

**זכויות האדם  
בישראל  
תמונת מצב  
2007**



**האגודה לזכויות האזרח בישראל**

## The State of Human Rights in Israel 2007

כתיבה: טל דהן  
עריכה: ענבל סגל-גריין  
עיצוב העטיפה: סטפני ורותי עיצוב

© כל הזכויות שמורות. האגודה לזכויות האזרח בישראל (2007)

### משרדי האגודה לזכויות האזרח בישראל

**מרכז ארצי:** ת"ד 34510 ירושלים 91000, טלפון: 02-6521218, פקס: 02-6521219  
**תל-אביב:** רח' נחלת בנימין 75 תל-אביב 65154, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165  
**חיפה:** רח' העצמאות 102 חיפה, טלפון: 04-8526333, פקס: 04-8526331

**דואל:** [mail@acri.org.il](mailto:mail@acri.org.il)

**אתר אינטרנט:** [www.acri.org.il](http://www.acri.org.il)

דצמבר 2007

## תוכן העניינים

5	פתח דבר
7	הזכות לבריאות: מוטב להיות עשיר ובריא
7	מצוקה במערך האשפוז
10	השחיקה בסל הבריאות והביטוחים המשלימים
11	אי-שוויון בנגישות למערכת הבריאות הציבורית
11	השכבות המוחלשות
13	מרכז ופריפריה
15	זכויות עובדים ומובטלים
15	עובדי קבלן
17	תוכנית ויסקונסין
19	זכויות הפלסטינים אזרחי ישראל
19	רוח גזענית
22	חופש הביטוי והפעילות הפוליטית
24	תקציבים במסגרת התוכנית לשיקום הצפון
26	זכויות האוכלוסייה הערבית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב
26	הריסות בתים
28	תוכנית המתאר
32	הזכות להגנה על הגוף והזכות להגנה על הנפש: מוסדות החינוך בשדרות
32	מיגון מוסדות החינוך
33	מחסור בפסיכולוגים חינוכיים
35	זכויות מהגרי עבודה
35	הסדר הכבילה והסדר התאגידי
37	גביית דמי תיווך ממהגרי עבודה
39	מעמד אזרחי
41	פליטים ומבקשי מקלט
44	זכויות האדם בשטחים הכבושים
44	חופש התנועה
45	מחסומים
46	כבישים אסורים
46	איסורי תנועה גורפים
46	תיג תושבים כ"מנועים"
47	גדר ההפרדה
49	חברון: עיר רפאים
50	עזה: כלואים
53	זכויות תושבי ירושלים המזרחית: הזנחה ואפליה
53	אפליה בתחום התכנון והבנייה
54	הזנחה חמורה בשירותים ובתשתיות
55	מים
55	ביוב וניקוז
56	חינוך
57	שירותי רווחה
58	אלימות משטרה וחריגה מסמכות
60	חופש הביטוי: אתגרים חדשים
60	הגבלת הגישה לאתרי אינטרנט למבוגרים
60	מנגנוני הגנה טכנולוגיים על זכויות יוצרים (DRM)
62	הזכות לפרטיות
62	פגיעה בפרטיות בחקירות משטרה

62.....	האזנות סתר
63.....	הצעת חוק נתוני תקשורת
64.....	פגיעה בפרטיות של עובדים ומבקשי עבודה
64.....	כפיית בדיקה בפוליגרף
65.....	תדפיס המידע הפלילי
<b>66.....</b>	<b>זכויות בהליך הפלילי</b>
66.....	ההליך השיפוטי
66.....	ייצוג בידי עורכי דין
66.....	זכותו של חשוד להיות נוכח בדיון בעניינו
68.....	תנאי מעצר ומאסר
70.....	אלימות שוטרים
<b>73.....</b>	<b>התערעות הדמוקרטיה</b>
73.....	נורמות דמוקרטיות וחינוך לדמוקרטיה ולזכויות האדם
74.....	כרסום במעמד בג"ץ

---

ת ו ד ו ת

לעובדות האגודה ועובדיה, שסייעו במידע ונתונים ושקראו והעירו הערות חשובות: סלימאן אבו-זאיד, עו"ד שרון אברהם-ויס, רמי אדוט, דובית אטר, עו"ד סוניה בולוס, עו"ד עאוני בנא, עו"ד רחל בנימון, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד נסראת דקואר, עו"ד לימור יהודה, עו"ד דן יקיר, מרים לידור, עו"ד לילה מרגלית, עו"ד טלי ניר, פיראס עלמי, עו"ד אבנר פינצ'וק, עו"ד מיכל פינצ'וק, רונית פיסו, עו"ד עודד פלר, עו"ד סיגל שהב, עו"ד באנה שגרי-בדארנה, מיטל שרון. לנעמה ידגר, אורית רוזובסקי ושרית אליה שסייעו בהפצה.

לעדן ארזי, אבי מנדלסון וגיואל פולק, שסייעו באיסוף החומר.

לסלימאן אבו-עביד וליעלה לבנת-רענן מהמועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, לעו"ד פאטמה אלעג'ו מעדאלה, לעו"ד ענת בן דור מהתוכנית לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, ולעו"ד יונתן ברמן וסיגל רוזן ממוקד סיוע לעובדים זרים, שסייעו במידע, בנתונים ובהבהרות.

## פתח דבר

מדי שנה מפרסמת האגודה לזכויות האזרח את "תמונת מצב" – הדוח השנתי על מצב זכויות האדם. הדוח שלפניכם, המתפרסם ביום זכויות האדם הבין-לאומי, סוקר את מצב זכויות האדם בשנת 2007 בישראל, בשטחים הכבושים ובכל מקום שבו הפגיעה בזכויות נעשית על-ידי הרשויות הישראליות. בדוח זה אנו מבקשים להתריע על הפרות בוטות במיוחד של זכויות אדם, לציין מגמות של שיפור – ככל שישנן כאלה – ולהצביע על תהליכים מרכזיים בתחום זכויות האדם אשר מותירים את חותמם על תושבי ישראל ועל אזרחיה. הסקירה מתבססת על מקורות מידע מגוונים – פרסומי ממשלה, דוחות והודעות של ארגונים חוץ-ממשלתיים, מאמרים עיתונאיים, דיוני הכנסת, התדיינות משפטיות ועוד.

עיקר הפגיעה בזכויות האדם נובעת ממדיניותן של רשויות המדינה ומפעולותיהן – בין אם באי-שמירה על זכויות האדם ובין אם בהפרתן הישירה. "שמירת" הזכויות האמורות להיות מובטחות על-ידי המדינה לכל אדם הולכת ומתכווצת, בעוד השוליים שנותרים חשופים הולכים ומתרחבים. שוליים מתרחבים אלה כוללים את שוכני הפריפריה – הכלכלית, הגאוגרפית, האתנית, הלאומית, העדתית והתודעתית. למרות זאת, ולמרות העובדה שמרבית הציבור יוצא נפגע מכך, רועמת שתיקתו המתמשכת של הציבור הישראלי לנוכח הפרות זכויות האדם המתרחשות בחצרו האחורית, ולעתים אל מול פניו, ושחלקן יפורטו בדוח שלהלן. את הפער הבלתי ראוי, לטעמנו, בין חשיבות זכויות האדם לכל אישה ואיש, לדמוקרטיה ולחברה, לבין מקומן בציבוריות הישראלית, מקווה האגודה לזכויות האזרח לצמצם באמצעות הבאת המידע ומשמעותו בדוח שלהלן בפני מקבלי ההחלטות, התקשורת והציבור הרחב.

בשנים האחרונות אנו עדים למגמה גוברת של אי-שוויון בנגישות לשירותי בריאות, ולהיווצרותן של שתי מערכות בריאות השונות משמעותית באיכותן – לעשירים ולעניים. המדרון התלול שמערך הרפואה הציבורית מתדרדר בו מוביל גם לריסוק של המרקם והסולידריות החברתיים.

פחד, סטריאוטיפים ודה-לגיטימציה מאפיינים את יחסו של הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל. אלה באים לידי ביטוי, בין השאר, בהצעות חוק גזעניות, ב"יחס מיוחד" שלו זוכים האזרחים הערבים בשדות התעופה, ובניסיונות להגביל את זכותם של הפלסטינים אזרחי ישראל להשתתף בחיים הפוליטיים על בסיס שוויוני ולבטא את עמדותיהם, את זהותם הקולקטיבית, את זיכרונם הקולקטיבי ואת חזונם המשותף.

בדוח זה ביקשנו להפנות תשומת לב מיוחדת לשתי אוכלוסיות שכמעט ואינן מיוצגות בציבוריות הישראלית: תושבי ירושלים המזרחית, החיים בתנאים מחפירים כתוצאה ממדיניות מכוונת של הזנחה ואפליה הנמשכת זה ארבעה עשורים; והבדואים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב, הנתונים לאפליה מתמשכת בתחום התכנון והקרקע, שהתמודדו השנה עם מדיניות מחמירה במיוחד של הריסות בתים.

תופעות המאפיינות סחר בבני אדם, ביניהן כבילת עובדים למעסיקים וגביית דמי תיווך, נמשכות הנהלים ודרכי הפעולה הרלוונטיים להסדרת מעמדם של בני זוג, הורים וילדים של אזרחים ישראלים, נותרו ברובם לוטים בערפל. לצד מספר הקלות בנהלי רכישת המעמד בישראל, חלה הקשחה במדיניות ההגירה כלפי זרים שאינם יהודים. תוקפה של הוראת השעה המונעת מתן

מעמד לבני זוג פלסטינים של אזרחים ישראלים, מוארך שוב ושוב. הגידול הניכר שחל בשנה האחרונה במספר הפליטים המגיעים לישראל, בעיקר דרך מצרים, לווה בהחמרה ניכרת ביחס שלו זכו מצד מדינת ישראל, שבחרה להתעלם מחובתה המוסרית והמשפטית להושיט יד לפליטים ולמבקשי מקלט.

הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים חוזרת ונדונה בדוחות האגודה שנה אחר שנה. במציאות החיים בשטחים, גם זכויות היסוד הבסיסיות ביותר אינן מובטחות. מציאות זו מוכיחה, כי עם כל כמה שהמצב גרוע, תמיד יכול להיות גרוע יותר. הדוח השנה מתמקד בהגבלות על חופש התנועה, ההופכות את חיי היום-יום של תושבי הגדה המערבית לבלתי אפשריים כמעט; במצב בחברון, שם באות לידי ביטוי בשטח מצומצם כל הרעות החולות שהן תוצאת הכיבוש, ההתנחלויות ומדיניות ישראל בשטחים הכבושים; ובמצוקה הקשה השוררת ברצועת עזה, בעיקר לאחר שישראל סגרה את המעברים אליה וממנה בעקבות השתלטות חמאס על הרצועה.

מגמה מעודדת נרשמה השנה בתחום זכויות העובדים ודורשי העבודה. נראה כי העלאת נושא ניצולם של עובדי הקבלן למודעות הציבורית, והלחץ הציבורי שבא בעקבותיה, השפיעו על נציגי המדינה ליטול סוף סוף אחריות – גם כמעסיקה הגדולה ביותר של עובדי קבלן, וגם כרשות שתפקידה לדאוג לאכיפת חוקי העבודה. בשנה החולפת חלו מספר התפתחויות חשובות, שיש לקוות כי יובילו למצב שבו עובדי הקבלן יוכלו להתפרנס בכבוד. גם הביקורת הציבורית החריפה שהוטחה ב"תוכנית ויסקונסין" תרמה להפקת לקחים ולהכנסת שינויים בה.

בתחום הזכויות בהליך הפלילי חשוב לציין, מחד גיסא, את חקיקתו של תיקון לחוק האוסר על הטלת מאסר על נאשם בלתי מיוצג. מאידך גיסא אנו עדים לכרסום בזכותו של אדם להיות נוכח בדיון בעניינו.

התפתחויות טכנולוגיות מקדמות את חופש הביטוי והמידע, אך גם יוצרות דילמות והתנגשויות בין זכויות אלה לזכויות ולאינטרסים אחרים. עיקר הסכנה בא מכיוון השימוש לרעה במאגרי מידע ובאינטרנט לשם חדירה לפרטיותם של עובדים על-ידי מעבידים ולפרטיותם של אזרחים על-ידי רשויות המדינה, ומשמעותו איומים חדשים על הזכות לפרטיות, שאותם אפילו דמיונו הפורה של אורוול לא יכול היה לחזות.

על כל אלה ועוד בדוח שלהלן.

## הזכות לבריאות: מוטב להיות עשיר ובריא

הזכות לבריאות היא זכות יסוד. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנחקק בשנת 1994, התחייב להבטיח לתושבי ישראל שירותי בריאות<sup>1</sup> בהתאם לעקרונות הצדק, השוויון והעזרה ההדדית. אולם מצבה של מערכת הבריאות בעשור האחרון רחוק מלממש עקרונות אלה. להפך – אנו עדים למגמה גוברת של אי-שוויון בנגישות לשירותי בריאות. תקצוב חסר של מערכת הבריאות הציבורית יחד עם הפרטה של שירותי בריאות יוצרים מצב שבו המערכת הציבורית, שהיא היחידה הנגישה לשכבות המוחלשות, ובחלקה אף לשכבות הביניים, מתדרדרת מבחינת ההיקף והאיכות של השירותים שהיא מספקת. הירידה במימון התקציבי של מערכת הבריאות הציבורית (ב-2004 הייתה ישראל בין המדינות המתועשות שבהן ההוצאה הלאומית לבריאות היא מהנמוכות ביותר)<sup>2</sup> מגלגלת את הנטל לפתחם של הנזקקים לתרופות ולשירותים, ובמקביל נרשמת עלייה בהשתתפות הפרטית של האזרחים בעלויות שירותי

**הירידה במימון התקציבי של מערכת הבריאות הציבורית מגלגלת את הנטל לפתחם של הנזקקים לתרופות ולשירותים, ונרשמת עלייה בהשתתפות הפרטית של האזרחים בעלויות שירותי הבריאות**

הבריאות (על-ידי מי שיכול להרשות לעצמו). כך נוצרות שתי מערכות בריאות השונות משמעותית באיכותן – לעשירים ולעניים. הכרסום בהיקף שירותי הבריאות שהמדינה מספקת כיום חותר תחת האמנה החברתית שבינה לבין אזרחיה, פוגע פגיעה חמורה בזכויות יסוד ומפר את התחייבות המדינה על-פי האמנה הבין-לאומית לזכויות

כלכליות, חברתיות ותרבותיות. בדוח זה נתמקד במספר נושאים: תקצוב חסר של מערכת הבריאות הציבורית, ובמיוחד המצוקה במערך האשפוז; השחיקה בסל הבריאות לעומת עיבוי הביטוחים המשלימים; והדרה של קבוצות אוכלוסייה שונות מנגישות לשירותי בריאות.

### מצוקה במערך האשפוז

במהלך השנים האחרונות חלה שחיקה מתמשכת בתקצוב הממשלתי של שירותי הבריאות. תקציב הבריאות לשנת 2007 ממשיך מגמה זו. כך, למשל, התקציב הרגיל של משרד הבריאות לנפש (ללא השלמה לסל השירותים של קופות החולים וללא שירותי בריאות הנפש) בשנת 2007 קטן ב-14% מזה של 2001; תקציב הפיתוח של משרד הבריאות לשנת 2007 קטן ב-43% (במחירים שוטפים) מזה של 2001.<sup>3</sup>

במציאות של מצוקה תקציבית, בתי החולים הציבוריים סובלים בשנים האחרונות מהיעדר תכנון ומכרסום בתשתיות התקציביות ובתשתיות כוח האדם. את המחיר משלמים החולים, בפגיעה בזכויות שהובטחו בחוק זכויות החולה ובחוק ביטוח בריאות ממלכתי: הזכות לקבלת טיפול רפואי איכותי, הזכות לשלמות הגוף, הזכות לכבוד והזכות לפרטיות. עוד נפגעים אנשי הצוות הרפואי, הנאלצים לעבוד בתנאי עומס שלא מאפשרים להם להעניק את הטיפול המיטבי לחוליהם.

<sup>1</sup> יש לציין כי החוק אמנם שיפר את מצב הכיסוי הביטוחי של תושבי ישראל והכניס למערכת הבריאות ישראלים שקודם לכן לא היו מבוטחים, אך מלכתחילה נותרו בו כמה חללים. כך, סל הבריאות אינו כולל שירותים של בריאות הנפש, סיעוד ובריאות השן.

<sup>2</sup> ראו למשל: גלית יצחק, "בריאות: ירידה בהוצאה ממשלתית – עלייה בהוצאה פרטית", nfc, 21.5.07, <http://www.nfc.co.il/ArticlePrintVersion.aspx?docId=131601&subjectID=1>

<sup>3</sup> ברברה סבירסקי, "תקציב חסר הופך לנורמה: תקציב מערכת הבריאות לשנת 2007", מרכז אדוה ורופאים לזכויות אדם, דצמבר 2006, <http://www.adva.org/view.asp?lang=he&catID=8&articleID=431>

בנייר עמדה שפרסמה ההסתדרות הרפואית<sup>4</sup> בינואר 2007 נפרסו נתונים על המצוקה במערכת האשפוז:

- מספר מיטות האשפוז שבתקן אינו מתעדכן בהתאם לשיעור הגידול באוכלוסייה והזדקנותה, וכך שיעור מיטות האשפוז התקניות ביחס לאוכלוסייה הולך ופוחת. בשנת 1970 עמד שיעור המיטות ל-1,000 נפש על 3.27; עד שנת 2004 ירד שיעור זה ל-2.1 מיטות ל-1,000 נפש בלבד, ובתחילת 2007 הוא הגיע ל-1.94 – הנמוך ביותר בעולם המערבי.
- בשל המחסור בתקנים למיטות, נוספות מיטות שאינן בתקן: כ-25%-30% מכלל המיטות במחלקות הפנימיות הן מיטות שהוספו מעבר לתקן. כתוצאה מכך נוצרת צפיפות אדירה במחלקות, עד כדי אשפוז חולים במסדרונות, ללא תנאים מינימליים של פרטיות ושל שמירת כבוד החולה וללא אפשרות להעניק טיפול ראוי.
- בימי שגרה עומדת התפוסה הממוצעת במחלקות על 100% (לעומת כ-85% בעולם המערבי); בחורף, מטבע הדברים, התפוסה עולה: בחורף 2006/7 הגיעה התפוסה במחלקות הפנימיות ובמחלקות הילדים בבתי החולים הכלליים ל-130% ול-112% בהתאמה.<sup>5</sup>
- לעתים, בשל המצוקה, בתי החולים נאלצים לשחרר חולים בטרם הושלם הטיפול בהם, כדי לפנות את המיטה לחולה הבא, העומד בפתח המחלקה. הדבר מוביל לתופעה של "דלת מסתובבת": אותם מאושפזים עצמם, שבעייתם לא באה על פתרונה, חוזרים וממלאים שוב את המיטות, אך מאחר שאי-אפשר להשאירם במחלקות עד להטבת מצבם באופן מוחלט, הם משוחררים, וחוזר חלילה.
- הצפיפות האדירה במחלקות גורמת להתפשטות של זיהומים נרכשים, להדבקה ולהפצת וירוסים ומחלות.
- תקני כוח האדם במחלקות נקבעים לפי מספר המיטות בתקן ולא לפי מספר המיטות בפועל, הגבוה בהרבה. כתוצאה מכך, הרופאים אחראים על חולים רבים יותר: במחלקה בת 38 מיטות הרופא נאלץ לטפל ב-11 חולים לפחות במקום ב-5-6 חולים.

מצוקה מיוחדת נרשמת ביחידות לטיפול נמרץ כללי ונשימתי. הבעיה היא כפולה: ראשית, כמו במחלקות הפנימיות, מספר המיטות שנקבע בתקן רחוק מלענות על הצרכים. שנית, עלות הפעלת

מיטות טיפול נמרץ גבוהה מאוד ביחס למיטות אשפוז במחלקות פנימיות. משרד הבריאות אינו מתקצב באופן ריאלי את מחלקות הטיפול הנמרץ, וגם אם מאז שנת 2005 שופרה נוסחת התקצוב, היא עדיין אינה משקפת את סך כל העלויות הכרוכות בהפעלת מחלקות אלה (כוח

אדם, הוצאות תפעוליות וציוד רפואי מיוחד).<sup>6</sup> בשל כך מתקשים לעתים בתי החולים להפעיל אפילו את מספר מיטות הטיפול הנמרץ שנקבע בתקן. בפברואר 2007 מסר משרד הבריאות<sup>7</sup> כי

<sup>4</sup> "מערכת האשפוז – המחדל הגדול", נייר עמדה, ההסתדרות הרפואית בישראל, איגוד מנהלי בתי חולים, האיגוד לרפואה פנימית, האיגוד לטיפול נמרץ כללי, האיגוד לרפואה דחופה, האיגוד לגריאטריה, ינואר 2007, [http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type1/emda\\_herum\\_metzuka.doc](http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type1/emda_herum_metzuka.doc)

<sup>5</sup> לפי דוח המרכז הלאומי לבקרת מחלות במשרד הבריאות מתאריך 13.1.07, המצוטט בנייר העמדה "מערכת האשפוז – המחדל הגדול", הערה 4 לעיל.

<sup>6</sup> שלי לוי, "מצוקת האשפוז במחלקות טיפול נמרץ כללי בבתי-החולים בישראל", מרכז המחקר והמידע בכנסת, פברואר 2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01691.doc>

<sup>7</sup> מובא במסמך "מצוקת האשפוז במחלקות טיפול נמרץ כללי בבתי-החולים בישראל", הערה 6 לעיל.



בישראל חסרות 500 מיטות טיפול נמרץ בתקן, כמחציתן בבתי החולים הממשלתיים. כך, למשל, בבדיקה שערך מרכז המחקר והמידע בכנסת<sup>8</sup> בשמונה בתי חולים ממשלתיים בינואר 2007, נמצא כי מספר המיטות בתקן (90) ובפועל (84) רחוק מלכסות את מספר המיטות הדרוש (204).

מחסור במיטות במחלקות לטיפול נמרץ משמעו שחולים הזקוקים לטיפול כזה מאושפזים בליט בררה במחלקות הפנימיות הרגילות, אגב סיכון אמיתי לחייהם: במחקר שנעשה בשנת 2003 נמצא כי התמותה בשלושת הימים הראשונים לאשפוז בקרב חולים שלא אושפזו במחלקות לטיפול נמרץ הייתה כפולה מהתמותה בקרב אלו שאושפזו בהן.<sup>9</sup> לפי

### **מחסור במיטות במחלקות לטיפול נמרץ משמעו שחולים הזקוקים לטיפול כזה מאושפזים במחלקות הפנימיות הרגילות, אגב סיכון אמיתי לחייהם**

נתוני ההסתדרות הרפואית,<sup>10</sup> בתחילת שנת 2007 היו כ-60% מהחולים המונשמים מאושפזים במחלקות אחרות. במרכז הרפואי "תל-אביב ע"ש סוראסקי" יש בכל רגע נתון 50-70 חולים מונשמים המאושפזים מחוץ למחלקות טיפול נמרץ; במרכז הרפואי "ברזילי" שבאשקלון מאושפזים בחודשי החורף במחלקות הפנימיות כ-24 חולים מונשמים הזקוקים לטיפול רפואי מוגבר.<sup>11</sup> באוגוסט 2007 פורסם<sup>12</sup> כי בשל חוסר מקום, כ-200 חולים מונשמים בבתי החולים בישראל אינם שוכבים במיטת האשפוז הנכונה להם במחלקות לטיפול נמרץ אלא מועברים למחלקות אחרות.

צוות בדיקה מיוחד שהוקם במשרד הבריאות בשנת 2005<sup>13</sup> המליץ, בין השאר, על הוספת 3,000 מיטות אשפוז עד לשנת 2015, ובהן מיטות טיפול נמרץ. אולם באוגוסט 2007 פורסם כי מהסכם שנחתם בין משרדי הבריאות והאוצר לקראת אישור תקציב 2008 עולה כי עד 2010 לא יתווספו מיטות אשפוז חדשות לבתי החולים בישראל, למעט 85 מיטות בבית החולים "הלל יפה" בחדרה.<sup>14</sup> בסוף ספטמבר פורסם כי שר הבריאות מתכוון "להביא לאישור הממשלה תכנית לתוספת של 2,000 מיטות אשפוז עד השנה הבאה",<sup>15</sup> אולם לכוונה זו לא ניתן ביטוי בחוק ההסדרים לשנה זו, ועל כן לא ברור אם וכיצד תמומש.

<sup>8</sup> "מצוקת האשפוז במחלקות טיפול נמרץ כללי בבתי-החולים בישראל", הערה 6 לעיל.

<sup>9</sup> מובא בנייר העמדה "מערכת האשפוז – המחדל הגדול", הערה 4 לעיל.

על המצוקה בטיפול נמרץ ראו גם: ד"ר ערן סגל, "אפילו לא במסדרון", **הארץ**, 22.7.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=884624&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>

<sup>10</sup> נייר העמדה "מערכת האשפוז – המחדל הגדול", הערה 4 לעיל.

<sup>11</sup> "מצוקת האשפוז במחלקות טיפול נמרץ כללי בבתי-החולים בישראל", הערה 6 לעיל.

<sup>12</sup> רן רוזניק, "גם בקיץ: צפון במסדרון", **הארץ**, 10.8.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=892006&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>

<sup>13</sup> ראו במסמך "מצוקת האשפוז במחלקות טיפול נמרץ כללי בבתי-החולים בישראל", הערה 6 לעיל, ובנייר העמדה

"מערכת האשפוז – המחדל הגדול", הערה 4 לעיל.

<sup>14</sup> רן רוזניק, "בהסכמת משרד הבריאות – לא יתווספו מיטות אשפוז עד 2010", **הארץ**, 10.8.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=892032&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>

<sup>15</sup> ספי קרופסקי, "בן יזרי: 2000 מיטות אשפוז עד השנה הבאה", **וואלה!**, 25.9.07,

<http://news.walla.co.il/?w=//1173644>

## השחיקה בסל הבריאות והביטוחים המשלימים

מאז חקיקתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1994 סל הבריאות הבסיסי הולך ונשחק, ועמו נשחקת ההבטחה לספק שירותי בריאות בהתאם לעקרונות הצדק, השוויון והעזרה ההדדית. כדי שעלות הסל לא תישחק<sup>16</sup> יש לעדכנו אחת לשנה בהתאם לכמה מדדים המייצגים, בין השאר, את הגידול באוכלוסייה, את הזדקנותה ואת התייקרות השירותים. אולם המדדים שנקבעו בחוק אינם מכסים את הצרכים, וכל עדכון מעבר להם מחייב החלטת ממשלה, ובדרך כלל מועבר דרך חוק ההסדרים או בשינוי חוק התקציב. נוסף על כך, משרד האוצר מסרב לעגן בחוק מנגנון עדכון קבוע שישקף את ההתפתחויות הטכנולוגיות – תרופות חדשות, מכשור חדש ופרוצדורות רפואיות חדשות – בניגוד לעמדת משרד הבריאות, הגורס שיש לקבוע מנגנון אוטומטי של כ-2% לשנה;<sup>17</sup>

**מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1994 ועד שנת 2007 הגיעה השחיקה במימון סל השירותים לכ-44%**

ההחלטות המתקבלות בסופו של דבר מושפעות פעמים רבות מלחץ ציבורי ואינן נותנות מענה מלא לצרכים. מחלקת התכנון של משרד הבריאות חישה<sup>18</sup> כי עד שנת 2006 הצטבר מחסור של 17% (כ-3.5 מיליארד ש"ח) בעלות הסל, וב-2006 הייתה שחיקה נוספת של כ-350 מיליון ש"ח. על-פי חישוב שערך מרכז אדוה, הלוקח בחשבון מדדים נוספים לעדכון הסל, מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1994 ועד שנת 2007 הגיעה השחיקה במימון סל השירותים לכ-44%.<sup>19</sup>

לחללים שבסל הבריאות נכנסים הביטוחים המשלימים של קופות החולים, המעניקים למבוטחים שידם משגת טיפולים ותרופות שאינם כלולים בסל. ביטוחים אלה הם מעין יציר כלאיים של ביטוח רפואי ציבורי ופרטי: קופות החולים – המופקדות על מימוש השירותים הציבוריים – מוכרות אותם באופן פרטי לציבור המבוטחים שלהן, בהסדרה ופיקוח ממשלתיים. מעל 70% מכלל הציבור מחזיקים כיום בביטוחים משלימים; כ-30% מהאוכלוסייה מסתמכים אך ורק על התרופות ועל השירותים הכלולים בסל הבריאות, שגם הם בחלקם תלויים בתשלום. אם יזדקקו לתרופות שאינן כלולות בסל התרופות, ייאלצו לרוכשן באופן פרטי. מטבע הדברים, מי שאינם מבוטחים בביטוח משלים משתייכים בדרך כלל לשכבות המוחלשות. ל-33% מבני 65 ומעלה אין ביטוח משלים; 53% מדוברי השפה הערבית ו-42% מדוברי השפה הרוסית אינם מבוטחים בביטוח משלים לעומת כ-11% מדוברי השפה העברית; ל-41% מבעלי ההכנסה בחמישון התחתון אין ביטוח משלים לעומת 12% ו-13% בשני החמישונים העליונים; שיעור המבוטחים בקרב מי שרמת השכלתם יסודית ומטה עומד על 64% לעומת כ-80% בקרב מי שרמת השכלתם תיכונית, על תיכונית או אקדמית.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> "תקציב חסר הופך לנורמה", הערה 3 לעיל.

<sup>17</sup> ראו למשל "תקציב חסר הופך לנורמה", הערה 3 לעיל.

<sup>18</sup> מדווח במסמך "תקציב חסר הופך לנורמה", הערה 3 לעיל.

<sup>19</sup> ברברה סבירסקי, "חוק ההסדרים לשנת 2008: פרק הבריאות", מרכז אדוה, רופאים לזכויות אדם והאגודה

לזכויות האזרח, אוקטובר 2007, באתר מרכז אדוה, <http://www.adva.org/view.asp?lang=he&articleID=485>

<sup>20</sup> ראו למשל: שלי לוי, "ביטוחי הבריאות המשלימים בקופות החולים: נתונים ושאלות לדיון", מרכז המחקר

והמידע בכנסת, מרץ 2007, <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01755.doc>; הארץ, 27.4.07,

רוני לינדר-גנץ, "ימותו העניים", הארץ, 27.4.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=852978&contrassID=2>

; <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01755.doc>; <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01755.doc>

יובל אזולאי, "לשליש מבני ה-65 ומעלה אין ביטוח משלים בקופ"ח", הארץ, 15.8.07,

בתחילת שנת 2007 אישר משרד הבריאות לקופות החולים הגדולות, "הכללית" ו"מכבי", לשדרג את הביטוחים המשלימים ולכלול בהם תרופות מצילות חיים ותרופות ושירותים חיוניים אחרים שלא הוכנסו לסל הבריאות הבסיסי. צעד זה מהווה פגיעה חריפה בזכות לשוויון ועלול לדרדר באופן קיצוני את ביטוח הבריאות הממלכתי, שכן

אוכלוסיות מוחלשות שנתרות מחוץ למערכת המשלימה לא יוכלו להפעיל לבדן את הלחץ הציבורי והפוליטי הנדרש לעדכון סל הבריאות. בתחילת חודש אוגוסט, בעקבות לחץ ציבורי, ביטל שר הבריאות את שדרוג הביטוחים המשלימים, ובהצעת

**ל-33% מבני 65 ומעלה אין ביטוח משלים; 53% מדוברי השפה הערבית, 42% מדוברי השפה הרוסית ו-41% מבעלי ההכנסה בחמישון התחתון אינם מבוטחים בביטוח משלים**

חוק ההסדרים לשנת 2008 נכלל סעיף הפוסל ביטוח משלים מסוג זה. במקביל הגיעו שרי האוצר והבריאות להסכם שעל-פיו יגדל סל הבריאות בכמיליארד ש"ח עד שנת 2010 בהוספת 325 מיליון ש"ח בכל שנה. כך, תיאורטית, יוכלו התרופות מצילות החיים שאמורות היו להיכלל בביטוחים המשלימים, להיכנס לסל התרופות ולהיות זמינות לכלל האוכלוסייה. אולם יש להדגיש, כי במקום לעמוד על קביעת מנגנון אוטומטי (באחוזים) לעדכון הסל, שוב התפשר משרד הבריאות על קבלת תוספת קבועה (בסכום) לסל הבריאות. קביעת מנגנון כזה בחוק הוא צעד שנמצא על סדר היום מזה עשור, ומקובל כיום כמעט על כל אנשי המקצוע בתחום מדיניות הבריאות; מספר הצעות חוק פרטיות להסדרת עדכון אוטומטי של הסל בשל התייקרות הטכנולוגיות אף הוגשו בכנסת.<sup>21</sup> נוסף על כך, הסכום שעליו הוסכם עדיין אינו מפצה על השחיקה הריאלית של הסל.<sup>22</sup> בשלב זה גם לא ידוע אילו תרופות מבין אלה שהובטחו בביטוחים המשלימים ייכנסו לסל.

## **אי-שוויון בנגישות למערכת הבריאות הציבורית**

### **השכבות המוחלשות**

בדוח שפרסם ארגון רופאים לזכויות אדם<sup>23</sup> באפריל 2007 מתוארים המנגנונים ההופכים את הנגישות לשירותי הבריאות הציבוריים שהובטחו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי לקשה עד בלתי אפשרית בעבור קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. מחברי הדוח קובעים כי ריחוקה של קבוצה מסוימת מהמעגל החברתי המרכזי קובע את (א) יכולתה ליישם את זכותה לנגישות לשירותי הבריאות. הקבוצות המודרות באמצעות המנגנונים השונים הן: שכבות חברתיות בעלות הכנסה נמוכה; תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב; פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית; ישראלים שנישאו לתושבי השטחים הכבושים; אסירים; בניו זוג פלסטינים הנישאים לפלסטינים אזרחי

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=893750&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0>

רוני לינדר-גנץ, "זה עולה להם בבריאות", הארץ, 5.10.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=909711&contrassID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0>

<sup>21</sup> ראו למשל: הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון - תוספת קבועה לסל שירותי הבריאות, טכנולוגיות רפואיות חדשות, מכשור ושיטות טיפול), התשס"ו-2006, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/03613206.rtf>; הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון - עידכון עלות סל הבריאות), התשס"ו-2006,

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/1423.rtf>

<sup>22</sup> "חוק ההסדרים לשנת 2008: פרק הבריאות", הערה 19 לעיל.

<sup>23</sup> "מערכת הבריאות בישראל: מעגלי הכלה והדרה", רופאים לזכויות אדם, אפריל 2007,

[http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile\\_1176712499905.doc](http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile_1176712499905.doc)

ישראל; מהגרי עבודה; פליטים ומבקשי מקלט מדיני; קורבנות סחר בבני/ות אדם; ונשים פלסטיניות שנישאו לישראלים בנישואי פוליגמיה ועל כן אינן זכאיות למעמד בישראל. סך הכול – כמיליון ורבע איש ואישה.

אחד ממנגנוני ההדרה המקשה על מאות אלפי אנשים בישראל ליישם את זכותם לבריאות, הוא כלכלי. חוק ההסדרים לשנת 1998 התיר לקופות

החולים להגדיל את תשלומי ההשתתפות של החברים בתרופות ובשירותים רפואיים וכן להוסיף תשלומי השתתפות חדשים על שירותים נוספים. מאז, תשלומים אלה נמצאים במגמת עלייה. תשלומי ההשתתפות על תרופות עלו במהלך שנים אלה בכ- 35% בממוצע.<sup>24</sup> לפי נתוני משרד הבריאות,<sup>25</sup> אזרחי

**בשנת 2006 נאלצו 23% מהציבור היהודי בישראל לוותר על טיפול רפואי כלשהו עבור עצמם, ילדיהם או הוריהם. רובם היו חרדים ודתיים, בעלי הכנסה נמוכה, וממשפחות בנות חמש נפשות ומעלה. אצל 30% מהם הוביל הוויתור להתדרדרות במצב הרפואי**

ישראל נמצאים במקום השלישי בעולם בשיעור המימון הפרטי של תרופות, ומממנים מכיסם הפרטי 56% מההוצאה הלאומית על תרופות, שהם כ-345 דולר בממוצע לשנה לאדם. פעמים רבות, אנשים המשתייכים לשכבות המוחלשות מתקשים לעמוד בתשלומים אלה.

לפי נתונים של מכון ברוקדייל,<sup>26</sup> בשנת 2005 דיווחו 15% מהתושבים – כמיליון איש ואישה – כי ויתרו על תרופת מרשם. בקרב בעלי הכנסה נמוכה היה שיעורם 23%. 30% מבעלי ההכנסות הנמוכות ו-20% מהחולים הכרוניים דיווחו כי ויתרו על טיפול רפואי או תרופת מרשם בשנת 2005 עקב עלותם. על-פי סקר של ההסתדרות הרפואית שנערך בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית בישראל,<sup>27</sup> בשנת 2006 נאלצו 23% מציבור זה לוותר על טיפול רפואי כלשהו – ביקור אצל רופא או רכישת תרופות חיוניות – בעבור עצמם, ילדיהם או הוריהם. רוב המוותרים על שירותים רפואיים היו חרדים ודתיים, בעלי הכנסה נמוכה, וממשפחות בנות חמש נפשות ומעלה. אצל 30% מהם הוביל הוויתור להתדרדרות במצב הרפואי. לפי אותו סקר, למעלה ממחצית הציבור היהודי בישראל (56%) אינו חש ביטחון שיוכל לממן תרופות אם יזדקק להן. אפשר לשער שבקרב האוכלוסייה הערבית, שחלקה בקרב בעלי הכנסה הנמוכה גדול יותר, המצב גרוע עוד יותר. נדגיש כי לא מדובר כאן על מימון של ביטוחי הבריאות המשלימים, משודרגים או לא, אלא על ההשתתפות העצמית בשירותי הרפואה הציבורית, שאמורים להיות נגישים לכול.

<sup>24</sup> "מערכת הבריאות בישראל: מעגלי הכלה והדרה", הערה 23 לעיל.

<sup>25</sup> מובאים בכתבה "ימותו העניים", הערה 20 לעיל.

ראו גם: "בריאות: ירידה בהוצאה ממשלתית – עלייה בהוצאה פרטית", הערה 2 לעיל.

<sup>26</sup> מובאים בדוח "מערכת הבריאות בישראל: מעגלי הכלה והדרה", הערה 23 לעיל, ובדוח "תקציב חסר הופך לנורמה", הערה 3 לעיל.

<sup>27</sup> פרופ' אבי דגני, ד"ר רינה דגני, "עמדות הציבור כלפי מערכת הבריאות הציבורית בישראל – דו"ח העונני", ינואר 2007, קבוצת גיאוקרטיגורפיה עבור ההסתדרות הרפואית,

<http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type1/poverty012007.ppt>

## מרכז ופריפריה

"חלום הרפואה השוויונית אותו ניסו להשתית מייסדי המדינה מעולם לא נראה שברירי יותר במרחק נגיעה של שעותיים בלבד מתל אביב, בגליל או בנגב – באותם האזורים המכונים בפנינו 'פריפריה'" (אורנה כהן, רחוקים מהצלחת, *זמן הרפואה*, מאי-יוני 2007)<sup>28</sup>

"במרחק 130 ק"מ מאיתנו קיים עולם אחר לחלוטין" (*זמן הרפואה*, מאי-יוני 2007)<sup>29</sup>

בפריפריה, ובעיקר בדרום הארץ, מאפיינים חברתיים-כלכליים נמוכים משתלבים עם נגישות נמוכה לשירותי בריאות. יחסית למרכז הארץ, אחוז גבוה של האוכלוסייה משתייך לשכבות המוחלשות, ביניהם עולים חדשים ובדואים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים. באופן עקבי, מדדי בריאות באזור הדרום נמוכים יותר מאלה שבמרכז. כך, לדוגמה, תוחלת החיים הנמוכה ביותר בישראל היא ביישובים שבנפת באר שבע; שיעור תמותת התינוקות בדרום הוא 7.6 ל-1,000 לידות חי, לעומת 3.3 במרכז ו-3.1 בתל אביב.<sup>30</sup>

זמינותם ונגישותם של שירותי הבריאות הציבורית לתושבי הפריפריה, ובמיוחד בדרום, נמוכים משמעותית יחסית למרכז הארץ. מצוקת האשפוז קשה במיוחד; קיים מחסור ברופאים, במיוחד ברופאים מומחים; קיים מחסור במכשור רפואי, ועוד. לדוגמה:

- שיעור המיטות הכלליות לנפש בדרום הארץ הוא הנמוך ביותר (1.5 בדרום לעומת 2.66 בתל-אביב ו-2.7 בחיפה); שיעור עמדות הדיאליזה הוא 3.2 ל-100,000 נפש בדרום לעומת 8 במרכז ו-12.3 בחיפה; שיעור העמדות לרפואה דחופה בדרום הוא 6.4 ל-100,000 נפש לעומת 15.2 בתל-אביב, 25.6 בירושלים ו-20.4 בחיפה(!).<sup>31</sup>
- מספר המכשירים הרפואיים המיוחדים כגון CT ו-MRI בדרום הארץ ובצפונה נמוך משמעותית מאשר באזורי המרכז וחיפה.<sup>32</sup>
- בכל אזור הגליל – אוכלוסייה של 1.2 מיליון איש – אין אף מחלקה נוירו-כירורגית.<sup>33</sup>
- במחוז תל-אביב שיעור הרופאים ל-1,000 נפש הוא הגבוה ביותר – 4.7, לעומת 2.2 במחוז הצפון.<sup>34</sup>
- בקופת חולים "מכבי" ממוצע המטופלות של כל רופא נשים במחוז הדרום הוא 600 לעומת 231 במחוז ירושלים ו-365 במחוז הצפון.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> אורנה כהן, "רחוקים מהצלחת", *זמן הרפואה* 3 (24), מאי 2007,

<http://www.ima.org.il/zman/inpage.asp?show=article&nJournalID=29&catID=193&artID=367>

<sup>29</sup> טל דניאל, "במרחק 130 ק"מ מאיתנו קיים עולם אחר לחלוטין", *זמן הרפואה* 3 (24), מאי 2007,

<http://www.ima.org.il/zman/inpage.asp?show=article&nJournalID=29&catID=195&artID=374>

<sup>30</sup> ליאון אפשטיין וטוביה חורב, "אי שוויון בבריאות ובמערכת הבריאות", *מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית*

[http://www.taubcenter.org.il/files/H2007\\_Health\\_Inequality.pdf](http://www.taubcenter.org.il/files/H2007_Health_Inequality.pdf), 2007, ספטמבר

<sup>31</sup> "אי שוויון בבריאות ובמערכת הבריאות", הערה 30 לעיל.

<sup>32</sup> על-פי דו"ח מטעם המרכז למדיניות בריאות בנגב, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב אודות בריאות בנגב, קובץ נתונים ממאגרי מידע ודוחות שפורסמו על ידי גורמי ציבור ומוסדות ממשלה לשנים 2003-2006, מובא בעתירה שהגישו קבוצת ב"ש – שוויון בבריאות, רופאים לזכויות אדם והתנועה לחופש המידע – עת"מ 1793/07 זורסקי נ' קופ"ח כללית, [http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile\\_1184088385296.doc](http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile_1184088385296.doc); וכן "זה עולה להם בבריאות", הערה 20 לעיל.

<sup>33</sup> "רחוקים מהצלחת", הערה 28 לעיל.

<sup>34</sup> "אי שוויון בבריאות ובמערכת הבריאות", הערה 30 לעיל.

<sup>35</sup> יובל אזולאי, "נשים מבאר שבע נאבקות למען שוויון בשירותי רפואה לדרום", *הארץ*, 4.6.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=866740&contrassID=2&subContrassID=13&sbSubContrassID=0>

- למרות שיפור משמעותי שחל בשנים האחרונות, פריסת מערך האמבולנסים עדיין אינה עונה על הצרכים וקיים שוני מהותי בין זמני התגובה, משך ההגעה וסוג ההגעה אל נפגעים באזורים השונים בארץ.<sup>36</sup>

מובן שפערים אלה באים לידי ביטוי יום-יומי במציאות החיים של תושבי הפריפריה ובשביעות רצונם ממערכת הבריאות הציבורית.<sup>37</sup> במרחק שעתיים נסיעה מתל-אביב, מבחר הרופאים המומחים קטן יותר וההמתנה לתור יכולה להתמשך שבועות ארוכים; בתי החולים מסוגלים

**הזמינות והנגישות של שירותי הבריאות הציבורית לתושבי הפריפריה, ובמיוחד בדרום הארץ, נמוכות משמעותית יחסית למרכז הארץ**

להציע במקרים רבים רק בירור ראשוני, ובמקרים מורכבים יותר החולה ובני משפחתו צריכים להיטלטל למרכז הארץ,<sup>38</sup> דבר שכרוך גם בעלות כלכלית; ולעתים, גם במצבים של סכנת חיים אין בררה אלא להסיע את החולה למרכז, גם אם הזמן שמתבזבז עלול להיות קריטי. אמנם יש מקום לטענה, שבהתמחויות מסוימות ניצולם האופטימלי של המשאבים

מחייב ריכוז של הטיפול במספר מצומצם של מוסדות ברמה הארצית, אולם גם אלה צריכים להיות נגישים לכלל האוכלוסייה בזמן סביר, באמצעות רשת יעילה של תחבורה ציבורית. ככלל, הדעת נותנת, ועקרון הצדק החלוקתי מחייב, כי המדינה תשקיע בפיתוח שירותי בריאות במקומות שבהם הם חסרים, ובמקומות שבהם מתגוררת אוכלוסייה הנוזקת במיוחד לשירותי בריאות קרובים, נגישים וזמינים.

\*\*\*

לכל אדם הזכות להגנה על כבודו, על חייו, על גופו ועל בריאותו. אם אפשר למנוע סבל וסיכון הנגרמים בשל כאב או מחלה או להקל עליהם באמצעות שירות רפואי, ואם שירות זה אינו נגיש לאדם בשל היותו עני או ערבי או תושב דרום הארץ – נפגעות זכויות בסיסיות אלה, שהוכרו גם באמנות בין-לאומיות. מעבר לכך, המדרון התלול שבו מתדרדר מערך הרפואה הציבורית מוביל גם לריסוק סופי ומוחלט של המרקם והסולידריות החברתיים. יש לשאוף לכך שהמדינה תנהל מערכת בריאות בהתאם למדיניות מתוכננת ושוויונית, תפעל לשיפור השירותים הרפואיים שאספקתם אינה מותנית ביכולת כלכלית, ולא כל שכן – תעצור את שחיקתם והתדרדרותם, ואת המגמה של הפיכת הבריאות מזכות למצרך.

<sup>36</sup> קובי פלג, "שוויוניות וזמינות של שירותי רפואה דחופה בשלב טרום בית חולים", **מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל**, נובמבר 2005,

[http://www.taubcenter.org.il/files/H2005\\_Emergency\\_Medical\\_Services.pdf](http://www.taubcenter.org.il/files/H2005_Emergency_Medical_Services.pdf)

<sup>37</sup> להמחשה ראו: "השוואת שביעות רצון: רענה מול באר שבע",

<http://www.haaretz.co.il/hasite/images/printed/P010807/a.0.0108.50.2.9.jpg>

מתוך: יובל אזולאי, "סקר בריאות הציבור: 21% דיווחו כי מצבם הידרדר לאחר שנאלצו לוותר על שירות רפואי", **הארץ**, 1.8.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=888639&contrassID=2&sbSubContrassID=0&subContrassID=1>

<sup>38</sup> דוגמה מצמררת הובאה בגיליון מאי-יוני 2007 של כתב העת **זמן רפואה**, שם מספר רופא מבית החולים "העמק" כי "נשים מבוגרות הסובלות מגידולים ממאירים בשד מעדיפות ניתוח כריתה רדיקלי במקום להיות מטורטרות חמש פעמים בשבוע במשך חמישה או ששה שבועות להקרנות בחיפה". ראו "במרחק 130 ק"מ מאיתנו קיים עולם אחר לחלוטין", הערה 29 לעיל.

## זכויות עובדים ומובטלים

### עובדי קבלן

בשנים האחרונות התרחב מאוד היקף ההעסקה של עובדים באמצעות חברות כוח אדם וקבלני שירותים בישראל. באופן העסקה זה, העובד מבצע עבודה בעבור ארגון כלשהו, אולם מבחינה פורמלית אין הוא עובד הארגון אלא עובד של גוף שלישי – חברת הקבלן. ככלל, מעמדם התעסוקתי של העובדים באמצעות קבלני כוח האדם נמוך משל שכירים אחרים, ודפוס העסקה זה נפוץ בעיקר בקרב הקבוצות החלשות בשוק העבודה – מהגרי עבודה, נשים ועולים חדשים. השכר הממוצע של עובדי חברות הקבלן הוא כ-60% מהשכר הממוצע במשק, ורק 5% מעובדי הקבלן משתכרים 25 ש"ח לשעה או יותר.<sup>39</sup> גם במקרה ששכר היסוד של עובד הקבלן שווה לזה של עובד בדרגה דומה בארגון, הוא אינו זוכה לתוספות שונות המעוגנות בהסכמים קיבוציים ובצווי הרחבה, שמהוות לעתים חלק נכבד מאוד מן התשלום החודשי. זכויותיהם של עובדי קבלן, במיוחד אלה המועסקים על-ידי קבלני שירותים בתחומים כגון ניקיון ואבטחה, מופרות בהיקפים עצומים כדבר שבשגרה. בין ההפרות השכיחות בענף: תשלום שכר נמוך משכר המינימום; העסקה בשעות נוספות (לרבות בימי מנוחה) ללא תשלום ובניגוד לחוק; פיטורין ללא תשלום פיצויים; אי-תשלום בעבור זכויות סוציאליות; מניעת חופשות ואי-תשלום בגין חופשה; ניכויים וקנסות בלתי חוקיים; ניסיונות לשבש ולמנוע התארגנויות של העובדים ועוד.

ארגוני זכויות אדם וגורמים אחרים בציבור ובמשק מנהלים בשנים האחרונות מאבק להעלאת ניצולם המחפיר של עובדי הקבלן למודעות הציבורית ולקידום ההגנה על זכויותיהם. לאחרונה נראה כי פעילות זו מתחילה להניב פירות, וכי הלחץ הציבורי השפיע על המדינה ליטול סוף סוף אחריות – גם כמעסיקה הגדולה ביותר של עובדי קבלן, וגם כרשות שתפקידה לדאוג לאכיפת חוקי העבודה. בשנה החולפת חלו מספר התפתחויות חשובות, שיש לקוות כי יקדמו את יכולתם של עובדי הקבלן להתפרנס בכבוד:

- הוראות חשב משרד האוצר: בחודש מרץ 2007 פרסם החשב הכללי של משרד האוצר, ד"ר ירון זליכה, הנחיה<sup>40</sup> למשרדי ממשלה המתקשרים עם קבלנים באמצעות מכרזים. ההנחיה מפרטת את כל הרכיבים הסוציאליים המגיעים לעובדים על-פי חוקי המגן, וכן מורה לקבלנים לצרף לכל הצעה המוגשת למכרז של משרד ממשלתי פירוט של עלות העסקת העובדים. בהוראת מנכ"ל משרד הפנים, הוחלה ההנחיה בתחילת חודש יולי 2007 גם על הרשויות המקומיות. הנחיה זו היא פריצת דרך בהגנה על זכויות עובדי הקבלן המועסקים במשרדי הממשלה, ויש לקוות כי תביא לצמצום הפגיעה בזכויותיהם. היא מצטרפת להנחיה קודמת של החשב הכללי מיולי 2006,

### הנחיית החשב הכללי של משרד האוצר היא פריצת דרך בהגנה על זכויות עובדי הקבלן המועסקים במשרדי הממשלה

<sup>39</sup> מיכל תגיר, "לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן", האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2006,

<http://www.acri.org.il/pdf/2211.pdf>

<sup>40</sup> חוזר הוראת שעה משקי 2-16-2007, הגנה על זכויות עובדים המועסקים בידי קבלני שירותים, 21.3.07, [http://hozrim.mof.gov.il/doc/hashkal/hashkalhoz.nsf/360b49dc5011d94842257220003d9bee/72b3dbb4.d3802060c22572a300496a2a/\\$FILE/2007-93.doc](http://hozrim.mof.gov.il/doc/hashkal/hashkalhoz.nsf/360b49dc5011d94842257220003d9bee/72b3dbb4.d3802060c22572a300496a2a/$FILE/2007-93.doc)

המורה למשרדי הממשלה לערוך ביקורת רטרואקטיבית על הסכמים שכבר נחתמו עם חברות אבטחה וניקיון, ולוודא כי לא נפגעו זכויות עובדים.

• הוחמרו הצעדים הננקטים כלפי חברות קבלן המפרות את חוקי העבודה: החשב הכללי באוצר הוציא הנחיה, שלפיה חברה המעוניינת להשתתף במכרז של הממשלה או של השלטון המקומי לאספקת שירותי כוח אדם חייבת להציג אישור מאגף האכיפה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת), על כך שלא עברה על חוקי העבודה הבסיסיים – תשלום שכר מינימום, אי-העסקה ביום המנוחה ותשלום גמול שעות נוספות – במשך שלוש שנים.<sup>41</sup> ננקטו צעדים נגד חברת "השמירה", חברת האבטחה הגדולה ביותר בישראל, בשל הפרות החוזרות של זכויות עובדיה:<sup>42</sup> הוועדה לרישוי חברות השמירה במשרד המשפטים התנתה את חידוש רישיונה לשנת 2008 בכך שתפריש בעבור עובדיה תשלומים לקרן פנסיה, תימנע מפיתוי עובדים סמוך לסיום שנת עבודה אחת ותמנה ממונים על תלונות עובדים בסניפיה; שירות התעסוקה אף הודיע כי יפסיק לשלוח מובטלים לחברת "השמירה" למשך חצי שנה.<sup>43</sup> לקראת סוף שנת 2007 החל משרד התמ"ת בגיוס מפקחים נוספים לאגף לאכיפת חוקי עבודה.<sup>44</sup>

• ביוני 2007 עברה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק<sup>45</sup> המטילה את האחריות לשמירת זכויותיהם של עובדי קבלן גם על המעסיק בפועל, המשתמש בשירותיהם. על-פי הצעת החוק, עובדי הקבלן שזכויותיהם הופרו יוכלו לתבוע את המגיע להם גם ממי שהזמין את העבודה ומעסיק אותם בפועל. כך יהיה למעסיקים תמריץ לדאוג לכך שחברות הקבלן שאיתן הם מתקשרים לא יפרו את זכויות העובדים. הצעת החוק, שיזם הפרוץ לאכיפת זכויות עובדים,<sup>46</sup> הובאה כבר להצבעה בחודש נובמבר 2005, אך טורפדה על-ידי משרד האוצר.

• מאבק במכרזי הפסד: מכרזי הפסד הם מכרזים שבהם מתקבלת ההצעה הזולה ביותר לאספקת שירותים, חרף הפגיעה הברורה הגלומה בה בזכויות העובדים. המעסיק – לעתים קרובות המדינה – מודע לכך שהסכום שהוא משלם לקבלן הזוכה במכרז לא יאפשר לקבלן לשלם לעובדים את כל המגיע להם, וכי על מנת להרוויח יצטרך הקבלן לכרסם בזכויות

<sup>41</sup> רותי סיני, "מתמודדים במכרז יוכיחו שלא עברו על חוקי העבודה", הארץ, 20.8.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=895368&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>

<sup>42</sup> נגד החברה הוגשו יותר מ-100 תביעות בבתי הדין לעבודה בשנת 2005 ו-80 תביעות בשנת 2006, והיא הורשעה בפלילים ארבע פעמים בחמש השנים האחרונות על עברה של אי-תשלום שכר מינימום. דווח ב: מרב דוד, "השמירה" חויבה בפנסיה לעובדיה: צפויה להוציא השנה 25 מיליון שקל", מעריב, 31.1.07, מובא באתר [קו לעובד](http://www.kavlaoved.org.il/media-view.asp?id=253), <http://www.kavlaoved.org.il/media-view.asp?id=253>

<sup>43</sup> בעקבות פעילות קו לעובד ומוקד זכויות מובטלים בעמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי.  
<sup>44</sup> "משרד התמ"ת מגייס מפקחים/ות לאכיפת חוקי עבודה", הודעה באתר [משרד התמ"ת](http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/A3B8C6E4-6A77-46C6-8B11-EF2C1ACAB372_frameless.htm), [http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/A3B8C6E4-6A77-46C6-8B11-EF2C1ACAB372\\_frameless.htm](http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/A3B8C6E4-6A77-46C6-8B11-EF2C1ACAB372_frameless.htm)

כן פרסם המשרד מודעה לגיוס סטודנטים לסיוע באכיפת חוקי עבודה: <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/9AB98C6C-6B6A-4662-A7C1-0346718A5BA9.htm>

<sup>45</sup> הצעת חוק אחריות מזמין לזכויות עובדים של קבלן שירותים, התשס"ז-2007, <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillKnesset/153/153.pdf>

<sup>46</sup> בפרוץ חבריים הארגונים: האגודה לזכויות האזרח, איתן – משפטניות למען צדק חברתי, מחויבות לשלום וצדק חברתי, קו לעובד, שדולת הנשים, התכנית הקלינית למשפט רווחה – אוניברסיטת תל-אביב, הקליניקה לרווחה תעסוקתית – האוניברסיטה העברית בירושלים.



העובדים. גרוע יותר, לעתים תנאי המכרז מכתיבים מראש מחיר מקסימלי שלא מאפשר לשלם לעובדים את מלוא זכויותיהם על-פי חוקי המגן. בחודש מרץ 2007 פרסם החשב הכללי את ההנחיה שהוזכרה לעיל, הקובעת מחיר מינימום לעלות העסקת עובדים. ארגוני זכויות אדם פנו מספר פעמים לבתי המשפט בבקשה לפסול הצעות גירעוניות (שלא מאפשרות את תשלום מלוא הזכויות לעובדים) ולהחזירן לוועדת המכרזים, כדי שזו תדון בהן על-פי אומדן חוקי, בהתאם להנחיית החשב הכללי. כך, בחודש יוני 2007, בעקבות עתירה שהגישו ארגוני זכויות אדם,<sup>47</sup> קבע בית המשפט המחוזי בירושלים סכום מינימלי לשעת עבודה במכרז לאבטחת מוסדות חינוך ברשויות המקומיות.

## תוכנית ויסקונסין

באוגוסט 2005 יצאה לדרכה תוכנית מהל"ב – מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה, שנודעה יותר בשם תוכנית ויסקונסין. מטרת התוכנית הייתה לצמצם את מספרם של מקבלי קצבת הבטחת הכנסה דרך שילובם בשוק העבודה. נקבע כי חברות פרטיות יפעילו את התוכנית במתכונת ניסיונית למשך שנתיים בארבע ערים – ירושלים, אשקלון, חדרה ונצרת. הפיקוח על התוכנית הופקד בידי מנהלת מהל"ב שהוקמה במשרד התמ"ת.

עוד בטרם החלה הפעלתה זכתה התוכנית לקיתונות של ביקורת מצד ארגוני זכויות אדם, שגם הצביעו על כישלון התוכנית בארצות-הברית.<sup>48</sup> ארגונים כגון מחויבות, ידיד וסאוט אל עאמל, שניהלו מעקב צמוד אחר הפעלת התוכנית, דיווחו כי הגיעו לידיהם אלפי פניות ותלונות על פגיעות מתמשכות בזכויותיהם של המשתתפים בה ועל יחס בלתי ראוי כלפיהם. הארגונים טענו כי התוכנית מתעלמת מהמחסומים המצויים בשוק העבודה אשר אינם מאפשרים לחלק מהמשתתפים להשתלב בו; שמתכונתה אינה מתאימה לרבים מהנדרשים להשתתף בה, כגון אנשים בעלי מוגבלויות, מבוגרים, הורים לילדים קטנים, עולים חדשים ובעלי מאפיינים תרבותיים ייחודיים; שאין השקעה מספקת בשירותים תומכי עבודה כגון הכשרה מקצועית, השגחה על ילדים, מימון תחבורה, לימוד השפה העברית והשלמת השכלה; וכי משתתפים המעוניינים להגיש ערר על החלטות פקידי החברה בעניינם נתקלים בחסמים רבים.<sup>49</sup> בעיתונות פורסמו דיווחים על שלילה סיטונאית של קצבאות ועל פגיעה בכבודם של המשתתפים.<sup>50</sup> דוח מבקר המדינה<sup>51</sup> שפורסם ב-4.6.07 הצביע על טעויות בטיפול באנשים שכושר עבודתם מוגבל, ועל מקרים שבהם התגלה חוסר התאמה בין כישוריהם וניסיונם של המשתתפים לבין תוכנית התעסוקה שנקבעה בעבורם. המבקר קבע כי מנהלת מהל"ב לא קבעה בעוד מועד נוהל מפורט

<sup>47</sup> עת"מ (יר') 520/07 במעגלי צדק נ' שר הפנים.

<sup>48</sup> ראו למשל: "תוכנית ויסקונסין – מרווחה, לאיזו עבודה?"; מחויבות לשלום ולצדק חברתי, דצמבר 2004, [http://www.commitment.org.il/art\\_images/files/368672025/booklet%20for%20website.doc](http://www.commitment.org.il/art_images/files/368672025/booklet%20for%20website.doc)

<sup>49</sup> ראו למשל: גילי רעי, ברברה אפשטיין והרב עדית לב, "תכנית מהל"ב: נייר עמדה", מחויבות לשלום ולצדק חברתי, סנגור קהילתי ושומרי משפט – רבנים למען זכויות אדם, אפריל 2006, [http://www.commitment.org.il/art\\_images/files/892894685.pdf](http://www.commitment.org.il/art_images/files/892894685.pdf)

<sup>50</sup> ראו למשל: מירון רפפורט, "עבודה בעיניים", הארץ, 25.3.06, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=697371&contrassID=2&subContrassID=.13&sbSubContrassID=0>

<sup>51</sup> מבקר המדינה, "היבטים אחדים של תכנית מהל"ב (תוכנית ויסקונסין)", יוני 2007, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=490&id=157&contentid=&parentid=undefi.ned&sw=800&hw=530>

ואמות מידה בעניין שלילת הקצבה, על אף שהחברות המפעילות את מרכזי התעסוקה הן "גוף פרטי שעשוי להפיק רווח מעצם השליחה". גם לאחר שקבעה נהלים, קבע המבקר, לא היו בידיה של המנהלת האמצעים לאכוף את יישומם. המבקר גם המליץ שהמדינה תעניק למשתתפים בתוכנית סיוע משפטי מול ועדות הערר.

בחודש יוני 2007 פורסם גם דוח של ועדה בין-משרדית שמינה ראש הממשלה לבחינת התוכנית, בראשות מנכ"ל משרדו רענן דינור. הדוח<sup>52</sup> קובע כי "על אף הכוונות הטובות והתכנון היסודי, לא הצליחה התוכנית להציע כלים ראויים לסיוע לחלק משמעותי מלקוחותיה", וכי המודל הכלכלי המתמרץ את החברות להפחית את מספר מקבלי הבטחת ההכנסה לא השיג את מטרתו. הדוח קובע כי במהלך חמישה-עשר החודשים הראשונים להפעלתה הביאה התוכנית לשינוי חיובי במצבם התעסוקתי של למעלה מ-20% מהמשתתפים בה – כ-3,000 איש – אך עם זאת גרמה למעמסה מיותרת על משתתפים אחרים. בהמשך לטענות הארגונים ולממצאי דוח מבקר המדינה, הצביע גם דוח דינור על מספר בעיות מהותיות בתוכנית, והציע תוכנית חדשה, שעיקריה: החברות יתמרכזו על השמות איכותיות של משתתפי התוכנית בעבודה ולא על שלילת קצבה; המשתתפים הנתקלים בחסמים המשמעותיים ביותר בהשתלבות בשוק התעסוקה יזכו לטיפול במסגרת מסלולים ייעודיים, וכל עוד אין לתוכנית כלים מתאימים למתן סיוע תעסוקתי למשתתפים אלה, הם יתבקשו להגיע למרכזים למפגשי ייעוץ בלבד; עד לפיתוח הכלים הייעודיים לטיפול בבני 45 ומעלה, הם יועברו לטיפול שירות התעסוקה; ייערכו סקרי שביעות רצון תקופתיים ותדירים של המשתתפים בתוכנית; ומבנה המנהלת יוגדר מחדש כדי להבטיח פיקוח אפקטיבי של המדינה על פעילות מרכזי התעסוקה.

בסוף חודש יולי 2007 דחה בג"ץ עתירה שהגישו ארגוני זכויות אדם נגד החלטת שר התמ"ת להאריך את התוכנית בשנה נוספת.<sup>53</sup> בית המשפט השתכנע כי התוכנית מופעלת במתכונת ניסויית ומלווה במחקר ובבקרה, כי לא נקבעו סופית אופייה, פרטיה והיקף יישומה, וכי התוכנית מצויה בשלבי התהוות וגיבוש אגב הכנסת שינויים והפקת לקחים מתמדת. בתחילת אוגוסט 2007 יצאה לדרך התוכנית החדשה שזכתה לשם "אורות לתעסוקה", המתבססת על המלצות דוח דינור. על

**דוח ועדת דינור קובע כי "על אף הכוונות הטובות והתכנון היסודי, לא הצליחה התוכנית להציע כלים ראויים לסיוע לחלק משמעותי מלקוחותיה"**

שולחן הכנסת מונחות מספר הצעות חוק הנוגעות לתוכנית, ביניהן הצעת החוק של עמותת מחויבות לתיקון מבני עמוק שלה,<sup>54</sup> ושתי הצעות חוק שיזמה לאחרונה עמותת ידיד – למתן ייצוג משפטי למשתתפי התוכנית בוועדת הערר ולהשלמת הקצבה לגובה שכר מינימום למשתתפים שיופנו לשירות בקהילה. יש לקוות כי הכנסת והממשלה ימשיכו להפיק לקחים ולשנות את הטעון שינוי עד להפעלת התוכנית במתכונת המועילה ביותר לרווחת המשתתפים.

<sup>52</sup> דוח הוועדה באתר עמותת מחויבות:

[http://www.commitment.org.il/art\\_images/files/477912143/dinoor.pdf](http://www.commitment.org.il/art_images/files/477912143/dinoor.pdf)

<sup>53</sup> בג"ץ 125/07 עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה,

<http://elyon1.court.gov.il/Files/07/250/001/v06/07001250.v06.HTM>

העתירה הוגשה בשם מחויבות לשלום ולצדק חברתי, סינגור קהילתי וסאוט אל-עאמל, באמצעות הקליניקה לזכויות אדם שבפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב.

<sup>54</sup> נוסח הצעת החוק באתר עמותת מחויבות:

[http://www.commitment.org.il/art\\_images/files/509975430-%20נוסח%20רשמי%20וסופי.doc](http://www.commitment.org.il/art_images/files/509975430-%20נוסח%20רשמי%20וסופי.doc)

## זכויות הפלסטינים אזרחי ישראל

בדוח השנתי של האגודה הערבית לזכויות האדם<sup>55</sup> שפורסם בחודש יוני 2007, מתוארות הפרות של זכויות הפלסטינים אזרחי ישראל בשנת 2006, וביניהן: עליית מדרגה בשיח הדמוגרפי; שימוש בטיעונים ביטחוניים להצדקת הפרות קשות של זכויות האדם; התגברות פעולות הריסת הבתים הערביים בגליל, במשולש, בנגב ובערים המעורבות; תוכניות ליהוד הנגב והגליל; התגברות תופעות הגזענות כלפי האזרחים הערבים בקרב הרוב היהודי; חיסרון גדול במקלטים, במערכות אזהקה ובחומר הסברה לאזרחים הערבים במלחמת לבנון השנייה; והסתה של כלי התקשורת היהודיים נגד האזרחים הערבים בזמן המלחמה ולאחריה. מגמות אלה נמשכו לתוך שנת 2007, ועל מקצתן ננסה לעמוד בהמשך.

### רוח גזענית

הגזענות כלפי האזרחים הערבים בקרב הציבור היהודי בישראל, על אופניה השונים, נמצאת במגמה מתמדת של עלייה, כפי שעולה באופן עקבי בכל הסקרים והדוחות המתפרסמים בעניין זה. מספר דוגמאות:

- על-פי מדד הדמוקרטיה 2007 שפורסם בחודש יוני המכון הישראלי לדמוקרטיה,<sup>56</sup> 87% מהציבור סבורים כי היחסים בין היהודים לערבים בישראל אינם טובים, ורק 50% מסכימים על הצורך בשוויון זכויות מלא ליהודים ולערבים. 55% מקרב הנשאלים היהודים תומכים ברעיון שעל הממשלה לעודד הגירת ערבים מישראל, ו-78% (!) מתנגדים לצירוף מפלגות ערביות (כולל שרים ערבים) לממשלה – שיעור המתנגדים הגבוה ביותר שנרשם מאז תחילת שנות התשעים.
- דוח של המרכז למאבק בגזענות<sup>57</sup> שפורסם בחודש מרץ 2007 מצביע על עלייה של כ-26% באירועי הגזענות כלפי האזרחים הערבים בשנת 2006. בדוח פורסמו ממצאי סקר שנתי שעוקב אחר "מדד הגזענות" בחברה הישראלית. מהסקר עולה כי 49.9% מהציבור היהודי חוששים כשהם שומעים אנשים ברחוב שמדברים בשפה הערבית, 31.3% חשים סלידה, 43.6% – אי-נוחות, ו-30.7% – שנאה. ממצאים אלה מעידים על התגברות התחושות השליליות שמביע הציבור היהודי ביחס לערבים לעומת הסקר הקודם, שנערך בדצמבר 2005; העלייה החדה ביותר – כמעט פי שניים – נרשמה בתחושת השנאה (30.7% לעומת 17.5%). 75.3% מהנשאלים בסקר הצהירו כי לא יסכימו לגור בבניין משותף עם ערבים (לעומת 67.6% ב-2005); 61.4% לא מוכנים שיהיו להם חברים ערבים שיבקרו בביתם – עלייה דרמטית לעומת 2005 (45.5%); ומעל מחצית מהציבור (55.6%, לעומת 40.6% ב-2005) מסכימים כי יש

<sup>55</sup> עו"ד טארק איברהים, "חיים בשוליים: הדו"ח השנתי של הפרת זכויות המיעוט הערבי פלסטיני בישראל לשנת 2006", האגודה הערבית לזכויות האדם, יוני 2007.

<http://www.arabhra.org/publications/reports/Word/YearlyReport2006Hebrew.doc>

<sup>56</sup> אשר אריאן, ניר אטמור, יעל הדר, "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007: לכידות בחברה שסועה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2007, באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: <http://www.idi.org.il>

<sup>57</sup> בכר עוואודה ועו"ד עלא חיידר, "מדד הגזענות לשנת 2006: גזענות כלפי הערבים הפלסטינים – אזרחי מדינת ישראל", המרכז למאבק בגזענות, אפריל 2007.

<http://www.no-racism.org/arabic/data/publications/index2006.doc>

להפריד בין ערבים ליהודים במקומות הבילוי! 51% מהציבור (לעומת 39.5% ב-2005) סוברים כי ישראל צריכה לעודד את האזרחים הערבים להגר מהמדינה.

• ממחקר שנערך באוניברסיטת חיפה<sup>58</sup> ופורסם לאחרונה עולה כי יחסם של בני הנוער היהודים בישראל לערבים נשען על סטריאוטיפים חזקים. המחקר, שנערך בשנת 2004, הקיף 1,600 תלמידים הלומדים ב-22 בתי ספר תיכון ברחבי הארץ. בין השאר נמצא כי 69% אחוז מהתלמידים היהודים חושבים שהערבים אינם חכמים, 75% חושבים שהם אינם משכילים, 75% חושבים שהם אינם תרבותיים ו-74% אחוז חושבים שהם אינם נקיים. 75% מהתלמידים היהודים סבורים שהערבים אלימים, ויותר משליש מהתלמידים הודו כי הם מפחדים מהערבים.

• האזרחים הערבים במדינת ישראל מוצגים באור שלילי ומאיים ובאופן סטריאוטיפי גם בתקשורת הישראלית, כפי שעולה, למשל, ממחקרים של הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו<sup>59</sup> ושל מרכז קשב.<sup>60</sup>

מתחושות של פחד, שנאה וגזענות המרחק למעשים המבטאים אותן אינו רב. רוחות הגזענות המנשבות בקרב הציבור מוצאות את ביטוין בדרכים שונות, החל בקריאות "מוות לערבים" במגרשי הכדורגל, עבור בבניית גדרות הפרדה בין יישובים יהודיים לערביים,<sup>61</sup> וכלה בהצעות חוק גזעניות שמועלות בכנסת.

**מתחושות של פחד, שנאה וגזענות המרחק למעשים המבטאים אותן אינו רב, החל בקריאות "מוות לערבים" במגרשי הכדורגל וכלה בהצעות חוק גזעניות שמועלות בכנסת**

לאחרונה אנו עדים ליותר ויותר ניסיונות ויוזמות של חברי כנסת ואנשי ציבור להדגיש ולחזק את אופייה היהודי של המדינה. חלק מהיוזמות מבקשות להעמיד את האוכלוסייה הערבית במבחן נאמנות למדינה היהודית, כמו למשל הצעתה של ח"כ עמירה דותן להתנות את ההצבעה לכנסת ואת קבלת קצבאות הביטוח הלאומי בשירות צבאי או לאומי,<sup>62</sup> וכן הצעות חוק המבקשות לחייב חברי כנסת ושרים להצהיר אמונים למדינת ישראל "כמדינה יהודית ודמוקרטית"<sup>63</sup> או להתנות כהונה בכנסת בתחקיר ביטחוני.<sup>64</sup> הצעות אלה מבטאות תפיסה

<sup>58</sup> מחקר שערכו ד"ר חגי קופרמינץ, ד"ר יגאל רוזן והגב' רביע חסייסי מאוניברסיטת חיפה, מדווח באתר **אוניברסיטת חיפה**: "עמדות שליליות של בני נוער יהודיים כלפי שכניהם הערביים",

[http://media.haifa.ac.il/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1445&Itemid=2](http://media.haifa.ac.il/index.php?option=com_content&task=view&id=1445&Itemid=2)

<sup>59</sup> נחמה לאור, נועה אלפנט לפר, חווי ענבר-לנקרי, "הנעדרים והנוכחים בזמן צפיית שיא – מחקר מעקב", **הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו**, ינואר 2006,

<http://www.rashut2.org.il/editor/uploadfiles.pdf>

<sup>60</sup> ראו למשל: "רגע של קשב: מדד הפחד של 'מעריב'", **קשב – מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל**, מרץ 2007

<http://www.keshev.org.il/Site/FullNews.asp?NewsID=139&CategoryID=25>

<sup>61</sup> ראו למשל: יעל פדן ושולי הרטמן, "גדרות, חומות וצדק סביבתי", **במקום – מתכננים למען זכויות תכנון** (לא מצוין

תאריך הפרסום), <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/walls,%20fences,%20justice.pdf>,

וכן עתירה שהוגשה על-ידי התוכנית לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב נגד חומת הפרדה

בין פרדס שניר לניר צבי, <http://www.tau.ac.il/law/clinics/files-for-clinikan/saniratira.doc>

<sup>62</sup> אריק בנדר, "התוכנית: מי שלא ישרת לא יקבל קצבאות", **nrg**, 1.8.07,

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/616/209.html>

<sup>63</sup> הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הצהרת אמונים של חבר כנסת),

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/2526.rtf>

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – הצהרת אמונים), <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/2525.rtf>

<sup>64</sup> הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – תחקיר בטחוני לחבר כנסת),

<http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/2802.rtf>

מוטעית של זכויות האדם, המתנה מימוש זכויות במילוי חובות, ומגבירות את הדה-לגיטימציה של האזרחים הערבים, שהיחס אליהם הוא יותר כאל אויבים מאשר כאל אזרחים שווי זכויות.

דוגמה נוספת לחקיקה גזענית היא הצעת החוק<sup>65</sup> המבקשת לקבוע כי אדמות הקרן הקיימת לישראל, המחזיקה בכ-13% מהקרקות במדינה, יוקצו ליהודים בלבד. ההצעה נועדה להקדים את החלטת בג"ץ בעתירות בנושא,<sup>66</sup> ועומדת בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה המדינה מחויבת לעקרון השוויון גם כאשר היא מנהלת את קרקעות קק"ל. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בחודש יולי 2007 ברוב גדול של 64 חברי כנסת, ובהתנגדות של 16 חברים בלבד.<sup>67</sup>

בהקשר זה חשוב לציין גם את הארכת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), המונע מבני זוג פלסטינים של אזרחים ישראלים קבלת מעמד בישראל. חוק זה יידון ביתר הרחבה בפרק העוסק במעמד אזרחי, אך לעת עתה יצוין כי ועדת האו"ם למניעת אפליה גזעית, בהמלצותיה<sup>68</sup> מחודש מרץ 2007, ציינה לחומרה את החוק, והמליצה כי ישראל "תבטל את חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) ותבחן מחדש את מדיניותה, במטרה לאפשר איחוד משפחות על בסיס בלתי-מפלה. על המדינה להבטיח כי הגבלות על איחוד משפחות תהיינה מצומצמות והכרחיות בלבד וכי הן לא תוטלנה על בסיס השתייכות לאומית, תושבות או חברות בקהילה מסוימת".

### דוגמה נוספת לחקיקה גזענית היא הצעת החוק המבקשת לקבוע כי אדמות הקרן הקיימת לישראל יוקצו ליהודים בלבד

הקשר אחר שבו באות לידי ביטוי העמדות השליליות כלפי אזרחי ישראל הפלסטינים הוא הבידוק הביטחוני בשדות התעופה. האזרחים הערבים העוברים בנמלי התעופה של ישראל זוכים ל"יחס מיוחד" המתבטא, בין היתר, בבדיקה מיוחדת וקפדנית, אשר חורגת במידה מופרזת מהבדיקות הביטחוניות שעוברים מרבית הנוסעים היהודים. לעתים, הבדיקות מלוות גם ביחס מזלזל ומשפיל. הטיפול המיוחד והשונה נובע מהשימוש בשיטת ה"פרופיילינג הגזעי", המייחסת לאזרחים הערבים מסוכנות יתר באשר הם ערבים, גם בהיעדר מידע או אינדיקציה למסוכנות יתרה של נוסע ערבי זה או אחר. בשנים האחרונות חל גידול במספר התלונות על היחס הבעייתי שהאזרחים הערבים זוכים לו בנקודות מעבר ובשדות תעופה. בדוח<sup>69</sup> שפרסמו האגודה הערבית לזכויות האדם והמרכז למאבק בגזענות בדצמבר 2006, ובעתירה<sup>70</sup> שהגישה האגודה לזכויות האזרח בחודש יוני 2007 נגד שיטת הפרופיילינג, מובאות דוגמאות רבות לכך. כך, למשל, עו"ד

<sup>65</sup> הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון – ניהול קרקעות קק"ל לטובת העם היהודי), התשס"ז-2007. בג"צ 7452/04, פואד אבו ריא נ' מינהל מקרקעי ישראל, בג"ץ 9010/04 המרכז לתכנון אלטרנטיבי נ' מינהל מקרקעי ישראל; בג"ץ 9205/04 עדאלה נ' מינהל מקרקעי ישראל.

<sup>67</sup> אמיר תיבור, "אושר טרומית: אדמות קק"ל ליהודים בלבד", Walla, 18.7.07, <http://news.walla.co.il/?w=//1139366>

<sup>68</sup> "CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – ISRAEL", COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, Seventieth session, 19 February - 9 March 2007, <http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.ISR.CO.13.doc>.

<sup>69</sup> עו"ד טארק איבראהים, "חשודים בהיותם ערבים: איפיון גזעי של נוסעים ערבים בנתב"ג ובחברות תעופה ישראליות", האגודה הערבית לזכויות האדם והמרכז למאבק בגזענות, דצמבר 2006, <http://www.arabhra.org/publications/reports/PDF/AirportReportHebrew.pdf>

<sup>70</sup> בג"צ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה, <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1526>

מאהר תלחמי מעמותת רופאים לזכויות אדם, שביקש לטוס מחיפה לאילת במסגרת עבודתו, תוחקר ונבדק באריכות שוב ושוב, ולבסוף, כשפקעה סבלנותו וסירב להמשך הבדיקות, נאסר עליו לעלות לטיסה; ד"ר נאדרה שלהוב-קבורקיאן, מרצה לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית,

**האזרחים הערבים  
העוברים בנמלי התעופה  
זוכים ל"יחס מיוחד",  
כתוצאה משימוש בשיטת  
"הפרופיילינג הגזעי"**

שביקשה לטוס לכנס מקצועי בתוניס, עוכבה כשלוש שעות, שבמהלכן פוזרו כל חפציה האישיים ונבדקו לעיני כול, ולבסוף ויתרה על הנסיעה; והסטודנט סאלח יעקובי, שהיה בדרכו לייצג את מדינת ישראל בכנס בין-לאומי בלונדון עם עוד שלושה סטודנטים יהודים, הופרד מחבריו ונאלץ לעבור מסכת ארוכה

של בדיקות ותחקורים. האזרחים הערבים נחשפים ליחס שונה ומשפיל ומסומנים באות קין גם ברחובות הערים והיישובים היהודיים, בכניסה למתקנים ציבוריים ולמקומות בילוי ומסחר, בתחנות אוטובוסים ובתחנות הרכבת.

שיטת הפרופיילינג הגזעי משולבת היטב במערך האמונות, הדעות והפחדים שתוארו לעיל, ומבוססת על תפיסה סטריאוטיפית שלפיה האזרח הערבי הוא מסוכן באשר הוא ערבי. השיטה פוגעת קשות בזכויות יסוד של האזרחים הערבים כגון הזכות לשוויון, הזכות לכבוד, הזכות לפרטיות וחופש התנועה. הפרופיילינג הגזעי מוסיף עוד נדבך חמור לאפליה, לקיפוח ולהדרה שמהם סובלים האזרחים הערבים לאורך שנים, והופך בעצמו למקור בלתי נדלה לאמונות ולפרקטיקות גזעניות ומפלות נוספות.

### **חופש הביטוי והפעילות הפוליטית**

הנטייה לדה-לגיטימציה של הציבור הערבי בישראל ולהרחקתו מהנוף החברתי התבטאה בשנה האחרונה גם בהתגברות הניסיונות לפגיעה בחופש הביטוי של האוכלוסייה הערבית. אלה באו גם על רקע פרסומם של ארבעה מסמכים עקרוניים שנכתבו בידי גופים ואישים מובילים בחברה הערבית במטרה ליצור מסגרת לזהות, לתפיסות ולשאיפות של הפלסטינים אזרחי ישראל. מסמכים אלה, ובהם "החזון העתידי" של ועדת המעקב העליונה,<sup>71</sup> "החוקה הדמוקרטית" של ארגון עדאלה,<sup>72</sup> "מסמך עשר הנקודות" של ארגון מוסאוא ו"הצהרת חיפה" של מרכז מדה אל-כרמל,<sup>73</sup> קוראים, בין השאר, לשינוי המבנה החוקתי של המדינה באופן שיבטיח אזרחות שווה לפלסטינים אזרחי המדינה, ולהכרה בזכויות ההיסטוריות הקולקטיביות של העם הפלסטיני במולדתו. פרסומם של מסמכים אלה עורר תגובות נזעמות בקרב חלקים בציבור היהודי, שראו בהם איום על הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית.<sup>74</sup> בחודש מרץ 2007 פורסמה בעיתון "מעריב" ידיעה שלפיה בשיחה סגורה שקיים ראש השב"כ יובל דיסקין עם ראש הממשלה שעסקה במסמכים אלה, הגדיר דיסקין את הפלסטינים אזרחי ישראל כ"איום אסטרטגי". בתגובתו לידיעה הודיע שירות הביטחון הכללי, כי הוא רואה את עצמו מחויב "לסכל פעילות חתרנית של

<sup>71</sup> "החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל", הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל, באתר מרכז מוסאוא, [http://www.mossawacenter.org/files/files/File/Reports/2006/Future\\_Vision\\_heb.pdf](http://www.mossawacenter.org/files/files/File/Reports/2006/Future_Vision_heb.pdf)

<sup>72</sup> "החוקה הדמוקרטית", עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, [http://www.adalah.org/heb/democratic\\_constitution-h.pdf](http://www.adalah.org/heb/democratic_constitution-h.pdf)

<sup>73</sup> "הצהרת חיפה", מדה אל-כרמל – המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי, <http://www.mada-research.org/archive/haifahebrew.pdf>

<sup>74</sup> ראו למשל: יואב שטרן, "יאסור לערער על יהדותה של המדינה", הארץ, 27.1.07, מופיע באתר המועצה לשלום ולביטחון, <http://www.peace-security.org.il/NewsInner.asp?Acat=1&ArticleID=1010>

גורמים המעוניינים לפגוע באופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אף אם פעילותם מתבצעת באמצעות כלים אותם מעמידה הדמוקרטיה". עמדה זו, המשקפת יחס לפעילות פוליטית לגיטימית של אזרחי ישראל הפלסטינים כאל חתרנות, מקובלת גם על היועץ המשפטי לממשלה. זוהי גישה מסוכנת ביותר החותרת כשלעצמה תחת יסודות הדמוקרטיה, שעל-פיה כל פעילות שלא נאסרה מפורשות בחוק היא פעילות מותרת. זאת ועוד, הפעילות שמתאר השב"כ כפעילות חתרנית בפוטנציה היא פעילות המבטאת ומגשימה מגוון רחב של זכויות אדם בסיסיות, ובהן חופש הדעה והמחשבה וחופש הביטוי, הזכות להשתתף בחיים הפוליטיים על בסיס שוויוני, הזכות לאוטונומיה רוחנית והזכות לכבוד. השימוש שעושה השב"כ במונחים עמומים כגון "חתרנות" כדי לסכל פעילות פוליטית לגיטימית, פותח פתח לניצול פסול ומסוכן של סמכויותיו. כך עלולה להיווצר מציאות שבה ערבים אזרחי ישראל ימצאו את עצמם נרדפים על רקע עמדותיהם הפוליטיות, הגם שאינם מעורבים כלל בפעילות המסכנת את ביטחון המדינה.<sup>75</sup> חשש כזה עולה גם מפרסומים על חקירתם של פעילים בארגוני החברה האזרחית הערבית על-ידי השב"כ.<sup>76</sup>

סוג אחר של ניסיון לבלימת חופש הביטוי של אזרחי ישראל הערבים התבטא בנפנוף בשוט החרם הכלכלי על עיתונים ערביים<sup>77</sup> – איום על עיתונים המבקרים את מדיניותה של ישראל או של בכירים בממשל, בהפסקה של פרסום מודעות ממשלתיות. פרקטיקה זו נתמכת בהנחיות של

היועץ המשפטי לממשלה הקודם, אליקים רובינשטיין, שלפיהן אפשר להפסיק את הפרסום הממשלתי בעיתון השולל באופן עקבי את אופייה של המדינה כמדינה יהודית וכמדינה דמוקרטית. ניסיונות מסוג זה לשלול בתכניה של העיתונות הערבית פוגעים אנושות בחופש העיתונות ובחופש הביטוי: ראשית, פרסום המתנגד לאופי היהודי או הדמוקרטי של המדינה (למשל – מאמר הקורא

**לאחרונה התגברו הניסיונות לפגיעה בחופש הביטוי של האוכלוסייה הערבית, ביניהם התייחסות לפעילות פוליטית לגיטימית של אזרחי ישראל הפלסטינים כאל "חתרנות" והפעלת לחצים כלכליים על עיתונים**

להפיכתה של מדינת ישראל ממדינה יהודית למדינה דו-לאומית) אינו מהווה כשלעצמו עברה פלילית. ושנית, בהיעדר הוראה חוקית מפורשת וחד-משמעית המתירה פגיעה בחופש הביטוי או הגבלתו, רשויות המדינה אינן מוסמכות לפגוע בזכותם החוקתית של עיתונאים ועיתונים ערביים להתבטא בחופשיות או להגביל אותה.

לאזרחים הפלסטינים עומדת הזכות לבטא את עמדותיהם, את זהותם הקולקטיבית, את זיכרונם הקולקטיבי ואת חזונם המשותף, ולהשתמש לשם כך בכל אמצעי שלא נפסל באופן מפורש בחוק. בהקשר זה יש לציין לחיוב את החלטתה של שרת החינוך לאשר ספר לימוד בערבית המציג את הנרטיב הפלסטיני לאירועי מלחמת 48' – "הנכבה".<sup>78</sup> מן הראוי שנרטיב זה יקבל ביטוי גם במערכת החינוך היהודית.

<sup>75</sup> להרחבה בנושא ראו הודעה לעיתונות באתר **האגודה לזכויות האזרח**, והקישורים הנלווים לה:

<http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1514>

<sup>76</sup> איתמר ענברי, "חקירה ביטחונית או התנכלות?", **nrg**, 20.7.07,

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/611/434.html>

<sup>77</sup> פנייה של האגודה לזכויות האזרח ומרכז אעלאם ליועץ המשפטי לממשלה, פברואר 2007.

<sup>78</sup> ראו למשל: רוני ליבוביץ, "משרד החינוך מציג: 'הנכבה'", **nfc**, 22.7.07,

<http://www.nfc.co.il/Archive/001-D-136357-00.html?tag=23-50-09>

## תקציבים במסגרת התוכנית לשיקום הצפון

זה שנים רבות שהאוכלוסייה הערבית בישראל סובלת מקיפוח ומאפליה בחלוקת משאבים ציבוריים, בכל תחומי החיים.<sup>79</sup> מלחמת לבנון השנייה המחישה את הצורך, שהיה ידוע עוד קודם לכן, בהשקעה מסיבית בשיפור התשתיות ובפיתוח ביישובים הערביים בצפון. במלחמה נחשפה העובדה כי מרבית היישובים הללו כלל אינם ממוגנים, ולראיה, כ-40% מהאזרחים ההרוגים במלחמה היו תושבים ערבים. להערכת ארגון מוסאוא,<sup>80</sup> פגיעת הטילים ביישובים הערביים במהלך המלחמה הייתה קטלנית בשל העובדה שלא הייתה קיימת בהם מערכת מיגון ציבורי הולמת: מקלטים ציבוריים כמעט ואינם קיימים, מערכות צופרים ואזעקות חסרות והמערכות הקיימות מוזנחות. בנצרת ובשאגור, לדוגמה, אין מקלטים ציבוריים כלל.

גם דוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה<sup>81</sup> שפורסם ב-18.7.07, מצייר תמונה קשה על מצב המיגון ביישובים הערביים בצפון. וכך נכתב בדוח:

"בחודשים ספטמבר 2006 – מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות בצפון את אופן התקצוב של הקמת המקלטים, הטיפול בהם והתאמתם לייעודם. [...]

בביקורת עלתה תמונה עגומה על מצב המיגון והמקלוט במגזר הלא-יהודי. ב-13 הרשויות המקומיות שלגביהן אסף משרד מבקר המדינה מידע, ללמעלה מ-150,000 תושבים (שהם יותר מ-70% מהתושבים שבאותן רשויות) אין מענה בתחום המקלוט והמיגון.

המצב המתואר לעיל מצביע על הזנחה חמורה, מצד השלטון המרכזי והשלטון המקומי, בטיפול בכל הנוגע למקלטים לתושבים במגזר הלא-יהודי: משרד האוצר ומשרד הפנים, פיקוד העורף והרשויות המקומיות לא הקצו תקציבים לשם כך; במוסדות ציבור יש מעט מאוד מקלטים, ובאלו הקיימים חסר ציוד בסיסי; חסרים גם מקלטים פרטיים ומקלטים במוסדות חינוך. כתוצאה מכך לעשרות אלפי תושבים במגזר הלא-יהודי בצפון אין מקלטים לשעת חירום."

לאחר המלחמה החליטה הממשלה להשקיע סכום עתק של כ-4 מיליארד ש"ח ממקורות שונים כדי לשקם את הצפון ולפתחו. ביצוע התוכנית הופקד בידי משרד המשנה לראש הממשלה. ארגוני זכויות אדם פנו לממשלה ולכנסת<sup>82</sup> בקריאה להגדיר קריטריונים ברורים לאופן חלוקת הכספים והשימוש בהם, כדי למנוע חלוקה לא שוויונית וקיפוח, במיוחד של האוכלוסייה הערבית בצפון. אולם אף כי פורסמה תוכנית לחלוקת הכספים בין משרדי הממשלה השונים,<sup>83</sup> לרבות ייעודם לפרויקטים השונים, ולמרות טענת הממשלה כי הכספים מחולקים באופן שוויוני,<sup>84</sup> התוכנית לוקה מבחינת התיאום הבין-משרדי וחסרה פירוט של סדרי עדיפויות מבחינת אזורים, יישובים

<sup>79</sup> ראו למשל – דוחות עמותת סיכוי, וסדרת כתבות שפורסמה ב"הארץ" בעקבות דוח סיכוי 2006, באתר עמותת סיכוי: <http://www.sikkuy.org.il>.

<sup>80</sup> "ביישובים הערבים אין מקלטים ופיקוד העורף לא סיפק מידע בערבית", הודעה לעיתונות באתר מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל, 6.3.07.

<sup>81</sup> מבקר המדינה, "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" – תקציר הדוח, עמ' 111, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=494&id=157&contentid=&parentid=undefined&sw=800&hw=530>.

<sup>82</sup> ראו למשל פניית האגודה לזכויות האזרח למנכ"ל משרד המשנה לראש הממשלה וליו"ר ועדת הפנים בכנסת, מרץ 2007, <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1496>.

<sup>83</sup> "אושרה התוכנית המפורטת לחיזוק הצפון וחיפה; עשרות פרויקטים יצאו לדרך בהיקף כולל של למעלה מ-4 מיליארד שקלים", הודעה לעיתונות באתר משרד ראש הממשלה, 14.9.06.

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Spokesman/2006/09/spoketzafon140906.htm>

<sup>84</sup> כך, למשל, מדווחת עמותת סיכוי כי בכנס שערך ב-5.6.07 הצהיר מנכ"ל משרד ראש הממשלה: "הקפדנו עם משרדי הממשלה השונים להציג הקצאות שוויוניות כחלק משיקום הצפון". <http://www.sikkuy.org.il/docs/kenes5-6-07.pdf>.



ואוכלוסיות. כמו כן, לא הוצגו קריטריונים ברורים ושקופים לחלוקת הכספים, המבטיחים שוויון ואפליה מתקנת של קבוצות מוחלשות – ערבים ואוכלוסיות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית.

בתחילת חודש יוני דיווח מנכ"ל משרד ראש הממשלה, רענן דינור, כי מאז המלחמה הועברו ליישובים הערביים למעלה מ-300 מיליון שקלים מתוך 900 מיליון שהובטחו להם במסגרת התוכנית לשיקום הצפון, וכי יתרת התקציב תועבר כבר בשנת 2007.<sup>85</sup> אולם מישיבת מעקב

שקיימה ועדת הפנים של הכנסת בנושא ב-25.6.07, עולה תמונה עגומה באשר ליישום תוכנית שיקום ופיתוח הצפון בכלל, וביישובים הערביים בפרט. הוועדה התרשמה כי פיתוח הצפון לאחר המלחמה אינו עומד בראש סדר העדיפויות של הממשלה, וכי התוכנית מתנהלת בעצלתיים. הוועדה הדגישה כי

**ועדת הפנים של הכנסת:  
האוכלוסייה הערבית  
והדרוזית שבצפון  
ממשיכה להיות מופקרת  
מבחינה ביטחונית**

האוכלוסייה הערבית והדרוזית שבצפון ממשיכה להיות מופקרת מבחינה ביטחונית, שכן לא הוצגה תוכנית למיגון היישובים.<sup>86</sup>

בהודעה לעיתונות שפרסם מרכז מוסאוא ביולי 2007 נטען:<sup>87</sup>

"עיריית חיפה, שדווקא קבלה 160 מיליון שקל לשיקום העיר לאחר המלחמה, לא השתמשה בכספים למקלוט השכונות הערביות שספגו פגיעות בנפש וברכוש. [...] [ביישובים הערביים] עדיין אין שיפור במקלטים, בטיפול פסיכולוגי, במיגון בתי החולים בנצרת, בפריסת ניידות מד"א, במערך פינוי תושבים בעת מלחמה ובמערך הסיוע במזון".

עוד טוען הארגון<sup>88</sup> כי סך תקציבי הפיתוח בתקציב המשרדים השונים לכל היישובים הערביים בארץ לשנת 2007 הגיע רק לכ-747 מיליון ש"ח, בעוד תוכנית שיקום הצפון ביישובים הערביים לבדה אמורה הייתה לייעד להם כ-968 מיליון ש"ח. נוסף על כך, הארגון מצביע על סחבת ואיטיות במשרדי הממשלה בכל האמור בביצוע, שבשלב גם התקציבים שהוקצו אינם מנוצלים במלואם.

להשלמת התמונה יצוין שגם ביחס ליישובים היהודיים מועלות טענות באשר לסכומים שחולקו במסגרת התוכנית לשיקום הצפון, לקריטריונים שעל-פיהם חולקו, לקצב תיקון הליקויים, להבטחות שלא מומשו ולקיצוצים המתוכננים בתקציב המדינה לשנת 2008 שעתידיים לפגוע גם ביישובי הצפון.<sup>89</sup> בישיבת ועדת הכספים של הכנסת שהתקיימה ב-9.10.07<sup>90</sup> דיווחה נציגת משרד ראש הממשלה כי חברת בקרה חיצונית החלה בחודש ספטמבר בבדיקה של ביצוע התוכנית בכל יישוב ויישוב.

<sup>85</sup> מדווח באתר עמותת סיכוי, הערה 84 לעיל.

<sup>86</sup> הודעה לעיתונות של הוועדה באתר הכנסת, 25.6.07:

<http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=7436>

<sup>87</sup> "70% מהאזרחים הערבים עדיין אין להם מקלטים או מיגון", הודעה לעיתונות באתר מוסאוא, 18.7.07

(במקור נכתב בטעות 18.7.2006), <http://www.mossawacenter.org/default.php?lng=1&pg=23&dp=2&fl=7>

<sup>88</sup> "משרד ראש הממשלה לא דיווח ולא הגיע לישיבת ועדת הכספים שדנה בביצוע תקציב שיקום הצפון ביישובים הערבים", הודעה לעיתונות באתר מוסאוא, 10.7.07,

<http://www.mossawacenter.org/default.php?lng=1&pg=28&dp=2&fl=7>

וכן פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת מתאריך 9.7.07.

<sup>89</sup> מידע רב בנושא השלכות מלחמת לבנון השנייה והתוכנית לשיקום הצפון מרוכז באתר שתי"ל, תחת הכותרת "היום

שאחרי המלחמה", <http://www.shatil.org.il/site/library-category.asp?categoryid=34>

<sup>90</sup> <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2007-10-09.html>

## זכויות האוכלוסייה הערבית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב

האוכלוסייה הערבית הבדואית בנגב מונה היום כ-160 אלף אזרחים. כמחציתם מתגוררים בעיירות שהמדינה הקימה בעבורם, והיתר – למעלה מ-80,000 תושבים – בכפרים שהמדינה מסרבת להכיר בקיומם<sup>91</sup> וביישובים שנמצאים בשלבי תכנון שונים במסגרת המועצה האזורית אבו-בסמ"ה. הכפרים הבלתי מוכרים, שרבים מהם מונים מאות ואף אלפי תושבים, קיימים זה עשרות שנים. חלקם הגדול היה קיים עוד לפני הקמת מדינת ישראל, והאחרים הוקמו בשנות החמישים והשישים, עת ביצעו זרועות הממשל הצבאי העברה כפויה של התושבים מאדמותיהם ההיסטוריות ל"אזור הסייג" – אזור שנמצא ברובו בין באר שבע, ערד, ירוחם ודימונה. במשך

**במשך עשרות שנים מיאנה המדינה להכיר ביישובים הערביים בנגב ולהסדירם תכנונית ומוניציפלית, וסירבה לספק להם את השירותים, התשתיות והזכויות הבסיסיים ביותר**

עשרות שנים מיאנה המדינה להכיר ביישובים אלה ולהסדירם תכנונית ומוניציפלית, וסירבה לספק להם את השירותים, התשתיות והזכויות הבסיסיים ביותר כגון תשתיות מים וביוב, כבישים, חיבור לקווי טלפון ולמערכת החשמל וזכויות בנייה כחוק. גם שירותי החינוך, הרווחה והבריאות ופתרונות התעסוקה בכפרים הבלתי מוכרים מוגבלים ביותר. החמור מכול הוא שבשל מדיניות הריסת הבתים שהמדינה מפעילה

בנגב, אזרחים אלה חיים בחשש מתמיד מאיבוד קורת הגג שלראשם. המדינה מתייחסת לאזרחים הבדואים בנגב כאל "פולשים", גם כשהם יושבים על אדמות שהיא עצמה העבירה אותם אליהן. היא פועלת לפנותם מכפריהם בכפייה, בלא פיצוי הולם, ללא הליך הוגן, ללא שיתוף התושבים ובלי להתחשב באורח החיים, במסורת ובהרכב הקהילתי של האוכלוסייה. מטרת המדינה היא לרכזם בעיירות הקיימות, שכבר הפכו למוקדי עוני ואבטלה, וביישובים הנמצאים בהליכי תכנון.

## הריסות בתים

האזור שהכפרים הבלתי מוכרים שוכנים בו ("אזור הסייג") מוגדר כ"שטח גלילי" – שטח שאין בו רשות מוניציפלית ואין ועדה מקומית לתכנון ובנייה המטפלת בו. משמעות הדבר היא שלמבקש להוציא היתר בנייה ולבנות את ביתו אין כתובת לפנות אליה. בהיעדר הסדרה תכנונית של יישוביהם, תושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב נאלצים להתגורר בבתים, בצריפים ובאוהלים שנבנו ללא היתרי בנייה. המדינה, מצדה, מיישמת את חוק התכנון והבנייה ואת חוקי המקרקעין אגב הפרה גורפת ובוטה של זכות היסוד של האזרחים הבדואים לדיוור. מדי שנה הורסות הרשויות בתים בכפרים הבלתי מוכרים – לעתים גם ביישובים הנמצאים בהליכי הסדרה תכנונית – בלי לספק לתושבים פתרון דיוור חלופי, ומאות נשים, גברים וילדים נותרים ללא קורת גג. שנת 2007 התאפיינה במספר רב במיוחד של הריסות בתים. מתחילת השנה ועד תחילת חודש נובמבר נהרסו בכפרים הבלתי מוכרים בנגב מעל 200 מבנים, לעומת מספרים נמוכים בהרבה בשנים הקודמות: 23 ב-2002, 63 ב-2003, 15 ב-2005 ו-96 ב-2006.<sup>92</sup> הכפר טוויל אבו ג'רוואל, למשל, נמחק עד היסוד מספר פעמים בשנה האחרונה; בכל פעם התושבים בונים את בתיהם מחדש, והמדינה שבה

<sup>91</sup> לרקע בנושא הכפרים הבלתי מוכרים והתכנון המפלה בנגב ראו למשל: "לא על המפה – התוכניות לפיתוח הנגב והאוכלוסייה הערבית בנגב", דברים שנישאו בכנס של הארגונים מרכז אדוה, המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב, האגודה לזכויות האזרח, במקום ועדאלה, 26.11.06, באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/pdf/kenesnegev.pdf>

<sup>92</sup> לפי נתוני המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים.

והורסת אותם. מאות בני האדם שנותרו ללא קורת גג הם "שקופים", ככל שהדבר נוגע למרבית אזרחי המדינה: רוב מקרי הריסות הבתים כמעט שלא דווחו בתקשורת ולא הגיעו לתודעתו של הציבור הישראלי.

בטבלה שלהלן נתונים על הריסות הבתים מתחילת שנת 2007 כפי שאספה האגודה לזכויות האזרח ממקורות שונים.<sup>93</sup> יש לציין כי במקרים רבים תושבי הכפרים מקדימים ומפרקים בעצמם בתים המיועדים להריסה, כדי לחסוך מעצמם ומילדיהם את עגמת הנפש ואת המחיר הכלכלי הכרוכים בהריסת הבתים על-ידי המדינה (הריסת הבתים מלווה לעתים באלימות ובמעצרים, ומי שביתו נהרס מחויב גם לשלם למדינה את עלויות ההריסה). לארגונים העוסקים בנושא אין נתונים לגבי מספרן של ההריסות העצמיות, שלעתים קרובות אינן מדווחות, ולכן אין התייחסות להריסות אלה בטבלה.

**מתחילת השנה ועד תחילת חודש נובמבר נהרסו בכפרים הבלתי מוכרים בנגב מעל 200 מבנים**

מס' בתים שנהרסו	מקום	תאריך
14-21	טוויל אבו ג'רוואל	9.1
2	ואדי אל-נעם	16.1
6	אל-באטל	6.2
26	טוויל אבו ג'רוואל	7.3
כ-30 (כל הצריפים והאוהלים בכפר)	טוויל אבו ג'רוואל	9.5
4	עתיר - אם-אלחיראן	21.5
4	ח'שם זנה	6.6
2	עמרה-תראבין	13.6
13	טוויל אבו ג'רוואל	13.6
28 (14 בתים ועוד 14 מבנים שונים - דירים, מטבחים וכו')	עתיר - אם-אלחיראן	25.6
21	טוויל אבו ג'רוואל	19.7
2	ח'ירבת אל וואטן	
1	ואדי אל-נעם	
הכפר נמצא בהליכים של מו"מ עם מוסדות התכנון על מציאת מיקום חלופי		
2	אל-נססרה (אל-ג'ורף)	1.8
נפצעו 16 איש, בהם מספר נשים הרות		
1	סאעווה	15.8
כ-20-25 אוהלים - כל האוהלים שהוקמו לאחר הריסת בתי הכפר	טוויל אבו ג'רוואל	30.8
6	גטמאת	5.9
1	ביר הדאג'	5.9
היישוב נמצא בהליכי תכנון		
כ-20-25 אוהלים נהרסו והופקעו - כל האוהלים בכפר	טוויל אבו ג'רוואל	24.10
5	אסר	1.11
10	ואדי אל-נעם	
הכפר נמצא בהליכים של מו"מ עם מוסדות התכנון על מציאת מיקום חלופי		
2.5 (שני בתי אבן וחצי בית נוסף)	ביר אלח'מאם	7.11
1	אלגרין	
1	אלזרנוג	

<sup>93</sup> המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים, פורום דו קיום בנגב, אגודת הארבעים, אתר משרד הפנים וידיעות בעיתונות.

בחודש יולי 2007 החליטה הממשלה להקים במשרד השיכון רשות חדשה<sup>94</sup> – הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב – שאמורה לתאם את פעולות הממשלה בנושא ולעסוק בהסדרי המקרקעין. זאת נוסף על מנהלת הבדואים שבמנהל מקרקעי ישראל, והמנהלה לתיאום פעולות הממשלה במגזר הבדואי, הכפופות אף הן למשרד השיכון. באותה החלטה הטילה הממשלה על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, אשר אמורה, בתוך שלושה חודשים, להגיש את המלצותיה לשר לשם גיבוש הצעת חוק בעניין הסדרת התיישבות המגזר הבדואי בנגב. גם אם יש לברך על הכוונה להסדיר את הנושא, נוסח ההחלטה מעלה מספר תמיהות ובעיות: ראשית, יחסי הגומלין בין הרשות החדשה לרשויות קיימות אינם ברורים, ולא ברור מהו הקשר בין המלצותיה לבין תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע, שהופקדה לאחרונה (ראו להלן); שנית, גם ברשות החדשה אין ייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית בנגב: על-פי ההחלטה רק ארבעה מבין 21 חבריה יהיו בדואים. בעיה נוספת היא ההתניה, שבועדה וברשות ישתתפו אך ורק נציגים שאין להם "תביעת בעלות". גם אם התניה זו מעידה לכאורה על טוהר מידות, היא מדירה מתהליך קבלת ההחלטות את אותם האנשים עצמם שעתידיים להיות מושפעים מתוצאותיה. בסוף חודש אוקטובר אישרה הממשלה את הקמת הוועדה הציבורית, בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג, ונקבע כי זו תגיש את המלצותיה בתוך שישה חודשים מתחילת פעילותה.<sup>95</sup>

ב-18.7.07, בעקבות ההחלטה על הקמת הרשות החדשה, פנו שרי השיכון והפנים ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה שיאשר להקפיא את הריסות הבתים עד להשלמת המלצות הוועדה. תושבי הכפרים והארגונים המייצגים אותם בירכו על ההצהרה, אולם כבר למחרת הרסה המדינה 24 בתים בנגב: 21 בתים מתוכם בכפר טוויל אבו ג'רוואל, ואחד בכפר ואדי אל-נעם, וזאת למרות משא ומתן שמתקיים לאיתור מיקום חלופי לכפר.<sup>96</sup> בתחילת חודש ספטמבר הודיעה לשכת היועץ המשפטי לממשלה<sup>97</sup> כי לאחר בחינת ההצעה להקפיא את הריסות הבתים מול גורמי האכיפה הרלוונטיים, נמצא כי היא אינה ישימה. עם זאת, ציין היועץ המשפטי לממשלה, נדרשת בחינה מחודשת של מדיניות האכיפה. נכון לתחילת חודש נובמבר, הריסות הבתים בכפרים הבלתי מוכרים בנגב נמשכות.

## תוכנית המתאר

בחודש יוני 2007 הובאה לידיעת הציבור תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע (תמ"מ 23/14/4). תוכנית זו היא תולדה של עתירה<sup>98</sup> שהגישה לבג"ץ האגודה לזכויות האזרח בשם ארגוני זכויות אדם ונציגי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב בשנת 2000 נגד תוכנית המתאר המחוזית לאזור הדרום. בעתירה מחתה האגודה על כי התוכנית לא העמידה בפני אזרחי ישראל הערבים הבדואים כל חלופה חוקית להתיישבות, פרט למעבר למגורים בעיירות. בעקבות העתירה התחייבו מוסדות

<sup>94</sup> "הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב", החלטה מס. 1999 של הממשלה מיום 15.07.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Decisions/2007/07/des1999.htm>.

<sup>95</sup> הודעה לעיתונות באתר משרד הבינוי והשיכון, 28.10.07, <http://www.moch.gov.il/Moch/Messages/28.10.07.htm>.

<sup>96</sup> יצוין גם כי נוסף על המשא ומתן בעניין מיקום חלופי, הורה בית המשפט העליון במרץ 2007, בערעור נגד החלטה בתביעת פינוי שהגיש מנהל מקרקעי ישראל נגד רבים מתושבי הכפר, על עיכוב צווי הפינוי למשך 18 חודשים כדי לנסות להגיע להסדר.

<sup>97</sup> במכתב לאגודה לזכויות האזרח מיום 5.9.07, בתשובה לפניית האגודה.

<sup>98</sup> בג"צ 1991/00 אבו-חמאד נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

התכנון להכין למטרופולין באר שבע (האזור ש-95% מהבדואים בנגב גרים בו) תוכנית מתאר חלקית מחוזית שתכלול פתרונות של התיישבות בדואית כפרית, בתיאום עם נציגי האוכלוסייה ובהתחשבות בצרכיה. אולם המדינה לא השכילה לנצל חלון הזדמנויות זה: צוות התכנון של תוכנית המתאר אמנם נפגש עם נציגי העותרים מספר פעמים, אולם הפר את התחייבות מוסדות התכנון בפני בג"ץ וסירב לבחון באופן נקודתי הצעות קונקרטיים להסדרה תכנונית של כפרים. לצד דיון אטי בתוכנית המתאר המיועדת ליישובים הערביים, קודמה במהירות הקמת יישובים יהודיים חדשים שלא באמצעות תכנית המתאר, במסגרת יישום של החלטות ממשלה שונות. כך, למשל, תוכננו והוקמו כ-30 "חוות בודדים" ליהודים.

תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע, שפורסמה השנה, עדיין אינה נותנת מענה תכנוני שוויוני וסביר לאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים, וממשיכה את האפליה בחלוקת השימוש במשאבי הקרקע. אמנם, התוכנית משקפת הסדרה או הקמה של תשעה יישובים<sup>99</sup> שעוגנו בתוכנית בזכות החלטות ממשלה שקדמו להכנתה, ומציעה להסדיר עוד שניים מהכפרים הגדולים שבשטח התכנון,<sup>100</sup> אולם עשרות כפרים אחרים, שבהם מתגוררים עשרות אלפי בני אדם, אינם מופיעים

במפה גם בתוכנית החדשה. לעובדה זו משמעות כפולה: בטווח המידתי – לא ניתן מענה לבעיות האקוטיות הקיימות ביישובים אלה – אין אפשרות לקבל היתרי בנייה ואין שירותים מוניציפליים, שכן אלה מחייבים תוכנית מתאר. בטווח הארוך, היעדרם של היישובים ממפת התכנון יקשה מאוד על האפשרות

**תוכנית המתאר למטרופולין באר שבע, שפורסמה השנה, עדיין אינה נותנת מענה תכנוני שוויוני וסביר לאוכלוסיית הכפרים הבלתי מוכרים, וממשיכה את האפליה בחלוקת השימוש במשאבי הקרקע**

להסדירם למשך עשרים השנה הבאות, שכן תוכנית מתאר מחוזית קובעת את ייעודי הקרקע לעשרים שנה. אמנם חלק מהשטח שהוקצה בעבר ליעודים חקלאיים, תעשייתיים וצבאיים, הוגדר בתוכנית המתאר החדשה כשטח במעמד מיוחד, שבו ניתן יהיה לבחון בעתיד אפשרויות להסדרה תכנונית של התיישבות בדואית קיימת, אך התוכנית אינה מייחדת אותו להתיישבות האוכלוסייה הבדואית, ופותחת פתח לאפשרות שיוקמו בו דווקא יישובים יהודיים חדשים. נוסף על כך, אדמותיהם של מרבית הכפרים לא נכללו בייעוד קרקע זה, והמנגנון התכנוני המתגבש הוא נטול קריטריונים ולוחות זמנים. משמעות הדבר היא כי בחינת הפתרונות התכנוניים הקונקרטיים בעבור האוכלוסייה הערבית בנגב תידחה לעוד עשרות שנים.

לעומת זאת, תוכנית המתאר מאפשרת מגוון רחב של צורות התיישבות בעבור האוכלוסייה היהודית: עשרות יישובים המשתרעים על פני שטחים נרחבים, ובהם עשרות דונמים של אדמה חקלאית לכל חקלאי, וזאת נוסף על שטחי מגורים נדיבים וחוות בודדים. כבר היום קיימים בנגב מגוון יישובים כפריים המיועדים לציבור היהודי, שבחלקם מתגוררות עשרות בודדות של משפחות; בנפת באר שבע לבדה קיימים יותר ממאה יישובים כאלה. בתוכנית המתאר החדשה מתוכננים לעתים יישובים יהודיים נוספים במקום שבו שוכנים כפרים בלתי מוכרים, שכאמור אינם מופיעים במפה. כך, למשל, במקום שבו שוכנים הכפרים הבלתי מוכרים עתיר ואם אלחיראן, מופיעים במפה שני יישובים יהודיים עתידיים בשם יתיר וחירן.

<sup>99</sup> ביר הדאג', קסר א-סר, אם-בטיין, אבו-קרינאת, א-סייד, נחל שמריה (עבור תראבין א-סאנע), דריג'את, מכחול (מרעית) ומולדה (עבור אל-אטרש).  
<sup>100</sup> אבו-תלול ואלפרעה.

במהלך החודשים ספטמבר ואוקטובר הגישו ארגוני זכויות אדם ותושבי הכפרים הבלתי מוכרים למועצה הארצית לתכנון ולבנייה התנגדויות לתוכנית המתאר.<sup>101</sup> תוכנית זו, בדומה לקודמתה, מותירה עשרות אלפי אזרחים מול הבחירה הקשה בין המשך מגורים ביישוביהם הכפריים

**עשרות אלפי אזרחים נותרים מול הבחירה הקשה בין המשך מגורים ביישוביהם הכפריים ההיסטוריים, ללא הסדרה תכנונית, בתנאים מחפירים, כשחרב הריסות הבתים מעל ראשיהם, לבין פינוי לעיירות שאינן תואמות את צורכיהם. האוכלוסייה היהודית בנגב אינה נדרשת לעשות בחירה קשה כזו**

ההיסטוריים, ללא הסדרה תכנונית, בתנאים מחפירים, כשחרב הריסות הבתים מעל ראשיהם, לבין פינוי לעיירות שאינן תואמות את צורכיהם ואת אורח חייהם. חשוב לשוב ולהדגיש שהאוכלוסייה היהודית בנגב אינה נדרשת לעשות בחירה קשה כזו ולוותר על אורח חייה כדי לממש זכויות בסיסיות, כמו אספקת מים זורמים. ההפך הוא הנכון: במקביל להכנת תוכנית זו, פורחות בנגב

תוכניות ללגליזציה של חוות בודדים, שעוגנו לאחרונה בהחלטת ממשלה,<sup>102</sup> ותוכניות פיתוח דוגמת תוכנית "נגב 2015", המבקשות למשוך אוכלוסייה יהודית חזקה לנגב על חשבון תושבי הנגב המקוריים. תוכנית בעייתית אחרת יזם בפברואר 2007 שר הבינוי והשיכון מאיר שטרית. התכנית, בסגנון "פינוי-פיצוי", הציעה פיצוי מוגדל לתושבים הבדואים שיסכימו לעבור לעיירות הקבע, אך איימה בפינוי בכוח על מי שלא יסכים לקבל את הפיצוי ולהתפנות מרצונו. שוב מדובר בתוכנית המציעה פתרון כוחני וחד-צדדי במקום לנסות לפתור את המחלוקת בסוגיית הבעלות על הקרקעות בנגב בין המדינה לאוכלוסייה הבדואית בדרך של הידברות והבנה עם נציגי האוכלוסייה.

\*\*\*

את מדיניות ממשלות ישראל במהלך השנים בנושא הכפרים הבלתי מוכרים מסכם היטב מסמך של מרכז אדוה<sup>103</sup> שפורסם בספטמבר 2005: למרות מספר שינויים חשובים שנרשמו בעשור האחרון, נאמר במסמך, הרושם המצטבר הוא שממשלות ישראל אינן מגיעות לכלל החלטה לעשות צעד של ממש ליישב את סוגיית מעמדם וזכויותיהם של הבדואים בנגב. צעדי הממשלה במשך השנים מתאפיינים במספר היבטים: ראשית, היעדר בחינה מעמיקה של הסוגיה ושל השלכותיה על האוכלוסייה הערבית-הבדואית, על הנגב ועל דמותה של החברה הישראלית; שנית, היעדר החלטה נחושה להביא לפריצת דרך של ממש; שלישית, ובמקום זאת – התמודדות בדרך של היענות ללחצים נקודתיים, כדוגמת ההכרה בעוד מספר יישובים או הגדלה של הפיצוי הכספי בעוד מספר אחוזים; רביעית, ריבוי של רשויות, ועדות וגופים; חמישית, ריבוי של החלטות שאינן מקוימות; שישית, הקצאה של תקציבים נמוכים, הפרוסים על פני שנים רבות מדי ואשר שיעור המיצוי שלהם הוא נמוך; ושביעית, מצב שבו מעת לעת המדינה שבה ופועלת

<sup>101</sup> את ההתנגדויות שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם תושבי הכפרים ואדי אל-נעם, רכמה, א-סרה, חי'ם-זנה, סעווה ואל-ע'רא אפטר לקרוא באתר **האגודה לזכויות האזרח**: <http://www.acri.org.il/pdf/hitnagduyot.pdf>.

<sup>102</sup> "התיישבות יחידים בנגב ובגליל", החלטה מס. 2000 של הממשלה מיום 15.07.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Decisions/2007/07/des2000.htm>.

<sup>103</sup> שלמה סבירסקי ויעל חסון, "אזרחים שקופים: מדיניות הממשלה כלפי הבדואים בנגב", מידע על שוויון, גיליון מס' 14, **מרכז אדוה**, ספטמבר 2005, <http://www.adva.org/UserFiles/File/bedouimreport.pdf>.

בדרך של כפייה, כגון הגשת תביעות נוגדות<sup>104</sup> לבתי המשפט, הריסת מבנים וריסוס שדות או חרישתם.

בהמלצות ועדת האו"ם למניעת אפליה גזעית<sup>105</sup> שפורסמו בחודש מרץ 2007 נאמר כי על מדינת ישראל לבחון חלופות להעברת תושבי הכפרים הבלתי מוכרים לעיירות, ובראשן – הכרה בכפרים ובזכויותיהם של הבדואים לבעלות, לפיתוח, לשליטה ולשימוש באדמותיהם ובמשאבים נוספים שהיו בבעלותם או בשימושם באורח מסורתי. בהקשר זה ראוי לציין כי הבדואים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים הם מיעוט ילידי לאומי, דתי ותרבותי, שלפי המשפט הבין-לאומי על המדינה להכיר, לכבד ולממש את זכותו לשימור תרבותו.

חובתה של מדינת ישראל לכבד ולממש את זכויותיהם של האזרחים הערבים הבדואים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים לקורת גג, לחינוך, לבריאות, לפרנסה ולכבוד. מצוקת הכפרים הבלתי מוכרים בנגב מחייבת פתרון מערכתי כולל המבוסס על תפיסה שוויונית ומשתפת, ועל הכרה בזכויות הקולקטיביות של התושבים להמשיך את חייהם במסגרת הקהילתית שהורגלו אליה. מן הראוי שפתרון זה יכיר תכנונית ומוניציפלית בכפרים הקיימים, ויקצה תקציבים הולמים להקמת תשתיות ולסגירת פערים ומיגור אפליה של קרוב לשישים שנה.

---

<sup>104</sup> תביעות שמגישה המדינה לגבי קרקעות שתובעים בדואים, ובהן היא מבקשת מבית המשפט לרשום את הקרקע כאדמת מדינה.

<sup>105</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – ISRAEL, הערה 68 לעיל.

## הזכות להגנה על הגוף והזכות להגנה על הנפש: מוסדות החינוך בשדרות

זה שנים שתושבי שדרות ויישובי עוטף עזה נאלצים להתמודד עם נפילת טילי הקסאם ביישוביהם. חובתה של המדינה להגן על אזרחיה, אך למרות שנים של החלטות ממשלה ושל התחייבויות, עדיין קיימים ליקויים בנושא המיגון. דוח מבקר המדינה לעניין מיגון היישובים בשדרות ובאזור עוטף עזה<sup>106</sup> שהתפרסם בינואר 2006, קבע כי תהליך האישור של התוכנית והקצאת התקציב להקמת אמצעי מיגון בשדרות וביישובי עוטף עזה נמשך זמן ארוך ובלתי סביר, וכי העיכוב באישור התקציב הוא הגורם העיקרי לאי-מימוש התוכנית במועד שנקבע. בעת פרסומו של דוח המבקר, כשבעה-עשר חודשים לאחר קבלת החלטת הממשלה על תוכנית ההתנתקות, עדיין לא הושלמו עבודות המיגון ביישובים המאוימים ביותר, והביצוע של חלק מהן אף לא החל, מצב שאותו כינה מבקר המדינה "חמור ובלתי נסבל". כיום

### למרות שנים של החלטות ממשלה ושל התחייבויות, עדיין קיימים ליקויים בנושא המיגון בשדרות

הבעיה העיקרית בנושא המיגון בשדרות היא של בתים שנבנו בשנות ה-70, שלהם גגות רעפים ושאינם בהם חדרי ביטחון; על כן המשפחות הגרות בהם אינן מוגנות מפני פגיעת הטילים. לאחרונה הגישו תושבים בשדרות עתירה לבג"ץ<sup>107</sup> בדרישה למגן בתים אלה. הדיון בעתירה נדחה לתחילת חודש דצמבר 2007.

בדוח זה נתייחס לזכויותיהם של התלמידים בשדרות להגנה על גופם ועל נפשם: למיגון מוסדות החינוך, שבו חל שיפור בשנה האחרונה, ולמחסור בפסיכולוגים חינוכיים.

## מיגון מוסדות החינוך

כחצי שנה לאחר פרסום דוח המבקר, בתחילת חודש יולי 2006, אימצה הממשלה<sup>108</sup> את תוכנית המיגון שהכין פיקוד העורף, שלפיה עד אמצע אוקטובר 2006 יש למגן את עשרים וארבעה בתי הספר ביישובי עוטף עזה בשיטת "המרחבים המוגנים". על-פי שיטה זו לא כל הכיתות ממוגנות אלא רק חלק מהכיתות ומהמרחבים בבית הספר; בהישמע התראת "צבע אדום" התלמידים אמורים להגיע למרחבים אלה בתוך 15 שניות. משלא הושלם המיגון, הגישו באוקטובר 2006 תושב קיבוץ כפר עזה וועד ההורים בשדרות עתירות לבג"ץ. הדיון בעתירות עסק בעיקר ברמת ההגנה שמספקת שיטת "המרחבים המוגנים". במהלך הדיונים הודיעה המדינה כי הוחלט למגן את כל גני הילדים ואת כיתות א'-ג' באזור עוטף עזה בשיטת "המיגון המלא";<sup>109</sup> ב-29.07.07 פסק בג"ץ<sup>110</sup> כי המיגון בשיטת "המרחבים המוגנים" אינו נותן מענה ביטחוני סביר ומספק לסיכונים

<sup>106</sup> מבקר המדינה, "דוח ביקורת על ההתנתקות מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" החלטות ויישומן", ינואר 2006, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=449&id=2&contentid=8297&parentid=8294&sw=800&hw=530>

<sup>107</sup> בג"ץ 7844/07 כהן נ' ממשלת ישראל. ראו גם: מיכל גרינברג, "תושבי שדרות עתרו: על המדינה לממן את המיגון", הארץ, 17.9.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?itemNo=904413&contrassID=1&subContrassID=0&sbSubContrassID=0>

<sup>108</sup> "מדיניות המיגון של מוסדות החינוך ביישובי עוטף עזה – המלצות ועדת המנכ"לים", החלטה מס. 219 של הממשלה מיום 02.07.2006, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/07/des219.htm>

<sup>109</sup> ראו: "מיגון מוסדות חינוך ביישובי עוטף עזה", החלטה מס. 1528 של הממשלה מיום 01.04.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Decisions/2007/04/des1528.htm>

<sup>110</sup> בג"ץ 8397/06 ווסר נ' שר הביטחון; בג"ץ 8619/06 ועד ההורים העירוני בשדרות נ' משרד הביטחון,



שהתלמידים ניצבים בפניהם, והורה למדינה להשלים את מיגון כל הכיתות בבתי הספר בשיטת "המיגון המלא" עד לתחילת שנת הלימודים. מעט לפני פתיחת שנת הלימודים תשס"ח הציעה המדינה<sup>111</sup> כי עד להשלמת מיגונם המלא של מוסדות החינוך באזור ימשיכו התלמידים ללמוד במבנים הקיימים; המדינה התחייבה כי מיגונם המלא של שבעה מבתי הספר הקיימים יסתיים עד חגי תשרי (החלים בספטמבר-אוקטובר), ואילו הקמת שלושה-עשר בתי ספר חדשים במקום אלה הקיימים תימשך עד 2010. נכון לאמצע אוקטובר 2007, נמסר מעיריית שדרות כי מצב מיגון מוסדות החינוך משביע רצון.<sup>112</sup> עם זאת, ועד ההורים בשדרות ומטה המאבק לביטחון שדרות עתרו לבג"ץ<sup>113</sup> בבקשה שיורה למצוא לתלמידים מקום לימודים מחוץ לעיר, עד שכל בתי הספר בעיר יהיו ממוגנים באופן מלא.

### מחסור בפסיכולוגים חינוכיים

תפקידו של השירות הפסיכולוגי החינוכי הוא להעניק שירותים פסיכולוגיים ושירותי ייעוץ חינוכי לתלמידים, להורים ולאנשי החינוך. בין השאר מעניקים הפסיכולוגים החינוכיים שירותי טיפול וייעוץ פרטניים "לתלמידים המצויים במצבים בהם קיימים גורמים הפוגעים בהתפתחותם התקינה".<sup>114</sup> מטבע הדברים, בשל החרדה שגורמת נפילת טילי הקסאם, יש דיווחים רבים על מצוקה, לחץ וירידה בתפקוד בקרב תלמידים בשדרות ויישובי עוטף עזה.<sup>115</sup> עבודתם של הפסיכולוגים החינוכיים בבתי הספר בסיטואציה כזו היא חיונית במיוחד, ועשויה להקל על המצוקה ולסייע לתלמידים להתמודד עם הלחצים.

על-פי מסמך של מרכז המחקר והמידע בכנסת,<sup>116</sup> נכון לפברואר 2007 למדו בשדרות 3,951 תלמידים (כולל בגני ילדים). לשירות הפסיכולוגי-חינוכי בעיר הוקצו 6.5 תקנים, אולם רק שלושה מהם היו מאוישים (באמצעות ארבעה פסיכולוגים חינוכיים). גורמים בשירות הפסיכולוגי החינוכי דיווחו למחברי המסמך כי השירות הפסיכולוגי בשדרות פועל במתכונת חירום: הפסיכולוגים עובדים על-פי רוב בתחנת השירות ואינם יוצאים לבתי הספר; השירות מספק סל שירותים בסיסי בלבד, ומתמקד בטיפול החירום הדחופים ביותר ובחלק ממשומות השגרה; במצבת כוח האדם הנוכחית אין אפשרות לספק לתלמידים בשדרות טיפולים ארוכי טווח או טיפולים המוגדרים כ"טיפול חוסך". עוד דווח כי בחלק מהימים עובד בעיר פסיכולוג חינוכי אחד בלבד. הקושי לגייס פסיכולוגים חינוכיים שיאיישו את התקנים המוקצים לשדרות נובע ממחסור כללי בפסיכולוגים חינוכיים באזור, ובעיקר מתנאי ההעסקה המוצעים: שכר נמוך בהרבה מהמקובל במגזר הפרטי וללא תגמול כספי בעד כוונות וקריאות פתע, אף שהמציאות הביטחונית

<http://elyon1.court.gov.il/Files/06/970/083/n21/06083970.n21.HTM>

<sup>111</sup> מיכל גרינברג ויובל יועז, "למרות בג"ץ: גם בשנת הלימודים הקרובה בתי הספר בשדרות לא יהיו ממוגנים", **הארץ**, 20.8.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=895376&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>

<sup>112</sup> נמסר לאגודה לזכויות האזרח על-ידי דובר עיריית שדרות בשיחה מיום 15.10.07.

<sup>113</sup> ראו: "תושבי שדרות עתרו: על המדינה לממן את המיגון", הערה 107 לעיל.

<sup>114</sup> על-פי אתר **משרד החינוך**: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shefi/mediniyut/Odot>

<sup>115</sup> יובל וורגן, "המחסור בפסיכולוגים במערכת החינוך בשדרות" – הערת שוליים מס' 2, **מרכז המחקר והמידע**

**בכנסת**, פברואר 2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01750&type=pdf>

<sup>116</sup> "המחסור בפסיכולוגים במערכת החינוך בשדרות", הערה 115 לעיל.

בשדרות מחייבת קריאות פתע תכופות. נכון לשנת הלימודים תשס"ח המצב לא השתנה, ומספר הפסיכולוגים החינוכיים בעיר עודו רחוק מלענות על הצרכים.<sup>117</sup>

**לשירות הפסיכולוגי-  
חינוכי בעיר הוקצו 6.5  
תקנים, אולם רק  
שלושה מהם מאוישים**

בתי הספר נעזרים בתרומות ובארגונים חוץ-ממשלתיים כדי למלא את החסר. על משרד החינוך ועיריית שדרות, הנושאים בעלות שכרם של הפסיכולוגים החינוכיים, למצוא דרכים להקצות תקציבים לעידוד ולתמרוץ של פסיכולוגים חינוכיים לעבוד בשדרות, כדי לאייש לפחות את התקנים הקיימים.

---

<sup>117</sup> נמסר לאגודה לזכויות האזרח על-ידי דובר עיריית שדרות בשיחה מיום 15.10.07.

## זכויות מהגרי עבודה

באוקטובר 2006 נחקק בישראל חוק איסור סחר בבני אדם,<sup>118</sup> האוסר על סחר בבני אדם למטרות שונות: עבדות, עבודת כפייה, זנות, סחר באיברים, ילודה ופרסומי תועבה. החוק נועד להעניק כלים לשיפור המאבק בסחר בבני אדם ולהגנה על קורבנותיו, גם אם מדובר בסחר למטרות שאינן עיסוק בזנות, שנאסר בחקיקה עוד קודם לכן. דוח מחלקת המדינה האמריקאית בנושא הסחר בבני אדם לשנת 2006 שהתפרסם בחודש יולי 2007, העלה את מדינת ישראל לדירוג השני מתוך שלושה, של מדינות שאינן עומדות בסטנדרטיים המינימליים למאבק בתופעה, אך עושות מאמצים משמעותיים לעמוד בהם.<sup>119</sup> למרות שיפור מסוים שחל בהתייחסות המדינה לקורבנות הסחר בנשים, לא כך הוא המצב באשר לקורבנות הסחר למטרות אחרות. תופעות המאפיינות סחר בבני אדם, ביניהן כבילת עובדים למעסיקים וגביית דמי תיווך, נמשכות, ויידונו בהמשך.

השנה הגיע לסיומו מאבק ארוך<sup>120</sup> למתן מעמד לילדי מהגרי עבודה שנולדו בישראל או חיים בה מגיל צעיר, שפתם עברית ותרבותם ישראלית. בסך הכול הוגשו למשרד הפנים 827 בקשות למתן מעמד לילדים אלה ולבני משפחותיהם, המתייחסות לכ-2,500 נפשות. 63% מהבקשות (522) אושרו, 193 נדחו ו-112 עודן נמצאות בהליכי בדיקה.<sup>121</sup>

## הסדר הכבילה והסדר התאגידים

"... כל אדם – גם אם זר הוא בקהלנו – זכאי לכבודו כאדם. כסף ניתן לחלוקה. כבוד אינו ניתן לחלוקה בגרעינו. כך הוא בכבודם וכך הוא בחירותם של העובדים. אכן, אין להימנע ממסקנה – מסקנה כואבת ומבישה [...] כי הסדר הכבילה יצר מעין-עבדות בגירסה מודרנית. בהסדר הכבילה שהיא עצמה קבעה והשליטה, רצעה המדינה את אוזנם של העובדים הזרים למזוזת ביתם של מעסיקיהם, וכבלה את ידיהם ואת רגליהם באזיקים ובנחושתיים למעסיק ש"יבא" אותם ארצה. [...] כלימה תכסה את פנינו בראותנו כל אלה, וכיצד נחריש..." (השופט חשין בפסק הדין בבג"צ 4542/02)

בחודש מרץ 2006, בעקבות מאבק ממושך של ארגוני זכויות אדם, קבע בג"ץ<sup>122</sup> כי ההסדר החל בענפי החקלאות, הסיעוד והתעסוקה, הכובל מהגר עבודה בישראל למעסיק מסוים, פוגע בזכויותיהם הבסיסיות של מהגרי העבודה, ועל כן דינו להתבטל. על-פי הסדר זה, הותנה רישיון העבודה שקיבל מהגר עבודה המגיע לעבוד בישראל בעבודתו אצל מעסיק מסוים. אם הפסיק העובד את עבודתו אצל אותו מעסיק – גם בשל ניצול ועושה מצד המעסיק – הוא איבד באחת את רישיון השהייה בישראל, והפך לשוהה בלתי חוקי הצפוי לגירוש מהארץ. הסדר הכבילה העניק

<sup>118</sup> חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006.

<sup>119</sup> "Trafficking in Persons Report 2007", U.S. Department of State, June 2007.

הפרק העוסק בישראל מופיע כאן: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/82806.htm>

וראו גם דיווח באתר **משרד המשפטים**: <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/News/sahar.htm>

למעשה, כבר בשנת 2002 עלתה ישראל לדירוג השני, לאחר שבשנת 2001 דורגה בדירוג השלישי. בשנת 2006 היא ירדה לדירוג ביניים שבין השני לשלישי, שבו נמצאות מדינות שבסכנת הידרדרות לדירוג השלישי. בשנת 2007, בעקבות תיקון החקיקה הנ"ל, היא חזרה לדירוג השני.

<sup>120</sup> על השתלשלות העניינים במהלך השנים, כולל עתירות שהוגשו והחלטות הממשלה שהתקבלו בנושא, אפשר לקרוא בעתירה מתוקנת שהגישה האגודה לזכויות האזרח בחודש פברואר 2007: בג"ץ 8204/05 האגודה לזכויות

האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1481>

<sup>121</sup> בג"ץ 8204/05 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, הודעה מעדכנת מטעם פרקליטות המדינה, 28.6.07.

<sup>122</sup> בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל,

<http://elyon1.court.gov.il/Files/02/420/045/o28/02045420.o28.HTM>

כוח עצום למעסיקים, שידעו כי ביכולתם לפגוע בזכויותיהם של מהגרי העבודה באופן חמור, ואלה בכל זאת לא יוכלו לעזוב. רבים מהמעסיקים ניצלו כוח זה. בג"ץ, כאמור, פסל את ההסדר, והורה למדינה לגבש הסדר העסקה חדש בתוך חצי שנה. אולם אחת לכמה חודשים הממשלה מחליטה לדחות את מועד כניסתם לתוקף של הסדרי ההעסקה החדשים, ונכון לאוקטובר 2007, שנה וחצי לאחר מתן פסק הדין, יישומם עדיין לא החל. על-פי החלטת הממשלה האחרונה שהתקבלה בעניין, הסדר ההעסקה החדש בענף הסיעוד אמור להיכנס לתוקף ב-1.11.07, והסדר ההעסקה החדש בענף החקלאות ב-1.12.07, אולם כבר עתה ברור כי ההסדרים החדשים לא ייושמו גם במועדים אלה.

בספטמבר 2007, עוד בטרם החלה המדינה ליישם את פסק הדין בכל הענפים, ניתן בבג"ץ פסק דין אחר,<sup>123</sup> המאיים על הקביעה העקרונית של בג"ץ נגד הסדר הכבילה. בפסק הדין, שעסק בהסדר כבילתם של עובדים טורקים למעסיק ספציפי (חברת ילמזלר) בעקבות הסכם שנחתם בין ישראל לטורקיה, קבעו שופטי הרוב כי הכבילה באותו מקרה היא כדין, משום שלא נגבו מן העובדים דמי תיווך כדי להגיע לישראל; משום שקיים, לכאורה, פיקוח הדוק על תנאי העסקתם; ומשום שלא הוכחו פגיעות נוספות בזכויות עובדי החברה פרט לכבילה עצמה. בניגוד לקביעות שבפסק הדין הראשון, משמעותו של פסק דין זה הוא כי הכבילה כשלעצמה אינה בהכרח פגיעה בזכויות העובד. הארגונים מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד הגישו לבג"ץ בקשה לדיון נוסף בפסק הדין.

בתחום הבניין החלה עוד בחודש מאי 2005 שיטת העסקה אחרת – "הסדר התאגידים". הסדר זה עוצב במשרדי הממשלה הרלוונטיים ללא השתתפותם של הגופים והארגונים המייצגים את האינטרסים של מהגרי העבודה, וללא התייחסות להערותיהם.<sup>124</sup> עיקרו של הסדר התאגידים הוא שיטת העסקה משולשת: תאגידים ישראלים מקבלים רישיון לעסוק בתחום הבניין כקבלני כוח אדם; מהגרי העבודה מועסקים בפועל אצל קבלני בניין, אולם רשומים כעובדים של אותם תאגידי כוח אדם, שאחראים על תשלום שכרם של העובדים ועל זכויותיהם הסוציאליות. העובד רשאי להחליף את התאגיד המעסיק אותו אחת לרבעון; אם התלונן כי התאגיד הפר את זכויותיו והממונה על זכויות העובדים במשרד התמ"ת מצא כי תלונתו מוצדקת, הוא יכול לעבור לתאגיד אחר במהלך הרבעון.

שני דוחות שפרסמו מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד<sup>125</sup> במרץ ובאוגוסט 2007 בחנו את "הסדר התאגידים". המסקנות המרכזיות העולות מן הדוחות הן ש"הסדר הכבילה" לא פס מן העולם בעקבות אימוץ שיטת ההעסקה החדשה, ושגם שיטה זו מותירה פערי כוחות עצומים בין המעסיק לעובד ויוצרת תלות של מהגר העבודה במעסיקו. כל אלה מותירים את מהגר העבודה המועסק

<sup>123</sup> בג"ץ 10843/04 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל,

<http://elyon1.court.gov.il/Files/04/430/108/p26/04108430.p26.HTM>

<sup>124</sup> יונתן ברמן, "חירות בע"מ: כבילת מהגרי עבודה לתאגידי כוח אדם", מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד,

אוגוסט 2007, [http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Taagidim\\_Report\\_072407\\_Heb.pdf](http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Taagidim_Report_072407_Heb.pdf)

<sup>125</sup> יונתן ברמן, "כבילת מהגרי עבודה לתאגידי כוח אדם: דו"ח ביניים בעניין העסקת מהגרי עבודה בתחום הבניין על-ידי

'תאגידי כוח אדם', מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד, מרץ 2007,

[http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Workers\\_in\\_Construction\\_mid\\_term\\_report.pdf](http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Workers_in_Construction_mid_term_report.pdf)

ו"חירות בע"מ", הערה 124 לעיל.

בענף הבניין במצב של נחיתות, המאפשר את ניצולו ואת המשך הפגיעה בזכויותיו. בין ממצאי הדוחות:

- ההסדר החדש, אף אם המעבר במסגרתו פשוט משהיה במסגרת הסדר ההעסקה הקודם, עדיין יוצר זיקה בין העסקה אצל מעסיק מסוים (במקרה זה – תאגיד כוח אדם מסוים) לבין חוקיות שהייתו של העובד בישראל. קשר זה, כמו בשיטה הקודמת, פותח פתח משמעותי לניצולם של עובדים.
- לא ברור כיצד מתבצעת החלפת מעסיקים בפועל במסגרת אותו תאגיד, ולעתים קרובות אפשרות זו כלל אינה ידועה לעובדים. נוסף על כך, מאחר שהתאגיד הוא שקובע את תנאי העבודה והשכר, מעבר בין מעסיקים במסגרת אותו תאגיד אינה משפרת את מצבו של העובד.
- מאז החלת ההסדר חלה עלייה דרמטית של כ-66% בדמי התיווך שמשלמים המהגרים הסינים העובדים בענף לחברות כוח אדם בסין ובישראל. תשלומים אלה הגיעו לסכום אסטרונומי של \$15,760 בממוצע (עוד בנושא דמי התיווך, ראו בהמשך פרק זה).
- למדינה רווח עצום מהפעלת הסדר התאגידים על גבם של העובדים – נכון לסוף חודש אוגוסט 2006 סך הכנסות המדינה מהסדר התאגידים בענף הבניין עמד על 191,771,032 ש"ח.
- בממוצע, הרוויח כל אחד מן העובדים שנתונוי נבדקו בדוח 85% בלבד מהשכר שאמור היה להיות משולם לו. מדובר בעלייה בשכרם של עובדי הבניין הזרים יחסית לתקופה שלפני החלת ההסדר החדש, אך עולה כי העובדים הם ש"מסבסדים" אותה באמצעות דמי התיווך המוגדלים שהם משלמים טרם הגעתם לישראל.
- מעבר לעלייה בשכר, אי-אפשר להצביע על שיפור בתנאי העבודה והמגורים של העובדים בענף.
- על 9 מתוך 43 התאגידים הטיל משרד התמ"ת סנקציות בשל ביצוע פעולות בלתי חוקיות, אולם לא שלל את רישיונו של אף לא אחד מן התאגידים.
- 42% מבין מהגרי העבודה העצורים שרואיינו נעצרו בשל מאפייני הכבילה של ההסדר החדש. מסקנות אלה יוצרות ציפייה עגומה לגבי מצבם העתידי של מהגרי העבודה המועסקים בענפים האחרים: גם אם ייושם הסדר חדש במקום הסדר הכבילה בענפים אלה, לא נראה כי יחול שיפור במצבם של העובדים; מי שירוויח מההסדר יהיו המדינה והתאגידים.

### **גביית דמי תיווך ממהגרי עבודה**

גביית דמי תיווך ממהגרי עבודה המבקשים להגיע ולעבוד בישראל אינה תופעה חדשה. את סכומי העתק – במונחי מדינות המוצא – גובות חברות כוח האדם, כביכול לכיסוי הוצאות הבאתו של העובד לישראל. אולם למעשה, כספים אלה משמשים כשיטה ליצירת רווחים על גבם של העובדים. דמי התיווך אף מהווים תמריץ להביא לארץ עוד ועוד עובדים חדשים, במקום להעסיק מהגרי עבודה שכבר נמצאים בארץ, ומסיבות שונות איבדו את עבודתם. כך, מצד אחד, המדינה, באמצעות משטרת ההגירה ובתי המשפט, עוצרת ומגרשת "עובדים זרים לא חוקיים", ומצד האחר מתירה את הבאתם לארץ של עובדים חדשים על אף הכוונה המוצהרת לצמצם את מספר העובדים הזרים בישראל. העובדים הזרים נאלצים לקחת הלוואות בריבית גבוהה ולעתים אף

למשכן את ביתם ואת רכושם כדי לגייס את הכסף; רק לאחר חודשים של תשלום החוב, הם מתחילים להרוויח למחייתם.

עד לחודש יולי 2006 נאסר בחוק לגבות תשלום כלשהו ממהגר עבודה כתנאי להעסקתו בישראל, אך בפועל, מתברר, נגבו כספים. ביולי 2006 נכנסו לתוקף תקנות חדשות<sup>126</sup> המגבילות את הסכום שמותר לגבות מהעובד כדמי תיווך בישראל ובמדינת המוצא גם יחד ל-3,050 ש"ח (כ-710\$). אולם

**התקנות שמגבילות את הסכום שמותר לגבות מהעובד כדמי תיווך לא שיפרו את המצב אלא להפך: מאז כניסתן לתוקף, עלו דמי התיווך**

סקר של ארגון קו לעובד,<sup>127</sup> שהתפרסם בחודש אוגוסט 2007, מעלה כי לא זו בלבד שהתקנות לא שיפרו את מצב הגבייה הבלתי חוקית של דמי התיווך, אלא שמאז כניסתן לתוקף, דמי התיווך אף עלו. בסקר שבו השתתפו 35 עובדי סיעוד פיליפינים, נמצא כי כל עובד שילם בממוצע \$4,675

בעבור הבאתו לישראל – סכום הגבוה פי שישה מהמותר. מחברי הסקר מציינים כי למרות קיומן של עדויות ברורות על הפרת הוראות החוק, לא הוגשו עד עתה כתבי אישום בגין גביית דמי תיווך. עובדים מסין משלמים את דמי התיווך הגבוהים ביותר, שמגיעים לכ-20,000\$. בעתירה<sup>128</sup> שהגיש ארגון קו לעובד בעניין נטען כי השלטונות הסיניים, וכן גורמים בישראל לרבות משרד החוץ, משרד התמי"ת, משרד הפנים ומשטרת ישראל, מודעים היטב לתופעה, אך אינם עושים דבר כדי להילחם בה. מסמך של מרכז המחקר והמידע בכנסת<sup>129</sup> מסכם:

"ההכנסה מהגבייה הלא-חוקית של דמי תיווך נאמדת ב-250 מיליון דולר לשנה לכל הפחות. דמי התיווך הגבוהים הפכו את העובדים עצמם למוצר בעל תו מחיר. כל עוד החלפתם של עובדים זרים ותיקים בחדשים תהיה רווחית וחוקית, אין לצפות לשינוי בלחצים שחברות כוח האדם מפעילות כדי שיתאפשר להן להמשיך ולהכניס עובדים זרים חדשים לארץ."

לאחרונה מסתמן פתרון לבעיה:<sup>130</sup> הסכם שנחתם בין תאילנד לבין ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) מסדיר את פיקוח הארגון על גיוס עובדים לענף החקלאות בישראל. בחודשים הקרובים עתידים להגיע לישראל עובדים שיגויסו בהתאם להסכם זה, ומחודש יוני 2008 יובאו לישראל מהגרי עבודה רק ממדינות שישראל תחתום עמן על הסכם בילטרלי שיאפשר פיקוח על תשלום דמי התיווך.

<sup>126</sup> תקנות שירות התעסוקה (תשלום ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו-2006.

<sup>127</sup> "דף מידע: תשלום דמי תיווך על-ידי עובדים פיליפינים", קו לעובד, ספטמבר 2007,

[http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news1008\\_file.doc](http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news1008_file.doc)

<sup>128</sup> בג"צ 1193/07 קו לעובד נ' שר הפנים, [http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news399\\_file.doc](http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news399_file.doc)

<sup>129</sup> גלעד נתן, "גביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק", מרכז המחקר והמידע בכנסת, פברואר 2007,

<http://www.knesset.gov.il/MMM/doc.asp?doc=m01729&type=pdf>

<sup>130</sup> דוח בעתירה לקיום דיון נוסף, דנג"צ 8255/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל.

## מעמד אזרחי

למדינה ריבונית יש סמכות להחליט מי יבוא בשעריה ומי יזכה בה למעמד של קבע. יחד עם זאת, היא מחויבת לתת משקל לזכויות האדם. מדינות חייבות לכבד את הזכות לחיי משפחה, אינן רשאיות לדחות מפניהן פליטים, מבקשי מקלט ומחוסרי אזרחות, ומחויבות לתת מענה למצוקות הומניטריות.

למדינת ישראל אין כיום מדיניות הגירה מוסדרת ביחס למי שאינם יהודים. מדיניות הסדרת מעמדם של בני משפחה בישראל – בני זוג, הורים וילדים של אזרחים ישראלים – משתנה חדשות לבקרים ומעוגנת בנהלים פנימיים, אשר רובם אינם מפורסמים. עניינים מהותיים – כהענקת מעמד בישראל למי שקבעו בה את מרכז חייהם, הענקת מעמד למבקשי מקלט או הענקת מעמד במקרים הומניטריים – מוסדרים ללא קריטריונים מנחים ופומביים, אלא בהיוועצות בין פקידים ועל-פי שיקול דעתם. בשנת 2005 מינתה הממשלה ועדה ציבורית בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין, לבחינת מדיניות ההגירה של מדינת ישראל, החקיקה והנהלים הרלוונטיים, ולגיבוש מדיניות הגירה ותיקוני חקיקה. בחודש פברואר 2006 הגישה הוועדה דוח ביניים; לאחר שכוננה הממשלה החדשה לא מונתה הוועדה מחדש, ובחינת מדיניות ההגירה של ישראל לא הושלמה.

במקום מדיניות יש אפוא נהלים, שפקידי מנהל האוכלוסין פועלים לפיהם בענייני מתן מעמד בישראל. חרף החובה הקבועה בחוק, וחרף קביעות מפורשות בפסיקה, כי זכותו של כל אדם לדעת

מה הם הנהלים הרלוונטיים לקביעת מעמדו בישראל, משרד הפנים מוסיף לעמוד בסירובו וממאן לפרסם את נהלי מנהל האוכלוסין באופן גלוי ושלם. באתר האינטרנט של המשרד מפורסמים חלקיקי נהלים מקוטעים ולא מעודכנים (ועל כן מטעים); הנהלים מוסתרים מפני ועדת הפנים של הכנסת ולעתים אף מבתי המשפט, ופעמים רבות אף אינם ידועים לפקידי מנהל

**למדינת ישראל אין כיום מדיניות הגירה מוסדרת ביחס למי שאינם יהודים. במקום מדיניות יש נהלים, שמשרד הפנים מסרב לפרסם באופן גלוי ושלם**

האוכלוסין, האמונים על הפעלתם. אלפי אנשים נפגעים קשות ממחדל חמור זה. בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים תלויה ועומדת עתירה<sup>131</sup> שהגישו ארגוני זכויות אדם בחודש מאי 2007 בדרישה לפרסום מלא ואפקטיבי של הנהלים.

ערפל דומה אופף את דרכי פעולתה של "הוועדה הבין-משרדית לעניינים חריגים", המתכנסת מעת לעת במשרד הפנים ומייעצת למנהל מנהל האוכלוסין בבקשות להקניית מעמד בישראל. רובם המוחלט של הפונים שבקשותיהם לקבלת מעמד בישראל נדחות, אינם מיודעים כלל על קיומה של הוועדה ועל האפשרות לפנות אליה. זהות חבריה, מועדי ישיבותיה והפרוטוקולים של דיוניה אינם מפורסמים, שיקוליה אינם פומביים, אי-אפשר להופיע ולטעון בפניה, והחלטותיה, ככל שהן ניתנות, אינן מנומקות כראוי.

בשנה האחרונה, בתקופת כהונתו של רוני בר-און כשר הפנים, התקבלו במנהל האוכלוסין מספר נהלים המקלים על רכישת מעמד בישראל. נקבעו נהלים המקלים על הסדרת מעמדם של ילדים קטינים או של הורים קשישים של אנשים לא יהודים אשר נישאו לבן זוג יהודי. נוהל חשוב נוסף

<sup>131</sup> ע"מ (י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים.

מאפשר לנשים שנישאו לאזרחים ישראלים והחלו בהליך להסדרת מעמדן בישראל, ולאחר מכן נפרדו מבני זוגן בשל אלימות או התעללות, להגיש בקשה להמשיך בהליך זה.

אך לצד ההקלות, שחלקן רלוונטיות בעיקר לקרובי משפחה של עולים חדשים, חלה הקשחה במדיניות ההגירה כלפי זרים שאינם יהודים. קשה לחמוק מהמחשבה כי מטרת ההקלות היא לגרום למפלגות העולים לתמוך בחוקים אחרים, המחמירים את מדיניות ההגירה, באמצעות יצירת הקלות מיוחדות לאוכלוסייה זו.

זה למעלה מחמש שנים נמנעת מבני זוג פלסטינים של אזרחים ישראלים קבלת מעמד בישראל. מצב זה ראשיתו במדיניות של משרד הפנים, המשכו בהחלטת ממשלה, ומאז 2003 הוא מעוגן ב"חוק האזרחות"<sup>132</sup>. מטבע הדברים, הפגיעה העיקרית של החוק היא במיעוט הערבי בישראל, המקיים קשרי משפחה ונישואין עם הציבור הפלסטיני שבשטחים. במאי 2006 דחה בג"ץ, ברוב

**לצד ההקלות, שחלקן רלוונטיות בעיקר לקרובי משפחה של עולים חדשים, חלה הקשחה במדיניות ההגירה כלפי זרים שאינם יהודים**

של שישה שופטים מול חמישה, את העתירות נגד החוק, בקובעו שהחוק משרת תכלית ביטחונית זמנית. יחד עם זאת, קבעו רוב שופטי ההרכב כי החוק פוגע קשות בזכויותיהם החוקתיות של אזרחי ישראל לחיי משפחה ולשוויון. אלא שמאז, על אף טענות המדינה כי מדובר בהוראה זמנית בלבד, הוארך תוקף החוק שוב ושוב. בפעם האחרונה, בחודש מרץ 2007, הוארך תוקפו עד סוף

חודש יולי 2008. תחולתו של החוק אף הורחבה, וכעת הוא מונע גם את הסדרת מעמדם של בני משפחה של אזרחים ישראלים שמוצאם באיראן, בלבנון, בסוריה ובעיראק או באזורי סיכון אחרים, שהממשלה רשאית להוסיף ולקבוע בצו. עתירות<sup>133</sup> שהוגשו נגד החוק תלויות ועומדות בבג"ץ.

החמרה נוספת ביחס כלפי מהגרים שאינם יהודים באה לידי ביטוי בהצעת חוק שהממשלה מבקשת לקדם,<sup>134</sup> שעל-פיה מי ששהו בישראל שלא כדין לא יוכלו לרכוש מעמד בישראל אלא לאחר "תקופת צינון" בת מספר שנים מחוץ למדינה. הצעת החוק עתידה לפגוע בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון של רבים: בני זוג של אזרחים ושל תושבים ישראלים; הורים לקטינים ישראלים; ילדים קטינים והורים קשישים של אזרחים ושל תושבים ישראלים; תושבים בדואים ילידי הנגב אשר מעמדם בישראל לא הוסדר מעולם; מבקשי מקלט מדיני; נשים קורבנות סחר ועוד ועוד. טענת הממשלה היא שיש צורך לערוך בדיקות מדוקדקות של המבקשים לרכוש מעמד בישראל, כדי למנוע ניצול לרעה של הליכי רכישת המעמד על-ידי שוהים שלא כדין, ואולם אין בידיה נתונים של ממש המצביעים על תופעה כזו. יתרה מזאת, בדיקות דקדקניות ככל שיהיו אינן מחייבות יציאה מהארץ, תוך הפרדת בני זוג זה מעל זה והורים מעל ילדיהם.

<sup>132</sup> חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003.

<sup>133</sup> בג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה; בג"ץ 544/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים; בג"ץ 830/07 טבילה נ' היועץ המשפטי לממשלה.

<sup>134</sup> הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 19), התשס"ו-2006.



## פליטים ומבקשי מקלט

בשנה האחרונה חל גידול ניכר במספר מבקשי המקלט המגיעים לישראל, בעיקר דרך מצרים. על-פי נתוני הנציגות של נציבות האו"ם לפליטים בישראל, בשנת 2004 הוגשו בישראל 922 בקשות למקלט, בשנת 2005 – 909 בקשות ובשנת 2006 – 1,348 בקשות.<sup>135</sup> בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2007 הגיע מספרם של מבקשי המקלט שהגיעו לישראל לכ-3,000 נפש.<sup>136</sup> רוב מבקשי המקלט מגיעים לישראל מאפריקה דרך מצרים, בדרכים

**בשנה האחרונה חל גידול ניכר במספר מבקשי המקלט המגיעים לישראל. בתשעת החודשים הראשונים של 2007 הגיע מספרם לכ-3,000 נפש**

לא דרכים. חלק מן הנכנסים מקורם בחבל דרפור שבמערב סודן, שנמלטו בשל מעשי טבח ורצח המוניים שמבצעות מיליציות חמושות, מעשים שהקהילה הבין-לאומית הגדירה כרצח עם. מאחר שמדינת ישראל מגדירה את סודן מדינה עוינת, היא אינה מוכנה לתת למבקשי מקלט

ממדינה זו מעמד של פליט, אך עד לאחרונה נמנעה מגירושם למצרים בשל החשש שיוחזרו לסודן.<sup>137</sup> אחרים מקורם בדרום סודן, באריתריאה, בקונגו ובחוף השנהב, מדינות אשר נציבות האו"ם לפליטים מכירה באיסור לגרש לתחומן בשל המצב השורר בהן, ומדינת ישראל אינה מגרשת אליהן מבקשי מקלט.<sup>138</sup> רבים מן הפליטים מגיעים לישראל ללא כסף, ללא קרובים או ידידים, לאחר תלאות קשות, ונושאים עמם צלקות גופניות ונפשיות.

האמנה הבין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 קובעת כי פליט הוא אדם שברח ממדינתו עקב רדיפה – בשל דתו, לאומיותו, השקפתו הפוליטית, גזעו או השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת. אבן הפינה של האמנה הוא עקרון איסור ההחזרה (Non Refoulement), האוסר באופן מוחלט להשיב אדם למקום שצפויה בו סכנה לחייו, לשלמות גופו או לחירותו.

מדינת ישראל חתומה על אמנת הפליטים, אולם אין לה מדיניות ברורה המעוגנת בחקיקה כלפי פליטים ומבקשי מקלט: מנגנון קבלת הפליטים בישראל נשען על נוהל פנימי של משרד הפנים, שלא פורסם. ההחלטה אם להעניק לאדם מקלט מתקבלת בוועדה בין-משרדית, ללא שקיפות וללא ייצוג. שיעור ההכרה בפליטים בישראל הוא מהנמוכים בעולם המערבי, ועומד על אחוז אחד. ב-2005, למשל, הוגשו 909 בקשות למקלט ורק 11 פליטים הוכרו לפי האמנה. ב-2006 הוגשו 1,348 בקשות והוכרו 6 פליטים בלבד (פחות מ-0.5%). עוד כ-350 פליטים זכו להגנה זמנית בשנה זו, 805 בקשות נדחו ו-863 איש היו במעמד של מבקשי מקלט<sup>139</sup> שבקשותיהם נמצאות בבחינה. גם פליט שהוכר אינו מקבל בישראל מעמד קבוע, אלא רישיון ישיבה זמני, שאפשר לחדשו מדי שנתיים אם המצב בארץ המוצא עדיין לא מאפשר את חזרתו.

<sup>135</sup> אורי טל, מסתננים ומבקשי מקלט סודנים בישראל, **מרכז המחקר והמידע בכנסת**, יוני 2007,

<http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01790&type=pdf>

<sup>136</sup> הערכה של מוקד סיוע לעובדים זרים המתבססת על הערכות רשמיות, נתונים שנמסרו לאגודה לזכויות האזרח ב-24.9.07.

<sup>137</sup> לפי נתוני מוקד סיוע לעובדים זרים, בסוף 2006 היו בישראל כ-270 מבקשי מקלט מסודן. עד סוף אוגוסט 2007 הגיע מספרם לכ-1,800.

<sup>138</sup> בג"ץ 7302/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הביטחון,

<http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1576>

<sup>139</sup> נורית וורגפס, "ברחתי כבר יותר מדי", **הארץ**, 11.7.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=880463&contrassID=2&subContrassID=2&sbSubContrassID=0>

אף כי עקרון איסור ההחזרה מוכר ומקובל בישראל, אירעו מספר מקרים שבהם אנשים ונשים שהגיעו לגבולותיה של ישראל הוחזרו מיד למקום שהגיעו ממנו, בלי שניתנה להם האפשרות לבקש מקלט. במקרים אחרים מבקשי המקלט (לרבות נשים וילדים) נכלאים לתקופה ארוכה, לעתים בתנאים קשים. כך, למשל, בביקורת שערכו נציגי לשכת עורכי הדין במתקן הכליאה "קציעות" בינואר 2007, התגלו ממצאים חמורים באשר לתנאי מעצרם של פליטים מסודן – תנאים שחרגו לרעה באופן משמעותי לעומת יתר העצורים. בדוח הלשכה<sup>140</sup> מתואר כי באוהל אחד שוכנו כ-60 איש, שחלקם נמצאו בו כבר חודשים ארוכים ואף שנה. העצורים שהו בצפיפות קשה ביותר, מיטה צמודה למיטה, בלא כל שטח מחיה פרטי, חשופים לתנאי חום וקור קשים, בלא גישה לטלפון, ורבים לא יכלו להודיע לקרובים על מקום הימצאם. תלונות רבות נשמעו על חוסר הנגישות לטיפול רפואי, בעיקר של רופא מומחה, ועצורים רבים טענו כי לא הגיע אליהם נציג נציבות האו"ם לפליטים. שבועות אחדים לאחר מכן הוצאו הפליטים הסודנים מהמאהל. מי מהם שלא שוחרר הועבר לאגף אחר,

**יש מקרים שבהם מבקשי המקלט (לרבות נשים וילדים) נכלאים לתקופה ארוכה, לעתים בתנאים קשים. במקרים אחרים הם הושארו לנפשם, ואף לא אחת מהרשויות לקחה אחריות על הטיפול בהם**

שבו מתקיימים תנאים סבירים כמקובל בשירות בתי הסוהר, אך חלקם נכלאו לצד אסירים פליליים, בניגוד לקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים בדבר מעצרם של מבקשי מקלט.

במהלך השנה, עם העלייה במספר הנכנסים לישראל ללא היתר, הפסיק הצבא למשך פרק זמן מסוים להעבירם למתקני מעצר; מבקשי המקלט שנתפסו על גבול מצרים הובלו על-ידי הצבא לפתחן של תחנות משטרה או לתחנה המרכזית בבאר שבע, והושארו לנפשם.<sup>141</sup> אף לא אחת מהרשויות לקחה אחריות על הטיפול בהם, והם טופלו (וחלקם מטופלים עד היום) אך ורק בידי גורמים פרטיים, ביניהם סטודנטים, ארגוני זכויות אדם וארגונים לא ממשלתיים נוספים. בישיבת הוועדה לזכויות הילד בכנסת ביוני 2007 סיפרו נציגי הארגונים כי על אף מאמציהם, הגורמים הפרטיים שתחת חסותם מצויים מבקשי המקלט מתקשים לעמוד בקשיים הנובעים מקליטתם לאורך זמן, ומערכות הרווחה המקומיות אינן מעניקות כל סיוע למבקשי המקלט.<sup>142</sup> לפחות במקרה אחד, לא די שהרשויות לא סייעו לפליטים, אלא אף גירשו אותם מתחומן: באחד מלילות חודש יולי גורשו מחדרה כ-20 פליטים סודנים שעבדו בפרדס בעיר. בהוראת ראש העיר, שהכריז בתקשורת ש"חדרה היא לא פח הזבל של המדינה", הועלו הפליטים על אוטובוס ו"נפרקו" בגן הפעמון בירושלים, בלא שיוסדרו בעבורם מקום מגורים או עבודה.<sup>143</sup>

מאז חודש יולי 2007 חודשה מדיניות המעצרים. לפי נתוני התכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב ומוקד סיוע לעובדים זרים, במחצית חודש יולי היו 845 אנשים עצורים במתקני שירות

<sup>140</sup> "דו"ח ביקורת מתקני מעצר (לתקופה שבין נובמבר 2005 ועד פברואר 2007)", לשכת עורכי הדין בישראל, [http://www.israelbar.org.il/UploadFiles/detention\\_center\\_report.doc](http://www.israelbar.org.il/UploadFiles/detention_center_report.doc)

<sup>141</sup> ראו למשל: מיכל גרינברג, "צה"ל השאיר 37 פליטים מאפריקה ברחוב בבאר שבע", הארץ, 10.5.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=857992&contrassID=2&subContrassID=.21&sbSubContrassID=0>

<sup>142</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה מ-19.6.07:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/yeled/2007-06-19.html>

<sup>143</sup> ראו למשל: פאדי עיאדאת, "בחדרה לא רוצים פליטים סודנים – העיר קורסת", הארץ, 30.7.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=887819&contrassID=2&subContrassID=.1&sbSubContrassID=0>

בתי הסוהר.<sup>144</sup> זמן קצר לאחר מכן הוקם ליד "קציעות" מחנה אוהלים כדי להחזיק בו את הפליטים. נכון למחצית חודש אוקטובר כלל המחנה שלושה מאהלים, שבהם שהו, להערכת מוקד הסיוע לעובדים זרים,<sup>145</sup> כ-400-500 מבקשי מקלט, מתוכם כ-160 באגף הנשים והילדים.

בראשית חודש יולי הודיע ראש הממשלה על כוונתו להחזיר למצרים את כל הפליטים שהסתננו לישראל דרך הגבול, ואת אלה שיגיעו בעתיד, למעט 500 מפליטי דרפור השוהים בארץ.<sup>146</sup> במחצית חודש אוגוסט החלה ישראל להפעיל את מנגנון ה"החזרה חמה",<sup>147</sup> שעל-פיו מבקשי מקלט העוברים את הגבול ממצרים לישראל מוחזרים אליה מיד. על-פי מנגנון זה, גירושם של הפליטים מתבצע בלא שנערכת כל בדיקה בדבר בקשת המקלט של מי מהם; בלי שמתאפשר להם להשמיע את טענותיהם בפני הגורמים המוסמכים להורות על גירושם; בלי שמתאפשר להם לפנות אל נציבות האו"ם לפליטים או לארגוני זכויות אדם; בלי שנבחנות טענותיהם בדבר הסכנה העשויה להישקף להם אם יגורשו; ובלי שמתקיימים התנאים הנדרשים להבטחת שלומם במצרים. ארגוני זכויות אדם גינו בחריפות את נוהל "ההחזרה החמה", ובסוף חודש אוגוסט עתרו לבג"ץ נגדו.<sup>148</sup> בסוף ספטמבר הורה בג"ץ למדינה להגיש פירוט של הנוהל, ולהתייחס גם לעריכת בירור ראשוני הולם שיאפשר להבחין בין מבקשי מקלט לבין מסתננים, ולאופן הטיפול במי שטוען למעמד של פליט. המדינה עומדת על כך שמדיניותה בעניין זה היא חוקית, אך הלכה למעשה, למעט מקרה יחיד באמצע אוגוסט,<sup>149</sup> לא בוצעו "החזרות חמות".

לישראל חובה מוסרית ומשפטית להושיט יד לפליטים ולמבקשי מקלט. ישראל רשאית לבחון כל בקשה למקלט, ואולם היא אינה רשאית להגיף את שעריה בפני המבקשים על נפשם או להחזירם ללא שבדקה את בקשתם. לשם כך יש לחוקק חוק פליטים ישראלי מפורט שיסדיר, בין היתר, הליך לקביעת מעמד של פליט, שיכלול זכות שימוע, זכות ערעור ממשית ואפשרות לייצוג על-ידי עורכי דין, ויבטיח את ההגנה על זכויותיהם של הפליטים.

<sup>144</sup> קליניכאן – ידיעון התוכניות לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, גיליון 14, אוגוסט 2007, <http://www2.tau.ac.il/Clinican/yedion.asp?paper=8>.

<sup>145</sup> נמסר לאגודה לזכויות האזרח ממוקד סיוע לעובדים זרים בתחילת חודש נובמבר. הודעה לעיתונות באתר משרד ראש הממשלה, 1.7.07.

<sup>146</sup> <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2007/07/spokedar010107.htm>

<sup>147</sup> מיכל גרינברג וברק רביד, "כמעט כל הפליטים שגורשו – נמלטו מטבח העם בדרפור; האגודה לזכויות האזרח: חובה מוסרית לעזור להם", הארץ, 19.8.07.

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=895013&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>

<sup>148</sup> בג"ץ 7302/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הביטחון,

<sup>149</sup> <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1576>. הארגונים העותרים: מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח, המרכז לפלורליזם יהודי, רופאים לזכויות אדם ואס"ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט, באמצעות מוקד סיוע לעובדים זרים והתוכנית לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב.

<sup>149</sup> הערה 147 לעיל.

## זכויות האדם בשטחים הכבושים

בחודש יוני 2007 מלאו ארבעים שנה לכיבוש הגדה המערבית ורצועת עזה. ארבעים שנה שבהן ישראל שוללת מהפלסטינים את זכויות היסוד המובטחות במשטר דמוקרטי, ומונעת מהם שותפות בהחלטות המשפיעות על גורלם. גם כינונה של הרשות הפלסטינית באמצע שנות ה-90 ונסיגת ישראל מרצועת עזה בקיץ 2005 לא שינו את מאזן הכוחות הבסיסי, שבו ישראל שולטת על מרקם החיים הפלסטיניים. במציאות החיים תחת כיבוש, שום זכות אינה מובטחת: לא הזכות לחיים, לא הביטחון האישי – בביתו של אדם או מחוצה לו – לא חופש התנועה ולא הזכות לפרנסה, לא הזכות לקניין ולא הזכות לחינוך.

מפאת קוצר היריעה של דוח זה לא נוכל להקיף ולפרט את כל הפרות זכויות האדם המתבצעות בשטחים הכבושים. מתחילת שנת 2007 ועד סוף חודש אוקטובר נהרגו בשטחים בידי כוחות הביטחון הישראליים 286 בני אדם.<sup>150</sup> כ-8,700 פלסטינים מוחזקים במעצר על-ידי כוחות הביטחון, מתוכם מעל 800 במעצר מנהלי.<sup>151</sup> השגרה של מחסומים וחסימות, היתרים והשפלות, חיפושים בבתי התושבים, אלימות מתנחלים והתנכלות אנשי כוחות הביטחון נמשכת. בדוח זה נתמקד בשלושה נושאים: הגבלות התנועה, שהן הבעיה הקשה ביותר בחיי התושבים בגדה המערבית; המצב בחברון, שאפשר לראות בו מיקרוקוסמוס של המתרחש בשטחים בכלל; והמצב הקשה ברצועת עזה.

### חופש התנועה

חופש התנועה הוא תנאי הכרחי למימושן של רוב זכויות היסוד: הזכות להתפרנס ולהתקיים בכבוד, הזכות לחינוך, הזכות לבריאות, הזכות לחיי משפחה. ההגבלות המוטלות על חופש התנועה של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית זה כשבע שנים, הופכות את חיי היום-יום לבלתי אפשריים כמעט. ההגבלות כוללות אמצעים פיזיים – מחסומים, חסימות וגדר ההפרדה, ואיסורי תנועה הנאכפים על-ידי כוחות הביטחון הפזורים בשטח. ככלל, איסורים אלה אינם מעוגנים בצווים ובהוראות כתובים כי אם מבוססים על הוראות שבעל-פה, שלעתים קרובות מקבלות פרשנויות שונות.

רבות מהפרות זכויות האדם בשטחים הכבושים הן פועל יוצא של הקמת ההתנחלויות והמאחזים. כך, ההגבלות המוטלות על תנועתם של התושבים הפלסטינים נועדו להבטיח את תנועתם החופשית והבטוחה של המתנחלים ושל אזרחים ישראלים. דוח שפרסם הבנק העולמי<sup>152</sup> במאי 2007 קובע כי חופש התנועה בשטחים הכבושים הוא החריג ולא הכלל, ולהערכתו כ-50% משטחי הגדה המערבית חסומים בפני התושבים הפלסטינים (בחישוב הכולל את ירושלים המזרחית). כך, למשל, מאז אמצע שנת 2005 אסרו כוחות הביטחון כליל על כניסתם של פלסטינים לבקעת הירדן,

<sup>150</sup> על-פי נתוני ארגון **בצלם**, [http://www.btselem.org/Hebrew/Statistics/Casualties\\_Data.asp?Category=1](http://www.btselem.org/Hebrew/Statistics/Casualties_Data.asp?Category=1).

<sup>151</sup> על-פי נתוני ארגון **בצלם**, [http://www.btselem.org/Hebrew/Statistics/Detainees\\_and\\_Prisoners.asp](http://www.btselem.org/Hebrew/Statistics/Detainees_and_Prisoners.asp).

<sup>152</sup> “MOVEMENT AND ACCESS RESTRICTIONS IN THE WEST BANK: UNCERTAINTY AND INEFFICIENCY IN THE PALESTINIAN ECONOMY”, Executive Summary, **World Bank**, 9.5.07, <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WestBankrestrictions9Mayfinal.pdf>.

אלא אם הם רשומים כתושבי הבקעה. בסוף חודש אפריל 2007 החל הצבא לאפשר את כניסתם של הולכי רגל פלסטינים לאזור, אך רק דרך חלק מהמחסומים.

מגוון הגבלות התנועה הביא לפיצול הגדה לשש יחידות גיאוגרפיות מרכזיות:<sup>153</sup> צפון הגדה, מרכז הגדה, דרום הגדה, אזור בקעת הירדן וצפון ים המלח, מובלעות מכשול ההפרדה ואזור מזרח ירושלים. נוסף על הגבלות התנועה מאזור לאזור, מוטלות גם הגבלות תנועה נרחבות בתוך האזורים, אגב פיצולם לאזורי משנה שהמעבר ביניהם מפוקח ומוגבל. הגבלות התנועה מקשות ביותר על ניהול חיי מסחר תקינים, ומסכלות את שיקומה של הכלכלה הפלסטינית.<sup>154</sup>

## מחסומים

לפי נתוני ארגון בצלם, נכון ל-9.8.07 צה"ל מחזיק 47 מחסומים המוצבים דרך קבע בעומק הגדה המערבית, מהם 35 המאוישים בקביעות, 11 המאוישים לסירוגין ומחסום סחורות אחד.<sup>155</sup> במחסומים אלה מתבצעת בדיקה של העוברים והשבים, ולעתים קרובות יש בהם עיכובים ממושכים. עוד מחזיק צה"ל 33 מחסומים קבועים ומאוישים (למעבר אנשים, סחורה או שניהם) המהווים את נקודת הביקורת האחרונה שבין הגדה לשטחה הריבוני של ישראל. חלק מן המחסומים הללו מוצב בעומק הגדה, מספר קילומטרים מהקו הירוק. לפי נתוני משרד האו"ם לעניינים הומניטריים (OCHA), מדי שבוע נצפים בגדה גם כ-130 מחסומי פתע ניידיים. נוסף על המחסומים מציב צה"ל בכבישים צדדיים, המובילים לכפרי הגדה, מאות חסימות פיזיות בצורת קוביות בטון, ערמות עפר או תעלות. אלה מונעות גישה לכבישים הראשיים ומנתבות את התושבים למחסומי הצבא המאוישים.<sup>156</sup> להבדיל ממחסומים מאוישים, חסימות אלה אינן מאפשרות להפעיל שיקול דעת בנוגע למעבר דרכן, אף לא במצבי חירום. כמו כן, הן מונעות לא רק מעבר של כלי רכב, אלא מגבילות גם את מעברם של הולכי רגל רבים אשר מתקשים לעקוף אותם: קשישים, חולים, נשים בהיריון וילדים קטנים.<sup>157</sup> להלן נתונים על המחסומים והחסימות בגדה המערבית בשנת 2007, שאסף משרד האו"ם לעניינים הומניטריים (OCHA):<sup>158</sup>

	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר
מאוישים	82	84	84	86	86	85	86	86	88
לא מאוישים	446	466	465	453	467	471	455	477	475
סה"כ	528	550	549	539	553	556 <sup>159</sup>	541	563	563
ממוצע שבועי של מחסומי פתע ניידיים	114	156	163	175	141	105	113	100	104

<sup>153</sup> ענת ברסלע, "אי-תנועה: שלילת חופש התנועה של פלסטינים בגדה המערבית", **בצלם**, אוגוסט 2007, [http://www.btselem.org/hebrew/Publications/Summaries/20070807\\_Ground\\_to\\_a\\_Halt.asp](http://www.btselem.org/hebrew/Publications/Summaries/20070807_Ground_to_a_Halt.asp)

<sup>154</sup> ראו למשל: "תחת עול הכיבוש – פלסטינים במצור בגדה המערבית", פרק 9, **אמנסטי**, יוני 2007, [http://web.amnesty.org/library/pdf/MDE150332007HEBREW/\\$file/MDE1503307.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/MDE150332007HEBREW/$file/MDE1503307.pdf)

<sup>155</sup> פירוט של מאפייני כל מחסום אפשר למצוא באתר ארגון **בצלם**, כאן:

[http://www.btselem.org/Hebrew/Freedom\\_of\\_Movement/List\\_of\\_Checkpoints.xls](http://www.btselem.org/Hebrew/Freedom_of_Movement/List_of_Checkpoints.xls)

<sup>156</sup> כך, למשל, לפי נתוני משרד האו"ם לעניינים הומניטריים המובאים באתר ארגון בצלם, היו בשטחים בחודש מאי 2007: 86 גדרות לאורך כבישים, 12 תעלות המונעות מעבר כלי רכב, 93 שערים נעולים בכניסות לכפרים שמפתחות מנועליהם נמצאים בידי הצבא ו-217 תלים וסוללות עפר בכניסה לכפרים או כחסימות לכבישים.

[http://www.btselem.org/Hebrew/Freedom\\_of\\_Movement/Statistics.asp](http://www.btselem.org/Hebrew/Freedom_of_Movement/Statistics.asp)

<sup>157</sup> "אי-תנועה", הערה 153 לעיל.

<sup>158</sup> The Humanitarian Monitor no. 17 – September 2007, p.10, **Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, (OCHA)**, [http://www.ochaopt.org/documents/HM\\_Sep07.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/HM_Sep07.pdf).

<sup>159</sup> במקור נכתב בטעות 55.

## כבישים אסורים

כ-311 ק"מ של כבישים מרכזיים בגדה המערבית אסורים או מוגבלים למעבר כלי רכב פלסטיניים ומותרים למעבר חופשי של ישראלים.<sup>160</sup> כך, למשל, צומת בית עווא – צומת מרכזי באזור מערב הר חברון – היה סגור לתנועת התושבים הפלסטיניים במשך כחמש שנים, ונפתח בעקבות עתירה לבג"ץ,<sup>161</sup> וקטע הכביש הסמוך עדיין מיועד לשימוש הבלעדי של המתנחלים המעטים המתגוררים בהתנחלות נגוהות ובמאחז בלתי מורשה שהוקם בסמוך לה; כביש 443 – עורק התנועה הראשי המחבר את הכפרים שבאזור עם העיר רמאללה – סגור לתנועת פלסטיניים ומיועד כיום לתנועת ישראלים בלבד;<sup>162</sup> קטע מכביש 60 – כביש האורך המרכזי בגדה המערבית – חסום זה כשש שנים בפני כ-60,000 תושבי הסביבה הפלסטיניים, ומשמש לתנועתם של כ-1,400 תושבי ההתנחלויות באזור.

## איסורי תנועה גורפים

איסור תנועה גורף מוטל על קבוצות אוכלוסייה<sup>163</sup> שהשבי"כ מגדיר על-פי מגדר, גיל או מקום מגורים. איסורים אלה חלים בדרך כלל על גברים ועל נערים בגילים 16-30 ולעתים אף עד גיל 35, ללא בחינה של כל מקרה לגופו. איסור כזה, שהיקפו משתנה מפעם לפעם, מוטל לעתים תכופות על העיר שכם ועל צפון הגדה, בעיקר על גינין וטול כרם. עתירה נגד הפרקטיקה של הטלת איסורי תנועה קולקטיביים על קבוצות אוכלוסייה מאזור שכם, שהגישה האגודה לזכויות האזרח, תלויה ועומדת.<sup>164</sup>

## תיוג תושבים כ"מנועים"

עשרות אלפי פלסטיניים בשטחים הכבושים נכללים ב"רשימות שחורות" של "מנועים משטרתית" או של "מנועי שבי"כ", דבר הגורר הגבלות קשות על חופש התנועה שלהם בתוך השטחים וביציאה מהם.<sup>165</sup> תיוג של אדם כ"מנוע" נעשה בלא שמתקיימת ולו מראית עין של הליך מנהלי תקין: בלי שניתנה לו הודעה מוקדמת, תוך שימוש בקריטריונים נסתרים והתבססות על חומר ועל חשדות שלא נמסרים לו ושלא ניתנת לו הזדמנות להפריך, תוך שקילתם של שיקולים זרים ותוך שלילת זכות השימוע וחובת ההנמקה. כך, למשל, תושב השטחים עשוי לגלות רק בהגיעו לגשר אלנבי כי נאסר עליו לצאת לחו"ל, ואין בידו כל דרך לבטל את רוע הגזרה. תיוגים אלה נעשים לעתים קרובות באופן שרירותי וללא בסיס, ואינם נבדקים באופן תקופתי על מנת לברר את תקפותם. לראיה – באחוז גבוה של המקרים ניתנים ל"מנועי שבי"כ" בסופו של דבר ההיתרים המבוקשים, לאחר התערבות של ארגוני זכויות אדם או פנייה לבג"ץ. לאחרונה, בתגובה לעתירה של האגודה

<sup>160</sup> "אי-תנועה", הערה 153 לעיל.

<sup>161</sup> בג"צ 3969/06 אלחרוב נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית,

<http://www.acri.org.il/hebrew-acri/petition/hit3969.pdf>.

<sup>162</sup> עתירה נגד סגירת הכביש תלויה ועומדת, בג"צ 2150/07 אבו צפיה נ' שר הביטחון,

<http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1480>

<sup>163</sup> "אי-תנועה", הערה 153 לעיל.

<sup>164</sup> בג"צ 7577/06 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון,

<http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1389>. בעת הגשת העתירה, בספטמבר 2006, הוטל

בשכם איסור תנועה קבוע על קבוצות הגיל האמורות, שנמשך כ-9 חודשים ברציפות. כחודשיים לאחר הגשת העתירה הוסרו ההגבלות הקבועות וכיום הן מוטלות באופן תקופתי ולא באופן רצוף.

<sup>165</sup> "מניעה משטרתית" שוללת, בין היתר, את האפשרות לקבל היתרי כניסה לישראל; "מנועי שבי"כ", צפויים, בין

השאר, לדחייה על הסף של בקשות לקבל היתרי כניסה לאדמותיהם שנותרו מצדה האחר של גדר ההפרדה, או לישראל, ולמניעת יציאתם לחו"ל.

לזכויות האזרח בעניין מנועי שב"כ,<sup>166</sup> הודיעה המדינה על כוונה להקים מנגנון שיאפשר לתושב השטחים לברר מראש אם מוטלת עליו מגבלת יציאה לחו"ל, ולפנות לביטול המגבלה טרם מועד היציאה המתוכנן.

## גדר ההפרדה

מטרתה המוצהרת של גדר ההפרדה, המוקמת על-פי החלטת הממשלה מחודש יוני 2002, היא להגביל מעבר של מפגעים מהשטחים הכבושים אל שטח מדינת ישראל על מנת להגן על חייהם של תושבי המדינה. אך בפועל, כ-80% מהגדר ממוקמים על קרקע פלסטינית בתוך הגדה המערבית, ואינם מפרידים בין האוכלוסייה הפלסטינית לישראלית,

**כ-80% מהגדר ממוקמים על קרקע פלסטינית בתוך הגדה המערבית ואינם מפרידים בין האוכלוסייה הפלסטינית לישראלית, כי אם בין פלסטינים לבין עצמם**

כי אם בין פלסטינים לבין עצמם. תוואי גדר ההפרדה פוגע אנושות בכל היבטי החיים וזכויות היסוד של התושבים הפלסטינים: הגדר מפרידה ערים, כפרים, קהילות ומשפחות פלסטיניות אלה מאלה; מנתקת חקלאים פלסטינים מאדמתם; מקשה על הגישה למוסדות חינוך,

למתקנים של שירותי הבריאות ולשירותים חיוניים אחרים, וחוסמת את הגישה למאגרים ולמקורות של מים נקיים.<sup>167</sup> לפי נתוני ארגון בצלם, אורכו העדכני של תוואי גדר ההפרדה הוא 780 ק"מ. עד חודש אוקטובר 2007 הושלמה בנייתם של 409 ק"מ, וב-72 ק"מ נוספים הייתה הבנייה בעיצומה.<sup>168</sup> נכון לחודש מאי 2007 קיימים לאורך גדר ההפרדה 65 שערים. רק ב-38 מהם, הפתוחים במשך חלק משעות היום בלבד, מאפשר צה"ל מעבר של פלסטינים.<sup>169</sup>

באזור עוטף ירושלים משתרע תוואי הגדר על 171 ק"מ; עד סוף חודש יוני 2007 הושלמה מחצית הבנייה – 86 ק"מ, ובניית 32 ק"מ נוספים של גדר הייתה בעיצומה.<sup>170</sup> הגדר מנתקת את תושבי רוב השכונות בירושלים המזרחית מהגדה המערבית, ואת תושבי הכפרים הסמוכים לירושלים וחלק מתושבי ירושלים המזרחית ממרכז חייהם ומקור פרנסתם בירושלים; המבקשים להיכנס לירושלים מאזור הגדה המערבית נאלצים להתעכב זמן רב במעברים.<sup>171</sup> לעתים הגדר עוברת בתוך שטח עירוני רציף, ומפרידה בין קהילות ושכונות.

כתוצאה מבניית הגדר נוצרו, או צפויים להיווצר בעתיד הקרוב, שני סוגים של מובלעות פלסטיניות:<sup>172</sup>

<sup>166</sup> בג"צ 8155/06 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון. העתירה:

<http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1400>

<sup>167</sup> "תחת עול הכיבוש", הערה 154 לעיל.

<sup>168</sup> על-פי נתוני OCHA המובאים באתר **בצלם**,

[http://www.btselem.org/Hebrew/Separation\\_Barrier/Statistics.asp](http://www.btselem.org/Hebrew/Separation_Barrier/Statistics.asp)

ראו גם מפה של התוואי מיוני 2007 באתר OCHA, שם מסומנים האזורים שכבר נבנו או שנמצאים בבנייה:

<http://www.ochaopt.org/documents/WB-Barrier-03072007.pdf>

<sup>169</sup> על-פי נתוני OCHA המובאים באתר **בצלם**. לפירוט ראו:

[http://www.btselem.org/Hebrew/Separation\\_Barrier/Statistics.asp](http://www.btselem.org/Hebrew/Separation_Barrier/Statistics.asp)

<sup>170</sup> על-פי נתוני OCHA המובאים באתר **בצלם**, הערה 169 לעיל.

<sup>171</sup> ראו למשל:

"The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities: East Jerusalem", United Nations – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), June 2007, <http://www.ochaopt.org/documents/Jerusalem-30July2007.pdf>

<sup>172</sup> "בין גדרות – המובלעות שיצר מכשול ההפרדה", במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, אוקטובר 2006, מצוטט ב"אי-תנועה", הערה 153 לעיל.

• כפרים ושטחים חקלאיים שנשארו בצדה ה"ישראלי" של הגדר, בין הגדר לבין הקו הירוק, באזור המכונה "מרחב התפר". "מרחב התפר" הוכרז כ"שטח צבאי סגור" והונהג בו "משטר היתרים" הפוגע בנושאות ברקמת החיים של הפלסטינים: זכותם של התושבים הפלסטינים לגור בביתם או לעבוד את אדמתם מותנית בקבלת היתר מטעם הצבא. ההיתרים ניתנים לתקופות קצרות, אם בכלל, ולאחריהן נאלצים התושבים לשוב ולהתדפק על דלתות המנהל האזרחי בתקווה שזה יאות לחדשם. "משטר ההיתרים", שהפך חלק מהתושבים הפלסטינים לשוהים בלתי חוקיים בביתם שלהם, תקף רק לגבי הפלסטינים: ישראלים, יהודים שאינם אזרחי ישראל ואפילו תיירים – כל אלה יכולים להוסיף ולשהות בשטח כרצונם. עתירה<sup>173</sup> שהגישה האגודה לזכויות האזרח בחודש ינואר 2004 נגד משטר ההיתרים עדיין תלויה ועומדת.

• כפרים שנשארו בצדה ה"פלסטיני" של הגדר, אך כתוצאה מפיתולי התוואי או מהמפגש שבין הגדר לבין כבישים אסורים לתנועת פלסטינים או בשל חסימות פיזיות, חסומים משלושה עברים או יותר. כך, לדוגמה, מצפון מערב לירושלים יוצר תוואי הגדר את מובלעת ביר נבאללה, הכולאת חמישה כפרים שבהם חיים יותר מ-15,000 פלסטינים.<sup>174</sup> המעבר היחיד אל המובלעת וממנה מתבצע דרך מנהרה המובילה לרמאללה ועוברת מתחת לכביש שהתנועה בו מותרת ליהודים בלבד.<sup>175</sup> עתירה שהוגשה נגד התוואי החונק הזה נדחתה.<sup>176</sup>

בשנה שחלפה פסק בג"ץ במספר עתירות שהגישו ארגוני זכויות אדם והתושבים הפלסטינים בשטחים הכבושים נגד תוואי הגדר,<sup>177</sup> ועתירות נוספות עדיין תלויות ועומדות. עם זאת, השינויים בתוואי שבוצעו כתוצאה מפסיקות בג"ץ משפיעים על פחות מ-10% ממנו. חלק מן השינויים טרם יושמו, ובמקרים מסוימים יש בהם כדי לצמצם באורח חלקי בלבד את הנזק הנגרם לפלסטינים באזור.<sup>178</sup> ככלל, פסקי הדין בעניין הגדר מתבססים על האיזון שבין שיקולים ביטחוניים לפגיעה

<sup>173</sup> בג"ץ 639/04 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון. עתירה מתוקנת הוגשה בחודש מרץ 2006: [http://www.acri.org.il/pdf/gader\\_heyterim.pdf](http://www.acri.org.il/pdf/gader_heyterim.pdf).  
<sup>174</sup> ניר שלו, "בין גדרות – המובלעות שיצר מכשול ההפרדה", חלק ב', במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, אוקטובר 2006, <http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=100>.  
<sup>175</sup> "The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities: East Jerusalem", הערה 171 לעיל.  
<sup>176</sup> בג"ץ 4289/05 מועצה מקומית ביר נבאלה נ' ממשלת ישראל ועתירות נוספות, <http://elyon1.court.gov.il/Files/05/890/042/a53/05042890.a53.HTM>.  
<sup>177</sup> בין השאר, נדחתה עתירה נגד תוואי הגדר באדמות הכפר דיר קדיס (בג"ץ 2645/04 נאסר נ' ראש הממשלה, באופן משמעותי ופגיעתו בזכויות התושבים פחתה. במקביל דחה בג"ץ את עתירותיהן של ההתנחלות הסמוכה מודיעין עילית ושל חברות נדל"ן שטענו כי התוואי פוגע באפשרות להקים שכונות נוספות בהתנחלות; בג"ץ הורה למדינה לשנות את תוואי הגדר העובר בין הכפר נעלין לבין ההתנחלות הסמוכה (בג"ץ 2577/04 אל חיוואגיה נ' ראש הממשלה, <http://elyon1.court.gov.il/Files/04/770/025/n56/04025770.n56.HTM>) ואת התוואי באזור בילעין (בג"ץ 8414/05 יאסין נ' ממשלת ישראל, <http://elyon1.court.gov.il/Files/05/140/084/n25/05084140.n25.HTM>);  
 קטנה יותר; עתירה שהגישו פלסטינים בעלי קרקעות חקלאיות נגד תוואי הגדר באזור ההתנחלות אפרת נדחתה (בג"ץ 834/07 טקאטקה נ' ממשלת ישראל, <http://elyon1.court.gov.il/Files/07/340/008/n07/07008340.n07.HTM>);  
 בג"ץ הורה למדינה ליישם את פסיקתו, שניתנה כשבעה חודשים לפני כן, לפרק גדר פנימית באורך של כ-40 ק"מ שהוקמה בתוככי הגדר המערבית, באזור דרום הר חברון – פסק דין שלא קוים על-ידי המדינה (בג"ץ 1748/06 ראש עיריית דאהריה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית; בג"ץ 1845/06 יונס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית; בג"ץ 1856/06 עיריית סמוע נ' המפקד הצבאי בשטחי הגדה המערבית, <http://elyon1.court.gov.il/Files/06/480/017/n26/06017480.n26.HTM>). הגדר אכן פורקה בתוך כשבועיים.  
<sup>178</sup> "תחת עול הכיבוש", הערה 154 לעיל.



בזכויות התושבים הפלסטינים. בג"ץ מעדיף שלא לדון בשאלת עצם חוקיותן של ההתנחלויות,<sup>179</sup> ומקבל את מדיניות ישראל שלפיה ביטחון תושבי ההתנחלויות הוא שיקול לגיטימי בקביעת תוואי הגדר.

ועדת האו"ם למניעת אפליה גזעית, שפרסמה את המלצותיה בעניין ישראל בחודש מרץ 2007,<sup>180</sup> הביעה דאגה עמוקה מההגבלות הקשות על חופש התנועה המוטלות בשטחים הכבושים, שמכוונות במיוחד לקבוצה לאומית או אתנית מסוימת, ו"פוגעות קשות בזכויות האדם של הפלסטינים, ובמיוחד בזכויותיהם לחופש התנועה, לחיי משפחה, לעבודה, לחינוך ולבריאות." הוועדה קבעה כי גדר ההפרדה והמשטר הקשור בה "מפריס באורח חמור זכויות אדם של הפלסטינים, המתגוררים באזורים שבשליטת ישראל. הפרות אלה אינן יכולות להיות מוצדקות על-ידי טענות של צורך מבצעי דחוף, של נחיצות ביטחונית או של סדר ציבורי."

**בג"ץ מעדיף שלא לדון בשאלת עצם חוקיותן של ההתנחלויות, ומקבל את מדיניות ישראל שלפיה ביטחון תושבי ההתנחלויות הוא שיקול לגיטימי בקביעת תוואי הגדר**

## **חברון: עיר רפאים**

המציאות בחברון – הימצאותה של התנחלות יהודית בלבנה של עיר פלסטינית – יוצרת חיכוך מתמיד בין האוכלוסיות, ומשקפת את כל הרעות החולות של הכיבוש, ההתנחלויות ומדיניות ישראל בשטחים הכבושים. כתוצאה מהקמתן של נקודות ההתנחלות בעיר ומפעולות הצבא הנעשות בשם ההגנה עליהן, התושבים הפלסטינים במרכז העיר חברון סובלים זה שנים ארוכות מהפרות בוטות של זכויות האדם הבסיסיות ביותר שלהם. הפרות אלה כוללות הגבלות תנועה קשות – סגירת רחובות מרכזיים לתנועת כלי רכב פלסטיניים או לתנועת פלסטינים בכלל וחסימת הכניסות לבתים; סגירת חנויות; אלימות מצד מתנחלים בחסות כוחות הביטחון המוצבים בעיר; והתנכלויות, התעללות ואלימות מצד כוחות הביטחון, כולל תפיסת בתים, חיפושים שרירותיים, עיכובים והשפלות. כל אלה גרמו לשיתוק המסחר באזור, לקריסתו הכלכלית ולעזיבה מסיבית של תושבים. מרכז העיר חברון, שבעבר היה מרכז מסחרי שוקק חיים, הפך לאזור רפאים. בדוח שפרסמו בצלם והאגודה לזכויות האזרח<sup>181</sup> במאי 2007, מובאים ממצאי סקר שבדק את ממדי העזיבה של פלסטינים באזורים הסמוכים לנקודות ההתנחלות בעיר. מהסקר עולה כי נכון לחודש דצמבר 2006, לפחות 1,014 יחידות דיור פלסטיניות, 41.9% מכלל הדירות באזור שנסקר, ננטשו על-ידי הדיירים במהלך השנים, רובן במהלך האינתיפאדה השנייה. 1,829 בתי עסק פלסטיניים, 76.6% מכלל בתי העסק באזור זה, עומדים ריקים, ומהם 1,141 (62.4%) נסגרו במהלך האינתיפאדה השנייה. לפחות 440 חנויות נסגרו בצווים צבאיים.

מאות תלונות שהגישו התושבים בשנים האחרונות, וכן פניות רבות של ארגוני זכויות אדם למפקדי צה"ל והמשטרה, ליועץ המשפטי לממשלה וליו"ר ועדת חוקה של הכנסת, לא הועילו עד

<sup>179</sup> כך למשל בפסק הדין בעניין הגדר באזור ההתנחלות אפרת:

<http://elyon1.court.gov.il/Files/07/340/008/n07/07008340.n07.HTM>

<sup>180</sup> Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – ISRAEL, הערה 68 לעיל.

<sup>181</sup> אופיר פוירשטיין, "עיר רפאים: מדיניות ההפרדה הישראלית ודחיקת רגליהם של פלסטינים ממרכז חברון", **צלם והאגודה לזכויות האזרח**, מאי 2007, [http://www.btselem.org/Download/200705\\_Hebron\\_heb.pdf](http://www.btselem.org/Download/200705_Hebron_heb.pdf)

מה לשינוי המצב מיסודו. יתרה מזאת, בחודש מרץ 2007 הוקמה בחברון נקודת התנחלות חדשה, עם פלישתם של מתנחלים לבניין בשכונת א-ראס. התהליך לפינויים אמנם החל, אך נמשך כבר חודשים ארוכים, וסיומו אינו נראה באופן. מאז הקמת ההתנחלות החדשה התגברו באופן ניכר הפגיעות בפלסטינים תושבי השכונה מצד המתנחלים ואנשי כוחות הביטחון.<sup>182</sup>

### עזה: כלואים

תוכנית ההתנתקות של ישראל מרצועת עזה בקיץ 2005 סיימה, לכאורה, את כיבושו של האזור ואת אחריותה של ישראל כלפי האוכלוסייה הפלסטינית שברצועה. אולם למעשה ישראל עדיין שולטת בתנועה אל עזה וממנה דרך המעברים היבשתיים, במרחב האווירי ובמים הטריטוריאליים של עזה. שליטה זו על חופש התנועה ועל מעבר סחורות מעזה ואליה, שהשלכותיה יתוארו להלן, מטילה על ישראל אחריות מוסרית ומשפטית כלפי האוכלוסייה המתגוררת ברצועה.

גם בטרם השתלט חמאס על רצועת עזה תוארה הרצועה כ"כלא אחד גדול" בשל השליטה הישראלית ההדוקה על התנועה ממנה ואליה.<sup>183</sup> בדוח<sup>184</sup> שפרסמה עמותת גישה בינואר 2007, נקבע כי פעולותיה של ישראל מאז ספטמבר 2005, ובכללן הטלת סגר הדוק ואי-העברת כספי מסים, תרמו למשבר כלכלי והומניטרי ברצועה, שלא היה כמוהו בכל 38 שנות השליטה הישראלית שקדמו להתנתקות. נכון לינואר 2007, מעל 80% מהאוכלוסייה חיה מתחת לקו העוני העולמי הרשמי, וכמיליון ומאה אלף נפש קיבלו מזון מארגוני הסיוע הבין-לאומיים.<sup>185</sup> בחודש מרץ 2007 נדחתה עתירה<sup>186</sup> של ארגוני זכויות אדם בדרישה לפתיחה סדירה של המעברים לעזה.

מאז הגיעו לשיאם המאבקים בין פת"ח לחמאס ברצועת עזה בחודש יוני 2007, ועם השתלטות חמאס על הרצועה, החמיר המצב. מאמצע חודש יוני המעברים לעזה סגורים באופן כמעט מוחלט – מעבר "רפיח" (המשמש למעבר נוסעים למצרים וממנה), מעבר "ארז" (המשמש למעבר נוסעים לישראל ולגדה המערבית ובחזרה) ומעבר "קרני" (שהוא עורק החיים של עזה, בהיותו המעבר היחיד להעברת סחורות). במקום "קרני" נפתחו המעברים "סופה" ו"כרם שלום" להעברת סחורות ואספקה הומניטרית, והם מתפקדים באופן חלקי.<sup>187</sup> סגירת המעברים משבשת את כל תחומי החיים ופוגעת בזכויות היסוד של התושבים הפלסטינים ברצועה.

<sup>182</sup> "חברון: ההתנחלות הישראלית בשכונת א-ראס, מסמך מעקב", אוקטובר 2007, בצלם (על-פי מעקב שערכו בצלם והאגודה לזכויות האזרח), [http://www.btselem.org/hebrew/hebron/20071015\\_New\\_Settlement.asp](http://www.btselem.org/hebrew/hebron/20071015_New_Settlement.asp).

<sup>183</sup> ראו למשל: "מאחריות לא מתנתקים", בצלם, מאי 2007.

[http://www.btselem.org/Download/200705\\_Gaza\\_Insert.pdf](http://www.btselem.org/Download/200705_Gaza_Insert.pdf)

<sup>184</sup> "כובשים מנותקים – מעמדה המשפטי של רצועת עזה", גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע, ינואר 2007.

תקציר הדוח: [http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications%20/report\\_summary\\_17\\_1\\_07.doc](http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications%20/report_summary_17_1_07.doc).

<sup>185</sup> John Dugard, "Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967", ינואר 2007, באתר [www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/4session/A.HRC.4.17.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/4session/A.HRC.4.17.pdf).

<sup>186</sup> בג"ץ 5841/06 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הביטחון. ראו הודעה לעיתונות וקישור לפסק הדין באתר

האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1483>.

<sup>187</sup> נתונים מפורטים על פתיחת המעברים וסגירתם אפשר למצוא בפרסומים התקופתיים The Humanitarian Monitor ו-OCHA Movement and access report באתר

[http://www.ochaopt.org/?module=displaysection&section\\_id=97&static=0&format=html](http://www.ochaopt.org/?module=displaysection&section_id=97&static=0&format=html).

**קריסת הכלכלה:**<sup>188</sup> מאז 12.6.07 נאסרה הכנסת חומרי גלם ומוצרי צריכה שאינם מוגדרים כהומניטריים לרצועה. מעבר קרני, שדרכו היו נכנסות ויוצאות סחורות אל עזה וממנה בהיקף של מאות משאיות ביום, נסגר וטרם נפתח מחדש. משעה שנסגרו המעברים ברצועה ליבוא מסחרי וליצוא, קרסה הכלכלה באופן כמעט מוחלט, ועימה יכולת הקיום של התושבים. רוב רובה של התעשייה הפלסטינית בעזה משותקת: שלושה שבועות לאחר שהוחל האיסור על יבוא סחורות מסחריות לעזה, 75% מהמפעלים נסגרו בשל מחסור בחומרי גלם; מחיריהם של מוצרי יסוד לתעשייה ולמשקי בית עלו בשיעורים של 15%-34%.<sup>189</sup> עד אמצע יולי דיווחו הפלסטינים<sup>190</sup> כי כ-80 אחוזים ממוסדות התעשייה סגרו את שעריהם והנותרים פועלים בתפוקה של עד 60 אחוז בלבד, וכי לפחות 65,800 עובדים פוטרו מהמגזר הפרטי כולו. בספטמבר דיווח OCHA כי מסתמן מחסור במוצרי מזון שונים.<sup>191</sup> עתירה של ארגון עדאלה לפתיחת מעבר קרני תלויה ועומדת.<sup>192</sup>

**הזכות לטיפול רפואי:**<sup>193</sup> שירותים רפואיים חיוניים רבים אינם מצויים בתחומי רצועת עזה. מימוש הזכות לבריאות של תושביה תלוי אפוא ביכולת לצאת מהרצועה ולקבל שירותים רפואיים בישראל או בחו"ל. סגירת המעברים מנעה כליל גישתם של חולים ופצועים לטיפול רפואי שאינו זמין ברצועת עזה. לאחר דיון בבג"ץ בעתירה<sup>194</sup> שהגישו הארגונים רופאים לזכויות אדם וגישה שבו מנגנוני מעבר ארז לתפקד באופן חלקי, אולם ניכרה החמרה משמעותית במדיניות מתן היתרי הכניסה לישראל לצורך טיפול רפואי. ישראל גורסת כי אין לה כל מחויבות כלפי תושבי עזה, וקובעת כי מעבר חולים ופצועים יתאפשר כמחווה הומניטרית בלבד. נוסף על כך, לראשונה עשתה המדינה הבחנה, שהתקבלה על דעתו של בג"ץ,<sup>195</sup> בין "סכנת חיים" לבין סכנה ל"איכות חיים". משמעות הדבר, שחולים השרויים בסכנה לקטיעת איבר, למשל, לא ייחשבו במצב המחייב מעבר לטיפול בישראל. לפי דיווחי ארגון רופאים לזכויות אדם, נכון לאוגוסט 2007 חזר מנגנון ההיתרים לפעול באופן סדיר יותר, ואולם עדיין ברור כי הליך המיון מתבצע שלא על-פי קריטריונים רפואיים. בשבועיים האחרונים של חודש ספטמבר, לאחר ההכרזה על רצועת עזה כ"ישות עוינת" (ראו להלן), צומצם באופן משמעותי מספר החולים שהורשו לצאת את הרצועה.<sup>196</sup>

<sup>188</sup> הודעה לעיתונות של עמותת גישה וארגון אוקספם מ-15.7.07. הודעות לעיתונות באתר גישה:

<http://www.gisha.org/index.php?intLanguage=4&intSiteSN=85&OldMenu=85>

ראו גם: אבי יששכרוף, "דו"ח הבנק העולמי: לא ניתן להחיות את המשק הפלשתיני ללא פתרון לכלכלת עזה", **הארץ**, 18.9.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=904748&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0>; אבי יששכרוף, "עוד לא אבדה תקוותם?", **הארץ**, 18.9.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=904749&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0>.

<sup>189</sup> "מכירת חיסול: כלכלת עזה נמחקת מהמפה", **גישה**, יולי 2007,

[http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications%20Gaza%20Economy%20Report%20-%20Heb\(1\).doc](http://www.gisha.org/UserFiles/File/publications%20Gaza%20Economy%20Report%20-%20Heb(1).doc)

<sup>190</sup> מתוך ההודעה לעיתונות של הארגונים גישה ואוקספם, הערה 188 לעיל, המביאה דיווחים של מרכז הסחר הפלסטיני (Paltrade) והתאחדות התעשיינים הפלסטינית (PFI).

<sup>191</sup> The Humanitarian Monitor no. 17 – September 2007, הערה 159 לעיל.

<sup>192</sup> בג"ץ 5523/07 עדאלה נ' ראש הממשלה, <http://www.adalah.org/newsletter/heb/jul07/3.php>

<sup>193</sup> על-פי "מדיניות ישראל במעבר ארז: גילוי דעת רפואי-אתי גילוי דעת רפואי-אתי", **רופאים לזכויות אדם**, אוגוסט 2007, [http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile\\_1187180129359.doc](http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile_1187180129359.doc)

<sup>194</sup> בג"ץ 5429/07 רופאים לזכויות אדם נ' שר הביטחון.

<sup>195</sup> בג"ץ 5429/07, הערה 194 לעיל.

<sup>196</sup> יישום הסכם המעברים (AMA) - דו"ח מספר 49, מ-19 בספטמבר עד 2 באוקטובר 2007, OCHA, [http://www.ochaopt.org/documents/2007\\_AMA\\_Heb\\_49.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/2007_AMA_Heb_49.pdf)

**מעבר למצרים וממנה:**<sup>197</sup> בעקבות סגירת מעבר רפיח מצאו עצמם אלפי פלסטינים "תקועים" בצדו המצרי של המעבר, ללא אפשרות לחזור לבתיהם שברצועה. בשבוע האחרון של חודש יולי 2007 אפשרה ישראל את חזרתם של כ-6,000 תושבי הרצועה שנתקעו במצרים דרך המעברים "ניצנה" ו"ארז". מאז, ככלל, אין דרך מוסדרת לכניסת תושבים בחזרה לרצועה, למעט חריגים.

אלפי בני אדם – תושבים זרים, סטודנטים, עובדים בחו"ל וחולים הזקוקים לטיפול רפואי בחו"ל – אינם יכולים לצאת מרצועת עזה למצרים זה חודשים. בחודשים יוני-אוגוסט 2007 אפשרה ישראל למספר מצומצם של תושבי עזה לצאת מהרצועה דרך מעבר "ארז", ומשם להמשיך לגדה המערבית ולגשר "אלנבי" (וכך לצאת לירדן) או לנמל התעופה בן-גוריון. בשבוע האחרון של אוגוסט ובשבוע הראשון של ספטמבר הפעילה ישראל מערך הסעות דרך המעברים "ארז" ו"ניצנה", שבאמצעותו יצאו מהרצועה למצרים כ-550 איש.<sup>198</sup> מאז (נכון לסוף חודש אוקטובר) לא חודש מנגנון ההסעות. במחצית חודש אוקטובר היו 6,395 בני אדם רשומים ברשימות של הוועדה האזרחית הפלסטינית כמבקשים לצאת מרצועת עזה. מספר זה אינו כולל חולים, שכן אלה אינם מורשים לצאת מהרצועה באמצעות מערך ההסעות.

**תשתיות חיוניות:** בתחילת חודש ספטמבר דווח בתקשורת כי ישראל שוקלת להפעיל צעדי ענישה בתגובה על ירי טילי הקסאם מהרצועה לשטח ישראל, ובהם ניתוק זרם החשמל והמים לתושבי הרצועה. ב-19.9.07 הכריז הקבינט המדיני-ביטחוני על רצועת עזה כישות עוינת,<sup>199</sup> וקיבל החלטה שלפיה תצומצם העברת הדלק והחשמל המסופקת לרצועת עזה, ויוגבל עוד יותר מעבר בני אדם אל הרצועה וממנה. על אף הבטחת ישראל להתחשב במצב ההומניטרי ברצועה, הרי שניסוחה המעורפל של החלטה, הכוונה העומדת מאחוריה – ענישה ונקמה – וניסיון העבר מלמדים כי נשקפת סכנה גדולה לפגיעה באזרחים חפים מפשע.<sup>200</sup> בדיון שהתקיים ב-7.11.07 בעתירה<sup>201</sup> שהגישו ארגוני זכויות אדם לבג"ץ נגד ההחלטה, הורה בית המשפט לראש הממשלה ולשר הביטחון להציג בפניו את המסכת העובדתית שעליה התבססו הערכות המדינה, שלפיהן הקיצוצים באספקת החשמל והדלק לרצועה לא יגרמו למשבר הומניטרי.

נקיטת צעדי ענישה ופגיעה מכוונת באוכלוסייה האזרחית אסורה בתכלית האיסור על-פי כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטרי. אין ספק כי על מדינת ישראל לפעול כדי להגן על אזרחיה מפני פגיעה בחייהם, בגופם ובביטחונם. עם זאת, אף בזמנים קשים, מחובתה של ישראל להקפיד על אמות המידה של המשפט הבין-לאומי ההומניטרי, המשקפים מינימום אנושי וחוקי בל יעבור.

<sup>197</sup> על-פי עתירה שהגיש עמותת גישה ב-22.10.07 בשם שבעה סטודנטים המבקשים לצאת מהרצועה לצורך לימודים בחו"ל, בג"צ 8861/07 מדלל נ' שר הביטחון, [http://www.gisha.org/UserFiles/File/Legal%20Documents%20/High\\_Education\\_oct\\_07/Higher%20Education%20petition\\_oct\\_07.pdf](http://www.gisha.org/UserFiles/File/Legal%20Documents%20/High_Education_oct_07/Higher%20Education%20petition_oct_07.pdf).

<sup>198</sup> להערכת עמותת גישה.  
<sup>199</sup> הודעה לעיתונות באתר **משרד ראש הממשלה**, 19.9.07, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2007/09/spokecab190907.htm>

<sup>200</sup> הודעה לעיתונות של ארגוני זכויות אדם, 20.9.07, באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1577>

<sup>201</sup> בג"צ 9132/07 גבר אלבסיוני אחמד נגד ראש הממשלה. הארגונים העותרים: עדאלה, גישה, המוקד להגנת הפרט, אלחק, מרכז אלמזיאן לזכויות האדם, רופאים לזכויות אדם, המרכז הפלסטיני לזכויות אדם, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, מרכז עזה לבריאות הנפש ובצלם. העתירה באתר **עדאלה**: <http://www.adalah.org/features/occupied/gaza-electricity-p.pdf>

## זכויות תושבי ירושלים המזרחית: הזנחה ואפליה

בסוף שנת 2006 נאמדה אוכלוסיית ירושלים ב-732,100 נפש. 34% מהם – כ-251,400 נפש – הם ערבים פלסטינים המתגוררים בעיר המזרחית, אשר קיבלו מעמד של תושבי קבע לאחר סיפוח ירושלים על-ידי מדינת ישראל בשנת 1967. כל עוד שולטת ישראל בשטח ירושלים המזרחית ומגדירה את תושביה כתושבי ישראל, היא מחויבת לנהוג כלפיהם באופן שוויוני. גם על-פי החוק הישראלי עצמו, תושבים אלה זכאים לכל השירותים והזכויות שמהם נהנים אזרחי המדינה, למעט הזכות להצביע בבחירות לכנסת. למרות זאת, מאז 1967 לא הקצתה מדינת ישראל משאבים לתחזוק ירושלים המזרחית ולפיתוחה – משאבים המתחייבים מהצרכים הפיזיים של

האזור, מצורכי האוכלוסייה ולנוכח גידולה הטבעי. אפליה בתחומי התכנון והבנייה, הפקעת קרקעות והשקעה מינימלית בתשתיות פיזיות ובשירותים הממשלתיים והעירוניים – אלה הם הביטויים המעשיים של המדיניות הישראלית, הנמשכת זה ארבעה עשורים. מטרתה של מדיניות זו היא לשמור על רוב יהודי בעיר ולדחוק את

**אפליה בתחומי התכנון והבנייה, הפקעת קרקעות והשקעה מינימלית בתשתיות פיזיות ובשירותים הממשלתיים והעירוניים – אלה הם הביטויים המעשיים של המדיניות הישראלית, שמטרתה לשמור על רוב יהודי בעיר ולדחוק את תושביה הפלסטינים של ירושלים אל מחוצה לה**

תושביה הפלסטינים של ירושלים אל מחוצה לה. כתוצאה מכך, אוכלוסיית ירושלים המזרחית חיה בתנאי מצוקה קשים, ומצבה הולך ומחמיר. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2003, 64% מהמשפחות הפלסטיניות בירושלים חיות מתחת לקו העוני, לעומת 24% מהמשפחות היהודיות בירושלים; 76% מהילדים בירושלים המזרחית – יותר מ-80,300 ילדים – חיים מתחת לקו העוני, לעומת 38% מהילדים היהודים.<sup>202</sup>

### אפליה בתחום התכנון והבנייה

זה עשרות בשנים כמעט ואין בנמצא אפשרות חוקית להנפיק היתרי בנייה למבנים חדשים בירושלים המזרחית. הגורמים למצב זה<sup>203</sup> הם שילוב מורכב של הפקעת קרקעות<sup>204</sup> (שרובן המכריע שימשו להקמת שכונות יהודיות), בעיות בהסדרה התכנונית של שאר הקרקעות,<sup>205</sup> ושורה ארוכה ומייגעת של הליכים ושל מגבלות פרוצדורליות, הכרוכים גם בעלויות גבוהות, שמטילות הרשויות על מי שמבקש לקבל היתר בנייה בעיר המזרחית. מסיבות שונות, חלק מהעלויות הן מנת חלקו של התושב הפלסטיני בלבד; תשלומים אחרים זהים לאלה הנדרשים בעיר המערבית, אך בשל מצבה הכלכלי של האוכלוסייה, הם לרוב מעבר ליכולתם הכלכלית של תושבי העיר המזרחית. נוסף על כך, אחוזי הבנייה (האחוז משטח הקרקע שעליו מותר לבנות, כולל בנייה

<sup>202</sup> נתונים דומים פורסמו בעיתונות בשנת 2007, ראו: יעל ברנבסקי, "מזרח ירושלים: 62 אחוזים מתחת לקו העוני", <http://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-339867.00.html>, 15.5.07.

<sup>203</sup> לניתוח מקיף של המצב התכנוני בירושלים המזרחית ראו: נתי מרום, "מלכוד תכנוני: מדיניות תכנון, הסדר קרקעות, היתרי בניה והריסות בתים במזרח ירושלים", במקום – מתכננים למען זכויות תכנון ועיר שלם – ירושלים, 2004, <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/Deadlock%202.1.pdf>.

<sup>204</sup> מתוך כ-70,500 דונם שנוספו לירושלים עם סיפוחה, הופקעו למעלה מ-23,500 דונם – למעלה משליש מכלל שטחה של ירושלים המזרחית. "מלכוד תכנוני", הערה 203 לעיל.

<sup>205</sup> מתוך 46,000 דונם שנותרו בבעלות הפלסטינים תושבי העיר המזרחית, רק כ-24,700 דונם (53.7%) עברו הסדרה תכנונית במהלך השנים. כ-35% מתוכם הוגדרו כשטח נוף פתוח, שאינו מאפשר בניה למגורים. "מלכוד תכנוני", הערה 203 לעיל.

לגובה) שנקבעו ברוב השכונות בירושלים המזרחית עומדים על 25%-75% לעומת 75%-125% בירושלים המערבית.

תושבי השכונות היהודיות בירושלים נהנים מבנייה רחבת ממדים ומהשקעות עצומות.<sup>206</sup> ברי כי מדובר באפליה מובהקת, שמטרתה היא הגבלת הבנייה החוקית בקרב האוכלוסייה הפלסטינית וצמצום המרחב האפשרי להתפתחות השכונות הערביות. תוכנית המתאר המקומית "ירושלים 2000", שעברה את אישור הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בשנת 2006, מבססת את המדיניות

**זה עשרות בשנים כמעט ואין  
בנמצא אפשרות חוקית להנפיק  
היתרי בנייה למבנים חדשים  
בירושלים המזרחית. תוכנית  
המתאר המקומית "ירושלים  
2000" מבססת את המדיניות  
המפלה והמגמתית**

המפלה והמגמתית, באמצעות הקצאה בלתי מספקת של יחידות דיור, של מקורות תעסוקה ושל תשתיות לאוכלוסייה הערבית בירושלים.<sup>207</sup> האפליה התכנונית המתוארת לעיל הביאה לכך שמרבית המבנים בירושלים המזרחית נבנו ונבנים ללא היתרי בנייה,<sup>208</sup> ודייריהם חיים בצפיפות<sup>209</sup> ובחשש מתמיד מפני הריסת קורת הגג שלראשם. נראה כי המספר הגבוה כל כך של בתים שנבנים

ללא היתר, יותר משהוא מעיד על אי-ציות לחוק, מוכיח כי מערכת התכנון, שאינה מתמודדת עם צורכיהם האמיתיים של תושבי העיר המזרחית, הפכה לבלתי רלוונטית בעבורם. למרות אחריותם של העירייה ושל מוסדות התכנון והבנייה למצב, גם מדיניות האכיפה והענישה, הכוללת הריסת בתים והטלת קנסות כספיים, מתבצעת תוך אפליה ברורה בין שני חלקי העיר. כך, למשל, בשנת 2001, 85% מעבירות הבנייה אותרו בירושלים המערבית, אך 91% מצווי ההריסה המנהליים הוצאו נגד בנייה בירושלים המזרחית.<sup>210</sup>

## הזנחה חמורה בשירותים ובתשתיות

הדבר הבולט ביותר לעין בירושלים המזרחית הוא ערמות האשפה הנערמות ברחובות ובאתרי פסולת בלתי חוקיים רבים, המתהווים בשל מחסור חמור בשירותי תברואה. תשתית הכבישים והמדרכות רעועה ולוקה בחסר, ובשל כך נגרמים נזקים לגוף ולרכוש. גנים ציבוריים ומתקנים אחרים לרווחת הציבור הם מראה נדיר. שירותי הדואר כמעט ואינם מתפקדים: שני סניפי דואר וחמש סוכנויות דואר משרתים אוכלוסייה של למעלה מרבע מיליון בני אדם, לעומת למעלה מחמישים יחידות דואר המשרתות כ-500,000 בני אדם במערב העיר; 10 דוורים בלבד אחראים

<sup>206</sup> כך, למשל, דיווחה התקשורת בשנה האחרונה על כוונה להקים שכונות יהודיות חדשות בשטחים שסופחו לאחר 67', ובכללן שכונה בלב אזור פלסטיני צפוף. ראו: מירון רפפורט, "עיריית ירושלים יוזמת בניית 20 אלף יחידות דיור מעבר לקו הירוק", הארץ, 10.5.07,

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=857988&contrassID=2&subContrassID=,21&sbSubContrassID=0>

וראו גם: "Ir Amim Newsflash: New Settlements in East Jerusalem?", עיר עמים, מאי 2007,

<http://www.ir-amim.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/NewSettlementsInEastJerusalemEng.doc>

<sup>207</sup> תוכנית המתאר החדשה לירושלים מפלה את תושבי ירושלים המזרחית, הודעה לעיתונות באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1327>, וכן:

"הערות עמותת במקום לתכנית מתאר מקומית ירושלים 2000", במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, מאי 2006,

<http://www.bimkom.org/dynContent/articles/Jerusalem%20Master%20Plan%202000.pdf>

<sup>208</sup> ההערכה היא שבשנים 1967-2001 נבנו בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית כ-19,900 יחידות דיור אף כי הונפקו רק כ-3,100 היתרי בנייה. "מלכוד תכנוני", הערה 203 לעיל.

<sup>209</sup> בשנת 2005 הייתה צפיפות הדיור בשכונות הערביות 1.8 נפשות לחדר לעומת 1.0 נפשות לחדר בקרב האוכלוסייה היהודית.

<sup>210</sup> "מלכוד תכנוני", הערה 203 לעיל.

על חלוקת דברי הדואר לנמענים;<sup>211</sup> אין תמה אפוא שרוב המכתבים אינם מגיעים לנמענים במועד, או שאינם מגיעים כלל.

## מים

פועל יוצא של האפליה בין השכונות היהודיות לערביות בתחום התכנון הוא פגיעה באספקה של מים נקיים – אחד המשאבים הבסיסיים ביותר לקיום אנושי. מאחר שחוק התכנון והבנייה אוסר חיבור מבנה שנבנה ללא היתר בנייה לרשת המים העירונית, סובלים עשרות אלפים מתושבי ירושלים המזרחית ממחסור באספקת מים סדירה.<sup>212</sup> ההערכה היא שלמעלה ממחצית מהאוכלוסייה – למעלה ממאה אלף תושבים – אינה זוכה לאספקת מים חוקית. בלית בררה התושבים נאלצים לערוך חיבורים פיראטיים לצינורות מים ראשיים או לשכנים שבינם מחובר באופן מסודר לרשת המים, או להסתפק במכלי אגירת מים. לפתרונות ארעיים אלה מחיר יקר: המים זורמים בלחץ נמוך ואספקת המים אינה סדירה; המים במכלי האגירה חשופים למגוון זיהומים, החל בחיידקים המתרבים במים עומדים וכלה במזיקים ובפגרי עופות וציפורים. המחסור במים נקיים גורם לירידה ברמת ההיגיינה (קושי להתקלח, לשטוף כלים ולנקות את הבתים), ומכאן קצרה הדרך להתפרצות מחלות זיהומיות שונות.<sup>213</sup> כך, נפגעות באורח אנוש זכויותיהם של תושבי ירושלים המזרחית לתנאי קיום נאותים, לכבוד ולבריאות.

## למעלה ממאה אלף תושבים בירושלים המזרחית אינם זוכים לאספקת מים חוקית

## ביוב וניקוז

תשתיות הביוב והניקוז בירושלים המזרחית כולה סובלות מהזנחה רבת שנים. כמה מהשכונות אינן מחוברות כלל למערכת הביוב העירונית, ועדיין נעשה בהן שימוש בבורות ספיגה. בשכונות אחרות מערכת הביוב העירונית ישנה מאוד או שאינה מתוחזקת כראוי. על-פי הערכה רשמית של חברת הגיחון – תאגיד המים והביוב של ירושלים – חסרים כיום בירושלים המזרחית שבעה קילומטרים של קווי ביוב. הנחת הקווים מותנית בתשלום אגרות גבוהות והיטלי פיתוח יקרים שאינם בהישג ידם של התושבים. הצפות הביוב הנגרמות תדיר יוצרות תנאים תברואתיים קשים: הביוב זורם לעתים בסמיכות רבה לבתי המגורים ולאזורי משחק של ילדים; פגעי מזג האוויר מחריפים את המצב הקיים ומגבירים את הסכנה לבריאות התושבים. תושבי ירושלים המזרחית מלינים על איכותן הירודה של התשתיות מזה שנים, אולם במקומות רבים לא נעשו ולא נעשים כל תיקונים או שיפורים.

באופן אירוני, ההבדל התהומי בהשקעה בתשתיות הביוב והניקוז בין ירושלים המזרחית למערבית נחשף השנה בכל כיעורו דווקא ב"יום ירושלים", יום שאמור לציין את "איחוד העיר", אז המטירה סערה פתאומית כמויות גדולות של גשם. במערב העיר פגמו הגשמים בחגיגות; בשכונת ואדי ג'וז שבירושלים המזרחית, הנמצאת בתחתית ואדי תלול שאליו מתנקזים מי הגשמים והניקוז מהאזור כולו, ותשתית הניקוז שבה רעועה ומוזנחת, גרמו הגשמים להצפות קשות. בתים רבים התמלאו מים עד כדי סכנת נפשות, ומספר אנשים נפגעו ונזקקו לטיפול רפואי, ובהם ילד קטן שהובהל לבית החולים במצב קריטי.

<sup>211</sup> כך שכל דוור מופקד על חלוקת דואר לכ-28,000 תושבים במוצע!

<sup>212</sup> איסור דומה חל גם על חיבור לרשתות החשמל והטלפון, אך בניגוד לנושא המים, לכך נמצא פתרון.

<sup>213</sup> כך, למשל, דיווחה לשכת הבריאות המחוזית של ירושלים ב-25.7.07 על חשש להתפרצות צהבת נגיפית בשכונות הערביות בעיר המזרחית, לאחר שהתגלו 27 מקרים של צהבת בקרב ילדים.

## חינוך

בתחום החינוך בירושלים המזרחית קיימת שורה של בעיות קשות, ובראשן המחסור החמור בכיתות לימוד. בארבעים השנים האחרונות חל גידול של למעלה מפי שלושה וחצי באוכלוסיית האזור, אך מערכת החינוך לא פותחה בהתאם לצרכים המשתנים וכמעט שלא נבנו כיתות חדשות. כיום חסרות בעיר המזרחית כ-1,500 כיתות, והצפי הוא שעד שנת 2010 יעמוד המחסור על כ-1,900 כיתות לימוד. בשל המחסור האדיר בכיתות, רק כמחצית מהילדים בגיל בית ספר – כ-

**כיום חסרות בעיר המזרחית כ-1,500 כיתות, והצפי הוא שעד שנת 2010 יעמוד המחסור על כ-1,900 כיתות לימוד**

39,400 מתוך כ-79,000 ילדים<sup>214</sup> – לומדים בבתי הספר העירוניים בירושלים, לעתים קרובות בצפיפות רבה ובתנאים פיזיים קשים ולא בטיחותיים. מחמת המחסור בכיתות נעשה אף שימוש במבנים שלא הותאמו לכך ומונהגת "משמרת שנייה" של לימודים. עשרות אלפי ילדים כלל אינם מתקבלים

למערכת החינוך הציבורית; ילדים אלה, הזכאים לחינוך חינם מהמדינה, נאלצים למצוא פתרונות לימודיים מחוץ למסגרת הרשמית, כמו בתי הספר של הוואקף או בתי ספר פרטיים בירושלים ובגדה, והדבר מטיל מעמסה כספית אדירה על משפחותיהם. חלק מהילדים נותרים בבית: להערכת הקואליציה לקידום החינוך הערבי-פלסטיני במזרח ירושלים, כ-9,000 ילדים אינם רשומים באף מסגרת.<sup>215</sup>

מצוקת הכיתות החריפה בירושלים המזרחית ידועה מזה שנים רבות לעירייה ולמשרד החינוך, ואף נדונה בבתי המשפט במספר עתירות.<sup>216</sup> בפברואר 2007, במסגרת דיון בבג"ץ,<sup>217</sup> התחייבה המדינה לבנות בחמש השנים הקרובות 400 כיתות לימוד בירושלים המזרחית, בתקציב של כ-400 מיליון ש"ח. נכון לספטמבר 2007, הצהירה עיריית ירושלים על התחלת עבודת המטה, אך בפועל, העבודה כמעט שלא התקדמה.<sup>218</sup> יתרה מזאת, בנייה זו נועדה רק להדביק את קצב הגידול הטבעי ולא לכסות על המחסור הקיים. בחודש מרץ 2007 הציגה הממשלה תוכנית חומש לטיפול במחסור הארצי בכיתות לימוד, שלפיה בשנים 2007-2011 ייבנו בישראל 8,000 כיתות לימוד בתקציב של 4.64 מיליארד שקלים.<sup>219</sup> בהחלטה נאמר במפורש שחלק מהכיתות ייבנו גם בירושלים המזרחית, אלא שבחודש אוגוסט חזרה בה המדינה מהתחייבות זו מנימוקים של עדיפות תקציבית לבניית כיתות במקומות אחרים בארץ.<sup>220</sup>

<sup>214</sup> אדוה ורודגובסקי, "תמונת מצב על מערכת החינוך הערבי-פלסטיני בירושלים המזרחית ערב פתיחת שנת הלימודים תשס"ח", **הקואליציה לקידום החינוך הערבי-פלסטיני במזרח ירושלים**, ספטמבר 2007, **באתר עיר עמים**: <http://www.ir-amim.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/EducationReport2007Heb.doc>. החברים בקואליציה: איחוד ועדי ההורים של בתי הספר במזרח ירושלים, עיר עמים, האגודה לזכויות האזרח והמנהל הקהילתי לפיתוח בית חנינא.

<sup>215</sup> "תמונת מצב על מערכת החינוך הערבי-פלסטיני בירושלים המזרחית", הערה 214 לעיל.

<sup>216</sup> כך, לדוגמה, בעקבות עתירות שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשנתיים האחרונות בשם של ילדים תושבי ירושלים המזרחית שלא נמצא להם מקום במערכת החינוך הציבורית, שובצו העותרים לכיתות במערכת החינוך הציבורית. עתמ 1114/06 פלוני נ' עיריית ירושלים, עתמ 855/07 פלוני נ' עיריית ירושלים.

<sup>217</sup> בג"צ 5185/01 פאדי בדריה ואח' נ' עיריית ירושלים ואח'.

<sup>218</sup> "תמונת מצב על מערכת החינוך הערבי-פלסטיני בירושלים המזרחית", הערה 214 לעיל.

<sup>219</sup> אור קשתי, "הממשלה אישרה בניית 7,000 כיתות חדשות בחמש שנים", **הארץ**, 19.3.07.

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=839319&contrassID=2&subContrassID=,21&sbSubContrassID=0>

וראו גם: "תכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011", החלטה מס. 1410 של הממשלה מיום 18.03.2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Decisions/2007/03/des1410.htm>.

<sup>220</sup> בג"ץ 5185/01 מינהל קהילתי לפיתוח בית חנינא נ' עיריית ירושלים, תגובה משלימה מטעם משרד החינוך, 15.8.07.



## היעדר מסגרות חינוך לגיל הרך<sup>221</sup>

בירושלים המזרחית חיים היום כ-15,000 ילדים בגילאי שלוש וארבע, אולם קרוב ל-90% מהם אינם משולבים באף מסגרת חינוכית. למרות החשיבות הרבה של החינוך המוקדם והשפעתו על התפתחות הילד, הרשויות האמונות על החינוך בעיר המזרחית כמעט ואינן פועלות בתחום זה: בירושלים המזרחית פועלים היום רק שני גני קדם חובה עירוניים, שבהם משולבים 55 ילדים. עוד כ-1,900 ילדים משולבים בכמה עשרות גנים פרטיים, הגובים שכר לימוד שנתי הנע בין \$1,400-\$1,800, ונמצאים מחוץ להישג ידם של הרוב המכריע של ההורים.

תמונת מצב מטרידה זו נובעת מהעובדה שהתיקון לחוק לימוד חובה, המרחיב את לימוד החובה חינוך לבני שלוש וארבע, עדיין לא הוחל בירושלים המזרחית. החלת התיקון לחוק החלה בשנת 1999 באופן הדרגתי, על-פי קריטריונים חברתיים-כלכליים, בכוונה להחילו בתוך עשר שנים על כלל האוכלוסייה; אולם החלת חוק חינוך חינוך לגיל הרך בירושלים לא כללה את השכונות של ירושלים המזרחית, על אף מיקומן הנמוך מאוד (אשכולות 2-8 מתוך 20) במדרג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.<sup>222</sup>

**התיקון לחוק המרחיב את לימוד החובה חינוך לבני שלוש וארבע עדיין לא הוחל בירושלים המזרחית, וקרוב ל-90% מהם אינם משולבים באף מסגרת חינוכית**

בישיבת ועדת החינוך של הכנסת שהתקיימה ב-12.11.07 קראו חברי הוועדה לראש הממשלה, לשרת החינוך ולשר הרווחה למצוא פתרונות חינוך לכל ילדי ירושלים המזרחית, והודיעו כי ימשיכו לקדם את הנושא מול גורמים אלה.<sup>223</sup>

## שירותי רווחה

את מציאות החיים בירושלים המזרחית אפשר אפוא לתאר כמעגל מתמשך של הזנחה, עוני ומחסור. המצוקה הכלכלית והחברתית יצרה גם שורה של תופעות חברתיות קשות, כגון פגיעה במערכת המשפחתית; עלייה ברמת האלימות במשפחה; נשירה מבתי הספר התיכוניים וכניסה לשוק העבודה השחור בגיל צעיר; פנייה לעבריינות ולסמים; בעיות בריאות ותזונה ועוד. 22% מתושבי ירושלים המזרחית – כ-31,600 נפש – מטופלים על-ידי שירותי הרווחה.<sup>224</sup> סביר היה לצפות כי עיריית ירושלים ומשרד הרווחה יתנו דגש מיוחד לטיפול באוכלוסייה זו, אך גם מערכת הרווחה בירושלים המזרחית, כמו השירותים האחרים, סובלת מתת-תקצוב ומאפליה מתמשכת בהשוואה לעיר המערבית, ולמעשה עומדת בפני קריסה. ללשכות הרווחה בעיר המזרחית, המטפלות באזור הכולל כשליש מתושבי העיר, מוקצים רק 15% מתקני כוח האדם בלשכות הרווחה שבעיר כולה, והמחסור בתקנים מטיל עומס עצום על כתפי העובדים הסוציאליים: נכון לסוף שנת 2005, טיפל עובד סוציאלי מלשכות שבמערב העיר בכ-165 משקי בית (442 נפשות)

<sup>221</sup> על-פי "מסמך רקע: חינוך לגיל הרך בירושלים המזרחית", הקואליציה להחלת חוק חינוך חובה חינוך לילדים בגיל הרך בירושלים המזרחית, אוקטובר 2007. הארגונים החברים בקואליציה: התאחדות ועדי ההורים של מזרח ירושלים, האגודה לזכויות האזרח בישראל, אביי ישראל, עמותת מעורבות, עמותת אום ליסון, המנהל הקהילתי בית חנינא, המנהל הקהילתי א-טור ולשכת הרווחה האזורית של מזרח ירושלים.

<sup>222</sup> "אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה", פרסום מס' 13, מפקד האוכלוסין והדירור 1995, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www1.cbs.gov.il/mifkad/tables/pirsom13/6.xls>

<sup>223</sup> "יו"ר ועדת החינוך, ח"כ הרב מלכיאור: 'על רוח' מ להתערב כדי שיתקיים חוק חינוך חובה במז' י-ם', הודעה לעיתונות של ועדת החינוך באתר הכנסת, 12.11.07,

<http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=7735>

<sup>224</sup> "מזרח ירושלים: 62 אחוזים מתחת לקו העוני", הערה 202 לעיל.

בממוצע, ואילו בלשכות העיר המזרחית נאלץ כל עובד סוציאלי להתמודד עם טיפול בכ-282

משקי בית (1,051 נפשות) בממוצע. בשנת 2006 החמיר המצב, **מערכת הרווחה** ומספר התיקים הממוצע לעובד סוציאלי במזרח העיר הגיע לכ-360 **בירושלים המזרחית** תיקים.<sup>225</sup> בעיריית ירושלים טוענים כי "קיים תהליך מתמשך **סובלת מתת תקצוב ומאפליה מתמשכת** שהואץ בשנים האחרונות של העדפה מתקנת למזרח העיר",<sup>226</sup>

ואמנם במחצית השנייה של שנת 2007 הוספו מספר תקני עובדים סוציאליים ללשכת הרווחה בעיר המזרחית, אולם תוספת זו בטלה בשישים ואינה תורמת לשינוי המצב מיסודו.

בירושלים המזרחית חיים אלפי ילדים ובני נוער במצוקה קשה ונתונים לסיכונים רבים. כיום מוכרים ללשכות הרווחה בעיר המזרחית 14,737 ילדים ובני נוער בסיכון<sup>227</sup> – נתון שאינו משקף את מספרם בפועל מאחר שהמחסור החמור בכוח אדם ובתשתיות רווחה אינו מאפשר למפות באופן ממצה את האוכלוסייה. כ-1,600 ילדים בגילאי 3-4, שרובם המכריע אינם משולבים באף מסגרת חינוכית, מוגדרים כילדים בסיכון וזקוקים למסגרות יומיות, אך רק כ-80 ילדים משולבים במעון יום ובשתי מועדוניות שמממן אגף הרווחה בעיריית ירושלים.

בתחילת שנת 2007 הכריז משרד ראש הממשלה<sup>228</sup> על יציאתה לדרך של תוכנית חדשה, שבמסגרתה יושקעו כ-200 מיליון שקלים בשנה בטיפול בכ-140,000 ילדים ונוער בסיכון ברחבי הארץ. לנוכח המצב הקשה החליטה ועדת ההיגוי ליישום התוכנית להכליל בה את ירושלים, והתוכנית צפויה לפעול באופן חלקי גם בירושלים המזרחית.<sup>229</sup> לפי תוכנית משרד הרווחה ועיריית ירושלים תוחל התוכנית בירושלים המזרחית על ילדים בסיכון בני 0-6 בלבד. נכון לתחילת חודש נובמבר, התוכנית טרם תוקצבה והיא עדיין לא ממומשת בשטח.

### **אלימות משטרה וחריגה מסמכות**

לדידו של רוב הציבור בישראל, ירושלים המזרחית היא מקום עלום ומעורפל. נראה כי באזור הרחוק מעין התקשורת והציבור, הרשויות מרשות לעצמן להתנהג כלפי התושבים באלימות, בברוטליות ואף באופן בלתי חוקי, התנהגות שלא הייתה עולה על הדעת בשום מקום אחר בישראל.

כך, מדי שבוע-שבועיים מציבים רשות המסים או המוסד לביטוח לאומי, בסיוע המשטרה, מחסומי גבייה בשכונות הפלסטיניות במזרח ירושלים. כל כלי רכב שעובר במקום מעוכב, ואם נמצא כי תלוי ועומד חוב נגד בעל הרכב או מי מבני משפחתו, נדרש הנהג להסדיר את החוב במקום, ולא – מעוקל הרכב מידית. שיטת גבייה זו, המופעלת כמעט אך ורק בירושלים המזרחית, אינה מוסדרת באף חוק או תקנה: לפי הדין הישראלי הדרך החוקית היחידה לגביית חובות היא בהוצאת כתב הרשאה לגובי המס, שעל-פיו יכולים הגובים להגיע לבית החייב ולעקל את רכושו.

<sup>225</sup> "שירותי הרווחה בירושלים המזרחית עומדים בפני קריסה", הודעה לעיתונות באתר **האגודה לזכויות האזרח**,

פברואר 2007, <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1469>

<sup>226</sup> מכתב של מנהלת אגף הרווחה בעיריית ירושלים לאגודה לזכויות האזרח מיום 25.12.06.

<sup>227</sup> נתונים שמסרה מנהלת לשכת הרווחה אזור מזרח בעיריית ירושלים לאגודה לזכויות האזרח במכתב מיום 8.2.07.

<sup>228</sup> ראו: "תוכניות הממשלה לילדים ונוער בסיכון", תדריך עיתונאים, 22.1.07, מאתר **משרד ראש הממשלה**,

<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/DB65FFAE-8901-4635-B102-05AD94571D23/0/kidomchild.ppt>

<sup>229</sup> נמסר לאגודה לזכויות האזרח במכתב ממשרד התמי"ת מיום 5.6.07 ובשיחת טלפון עם הממונה על יישום התוכנית במשרד ראש הממשלה.

החוק אינו מתיר לרשויות לעקל כלי רכב באמצע הרחוב לצורך גביית חובות, ואינו מאפשר שימוש במחסומים משטרתיים לשם גביית חובות. עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח באוגוסט 2007 נגד הפרקטיקה הבלתי חוקית תלויה ועומדת בבג"ץ.<sup>230</sup>

לארגוני זכויות אדם מגיעות עדויות רבות על אלימות שוטרים בירושלים המזרחית, ובהן גם תלונות על אלימות והתנכלויות מצד שוטרי מג"ב. החיכוכים בין כוחות הביטחון לתושבים החרפו עם בנייתה של גדר ההפרדה בירושלים. כך, למשל, באזור הכפר ענאתא: לקראת סוף 2006 הסתיימה בניית גדר ההפרדה באזור זה, אולם כוח

**בירושלים המזרחית, הרחוקה מעין התקשורת והציבור, הרשויות מרשות לעצמן להתנהג כלפי התושבים באופן שלא היה עולה על הדעת בשום מקום אחר בישראל**

משמר הגבול הוסיף להתמקם דרך קבע סמוך לשלושה בתי ספר פלסטיניים שבהם לומדים כ-2,500 תלמידות ותלמידים. פעילותו באזור, שנתפסה בעיני תושבי המקום כהתגררות, הביאה לעתים ליידוויי אבנים לעבר הכוח, אשר הגיב בירי של רימוני הלם, רימוני גז מדמיע וכדורי גומי. ב-

16.1.07 אירע אסון: שוטרי הכוח ירו כדורי מתכת מצופים בגומי ופצעו אנושות את עביר עראמין, תלמידה בת 10 שהלכה עם חברותיה בסמוך לשטח בית הספר. כעבור יומיים מתה עביר מפצעה. פרקליטות מחוז ירושלים החליטה לסגור מחוסר ראיות את תיק החקירה נגד החיילים שירו בילדה.<sup>231</sup> כוח משמר הגבול יצא לבסוף מאזור ענאתא בסוף חודש מרץ 2007, לאחר שהושגו הסכמות עם התושבים<sup>232</sup> על הפסקת יידוויי האבנים ועל קיום קשר ישיר בין נציגי ועד ההורים וראשי הכפר למפקדי מג"ב.

מוקד חיכוך אחר הוא מחסום עטרות (קלנדיה) שבצפון ירושלים. המחסום משרת כמאה אלף בני אדם, תושבי ירושלים המזרחית, שגדר ההפרדה ניתקה אותם ממרכז חייהם בירושלים, והם נאלצים לעבור במחסום מדי יום ביומו בדרכם לעבודה, לבית הספר, למוסדות רפואיים וכו'. בתחילת שנת 2007, בעקבות אירוע דקירה במחסום, הוחמרו תנאי המעבר. העוברים במחסום מתלוננים על אלימות פיזית ומילולית מצד החיילים, על עיכובים ממושכים ועל סגירת המחסום למעבר כלי רכב באופן אקראי וללא התראה. חלק גדול מהתלונות נוגע להתנהלותם של עובדי חברת אבטחה פרטית המוצבים במקום, המתערבים בעבודת החיילים, מפעילים שיקול דעת בלתי סביר באשר לאופן הבידוק וצורתו ומפגינים כלפי העוברים יחס משפיל.

<sup>230</sup> בג"צ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים.

<sup>231</sup> יוני מנדל, "החיילים שירו בילדה הפלסטינית לא יישפטו", וואלה!, 31.7.07,

<http://news.walla.co.il/?w=/1146502>

<sup>232</sup> בתיווך האגודה לזכויות האזרח.

## חופש הביטוי: אתגרים חדשים

האינטרנט הוא מרחב חדש יחסית, הפותח בפני הגולשים עולם שלם של אפשרויות תקשורת ושל מידע, תרבות ויצירה, ומהווה זירה פתוחה ודמוקרטית להחלפת דעות, מחשבות, מידע וחוויות. האינטרנט לא רק מקדם את חופש הביטוי, אלא גם תורם תרומה משמעותית לפיתוח האוטונומיה של פרטים, ליצירת זהויות וקהילות ולקידום קשת של זכויות אדם נוספות. אולם לצד ההתפתחות הטכנולוגית העצומה והמהירה הזאת עולות גם דילמות שלא היו קיימות בעבר, או שהיו קיימות במידה פחותה, ונוצרות התנגשויות חדשות בין חופש הביטוי והמידע לזכויות ולאינטרסים אחרים כגון הזכות לפרטיות, הזכות לכבוד, הזכות לשם טוב, זכויות קניין וזכויות יוצרים והגנה על ילדים.

### הגבלת הגישה לאתרי אינטרנט למבוגרים

ביולי 2007 נדונה בוועדת הכלכלה של הכנסת הצעת חוק המבקשת להגביל את הגישה לאתרי אינטרנט למבוגרים.<sup>233</sup> הצעת החוק קבעה, כי ספקי האינטרנט יחויבו לחסום באורח גורף אתרים שיסווגו ככאלה שעיקר עיסוקם הוא מין, אלימות או הימורים. גישה לאתרים אלה תתאפשר רק למבוגרים אשר יודיעו במפורש כי אינם מעוניינים בסינון שכזה.

היה ויתקבל חוק כזה, התוצאה הברורה היא התערבות מדינתית אסורה בחופש הביטוי, ופגיעה

**אם יתקבל החוק להגבלת הגישה לאתרי אינטרנט למבוגרים, תוצאתו תהיה התערבות מדינתית אסורה בחופש הביטוי, בזכות למידע, בזכות לפרטיות, בזכות הציבור לדעת ובחירות האישי**

בזכות למידע, בזכות לפרטיות, בזכות הציבור לדעת ובחירות האישי. שרי הממשלה ופקידים ממשלתיים הם שיקבעו לציבור, בדומה למצב במדינות החשוכות ביותר, מהם עיסוקים וביטויים "בלתי מוסריים" שהם בגדר "תועבה" או "אלימות", מה מותר להם לראות ומה אסור. אחת מתוצאות הלוואי הקשות של החוק

תהיה הקמת מאגר מידע של כל מי שלא יהיה מעוניין בסינון הממשלתי, תוך פגיעה עמוקה בזכות לפרטיות.

אין חולק על זכותם של הורים, מחנכים ואחרים להגן על קטינים מפני מסרים שליליים באינטרנט (לרבות פורנוגרפיה, אלימות והימורים). קיימות תוכנות סינון הנגישות לציבור וניתנות לרכישה במחיר סביר, ואף בחינם, גם באמצעות ספקי האינטרנט; את השימוש בהן יש להותיר לבחירתו החופשית של הפרט. הדרך להגן על קטינים ולהיאבק בפורנוגרפיה ובדרכים אחרות של ביזוי נשים היא באמצעות חינוך והסברה; יש לחשוף הורים ומחנכים לסכנות הכרוכות בגלישת קטינים באינטרנט ולפתרונות האפשריים, אך אין להפעיל צנזורה ממשלתית המונית וגורפת.

### מנגנוני הגנה טכנולוגיים על זכויות יוצרים (DRM)

מערכות לניהול זכויות דיגיטליות (DRM – Digital Rights Management) הן כלי טכנולוגי המאפשר לבעלי הזכויות על חומרים דיגיטליים – מוזיקה, סרטים וספרים – לקבוע כיצד ישתמשו אנשים בתכנים שהם מפיצים, באמצעות הצפנת התכנים ומתן אפשרות לנגנם רק

<sup>233</sup> הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון), התשס"ז-2007,

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/kalkala2007-07-16-03.pdf>

בתוכנה המיועדת לכך. כך, למשל, היצרן או המפיץ יכול להגביל את מספר הפעמים או את משך הזמן שהצרכן יוכל ליהנות בו משיר או מסרט, למנוע העתקה או שליחה לחברים, ועוד. אמצעים טכנולוגיים אלה ניתנים לפריצה ולעקיפה בקלות יחסית, ולכן מבקשים היצרנים להפוך את פריצת ה-DRM לעברה פלילית. בישראל מקדמת הפדרציה למוזיקה קמפיין להכנסת הגנה על DRM לחוק זכויות יוצרים, כדי שאפשר יהיה לנקוט בסנקציות פליליות נגד פורצי המערכות.

במקור הותקנו אמצעי DRM כדי לשמור על זכויות היוצרים ולהקשות על העתקות, אבל כיום הם משמשים יצרנים וסוחרי תרבות גם כאמצעי לגריפת רווחים, תוך פגיעה בזכויות המשתמשים. אמצעי DRM פוגעים בחופש הביטוי שעה שהם מונעים שימושים לגיטימיים, פרטיים והוגנים ביצירה, כאלה שאינם אסורים על-פי דיני הקניין הרוחני, כגון שימוש לצרכים לימודיים.

**במקור הותקנו אמצעי DRM כדי לשמור על זכויות היוצרים, אבל כיום הם משמשים כאמצעי לגריפת רווחים, תוך פגיעה בזכויות המשתמשים**

הם פוגעים בפרטיות, בשל האפשרות לאגור מידע על המשתמשים ועל השימושים ביצירה הדיגיטלית המוגנת, והם מצרים את צעדיו של המשתמש במרחב הפרטי שלו, מרחב שמעודד ביטוי ויצירה.

אמנם, לעתים יש לצמצם את היקף ההגנה שמעניקים לזכויות מסוימות כדי לאפשר את קיומם של ערכים ואינטרסים חברתיים שמתנגשים בהן. אבל התנאי הוא, שפגיעה מעין זו תיעשה רק למען מטרות חברתיות כבדות משקל, ורק במידה ההכרחית להשגת אותן מטרות. במקרה של אמצעי ה-DRM, כדי להבטיח אינטרסים כלכליים של מעטים, מבקשים לפגוע בזכויות יסוד הרבה מעבר למה שנדרש להגנה על זכויות היוצרים.

## הזכות לפרטיות

### פגיעה בפרטיות בחקירות משטרה

#### האזנות סתר

הזכות לפרטיות מעוגנת מפורשות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וסעיף 7 (ד) לחוק אף קובע כי "אין פוגעים בסוד שיחו של אדם...". הנתונים על היקף האזנת הסתר שמבצעת משטרת ישראל מעוררים חשש להפרה מרחיקת לכת של הזכות לפרטיות. על-פי נתונים שהציג השר לביטחון פנים לוועדת חוקה, חוק ומשפט בפברואר 2007, בשנת 2006 ביצעה המשטרה בישראל 1,128 האזנות סתר – עלייה של כ-25% לעומת השנים הקודמות. לשם השוואה, באותה תקופה בוצעו בארצות-הברית כולה 1,839 האזנות.<sup>234</sup>

על-פי החוק, לפני כל ביצוע של האזנת סתר המשטרה חייבת להגיש לבית המשפט בקשה להוצאת צו. מהנתונים עולה כי רובן המוחלט של הבקשות שמגישה המשטרה מאושרות. כך, בשנת 2006 הוגשו לבית המשפט 1,255 בקשות להאזנת סתר, ומתוכן סורבו 7 בלבד. נתונים דומים מסר השר לביטחון פנים לוועדת חוקה גם בשנים קודמות. נתונים אלה מעלים את החשש כי הביקורת השיפוטית על האזנות הסתר אינה מספקת.

מתוך הדיווח לשנת 2006:

- א. סה"כ צווי בקשות להאזנות סתר שהוגשו לאישור בימ"ש: 1255
- ב. סה"כ בקשות להאזנות סתר שסורבו בבימ"ש: 7
- ג. סה"כ בקשות שאושרו ולא בוצעו מסיבות טכניות וחקירתיות: 127
- ד. סה"כ מואזנים: 778
- ה. סה"כ בקשות להאזנות סתר שאושרו ובוצעו: 1128
- ו. סה"כ קווים שלהם בוצעה האזנה בפועל: 1205

מתוך הדיווח לשנת 2005:

שנת 2003	שנת 2004	שנת 2005	
1031	962	996	בקשות שהוגשו לאישור בימ"ש
6	3	14	בקשות שסורבו בבימ"ש
175	246	101	האזנות סתר שאושרו ולא בוצעו מסיבות טכניות וחקירתיות
850	713	881	סה"כ בקשות שאושרו ע"י בימ"ש ולגביהם בוצעה האזנה
557	632	614	סה"כ מואזנים
881	1024	979	מספר הקווים שלגביהם בוצעה האזנה
83	179	88	האזנה מיקרופונית

<sup>234</sup> שחר אילן, "נתונים: 1,250 האזנות סתר בישראל ב-2006 - לעומת 1,839 בארה"ב", **הארץ**, 23.7.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=885102&contrassID=2&subContrassID=.1&sbSubContrassID=0>

במהלך 2007 החלה את עבודתה ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא האזנות סתר, הפועלת במסגרת ועדת חוקה. תפקיד הוועדה הוא לבדוק באופן מקיף את כל ההליכים המתבצעים במשטרה בעת ביצוע האזנות סתר: הגשת הבקשה לצו, ההליכים בבית המשפט, נהלי ביצוע האזנות, שמירת החומר ועוד. יש אפוא לקוות כי מסקנות הוועדה יסייעו למציאת האיזון הראוי בין השמירה על שלטון החוק והמאבק בפשיעה לבין ההגנה על זכות היסוד לפרטיות.

### הצעת חוק נתוני תקשורת

בחודש נובמבר 2007 אושר בוועדת החוקה הכנסת נוסח לקריאה שנייה ושלישית של הצעת חוק נתוני תקשורת,<sup>235</sup> שמטרתה להסדיר העברה של נתונים מחברות התקשורת השונות למשטרה לצורך חקירת עבירות ומניעתן. על-פי ההצעה, תוכל המשטרה לקבל נתונים מחברות התקשורת לאחר קבלת צו מבית המשפט, ובמקרים דחופים – גם ללא צו בית משפט, אלא באישור קצין משטרה בכיר. כמו כן יוקם מאגר נתוני תקשורת שתחזיק המשטרה. הצעת החוק המקורית אפשרה למעשה התחקות אחר כל התקשורת שמנהל אדם – בטלפון, בפקס או במחשב; ההצעה אף מאפשרת לקבל נתוני תקשורת המתייחסים לאדם אשר אינו חשוד בדבר. כמו כן המשטרה מבקשת לאגור נתונים על "ציוד הקצה" – מכשירי טלפון קוויים וסלולריים, מודמים וכד' – ועל פריסת האנטנות הסלולריות – נתונים שבתנאים מסוימים, ובצירוף עם נתונים נוספים, מאפשרים מעקב אחר מיקומו של אדם. לנוכח ריבוי השימוש במכשירי תקשורת כיום, הפוטנציאל לפגיעה בפרטיות הגלום בהצעת החוק הוא עצום. מסקירה השוואתית שערך משרד המשפטים<sup>236</sup> עולה שמאגר נתונים כזה הוא חסר תקדים בעולם.

**הפוטנציאל לפגיעה בפרטיות הגלום בהצעת חוק נתוני תקשורת הוא עצום. מאגר נתונים כזה המוצע הוא חסר תקדים בעולם**

הצעת החוק עוררה התנגדות רבה,<sup>237</sup> בין היתר מצד האגודה לזכויות האזרח, לשכת עורכי הדין והסנגוריה הציבורית. בעקבות פעילותם הוכנסו מספר שינויים חשובים בהצעה. בין השאר הוחלט כי בשל ייחודיות הנושא וחשיבותו ועקב החשש לפגיעה בפרטיות הוא יוסדר בחוק נפרד (ולא כתיקון לפקודת סדר הדין הפלילי), בדומה לאופן שבו מוסדרות האזנות הסתר. כמו כן הוחלט כי המאגר יכלול נתוני תקשורת לגבי טלפונים בלבד ולא לגבי מחשבים, וכי בקשת המשטרה לקבלת נתוני תקשורת תהיה ערוכה בכתב על-פי טופס שניסוחו ייקבע בחקיקה, ובו יפורטו הנימוקים לבקשת הצו וכן מידת הפגיעה בפרטיות.

<sup>235</sup> הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007.

<sup>236</sup> מדווח ב: שחר אילן, "המשטרה רוצה עוד פרטים. הממשלה שמחה לעזור", קפטן אינטרנט – הארץ-TheMarker, 6.8.07.

<http://themarker.captain.co.il/captain/pages/ShArtCaptain.jhtml?contrassID=11&subContrassID=999&sw=%E8%E4%D0%DC%D9&itemNo=890063>

<sup>237</sup> לביקורת על הצעת החוק ראו למשל: ד"ר מיכאל בירנהק, "חוק נתוני תקשורת: מוכרים זכויות אדם בשקל תשעים", ynet, 28.10.07, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3464920,00.html>.

## פגיעה בפרטיות של עובדים ומבקשי עבודה

עובדים ומבקשי עבודה חשופים במיוחד לסכנות של פגיעה בפרטיותם. דוגמאות לחדירה לפרטיותם של עובדים כוללות, בין השאר, דרישה לחתום על כתב ויתור גורף על חיסיון רפואי בעת הקבלה לעבודה, דרישה לוותר על הזכות לעיון בתוצאות מבדקים שנערכים במכוני השמה, ציתות לטלפונים ולדואר אלקטרוני, כפיית בדיקות פוליגרף על עובדים ועל מועמדים לעבודה ושימוש במצלמות מעקב במקום העבודה. גם במקרה שפגיעות אלה נעשות בהסכמת העובדים או

**בשוק עבודה הנוטה לטובת המעסיקים, עובדים ומבקשי עבודה עשויים "להסכים" לפגיעה בזכויותיהם כדי להתקבל למקום עבודה או כדי לשמור עליו**

מבקשי העבודה, קשה להתייחס לכך כאל מצב של הסכמה חופשית: בשוק עבודה הנוטה לטובת המעסיקים, הם נמצאים בעמדת נחיתות, ועשויים "להסכים" לפגיעה בזכויותיהם כדי להתקבל לעבודה או כדי לשמור על מקום עבודתם. המסגרת המשפטית הקיימת מעניקה לבעיה זו מענה חלקי בלבד. בחודש יולי 2007 קבע בית הדין האזורי

לעבודה בתל-אביב כי חיטוט שביצע מעביד בתיבת הדואר האלקטרוני של עובדת לא פגע בזכותה לפרטיות, לאחר שהמעביד הודיע לעובדים כי הוא סורק את תיבות הדואר האלקטרוני כדי למנוע חדירת וירוסים. לבית הדין הארצי לעבודה הוגש ערעור על פסק הדין.<sup>238</sup>

### כפיית בדיקה בפוליגרף

תלונות רבות של עובדים נוגעות לבדיקות פוליגרף שהם מחויבים לעבור במסגרת העבודה – הן בהליכי הקבלה, הן במהלך העבודה והן במהלך ההחלטה על פיטורין. בדיקות אלה עלולות לפגוע בצורה קשה בפרטיותו ובכבודו של הנבדק;<sup>239</sup> ההסתמכות על תוצאותיהן בקבלת החלטות היא בעייתית, בשל הספקות הרבים הקיימים לגבי מידת המהימנות והתקפות של הבדיקה.<sup>240</sup> בפברואר 2007 פסק בית הדין לעבודה בנצרת<sup>241</sup> כי פיטורי עובדת החברה להגנת הטבע על סמך בדיקת פוליגרף בלבד היו שלא כדין, וחייב את החברה לשלם לה פיצויים בסך 64,000 ש"ח והוצאות משפט בסך 7,000 ש"ח. בדיון שנערך בחודש יולי 2007 בערעור שהגישה החברה לבית הדין הארצי לעבודה, תמכו השופטים במסקנות פסק הדין האזורי, והחברה חזרה בה מהערעור. עם זאת, עדיין אין פסק דין של בית הדין הארצי בעניין זה, הנפוץ כל כך בשוק העבודה.

בשנה האחרונה נאלצה ח"כ זהבה גלאון למשוך הצעת חוק שהגישה, אשר עסקה באיסור בדיקת פוליגרף במסגרת יחסי עבודה.<sup>242</sup> עקב לחץ מסיבי של מעסיקים ושל מכוני פוליגרף הוכנסו בהצעת החוק שינויים רבים, באופן ששיבש לחלוטין את הכוונה המקורית – להגן על פרטיות העובדים

<sup>238</sup> בר"ע 570/07 איסקוב נ' הממונה על חוק עבודת נשים – מדינת ישראל, משרד התמ"ת. האגודה לזכויות האזרח

וארגון קו לעובד הגישו בקשה להצטרף לדיון כידידי בית המשפט: <http://www.acri.org.il/pdf/hit570.pdf>.

<sup>239</sup> ראו למשל: "עובד פוטר בשל נתונים לא רלבנטיים שעלו בבדיקת פוליגרף משפילה", הודעה לעיתונות באתר

האגודה לזכויות האזרח, 12.11.06, <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1409>.

<sup>240</sup> ראו למשל: עב 1440/06 בן אברהם נ' החברה להגנת הטבע,

[http://info1.court.gov.il/Prod03/ManamHTML4.nsf/C2A6685A4BF3F0844225728A00558904/\\$FILE/894BEC1F59A156574225726F002C262C.html?OpenElement](http://info1.court.gov.il/Prod03/ManamHTML4.nsf/C2A6685A4BF3F0844225728A00558904/$FILE/894BEC1F59A156574225726F002C262C.html?OpenElement)

<sup>241</sup> עב 1440/06, הערה 239 לעיל.

<sup>242</sup> הצעת חוק איסור בדיקת פוליגרף במסגרת יחסי עבודה, התשס"ז-2007, נוסח לדיון מפברואר 2007

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/avoda2007-02-20-01.doc>

ומיוני 2007

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/avoda2007-06-20.rtf>



ועל כבודם, ואיים להחמיר את המצב הקיים ולהתיר למעבידים לכפות בדיקת פוליגרף ולהסתמך על תוצאותיה במגוון רחב של נסיבות.

### תדפיס המידע הפלילי

המידע הפלילי בעניינו של אדם, המצוי במשטרה, כולל שני רישומים: המרשם (או הרישום) הפלילי, שבו מופיע אך ורק מידע על הרשעות קודמות אשר טרם נמחקו או התיישנו; והרישום המשטרתי, הכולל גם מידע על הרשעות שנמחקו או התיישנו, על תיקים תלויים ועומדים (מבי"ד) ועל תיקים סגורים (א"ת). יש גורמים מורשים הרשאים לפנות למשטרה ולקבל מידע פלילי על אדם, בתנאים ובהיקף שנקבעו בחוק.<sup>243</sup> בעיה נוצרת במקרה שגופים שאינם מורשים, כגון מעסיקים וחברות כוח אדם, מנצלים את זכותו של אדם לעיין במידע הפלילי הנוגע לו, ודורשים ממועמד לעבודה להציג בפניהם את תדפיס המידע הפלילי שלו. הדבר פוגע במיוחד באזרחים שאין להם כל רישום פלילי, אך בתדפיס שקיבלו מהמשטרה מופיע רישום של תיקי חקירה שנפתחו נגדם בעבר ונסגרו, או של הרשעות שנמחקו או התיישנו, שנכללים ברישום המשטרתי שלהם.

### הסדר חדש להדפסת המידע הפלילי מבטיח שהמידע לא יעבור לגורמים בלתי מורשים

מראשית שנת 2007, בעקבות דיונים בעתירה שהוגשה לבג"ץ,<sup>244</sup> המשטרה מפעילה הסדר חדש להדפסת המידע הפלילי. בתדפיס החדש מופיעים פרטי המרשם הפלילי והרישום המשטרתי בעמודים נפרדים, באופן המאפשר לאדם למסור לגורם בלתי מורשה, הדורש ממנו את תדפיס המידע הפלילי שלו, רק את העמוד הראשון, שיש בו הודעת פתיחה סטנדרטית; המקבל אינו יכול לדעת אם התדפיס כלל עמודים נוספים שלא נמסרו לו. כך מבטיח ההסדר החדש את חופש המידע ואת זכות העיון של האזרח, ומהצד האחר מבטיח שהמידע לא יעבור לגורמים בלתי מורשים.

<sup>243</sup> חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981.  
<sup>244</sup> בג"צ 7477/05 פלוני נ' מדינת ישראל.

## זכויות בהליך הפלילי

### ההליך השיפוטי

#### ייצוג בידי עורכי דין

זכות הייצוג על-ידי עורך דין היא קריטית בעבור כל נאשם, ומשמשת ערובה לקיומו של הליך צודק והוגן. לייצוג על-ידי עורך דין השפעות ישירות על תוצאתו של ההליך: "בעל דין לא מיוצג הוא בדרך-כלל בעל דין מפסיד, וזאת משום שמשפטו של בעל הדין הלא מיוצג אינו מנוהל כפי שצריך להתנהל, והשופט אינו יכול לסייע לו בכך".<sup>245</sup>

חוק הסנגוריה הציבורית שנחקק בשנת 1995 קבע כי עצירים ונאשמים מחוסרי אמצעים יהיו זכאים לסנגור מטעם המדינה. חוק זה העלה באופן מהותי את שיעור העצירים והנאשמים הזוכים

**תיקון חשוב לחוק  
סדר הדין הפלילי  
אוסר על הטלת  
מאסר על נאשם  
בלתי מיוצג**

לייצוג בבית המשפט, ובכך תרם לעשיית צדק ולשמירה על זכויות האדם, אולם הזכות לסנגור ציבורי הוגבלה בחוק לנאשמים בעברות שדיןן חמש שנות מאסר ומעלה. ב-31.12.06, לאחר מאבק רב שנים של האגודה לזכויות האזרח ושל הסנגוריה הציבורית, שתחילתו בעתירה לבג"ץ<sup>246</sup> שהוגשה בשנת 1999, נכנס לתוקף תיקון חשוב לחוק סדר הדין

הפלילי האוסר על הטלת מאסר על נאשם בלתי מיוצג. על-פי התיקון לחוק, על התובע להודיע לבית המשפט כבר בשלב הגשת כתב האישום או במועד אחר לפני תחילת המשפט על כוונתו לבקש להטיל על הנאשם עונש מאסר; במקרה כזה, ימנה בית המשפט לנאשם סנגור מטעם המדינה.

על אף ההישג החשוב, יש להדגיש כי כל נאשם מחוסר אמצעים צריך להיות זכאי לייצוג בידי עורך דין, ללא קשר לחומרת העונש הצפוי להיגזר עליו. מצב שבו אדם עלול להיות מורשע או לקבל עונש כבד יותר בשל העובדה שמצבו הכלכלי אינו מאפשר לו לשכור עורך דין, מהווה פגיעה קשה בזכות לשוויון, ואין להשלים אתה.

#### זכותו של חשוד להיות נוכח בדיון בעניין

עקרון יסודי בשיטת המשפט הישראלית הוא כי חשודים ונאשמים זכאים להליך הוגן, שיאפשר להם להשמיע את דברם ולהשיב כראוי על הטענות המועלות נגדם. זכותו של אדם להיות נוכח בדיון בעניינו היא זכות יסוד, שמטרתה להבטיח כי נאשם לא יישפט "מאחורי גבו" וכי תינתן לו ההזדמנות להתמודד עם טענות התביעה ולפרוס את הגנתו. קיומו של משפט הוגן אינו עניינו של הנאשם בלבד, אלא הוא גם אמצעי שנועד לשרת את האינטרס הציבורי לעשיית צדק ולחשיפת האמת.

בשנה האחרונה חל כרסום בזכות זו. ב-15.1.07 התקבלה בכנסת הוראת שעה שנועדה לאפשר קיום של הליך הארכת מעצר ב"היוועדות חזותית" ("וידאו קונפרנס") – שימוש במצלמות וידאו שיקשרו בין העצור, הנמצא בבית המעצר, לבין השופט, הנמצא בבית המשפט. התקשורת בין העצור לבין עורך דינו, שיימצא אף הוא באולם בית המשפט, תיעשה באמצעות הטלפון. השיטה

<sup>245</sup> השופט בדימוס אליהו מצא בכנס של לשכת עורכי הדין שנערך במרץ 2007, מצוטט באתר לשכת עורכי הדין:

[http://www.israelbar.org.il/article\\_inner.asp?pgId=49525&catId=1242](http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=49525&catId=1242)

<sup>246</sup> בג"צ 3823/99 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר המשפטים.

אמורה להיות מופעלת תחילה במתכונת ניסיונית בבית משפט השלום בתל-אביב למשך שנה, ורק בתנאים מסוימים, ביניהם הסכמת העצור. מטרתה של הוראת השעה היא לחסוך את הקשיים הכרוכים בהעברת עצורים מבתי מעצר לבית המשפט, כגון תנאים קשים בכלי הרכב המעבירים את העצורים ובתאי המעצר שבבתי המשפט, ולמנוע חשש לבריחה. אולם בשם הניסיון להתגבר על קשיים אלה, החוק פוגע בזכויותיו הבסיסיות של העצור יתר על המידה ושלא לצורך, וחסרונותיו עולים על יתרונותיו: הארכת מעצר באמצעות היוועדות חזותית תפגע קשות בתקשורת שבין העצור לבין עורך דינו; באפשרותו של העצור לפגוש את בני משפחתו בדיון ולקבל מהם תמיכה רגשית וסיוע בתיאום תנאי השחרור; ובתחושותיו של החשוד, שיחוש שלא התאפשר לו יומו בבית המשפט, שלא ניתן לו ליצור קשר עין עם השופט ולאפשר לו להתרשם מן האדם הניצב בפניו, ושהוא מודר מן ההליך, שהפך לקר ומנוכר. המשאבים התקציביים שיועדו להיוועדות החזותית יכולים היו להיות מופנים לשיפור התנאים בהעברת עצורים לדיונים בבתי המשפט, אגב שמירה על זכויות החשודים ועל הכלל הבסיסי שלפיו אין דנים אדם אלא בפניו. לשכת עורכי הדין הגישה עתירה נגד הוראת השעה בעניין ההיוועדות החזותית.<sup>247</sup>

ב-29.6.06 נכנס לתוקף חוק העוסק במעצר של חשודים בעברות ביטחון.<sup>248</sup> חוק זה, שנקבע כהוראת שעה שתוקפה יפוג בדצמבר 2007, מקנה לרשויות החקירה סמכויות רחבות מאלה המוקנות להן (בחוק המעצרים) כלפי חשודים בעברות פליליות רגילות. בין השאר, החוק החדש מאפשר להשהות הבאת עצור לפני שופט לתקופה של עד 96 שעות – פי ארבעה מהתקופה המקסימלית לגבי עצורים בעברות פליליות אחרות. החוק אף פוגע באופן חמור ביותר בזכותו של חשוד להיות נוכח בדיון בעניינו: אם האריך בית המשפט את מעצרו של אדם בנוכחותו למשך פחות מ-20 יום, הוא יכול לשוב ולהאריך את המעצר ליתרת התקופה (כלומר, עד 20 יום מהדיון שנערך בנוכחות החשוד) שלא בנוכחותו; בית המשפט יכול גם להחליט לקיים דיון בבקשה לעיון חוזר בהחלטת המעצר או בערר על החלטת המעצר ללא נוכחות העצור. חמור מכך, החוק מאפשר לא להודיע לעצור כלל על ההחלטה שהתקבלה בעניינו.

### **הסמכויות הדרושות לצורך הבטחת חקירה אפקטיבית של עברות ביטחון מצויות כבר בחקיקה הפלילית הקיימת, באופן המבטיח איזון ראוי בין צורכי החקירה לבין זכויות האדם הבסיסיות של העצור**

הצעת החוק נתקלה בהתנגדות חריפה של ארגוני זכויות אדם – מקומיים ובין-לאומיים – ובהתנגדות של אקדמאים ושל אנשי ציבור רבים. היעדרו של העצור מן הדיון פוגעת ביכולתו להתגונן מפני המשך מעצרו, ולפיכך פוגעת בזכויותיו להליך הוגן ולחירות – וזאת בשלב שבו טרם הוגש נגדו כתב אישום ועודו נהנה מחזקת החפות. הדרתו של העצור מהליך המתנהל כולו בעניינו שלו מהווה גם פגיעה חמורה בכבודו ובאוטונומיה שלו. בדרך כלל, באותם מקרים שהוראת השעה מופעלת בהם, מוטלת על העצור גם מניעה מלהיפגש עם עורך דינו; כך נוצר מצב שבו עצור נחקר לאורך תקופה ארוכה בהיותו מנותק מהעולם החיצון, והמעצר עצמו עלול לשמש כלי לחץ אשר יגרום לו להודות במעשים שלא עשה. יתרה מזאת, הסמכויות הדרושות לצורך הבטחת חקירה יעילה ואפקטיבית של עברות ביטחון מצויות כבר בחקיקה הפלילית הקיימת, באופן המבטיח איזון ראוי בין צורכי החקירה לבין זכויות האדם הבסיסיות של העצור.

<sup>247</sup> בג"ץ 1548/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים.

<sup>248</sup> חוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירות ביטחון) (הוראת שעה), התשס"ב-2006.

ביוני 2007, בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת, הובאו נתונים של השב"כ על השימוש בחוק החשודים בעברות ביטחון ב-11 החודשים הראשונים להפעלתו, מתחילת יולי 2006 ועד סוף מאי 2007. על-פי הנתונים, במחצית השנייה של שנת 2006 הופעלו סעיפים שונים בחוק לגבי 51 מתוך 153 נחקרים שהיו עצורים בידי השב"כ; מתוכם, ב-22 מקרים הופעל הסעיף המאפשר לקיים דיון ללא נוכחות החשוד, וב-5 מקרים לא נמסר לעצור על כך שהתנהל דיון בעניינו. בחמשת החודשים הראשונים של 2007 הופעלו סעיפים שונים בחוק לגבי 21 מתוך 92 נחקרים; ב-7 מקרים התקיים דיון ללא נוכחות העצור, וב-3 מהם לא נמסר לו על כך. בחודש ספטמבר 2007 פורסם תזכיר חוק מטעם משרד המשפטים<sup>249</sup> שכוונתו להאריך את הוראת השעה בשנה וחצי נוספות.

## תנאי מעצר ומאסר

ביוני 2007 התפרסם דוח הסנגוריה הציבורית<sup>250</sup> על תנאי המעצר והמאסר במתקנים של משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ובתי המשפט בשנת 2006. כמו בשנים קודמות, מן הדוח עולים ממצאים חמורים המצביעים על הפרת זכויות האדם הבסיסיות של עצורים ואסירים בישראל. ממצאים דומים עולים גם מדוח שפרסמה לשכת עורכי הדין<sup>251</sup> במרץ 2007, שבחן את התנאים בבתי המעצר מנובמבר 2005 עד פברואר 2007. דוח הלשכה מציין כי התנאים המינימליים הקבועים בחוק המעצרים נמוכים בהרבה מן התנאים המקובלים במדינות רבות במערב, ואף אלה אינם מתקיימים בחלק ממתקני הכליאה.

### התנאים במתקני המעצר (נמצאים בתחנות המשטרה ובאחריותה)<sup>252</sup>

בשני שלישים ממתקני המעצר שבדקו נציגי הסנגוריה הציבורית התגלתה צפיפות רבה ושטח מחיה מצומצם ביותר – בחלק מהתאים השטח הממוצע לעצור נע בין מטר מרובע לשניים בלבד. בשל הצפיפות הרבה, במרבית תאי המעצר לא נמצא ולו ריהוט בסיסי לשימוש העצורים. כך, למשל, דיווחו נציגי הסנגוריה על עצורים שנאלצו לאלתר לעצמם שולחן מקופסת קרטון, ועל עצורים האוכלים את מזונם על הרצפה באופן משפיל. בדוח לשכת עורכי הדין מצוין כי למרות התקנות הקובעות שבתא מעצר יהיו לא יותר מארבע מיטות, ושהשטח הממוצע לעצור בתא לא יפחת מ-4.5 מ"ר, נמצאו במתקני המעצר תאי כליאה שבהם 6, 8 ואף 10 עצורים. בשליש מהמתקנים שנבדקו על-ידי הסנגוריה הציבורית נמצאו תנאים תברואתיים והיגייניים לקויים ביותר. בדוח הלשכה מצוין כי תנאי האוורור בחלק ממתקני המעצר לקויים, וקיימים תאים רבים שכלל אין בהם חלונות או שחלונותיהם אטומים לגמרי.

אחת הבעיות החמורות העולה מהדוחות היא כי במתקני מעצר רבים לא קיימת הפרדה בין המקלחת לשירותים. יתרה מזאת – בחלק מהתאים צינור המים שתחתיו מתקלחים הכלואים ממוקם מעל לשירותי הכריעה. כך, למשל, מתואר בדוח הסנגוריה חדר השירותים-מקלחת

<sup>249</sup> הצעת חוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירות ביטחון) (הוראת שעה) (תיקון), התשס"ח-2007, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/C6D14E39-F184-40EE-A16E-F10B8366EAF3/0/ATZURBEAVIRATBITAHON.pdf>

<sup>250</sup> "תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר בשנת 2006", הסנגוריה הציבורית, <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/C62F5D97-6E60-4A94-A8F5-D05C0DEA26B3/16804/sanegoria.pdf>

<sup>251</sup> "דו"ח ביקורת מתקני מעצר", הערה 140 לעיל.

<sup>252</sup> עד סוף שנת 2007 אמורים כל מתקני הכליאה בישראל, כולל מתקני המעצר, לעבור לאחריות שירות בתי הסוהר.

בתחנת משטרת חולון כ"חדרון קטן ומצחין, ובו בור בתחתית הרצפה לעשיית צרכים, המעלה חלודה, ומעליו צינור מים המשמש כמקלחת". מצב זה, שבו נאלצים העצורים להתקלח במקום שזה לא כבר עשו בו הם או חבריהם לתא את צרכיהם, פוגע בזכויותיהם של העצורים לבריאות, לפרטיות ולכבוד.

מפלט-מה מן התנאים הקשים בתאים יכול לאפשר הטיול היומי. על-פי תקנות המעצרים, עצור זכאי להליכה באוויר הפתוח למשך שעה מדי יום, בשעות

### **מדוחות הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין עולים ממצאים חמורים המצביעים על הפרת זכויות האדם הבסיסיות של עצורים ואסירים בישראל**

היום, אם תנאי המקום מאפשרים זאת. התקנות קובעות כי עצור לא יוחזק למעלה משבעה ימים במקום מעצר שאי-אפשר לממש בו את זכותו להליכה יומית, ויועבר למקום מעצר אחר שתנאיו מאפשרים זאת. אולם מדוחות

הסנגוריה ולשכת עורכי הדין עולה כי במתקני מעצר רבים אין כלל חצר טיולים, ואין בנמצא פתרון אחר שיאפשר את יציאתם של העצורים לאוויר הפתוח. חלק מהעצורים שוהים אפוא שבועות ארוכים במעצר בלי לראות את אור החמה.

הפרת זכויותיהם של העצורים חמורה במיוחד בהתחשב בכך שאדם הנמצא במעצר הוא בחזקת חף מפשע. יש להבטיח כי עצורים יוחזקו בתנאים ההולמים את מעמדם כבני אדם שטרם נשפטו, וכי הפגיעה בהם לא תעלה על הנדרש. הפרות אלה של זכויות העצורים עומדות גם בניגוד לפסק דינו של בג"ץ, שהורה כבר לפני למעלה משלוש שנים וחצי בצו מוחלט בעתירה שהגישה לשכת עורכי הדין,<sup>253</sup> כי "לא יאוחר מיום 01/06/04 יינתנו לעצורים בכל מתקני המעצר והכליאה שבאחריות משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, מלוא זכויותיהם על-פי סעיף 9 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) התשנ"ו-1966 והתקנות שהותקנו על-פיו". אלה כוללות, בין השאר, אוורור נאות, תאורה סבירה, סיוד התא בהתאם לצורך ולפחות פעמיים בשנה, אמצעים וחומרי ניקיון בכמות הדרושה לשם שמירה על ניקיון התא, אפשרות להתקלח במים חמים מדי יום, ואפשרות ללכת באוויר הפתוח במקום המעצר במשך שעה מדי יום.

### **התנאים בבתי הסוהר (באחריות שירות בתי הסוהר):**

דוח הסנגוריה לשנת 2006 מתאר צפיפות קשה מנשוא בתאי הכלא – במקרים מסוימים הגיע שטח המחיה המוקצה לאסיר ל-1.6-1.7 מ"ר בלבד. כאשר התווספה לצפיפות קשה זו הלנתם של אסירים על הרצפה, על גבי מזרנים, לא נותר בתאים מקום המאפשר תנועה. בפברואר 2007 קבע בג"ץ<sup>254</sup> כי זכותו של כל אדם לכבוד מחייבת את המדינה לספק לכל אסיר מיטה לישון עליה, וקיבל את התחייבות שירות בתי הסוהר לספק מיולי 2007 מיטה לכל אסיר. על-פי דיווחים שהגיעו לאגודה לזכויות האזרח בתחילת חודש אוגוסט, נראה כי פסק הדין אכן מתבצע, ונפסקה התופעה המבישה של הלנת אסירים על הרצפה.

בשישה מתוך שבעה בתי הסוהר שבדקו נציגי הסנגוריה הציבורית בשנת 2006 נמצאו תנאים היגיניים ותברואתיים ירודים ומזעזעים, עד כדי פגיעה בבריאות: קירות מתקלפים ומתפוררים

<sup>253</sup> בג"צ 1319/03 לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לבטחון פנים, צו מיום 1.3.04, <http://elyon1.court.gov.il/Files/03/190/013/n09/03013190.n09.HTM>

<sup>254</sup> בג"צ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, <http://elyon1.court.gov.il/Files/04/340/046/r18/04046340.r18.HTM>. העתירה הוגשה בשם רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח, באמצעות התוכנית לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב.

מלחות ומעובש, שירותים ומקלחות מזוהמים ומדיפים ריח רע ועשרות רבות של מקקים, עכברושים ומזיקים אחרים. בחלק מהמתקנים לא נמצאו תנאים מינימליים של אוורור ותאורה, והאסירים שהו בתאים חשוכים, מחניקים ומצחינים. חלק מהאגפים בבית הסוהר "אשמורת", למשל, מוגדרים בדוח הסנגוריה ככאלה שאינם ראויים למגורי אדם. בארבעה מתוך שבעה בתי סוהר התקבלו תלונות של אסירים בדבר אלימות סוהרים, יחס מזלזל וחיפוש משפילים ופולשניים. כן התקבלו תלונות על ענישה קולקטיבית.

במהלך השנים שבו פסיקות בג"ץ והדגישו כי זכויות היסוד של האדם בישראל עומדות גם לאדם הכלוא בבית הסוהר. "חומות הכלא אינן צריכות להפריד בין האסיר לבין צלם האנוש... בית סוהר אסור לו שיהפך למכלאה, וחדר האסיר אסור לו שיהפך לכלוב".<sup>255</sup> ההפרות המתמשכות של זכויות האדם הבסיסיות בבתי הסוהר מוכיחות כי קביעות אלה לא הופנמו. ביולי 2007 נמסר לאגודה לזכויות האזרח מהמשרד לביטחון פנים, כי בעקבות דוח הסנגוריה הוקם בשירות בתי הסוהר צוות ליישום המלצות הביקורת.

### אלימות שוטרים

בידי השוטרים כוח וסמכות רבים שלעתים נעשה בהם שימוש שלא כדין.<sup>256</sup> כדי להגן על זכויות האדם הבסיסיות של אזרחי המדינה ושל תושביה יש חשיבות רבה לקיום מנגנונים יעילים לביקורת על פעולתם של השוטרים ולטיפול בתלונות על אלימות שוטרים. לעתים, תלונות האזרחים על אלימות שוטרים אינן זוכות למענה הולם; בחלק מהמקרים אזרחים המגישים תלונה על אלימות שוטרים אף מגלים כי הוגשה נגדם תלונה נגדית על תקיפת שוטר. הסיבות לליקויים בטיפול בתלונות האזרחים נעוצות בבעיות מערכתיות במשטרה, במחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (מח"ש) ובתיאום שבין שני הגופים.

מח"ש הוקמה בשנת 1992. ככלל, בסמכותה לחקור תלונות על עברות של שוטרים שהעונש עליהן הוא שנת מאסר אחת ומעלה, וכן כל חשד לשימוש בכוח על-ידי שוטר, אף אם מדובר לכאורה בעברת משמעת בלבד. בסמכות המשטרה לחקור תלונות על עברות שהעונש עליהן נמוך משנת מאסר אחת, וכן תלונות על עברות משמעתיות של שוטרים.

אחוזים בודדים בלבד מן התלונות המוגשות למח"ש מביאים בסופו של דבר להעמדה של שוטר לדין פלילי. כך, לפי נתונים שהובאו במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ונתונים שנמסרו לאגודה לזכויות האזרח (ראו פירוט הנתונים בסוף פרק זה), מתוך סך התלונות למח"ש בשנים 2005 ו-2006 עמד אחוז ההעמדה לדין פלילי על כ-3% בלבד – זאת לעומת שיעור גבוה בהרבה בהעמדה לדין של אזרחים. רוב התלונות המגיעות למח"ש כלל אינן נחקרות: בשנים 2005 ו-2006

**מתוך סך התלונות למח"ש בשנים 2005 ו-2006 עמד אחוז ההעמדה לדין פלילי על כ-3% בלבד**

נפתחה חקירה רק בכ-35% מהתלונות. העילות המרכזיות לאי-פתיחה בחקירה הן חוסר עניין ציבורי (ב-2006 – כ-57% מהתלונות שלא נחקרו) או שאינן בסמכות מח"ש (ב-2006 – כ-31.5% מהתלונות שלא נחקרו). סגירת תיקים רבים כל כך

בעילה של "חוסר עניין לציבור" עלולה להתפרש בקרב השוטרים כמתן הכשר להתנהגות פסולה, ובקרב הציבור – כהקלת ראש בחומרתן של תלונות על שימוש של שוטרים בכוח.

<sup>255</sup> בג"צ 540/84 יוסף נ' מנהל בית הסוהר המרכזי ביהודה ושומרון, פ"ד מ(1) 567, 573.  
<sup>256</sup> ראו למשל: עינת פישביין, "אגרוף החוק", מוסף "7 ימים" של ידיעות אחרונות, 29.12.06.

חלק מהבעיה נעוץ בכך שהחוקרים במח"ש הם למעשה שוטרים ש"הושאלו" למחלקה מהמשטרה, ועשויים לחזור ולשרת בשורותיה עם סיום תפקידם במח"ש. כשוטרים, הם עשויים להזדהות, באופן טבעי, עם השוטרים המואשמים, ולא עם האזרחים המתלוננים; הם עלולים גם לחשוש מהתערערות יחסיהם עם אנשי המשטרה, שעשויים לחזור ולהיות עמיתיהם בהמשך דרכם המקצועית. פתרון לכך יכול להיות בהעברת הטיפול בתלונות נגד שוטרים לידיים אזרחיות. בדוח מבקר המדינה משנת 2005<sup>257</sup> אשר בחן את תופעת אלימות השוטרים, את פעילות המחלקה לחקירות שוטרים ואת הטיפול המערכתי בתלונות על שוטרים, מציין המבקר כי סוגיית אזרחים של חוקרי מח"ש מלווה את פעילות המחלקה זה כ-12 שנה ועדיין לא יושבה.

באוקטובר 2005, בעקבות פרסום דו"ח מבקר המדינה, קיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה שורה של החלטות בעניין הטיפול המערכתי בתלונות שוטרים ובעניין אזרח מח"ש. בחודש נובמבר 2006 נמסר ממח"ש<sup>258</sup> כי גובשה תוכנית לאזרח המחלקה בתהליך מדורג, אשר יתפרש על פני כשש שנים, וכי תוכנית זו טעונה אישור של נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים באוצר. בחודש נובמבר 2007 פרסמה נציבות שירות המדינה שישה מכרזים להעסקת חוקרים אזרחיים במחלקה.<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> מבקר המדינה, "דוח שנתי 56 א לשנת 2005", 31.8.05, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=433&id=57&contentid=&parentid=undefined&sw=800&hw=530>

<sup>258</sup> במכתב למבקר משרד המשפטים מיום 8.11.06.  
<sup>259</sup> פרסום באתר נציבות שירות המדינה: <http://www.civil-service.gov.il/NR/rdonlyres/C74BFB22-7B4A-F947BF695990/0/1.doc> 4417-B5D0-

נתונים על טיפול בתלונות במח"ש, 2002-2006<sup>260</sup>

1. אופן סיום הטיפול בתיקי חקירה במח"ש

הנתונים מתייחסים לכלל התיקים שנפתחו במח"ש בגין תלונות נגד שוטרים ולא רק לתיקי אלימות.

2006	2005	2004	2003	2002	אופן סיום הטיפול
148	137	144	154	206	דין פלילי
233	154	215	170	236	דין משמעתי
425	481	293	382	389	חוסר אשמה
712	660	512	755	577	חוסר ראיות מספיקות
160	170	124	245	131	חוסר עניין ציבורי
51	76	68	79	68	עברייני לא נודע
-	-	-	-	3	מות החשוד
-	-	-	-	1	התיישנות
1,729	1,678	1,356	1,785	1,611	סה"כ
55.9%	56.1%	57.2%	53.2%	59.7%	אחוז מיצוי חקירה <sup>261</sup>

2. העילות לסגירת התיקים בתלונות שלא נחקרו בשנים 2002-2006

2006	2005	2004	2003	2002	עילת היעדר החקירה
346	388	631	987	905	אין עבירה פלילית
1,824	1,605	2,076	2,405	2,129	חוסר עניין ציבורי
12	28	27	23	18	עברייני לא נודע
999	1014	1184	1045	929	לא בסמכות מח"ש
3,181	3,035	3,918	4,460	3,981	סה"כ

<sup>260</sup> מקור הנתונים: לשנים 2002-2005 – אורי טל, "אלימות שוטרים", מרכז המחקר והמידע בכנסת, דצמבר 2006, לזכויות האזרח ממח"ש ביולי 2007. <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01625&type=pdf>; לשנת 2006 – נתונים שנמסרו לאגודה

<sup>261</sup> על-פי המסמך "אלימות שוטרים", הערה 259 לעיל, מיצוי חקירה מתבטא באופן סיום טיפול של גיבוש ראיות להעמדה לדין פלילי או משמעתי או קביעת חוסר אשמה.



## התערעות הדמוקרטיה

### נורמות דמוקרטיות וחינוך לדמוקרטיה ולזכויות האדם

בפרק העוסק בזכויות הפלסטינים אזרחי ישראל הובאו ממצאי מחקרים המדגימים את מגמת העלייה המתמדת במפלס הגזענות בקרב הציבור בישראל. ממדד הדמוקרטיה 2007 שפרסם בחודש יוני המכון הישראלי לדמוקרטיה<sup>262</sup> עולים ממצאים מדאיגים נוספים. החברה הישראלית מצטיירת כחברה שסועה ומרובת מתחים: 87% מהנשאלים סברו כי היחסים בין היהודים לערבים בישראל אינם טובים, 79% חשבו כי היחסים בין עשירים לעניים אינם טובים, 66% חשבו כך על היחסים בין דתיים לחילוניים, ו-62% – על היחסים בין עולים לוותיקים.

78% מהנשאלים בסקר מסכימים עם האמירה הכללית כי "לכל אדם צריכות להיות אותן זכויות, ללא קשר לעמדותיו הפוליטיות". אולם עורכי הסקר מציינים, כי אם בוחנים את העמדות כלפי זכויות ספציפיות, מסתבר שהתמיכה בהן פחותה. כך, פחות ממחצית הציבור הישראלי מסכימים שיש לאפשר לנואם לבטא בפומבי ביקורת חריפה על מדינת ישראל, רק 54% מהציבור תומכים בחופש הדת, ו-50% בלבד מכירים בצורך בשוויון זכויות מלא ליהודים ולערבים. בצד התמיכה של רוב הציבור בישראל (76%) בשיטה הדמוקרטית, רוב הנשאלים היהודים (73%) מביעים תמיכה ב"מנהיגים חזקים" ש"יכולים להועיל למדינה יותר מכל הדיונים

### סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה מצביע על מגמה של שחיקה בעמדות הדמוקרטיות בקרב הציבור הישראלי

והחוקים". שיעור תמיכה זה ב"מנהיגים חזקים" הוא הגבוה ביותר מאז 1969. ככלל, עורכי הסקר מצביעים על מגמה של שחיקה בעמדות הדמוקרטיות בקרב הציבור הישראלי ביחס לסקר שנערך בשנת 2003. במקצת המדדים – ובהם חופש הביטוי, חופש הדת וההתנגדות לאלימות – חלה על-פי הסקר ירידה גדולה בקיום העמדות הדמוקרטיות.

נתונים מבהילים אלה ממחישים את הצורך בחינוך לדמוקרטיה ולזכויות אדם בבתי הספר. מחויבות לערכים ולתרבות דמוקרטית אינה צומחת יש מאין. היא מתגבשת מתוך הסביבה התרבותית שאנו חיים בה: מההתייחסות לתופעות חברתיות בבית, במשפחה, בבית הספר ובמסגרות חברתיות אחרות, ומן המיומנות הנלמדת – איסוף מידע, ניתוחו באופן ביקורתי וחשיבה עצמאית. מערכת החינוך היא הזירה המתאימה ביותר לחשיפה לתרבות ולערכים דמוקרטיים ולפיתוח מיומנויות אלה. מערכת החינוך יכולה לסייע להבטחת יציבותה של הדמוקרטיה בחשיפת התלמידים לערכים נוספים על אלה שהם נחשפים אליהם בבית, בתקשורת, בהשפעת תרבות הצריכה ובעידודם של בעלי אינטרסים כלכליים. חינוך לערכים דמוקרטיים, החושף את התלמידים למגוון דעות ועמדות, מלמד אותם להתמודד באופן מכבד וסובלני עם דעות ונרטיבים שונים, ומאפשר להם בחירה מושכלת ועצמאית של דרכם ועמדותיהם. כך, למשל, ראוי להרחיב את החלטתה של שרת החינוך לאשר ספר לימוד המציג את "הנכבה"<sup>263</sup> גם למערכת החינוך היהודית, כך שתלמידים יהודים ייחשפו לנרטיב הפלסטיני לאירועי מלחמת 48.

<sup>262</sup> "מדד הדמוקרטיה הישראלית 2007: לכידות בחברה שסועה", הערה 56 לעיל.

<sup>263</sup> הערה 78 לעיל.

צעד חשוב המקדם את החינוך לדמוקרטיה הוא החלטת משרד החינוך<sup>264</sup> כי משנת הלימודים הנוכחית ילמדו כל תלמידי התיכון לימודי אזרחות בהיקף של שתי יחידות לימוד, וכי משנת

**מערכת החינוך היא הזירה המתאימה ביותר לחשיפה לתרבות ולערכים דמוקרטיים ולמגוון דעות ועמדות, ולפיתוח מיומנויות של ניתוח מידע באופן ביקורתי וחשיבה עצמאית**

הלימודים הבאה (תשס"ט) יילמד מקצוע האזרחות בכל כיתות ט'. לעומת זאת, בראשית חודש יולי 2007 עברה בכנסת בקריאה טרומית הצעת חוק שעתידה לפגוע בחינוך לדמוקרטיה: על-פי הצעת החוק, בתי הספר החרדיים יקבלו את תקציבם ללא קשר ללימודי "תוכנית הליבה".<sup>265</sup> ללא "תוכנית הליבה", המנחילה השכלת יסוד

לחניכי כל המגזרים באופן שווה, לא תתאפשר תקשורת על בסיס ערכים משותפים, ולא יוקנו לכל התלמידים הכלים הנחוצים כדי להשתלב כבוגרים בחברה דמוקרטית. יתרה מזאת, ממתן פטור מלימודי "ליבה" עולה המסר המדאיג כי מדינת ישראל אינה רואה חובה לחינוך לערכים דמוקרטיים.

הנחלת ערכים של זכויות אדם ודמוקרטיה במערכת החינוך מחייבת גם הקצאת משאבים להכשרה מתאימה של פרחי ההוראה. יש להגדיר בעבורם מסגרת מחייבת ללימוד מעמיק של התורות הדמוקרטיות, ולדאוג להכשרת אנשי חינוך בראשית דרכם להתמודד עם אירועים אקטואליים במוסדות החינוך כחלק מתהליך החברות והחינוך של הפרט לתרבות ולחיים בחברה דמוקרטית.

## כרסום במעמד בג"ץ

סמכותם של בתי המשפט לקבוע כי חוק בטל בהיותו סותר את חוקי היסוד בדבר זכויות האדם. בהיעדר חוקה, קשה להפריז בחשיבותה של סמכות זו במתן הגנה חוקתית משמעותית לזכויות האדם בישראל. מאז נחקקו חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק בשנת 1992, זכו זכויות האדם המעוגנות בחוקי יסוד אלה להגנה מיוחדת, ולראשונה הושמו גבולות חשובים לכוחן של הממשלה ושל הכנסת לפגוע בזכויות האדם. אף כי בג"ץ עשה שימוש בסמכותו זו במשורה,<sup>266</sup> אנו עדים בשנה האחרונה למגמה מתגברת של כרסום במעמדו, באמצעות קידום חקיקה המבקשת לעקוף פסיקות מפורשות של בית המשפט, ואגב כך פוגעת גם בזכויות האדם. המגמה חמורה במיוחד שכן לראשונה, לא מדובר רק בהצעות חוק פרטיות של חברי כנסת שונים, אלא בהתנהלות מפורשת של הכנסת ושל הממשלה. בפברואר 2007 יזם שר המשפטים הצעת

<sup>264</sup> "יעדי מקצוע אזרחות תשס"ז-תש"ע", אתר משרד החינוך,

<http://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/3B5612C2-3A1F-4ED3-9275-41E9972C41CF/44113/%D7%99%D7%A2%D7%93%D7%99%D7%9E%D7%A7%D7%A6%D7%95%D7%A2%D7%90%D7%96%D7%A8%D7%97%D7%95%D7%AA%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%9937.ppt>

<sup>265</sup> שחר אילן, אושרו טרומית: שתי הצעות חוק העוקפות החובה ללימודי ליבה, הארץ, 5.7.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=878633&contrassID=2&subContrassID=0>; <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=879799&contrassID=2&subContrassID=0>

מירב ארלוזורוב, אלוהים תומך במלך ג'ורג' החמישי, וגם בחרדים, הארץ, 9.7.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=879799&contrassID=2&subContrassID=0>

<sup>266</sup> 15-השנים האחרונות נקבע רק בחמישה מקרים כי סעיפי חוק מסוימים סותרים את חוקי היסוד – במרבית המקרים דובר בסעיף חוק בודד.

**בשנה האחרונה אנו עדים למגמה מתגברת של כרסום במעמדו של בג"ץ, באמצעות קידום חקיקה המבקשת לעקוף פסיקות מפורשות של בית המשפט, ואגב כך פוגעת גם בזכויות האדם**

חוק<sup>267</sup> שלפיה תהיה הכנסת מוסמכת לאשרר, ברוב של 61 ח"כים, חוק שבית המשפט העליון קבע שהוא אינו חוקתי בהיותו סותר את חוקי היסוד בדבר זכויות האדם. אם תתקבל ההצעה, קיים חשש כבד שהכנסת תנצל את הסמכות החדשה באופן סיטוני כדי לבטל כל החלטה של בית המשפט העליון, שייקבע בה כי חוק מסוים פוגע שלא כדין בזכויות האדם המעוגנות בחוקי היסוד. כך עלולה להתרוקן מתוכן ההגנה החוקתית החלקית שמוקנית כיום לזכויות האדם בישראל.

מספר מקרים נוספים המדגימים את מגמת הכרסום במעמד בג"ץ:

- הארכת תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה): פגיעתו הקשה של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון נדונה כבר בדוח זה, בפרק העוסק במעמד אזרחי. כפי שנאמר שם, במאי 2006 דחה בג"ץ, ברוב של שישה שופטים מול חמישה, את העתירות נגד החוק. עם זאת, שישה מבין אחד-עשר השופטים פסקו שהוא בלתי-חוקתי, על רקע פגיעתו בזכויות אלה; חמישה משופטי ההרכב היו תמימי דעים שמסיבה זו על החוק להתבטל בתוך חצי שנה ממועד מתן פסק הדין. למרות זאת הוארך תוקפו של החוק מספר פעמים, תחילה כלשונו, ולאחר מכן – בשניוניים מסוימים – עד לסוף חודש יולי 2008. משמעות הדבר היא כי החוק ימשיך לעמוד בתוקפו למעלה משנתיים ממועד מתן פסק הדין. ביקורתו של בית המשפט על פגיעתו הקשה של החוק בזכויות יסוד נפלה, אם כן, על אוזניים ערלות, והמחוקק חוזר ומחדש פגיעה זו שוב ושוב, בלי לתת את דעתו לביקורת זו של רוב שופטי ההרכב.
- הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 19), התשס"ו-2006: בפרק העוסק במעמד אזרחי נדונה גם הצעת חוק זו, שהממשלה מבקשת לקדם, ושעל-פיה מי ששהו בישראל שלא כדין לא יוכלו לרכוש מעמד במדינה אלא לאחר "תקופת צינון" בת מספר שנים מחוץ לגבולותיה. בית המשפט העליון בחן פעמיים את הדרישה כי בני משפחה יצאו מישראל כתנאי להסדרת מעמדם, ומצא שהיא פסולה על רקע פגיעתה הבלתי מידתית בזכויות אזרחים ישראלים ובני משפחותיהם.<sup>268</sup> בהצעת החוק מבקשת הממשלה "לעקוף" את פסקי הדין של בית המשפט העליון, ולקבוע בחקיקה הוראה, שנמצא שפגיעתה בזכויות אדם קשה.
- הצעה לחקיקה מחדש של תיקון לחוק שפסל בג"ץ: בדצמבר 2006 פסל בג"ץ<sup>269</sup> פה אחד, בהרכב של 9 שופטים, תיקון לחוק שביקש למנוע מפלסטינים להגיש תביעות פיצויים נגד מדינת ישראל בשל פגיעה בגופם או ברכושם, שנגרמה על-ידי כוחות צה"ל במהלך פעולות לא-מלחמתיות. בג"ץ קבע כי התיקון סותר את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בִּפְגָעוֹ בזכויות אדם בסיסיות. למרבה התדהמה, ביוני 2007, בעקבות הצעת חוק פרטית של ח"כ מיכאל איתן לחקיקה מחדשת של התיקון לחוק, הורה שר המשפטים דניאל פרידמן להכין

<sup>267</sup> תזכיר חוק יסוד: השפיטה (תיקון - ביקורת שיפוטית על תוקפם של חוקים), <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/33DF4EA2-D227-4E82-8208-E88857CF3360/0.pdf>.

<sup>268</sup> בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728; עע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן (טרם פורסם).

<sup>269</sup> בג"ץ 8276/05 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הביטחון, <http://elyon1.court.gov.il/Files/05/760/082/a13/05082760.a13.HTM>.

הצעת חוק ממשלתית לחקיקה של גרסה חדשה של התיקון. באוגוסט התפרסם תזכיר חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 8), התשס"ז-2007,<sup>270</sup> שהוא למעשה אותה הגברת בשינוי אדרת.<sup>271</sup>

### “רפורמות פרידמן”

עם כניסתו לתפקידו בחודש פברואר 2007 פתח שר המשפטים דניאל פרידמן בשורה של יוזמות ורפורמות, שחלקן מעוררות חשש לפגיעה במעמדה של מערכת המשפט בכלל, ושל בית המשפט העליון בפרט. בין השאר יזם השר שינוי באופן בחירתם של שופטים,<sup>272</sup> העלול לפגוע בעצמאותה של מערכת המשפט ולהגביר את מעורבות המערכת הפוליטית במינוי שופטים. באוגוסט 2008 פורסם<sup>273</sup> כי בהוראת שר המשפטים מתגבשת הצעת חוק ממשלתית שתגביל את אפשרותם של עותרים ציבוריים – ובראשם ארגוני זכויות אדם – לעתור לבג”ץ (“זכות העמידה”). בספטמבר 2007 הודיע השר<sup>274</sup> כי לא יפגע בזכות העמידה, אך כי בכוונתו לקבוע קריטריונים להטלת הוצאות על עותרים שעתירתם נדחתה. מהלך כזה עלול להרתיע עותרים פרטיים וציבוריים שמעמדם הכלכלי אינו איתן מלפנות לבג”ץ, שהוא לעתים מגנו האחרון של “האזרח הקטן” מפני עוולות השלטון, וכך להגביר את אי-השוויון בנגישות למערכת המשפט.

החשש מהכרסום במעמדו של בג”ץ מתחזק לנוכח המצב הביטחוני והמדיני המורכב שבו מצויה מדינת ישראל. ההיסטוריה האנושית מלמדת כי פרלמנטים נוטים לפגוע בזכויות האדם בעתות של משבר, ודווקא בנסיבות שכאלה חשוב לשמור על כוחה המאזן והבולם של הרשות השופטת.

<sup>270</sup> <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/026022F7-08D6-4A2E-B925-E1EBF05DB3AE/0/NEZIKIMEZRACHIIM.pdf>

<sup>271</sup> ראו: “תזכיר חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 8), התשס"ז-2007 - נייר עמדה”, המוקד להגנת הפרט, **עדאלה והאגודה לזכויות האזרח**, ספטמבר 2007, באתר המוקד להגנת הפרט, <http://www.hamoked.org.il/items/9081.pdf>

<sup>272</sup> אבירם זינו, “לשכת עורכי הדין: השר פרידמן מכרסם בעליון”, **ynet**, 8.8.07, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3435347,00.html>

<sup>273</sup> יובל יועז, “המטרה של פרידמן: להגביל תחומי ההתערבות של בג”ץ”, **הארץ**, 23.8.07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=896644&contrassID=2&subContrassID=.21&sbSubContrassID=0>

<sup>274</sup> בפגישה עם נציגי ארגונים, ביניהם האגודה לזכויות האזרח.