלום גבוה ראשוני, חד-פעמי או רב-פעמי; פריסת תשלום לטווח קצר ביותר; החזרת החוב למצבו המקורי בגין מעידה חד-פעמית של אי-תשלום; והיעדר נכונות למחול על חלקים מהחוב, גם במקרי מצוקה קשים.
- אין הסדר של "מיני פשיטת רגל", שיאפשר לחייב, גם אם טרם צבר חובות עצומים, להתמודד עם החובות בראייה כוללת, ולהגיע להסדר תשלומים סביר. הסדר כזה, הכולל גם ויתור על חלק מהחוב, היה מאפשר לאנשים לפתוח דף חדש ולחזור לחיות ולהתפרנס בכבוד, במקום להמשיך ולהסתבך וליפול לנטל על מערכת הרווחה.

¹⁷² להרחבה ראו: ["ידיד" תובעת מרשות האכיפה והגבייה להמציא החלטות רשמים לחייבים ובאי כוחם](#), הודעה באתר עמותת ידיד, 27.4.2013.

¹⁷³ [אושר סופית: תוארך הוראת השעה המונעת מאסר אזרחי בשל אי תשלום חוב למעט לחייבים במזונות](#), הודעה באתר הכנסת, 13.5.2013. על הוראת השעה ועמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=26496>; עמדת עמותת ידיד, מרץ 2013: <http://tinyurl.com/npextk5>.
¹⁷⁴ להרחבה על הפגמים והסכנות בהפרטת חקירות היכולת ראו: [חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל](#), האגודה לזכויות האזרח, אוגוסט 2013, פרק ד'. תגובת רשות האכיפה והגבייה: <http://tinyurl.com/pefva4h>.

חובות מים

"לא הודיעו שהם הולכים לנתק. הם אמרו לי ששלחו לי ים של התראות אבל לא הגיע שום דבר בדואר. באתי יום אחד בערב הביתה עם הילדים, אני פותחת – ואין מים. [...] ביקשתי מהם שיחכו עד ה-28 בחודש, אז אני מקבלת את הקצבה שלי ושלא ינתקו עד אז. שאני אשלם להם כשאקבל את הקצבה, שאין לי עכשיו, אבל אמרו לי שאי אפשר. [...] קיבלתי דו"ח מהעובדת הסוציאלית וביקשתי מהתאגיד לשלם פחות אבל הם בכלל לא הסכימו לקבל את הדו"ח שלה. אמרו לי שזה לא רלוונטי, שהם לא יורידו לי, שאין מה לצפות מזה: 'תשלמי, ואם לא – ננתק'".

ע"א, מגדל העמק, אם חד-הורית + 2 ילדים. מתקיימים מקצבת הבטחת הכנסה של 1,800 ש"ח בחודש.

"התקשרתי לתאגיד ודיברתי עם המנהלת הראשית בטלפון [...] הסברתי לה שאני לא בורחת מאחריות, שאני רוצה לשלם אבל הסברתי לה את כל המצב שלי וביקשתי שתפרס לי את זה לתשלומים, שאני לא יכולה הכל בבת אחת: שיש לי ילדים, ביגוד, ארנונה, הכל עלי. אבל היא לא היתה מוכנה להגיע להסדר. היא אמרה לי שאני צריכה לשלם 2,000 ש"ח במזומן עכשיו ואחר כך 500 ש"ח בכל חודש. אמרתי לה שאני לא יכולה לעמוד בזה [...] אמרתי שאני יכולה לשלם חצי מזה אבל היא לא רצתה. 'אני לא לשכת הסעד', אמרה לי הפקידה של תאגיד המים."

ר"ס, לוד, אם חד-הורית + 2. מתקיימים מקצבת מזונות מביטוח לאומי של 2,800 ש"ח.¹⁷⁵

בשנים האחרונות חלה עלייה דרמטית בתעריפי המים לצרכנים הפרטיים, ובמקביל הועברה האחריות לאספקת המים מהרשויות המקומיות לתאגידי המים והביוב (ומהמועצות האזוריות – לספקי מים פרטיים). עקב שינויים אלה נפגעה זכותם של תושבי המדינה למים בשורה של היבטים.

עליית מחירי המים מורגשת היטב בכיסה של כל משפחה. משפחות מעוטות אמצעים מרגישות זאת באופן חריף יותר, ורבות מהן מתקשות לעמוד בתשלומים הגבוהים. בעבר סייע השלטון המקומי למשפחות מעוטות אמצעים בסיוע כספי, בשמיטת חובות, בהסדרי חובות וכיוצא באלה, כדי למנוע מצב של ניתוק מאספקת המים. אולם מאז שהסמכות לאספקת שירותי מים וביוב עברה לתאגידיים, סיוע סוציאלי מסוג זה כמעט שאינו מתקיים. המדיניות הממשלתית בתחום זה אינה כוללת הנחות (למעט הנחות קלות לאנשים עם מוגבלויות),¹⁷⁶ ומתירה לתאגידי המים לנתק את אספקת המים לצרכנים הצוברים חובות.¹⁷⁷

לבד מהתעריפים, הגבוהים כשלעצמם, מגוון של תקלות ובעיות בהתנהלות התאגידיים גורם להיווצרות חובות בקרב משפחות החיות בעוני ומשפחות ממעמד הביניים, ולקושי להסדיר את החובות. כך למשל, רבים נתקלים בעלייה בלתי מוסברת בחשבון המים, בחיובים שגויים, בתקלות במדי המים, בחיובים לא-סבירים על צריכה משותפת, ומעל הכול – בבירורקרטיה שקשה להתמודד עמה, ובתשובות בלתי מספקות מצד התאגידיים באשר לאופן היווצרותו של החוב.¹⁷⁸ אזרחים שצוברים חובות לתאגידי המים נאלצים להתמודד עם פקידי התאגידיים, שלא פעם מגלים אטימות ונוהגים באופן משפיל. לחייבים רבים מוצעים הסדרי תשלומים קשיחים שאינם הולמים את הכנסות המשפחה, ושהחייבים אינם יכולים לעמוד בהם. הריביות על עיכוב בתשלום חובות מים גבוהות ביותר ומנפחות את החוב באופן ניכר, עד כדי כך שלעתים גובה הריבית עולה על גובה החוב.

¹⁷⁵ מתוך: **הזכות למים בישראל – עדויות של אנשים שחיים בעוני**, האגודה לזכויות האזרח ופורום המים, אוקטובר 2013.

¹⁷⁶ החל מ-2014 אמורות להינתן הנחות גם לקשישים החיים בעוני.

¹⁷⁷ בינואר 2013 עתרה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ יחד עם ארבע משפחות שנותקו מאספקת המים בשל חובות, בדרישה להורות לתאגידי המים להפסיק את ניתוקי המים עד לקביעת כללים בנושא. בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב, כתבי בית הדין באתר האגודה: <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 ולתאגידיים להימנע מלנתק את אספקת המים לצרכנים שידם אינה משגת לשלם את חשבון המים. בעתירה נטען, בין היתר, כי תאגידי המים אינם מוסמכים לנתק ממם כאמצעי להפעלת לחץ על צרכנים לתשלום חובותיהם, לא כל שכן צרכנים מעוטי יכולת. העתירה: <http://tinyurl.com/mnclddc>. הדיון בעתירות אוחד, והן תלויות ועומדות.

¹⁷⁸ לדוגמאות לקשיים שעמם מתמודדים החייבים ראו למשל: **הזכות למים בישראל – עדויות של אנשים שחיים בעוני**, ה"ש 175 לעיל; **עתירת האגף לסיוע משפטי**, ה"ש 177 לעיל; אלמוג בוקר, **בגלל חשבון מים: חשבון הבנק של קשישה**, **בת 90 עוקל**, nana10, 12.8.2013.

הזכות לדיוור

דיוור בר השגה

בשנה החולפת קידמו הממשלה והכנסת שורה של חוקים ויוזמות בנושאי דיוור, תכנון ובנייה, המצויות בשלבים שונים של חקיקה: הארכת חוק הווד"לים (ועדות דיוור לאומיות) והרחבתו; רפורמה בתכנון ובבנייה; תוכנית דיוור ממשלתית גדולה להקמת 150 אלף יחידות דיוור; ועוד. על אף החשיבות שבטיפול בנושא הדיוור, ולמרות כמה היבטים חיוביים שמתגלמים בהצעות, לא הוטמעה בהן חשיבה חברתית הרואה בדיוור זכות בסיסית של כל אדם, עשיר כעני, ולא מצרך המיועד רק לבעלי אמצעים. כפי שיורחב להלן, ההצעות שהועלו והצעדים שננקטו לא יצרו מנגנונים שיבטיחו דיוור בר השגה – דיוור הולם שיש ביכולתו של אדם לעמוד בעלותו בלי לפגוע בצרכים חיוניים אחרים שלו ושל בני משפחתו.

חוק הווד"לים

באוגוסט 2011 נכנס לתוקפו חוק הווד"לים (ועדות דיוור לאומיות). החוק מאפשר להקים לתקופה מוגבלת ועדות תכנון מיוחדות שיוכלו לקדם במהירות תוכניות גדולות לבנייה למגורים, תוך עקיפה של הליכי התכנון הרגילים.¹⁷⁹ בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 שונה נוסח החוק והוכנסו בו התייחסויות לדיוור בר השגה, אולם המדינה התעלמה לחלוטין מתכליותיו החברתיות של החוק, והפכה אותן לאות מתה: **הוועדות לא ניצלו את סמכויותיהן כדי לאשר במסגרת התוכניות ולו יחידת דיוור אחת המיועדת לדיוור בר השגה**. גם הכלים החברתיים האחרים שמקנה החוק – כגון בניית דירות קטנות (שאפשר להציען במחירים סבירים לרוכשים צעירים) וייעוד דירות להשכרה – נוצלו בצמצום רב.¹⁸⁰ לעומת זאת, קידמו הווד"לים שכונות יוקרה בעתודות קרקע ציבוריות, בלי לתת את הדעת לצרכים השונים ובלי להתחשב בצורך לספק פתרונות דיוור בתמהיל מגוון בכל אתר ואתר. התנהלות הוועדות לדיוור לאומי מצביעה בבירור על מגמה מכוונת של הגדלת היצע הדירות הכללי תחת קידום דיוור בר השגה בעבור הציבור הרחב.

בבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים תלויות ועומדות שתי עתירות שהגישו כמה מארגוני הקואליציה לדיוור בר השגה בעניין שתי תוכניות בנייה גדולות שנדונו בוועדה לדיוור לאומי במחוז ירושלים.¹⁸¹ שתי התוכניות מתוכננות על ידי מינהל מקרקעי ישראל על קרקעות המדינה. בשתייהן,

¹⁷⁹ חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. הממשלה טענה כי הקמת הווד"לים תקטין את הבירוקרטיה ותגדיל את היצע הדירות בישראל, וכך תעזור בפתרון משבר הדיוור. ארגוני זכויות אדם ותכנון, ובהם האגודה לזכויות האזרח, מתחו ביקורת חריפה על החוק, הן בהיבט של זכויות תכנון ושקיפות והן בהיבט הסביבתי, וסברו כי הוא יביא יותר נזק מתועלת. עוד נטען, בין היתר, כי החוק עוקף את הליכי התכנון התקינים, המושתתים על איזונים עדינים ומורכבים, ויוצר מערכת תכנון נוספת, הפועלת במקביל להם; וכי ההליך של אישור תוכניות בווד"לים עלול לפגוע בשמירה על שטחים פתוחים ובאיזון בין כלל האינטרסים הציבוריים. על החוק וניירות עמדה של הקואליציה לדיוור בהישג יד והמטה לתכנון אחראי, באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=13423>.

¹⁸⁰ על פי הנתונים שנמסרו לוועדת הפנים והגנת הסביבה באוקטובר 2013, מתוך 26,000 דירות שאושרו בתוכניות לדיוור לאומי רק 1,627 הן דירות קטנות (6%), רק 80 הן דירות להשכרה (0.3%), ולא אושרו כלל דירות לדיוור בהישג יד להשכרה. **פרוטוקול מס' 107 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה**, 29.10.2013.

¹⁸¹ עת"מ 12-05-44796 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיוור לאומי במחוז ירושלים, עת"מ 07-29375-12 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נ' הוועדה לדיוור לאומי במחוז ירושלים. לכתבי העתירות:

למרות התנגדויות שהוגשו, מיאנה הוועדה להפעיל את סמכויותיה בעניין ייעוד קרקע לדיור בר השגה להשכרה.

חוק הווד"לים אושר במתכונת של הוראת שעה למשך 18 חודשים. במאי 2013 הוארך תוקף החוק בשמונה חודשים נוספים, ובאוקטובר עברה בקריאה ראשונה במליאה הצעת חוק המבקשת להאריך את תוקפו עד לאוגוסט 2015.¹⁸² כמו כן מבקשת הצעת החוק להרחיב את סמכויותיהן של הווד"לים – הן ביחס לסוג התוכניות שיוכלו לאשר, והן בנוגע לזכויות הבעלות בקרקע שיהיה אפשר להחיל עליה תוכנית לדיור לאומי. בימים אלה מתקיימים בוועדת הפנים של הכנסת דיונים על נוסח החוק לקריאה שנייה ושלישית.

הרפורמה החדשה בתכנון ובבנייה

בשנת 2010 החלה ממשלת ישראל לקדם רפורמה רחבת היקף בתחום התכנון והבנייה. בעקבות מאבק של ארגוני תכנון, חברה וסביבה ושל גופים נוספים נבלמה הרפורמה, וקידומה הוקפא.¹⁸³ השנה הובילו ראשת מנהל התכנון והבנייה, בינת שורץ, ושר הפנים גדעון סער, רפורמה חדשה, שנועדה לקצר את הליכי התכנון בישראל. הרפורמה, שנוסחה לכדי הצעת חוק ממשלתית,¹⁸⁴ מצומצמת מהקודמת, אך עדיין רחבת היקף ובעלת השפעות מרחיקות לכת על מדיניות התכנון בישראל, ומכאן שהיא צפויה להשפיע גם על איכות החיים של אזרחי המדינה, על זכויותיהם, על פערים חברתיים ועל נגישות לשירותים חיוניים ובסיסיים.

בליבת הצעת החוק עומדת היוזמה **להרחיב את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות**, כך שיוכלו לאשר תוכניות רבות שהסמכות הבלעדית לאשרן נתונה כיום בידי הוועדות המחוזיות. ככלל, זוהי יוזמה ראויה, אלא שהצעת החוק אינה מלווה את ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות במנגנונים שיבטיחו כי התכנון המקומי ישרת את כלל התושבים; כי הוא יהיה שוויוני ומכיל; וכי יביא בחשבון את מכלול האינטרסים והצרכים של התושבים. יש לזכור כי לא אחת, פועלות הרשויות המקומיות להדרה של אוכלוסייה מעוטת הכנסה ושל קבוצות מיעוט, וכי האינטרסים של קבוצות שונות אינם משתקפים תמיד בהחלטותיה של הרשות המקומית. לפיכך, בין היתר, בד בבד עם העברת הסמכויות לרשות המקומית, יש להבטיח שקיפות מלאה ושיתוף מרבי של הציבור בתהליך התכנון; יש לחייב את הרשות לצרף יועצים מקצועיים ופעילי ציבור כחברים בוועדות המקומיות; יש להקפיד כי כל חברי הוועדה המקומית יקבלו הכשרה מקצועית; ויש להבטיח כי התכנון יכלול היבטים חברתיים כגון דיור בר השגה, שילוב אנשים עם מוגבלויות ותחבורה ציבורית. מנגנונים אלה ואחרים נעדרים מהצעת החוק.

נוסף על כך, במסגרת הרפורמה מתכננת הממשלה ליצור שלושה מעמדות של ועדות מקומיות, שלכל אחד מהם סמכויות תכנון שונות. מעמדה של הוועדה המקומית יתבסס בעיקר על האיתנות הכלכלית של הרשות, כך שככל שהרשות המקומית חלשה יותר, כך יהיו לוועדה פחות סמכויות.

¹⁸² <http://www.acri.org.il/he/?p=21496>. על ההתדיינות ראו גם כאן: רנית נחום-הלוי, **דיור בלתי מושג: ועדות התכנון**

מתעלמות מההוראה לתכנן דיור מוזל, TheMarker, 15.1.2013.

¹⁸³ **הצעת חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד-2013.**

¹⁸⁴ על הרפורמה של 2010 ועמדות ארגונים, ובהם האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=1462>.

¹⁸⁴ **הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון 102) התשע"ג-2013.** עמדות הקואליציה לדיור בר השגה, המטה החברתי-סביבתי לתכנון, האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום, באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=28579>.

מצב זה עלול לגרום להגדלת הפערים הקיימים ממילא בין מרכז לפריפריה ובין יישובים מבוססים ליישובים חלשים יותר מבחינה חברתית-כלכלית. יתר על כן, הצעת החוק אינה כורכת את הרחבת סמכויותיהן של הוועדות המקומיות בתקצוב מתאים ובכלים שישרו את רמתן המקצועית ואת תפקודן, כמתחייב בעיקר ברשויות המקומיות החלשות יותר.

בולטת במיוחד בהיעדרה חובת ההסמכה של מוסדות התכנון בנושא דיור בר השגה: הצעת החוק אינה מחייבת את הוועדות המקומיות להקפיד על כך שבתוכניות שיאשרו יוגדר תמהיל מגוון של יחידות דיור בגדלים שונים ויובטחו פתרונות דיור שמותאמים לקבוצות מעוטות הכנסה ולמיעוטים, ובכלל זה גם דיור בר השגה – דיור במחיר נמוך משמעותית ממחיר השוק שיותאם להכנסתם של הזכאים. סמכויות בעניין דיור בר השגה כבר אומצו במסגרת הרפורמה הקודמת, בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011, אולם הן הושמטו בתזכיר החוק של הרפורמה החדשה. בהיעדרן, אי אפשר יהיה, מבחינה משפטית, לקדם דיור בר השגה במסגרת התכנון ברשויות המקומיות.¹⁸⁵

הדיור הציבורי

חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (להלן: "חוק הדיור הציבורי")¹⁸⁶ 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 ייועדו 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 הממשלה סירבה לקיימו: לארגוני זכויות האדם הגיעו תלונות של אזרחים שפנו לחברות משכנות בבקשה לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה, ונענו בשלילה. נציגי משרד השיכון אף מסרו לכלי התקשורת כי לא ימכרו דירות עד שהנושא ייבדק במשרד המשפטים.¹⁸⁷ בג"ץ נדרש להתערב,¹⁸⁸ ולחייב את המדינה לנמק מדוע אין היא מקיימת את הוראות החוק ככתבו וכלשונו. בתגובה שהגישה לבג"ץ טענה המדינה כי לממשלה החדשה שהוקמה לאחר הבחירות דרוש פרק זמן נוסף לגבש עמדה ביחס לחוק ולתקנות הנדרשות. ביוני 2013 פרסמו שר האוצר ושר השיכון הודעה, ולפיה הממשלה מתעתדת למכור את הדירות הציבוריות לזכאים.¹⁸⁹

¹⁸⁵ כך על פי חוות דעת של היועץ המשפטי למשרד הפנים ושל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), להרחבה ראו עמדת הקואליציה לדיור בר השגה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=28579>.

¹⁸⁶ **חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה)**, התשנ"ט-1998.

¹⁸⁷ טלילה נשר, **חרף כניסתו לתוקף, חוק הדיור הציבורי מעוכב שוב**, הארץ, 1.1.2013.

¹⁸⁸ בג"ץ 519/13 רן כהן נ' שר הבינוי והשיכון. העתירה תלויה ועומדת.

¹⁸⁹ **שרי האוצר והשיכון סיכמו על חידוש מכירת דירות הדיור הציבורי לזכאים**, הודעה באתר משרד השיכון, 20.6.2013.

ואכן, לקראת סוף השנה החליטה הממשלה לחדש את חוק הדיור הציבורי, אך בשינוי מהותי: **בניגוד לחוק המקורי, שקבע כי הכספים המתקבלים ממכירת הדירות לזכאים ישמשו לבנייה או לרכישה של דירות חדשות, גרסתו החדשה מאפשרת להפנות חלק מההכנסות ממכירת הדירות לסיוע בשכר דירה.**¹⁹⁰ למעשה, משמעות ההחלטה היא **חיסול הדרגתי של הדיור הציבורי**, שכן מאגר הדירות ימשיך ויתדלדל.

בהקשר זה יש לציין כי בדוח מבקר המדינה האחרון, שפורסם באוקטובר 2013, הצביע המבקר על ליקויים רבים בניהול הדיור הציבורי, והזהיר ממחסור חמור במאגר הדירות. בין היתר מצא המבקר כי כ-2,300 דירות שבמאגר הדיור הציבורי אינן מושכרות לזכאים, בעוד מספר דומה (2,500) של משפחות ויחידים זכאים ממתנינים בתור לדירה, לעתים במשך שנים רבות.¹⁹¹ המבקר הדגיש את החשיבות שבשמירה על מאגר הדירות, ואת מרכזיותו של הדיור הציבורי בשמירה על זכויותיהם של אוכלוסיות מעוטות אמצעים: "חיוני ביותר שהמשרד יבחן מחדש את מכלול ההקצאות שנעשו בעבר בעבור שוכרים שאינם זכאים, יאתר את ההקצאות שאינן עומדות בכללים העדכניים שקבע, וישיב את הדירות למאגר הדיור הציבורי. על הגופים האמורים לעיל להביא בחשבון את חובתה החוקתית של המדינה מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו לפרוס 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה; מתן דיור ציבורי לזכאים הוא מרכיב חיוני ומרכזי בקיומה של 'רשת המגן' הזאת".¹⁹²

חיסול הדיור הציבורי והפניית הזכאים לו למסלול של סיוע בשכר דירה פוגעת בזכאים, שכן את הסיוע הם אמורים לממש באמצעות שכירת דירה בשוק הפרטי, ולעתים קרובות אין הדבר מסתייע מסיבות שונות: סכום הסיוע אינו ריאלי בתנאי השוק הנוכחיים במקומות רבים בארץ, בייחוד לנוכח שחיקתו המתמדת וההעלאות הבלתי מבוקרות של שכר הדירה בשוק החופשי. נוסף על כך, מקבלי הסיוע סובלים מסטיגמה שמרתיעה בעלי דירות מלהשכיר להם דירות. לעומת זאת, מגורים בדיור הציבורי מאפשרים לזכאים ליהנות מיציבות במקום המגורים ובשכר הדירה, ובכך מסייעים במימוש זכויותיהם לדיור נאות ולחיים בכבוד.¹⁹³

לעמדת ארגוני פרום הדיור הציבורי, אין לבצע שינוי מדיניות כה חריף וגורלי בעבור אוכלוסיות שמצבן הסוציו-אקונומי נמוך, ושמנוגד לחלוטין לחקיקה קיימת, ללא בדיקה מעמיקה. כדי למנוע עוול נוסף על הדחייה של יישום החוק עד כה, יש להקים ועדה מקצועית ציבורית, שתשקול ותבחן את ההשלכות של שינוי החוק לטווח הקצר ולטווח הארוך.

¹⁹⁰ תזכיר חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) (תיקון מס' 6), התשע"ג-2013. ההצבעה בכנסת על החוק בנוסחו החדש, שאמורה היתה להתקיים באמצע אוקטובר, נדחתה, כדי לאפשר את המשך הדיון הציבורי והצגת התנגדויות. צבי זרחיה, לפיד נענה לח"כ לוי אבקסיס: ההצבעה על חוק הדיור הציבורי תדחה בשבועיים, TheMarker, 15.10.2013, נכון לאמצע נובמבר, טרם התקיימה ההצבעה.

¹⁹¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 64א', 15.10.2013, בעמ' 303. יש לציין כי נוסף על 2,500 המשפחות הוותיקות, ממתנינים לדיור ציבורי עוד כ-30,000 משפחות ויחידים שהם עולים חדשים (דוח שנתי 64א', בעמ' 313).

¹⁹² דוח שנתי 64א', ה"ש 191 לעיל, בעמ' 311.

¹⁹³ תגובת הקואליציה לדיור בר השגה לממצאי דוח מבקר המדינה, 15.10.2013, באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=28605>; יובל גורן, אנשי רוחה נגד חוק הדיור הציבורי: "אסון", nrg-מערב, 19.11.2013.

סילוק חסרי בית משטחים ציבוריים

בשלהי שנת 2012 קיבל בית המשפט המחוזי בתל אביב עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח יחד עם שלושה אנשים חסרי בית נגד העירייה, שפעלה לסלק חסרי בית ממקומות ציבוריים תוך החרמת ציודם האישי.¹⁹⁴ בפסק דין תקדימי קבע בית המשפט כי פעולתם של פקחי העירייה הייתה לא-מידתית, והורה לעירייה **לגבש נהלים לשמירה על המרחב הציבורי, שלא יפגעו באורח בלתי מידתי בזכויותיהם של חסרי הבית**. פסק הדין כלל אמירות חשובות בדבר ההגנה על זכויות האדם של חסרי הבית. בין היתר נקבע כי "על הקבוצות החזקות לגלות סובלנות, גם אם יוגבלו במעט מהנאתם מהמרחב הציבורי, כדי לאפשר לחסרי הבית להתקיים בכבוד במרחב הציבורי".

עיריית תל אביב סירבה לקבל את קביעת בית המשפט, והגישה ערעור על פסק הדין. בית המשפט העליון הורה לצרף לדיון את היועץ המשפטי לממשלה, וזה הגיש את עמדתו ביולי 2013. היועץ המשפטי הדגיש כי באכיפת חוקי העזר המסדירים את המרחב הציבורי יש לתת משקל ממשי לאינטרס של חסר הבית להתקיים במרחב הציבורי ולזכויות היסוד שלו, וכי העובדה שאין לו קורת גג או מרחב פרטי היא רלוונטית בעת הפעלת שיקול הדעת של הרשות המקומית. לעמדתו, נוסחת האיזון הראויה צריכה להתיר לעירייה לפנות את מיטלטליו של אדם חסר בית (המביאה בפועל לסילוקו מהמקום שבו הוא נמצא) רק כאשר אלה מונעים מהציבור את השימוש במרחב הציבורי, או פוגעים פגיעה **ממשית** באפשרות של הציבור להשתמש במרחב שימוש סביר. כמו כן ציין היועץ המשפטי כי יש לקבוע נהלים מסודרים שיתוו את שיקול הדעת של פקחי העירייה, וכי ראוי שתהיה פעילות משולבת ומתואמת של פקחי העירייה עם אגפי הרווחה, האחראים לטיפול בחסרי הבית. בעקבות עמדה זו של היועץ הורו שופטי בית המשפט העליון לעיריית תל אביב להגיש טיוטת נהלים בעניין האכיפה כלפי חסרי בית במרחב הציבורי, וזו הוגשה לבית המשפט בספטמבר 2013.

הגם שעניינה של ההתדיינות האמורה היא זכותם של אנשים חסרי בית לבצע פעולות קיום במרחב הציבורי, ברור כי זכויותיהם של חסרי הבית אינן מתמצות בכך, והן מחייבות את הרשויות לספק פתרונות וסיוע כולל. נוסף על כך, חסרי בית אינם רק מי שמתגוררים ברחוב. הפורום למען חסרי/ות הבית¹⁹⁵ כולל במונח "חסרי בית" גם אנשים ונשים המתגוררים במגורי חירום כגון בתי מחסה לחסרי בית או למהגרים; משוחררים ממוסדות (כגון בית חולים או בית סוהר) שאין להם קורת גג לפנות אליה; ומי שגרים במקום שבו הם חשופים לאלימות או לניצול, רק משום שאין להם מקום אחר לפנות אליו. "מדד ההומלסים" של המכון לרפורמות מבניות, שפורסם ביוני 2013, כלל בהגדרה זו גם אנשים ונשים המתגוררים במבנים ארעיים ומאולתרים כגון אוהלים וצריפי פח, בבית ההורים המבוגרים או בבתייהם של קרובי משפחה, או במבנים שאינם מאושרים למגורים. המכון מצא כי **בשנים 1995-2012 הוכפל מספר המשפחות בישראל שחיות בדיור לא תקני מסוג זה, והגיע ל-8.5% – כ-189,000 משפחות**. מדובר בגידול של 26% במספר חסרי הדיור מאז שנת 2008, ובסך הכול בזינוק של 221% בתוך פחות משני עשורים.¹⁹⁶

¹⁹⁴ עת"מ 10-11-2012/20761 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד עיריית תל-אביב-יפו** (פס"ד מיום 19.11.2012). לכתבי בית הדין בעתירה ובערעור (עע"ם 105/13 עיריית תל אביב-יפו נ' האגודה לזכויות האזרח), ובכללם עמדת היועץ המשפטי

לממשלה וטיטוט נהלי העירייה: <http://www.acri.org.il/he/?p=17199>.

¹⁹⁵ בפורום חברות עמותת עלם, האגודה לזכויות האזרח והמכללה האקדמית ספיר.

¹⁹⁶ **מדד ההומלסים של ישראל**, באתר המכון לרפורמות מבניות. לדיווח על ממצאי המדד ראו: נמרד בוסו, **"מדד ההומלסים"**: 189 אלף משפחות בישראל גרות בדיור ארעי, TheMarker, 17.6.2013.

הפרטה

לאחר מעשה: הפרטות כושלות

מדיניות הממשלות בישראל בשלושת העשורים האחרונים קידשה את צמצום פעילותו של המגזר הציבורי, ודגלה בהעברת האחריות לאספקת כלל השירותים – לרבות אלה החברתיים – לידי כוחות השוק. במסגרת מדיניות זו הופרטה שורה ארוכה של שירותים ציבוריים שנועדו להבטיח מימושן של זכויות בתחומי הדיור, הבריאות, החינוך, התעסוקה והרווחה,¹⁹⁷ בדרך כלל במקביל לקיצוצים נרחבים בשירות הציבורי או מיד לאחריהם. ההצדקה להפרטה היא בדרך כלל בנימוקים של חיסכון ויעילות, ונובעת מהתפיסה שהשוק הפרטי יעיל יותר ויבצע את העבודה בעלות נמוכה יותר. אולם בפועל, לעתים נעשית ההפרטה באופן לקוי ורשלני, והיקף השירות ואיכותו פוחתים, תוך פגיעה בזכויות הצרכנים. לעתים גם מתברר בדיעבד שעלות ביצועו של התפקיד על ידי גוף פרטי גבוהה יותר מעלותו בשירות הציבורי.

שני מקרים של הפרטות כושלות בלטו בשיח הציבורי והמקצועי בשנה האחרונה, ואף הובילו את המדינה לחזור בה, חלקית לפחות, מהפרטת השירותים הנדונים. בשני המקרים התגלו הפגמים החמורים בהפרטה רק לאחר שהפגיעה בזכויות האדם כבר התרחשה.

המוסדות הפסיכיאטריים הפרטיים

בנובמבר 2012 הודיע מנכ"ל משרד הבריאות רוני גמזו על כוונתו לסגור את בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים, שבהם אושפזו כ-250 אנשים ונשים עם מוגבלות כפולה – נפשית וקוגניטיבית, ולהעביר את המאושפזים לבתי חולים ציבוריים.¹⁹⁸ ההודעה פורסמה בעקבות חשיפת פרשה קשה של התעללות והזנחה במוסד הפסיכיאטרי הפרטי "נווה יעקב". החשיפה, שהתרחשה בין היתר בעקבות פעילות ממושכת של ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות,¹⁹⁹ זרתה אור על הקושי של משרד הבריאות לפקח על הנעשה במוסדות המופרטים.²⁰⁰ על פי הודעת משרד הבריאות, שני המוסדות הנוספים הפועלים במתכונת דומה – "אילנית" ו"נווה שלוה" – אמורים להיסגר עד סוף 2013.²⁰¹

בעקבות פרשת "נווה יעקב" מינה ראש מינהל הרפואה במשרד הבריאות ועדת בדיקה, וזו פרסמה את המלצותיה ביולי 2013.²⁰² הוועדה מתחה ביקורת הנוגעת לכמה היבטים בהפעלתו של בית החולים הפרטי על ידי משרד הבריאות. בין היתר, קבעה הוועדה כי תנאי המכרז שבו זכה בית

¹⁹⁷ להרחבה ולדוגמאות לשירותים שהופרטו ראו: טלי ניר, בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים, האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2012. דוגמאות לשירותים שהופרטו גם ב: בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל – דוחות שנתיים 2010, 2011 ו-2012, מכון ון ליר.

¹⁹⁸ רוני לינדר-גנץ, משרד הבריאות יסגור את בתי החולים הפסיכיאטריים הפרטיים, TheMarker, 5.11.2012.

¹⁹⁹ פרשת התעללות והזנחה קשה במוסד נווה יעקב, הודעה באתר ארגון בזכות, 5.11.2012.

²⁰⁰ כרמית ראובן, פרטיים בלי פיקוח: "נווה יעקב" לא לבד, ynet, 1.11.2012.

²⁰¹ ממצאי צוות הבדיקה של נווה יעקב הועברו למנכ"ל משרד הבריאות, הודעה באתר משרד הבריאות, 9.7.2013.

²⁰² דן אבן, ועדה במשרד הבריאות: לסגור את המחלקות הסגורות בבתי החולים הפרטיים, הארץ, 10.7.2013. דוח ועדת הבדיקה באתר doctorsonly.co.il: <http://tinyurl.com/q6djcuu>.

החולים "נווה יעקב" ביטאו העדפה של עלות נמוכה על פני אמות מידה של מקצועיות, ניסיון רפואי ואיכות התשתיות,²⁰³ וניתחה את הכשלים במערך הבקרה של משרד הבריאות על המוסד. היא המליצה לסגור את מחלקות האשפוז הסגורות בבתי חולים פסיכיאטריים פרטיים, ולהקים מחלקות ייעודיות לחולים בתחלואה כפולה בתוך בתי החולים הציבוריים. על פי דוח הוועדה, הטיפול בחולים בתנאי "מחלקה סגורה" כולל שלילת חופש, וכפי שנקבע שאין בתי כלא פרטיים בישראל, אין גם לאפשר קיום של מחלקות פסיכיאטריות סגורות במוסדות רפואה פרטיים.

שירותי הבריאות לתלמיד

שירותי הבריאות לתלמיד מיועדים לכמיליון תלמידים בכיתות א'-ט', וכוללים, בין היתר, חיסונים ובדיקות רפואיות, וחינוך לבריאות. בעבר סופקו השירותים על ידי משרד הבריאות באמצעות אחיות בתי הספר, אולם משרד האוצר החליט, מטעמי חיסכון, להפריט שירותים אלה. מהלך ההפרטה של שירותי בריאות התלמיד, שהוא דוגמה מצערת להפרטה ההרסנית בשירותים הציבוריים בישראל, החל לפני למעלה מעשור ב"יבוש" מסיבי של השירותים,²⁰⁴ ונמשך בהעברתו בשנת 2006 לקבלן ללא מכרז, ולאחר מכן במכרז פגום שאף תוקצב בחסר.²⁰⁵

בשנת 2010 פרסם מבקר המדינה דוח חריף, שמצא שורת ליקויים בהפעלת השירות. אלה כללו בין השאר שימוש בצידוד שפג תוקפו; ביצוע בדיקות שמיעה וראייה בתנאים שאינם מתאימים; ושיעור חיסונים נמוך מהנדרש.²⁰⁶ גם בג"ץ קבע כי "ספק אם שירות מעין זה צריך להיות מופרט",²⁰⁷ ותהה "האם אין מקום שמשרד הבריאות עצמו ישוב ויתן את השירותים האמורים".²⁰⁸

בתחילת שנת 2012 הודיע משרד הבריאות כי הוא מחזיר לידי אספקת שירותי הבריאות לתלמיד במחוז הדרום ואשקלון, אולם בד בבד החליטה הממשלה על המשך הפרטת השירות במחוזות האחרים. באוקטובר 2012 נודע כי החברות נטל"י ופמי-פרימיום, שזכו במכרז, יחלקו ביניהן את אזורי המרכז, הצפון וירושלים. הנתונים מהתקופה האחרונה אינם חד-משמעיים. מחד גיסא, נראה כי המצב בדרום ובאשקלון השתפר בעקבות הפעלת השירות על ידי המדינה,²⁰⁹ ונטען גם כי עלות השירות הציבורי נמוכה יותר מעלות השירות המופרט, בניגוד לרציונל החיסכון בעלויות שעמד בבסיס ההפרטה;²¹⁰ מאידך גיסא, בכל האמור בנתונים הכמותיים של בדיקות וחיסונים,

²⁰³ אלה המשקלות שנקבעו לתנאים השונים במכרז, על פי דוח הוועדה: מחיר – 70%, תשתיות – 5%, ניסיון, השכלה והכשרה של כוח האדם המקצועי – 5%, ניסיון בהפעלת השירותים הכלולים בהצעה – 10%, שביעות רצון מהמציע בהתקשרויות קודמות – 10%. [דוח ועדת הבדיקה](#), ה"ש 202 לעיל.

²⁰⁴ בשנת 2003 היה תקציב השירות כ-83.5 מיליון ש"ח, ועד שנת 2006 הוא קוצץ לכ-63 מיליון ש"ח. בהתאם, ההשקעה בכל תלמיד היתה בשנת 2001 כ-78 ש"ח, ובשנת 2006 – כ-55 ש"ח בלבד. מתוך: [עצרו את התדרדרות שירותי בריאות התלמיד – הבטיחו לתלמידי ישראל את ההשגחה הרפואית הראויה](#), נייר עמדה של ההסתדרות הרפואית בישראל והאגודה לזכויות האזרח.

²⁰⁵ על השתלשלות האירועים ראו: [עצרו את התדרדרות שירותי בריאות התלמיד – הבטיחו לתלמידי ישראל את ההשגחה הרפואית הראויה](#), ה"ש 204 לעיל; מבקר המדינה, [דוח שנתי 60' לשנת 2009](#), ינואר 2010, פרק שביעי.

²⁰⁶ [דוח שנתי 60' לשנת 2009](#), ה"ש 205 לעיל.

²⁰⁷ ע"מ 6823/10 [מתן שירותי בריאות נ' משרד הבריאות](#) (פס"ד מיום 28.2.2011).

²⁰⁸ בג"ץ 1083/07 [ההסתדרות הרפואית בישראל נ' משרד הבריאות](#) (24.5.2012).

²⁰⁹ ברברה סבירסקי, [הפסקת ההפרטה של שירותי הבריאות לתלמיד תביא למינימום עלות ולמקסימום מקצועיות](#), מרכז אדוה, דצמבר 2012; רן רזניק, ["ההפרטה של שירותי הבריאות בבתי הספר נכשלה"](#), ישראל היום, 15.8.2013.

²¹⁰ [הפסקת ההפרטה של שירותי הבריאות לתלמיד תביא למינימום עלות ולמקסימום מקצועיות](#), ה"ש 209 לעיל; [דוח שנתי 60' לשנת 2009](#), ה"ש 205 לעיל.

נראה כי חל שיפור בביצועיהן של החברות הפרטיות.²¹¹ גם אם יימצא שמבחינה כמותית השירות לתלמידים לא נפגם, הרי שהנזק בהפרטת השירות הוא עדיין גדול ביותר. שירות האחיות בבתי הספר הפך להיות "סרט נע" של בדיקות וחיסונים, ואבד הפן האיכותי של עבודת האחיות: עיסוק בחינוך לבריאות ובמניעה, ונוכחותה של אחות כדמות חינוכית-רפואית בתוך בתי הספר וכחלק מהצוות החינוכי – דמות שתפקידה בין היתר להכיר את התלמידות והתלמידים, לשים לב למצוקותיהם ולתת להן מענה.

מלבד הליקויים הספציפיים בהפעלת השירותים לאחר ההפרטה, המקרים של שירותי הבריאות לתלמיד ושל המוסדות הפסיכיאטריים מדגימים את **האופן הרשלני שבו מתבצעות לעתים הפרטות בישראל, ואת הליקויים בתחום הפיקוח, שסופם פגיעה בזכויות אדם**.²¹² הפרטת בתי החולים הפסיכיאטריים ממחישה גם את הצורך **לקבוע גבולות להפרטה**, בפרט בכל הקשור למוסדות סגורים, שהחוסים בהם שוהים בניתוק מהחברה, הרחק מעין הציבור.²¹³ מקרים כאלה מדגישים את הצורך **להסדיר בחקיקה באופן מקיף את אופן ביצוע הפרטות בישראל**,²¹⁴ ובפרט לעגן בחקיקה חובה לפרסם החלטות על הפרטות **טרם** ביצוען, כדי לאפשר דיון ציבורי, התנגדות והצעת חלופות, ולהעניק לאזרחים אפשרות של ממש להתמודד עם הכרסום בזכויות האדם שלהם.

לאחרונה פורסם כי שרת המשפטים ציפי לבני מתכוונת לקדם הצעת ממשלה שתחייב גופים ציבוריים לפרסם את ההתקשרויות שלהם עם גופים פרטיים.²¹⁵ זהו צעד חשוב, הן לצורך מימוש זכויותיו של הפרט בקבלת השירותים המופרטים והן לצורך הבטחת ביקורת ציבורית ופיקוח. אולם כאמור, יש לפעול להגברת השקיפות ולשיתוף הציבור עוד קודם לביצוע ההפרטה. יש לפעול לכך שהחלטות על הפרטה יתקבלו בהליך פתוח, ובהתייעצות עם גופים שיש להם עניין מיוחד בנושא, או כאלה שמייצגים ציבור שעשוי להיות נפגע או מושפע מהמהלך. בפני הציבור צריך להיות מידע בנוגע למהלך, לרבות הנימוקים ליוזמת ההפרטה, בחינות שנעשו בדבר השלכותיה הצפויות על איכות השירותים ועל זכויות ציבור הצרכנים, ומנגנוני הפיקוח על הגוף המופרט.

"תוכנית ויסקונסין" חוזרת

"תוכנית ויסקונסין" הישראלית, על גלגוליה השונים ("תוכנית מהל"ב" ו"אורות לתעסוקה"), שמטרתה לשלב אנשים המקבלים קצבאות הבטחת הכנסה בשוק העבודה, החלה לפעול בישראל

²¹¹ תגובת חברת נטלי"י ב: **"ההפרטה של שירותי הבריאות בבתי הספר נכשלה"**, ה"ש 209 לעיל; ירון קלנר, **בריאות**

התלמיד: דווקא הדרום, שאינו מופרט – במצב רע, ynet, 16.8.2013. לעמדות ולנתונים בעד ונגד המשך ההפרטה של השירות ראו גם **פרוטוקול מס' 71 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות**, 31.7.2013.

²¹² כך למשל, ציין מבקר המדינה כי ההפרטה בתחום שירותי בריאות התלמיד יצאה לדרך בלי שהוכנה תוכנית כלכלית וללא בחינה כוללת של מרכיבי סל הבריאות לתלמיד ועלויותיהם, ובלי שמשרד הבריאות אייש את תקני הפיקוח הנדרשים, וכי מערך הפיקוח היה חלקי ולא יעיל. **דוח שנתי 60א' לשנת 2009**, ה"ש 205 לעיל.

²¹³ דוגמה נוספת היא ההפרטה של מוסדות חסות הנוער. ראו: אן סוציין, **חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל**, ה"ש 174 לעיל, פרק ג'.

²¹⁴ לרשימת עקרונות מנחים בביצוע הפרטות ראו: **חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל**, ה"ש 174 לעיל, בעמ' 80-81; **האגודה ליועץ המשפטי לממשלה: יש לפרסם הנחיות בנוגע לתהליכי הפרטה**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 26.10.2008.

²¹⁵ צבי זרחיה, **לבני: גופים ציבוריים יפרסמו התקשרויות עם גופים פרטיים**, TheMarker, 8.9.2013. יצוין כי בנובמבר 2012 פנו האגודה לזכויות האזרח והתנועה לחופש המידע ליועץ המשפטי לממשלה בדרישה כזו: **לחייב פרסום הסכמי התקשרות עם גופים פרטיים**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 3.12.2012.

באוגוסט 2005 במתכונת ניסיונית. את התוכנית הפעילו חברות פרטיות, ובידי עובדיהן הופקדו סמכויות מרחיקות לכת של כוח ושיקול דעת שלטוניים. החשובה שבהן – הסמכות לקבוע כי משתתף או משתתפת בתוכנית לא מילאו את חובותיהם – היה בכוחה כדי להוביל לשלילת קצבת הבטחת ההכנסה שלהם.

"תוכנית ויסקונסין" רשמה מידה מסוימת של הצלחה בהשבת מובטלים למעגל העבודה,²¹⁶ אולם במבחן התוצאה היא נכשלה: רמת השכר של המשתתפים שהושמו בעבודה לא עלתה באופן בולט יחסית לגובה הקצבאות שקיבלו, ורבים הושמו במשרות חלקיות ובעבודות לא-מקצועיות וחסרות אופק תעסוקתי.²¹⁷ התוכנית חייבה את המשתתפות והמשתתפים להימצא במרכז התעסוקה כ-35 שעות בשבוע, אך לא סיפקה להם בעת שהותם בו סיוע אמיתי לכניסה לעבודה, כגון הכשרות מקצועיות נדרשות. התוכנית גרמה לשלילת קצבאות הבטחת ההכנסה של משתתפים רבים, וזכתה לקיתונות של ביקורת מארגוני זכויות אדם על פגיעה בזכויות יסוד של המשתתפים בה, ובהן הזכות לכבוד והזכות לקיום בכבוד.²¹⁸ גם מבקר המדינה²¹⁹ וועדה בין-משרדית שמונתה לבחינת התוכנית הצביעו על כשליה.²²⁰ בהקשר זה חשוב גם לציין, כי בתוכנית ויסקונסין הושקעו מיליונים מכספי הציבור, בעוד תקציבו של שירות התעסוקה – שהוא הגוף הציבורי שאמור לסייע לדורשי העבודה – מידלדל והולך שנה אחר שנה.²²¹ חרף זאת לא עמדה התוכנית במבחן העלות-תועלת, ותפוקותיה ביחס להשקעה היו קטנות בהרבה מתפוקתו של שירות התעסוקה.²²²

לנוכח הביקורת ובעקבות מאבק הארגונים, סירבה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת להאריך את "תוכנית ויסקונסין" במתכונתה הקיימת, ובאפריל 2010 היא בוטלה. מאז ניסתה הממשלה פעמיים להפעילה מחדש באמצעות חוק ההסדרים (בשנים 2010 ו-2011), והכנסת החליטה לדחותה. התוכנית חזרה גם השנה, תחילה בחוק ההסדרים לשנים 2013-2014 ואחר כך בהצעת חוק נפרדת, תחת הכותרת "עידוד היציאה לעבודה".²²³

מטרתה המוצהרת של התוכנית – שילוב מקבלי קצבאות בעבודה – היא מבורכת, לו הייתה מיושמת כהלכה, באופן מקיף ורציני: בהזרמת התקציבים הדרושים לשירות התעסוקה החבול; בטיפול בשוק העבודה וביצירת מקומות עבודה ראויים בשכר הוגן; בהפעלת מערך של שירותים תומכי

²¹⁶ נועם פישמן ודניז נאון, מעקב אחר המופנים למרכזים בתכנית אורות לתעסוקה במועד סגירת התכנית ושמונה חודשים לאחר סגירתה, מאיירס-גיוינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2012.

²¹⁷ לאה אחדות ואח', מחקר הערכה של תכנית מהל"ב – דוח מסכם מס' 6, המוסד לביטוח לאומי ומאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, נובמבר 2008; דניז נאון ואח', הערכה של התכנית אורות לתעסוקה – ממצאי המחקר, דוח סופי, המוסד לביטוח לאומי ומאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל, מאי 2010.

²¹⁸ בין הארגונים שפעלו לביטול התוכנית: העמותה לסגור קהילתי, שומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם, סאוט אלעאמל, עמותת מחויבות, הקשת הדמוקרטית המזרחית והאגודה לזכויות האזרח. למסמכים בנושא ראו: עם יד על הל"ב – פרויקט המעקב אחר תוכנית "אורות לתעסוקה", מיסודן של עמותת סינגור קהילתי ועמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי, באתר עמותת סינגור קהילתי, <http://advocacy.org.il/content/view/25/47>; עתירת הארגונים הנ"ל נגד תוכנית ויסקונסין – בג"ץ 3101/10 האגודה לזכויות האזרח נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit3101.pdf>; מסמכים נוספים בנושא באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?cat=1>.

²¹⁹ מבקר המדינה, היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין"), יוני 2007.

²²⁰ דוח הוועדה לבחינת תכנית מהל"ב (ועדת דינור), יוני 2007, באתר משרד ראש הממשלה.

²²¹ מסמכים בנושא תקציב שירות התעסוקה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?cat=198>.

²²² לפי חישוב שערכו ארגוני זכויות אדם, תקציב התוכנית "אורות לתעסוקה" היה גדול פי 14 מתקציב שירות התעסוקה באותה תקופה, אולם אחוז ההשמות בעבודה שבוצעו בתוכנית היה גדול רק פי שניים מאחוז ההשמות של שירות התעסוקה. ראו: לא, אדוני השר, האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם, הקשת הדמוקרטית המזרחית וסינגור קהילתי, 2009, <http://tinyurl.com/q84mlt6>.

²²³ הצעת חוק לעידוד היציאה לעבודה, התשע"ג-2013.

עבודה כגון הכשרה מקצועית; ובמתן פתרונות לעלויות הטיפול בילדים. אולם כמו בהצעות החוק הקודמות, העדיף משרד האוצר לחזור לשיטה שכבר נכשלה: העברה של סמכויות שלטוניות מובהקות, כמו שלילת קצבה, לחברות פרטיות, שמטרתן היא בראש ובראשונה רווח כלכלי, תוך פגיעה בזכויותיהם של מקבלי ומקבלות הבטחת הכנסה, הנסמכים על קצבת הקיום כרשת ביטחון אחרונה.²²⁴

כדי שתוכנית חדשה תצליח לשלב מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה תוך שמירה על זכויותיהם, יש ללמוד מטעויות העבר ולהכניס בתוכנית העומדת כעת על הפרק שורה ארוכה של שינויים.²²⁵ בראש ובראשונה יש לוודא כי לא רק הפיקוח על התוכנית יינתן לשירות התעסוקה, אלא יושארו בידיו הסמכויות השלטוניות ביחס למשתתפים, ובהן: מיון המשתתפים המתאימים לתוכנית; הפניית המשתתפים לעבודה; קביעת התוכנית האישית של המשתתפים; החלטה בלעדית בדבר שלילת גמלת הבטחת הכנסה; ועוד.

²²⁶ הפרטת הגבייה ברשויות המקומיות

מאז שנת 2000 מוסמכות הרשויות המקומיות לגבות מסי עירייה, אגרות וקנסות (כגון ארנונה, מים ודוחות חנייה) על פי פקודת המסים (גבייה), שקובעת הסדרים קיצוניים לגביית חובות.²²⁷ הפקודה מעניקה בידי הרשויות המקומיות את הסמכות לעקל ולמכור את נכסיו של חייב, ללא הליך שיפוטי, אלא באמצעות הליך של גבייה מנהלית. הליך כזה מאפשר לעיריות לנקוט אמצעי גבייה והוצאה לפועל בלא שיצטרכו להוכיח את קיום החוב בפני ערכאה שיפוטית, ולפיכך הוא מהווה סמכות מרחיקת לכת, שפגיעתה בפרט קשה ומכאיבה.²²⁸ על כן, נדרשת הקפדה יתרה על שימוש זהיר באמצעי האכיפה כלפי חייבים, ושמירה על איזון ראוי בין זכויות החייב לבין סמכותה של הרשות המקומית לגבות את התשלומים המגיעים לה.

בשני העשורים האחרונים הופרטו הסמכויות לגביית חובות ברשויות המקומיות, ולמעלה ממחצית מהרשויות משתמשות בשירותיהן של חברות גבייה חיצוניות.²²⁹ חברות פרטיות אלה מורשות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים לצורך גביית חובות, ובהם: כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש, שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים, עיקול מקרקעין, עיקול רכב ועיקול בחשבונות בנק. מדובר

²²⁴ לפירוט הכשלים בהצעת החוק: [כל הסיבות להצביע נגד התוכנית "לעידוד יציאה לעבודה"](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 1.7.2013.

²²⁵ להערות האגודה לזכויות האזרח, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם ועמותת סינגור קהילתי ראו: [תוכנית ויסקונסין – מה חייבים לתקן](#), הודעה באתר האגודה, 14.7.2013; [תוכנית ויסקונסין: חייבים ללמוד מטעויות העבר](#), הודעה באתר האגודה, 10.11.2013.

²²⁶ חלק זה מבוסס על: [חוק וסדר בע"מ: ההפרטה של אכיפת החוק בישראל](#), ה"ש 174 לעיל, פרק ד'.
²²⁷ פקודת המסים (גבייה) הוחלה על גביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים המגיעים לרשות המקומית בעקבות אכרזותיו של שר האוצר, המוארכות מאז שנת 2000 (אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות מקומיות) (הוראת השעה) (תיקון), התשס"ב-2002). סמכות גבייה מנהלית של ארנונה נתונה לעיריות גם מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש], פרק 15.

²²⁸ לאחרונה קראה ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת לשר האוצר לבטל את סמכותן של העיריות לגבות מיסים על פי פקודת המסים (גביה). ח"כ דוד רותם, יו"ר הוועדה, אמר כי "ראוי שהרשויות יגבו את חובותיהם באפיקים המקובלים של משלוח דרישות תשלום, ובעת הצורך, פניה לבתי המשפט, כפי שכל חוב צריך להתברר". [ועדת חוקה קוראת לשר האוצר לבטל את סמכויות הגביה שנתנו לרשויות המקומיות עפ"י פקודת המסים](#), הודעה באתר הכנסת, 24.6.2013.
²²⁹ [ועדת חוקה קוראת לשר האוצר לבטל את סמכויות הגביה שנתנו לרשויות המקומיות עפ"י פקודת המסים](#), ה"ש 228 לעיל.

באמצעים מרחיקי לכת, הפוגעים במישרין בזכויות הפרט – לפרטיות, לקניין ולכבוד, ושהפעלתם על ידי גורמים פרטיים הפועלים למטרות רווח אינה לגיטימית.

הסמכויות שהועברו לידי חברות הגבייה אינן כוללות רק את תפקידי הביצוע "הטכניים", אלא גם תפקידים הכרוכים בהפעלת **שיקול דעת מהותי**. למעשה, הטיפול בכל השלבים של הליך הגבייה הועבר לידי החברה הפרטית, אשר בפועל מחליפה את מחלקת הגבייה בעירייה. החברה היא זו שמפיקה חשבונות, מקיימת שעות קבלת קהל, עונה לפניות התושבים, מנהלת משא ומתן עם חייבים ומבצעת עמם הסדרי תשלום, וכן הלאה.²³⁰ חברות הגבייה הן גם אלה שאוספות את החומר המוגש לוועדת ההנחות ברשות המקומית לצורך החלטה על הנחה בארנונה ובודקות אותו, והן גם מבצעות **חקירות** בדבר המצב הפיננסי של החייבים, כדי לאפשר לרשות לקבל החלטה על מחיקת חובות.²³¹ לצורך ביצוע תפקידן, ניתנו לחברות הגבייה סמכויות **לקבל מידע על אודות החייבים** ממשד התחבורה וממשד הפנים,²³² והן מרכזות מידע נרחב על אודות חייבים. אמנם, גזבר העירייה נדרש לתת אישור פרטני לכל פעולת גבייה ולאשר הסדרי חובות והחלטות אחרות, אולם היוזמות וההחלטות הן בידי החברות. כמו כן, לנוכח היקף הפעילות של חברות הגבייה,²³³ סביר להניח שאישורו של הגזבר אינו אלא חותמת גומי להחלטות שהתקבלו כבר על ידי חברת הגבייה.²³⁴

על פי ההסכמים שבין הרשויות המקומיות לחברות הגבייה, התשלום לחברה הוא עמלה מתוך הכספים שהצליחה לגבות בעבור העירייה. השילוב בין מנגנון תמריצים זה לבין העברת הליך הגבייה במלואו – ובכלל זה שיקול הדעת – לידי החברה, יוצר **ניגוד עניינים** ומעורר חשש לשימוש באמצעי גבייה אגרסיביים שלא לצורך. מדיווחים בתקשורת עולה כי חברות הגבייה נוקטות לעתים כלפי חייבים אמצעים בלתי חוקיים כגון איומים, סחיטה ושימוש בכוח.²³⁵

ניגוד העניינים עשוי לבוא לידי ביטוי גם בהחלטות בעניין הקפאתם של הליכי גבייה. לרשויות המקומיות נתונה הסמכות להחליט על הקפאה של הליכי גבייה, על בסיס שיקולים חברתיים-כלכליים הנוגעים למצבו של החייב. כך לדוגמה, השעיית ההליכים עשויה להיות מוצדקת לנוכח מצבו הכלכלי או הבריאותי של החייב, במקרה שהנכס היחיד שניתן לעיקול הוא דירת מגוריו שהיא

²³⁰ ראו למשל באתר [חברת הגבייה מילגם](#) פירוט של שירותי הגבייה שהיא מספקת.

²³¹ כך למשל, במכרז שפרסמה עיריית חיפה להעסקת חברות פרטיות לביצוע שירותי גבייה של קנסות חנייה, מפורטים תפקידי חברת הגבייה: חקירה לאיתור כתובת החייב, מקום עבודתו ונכסים אחרים שבבעלותו; ניהול משא ומתן עם חייבים להסדר חובותיהם עפ"י הנחיות העירייה ובתאום עימה; הפעלת מערך עיקולים לסרבני תשלום באישור העירייה; טיפול משפטי וקבלת קהל. עיריית חיפה, **הזמנה לקבלת הצעות לביצוע שירותי גביית קנסות חנייה עיריית חיפה, מכרז פומבי, מס' 11/2003**, 2003.

²³² כך למשל, בהסכם שבין עיריית אילת לחברת מילגם בעניין גביית קנסות החנייה נקבע כי הקבלן "יפנה למשרד התחבורה ו/או למשרד הפנים כדי לקבל כל פרט ו/או מידע הדרוש לשם ביצוע התחייבויותיו כאמור לעיל." (סעיף 14. להסכם בדבר שירותי סיוע לרשות החנייה בעיריית אילת בין עיריית אילת לבין חברת מילגם שירותים בע"מ, מיום 20.1.2009).

²³³ על היקף הפעילות הרחב של חברות הגבייה ניתן ללמוד מנתוני גביית הארנונה בעיריית נתניה לשנת 2011: חברת הגבייה מ.ג.ע.ר, שעמה התקשרה העירייה, שלחה בשנת 2011 9,909 הודעות דרישת תשלום, ביצעה 2,559 עיקולים ברישום ו-1,195 עיקולים בפועל. יוסי סויר, אגף הכנסות, עיריית נתניה, תשובה מיום 26.6.2012 לבקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח. מר סויר מדגיש בתשובתו, כי מספר העיקולים בפועל שבוצעו אינו משקף את מספר המקרים שבהם הוצאו מיטלטלין מהבתים וכי מקרים אלו שואפים לאפס. "בפועל מדובר בהגעה להסדר חוב בעקבות האיום בהוצאת מיטלטלים ברוב רובם של המקרים".

²³⁴ בפסק דין יוצא דופן בחריפותו התייחס בית המשפט המחוזי בחיפה לסוגיית השימוש של רשויות מקומיות בהליכי גבייה מנהליים ולהפרטת שיקול הדעת: "אמת, האישור הסופי לנקוט בהליכי גבייה נעשה על ידי גורם ברשות המקומית. עם זאת, כל בר דעת מבין כי ברשות מקומית גדולה, לא ניתן לבחון כל מקרה לגופו. הרשות סומכת ידיה במרביתם של המקרים על שיקול הדעת של חברת הגבייה". עת"מ (חי) 3061/06 **רכבת ישראל נ' עיריית חדרה**, פסקה 91 (19.9.2007) (ההדגשה הוספה).

²³⁵ ראו למשל: עמית גולדנברג, **שוהר מידות**, nrg-מערב, 30.11.2008; זיו גולדפישר, **נתניה: ניצחון האזרח הקטן על חברת הגבייה של העירייה**, nrg-מערב – זמן נתניה, 30.8.2011. ראו גם דברי חבר הכנסת חנא סוויד ב**פרוטוקול מס' 28 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט**, 24.6.2013, בעמ' 16.

גם דירתו היחידה, או אם עיקול הנכסים שנמצאו עלול להסב לו פגיעה קשה.²³⁶ העברת הליך הגבייה לידי החברות הפרטיות במלואו, לרבות קבלת הקהל, משמעותה כי החברה הפרטית היא גם זו שאמורה לשקול את מצבו של החייב; ומתעורר החשש כי חברה שכל רווחיה מבוססים על הצלחה גביית החובות, תיטה להתעלם משיקולים הנוגעים למצבו החברתי-כלכלי של החייב.

העברת סמכויות הגבייה של הרשויות המקומיות לידי חברות למטרות רווח נעשית זה שנים רבות **ללא כל הסמכה בחוק, ללא נהלים מסודרים ואחידים ובלא פיקוח ראוי**. בין היתר, אין מנגנון למינוי פרטני של הגובים; הם אינם מחויבים לעבור כל הכשרה; אין מנגנון לטיפול בתלונות; ואין כל פיקוח מוגדר ומחייב של הרשויות המקומיות או של משרד הפנים על הליכי הגבייה. נראה כי בפועל, אין לרשות שליטה אפקטיבית בהליכי הגבייה ויכולת פיקוח על חברות הגבייה.

בעקבות עתירה לבג"ץ, התחייבה המדינה בשנת 2005 להסדיר בהקדם בחקיקה את העסקתן של חברות הגבייה הפרטיות.²³⁷ אמנם שנתיים קודם לכן, במסגרת הדיון בעתירה, הוציא מנכ"ל משרד הפנים "נוהל העסקת חברות גבייה",²³⁸ אולם אין בנוהל זה כדי לענות על הצורך בחקיקה מסמיכה. נוסף על כך, כפי שהתברר בדוח מבקר המדינה לשנת 2008, הנוהל אינו מקיים, והרשויות גם אינן מקפידות לפקח על הליכי הגבייה הננקטים על ידי החברות.²³⁹

המבקר קבע כי קיים "חשש ממשי כי אין בדרך פעולתן של הרשויות המקומיות כדי להבטיח כי הסמכויות שהן העבירו לידי חברות הגבייה מופעלות תוך הקפדה על קיום הליכים הוגנים ותוך שמירה על הזכויות של החייבים", וכי על משרד הפנים לפעול לאלתר כדי להסדיר את הנושא בחקיקה.²⁴⁰ למרות זאת, עד היום לא נעשה הדבר. אמנם, במהלך השנים הכין משרד המשפטים כמה תזכירי חוק שנועדו להסדיר את סמכות העסקת חברות הגבייה, אולם הם לא קודמו, למרות הבטחות חוזרות ונשנות של משרד הפנים בוועדות הכנסת.²⁴¹ לנוכח המחל בהסדרת פעולתן של החברות הפרטיות, עתרה לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ביוני 2013 לבג"ץ בדרישה להפסיק את הגבייה באמצעות חברות אלה.²⁴²

במקרה של גביית חובות מים מתקיימת בפועל **הפרטה כפולה** של האכיפה והגבייה. מרבית העיריות הקימו תאגידי מים שמנהלים את מערך אספקת המים העירונית. רוב התאגידים, המצויים בבעלות העירייה אולם פועלים כחברות עסקיות לכל דבר, העבירו את הליכי האכיפה והגבייה של חובות המים לידי חברות גבייה פרטיות. לאחרונה הצביע מבקר המדינה על ליקויים ביחסי הגומלין שבין הרשויות המקומיות ורשות המים לבין התאגידים, וקבע כי "רפורמת התיאגוד, שנועדה בין היתר

²³⁶ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 7.1002, [הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים \(גביה\)](#), פברואר 2012, סעיף 8.2.

²³⁷ בג"ץ 9474/00 [אליעזר גל נ' עיריית חיפה](#) (21.11.2005).

²³⁸ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/03, [נוהל העסקת חברות גבייה](#), מרץ 2003.

²³⁹ מבקר המדינה, [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008](#), בעמ' 434.

²⁴⁰ [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008](#), ה"ש 239 לעיל, בעמ' 428.

²⁴¹ כך למשל, הצהיר נציג משרד הפנים, עו"ד נתן בביוף, בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה בדצמבר 2011, כי טיוטה של הצעת החוק מוכנה ותקודם במהרה ([פרוטוקול מס' 462 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה](#), 6.12.2011); בישיבת ועדת חוקה ביוני 2013 העריך נציג משרד הפנים, איתיאל מלאכי, כי הצעת החוק בנושא תובא בפני ועדת השרים לחקיקה "בשבועות הקרובים" ([פרוטוקול מס' 28 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט](#), ה"ש 235 לעיל). נכון לאמצע אוקטובר, הדבר עדיין לא קרה.

²⁴² בג"ץ 4113/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים. ראו: אורה קורן, [עתירה לבג"ץ: דרישה להפסקת גביית הארנונה באמצעות עורכי דין חיצוניים](#), TheMarker, 10.6.2013.

להביא לכך שכספי צרכני המים והביוב ינוצלו לטובת משק המים והביוב ולפיתוחו בלבד, ושביצועה היה כרוך בהוצאות ניכרות, לא השיגה מטרה זו במלואה".²⁴³

לנוכח הפוטנציאל לפגיעה בזכויות אדם בהליך גביית החובות ברשויות המקומיות, **יש להפסיק את הפרטת הגבייה במודל הקיים כיום**, שבו הליך הגבייה מועבר במלואו לידי חברות גבייה פרטיות. למצער, יש להותיר בידי הרשות המקומית את מערך הגבייה, ובכלל זה את שיקול הדעת בדבר כל שלב ושלב באכיפת החוב, ולהטיל על קבלנים רק את תפקידי הביצוע, בדומה למודל הקיים בהוצאה לפועל. בכל מקרה, יש לבטל את מערך התגמול שלפיו התשלום לחברת הגבייה תלוי בהצלחת הגבייה. אם יש כוונה להתיר את המשך ההתקשרות עם חברות הגבייה, **יש להסדיר בדחיפות את האצלת הסמכויות לחברות הגבייה בחקיקה**.

²⁴³ [דוח שנתי 64א'](#), ה"ש 191 לעיל, בעמ' 763 ואילך.

פליטים, מבקשי מקלט ומהגרי עבודה

"חוק ההסתננות"

"אחת מזכויות היסוד החשובות של האדם, זו הנמצאת בקצה העליון של פירמידת הזכויות, היא הזכות לחירות. מאז ומעולם, מקדמת דנא, לחמו אנשים לחופש. פגיעה בזכות לחירות היא מהפגיעות הקשות שניתן לחשוב עליהן. שלילת חירותם של המסתננים על ידי כליאתם לתקופה ארוכה הינה פגיעה אנושה ולא מידתית בזכויותיהם, בגופם ובנפשם. אל לנו לפתור עוול אחד ביצירת עוול אחר. לא נוכל לשלול זכויות יסוד בסיסיות ובה בעת לפגוע ביד גסה בכבוד האדם ובחירותו במסגרת פתרון לבעיה הדורשת פתרון מערכתי-מדיני הולם".²⁴⁴

ב-16.9.2013 קיבל בית המשפט העליון, בהרכב מורחב של תשעה שופטים, את עתירתם של מבקשי מקלט אריתריאים ושל ארגוני זכויות אדם, ופסק כי תיקון מספר 3 לחוק למניעת הסתננות (להלן – "חוק ההסתננות") אינו חוקתי ובטל.²⁴⁵ התיקון, שאיפשר מעצר מנהלי ללא משפט של מבקשי מקלט מסודן ומאריתריאה לפרק זמן של שלוש שנים לפחות, נחקק בינואר 2012 ואכיפתו החלה ביוני 2012. בעת פסיקת בג"ץ היו עצורים מכוחו כ-1,800 נשים, גברים וילדים בתנאים קשים.²⁴⁶

חרף העובדה שרוב העצורים הם אריתריאים וסודנים, שמדינת ישראל נמנעת מלגרשם בכפייה בחזרה למדינותיהם בהכירה בסכנה הנשקפת שם לחייהם, קבע "חוק ההסתננות" כי ככלל, הם ייכלאו. **בית המשפט העליון פסק כי מעצר מנהלי כזה מנוגד להוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכי על המדינה להתחיל לשחרר את הכלואים לאלתר** על פי העילות שבחוק הכניסה לישראל, ולסיים את שחרורם של מי שאין עוד עילה להחזיקם בתוך 90 יום (ככלל, להבדיל מהחוק למניעת הסתננות, חוק הכניסה לישראל אינו מאפשר מעצר לאורך זמן של מי שלא מתנהלים בעניינו הליכי גירוש).

בפסק הדין נקבע, כאמור, כי שחרור הכלואים יחל מיד,²⁴⁷ ויתפרס, לכל היותר, על פני תקופה של 90 יום. אולם לטענת רשות האוכלוסין וההגירה, בית המשפט קצב לה תקופה בת 90 יום שבמהלכה היא יכולה לשחרר כלואים על פי סדר העדיפויות שלה. בחלוף כארבעים יום ממתן פסק הדין שוחררו כלואים בודדים בלבד, ובאופן אבסורדי מספר הכלואים ששוחררו אף פחת לעומת התקופה שטרם מתן פסק הדין. התברר, כי רשות האוכלוסין וההגירה נמנעת משחרור הקבוצה הגדולה ביותר של כלואים – גברים אריתריאים וסודנים, וזאת כדי לאמץ במהלך 90 הימים שממועד פסק הדין חוק, שמכוחו יוקם מתקן שהייה בניהול שירות בתי הסוהר, ולהעבירם אליו. ב-28.10.2013 הגישו הארגונים שעתרו נגד "חוק ההסתננות" בקשה דחופה לפי פקודת ביזיון בית המשפט.²⁴⁸ בדיון

²⁴⁴ בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (להלן – "בג"ץ חוק ההסתננות") (פס"ד מיום 16.9.2013, סעיף 120 לפסק דינה של השופטת ארבל).

²⁴⁵ בג"ץ חוק ההסתננות, ה"ש 244 לעיל. את העתירה הגישו הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים, התוכנית לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, האגודה לזכויות האזרח, מוקד סיוע לעובדים זרים, א.ס.ף. – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט, קו לעובד והמרכז לקידום פליטים אפריקאיים, עם קבוצה של חמישה מבקשי מקלט. כתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=24969>.

²⁴⁶ לעניין תנאי הכליאה ראו למשל: תשובת העותרים לתשובת המדינה בבג"ץ חוק ההסתננות, מאי 2013, <http://tinyurl.com/on64azv>, סעיפים 50-57; נורית וורגט, **סיגוריות וסבונים תמורת הלשנות: מהגרים מספרים על החיים בסהרונים וקציעות**, הארץ, 19.9.2013.

²⁴⁷ "יש להתחיל בהליך הבחינה הפרטנית והשחרור בערובה לאלתר", סעיף 118 לפסק דינה של השופטת ארבל בבג"ץ **חוק ההסתננות**, ה"ש 244 לעיל.

²⁴⁸ הבקשה, תגובת המדינה לבקשה ותגובת העותרים לתגובת המדינה: <http://www.acri.org.il/he/?p=24969>.

שנערך בתחילת נובמבר מחק בג"ץ את הבקשה, אך מתח ביקורת על התנהלות המדינה.²⁴⁹ בית המשפט הבהיר, כי בפסק הדין נקבע שיש להתחיל לשחרר את הכלואים מיד, וכי תקופת 90 הימים שהוקצבה בו היא התקופה המקסימלית לסיום הבדיקה. הוסכם, כי רשות האוכלוסין וההגירה תעביר לארגונים העותרים מדי שבוע בשבוע עדכון על מספר מבקשי המקלט ששוחררו, וכי היא תפרסם את הנתונים גם באתר האינטרנט שלה.

בד בבד, כאמור, מבקשות הממשלה והכנסת להעביר **הצעת חוק "עוקפת בג"ץ" שתאפשר להמשיך ולכלוא את מבקשי המקלט**. על פי הצעת החוק, שיזם שר הפנים גדעון סער, אפשר יהיה לכלוא מבקשי מקלט המגיעים לישראל מאפריקה למשך שנה ללא משפט, ולהחזיק מבקשי מקלט ב"מתקן שהייה פתוח" לתקופה שאינה מוגבלת בזמן. משמעותה של הצעת החוק היא המשך כליאת מבקשי המקלט ללא משפט, כאשר האפשרות היחידה עבורם להשתחרר היא חזרה למדינה שבה נשקפת להם סכנה – לא משום שפשעו, אלא כדי להרתיע אחרים. מה שמכונה על ידי הממשלה "מתקני שהייה פתוחים" – אינם אלא מחנות מעצר מבודדים בלב המדבר, בניהול שירות בתי הסוהר, הכוללים ספירות שלוש פעמים ביום, ושוטלים בהם עונשים כבדים על אי ציות לנהלים. הצעת החוק מקודמת בחופזה – באופן חריג, ניתנו לציבור שבעה ימים בלבד להגיב על תזכיר הצעת החוק מרגע שפורסם – והיא צפויה לעבור בכנסת בימים אלה.

שחרור מבקשי המקלט הוא רק הצעד הראשון המתבקש בגיבוש מדיניות ראויה, הומנית ומציאותית בסוגיית הטיפול במבקשי המקלט. במציאות הנוכחית, שבה מבקשי המקלט אינם מחזיקים באשרות עבודה, הם נאלצים להתרכז באזורים עניים ומוזנחים כגון שכונות דרום תל אביב, חיים בצפיפות ובתנאים-לא-תנאים, ומוסיפים על המצוקה השוררת באזורים אלה ממילא. על ממשלת ישראל לגבש **פתרונות ארוכי טווח, ראויים ונכונים**, שיביאו בחשבון הן את המצוקה ואת הזכויות של התושבים הוותיקים והן את אלה של מבקשי המקלט. על הממשלה לאפשר למבקשי המקלט לעבוד,²⁵⁰ לשכור דירות ולקבל שירותי בריאות ורווחה מן המערכת הציבורית. מדיניות שכזו תאפשר להם להיחלץ ממעגל המצוקה, ותפחית את הנטל על השכונות העניות. צעד חיוני נוסף הוא לקיים הליך אמיתי לבדיקת בקשות מקלט ולהכרה בפליטים. בצד כל אלה על המדינה להשקיע בחיזוק האזורים המוזנחים, ולהקצות תקציבים ומשאבים שיאפשרו להעניק לתושבי השכונות את הביטחון ואת השירותים הציבוריים שהם זכאים להם.

"חזרה מרצון"²⁵¹

ב-14.7.2013 גירשה ישראל לאריתריאה ארבעה-עשר מבקשי מקלט. זו הייתה הפעם הראשונה שבה החזירה ישראל אזרחים אריתריאים מתחומה אל המדינה שממנה נמלטו, וזאת על אף הסכנה נשקפת לחייהם ולחירותם.²⁵² הגירוש בוצע על פי נוהל שאישר היועץ המשפטי לממשלה בסוף יוני

²⁴⁹ על הדיון: אילן ליאור, **בג"ץ: על המדינה להגביר את קצב שחרור המהגרים הכלואים**, הארץ, 7.11.2013.
²⁵⁰ להרחבה: **זמן לצאת מאזור הדמדומים: ארבע סיבות להעניק רישיונות עבודה למבקשי המקלט**, נייר עמדה של רופאים לזכויות אדם, מוקד סיוע לעובדים זרים, קו לעובד, האגודה לזכויות האזרח, אמנסטי אינטרנשיונל וא.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט, אוקטובר 2013.
²⁵¹ חלק זה מבוסס על: **לא מחזירים אנשים אל דיקטטורה – קריאה דחופה של ארגוני זכויות האדם בישראל לעצירת הגירוש לאריתריאה**, נייר עמדה של א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט, מוקד סיוע לעובדים זרים, קו לעובד, האגודה לזכויות האזרח, אמנסטי אינטרנשיונל ורופאים לזכויות אדם, 25.7.2013.
²⁵² על המצב באריתריאה ראו פסק הדין **בבג"ץ חוק ההסתננות**, ה"ש 244 לעיל, בסעיף 6 לפסק דינה של השופטת ארבל.

2013, המסדיר "חזרה מרצון" של מהגרים מאריתריאה ומסודן הכלואים בישראל מכוח "חוק ההסתננות".²⁵³ על פי הנוהל, אדם המוחזק בכלא ומביע את רצונו לשוב למדינת המוצא שלו מתבקש להעלות על הכתב את בקשתו לעזוב את ישראל, ולהצהיר בריאיון מצולם כי הוא עושה זאת מרצונו החופשי.

כמה ממבקשי המקלט חתמו על מסמכי "חזרה מרצון" לאחר שהיו עצורים במשך למעלה משנה במתקן הכליאה "סהרונים". מעדויות שמסרו כלואים במתקן לארגוני זכויות אדם עלה, כי פקידי ההגירה חזרו והתריעו בפניהם כי מי שלא יבחר לחזור למדינתו עתיד לשהות במעצר ארוך שנים בכלא הישראלי. אנשי נציבות האו"ם לפליטים דיווחו כי כמה מהמגורשים העידו בפניהם ש"יעשו הכל כדי להשתחרר מהכלא".²⁵⁴ אחד העצורים ב"סהרונים" העיד בפני הארגונים כי "כל יום הם לוחצים עלינו לחתום, יותר ויותר אנשים חותמים. אנשים רבים איבדו את התקווה". להערכת ארגוני זכויות האדם, עד לביטול "חוק ההסתננות" נשלחו מאות מבקשי מקלט אריתריאים בחזרה למולדתם באמצעות נוהל "חזרה מרצון".

"חזרה מרצון" כאשר החלופה היא חיים בכלא הישראלי לתקופה ארוכה, ללא מועד שחרור באופן וללא סיכוי לבחינה אמיתית של בקשת האדם למקלט, אינה יכולה להיחשב ביטוי של רצון חופשי. בייאושם, מוכנים מבקשי המקלט הכלואים להסתכן בזוועות המחכות להם במדינות מוצאם, ובלבד שישתחררו מהכלא. על הלך הרוח שמניע אותם לחתום על מסמכי ה"חזרה מרצון" אפשר ללמוד ממילותיו של מבקש מקלט אריתריאי שנכלא ב"סהרונים": "כשהגענו למדינת ישראל הדמוקרטית, לא ציפינו לעונש כה קשה. עדיין איננו יודעים מהו הפשע שביצענו, שבעבורו אנו סובלים תקופה כה ממושכת בכלא. איבדנו כל תקווה ואנו כה מתוסכלים מהמצב, שאנו מבקשים מכם שתמצאו פתרון לבעייתנו או תשלחו אותנו למולדתנו, לא משנה מה יהיה גורלנו, גם אם נוצא להורג על ידי המשטר האריתריאי".²⁵⁵

עוד קודם לאישור הנוהל, בפברואר 2013, פורסם כי ישראל החזירה לסודן בהליך של "החזרה מרצון" כאלף מבקשי מקלט, חרף החשש לחייהם, ללא ידיעת האו"ם ובניגוד לעמדתו.²⁵⁶ אז גם פורסם כי ישראל מעמידה בפני מבקשי המקלט האריתריאים שב"סהרונים" את האפשרות לבחור בין המשך הכליאה הממושכת לבין חתימה על טופסי "חזרה מרצון". ויליאם טול, ששימש אז נציב האו"ם לפליטים בישראל, מתח ביקורת חריפה על התנהלות רשות האוכלוסין וההגירה: "כנציבות האו"ם יש לנו גישה לכלא, ושמענו מה המדינה הציעה להם", אמר טול, "הסכמה לשוב לאריתריאה תחת אולטימטום של 'כלא או הביתה' לא יכולה להיחשב התנדבותית בשום קריטריון, זו בפירוש לא 'חזרה מרצון' [...] עובדתית, מהכלא אין חזרה מרצון, כי אין רצון חופשי". טול טען כי הכלואים "לא מקבלים גישה מלאה למנגנון המקלט, וכשאינן גישה למנגנון מקלט שיכול להביא לשחרורם אז גם אין חזרה מרצון".²⁵⁷

²⁵³ כפי שצוין לעיל, "חוק ההסתננות" איפשר למדינת ישראל להחזיק מבקשי מקלט במתקני כליאה עד שלוש שנים, ללא משפט. מכוח החוק הוחזקו אזרחים אריתריאים וסודנים בכלא לתקופות ממושכות.

²⁵⁴ **ישראל: לחץ חדש לעזוב מופעל על מבקשי מקלט**, Human Rights Watch, 16.7.2013.

²⁵⁵ **פיתרון לבעיה שלנו – או שנמות**, וואלה, 9.7.2013.

²⁵⁶ טלילה נשר, **בניגוד לחוק הבינלאומי, בחשאי ודרך מדינה שלישית, ישראל החזירה אלף מהגרים לצפון סודאן**, הארץ, 26.2.2013.

²⁵⁷ טלילה נשר, **האו"ם דורש מישראל הסברים על ההחזרה החשאית של סודאנים לארצם**, הארץ, 27.2.2013.

בספטמבר 2013, מיד לאחר מתן פסק הדין שביטל את החוק למניעת הסתננות, התכנסה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לדון בהשלכות פסק הדין. במהלך הדיון הודו מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, אמנון בן עמי, ויו"רית ועדת הפנים, חברת הכנסת מירי רגב, כי השגת "הסכמתם" של מבקשי המקלט לצאת מן הארץ נובעת מכליאתם, וכי ביטול החוק יפגע באפשרות לקבל "הסכמה" שכזו.²⁵⁸

מעצר מתמשך בשל עברות פוטוט

סנאיט טספהונה, אישה אריתריאית שהגיעה לישראל, החזיקה ברישיון שהייה שכתוב עליו שאסור לה לעבוד.²⁵⁹ היא התקשתה, כמו רבים אחרים, למצוא עבודה ולכלכל את עצמה. כשמצאה סוף-סוף עבודה בניקיון, נאמר לה שלא תועסק בלי רישיון עבודה. בלית ברירה היא רכשה רישיון עבודה מזויף, וכך הצליחה לעבוד. סנאיט נעצרה בראשית אוגוסט 2012, והוחלט שלא להעמידה לדין בשל חוסר עניין לציבור. למרות זאת היא נעצרה מיד במעצר מנהלי בלתי מוגבל בזמן לפי החוק למניעת הסתננות. בית המשפט העליון לא ראה לנכון להתערב בהחלטה להחזיקה במעצר,²⁶⁰ וקבע כי השאלות העקרוניות שנוגעות למעצר על פי החוק למניעת הסתננות, יידונו בעתירה העקרונית שהוגשה בעניין זה. רק בסוף יולי 2013, בעקבות הגשת ערעור נוסף לבית המשפט העליון, החליט משרד הפנים לשחררה.²⁶¹ כמעט שנה שלמה היא ישבה בכלא, אף שלא הועמדה לדין מעולם.²⁶²

המדיניות שעל פיה נעצרה סנאיט עוגנה בספטמבר 2012 ב"נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בהליך פלילי" של משרד הפנים. הנוהל מאפשר למשטרת ישראל ולמשרד הפנים לעצור לתקופה בלתי קצובה, שיכולה להימשך עד שלוש שנים, מבקשי מקלט אריתריאים וסודניים שאין עניין להעמידם לדין או שאין די ראיות להעמידם לדין – רק בשל חשד לביצוע עברה, וללא צורך להוכיח חשד זה.

בראשית הנהגתו קבע הנוהל ש"מסתננים" ייעצרו על פיו רק במקרים שבהם החשד מצביע על כך שהם עלולים לסכן את ביטחון המדינה או את שלום הציבור; אולם תחת הגדרה זו נכללה שורה ארוכה של עברות, ובהן גם עברות רכוש מדרג נמוך. בתחילת יולי 2013, בעקבות פניות של השר לביטחון פנים יצחק אהרונוביץ' ושל שר הפנים גדעון סער, אישר היועץ המשפטי לממשלה יהודה

²⁵⁸ מתוך [פרוטוקול מס' 95 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה](#), 17.9.2013:

"בן עמי: 'אני רוצה לומר שפסק הדין התעלם מהנושא של יציאה מרצון, שהוא מסלול מועדף. התעלם לחלוטין. אני חושב שהמסלול שבו עבדנו, של יציאה מרצון, התחיל לתת את אותותיו'.

חה"כ רגב: 'רק תסביר שיציאה מרצון מחייבת העברה של אותם מהגרי עבודה מהרחבות לכיוון מתקני השהייה, שם הם חותמים על הטפסים כפי שהורה לנו היועץ המשפטי לממשלה, ומקבלים את הכספים שהם אמורים לקבל ולצאת מרצון לארץ שלישית. בזה שבג"ץ כרגע מנע מלהביא אותם למתקן השהייה, אנחנו לא יכולים להמשיך עם אותה מדיניות של הוצאה לארץ שלישית, של יציאה מרצון [...]'

בן עמי: 'לאחר שקיבלנו את אישור היועץ המשפטי לממשלה להפעיל מסלול יציאה מרצון גם ממשמורת למעשה אנחנו מציעים למסתננים מענק של 1,500 דולר, הם חותמים על הסכמה לצאת מרצון [...] הם בוחרים לחזור למדינותיהם. אני רוצה לומר שיצאו מאות חזרו לסודן, והרבה יותר מעשרות חזרו לאריתריאה [...] היינו במומנטום מאוד חשוב של המסלול הזה, שאנחנו חוששים שפסק הדין עכשיו יכול להשפיע גם עליו'."

²⁵⁹ רוב מבקשי המקלט ומי שנכנסו לישראל דרך גבול מצרים מחזיקים ברישיון כזה. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 6312/10 [קו לעובד נגד הממשלה](#), המדינה אינה נוקטת באמצעים נגד אנשים שמעסיקים מבקשי מקלט המחזיקים ברישיון כזה.

²⁶⁰ עמ' 8642/12 [סנאיט טספהונה נ' משרד הפנים](#) (פס"ד מיום 4.2.2013).

²⁶¹ עמ' 4498/13 [סנאיט טספהונה נ' משרד הפנים](#) (פס"ד מיום 29.7.2013).

²⁶² סיפורה של סנאיט מובא כאן: [אריתריאית שקנתה אשרה מזויפת כדי לעבוד בניקיון – סכנה לשלום הציבור](#), הבלוג "לסה פסה" של עודד פלר ויונתן ברמן, 6.2.2013.

וינשטיין להחמיר את הנוהל, ולהרחיבו לעברות קלות יחסית, שיש בהן משום "פגיעה ממשית בסדר הציבורי". בין העברות הנכללות בנוהל: גנבת מכשירי טלפון ניידים, גנבת אופניים, זיוף של אשורות ורישיונות, ועברות אלימות ובכללן איומים ותקיפה.²⁶³

מאות מבקשי ומבקשות מקלט מסודן ומאיתריאה נכלאו על פי הנוהל.²⁶⁴ כך למשל, נכלאה אישה מאיתריאה שהתלוננה על אונס וחזרה בה, בגין "תלונת שווא"; אזרח סודן נכלא בחשד לגנבת טלפון נייד; ומבקש מקלט נכלא בחשד להחזקת רכוש צבאי, הגם שבעל הבית הישראלי, שבביתו הוא התגורר, הצהיר שמדובר בציוד שלו.²⁶⁵ במקרה אחר, הורה היועץ המשפטי לממשלה לשחרר מבקש מקלט סודני שנכלא בחשד לגנבת אופניים – אף שלא נמצאו ראיות נגדו. הוראת היועץ המשפטי באה בעקבות לחץ ציבורי, שכלל גם הפגנה מול ביתו.²⁶⁶ מאז היוודע ברבים דבר קיומו של הנוהל, החלו גם גורמים פרטיים שונים להשתמש בו שימוש נלוו. כך למשל נודע לארגוני זכויות האדם על מקרים, שבהם מעסיקים ישראלים שחייבים למבקשי מקלט את שכר עבודתם, הזהירו אותם שאם יעזו לעמוד על זכויותיהם, יגישו נגדם תלונה במשטרה ויביאו למעצרים.²⁶⁷

הנוהל יצר מערכת ענישה נפרדת, זכאנית וחסרת תקדים למבקשי מקלט. הוא רמס ברגל גסה זכויות אדם בסיסיות, ובהן החירות, השוויון בפני החוק, חזקת החפות והזכות להליך משפטי הוגן, פומבי ובלתי תלוי. מעצר מנהלי, שאינו מוגבל בזמן, הוא אמצעי קיצוני ויוצא דופן, ולא נועד לשמש כלי שגרתי בידי רשויות אכיפת החוק. בפרט, מעצר מנהלי לצורכי ענישה, הרתעה או מניעה הוא אמצעי קיצוני, וככלל אסור. בחשודים בפלילים יש לטפל באמצעות הדין הפלילי; דין זה אמור לשמור על זכויותיו של החשוד להליך הוגן ולספק ערובות מפני שלילה שרירותית של החירות, כגון הבאה בפני בית המשפט; זכות לייצוג; קיומה של חזקת החפות; חובת הוכחה מעל לספק סביר על ידי התביעה; ועוד. "מסתננים", כלשונה של המדינה, הופשטו מכל אלה, ונחשפו לשלילה שרירותית של חירותם לזמן בלתי מוגבל. יש להדגיש כי אין מדובר במעצר לקראת גירוש, משום שמדינת ישראל מכירה בכך שאין אפשרות לגרש את אזרחי איתריאה וסודן מפאת הסכנה הנשקפת להם במדינותיהם.

ברוח זו פנתה ליועץ המשפטי לממשלה ביולי 2013 שורת משפטנים מובילים, שביקשו ממנו לבטל את הנוהל.²⁶⁸ לביקורת על הנוהל הצטרפה גם הסנגוריה הציבורית. בין היתר טענה הסנגוריה כי הנוהל יוצר מערכת אכיפת חוק אלטרנטיבית, המופעלת רק כלפי "מסתננים", ומאפשרת כליאה ממושכת ללא הקפדה על הליך הוגן ועל שמירת זכויות האדם; כי הוא מהווה חריגה מסמכות; כי יש בו משום יישום בלתי שוויוני של הסמכות להפקעת מעמד ולכליאה ממושכת; וכי הוא משתמש

²⁶³ אילן ליאור, **היועמ"ש אישר: מעצר ממושך למהגרים החשודים בביצוע עבירות קלות**, הארץ, 3.7.2013; אבי אשכנזי, **500 נתינים זרים מאפריקה מוחזקים במעצר מינהלי**, מעריב 9.7.2013.

נוסח הנוהל לאחר ההחמרה: <http://www.piba.gov.il/Regulations/10.1.0010.pdf>.

²⁶⁴ **היועמ"ש אישר: מעצר ממושך למהגרים החשודים בביצוע עבירות קלות** ה"ש 263 לעיל; **500 נתינים זרים מאפריקה מוחזקים במעצר מינהלי**, ה"ש 263 לעיל.

²⁶⁵ הדוגמאות מתוך: **היועמ"ש אישר: מעצר ממושך למהגרים החשודים בביצוע עבירות קלות**, ה"ש 263 לעיל, ובקשה להצטרף כ"ידיד בית המשפט" לדיון בע"מ 8642/12 סנאיט טספהונה נ' משרד הפנים, <http://tinyurl.com/o5tbfnf>.
²⁶⁶ הבקשה הוגשה מטעם מוקד סיוע לעובדים זרים והאגודה לזכויות האזרח, באמצעות הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים.

²⁶⁷ אילן ליאור, **בהוראת היועמ"ש: שוחרר ממעצר השחקן הסודני שנחשד בגניבת אופניים**, הארץ, 24.7.2013.

²⁶⁸ **בקשה להצטרף כ"ידיד בית המשפט"**, ה"ש 265 לעיל.

²⁶⁸ מכתב המשפטנים באתר מוקד סיוע לעובדים זרים:

<http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/WeinsteinLetter.pdf>

בכלי המעצר הפלילי שלא כחוק. הסגוריה אף הביאה דוגמאות למקרים שבהם הופעל הנוהל כלפי "מסתננים" בלי שבוצעו פעולות חקירה בסיסיות, שעשויות היו להצביע על חפותם.²⁶⁹

בספטמבר 2013, בעקבות הכרעת בג"ץ בעתירה נגד "חוק ההסתננות", הורה היועץ המשפטי לממשלה להקפיא את "נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בהליך פלילי".²⁷⁰ בהודעת משרד המשפטים בעניין נאמר כי יש לבחון לגופו כל מקרה שבו נכלא "מסתנן" מכוח חוק ההסתננות – ובכלל זה מכוח הנוהל – ולבדוק אם יש עילה לשחרורו. כאמור לעיל,²⁷¹ בתחילת נובמבר 2013 הורה בג"ץ למדינה למהר ולבחון את עניינם של כל הכלואים על פי חוק ההסתננות בהתאם לפסק הדין, ויש להניח שבמסגרת בחינה זו ייבחן גם עניינם של הכלואים על פי הנוהל. נכון לתחילת נובמבר, היו עדיין מוחזקים במשמורת על פי הנוהל 256 אנשים.²⁷²

מעצר וכליאה של ילדים

"אני בכיתי ראשונה ואחרי זה אמא בכתה.

רק ראינו טלוויזיה, אין מה לעשות.

התא עם ארבע מיטות. כאן אני ישנתי עם אמא שלי, וכאן מישהי מאפריקה עם התינוקת שלה, למעלה גם ישנה מישהי אבל לא יודעת מי זה.

אמא אמרה לי שהכל יהיה בסדר".²⁷³

עד לראשית מרץ 2011 נמנע משרד הפנים מלעצור מהגרי עבודה, השוהים בישראל ללא היתר, עם ילדיהם. אולם בשנתיים וחצי האחרונות עוצרת רשות האוכלוסין וההגירה **מהגרות עבודה עם ילדיהן הקטנים**, וכולאת אותם עד לגירושם במתקן הכליאה "יהל"ם" ("יחידת הטסה, ליווי ומשמורת") שבנמל התעופה בן-גוריון. לרוב, הם שוהים במקום כיומיים-שלושה, ומשם מועלים ישירות לטיסה אל מחוץ לישראל, אולם יש משפחות השוהות במתקן תקופה ארוכה יותר, ומשפחות אחדות שהו בו למעלה מחצי שנה.²⁷⁴ המתקן, המשמש בשגרה להחזקה קצרה של מי שכניסתם לישראל סורבה עד לגירושם ממנה, הוא מתקן הכליאה היחיד בישראל שאינו מנוהל על ידי שירות בתי הסוהר או המשטרה, אלא על ידי פקחי רשות האוכלוסין וההגירה.

כשהחלה רשות האוכלוסין וההגירה לכלוא ילדים במתקן יהל"ם, היא טענה כי נערכו בו שינויים המכשירים אותו לכליאת ילדים, כגון צביעת הקירות ופיזור צעצועים בחדרים; אולם מעדויות שמסרו אימהות שנכלאו במקום לארגון "ילדים ישראלים" עולה, כי יש במתקן ליקויים רבים. אין בו שירותי בריאות ואף לא רופא, ולעתים יש מחסור במזון לתינוקות. בחלק מהמקרים, המשפחות

²⁶⁹ עמדת הסגוריה הציבורית, 22.7.2013: <http://tinyurl.com/q8x9sr2>. העמדה הוגשה במסגרת בקשה להצטרף כ"ידיד בית המשפט" להליך שבו ייצג מוקד סיוע לעובדים זרים אזרח סודני שנכלא על פי הנוהל.

²⁷⁰ **הקפאת הפעלת הנוהל העוסק במסתננים העוסקים בפלילים**, הודעה באתר משרד המשפטים, 23.9.2013; רויטל חובל, ירון סקופ, **וינשטיין הורה על הקפאת הנוהל המאפשר מעצר ממושך של מהגרים**, הארץ, 23.9.2013.

²⁷¹ בחלק על "חוק ההסתננות" בתחילת פרק זה.

²⁷² כך הודיעה המדינה לבית המשפט העליון בדיון בבקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט **בבג"ץ חוק ההסתננות** שנדון לעיל, בתחילת פרק זה. נמסר לאגודה במייל ממוקד סיוע לעובדים זרים בתאריך 27.11.2013.

²⁷³ איי גיי, בת שמונה, מספרת על הכליאה במתקן יהל"ם. לעדותה של איי גיי, לעדויות נוספות ולצילומי מעצרים של ילדים ראו סרטון של ארגון ילדים ישראלים: **ילדים לא מאחורי סורגים**, <http://tinyurl.com/prt537k>.

²⁷⁴ כך למשל דיווח חבר הכנסת אילן גילאון כי נתקל בשני מקרים של ילדים שהוחזקו במתקן חמישה ושבעה חודשים. הדיווח הובא ב: יהודה שוחט, **סוף החופש**, ידיעות אחרונות, 26.8.2013.

אינן זוכות לפגוש עובדת סוציאלית.²⁷⁵ אין במתקן מסגרת חינוכית לילדים, אין די צעצועים, ופעילויות ההעשרה היחידות הן יציאה יומית לחצר למשך חצי שעה, וצפייה בטלוויזיה.²⁷⁶

הדעת נותנת כי מעצרים של ילדים רכים יתבצעו רק בלית ברירה, בזהירות המרבית ובאופן שיצמצם ככל האפשר את הנזק הפסיכולוגי הנגרם להם. אולם למרות ההנחיות שגיבשה רשות האוכלוסין וההגירה וחרף ההכשרות שעוברים הפקחים,²⁷⁷ לעתים מבוצעים המעצרים באופן פוגעני שלא לצורך. יש והילדים נעצרים לפנות בוקר בשעה שהם עדיין במיטותיהם, ואחרים מוצאים מן הגן שבו הם שוהים. עוצרים אותם גברים לובשי מדים, המלווים לעתים בשוטרי משמר הגבול החמושים.²⁷⁸ למיטב ידיעתנו, באף אחד ממעצרי הילדים לא נכחה עובדת סוציאלית. מבקר המדינה מצא כי בניגוד להנחיות, ב-64% מהמקרים שנבדקו לא תועד המעצר בצילום; ב-59% בצעו את המעצר למעלה מארבעה פקחים; ב-27% מהמקרים לא נכחה אישה בצוות; ורק ב-14% קיבלו כל הפקחים שבחוליה הכשרה מתאימה.²⁷⁹

במתקני הכליאה בישראל נכלאו בשנה החולפת גם **ילדים ובני נוער מבקשי מקלט** שהגיעו לישראל דרך הגבול עם מצרים, בעיקר מאריתריאה ומסודן. ילדים שהגיעו עם משפחותיהם נלקחו למתקן "סהרונים" שבנגב, שהוא בית כלא לכל דבר ועניין.²⁸⁰ המשפחות הופרדו: האימהות והילדים הקטנים נשלחו לאגף הילדים והנשים, והאבות והילדים (בנים) בני 12 ומעלה – לאגפי הגברים. ילדים (בנים) בני 12 ומעלה שהגיעו עם אימהותיהם הופרדו מהן והועברו לאגפי הגברים. בני המשפחה רשאים להיפגש פעם בשבוע.

במאי 2013 הורה בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע לשחרר אם ובנותיה שהיו כלואות ב"סהרונים", וקבע כי קטינות היא טעם הומניטרי לשחרור.²⁸¹ בעקבות הפסיקה שחררה המדינה תשע נשים אריתריאיות ואת עשרת ילדיהן, בני שנה וחצי עד שבע, שהוחזקו ב"סהרונים" למשך שמונה חודשים עד שנה. עם זאת, נכון לתחילת אוקטובר 2013 נותרו ב"סהרונים" שבעה ילדים.

בבתי הכלא בישראל נכלאו גם "**קטינים בלתי מלווים**" – קטינים חסרי מעמד, מבקשי מקלט או מהגרי עבודה, השוהים בישראל לבדם. חלקם הגיעו לישראל בגפם, וחלקם הגיעו עם הורים או עם קרובי משפחה שהלכו לעולמם או שנטשו אותם. גם אם אין כוונה לגרשם, הם עלולים לשהות במעצר ממושך וחסר תוחלת, עד שיימצא בעבורם פתרון הולם. בבדיקות שערך מבקר המדינה בתקופות שונות בשנים 2011-2012 נמצא שקטינים בלתי מלווים הוחזקו במתקן "סהרונים" 62 יום

²⁷⁵ בדוח מבקר המדינה נמצא, כי על פי התיעוד של מתקן יהל"ם, רק במחצית מהמקרים שנבדקו פגשה המשפחה בעובדת סוציאלית. בתשובת רשות האוכלוסין למשרד המבקר נטען כי כל המשפחות ששהו במתקן פגשו בעובדת הסוציאלית, אולם בראשית הדרך הפגישות לא תועדו. מבקר המדינה, **דוח שנתי 63' לשנת 2012 ולחשבונית שנת הכספים 2011**, (להלן: "**דוח שנתי 63'ג**"), מאי 2013, בעמ' 1908. בריאיונות שערך ארגון "ילדים ישראלים" העידו חלק מהאימהות כי לא פגשו בעובדת סוציאלית במהלך שהייתן במתקן.

²⁷⁶ ראו למשל: **סוף החופש**, ה"ש 274 לעיל.

²⁷⁷ **דוח שנתי 63'ג**, ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1907.

²⁷⁸ ראו: **סוף החופש**, ה"ש 274 לעיל, הסרטון "**ילדים לא מאחורי סורגים**", ה"ש 273 לעיל.

²⁷⁹ **דוח שנתי 63'ג**, ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1907. בדוח מצוין כי "רשות האוכלוסין השיבה בנובמבר 2012 כי היא ערה לחשיבות ההנחיות והנהלים וכן לעמידת הפקחים בהם, ובהתאם תחזור ותבהיר אותם לפקחים. היא הוסיפה שכל פעילות אכיפה נבחנת על פי הצרכים המבצעיים הנקודתיים; כיוון שכך ייתכנו מקרים שבהם ישתתפו כמה צוותים בפעולת אכיפה; לאחרונה תוקן נוהל סמכויות הפקח כדי לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בקטינים."

²⁸⁰ על התנאים בכלא "סהרונים" ראו **תשובת העותרים לתשובת המדינה** בבג"ץ חוק ההסתננות, ה"ש 246 לעיל, ו**סיגריים וסבונים תמונת הלשנות: מהגרים מספרים על החיים בסהרונים וקציעות**, ה"ש 246 לעיל.

²⁸¹ אילן ליאור, **בעקבות תקדים משפטי, המדינה שחררה מסהרונים 9 נשים ו-10 ילדים**, הארץ, 7.5.2013. את האם ובנותיה ייצג מוקד סיוע לעובדים זרים. עמ"נ 44920-03-13 **טדסה נ' משרד הפנים** (פס"ד מיום 30.4.2013).

בממוצע, ולאחר מכן 68-126 יום בממוצע במתקנים "מת" (נערים) או "גבעון" (נערות).²⁸² יש לציין כי מת"ן הוא מתקן מיוחד שנפתח כדי לקלוט קטינים בלתי מלווים. המתקן נסגר בסוף יולי 2013 עקב ירידה במספר הקטינים הבלתי מלווים שהגיעו אליו. לשמונה מהקטינים ששהו בו נמצאו מסגרות חלופיות (לרוב פנימיות), ושני הקטינים שנותרו הועברו ל"גבעון", שבו שוהות נכון לתחילת אוקטובר 2013 שש קטינות נוספות.

ביוני 2013 פרסמה ועדת האו"ם לזכויות הילד חוות דעת, המגנה בחריפות את מדיניות כליאתם של ילדי מהגרים ושל ילדים של מבקשי מקלט בישראל. הוועדה הביעה דאגה לנוכח העלייה במספר המעצרים של ילדים של מהגרי עבודה, מאופן ביצוע המעצרים ומתנאי הכליאה במתקן "יהלום". עוד הביעה הוועדה דאגה בשל כליאתן של נערות בכלא "גבעון" יחד עם מבוגרות, ולנוכח ניסיונות התאבדות של קטינים בלתי מלווים במתקן "מת"ן. הוועדה גם ציינה שילדים מבקשי מקלט, שנפלו קורבן להתעללות, לעינויים או לסחר בבני אדם, אינם מקבלים את הטיפול והתמיכה הפסיכולוגיים הנדרשים. הוועדה קראה לישראל לחדול לאלתר מכליאת ילדים על רקע מעמדם האזרחי, לבחון כל מקרה לגופו ולפעול בהתאם לטובת הילד. כמו כן קראה הוועדה לישראל לפתח מדיניות להסדרת ההליך של בדיקת בקשות מקלט; להסיר מהחוק למניעת הסתננות את הסעיפים המאפשרים כליאה ממושכת של ילדים; ולהבטיח כי לכל ילדיהם של מבקשי המקלט ומהגרי העבודה תתאפשר גישה למערכת החינוך ולשירותי בריאות.²⁸³

הביקורת של ועדת האו"ם לזכויות הילד מצטרפת לממצאי דוח מבקר המדינה, שפורסם כחודש לפני כן.²⁸⁴ המבקר מצא ליקויים בטיפול בקטינים בלתי מלווים, ובהם: שהייה ממושכת במתקני המשמורת, בין השאר עקב מגבלת המכסות לקליטתם בפנימיות ובשל עיכוב בהליכים של בדיקת גילם; שימוש במעצר כאמצעי הראשון, השגרתי והיחיד, ולא כאמצעי אחרון; והיעדר מענה ראוי של חלופות משמורת.²⁸⁵ המבקר ציין את "ההשפעה השלילית הקשה הנובעת מהתארכות הכליאה, ובכלל זאת תחושות הנערים שאין להם מה להפסיד בהיעדר 'אופק שחרור'", ואת הערכת שירות בתי הסוהר "כי יתגברו (בהתאם למצב בעבר) אירועי ניסיונות אובדניים".²⁸⁶ המבקר קובע כי קיים "ספק משמעותי" באשר לעמידתה של המדינה בדרישות הדין הבינלאומי בנושא כליאת קטינים בלתי מלווים.²⁸⁷

לעניין משפחות העצורות במתקן הכליאה "יהלום" מצא המבקר כי אמנם נקבע בנוהל הפעלת המתקן כי "כל קטין המובא למתקן ייפגש עם עו"ס לא יאוחר מ-24 שעות מהבאתו למתקן", אולם קבע כי למעט כלל זה רשות האוכלוסין וההגירה לא גיבשה הנחיות בדבר הטיפול במשפחה, וכי הטיפול נוטה להתמקד באימהות ולא בילדים. כמו כן, מדברי העובדת הסוציאלית שבמתקן "יהלום" המובאים בדוח, ולפיהם היא "נרתמה לסייע למינהל אכיפה במשימת הרחקת משפחות

²⁸² דוח שנתי 63'ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1851.

²⁸³ אילן ליאור, ועדת האו"ם לזכויות הילד מותחת ביקורת על מעצר וכליאת ילדי מהגרים בישראל, הארץ, 24.6.2013; Concluding observations on the second to fourth periodic reports of Israel, adopted by the Committee at its sixty-third session (27 May – 14 June 2013), United Nations Committee on the Rights of the Child, 4.7.2013.

²⁸⁴ דוח שנתי 63'ג', ה"ש 275 לעיל. הדוח מתייחס לשנת 2012, אך רוב ממצאיו בעניין מעצר וכליאה של ילדים נכונים גם לשנה החולפת.

²⁸⁵ דוח שנתי 63'ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1850-1851.

²⁸⁶ דוח שנתי 63'ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1912.

²⁸⁷ דוח שנתי 63'ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1850.

מישראל²⁸⁸ עולה כי היא אינה גורם ניטרלי שמטרתו לשמור על שלום הילד, אלא ממלאת את צורכי משרד הפנים ומהווה חלק ממנגנון הגירוש. המבקר ציין כי "על רשות האוכלוסין להעמיד לרשות מתקן יהלויים איש מקצוע מתאים [עובד/ת סוציאלית/ מנוסה בטיפול בילדים], לאלתר".²⁸⁹

כמו כן, כפי שתואר לעיל, מצא המבקר ליקויים ביישום ההנחיות בעניין מעצר ילדים. מבקר המדינה מזכיר כי האמנה הבינלאומית לזכויות הילד קובעת שמעצר או מאסר של ילד "ישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר", וקובע כי על רשות האוכלוסין "לקיים בדיקה ממשית ומקיפה" של חלופות מעצר קודם לביצועם של מעצרי ילדים.

מדינה ריבונית רשאית להחליט מי יבוא בשעריה, ובסמכותה להרחיק את מי ששוהים בה שלא כדין; אבל אין לה רשות לעצור דרך שגרה תינוקות וילדים. ככל שמדינת ישראל מבקשת לגרש הורים עם ילדיהם הקטינים, עליה **לאמץ הסדר שבו מעצר לא ישמש ברת המחדל, אלא רק האמצעי האחרון**. הסדרים כאלה אומצו במדינות רבות בעולם,²⁹⁰ והניסיון מלמד שמלבד צמצום הפגיעה בזכויות האדם, גם עלותם הכלכלית של הסדרים כאלה נמוכה מעלותם של מעצר ושל כליאה.²⁹¹ ככל שמדינת ישראל ממשיכה לעצור ולכלוא ילדים של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, עליה לדאוג שילדים אלה, שכל עולמם התהפך בן לילה, יזכו לשירותי בריאות וחינוך ולתמיכה רגשית, ושלא ייגרם להם נזק בלתי הפיך.

מתן מעמד לילדים של מהגרי עבודה

בישראל חיים כ-2,100 ילדים וילדות של מהגרי ומהגרות עבודה שהגיעו ארצה כחוק. במשך למעלה מ-15 שנים נמנעה מדינת ישראל ממעצר ומגירוש של ילדים אלה, שנולדו וגדלו במדינה. הגם שהילדים השתלבו בחברה הישראלית והתחנכו כאן, הם היו חסרי מעמד חוקי.

בשנים 2005 ו-2006, בעקבות פעילות ציבורית ומשפטית של ארגוני זכויות אדם,²⁹² העניקה ממשלת ישראל מעמד לכ-900 ילדים של מהגרי עבודה ולבני משפחותיהם מדרגה ראשונה. כ-1,200 ילדים נותרו חסרי מעמד. בשנת 2009, לאחר הקמת רשות האוכלוסין וההגירה, הודיעה הרשות כי תתחיל ליישם את החלטת הממשלה²⁹³ ותגרש מישראל את המשפחות שנותרו בה ללא מעמד. למאבקם של ארגוני זכויות האדם²⁹⁴ נגד הגירוש התגייסו גם חברי כנסת ושרים מכל הקשת הפוליטית, ובעקבותיו החליטה הממשלה באוגוסט 2010 להעניק מעמד לילדים שיענו על כמה

²⁸⁸ דוח שנתי 63'ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1908.

²⁸⁹ דוח שנתי 63'ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1908-1909.

²⁹⁰ ראו העתירה המתוקנת בעת"ם (מרכז) 29231-08-11 מטייס נ' שר הפנים, <http://tinyurl.com/o39quxo>, בסעיף 53.

²⁹¹ [There Are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention](http://www.acri.org.il/he/?p=1980), International Detention Coalition, 2011.

²⁹² ראו למשל עתירות ארגונים, ובהם האגודה לזכויות האזרח: עת"מ 1113/03 מוק נגד שר הפנים; עת"מ 1885/05 וונג ואן פונג נגד שר הפנים; בג"ץ 8204/05 רובין נגד ממשלת ישראל; עע"ם 1086/09 קרוז נגד שר הפנים. כתבי העתירות

באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=1980>.

²⁹³ **מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראליים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים**, החלטת ממשלה מס' 3996 מיום 24.8.2008.

²⁹⁴ בין מובילי המאבק היה ארגון "ילדים ישראלים", שהוקם באותו קיץ כדי לפעול למיצוי זכויותיהם של ילדי מהגרי העבודה שנולדו, גדלו והתחנכו בישראל. ביולי 2013 התמוזג הארגון לתוך האגודה לזכויות האזרח.

קריטריונים: ההורים נכנסו לארץ באופן חוקי; הילד או הילדה מתחנכים במערכת החינוך הישראלית מכיתה א'; הילד או הילדה נמצאים בישראל מעל 5 שנים ברצף ודוברים עברית; ועוד.

מבין כ-1,200 ילדים של מהגרי העבודה שחיו ללא מעמד בישראל, ענו כ-700 על הקריטריונים, והגישו בקשה למעמד. נכון לנובמבר 2013, 244 משפחות עדיין ממתנות, כבר למעלה משלוש שנים, כדי לקבל תשובה בנוגע לבקשותיהן למעמד. 339 משפחות קיבלו תשובה חיובית. בקשותיהן של 117 משפחות נדחו באמתלות שונות על ידי שר הפנים לשעבר, אלי ישי. כך, למשל, נדחו בקשות בטענה שאחד ההורים החזיק באשרת עבודה חוקית (ולכן הילד אינו "ילד של שוהה בלתי חוקי", כפי שנכתב בהחלטת הממשלה), או נדחו בקשותיהם של אבות גרושים, אף שהם שותפים מלאים בגידול ילדיהם. ארגון "ילדים ישראלים" ומוקד סיוע לעובדים זרים סייעו למשפחות שבקשתן נדחתה להגיש ערר על ההחלטה, ועד כה 40 עררים אושרו וגם משפחות אלה תקבלנה מעמד.

את 500 הילדים הנותרים, שלא עמדו בקריטריונים, החלה רשות האוכלוסין וההגירה לגרש בחודש מרץ 2011.²⁹⁵

²⁹⁵ על מעצר הילדים בטרם הגירוש הרחבנו לעיל בפרק זה, תחת הכותרת "מעצר וכליאה של ילדים".

אוכלוסיית הזקנים והזקנות בישראל, כמו בשאר העולם, גדלה והולכת: עלייה בתוחלת החיים בצד ירידה בשיעורי הילודה מגדילה את מספר הנכללים בהגדרה (בני ובנות 65 ומעלה),²⁹⁷ הן כמותית והן יחסית, והם מהווים כ-10% מהאוכלוסייה הכללית. אולם בד בבד עם הגידול בשיעורם נאלצים הזקנים בישראל, בדומה לקבוצות מודרות ומוחלשות אחרות, להתמודד עם תופעות של הדרה, אפליה, סטיגמה ופטרנליזם, שבמכלול ידועים בשם "גילנות" (ageism).²⁹⁸

בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעורי העוני בקרב הזקנים בישראל, בעיקר בזכות השיפור במערך הקצבאות, אבל כמעט 20% מהזקנים עדיין חיים מתחת לקו העוני.²⁹⁹ ההכנסה הממוצעת של זקנים בישראל היא 4,819 ש"ח וההכנסה החציונית היא 4,008 ש"ח³⁰⁰ – סכומים שמהם קשה מאוד להתקיים. קשה במיוחד מצבם של הזקנים העריריים, ושל הזקנים עולי חבר המדינות. רבים מהעולים מחבר המדינות אינם מקבלים את שווי הפנסיה שצברו בעבר במדינות המוצא שלהם, ומאחר שלא הספיקו לצבור מספיק שנות עבודה בארץ, הם נאלצים להסתפק בקצבת הביטוח הלאומי, שאינה מאפשרת קיום בכבוד. לא פעם הם נאלצים לבחור בין קניית תרופות לקניית מזון, וחייהם הופכים למאבק הישרדות מתמשך.³⁰¹ בשנת 2012, למעלה מ-94% מהעולים החדשים שעלו לאחר גיל הפרישה נזקקו לקצבת השלמת הכנסה.³⁰²

השנה, עם כינונה של ממשלה חדשה, בלטה בהיעדרה תוכנית מקיפה לטיפול בבעיות הספציפיות לזקנים. חמור מכך – הרפורמות והחקיקות החשובות שהונחו על שולחן של הממשלה והכנסת הקודמות, ושנועדו לשפר את מצב הזקנים בישראל, ירדו מסדר היום של הממשלה הנוכחית. ארגוני זכויות אדם ממשיכים להיאבק למען שינוי ההבניה החברתית בישראל נגד זקנים, ופיתוח שיח זכויות ביחס לקבוצה זו. נסקור כמה סוגיות המצויות בימים אלה בחזית המאבק.

טיפול שיניים

לזקנים יש צרכים מיוחדים מבחינת בריאות השן. כ-60% מהזקנים בישראל סובלים ממחסור בשיניים, ולרובם יש שיניים תותבות. היעדר השיניים אינו רק בעיה אסתטית, אלא גם מקור לבעיות

²⁹⁶ את הפרק כתבה עו"ד כרמית שי מעמותת המשפט בשירות הזיקנה. למידע על העמותה ראו: www.elderlaw.org.il.

²⁹⁷ למעשה, בעקבות חקיקת חוק גיל פרישה התשס"ד-2004 ובהתאם לגיל הזכאות לקבלת קצבת זיקנה, "זקן" בישראל הוא אדם מעל גיל 67, ואילו "זקנה" יכולה להיות אישה מעל גיל 62. בפועל, במרבית הסטטיסטיקות בארץ ובעולם מתייחסים לאנשים בני 65 ומעלה כ"זקנים".

²⁹⁸ ראו לדוגמה: ישראל דורון וקרמית שי, **גילנות הזנחה והפקרה**, בתוך: חנה כץ וארז צפדיה (עורכים), **מדינה מפקירה מדינה משגיחה**, רסלינג, 2010, בעמ' 261; ישראל דורון (עורך), **גילנות בחברה הישראלית**, מכון ון ליר, 2013; ישראל דורון, **זקנים בהיכלים של צדק: גילנות בפסיקת בית המשפט העליון**, רסלינג, 2013.

²⁹⁹ נכון לשנת 2011 תחולת העוני בקרב זקנים עמדה על 19.4%. מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן, **ממדי העוני והפער החברתיים – דוח שנתי 2011** ("דוח העוני"), המוסד לביטוח לאומי, נובמבר 2012, בעמ' 23.

³⁰⁰ נתונים שמסר חבר הכנסת איציק שמולי, **פרוטוקול מס' 15 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות**, 20.5.2013.

³⁰¹ **הפנסיונרים**, הטלוויזיה החברתית, 19.12.2012.

³⁰² טלי חירותי-סובר, **הביטוח הלאומי: כרבע מהקשישים בישראל נזקקו להשלמת הכנסה ב-2012**, TheMarker, 6.10.2013.

בריאותיות, נפשיות וחברתיות.³⁰³ מכיוון שטיפול שיניים אינם נכללים בסל הבריאות, רבים מהזקנים, שאין באפשרותם לממן את עלויות הטיפול והשיקום הגבוהות מכיסם הפרטי, נאלצים לזנוח טיפולים אלה.³⁰⁴

בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת נעשתה במשרד הבריאות עבודת מטה אינטנסיבית, בניצוחו של סגן שר הבריאות דאז, חבר הכנסת יעקב ליצמן, לקראת הכללת טיפולי השיניים בסל הבריאות: לאחר הכללת הטיפולים לילדים עד גיל 12, שהחלה ב-2012, הייתה התוכנית אמורה להתרחב ולכלול גם ילדים בני 12-14, ובהמשך גם זקנים. אולם כחלק מהגזרות התקציביות הקפידה הממשלה הנוכחית את הרחבת הזכויות לילדים בני 12-14, וכיום הכללתם של שירותי בריאות השן לזקנים בסל הבריאות נראית רחוקה מתמיד. ארגוני בריאות וזכויות אדם ממשיכים לפעול בנושא, ומבקשים בין היתר לקדם הצעת חוק שהוכנה בהתייעצות עם מומחי בריאות השן ב"הדסה" ובמשרד הבריאות. ההצעה, שמוביל חבר הכנסת חיים כץ, מפרטת סל טיפולים שייכללו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי.³⁰⁵

אשפוז סיעודי וטיפול סיעודי בבית

אחד מכל חמישה זקנים בישראל נזקק לעזרה בתפקוד היומיומי (צורך סיעודי). בתקופה הקשה בחייהם, נאלצים כ-170 אלף זקנים וזקנות אלה ובני משפחותיהם להתמודד עם כשלים חמורים בתחום האשפוז והטיפול הסיעודיים. הכשל החמור ביותר הוא שהטיפול והאשפוז הסיעודיים אינם מובטחים במלואם בחוק. למעשה, כפי שיתואר מיד, רק חלק קטן מהטיפול בזקנים סיעודיים ניתן כיום על ידי המדינה, וגם הוא מפוצל בין לפחות ארבע רשויות ועוד מספר גופים. במקום שהזכויות תהיה מובטחת על חשבון תשלום המיסים ששילם האדם כל ימי חייו, ברוב המקרים של המקרים ילדיו של הזקן נאלצים להשתתף בעלויות הטיפול בו, והמשפחה כולה נאלצת לעבור מבחני הכנסה דרקוניים ופולשניים כדי לקבל סיוע מזערי.

קצבת הסיעוד, שמאפשרת טיפול בבית במצבים שבהם נפגע תפקודו היומיומי של האדם, מזכה במספר זעום של שעות סיעוד (עד כ-20 שעות בשבוע), שאינו מכסה את הצרכים. גם היקף הטיפול שניתן בקהילה, למשל באמצעות מרכזי יום, אינו עונה על כלל הצרכים. מאחר שמרבית הזכויות בתחום הסיעודי – טיפול בבית או אשפוז מוסדי – תלויות במבחן ההכנסה, הן לא מסייעות לבני מעמד הביניים, הנאלצים להשלים את ההכרחי בקניית שירותים בשוק הפרטי. הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא עלות שכרם של העובדים הסיעודיים הזרים, שבני המשפחות משלמים את מרביתו. וכך גם בתחום האשפוז הסיעודי: הילדים הבוגרים נאלצים לשאת בנטל הכספי הכבד, לעתים במחיר של מימוש נכסים ומשיכת חסכונות, בשעה שהם עצמם צריכים להתפרנס ולפרנס משפחות. עקב הכשלים המתוארים, רבים מהאזרחים מסתמכים על ביטוחים פרטיים יקרים, ועדיין הם חרדים לגורלם, ובצדק.

³⁰³ לנתונים ולעדויות ראו: [בריאות הפה והשיניים באוכלוסיית הקשישים בישראל – הצעה לשינוי](#), הקואליציה לבריאות שיניים ציבורית, 2012.

³⁰⁴ [בלי שיניים](#), הטלוויזיה החברתית, 13.5.2013.

³⁰⁵ [הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי \(תיקון – רפואת שיניים לאנשים שמלאו להם 65 שנים\)](#), התשע"ג-2013. (794/19/פ).

תיקון המצב מיסודו עמד במוקד הרפורמה בסייעוד, תוכנית שקידמו משרד הבריאות וסגן שר הבריאות ליצמן בממשלה היוצאת. רפורמה זו הציעה פתרונות כגון האחדת המבחנים והגורמים המטפלים תחת גג אחד (קופות החולים); ביטול כל מבחני ההכנסה הכוללים את ילדי הזקנים, ותחת זאת קביעת הסדרי תשלום אוניברסליים ופרוגרסיביים; והרחבת הטיפול בבית ובאמצעות מרכזי יום בקהילה.³⁰⁶ אך כמו בתחום בריאות השן, גם רפורמה זו אינה נכללת כעת בסדר יומה של הממשלה.

כאמור, המצב הנוכחי פוגע במיוחד בבני המעמד הבינוני. במקרה של זקנים חסרי אמצעים לחלוטין המדינה מכסה את עלות הטיפול הסייעודי, אך אליה וקוץ בה: אף שבעולם כולו מכירים ביתרון של מתן סיעוד בבית הזקן במקום במוסד, ובכך שטיפול בבית הוא לרוב זול יותר, בריא יותר ושומר על כבודם האנושי של הזקנים ועל מסגרת חייהם בקהילה,³⁰⁷ המסגרת היחידה שמדינת ישראל מוכנה לממן היא אשפוז מוסדי, גם אם הזקנים מעוניינים בטיפול ביתי ומצבם מאפשר זאת. בשנה החולפת ייצגה עמותת המשפט בשירות הזיקנה אישה בת 67 עם מוגבלות נפשית, שביקשה להישאר בביתה ולקבל טיפול ממטפלת ביתית 24 שעות ביממה, ולא לעבור למוסד סגור לתשושי נפש זקנים. בעקבות עתירת העמותה לבג"ץ הציעה המדינה פתרון שימנע את העברת האישה למסגרת מוסדית, תוך צמצום העלויות של העסקת המטפלת, ובית המשפט סמך את ידיו על ההצעה.³⁰⁸ הגם שלא ניתן פסק דין לגופו של עניין, הפרשה מהווה הישג תקדימי, שכן היא המחישה כיצד רשויות הרווחה והבריאות מסוגלות למצוא פתרונות יצירתיים שיותירו זקנים בקהילה.

חובת פרישה בגיל 67³⁰⁹

אחד הביטויים המובהקים לגילנות בחוק הישראלי הוא כפיית הפרישה מעבודה בגיל כרונולוגי אחיד כאמור בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. כלומר, בהגיע עובד ועובדת לגיל 67 אפשר לחייבם לפרוש משוק העבודה בשל נתון ביולוגי גרידא, וללא קשר ליכולותיהם ולכישוריהם האישיים. לפרישה כפויה עלולות להיות השלכות כלכליות ונפשיות קשות, בעיקר לנוכח העלייה בתוחלת החיים ובהתחשב במאפייני שוק העבודה במאה העשרים ואחת.³¹⁰ בעניין זה חלה לאחרונה התקדמות משמעותית: בדצמבר 2012 קיבל בית הדין הארצי לעבודה באופן תקדימי את ערעורה של

³⁰⁶ לרקע על מצב האשפוז הסייעודי ועל הרפורמה ראו מסמכים באתר האגודה לזכויות האזרח:

<http://www.acri.org.il/he/?cat=176>

³⁰⁷ ישראל חתמה על מסמך בינלאומי שניסח האו"ם בעקבות הכינוס העולמי השני בנושא הזיקנה שנערך במדריד בשנת 2002. בעקבות הכנס אימצו המדינות המשתתפות את עקרונות-העל לזכויות זקנים, ובהם עקרון "Ageing in Place", שהוא הזכות להזדקן בבית. ראו:

[Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing](#), United Nations, 2002; [The Madrid International Plan of Action on Ageing: Guiding Framework And Toolkit For Practitioners & Policy Makers](#), United Nations, March 2008.

³⁰⁸ בג"ץ 1192/12 פלונית נ' נחמה מרום ע"ש עיריית חיפה (פס"ד מיום 4.2.2013).

³⁰⁹ חשוב להדגיש כי חלק זה עוסק בכפיית הפרישה על עובד או עובדת המעוניינים להמשיך לעבוד. יש להבחין בין מצב זה לבין הכוונה להעלות את גיל הפרישה לנשים – כוונה שהאגודה לזכויות האזרח מתנגדת לה בשל ההשפעות הכלכליות על נשים בשוק עבודה המפלה נשים בכלל, ונשים מבוגרות בפרט. כיום, מחצית מהנשים בישראל נפלטות ממעגל העבודה עוד לפני גיל 62, גיל הפרישה הנוכחי, ולכן העלאתו תגרום לכך שהן יאבדו את זכותן לפנסיה מגיל 62 ועד לגיל הפרישה החדש שיקבע. יצוין כי הנשים כציבור אינן זקוקות להחמרה הזו בזכאות לפנסיה: כבר היום רשאיות נשים שמעונינות בכך להמשיך לעבוד עד גיל 67. לכן, העלאת גיל הפרישה לא תועיל למי שיכולות להמשיך לעבוד, אלא רק תפגע בנשים שנפלטו ממעגל התעסוקה ומגיעות לגיל הפרישה בדוחק רב, אחרי שנים של אבטלה שלא מרצון ומחסור קיומי הולך ומכביד.

³¹⁰ לילך לוריא, [הגמשת פרישת החובה מהעבודה: צעד קטן לעבר המאה ה-21](#), מבזק הארות פסיקה 5, אפריל 2013, הקתדרה לזכויות אדם ע"ש אמיל זולא.

ליבי וינברגר, עובדת באוניברסיטת בר אילן, שביקשה להמשיך לעבוד גם לאחר שהגיעה לגיל הפרישה.³¹¹ האוניברסיטה דחתה את בקשתה בטענה שלא ניתן להמשיך ולהעסיקה אחרי גיל 67 מכוח חוק גיל פרישה ומכוח נוהלי האוניברסיטה. וינברגר, שיוצגה על ידי עמותת המשפט בשירות הזיקנה, הפסידה בתביעתה בבית הדין האזורי לעבודה והגיש ערעור לבית הדין הארצי לעבודה. ערעורה התקבל חלקית, והאוניברסיטה חויבה לשלם לה פיצוי בסך 50,000 ש"ח והוצאות משפט.

בית הדין הארצי לעבודה קבע באופן תקדימי וחדשני, כי אמנם החוק מאפשר לסיים את עבודתם של עובד או עובדת עם הגיעם לגיל 67, אולם על בסיס עקרונות חובת תום הלב וההגנות ועל בסיס עקרון השוויון וחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה,³¹² אם עובד חפץ להמשיך ולעבוד לאחר גיל הפרישה, חובתו של מעסיק לשקול את האפשרות, בהתחשב בכלל הנסיבות הרלוונטיות. בית המשפט גם הסכים, לראשונה בהיסטוריה הפסיקתית בתחום, כי חובת פרישה המבוססת על גיל כרונולוגי בלבד מהווה פגיעה לכאורה בזכויות חוקתיות – בזכות לכבוד האדם, בזכות לשוויון ואף בחופש העיסוק; ברם, בסופו של יום הותר בית הדין את ההכרעה בסוגיה לבית המשפט העליון. ואכן, לאחר פרסום פסק הדין הגישו שלושה פרופסורים, שניים מהם מועסקים בטכניון, עתירה לבג"ץ המתבססת על ההכרעה בפרשת וינברגר, ובה הם דורשים לבטל את הסעיף בחקיקה הכופה פרישה בגיל 67.³¹³

אפטרופסות

אחת ההפרות הבולטות של זכויות הזקנים בישראל היא הקלות הבלתי נסבלת שבה ממונים להם אפטרופסים. בעצם ההכרזה על אדם זקן כחסוי ומינוי אפטרופוס לניהול ענייניו, הוא מאבד את חירותו המשפטית, ובפועל מושווה מעמדו לזה של קטין.³¹⁴ זכותם של אנשים שמונה להם אפטרופוס – זקנים וחסויים אחרים – לקבל טיפול מסור, איכותי ומקצועי; להיות בטוחים שהאפטרופוס קיבל הדרכה והכשרה ראויים; ולדעת כי יש פיקוח על פעולותיו – הן לגבי ניהול הכספים והן לגבי טיב הטיפול האישי שהוא מעניק. אולם אין זה המצב השורר כיום: אפטרופסים ממונים בקלות יתר, בלי שהזקן עצמו ייקח חלק בהליך; הפיקוח שמפעילה המדינה חלקי בלבד ונוגע רק לענייני הניהול הכספי, ואינו כולל הכשרה או סטנדרטים מקצועיים-טיפוליים הנדרשים מהאפטרופסים.³¹⁵

מבקר המדינה חזר והתריע³¹⁶ על הפגיעה בזכויות החסויים ועל היעדר מענה מצד המדינה, עד כדי הפקרת החסויים, כלשונו.³¹⁷ אך הגם שחלפו למעלה מעשרים שנה מאז המלצותיו הראשונות בעניין,

³¹¹ ע"ע 209-10 ליבי וינברגר נ' אוניברסיטת בר אילן (פס"ד מיום 6.12.2012).

³¹² סעיף 2 בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה התשמ"ח-1988 קובע בין היתר כי אסור למעביד להפלות בין עובדיו מחמת גילם.

³¹³ בג"ץ 9134/12 משה גביש ואח' נגד הכנסת. על העתירה: יובל יועז, עתירה לבג"ץ: לבטל את הסעיף המחייב עובדים לפרוש בגיל 67, גלובס, 19.12.2012.

³¹⁴ ישראל דורון, משפט צדק וזיקנה (מהדורה שנייה), אשל, 2010, בעמ' 34-17.

³¹⁵ על ההליך למינוי אפטרופוס ועל הפגמים והליקויים בהכשרת אפטרופסים ובפיקוח עליהם ראו: בג"ץ 2857/13.

³¹⁶ עמותת המשפט בשירות הזיקנה נגד אגף האפטרופוס הכללי במשרד המשפטים.

³¹⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 41' לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989, מאי 1991, בעמ' 363 ואילך; דוח שנתי 54' לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002, מאי 2004, בעמ' 657 ואילך; דוח שנתי 62' לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010, מאי 2012, בעמ' 815-851.

הפיקוח עדיין אינו ראוי, והפרת זכויותיהם של הזקנים החסויים לכבוד ולחירות נותרה ללא מענה. עתירה שהגישה עמותת המשפט בשירות הזיקנה באפריל 2013 בדרישה להקים מסגרת הכשרה, לקבוע אמות מידה מקצועיות וליצור מנגנון פיקוח מקיף בכל הקשור להגנה על חסויים, תלויה ועומדת בבג"ץ.³¹⁸

עיגון זכויות האדם של הזקנים

חוק האזרחים הוותיקים, שמסדיר את זכויותיהם של הזקנים והזקנות בישראל, מעניק להם בעיקר הטבות והנחות – ולא זכויות אדם. סטודנטים בקליניקה לשינוי חברתי במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן,³¹⁹ בשיתוף עם עמותת המשפט בשירות הזיקנה, בחרו לפעול לאכיפתו של החוק, ובין היתר למינויו של יועץ לענייני זיקנה. כמו כן הם מבקשים להרחיב את החוק, כך שיעגן זכויות אדם בסיסיות לזקנים, לרבות הזכות לשוויון, לאוטונומיה אישית ולקבלת מענה לצורכיהם המיוחדים, ובין היתר לחייב מינוי של נציב זכויות אזרחים ותיקים. הקליניקה והעמותה ניסחו הצעה לתיקון החוק, והן פועלות לקידומה במשרד לאזרחים ותיקים, במטרה להביאה לאחר מכן לשולחן הכנסת.

בהיבט הבינלאומי של זכויות האדם קבוצת הזקנים נותרה מאחור. בשונה מקבוצות אחרות, עדיין אין כל מסמך בינלאומי המצהיר על זכויות הזקנים, או גוף המתייחס לכך. בשנים האחרונות חברה קהילה של ארגונים לזכויות זקנים מרחבי העולם לקואליציה במסגרת האו"ם, והיא פועלת לקידום אמנה בנושא. בשנתיים האחרונות התקיימו שני דיונים באו"ם, בהשתתפות נציגות ישראלית מעמותת המשפט בשירות הזיקנה, והמהלך הבינלאומי ממשיך להתקדם.³²⁰ מדינת ישראל טרם הביעה את תמיכתה הרשמית בנושא, ויש לקוות כי בעתיד תצטרף למדינות התומכות והמובילות מהלך חשוב זה.

³¹⁷ "מצב שבו משרד הרווחה ממליץ לביהמ"ש על מינוי אפוטרופסים לחסויים והאפ"כ [האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים] מפקח חלקית בלבד על האפוטרופסים אינו תקין והוא בבחינת כר פורה לגורמים המבקשים לנצל חסויים ורכושם, תוך הפקרתם על ידי המדינה". מבקר המדינה, **דוח שנתי 62**, ה"ש 316 לעיל, בעמ' 818.

³¹⁸ בג"ץ 2857/13 עמותת המשפט בשירות הזיקנה נגד אגף האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים, ה"ש 315 לעיל.

³¹⁹ על הקליניקה ופעילותה: <http://www.clb.ac.il/law/humanrights/change>

³²⁰ על פעילות הקואליציה וסיכום הדיונים באתר האו"ם:

[Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons.](#)

ראו גם מסמך מטעם קואליציית הארגונים, באתר עמותת המשפט בשירות הזיקנה:

Protecting the rights of older people: 10 reasons why we need to act,
http://www.elderlaw.org.il/files/file_4570.pdf.

זכויות התושבים בירושלים המזרחית³²¹

האוכלוסייה הפלסטינית שבירושלים מונה כיום כמעט 40% מסך תושבי העיר,³²² אולם סובלת מהזנחה בהיקף בלתי נתפס ומהתעמרות חמורה ושיטתית מצד הרשויות הישראליות. מאז הסיפוח הישראלי ביוני 1967 – סיפוח שנעשה תוך הפרת המשפט הבינלאומי – מתמצית ההשקעה באוכלוסייה זו באחוזים בודדים מסך התקציבים והמשאבים. כ-79% מהפלסטינים המתגוררים בירושלים חיים מתחת לקו העוני.³²³ השכונות הפלסטיניות הן המוזנחות ביותר בעיר מכל בחינה שהיא: שירותים עירוניים דוגמת איסוף אשפה, ריבוד כבישים ותאורה מסופקים באופן מינימלי בלבד, ותושביהן סובלים ממחסור חריף במבני ציבור ובמתקנים דוגמת בתי ספר, גני ילדים עירוניים וגני שעשועים, ומהיעדרם של אזורי תעשייה ומסחר, מוסדות חברה ותרבות וכיוצא באלה. מצב זה חמור שבעתיים בשכונות הפלסטיניות שהופרדו בשנים האחרונות מהעיר על ידי חומת ההפרדה.

את המשאב הבסיסי, הקרקע, הפקיעה ישראל ברחבי מזרח העיר מאז 1967 לטובת הקמת שכונות ישראליות, באופן המונע כיום אפשרויות פיתוח והרחבה של השכונות הפלסטיניות. בהיעדר תכנון ופיתוח ראויים בונים התושבים את בתיהם בלא היתרים, ומתמודדים עם הריסות בתים ועם קנסות גבוהים המושתים עליהם בגין בנייה ללא היתר. המכשולים התכנוניים מולידים שורה של בעיות חמורות, כגון מניעת התחברות חוקית למים ולביוב ואי-הסדרה של מבני ציבור ותשתיות. נוסף על כך, בהיותם בעלי מעמד של תושבי קבע, חשופים התושבים הפלסטינים של ירושלים להתעמרות מצד משרד הפנים, המתבטאת, בין השאר, במדיניות של הפקעת תושבות. לא אחת, ננקטת כלפיהם אלימות מצד שוטרי משטרת ירושלים ומג"ב, וזכויותיהם מופרות דרך שגרה בהליכים של חקירה ומעצר. התוצאה העגומה של כל אלה היא פגיעה חמורה ומקיפה בזכויות התושבים.

חוק נכסי נפקדים

סוגיית ההחלה של חוק נכסי נפקדים על רכוש המצוי בירושלים המזרחית ושייך לפלסטינים תושבי הגדה המערבית נדונה השנה בבית המשפט העליון, ולא בפעם הראשונה. הרכב מורחב של בית המשפט העליון קיים שני דיונים בערעורים העוסקים בנכסים המצויים בירושלים המזרחית שהופקעו מידי בעליהם, תושבי הגדה המערבית, והועברו לידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים.³²⁴ הדיון טרם הסתיים, אולם כתוצאה מההתדיינות נדרש היועץ המשפטי לממשלה להבהיר את עמדתו בנוגע להחלת חוק נכסי נפקדים בירושלים המזרחית. אמנם, טרם הובהר אם צפויה להתגבש מדיניות

³²¹ את הפרק כתבה רונית סלע, מנהלת פרויקט זכויות התושבים בירושלים המזרחית באגודה לזכויות האזרח.
³²² על פי נתוני מרשם האוכלוסין, 31.12.2012, חיים בירושלים 371,844 תושבים שאינם יהודים. מקובל להניח כי רובם הגדול הם פלסטינים.

³²³ **ממדי העוני והפער החברתיים – דוח שנתי 2011**, ה"ש 299 לעיל, לוח 11א' בעמ' 31.

³²⁴ ע"א 2250/06 האפוטרופוס לנכסי נפקדים נ' דקאק נוהה; ע"א 5931/06 דאוד חטאב חסיין נ' שאול כהן; ע"א 6580/07 האפוטרופוס לנכסי נפקדים נ' עזבון המנוח טאלב עלי עבדאללה אבו זהרייה; ע"א 2038/09 ד"ר וליד עבד עיזאד נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים. שני תיקים נוגעים בנכסים המצויים בבית חנינא, שלישי בבית צפאפא, והרביעי במלון "קליף" הסמוך לאבו דיס. הדיון בערעורים אוחד. על הדיון האחרון ראו כאן: ניר חסון, **שופטי העליון רמזו שהם רוצים לבטל את חוק נכסי נפקדים במזרח י-ם**, הארץ, 10.9.2013.

חדשה ומה עשויות להיות השלכותיה, אולם די היה בהצהרותיו של היועץ עד כה³²⁵ כדי לעורר בהלה וחשש.

חוק נכסי נפקדים, התש"י-1950, נועד להעביר לידי המדינה – באמצעות האפוטרופוס לנכסי נפקדים – את הרכוש והנכסים הפלסטיניים הרבים המצויים בשטחי מדינת ישראל שנתרו "ללא בעלים", להלכה או למעשה, בעקבות המלחמה, ובעקבות הפיכתם של פלסטינים רבים לפליטים. על פי החוק, כל אדם שבעת הקמת מדינת ישראל שהה באחת מהמדינות שהוגדרו כמדינות אויב, הוגדר "נפקד", ורכושו הופקע והועבר לאפוטרופוס על נכסי הנפקדים.

כעשרים שנה מאוחר יותר, שלוש שנים לאחר סיפוח ירושלים המזרחית והחלת החוק הישראלי באזור, נקבע בחוק הסדרי מנהל, התש"ל-1970, כי אי אפשר יהיה להכריז על נכסיהם של תושבי ירושלים המזרחית כנכסי נפקדים, אף שטכנית, מאחר ששהו "במדינת אויב" (ירדן) בתקופה שנקבעה בחוק, אפשר היה לכאורה לטעון שהם נפקדים. באופן זה, אפשר החוק לירושלמים שלא לאבד את נכסיהם שבמזרח העיר – אך נמנע מלספק הגנה דומה לפלסטינים בעלי רכוש בירושלים שאינם מתגוררים בעיר, ובכללם מי שמתגוררים בסמיכות לעיר אך מחוץ לגבולותיה המוניציפליים. כך מאפשר החוק להעביר לידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים קרקעות שבעליהן מעולם לא זנחו אותן, והמשיכו לעבד אותן ולהתפרנס מהן, כפי שעשו מאז ומתמיד וכשם שנהגו אבותיהם זה דורות. הגדרתם של אנשים אלה "נפקדים" מבוססת לעתים על קו גבול שרירותי, העובר בין ביתם לבין אדמותיהם, והמפריד בין השטח שסופח לישראל לבין השטח שלא סופח. במקרים אחרים מדובר בנכסים של תושבי השטחים, המשכירים לאחרים את זכות השימוש בנכס או מאפשרים לקרובי משפחתם להשתמש בנכסים שברשותם.

יישום החוק מאז ועד היום גורם לפגיעה חריפה ובלתי מידתית בזכות הקניין, בחופש העיסוק ובזכות לקיום בכבוד של פלסטינים בעלי נכסים בירושלים שחיים בשטחים, ואף נוגד את עקרונות המשפט הבינלאומי ההומניטרי.³²⁶ ניסיון החלתו של החוק על בעלי מלון "קליף"³²⁷ מדגים את הפגיעה הקשה שנגרמת בחסותו, ואת היותו של המושג "נפקד" ריק מתוכן: בעוד המלון שוכן בקצה שטחה המוניציפלי של ירושלים, גרים הבעלים כמה מאות מטרים משם, בגדה המערבית, בדיוק מעבר לגבול שטחה של העיר. אף שהבעלים מעולם לא עזבו את ביתם, הפכה אותם הגדרתו הטכנית של החוק הישראלי ל"נפקדים", ונכסם הופקע מהם.

לחוק נכסי נפקדים יש השפעה גם על נכסים שבבעלות משפחתית המצויים ברחבי ירושלים המזרחית, במקרים שבהם חלק מבעלי הנכס או היורשים הם תושבי ירושלים המזרחית, בעוד האחרים חיים בשטחים או במדינות ערב. במקרים אלה, האפוטרופוס לנכסי נפקדים עלול לטעון לבעלות על החלק היחסי בנכסים. כך, מבנים שהיו שייכים בעבר למשפחה פלסטינית מורחבת נחלקו על פי צו בית משפט: בחלק אחד של הנכס מתגוררים בני המשפחה שנתרו בירושלים, ובחלקים אחרים, שהיו שייכים לבני משפחה שאינם חיים בעיר, מתגוררים מתנחלים שקיבלו זכויות שימוש באחוזים אלה של הנכס באמצעות האפוטרופוס.³²⁸ ההיקף המדויק של הנכסים שהופקעו באמצעות

³²⁵ ניר חסון, **חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה: חוק נכסי נפקדים תקף גם במזרח ירושלים**, הארץ, 4.6.2013.

³²⁶ להרחבה בעניין המשפט הבינלאומי ההומניטרי ראו חוות דעת מטעם ארגון עדאלה, שביקשה להצטרף כ"ידיד בית

המשפט" לדיון בערעורים הנ"ל, יולי 2013, <http://tinyurl.com/nlfj82c>.

³²⁷ אחד התיקים שנדונים בערעורים הנ"ל.

³²⁸ מירון רפפורט, **עסקה אפלה בסיילואן**, עמותת עיר עמים, מאי 2009.

החוק אינו ידוע, אולם בשלו התושבים מעדיפים לא להסדיר את רישום הקרקעות שברשותם לצורך בנייה חוקית או לצורך מכירת נכסים, שמא במסגרת הליך הרישום יופקעו מהם קרקעות ונכסים משפחתיים.

הפקעה של נכסים בירושלים המזרחית, בתואנה כי בעליהם הפלסטינים המתגוררים בשטחים הם "נפקדים" על פי לשון החוק, נמשכת ונפסקת לסירוגין מאז 1967, בהתאם ללחצים פוליטיים,³²⁹ ולעיתים ככלי להעברת "נכסי נפקדים" לידי מתנחלים באזורים כמו סילוואן והרובע המוסלמי.³³⁰ במשך שנים רבות, התקבלו החלטות על הפקעות ועל שינויים במדיניות היישום של חוק נכסי נפקדים במחשכים, בלי שיתאפשר דיון ציבורי ואף בלי לעדכן את בעלי הנכסים. לא אחת מהווים נכסים אלה מקור פרנסה יחיד לבעליהם; נוכח החוק הם חיים באי ודאות ובחוסר יציבות מתמשכים, ובחשש מתמיד כי הרוחות המשתנות יגרמו ליישומן הפתאומי של החוק, באופן שיגדע באחת וללא כל התראה את הבעלות על נכסיהם.

במכתב חריף ששלח בשנת 2005 היועץ המשפטי לממשלה אז, מני מזוז, נגד ניסיונות ליישם את החוק בירושלים המזרחית, הסביר היועץ כי "הנפקדות של נכסי תושבי איו"ש במזרח ירושלים היא טכנית באופיה, שכן הם הפכו לנפקדים בשל פעולה חד צדדית שנקטה מדינת ישראל, וכאשר לא מתקיימת כאן, לכאורה, התכלית של החוק".³³¹ מזוז הורה שלא ליישם את החוק, אלא בנסיבות יוצאות דופן ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. עמדתו של היועץ הנוכחי, יהודה וינשטיין, היא כי החלת חוק נכסי נפקדים על תושבי השטחים "מעלה קשיים משמעותיים הן במישור הבינלאומי והן במישור המשפט המנהלי"; אף על פי כן, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי החוק אכן חל על רכוש בירושלים המזרחית ששייך לתושבי השטחים.³³² מהודעה שהגישה הפרקליטות לבית המשפט העליון עולה, כי היועץ שוקד על נוהל חדש, ולפיו, לכשתידרש המדינה להכריע בסוגיות של נכסי נפקדים של פלסטינים, יהא עליה לקחת בחשבון שני קריטריונים חדשים: האחד, אם לבעלי הנכס עבר ביטחוני או זיקה לגורם עוין; והשני, ההשלכות הצפויות מהחזרת הנכס לבעלי הפלסטיני "לאור מיקומו במארג השכונות בירושלים", דהיינו, אם מדובר באזור פלסטיני מובהק או באזור שבו שוכנות גם משפחות יהודיות.³³³ נראה אפוא כי מתגבשת מדיניות חדשה, שתאפשר את המשך הפקעת הנכסים בירושלים המזרחית מידי פלסטינים.

סלילת כביש 4 בבית צפאפא

בשלהי 2012 החלו עבודות לסלילת החלק הדרומי של כביש בגין, מקטע בן שישה מסלולים, בלב בית צפאפא, כפר פלסטיני השוכן בדרום ירושלים. בניגוד לתוואי של כביש בגין באזורים אחרים בעיר, שבהם עובר הכביש בשולי השכונות, בבית צפאפא מתוכנן המסלול **בין בתי הכפר ממש**, באופן שיבטל את הכפר לארבעה מקטעים.

³²⁹ לסקירה היסטורית: [נפקדים בעל כורחם – הפקעת נכסים בירושלים המזרחית תחת חוק נכסי נפקדים](#), עמותת עיר עמים, יולי 2010.

³³⁰ [עסקה אפלה בסילוואן](#), ה"ש 328 לעיל.

³³¹ הציטוט מובא בחוות הדעת של ארגון עדאלה בערעורים נ"ל, ה"ש 326 לעיל.

³³² [הודעת עדכון מטעם המדינה לביהמ"ש העליון בעניין נכסי נפקדים](#), באתר משרד המשפטים, 29.08.2013.

³³³ רויטל חובל וניר חסון, [וינשטיין מאפשר לתפוס נכסים במזרח ירושלים ככלי להענשת פלסטינים](#), הארץ, 14.18.2013.

מאז החלו העבודות, קיימו התושבים שורה של הפגנות ואירועי מחאה וכן הגישו עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בירושלים וערעור לבית המשפט העליון.³³⁴ התושבים הסבירו את **המשמעויות ההרסניות של סלילת הכביש כמתוכנן**: ביתור הכפר; ניתוק כבישים פנימיים; גזל אדמות; מפגעים סביבתיים חמורים עקב עבודות הבנייה המסיביות; רעש מתמיד עם פתיחת הכביש המהיר לתנועה; וסכנה לחיי אדם.³³⁵ הטעם לפגיעה הרחבה, מדגישים התושבים, אינו נוגע כלל לשיפור מצב התחבורה של אנשי בית צפאפא, כי אם הקלה על תנועת כלי הרכב מגוש עציון לירושלים וחזרה, דהיינו חיבור גוש ההתנחלויות הדרומי לירושלים.

בניגוד למקובל ולראוי, באחד ממקטעי הכביש שעובר בתוך בית צפאפא לא הגישה העירייה תוכנית מפורטת, שבמסגרתה מוזמן הציבור להציג התנגדויות בפני ועדות התכנון. תחת זאת, נסמכות הרשויות על תוכנית מתאר מקומית משנת 1990. לא זו בלבד שחלפו מאז למעלה משני עשורים והמצב התכנוני בשטח השתנה מאוד, אלא שהתוכנית הישנה לא עסקה כלל בסלילת כביש מהיר בן שישה מסלולים.³³⁶ בחוות הדעת התכנונית שהגיש לבית המשפט העליון ארגון במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, נטען כי התוכנית אינה מפורטת, ומשום כך אי אפשר היה בכלל להנפיק ממנה היתרי בנייה.³³⁷ בשיחות שערכו נציגי התושבים עם נציגי עירייה, ובמסגרת הליכי העתירה לבית המשפט המחוזי והערעור שהגישו לבית המשפט העליון, הציעו התושבים והמתכננים הצעות קונקרטיות לצמצום הנזקים, למשל על ידי הקטנת רוחב הכביש, מנהור וקירוי. לעת עתה, הרשויות מסרבות לכך. הסוגיה תלויה ועומדת בבית המשפט העליון, אולם העבודות נמשכות.

כביש 4 הוא דוגמה למדיניות רחבה יותר של **תכנון בלתי ראוי בשטחים ציבוריים בירושלים המזרחית, המתעלם מהצרכים של התושבים הפלסטינים ופוגע בזכויותיהם**. כך למשל, כביש דב יוסף, שנסלל בשנות התשעים ומחבר את השכונות גילה ופת, עובר על אדמות של בית צפאפא ומנתק אגב כך חלק מהכפר. בדומה, הסתיימה השנה סלילתו של כביש 20 שבצפון ירושלים, שנועד לחבר את כביש 443 לכביש עוקף רמאללה, וחוצה את שכונת בית חנינא. הסיפוח החד-צדדי של ירושלים המזרחית – מהלך האסור על פי הדין הבינלאומי – מטיל על ישראל שורה של חובות שעיקרן לדאוג לרווחתם ולשלומם של תושבי ירושלים המזרחית. נוכח המחסור החמור בשירותים בסיסיים, בתשתיות ובמבני ציבור דוגמת בתי ספר, טיפות חלב, סניפי דואר וכיוצא באלה, חובתה של המדינה לייעד את השטחים הציבוריים לטובת התושבים המקומיים. אולם במקום להקדיש מאמצים לפיתוח השכונות הפלסטיניות ולדאוג לחיי התושבים ולרווחתם, מקדמות הרשויות תוכניות העומדות בניגוד חריף לאינטרסים של התושבים ופוגעות בזכויותיהם, בלי לשתף את הציבור ולעתים אף תוך עקיפה של דיני התכנון.

³³⁴ ע"מ 1508/13 עלא סלמאן נ' עיריית ירושלים, ע"מ 1489/13 המינהל הקהילתי לשכונת בית צפאפא-שרפאת נ' עיריית ירושלים.

³³⁵ לרקע, עדכונים וקישורים בעניין כביש 4 ראו: **כביש 4 דרום – בית צפאפא ושרפאת**, אתר עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון. ראו גם: ניר חסון, **ללא דיונים ובלי תכנון: עיריית י-ם סוללת אוטוסטרדה בלב שכונת מגורים ערבית**, הארץ, 20.12.2012.

³³⁶ **ובלבה פצע: סיפורו של כביש בגין בתוך בית צפאפא**, עמותת עיר עמים, 20.12.2012.

³³⁷ בקשה להצטרפות כ"ידיד בית המשפט" וחוות דעת תכנונית בתיקים הנ"ל, עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, אוגוסט 2013, <http://tinyurl.com/q6s3b7j>.

השכונות שמעבר לגדר ההפרדה

חומת בטון בגובה שמונה מטרים ויותר מפרידה בין כמה שכונות פלסטיניות בצפון ירושלים, הממוקמות בתוך שטחה המוניציפלי, לבין שאר חלקי העיר. בשכונות אלה מתגוררים כמה עשרות אלפי תושבים.³³⁸ אף שמדובר, כאמור, בשטח שנמצא בתוך הגבולות המוניציפליים של ירושלים, והגם שמתגוררים בו תושבי קבע של מדינת ישראל,³³⁹ **מאז בניית גדר ההפרדה הפך האזור הפקר גמור**. בשכונות אלה אין נוכחות של משטרה, וקשה אפילו לשכנע טכנאי להיכנס לאזור כדי לתקן תקלה. המחסור במבנים לצורכי ציבור, דוגמת בתי ספר, הוא אקוטי; שירותים סטנדרטיים כמו איסוף אשפה וניקיון, או שיפוץ וריבוד כבישים, הפכו מינימליים או נעלמו לגמרי. מגרשי משחקים, פארקים ואפילו מפרצי חניה הם בגדר משאלות לב בלבד.

במשך עשורים נמנעו הרשויות הישראליות לחלוטין מהסדרה תכנונית, ולו מינימלית, של השכונות שמעבר לגדר, ובשל כך אין באפשרותם של התושבים לקבל היתרי בנייה. בהיעדר תכנון והסדרה מתבצעת הבנייה בשכונות אלה ללא היתר, ולעתים באופן בלתי מבוקר. בנייני ענק צצים כפטריות אחרי הגשם על כל מגרש פנוי, וגורמים לקריסתן של תשתיות המים והביוב, החלשות ממילא. במקום למלא את חובתה בתחום התכנון ולאפשר פיתוח של האזור, לאחר כמה שנים שקטות יחסית חידשה העירייה בשנה האחרונה את מדיניות הריסות הבתים, ופנתה לבית המשפט בבקשה למתן צווי הריסה לעשרות בניינים ובתים בראס ח'מיס ובראס שחאדה, שבהם מתגוררות מאות משפחות.³⁴⁰ העירייה גם ערכה מיפוי של הבנייה ללא היתר באזור, ואפשר להניח שבעתיד הקרוב יוצאו צווי הריסה נוספים.

אם כלל השכונות הפלסטיניות שבירושלים מתמודדות עם הזנחה חמורה מצד העירייה והרשויות הממשלתיות בתחום קבלת שירותים, הרי בשכונות שמעבר לגדר המצב חמור פי כמה. פניות אל אגפי העירייה ואל משרדי ממשלה אינן מועילות; ניכר כי איש אינו רואה עצמו אחראי לרווחת התושבים. ביולי 2012 דווח בתקשורת כי ראש העיריה ניר ברקת מתכוון לבקש מצה"ל ליטול אחריות בנושא אספקת שירותים לאזור, באמצעות המינהל האזרחי.³⁴¹ צעדים מסוג זה מאותתים לעובדי עיריית ירושלים כי לא מוטל עליהם לתת כל מענה לתושבי האזור, שכן מעמדם כירושלמים נתון בסימן שאלה. נוצר מצב אבסורדי: מצד אחד, הרשויות הישראליות אינן מעניקות לשכונות אף לא את המינימום ההכרחי, ומנגד, הרשות הפלסטינית מנועה לפעול באזור מכוח הסכמי אוסלו, האוסרים עליה לפעול בשטחי ירושלים.

תושבי השכונות שמעבר לגדר קשורים בטבורם לירושלים. כמו בעבר, עליהם להגיע לשאר חלקי העיר מדי יום ביומו לצורכי עבודה, לימודים, קבלת שירותי בריאות ושירותים אחרים, ביקורי

³³⁸ מספר התושבים המדויק באזורים אלה אינו ידוע. לפי הערכות שפרסם במרץ 2011 משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA) הוא עומד על 55,000 (United Nations – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, בעמ' 68-69). לפי השנתון הסטטיסטי של מכון ירושלים לחקר ישראל לשנת 2013, 35,000 פלסטינים המחזיקים תעודות זהות ישראליות מתגוררים בשכונות הירושלמיות מעבר לחומה (מכון ירושלים לחקר ישראל, **השנתון הסטטיסטי לירושלים לשנת 2013**, מספרי תושבים לפי שכונות, תעודת זהות ישראלית והן פלסטינים בעלי תעודת זהות פלסטינית, מגיעות עד 100,000 תושבים. http://jiis.org.il/upload/yearbook2013/shnaton_C1413.pdf). הערכות אחרות, הכוללות הן פלסטינים בעלי תושבי ירושלים המזרחית מחזיקים בתעודות זהות ישראליות והם, על פי רוב, בעלי מעמד של תושבי קבע בישראל. מיעוטם הם אזרחי המדינה.

³⁴⁰ ניר חסון, **עיריית ירושלים מחלקת צווי הריסה למאות דירות במזרח העיר**, הארץ, 4.11.2013.
³⁴¹ חיים לוינסון וניר חסון, **י-ם מבקשת להעביר אחריות על שכונות מעבר לגדר לצה"ל**, הארץ, 24.7.2012.
 ראו גם פניית האגודה לזכויות האזרח לראש העיריה ברקת, 26.7.2012, <http://www.acri.org.il/he/?p=22979>.

משפחה, ושאר צורכי החיים. אלא שכעת, נאלצים עשרות אלפי האנשים והנשים **לעבור דרך מחסום** בדרכם אל שאר חלקי העיר. תושבי כפר עקב וסמירמיס הירושלמים עוברים דרך מחסום קלנדיה, המשמש גם אלפים מתושבי השטחים שמחזיקים באישורי כניסה לישראל. המחסום והכבישים המובילים אליו מתאפיינים בעומסי תנועה אדירים בכל ימות השבוע, והעוברים בו רגלית נאלצים להתמודד עם דוחק ועם זמני המתנה ארוכים. תושבי מחנה הפליטים שועפט, ראס ח'מיס, ראס שחאדה ושכונת השלום עוברים דרך מחסום מ.פ. שועפט, המיועד רק לתושבי האזור המחזיקים בתעודת זהות ישראלית (דהיינו, לא לתושבי השטחים). יש לציין כי לפני שנים אחדות אישר בג"ץ את תוואי הגדר באזור בתנאי שהמדינה תדאג לשמור על מרקם החיים של התושבים על אף החומה והמחסומים,³⁴² אולם בפועל הבטחות אלה אינן ממומשות.

כצפוי, הצבת חומות ומחסומים בתוככי עיר מולידה בעיות חדשות לבקרים. כך למשל, במהלך 2013 גילו סוחרים בעלי בתי מלאכה באזור מ.פ. שועפט, שעברו בקביעות דרך מחסום מ.פ. שועפט, כי ישנה מדיניות חדשה ולפיה נאסר עליהם לעבור במחסום אם יש ברשותם סחורה. משמעותה של המדיניות החדשה היא גזילת זמן ונטל של הוצאות מיותרות, שכן כדי להיכנס לעיר על הסוחרים לנסוע בדרכים עוקפות ולעבור דרך מחסומים אחרים.

גם תלמידים מהשכונות שמעבר לגדר, הנאלצים ללמוד מחוץ לשכונתם בשל המחסור החמור בכיתות לימוד בשכונות, מתמודדים יום-יום עם קשיי המחסומים. בכל בוקר מתאספים במחסום אלפי תלמידים, ובהם תלמידי בתי ספר יסודיים, ונוסעים בהסעות לבתי ספר ברחבי העיר. באזור מ.פ. שועפט העירייה אמנם מספקת הסעות מהמחסום לבתי הספר, אך לא מבתייהם של התלמידים ועד המחסום, גם אם הם גרים במרחק המזכה אותם בכך.³⁴³ כך, יש תלמידים הנאלצים לצעוד ברגל מרחק רב עד הגיעם להסעה.³⁴⁴ לאורך השנים, נוהלים שונים שהונהגו במחסומים הקשו על תלמידים ופגעו בזכויותיהם. לא מן הנמנע כי לסוגיית המעבר במחסומים והקשיים הכרוכים בה יש השפעה על שיעור הנשירה הגבוה מבתי הספר שבאזורים אלה, נשירה שראשיתה כבר בכיתות הנמוכות. הפתרונות המעטים למצב מקורם בתושבים, לא ברשויות. כך למשל, בכפר עקב יזמו התושבים הקמת בית ספר חדש, המאפשר לילדים ללמוד באזור מגוריהם.

בספטמבר 2012 נסגר מחסום רגלי ששימש את תושבי שכונת ראס ח'מיס, וקטעי החומה שבאזור נבנו מחדש, אגב גרימת נזקים כבדים לתשתיות: כביש גישה שנסלל על חשבון התושבים נפגם בגלל הפעלת כלים כבדים, וחלקו נחפר; העבודות על החומה הרסו את צדי הדרך ששימשו את הולכי הרגל, והשטח הצר נמלא מהמורות המסכנות את העוברים בו; עמודי תאורה, קווי חשמל ותשתיות של חברת בזק ניזוקו גם הם. פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד מג"ב עוטף ירושלים, בדרישה לתיקון הנזקים, לא הועילה.³⁴⁵ משראו התושבים כי הרשויות אינן נוקפות אצבע, ביצעו חלק מהתיקונים בעצמם ועל חשבונם.

³⁴² במסגרת בג"ץ 6193/05 ועד תושבי ראס חמיס נ' הרשות המוסמכת עפ"י חוק להסדר תפיסת מקרקעים (פס"ד מיום 25.11.2008).

³⁴³ על פי הקבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, הסעות ניתנות לתלמידים בגיל חינוך חובה כאשר המרחק בין מקום המגורים לבית הספר הקרוב גדול משני ק"מ (עד כיתה ד') או משלושה ק"מ (מכיתה ה' ואילך).

³⁴⁴ ראו למשל את סיפורם של התלמידים בשכונת ראס ח'מיס, ב: אורי איתן ואח', מערכת החינוך הכושלת בירושלים המזרחית – מעקב שנתי, האגודה לזכויות האזרח ועמותת עיר עמים, אוגוסט 2013, בעמ' 7-8.

³⁴⁵ פניית האגודה לזכויות האזרח מחודש פברואר 2013, <http://www.acri.org.il/he/?p=25727>.

בעיה נוספת שנגרמת בעטיים של החומה והמחסומים, נוגעת למעמדם של תושבי השטחים הנשואים לבני זוג בעלי תעודת זהות ישראלית, ומתגוררים בשכונות הללו. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 אינו מאפשר לתושבי השטחים הנישואים לישראלים לקבל מעמד אזרחי בישראל,³⁴⁶ ותחת זאת ניתנים להם היתרי שהייה בישראל. אף שההיתר מאפשר להם לשהות בכל מקום בירושלים ובישראל, פעמים רבות לא מאפשרים לתושבי השטחים המתגוררים באזור מ.פ. שועפט לעבור דרך המחסום הסמוך לבתייהם, בתואנה כי המחסום מיועד למחזיקי תעודות זהות ישראליות בלבד. כך, בעוד בני זוגם וילדיהם מורשים לעבור דרך המחסום, התושבים המסורבים נאלצים לעשות סיבוב גדול ולהיכנס לעיר דרך מחסום קלנדיה.

חשוב לזכור, כי לבד מהפגיעה הניכרת בתושבי השכונות שמעבר לחומה, הייתה לבניית גדר ההפרדה באזור ירושלים, שאורכה 142 ק"מ מתפתלים, השפעה שלילית על כלל התושבים הפלסטינים שחיים משני צדי החומה ומשני צדי הגבול המונציפלי. סגירת מעברים והנהגת מדיניות של היתרי כניסה ניתקו את ירושלים מהגדה המערבית, והביאו להחלשה כלכלית וחברתית של תושבי האזור.³⁴⁷

³⁴⁶ על "חוק האזרחות" באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=26634>.
³⁴⁷ אייל הראובני, **חיים בהפרעה: השפעות ארוכות הטווח של גדר ההפרדה**, בצלם, אוקטובר 2012; **עדכון בנושא הגדר**, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), יולי 2011.

הזכות לחיים ולשלמות הגוף

שימוש בנשק אבטחה למעשי רצח

ב-23.7.2013 נכנס מאבטח למשרד עורכי דין בבניין "כלל" בירושלים, וירה למוות בנתן ז'ורנו, הבעלים של המשרד, ובבתו ימית. הרצח הכפול הצטרף למקרים קודמים של רצח באמצעות נשק אבטחה שנלקח הביתה שאירעו השנה, ומעידים כי מדובר בתופעה. על פי נתוני קואליציית "האקדח על שולחן המטבח"³⁴⁸, מאז שנת 2000 ועד אפריל 2013 גבה השימוש בנשק אבטחה מחוץ למקום העבודה לפחות 31 קורבנות.³⁴⁹ 17 מהקורבנות היו נשים, ובמקרים רבים מדובר ברצח בתוך המשפחה. מתחילת שנת 2013 ועד סוף יולי נרצחו 13 בני אדם בנשק שארגונים שונים, ובכלל זה חברות אבטחה, החזיקו בו ברישיון.³⁵⁰ פעילות הקואליציה מאז 2010, בצד רשימת הקורבנות המתארכת, עוררו הכרה ציבורית בתופעה זו ומודעות לכך שכלי נשק המצויים בידי מאבטחים עלולים להוות סכנה חמורה.

את מקרי הרצח הללו, או את רובם, היה אפשר למנוע. בישראל רשומים כיום כ-290 אלף כלי נשק אזרחיים. מתוכם כ-160 אלף כלי נשק פרטיים שמוחזקים בידי הציבור, ועוד 130 אלף ששייכים לחברות שמירה, לסוחר נשק, למטווחים, למפעלים וליישובים. ככל הידוע, חברות השמירה מחזיקות בכ-43 אלף כלי נשק, ומעסיקות כ-34 אלף מאבטחים.³⁵¹ כבר ב-2005 קבעה ועדה בין-משרדית שמינה שר הפנים (ועדת בריןקר) כי **מספר כלי הנשק הניתנים ברישיון למטרות אבטחה בישראל הוא מופרז**, ואינו תואם את המצב הביטחוני. כך, חימוש היתר מעצים את הסכנה לציבור במקום לצמצם אותה.

בתוך הבית, נשק אבטחה, ונשק קל בכלל, **מאיים במיוחד על נשים**. על פי קואליציית "האקדח על שולחן המטבח", מבין קורבנות כלי הירייה במרחב הביתי, לנשים יש ייצוג-יתר; בכל מרחב אחר, גברים מהווים רוב עצום בין נפגעי הנשק הקל וקורבנותיו. מחקרים מהעולם מצביעים על כך שתדירות מקרי הרצח של נשים עולה מאוד בבתיים שיש בהם כלי ירייה, וכי במקומות שבהם הוחמרו החקיקה והאכיפה בנושא רישוי הנשק, פחת משמעותית מספר מקרי הירי בנשים.³⁵²

בישראל, כאמור, ועדה בין-משרדית המליצה חד-משמעית כבר בשנת 2005 לצמצם את חימוש-היתר ואת אבטח-היתר. כמו כן המליצה הוועדה כי מאבטחים לא יורשו לקחת את כלי הנשק לביתם בתום יום העבודה. בעקבות המלצותיה תוקן בשנת 2008 חוק כלי היריה, התש"ט-1949, ונוסף לו

³⁴⁸ קואליציית "האקדח על שולחן המטבח" הוקמה ב-2010, במסגרת פרויקט של אישה לאישה – מרכז פמיניסטי חיפה. הקואליציה מאגדת 12 ארגוני החברה האזרחית, בעיקר ארגוני זכויות אדם וזכויות נשים: אישה לאישה – מרכז פמיניסטי חיפה; איתך-מעכ, משפטניות למען צדק חברתי; תמורה, המרכז המשפטי למניעת אפליה; נגה, המרכז לזכויות נפגעי פשיעה; האגודה לזכויות האזרח; קואליציית נשים לשלום; לא לאלמות נגד נשים; רופאים לזכויות אדם; קבוצת הכצקתה; פרופיל חדש; פסיכואקטיב; שדולת הנשים בישראל.

³⁴⁹ לפירוט ראו הנספח לפניית הקואליציה לחברת הכנסת מירי רגב, יו"רית ועדת הפנים, אפריל 2013, <http://tinyurl.com/nof5wan>. המספר לא כולל את מי שהתאבדו באמצעות הנשק (רובם גברים שהתאבדו לאחר הרצח שביצעו), וקורבנות שנהרגו כתוצאה מירי בהקשרים אחרים כגון ניסיונות שוד, פליטות כדור ועוד, כך שלמעשה מספר הקורבנות גדול בהרבה.

³⁵⁰ עמרי נחמיאס, **אהרונביץ': מאבטחים חמושים יחויבו בבדיקה נפשית**, וואלה, 31.7.2013.

³⁵¹ עומרי אפרים, **מאבטחים ממשיכים לרצוח, הרפורמה נדחתה**, ynet, 24.7.2013; יניב רונן, **מדיניות מתן נשק למאבטחים**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, מאי 2013.

³⁵² ליאת שלזינגר, **תחקיר: מדוע מאבטחים יוצאים עם נשק מהעבודה?**, nrg-מערב, 2.3.2013.

סעיף 10ג) הקובע כי הרישיון לנשיאת נשק שמקבל המאבטח יוגבל לאזור העסקתו. בעקבות זאת הורה המשרד לביטחון פנים לחברות האבטחה לא לאפשר לשומרים ליטול את הנשק הביתה בתום יום העבודה, אלא באישור מיוחד. אולם הסעיף לא נאכף, והאישורים ניתנו דרך שגרה.³⁵³ הנוהג של הכנסת נשק שניתן לצרכי אבטחה לתוך המרחב הביתי נמשך, וכך גם הפגיעות המתחוללות על רקע זה. יתרה מזאת, ב-2012, במסגרת העברת האחריות והטיפול ברישוי ופיקוח על כלי ירייה ממשרד הפנים למשרד לביטחון פנים, נוסח תזכיר חוק שירותי אבטחה.³⁵⁴ התזכיר אינו משפר או מחזק את הוראות סעיף 10ג של חוק כלי ירייה, כי אם מרוקן אותו לחלוטין מתוכן.³⁵⁵ ההסבר שניתן לכך הוא שההוראה כרוכה בעלויות גבוהות לחברות האבטחה ובקשיים לוגיסטיים, ועל כן יש קושי באכיפתה.

עם זאת, הודות לפעילותם של גורמים וארגונים שונים, ובהם קואליציית "האקדח על שולחן המטבח", מוביל בשנתיים האחרונות השר לביטחון פנים יצחק אהרונוביץ' עבודת מטה רצינית בנושא במשרדו. בין היתר, מאז שנת 2011 בוטלו אלפי רישיונות לנשיאת נשק.³⁵⁶ הרפורמה מלווה בדיונים מעמיקים בוועדת הפנים של הכנסת,³⁵⁷ ויו"רית הוועדה, חברת הכנסת מירי רגב, פועלת בנחישות לצמצם את תפוצת הנשק הקל במרחב הציבורי. בסוף יולי 2013, לאחר הרצח הכפול בירושלים, הודיע השר לביטחון פנים שהחל בסוף באוגוסט לא תותר הוצאת כלי נשק מבתי עסק, למעט באישור ועדת חריגים.³⁵⁸ אולם על פי הפרסומים, נכון לתחילת ספטמבר במקומות רבים עדיין לא מולאה הנחיה זו – בשל היעדרה של כספת שאפשר להפקיד בה את כלי הנשק, או בשל חוסר הבנה של ההנחיות.³⁵⁹ עוד הודיע השר כי כחלק מן הרפורמה, יחויב כל אדם שמבקש להוציא רישיון לנשק לעבור בדיקה פסיכולוגית, ולעתים גם בדיקה פסיכיאטרית.³⁶⁰

יש לברך על העבודה הנעשית להסדרת הנושא, אולם ניסיון העבר מלמד שהנזקים של חימוש היתר במרחב הציבורי יצומצמו רק אם יתקיים **פיקוח ראוי**, ורק אם ההחלטות שהתקבלו – ועוד יתקבלו – במסגרת הרפורמה גם ייושמו, ולא יתפוגגו כמו המלצות קודמות. קואליציית "האקדח על שולחן המטבח" ממשיכה לעקוב מקרוב אחר ההתפתחויות, ולפעול לאכיפה מלאה של סעיף 10ג ולצמצום תפוצת הנשק במרחב האזרחי.

³⁵³ כך, למשל, בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה שנערך בדצמבר 2011 אמרה יו"רית הוועדה, ח"כ ציפי חוטובלי: "יש חוק שכבר אפשר לאכוף אותו ומי שאמון על אכיפת החוק זה השר לביטחון פנים. אנחנו נוציא את המכתב הזה ואנחנו נקציב לדעתי פרק זמן של חודשיים ליישום ההנחיות בפועל כדי לבדוק שכל חברות האבטחה מיישמות את זה ויש חדר הפקדת נשקים ליישום בפועל". **פרוטוקול מס' 116 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה**, 5.12.2011. ראו גם: רלה מזלי וסמדר בן נתן, **עדיין: האקדח על שולחן המטבח**, באתר העוקץ, 12.12.2012.

³⁵⁴ **תזכיר חוק שירותי אבטחה, התשע"ב-2012**.
³⁵⁵ הדבר נעשה בסעיף 22(ד) לתזכיר, שמתקן את חוק כלי ירייה ומוסיף לו את ס"ק (ד), המרחיב את ההגדרה של "אזור העסקה".

³⁵⁶ **אהרונוביץ': מאבטחים חמושים יחויבו בבדיקה נפשית**, ה"ש 350 לעיל; **השר לביטחון פנים, ח"כ יצחק אהרונוביץ', בדיון בוועדת הפנים: "תהיה חובה על כל אדם שמבקש להוציא רישיון לנשק לעבור בדיקה פסיכולוגית, ובמקרים חמורים אף פסיכיאטרית"**, הודעה באתר הכנסת, 31.7.2013 (להלן: "**הודעת ועדת הפנים**, 31.7.2013").

³⁵⁷ ראו למשל: **פרוטוקול מס' 66 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה**, 8.7.2013; **פרוטוקול מס' 26 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה**, 20.5.2013.

³⁵⁸ **הודעת ועדת הפנים**, 31.7.2013, ה"ש 356 לעיל. ככל הידוע לנו, ההנחיות החדשות לא חלות בשלב זה על מוסדות חינוך, שבהם מועסקים עשרות אלפי מאבטחים.

יצוין שכבר בתחילת אפריל הורה השר לביטחון פנים על הפקדת כלי נשק המשמשים לאבטחה בבתי העסק, אולם הביצוע נדחה בשל התמשכות עבודת המטה ובשל פניות מחברות האבטחה. ראו: **מאבטחים ממשיכים לרצוח, הרפורמה נדחתה**, ה"ש 351 לעיל.

³⁵⁹ עומרי אפרים, **אבטחה לא ממומשת: הנשק עדיין נלקח הביתה**, ynet, 9.9.2013.
³⁶⁰ **הודעת ועדת הפנים**, 31.7.2013, ה"ש 356 לעיל.

אלימות שוטרים – שימוש בטייזר

"ליגה של מכשיר, פצצה [...] כל פלצפן – תחשמו. אל תחשבו פעמיים. אחרי שהם מתחשמים הם מתנהגים כמו טטאליה, ילדים טובים, והחברים שלהם לומדים".

"טייזר אחלה מכשיר. בלי שום מכות פירק לצעיר את הלסת. חברה, ממליץ על שימוש נרחב בטייזר".³⁶¹

באוגוסט 2013 התחוללה סערה ציבורית בעקבות שידור סרטון, ובו נראים שוטרים מפעילים אקדח טייזר (מכשיר הלם חשמלי) נגד עצור, תושב יצהר, בביתו ומול משפחתו וילדיו. מן הסרטון עלה חשד כי השוטרים הפעילו את הטייזר נגד העצור פעמים מספר, בלא שהופגנה אלימות מצדו ובלא שהיווה סכנה לציבור או לשוטרים, ולמרות אמירתו המפורשת כי אינו מתנגד למעצר.³⁶² זו אינה הפעם הראשונה: בין היתר, כמה ימים קודם לכן תועדו שוטרים מפעילים אקדח טייזר נגד שני תושבי יפו כבני 60, שלא התנגדו למעצר;³⁶³ באפריל השנה נזקק צעיר לטיפול רפואי לאחר ששוטר מתנדב הפעיל נגדו טייזר,³⁶⁴ וביוני 2012 תיעדו מצלמות אבטחה שוטרים משתמשים בטייזר כלפי חשוד זמן רב לאחר שכבר שכב על הרצפה.³⁶⁵

כבר בפברואר 2012 פנתה האגודה לזכויות האזרח למפכ"ל המשטרה, בבקשה לבחון מחדש את נוהלי המשטרה באשר לאופן השימוש באקדחי טייזר.³⁶⁶ האגודה ציינה כי הנוהל המשטרתי מתיר את השימוש באקדח הטייזר גם "כסמכות נלווית לביצוע מעצר" ו"כאמצעי לריסון עצור(ים)", כלומר גם במקרים שבהם החשוד אינו מהווה סכנה לזולת. לנוכח המידע שהצטבר ברחבי העולם על הסכנות האפשריות שכרוכות בשימוש באקדחי טייזר,³⁶⁷ דרשה האגודה להכיר בטייזר כנשק בעל פוטנציאל קטלני, ולהגביל את השימוש בו רק לנסיבות שבהן מותר להפעיל כוח קטלני. בתשובתה, עמדה המשטרה על עמדתה כי טייזר מוגדר בעולם כ"טכנולוגיה פחות מקטלנית", ולפיכך הוא דווקא אינו מתאים לשימוש במקרים קיצוניים שבהם נשקפת לשוטר סכנת חיים.³⁶⁸

בעקבות פרסום הסרטון והסערה הציבורית שחולל הורה מפכ"ל המשטרה באוגוסט 2013 להקפיד את השימוש באקדחי הטייזר, עד להשלמת עבודתו של צוות בדיקה שמונה לצורך העניין.³⁶⁹ צוות הבדיקה קבע כי הטייזר הוא אמצעי יעיל וראוי, וכי הבעיות מתעוררות במקרים חריגים בלבד, והן נובעות מחוסר היכרות מספיק עם הנהלים או מחוסר משמעת. הצוות המליץ כי שוטרים יקבלו

³⁶¹ ציטוטים של שוטרים בפורום "חשופים בניידת", כפי שהובאו ב: יניב קובוביץ, [למרות התלונות, טרם גובש נוהל קבוע לשימוש באקדח הטייזר](#), הארץ, 19.8.2013.

³⁶² יהושע בריינר, [תיעוד: שוטרים עוצרים פעיל ימין ומשתמשים בטייזר](#), walla, 16.8.2013. יש לציין כי בחלקים מהסרטון לא רואים את המתרחש, ורק נשמעים קולות. בכתבה הובאה תגובת המשטרה, ועל פיה הסרטון נערך באופן מגמת. בסוף נובמבר פורסם כי המחלקה לחקירות שוטרים החליטה לסגור את תיק החקירה של האירוע. נועם "דבול" דביר, [מח"ש סוגרת את תיק חקירת השימוש באקדח הטייזר ביצהר](#), ynet, 26.11.2013.

³⁶³ מור שמעוני, [יממה אחרי שהטייזר הושעה: שוב שימוש לא הולם באקדח החשמלי](#), walla, 19.8.2013.

³⁶⁴ מור שמעוני, [כוח סביר? היד הקלה של המשטרה על הדק הטייזר](#), walla, 18.8.2013. דוגמאות נוספות ראו גם ב:

[למרות התלונות, טרם גובש נוהל קבוע לשימוש באקדח הטייזר](#), ה"ש 361 לעיל.

³⁶⁵ [כוח סביר? היד הקלה של המשטרה על הדק הטייזר](#), ה"ש 364 לעיל.

³⁶⁶ לפניית האגודה לזכויות האזרח (פברואר 2012) ותשובת המשטרה (מאי 2012): [לשנות את נהלי המשטרה בעניין שימוש באקדחי טייזר](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, פברואר 2012.

³⁶⁷ ראו למשל פניית האגודה לזכויות האזרח, ה"ש 366 לעיל, בסעיפים 9-7; דברי אבינועם רכס, יו"ר הלשכה לאתיקה בהסתדרות הרפואית, [בפרוטוקול מס' 44 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה](#), 2.10.2013 (להלן: "ישיבת הוועדה לביקורת המדינה", 2.10.2013); אבינועם רכס, [אל תתנו להם טייזר](#), הארץ, 2.10.2013. מנגד, ראו למשל תשובת המשטרה לפניית האגודה, ה"ש 366 לעיל, בעמ' 5-6.

³⁶⁸ תשובת המשטרה לפניית האגודה, ה"ש 366 לעיל.

³⁶⁹ [כוח סביר? היד הקלה של המשטרה על הדק הטייזר](#), ה"ש 364 לעיל.

הכשרה מתאימה, וכי לאחר מכן, יוחזר בהדרגה הטייזר לשימוש. כמו כן המליץ הצוות למנות בעלי תפקידים שיטמיעו את השימוש בנהלים בקרב השוטרים; לקיים רענון אחת לחצי שנה; לטפל טיפול משמעותי בשוטרים שיחרגו מהנהלים; ולקיים פיקוח ובקרה על הנושא ברמה הארצית.³⁷⁰

בישיבת הוועדה לביקורת המדינה באוקטובר 2013 הודיע מפכ"ל המשטרה כי גובש נוהל חדש לשימוש בטייזר, וכי האישור להפעילו יוחזר רק ליחידות שימלאו אחר כל ההנחיות של צוות הבדיקה. מדברי נציגי המשטרה בוועדה עולה כי בנוהל החדש יש התייחסות לתנאי בטיחות שיגבילו את השימוש בטייזר, כגון הגבלת מספר הפעמים שבהן מותר להשתמש במכשיר כלפי אותו חשוד; מתן אזהרה לחשוד לפני הפעלתו; וסייגים בעניין קבוצות פגיעות כגון קשישים וילדים.³⁷¹ עם זאת, הנוהל עדיין לא פורסם, ולפיכך לא ברור אם הוא משקף כראוי את הסכנות הבטיחותיות הכרוכות בשימוש בטייזר ונותן להן מענה, ואם השימוש בו הוגבל למקרים קיצוניים שבהם נשקפת מאדם סכנה. בוועדה עלה גם הקושי להשיג נתונים על השימוש בטייזר, כגון מספר התלונות שהוגשו נגד שוטרים בשל שימוש לא מידתי במכשיר. בעקבות הדיון ביקשה הוועדה ממשרד מבקר המדינה לבדוק את הסוגיה.

³⁷⁰ עומרי אפרים, [הטייזר חוזר: "השתמשנו בו אלף פעם"](#), ynet, 3.9.2013. ראו גם דברי מפכ"ל המשטרה ונצי"מ מוריס חן, ראש מחלקת חירום במשטרה, [בישיבת הוועדה לביקורת המדינה](#), 2.10.2013, הי"ש 367 לעיל.

³⁷¹ [ישיבת הוועדה לביקורת המדינה](#), 2.10.2013, הי"ש 367 לעיל.

חופש הביטוי

הזכות להפגין

האגודה לזכויות האזרח מטפלת זה שנים ארוכות בנושאים של חופש הביטוי והזכות להפגין, ומנהלת דיאלוג מתמשך עם המשטרה, בניסיון להטמיע בקרב השוטרים את ההנחיות בדבר רישוי הפגנות ואת דרך ההתמודדות הראויה עם הפגנות ועם אירועי מחאה. בשנה שעברה פירטנו בהרחבה על אודות **פרקטיקות אחדות של דיכוי חופש המחאה** שהמשטרה נוקטת מעת לעת,³⁷² ובהן: התניית רישיון להפגנה בדרישות בלתי חוקיות ובלתי סבירות; פיזור הפגנות ללא עילה בדין; עיכוב ומעצר של מפגינים; ושימוש בכוח מופרז לדיכוי הפגנות. למרות אמירות ראויות של בכירים במשטרה בנוגע לתפקידה החשוב בכל האמור בשמירה על חופש המחאה ובהבטחת מימושו, עדיין רב המרחק בין ההצהרות לבין המציאות בשטח, ועדיין ניכר כי שוטרים רבים אינם בקיאים בדיני ההפגנות, או כי המשטרה משתמשת בסמכויותיה שלא כחוק, באופן שעלול להרתיע פעילות ופעילים מקבוצות שונות מלממש את זכותם החוקתית להפגין. להלן כמה דוגמאות.

- במאי 2013 התקיימה בבאר שבע משמרת מחאה נגד תוכנית פראוור-בגין, בהשתתפות פחות מעשרים איש. המפגינים השתמשו במגפון, הניפו שלטים וחילקו חומרי הסברה לעוברים ולשבים. האירוע ארך כשעה ורבע והתנהל בסדר מופתי. למרות זאת, עם סיומו עוכבו שני מפגינים ונחקרו בתחנת המשטרה, עקב הנחה שגויה של השוטרים שההתקהלות הייתה בלתי חוקית – על אף שמדובר היה במשמרת מחאה שכלל אינה טעונה רישיון.³⁷³
- בתל אביב פוזרה ביוני 2013 משמרת מחאה חוקית ושקטה נגד התעללות בבעלי חיים, שבה השתתפו חמישה פעילים. אחד המפגינים נעצר ונלקח לחקירה בתחנת המשטרה, בטענה השגויה שארגון התקהלות בלתי חוקית. נערך עליו חיפוש והוא הופשט לגמרי, ובהמשך הוכנס לתא מעצר והוחזק במשך ארבע שעות כשידיו אזוקות מאחורי גבו. לאחר מכן שוחרר בערבות.³⁷⁴
- ביוני 2013 נאספו כ-500 מפגינים בגן הסוס בירושלים והחלו לצעוד לכיוון מעונו הרשמי של ראש הממשלה. מן העדויות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח מצטיירת תמונה קשה של אלימות שהופעלה כלפי מפגינים.³⁷⁵ כאשר ניסו המפגינים לעקוף את המחסומים שהציבה המשטרה ולהתקדם לכיוון מעון ראש הממשלה, החלו השוטרים לפזר את ההפגנה ולעצור מפגינים

³⁷² טל דהן, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2012**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2012, בעמ' 10-15. ראו גם עדותה של פעילה המספרת על האלימות שבה היא נתקלת מצד שוטרים במהלך הפגנות בלתי אלימות: **עדותה של שרה בנינה, אקטיביסטית**, הטלוויזיה החברתית, 9.5.2013.

³⁷³ פניית האגודה לזכויות האזרח למפקד המחוז הדרום במשטרה מיום 2.6.2013, ותשובת לשכת היועץ המשפטי במחוז הדרום במשטרה מיום 8.7.2013. בתשובתה טענה המשטרה כי עיכובם של המפגינים היה מוצדק שכן נעשה שימוש בסירנה ובמגפון, שעלולים היו להביא להסתת הדעת של המשתמשים בכביש, דבר המעלה חשש להפרת השלום. לעמדת האגודה לזכויות האזרח, במקרה זה לא היה חשש להפרת שלום הציבור. עם זאת המשטרה הסכימה כי השוטר שחקר את המפגינים שעוכבו לא הכיר את ההבחנות שבחוק בעניין דרישות רישוי של הפגנות, והודיעה כי תחדד את ההבחנות בקרב השוטרים.

³⁷⁴ האגודה לזכויות האזרח פנתה בעניין למפקד מחוז תל אביב במשטרה ב-14.7.2013. בתשובה מטעם היועץ המשפטי ותלונות הציבור במחוז תל אביב במשטרה מ-13.10.2013 נכתב כי האירועים שנוכרו במכתב נבדקו ונלמדו.

³⁷⁵ פניית האגודה לזכויות האזרח ותשובת המשטרה ב: **התנהלות המשטרה כלפי המפגינים לפני הפגנה ובמהלכה**, הודעה באתר האגודה, 18.6.2013. בתשובתה לפניית האגודה טענה המשטרה כי "לא רק שלא נפל פגם בהתנהלות השוטרים אלא דווקא המפגינים הם שעברו על החוק בהיות האירוע תהלוכה המחייבת רישיון, אותו סירבו המפגינים לבקש".

בהפעילם כוח רב, לרבות שימוש בסוסים ופיזור גז מדמיע. יש לציין כי המפגינים לא ביקשו מראש את הרישיון הנדרש לקיום הפגנה מסוג זה. עם זאת, גם אם המפגינים מפרים את החוק או את תנאי ההפגנה, תגובתה של המשטרה חייבת להיות מידתית וסבירה.

- בימים שקדמו להפגנה בגן הסוס בירושלים יצרו קציני מודיעין של משטרת מחוז ירושלים קשר טלפוני עם פעילי מחאה והזמינו אותם לפגישה במשרדי המחוז, כדי שימסרו פרטים על ההפגנה המתוכננת. המשטרה מציגה שיחות מעין אלה כניסיון להידבר עם הפעילים ולהיערך להפגנה מבעוד מועד כדי להבטיח את הסדר הציבורי, אולם על פי עדויות הפעילים, בחלק מהמקרים השוטרים הפעילו עליהם לחץ להיפגש עמם בניגוד לרצונם, והזהירו אותם לבל ישתתפו בהפגנות; בכך יצרו בלבם חשש ורתיעה מפני השתתפות בפעולות מחאה או לקיחת חלק בארגון. שיחות אלה מזכירות את התופעה של זימון פעילים פוליטיים ל"שיחות" בשב"כ, שאינן בגדר חקירה רשמית בחשד לעברה ספציפית, אלא משמשות כדי להרתיע את הפעילים ולאסוף מידע מודיעיני על תוכניותיהם. ביולי השנה הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה לבג"ץ נגד "שיחות האזהרה" בשב"כ שמקיימים עם פעילים פוליטיים.³⁷⁶

נוסף על כך, בתחילת השנה פורסם כי המשטרה "סימנה" חלק מפעילי המחאה החברתית ועקבה אחר העמודים שלהם בפייסבוק.³⁷⁷ השר לביטחון פנים אישר בכנסת את נכונות הפרסומים.³⁷⁸ אמנם פייסבוק הוא מרחב פומבי, אבל אין זה תפקידה של המשטרה לאסוף מידע על אנשים שאינם נחשדים בביצוע עברה פלילית. במעקב מסוג זה יש ממד מאיים, שעלול לשרר לפעילים כי "שמים עליהם עין", ולהרתיע אזרחים שומרי חוק מלממש את זכותם להפגין ולהתבטא בפומבי.

- לקראת טקס הדלקת משואות אלטרנטיבי בערב יום העצמאות, הנערך בירושלים זה 16 שנה באישור המשטרה, הציבה המשטרה בפני המארגנים תנאים שמעולם לא נדרשו מהם בעבר. בפגישה שהתקיימה בין נציג המארגנים לבין קצין בתחנת המשטרה הושגו הסכמות על מרבית התנאים, אולם המשטרה המשיכה לעמוד על דרישתה לקבל את פרטיהם האישיים של הסדרנים באירוע, לרבות מספרי תעודות הזהות ומספרי הטלפון הנייד שלהם. בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח, שציננה כי דרישה כזו היא בלתי חוקית, חזרה בה המשטרה מדרישתה.

- באוגוסט 2013, במהלך הפגנה שקיימה קבוצת תושבים חרדים בבית שמש נגד בנייה במקום, תקף שוטר מג"ב את אחד המפגינים, חבט בו באכזריות והטיח אגרופים בראשו ובפניו. סרטון המתעד את התקיפה, ובו נראית בבירור האלימות הקשה, שודר בחדשות ערוץ 10.³⁷⁹ העצור סיפר כי המכות לא פסקו גם בתוך הניידת.³⁸⁰

³⁷⁶ בג"ץ 5277/13 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שירות הביטחון הכללי. העתירה:

<http://www.acri.org.il/he/?p=28085>. ראו גם: **שיחות הפחדה**, הטלוויזיה החברתית, 31.7.2013.

³⁷⁷ זמיר דחב"ש, **מה מחפשת המשטרה בפייסבוק שלי**, הארץ, 17.2.2013.

³⁷⁸ **השר אהרונוביץ' הודה שהמשטרה עושה שימוש ברשתות החברתיות לצורך פעילות מנע לקראת הפגנות**, הודעה

באתר הכנסת, 18.2.2013.

³⁷⁹ **המהדורה המרכזית 14.8.2013**, nana10, מדקה 25.

³⁸⁰ עמרי מניב, **החרדי שהותקף ע"י שוטר מג"ב מדבר: "לא מבין למה זה קרה"**, nana10, 15.8.2013.

• מדיווחים שהגיעו אל האגודה לזכויות האזרח,³⁸¹ הנתמכים בחלקם בתיעוד מצולם, עלה חשד לאלימות שהפעילו שוטרים בהפגנות שהתקיימו ב-15.7.2013 בבאר שבע ובסכנין נגד תוכנית פראוור. ארגון אמנסטי גינה את השימוש המופרז בכוח בהפגנות אלה, וקרא לממשלת ישראל להימנע משימוש בכוח נגד המפגינים.³⁸² בתשובה לפניית האגודה לזכויות האזרח טענה המשטרה כי המפגינים חסמו צירי תנועה בשעת השיא, לא נענו לניסיונות ההידברות עמם ולא נשמעו להוראות המשטרה, ואף נהגו באלימות כלפי שוטרים. יש לציין כי בהפגנות שהתקיימו באותו יום באום אל פחם וביפו, וכללו גם הן חסימת כבישים על ידי מאות מפגינים, נהגה המשטרה באיפוק, וההפגנות הסתיימו ללא הפרות סדר ועימותים.

בדיון בוועדת הפנים של הכנסת בתחילת יולי 2013 נשמעו עדויות ודיווחים על אלימות שוטרים במגוון רחב של הפגנות בשנים האחרונות, ובהן הפגנות של פעילים חברתיים, הפגנות של חרדים ותפילות של "נשות הכותל" בכותל המערבי. כמו כן עלו ליקויים בטיפול המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) בתלונות על אלימות. חברי כנסת מימין ומשמאל היו תמימי דעים באשר לחשיבותם של חופש הביטוי ושל הזכות להפגין, ובאשר לחומרת התופעה של אלימות שוטרים בהפגנות. נקבע כי הוועדה תמשיך לעקוב אחר הנושא כדי "למגר את התופעה אחת ולתמיד".³⁸³

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 בלתי מאושרות, וגם אם הן נושאות אופי רגוע פחות. כשאין מנוס, ונדרש לפזר הפגנה, על השוטרים להשתמש באמצעים מידתיים. הניסיון גם מוכיח, כי תגובה מרוסנת מצד המשטרה תורמת להרגעת הרוחות, ומונעת את החרפת המצב והתדרדרות לפסים אלימים.

רישוי אירועים במרחב הציבורי

מטבעם של שטחים ציבוריים ברשות מקומית, כגון דרכים, כיכרות, רחובות, פארקים וגנים, שנערכים בהם אירועים ציבוריים. רבים מהאירועים שמתקיימים במרחב הציבורי הם למטרות בידור או למטרות מסחריות; פסטיבלים, הפנינג, מסיבות רחוב ואירועי מוזיקה בפארקים או בחופי הים הם דוגמאות לאירועים כאלה, והם כוללים לעתים גם מופעי אמנים ובידור. הרשויות המקומיות והמשטרה מסווגות אירועים כאלה כאירועים "לעינוג הציבור", והם חייבים ברישיון עסק. סיווג זה מצריך הגשת בקשה לרישוי עסקים לרשות המקומית שבתחומה צפוי להיערך האירוע.

בצד אירועים אלה מתקיימים במרחב הציבורי אירועים מסוג אחר, כגון הפגנות, עצרות ואירועים אחרים, שמטרתם לבטא מסר בנושא מדיני או חברתי ולממש את הזכות החוקתית לחופש הביטוי. אירועים מסוג זה, שאינם למטרות רווח, מאורגנים לרוב בידי גופים ציבוריים, ארגונים, תנועות

³⁸¹ פניית האגודה לזכויות האזרח ותשובת המשטרה ב: [לחקור חשדות לאלימות משטרתית מופרזת בהפגנות נגד תוכנית פראוור](#), הודעה באתר האגודה, 18.7.2013. ראו גם: [דיכוי הפגנות פראוור](#), הטלוויזיה החברתית, 31.7.2013.

³⁸² יאסר עוקבי, [מאירלנד ועד ברזיל: מחאות בעולם נגד חוק ההתיישבות הברואית](#), The Post, 1.8.2013.

³⁸³ [בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה – חברי כנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית היו תמימי דעים והביעו תרעומת על אלימות המשטרה בהפגנות](#), הודעה באתר הכנסת, 2.7.2013; [פרוטוקול מס' 62 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה](#), 2.7.2013.

חברתיות, מתנדבים, קבוצות של פעילים וכיוצא באלה, ופתוחים לקהל הרחב. גם אירועים כאלה כוללים לעתים מוזיקה ומופעי אמנים ובידור. בין הדוגמאות הבולטות: האירועים הגדולים של המחאה החברתית-כלכלית בקיץ 2011; מצעדי הגאווה בערים שונות ברחבי המדינה; מצעד "ריקוד הדגלים" בירושלים; אירועי יום הפליט; מצעד זכויות האדם; ועוד.

הגם שמדובר בסוג שונה של אירועים ציבוריים, שלא נועדו לעינוג הציבור או למטרות מסחריות, פעמים רבות מסווגות הרשויות המקומיות ותחנות המשטרה גם אותם כאירועים החייבים ברישיון עסק, ומטילות על מארגני האירוע דרישות זהות לאלה המוטלות על אירועים מהסוג הראשון. מדובר בשורה של דרישות מכבידות, המשתנות ממקרה למקרה, שמארגני האירועים – שהם, כאמור, לעתים קרובות מתנדבים וגופים לא-מסחריים – אינם יכולים לעמוד בהן.

התנהלות זו פוגעת בחופש הביטוי – הן של מארגני האירועים, המבקשים לבטא מסרים חברתיים ופוליטיים, והן של כלל הציבור, שאליו מיועדים מסרים אלה. משמעות העמדת הדרישות המכבידות היא שבפועל, מימושם של חופש הביטוי ושל חופש המחאה יוגבל לפעילים ולגופים שיש להם הנחישות, הפנאי, הידע והאמצעים להתמודד מול הביורוקרטיה העירונית ולצלוח אותה. מדיניות זו גם מנוגדת לפסיקת בג"ץ, שקבע כי אירוע המעביר מסר ציבורי-חברתי-פוליטי, גם אם הוא כולל הופעות של אמנים או דוכנים לממכר חולצות וכיוצא באלה, חוסה תחת הזכות להתבטא ולהביע דעה.³⁸⁴

דומה כי המצב המתואר נובע בחלקו הגדול מעמימות בחוקים הרלוונטיים שעניינם רישוי אירועים ציבוריים. סוגיה זו מוסדרת במספר חוקים שונים,³⁸⁵ אשר מחד גיסא אינם מסדירים בבירור ובמפורש את אופן הרישוי של אירועים ציבוריים על סוגיהם השונים, ומאידך גיסא יוצרים לעתים אי-התאמה בין הדינים הרלוונטיים. במצב זה של חוסר ודאות באשר לדין החל בכל אחד מסוגי האירועים – הן בקרב מארגני האירועים והן בקרב רשויות הרישוי והפיקוח – נפתח פתח לפרשנות שגויה. העובדה כי אופן ההתייחסות לאירועים השונים, והתנאים המוצגים למארגניהם, משתנים מרשות מקומית אחת לחברתה³⁸⁶ – ולעיתים אף בתוך אותה רשות מקומית עצמה³⁸⁷ – מחזקת השערה זו.

ביטוי לבלבול או לפרשנות השגויה בקרב הרשויות המקומיות היו נהלים שפרסמו בשנה שעברה עיריית ירושלים ועיריית תל אביב-יפו, שהסמיכו עצמן להתנות כל אירוע במרחב הציבורי שבשטחן באישורן מראש.³⁸⁸ בקובען נהלים אלה התיימרו העיריות להסתמך על סמכויותיהן לפי פקודת

³⁸⁴ כך קבע בית המשפט העליון בהתייחסו לאירוע "מצעד הדגלים" המתקיים מזה שנים ביום ירושלים: "המדובר באירוע שביסודו הוא בעל אופי ציבורי-פוליטי, גם אם נכללים בו סממני שירה וריקוד. לדעתנו, ככל שהמדובר באירוע מעין זה, הוא חוסה תחת כנפיו של חופש הביטוי". בג"ץ 4846/08 עמותת עם כלביא נ' מפקד מחוז ירושלים (פס"ד מיום 1.6.2008).

³⁸⁵ לפירוט החוקים השונים והדרישות הנובעות מהם ראו טבלה באתר האגודה לזכויות האזרח:

<http://tinyurl.com/qhxncc8>

³⁸⁶ כך, למשל, עיריית תל אביב-יפו, ירושלים וראשון לציון מגדירות באופן שונה את האירועים שבגינם נדרש להוציא רישיון עסק. ראו פניית האגודה לזכויות האזרח למנכ"ל משרד הפנים, 17.5.2013, <http://tinyurl.com/pd39s6g>, בסעיף 19.

³⁸⁷ כך למשל, בשנת 2011 פטרה עיריית תל אביב-יפו את ספריית גן לוינסקי מהדרישה להוציא רישיון עסק עבור אירוע תמיכה בקהילות הזרות בישראל, אולם בשנת 2012 דרשה העירייה ממארגני האירוע להוציא רישיון כזה. לאחר דין ודברים הסכימה העירייה לפטור את מארגני האירוע מהוצאת רישיון עסק, אולם המשטרה דווקא סיווגה את האירוע כטעון רישיון.

³⁸⁸ נוהל עיריית ירושלים לקיום מחאות במרחב הציבורי בירושלים, אתר עיריית ירושלים, 24.6.2012; נוהל אישור שימוש במרחב הציבורי לקיום אירוע, עיריית תל אביב, 2.7.2012, <http://tinyurl.com/ob84h7t>.

העיריות לפקח על הצבת מיטלטלין ברחוב ולסלק מהרחוב כל "מכשול" אשר הוצב ללא היתר מראש, ועל חוקי עזר המסדירים אינטרסים ציבוריים כגון סדר, ניקיון ומניעת מפגעים; אולם עיון בחקיקה ובפסיקה מעלה כי רשויות מקומיות אינן מוסמכות להתיר או לסרב לקיים אירועים ציבוריים בשטחן, למעט אירועים המיועדים לשם "עינוג ציבורי" לפי חוק רישוי עסקים.³⁸⁹ ערעור שהגישה האגודה לזכויות האזרח בעניין חוקיות הנוהל של עיריית תל אביב תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון.³⁹⁰

האגודה לזכויות האזרח פנתה למשרד הפנים בבקשה לפרסם הנחיות מפורטות וברורות, שינחו את כלל הרשויות המקומיות בישראל בדבר המצבים שבהם מותר להן להתנות קיום אירוע ציבורי בקבלת רישיון, ובדבר הדרישות שהן מוסמכות לדרוש ממארגני אירועים מסוגים שונים, וזאת כדי ליצור בהירות ואחידות ולמנוע הטלת מגבלות מיותרות על חופש הביטוי. לעמדת משרד הפנים, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובה לפניית האגודה, הוראות הדין בנושא ברורות דיין, ועל כן אין צורך בפרסום הנחיות.³⁹¹

תביעות משתיקות

תביעה משתיקה היא תביעת לשון הרע, או איום בתביעה, בתגובה לביטוי או לפעולה בנושא ציבורי, שתוצאתם המסתברת, ולעתים גם כוונתם,³⁹² היא הטלת אפקט מצנן (הרתעה) על יכולתו של הנתבע או של הציבור הרחב להשתתף בוויכוח מסוים או בשיח ציבורי בכלל. תופעת התביעות המשתיקות מוכרת זה מכבר במדינות אחרות, ומתרחבת והולכת בישראל בשנים האחרונות. האגודה לזכויות האזרח פרסמה השנה דוח שמתאר את מאפייני התופעה ואת ההשלכות הקשות שיש לתביעות המשתיקות ולאיום בהן על חופש הביטוי.³⁹³

התביעות המשתיקות התפתחו כתגובה למעורבות הגוברת של יחידים ושל קבוצות בענייני המדינה והחברה. בעשורים האחרונים צמחו קבוצות וארגונים לשינוי חברתי וסביבתי, התרחבה הנגישות לאמצעי תקשורת, במיוחד בזכות רשת האינטרנט, וגברה מודעותם של האזרחים לכוחם להשפיע באומר ובמעשה על סביבתם. מטבע הדברים, התפתחות זו הייתה לצנינים בעיני גורמים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, המבקשים לשמר את יתרונם היחסי ואת האינטרסים שלהם. התביעות

³⁸⁹ לפירוט המצב החוקי ראו [פניית האגודה לזכויות האזרח למנכ"ל משרד הפנים](#), 17.5.2013, ה"ש 386 לעיל, סעיף 9 ואילך.

³⁹⁰ ע"מ 8408/12 חצב נגד עיריית תל אביב. כתבי בית הדין באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=22440>. עתירה שהגישה האגודה נגד נהלי עיריית ירושלים נמחקה בהסכמה לנוכח הערעור התלוי ועומד בבית המשפט העליון, שעתיד להשליך גם על הנהלים של עיריית ירושלים.

³⁹¹ <http://tinyurl.com/ovgfgzs>.

³⁹² יודגש שהכתרתה של תביעה כ"משתיקה" אינה נובעת מהלכי נפשו של התובע וגם לא באה לרמוז עליהם. החשוב לענייננו הוא התוצאות שיש לתביעה – השפעתה על חופש הביטוי ועל השיח הדמוקרטי. תביעה משתיקה תיחשב ככזו אם עצם הגשתה ובירורה עלולים להטיל אפקט מצנן על נכונותם של הנתבע או של אחרים להשתתף בדיון ציבורי.

³⁹³ אבנר פינצ'וק, [משתיק קול – משפטי דיבה כאיום על חופש הביטוי](#), האגודה לזכויות האזרח, ינואר 2013. תביעות כאלה מכונות בעולם "SLAPP" – ראשי תיבות של: Strategic Lawsuits Against Public Participation (תביעות אסטרטגיות נגד השתתפות ציבורית).

המשתיקות הן כלי שבאמצעותו יכולים גורמים אלה להעביר את הדיון מן הזירה הציבורית אל זו המשפטית, שבה הם נהנים מיתרון.³⁹⁴

תביעות משתיקות בישראל מתנהלות בכמה זירות אופייניות. זירה "טבעית" היא כמובן זו התקשורתית; אך בשנים האחרונות דווקא חלה ירידה בשיעור התביעות שמוגשות נגד אמצעי התקשורת, ובה בעת התרבו תביעות ואיומים נגד אזרחים ואזרחים מן השורה שמשמיעים את קולם בנושאים שיש בהם עניין ציבורי: עובדות שנאבקות בניצול ובקיפוח או שמנסות להתאגד; גולשים המשתמשים ברשת האינטרנט, ובפרט בבלוגים וברשתות חברתיות, כדי להביע דעה או למתוח ביקורת; פעילות וארגונים לשינוי חברתי ולהגנת הסביבה; צרכנים המתלוננים על מוצר פגום או על שירות לקוי; ועוד.

מאפיין שכיח בתביעות המשתיקות הוא **פערי כוחות** בין הצדדים: לא אחת, התובע הוא גוף בעל כוח כלכלי איתן, שיכול לספוג בקלות את העלות הכספית הכבדה שבניהול תביעה משפטית; הנתבעים הם לרוב אדם מן היישוב או ארגון דל אמצעים. פערי הכוחות בולטים במיוחד במקרים שבהם התובע בוחר לעצמו מבין מבקרי יריב חלש ו"נוח". פערי הכוחות הם גורם מרכזי בהשפעה השלילית הנובעת לתביעות משתיקות על הדיון הציבורי. לבד מהעלות הכלכלית, המאבק המשפטי גובה מהנתבע גם מחיר נפשי – עגמת נפש ותחושות של מצוקה וחרדה נוכח אי-הוודאות ועקב החשש מהדיון ומתוצאותיו. לא פעם די בפערי העוצמה שבין הצדדים כדי להכריע את הסכסוך המשפטי כבר בראשיתו ולסלק את הנתבע גם מן הזירה הציבורית.

תביעות משתיקות רבות מסתיימות בלא כלום, או כמעט בלא כלום. לעתים מסתיימת ההתדיינות המפרכת בפסיקה שמקבלת חלק קטן בלבד מהתביעה, ומרביתן מסתיימות בהסדר כלשהו בין התובע לנתבע. אולם **כוחה של תביעה משתיקה אינו מותנה בתוצאות ההתדיינות, אלא בעצם הצורך להתגונן מפני התביעה**, ובמחיר הכלכלי והנפשי שכרוכים בכך. המסר המשתמע מהתביעה המשתיקה הוא כי ההשתתפות בשיח הציבורי מסוכנת ועלולה לגבות מחיר אישי כבד, וכי מוטב "לשבת בשקט" ולא ליטול בו חלק. מסר זה מחלחל לשותפים האחרים למאבק, למבקרים נוספים של התובע ולציבור בכללותו, ויש בו כדי לדכא את הרצון לממש את הזכות להתבטא ולפעול. הפגיעה היא אפוא **לא רק בחופש הביטוי, אלא בדמוקרטיה בכלל**, שכן דמוקרטיה מותנית ביכולת לקיים דיון ציבורי פתוח וחופשי בסוגיות שעל סדר היום.

בשנה החולפת ניתנו שני פסקי דין חשובים בתחום התביעות המשתיקות. בפברואר 2013 קיבל בית המשפט המחוזי בירושלים ערעור שהגיש דניאל מורגנשטרן, פעיל חברתי למען איכות הסביבה, על פסק דין שניתן בתביעת דיבה שהגיש נגדו תאגיד מחזור הבקבוקים. במהלך השנים האחרונות מתח מורגנשטרן ביקורת נוקבת על התאגיד מעל כל במה ציבורית שנקרתה בדרכו. מבין הפרסומים הרבים בחר התאגיד חמישה, והגיש נגד מורגנשטרן תביעת דיבה בסך חצי מיליון ש"ח. בית משפט השלום בירושלים דחה את התביעה בכל הנוגע לשלושה מהפרסומים, אבל חייב את מורגנשטרן לפצות את התאגיד בסכום גבוה של 90,000 ש"ח בגין שני הפרסומים האחרים. בית המשפט התעלם

³⁹⁴ לניתוח משפטי מפורט של האפקטיביות של תביעות דיבה, או איום בהן, במשפט הישראלי, ראו: **משתיק קול – משפטי דיבה כאיום על חופש הביטוי**, ה"ש 393 לעיל.

מהמשאבים שנדרש מורגנשטרן להעמיד כדי להדוף את חלקה הארי של התביעה, וחייב אותו גם לשלם הוצאות משפט בסך 25,000 ש"ח.³⁹⁵

לפסיקה מעין זו עלולות להיות השלכות קשות על חופש הביטוי. מדובר באדם בודד, שהמשאבים העומדים לרשותו מוגבלים, ואשר ממלא תפקיד חשוב בהעלאת סוגיה ראויה וחשובה לסדר היום הציבורי. נוסף על השתקתו, היו תוצאות המשפט עלולות להרתיע גם אזרחים אחרים מליטול חלק במאבקים ציבוריים בכלל ונגד התאגיד התובע בפרט. כך עלולה הבמה הציבורית להיות הפקר בידי מי שממילא נהנים מאמצעי תעמולה מגמתיים וחד-צדדיים דוגמת יחסי ציבור ופרסומת מסחרית.

התוכנית לצדק סביבתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב נחלצה לעזרתו של מורגנשטרן, והגישה בשמו ערעור על פסק הדין. לדיון התייצב גם ארגון אדם טבע ודין, שביקש להתריע מפני האפקט המצנן ולקבול על הפגיעה במאבק להגנת הסביבה. בית המשפט המחוזי בירושלים קיבל את רובו המכריע של הערעור.³⁹⁶ "מדובר במאבק לגיטימי בעל חשיבות ציבורית שמנהל המערער", קבע בית המשפט, "ונמצא כי יש טעם וצדק בדברי ביקורת שהשמיע בהזדמנויות שונות". עוד נאמר, שאי אפשר להתעלם מהרושם המתקבל כי התאגיד סימן לו למטרה להשתיק את מורגנשטרן. לאור זאת, הופחת סכום הפיצויים שהוטל על מורגנשטרן ל-10,000 ש"ח בלבד. בית המשפט גם ביטל את חיובו בהוצאות משפט, וקבע כי התאגיד ישלם לו 45,000 ש"ח על שום ש"נגרר לניהול משפט ארוך וממושך בשל היקף התביעה הבלתי מוצדק".³⁹⁷

בספטמבר 2013 דחה בית המשפט המחוזי בירושלים את עיקר תביעת הדיבה שהגישה תנועת "אם תרצו" נגד גולשים ברשת האינטרנט, שהקימו קבוצת פייסבוק בשם "אם תרצו תנועה פאשיסטית (אז יש)".³⁹⁸ בפסק דין חלקי קבע בית המשפט כי מרבית הפרסומים מושא התביעה נהנים מהגנת תום הלב ואף מהגנת האמת, נוכח העובדה ש"יש חיזוק לקיום מכנה משותף מסוים בין עמדותיה של התובעת לבין עקרונות מסוימים שביסוד הפאשיזם". בפתח הדברים ציין בית המשפט כי "מוטב היה להימנע מהגשת התביעה", וכי ראוי שהמחלוקות הערכיות והפוליטיות שבין הצדדים יתבררו בזירה הציבורית ולא בערכאות משפטיות: "כדי שהשיח יהיה פורה ויאפשר חידוד המחלוקות, ליבון ואפשרות של השפעה הדדית רצוי שלא תיתבענה סנקציות גם במקרים של אמירות בוטות [...] שהדברים שייאמרו ושיכתבו לא יהיו 'צמחוניים', 'סטריילים' וחלושי משמעות וכח". פרשה זו מדגימה כמה ממאפייני התביעות המשתיקות: פערי הכוחות שבין הצדדים; סכום תביעה מבהיל (במקרה זה – 2.6 מיליון ש"ח); ויכולתו של התובע לאלץ את הנתבע לנהל התדיינות ארוכה ומתישה, גם אם סיכויי לזכות קלושים. כל אלה חוברים לכדי הטלת אפקט מצנן מסוכן על הדיון הציבורי בסוגיות חשובות ומרכזיות.

שני פסקי הדין הנזכרים ופסיקות אחרות שניתנו במהלך השנה האחרונה³⁹⁹ מניחים יסוד לתקווה, כי בתי המשפט מתחילים להבין את ההשלכות הקשות שיש לתביעות משתיקות על השיח הציבורי בסוגיות פוליטיות וחברתיות, ואת הסכנה הנשקפת מתביעות כאלה לחופש הביטוי ולדמוקרטיה. יש

³⁹⁵ ת"א (י-ם) 5144/07 **תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ נ' דניאל מורגנשטרן** (פס"ד מיום 19.7.2012).

³⁹⁶ ע"א 35178-09-12 **מורגנשטרן נ' תאגיד איסוף מכלי משקה בע"מ** (פס"ד מיום 11.2.2013).

³⁹⁷ לסיקור נרחב של משפטו של מורגנשטרן ושל דוח האגודה לזכויות האזרח "**משתיק קול**" ראו: אמיר זיו, **חתיכת מושתק**, כלכליסט, 21.3.2013.

³⁹⁸ ת"א (י-ם) 42868-05-10 **אם תרצו – ציונות או לחדול נ' רועי ילין** (פס"ד מיום 2.9.2013). על פסק הדין: אורן

פרסיקו, **די לסטריליות**, העין השביעית, 7.9.2013.

³⁹⁹ ראו למשל: ס"ע (ת"א) 18029-02-11 **אור-סיטי נדל"ן בע"מ נ' דן טבקמן** (פס"ד מיום 22.4.2013); ת"א (י-ם) 12500-08 **אבי נעים נ' נרדי מילר** (פס"ד מיום 18.4.2013).

לקוות שבתי המשפט ילמדו לזהות תביעות משתיקות וישקיעו מאמץ כדי לצמצם את כדאיותן ואת פגיעתן הרעה.⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ [די ל"תביעות המשתיקות"](#), הארץ (מאמר המערכת), 11.9.2013.

401 הזכות לפרטיות במקום העבודה

הזכות לפרטיות, שהיא זכות יסוד חוקתית,⁴⁰² משמעה שליטה של אדם במידע האישי על אודותיו והגבלת הגישה של אחרים לאותו מידע.⁴⁰³ חשיפת המידע והוצאתו משליטת בעליו היא פגיעה בזכות לפרטיות. הטכנולוגיה המתפתחת במהירות מעמידה בפני מעסיקים כלים רבים המאפשרים להם לפלוש לפרטיותם של עובדיהם ולפגוע בזכויותיהם בחומרה ובהיקף שלא נודעו בעבר.⁴⁰⁴ לפגיעה זו פנים רבות: מעבר כפוי לשעון נוכחות ביומטרי; דרישה להמציא "תעודת יושר" – גיליון הרישום הפלילי; דרישה לחתום על כתב ויתור על סודיות רפואית; התקנת מצלמות מעקב במקום העבודה;⁴⁰⁵ והתקנת מכשירי מעקב הפועלים במשך כל שעות היממה ברכבי החברה או בטלפונים ניידים שהעובדים מקבלים כחלק מתנאי העסקתם. על כמה מאלה נפרט בקצרה בהמשך.

הפגיעות המשפילות בפרטיותם של העובדים והעובדות ובכבודם נעשות בדרך כלל בחסות "הסכמה", אך זו מושגת **בנסיבות של אילוץ ושל חוסר ברירה**: יחסי עבודה (או יחסים של מבקש עבודה עם מעסיק פוטנציאלי) מתאפיינים בפערי כוחות אינהרנטיים לטובת המעסיק, נוכח יחסי המרות ובשל התלות הכלכלית שבה נתון העובד.⁴⁰⁶ מסיבה זו קבע בית הדין הארצי לעבודה, כי "טענת הגנה של מעסיק בדבר הסכמת העובד לפגיעה בזכויותיו" תפורש "בצמצום רב ובדווקנות יתרה".⁴⁰⁷ גם בית המשפט העליון קבע לאחרונה כי "אין להניח שמעביד יוכל לפגוע בפרטיותו [של עובד] ולהצדיק את הפגיעה בכך שהדבר נעשה מ'רצון'".⁴⁰⁸

אולם במרבית המקרים, אין המעביד נדרש כלל "להצדיק" את הפגיעה: על כל מקרה שבו פוסל בית הדין "הסכמה" של עובד, יש עשרות ומאות מקרים דומים של פגיעה בפרטיות ובכבוד שהושגו בחסות "הסכמה" כפויה ולא נבחנו בבית המשפט, כיוון שלא עמד לעובדות או לעובדים הכוח לקרוא עליהם תיגר בערכאות. עובדים אינם מרבים להתלונן על הפגיעה, ולעיתים נדירות בלבד הם מצליחים להתגבר על המחסומים שעומדים בדרכם אל בית הדין לעבודה. מעבר לעלויות הכספיות הכרוכות בהליך משפטי ולמגבלות הסמכות, עובדים חוששים להתעמת עם מעסיקיהם בבית הדין, ולסכן בכך את מטה לחמם. כיוון שמרבית הפגיעות אינן זוכות להסדרה בפסיקה, גם אין לעובדים הלכות שיוכלו להסתמך עליהן בניסיונם להגן על זכויות היסוד שלהם. במצב דברים זה, כל אי בהירות שבחוק פועלת לרעת העובדים: המעסיק קובע עובדות בשטח על יסוד פרשנות משפטית "יצירתית", אם לא מופרכת, ולא פעם – תוך התעלמות בוטה מהדין; העובדת (או העובד) נאלצת למחול על כבודה ו"להתקפל" – או לעזוב.

⁴⁰¹ את הפרק כתב עו"ד אבנר פינצ'וק, ראש תחום פרטיות ומידע באגודה לזכויות האזרח.

⁴⁰² סעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁴⁰³ מיכאל בירנהק, **מרחב פרטי – הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה**, אוניברסיטת בר אילן ונבו, 2010.

⁴⁰⁴ כך למשל, סקר שהתפרסם באוניברסיטת חיפה מצביע על ההיקף הרחב של תופעת המעקב אחר עובדים בישראל – היקף שעולה אפילו על זה שקיים בארצות הברית. ורד פטרר אלון, יצחק הרפז, שי צפריר ואילן משולם, **הסקר הרב שנתי של המרכז לחקר ארגונים וניהול המשאב האנושי, סקר מס' 2 בנושא ניטור פיקוח בארגונים**, אוניברסיטת חיפה. ראו גם: רותי סיני, **חצי מהמעסיקים בישראל עוקבים אחר עובדיהם באמצעות מצלמות**, הארץ, 23.3.2008.

⁴⁰⁵ למקרים של הצבת מצלמות ראו למשל: ס"ע (נצ' 30929-12-10) **סלמאן – רו"ח נ' עליימי – רו"ח** (פס"ד מיום 20.6.2012); דמ"ר (חי' 39840-04-10) **לשצינר נ' פאר מרכז החלמה רפואי בע"מ** (פס"ד מיום 25.1.2011).

⁴⁰⁶ עס"ק (ארצי) 25476-09-12 **הסתדרות העובדים החדשה נ' פלאפון תקשורת בע"מ** (פס"ד מיום 2.1.2013, פסקה 58 לפסק דינה של הנשיאה ארד).

⁴⁰⁷ ע"ע (ארצי) 90/08 **איסקוב נ' הממונה על חוק עבודת נשים** (פס"ד מיום 8.2.2011).

⁴⁰⁸ ע"א 8189/11 **דין נ' מפעל הפיס** (פס"ד מיום 21.2.2013).

פניות שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח מלמדות על סובלנות מוגבלת מאוד של מעסיקים כלפי ניסיונות העובדים להגן על פרטיותם. מעסיקים רבים בוחרים לדכא את ההתנגדות בעודה באיבה, ולא פעם מפעילים לשם כך מסכת לחצים המלווה באיומים בפגיעה בשכר, ולעתים אף בפיטורין. לפיכך נדרשת חקיקה שתאסור במפורש את הפרקטיקות הפסולות שנהוגות כיום, ותקבע סנקציות על מעסיקים שיפרו את האיסור.

דרישת מרשם פלילי

מעסיקים רבים דורשים ממועמדים לעבודה "להסכים" לחשוף את תדפיס המרשם הפלילי שלהם, וזאת למרות הוראותיו המפורשות של חוק המרשם הפלילי, שאוסר להשיג "מהמרשם, במישרין או בעקיפין, מידע". הפניות הרבות שקיבלה האגודה לזכויות האזרח ממועמדים שנדרשו להציג את תדפיס המידע הפלילי (או "תעודת יושר"), כמו גם דוח של ועדה שהקים משרד המשפטים,⁴⁰⁹ מלמדים על כך שדרישה פסולה זו נפוצה מאוד. חרף זאת, לא הוגשה אף לא תביעה אחת בעניין זה.

התופעה החמורה הביאה אפילו לידי כך, שמשרד המשפטים והמשטרה שינו את מבנה תדפיס המרשם הפלילי, כדי לאפשר למועמד לעבודה להציג תדפיס חלקי – הכולל רק עמוד שער עם פרטיו, אך ללא ציון מידע על עברו הפלילי – למי שדרש ממנו, בניגוד לחוק, להמציא לו את תדפיס המרשם הפלילי. זהו גם הרקע לתיקון שהוכנס בחוק בשנת 2008, ולפיו הוחמרה הסנקציה המוטלת על מעסיק שהשיג מידע פלילי שאינו זכאי לקבלו, גם כאשר הדבר נעשה "בהסכמה".⁴¹⁰

לאחרונה, נדונה בבית המשפט העליון הסוגיה של חשיפת מידע פלילי בפני מעסיק.⁴¹¹ בפסק הדין התייחס בית המשפט בין היתר לבעייתיות שבקבלת "הסכמה" של העובד לפגיעה בפרטיותו, אולם בהתחשב באינטרס של המעסיק להימנע מסיכונים, קבע בית המשפט כי מעסיקים ובעלי מכרזים רשאים לדרוש ממועמד תצהיר על עברו הפלילי, וזאת גם אם אין הם זכאים לקבל את התדפיס הפלילי הרשמי על פי חוק המרשם הפלילי.

פסק הדין עלול לרוקן מתוכן, הלכה למעשה, את ההגנה על זכויות העובדים שהחוק אמור לספק. אמנם, בית המשפט מתנה את האפשרות לדרוש תצהיר בכך שהדרישה תהיה מידתית ורלוונטית למהות התפקיד,⁴¹² אולם הניסיון מלמד שהסדר כזה – המעניק שיקול דעת רחב ביותר למעסיקים, שמצויים בעמדת כוח אל מול העובדים – אינו אכיף. פסק הדין גם שומט את הקרקע מתחת לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בסוגיה, וחותר תחת המאמצים הרבים שהשקיעו היועץ והמשטרה כדי להגן על עובדים ועל מועמדים לעבודה מפני ניסיונות פסולים לנצל את חולשתם ולאץ אותם למסור

⁴⁰⁹ הוועדה לבחינת חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 בראשות פרופ' רות קנאי, 2010, בעמ' 9.

⁴¹⁰ "מי שהשיג או דרש מן המרשם, במישרין או בעקיפין, מידע שאינו זכאי לקבלו לשם העסקה או לשם קבלת החלטה בעניין האדם שהמידע נוגע לו, דינו – מאסר שנתיים; לעניין זה, לא יראו מי שעשה כאמור כזכאי לקבל מידע מן המרשם, בשל כך בלבד שהאדם שהמידע נוגע לו הסכים למסירת המידע." סעיף 22 (ב) [לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים](#), התשמ"א-1981.

⁴¹¹ ע"א 8189/11 [דין נ' מפעל הפיס](#), ה"ש 408 לעיל. התיק אמנם נוגע לקריטריונים לזכייה במכרז, אך לפסק הדין עשויות להיות השלכות נרחבות גם על מי שמבקשים להתקבל לעבודה כשכירים.

⁴¹² "פשיטא כי אין לדרוש מידע הנוגע להרשעות שהתיישנו או נמחקו (כאמור בסעיף 20(ד) לחוק המרשם הפלילי), אך בכך אין די. הבקשה לקבלת מידע צריכה להיות לא רק רלוונטית, אלא להיות מבוססת על תכלית ראויה ולעמוד בדרישת המידתיות [...] לפיכך, איני סבורה כי ניתן לדרוש מידע הנוגע לכל עבירה, אלא יש לתחום דרישה זו (מראש) אך ורק להרשעות ולחקירות תלויות ועומדות הרלוונטיות למכרז או למשרה הקונקרטית". ע"א 8189/11 [דין נ' מפעל הפיס](#), ה"ש 408 לעיל, פסקה 37 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

מידע פלילי חסוי.⁴¹³ במאי 2013 קיבל בית המשפט בקשה לקיים דיון נוסף בפסק הדין, ויש לקוות שהדבר יוביל לתיקון ההסדר הבעייתי שנוצר בעקבות פסק הדין. האגודה לזכויות האזרח ביקשה להצטרף לדיון כ"ידיד בית המשפט".⁴¹⁴

ויתור על סודיות רפואית (וס"ר)

במקרים רבים חווים מועמדים לעבודה ועובדים פגיעה קשה ומיותרת בפרטיותם, בהידרשם לחתום על כתב ויתור גורף על סודיות רפואית או לענות על שאלון רפואי. לעתים קרובות הדרישה היא חלק מהליך מיון שגרתי, ואינה מותנית אפילו במאפייני המשרה או התפקיד.⁴¹⁵

מידע רפואי נחשב לאינטימי מאוד, ולעתים קרובות חשיפתו כרוכה בהשפלה, במבוכה ובצער. מלבד הפגיעה בזכות לפרטיות ובזכות לכבוד, דחיית מועמד לעבודה בשל מצב רפואי שאין בינו ובין צורכי המשרה ולא כלום, פוגעת גם בזכות לשוויון. גם אם התקבל המועמד לעבודה, ילווה אותו תמיד החשש שמא המידע הרפואי שחשף ישפיע על יחסו של המעסיק, או יגיע לידיעתם של עמיתים ושל ממונים.

אמנם, אל מול זכותו לעבודה של העובד עומדות זכויות וחובות של המעסיק: לנהל את העסק ביעילות, לוודא שהעובד כשיר מבחינה בריאותית לבצע את תפקידו ושאינו מסכן את עצמו, את העובדים האחרים או את ציבור הלקוחות. אינטרסים אלה עשויים להצדיק פגיעה מוגבלת בפרטיות, ובלבד שזו עומדת בתנאים של תכלית ראויה, של רלוונטיות, של מידתיות ושל תום לב. תנאים אלה אינם מתקיימים כאשר מידע רפואי נחשף בפני המעסיק, שממילא חסר את המומחיות הדרושה כדי לקבוע כשירות רפואית. הפרקטיקה הרווחת – אילוף עובדים לחשוף את תיקם הרפואי – היא פסולה ואינה חוקית. מסקנה זו עולה בבירור מדברי החקיקה ומההלכות השיפוטיות, שמסדירים את האיוון שבין זכויות היסוד של עובדים לבין צורכי המעסיק, זכויותיו וחובותיו. אלא שדין זה, בהיעדר חוק מיוחד שיכריז עליו במפורש, מופר על ידי מעסיקים דרך שגרה.

הצעת חוק שהוגשה ביוני 2013 מבקשת להבטיח שמירה על האינטרסים של המעסיק תוך פגיעה מידתית בפרטיות העובד.⁴¹⁶ ההצעה מעגנת במפורש את ההסדר החוקי, שלפיו אסור למעסיק להשיג מידע רפואי של עובד או להחתימו על כתב ויתור על סודיות רפואית. עם זאת, במקרה שיש חובה לוודא את כשירותו הבריאותית של העובד, יוכל המעסיק להפנותו לרופא תעסוקתי, וזה בלבד יוכל להיחשף למידע הרפואי של העובד. הלשכה לאתיקה של הסתדרות הרופאים כבר הביעה תמיכה בהסדר המוצע.

⁴¹³ לניתוח משפטי של פסק הדין ראו: עו"ד אבנר פינצ'וק, שתיקתו ההולכת ומתמשכת של המחוקק – מתי מותר לדרוש ממועמד לעבודה למסור מידע על עברו הפלילי, בבלוג "האח הקטן", 8.3.2013.

⁴¹⁴ דניאל 1840/13 דין נ' מפעל הפיס. בקשת האגודה לזכויות האזרח להצטרף כ"ידיד בית המשפט" לבקשה לקיום דיון נוסף בפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=26670>.

⁴¹⁵ ראו למשל: דן אבן, כשהבוס יודע עליכם יותר מרופא המשפחה, הארץ, 7.10.2012; גל גורודיסקי, המעסיק פולש

להיסטוריה הרפואית שלי. מותר לו?, ynet, 30.4.2013.

⁴¹⁶ הצעת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה (תיקון – הגבלת הדרישה לויתור סודיות רפואית מודרש עבודה), התשע"ג-2013, יוזמים: חברי הכנסת דב חנין ויריב לוין. הצעת החוק נוסחה על ידי הקליניקה לשינוי חברתי במרכז האקדמי למשפט ולעסקים.

שעון נוכחות ביומטרי

כל שימוש באמצעי זיהוי ביומטריים (המבוססים על זיהוי האדם על פי מאפיינים פיזיים) מסב פגיעה בפרטיות, שכן הוא מפקיע מרשותו של האדם את המידע האישי שלו, ומספק לאחרים כלי שמאפשר לזהות אותו ולעקוב אחריו. שימוש בביומטריה לצורך תיעוד נוכחות במקום העבודה פוגע גם בזכות לכבוד, מכיוון שהוא הופך את העובדת (או את העובד) ואת גופה לאמצעי, משל היו חפץ העומד לרשות המעסיק. שעון נוכחות ביומטרי גם אינו מידתי: קיימים אמצעים אחרים שמאפשרים למעסיק לבדוק נוכחות במקום העבודה מבלי לעשות שימוש בגוף העובדת. פרטנציאל פגיעה נוסף קשור בכך שהמידע הביומטרי עלול לזלוג ולהגיע לידיים זרות. על כל פנים, גם אם במקום העבודה מופעל שעון נוכחות ביומטרי, אין כל הצדקה לשמור את הנתונים הביומטריים במאגר.⁴¹⁷

לפני כשנה החליטה עיריית שדרות להתקין שעון נוכחות ביומטרי. העובדות והעובדים הצטוו להתניב ולתת טביעות אצבע משל היו חשודים בתחנת המשטרה, ו"להסכים" להכללת נתונים הביומטריים במאגר מידע. במסגרת מסע הלחצים תלשה העירייה מהקיר את שעון הנוכחות הישן והעמידה את העובדים בפני בִּרְחָה: ביומטריה – או שאין משכורת. מרבית העובדים "השתכנעו" וויתרו. שלוש פסיכולוגיות מאגף החינוך בעירייה עמדו על זכויותיהן. בתגובה הלינה העירייה את שכרן, אף שאיש לא חלק על כך שהן ממשיכות לבצע את עבודתן הסדירה ולחתום במעקב נוכחות שניהלה הממונה עליהן. לבסוף, נאלצו העובדות להתפטר. עוד לפני כן הן פנו לערכאות, וביקשו מבית הדין האזורי לעבודה לקבוע כי השעון הביומטרי פוגע פגיעה אסורה בפרטיותן. הדיון בתביעה צפוי להימשך עוד זמן רב.

הלנת שכרן של העובדות בעיריית שדרות מדגימה את הלחץ שמפעילים מעסיקים על עובדים כדי להשיג את "הסכמתם" לפגיעה בפרטיותם. בד בבד עם התביעה שהגישו העובדות נגד עצם הנהגת השעון הביומטרי, הן ביקשו מבית הדין האזורי לעבודה להורות לעירייה לחדול לאלתר מהלנת השכר, אך זה סירב לבקשתן. העובדות ערערו על ההחלטה לבית הדין הארצי. בסופו של דבר הודיעה העירייה כי היא חוזרת בה, וכי תשלם לעובדות את כל השכר שהלינה. כיוון שכך, הסתיים הדיון בערעור, אולם בית הדין הבהיר כי אלמלא הסכימה העירייה לחזור בה, היה מורה לה לשלם לעובדות את שכרן בהתאם לרישום הנוכחות הידני, וזאת עד להכרעה בתביעה שהגישו נגד עצם הנהגת השעון הביומטרי. "עובד שעובד חייב לקבל את שכרו במועד", אמרה הנשיאה נילי ארד בדיון. "הן עבדו והן צריכות לקבל את שכרן בלי קשר לשום דבר אחר".⁴¹⁸

⁴¹⁷ הרשות למשפט ולטכנולוגיה (רמו"ט) קבעה, ש"דרך המלך הינה שימוש במידע ביומטרי במקום העבודה באופן שבו המידע אינו נאסף למאגר מידע, אלא נשמר על גבי כרטיסים חכמים בלבד [...] עמדה זו עולה בקנה אחד עם עמדה של גופי הגנת פרטיות שונים בעולם – ב OECD, באיחוד האירופאי וכן במדינות שונות בארה"ב". שימוש בבקרת נוכחות ביומטרית במקום העבודה – עמדת הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע, אתר משרד המשפטים, 18.12.2012; וכן: Biometric-based Technologies, OECD Digital Economy Papers, No. 101, OECD, 2004.

⁴¹⁸ ע"ע 44667-05-13 שחר נ' עיריית שדרות, פרוטוקול הדיון מיום 15.10.2013, בעמ' 6. את העובדות ייצג עו"ד יהונתן קלינגר. להרחבה על ההליכים, וכן עמדת האגודה לזכויות האזרח, שהצטרפה לדיון כ"ידיד בית המשפט": <http://www.acri.org.il/he/?p=28012>.

זכויות האדם בשטחים הכבושים

תחת שליטתה של מדינת ישראל, המגדירה עצמה כדמוקרטיה, חיים זה כשני דורות ויותר מיליוני בני אדם משוללי זכויות תחת משטר של כיבוש צבאי ששום זכות אינה מובטחת בו. נוכחותן המסיבית של ההתנחלויות בלב השטחים הכבושים – הנוגדת את המשפט הבינלאומי כשלעצמה – והמדיניות שאומצה לגביהן, יצרו מצב של הפרדה ואפליה ממוסדת, תוך ריקון של עקרון השוויון בפני החוק: באותו שטח טריטוריאלי ותחת אותו שלטון חיות זו לצד זו שתי אוכלוסיות, שמוחלות עליהן מערכות משפט ותשתית נפרדות ומנוגדות במהותן, אך ורק בהסתמך על המוצא הלאומי של התושבים. בשעה שעל האוכלוסייה הפלסטינית מוחל הדין הצבאי, על הישראלים המתגוררים בהתנחלויות חל הדין הישראלי. לאחרונים יש זכויות אזרח מלאות, ואילו הקודמים, התושבים הפלסטינים – שהמשפט הבינלאומי קובע כי הם זכאים להגנות מיוחדות מהצבא הכובש – נטולי זכויות. מצב דברים מפלה זה, שבו מכלול השירותים, התקציבים והגישה למשאבים הטבעיים מוענק באופן מובחן ונבדל לקבוצות שונות באותה טריטוריה, מהווה הפרה בוטה של עקרון השוויון. להלן תתואר מדיניות ההפרדה והאפליה בשני תחומים: תכנון, בנייה ופיתוח, וחופש התנועה.⁴¹⁹

דחיקת רגליהם של הפלסטינים משטח C⁴²⁰

גודלו של שטח C, המצוי בשליטה ביטחונית ואזרחית של ישראל, הוא כ-60% משטח הגדה. חיים בו, על פי ההערכות, כ-180,000 פלסטינים, ושוכנות בו כל ההתנחלויות (למעט ההתנחלויות שבחברון).⁴²¹ מדינת ישראל נוקטת בשטח זה כלפי התושבים הפלסטינים פרקטיקות שונות שמקשות מאוד את חייהם, ובהן: מניעת תכנון של כפרים פלסטיניים ואכיפה מפלה של חוקי התכנון והבנייה; סגירת שטחים על ידי הגדרתם כשטחי אש או כשמורות טבע; הריסת בורות מים והחרמת עוקבי מים; ועוד. פרקטיקות אלה חוסמות את אפשרויות הבנייה והפיתוח הפלסטיניים בכ-70% משטח C,⁴²² ודוחקות את רגלי התושבים מהאזור. בכך 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.

⁴¹⁹ בקרוב תפרסם האגודה לזכויות האזרח דוח מקיף לגבי מערכת הדינים הכפולה הנוהגת בגדה המערבית. הדוח יתאר את מנגנוני החקיקה השונים שבאמצעותם התבססו לאורך שנות הכיבוש שתי מערכות חוק נפרדות – לפלסטינים ולישראלים – החולשות על כל תחומי החיים.

⁴²⁰ להרחבה על הנושאים הנידונים בפרק זה ראו: נגה קדמן, **כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית**, בצלם, יוני 2013; **הדרך המלאה לציפוף הפלסטינים במובלעות בשטחי הגדה**, שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם, אוגוסט 2013.

⁴²¹ **כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית**, ה"ש 420 לעיל.

⁴²² לאינפורמטיקה הממחישה את האחוזים משטח C החסומים לבנייה ולפיתוח פלסטיניים ראו: **השתלטות על קרקעות וחסומות שטחים לשימוש פלסטיני**, אתר בצלם, 30.10.2013.

שתי מערכות תכנון נפרדות ומפלות

בשטח C קיימות שתי מערכות תכנון ואכיפה שונות, המפרידות בין התושבים על בסיס הלאום: מערכת תכנון אחת למתנחלים, ומערכת תכנון אחרת לפלסטינים.⁴²³ למרבית ההתנחלויות יש תוכניות מתאר מפורטות, המאפשרות בנייה, הקמת מבני ציבור והתרחבות עתידית. לעומת זאת, לכפרים וליישובים פלסטיניים רבים באזור C, שחלקם קיימים זה עשרות שנים, אין תכנון ולו מזערי. לרובם אין תוכניות מתאר; במקרה הטוב יש להם "תוכניות תיחום" שמסמנות את גבולות הכפר, ושמטרתן העיקרית, למעשה, היא להגביל את השטח המותר לבנייה למינימום האפשרי. בהתרחבותם הטבעית בשל ריבוי האוכלוסייה רואה המדינה התרחבות "לא חוקית". בכל שנה ניתנים אישורי בנייה ספורים בלבד,⁴²⁴ וכל ניסיון להרחיב או לפתח כפר פלסטיני גורר הוצאת צו הריסה.⁴²⁵ על פי הפרשנות הרחבה של המינהל האזרחי למונח "מבנה", כל פעולה חיונית פעוטה כגון טיוח, תיקון, הצבת מכסה על בור מים קיים, כיסוי מבנה קיים ביריעת פלסטיק או הקמת אוהל ארעי, הופכת ללא-חוקית, וצווי הריסה מוצאים דרך שגרה גם לבורות מים ולמבני שירותים זעירים.⁴²⁶

כך למשל, הוציא המינהל האזרחי בשנת 2007 צווי הריסה לרוב הבתים בכפר ח'רבת זנוטה, השוכן בדרום הר חברון. עמדת המדינה היא כי המבנים אינם חוקיים היות שנבנו ללא היתרים; אלא שבהיעדר תוכנית מתאר, מעולם לא הייתה לתושבי הכפר האפשרות לקבל היתרי בנייה. המינהל האזרחי טוען שאין הצדקה לתכנון ח'רבת זנוטה, בעיקר משום שיש במקום אתר ארכיאולוגי. במהלך הדיונים בעתירה שהגישו תושבי זנוטה והאגודה לזכויות האזרח נגד ההחלטה להרוס את הכפר התבצרה המדינה בעמדתה, והצהירה כי אין לה כל כוונה לקדם פתרון תכנוני או אחר ביחס לכפר ולתושביו. לקראת דיון שנקבע לאמצע אוקטובר 2013 ביקשה המדינה לדחות את הדיון, בטענה כי "בשל טעות" לא ענתה לשאלת בית המשפט מה יעלה בגורלן של המשפחות המתגוררות במקום עם ביצוע צווי ההריסה, וכי תקיים דיון פנימי דחוף בגורלם של תושבי הכפר.⁴²⁷

דוגמה נוספת היא הכפר הפלסטיני סוסיא שבדרום הר חברון. קורותיו של הכפר ב-25 השנים האחרונות כוללות גירושים חוזרים ונשנים של תושביו, מניעת גישה לחלק מאדמותיהם החקלאיות הממוקמות בקרבת ההתנחלות סוסיא, התנכלויות מצד הצבא והמתנחלים, צווי הריסה, עתירות ועתירות-נגד, וניסיונות שלא צלחו מצד התושבים להסדיר את הבנייה בשטח הכפר. ארגון שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם, המייצג את התושבים בבית המשפט, הגיש למנהל האזרחי תוכניות מתאר לכפר. מנגד, בעקבות עתירה של עמותת רגבים, אסר בית המשפט על התושבים להוסיף מבנים ואוהלים, וביוני 2013 הוציא המנהל האזרחי צווי הפסקת עבודה לאוהלים ולחממות

⁴²³ להרחבה על מדיניות התכנון בשטח C ראו: ניר שלו ואלון כהן-ליפשיץ, **התחום האסור: מדיניות התכנון הישראלית**

בכפרים הפלסטיניים בשטח C, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, יוני 2008.

⁴²⁴ מבקשות חופש מידע שהגישו למנהל האזרחי הארגונים בצלם ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון עולה, כי בשנים 2000-2012 הגישו פלסטינים 3,750 בקשות להיתרי בנייה, מתוכן אושרו 211 – 5.6% בלבד. בשנים 2009-2012 אושרו רק 37 בקשות מתוך 1,640 שהוגשו – 2.3% בלבד. הנתונים מובאים ב: **כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית**, ח"ש 420 לעיל, בעמ' 14.

⁴²⁵ ראו דוגמאות להריסות שנעשו בשנה החולפת בנספח 2 לדוח זה. אלה הן דוגמאות רק להריסות שנעשו בפועל, ולא להוצאת צווי הריסה. נתונים מלאים על הריסות ועל הוצאת צווי הריסה אפשר למצוא בדוחות השבועיים של משרד

האז"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), כאן: <http://www.ochaopt.org/reports.aspx?id=104>.

⁴²⁶ ראו דוגמאות לסוגי מבנים שנהרסו בשנה החולפת בנספח 2 לדוח זה.

⁴²⁷ בג"ץ 9715/07 עבד אל-חלים עלי סלים בטאט נ' ועדת המשנה לפיקוח על הבנייה. על העתירה, כתיבי בית דין והודעות לעיתונות באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=21163>. ראו גם: עמירה הס, **המדינה מבקשת לפנות כפר פלסטיני מפני שיש בו חורבות עתיקות**, הארץ, 11.10.2013.

שהוקמו במקום.⁴²⁸ בסוף אוקטובר נדחתה תוכנית המתאר שהוגשה ביוזמת תושבי הכפר, והוצאו צווי הריסה סופיים למבנים החדשים. לכפר ולנציגיו ניתנו 60 יום לפנות לערכאות.⁴²⁹

על פי נתוני עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון,⁴³⁰ לא הופקדה בשנתיים האחרונות אף תוכנית מתאר ראויה לציון לפיתוח ולהרחבה למגורים (שאינה תוכנית מוגבלת וספציפית, כגון לבית ספר, למרפאה או לכביש) בעבור פלסטינים בשטח C. לעומת זאת הופקדו, אושרו ופורסמו⁴³¹ עשרות תוכניות מתאר להתנחלויות בכל רחבי הגדה (כגון עלי, עפרה, איתמר, סנסנה, נופי פרת והמאחז ברוכין).

גם היבטים אחרים של מדיניות התכנון מיושמים באופן מפלה. כך למשל, בעוד המדינה טוענת שאין אפשרות להסדיר את הכפר ח'רבת זנוטה באמצעות תכנון בשל האתר הארכיאולוגי שבמקום, ביישוב היהודי שבתל רומיידה, הממוקם על אתר ארכיאולוגי חשוב, הוסדרה ההתיישבות והושקעו סכומי כסף אדירים בשימור המבנים בצד מתן אפשרות לפיתוח היישוב. לאחרונה אף פורסם כי החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, שמתוקצבת בכספי ציבור, מימנה עבודות תשתית ב-400 אלף ש"ח במאחז הלא-מורשה נגוהות שבהר חברון, על אף שהעבודות בוצעו ללא היתרי בנייה, ובניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ולפיהן אין להעביר כספי ציבור לעבודות ללא היתר.⁴³²

היבט נוסף של אפליה בתכנון בגדה המערבית נוגע לסוגיית **הייצוג בגופי התכנון**. ישראלים בגדה המערבית נהנים מייצוג ניכר של האינטרסים שלהם בוועדות השונות, והם שותפים מלאים להליכי התכנון הנוגעים להם, בהנפקת רישיונות ובפיקוח על בנייה. מנגד, הפלסטינים החיים בשטח C מודרים כליל ממערכת התכנון, ואין להם כל יכולת השפעה בעניין תוכניות מתאר ליישוביהם. מדיניות התכנון והבנייה של המינהל האזרחי אינה מביאה בחשבון את אורחות חייהם ואת טובתם, וגורמת לפגיעה בשורה של זכויות אדם.

היעדר התכנון משליך גם על **אספקת שירותים בסיסיים** כגון תשתיות מים, חשמל וביוב: תושבים פלסטינים רבים חיים ללא חיבור לרשת החשמל ונאלצים לקנות מים במכליות במחיר מופקע.⁴³³ במצב הקיים, על התושבים לבחור בין שתי אפשרויות – שתיהן גרועות: להמשיך ולבנות על אדמותיהם הפרטיות ללא היתרים, וכך להפוך ל"פורעי חוק" בעל כורחם ולחיות בחשש מתמיד מפני הריסה, או לעקור לאזורי A ו-B ולאבד את הנכס היחיד שברשותם – הקרקע של המשפחה.

⁴²⁸ ראו: **ח'רבת סוסיא**, באתר צלם, 10.6.2013; **בבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית**, ה"ש 420 לעיל, בעמ' 28-31; חיים לוינסון, **המינהל האזרחי פתח בהליכים להריסת הכפר הפלסטיני סוסיא**, הארץ, 27.6.2013; **רגבים נגד סוסיא**, הטלוויזיה החברתית, 4.7.2013.

⁴²⁹ נמסר לאגודה לזכויות האזרח במייל מארגון שומרי משפט בתאריך 3.11.2013.

⁴³⁰ נמסר לאגודה לזכויות האזרח במייל מעמותת במקום בתאריך 3.11.2013.

⁴³¹ ההליך התכנוני כולל שלושה שלבים: הראשון – הפקדה לעיון הציבור ולהגשת התנגדויות, השני – אישור למתן תוקף והשלישי – פרסום למתן תוקף.

⁴³² **החטיבה להתיישבות מימנה בנייה ללא היתרים, בניגוד להנחיות היועץ**, הארץ, 19.8.2013. בכתבה מובאת תגובת החטיבה להתיישבות, ועל פיה: "אלה הן טענות שעלו כבר בעבר, לגבי חוקיות הבנייה ביהודה ושומרון, בין היתר, בדו"ח טליה ששון ואשר קיבלו תשובה מפורטת לרבות רשימת יישובים בתחום מדינת ישראל ללא תוכנית מתאר בתוקף [...] כל פעולות החטיבה להתיישבות הטענות היתרים, נעשות בהתאם להיתרים עקרוניים המונפקים על ידי ועדות התכנון, בהתאם לסמכויותיהן [...] כל הפעילות נעשית בשקיפות ולעין החמה, עובדה שלא ניתן להכחיש. הטענה לפיה החטיבה להתיישבות כביכול חזרה לממן בנייה בלתי חוקית, הינה טענה מקוממת. החטיבה להתיישבות לא מימנה ואינה מממנת, כאמור לעיל, בנייה בלתי חוקית כלשהי".

⁴³³ ראו למשל את סיפורו של הכפר אלעקבה והניסיונות לחברו לתשתית המים, ב: **אלעקבה: כפר מיובש**, דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח, ספטמבר 2012.

הכרזה על שטחי אש

תושבי הכפרים באזור המכונה "מסאפר יטא" שבדרום הר חברון מנהלים אורח חיים מסורתי ייחודי: רבים מהם חיים במערות או בסמוך למערות ומתפרנסים מחקלאות ומרעיית צאן. רובם נולדו למשפחות שחיות באזור זה עשורים רבים, שנים רבות לפני 1967. בשנת 1999 חידש צה"ל צו המכריז על אזור מגוריהם שטח אש, והוציא לתושבים צווי פינוי בטענה כי הם אינם תושבי קבע, וזאת בהתעלם מאורח חייהם המיוחד ומתרבותם החקלאית העתיקה. בנובמבר 1999 פינו כוחות הביטחון בכוח כ-700 תושבים. מיד לאחר הגירוש הגישו האגודה לזכויות האזרח ועורך הדין שלמה לקר שתי עתירות לבג"ץ בשם התושבים,⁴³⁴ ובית המשפט הורה למדינה לאפשר לתושבים לשוב לבתיהם ולהתיר להם לרעות את צאנם על אדמותיהם בזמן שההליכים נמשכים. ההליכים התמשכו שנים ארוכות.

באוגוסט 2012 הודיעה המדינה כי תושביהם של ארבעה מבין 12 הכפרים השוכנים בשטח האש יוכלו להמשיך להתגורר באזור, ובג"ץ הורה למחוק את העתירות בלי לפסוק לגופו של עניין. בינואר 2013 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה מחודשת בשם 108 מתושבי הכפרים העומדים בפני גירוש. בג"ץ הוציא צו ביניים ארעי המורה למדינה להימנע מלהעביר בכפייה את העותרים ואת בני משפחותיהם מבתיהם עד למתן החלטה אחרת. לקראת סוף 2013 קיבלו העותרים והמדינה את הצעת בית המשפט לפתוח בהליך של גישור, כדי לנסות להגיע לפשרה שתהיה מוסכמת על שני הצדדים. בית המשפט מינה את השופט בדימוס יצחק זמיר כמגשר, והקציב להליך הגישור ארבעה חודשים, עם אפשרות להארכה.

שטחים שהוגדרו שטחי אש מהווים כ-18% משטח הגדה המערבית וכמעט 30% משטח C.⁴³⁵ מתגוררים בהם 5,000 פלסטינים בקירוב, בעיקר בדווים ורועים, הנמנים עם החלשים והפגיעים ביותר שבקרבת תושבי הגדה המערבית.⁴³⁶ רבות מהקהילות התגוררו במקום קודם שנסגר השטח. בשל ההגבלות הצבאיות גישתם לשירותי חינוך ובריאות מוגבלת, והם חיים ללא תשתיות מים, תברואה וחשמל. נוסף על כך, צמצום הגישה לשטחי המרעה פוגע בפרנסתם ובמחייתם.⁴³⁷

⁴³⁴ בג"ץ 517/00 תמאמדה נ' שר הביטחון ובג"ץ 1199/00 אבו עראם נ' שר הביטחון. להרחבה על הכפר ועל ההליכים בעתירות ראו: ["תושבי הכפרים באזור 'מסאפר יטא' \('שטח אש 918'\) בדרום הר חברון](#), דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח, ינואר 2013. דף המידע נכתב בשיתוף שומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם ושוברים שתיקה. ראו גם: [שטח אש 918](#), הטלוויזיה החברתית, 4.9.2013; ["החיים ב'שטח אש': קהילות מסאפר יטא](#), משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), מאי 2013; [כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית](#), ה"ש 420 לעיל, פרק 2: דרום הר חברון – איום בהרס ובגירוש; חיים לוינסון, [שטח אש 918: כל הרעות החולות של הכיבוש](#), הארץ, 28.9.2013.

⁴³⁵ [ההשפעה ההומניטרית של 'שטחי אש' שהוכרזו על ידי ישראל בגדה המערבית](#), משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), אוגוסט 2012.

⁴³⁶ ראו למשל את סיפורה של הקהילה הבדווית בח'רבת ראס אל אחמר שבבקעת הירדן, ב: [מעקב הומניטרי – דוח חודשי יולי 2013](#), משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), בעמ' 9.

⁴³⁷ [ההשפעה ההומניטרית של 'שטחי אש' שהוכרזו על ידי ישראל בגדה המערבית](#), ה"ש 435 לעיל; [מעקב הומניטרי יולי 2012](#), האו"ם – המשרד לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA); [שטחי אש בגדה המערבית](#) (מפה), האו"ם – המשרד לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), אוגוסט 2012; [שטח C של הגדה המערבית: סוגיות הומניטריות מעוררות דאגה](#), האו"ם – המשרד לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), ינואר 2013.

הקצאת אדמות מדינה

עד 1967, מרבית השטח שמוגדר כיום במנהל האזרחי כאדמות מדינה לא נחשב לרכוש ממשלתי, אלא לרכוש פלסטיני פרטי. בשנות שלטונה של ישראל בגדה המערבית הוכרזו כמיליון דונם אדמות מדינה, ולאחר שהושלמו הליכי ההכרזה דאגה ישראל לכלול כמעט את כל אדמות המדינה המוכרזות בתחום השיפוט של המועצות האזוריות והמועצות המקומיות של ההתנחלויות.⁴³⁸ משמעות הדבר היא חסימה מוחלטת של אפשרות לשימוש פלסטיני במקרקעין אלה.

לאחרונה, בעקבות עתירת חופש מידע שהגישו האגודה לזכויות האזרח ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון, נחשפו נתונים על הקצאת אדמות מדינה לגורמים ישראליים ופלסטיניים בשטח C. מהנתונים שמסר המינהל האזרחי עולה כי מאז 1967 הוקצו לגורמים פלסטיניים רק 8,600 דונם – כ-0.7% מאדמות המדינה באזור C. לעומת זאת, הקצה המינהל האזרחי לגורמים ישראליים כ-51% מאדמות המדינה בשטח זה: כ-400,000 דונם (כ-31% מכלל אדמות המדינה באזור C) להסדרות הציונית העולמית, שעוסקת בפיתוח התנחלויות; כ-103,000 דונם (כ-8%) לחברות סלולר ישראליות ולרשויות המוניציפליות של ההתנחלויות (המועצות המקומיות והאזוריות); וכ-160,000 דונם (כ-12%) למשרדי ממשלה ולחברות תשתית ישראליות כמו בזק, חברת החשמל ומקורות.⁴³⁹

יצוין כי מדובר בהערכה בלבד, שכן המדינה הודתה שאין בידיה נתונים מדויקים לגבי היקף הכולל של אדמות המדינה שבגדה המערבית או שבאזור C, וגם לא לגבי היקף ההקצאות לגורמים השונים, וכי הפער שבין הנתונים שבידיה לבין הנתונים האמיתיים "יכול להגיע לעשרות (!) אחוזים".⁴⁴⁰ כלומר, המדינה הודתה כי אין ברשותה בסיס נתונים שיאפשר לה ניהול תקין של אדמות המדינה בגדה – משאב שלפי המשפט הבינלאומי אמור לשמש לטובת הציבור הפלסטיני בשטח הכבוש. העובדה שניהול אדמות המדינה שבשטחים נעשה בחוסר שקיפות ותוך הפרה של כללים בסיסיים של מינהל תקין אינה מקרית: מצב שבו אין כל ודאות ביחס לאדמות המדינה – מה היקפן, כמה מהן הוקצו ולמי – פותח בפני הרשויות אפשרויות כמעט בלתי מוגבלות למניפולציות.

הריסת בורות מים

רבים מהפלסטינים המתגוררים בגדה המערבית סובלים ממחסור במים, מאספקת מים בלתי סדירה ומאיכות מים ירודה. המחסור מחמיר בחודשי הקיץ ובשנים שחונות.⁴⁴¹ על פי נתוני משרד הא"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), למעלה מ-70% מהקהילות הממוקמות בשלמותן או ברובן בשטח C אינן מחוברות לרשת המים, ובכמה מהן צריכת המים היא רק חמישית מהכמות המומלצת על ידי ארגון הבריאות העולמי.⁴⁴² בשנים האחרונות נחסמה בפני הפלסטינים הגישה

⁴³⁸ [השתלטות על קרקע פלסטינית באמצעות הכרזה על אדמת מדינה בגדה המערבית](#), אתר בצלם, 29.9.2013; ניר שלו, [באיצטלה של חוקיות: הכרזות על אדמות מדינה בגדה המערבית](#), בצלם, פברואר 2012.

⁴³⁹ עת"מ 40223-03-10 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נגד המינהל האזרחי בגדה המערבית. לכתבי בית הדין ולנתונים שנחשפו בעקבות העתירה ראו: [היקף אדמות המדינה שבטחים והקצאתן לגורמים שונים](#), באתר האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2013.

⁴⁴⁰ [כתב תשובה מתוקן מטעם המשיבים](#) בעת"מ 40223-03-10 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון נגד המינהל האזרחי בגדה המערבית, ה"ש 439 לעיל (סימן הקריאה במקור).

⁴⁴¹ ראו למשל: [מאחורי המכלים השחורים](#), הטלוויזיה החברתית, 4.9.2013; [מי מייבש את דרום ההר, הטלוויזיה החברתית](#), 11.7.2013; [כתבת שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית](#), ה"ש 420 לעיל, בעמ' 15-17; [א-דיק מתייבשת](#), הטלוויזיה החברתית, 17.4.2012.

⁴⁴² [שטח C של הגדה המערבית: סוגיות הומניטריות מעוררות דאגה](#), ה"ש 437 לעיל.

לכמה ממקורות המים, משום שאזורים גדולים נסגרו לצורכי התחלואות, הוגדרו שטחים צבאיים, או שמתנחלים השתלטו עליהם.⁴⁴³ משפחות במספר גדל והולך תלויות במים יקרים ממכליות, ונאלצות לנצל אחוז ניכר מהכנסתן לצורך רכישתם. למצב זה השלכות קשות על תנאי החיים של התושבים ועל זכויותיהם הבסיסיות, במיוחד הזכות לבריאות, הזכות לפרנסה (בשל הצורך במים לחקלאות ולהשקיית בעלי חיים) והזכות לחיים ולקיום בכבוד.

על המצוקה מוסיפים המינהל האזרחי וכוחות הביטחון, שהורסים בורות מים בשטח C בשל היעדרם של היתרי בנייה. חלק גדול מהבורות משמשים את התושבים זה עשרות ומאות בשנים, כך שאין מדובר בבנייה "חדשה", אלא לכל היותר בשיפוץ, בניקוי או בכיסוי של בורות קיימים כדי להגן על מי הגשמים הנאגרים בהם מפני זיהומים, או כדי למנוע מפגע בטיחותי.⁴⁴⁴ בניגוד לחוקי התכנון והבנייה, פקחי המינהל האזרחי אינם מסתפקים בהסרת הבנייה החדשה – זו שבוצעה ללא היתר בנייה, כגון מכסה הבור – אלא הורסים את הבורות באופן שמוציא אותם מכלל שימוש.

לעתים קרובות ההריסות מתבצעות ביישובי סף, שאינם מחוברים לרשת מים, ושהבורות הם מקור המים היחיד של תושביהם. אלה – עובדי אדמה ורועים – תלויים למחיתם ממש במי הבורות, והריסתם הופכת את חייהם לבלתי נסבלים. ההריסות מתבצעות בלי שמופעל שיקול דעת הומניטרי ובלי להציע לתושבים פתרונות חלופיים, וכך משמשות כלי נוסף למניעת התבססותם של היישובים והתרחבותם, ולדחיקת רגליהם של הפלסטינים מהאזור.

על פי נתוני משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), בשנים 2009-2012 הרסו הרשויות הישראליות 90 בורות מים, 61 בארות ו-17 מאגרי מים של פלסטינים בשטח C.⁴⁴⁵ ההריסות נמשכו גם בשנת 2013.⁴⁴⁶ בפגישה שקיימו בדצמבר 2012 נציגי האגודה לזכויות האזרח ושומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם עם נציגי המינהל האזרחי, ציינו האחרונים כי חוקי התכנון והבנייה מציבים תנאים לא פשוטים, וכי מתקיימת עבודת מטה לניסוח תקנות בעניין תכנון בורות מים, שמטרתה להקל על תהליכי קבלת ההיתר ולאפשר "להחריג" בורות ישנים מהצורך לקבל היתר על עבודות תחזוקה ומיגון. באפריל 2013 ביקשו הארגונים להתעדכן בעבודת המטה אך לא קיבלו תשובה עניינית, ולמיטב ידיעתנו המצב בשטח נותר ללא שינוי.

הפרת הדין הבין-לאומי

במדיניותה בשטח C מפרה ישראל בבוטות את כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטרי, משום שאינה ממלאת את החובות המוטלות עליה בהיותה הכוח הכובש בגדה המערבית. בין היתר, המדינה הכובשת חייבת לשמור על המצב שהיה קיים בשטח ערב הכיבוש ולדאוג לטובת תושביו, שזוכים

⁴⁴³ לעניין השתלטות מתנחלים על מעיינות בגדה המערבית ראו: [אל המעיין: ההשפעה ההומניטרית של השתלטות](#)

[מתנחלים על מעיינות פלסטינים](#), האו"ם – המשרד לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), מרץ 2012.
⁴⁴⁴ יש להבהיר כי לא מדובר בבארות שאיבה או בשימוש במי תהום. בור מים (cistern) הוא מאגר מים עגול שעומקו עד כחמישה מטרים, המשמש לאיסוף מי הגשמים הזורמים על פני השטח. בשל מבנהו הוא זקוק לתחזוקה שוטפת שכוללת ניקוי ודיפון תקופתיים. לעמדת המינהל האזרחי, כפי שנמסרה לאגודה לזכויות האזרח ולשומרי משפט – רבנים לזכויות האדם בפגישה ביום 27.12.2012, שיפוץ או ניקוי של בור עתיק, באופן שאינו משנה את צורתו או את גודלו, אינו מצריך היתר בנייה. למרות זאת, לארגונים הגיע מידע על בורות ששופצו באופן זה והוצאו להם צווי הריסה.

⁴⁴⁵ הנתונים מובאים בדוח [כפתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית](#), ה"ש 420 לעיל, בהתבסס על

מייל ממשרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA) מתאריך 25.4.2013.

⁴⁴⁶ דוגמאות ראו בנספח 2 לדוח זה.

למעמד של "מוגנים". אסור למדינה הכובשת לפגוע במתקנים אזרחיים החיוניים להשרדותם של התושבים בשטח הכבוש.⁴⁴⁷ על הכוח הכובש מוטלת גם החובה להבטיח את הסדר, את הביטחון, את החיים הציבוריים ואת רווחת האוכלוסייה המוגנת בשטח הכבוש,⁴⁴⁸ ולספק את צרכיהם של התושבים בכל תחומי החיים.

לפיכך, לא זו בלבד שהיה על ישראל להכיר אוטומטית ביישובים שהיו קיימים בשטח ערב הכבוש, אלא אף היה עליה לאפשר לתושביהם תכנון ובנייה עתידיים בהתחשב בגידול הטבעי, באורחות חייהם המסורתיים וברצונם לשפר את תנאי חייהם. בעניין בורות המים, כיוון שישראל נושאת באחריות לגורלה ולרווחתה של האוכלוסייה, חובתה לספק מים לתושבי הגדה. במקומות שבהם הרשויות הישראליות הורסות מאגרי מים מטעמי תכנון, חובתן להבטיח לאוכלוסייה שנפגעה מההריסה אספקה חלופית זמינה ונגישה של מים נקיים וראויים לשימוש, בכמות שתבטיח את צרכיה.

לעניין שטחי האש, שימוש בשטח כבוש לצרכים צבאיים כלליים מנוגד לדין הבינלאומי, שעל פיו הכוח הכובש אינו רשאי להשתמש בשטח הכבוש כרצונו. המפקד הצבאי מחויב להימנע מפגיעה בזכויות התושבים המקומיים ובמשאביהם, אלא אם הדבר הכרחי לצורכי ביטחון נקודתיים, שנוגעים לפעילות הצבאית בשטח.⁴⁴⁹ הדין הבינלאומי גם אוסר על העברה בכפייה של תושבים מוגנים, אלא במקרי חירום ובאופן זמני, בעיקר לצורך הגנה על האוכלוסייה.⁴⁵⁰

לעניין אדמות המדינה, ישראל מחזיקה באדמות בשטח הכבוש כנאמן, ועליה לשמר אותן ולפתחן לטובת האוכלוסייה הפלסטינית המקומית. לפיכך, השימוש באדמות מדינה לצורך בניית התנחלויות או פיתוח תשתיות ואזורי תעשייה שלא לטובת האוכלוסייה הפלסטינית מהווה הפרה של המשפט הבינלאומי.

הגבלות על חופש התנועה

על רקע השיפור הניכר במצב הביטחוני הוקל בשנים האחרונות מצבם של הפלסטינים תושבי הגדה המערבית בכל הקשור לחופש התנועה: מחסומים וחסומות בתוככי הגדה הוסרו או נפתחו, והותרה מחדש תנועת פלסטינים בכבישים מסוימים. בסוף שנת 2012 הסירה ישראל את מגבלות התנועה בין בקעת הירדן לשאר הגדה המערבית;⁴⁵¹ בחודש הרמדאן מאפשרת ישראל את כניסתם של מאות אלפי פלסטינים לירושלים המזרחית לתפילות יום השישי.⁴⁵² עם זאת, עדיין מוטלות בגדה המערבית

⁴⁴⁷ סעיף 54 לפרוטוקול הראשון משנת 1977 הנלווה לאמנות ג'נבה משנת 1949. פרופ' אייל בנבנשתי, **חוות דעת מומחה בעניין הריסה של מבנים הנחוצים להשרדות האוכלוסייה האזרחית המוגנת עקב העדר היתר בנייה**. חוות הדעת הוגשה לבקשת שומרי משפט – רבנים לזכויות האדם במסגרת בג"ץ 5667/11 מועצת כפר דיראת רפאעיה נ' ראש המנהל האזרחי.

⁴⁴⁸ תקנה 43 לתקנות האג.

⁴⁴⁹ **המדינה מתעלמת מדיני הכיבוש בהודעתה בנוגע לשטח אש 918**, אתר בצלם, 27.8.2012.

⁴⁵⁰ להרחבה על הפרות המשפט הבינלאומי ראו: **כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית**, ה"ש 420 לעיל, פרק 6: הפרות של המשפט הבינלאומי.

⁴⁵¹ זאת בעקבות פניות חוזרות ונשנות של האגודה לזכויות האזרח. ראו: **צה"ל הודיע כי יסיר את ההגבלות על תנועת פלסטינים בבקעת הירדן**, אתר האגודה לזכויות האזרח, 15.10.2012.

⁴⁵² דיווחי משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA): **הגנה על אזרחים – דוח שבועי 9-15 ביולי 2013**, **הגנה על אזרחים – דוח שבועי 16-22 ביולי 2013**. OCHA מציינים כי למרות ההקלות, "כבשנים קודמות נמשך יישומם של קריטריוני גיל ודרישות להיתרים, והאיסור על גישתם של פלסטינים מרצועת עזה לעיר נותר בעינו" (**הגנה על אזרחים – דוח שבועי 30 ביולי – 5 באוגוסט 2013**).

מגבלות על תנועתם של פלסטינים, בעיקר על כניסתם ל"מרחב התפר" שממערב לגדר ההפרדה ולאזורים הסמוכים להתנחלויות, וכן לאזורים שהוגדרו שטחי אש ושמויות טבע. גם בחברון קיימות עדיין מגבלות תנועה חמורות.⁴⁵³ המדיניות בעניין חופש התנועה, כפי שהיא משתקפת מהמצב בשטח, היא שיש להבטיח את תנועתם החופשית והבטוחה של מתנחלים, לאפשר להם לקיים חיים תקינים ונורמליים ולהפריד אותם ככול האפשר מהפלסטינים; וכי פגיעה בזכויות היסוד של הפלסטינים היא תוצר לוואי סביר של הפרדה זו.

ההקלה היחסית שהונהגה בשנים האחרונות משתקפת בכך שנושא ההגבלות על חופש התנועה בולט פחות בשיח הציבורי ובתקשורת. גדר ההפרדה הפכה לעובדה קיימת,⁴⁵⁴ ומשטר האפליה וההפרדה בתנועה, הממומש בגדה זה כעשור, התקבע והפך להרגל ולעובדת חיים "טבעית", וכמעט שלא מעורר עוד עניין או תמיהה. דווקא משום כך בחרנו השנה לשוב ולהפנות את הזרקור למצב זה – שאין בו שום דבר סביר או "טבעי" – שבו יכולתו של אדם לנוע נגזרת משיוכו הלאומי: שורה של צווים ופקודות החלות במובחן על פלסטינים בלבד מקשות הן על תנועת התושבים בין אזוריה השונים של הגדה והן על תנועתם בתוך כל אזור; לעומת זאת, תנועת ישראלים מותרת כמעט ללא הגבלה במרבית שטחי הגדה.⁴⁵⁵

הפרדה בכבישים

כחלק ממפעל ההתנחלויות, ועל בסיס מדיניות ההפרדה בין מתנחלים לפלסטינים, נסללו צירי תנועה רבים בין ההתנחלויות לבין עצמן, ובין לבין ישראל. למן ראשית האינתיפאדה השנייה, בסוף שנת 2000, יצרו כבישים אלה יצרו משטר של הגבלות תנועה נרחבות על הפלסטינים.

ההקלות שחלו בשנים האחרונות בחופש התנועה מתבטאות גם בפתיחה מחדש של כבישים לתנועת פלסטינים – בין שבעקבות עתירות לבג"ץ⁴⁵⁶ ובין שלנוכח השקט היחסי והשיפור במצב הביטחוני. כך למשל, ביולי 2013 נפתחו לתנועת פלסטינים שני כבישים ראשיים המובילים אל הערים רמאללה וחברון, ובכך הקלו על גישתם של עשרות אלפי בני אדם לשירותים ולמקורות מחיה; ב-12 השנים האחרונות היה כביש הגישה הראשי לעיר חברון חסום, בנימוק של צורכי הביטחון של ההתנחלות הסמוכה בית חגי.⁴⁵⁷

⁴⁵³ לרקע ולעדכונים על ההפרדה בתנועה בחברון ראו: [מרכז העיר חברון](#), אתר בצלם.

⁴⁵⁴ [ההשפעה ההומניטרית של הגדר](#), משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), יולי 2013.

⁴⁵⁵ צו המפקד הצבאי אוסר על כניסתם של ישראלים לשטחי A שבגדה המערבית. שטחים אלה מהווים כ-18% משטח הגדה, וכוללים רק את הערים הפלסטיניות.

⁴⁵⁶ ראו עתירות האגודה לזכויות האזרח: בג"ץ 2150/07 [עלי חסיין מחמוד אבו צפיה נגד שר הביטחון](#) ("בג"ץ כביש 443") (פס"ד מיום 29.12.2009). לרקע ולכתבי בית דין: <http://www.acri.org.il/he/?p=1770>; בג"ץ 3969/06 [אלחורב נגד מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית](#) (פס"ד מיום 22.10.2009). לרקע ולכתבי בית דין:

<http://www.acri.org.il/he/?p=1328>. לעניין כביש 443 יש לציין, כי בג"ץ אמנם קיבל את העתירה וקבע כי סגירת הכביש אינה מידתית, אולם הותיר למפקד הצבאי שיקול דעת רחב באשר לאופן יישום פסק הדין, במידה אשר רוקנה את ההחלטה מתוכנה. בפועל, הותר לפלסטינים לעלות על הכביש בשתי נקודות בלבד, ולרדת ממנו בשתי נקודות אחרות, שעה שהשימוש ההיסטורי המרכזי בו, לשם כניסה לרמאללה, נותר אסור. נוסף על כך, המחסומים בנקודות העלייה אינם פועלים באופן רציף, והבדיקות בהן ארוכות ומחמירות, דבר המונע, הלכה למעשה, שימוש של פלסטינים בכביש. במקביל שוכלל מערך כבישים חלופי, לפלסטינים בלבד, המוביל בין כפרי האזור לרמאללה, בדרך האורכת זמן רב על כביש פנימי רעוע ומסוכן.

⁴⁵⁷ [מעקב ההומניטרי – דוח חודשי יולי 2013](#), ה"ש 436 לעיל.

עם זאת, עשרות קילומטרים מכבישי הגדה עדיין **מוקצים לשימוש הבלעדי, או הכמעט בלעדי, של ישראלים**, ובראש וראשונה של מתנחלי הגדה המערבית.⁴⁵⁸ על הפלסטינים אף נאסר לחצות חלק מהכבישים הללו בכלי רכב, באופן שמגביל את גישתם לכבישים סמוכים נוספים, שעליהם לא חל לכאורה האיסור. המגבלות על תנועת הפלסטינים בכבישים אינן מעוגנות בכתב – לא בחקיקה הצבאית ולא בכל החלטה רשמית אחרת; מדובר בפרקטיקה שמיישמים חיילים ושוטרי מג"ב על סמך הוראות בעל-פה בלבד.

בד בבד עם הגבלת תנועתם של הפלסטינים בכבישים המיועדים למתנחלים, ולכאורה כחלופה בעבור הפלסטינים המנועים משימוש בכבישים רבים, ביסס צה"ל בשנים האחרונות את מדיניות הפרדת התנועה באמצעות סלילת כבישים נפרדים לפלסטינים, המכונים כבישי "מרקם חיים". כבישים אלה, שלצורך סלילתם הופקעו אדמות פרטיות של פלסטינים,⁴⁵⁹ מנציחים את הדרתם ואת הרחקתם של הפלסטינים מרשת הכבישים המרכזית שבגדה המערבית. כך, בעוד ישראלים נוסעים בכבישים מהירים במפלסים העליונים, הפלסטינים נאלצים לנסוע בכבישים נפרדים שאיכותם ירודה במפלס התחתון.

מחסומים וחסיונות

על פי נתוני בצלם,⁴⁶⁰ בפברואר 2013 עמד מספר המחסומים הקבועים המוצבים בגדה המערבית על 98. מתוכם, 58 הם מחסומים פנימיים המוצבים בעומק הגדה, הרחק מהקו הירוק. נתון זה כולל גם 17 מחסומים המוצבים באזור H2 בחברון, שבו שוכנות נקודות ההתנחלות הישראליות. חלק מהמחסומים הופרטו באופן מלא או חלקי, ומאוישים במאבטחים אזרחיים כמושים המועסקים על ידי חברות שמירה פרטיות בפקוח מנהלת המעברים במשרד הביטחון.

נוסף על המחסומים הקבועים קיימים ברחבי הגדה מאות מכשולים פיזיים בלתי מאוישים, הכוללים קוביות בטון, סוללות ותלוליות עפר, שערי דרך (שערי מתכת החוסמים את הדרך), גידורי כבישים (גדרות בטון המונעות מעבר חופשי בכביש או חצייתו) וחפירות. חסיונות אלו מונעות מעבר כלי רכב גם במצבי חירום, ומגבילות הולכי רגל רבים המתקשים לעקוף אותן: קשישים, חולים, נשים בהיריון וילדים קטנים. נוסף עליהם נפרסים בכל חודש מאות מחסומי פתע – מחסומים הפועלים שעות אחדות בכל פעם, בלא תשתית קבועה בשטח.⁴⁶¹

"שטחי ביטחון מיוחדים" (שב"מים) האסורים בכניסת פלסטינים

למניעת הגישה בפני פלסטינים לשטחי ההתנחלויות הצטרף בעשור האחרון מכשול נוסף, שנועד למנוע את אפשרות התנועה בשטחים נרחבים המקיפים את ההתנחלויות. כך, בשנת 2002, בעקבות אירועי האינתיפאדה השנייה, הודיע הצבא על הקמת "אזורי חיץ" המקיפים את הגבולות

⁴⁵⁸ על פי נתוני בצלם, נכון לפברואר 2013 מדובר ב-67 ק"מ. מחסומים, חסימות פיזיות וכבישים אסורים, אתר בצלם, 12.3.2013.

⁴⁵⁹ בצלם, אי תנועה: שלילת חופש התנועה של פלסטינים בגדה המערבית, אוגוסט 2007, בעמ' 76-78.

⁴⁶⁰ מחסומים, חסימות פיזיות וכבישים אסורים, ה"ש 458 לעיל.

⁴⁶¹ תנועה וגישה בגדה המערבית – דף נתונים, המשרד לתאום עניינים הומניטאריים של האו"ם (OCHA), ספטמבר 2012.

החיצוניים של כמה התנחלויות ושנועדו לספק להן מרחב הגנה. שטחים אלה, שכונו "שטחי ביטחון מיוחדים" ("שב"מים"), נתחמו באמצעות גדרות, שבילי סיוור, חיישנים אלקטרוניים ומצלמות.⁴⁶² השב"מים הוכרוזו שטח צבאי סגור, ונאסרה כניסת אנשים לשטח התחום בין הגדרות; אולם למרות שהם נועדו לשמש "שטח הרתעה" ריק מאדם, השב"מים פתוחים לגישה חופשית של המתנחלים, ללא פיקוח.⁴⁶³

בתחומי השב"מים נכללות גם אדמות חקלאיות בבעלות פלסטינית פרטית. בד בבד עם סגירת השטחים גובש נוהל שמאפשר לפלסטינים בעלי אדמות חקלאיות שנכלאו בשטח זה (וכן לבני משפחתם הגרעינית ולעובדיהם) להיכנס כדי לעבד את אדמותיהם, בכפוף לתיאום מוקדם עם גופי המנהל האזרחי. החקלאים הפלסטינים המבקשים להיכנס לאדמתם נדרשים להוכיח בעלות על הקרקע ולתאם עם המנהל האזרחי את מועד כניסתם לשטח.⁴⁶⁴

משטר ההיתרים ב"מרחב התפר"

בשנת 2003 החלה ישראל להפעיל משטר הפרדה רחב וממוסד בשטחי "מרחב התפר" – השטחים הכלואים בין גדר ההפרדה לבין הקו הירוק. השטחים האמורים הוכרוזו שטח סגור, וכל פלסטיני, גם אם היה תושב המקום כל חייו, חייב בהיתר אישי או בתעודת תושב מרחב תפר, כדי לעבור, לחיות או לעבוד באזור. לעומת זאת, לישראלים ולתיירים יש היתר כללי לשהות בשטחים אלה.⁴⁶⁵

כדי לקבל היתרים לשהייה ב"מרחב התפר" נאלצים התושבים הפלסטינים להתמודד עם מגוון בירוקרטי מסורבל, כך שקבלת ההיתר אורכת לעתים חודשים ארוכים. כל היתר ניתן לתקופה קצובה ומחייב חידוש עם סיום תוקפו, ובכל פעם יש להוכיח מחדש זיקה למקום, על פי רשימה סגורה של עילות (ניהול עסק, מסחר, תעסוקה, עבודה בחקלאות ועוד מספר מצומצם של תפקידים ופעולות). ההחלטה על מתן ההיתר או על סירוב לתיתו מתקבלת בהתאם לשיקול הדעת הבלעדי של המנהל האזרחי, תוך שלילת הזכות להליך הוגן: ללא הנמקה, שימוע, תיעוד או אפשרות אמיתית לערער.

"משטר ההיתרים" הפך את הפלסטינים שבמובלעות גדר ההפרדה ל**שוהים בלתי חוקיים בבתייהם ובאדמותיהם שלהם**, והוא פוגע קשות בזכויות היסוד שלהם, ובראש וראשונה – **בחופש התנועה, בזכות לפרנסה ולקיום בכבוד ובזכות לחיי משפחה**. על פי נתוני משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), כ-11,000 פלסטינים החיים ב-32 קהילות מאחורי הגדר תלויים במתן היתרים כדי לחיות בבתייהם-שלהם. מספר גדול בהרבה של פלסטינים – כ-150 קהילות – תלויים במשטר ההיתרים כדי לעבד את אדמותיהם, הממוקמות ב"מרחב התפר".⁴⁶⁶

⁴⁶² אופיר פורשטיין, **אדמה שדודה: חסימת הגישה של פלסטינים לקרקע סביב התנחלויות**, בצלם, ספטמבר 2008. ראו גם הגדרת "שטח ביטחון מיוחד" באתר הפרקליטות הצבאית < שאלות ותשובות > אזור יהודה ושומרון, <http://www.law.idf.il/338-he/Patzar.aspx>.

⁴⁶³ **אדמה שדודה: חסימת הגישה של פלסטינים לקרקע סביב התנחלויות**, ה"ש 462 לעיל.
⁴⁶⁴ בהקשר זה יש לציין כי בשנת 2006 הדגיש בג"ץ את זכותם של חקלאים הפלסטינים לגישה חופשית ובטוחה לאדמותיהם, תוך מינימום הגבלות על ידי כוחות הביטחון. עוד נקבע, כי על צה"ל חלה החובה להגן על החקלאים ועל קניינם מפני התנכלויות בג"ץ 9593/04 מוראר נגד מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון (פס"ד מיום 26.6.2006).
⁴⁶⁵ עו"ד אלעד כהנא ויונתן קנוניץ, **משטר ההיתרים: הפגיעה בזכויות האדם בשטחי הגדה המערבית המכונים**

"מרחב התפר", המוקד להגנת הפרט, מרץ 2013.
⁴⁶⁶ **השפעה ההומניטרית של הגדר**, ה"ש 454 לעיל.

יש להדגיש כי קבלת היתר כניסה למרחב התפר אינה מקנה את האפשרות לנוע בחופשיות אל השטח והחוצה ממנו: הגישה לאדמה החקלאית שמעבר לגדר מתועלת דרך 74 שערים, שמרביתם (52) פתוחים רק בעונת מסיק הזיתים, בחודשים אוקטובר-דצמבר.⁴⁶⁷ ההיתר שניתן לכל חקלאי מוגבל לכניסה וליציאה משער אחד בלבד. ככלל, הפלסטינים אינם מורשים ללון במרחב התפר, ומכאן שנוסף על הגבלת טווח התנועה שלהם מוגבל גם סדר יומם. הכניסה ברכב למרחב התפר מחייבת השגת היתר מיוחד, אף לתושביו הקבועים של השטח הסגור, וכן נדרש היתר מיוחד לחקלאים בעלי היתר המבקשים לשנע את התוצרת או לעבד את אדמותיהם באמצעות רכב חקלאי.

העתקת מגורים לכפר פלסטיני שנותר כלוא במרחב התפר כפופה אף היא להחלטת המנהל האזרחי. את הבקשה לקבל היתר "תושב חדש" במרחב התפר צריכים להגיש הן המבקש והן "קרוב המשפחה (תושב קבוע במרחב התפר)",⁴⁶⁸ המשמעות היא כי העתקת מגורים למרחב התפר כפופה לעילה האחת והיחידה של "איחוד משפחות", משל מדובר בהגירה למדינה אחרת. לעומת זאת, כל ישראלי, יהודי זכאי שבות ואפילו תייר, חופשי לעבור להתגורר בהתנחלות המצויה במרחב התפר ללא כל צורך בהיתר.

משטר ההיתרים מוביל לנישול שיטתי של תושבים פלסטינים מאדמותיהם שבמרחב התפר. במחקר שערך OCHA לגבי 67 קהילות בגדה המערבית, נמצא כי רק 18% מקרב מי שנהגו לעבד את האדמות באזור הסגור לפני שהוקמה גדר ההפרדה, זכו להיתר להמשיך ולעשות כן. פירוש הדבר הוא כי על ידי הקמתה של גדר ההפרדה והחלת משטר ההיתרים שללה ישראל מכ-80% מהאנשים אשר עיבדו את אדמותיהם ואדמות משפחתם את הגישה אליהן.⁴⁶⁹ למרות זאת, בשנת 2011 דחה בג"ץ עתירות שהגישו ארגוני זכויות אדם, וקבע כי בכפוף לשינויים אחדים בהסדרים, ההחלטה על סגירת השטח ועל החלת משטר ההיתרים בו היא מידתית.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ [השפעה ההומניטרית של הגדר](#), ח"ש 454 לעיל.

⁴⁶⁸ על פי חלק ב' לתוספת להוראות בדבר תעודת תושב קבוע במרחב התפר (יהודה והשומרון), התשס"ד-2004.

⁴⁶⁹ [דו"ח מיוחד: משטר אישורי המעבר בשערי הגדר לאחר ארבע שנים: השפעה על המצב ההומניטארי בצפון הגדה המערבית](#), משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), נובמבר 2007, בעמ' 2.

⁴⁷⁰ בג"ץ 9961/03 [המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל](#) (פס"ד מיום 5.4.2011).

נספח 1: אירועי אלימות, גזענות והפרדה נגד ערבים אזרחי ישראל

דוגמאות לאירועי אלימות, גזענות והפרדה נגד ערבים שהתרחשו בשנת 2013. הרשימה מבוססת בין היתר על רשימות המופיעות באתר in-oneplace.net, בניהולו של דובי שורץ, כאן: <http://in-oneplace.net/2011/06/jewish-arab-relations>, ובאתר המטה למאבק בגזענות, כאן: <http://www.fightracism.org/print.asp?aid=387>.

- ["נתור" למדריכים: הודיעו לביטחון בנתב"ג על הימצאות ערבים בקבוצה](#), רועי צ'יקי ארד, הארץ, 11.9.2013
- [רופאה לאב: ערבים הפיצו את נגיף הפוליו, תיזהר](#), שמוליק חדד, mynet, 29.8.2013
- [נהג המונית סרב להסיענו בגלל שאנחנו ערבים](#), אלירן קרסנטי, mynet, 22.8.2013
- [נאצות בבית ערבים שבג"ץ חייב לקבל ליישוב](#), מאור בוכניק וחסן שעלאן, ynet, 17.8.2013
- [הנהג הערבי הוכה והנוסעים הריעו](#), ישראל מושוביץ, ידיעות אחרונות, 14.8.2013
- [שוטר קילל אישה – וזו הובילה להדחתו על אמירה גזענית](#), גלעד גרוסמן, וואלה, 14.8.2013
- [שנת מאסר לצעיר שהצית בית של ערבים כי "חונך לשנוא אותם"](#), שמעון איפרגן, mako, 31.7.2013
- [אוהדי בית"ר חשודים בתקיפת עובדים ערבים במקדונלד'ס](#), ניר חסון, הארץ, 2.7.2013
- [כתובת "תג מחיר" רוססה על מצבות בבית עלמין נוצרי ביפו](#), אלי סניור, ynet, 13.6.2013
- ["תג מחיר" בכפר ליד עפולה: מכוניות הוצתו](#), חסן שעלאן, ynet, 15.5.2013
- [כתובות נאצה על בית ערביות בצפת: "זונות, נשרוף אתכם"](#), אלי אשכנזי וג'קי חורי, הארץ, 14.5.2013
- [חשד לפעולת תג מחיר בוואדי ערה: רכבים הוצתו וכתובות נאצה רוססו על מסגד](#), פוראת נסאר, חדשות 2, 14.5.2013
- ["אל תגעו לנו בבנות"](#), גדעון לוי ואלכס ליבק, הארץ, 3.5.2013
- ["מוות לערבים": כתובות נאצה על דלת בית בתל אביב](#), דנה ויילר-פולק, וואלה, 25.4.2013
- [תג מחיר: 4 כלי רכב הוצתו בשכונה ערבית](#), עדי חשמונאי, nrg-מערב, 23.4.2013
- [יותר מ-300 אוהדי בית"ר תקפו עובדים ערבים בקניון מלחה](#), עוז רוזנברג, הארץ, 23.3.2013
- [נערים ירקו על ערבייה בצפון ונענשו: יתלו לשוטרים](#), אחיה ראב"ד, ynet, 10.3.2013
- [הותקף בנופש: "צעקו ערבי, צא מהכנרת"](#), מאור בוכניק, ynet, 5.3.2013
- [פקח ערבי הוכה בצומת בר אילן – איש לא סייע](#), אלי שלזינגר, בחדרי חרדים, 5.3.2013
- [תיעוד: עובד ערבי הותקף במסעדה בת"א; "כולם עמדו והסתכלו"](#), דורון הרמן, רעות מישור ואביעד גליקמן, nana10, 4.3.2013
- [חשד לרקע לאומני: ערבי מיפו הותקף על ידי צעירים יהודיים](#), ג'קי חורי, יניב קובוביץ, הארץ, 24.2.2013
- [ילדים ערבים בני 12 הותקפו על ידי נוסעים באוטובוס בירושלים](#), ניר חסון, הארץ, 24.1.2013
- [הורים בחיפה: ילדינו לא ישחקו עם ערבים חסרי תרבות](#), עפרה נירנפלד, nrg-מערב – זמן חיפה, 3.1.2013
- [הצלם בהפגנת הימין במוסמוס: "להוריד את הערבים מהאוויר"](#), פוראת נסאר, חדשות 2, 15.1.2013

נספח 2: הריסות בתים, הריסות בורות מים ועקירת עצים בשטח C

דוגמאות משנת 2013, מתוך הדיווחים השבועיים והחודשיים של משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA), המתפרסמים באתר <http://www.ochaopt.org/>. לדיווחים הספציפיים שמהם נלקחו הנתונים הקליקו על התאריכים בטבלה.

תקופת הדיווח ולינק למסמך	המקום	מספר המבנים שנהרסו	מספר הנפשות שהושפעו	בורות מים שנהרסו	עצים שניזוקו או נעקרו בנימוק שהשטח הוקצה כ"אדמת מדינה"
16 עד 22 בינואר 2013	הקהילות הבדואיות חממאת אל מאלח ואל מאלח אל מייטה שבבקעת הירדן, א- דיראת שבנפת חברון, אזור אל מח'רור שבנפת בית לחם	48 מבנים, בהם מבני מגורים, מחסים לבעלי חיים ועמוד חשמל		נהרסו שני מיכלי מים ובור מים	
23 עד 29 בינואר 2013	קהילת אל ג'פתליכ שבבקעת הירדן	חמישה מבני מגורים ושלושה מחסים לבעלי חיים	נעקרו 33 בני אדם, מהם 20 ילדים	(במהלך ההריסות ניזוקו מיכלי מים וצינורות מים)	
6 עד 11 בפברואר 2013	הכפר עדנא שבדרום מערב חברון, הכפר אל ח'אס שבנפת בית לחם, מחנה הפליטים אל פאוואר, הכפרים בית עווא ואבו אל עס'א שבנפת חברון	שמונה מבנים	נעקרו חמישה פלסטינים, בהם ילד	נהרסו שני בורות מים חקלאיים	
9 עד 15 באפריל 2013	א-סימיה וא- דיראת, שניהם בנפת חברון	שני מבני מגורים, שני מחסות לבעלי חיים ושלושה חדרים חקלאיים	נהרס בור מים		
23 עד 29 באפריל 2013	שכונת א-טור שבירושלים המזרחית, קהילות שונית בצפון בקעת הירדן (חממאת אל מאלח אל מייטה, עין אל חילוח וח'רבת ירזא), מחנה אל ערוב שבנפת חברון, חומא וחילת אל לוחה שבנפת חברון	33 מבנים, ובהם מבני מגורים, צריפים ומחסים לבעלי חיים, מחסנים ומטבחים	נעקרו כ-50 בני אדם, ביניהם כ- 30 ילדים, והושפעו לרעה יותר מ-150 בני אדם נוספים	נהרס בור מים	נעקרו 60 עצי זית. נוסף על כך נעקרו כ-150 עצי זית ליד הכפר עראבה בנפת גינין
30 באפריל עד 6 במאי 2013	שטח C וירושלים המזרחית	14 מבנים	הושפעו לרעה כ-50 משפחות; לא נרשמו עקירות	נהרסו שלושה בורות מים חקלאיים	נגרם נזק ל- 1,000 עצי זית ושקד
7 עד 13 במאי 2013	הכפר אל עוג'א שבנפת יריחו ופסאיל אל ווסטא שבבקעת הירדן,	16 מבני מגורים ומחיה	נעקרו 14 בני אדם, שישה מהם ילדים, ו- 85 בני אדם	נהרסו שני בורות מים חקלאיים	נעקרו 650 עצי שקד וזית

	קהילת ח'רבת ג'מורה שבנפת חברון		נוספים הושפעו לרעה		
<u>14 עד 20 במאי 2013</u>	הכפר ברטעא א- שרקיייה שבנפת גינין, הכפר עקרבא שבנפת שכם	חמישה מבנים מסחריים		נהרס בור מים חקלאי	נעקרו כ-650 נטעי זיתים
<u>10 עד 16 בספטמבר 2013</u>	הקהילה הבדואית מכחול שבבקעת הירדן	58 מבנים, ובהם עשרה אוהלי מגורים, 28 מחסים לבעלי חיים ודירים, תשעה מטבחים, תשעה בתי שימוש, מחסן וצריף פח ששימש כגן ילדים (ונהרס באופן חלקי)	נעקרו עשר משפחות, המונות 48 נפשות, 16 מהן ילדים	(במהלך ההריסות נקברו מתחת לעיי החורבות מספר שקתות לבעלי חיים ומיכלי מים קטנים)	