

# זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2015

כתיבה: טל דהן

אינפוגרפיקה: סטודיו עינהר בע"מ

עיצוב כריכה: סטודיו אוסו באיו, סטודיו עינהר בע"מ

## The State of Human Rights in Israel 2015

### תודות:

לכל חברות וחברי צוות האגודה לזכויות האזרח בישראל, שעל כתביהם מבוסס הדוח, ושקראו, העירו וסייעו במידע ובנתונים. תודה מיוחדת ל: עו"ד סנא אבן ברי, עו"ד שרון אברהם-ויס, רותם אילן, עו"ד שרונה אליהו-חי, עו"ד דנה אלכסנדר, עו"ד עאוני בנא, עו"ד משכית בנדל, עו"ד דבי גילד-חיו, עו"ד גיל גן-מור, עו"ד רגד ג'ראיסי, שרף חסאן, עו"ד טל חסין, עו"ד דן יקיר, עו"ד רעות כהן, עמוס לאור, עו"ד טלי ניר, עו"ד אן סוצ'יו, רונת סלע, עו"ד נסרין עליאן, נעם עמית, עו"ד תמר פלדמן, עו"ד רוני פלי, עו"ד עודד פלר, ירון קלנר, נועה ריבלין. לשרית אליה ולעופרה טלקר על הסיוע בהפצה.

לעמיתינו בארגוני זכויות האדם: מורן אביב, סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי; עו"ד יותם טולוב, בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות; עו"ד אלעד כהנא, הקליניקה לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב; אורנה עמוס, הקואליציה הארצית להעסקה ישירה.

למתנדבות האגודה קרן כרמי ואביבה פלג על הסיוע באיסוף מידע ונתונים, ולשנטל וסרשטיין מהמוסד לביטוח לאומי על הסיוע בנתונים.

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

**New Israel Fund of Canada**  
**הקן החדשה לישראל**

הדוח מתפרסם בסיוע

## תוכן העניינים

5	.....	<b>מבוא</b>
7	.....	<b>גל האלימות: זכויות האדם בעתות חירום</b>
11	.....	<b>גזענות ואפליה</b>
15	.....	<b>הזכות לקיום בכבוד</b>
15	.....	מצוקת החובות
16	.....	ניתוק שירותים חיוניים בשל חוב
18	.....	קצבאות הקיום
20	.....	<b>הזכות לדיוור</b>
20	.....	שינוי כיוון בדיוור הציבורי?
21	.....	עשור לתכנית ההתנתקות: עדיין מחכים לפתרון
22	.....	<b>זכויות עובדים: העסקה ישירה</b>
24	.....	<b>זכויות המיעוט הערבי</b>
24	.....	הזכות לדיוור: "צוות 120 הימים"
25	.....	הזכות לשפה ולתרבות: הנגשת שירותים ציבוריים
27	.....	הזכות לשוויון: זכאות להטבות במס הכנסה
28	.....	הבדווים בנגב
30	.....	<b>פליטים ומבקשי מקלט</b>
33	.....	<b>מהגרי עבודה</b>
36	.....	<b>זכויות אנשים עם מוגבלויות: אפטרופסות</b>
38	.....	<b>חופש הביטוי</b>
38	.....	הזכות להפגין
38	.....	שימוש באמצעים חריגים לפיזור הפגנות
38	.....	היחס לאנשי תקשורת בהפגנות
39	.....	חופש הביטוי הפוליטי באמנות
42	.....	<b>זכויות בהליך הפלילי</b>
42	.....	צפיפות בבתי הכלא
42	.....	הפללת העוני: כתבי אישום על עברות השרדות

<b>43</b>	.....	<b>ירושלים המזרחית</b>
43	.....	שימוש מופרז בכוח מצד המשטרה
43	.....	השכונות מעבר לחומה
<b>47</b>	.....	<b>הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים</b>
47	.....	אלימות מתנחלים כלפי פלסטינים – אי אכיפת החוק
48	.....	מעצרי קטינים
49	.....	מעצרים מינהליים
50	.....	הזנה בכפייה

דוח זה מתפרסם בתקופה לא קלה. מספטמבר האחרון, הסכסוך שהתלקח עוד קודם לכן בירושלים המזרחית התרחב לתחומי ישראל. אירועי אלימות תכופים גבו קורבנות בישראל ובגדה המערבית, זרעו פחד וערערו את שגרת החיים. חובתה של ממשלת ישראל בעת הזו היא כפולה: עליה להגיב למציאות שנוצרה, ולשמור על הביטחון האישי של כל אדם, ללא קשר למוצאו; ובד בבד, לוודא כי כל פעולותיה שומרות על עקרונות היסוד של זכויות האדם, ובהם הימנעות מפגיעה בחפים מפשע, שימוש מידתי והולם באמצעי האכיפה שבידיה והקפדה על הליך הוגן.

חובתנו כארגון זכויות אדם בעת כזו היא לעמוד על המשמר ביתר שאת: לוודא כי רשויות המדינה יקפידו על זכויות האדם, להתריע על הפרתן, לעודד שיח ציבורי אודות אופן ההתנהלות הראוי, ולהשמיע קול שונה בתוך אווירת ההסתה, הגזענות והאלימות המשתלטת על המרחב הציבורי. עלינו לשוב ולהזכיר שזכויות האדם אינן פריבילגיה השמורה למצבים של שגרה ושקט; זכויות האדם נועדו לשמור על כולנו גם בעתות חירום, כאשר הסכנה להפרתן והסכנה מהפרתן גדלות שבעתיים. אסור שהפחד והדאגה יובילו להוקעה ול"סימון" של ציבור שלם ולפרקטיקות משפילות ומפלות; אסור ששלהוב היצרים והרצון הטבעי "לעשות משהו" יובילו לתיקוני חקיקה חפזים, שנשארים בספר החוקים גם לאחר שהמתיחות שוככת; אסור שתחושת החירום תכרסם בזכויות האדם ובהגנות המוענקות לאזרחים ולתושבים במדינה דמוקרטית.

הפרתן של זכויות האדם במהלך גל האלימות האחרון נדונה בפרק הראשון של דוח זה. בפרקים הבאים ניסינו לסקור תחומים מרכזיים של זכויות האדם, ולהצביע על התפתחויות חשובות, על הפרות בולטות ועל מגמות של שיפור בשנה החולפת. הגזענות המשיכה גם השנה לבוא לידי ביטוי באופנים מגוונים וכלפי קבוצות רבות: ערבים, יוצאי אתיופיה, נשים, חרדים, חברות וחברי קהילת הלהט"ב, מבקשי מקלט ועוד. נדמה כי מה שהיה מדאיג במיוחד בשנה האחרונה הוא המעבר ממילים למעשים. הרצח במצעד הגאווה; שריפת כנסיית "הלחם והדגים"; הצתת בית הספר הדו-לשוני; תקיפות פיזיות של מבקשי מקלט ועוד – כל אלה בגיבוי ובליבוי של התבטאויות של אנשי ציבור ושל הסתה גזענית ברשתות החברתיות. נשיא המדינה ראובן ריבלין, שהתייצב נחרצות נגד הגזענות, זכה לאיומים על חייו. על רקע כל אלה, אי אפשר להדגיש מספיק את חשיבותו של חינוך משמעותי, מקיף ומתמשך נגד גזענות.

עוד אנו עומדים בדוח על המשך מדיניות הכליאה וההתעמרות בפליטים ובמבקשי מקלט, ועל ההפרה הנמשכת של זכויותיהם של מהגרי עבודה; על אפליית המיעוט הערבי בתחום השפה והתרבות; על התנהלות בעייתית של המשטרה בעת אירועי מחאה כלפי מפגינות ומפגינים וכלפי התקשורת; על מצוקת החובות שעומדת על כתפיהם של רבים מתושבי המדינה; על ניתוקי החשמל שעמם מתמודדים חסרי אמצעים כלכליים; על שימוש מופרז בכוח מצד הרשויות כלפי תושבי ותושבות ירושלים המזרחית, ועל הפקרתן של השכונות שמעבר לחומת ההפרדה; על השימוש במעצרים מינהליים ובצווי הגבלה והרחקה כלפי פלסטינים ויהודים כאחד; ועוד.

לצד אלה אנו שמחים לציין שנמשכת המגמה שמבשרת, אולי, על ניצנים של שינוי, במיוחד בתחום הזכויות החברתיות. כך למשל האיסור על תאגידי המים לנתק צרכנים מאספקת המים בשל אי יכולתם לשלם; הכרזה על תוכנית, שיש עוד להמתין ולראות אם תתממש, לשיקומו של הדיור הציבורי; ורפורמה מחשבתית וחקיקתית בתחום האפוטרופסות, לכיוון של הסדרים המקדמים את כבוד האדם ואת זכותו לאוטונומיה. שינויים חיוביים אלה לא נוצרו יש מאין, אלא הם תוצאה של פעילות נמרצת של ארגונים, קבוצות ויחידים לאורך שנים. כך למשל, השינוי החיובי שלו היינו עדים בשנה החולפת בנושא החזרתם של עובדי קבלן להעסקה ישירה הוא פרי עשור של מאבק של ארגונים ופעילים, בין היתר במסגרת הקואליציה הארצית להעסקה ישירה, שבה חברה האגודה לזכויות האזרח. הפירות מבשילים לאט, אבל כל הישג כזה הוא הוכחה לכך שמאבק ציבורי ממושך ועקשני מביא תוצאות.

כדי לקדם שינוי, צריך להבין בראש ובראשונה שהוא לא יבוא מהיום למחר. שינוי מתרחש באמצעות עבודת תשתית מול כל שדרות החברה – החל מהדרג הפוליטי, דרך הבירוקרטיה הממשלתית, בתי

המשפט, התקשורת, מובילי דעת הקהל ומערכת החינוך – במטרה לחזק תפישות ולעודד מדיניות של שוויון, זכויות אדם ודמוקרטיה. למרות הסחף, יש בישראל גם יסודות בלתי מבוטלים שמחויבים לערכים דמוקרטיים ולזכויות אדם. את העמדות הללו צריך לחזק. ולמרות הקושי, אפשר לשאוב עידוד ותקווה מהמאבקים של קבוצות וקהילות העומדות על זכויותיהן ומגיעות בסופו של דבר גם להישגים.

אנחנו מתחייבים להמשיך במאבק ארוך הטווח שלנו בזירות השונות על הערכים המנחים אותנו, גם כשפעילותנו נתקלת בביקורת ובתגובות עוינות, ולא לוותר על הדמוקרטיה, על זכויות האדם ועל החברה בישראל.

שרון אברהם-ויס, עו"ד

מנכ"לית האגודה לזכויות האזרח

## גל האלימות: זכויות האדם בעתות חירום

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

למרבה הצער, תגובתן של רשויות המדינה בתקופה קשה זו התאפיינה לעתים קרובות בנטייה לבחור באמצעים קיצוניים, בפגיעה לא נדרשת בזכויות ובחירויות, ובשימוש יתר בכוח. כך, בין היתר, החליטה הממשלה להתיר למשטרה להשתמש בכדורי "רוגר" נגד מידי אבנים ובאירועים של הפרות סדר גם בתוך ישראל ובירושלים המזרחית.<sup>1</sup> המשטרה והצבא הוציאו צווי הרחקה והגבלה מינהליים לעשרות פלסטינים וישראלים בגדה המערבית, בירושלים המזרחית ובישראל, תוך פגיעה קשה בזכות הליך הוגן.<sup>2</sup> בכמה מקרים עצרה המשטרה אוטובוסים של מפגינים בדרכם להפגנות בנצרת, תוך פגיעה לא מידתית ולא נחוצה בחופש הביטוי ובחופש התנועה.<sup>3</sup> שר הפנים החל בהליכים לשלילת תושבות הקבע של פלסטינים מירושלים המזרחית, ואיים בשלילת אזרחותם של פלסטינים אזרחי ישראל שהיו מעורבים באירועי אלימות בשל "הפרת אמונים";<sup>4</sup> צעדים אלה פוגעים בעיקרון שלפיו המענה לעברות הוא העמדה לדין, ובעיקרון שלפיו מעמד אזרחי הוא זכות יסוד מובהקת, ולא רישיון על תנאי שאפשר להפקיע כדי להעניש אדם.

נוכח מעורבותם של קטינים באירועים האחרונים, הציעו שרים וחברי כנסת שורה של שינויים בחקיקה ובנהלים הסוטים מעקרונות חוק הנוער, שבבסיסו ההגנה על זכויותיהם של קטינים והכוונה לשקמם. בעוד החוק הקיים בישראל אינו מאפשר הטלת עונש מאסר על ילדים מתחת לגיל 14, משרד המשפטים מקדם כעת הצעה שתאפשר להטיל עונש מאסר על קטינים בגילאי 12-14 בשל עברות של הריגה, ניסיון רצח או רצח (ריצוי עונש המאסר יחל בגיל 14, ועד אז ישהה הקטין במוסד סגור).<sup>5</sup> אם השינוי יאושר, תהיה ישראל בין המדינות היחידות במערב המאפשרות הטלת עונשי מאסר על קטינים מתחת לגיל 14. כמו כן נקבע בחוק כי יישללו קצבאות מהורי קטין שהורשע בעברות ביטחון בזמן שהייתו במאסר, וכי תהיה סמכות לבית המשפט לנוער לחייב הורה של קטין שהורשע לשלם קנס, הוצאות משפט או פיצוי.<sup>6</sup> חקיקה זו סוטה מאחד מעקרונות הבסיס של מערכת המשפט הישראלית ולפיו הורה לא יענש על מעשה ילדיו, והיא משקפת ענישה קולקטיבית.

<sup>1</sup> [ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי קיבלה פה אחד שורת החלטות במסגרת המאבק במידי האבנים בירושלים](#), הודעה באתר משרד ראש הממשלה, 24.9.2015. כדורי רוגר מוגדרים כנשק אל-הרג, מכיוון שכמות אבקת השריפה הפחותה שבהם נועדה להפחית את עוצמת הפגיעה ולגרום לפציעות בלבד. אלא שבשנה האחרונה נהרגו בשטחים לפחות ארבעה פלסטינים מפגיעת כדור רוגר, בהם נער בן 12. ראו: אמיר בוחוט, [קצין בכיר: הרג הפלסטיני בן ה-12 באזור בית לחם - בשוגג](#), וואלה, 6.10.2015; אמיר בוחוט, [נשק אל-הרג? 4 פלסטינים נהרגו מירי "רוגר" בשנים האחרונות](#), וואלה, 6.10.2015.

<sup>2</sup> להרחבה ראו להלן, בפרק על הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים.

<sup>3</sup> לפניית האגודה לזכויות האזרח למ"מ מפכ"ל המשטרה מ-12.10.15. ראו: [חסימות ועיכובים לא חוקיים של אוטובוסים בדרכם להפגנות](#), הודעה באתר האגודה, 14.10.2015.

<sup>4</sup> עומרי אפרים, [סילבן שלום: לשלול מעמדם של שני מחבלים](#), ynet, 9.10.2015. לפניית האגודה לזכויות האזרח לשר הפנים, 13.10.2015, <http://bit.ly/1SpdUWb>.

<sup>5</sup> ניר חסון, [משרד המשפטים פרסם את התיקון לחוק שיאפשר לגזור מאסר על ילדים מגיל 12](#), הארץ, 18.11.2015. תזכיר החוק: <http://bit.ly/1XnuxrN>. ראו גם: [מאסר בפועל לנוער מתחת לגיל 14 – עמדת האגודה](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 10.11.2015.

<sup>6</sup> יהונתן ליס, [הכנסת אישרה סופית: עונשי מינום למידי אבנים, קצבאות יישללו מהורי ילדים שיורשעו](#), הארץ, 2.11.2015; [חוק הנוער \(שפיטה, ענישה ודרכי טיפול\) \(תיקון מס' 20\), התשע"ו-2015](#).

בחסות המצב הביטחוני שבה ועלתה גם הצעת "חוק המישוש", שמבקשת לאפשר לשוטר לעכב אדם ברחוב ולבצע על גופו חיפוש פולשני מבלי שיש נגדו חשד כלשהו או שקיימת הצדקה אחרת, ושפותחת פתח עצום לחיפוש גופניים שרירותיים ומשפילים ולאפליה על רקע מוצא, לאום ועוד.<sup>7</sup>

אמנם חובתן של הממשלה ושל הכנסת לנקוט אמצעים אפקטיביים להתמודדות עם אירועים קשים, אולם יש למצוא את הדרכים לעשות זאת מבלי לסטות באופן כה חד מעקרונות היסוד של הדין הפלילי, ותוך הקפדה על עקרונות המידתיות והסבירות.<sup>8</sup> יש לזכור כי תיקוני חקיקה כאלה, המתקבלים בחופזה בתקופות סוערות, נשארים בספר החוקים גם לאחר שהמתיחות שוכתת, ומכרסמים בזכויות האדם ובהגנות המוענקות במדינה דמוקרטית לחשודים ולנאשמים, בעיקר קטינים.

באווירת הפחד והאלימות שהשתלטה על המרחב הציבורי, התבטאויותיהם של אישים ושל נבחרי ציבור תרמו לעתים לליבוי האש במקום לנסות להרגיעה, ואף עודדו בגלוי חריגה מהדין. כך למשל, השר לבטחון פנים, גלעד ארדן, אמר כי "כל מחבל צריך לדעת שהוא לא ישרוד את הפיגוע שהוא עומד לבצע";<sup>9</sup> חבר הכנסת יאיר לפיד אמר כי "צריך לירות כדי להרוג במי שמוציא סכין או מברג או מה שלא יהיה";<sup>10</sup> ניצב משה אדרי, מפקד משטרת מחוז ירושלים, הצהיר כי "כל מי שדוקר יהודים או פוגע בחפים מפשע – דינו להייהרג".<sup>11</sup> חלק גדול מאמצעי התקשורת התגייסו לקדם גישה דומה, והגורמים שאמורים לפקח על פעילות המשטרה – הפרקליטות והמחלקה לחקירות שוטרים – נאלמו דום אל מול הדברים. בראשית אוקטובר קרא ראש עיריית ירושלים ניר ברקת לאזרחים לשאת נשק.<sup>12</sup> השר לביטחון פנים הודיע כי יינתנו הקלות בקבלת נשק,<sup>13</sup> ובעקבות זאת חלה עלייה מטאורית בבקשות לרישיון נשק – מכ-100 ביום לכ-3,000 ביום.<sup>14</sup> אולם ריבוי כלי נשק במרחב הציבורי אינו ערובה להגברת הביטחון, שכן הוא מגביר גם את הסכנה לשימוש נמהר בנשק, ויש לו השלכות ארוכות טווח מסוכנות ואלימות.<sup>15</sup>

שלהוב היצרים הטבעי של תקופה כזו, יחד עם אמירות הקוראת באופן מפורש לנקום בדוקרים או בחשודים בדקירה על ידי הריגתם, הכין את הקרקע ללינץ' המזעזע שבוצע בתחנה המרכזית בבאר שבע, שבו נרצח מבקש מקלט אריתראי שנחשד כמפגע.<sup>16</sup> אירוע זה, שנחרת בתודעה הציבורית, לא היה היחיד: במקרה אחר בעט אזרח יהודי בראשה של אישה ערבייה שנראתה לו חשודה, בעודה שוכבת על הרצפה וידיה מוחזקות מאחורי גבה,<sup>17</sup> ובתחילת נובמבר התרחשו ניסיונות לינץ' באנשים שדקרו אזרחים בראשון לציון ובנתניה.<sup>18</sup> חשוב להדגיש כי בכל המקרים אין מדובר באזרחים שניסו למנוע את התרחשותו של מעשה אלימות ולהציל חיי אדם, אלא במצב שבו החשודים כבר נתפסו ונוטרלו, ולא היוו סכנה לאיש – כלומר באלימות שהמניע לה הוא נקמה. חיזוק לכך נמצא בסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה

<sup>7</sup> לעמדת האגודה לזכויות האזרח ראו: [חוק המישוש הוא ניצול ציני של המצב הביטחוני](#), 18.10.2015. בעקבות לחץ ציבורי ופעילות האגודה נדחתה ההכרעה לעת עתה. ראו: [הישג ראשון במאבק נגד חוק המישוש](#), הודעה באתר האגודה, 11.11.2015.

<sup>8</sup> להרחבה על הבעייתיות של חלק מהאמצעים וההצעות שעלו בתקופה זו ראו: [תגובת הרשויות הישראליות לסבב ההסלמה הנוכחי: חשיבות השמירה על זכויות אדם בזמני חירום](#), האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2015, <http://bit.ly/1LGIPZA> (להלן: "תגובת הרשויות הישראליות לסבב ההסלמה הנוכחי").

<sup>9</sup> [השר גלעד ארדן: "כל מחבל צריך לדעת שהוא לא ישרוד את הפיגוע שהוא עומד לבצע"](#), fm103 - רדיו ללא הפסקה, 12.10.2015.

<sup>10</sup> [לפיד: "צריך לירות כדי להרוג במי שמוציא סכין או מברג או מה שלא יהיה"](#), הארץ, 11.10.2015. ראו גם: [ח"כ מיני לוי לאולפן ynet: "צריך לירות במחבלים כדי להרוג"](#), 15.11.2015.

<sup>11</sup> משה שטיינמץ ואח' [קצין צה"ל נפצע בינוני-קשה בעימותים עם פלסטינים בקריית ארבע](#), וואלה, 11.10.2015 (תחת הכותרת: 11:45 מפקד מחוז ירושלים: "הפוגע ביהודים דינו להייהרג").

<sup>12</sup> יוסי אלי, [ברקת קורא לתושבים לשאת את נשקם האישי: "מכפיל כוח"](#), 8.10.2015.

<sup>13</sup> עומרי אפרים, [על רקע המצב: הקלות בקבלת רישיון נשק](#), ynet, 14.10.2015.

<sup>14</sup> זוהר שחר לוי, [מספר הפניות לקבלת נשק עלה מ-100 ל-3,000 תוך ימים ספורים](#), כלכליסט, 18.10.2015.

<sup>15</sup> להרחבה ראו עמדת קואליציית הארגונים "האקדח על שולחן המטבח", המאגדת 13 ארגוני נשים וחברה אזרחית, ובהם האגודה לזכויות האזרח: [יותר נשק יוביל ליותר סכנה](#), הודעה באתר האגודה, 15.10.2015.

<sup>16</sup> יניר ינגה, ["שבור לו ת'ראש": האריתראי שנחשד כמחבל נורה וספג מכות](#), וואלה, 18.10.2015; אלמוג בן זכרי, [הפרקליטות צפויה להעמיד לדין את ארבעת המשתתפים בלינץ' באריתראי בבאר שבע](#), הארץ, 28.10.2015.

<sup>17</sup> שרון פולבר, [בית המשפט הורה לעצור אדם שתועד מכה ערבייה שנחשדה כמחבלת](#), הארץ, 20.10.2015.

<sup>18</sup> אבי אשכנזי ויקי אדמקר, [ניסיונות הלינץ' במחבלים: "אם לא היו שומרים עליו, היו הורגים אותו"](#), וואלה, 3.11.2015; לי ירון, [הוארך ביממה מעצרו של החשוד שתקף בקרש את המחבל בנתניה](#), הארץ, 3.11.2015.



ואוניברסיטת תל אביב, שבו הסכימו 53% מהנשאלים היהודים עם המשפט "יש להרוג כל פלסטיני שעשה פיגוע במקום, גם אם הוא נתפס וברור שאינו מסכן יותר את הסביבה".<sup>19</sup> יש לציין כי הרשויות נוקטות בהליכים נגד התוקפים באירועי הלינץ', וכי בכירי המשטרה השתדלו לאחרונה להבהיר לציבור שאין לקחת את החוק לידיים. כך, מפקד מרחב השפלה, תת ניצב יהודה בן עטר, הודיע כי "אנשים שינסו לבצע לינץ', אנחנו נזמן אותם לחקירה ונמצה איתם את הדין",<sup>20</sup> ומפקד מחוז מרכז, ניצב מוטי כהן, אף ציין כי באופן אבסורדי נעשה קשה יותר לשמור על מחבל מההמון מאשר על ההמון מהמחבל.<sup>21</sup>

תופעה חמורה נוספת היא ירי על מנת להרוג שביצעו אנשי כוחות הביטחון בפלסטינים שפגעו בישראלים או שנחשדו בכך, בנסיבות שבהן לא הייתה הצדקה לכך על פי הוראות הפתיחה באש. מדובר בשורה של מקרים שתועדו ופורסמו, ושהם עולה חשש שנבחרה דרך ההתמודדות החמורה ביותר, ובהתאם גם התוצאה הייתה קטלנית למרות שלא היה הכרח בדבר. במקרים שבהם החשודים בתקיפה היו יהודים – לא נורה איש מן החשודים (למעט צעיר יהודי שנחשד כפי הנראה כפלסטיני).<sup>22</sup> בחינה של סרטוני וידאו שהופצו באינטרנט מעלה חשד כי במקרים מסוימים פעלו כוחות הביטחון שלא לפי הוראות הפתיחה באש, וכי בוצע ירי בשעה שהחשודים לא היוו סכנה. כך במקרה של פלסטינית אזרחית ישראל, שנחשדה בניסיון לדקור אזרחים בתחנה המרכזית בעפולה. היא נורתה כשעמדה ללא תנועה ובידה סכין, ולא נראה כי נעשה כל ניסיון לעוצרה לפני הירי.<sup>23</sup> למרות שנקבע כי לא ניסתה לדקור איש, מסתמן כי אנשי כוחות הביטחון שירו בה לא יועמדו לדין.<sup>24</sup> מקרה שני הוא הריגתו של צעיר פלסטיני שעל פי החשד דקר נער יהודי בירושלים. בסרטון נראה החשוד מסתובב הלוך ושוב ולידו כוח משטרה, ונשמעות קריאות מהקהל "תירה בו, תירה בו" וקללות. על פי הסרטון נראה כי הוא נורה כשלא היה קרוב לאיש ולא היווה סכנה.<sup>25</sup> גם בשני מקרים בסוף נובמבר, שבהן נהרגו נערות שנחשדו בדקירה ונפצעה קשה חשודה נוספת, עלה החשש שהמעורבים, אזרחים ואנשי כוחות הביטחון כאחד, פעלו שלא כדין.<sup>26</sup> אין חולק על חומרתם של האירועים ועל הצורך להגן על הציבור מפני דקירות והתקפות אחרות. אלא שנראה כי במקרים רבים מדי, במקום לפעול באופן ההולם את אופיו של כל אירוע, שוטרים וחיילים מיהרו לירות על מנת להרוג. היועץ המשפטי לממשלה עמד לאחרונה על חשיבות ההקפדה על הוראות הפתיחה באש דווקא בתקופות מתוחות: "אין ספק כי יש לעשות כל הניתן על מנת למנוע פגיעה בחיי אדם, וכך ראוי ומצופה שיפעלו אנשי המשטרה וגורמי הביטחון האחרים", כותב היועץ. "לצד זאת, יש להקפיד כי הפעולה הננקטת למניעת פגיעה בחיי אדם לא תוביל בעצמה לפגיעה בשלמות הגוף ובחיים, מעבר לנדרש בנסיבות העניין. מכך עולה כמובן, ששימוש בירי לאחר שכבר נמנעה הסכנה לשלמות הגוף או לחיי אדם, יהווה חריגה מהוראות הדין".<sup>27</sup>

בתקופה המתוחה של השבועות האחרונים, לאזרחי ישראל הערבים נכונה התמודדות כפולה. כמו שאר האזרחיות והאזרחים, הם חוששים לחייהם ודואגים לקרובי המשפחה ולחברים. נוסף על כך, הם חווים

<sup>19</sup> אריק בנדר, [סקר: למעלה מ-50 אחוזים מהישראלים בעד ביצוע לינץ' במחבלים מנוטרלים](#), מעריב, 7.11.2015.

<sup>20</sup> מדד השלום לחודש אוקטובר 2015 באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: <http://bit.ly/1R1fwHR>.

<sup>21</sup> [ניסיונות הלינץ' במחבלים: "אם לא היו שומרים עליו, היו הורגים אותו"](#), ה"ש 18 לעיל.

<sup>22</sup> [מפקד מחוז המרכז: נעשה קשה יותר לשמור על המחבל מלסיים את האירוע](#), גלי צה"ל, 3.11.2015.

<sup>23</sup> אפרת פורשר, יהודה שלזינגר וליילך שובל, [תיעוד התקרית בה נורה בשגגה יהודי שנחשד כמחבל](#), ישראל היום, 22.10.2015.

<sup>24</sup> [תיעוד: האירוע בתחנה המרכזית בעפולה](#), <http://bit.ly/1jFAppd8>.

<sup>25</sup> שרון פולבר, נעה שפיגל וג'קי חורי, [הפרקליטות: תושבת נצרת שנפפה בסכין בעפולה לא התכוונה לבצע פיגוע](#), הארץ, 28.10.2015.

<sup>26</sup> ג'ון בראון, [סרטון חדש: שוטר ירה למוות בפאדי עלון למרות שלא היווה סכנה לאף אדם](#), שיחה מקומית, 9.10.2015.

<sup>27</sup> [לחקור חשד שהריגתו ופציעתו של חשודות בדקירה נעשתה שלא כדין](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 25.11.2015. ראו גם: עמרי מניב, אלון בן דוד וצבי יחזקאלי, [במשטרה מגבים את החבלן שירה פעמיים במחבלת ב-פ: "סבר שהיא לא פגועה משמעותית"](#), nana10, 23.11.2015.

<sup>27</sup> תשובת היועץ המשפטי לממשלה מתאריך 26.10.2015 לפניית האגודה לזכויות האזרח מתאריך 12.10.2015. הפנייה והתשובה באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/35830>. ראו גם: שרון פולבר, [וינשטיין: ירי בחשודים בטרור שכבר אינם מסוכנים מנוגד להוראות הפתיחה באש](#), הארץ, 27.10.2015; טובה צימוקי, [וינשטיין: "לנקוט אמצעים נגד מי שיפגע במחבל מנוטרל"](#), ynet, 6.12.2015.

הדרה בחיי היומיום: במקום עבודתם, במוסדות חינוך ובמרחב הציבורי. לצד מעשי האלימות שביצעו פלסטינים כלפי יהודים, דווח גם על מקרי פגיעה של יהודים בערבים (או ביהודים בעלי חזות מזרחית שנחשדו כערבים),<sup>28</sup> ואף על "מסע ציד" מאורגן של פעילי ארגון להב"ה וארגונים נוספים.<sup>29</sup> על עוצמת החששות אפשר ללמוד מסקר שנערך לאחרונה, ושב 53.5% מהאזרחים הערבים העידו על שינוי בדפוסי החיים שלהם בעקבות אירועי האלימות האחרונים, לעומת 35% מהאזרחים היהודים.<sup>30</sup> כמו בשנה שעברה, בעת מבצע "צוק איתן", גם השנה החלו מעסיקים לנקוט בסנקציות נגד עובדות ועובדים, בעיקר ערבים, בשל התבטאויותיהם ברשת. כך למשל פורסם כי עובד ערבי פוטר מעבודתו בבית החולים הדסה לאחר שפרסם בפייסבוק פוסט תמיכה במפגע,<sup>31</sup> וכי חברת מזון גדולה מנטרת את עמודי הפייסבוק של עובדיה הערבים ו"במידה ויש עובד שיכול להיות בעייתי" מדווחת למשטרה ולשב"כ.<sup>32</sup> בהקשר זה חשוב לציין, כי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה אוסר על מעסיק להפלות עובד או עובדת בשל השקפה או בשל התבטאות, אלא אם אלה פוגעים בתפקודם. ככלל, למעסיק אין אחריות על התבטאויות של עובדים בחייהם הפרטיים מחוץ למקום העבודה, ואסור לו לבלוש אחריהם או להתערב בחייהם מחוץ למקום העבודה באמצעות סנקציות.<sup>33</sup> אם באמירות המתפרסמות ברשת חברתית יש מידה של הסתה – למשל קריאה ברורה לאלימות – אפשר להגיש נגד העובד תלונה במשטרה, ומתפקידה להכריע אם מדובר בעניין פלילי.

במקרים אחרים ננקטו צעדים נגד אזרחיות ואזרחים ערבים – בעבודה, במוסדות חינוך ובמרחב הציבורי – רק בשל היותם ערבים. כך למשל, ראש עיריית קרית ביאליק הנחה את אנשי השיטור העירוני ומחלקת הפיקוח לבדוק תעודות זהות של עובדים באתרי הבנייה בעיר,<sup>34</sup> במספר ערים, כגון רחובות ונס ציונה, הוחלט למנוע את כניסתם של עובדים ערבים למוסדות חינוך בעיר;<sup>35</sup> ובראשון לציון השביתו הורים את הלימודים באחד מבתי הספר בשל המצאותם של פועלים ערבים באתר בנייה סמוך.<sup>36</sup> כמו כן דווחו מספר מקרים שבהם נוסעים ערבים הורדו מאוטובוסים, מכיוון שנחשדו כמחבלים.<sup>37</sup> בבדיקה מדגמית של חדשות 2 בשורה של מסעדות, אף אחת מהן לא הסכימה לזמן אדם ערבי לריאיון עבודה, בעוד שאדם יהודי שהתקשר למסעדות שעה קלה לאחר מכן נענה בחיוב.<sup>38</sup> יודגש כי על פי חוק, אסור לפגוע בעובדים ולפטרם בשל מוצאם ושיוכם הלאומי. אולם חשוב מכך – אסור שהפחד והדאגה יובילו להוקעה ול"סימון" של ציבור שלם ולפרקטיקות משפילות ומפלות. ככל שיש להגביר את נהלי האבטחה במוסדות חינוך או במקומות אחרים, יש להחילם על כלל העובדים או הציבור.

<sup>28</sup> ראו למשל: אילנה קוריאל, רענן בן צור וחסן שעלאן, [פיגוע יהודי: דקר 4 ערבים בדימונה; לינץ' בערבי בנתניה](#), ynet, 9.10.2015; תמיר סטיינמן, ["בעטו בי כמו בכדורגל, כמעט הרגו"](#), mako-החדשות2, 9.11.2015; החשוד המיידי: תמר דרסלר, [יהודים בעלי חזות מזרחית הפכו למטרה בתוך גל הטרור](#), מעריב, 14.10.2015.

<sup>29</sup> משה שטיינמץ יוסי אלי, [מאוחדים על טהרת השנאה: ציד הערבים של להב"ה ולה פמיליה](#), וואלה, 9.10.2015; חיים הר-זהב, [ציד אדם הלילה בירושלים: הצועדים שאלו עוברי אורח מה השעה, כדי לשמוע אם יש להם מבטא ערבי](#), המקום הכי חם בגיהנום, 9.10.2015.

<sup>30</sup> [סקר: למעלה מ-50 אחוזים מהישראלים בעד ביצוע לינץ' במחבלים מנוטרלים](#), ה"ש 19 לעיל.

<sup>31</sup> רויטל בלומנפלד, [עובד בית חולים פוטר לאחר שפרסם בפייסבוק דברי תמיכה במחבל](#), וואלה, 11.10.2015.

<sup>32</sup> עדי דברת-מזריץ, [מנהלים ברשתות שיווק: "בודקים עמודי פייסבוק של עובדים ממזרח ירושלים - ומדווחים למשטרה"](#), TheMarker, 14.10.2015.

<sup>33</sup> להרחבה: [בין הסתה להשתקה של עובדים ועובדות](#), דף מידע באתר האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2015.

<sup>34</sup> נעה שפיגל, [ראש עיריית קרית ביאליק: לבדוק תעודות זהות באתרי בנייה בעיר](#), הארץ, 12.10.2015; פניית האגודה לזכויות האזרח לראש העיריה, 13.10.2015: <http://www.acri.org.il/he/35978>.

<sup>35</sup> דנה ירקצי, [עיריית רחובות הורתה לאסור כניסה של בני מיעוטים למוסדות חינוך](#), וואלה, 18.10.2015; ירדן סקופ, [בשל המצב הביטחוני: עיריית מרחיקות עובדים ערבים מבתי ספר](#), הארץ, 18.10.2015.

<sup>36</sup> דנה ירקצי, [הורי התלמידים חששו מהפועלים הערבים - והחליטו להשבית את הלימודים](#), וואלה, 21.10.2015.

<sup>37</sup> אלמוג בן זכרי, [סטודנטית ערבייה שנחשדה כמחבלת הורדה מאוטובוס בכביש 6 והושארה בצד הדרך](#), הארץ, 18.10.2015; פואת נסאר, [הנוסע הערבי נחשד כמחבל – לשווא](#), mako-החדשות2, 28.10.2015.

<sup>38</sup> מתן חצרוני וגאנם איברהים, [ערבי? "אנחנו לא צריכים מלצרים". האזינו](#), mako-החדשות2, 27.10.2015.

## גזענות ואפליה

ההחמרה ביחס המפלה כלפי המיעוט הערבי בתקופות מתח ומשבר, כפי שתוארה בפרק הקודם, אינה מתרחשת כמובן בחלל הריק, אלא על רקע הגזענות המתמשכת הרווחת בישראל כלפי ערבים בפרט וכלפי קבוצות אוכלוסייה רבות אחרות.<sup>39</sup> הגזענות באה לידי ביטוי בתחומי חיים שונים ובאופנים מגוונים, גלויים וסמויים, החל מסטטוסים אלימים בפייסבוק וכלה בראיונות עבודה מנומסים. המגמה של התבססות גישות גזעניות ואנטי-דמוקרטיות בחברה בישראל, ובקרב בני נוער וצעירים בפרט, אינה חדשה. רבות נכתב ופורסם בנושא, ועמדנו עליה גם בדוחות "תמונת מצב" משנים קודמות. סקירה של כל תופעות הגזענות בישראל בשנה האחרונה חורגת בהרבה מהיקפו של דוח זה. נסתפק כאן בציון על קצה המזלג של כמה עניינים בולטים.

על פי "דוח השנאה" של קרן ברל כצנלסון,<sup>40</sup> המנטר בחודשים האחרונים את הגזענות ברשת, כבר באוגוסט 2015, לפני תחילתו של גל האלימות האחרון, 35% מהשיח הגזעני הופנה כלפי ערבים. בסקר שפורסם השנה נמצא כי אחוז ניכר מבני הנוער היהודים והערבים (45%-ו-39% בהתאמה) לא מוכנים ללמוד באותה כיתה עם בני נוער מהלאום השני.<sup>41</sup> אותו סקר מלמד שוב שהגזענות נבנית במידה רבה על ניכור ועל זרות: כך, נמצא כי 35% מבני הנוער היהודים בישראל מעולם לא שוחחו עם נער ערבי, ו-27% מבני הנוער הערבים מעולם לא דיברו עם נער יהודי. כמו בכל שנה, נחשפו גם ב-2015 תופעות של הדרה ואפליה כלפי המיעוט הערבי: מלונות ש"מזהירים" מפני נופשים ערבים,<sup>42</sup> פרויקט דיור שמקימיו מבטיחים לרוכשים פוטנציאליים שהם לא מוכרים דירות לערבים,<sup>43</sup> חברה להשכרת רכב המפלה לקוחות ערבים,<sup>44</sup> אפליה בקבלה לעבודה,<sup>45</sup> ועוד. וכמו בשנים קודמות, תופעות הגזענות וההדרה קיבלו רוח גבית מהתבטאויות של פוליטיקאים, ובראשם ראש הממשלה, שביקש לעודד הצבעה למפלגתו ביום הבחירות באמירה ש"המצביעים הערבים נעים בכמויות אדירות לקלפי".<sup>46</sup> דוגמאות נוספות מהשנה האחרונה כוללות את סגן שר הפנים ירון מזוז, שאמר לחברי הכנסת הערבים כי "עושים להם טובה" שהם בכנסת,<sup>47</sup> ואת חבר הכנסת אביגדור ליברמן שאמר במהלך כנס בחירות בהתייחס לאזרחי ישראל הערבים כי "מי שנגדנו, אין מה לעשות - צריך להרים גרזן ולהוריד לו את הראש".<sup>48</sup>

האפליה נגד יוצאי אתיופיה עלתה השנה למודעות באופן חריף בעקבות הפגנות סוערות.<sup>49</sup> הטריגר להפגנות היה תיעוד שפורסם כמה ימים לפני כן, של שוטר מכה חייל אתיופי;<sup>50</sup> באופן אירוני, המחאה חשפה בדיוק את אותה התנהלות של "שיטור יתר" שנגדה היא כוונה, כאשר עם התלהטות ההפגנות הפעילה המשטרה נגד המפגינים אמצעים קיצוניים ביותר ובהם אלות, סוסים ופרשים, גז מדמיע, רימוני

<sup>39</sup> המושג "גזענות" משמש כאן במשמעותו הרחבה יותר, של ייחוס של נחיתות לקבוצות שונות לא רק על פי מאפיינים ביולוגיים גם על רקע מאפיינים כלליים כמו לאום, מגדר, דת, אורח חיים, נטייה מינית וכו'. להרחבה על הגדרת המושג "גזענות" ראו: שרף חסאן, [חינוך נגד גזענות](#), בתוך: נועה ריבלין (עורכת), [שיעור לחיים: חינוך נגד גזענות מהגן ועד התיכון](#), האגודה לזכויות האזרח, 2015.

<sup>40</sup> <http://hasata.berl.co.il>, דוח השנאה, קרן ברל כצנלסון.

<sup>41</sup> רעות וילף, [סקר: יותר מ-50 אחוז מבני הנוער בישראל ימנים](#), nrg, 2.6.2015.

<sup>42</sup> לי אברמוביץ', [מלונות מזהירים מפני נופשים ערבים. האזינו](#), רשת-החדשות2, 7.9.2015. בכתבה הובאו תגובותיהן של רשתות המלונות ועל פיהן הן מקדמות בברכה כל אורח באשר הוא.

<sup>43</sup> אבי עמית, [גזענות בעיר שסימלה דו-קיום: "לא מוכרים דירות לערבים, אם הם מתעניינים אנחנו 'עסוקים'"](#),

nana10, 6.6.2015. ראו גם: [האם לראשונה תיפסל חברת נדל"ן במכרז בנייה בשל אפליה?](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 22.6.2015.

<sup>44</sup> חיים ריבלין ונאוור דהן, [גזענות באלבר: לא משכירים לערבים](#), mako-החדשות2, 24.6.2015; [יו"ר ועדת הכלכלה ח"כ כבל בדיון על התחקיר שחשף גזענות באלבר: תובע שדברים כאלה לא יחזרו](#), הודעה באתר הכנסת, 7.7.2015. בכתבה ובהודעת הכנסת הובאו גם תגובותיה של חברת אלבר, שעל פיהן מדובר במקרים לא מייצגים.

<sup>45</sup> חיים ביאור, [למה אף אחד לא מקבל את הבחור הזה לעבודה?](#), TheMarker, 22.10.2015.

<sup>46</sup> [הראגו: נלחמים על כל קול. נתניהו: הערבים בקלפיות](#), mako-החדשות2, 17.3.2015.

<sup>47</sup> [סערה במליאה - סגן השר מזוז עורר את חמתם של חברי הכנסת מהרשימה המשותפת כאשר אמר לח"כ זועבי: "את הראשונה שצריכה להחזיר את תעודת הזהות"](#), הודעה באתר הכנסת, 24.6.2015.

<sup>48</sup> [ליברמן: "להוריד הראש עם גרזן למי שנגדנו"](#), mako-החדשות2, 8.3.2015.

<sup>49</sup> ראו למשל: איתי בלומנטל ואח', [עשרות פצועים, עימותים, רימוני הלם והרס במחאת יוצאי אתיופיה בתל אביב](#),

ynet, 4.5.2015.

<sup>50</sup> אביאל מגנזי ועומרי אפרים, [נסגר התיק נגד השוטר שהיכה את החייל האתיופי](#), ynet, 14.6.2015.

הלם ואף את רכב ה"בואש". עוד לפני ההפגנות מצא דוח המטה למאבק בגזענות, שפורסם במרץ 2015, עלייה משמעותית בגזענות של כוחות הביטחון כלפי יוצאי אתיופיה לעומת השנה שלפני כן.<sup>51</sup> יש לציין כי המשטרה אמנם משקיעה מאמצים רבים בשיפור הכשירות התרבותית של שוטריה ובחיזוק הקשר עם הקהילה האתיופית,<sup>52</sup> אך כמו בסוגיות אחרות הקשורות לחופש הביטוי ולזכות להפגין נראה כי המדיניות עדיין אינה מחלחלת ומשפיעה על התנהלות השוטרים בשטח. ברקע להפגנות של הישראלים יוצאי אתיופיה עומדות שנים ארוכות של הפרדה ובידול, שגם אם עמדו בבסיסם לעתים מניעים חיוביים, הובילו לתחושות קשות של אפליה. רק השנה, למשל, החליט הצבא להפסיק לנתב חיילים ממוצא אתיופי באופן אוטומטי לקורסים ולתוכניות מיוחדים.<sup>53</sup> בישיבת ועדת הקליטה של הכנסת שנערכה בתקופת ההפגנות הביעו נציגיהם של יוצאי אתיופיה התנגדות להמשך הפרויקטים הייחודיים, המבדלים אותם משאר האזרחים.<sup>54</sup>

בסוף יולי 2015 הותקפו באכזריות צועדות וצועדים במצעד הגאווה בירושלים. הנערה שירה בנקי בת ה-16 נרצחה, וחמישה נפצעו. הרצח המזעזע הבהיר שוב שגם אם מבחינה משפטית מצבה של **קהילת הלהט"ב (לסביות, הומואים, טרנסג'נדרים וביסקסואלים)** בישראל הוא מן המשופרים,<sup>55</sup> הרי שלא כך מן הבחינה הציבורית. מבחינה משפטית נמשכה גם השנה התקדמות והושגו מספר הישגים ותקדימים. בין היתר, בית הדין הארצי לעבודה פסק בהחלטה תקדימית כי האיסור בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה על אפליה בשל מין או נטייה מינית כולל גם איסור על אפליה על רקע זהות מגדרית, כלומר על אפליה של טרנסג'נדרים;<sup>56</sup> לראשונה, בית המשפט לענייני משפחה נתן לזוג אמהות צו הורות ללא תסקיר – התקדמות מבחינת ההכרה של המדינה בהורותן של בנות זוג לסביות על ילדיהם הלא ביולוגיים;<sup>57</sup> בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב קבע באופן תקדימי שבני זוג הומואים שהפכו לאבות באמצעות הליך פונדקאות בחו"ל זכאים שניהם למלוא הזכויות עבור הלידה;<sup>58</sup> ומשרד החינוך עיגן בחוזר מנכ"ל את האיסור להפלות תלמידים בשל נטייה מינית או זהות מגדרית, בעקבות סעיף שנוסף לחוק זכויות התלמיד בשנה שעברה.<sup>59</sup> אולם מבחינה ציבורית, כאמור, הדרך עדיין ארוכה. סקר שפורסם השנה (ומתייחס לשנים 2002-2012) מצא ששיעור הישראלים המסכימים לכך שהומואים ולסביות צריכים להיות חופשיים לחיות את חייהם כרצונם נמוך יחסית למדינות אירופה.<sup>60</sup> הדוח השנתי שמפרסם מרכז ניר כץ באגודת הלהט"ב על אירועי שנאה כלפי הקהילה הלהט"בית מוכיח כי האפליה, חוסר הסובלנות ואף האלימות כלפי הקהילה עדיין רווחות בכל רחבי הארץ. הדוח מתייחס ל-1,300 אירועים שדווחו לאגודה במהלך השנה – עלייה של 25% יחסית לשנה שלפני כן. אירועים אלה מתרחשים בכל המרחבים ומעגלי החיים: במרחב הציבורי, במקומות העבודה, בבתי הספר, בשירות הצבאי, בבתי עסק, במסגרות טיפוליות ואף במשטרה. זירות בולטות שעליהן מצביעים מחברי הדוח היא התקשורת והאינטרנט, שבהן נרשמו 31% מביטויי השנאה לקהילה.<sup>61</sup>

<sup>51</sup> ["דו"ח המטה למאבק בגזענות: עלייה של קרוב ל-50% באירועי הגזענות בישראל לעומת השנה שקדמה"](#), הודעה באתר המטה למאבק בגזענות, 14.7.2015. הדוח אינו מכסה שנה קלנדרית אלא מתחיל ומסתיים בכל שנה ב-21.3, היום הבין-לאומי למאבק בגזענות. כלומר, הדוח מתייחס לתקופה של מרץ 2014-פברואר 2015. לעניין שיטור היתר ראו גם: אבי בלכרמן, [מחאת הנוער האתיופי: המשטרה מסמנת את כולנו כעבריינים](#), שיחה מקומית, 13.2.2015.

<sup>52</sup> תשובת המשטרה מתאריך 19.5.2015 לפניית האגודה לזכויות האזרח מ-18.5.2015. לפנייה ולתשובה ראו: [לבדוק את התנהלות המשטרה בהפגנות של יוצאי אתיופיה](#), הודעה באתר האגודה, 28.6.2015.

<sup>53</sup> גילי כהן, [צה"ל סוגר קורסים המיועדים רק לחיילים ממוצא אתיופי](#), הארץ, 28.8.2015.

<sup>54</sup> ["כשלמעלה מ-40% מיוצאי אתיופיה הם כבר ילידי הארץ – אין סיבה להמשיך ולטפל בהם כעולים חדשים"](#), הודעה באתר הכנסת, 9.6.2015.

<sup>55</sup> הדבר נכון בעיקר לגבי זכויות של לסביות והומואים. בכל הקשור לזכויות טרנסג'נדרים המצב טוב פחות, אם כי קיימת מגמת שיפור. ראו: עדן ארזי, [זכויות טרנסג'נדרים](#), בתוך: [זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2014](#), האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2014.

<sup>56</sup> עע (ארצי) 14-23372-06-14 [המרכז לטכנולוגיה חינוכית \(חל"צ\) נ' מרינה משל](#) (פס"ד מיום 2.6.2015).

<sup>57</sup> תמ"ש 57740-12-14 [פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה](#). את בנות הזוג ייצגה עו"ד עירא הדר. עמדת היועץ המשפטי לממשלה: <http://bit.ly/1LFwUtV>, צו ההורות: <http://bit.ly/1OmC7wV>.

<sup>58</sup> ב"ל 12-943-07-12 [פלוני נ' המוסד לביטוח לאומי](#) (פס"ד מיום 28.4.2015).

<sup>59</sup> חוזרי מנכ"ל - תשעה"ל 12-1 איסור אפליה, באתר משרד החינוך: <http://bit.ly/1YAad3n>.

<sup>60</sup> על הסקר: <http://www.europeansocialsurvey.org>.

<sup>61</sup> אריק בנדר, [דוח חדש חושף: עד כמה נפוצים מקרי האלימות נגד הקהילה הלהט"בית?](#), מעריב, 2.9.2015.

לפחות 12 נשים נרצחו בישראל מתחילת השנה על ידי בני זוג או קרובי משפחה, שמונה מהן ערביות.<sup>62</sup> התאבדותה של אישה שהועסקה בתעשיית הזנות<sup>63</sup> ויותר מכך פרשת "אלנבי 40"<sup>64</sup> העלו לרגע למודעות הציבורית את תרבות האונס וניצול הנשים בישראל, ונשכחו. על אלה יש להזכיר גם את שרשרת הפרשות של הטרדות מיניות על ידי בכירים במשטרה, שנחשפה בתחילת השנה.<sup>65</sup> מדד המגדר שפרסם השנה מרכז שוות – המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר בירושלים<sup>66</sup> הראה כי בעשור האחרון (2004-2013) כמעט ולא צומצם אי השוויון בין גברים לנשים. על פי הדוח, עומק אי-השוויון המגדרי בכל המימדים שנבדקו נותר גבוה, ובמיוחד במימדי העוצמה (ייצוג בעמדות של השפעה וקבלת החלטות), ושוק העבודה (השתתפות בשוק העבודה, שכר,<sup>67</sup> שיעור עובדי חברות כוח אדם, חלקיות משרה ועומק המגדור המקצועי – מקצועות הנחשבים "גבריים" ו"נשיים"). מהדוח עולה כי אם קצב השינוי ימשיך להיות נמוך כפי שהיה בעשור החולף, אי השוויון בין נשים לגברים ייסגר רק בשנת 2097.<sup>68</sup> נושא הייצוג בעמדות של קבלת החלטות עלה השנה גם בהקשר של הבחירות, בעיקר לגבי נשים חרדיות. העיתון "יחד נאמן" סירב לפרסם מודעת תעמולה של מפלגת הנשים החרדיות "ובזכותן", לנוכח נוהגו של הציבור החרדי שלא להכליל נשים ברשימות מועמדים לכנסת; בית המשפט המחוזי חייב את העיתון לפרסם את המודעה, אך בית המשפט העליון קיבל את ערעורו של העיתון והפך את ההחלטה.<sup>69</sup> עוד לפני כן נאלץ השופט סלים ג'ובראן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, לפנות למפלגות באזהרה, לאחר שפורסם כי רבנים השמיעו אמירות שיש בהן כדי להרתיע נשים חרדיות מלהתמודד בבחירות.<sup>70</sup>

קבוצות נוספות בישראל סובלות אף הן מהדרה, מאפליה ומגזענות. כך למשל נתקלנו בשנה החולפת ב"פרופיילינג" נגד חרדים לאחר הרצח במצעד הגאווה;<sup>71</sup> באלימות של פקחי הגירה כלפי מהגרים ומבקשי מקלט וב"פרופיילינג" המביא למעצרים אלימים של אזרחים או של שוהים כדין רק משום צבע עורם הכהה או תווי פניהם;<sup>72</sup> ובדיווחים רבים על אפליית תלמידים, ובעיקר תלמידות, ממוצא ספרדי בחינוך החרדי.<sup>73</sup>

<sup>62</sup> ראו למשל: [מדוע הרשויות אינן כתובת לנשים נפגעות אלימות?](#), הודעה באתר הכנסת, 13.7.2015; ניב קובוביץ, עפרה אידלמן וג'קי חורי, [הרצח הכפול ברמלה מציף את הכשלים בטיפול ברצח נשים ערביות](#), הארץ, 19.11.2015; יעל ברנובסקי, [מספרי האלימות: 200 אלף נשים מוכות בישראל](#), ישראל היום, 17.11.2015; לי ירון, [תת הוועדה לאלימות במשפחה: אין די הגנה לנשים וילדים שנפגעו, משרדי המשלה לא מתואמים](#), הארץ, 24.11.2015.

<sup>63</sup> ניב קובוביץ, [המשטרה הוציאה צו סגירה לבית הבושת שבו התאבדה אשה בזנות](#), הארץ, 24.8.2015. ראו גם: ורד לי, [בישראל: ללא אכיפה, הזנות משגשגת](#), הארץ, 12.3.2014.

<sup>64</sup> יורם ירקוני, [הצעירה מאלנבי 40: "נתנו לי אלכוהול וסמים, אתבע את המועדון"](#), ynet, 9.10.2015; אלי סניור, [עוד תיעוד של מין על הבר ב"אלנבי 40"](#), ynet, 8.10.2015. ראו גם: צפי סער, [מהאונס באלנבי 40 ועד תמונת גופה עירומה של נערה פלסטינית: חייבים לשים סוף לטרור המגדרי](#), הארץ, 8.10.2015.

<sup>65</sup> ראו למשל: שרון אברהם-ויס, [האמת המטרידה על המשטרה](#), אתר האגודה לזכויות האזרח, 29.1.2015; [יועצת המפכ"ל לענייני נשים: חשיפת פרשיות הטרדות המין היא תוצאה של תהליך חשוב שעובר על המשטרה](#), הודעה באתר הכנסת, 16.2.2015; גיא פלג, [הפרקליטות: אישום נגד הניצב שהודח](#), mako-החדשות, 3.11.2015.

<sup>66</sup> [מדד המגדר – אי שוויון מגדרי בישראל](#), מכון ון ליר בירושלים ושוות – המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, <http://www.genderindex.vanleer.org.il>.

<sup>67</sup> בממוצע, נשים בישראל עדיין מרוויחות כשליש פחות מגברים. ראו: [לקט נתונים לרגל יום האישה הבין-לאומי 2015](#), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 4.3.2015; טלי חרות-סובר, [85% מהמעסיקים: "אין פערי שכר בין גברים ונשים"](#), TheMarker, 17.11.2015.

<sup>68</sup> [יו"ר הוועדה למעמד האישה על מדד המגדר: לקח לנו 10 שנים לזוז 0.07% במדד השוויון](#), הודעה באתר הכנסת, 22.7.2015.

<sup>69</sup> העתירה לוועדת הבחירות: <http://bit.ly/1YAqKLB>; החלטת בית המשפט המחוזי: ת"א 25425-03-15 [רות קוליאן נ' יתדות ת.ש.מ.ו. הוצאה לאור ופרסומים](#) (החלטה מיום 13.3.2015); החלטת בית המשפט העליון: רע"א 1868/15 [יתדות ת.ש.מ.ו. הוצאה לאור ופרסומים נ' רות קוליאן](#) (החלטה מיום 15.3.2015). רות קוליאן יוצגה על ידי מרכז צדק לנשים.

<sup>70</sup> מכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, 22.1.2015: <http://bit.ly/1SpskFG>.

<sup>71</sup> מכתבו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית למפלגות, 22.1.2015: <http://bit.ly/21ITIQi>.

<sup>72</sup> לפניות האגודה לזכויות האזרח למשטרה ולתשובת המשטרה: [התייחסות מפלה של שוטרים לחרדים בעצרת מחאה בירושלים](#), הודעה באתר האגודה, 1.9.2015; [במשטרה מודים: אסרנו כניסת חרדים לעצרת נגד הרצח במצעד הגאווה](#), וואלה, 27.8.2015.

<sup>73</sup> סיגל רזן ורותם אילן, [מי מפקח על הפקחים? אלימות פקחי רשות ההגירה כלפי מהגרים](#), המוקד לפליטים ולמהגרים והאגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2015.

נדמה כי מה שהיה מדאיג במיוחד בשנה האחרונה הוא המעבר ממילים למעשים. הרצח במצעד הגאווה; שריפת כנסיית "הלחם והדגים";<sup>74</sup> הצתת בית הספר הדו-לשוני;<sup>75</sup> תקיפות פיזיות של מבקשי מקלט<sup>76</sup> ועוד – כל אלה בגיבוי ובליבוי של התבטאויות של אנשי ציבור ושל הסתה גזענית ברשתות החברתיות. נשיא המדינה ראובן ריבלין, שהתייצב נחרצות נגד הגזענות, זכה לאיומים על חייו.<sup>77</sup> על רקע כל אלה, אי אפשר להדגיש מספיק את חשיבותו של חינוך אפקטיבי, מקיף ומתמשך נגד גזענות. במשרד החינוך אמנם פועלות תכניות חשובות להתמודדות עם גזענות, אך רובן קצרות טווח ודלות משאבים, ועל כן השפעתן החינוכית מוגבלת. כדי שיישאו פירות, הן צריכות להיות חלק מתהליך חינוכי הוליסטי לערכי דמוקרטיה, לזכויות אדם ולחיים משותפים. יש לשלב את החינוך לערכים אלה בכל קשת הגילים, בכל זרמי החינוך בישראל ובכל רכיבי התהליך החינוכי – החל בגן הילדים וכלה במערכת ההשכלה הגבוהה ובמוסדות להכשרת מורים, ולהטמיעו במקצועות הלימוד השונים. תהליך כזה מחייב לספק למורות ולמורים במהלך הכשרתם כלים להתמודדות חינוכית ראויה עם גילויי גזענות בכיתות ובבתי ספר, ועם אירועים אקטואליים.<sup>78</sup>

<sup>73</sup> ראו למשל: [דיון בכנסת – אפליה בקבלת תלמידות לסמינרים בערים חרדיות](#), הודעה באתר הכנסת, 11.8.2015; חיים לב, [הבנות הספרדיות בחוץ? שנת הלימודים לא תיפתח!](#), ערוץ 7, 25.8.2015; יקי אדמקר, [ימים לפני התאבדותו כתב האב החרדי: "אין גבול לביזיון, אני מושפל"](#), 2.9.2015; יאיר אטינגר, [פרשנות || החינוך החרדי שוב על סף משבר סביב אפליה עדתית](#), הארץ, 2.9.2015; קובי נחשוני, [ילדים מסומנים: האשכנזים בלבן - המזרחיים בצהוב](#), ynet, 2.9.2015; יקי אדמקר, ["הן בטרואמה": הורי התלמידות הספרדיות באלעד מדברים לראשונה](#), וואלה, 28.10.2015.

<sup>74</sup> אחיה ראב"ד ויואב זיתון, [אישום בהצתת הכנסייה: יהודים ביצעו פשע שנאה נגד הנצרות](#), ynet, 29.7.2015; ג'קי חורי, [הכנסייה הקתולית בישראל התלוננה במשטרה נגד יו"ר להב"ה גופשטיין](#), הארץ, 7.8.2015.

<sup>75</sup> ניר חסון, [כשנתיים מאסר למציתי בית הספר הדו-לשוני: "היה שווה את זה"](#), הארץ, 22.7.2015.

<sup>76</sup> גלעד שלמור, ["חתכו לי את היד כי אני שחור"](#), mako-החדשות, 14.7.2015.

<sup>77</sup> רינה מצליח, [נשיא המדינה מגיב לאיומים: "מנהיגינו מרשים להתיר את הרסן"](#), רשת-החדשות, 7.8.2015.

<sup>78</sup> להרחבה ראו: [האגודה לשר החינוך: יש לבנות תכנית כוללת לחינוך נגד גזענות](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 14.8.2014; שרף חסאן, [הגזענות כאן, והיא כואבת](#), אתר האגודה לזכויות האזרח, 25.3.2015. מאמרים וערכות חינוכיות ייחודיות וחדשניות לחינוך נגד גזענות אפשר למצוא בספר שפרסמה האגודה השנה – [שיעור לחיים: חינוך נגד גזענות מהגן ועד התיכון](#), ה"ש 39 לעיל.



מצוקת החובות

על רקע המדיניות החברתית-כלכלית המונהגת בישראל בעשורים האחרונים, מצוקת החובות הפכה לאחת הבעיות המרכזיות שעמה מתמודדים תושבי המדינה. קיומם של חובות הוא קושי מרכזי במיוחד עבור אנשים ונשים החיים בעוני, מכיוון שהם מהווים חסם ליציאה מעוני וגורם משמעותי בהעמקתו ובהפיכתו לתופעה בין-דורית, ומעמידים בסכנה ממשית את זכויות היסוד של החייבים ושל משפחותיהם לקיום בכבוד, לתנאי מחייה נאותים, לקורת גג, לביטחון תזונתי, לבריאות ולחינוך.

למרות ההשלכות הקשות של מצוקת החובות, בישראל אין מדיניות שמטרתה להעניק לחייבות ולחייבים מענה ופתרונות מיטביים ולסייע להם לצאת מעומק החוב ומהעוני.<sup>79</sup> כן בולטת הימנעותה של המדינה לאסוף נתונים על חובות ועל מאפייני החייבות והחייבים, והדבר מקשה על הבנת התופעה, ובהתאם – על פיתוח דרכים להתמודדות עימה.

מערך גביית החובות בישראל הוא מבוזר, לא אחיד, ויש בו פוטנציאל להביא לפגיעה קשה בזכויות אדם. על גופים שונים חלים דברי חקיקה שונים ביחס להליכי הגבייה שהם רשאים לנקוט, וזכויות החייבים משתנות בהתאם לכל הליך. פקודת המסים (גבייה), חוק מנדטורי ארכאי משנת 1929, מעניקה לרשויות ולגופים שונים, כמו המוסד לביטוח לאומי, תאגידי המים והביוב, רשויות מקומיות, מגן דוד אדום, רשות המסים ועוד, סמכויות מרחיקות לכת לגביית חובות, שפגיעתן בזכויות הפרט קשה. בין הבעיות בהליך הגבייה על פי הפקודה: אפשרות לנקוט באמצעי גבייה קיצוניים, כגון הטלת עיקול על חשבון הבנק, ללא הליך שיפוטי וללא מתן זכות טיעון וערעור; הפרטת סמכויות שלטוניות לחברות הפועלות למטרות רווח; וניפוח החוב באמצעות ריביות והוצאות גבייה. גם במערכת ההוצאה לפועל, שבאמצעותה יכולים אדם או רשות לגבות חוב מאדם אחר, קיימים פערי כוח וידע אדירים הפועלים לטובת הנושים ונגד החייבים. מערכת הגבייה בישראל נגועה גם בהפרטה של סמכויות שלטוניות, בניפוח אוטומטי של חובות באמצעות ריביות גבוהות הקבועות בחוק, ובבעיות נוספות.<sup>80</sup>

בשנה החולפת חלו כמה התפתחויות בנושא זכויותיהם של חייבות וחייבים. בין היתר:

- ביולי 2015 התקבל בכנסת תיקון לחוק ההוצאה לפועל,<sup>81</sup> שיזמה חברת הכנסת מרב מיכאלי והובילה שרת המשפטים איילת שקד, ושמטרתו לאפשר ל"חייבים מוגבלים באמצעים" שחובם נגבה באמצעות ההוצאה לפועל לקבל צו הפטר (פשיטת רגל) במסגרת מערכת ההוצאה לפועל. צו כזה "מאפשר" למעשה את מצבו הכלכלי של החייב ומוחק את חובותיו, כך שהוא יכול לפתוח דף חדש ולצאת ממעגל החובות והעוני. זהו תיקון חשוב, אך הוא יעמוד בתוקפו למשך שלוש שנים בלבד ואינו פתרון קבוע וארוך טווח. כמו כן הוא יחול רק על חלק מהחייבים נטולי האמצעים שהיו יכולים להפיק ממנו תועלת.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> למדיניות כזו צריכים להיות שני רבדים: הראשון הוא התמודדות עם סיבות העומק ליצירת חובות בקרב אוכלוסיות עניות בשלבים המקדימים ליצירת החוב, ולספק את המענים המתאימים בשלבים אלה (למשל: הוזלת מחירי השירותים החיוניים – ארנונה, מים וחשמל; חיזוק שירותי הרווחה; העלאת קצבאות הקיום; חיזוק שירות התעסוקה; פתרונות דיור לאוכלוסייה עניה; הענקת ליווי וחינוך להתנהלות כלכלית נכונה; רגולציה הדוקה יותר על שוק האשראי). השני הוא התמודדות עם חובות שכבר נוצרו, בין היתר באמצעות תיקון הליקויים במערכות הגבייה. ההתייחסות בדוח זה היא רק לרובד השני, של גביית החובות.

<sup>80</sup> בקרוב תפרסם האגודה לזכויות האזרח דוח מקיף בנושא.  
<sup>81</sup> [חוק ההוצאה לפועל \(תיקון מס' 47 והוראת שעה\), התשע"ה-2015](#). ראו גם: [אוסר סופית: פטור מהוצאה לפועל](#), [לחייב מוגבל באמצעים](#), הודעה באתר הכנסת, 28.7.2015; אורי תובל, [אוסר חוק המוחק את חוב ההוצאה לפועל של חייבים מוגבלים באמצעים](#), כלכליסט, 28.7.2015.

<sup>82</sup> התיקון חל על חייבים שהוגדרו כמוגבלים באמצעים במשך ארבע שנים לפחות, ועמדו בצו התשלומים שהוטל עליהם במשך שלוש שנים. הוא עלול לפספס חייבים נטולי אמצעים רבים – מי שעדיין לא מוגדרים כמוגבלים באמצעים, מי שלא היו יכולים לעמוד בצו התשלומים ברצף הנדרש, מי שאין להם את הידע והאמצעים לממש את זכויותיהם כחייבים מוגבלים באמצעים, ועוד.

- עד לאחרונה, ביצוע חקירת יכולת בהוצאה לפועל הופרט לרואי חשבון ולעורכי דין פרטיים.<sup>83</sup> בשנת 2014 ביטלה רשות האכיפה והגבייה, באישור שרת המשפטים דאז ציפי לבני, את האפשרות לבצע חקירות יכולת על ידי חוקרים פרטיים, והחל ממאי 2015 כל חקירות היכולת מתבצעות על ידי רשמי ההוצאה לפועל, שהם עובדי ציבור.<sup>84</sup>
- ב-1.1.2015 נכנס לתוקף תיקון לחוק הביטוח הלאומי,<sup>85</sup> המעמיד את תקופת ההתיישנות של חובות למוסד לביטוח לאומי על שבע שנים. על פי התיקון, אם תוך שבע שנים לא הודיע המוסד לחייב על קיומו של החוב או לא נקט הליכי גבייה בגינו, הוא לא יוכל עוד לנקוט בצעדים לגביית החוב או לקזזו מהקצבאות שמקבל החייב.
- המוסד לביטוח לאומי הודיע השנה על הקלות בתשלום חובות למי שאינם עובדים, ושצברו חובות כי לא היו מודעים לכך שעליהם לשלם דמי ביטוח לאומי. במסגרת המבצע שעליו הכריז המוסד בוועדה לפניית הציבור של הכנסת, החייבים יוכלו לשלם רק את הסכום המקורי של החוב ללא הצמדה וקנסות, ותתאפשר פריסה של 48 תשלומים.<sup>86</sup> המבצע מתייחס גם למקבלי קצבאות שצברו חובות למוסד לביטוח לאומי, ושהחובות מתקזזים מסכום הקצבה המגיע להם.
- מגן דוד אדום (מד"א) פרסם להערות הציבור טיוטה של אמות מידה לזכאות להנחות בתשלום על פינוי באמבולנס, כפי שנדרש לעשות על פי תיקון לחוק משנת 2012.<sup>87</sup> בשנים 2012 ו-2013 הוגשו לוועדת ההנחות של מד"א רק 300 בקשות, מתוך כ-700 אלף דרישות תשלום;<sup>88</sup> לנוכח שיעור הבקשות המזערי אפשר להעריך שעשרות אלפי אנשים שנזקקו לשירותי מד"א ושידם אינה משגת היו עשויים לקבל בשנים האחרונות הנחה, אך לא זכו לכך מכיוון שבמד"א לא גיבשו אמות מידה למתן ההנחות, ואף לא יידעו את החייבים על קיומה של הוועדה. לקביעת אמות המידה יש חשיבות רבה עבור אנשים עניים, שכן החשש מיצירת חוב למד"א מהווה עבורם גורם מרתיע בהזמנת פינוי חירום, גם כאשר יש בכך צורך רפואי.

מדובר בצעדים ראשוניים ומבורכים, אולם הדרך עדיין ארוכה לכינונו של מערך גביית חובות מודרני ומכבד זכויות אדם, שיאזן כראוי בין זכותן של הרשויות או הנושים לגבות חובות לבין זכויות היסוד של החייבות והחייבים, ובמיוחד מי שהם נטולי אמצעים. מערך גבייה כזה צריך להיות מושתת על עקרונות של שמירה על כבוד האדם: עליו להבטיח שיוותרו לחייב די אמצעים לקיום בסיסי בכבוד; על הליכי הגבייה להיות מידתיים; ומטרתם צריכה להיות אכיפת החיובים ולא ענישה.

## ניתוק שירותים חיוניים בשל חוב

חשמל ומים הם משאבים ציבוריים ומצרכים בסיסיים הנדרשים לשם קיום אנושי בכבוד. מים הם תנאי לחיים ולבריאות; חשמל חיוני לחיים בכבוד במדינה מודרנית, ובמקרים של מצב רפואי קשה או מזג אוויר

<sup>83</sup> חקירת יכולת נועדה לבחון את מצבו הכלכלי של החייב כדי לברר את מידת יכולתו לשלם את החוב. היא כוללת, בין היתר, בדיקה של נכסיו, של הכנסותיו והוצאותיו ושל יציאותיו מישראל. על הסכנות שבהפרטת סמכות זו ראו: אן סוצ'יו, [חוק וסדר בע"מ: הפרטה של אכיפת החוק בישראל](#), האגודה לזכויות האזרח, אוגוסט 2013, בעמ' 65-67.

<sup>84</sup> מכתב מעו"ד שמרית רגב, דוברת רשות האכיפה והגבייה, לעו"ד רעות כהן מהאגודה לזכויות האזרח, 14.7.2015. (להלן: "מכתב דוברת רשות האכיפה והגבייה, 14.7.2015").

<sup>85</sup> [לחוק הביטוח הלאומי \[נוסח משולב\], התשנ"ה-1995](#) נוסף סעיף 363א – דרישה לתשלום חוב דמי ביטוח בתוך שבע שנים.

<sup>86</sup> [המוסד לביטוח לאומי הודיע בוועדה לפניית הציבור: נותר על קנסות והצמדות ונאפשר פריסה של 48 תשלומים לחייבים](#), הודעה באתר הכנסת, 14.7.2015. ראו גם [פרוטוקול ישיבת הוועדה לפניית הציבור מתאריך 14.7.2015](#).

<sup>87</sup> מיטל יסעור בית-אור, [בשורה נידת: מד"א יפרסם מי זכאי לפטור מתשלום על פינוי באמבולנס](#), ישראל היום, 26.8.2015; טיוטת אמות המידה שפורסמה באתר מד"א – [טיוטת קריטריונים אחידים למתן הנחות/פטורים בחיובי מד"א מסוג אגרה](#), <http://bit.ly/1XoNUR4>. טיוטת אמות המידה פורסמה בעקבות פעילות האגודה לזכויות האזרח. לעמדת האגודה, אמות המידה המוצעות חלקיות ובלתי מספקות, ואינן נותנות מענה הולם לסמכות שהוענקה למד"א בחוק. ראו: [הערות לטיטות הנהלים של מגן דוד אדום בעניין הנחות או פטור מחיובים](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 26.10.2015.

<sup>88</sup> תשובת מגן דוד אדום מתאריך 30.10.2014 לבקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח.



קיצוני הוא אף תנאי לחיים. לפיכך יש לאסור על ניתוק חייבים מאספקת המים או החשמל, ובמקום זאת לגבש כללים לחיבור צרכנים בעלי חוב לאספקת מים או חשמל מופחתת, שתאפשר להם להתקיים בכבוד. בשנה האחרונה, בזכות פעילותם של גופים, ארגונים וחברי כנסת, חלו התפתחויות חשובות בנושא ניתוקם מהזרם של אנשים ונשים מעוטי אמצעים, שאינם יכולים לעמוד בתשלומים וצוברים חובות לחברת החשמל או לתאגידי המים.

**חשמל:** כיום, היבטים שונים הנוגעים לניתוק או להגבלה של אספקת חשמל בשל חוב אינם מוסדרים.<sup>89</sup> כתוצאה מכך, מדי שנה מתבצעים עשרות אלפי ניתוקים למי שצברו חוב לחברת החשמל, ומותרים משפחות שלמות ללא יכולת לקיים את הפעולות הפשוטות ביותר של חיי היום-יום.<sup>90</sup> בין המנותקים גם אנשים ונשים עם מוגבלויות וחולים הזקוקים לתרופות שנשמרות בקירור או למכשור רפואי חשמלי, משקי בית שבהם חיים ילדים קטנים, קשישים ועוד. משפחות רבות אחרות מחוברות למונה תשלום מראש (מת"מ), שדורש הטענת כסף בכדי לקבל אספקת חשמל. במקרים רבים, חלק מהסכום המוטען במת"מ משמש לקיזוז החוב והסכום שנותר לצריכה שוטפת נמוך מאוד, ובפועל השימוש במת"מ מוביל לניתוקים חוזרים ונשנים של מי שידם אינה משגת. כך משמשים ניתוקי החשמל כאמצעי גבייה כוחני הפוגע בעיקר באנשים החיים בעוני, במקום לגבות את החובות באמצעות פנייה להליכים מידתיים יותר – מערכת בתי המשפט וההוצאה לפועל.

לאחרונה, בעקבות פעילותם של גופים וארגונים במסגרת "פורום חשמל",<sup>91</sup> פרסמה רשות החשמל להערות הציבור טיוטת כללים שאמורים להסדיר הגבלה או ניתוק של אספקת החשמל בשל חוב, כמתחייב מחוק משק החשמל. זהו צעד חשוב בכיוון הנכון, אלא שהכללים שניסחה הרשות מתרכזים בעיקר בהיבטים טכניים, ועדיין רחוקים מלספק את ההגנה המהותית הנדרשת על הצרכנים. כך למשל, הכללים לא מכירים בזכות הבסיסית לחשמל, ואינם מחייבים את חברת החשמל לגבות את החוב שלא באמצעות ניתוק. הם אינם מגדירים מהי אספקת החשמל הבסיסית הנדרשת לשם קיום בכבוד, ואינם מגדירים אוכלוסיות פגיעות שתהיינה חסיונות מפני ניתוק.<sup>92</sup> העבודה מול רשות החשמל נמשכת, במטרה לגבש אמות מידה התואמות יותר לתפיסה של החשמל כזכות יסוד.

**מים:** ב-1.4.2015 נכנסו לתוקפם כללים חדשים,<sup>93</sup> אשר אוסרים על תאגידי המים לקבל החלטה על ניתוק צרכן מאספקת מים בשל חוב, מבלי שניתן אישור מפורש של מנהל רשות המים. זהו שינוי דרמטי בכל הנוגע לניתוקי אספקת מים של צרכנים ביתיים בגין חוב, ומשמעותי במיוחד למשפחות החיות בעוני. הכללים החדשים מאפשרים לתאגידי המים לפנות בבקשה לרשות המים לנתק צרכן רק לאחר שצבר חוב של מעל 1,000 ש"ח, ורק בתנאי שהתאגיד סבור כי לצרכן יש יכולת לשלם את חובו. במסגרת תהליך ההחלטה על ניתוק, צרכנים שמצויים במצב כלכלי קשה זכאים להעלות את טענותיהם בפני התאגיד ובפני רשות המים עוד בטרם קבלת ההחלטה על הניתוק. על פי הכללים החדשים, רשות המים לא תאשר לתאגידי לנתק מאספקת המים צרכנים חסרי אמצעים כלכליים.<sup>94</sup>

<sup>89</sup> להרחבה ראו: טל דהן, [זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2014](#), האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2014, בעמ' 38-36.

<sup>90</sup> לעדויות על החיים בצל ניתוקי החשמל ראו: [הזכות לחשמל – עדויות של אנשים החיים בעוני](#), פורום החשמל, 2015. לרשימת החברים בפורום החשמל ראו ה"ש 91 להלן. ראו גם: חיים ריבלין, [החיים תחת איום הניתוק מחשמל](#), mako-חדשות 2, 27.8.2015.

<sup>91</sup> ב"פורום חשמל" חברים: שותפות חיפה להתרת שרשרת העוני (הכוללת את תושבי העיר חיפה, אגף הרווחה – עיריית חיפה והפקולטה למדעי הרווחה והבריאות באוניברסיטת חיפה), רבנים למען זכויות האדם, האגודה לזכויות האזרח והקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטת תל אביב. הפורום פועל בשיתופי פעולה עם המרכז הארצי לשלטון מקומי. למידע על פעילות הפורום: <http://www.acri.org.il/he/34875>.

<sup>92</sup> לטיטוט הכללים ולהערות "פורום חשמל" ראו: [החשש מפני ניתוקי חשמל חייב להסתיים](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 1.9.2015.

<sup>93</sup> [כללי תאגידי מים וביוב \(ניתוק אספקת מים\)](#), התשע"ה-2015. לאישור הכללים הובילה פעילות אינטנסיבית של "פורום המים", שהוקם ביזמת אגף הרווחה בעיריית ירושלים וחברים בו תושבים, עובדים סוציאליים, עובדי רווחה וארגונים חברתיים, ובהם האגודה לזכויות האזרח; פעילות של ארגונים נוספים; ומעורבות של יו"ר ועדת הכלכלה אבישי ברוורמן ושל חברי הכנסת איציק שמולי, איתן כבל ואחרים.

<sup>94</sup> לפירוט התהליך וזכויות החייבים על פי הכללים החדשים ראו זכותן באתר האגודה לזכויות האזרח: [מים: תעריפים, חובות וניתוקים](#), אפריל 2015.

יש לציין, כי הכללים שנכנסו לתוקף באפריל חלים רק על תאגידי המים, ולא על כאלף ספקי המים האחרים, בעיקר רשויות מקומיות ומועצות אזוריות, שממשיכים לנתק צרכנים כראות עיניהם, ללא תהליך מוסדר ואחיד וללא אישור של רשות המים. בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת באוגוסט 2015 הודיעה רשות המים כי היא מקדמת חקיקה להאחדת הסדרת ניתוקי המים על כל הספקים.<sup>95</sup>

## קצבאות הקיום

השנה התבשרנו על כך שסכום קצבאות הילדים יוגדל מ-140 ש"ח ל-150-188 ש"ח, וכי בכל חודש תעביר המדינה 50 ש"ח לטובת חסכון ייעודי עד להגיעם של הילד או הילדה לגיל 18. כמו כן הוגדלו קצבאות השלמת הבטחת הכנסה למי שהגיעו לגיל הפרישה ומקבלים קצבת זקנה, שארים או תלויים.<sup>96</sup> העלאת שיעורי הקצבאות היא צעד חיובי ומבורך, בעיקר על רקע נתוני העוני הגבוהים בישראל בכלל, ובקרב ילדים וקשישים בפרט: על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ב-2013 חיו בעוני בישראל 1,658,200 נפשות (18.6% מהמשפחות) ובהן 756,900 ילדים (30.8% מהילדים בישראל), ו-22.1% מהקשישים.<sup>97</sup> נתונים אלה גבוהים בהרבה מהמוצע במדינות ה-OECD.<sup>98</sup>

אולם כמו בפעמים קודמות שבהן שונה גובה קצבאות הקיום בשנים האחרונות, גם השינוי הנוכחי נעשה באופן שרירותי, ללא בחינה של התאמת גובה הקצבאות לסכום הנדרש על מנת להתקיים בכבוד. כבר לפני למעלה מעשור הכיר בג"ץ בזכות לקיום בכבוד, ובקצבאות כרכיב בסיסי לשם מימוש זכות זו.<sup>99</sup> למרות זאת, המדינה עדיין נמנעת במודע מלבדוק באופן מקצועי ומעמיק מה כוללת הזכות וכיצד אפשר לכמתה. בדיקה כזו נעשתה לפני כחמישים שנה, אבל מאז שינו ממשלות ישראל את סכומי הקצבאות שוב ושוב לפי שיקולים פוליטיים ואחרים, וללא כל התחשבות ביוקר המחיה.<sup>100</sup>

גם השינוי האחרון נעשה באופן דומה: בעקבות המלצות הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאלוף) שפורסמו בשנה שעברה<sup>101</sup> הסכים משרד האוצר להעלות את קצבת הבטחת הכנסה לקשישים בשיעור מסוים, ואילו ועדת השרים לחקיקה החליטה לבסוף על שיעור נמוך יותר. הן ההחלטה של משרד האוצר והן ההחלטה של ועדת השרים התקבלו באופן שרירותי – ללא תשתית עובדתית, ומבלי לקחת בחשבון את יוקר המחיה ואת רמת החיים בארץ.<sup>102</sup> גם ההחלטה להעלות את קצבאות הילדים בשיעורים האמורים היא שרירותית: היא אינה מבוססת על קריטריונים ענייניים ההולמים את מטרת הקצבאות – שמירה על קיום בכבוד של מוטבי הקצבה, ואין בה כדי לשפות את הזכאים בגין הקיצוץ שנערך בקצבאות לפני למעלה מעשור.

<sup>95</sup> [רשות המים: עד סוף השנה יורחב האיסור לנתק מים יחול גם על רשויות ללא תאגיד ואגודות מים; היו"ר כבלי: מים הם כמו אוויר לנשימה – ביצענו מהלך חברתי אדיר תוך זמן קצר](#), הודעה באתר הכנסת, 10.8.2015; עופר

וולפסון, [רשות המים: איסור הניתוק יורחב לכלל הרשויות](#), News1-מחלקה ראשונה, 10.8.2015.

<sup>96</sup> [ועדת הכספים אישרה את העלאת קצבאות הילדים ואת תכנית 'חיסכון ארוך טווח' לכל ילד](#), הודעה באתר הכנסת, 8.11.2015; צבי זרחיה, [קצבאות הילדים יגדלו ורטרואקטיבית: כמה תקבלו בינואר מהמדינה?](#), TheMarker,

9.11.2015; [מתחילים ליישם את דו"ח העוני: ועדות הכספים ועבודה ורווחה אישרו – תוגדל גמלת השלמת הכנסה לקשישים \(מקבלי קצבת זקנה\)](#), הודעה באתר הכנסת, 11.10.2015.

<sup>97</sup> מירי אנדבלד ואח', [ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2013](#), המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2015 (להלן: [דוח העוני 2013](#)), בעמ' 7-8. יצוין כי זוהי ירידה בשיעור העוני יחסית ל-2012, אולם עדיין אין נתונים שיבהירו האם מגמת הירידה נמשכה גם בשנתיים האחרונות. לנתונים נוספים ראו: [דוח העוני האלטרנטיבי 2014](#), ארגון לתת. כמו כן

ראו למשל: עומרי אפרים, [הקשישים העניים: "לא חיים, רק נושמים"](#), ynet, 4.2.2015; יונתן עשת, [דיווח: סקר: ישראל אחרי יוון בהשקעה בקשישים](#), הטלוויזיה החברתית, 12.7.2015.

<sup>98</sup> [דוח העוני 2013](#), ה"ש 97 לעיל, בעמ' 40-42.

<sup>99</sup> בג"ץ 366/03 [עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר](#) (פס"ד מיום 12.12.2005). הדיון בעתירה אוחד עם עתירה נוספת שהגישו האגודה לזכויות האזרח והתנועה למלחמה בעוני.

<sup>100</sup> להרחבה ולסקירה היסטורית ראו: משכית בנדל, ["אין דבר כזה": על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי \(בכבוד\)](#)

[וקצבת הבטחת הכנסה](#), האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2013 (להלן: ["אין דבר כזה"](#)).

<sup>101</sup> [דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל – חלק 1: דוח המליאה](#), יולי 2014, [bit.ly/1pDwc5M](http://bit.ly/1pDwc5M).

<sup>102</sup> המלצתה של ועדת השרים היא לכאורה מנומקת יותר, שכן המטרתה היא להעלות את מקבלי התוספת אל מעל קו העוני, אלא שקו העוני עצמו הוא מדד שרירותי.

השנה החליטה הממשלה לכונן מדד עוני חדש, שיביא בחשבון את ההנחות וההטבות שמקבלות משפחות עניות מהמדינה ומרשויותיה.<sup>103</sup> אולם ההחלטה אינה בוחנת את ההטבות באופן שוויוני, ומתעלמת למשל מהכנסות של העשירונים העליונים מהטבות ומפטורים ממס. באופן זה עלול המדד ליצור מצג שווא של הקטנת ממדי העוני ואי השוויון. במקום לחפש דרכים להצגת שיפור מלאכותי בנתוני העוני, על מדינת ישראל לכונן מנגנון מקצועי שיקבע את סכום הקצבאות לפי צרכי מקבליהן, כפי שנעשה במדינות אחרות בעולם. יש לקבוע בסיועם של מומחים סל צרכים או מדד אחר לקיום בכבוד, ולגזור ממנו את סכומי הקצבאות ואת מנגנון העדכון שלהן.<sup>104</sup> כך אפשר יהיה להבטיח שהשינויים בגובה הקצבאות לא ייעשו באופן שרירותי ולפי צרכים פוליטיים, ושמנגנון הקצבאות יהווה רשת בטחון אמיתית שתבטיח קיום בכבוד.

---

<sup>103</sup> מיקי פלד, מדד עוני חדש ידווח על פחות עניים מבמציאות, כלכליסט, 4.8.2015; כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות, החלטה מספר 361 של הממשלה מיום 05.08.2015.

<sup>104</sup> להרחבה ראו: "אין דבר כזה", ה"ש 100 לעיל.

## הזכות לדיוור

### שינוי כיוון בדיוור הציבורי?

במשך שנים נקטו ממשלות ישראל במדיניות שהובילה להרס של מפעל הדיוור הציבורי: המדינה לא חידשה את מאגר הדירות בדיוור הציבורי, והקפידה את חוק הדיוור הציבורי (זכויות רכישה). התוצאה הייתה ירידה קבועה במספר הדירות הזמינות לזכאים, והפיכת הדיוור הציבורי לפתרון לקבוצת אוכלוסייה קטנה מאוד העומדת בקריטריונים מצומצמים ביותר, כגון: מי שקיבלו קצבת הבטחת הכנסה במשך שנתיים, הורים לשלושה ילדים ומעלה או נכים קשים הרתוקים לכסא גלגלים.

פעילותו של משרד הבינוי והשיכון בתחום הדיוור הציבורי בשנה האחרונה עשויה לשקף שינוי כיוון. כך, בישיבת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ביולי 2015<sup>105</sup> הודיע רונן כהן, סמנכ"ל המשרד לענייני סיוע בדיוור, כי המשרד בראשותו של שר הבינוי והשיכון החדש, יואב גלנט, גיבש תוכנית ובה חמש נקודות להתמודדות עם המשבר שבו מצוי הדיוור הציבורי. ראשית, המשרד התחייב לאכלס מעל 500 דירות של הדיוור הציבורי שעומדות פנויות מסיבות שונות, ונמסר כי בערים שבהן אין זכאים העומדים בקריטריונים המצומצמים, יאכלסו הדירות במשפחות נזקקות שאינן עומדות בקריטריונים. שנית, הובטח כי עד 5% מכל הדירות שישווקו על ידי המדינה יועדו לדיוור ציבורי חדש. שלישית, נמסר כי בכוונת המשרד להגדיל את המאגר באמצעות פרויקטים של התחדשות עירונית. רביעית, נמסר כי ישנה החלטה לרכוש בשנים הקרובות 4,000 יחידות דיוור קטנות לזכאים שהם מעל גיל 55 בבתי דיוור מוגן שתתפעל חברת עמיגור. וחמישית, הובטחה השקעה מסיבית בשיפוץ כל הדירות בדיוור הציבורי בשנים הקרובות. יש לקוות כי תוכנית זו לא תיוותר רק על הנייר, וכי תהווה צעד ראשון בשיקומו של הדיוור הציבורי כפתרון אמיתי לאנשים ולמשפחות מעוטי אמצעים.

### פינוי-בינוי (התחדשות עירונית) של מתחמי דיוור ציבורי

רצוי להתעכב על הנקודה השלישית בתוכנית שהציג משרד הבינוי והשיכון – ייזום פרויקטים של התחדשות עירונית במתחמי דיוור ציבורי. הכוונה היא להרוס מתחמים של הדיוור הציבורי ולהקים במקומם בניינים בצפיפות גדולה יותר, וליצור מתחם שבו יהיו דירות שיימכרו בתנאי השוק החופשי לצד דיוור ציבורי. לכאורה, רעיון זה יכול לשפר את איכות המגורים של אוכלוסייה מעוטת הכנסה המתגוררת בדיוור הציבורי, שהמתחם שבו היא גרה "ישתדרג"; אולם ישנו כמובן חשש שההתחדשות תוביל לדחיקה של דיירי הדיוור הציבורי מהמתחם. במקרה כזה לא רק שהמטרה החברתית לא תושג, אלא תהיה פגיעה קשה בזכויותיהם של הדיירים. ואכן – בדצמבר 2014 חשפו האגודה לזכויות האזרח ועמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון מסמך פנימי של משרד השיכון לחברות המשכנות, ובו הוראות לגבי זכויות דיירי הדיוור הציבורי במתחמי התחדשות עירונית. על פי ההנחיה, דיירי הדיוור הציבורי שבניינם יעבור פרויקט של פינוי-בינוי יאלצו לשלם שכירות חופשית עבור החלקים בדירה שהורחבו במסגרת הפרויקט, וכן לשאת בעלייה הדרסטית בהוצאות התחזוקה כתוצאה מהשינויים בבניין.<sup>106</sup> לחשש של הארגונים כי ההנחיה תוביל לדחיקתם של הדיירים ולפגיעה בהם היה שותף גם פורום הדיוור הציבורי, שפעל רבות לביטול ההנחיה.

הלחץ הציבורי נשא פרי. בסוף אוקטובר 2015, במסגרת דיון של הוועדה העוסקת בנושא ההתחדשות העירונית בכנסת,<sup>107</sup> הודיעה עינת גנון, מנהלת אגף התחדשות עירונית במשרד הבינוי והשיכון, על שינויים משמעותיים בהנחיות: דיירים בדיוור הציבורי יהיו זכאים להמשיך להתגורר בדירה שתיבנה, לעבור לדירה ציבורית אחרת באותו יישוב, לעבור לדירה בבית גיל הזהב, או לקבל סיוע משמעותי לרכישת דירה

<sup>105</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 21.7.2015.

<sup>106</sup> להנחיה, לפניית הארגונים ולתשובת משרד הבינוי והשיכון: [הנחיה של משרד הבינוי והשיכון תפגע בדיירי הדיוור הציבורי](#) בפרויקטים של פינוי-בינוי, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 25.12.2014. ראו גם פניית האגודה ובמקום לוועדה המיוחדת לקידום חוק הרשות להתחדשות עירונית, ב: [לא לפינוי-בינוי על גבם של הדיירים הוותיקים ושל העניים](#), הודעה באתר האגודה, 28.7.2015.

<sup>107</sup> פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 27.10.2015.

בבעלות עצמית – לפי בחירתם. דייר שיבחר להמשיך להתגורר בדירה יהיה פטור מתוספת תשלום שכן דירה על השטח הנוסף לדירתו, אם שטח הדירה אינו עולה על 75 מ"ר. נוסף על כך הוא ייהנה מסבסוד של 50% מהעלויות הנוספות של דמי ועד הבית.

זוהי התפתחות חיובית, אולם יש לעקוב אחר יישום הנוהל החדש כדי לדעת אם הוא מגן בצורה מלאה על דיירי הדיור הציבורי ומונע את דחיקתם. כמו כן, יש לבחון אם פרויקטים של פינוי-בינוי של מתחמי דיור ציבורי אינם מובילים לדחיקה של אנשים אחרים המתגוררים באותן שכונות ושאינם דיירי הדיור הציבורי, כגון משפחות השוכרות דירה באמצעות סיוע מהמדינה. פינוי-בינוי עשוי להביא להרס מסיבי של דיור זול ולעלייה במחירי השכירות בכל האזור. תופעה זו, הידועה בשם ג'נטריפיקציה, מובילה לדחיקת אוכלוסיות מעוטות אמצעים, אלא אם ננקטים אמצעי מדיניות ברורים כדי להבטיח שבשכונה המתחדשת יהיו גם פתרונות דיור המתאים לבעלי הכנסה נמוכה – כמו דיור ציבורי חדש ודיור בהישג יד.

### עשור לתכנית ההתנתקות: עדיין מחכים לפתרון

בשנת 2005, במסגרת "תוכנית ההתנתקות", פונו כ-9,000 אזרחיות ואזרחים ישראלים מיישובים ברצועת עזה ובצפון השומרון. חוק יישום תוכנית ההתנתקות, שנחקק זמן קצר לפני כן לאחר עבודת הכנה ארוכה במשרדי הממשלה השונים ובכנסת, ביקש להבטיח כי האזרחים שפונו מבתיהם יזכו לפיצוי הולם, וכן לסיוע במעבר למקומות מגורים ותעסוקה חדשים.<sup>108</sup> אולם על אף השקעת מאמצים ומשאבים, דוח ועדת חקירה ממלכתית בנושא שפורסם ב-2010 קבע כי "בתמונה הכוללת, המדינה כשלה במהלך השנים במילוי חובתה ובקיום הבטחתה הציבורית לטפל במפוני חבל עזה וצפון השומרון כמשימה לאומית דחופה העומדת בראש סדר העדיפויות הלאומי. הגם שבשתי תקופות קצרות יחסית [...] ניכרה התגייסות משמעותית וכללית של משרדי הממשלה לעניין זה [...] הרי שביתר השנים – שהן עיקרה של התקופה הרלוונטית – התנהלות הרשות המבצעת לא עמדה בסטנדרטים הנדרשים ממנה נוכח הנסיבות".<sup>109</sup> גם דוח מבקר המדינה שפורסם שנה לפני כן התריע על ליקויים ועל סחבת בטיפול במפונים.<sup>110</sup>

עשור מאז ההתנתקות, ולקראת סגירתה המתוכננת בסוף 2015 של מינהלת "תנופה" (לשעבר מינהלת "סלע") שמונתה לטפל במפונים, שיקום המפונים עדיין לא הושלם במלואו. על פי מסמך של מרכז המחקר והמידע שפורסם ביולי 2015,<sup>111</sup> כ-75% מהמשפחות עברו לבתי הקבע, אולם אחרות עדיין נמצאות בהליכי הבנייה, וכ-15% טרם החלו בבנייה מסיבות שונות.<sup>112</sup> כ-12% מהמפונים בגילאי עבודה אינם מועסקים או "נמצאים בתת תעסוקה". עוד עולה מן המסמך, בין היתר, כי תוכנית לבדיקת מצבם הבריאותי והנפשי של המפונים, שגובשה כבר בשנת 2008 ושוועדת החקירה המליצה לקיימה בהקדם, לא יצאה אל הפועל עד היום. גם בדיון שנערך בנושא בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ביולי 2015 נמתחה ביקורת על טיפולה של המדינה במפונים.<sup>113</sup>

<sup>108</sup> להרחבה: [ועדת החקירה הממלכתית בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון – דין וחשבון](#), יוני 2010 (להלן: "דוח ועדת החקירה").

<sup>109</sup> [דוח ועדת החקירה](#), ה"ש 108 לעיל, בעמ' 97.

<sup>110</sup> מבקר המדינה, [היבטים בטיפול במפוני "גוש קטיף" בעקבות ההתנתקות – מעקב](#), ינואר 2009. ראו גם: פנחס וולף, [המבקר: "המדינה לא דאגה לטיפול במפוני גוש קטיף"](#), וואלה, 7.1.2009.

<sup>111</sup> אהוד בקר ואסף וינינגר, [סקירת מצב מפוני גוש-קטיף וצפון השומרון וטיפול הרשויות בהם בחלוף עשר שנים](#).

<sup>112</sup> [מביצוע תכנית ההתנתקות](#), הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יולי 2015 (להלן: "סקירת מצב מפוני גוש-קטיף וצפון השומרון").

<sup>113</sup> נתוני ועד מתיישבי גוש קטיף כפי שמובאים ב: [סקירת מצב מפוני גוש-קטיף וצפון השומרון](#), ה"ש 111 לעיל.

<sup>113</sup> [למעלה מ-20% ממתישבי גוש קטיף – טרם הגיעו לבית קבע; עקורה התעלפה בדיון](#), הודעה באתר הכנסת, 28.7.2015; [פרוטוקול משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה](#), 28.7.2015.

## זכויות עובדים: העסקה ישירה

מאות אלפי עובדות ועובדים בישראל מועסקים באמצעות קבלן, רבים מהם במגזר הציבורי. בשנים האחרונות התפשט אופן העסקה זה, שהיה מוגבל בעבר למתן שירותים כגון ניקיון ואבטחה, גם למקצועות כגון הוראה, הייטק, עבודה סוציאלית, סייעות במערכת החינוך, הדרכה ועוד. ההעסקה העקיפה מתאפיינת בשכר נמוך, בפגיעה בזכויות הסוציאליות, בפיטורים תכופים ובחוסר בטחון תעסוקתי. כמו כן היא פוגעת בתחושת השייכות של העובד והעובדת, ויוצרת שני מעמדות נפרדים במקום העבודה: העובדים הישירים, הזכאים לכל הזכויות, ועובדי הקבלן, המבצעים את אותה עבודה לצידם אך בתנאים גרועים יותר.<sup>114</sup>

כך למשל, כ-23,000 עובדות ועובדי הוראה פועלות באופן רציף עם תלמידים לאורך שנת הלימודים ומשמשות חלק מהצוות הקבוע של מוסדות החינוך, אך מועסקות באמצעות גופים מתווכים (חברות קבלניות, רשויות מקומיות, עמותות ותאגידים עירוניים) ולא על ידי משרד החינוך. דוח מבקר המדינה שפורסם השנה מצא שתנאי העסקתן של "מורות הקבלן" מובילים לפגיעה באיכות ההוראה, וכי משרד החינוך אינו מפקח על איכות ההוראה ועל תנאי ההעסקה של המורות המועסקות על ידי גופים מתווכים.<sup>115</sup>

למרות שכיחותה של ההעסקה העקיפה במגזר הציבורי והשלכותיה הרחבות על זכויות העובדים, למדינת ישראל אין מושג כמה עובדות ועובדים היא מעסיקה באופן זה. זאת מכיוון שהחוק אינו מחייב אותה לדווח על מספר העובדים המועסקים באמצעות קבלני שרותים, אלא רק על עובדים המועסקים בחברות כוח האדם. ניסיונות לעמוד על התמונה המלאה והמדויקת מגלים שמשרדי הממשלה והרשויות המקומיות אינם אוספים נתונים אלה.<sup>116</sup> גם לגבי המגזר הפרטי חסרים נתונים מדויקים: כך למשל, בבדיקה שערך "כלכליסט" רק 14 מתוך 107 חברות שנבדקו הסכימו לדווח על מספר עובדי הקבלן שהן מעסיקות.<sup>117</sup> נוסף על כך, למרות הרציונל של יעילות כלכלית וחסכון במשאבים העומד בבסיס ההעסקה העקיפה, אף גוף ממשלתי לא ערך בחינה מקיפה של יעילות השיטה; ממחקרים שנערכו בארץ ובעולם עולה שהעסקה קבלנית לא תמיד זולה יותר מהעסקה ישירה.<sup>118</sup>

ארגונים ופעילים, בין היתר במסגרת הקואליציה הארצית להעסקה ישירה,<sup>119</sup> מנהלים כבר יותר מעשור מאבק נגד הפרת זכויותיהם של העובדות והעובדים המועסקים באמצעות חברות קבלניות ובעד מעבר להעסקה ישירה. השנה החלה הפעילות לשאת סוף פירות, בין היתר בעקבות כניסתה של ההסתדרות למאבק.<sup>120</sup> ביולי 2015 חתמו משרד האוצר וההסתדרות, בהובלת שר האוצר משה כחלון

<sup>114</sup> להרחבה ולנתונים על תופעת עובדות ועובדי הקבלן, לטעונונים בעד ונגד העסקה ישירה ולמתווה למעבר להעסקה ישירה בשירות הציבורי ראו: אורלי בנימין, אריאל ליבמן ואורנה עמוס, **מתווה לצמצום ההעסקה הקבלנית במגזר הציבורי בישראל**, הקואליציה הארצית להעסקה ישירה, נובמבר 2014, <http://bit.ly/1lnWpdX> (להלן: "**מתווה להעסקה ישירה**"). הקואליציה כוללת עובדות ועובדי קבלן, פעילות ופעילים, ארגונים חברתיים, ובהם האגודה לזכויות האזרח, ארגוני עובדים, ארגוני סטודנטים ומרצים, ועוד. למידע על הקואליציה ולרשימת החברים: <http://bit.ly/1Ws2gdJ>.  
<sup>115</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונית שנת הכספים 2013**, מאי 2015, (להלן: "**דוח מבקר המדינה 65**") בעמ' 907-942. הנושא דון השנה גם כמה פעמים בוועדות הכנסת. ראו למשל הודעות באתר הכנסת: **מי יאגד את מורי הקבלן?!**, 20.7.2015; **משרד החינוך בחר לשלוח נציג זוטר – והישיבה הופסקה**, 13.7.2015; **יו"ר הוועדה עאידה תומא סלימאן: מגמת הפרטה של המערכת היא עושה העובדות וגם הרעה ברמת השירות לאזרח ובזבוז כספי מדינה**, 15.6.2015. ראו גם: תמר פלד, **בדיקת גלצ: מהו מצב מורי הקבלן בישראל?**, 25.8.2015.  
<sup>116</sup> אורי טל-ספירו, **תנאי ההעסקה של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, אפריל 2015. ראו גם: **יו"ר ההסתדרות חשף היום כי משרד הביטחון פועל להקמת חברת כח אדם להעסקת עובדים חיצוניים**, הודעה באתר הכנסת 22.7.2015.  
<sup>117</sup> מיקי פלד, **הרצפות נשטפות לבד: רק 13% מהחברות חשפו מספר עובדי הקבלן**, כלכליסט, 12.4.2015.  
<sup>118</sup> **מתווה להעסקה ישירה**, ה"ש 114 לעיל, בעמ' 17-19. חשוב לציין שגם במקרים שבהם העסקה עקיפה היא זולה יותר, בדרך כלל החיסכון בא על חשבון זכויות העובדים ואיכות השירות.  
<sup>119</sup> על הקואליציה ראו בה"ש 114 לעיל.  
<sup>120</sup> בצד ההערכה להישגים שיפורטו להלן, יש לציין שנטען נגד ההסתדרות כי התגייסה לנושא רק לאחרונה, בין היתר בשל ביקורת שהוטחה בה במהלך השנים על כך שלא ייצגה כראוי את עובדי הקבלן החלשים, וכי אף תרמה להתפתחות ולהתרחבות של ההעסקה הקבלנית. ראו למשל: מתן חודורב, **כך תרמה ההסתדרות בעצמה להתרחבות תופעת עובדי הקבלן**, nana10, 19.7.2015.

ויו"ר ההסתדרות אבי ניסנקורן, על הסכם<sup>121</sup> שמסדיר החזרה להעסקה ישירה של כ-15,000 עובדות ועובדים בשירות הציבורי, ובהם: כ-5,000 עובדים במקצועות פרה-רפואיים במערכת הבריאות, כ-600 אחיות בתי ספר, כ-1,500 עובדי ניקיון בבתי החולים, כ-5,000 סייעות בגני הילדים, כ-2,000 עובדות סוציאליות וכן המשפטנים ביחידת האפוטרופוס הכללי, עובדים של מוקדי הקליטה ליוצאי אתיופיה ועובדי מרכז המידע בשירות התעסוקה. עוד כולל ההסכם ביטול ההעסקה העקיפה בשיטת "כתף אל כתף" (מצב שבו עובד מן המניין ועובד קבלן מועסקים בביצוע אותה העבודה): כך, לאחר תשעה חודשי עבודה במתכונת של העסקה עקיפה יוחלט בוועדה משותפת של ההסתדרות והמדינה אם מדובר בתפקיד נחוץ; אם כן – העובד ייקלט להעסקה ישירה. אם לא, אי אפשר יהיה להביא עובד אחר במקומו למילוי אותו תפקיד.

עוד הוסכם בין האוצר להסתדרות על שיפור משמעותי בתנאי העבודה של כ-35,000 עובדות ועובדי קבלן נוספים: עובדים המועסקים בתחומי השמירה והניקיון במוסדות החינוך יועסקו 12 חודשים בשנה; תנאי העסקתם של עובדים סוציאליים המועסקים בהעסקה עקיפה יושוו לאלה של עובדי המדינה והרשויות המקומיות; ומורי קבלן המועסקים באמצעות "תוכנית קרב" יועסקו 12 חודשים בשנה ותנאי העסקתם ישופרו. נוסף על כך חתמה ההסתדרות על הסכם עם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (המעסיקים הפרטיים) שמטרתו להבטיח קליטה להעסקה ישירה לאחר תשעה חודשי עבודה של עובדי קבלן המועסקים במקצועות שהם בליבת העיסוק של המעסיק (כגון טלרים בבנקים, עובדים בפסי הייצור במפעלי התעשייה, חדרניות בבתי המלון, שליחים ומחסנאים), והשוואת תנאי העבודה והשכר בין עובדי הקבלן שלא נקלטים להעסקה ישירה לעובדים המועסקים ישירות. באוקטובר נחתם גם הסכם בין ההסתדרות לבין קופת חולים כללית, שעל פיו ייקלטו להעסקה ישירה אלפי עובדי ניקיון בבתי החולים של הקופה.<sup>122</sup> למרות שבינתיים נהנים מההישגים רק מיעוט קטן מעובדי הקבלן,<sup>123</sup> אלה הם צעדים ראשונים חשובים ומשמעותיים בדרך לחזרה להעסקה ישירה, והוכחה לכך שמאבק ציבורי ממושך ועקשני מביא תוצאות.

<sup>121</sup> **המאבק למען עובדי הקבלן**, אתר ההסתדרות החדשה, יולי 2015, [http://www.histadrut.org.il/index.php?page\\_id=2134](http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=2134); עיקרי ההסכם באתר ההסתדרות: <http://bit.ly/1TeRffj>.  
 ראו גם: מיקי פלד ואורי תובל, **השביתה בוטלה: 10,000 עובדי קבלן יקלטו בהעסקה ישירה עפ"י ההסכם עם ההסתדרות**, כלכליסט, 20.7.2015.  
<sup>122</sup> ג'ון בן זקן, **הישג להסתדרות: אלפי עובדי ניקיון בבתי החולים של כללית יעברו להעסקה ישירה**, מעריב, 20.10.2015.  
<sup>123</sup> לביקורת על ההסכם בין האוצר להסתדרות ראו למשל: דנה ויילר-פולק, **15 אלף עובדים הרוויחו, אבל מה עם היתר?**, וואלה, 21.7.2015; חיים ביאור, **האפליה של עובדי הקבלן תימשך – רק 15 אלף מהם יעברו להעסקה ישירה**, TheMarker, 20.7.2015.

## זכויות המיעוט הערבי

### הזכות לדיור: "צוות 120 הימים"

החברה הערבית בישראל סובלת ממצוקה חמורה ומתמשכת בתחום הקרקע והדיור. מצוקה זו מאופיינת בין היתר במחסור בקרקעות זמינות לבנייה למגורים, בבנייה לא מוסדרת מחוסר ברירה, בצפיפות דיור גבוהה, בהעדר תשתיות וברמת שירותים נמוכה למדי ביישובים הערביים. מצוקה זו היא תוצאה ישירה של אפליה ממסדית ארוכת שנים של האוכלוסיה הערבית בתחום הקרקע והתכנון. האפליה ההיסטורית ומצוקת הדיור שהיא יצרה בחברה הערבית זכו להכרה ציבורית ותועדו במספר רב של מחקרים, פסקי דין, החלטות ממשלה ופרסומים רשמיים.<sup>124</sup>

בדצמבר 2014 החליטה הממשלה על הקמת צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שיגבש תוך 120 ימים תוכנית לטיפול בסוגיית הדיור ביישובים הערביים ופתרונות למצוקת הדיור בהם.<sup>125</sup> בין היתר נדרש הצוות לבחון דרכים להסדרת התכנון ולהגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה לאוכלוסיה הערבית. דוח "צוות 120 הימים" פורסם ביוני 2015.<sup>126</sup> בין היתר קבע הצוות כי כלים שהפעילה הממשלה בעבר בניסיון לפתור את מצוקת הדיור ביישובים הערביים נכשלו, מכיוון שלא התאימו לצורכי האוכלוסיה; וכי למרות הקידום המשמעותי של תוכניות מתאר ליישובים הערביים ב-15 השנים האחרונות, הרשויות המקומיות הערביות, שרובן חלשות, מתקשות לשאת בנטל של תכנון מפורט, שיאפשר בנייה חוקית למגורים. הדוח עומד על בעיות ייחודיות האופייניות ליישובים הערביים, כמו ריבוי הקרקעות בבעלות פרטית ומיעוט של קרקעות מדינה הזמינות לתכנון למגורים, ותופעת הבנייה הבלתי חוקית. הצוות מציע שורה ארוכה של המלצות, ובהן: איתור מתחמים חדשים לבנייה לדיור, לתעסוקה, לתשתיות ולצרכי ציבור, בדגש על קרקעות המדינה הצמודות לשטחי השיפוט של היישובים; העצמתן של ועדות התכנון המקומיות והקמת חדשות; הגדלת שטחי הפיתוח של היישובים הערביים והקמת ועדה קבועה שתבחן את הצורך לשנות את גבולות היישובים הערביים ואת מרחבי התכנון שבהם; מימון מוסדות ציבור; התאמת המכרזים והשיווקים לצורכי האוכלוסיה הערבית; קידום השכרה ארוכת טווח של קרקעות; הסדרת המעמד התכנוני של הבנייה הקיימת; הסרת חסמים ומתן תמריצים לבנייה על קרקע פרטית; ועוד. הדוח קובע יעדים ברורים לארבע השנים הבאות מבחינת אישור תוכניות בנייה ותוכניות מתאר, שיוק יחידות דיור והקמת ועדות תכנון מקומיות.

המלצותיו של "צוות 120 הימים" עוררו מקום לאופטימיות: לראשונה, ועדה ממשלתית גיבשה המלצות מפורטות, קונקרטיות ורחבות לפתרון מצוקת הדיור בחברה הערבית.<sup>127</sup> זמן קצר לאחר פרסום הדוח החליטה הממשלה לאמץ עקרונות את המלצות הצוות, ולהנחות את השרים הרלבנטיים לקדם את יישומן.<sup>128</sup> חלק מהמלצות הצוות נכללו בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2015-2016, אולם בגרסה מאוחרת

<sup>124</sup> להרחבה ולמקורות ראו: עאוני בנא, **העדפה מתקנת בהקצאת קרקעות ובפרויקטים למגורים ביישובים הערביים**, האגודה לזכויות האזרח וסיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי, מאי 2015 (נייר עמדה שהוגש לצוות 120 הימים), <http://bit.ly/1lyV4X0>.

<sup>125</sup> החלטת הממשלה על הקמת הצוות: **פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015**, החלטה מספר 2365 של הממשלה מיום 21.12.2014.

<sup>126</sup> **דו"ח צוות 120 הימים להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים**, יוני 2015. ראו גם: עמרי מילמן, **דו"ח: המדינה נכשלה בשיווק 43% מיחידות הדיור למיעוטים**, כלכליסט, 9.3.2015; אורי חודי, **אלה מסקנות הצוות הממשלתי למצוקת הדיור ביישובי המיעוטים**, גלובס, 9.6.2015.

<sup>127</sup> התייחסות **עמותת סיכוי להמלצות "צוות 120 הימים" להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובים הערביים**, אתר עמותת סיכוי, יולי 2015.

<sup>128</sup> **אימוץ המלצות "צוות 120 הימים" לטיפול בסוגיות דיור ביישובי המיעוטים**, החלטה מספר 18/דר של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 22.06.2015 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 09.07.2015 ומספרה הוא 208(דר/18); **יישום המלצות צוות 120 הימים לענייני תכנון ובנייה במגזר המיעוטים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה**, החלטה מספר 346 של הממשלה מיום 05.08.2015.



יותר של החוק חלקן צומצמו ועוקרו מתוכן.<sup>129</sup> חלק אחר מההמלצות מונח כעת לפתחם של משרדי הממשלה ושל הרשויות השונות, שאמורים להוציאן לפועל. ללא מחויבות אמיתית של הממשלה ליישם את ההמלצות, ובכלל זה להקצות את התקציבים שיאפשרו את יישומן, ההמלצות החיוביות של הצוות יותרו חסרות משמעות.

### הזכות לשפה ולתרבות: הנגשת שירותים ציבוריים

האזרחים הערבים בישראל הם קבוצת מיעוט לאומית, לשונית ותרבותית. אחד ממאפייניה של הזהות התרבותית הנפרדת הוא הלשון הערבית. חובתה של המדינה לכבד את השימוש בה נגזרת מזכויותיו של המיעוט הערבי לכבוד ולשויון, מזכותו לשמור על זהותו הלאומית ועל ייחודו התרבותי, ומזכותם של הערבים אזרחי ישראל ליהנות משירותים וממתקנים ציבוריים כשאר האזרחים. למרות זאת, מקומה של השפה הערבית נפקד משירותים וממרחבים ציבוריים רבים במדינה. מעבר לפגיעה בזכויות, העדרה של השפה הערבית "מוחק" את הערבים אזרחי ישראל מהמרחב הציבורי, ומשדר להם ולרוב היהודי את המסר כי הם אינם שותפים מלאים במרחב זה.<sup>130</sup> בעקבות פעילותם של ארגוני זכויות אדם מושגת התקדמות בהנגשת המרחב הציבורי והשירותים הציבוריים למיעוט הערבי בתחומים שונים, אם כי לעתים הדבר נעשה באיטיות, ועדיין לא מתוך תפיסה שהדבר מובן מאליו. להלן דוגמאות אחדות מהתקופה האחרונה.

**תחבורה ציבורית:** בשנים האחרונות פועל משרד התחבורה להרחבת הנגישות והנוחות בשירותי התחבורה הציבורית בישראל, בין היתר באמצעות הוספת שילוט סטטי ואלקטרוני בתחנות האוטובוס והנגשת המידע לציבור בטלפון ובאינטרנט. אולם השיפורים שמבוצעים מדירים את השפה הערבית, ובמקומות שהחל בהם השילוט נעדרת השפה הערבית לחלוטין. החסרתה של השפה הערבית בולטת במיוחד ביישובים הערביים, שאפילו בחלקם השילוט הוא בשפה העברית בלבד.<sup>131</sup> בתשובה לפניות האגודה לזכויות האזרח<sup>132</sup> ענה משרד התחבורה כי נעשים מאמצים לשיפור הנגשת המידע לנוסעים בשפה הערבית, וכי הנגשת המידע בשפה הערבית באתר האינטרנט, באפליקציות לטלפונים ניידים ובמענה טלפוני קולי מתוכננת להסתיים בתחילת 2016. במקביל, בעקבות פעילותה של עמותת סיכוי מול קבוצת עפ"י, חברת קווי האוטובוסים השנייה בגודלה בישראל והמפעילה את רוב הקוים בצפון, התחייבה החברה כי עד סוף 2015 הכריזה והשילוט האלקטרוני בכל האוטובוסים שהיא מפעילה יהיו בעברית ובערבית, וכן תרגמה את אתרי האינטרנט של שלוש חברות הבת שלה לערבית.<sup>133</sup> כמו כן נמשך מאבקם של קואליציית הארגונים "שותפות-שראקה" והאגודה לזכויות האזרח להטמעת השפה הערבית בשילוט ובכריזה ברכבת.<sup>134</sup>

**ההוצאה לפועל:** מבדיקה שערכו האגודה לזכויות האזרח והקליניקה המשפטית לזכויות המיעוט הערבי באוניברסיטת חיפה, עלה כי רוב השירותים בלשכות ההוצאה לפועל (הוצל"פ) בארץ אינם זמינים בשפה הערבית. כך למשל, כל טפסי הבקשות מוגשים על ידי הציבור להוצל"פ בשפה העברית בלבד; באתר האינטרנט של רשות האכיפה והגבייה מתורגם לשפה הערבית רק מידע בסיסי ביותר, כל הטפסים קיימים

<sup>129</sup> [עמותת סיכוי להצעת תקציב המדינה לשנת 2015-2016 – שינויים מבניים – דיור – יישום המלצות צוות 120 הימים](#), אוגוסט 2015. ראו גם: אמיתי גזית, [500 מיליון שקל לחיזוק יישובים ערביים בעלמ](#), כלכליסט, 6.8.2015.  
<sup>130</sup> ראו למשל ניתוח של ההשפעה הלא מודעת של המרחב הפיזי על תחושת השייכות, המוטיבציה והישגי סטודנטים מקבוצות מיעוט, ב: ת'אאר אבו ראס ויעל מעין, [נוכחות נפקדות: הקמפוס הישראלי ויחסו אל השפה והתרבות הערבית – תמונת מצב](#), סיכוי – העמותה לקידום שוויון אזרחי, דיראסאת – מרכז ערבי למשפט ומדיניות ומכון ון ליר, 2015 (להלן: "נוכחות נפקדות").  
<sup>131</sup> מירב קריסטל, [שילוט חדש בתחנות האוטובוס: לא בערבית](#), ynet, 18.1.2015.  
<sup>132</sup> לתכתובת בין האגודה לזכויות האזרח לבין משרד התחבורה ראו: [לשלב את השפה הערבית בשילוט בתחנות התחבורה הציבורית, הודעה באתר האגודה](#), 30.4.2015. יודגש כי לעמדת האגודה יש לשלב את השפה הערבית בשלטים בתחבורה הציבורית בכל רחבי הארץ, ולא רק ביישובים הערביים.  
<sup>133</sup> הישגי סיכוי ב-2015: מוכיחים שאפשר לשנות, ניזולטר עמותת סיכוי, 31.8.2015, <http://bit.ly/1N15JLT>.  
<sup>134</sup> טלי חרות-סובר, [למה אין שילוט וכריזה בערבית ברכבת?](#), TheMarker, 14.7.2015. קמפיין שותפות-שראקה והאגודה לזכויות האזרח משנת 2012 להוספת שילוט וכריזה בערבית ברכבת – <http://www.acri.org.il/he/23948>

רק בעברית, וחלק ניכר מהתוכן בגרסה בערבית של האתר כתוב בעברית. בתשובה לפניית האגודה והקליניקה מסרה רשות האכיפה והגבייה כי היא מודעת למעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית, ופועלת להנגשת המידע והתהליכים בערבית כגון תרגום אתר האינטרנט ותרגום הטפסים (לאחר שיוגשו בשפה פשוטה ובהירה יותר בעברית). האזהרות כבר תורגמו לערבית ונשלחות לחיבי הוצאה לפועל בשתי שפות.<sup>135</sup> כמו כן, בעקבות פעילות של הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטה העברית והמוקד להגנת הפרט, הודיעה רשות האכיפה והגבייה כי תעסיק עובד ערבי בלשכתה בירושלים המזרחית.<sup>136</sup>

**המוסדות להשכלה גבוהה:** עמותת סיכוי ומרכז דיראסאת ערכו מיפוי של נוכחות השפה והתרבות הערבית בקמפוסים של ארבע אוניברסיטאות: העברית, חיפה, תל אביב ובן גוריון בנגב.<sup>137</sup> במיפוי נבחנו בין היתר שילוט בערבית ברחבי הקמפוס, מידע בערבית באתרי האינטרנט, פרסומים ומחקרים בערבית, מידת ההכרה בחגים מוסלמים ונוצרים כימי חופשה מלימודים ומבחנות, קיום קורסים בערבית, יכולת להגיע אל מאגרי מחקרים בערבית ושילוב התרבות הערבית באירועים מטעם האוניברסיטה ומטעם אגודות הסטודנטים. מהמיפוי עלה כי "לתרבות העברית ולשפה העברית יש ייצוג ונוכחות רבים ונרחבים. התרבות הערבית-פלסטינית נעדרת כמעט לחלוטין מן הקמפוסים, ולשפה הערבית שמור מקום מועט מדי, באופן כזה שהיא כמעט נבלעת במרחב". לצד זאת מציינות החוקרות הישגים והתקדמות בתחומים מסוימים, ובחלק מהאוניברסיטאות.

בעקבות הצגת המחקר למקבלי ההחלטות באקדמיה מדווחת עמותת סיכוי על כמה הישגים, ובהם הצעה של בכירים בוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה לממן שילוט בערבית בכל מוסדות ההשכלה הגבוהה; הסכמה של אוניברסיטת תל אביב להשלים את שילוט הקמפוס בערבית; ויוזמה של רקטור האוניברסיטה העברית להוסיף כיתוב בערבית לשלטים על דלתות המשרדים של הסגל האקדמי. עוד מדווחת העמותה כי בתקופה האחרונה הוחלט באוניברסיטאות חיפה והעברית להכיר כימי חופשה לכל הסטודנטים בשני ימי חג מוסלמים ונוצרים, ולאפשר הקלות במבחנים הנערכים בימי צום מוסלמים ונוצרים.<sup>138</sup>

**מוסדות תרבות:** דוח של משרד התרבות שנחשף לאחרונה בתקשורת אישש את הטענות שמעלים ארגוני זכויות אדם מזה שנים על אפליית האוכלוסיה הערבית בתחום התרבות. על פי הפרסום, ב-32% מהיישובים הערביים אין ספריות ציבוריות; ואין אף מוזיאון, סינמטק או בית ספר לאמנות ביישוב ערבי.<sup>139</sup> לאחרונה פורסם כי שרת התרבות מירי רגב מתכוונת לשנות את הקריטריונים למתן תמיכה תקציבית למוסדות תרבות, כך שתינתן העדפה לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית וכן למגזר הערבי.<sup>140</sup>

**ספריות בנצרת עילית:** הספרייה הציבורית המרכזית בנצרת עילית ושתי שלוחות שכונתיות שלה מכילות עשרות אלפי ספרים וכתבי עת בתחומים שונים ובשפות שונות, אולם עד לאחרונה לא היה בהן ולו ספר אחד בשפה הערבית. בספריות גם אין עמדות חיפוש ומחשב בערבית, ואין פעילויות חברתיות ותרבותיות המותאמות לשונית ותרבותית לתושבי העיר הערבים. במרץ 2015 הגישו האגודה לזכויות האזרח ושני תושבים מנצרת עילית עתירה בנושא לבית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת נגד עיריית נצרת עילית

<sup>135</sup> הבדיקה נערכה בסוף 2014. לתכתובת בין האגודה לזכויות האזרח לרשות האכיפה והגבייה ראו: [הוצאה לפועל – הנגשת השפה הערבית](#), הודעה באתר האגודה, 22.1.2015, וכן מכתב דוברת רשות האכיפה והגבייה, 14.7.2015, ה"ש 84 לעיל.

<sup>136</sup> [בתגובה לפניית הקליניקה לזכויות אדם באוניברסיטה העברית, תנקוט רשות האכיפה והגבייה בשורה של צעדים להנגשתה של לשכת הוצאה לפועל בירושלים לדוברי השפה הערבית: המוקד להגנת הפרט, שהצטרף לפניה, יודא כי הצעדים אכן מיושמים ביעילות ובמהירות](#), הודעה באתר המוקד להגנת הפרט, 12.7.2015. <sup>137</sup> [נוכחות נפקדות](#), ה"ש 129 לעיל. המיפוי נערך בחודשים בחודשים: פברואר עד אפריל 2014. ראו גם תגובות האוניברסיטאות ב: ירדן סקופ, [האוניברסיטאות רוצות למשוך סטודנטים ערבים, אבל משאירות את השפה הערבית בחוץ](#), הארץ, 29.9.2015. <sup>138</sup> מחקר חדש מסיכוי: נוכחות נפקדות - השפה והתרבות הערבית בקמפוסים, ניוזטר עמותת סיכוי, 26.5.2015, <http://bit.ly/1TqFUJL>.

<sup>139</sup> ג'קי חורי, [דו"ח משרד התרבות: ואין אף מוזיאון, סינמטק או ב"ס לאמנות ביישוב ערבי](#), הארץ, 14.6.2015. <sup>140</sup> הדו"ח הוא תולדה של עתירה שהגישו מרכז מוסאוא וועד ראשי הרשויות הערביות. מאיה כהן, [מסתמן: עדיפות למוסדות תרבות בפריפריה](#), ישראל היום, 15.10.2015.

ומשרד התרבות והספורט.<sup>141</sup> בין היתר הודגש בעתירה כי הצעת העירייה להקים שלוחה ערבית של הספרייה בשכונה שרבים מתושביה הם ערבים לא רק שאינה מרפאת את הפגיעה, אלא מסמנת מדיניות פסולה של כפיית הפרדה על תושבי העיר הערבים והדרתם מהמרחבים הציבוריים והעירוניים המשותפים. בדיון שהתקיים בעתירה בספטמבר 2015 הביע מנכ"ל החברה למתנסים בנצרת עילית נכונות רבה להנגיש את הספרייה המרכזית ואת שלוחותיה לתושבי העיר הערבים, ובית המשפט הורה לצדדים לתכנן ביחד את אופן הביצוע ואת לוח הזמנים.

**בית ספר ערבי בנצרת עילית:** בנצרת עילית, שבה חיים כ-2,000 ילדים ובני נוער ערבים, לא קיים אף בית ספר ששפת ההוראה בו ערבית. בלית ברירה הם לומדים בבתי ספר ערבים מחוץ לעיר, רובם בנצרת. מצב זה פוגע בזכותם של התושבים הערבים לממש את התושבות בעירם באופן שוויוני וליהנות מחינוך נגיש וזמין לילדיהם. הוא מטיל עליהם מעמסה כלכלית כבדה ומציב בפניהם קשיים רבים, אשר כרוכים בשליחת ילדיהם ללימודים ביישובים אחרים, בבתי ספר פרטיים ובמקומות מרוחקים ממרכז חייהם. משמעות המצב היא גם שהמשאבים שעיריית נצרת עילית מקצה לחינוכם של תושבי העיר כולם, שחלק ניכר מהם מגיע מכספי המיסים שמשלמים כלל תושבי העיר, מחולקים בצורה לא שוויונית, ומושקעים רובם ככולם בחינוך של ילדי העיר היהודים.<sup>142</sup>

### הזכות לשוויון: זכאות להטבות במס הכנסה

במאי 2012 פסק בג"ץ בעתירות נגד החלטת הממשלה משנת 2005 להעניק הנחות במס הכנסה לתושבי יישובים מסוימים, שעוגנה בפקודת מס הכנסה.<sup>143</sup> במקור נועדו ההקלות להיטיב עם תושבים המתגוררים ביישובי "עוטף עזה", אלא שבהליכי חקיקת החוק התווספו לרשימת הזכאים יישובים אחרים בשל שיקולים פוליטיים – ללא קריטריונים ענייניים, שוויוניים ושקופים. אף שיישובים ערביים תופסים את תחתית הדירוג הסוציו-אקונומי בישראל, אף לא אחד מהם נכלל ברשימת הזכאים.

במהלך שבע שנות ההתדיינות בעתירות נתן בית המשפט למדינה הזדמנויות רבות לתקן את המצב, ולקדם חקיקה שתקבע הטבות מס ליישובים "על-פי קריטריונים חקוקים, ברורים ושוויוניים".<sup>144</sup> אולם הכנסת והממשלה נמנעו מלעשות כן, עד שלא נותרה בפני בית המשפט ברירה, והוא קבע בפסק הדין כי התיקון לפקודת מס הכנסה פוגע בזכות לשוויון באופן הסותר את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועל כן הוא בטל. בג"ץ ביטל את ההוספה הרטרואקטיבית של חמישה יישובים יהודיים לרשימת היישובים הזכאים להטבות, והוסיף אליה שלושה יישובים ערביים. בהתחשב בהשלכות הכלכליות על תושבי היישובים שזכאותם בוטלה, קבע בית המשפט כי ביטול ההטבה ייכנס לתוקף לאחר תקופת השהיה של שנה; זאת גם מתוך תקווה, כי בתקופה זו יפעלו הממשלה והכנסת לתיקון החוק כך שיסדיר את הסוגייה הכוללת של מתן הטבות מס ליישובים לפי קריטריונים אחידים, שוויוניים וענייניים.<sup>145</sup>

כשלוש שנים וחצי חלפו מאז פסק הדין, וכשנתיים וחצי מאז היה אמור להיכנס לתוקף. בתקופה זו נענה בית המשפט לבקשות של היישובים שזכאותם בוטלה בפסק הדין ושל המדינה, שטענו שהליכי החקיקה שיסדירו את הקריטריונים להטבות במס הכנסה נמצאים בשלבים כאלה או אחרים, ודחה שוב ושוב את מועד כניסתו לתוקף של פסק הדין. בשתי החלטות האחרונות, שניתנו השנה, ציין בית המשפט ש"העניין אכן מתמשך"<sup>146</sup> וש"הגיעה השעה לסיים את העניין".<sup>147</sup> ההארכה האחרונה, עד ל-1.12.2015, ניתנה

<sup>141</sup> עת"מ 62608-03-15 חנדקלו נ' עיריית נצרת עילית. לכתבי בית הדין באתר האגודה לזכויות האזרח – <http://www.acri.org.il/he/34562>. עם הגשת העתירה הוכנסו כמה ספרים בערבית לשתי שלוחות של הספרייה. לתכתובת בין האגודה לזכויות האזרח לבין ראשי העירייה בנצרת עילית ומשרד החינוך ראו: [להקים בית ספר ערבי](#)

<sup>142</sup> [בנצרת עילית](#), הודעה באתר האגודה, 6.7.2015.

<sup>143</sup> בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 22.5.2012). בית המשפט איחד את הדיון בכמה עתירות, שהגישו האגודה לזכויות האזרח, עדאלה וערים ויישובים שונים. כתבי בית הדין בעתירת האגודה (בג"ץ 6880/05

האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד משרד האוצר): <http://www.acri.org.il/he/1131>.

<sup>144</sup> בג"ץ 8300/02, ה"ש 143 לעיל, סעיף 49 לפסק הדין.

<sup>145</sup> בג"ץ 8300/02, ה"ש 143 לעיל, סעיף 54 לפסק הדין.

<sup>146</sup> בג"ץ 8300/02, ה"ש 143 לעיל, החלטה מיום 28.1.2015, <http://bit.ly/1ViHnG>.

לאחר שהמדינה הודיעה על כוונתה להסדיר את הנושא בחוק ההסדרים לשנת 2015-2016. ואכן באוגוסט 2015 קיבלה הממשלה החלטה המטילה על שר האוצר לשלב בחוק ההסדרים תיקון לפקודת מס הכנסה, שיקבע קריטריונים להטבות מס ברוח פסק הדין<sup>148</sup>, אולם שר האוצר הודיע כי הנושא לא יכלול בחוק ההסדרים, והממשלה קיבלה את הודעתו בניגוד לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, שהבהיר לה כי יש לקדם את הליכי החקיקה ללא דיחוי.<sup>149</sup> בשלב זה נראה שגם סבלנותו של היועץ המשפטי לממשלה פקעה, והוא הודיע לבית המשפט כי לעמדתו אין עוד מקום להארכות מועד.<sup>150</sup> לאחר שהיישובים עתרו לבג"ץ כדי להבטיח את זכאותם להטבה עד להשלמת החקיקה, הודיע היועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט כי הליכי החקיקה חודשו במקביל לחוק ההסדרים, ובית המשפט העניק לכנסת ארכה נוספת להשלימם.<sup>151</sup> בתחילת נובמבר פורסם כי ההחלטה נדחתה בשלושה חודשים, דבר שעורר כעס רב ביישובי הפריפריה שביקשו להתווסף לרשימת הזכאים להטבות.<sup>152</sup> זמן קצר לאחר מכן פורסם כי ועדת הכספים הרחיבה את רשימת היישובים שיזכו בהטבות, וקבעה קריטריונים ברורים לקביעת היישובים שיכללו בה. ב-30.11.2015 עבר החוק בקריאה שנייה ושלישית.<sup>153</sup>

## הבדווים בנגב

שנת 2015 לא בישרה שינוי במדיניות המפלה כלפי הבדווים בנגב בתחום הקרקעות והתכנון. אמנם תוכנית פראוור נגנזה כבר לפני כשנתיים נוכח ההתנגדות והביקורת שעוררה, ושר החקלאות אורי אריאל חזר בו השנה מהניסיון לקדמה שוב, והכריז כי יקיים שימוע ציבורי על התוכנית והידברות עם נציגי הקהילה הבדווית.<sup>154</sup> אולם בשטח נמשכות הריסות הבתים,<sup>155</sup> ולאחרונה אף פורסם כי הממשלה אישרה להקים חמישה יישובים חדשים בנגב, ששניים מהם מתוכננים להיבנות במקומות שכבר קיימים בהם כפרים בדווים.<sup>156</sup> אין כל סימן לקידום של מדיניות תכנונית ראויה, שוויונית ומשתפת בנגב – כזו שתיקח בחשבון את המציאות בשטח, את זיקתם ההיסטורית של האזרחים הבדווים לקרקע, את זכויותיהם לשוויון ולכבוד, ואת זכותם כמיעוט ילידי לשמור על תרבותם ועל אורחות חייהם הייחודיים.<sup>157</sup>

הריגתם של שני אזרחים בדווים על ידי המשטרה בתחילת השנה,<sup>158</sup> וההצהרות על כוונה לשנות את הוראות הפתיחה באש ולאפשר למשטרה להשתמש בירי חי במקרים של יידי אבנים בנגב,<sup>159</sup> הן עדויות

<sup>147</sup> בג"ץ 8300/02, ה"ש 143 לעיל, החלטה מיום 19.7.2015, <http://bit.ly/1PY7aR6>.

<sup>148</sup> **חקיקת מס**, החלטה מספר 356 של הממשלה מיום 05.08.2015.

<sup>149</sup> בג"ץ 8300/02, ה"ש 143 לעיל, הודעת עדכון מטעם המשיבים, 30.8.2015, <http://bit.ly/1LL0deF>.

<sup>150</sup> בג"ץ 8300/02, ה"ש 143 לעיל, הודעת עדכון מטעם המשיבים, 30.8.2015, <http://bit.ly/1LL0deF>.

<sup>151</sup> צבי לביא, **בג"ץ האריך לכנסת את המועד להסדרת רשימת היישובים שיקבלו הטבות מס**, ynet, 22.10.2015.

<sup>152</sup> גיא ורון, **כעס בצפון: עונש קולקטיבי לכ-200 יישובים**, mako-החדשות, 3.11.2015.

<sup>153</sup> לפירוט הקריטריונים ראו: **ועדת הכספים אישרה פה-אחד את מפת הטבות המס ליישובים בפריפריה**, הודעה

באתר הכנסת, 24.11.2015. להצבעה בקריאה שנייה ושלישית ראו: **פרוטוקול הישיבה השישים-ותשע של הכנסת**

**העשרים**, 30.11.2015, בעמ' 213 ואילך.

<sup>154</sup> חסן שעלאן ואילנה קוריאלי, **השר אריאל התחרט: נדחה הדין בתוכנית הנפיצה להסדרת היישובים הבדואים**,

ynet, 12.7.2015; יהונתן ליס ושירלי סיידלר, **אריאל משך את הבקשה לקדם את חוק פראוור: "נקיים שימוע ציבורי**

**נרחב"**, הארץ, 12.7.2015; ראו גם: מיכל רותם, **אורי אריאל מפתיע בביקורו בנגב: "אנחנו עוזרים בזכות, לא**

**בחסד"**, שיחה מקומית, 26.5.2015.

<sup>155</sup> נתונים על הריסות בתים ראו באתר פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי: <http://bit.ly/1N1cE7K>.

<sup>156</sup> יאל דראל, **2 מהיישובים החדשים בנגב – על כפרים בדואים**, וואלה, 23.11.2015.

<sup>157</sup> לעניין זכויותיהם של "מיעוטי מולדת" ראו: באנה שגרי-בדארנה, **זכויות האוכלוסיה הערבית בנגב** (נייר עמדה

שהוגש לוועדת גולדברג), יולי 2008, בעמ' 3-6.

<sup>158</sup> בינואר 2015 נהרג אזרח בדווי, סאמי אל-ג'עאר, מירי של שוטר במהלך פשיטה של המשטרה לאיתור סוחר סמים

בשכונת מגוריו ברהט. ראו: שירלי סיידלר ויניב קובוביץ, **שוטר הודה במעורבות בירי ממנו נהרג צעיר ברהט בחודש**

**שעבר**, הארץ, 12.2.2015. ראו גם עדותו של חאלד אל-ג'עאר, אביו של סאמי שנהרג, ב: מיקי קרצמן, **מדברים גזענות**

**בנגב-נגב**, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, מרץ 2015. במסגרת עתירה שהגיש חאלד אל-ג'עאר בדרישה להעמיד

לדין את השוטר שירה בבנו, התחייבה המדינה להשלים את חקירת הירי ולהגיש את תוצאותיה עד ה-30.12.2015; ראו

ניזולטר פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי, 11.11.2015, <http://bit.ly/1R15Z3M>. במהלך הלוויות של סאמי התפתחו

עימותים בין תושבים בדווים לבין המשטרה, שהסתיימו במותו של אזרח נוסף, ככל הנראה משאיפת גז מדמיע. ראו להלן,

בפרק על חופש הביטוי.

נוספת ליחס המפלה כלפי האזרחים הערבים בכלל והקהילה הבדווית בפרט. שני פסקי דין שניתנו השנה ממחישים את המדיניות המפלה בתחום התכנון והקרקעות:

**אום אלחיראן:** תושבי הכפר הבלתי מוכר עתיר/אום אלחיראן הועברו מכפרם המקורי, חירבת זבאלה, אל מיקומם הנוכחי, אום אלחיראן, בהוראת צו צבאי בשנות ה-50'. כיום הם מונים כ-750-1,000 נפש.<sup>160</sup> זה למעלה מעשור מנהלים התושבים מאבק נגד החלטת הממשלה לפנותם מכפרם כדי לבנות במקומו את היישוב היהודי חירן. לתושבים הוצע לעבור לעיירה הבדווית חורה, שסובלת ממצוקה קשה בתחומים רבים, ובהם התכנון והמגורים, ושאינה מתאימה לצורכיהם של תושבי אום אלחיראן; הצעה זו מהווה המשך המדיניות רבת השנים שמטרתה לרכז את הבדווים בתחום קרקע מצומצם.

במאי 2015 הסתיים באכזבה עוד שלב במאבקם של תושבי הכפר, כשבית המשפט העליון דחה ברוב דעות את בקשת רשות הערעור שהגישו בעניין ההחלטה לפנותם.<sup>161</sup> שופטי הרוב קבעו כי על אף שהתושבים אינם פולשים, אלא הועברו למקום מושבם על ידי המדינה, הרי שזו האחרונה היא בעלת הקרקעות שעליהן יושב הכפר, ועל כן באפשרותה להרסו ולפנות את תושביו; שופטת המיעוט חשבה כי החלטה זו היא בלתי סבירה, וכי יש להציע לתושבי הכפר פתרונות חלופיים. מאז מתן פסק הדין מתנהלים הליכים משפטיים בניסיון לעכב את ביצוע צווי ההריסה של בתי הכפר, והוגשה בקשה לדיון נוסף בפסק הדין בבית המשפט העליון,<sup>162</sup> אולם במקביל החלו כבר העבודות להקמת היישוב היהודי חירן.<sup>163</sup>

**אלעוקבי:** פסק דין נוסף שניתן בחודש מאי עסק בערעור של משפחת אלעוקבי על פסק דין של בית המשפט המחוזי מ-2012, שבו נדחו תביעותיהם לבעלות על קרקעות באזור אל-עראקיב ובאזור שריעה בנגב והתקבלה דרישת המדינה לרשום את הקרקעות על שמה.<sup>164</sup> בית המשפט העליון קיבל את טענות המדינה ודחה את הערעור. פסק הדין קובע כי במצב החוקי הקיים היום, הרף להוכחת בעלות של בדווים על קרקעות בנגב הוא גבוה מאוד: על מנת להוכיח בעלות על קרקע יש להוכיח כי היא עובדה לפני שנת 1858, או להראות כי נרשמה במסגרת פקודת הקרקעות של המנדט משנת 1921 – דרישות כמעט בלתי אפשריות.<sup>165</sup> בית המשפט דחה בקשה לדיון נוסף על פסק הדין, אך התייחס למורכבות של סוגיית הבעלות על הקרקעות בנגב ולצורך למצוא לה פתרון הולם: "מן הראוי למצוא לסוגיה זו פתרון המניח את דעת כל הצדדים, מתוך ראייה רחבה וכבוד הדדי, ויפה שעה אחת קודם".<sup>166</sup>

<sup>159</sup> אמיר תיבון, **נתיחה: "נשנה מדיניות נגד מידיי אבנים – גם בנגב ובגליל"**, וואלה, 16.9.2015.

<sup>160</sup> להרחבה ראו: אום אלחיראן, אתר פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי: <http://bit.ly/1I4S5R4>.

**משה במקום מוסא, חירן במקום אום אלחיראן**, הטלוויזיה החברתית, יוני 2015,

<https://www.youtube.com/watch?v=qVQ1OQgPK1w>

**Umm al Heiran - a village under demolition threat**, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, פברואר 2013,

<https://www.youtube.com/watch?v=xepSTi36iyA>.

<sup>161</sup> רע"א 3094/11 **אלקיעאן נ' מדינת ישראל** (פס"ד מיום 5.5.2015). את התושבים מייצג ארגון עדאלה. לניתוח

ולביקורת על פסק הדין ראו: ברק מדינה, **פרשת אום אל-חיראן: פינוי-פיצוי והזכות החוקתית לקניין**, בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, 31.5.2015. כמו כן ראו: מיכל רותם, **כשבג"ץ מאשר להרוס כפר בדואי**

**כדי להקים במקומו ישוב ליהודים**, שיחה מקומית, 10.5.2015.

<sup>162</sup> **מרכז עדאלה הגיש לעליון בקשה לדיון נוסף בעניין עתיר אום אלחיראן**, הודעה באתר עדאלה, 7.6.2015.

<sup>163</sup> אלמוג בן זכרי, **כ-200 מפגינים באום אל-חיראן נגד תחילת העבודות להקמת יישוב יהודי במקום**, הארץ,

27.8.2015.

<sup>164</sup> ע"א 4220/12 **אלעוקבי נ' מדינת ישראל** (פס"ד מיום 14.5.2015).

<sup>165</sup> לניתוח פסק הדין: מיכל רותם, **פסיקה חדשה של בג"ץ: כמעט בלתי אפשרי שבדואי יוכיח בעלות על קרקע**, שיחה

מקומית, 29.5.2015.

<sup>166</sup> דנ"א 3751/15 **אלעוקבי נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 19.7.2015).

## פליטים ומבקשי מקלט

באוגוסט 2015 פסק בג"ץ בעתירה השלישית בעניין "חוק ההסתננות", שמאפשר להחזיק מבקשי מקלט במתקן "חולות" שבנגב.<sup>167</sup> בג"ץ קבע כי החזקתם של מבקשי מקלט ב"חולות" לתקופה של עד 20 חודשים היא בלתי מידתית, והקצה לכנסת שישה חודשים כדי לחוקק תקופה מרבית שתהיה מידתית. עוד הורה בג"ץ לשחרר תוך 15 ימים את כל מי ששוהה בחולות 12 חודשים או יותר – הרוב המכריע של אוכלוסיית השוהים במתקן בעת מתן פסק הדין. יחד עם זאת נדחתה העתירה נגד כליאת מבקשי מקלט בכלא "סהרונים" עם הגעתם לישראל למשך שלושה חודשים לצורך זיהוי ובדיקת האפשרות לגרשם, וכן נדחתה העתירה בכל הנוגע לעצם הסמכות להורות למבקשי מקלט לשהות במתקן "חולות". כך, פסק הדין אישר למעשה את החזקתם של מבקשי מקלט במתקן "חולות" למשך חודשים ארוכים; כעת צפוי להיווצר מצב של "דלת מסתובבת", שבו המוחזקים ב"חולות" ישוחררו ואלפים אחרים ישלחו לשם תחתיהם, וחוזר חלילה.

עוד טרם ניתן פסק הדין הרחיבה רשות האוכלוסין וההגירה את הקריטריונים לזימון ל"חולות", ולאחר מתן פסק הדין הרחיבה אותם עוד. כעת מאפשרים הקריטריונים לשלוח ל"חולות" לא רק את מבקשי המקלט הוותיקים,<sup>168</sup> כפי שהיה בעבר, אלא אלפים נוספים, ובהם ניצולי רצח עם, קורבנות עינויים וקורבנות מחנות הזוועה בסיני.<sup>169</sup>

"חולות" מוגדר אמנם כמתקן שהייה פתוח, אך הוא מנוהל על ידי שירות בתי הסוהר ונוהגים בו כללים החלים בבתי הכלא, כגון חובת נוכחות בלילה, עונשים על עברות משמעת, מגבלות על החזקת חפצים אישיים ואיסור על הכנסת מזון.<sup>170</sup> דוח המוקד לפליטים ולמהגרים שפורסם השנה<sup>171</sup> מדווח על שיפור מסויים בתנאים במתקן לעומת חודשי הפעלתו הראשונים, בין היתר בנגישות לשירותי בריאות, באישור יציאה לחופשות ובהתקנת מזגנים (בעקבות עתירת ארגוני זכויות אדם).<sup>172</sup> אולם עדיין קיימים במתקן ליקויים חמורים, בעיקר בתחום המזון. "גם שיפור משמעותי בתנאי הכליאה לא משנים את לב הבעיה – התשתית הרעיונית עליה הוקם מתקן חולות", מסכם הדוח. "מדובר במתקן פתוח שהמתגוררים בו הם כביכול חופשיים להיכנס ולצאת כרצונם אך כל היבטי חייהם נשלטים על ידי שב"ס, ורשימה ארוכה של הגבלות ואיסורים מונעת בעדם מלדאוג לצרכיהם ומלנהל את זמנם ואת חייהם כראות עיניהם. מסגרת

<sup>167</sup> בג"ץ 8665/14 **דסטה נ' הכנסת** (פס"ד מיום 11.8.2015) כתבי בית הדין באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/33661>. העתירה הוגשה בשם שני מבקשי מקלט ושישה ארגוני זכויות אדם (המוקד לפליטים ולמהגרים האגודה לזכויות האזרח, א.ס.א. – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט, קו לעובד, רופאים לזכויות אדם והמרכז לקידום פליטים אפריקאים), בסיוע התכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב והקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים. לביקורת על פסק הדין ראו: אייל גרוס, **פרשנות || פסיקה משמחת לשהי חולות ועצובה לאלה שעוד לא שם**, הארץ, 11.8.2015; אייל גרוס, **פרשנות || בג"ץ מתעסק במידתיות במקום במהות ומכשיר כליאת חפים מפשע**, הארץ, 13.8.2015 (יצוין כי אייל גרוס הוא חבר הנהלת האגודה לזכויות האזרח).  
<sup>168</sup> מהזימון ל"חולות" פטורות כמה קבוצות ובהן קטינים, נשים, מי שגילו עולה על 60, הורה לקטין הסמוך על שולחנו בישראל, מי שבשל גילו או מצב בריאותו הפיזית או הנפשית השהייה בחולות עלולה לגרום לו נזק ואין דרך אחרת למנוע נזק זה וכן קורבנות סחר ועבדות מוכרים. סיגל רוזן, **ראנדה או סהרונים**, המוקד לפליטים ולמהגרים, יולי 2015 (להלן: "ראנדה או סהרונים").

<sup>169</sup> ראו: **להקפיא את האפשרות להחזיק אלפים נוספים ב"חולות" עד להכרעה בעתירה**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 20.7.2015; אילן ליאור, **המדינה הרחיבה את הקריטריונים: תוכל לזמן לחולות אלפי מבקשי מקלט נוספים**, הארץ, 21.7.2015; הקריטריונים המעודכנים במכתבו של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה אמנון בן עמי מתאריך 23.8.2015, באתר הרשות: <http://bit.ly/1lPj45>; אילן ליאור, **בוטלו הקריטריונים לשהייה בחולות: ניתן יהיה לזמן כמעט את כל מבקשי המקלט**, הארץ, 27.8.2015. ראו גם: אילן ליאור, **מספר מבקשי המקלט במתקן חולות הוכפל תוך חודש – הזימונים הבאים כבר בדרך**, הארץ, 1.11.2015.  
<sup>170</sup> עתירת האגודה לזכויות האזרח, המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם מיולי 2015 בעניין הכנסת מזון לחולות תלויה ועומדת בבג"ץ: בג"ץ 4581/15 **איסמעיל נ' נציב בתי הסוהר**. לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/35190>.

<sup>171</sup> **ראנדה או סהרונים**, ה"ש 168 לעיל.  
<sup>172</sup> בג"ץ 177/15 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' נציב בתי הסוהר. לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/33768>. העתירה הוגשה בינואר 2015 על ידי האגודה לזכויות האזרח, המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם.



זאת מאפשרת לרשויות לצמצם את אחריותם לתנאיהם של הכלואים בחולות בטענה שהם אינם כלואים ובה בעת להגביל כל תנועה ולשלוט בכל פרט בחייהם".<sup>173</sup>

בעקבות פסק הדין בעתירה נגד "חוק ההסתננות" שוחררו בסוף אוגוסט ממתקן "חולות" כ-1,200 מבקשי מקלט אריתריאים וסודנים. הם שוחררו ללא פתרונות דיור או תעסוקה וללא כיסוי רפואי, כשבכיסם רק סכומי כסף קטנים.<sup>174</sup> בהוראת שר הפנים סילבן שלום נאסר עליהם לגור ולעבוד בתל אביב או באילת. האיסור לא לווה בתמריצים שיעודדו מעסיקים ברחבי הארץ לקלוט אותם, וכך גם דלתות אחרות נסגרו בפניהם: ראש עיריית בית שאן הודיע כי ייאבק נגד כניסתם של מבקשי מקלט לעירו, וראש עיריית ערד אף הציב בכניסות לעיר נייודות של הפיקוח העירוני כדי למנוע את כניסתם.<sup>175</sup> בהיעדר פתרונות נאלצו המשוחררים לישון בגינות ציבוריות, לחפש פתרון זמני אצל חברים, או להתארח בכנסיות ובמנזרים. מקצתם גויסו לעבודה במלונות באזור ים המלח.<sup>176</sup>

מדינת ישראל ממשיכה בניסיונות "להמאיס את החיים" גם על מבקשי המקלט שנשארו מחוץ ל"חולות". כך, בלשכות הייעודיות למבקשי מקלט בבני ברק, בבאר-שבע ובאילת, שבהן על האנשים להתייצב מעת לעת כדי לחדש את רישיונות השיבה שלהם, שוררים תנאים מחפירים, שירות מפלה ויחס משפיל.<sup>177</sup>

מדיניות נוספת שבה נוקטת המדינה בניסיון להיפטר ממבקשי המקלט, ושנכנסה השנה להילוך גבוה, היא גירוש בכפייה של אזרחים מאריתריאה ומסודן ל"מדינה שלישית", וההחלטה לכלוא ב"סהרונים" את מי שיסרבו לעזוב לאותה מדינה. ראש הממשלה אסר למסור במסגרת הליכים משפטיים את זהותה של "המדינה השלישית", אך מעדויות של אריתריאים וסודנים שאולצו לעזוב את ישראל התגלה שמדובר ברואנדה ובאוגנדה.<sup>178</sup> ההסדר בין ישראל לבין מדינות אלה נותר חסוי: לא ברור מה ההגנות שהוא מבטיח, מה המעמד שניתן מכוחו ומהו אופק השהות, ולא ידוע על שום מגנון פיקוח.

על פי הבטחות המדינה, עם הגעתם של מבקשי המקלט ל"מדינה השלישית" תהיה להם אפשרות לשהות בה ולקבל את כל הדרוש לחייהם שם; לעומת זאת, העדויות והמידע הנצבר עד כה מעידים על פער בלתי נתפס בין ההבטחות לבין המצב בפועל, ועל הסכנה הממשית הצפויה לעוזבים: אוגנדה ורואנדה מתייחסות למבקשי המקלט המגיעים מישראל כאל שוהים שלא כדיון, מסמכי הנסיעה הישראלים שבהם צוידו מוחרמים, והם חשופים למעצר ולגירוש לארצות מוצאם, אשר אליהן אסור לגרשם גם על פי עמדת ישראל. בהיעדר מסמכים מזהים הם נתקלים בקשיים בהגשת בקשות מקלט. גם אם אינם נעצרים או מגורשים, הם נטולי מעמד חוקי וזכויות, ועל כן אין ביכולתם להתקיים ולשרוד באוגנדה או ברואנדה. לפיכך, רבים נאלצים לעזוב אותן ולצאת למסע פליטות מחודש, על כל הסכנות הכרוכות בכך.<sup>179</sup> כך,

<sup>173</sup> [רואנדה או סהרונים](#), ה"ש 168 לעיל, בעמ' 35.

<sup>174</sup> עומרי אפרים, [חי משחרור המסתננים: "נתנו 64 שקל, לאן נלך?"](#), ynet, 25.8.2015; אילן ליאור, [כ-600 מבקשי מקלט משתחררים מחולות, ותוהים היכן יגורו ויעבדו](#), הארץ, 25.8.2015; אילן ליאור, [המשוחררים מחולות יישארו ללא כיסוי רפואי](#), הארץ, 25.8.2015; יניר ינגה, ["למרות שהתנאים בחולות קשים מאוד, זה עדיף מאשר לישון על הכביש"](#), וואלה, 25.8.2015.

<sup>175</sup> נעה שפיגל, [ראש העיר בית שאן: להיאבק בכניסת מסתננים לא חוקיים, שהייתם בעיר מסוכנת](#), הארץ, 2.9.2015; אילן ליאור ואלמוג בן זכרי, [ראש העיר ערד הציב פקחים שימנעו ממבקשי מקלט להיכנס לעיר](#), הארץ, 25.8.2015.

<sup>176</sup> עזרי עמרם, [מאות מסתננים שוחררו – וקיבלו הצעות עבודה](#), mako-החדשות, 25.8.2015; [הושלם שחרור מבקשי המקלט ששהו בחולות יותר משנה](#), הארץ, 26.8.2015; אריק בנדר, [נרתמים לסייע: מזרים וכנסיות מעניקים מקלט למסתננים מסודן](#), מעריב, 1.9.2015.

<sup>177</sup> להרחבה ראו פניית האגודה לזכויות האזרח, המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה ב: [הלשכות הייעודיות למבקשי מקלט: תנאים מחפירים, שירות מפלה ויחס משפיל](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 5.8.2015.

<sup>178</sup> [רואנדה או סהרונים](#), ה"ש 168 לעיל; דנה ויילר-פולק, [העברת זרים למדינה שלישית: האם ההסכם יעבור את בנ"ץ?](#), וואלה, 31.3.2015.

<sup>179</sup> עדי דרורי אברהם, סיגל רוזן ונמרוד אביגאל, [באין רצון חופשי: הליך החזרה "מרצון" של מבקשי מקלט בישראל](#), המוקד לפליטים ולמהגרים ו.א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, פברואר 2015; [רואנדה או סהרונים](#), ה"ש 168 לעיל. כן ראו כתבי בית הדין בעת"מ 5126-07-15 [צגטה נ' שר הפנים](#), <http://www.acri.org.il/he/34750>, ובפרט מכתב נציבות האו"ם לפליטים מתאריך 12.7.2015 ומכתב הארגון International Refugee Rights Initiative

ישראל אמנם אינה מגרשת את מבקשי המקלט ישירות לארצות מוצאם, אך שולחת אותם למקום שבו אינם בטוחים,<sup>180</sup> בניגוד לעקרונות האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים שעליה היא חתומה. עתירת ארגוני זכויות אדם נגד הגירוש ל"מדינה שלישית" נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי בבאר-שבע בתחילת נובמבר 2015. ערעור על פסק הדין תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון.<sup>181</sup>

בפסק הדין בעניין "חוק ההסתננות" קיבלו רוב שופטי בג"ץ את טענת המדינה כי תכליתו של החוק אינה להתעמר במבקשי המקלט כל מנת שייצאו מישראל, אלא למנוע את השתקעותם במרכזי הערים. אולם לנוכח האמצעים שבהם ממשיכה המדינה לנקוט, טענה זו אינה משכנעת. כליאתם של מיעוט ממבקשי המקלט, שחרורם וכליאתם של אחרים תחתיהם, במעין "דלת מסתובבת", לא תקל את הלחץ על מרכזי הערים. את היצירתיות והמשאבים שמושקעים בכליאה ובניסיונות ללחוץ על מבקשי המקלט להתייאש ולעזוב אפשר היה להשקיע בפתרונות שייטיבו הן עם מבקשי המקלט והן עם התושבים הוותיקים, וימנעו את הצטופפותם של עשרות אלפי מבקשי מקלט באזורים עניים ומוזנחים. כך, למשל, אפשר להעניק למבקשי המקלט רישיונות עבודה מסודרים; לעודדם לעבוד במקומות שבהם יש מחסור בידיים עובדות במקום להביא עוד ועוד מהגרי עבודה חדשים; להעניק תמריצים למעסיקים שיקלטו אותם במקומות שונים; ולספק להם נגישות לשירותי שירותי בריאות, רווחה וחינוך ברחבי הארץ. במקביל יש להשקיע בשיפור השירותים, התשתיות והביטחון האישי בשכונות דרום תל אביב.<sup>182</sup>

הנמצא ברואנדה מתאריך 10.7.2015, שצורפו כנספחים לעתירה, כאן: <http://bit.ly/1OtwlJT>. ראו גם: אילן ליאור, **תחקיר "הארץ": מבקשי מקלט נשלחים לרואנדה ולאוגנדה ללא מעמד או זכויות**, הארץ, 4.4.2014.

<sup>180</sup> על המצב כיום באריתריאה ראו למשל: אילן ליאור, **בניגוד לדברי שלום, דו"ח האו"ם מצא: ילדים באריתריאה מגויסים בכפייה ומשרתים תקופה בלתי מוגבלת**, הארץ, 24.8.2015.

**Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea**, United Nations, June 2015.

<sup>181</sup> עת"מ 5126-07-15, ה"ש 179 לעיל, עע"מ 8101/15 צגטה נ' שר הפנים. לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/34750>. העתירה הוגשה באמצעות התכנית לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב בשם שישה ארגונים: המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם, קן לעובד, א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, ו-ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקאים.  
<sup>182</sup> ראו למשל מסמך דרישות למען רווחתם של כלל התושבות והתושבים בשכונות דרום תל אביב – ותיקים ומבקשי מקלט, מטעם תנועת אחותי, האגודה לזכויות האזרח, עתידנו, רוח נשית, המרכז לנשים אריתראיות וקבוצת מנהיגות פיליפינית, מאי 2015. המסמך באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/34687>.



## מהגרי עבודה

עם תחילת עבודתה של הכנסת ה-20 בשנה החולפת בוטלה ועדת העובדים הזרים בכנסת. מאז הקמתה הייתה הוועדה הפלטרפורמה היחידה בכנסת שבה נשמע קולם של מהגרי העבודה, אחת הקבוצות המוחלשות ביותר בישראל, והתקיימו בה דיונים רבים על הפרת זכויותיהם הבסיסיות. על פי הפרסומים, ביטול הוועדה נעשה מתוך תחושה ש"העובדים הזרים הם כבר לא סיפור"<sup>183</sup> (יש לציין כי בעקבות לחצים הוקמה בסופו של דבר ועדת משנה לנושא, במסגרת ועדת הפנים והגנת הסביבה).<sup>184</sup> מכל מקום, בחינת המצב בשטח מלמדת שהסיפור על ניצולם של מהגרות ומהגרי העבודה בישראל רחוק מלהסתיים.

השנה הסתמנה נסיגה חמורה בתחום זכויות מהגרי העבודה בישראל, כאשר הממשלה אישרה את הצעתו של שר האוצר, משה כחלון, להביא 20,000 עובדי בניין מסין ללא הסכם בילטרלי.<sup>185</sup> ההחלטה, פרי הסכם קואליציוני בין סיעת הליכוד לבין סיעת כולנו, מנוגדת להחלטות ממשלה שהתקבלו בשנים האחרונות, ולפיהן המדינה תגייס עבודה אך ורק במסגרת הסכמים בילטרליים עם ארצות המוצא. ניסיון העבר מלמד כי הבאתם של מהגרי עבודה באמצעות חברות קבלניות פותח לניצול לרעה של מהגרי העבודה ולהפרות חמורות של זכויותיהם, ובין היתר גביית דמי תיווך בסכומים עצומים.<sup>186</sup> בהקשר זה ראוי לציין כי בתחום הסיעוד עדיין לא קיימים כיום הסכמים בילטרליים, והעובדים ממשיכים להגיע דרך חברות קבלן פרטיות. עתירות בנושא תלויות ועומדות בבג"ץ.<sup>187</sup>

גם מהגרי עבודה המובאים באמצעות הסכמים בילטרליים אינם מוגנים מהפרה שיטתית של זכויותיהם. כך למשל חשף השנה דוח של ארגון Human Rights Watch תופעות קשות של ניצול עובדים תאילנדים המועסקים בחקלאות ברחבי הארץ.<sup>188</sup> כל העובדים שאיתם נפגשו מחברי הדוח סיפרו כי השכר המשולם להם נמוך בהרבה משכר המינימום; כי הם נדרשים לעבוד שעות ארוכות החורגות משעות העבודה המרביות הקבועות בחוק (חלקם דיווחו כי הם עובדים בדרך כלל 12 שעות ביום, שבעה ימים בשבוע, ומקבלים רק ארבעה ימי חופשה בשנה); כי תנאי העבודה שלהם אינם בטיחותיים; וכי נשללת מהם הזכות לעבור למעסיק אחר. רובם גם שוכנו במבנים מאולתרים ולא הולמים, ולא קיבלו תלושי שכר. תמונה דומה עולה גם מסיורים שביצע צוות הארגון קו לעובד במושבים בדרום.<sup>189</sup> ואם לא די בכך, בינואר השנה נכנס לתוקף ביטול זכאותם של מהגרי עבודה המועסקים בישראל כדין ל-2.25 נקודות זיכוי במס הכנסה,

<sup>183</sup> יוהנתן ליס ואילן ליאור, [במחנה הצינוני דורשים לבטל את הוועדה לעובדים זרים כדי לעסוק בשקיפות הממשל](#), הארץ, 1.6.2015; [ארגוני זכויות אדם: ביטול ועדת עובדים זרים – בכייה לדורות](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 1.6.2015.

<sup>184</sup> [יו"ר ועדת הפנים הקים ועדת משנה לבחינת בעיית העובדים הזרים בראשות ח"כ עטר](#), הודעה באתר הכנסת, 20.7.2015.

<sup>185</sup> אביטל להב ועומרי אפרים, [אושרה העסקת 20,000 פועלים סינים בישראל](#), ynet, 20.9.2015. בנובמבר פורסם כי בסופו של דבר לא יגיעו לישראל פועלים סינים: עופר פטרסבורג, [התפוצץ המו"מ עם סין להבאת 20 אלף פועלים לענף הבנייה](#), ידיעות אחרונות, 12.11.2015.

<sup>186</sup> פרט, דמי התיווך שמשלמים עובדים סינים הם הגבוהים ביותר, ויכולים להגיע לסכום הקרוב ל-30,000 דולר לעובד. ראו: דנה ויילר-פולק, [מתווכים גובים מעובדים זרים אלפי דולרים יותר מהמותר](#), הארץ, 1.4.2012.

להרחבה על ההסכמים הביילטרליים ראו: גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יוני 2015 (להלן: "סוגיות בהעסקה של זרים בישראל"), בעמ' 18-21. על ההבדל בין השיטות ועל הסכנות בהבאת מהגרי עבודה באמצעות חברות קבלניות ראו פניית קו לעובד, המוקד לפליטים ולמהגרים והאגודה לזכויות האזרח לראש הממשלה ולשר האוצר, ב: [ארגוני זכויות אדם: ההסכם הקואליציוני יביא להפרה חמורה של זכויות מהגרי עבודה](#), הודעה באתר האגודה, 14.5.2015. ראו גם דבריו של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה אמנון בן עמי בפרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מתאריך 27.7.2015, וכן: אמיתי גזית, [היועמ"ש על הבאת עובדים מסין: חשש לעידוד סחר בבני אדם](#), כלכליסט, 19.9.2015.

<sup>187</sup> בג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים – משרד התמ"ת, בג"ץ 1193/07 קו לעובד נ' שר הפנים, בג"ץ 2768/07 מכון קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל נ' שר הפנים. הדין בעתירות אוחד. <sup>188</sup> ניקולאס מקגיהן, [עסקה לא הוגנת: ניצול עובדים תאילנדים במגזר החקלאי בישראל](#), Human Rights Watch, ינואר 2015. על הדוח: [ישראל: ניצול חמור של מהגרי עבודה תאילנדים](#), הודעה באתר Human Rights Watch, 21.1.2015.

<sup>189</sup> ביקור מגדלי הפלפלים בדרום, אתר קו לעובד, אפריל 2015, חלק א': <http://bit.ly/1MUqng6>, חלק ב': <http://bit.ly/1YF2YHx>, חלק ג': <http://bit.ly/1HDrEfr>. הסיורים נערכו בספטמבר 2014.

שמשמעותו הפחתה של מאות שקלים בחודש משכרם הנמוך ממילא. עתירה שהגישה ההסתדרות נגד ביטול הזכאות תלויה ועמודת בבג"ץ.<sup>190</sup>

השנה הגישו ארגון קו לעובד ואזרח סנגל תובענה ייצוגית בעניין תופעה חדשה יחסית של ניצול סטודנטים זרים לחקלאות. על פי התובענה, חברה חקלאית ישראלית משווקת לאלפי סטודנטים לחקלאות מאסיה ואפריקה "תכנית לימודים" בת 11 חודשים הכוללת לימודים עיוניים לצד לימודים מעשיים. לאחר הגעתם לישראל מגלים הסטודנטים ש"תכנית הלימודים המעשיים" היא למעשה דרך לעקוף את מכסות מהגרי העבודה בחקלאות ולספק לחקלאים בישראל כוח עבודה זול, וכי הם אינם זוכים להכשרה המעשית שעבורה הם משלמים.<sup>191</sup>

אלה הן רק דוגמאות; ולמרות ההפרות החמורות של זכויות מהגרי העבודה, בכל תחומי העיסוק, פעילות האכיפה שמבצעת המדינה והענישה של מעסיקים העוברים על החוק רחוקות מלהיות מספיקות ויעילות. כך, דוח מבקר המדינה שפורסם השנה<sup>192</sup> אישש את הטענות שמפנים ארגוני זכויות האדם למדינה במשך שנים, וקבע כי פעילותה של רשות האוכלוסין וההגירה לאכיפת זכויותיהם של מהגרי העבודה מתאפיינת בסרבול בירוקרטי, בהיעדר תיאום בסיסי עם רשויות אחרת ובהימנעות משימוש בסמכויות שלרשותה. בין היתר מצא המבקר כי רשות האוכלוסין לא פיקחה על שכרם של מהגרי העבודה ועל תנאי העסקתם כנדרש ממנה, ואף לא בדקה מידע על הפרות זכויות של מהגרי עבודה שהגיע אליה מגורמים חיצוניים כגון ארגוני זכויות אדם. גם במקרים שבהם מצאה הרשות כי הופרו זכויות עובדים, היא בחרה להטיל על המעסיקים קנסות או להגיש נגדם כתב אישום, ולא להשתמש בסמכותה לבטל או להגביל את ההיתר שניתן להם להעסיק מהגרי עבודה.

עוד עולה מדוח מבקר המדינה כי המוסד המרכזי האמון על אכיפת זכויות העובדים, משרד הכלכלה, לא ממלא את תפקידו: הדוח מצביע בייחוד על התארכותם ללא קץ של הליכי בירור תלונות שהוגשו למשרד הכלכלה בגין הפרת זכויות עובדים, ועל חוסר האפקטיביות של מוסד הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה. מסמך של מרכז המחקר והמידע שפורסם השנה עומד על כך שבמספר תחומים קיימת סמכות אכיפה הן למפקחי משרד הפנים הן למפקחי משרד הכלכלה, וכי לא קיים נוהל עבודה מוסדר ומפורט בין המשרדים; מצב זה יוצר אכיפה כפולה או לחלופין אי אכיפה, סרבול, כפילות ובזבז משאבים ציבוריים.<sup>193</sup>

בעיה כואבת, שעלתה לרגע למודעות הציבורית בתחילת השנה בנסיבות טרגיות, היא המצב בגני הילדים הפירטיים של הקהילה הזרה. כ-3,000 תינוקות ופעוטות מקרב קהילות מבקשי המקלט ומהגרי העבודה בתל אביב שוהים במהלך רוב שעות היום במסגרות של גנים פירטיים, המכונים על ידי הקהילה "בייביסיטרים", בתנאים של סיכון והזנחה. בתחילת השנה מתו בגנים אלה חמישה תינוקות תוך חודש וחצי. הגנים הפירטיים, שהוקמו על ידי הקהילה הזרה עצמה לנוכח היעדר מסגרות חינוכיות אחרות לגיל הרך, מאופיינים בתנאים פיזיים קשים ביותר, במחסור חריף בכוח אדם לטיפול בילדים (לעיתים עד כדי יחס של מטפלת אחת לעשרות ילדים), בתנאי בטיחות מסוכנים, ובמחסור דרמטי בידע בניהול מסגרות לטיפול בילדים. לכל אלה השפעות קשות על מצבם ועל התפתחותם הפיסית והנפשית של הילדים.<sup>194</sup>

מבקר המדינה התריע על התופעה החמורה ב-2013,<sup>195</sup> אך רק השנה, בעקבות פעילות אינטנסיבית של

<sup>190</sup> חיים ביאור, **בג"ץ דורש מהאוצר לנמק מדוע ישללו נקודות זיכוי מעובדים זרים**, TheMarker, 28.10.2015, בקשה לאישור תובענה ייצוגית, <http://tinyurl.com/nsnrmy4>. הבקשה הוגשה ביולי 2015 נגד חברת אגרוסטאדיס ונגד גרנות, התשלובת החקלאית התעשייתית הגדולה בישראל, באמצעות עו"ד יונתן ברמן.

<sup>192</sup> **דוח מבקר המדינה 65**, ה"ש 115 לעיל, בעמ' 1091-1141 (הבדיקה נערכה בפברואר 2013 עד יוני 2014). לתגובת קו לעובד, המוקד לפליטים ולמהגרים, רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח ואמנסטי אינטרנשיונל לדוח

ראו: **תגובת האגודה וארגונים עמיתים לדוח מבקר המדינה**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 5.5.2015. <sup>193</sup> **סוגיות בהעסקה של זרים בישראל**, ה"ש 186 לעיל.

<sup>194</sup> יעל מאיר, **התינוקות השקופים: על תופעת ה"בייביסיטרים"**, ידיעון "המהגר" (המוקד לפליטים ומהגרים), האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם), מרץ 2015; אורלי וילנאי, **3 תינוקות מתו החודש בשל התנאים הקשים בגנים של מבקשי המקלט**, הארץ, 25.2.2015; דנה ויילר-פולק ואבי אשכנזי, **בפעם ה-5 בחודש וחצי: תינוק מת ב"מחסן ילדים" בתל אביב**, וואלה, 30.3.2015.

<sup>195</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונית שנת הכספים 2012**, מאי 2014, בעמ' 223-226.

ארגונים<sup>196</sup> ובעקבות מותם של התינוקות, אישר משרד ראש הממשלה העברת תקציב ייעודי לגנים אלו בסך 14 מיליון ש"ח כל שנה למשך ארבע השנים הקרובות.<sup>197</sup> נכון לסוף אוקטובר 2015 טרם הועבר מלוא המימון.

---

<sup>196</sup> בין היתר הייתה האגודה לזכויות האזרח שותפה בהקמת ועד פעולה ליישום המלצות מבקר המדינה בנושא גני הילדים של הקהילה הזרה, שעזר לקדם את החלטת הממשלה בנושא.

<sup>197</sup> אור קשתי, "[מחסי הילדים](#)": אחרי המיליונים והמתנדבים, דרוש פיתרון מערכתי, הארץ, 9.4.2015.

## זכויות אנשים עם מוגבלויות: אפטרופוסות

זכותם של כל איש ואישה לקבל החלטות לגבי חייהם, גופם ורכושם היא זכות שאין בסיסית ממנה. אדם שממונה לו אפטרופוס מאבד את חירותו, והאפטרופוס מקבל שליטה מלאה על חייו. בישראל, כ-50,000 איש ואישה מוגדרים כ"חסויים", וענייניהם מתנהלים על ידי אפטרופוס. ממידע שהצטבר בארגונים העוסקים בתחום, כמו גם מביקורות חוזרות ונשנות של מבקר המדינה מזה כ-25 שנה, מצטיירת תמונה מדאיגה של קלות בלתי נסבלת במינוי אפטרופוסים, בלי שהאדם עצמו ייקח חלק בהליך ועל סמך ראיות לא מספקות; של מתן כתבי מינוי כלליים וגורפים לאפטרופוסים, שאינם מתאימים לצורכיהם של החסויים; של הכשרה לא מספקת של האפטרופוסים; ושל פיקוח לקוי שמפעילה המדינה על תפקודם.<sup>198</sup>

בשנה האחרונה חלו כמה התפתחויות מעודדות המקדמות את זכויותיהם של אנשים ונשים עם מוגבלות נפשית וקוגניטיבית לכבוד ולחירות. באוקטובר 2014 פרסם משרד המשפטים, לאחר עבודה של כחמש שנים, תזכיר חוק המתקן את חוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות.<sup>199</sup> התיקון נועד להתאים את החוק המיושן, שנחקק בשנת 1962, לתמורות שחלו בתפיסה החברתית כלפי אנשים עם מוגבלויות נפשיות ושכליות וכלפי אנשים זקנים. ב-2015 פרסם האפטרופוס הכללי טיוטת נוהל המסדיר, לראשונה בישראל, את תפקודם של תאגידי האפטרופוסות,<sup>200</sup> שפעלו עד היום ללא כל הנחייה מחייבת וללא מנגנון לשמיעת קולם של החסויים, ושזכו לביקורת קשה על השירות שנתנו. השנה גם פתח משרד האפטרופוס הכללי, אף שבאחור ניכר, בפילוט לפיקוח על טיפולם של אפטרופוסים בענייניהם האישיים של האנשים שתחת אחריותם (בריאות, רווחה, דיור ועוד) – בעוד שעד היום נגע הפיקוח לעניין הטיפול ברכושם בלבד.<sup>201</sup> כמו כן מונתה לראשונה ממונה ארצית על ייצוג זקנים וחסויים באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, שתפקידה לקדם את ההכרה המשפטית בזכויותיהם כבני אדם עצמאיים ובאפשרות להגן עליהם מבלי לבטל את רצונם.<sup>202</sup>

ההסדרים המוצעים בתיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות ובטיוטת נוהל האפטרופוס הכללי בעניין התאגידים הם כאמור בכיוון הנכון, אך עדיין אינם מספקים.<sup>203</sup> כך למשל, הצעת החוק מציגה כלי משפטי חדש של יפוי כוח מתמשך לעניינים אישיים או רכושיים, שיכול לשמש כחלופה לאפטרופוסות, וכן פורטת עקרונות בדבר תפקוד האפטרופוסות; עם זאת, היא אינה כוללת הכרה בקבלת החלטות נתמכת,<sup>204</sup> הגברה של ההגנות הפרוצדורליות כגון ייצוג משפטי, ואפשרות של מינויים תחומיים בזמן. למרות הבעיות, הרפורמה החקיקתית מציעה פתח והזדמנות להתחיל ולבסס את ההסדרים בנושא כשרות משפטית ואפטרופוסות על עקרונות המקדמים את כבוד האדם ואת זכותו לאוטונומיה. עקרונות

<sup>198</sup> על ההליך למינוי אפטרופוס ועל הפגמים והליקויים בהכשרת אפטרופוסים ובפיקוח עליהם ראו למשל: מבקר המדינה, [דוח שנתי '41 לשנת 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989](#), מאי 1991, בעמ' 363 ואילך; [דוח שנתי '54 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002](#), מאי 2004, בעמ' 657 ואילך; [דוח שנתי '62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010](#), מאי 2012 (להלן: "דוח מבקר המדינה '62") בעמ' 815-851; כתב העתירה בבג"ץ 2857/13 [עמותת המשפט בשירות הזיקנה נגד אגף האפטרופוס הכללי במשרד המשפטים](#). לביקורת על מוסד האפטרופוסות ראו גם: יותם טולוב וארלן ס. קנטר, [של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות](#), מעשי משפט כרך ו, 2014, בעמ' 45-65 (להלן: "של מי החיים שלי?").

<sup>199</sup> [הצעת חוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות \(תיקון מס' 19\), התשע"ה-2014](#). ההצעה עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-19 והוחל עליה דין רציפות בכנסת ה-20, והיא נמצאת בדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט.

<sup>200</sup> תאגידי אפטרופוסות מקבלים מינוי במקרים קיצוניים – אנשים עיריירים ללא קרובי משפחה, אנשים שמשפחתם מסוכסכת, אנשים שהרווחה סבורה כי יש צורך בהתערבות גורם חיצוני.

<sup>201</sup> משולחן האפטרופוס הכללי, גיליון מס' 2, ינואר 2015, <http://bit.ly/1HGugZX>. לעניין חשיבות הפיקוח והיעיכוב בהפעלתו ראו [דוח מבקר המדינה '62](#) (ה"ש 198 לעיל) בעמ' 828.

<sup>202</sup> נורית וורגפ, [גם לזקן שמסרב לקטעת רגלו מגיע ייצוג משפטי](#), הארץ, 2.11.2015.

<sup>203</sup> הערות הקואליציה לקידום כשרות משפטית על התזכיר לתיקון חוק הכשרות המשפטית והאפטרופוסות, אוקטובר 2015: <http://www.acri.org.il/he/33197>; הערות הקואליציה לטיוטת הנוהל בעניין תאגידי אפטרופוסות, מאי 2015 <http://www.acri.org.il/he/34882>. בקואליציה חברים: בזכות, עמותת המשפט בשירות הזיקנה, אס"י (קהילת אנשי הספקטרום האוטיסטי), האגודה לזכויות האזרח בישראל, יד ריבה, לשמ"ה (עמותת להעצמה בבריאות הנפש), הקליניקה לזכויות אדם במרכז האקדמי למשפט ולעסקים והקליניקה לזכויות אנשים עם מוגבלויות באוניברסיטת בר אילן.

<sup>204</sup> על קבלת החלטות נתמכת ראו בפסקה הבאה.

אלה כוללים את החובה לקדם את העצמאות ואת האוטונומיה של כל אדם באמצעות תמיכה, לשתף את האדם בהליך הנוגע לו, לנהוג מולו בשקיפות ולהנגיש את כל המידע הקשור בו, ולהגביל את זכויותיו וחירותו רק אם יש צורך אמיתי בכך ואי אפשר להשתמש באמצעי פוגעני פחות.

גם בפסיקה ניכרה בשנתיים האחרונות מגמה חיובית, בהובלת השופטת אספרנצה אלון מבית המשפט למשפחה בחיפה, של הכרה במודל של תמיכה בקבלת החלטות כתחליף לאפטרופסות.<sup>205</sup> הרציונל המנחה את המודל הוא שאין לשלול את כשרותו המשפטית של אדם גם כשתפקודו הקוגניטיבי נחלש, ושיש לסייע לה או לו באמצעים המותאמים לצרכיהם להמשיך ולשלוט בחייהם ככל האפשר. תומך או תומכת בקבלת החלטות פועלים בהתאם לרצון האדם ותפקידם הוא לסייע, ללוות, לייצג ולהנגיש עבורו מידע, ולא לכפות עליו החלטות בענייניו. מודל התמיכה בקבלת החלטות תואם את עקרונות אמנת האו"ם משנת 2008 בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות,<sup>206</sup> וכמה מדינות כבר הכירו בו כחלופה שצריכה לרשת את מוסד האפטרופסות.<sup>207</sup> ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות ערך בשנה האחרונה פיילוט ראשון מסוגו בישראל של תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלויות שונות.<sup>208</sup>

הטבלה הבאה, מאתר ארגון בזכות, מסכמת את הבדלי הגישות בין מודל האפטרופסות לבין מודל התמיכה בקבלת החלטות:<sup>209</sup>

תמיכה בקבלת החלטות	אפטרופסות	
האדם	האפטרופוס	אצל מי המילה האחרונה
רצון האדם	טובת האדם	שיקול מנחה בקבלת ההחלטות
במרכז תהליך קבלת ההחלטות	בצד תהליך קבלת ההחלטות	מיקום האדם
העצמה	הגנה	תפיסת עולם מנחה
הכרה בכוחות וביכולות	חיזוק חוסר היכולת	מסר עבור האדם
אין	יש	אמצעי כפייה

<sup>205</sup> אפ (חי') 50389-02-13 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית (החלטה מיום 22.8.2013. לעיון בפסק הדין ראו: יותם טולוב, [חלופות לאפטרופסות בתחום הכלכלי](#), בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, 2015, בעמ' 46-44); אפ (חי') 43640-01-15 [א.ב.נ' היועץ המשפטי לממשלה](#) (פס"ד מיום 8.4.2015); אפ (נצ') 34820-03-15 [היועץ המשפטי לממשלה נ' א.ח.](#) (פס"ד מיום 6.7.2015). לסיפורה של דנה כרמון, האדם הראשון בישראל שביטל אפטרופסות לטובת קבלת החלטות נתמכת, ראו: <https://www.youtube.com/watch?v=aXoDnnxv528>, וכן: אור קשתי, [האשה הראשונה שהשתחררה מאפטרופסות לטובת שיתוף: "זה משהו אחר לגמרי, לא מחליטים בשבילי"](#), הארץ, 23.5.2015.

<sup>206</sup> סעיף 12 לאמנה קובע כי לכל אדם מגיעה תמיכה בעצמאות כחלופה לאפטרופסות. מעל 150 מדינות, ובהן ישראל חתמו על האמנה.

<sup>207</sup> להרחבה: [של מי החיים שלי?](#), ה"ש 198 לעיל.

<sup>208</sup> מיזם סעיף 12 – עצמאות לאנשים עם מוגבלות, באתר ארגון בזכות, <http://bizchut.org.il/he/1956>.

<sup>209</sup> מקור: אתר בזכות, <http://bizchut.org.il/he/1956>.

## הזכות להפגין

### שימוש באמצעים חריגים לפיזור הפגנות

בינואר 2015 נהרג אזרח בדווי מירי של שוטר במהלך פשיטה של המשטרה לאיתור סוחרי סמים בשכונת מגוריו ברהט.<sup>210</sup> במהלך הלווייתו התפתחו עימותים בין תושבים בדווי לבין המשטרה, שהסתיימו במותו של אזרח נוסף, ככל הנראה משאיפת גז מדמיע.<sup>211</sup> נשמעו גם טענות שלפיהן המשטרה השתמשה גם ברימוני הלם ואף בירי חי נגד המפגינים.<sup>212</sup> בהפגנות המחאה של יוצאי אתיופיה שהתקיימו בירושלים ובתל אביב בסוף אפריל ובתחילת מאי<sup>213</sup> עלה חשש כבד להפעלת אלימות מופרזת מצד המשטרה, ולהתנהלות של שוטרים בניגוד לנהלים. מהעדויות שנאספו מפי מפגינות ומפגינים עלתה תמונה של התנהלות מאופקת של המשטרה בתחילת ההפגנות, ולאחריה מעבר לשימוש באמצעים קיצוניים ביותר לפיזור הפגנות, ובהם אלות, סוסים ופרשים, גז מדמיע ורימוני הלם – ללא התראה מראש ומבלי שניתנה למפגינים הזדמנות סבירה לעזוב את המקום לפני כן.<sup>214</sup> בפרט בלטה הפעלתו של רכב ה"בואש", שעד התקופה האחרונה נעשה בו שימוש רק נגד מפגינים בשטחים, ומאז יולי 2014 משמש גם בירושלים המזרחית. השימוש באמצעים החריגים מטריד במיוחד מכיוון שמדובר בהפגנות של קבוצות מיעוט; עולה החשש שלזהותם של המפגינים, ולא רק להתנהגותם, יש קשר לחומרת האמצעים המופעלים כלפיהם.

אין חולק כי על המשטרה לפעול לשמירה על הסדר הציבורי ולמניעת התפרעויות, אולם ברשותה הניסיון, הכלים והיכולת להתמודד עם אירועים מורכבים, שעולה בהם חשש להפרת הסדר הציבורי. שוטריה אמורים לדעת כיצד יש להתנהל בהפגנות, גם אם הן היו טעונות רישיון שלא התבקש, וגם אם הן נושאות אופי רגוע פחות. כשאין מנוס, ונדרש לפזר הפגנה, על השוטרים להשתמש באמצעים מידתיים, ולהקפיד על נהלי השימוש בהם. הניסיון מוכיח, כי תגובה מרוסנת מצד המשטרה תורמת להרגעת הרוחות, ומונעת את החרפת המצב והתדרדרות לפסים אלימים. הניסיון העולמי מראה גם כי אפשר להתמודד עם הפגנות סוערות, ואפילו עם הפרות סדר אלימות, תוך שימוש מועט ביותר באמצעים לפיזור הפגנות, באופן השומר על ביטחונם של השוטרים ושל המפגינים גם יחד.

### היחס לאנשי תקשורת בהפגנות

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

כך, בין היתר, דווח בחודש מאי באתר "העין השביעית" כי המשטרה לא אפשרה לעיתונאים לסקר באופן חופשי את אירועי יום ירושלים, ובהם "מצעד הדגלים" והתנגשויות שאירעו בעיר העתיקה. על פי הדיווח, המשטרה כלאה את העיתונאים ב"מתחם" מוגדר, והיו שוטרים שהרחיקו באלימות אנשי תקשורת שניסו

<sup>210</sup> לפירוט לגבי המקרה שבו נהרג הצעיר, סאמי אל-ג'עאר, ראו ה"ש 158 לעיל.

<sup>211</sup> שירלי סיידלר, [המשטרה: הניידת נכנסה למתחם הקבורה ברהט בטעות; מח"ש הודיעה שלא תחקור שוטרים](#), הארץ, 19.1.2015.

<sup>212</sup> [הודעה לעיתונות: פורום דו-קיום דורש מיינסטיין להקים ועדת חקירה לאירועי רהט](#), אתר פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, 19.01.2015.

<sup>213</sup> ראו למשל: [עשרות פצועים, עימותים, רימוני הלם והרס במחאת יוצאי אתיופיה בתל אביב](#), ה"ש 49 לעיל; יאיר אלטמן, [עימותים אלימים בהפגנת יוצאי אתיופיה בבירה: 14 נפצעו](#), וואלה, 30.4.2015.

<sup>214</sup> בתשובה לפניית האגודה לזכויות האזרח טענה המשטרה כי האמצעים לפיזור הפגנות הופעלו באופן נקודתי ומבוקר ועל פי ההנחיות (מתן הוראת פיזור, שימוש על פי מדרג קבוע וכו'), וכי השימוש באמצעים נעשה כדי לשמור על הסדר הציבורי לנוכח הסלמה בהתנהגות המפגינים. לנוכח הפער המשמעותי בין גרסת המשטרה לבין עדויות המפגינים והדיווחים בתקשורת, פנתה האגודה בשנית וביקשה לקבל פירוט מלא של הנסיבות שבהן הופעלו אמצעים אלה. ההתכתבות ב: [לבדוק את התנהלות המשטרה בהפגנות של יוצאי אתיופיה](#), ה"ש 51 לעיל.

לסקר את האירועים.<sup>215</sup> בפנייה של ארגון העיתונאים לשר לביטחון פנים, שנשלחה באוגוסט 2015,<sup>216</sup> נמנתה שורה ארוכה של מקרים שבהם עיתונאים נפגעו בעת מילוי תפקידם או ספגו התנכלויות מידי שוטרים, ובהם: ירי כדור ספוג לפנייה של צלמת וואלה, טלי מאיר, בעת שסיקרה הפגנות בשועפט; מעצר של גלי גינת, כתבת וואלה לענייני משפט, בזמן תיעוד הפגנת שמאל בתל אביב; עיכוב של עיתונאי "הארץ" גדעון לוי ושל צלם העיתון אלכס ליבק; מעצר סרק של כתב "הארץ", יאיר אטינגר, בזמן שסיקר הפגנה בקבר דוד; ריסוס גז מדמיע לעבר כתבת הטלוויזיה הירדנית, ניבאל פארסח, ולעבר צלם שהיה עמה; החרמה אלימה של הטלפון הנייד של כתב "וואלה", אבי אשכנזי; שוטרים מנעו בכוח מכתב "חדשות 10", רועי שרון, להתקרב לזירה בעת פינוי מבנים בבית אל; שוטר היכה את כתב הפלילים של אתר "בחדרי חרדים", אלי שלזינגר, בעת שעמד לבדו על אי תנועה, למרות שציין בפניו כי הוא עיתונאי; ועוד. על פי המכתב, התופעה מוכרת כבר כשלוש שנים, אך ההסתייגות ממנה בצמרת המשטרה אינה מחלחלת אל השוטרים בשטח. דוגמה נוספת היא קנס שניתן לשני צלמים זרים באזור הר הבית על הצבת ציוד צילום במרחב הציבורי.<sup>217</sup> עם החרפת האירועים בירושלים בספטמבר טענו עיתונאים פלסטינים כי הוכו בידי שוטרים, וכי מדובר במדיניות מכוונת של המשטרה. במשטרה דחו את הטענות,<sup>218</sup> אולם הדיווחים על פגיעה בצלמים ובעיתונאים, בעיקר פלסטינים, נמשכים.<sup>219</sup>

## חופש הביטוי הפוליטי באמנות

תחילת כהונתה של הממשלה החדשה סימנה ניסיון להצר את חופש הביטוי הפוליטי כפי שהוא בא לידי ביטוי ביצירות אמנות ותרבות. כך, שר החינוך, נפתלי בנט החליט להוציא מסל התרבות את ההצגה "הזמן המקביל" של תיאטרון אל-מידאן, המבוססת על סיפורו של אסיר ביטחוני, למרות שוועדת הרפרטואר של סל התרבות דנה מחדש בהצגה, והחליטה להשאירה בסל לאחר שלא מצאה בה תכנים פוגעניים או מסיתים.<sup>220</sup> משרד התרבות ועיריית חיפה הקפואו את התמיכה בתיאטרון אל-מידאן, דבר שהעמיד אותו בסכנת סגירה;<sup>221</sup> בעקבות עתירות לבג"ץ, הורה בית המשפט המחוזי בחיפה לעירייה להעביר לתיאטרון את יתרת התמיכה.<sup>222</sup> שרת התרבות, מירי רגב, הודיעה שתבחן מחדש את תמיכת המשרד בתיאטרון הילדים היפואי אלמינא על רקע סירובו של מייסד התיאטרון, השחקן נורמן עיסא,

<sup>215</sup> איתמר ב"ר, "[דמם של הצלמים הותר](#)", העין השביעית, 18.5.2015. בכתבה מובאת תגובת המשטרה ועל פיה התנהלותה נועדה לשמור על ביטחונם של העיתונאים. כן ראו: אורן פרסיקו, "[תעיפו את הצלמים](#)", העין השביעית, 29.5.2015.

<sup>216</sup> המכתב בדף הפייסבוק של ארגון העיתונאים: <http://tinyurl.com/pahb4yy>. ראו גם: יאיר טרצ'יצקי, [תופעה הולכת ומחמירה](#), העין השביעית, 19.5.2015.

<sup>217</sup> ניר חסון, [בעקבות תקיפות יהודים: המשטרה מגבילה כניסת נשים מוסלמיות להר הבית](#), הארץ, 26.8.2015. בכתבה מובאת תגובתה של עיריית ירושלים, ועל פיה ציוד הצילום הוצב במקום שהפריע למעבר תקין ובטיחותי, והצלמים לא נשמעו להוראות כוחות הביטחון לפנותו.

<sup>218</sup> ברק רביד ואח', [נתניהו: נילחם במייד האבנים גם בגליל ובנגב](#), הארץ, 16.9.2015. בכתבה מובאת תגובת משטרת ירושלים ועל פיה "שום עיתונאי לא מהווה מטרה, כשיש פיזור או מעצר הם לפעמים נפגעים תוך כדי ריצה או נפילה".

<sup>219</sup> ראו למשל: [תיעוד: כתבת ערוץ ערבי נפגעת מרימון שירתה המשטרה בעיסאווייה](#), וואלה, 4.11.2015; אורן זוי, [צלמי עיתונות בירושלים ובשטחים: הצבא והמשטרה נלחמים בננו](#), שיחה מקומית, 8.11.2015.

<sup>220</sup> ירדן סקופ ויאיר אשכנזי, [בנט הורה להוציא את הצגת תיאטרון אל-מידאן מסל תרבות, בניגוד להחלטת ועדת הסל](#), הארץ, 9.6.2015. לפניית האגודה לזכויות האזרח לשר החינוך ולתשובת משרד החינוך ראו: [השרים בנט ורגב דורסים את חופש הביטוי האמנותי](#), הודעה באתר האגודה, 10.6.2015.

<sup>221</sup> יאיר ששכנזי ונעה שפיגל, [תיאטרון אל-מידאן עתר לבג"ץ נגד הקפאת התמיכה בו](#), הארץ, 19.10.2015; נעה שפיגל, [השרים רגב ושולם התערבו, ועיריית חיפה מעכבת את תקציב אל-מידאן בחודש נוסף](#), הארץ, 3.11.2015. באוקטובר 2015 הגיש ארגון עדאלה שתי עתירות נגד הקפאת התמיכה. עתירה לבג"ץ נגד משרד התרבות והשרה רגב, ועתירה לבית המשפט המחוזי נגד עיריית חיפה. לכתבי העתירות ראו: [עתירת עדאלה לבית המשפט העליון בעניין הקפאת התקציבים לתאטרון אלמינא](#), הודעה באתר עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל,

19.10.2015. בית המשפט קיבל את העתירה נגד עיריית חיפה והורה לה להעביר את יתרת התמיכה לתיאטרון, בנימוק כי ההחלטה על הקפאת התמיכה לא התקבלה על פי כללי המינהל התקין. עת"מ 35936-10-15 [תיאטרון אלמינא נ' עיריית חיפה](#) (פס"ד מיום 4.11.2015). ראו גם: [בעקבות עתירת עדאלה: בית המשפט המחוזי בחיפה הורה להעביר את יתרת התמיכה העירונית לתאטרון אלמינא](#), הודעה באתר עדאלה, 5.11.2015.



להופיע בהצגה של תיאטרון חיפה בבקעת הירדן,<sup>223</sup> וכי תבחן את המשך תמיכתו של משרד התרבות בפסטיבל הקולנוע בירושלים, בשל הקרנת סרט תיעודי על יגאל עמיר.<sup>224</sup> עוד ביקשה השרה רגב לקדם הצעת חוק שתמנע תקצוב של גופים ציבוריים בשל "הסתה, פגיעה בסמלי המדינה ועידוד טרור",<sup>225</sup> והפיצה למוסדות התרבות קריטריונים לתמיכה תקציבית בדוח דומה.<sup>226</sup> בנובמבר הודיעה השרה כי הורתה למועצה לביקורת סרטים לצפות בסרטים שיוצגו בפסטיבל של עמותת זוכרות, המוכר כ"פסטיבל סרטי הנכבה", כדי לקבוע אם אינם עוברים לכאורה על חוק יסודות התקציב, ומסיתים לאלימות ולגזענות.<sup>227</sup>

הגבלות על חופש הביטוי הפוליטי והתרבותי באו גם מכיוון של רשויות מקומיות. כך, למשל, מוסדות תרבות בחיפה סירבו להשכיר אולם לעמותת זוכרות, שביקשה להקרין סרטים העוסקים בנכבה הפלסטינית.<sup>228</sup> בהקשר זה חשוב לציין, כי הדין מחייב רשות מקומית להשכיר אולמות לפעילות תרבותית ופוליטית.<sup>229</sup> בשדרות, בבאר שבע ובירוחם נכנעו העיריות ללחצים פוליטיים, ומנעו את הקרנת הסרט "רעד בעזה", שעוסק בקשיים הנפשיים שאיתם מתמודדים תושבים בעזה לאחר מבצע "צוק איתן";<sup>230</sup> ובירושלים הודיעה חברת מועצת העירייה שתפעל להטלת סנקציות על הסינמטק בשל הקרנתו.<sup>231</sup> בבאר שבע, הנימוק לאי הקרנת הסרט היה האיסור לבצע פעילות פוליטית בנכסים שהעירייה מקצה בעלות סמלית. אמנם חוזר מנכ"ל משרד הפנים קובע שאין לבצע פעילות פוליטית או מפלגתית במבנה עירוני שהוקצה ללא תמורה ממשית, אולם הפרשנות הרחבה שניתנה למושג במקרה זה מאפשרת למעשה צנזורה ופגיעה בחופש הביטוי של קבוצות מיעוט. בתגובה לפניית האגודה לזכויות האזרח הסכימו המשנות ליועץ המשפטי לממשלה כי האיסור לקיים פעילות פוליטית בנכסים עירוניים שהועמדו ללא תמורה חלה רק על פעילות מפלגתית, ולפיכך לא היתה הצדקה לאיסור על הקרנת הסרט. עוד מצינות המשנות ליועץ, כי גם הנימוקים הנוספים של העירייה – פגיעה ברגשות וחשש להפרת הסדר הציבורי – לא הצדיקו את ביטול ההקרנה.<sup>232</sup>

הטלת צנזורה על ביטויים פוליטיים ואמנותיים שבעיני הרשויות הם שנויים במחלוקת מצרה את השיח במרחב הציבורי, שאמור להיות פתוח, נוקב ומאתגר. הסכנה לחופש הביטוי ולדמוקרטיה מכל אחת מההחלטות האלה, ועוד יותר מכך ממשקלן המצטבר, היא חמורה. מעבר להחלטות הספציפיות, הן גם

<sup>223</sup> לפניית האגודה לזכויות האזרח לשרה ראו: [השרים בנט ורגב דורסים את חופש הביטוי האמנותי](#), ה"ש 220 לעיל. לאחר שעיטא הודיע כי יאפשר לתיאטרון להופיע בבקעה, חזרה בה השרה מן האיום. ראו: יאיר אשכנזי, [השרה רגב חזרה בה מהאיום על התיאטרון של נורמן עיסא](#), הארץ, 11.6.2015.

<sup>224</sup> לי-אור אברבך, [מירי רגב: אבחן מחדש את התמיכה בפסטיבל הקולנוע בירושלים](#), גלובס, 15.6.2015. פניית האגודה לזכויות האזרח לשרה מתאריך 16.6.2015: <http://bit.ly/1HGwo3R>.

<sup>225</sup> יאיר אשכנזי ואיתי שטרן, [החופש תם ורגב חוזרת למאבק. על הכוונת: דניאל בארנבוים וסינמטק תל אביב](#), הארץ, 26.8.2015.

<sup>226</sup> יאיר אשכנזי, [הקריטריונים של מירי רגב לתמיכה: אסור לפגוע בדגל או לציין את הנכבה](#), הארץ, 2.9.2015.

<sup>227</sup> נירית אנדרמן, [שרת התרבות רגב בוחנת שלילת תמיכה מסינמטק ת"א בגלל פסטיבל סרטי הנכבה](#), הארץ, 29.11.2015. בתגובה לפניית האגודה לזכויות האזרח הבהירה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד דינה זילבר, כי ההליך החוקי היחיד שעל פיו אפשר להפחית את התמיכה במוסד תרבות כלשהו בגין הסתה לאלימות, הסתה לגזענות או תמיכה באקט מזוין נגד מדינת ישראל, הוא הקמת צוות על ידי שר האוצר, ולא על ידי שרת התרבות, שיכלול נציגים ממשרדי האוצר, המשפטים והתרבות. דבר זה לא קרה, והמועצה לביקורת סרטים איננה צוות בדיקה רשמי לפי הליך זה.

<sup>228</sup> ראו: [היועמ"ש: לשרה רגב אין סמכות להתערב בפסטיבל הנכבה](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 3.12.2015. נירית אנדרמן, [שני אולמות בחיפה סירבו לאפשר הקרנת סרטים על הנכבה](#), הארץ, 30.7.2015. פניית האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה ב: [סירוב עיריית חיפה להשכיר אולמות לעמותת זוכרות](#), הודעה באתר האגודה, 19.8.2015.

<sup>229</sup> [עמ"מ 3307/04 קול אחר בגליל נגד המועצה האזורית משגב](#) (פס"ד מיום 4.4.2005). את העתירה הגישו האגודה לזכויות האזרח ועמותת קול אחר בגליל. לכתבי בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/1660>.

<sup>230</sup> ג'קי חורי, שירלי סיידלר ונירית אנדרמן, [בעקבות לחץ פעילי ימין נמנעה בדרום הקרנת סרט על הלחימה בעזה](#), הארץ, 12.7.2015; נירית אנדרמן, [בלחץ פעילי ימין: בוטלה הקרנת "רעד בעזה" גם בירוחם](#), הארץ, 6.9.2015.

<sup>231</sup> נירית אנדרמן, [הסרט "רעד בעזה" יוקרן היום בסינמטק ירושלים; חברת מועצת העיר פועלת לבטל את האירוע](#), הארץ, 17.10.2015.

<sup>232</sup> פניית האגודה לזכויות האזרח מתאריך 20.7.2015 ותשובת המשנות ליועץ המשפטי לממשלה מתאריך 26.10.2015 ב: [האגודה לעיריית באר שבע: לאפשר את הקרנת הסרט "רעד בעזה"](#), הודעה באתר האגודה, 28.10.2015.



יוצרות "אפקט מצנן" שעלול להביא לצנזורה עצמית של אמנים ושל מוסדות תרבות, ולהשפיע על החלטות הקרנות המממנות יצירות תרבות ואמנות.<sup>233</sup> בעקבות פניית האגודה לזכויות האזרח הבהירו המשנות ליועץ המשפטי לממשלה לשרת התרבות שאין בסמכותה לשקול את תוכן של יצירות אמנות בהחלטה אם לממן אותן, וכי השיקולים בחלוקת המשאבים צריכים להיות אמנותיים ומקצועיים בלבד.<sup>234</sup>

חשוב לציין כי כבר במצב החוקי כיום ברור שהמדינה לא צריכה לתמוך באירוע תרבות שהוא בגדר עברה על החוק, ושיש בו הסתה ברורה לגזענות או לאלימות. עוד יש לזכור כי האמנות היא כלי רגיש ומורכב, ואי אפשר לראות אותה באופן פשטני. לא כל הצגה שמביאה, לדוגמה, את סיפורם של מחתרת יהודית או של מבצעי פיגועים, היא בהכרח קריאה למעשי טרור. ולא כל סרט או מיצג שמבטאים ביקורת על הצבא או על המדינה, ואפילו ביקורת חריפה ונוקבת, הם בגדר פגיעה בסמלי המדינה. הניסיון להטיל צנזורה על התרבות ולהחניק אמנות שהיא מאתגרת מוסכמות ומעוררת למחשבה פוגעת באפשרות לקיים דיון ציבורי נוקב ופתוח על הסוגיות החשובות ביותר והשנויות במחלוקת בחברה הישראלית, החיוני במדינה דמוקרטית.

---

<sup>233</sup> נירית אנדרמן, [בענף הקולנוע מודאגים: הצנזורה מכה שורש](#), הארץ, 4.8.2015; נירית אנדרמן, [הבמאי תאופיק אבו ואיל: "פלסטינים כבר לא רוצים להגיש סרטים לקרנות, מחשש שיצנזרו אותם"](#), הארץ, 1.11.2015.

<sup>234</sup> פניית האגודה לזכויות האזרח מתאריך 16.6.2015 ותשובת המשנות ליועץ המשפטי לממשלה מתאריך 9.8.2015. ב: היועמ"ש לרגב: [אין לך סמכות לשלול תמיכה מיצירות תרבות ואמנות בשל תוכן](#), הודעה באתר האגודה, 9.8.2015.

## זכויות בהליך הפלילי

### צפיפות בבתי הכלא

שטח המחיה המוקצה כיום למרבית האסירים והעצורים בישראל נמוך מ-3 מ"ר בממוצע לאסיר – כולל שטח המיטה, השירותים והמקלחת.<sup>235</sup> כתוצאה מכך, האסיר נאלץ פעמים רבות לקיים את כל שגרת יומו במיטתו, ובכלל זה לאכול בה, ללא יכולת כמעט להתהלך בתא וללא אפשרות למספר אסירים לעמוד בו זמנית בחלל המצומצם שנתר בתא. הצפיפות יוצרת דוחק ומחנק בתאים, פוגעת בבריאותם של האסירים וגורמת לחיכוך מוגבר ביניהם. תנאים אלו פוגעים גם בסיכויי האסיר להשתקם ולהיקלט בחברה עם שחרורו.

שטח המחיה המוקצה לאסיר בישראל רחוק מהרף שאומץ על ידי ארגונים בינלאומיים להבטחת תנאי מחיה הולמים ומהסטנדרט המקובל במדינות מערביות. הוא אף נמוך בכמחצית מהעמדה הרשמית המקצועית של שירות בתי הסוהר (שב"ס), הקובעת כי משמורת הולמת מחייבת שטח מחיה של כ-6 מ"ר לאסיר. הוא נמוך משמעותית אפילו מהרף המינימלי שנקבע במשפט הבינלאומי, שמתחתיו מתקיימת הפרה של האמנה נגד עינויים – 4 מ"ר לאסיר ללא שטח השירותים והמקלחת.

למרות שמדובר בתופעה חמורה ביותר המוכרת לרשויות זה שנים רבות, ולמרות מאמצי הבינוי והשיפוץ שהשקיע שב"ס, לא חל כמעט כל שינוי בשטח המחיה המוקצה לאסירים בשלושת העשורים האחרונים. בהקשר זה יש לציין כי מספר המעצרים במדינת ישראל הלך וגאה בעשור האחרון;<sup>236</sup> במקביל, על פי נתוני שירות בתי הסוהר, בעשור האחרון חלה ירידה משמעותית בהיקף הבנייה במתקניו.<sup>237</sup> בידי הרשויות אין כל תוכנית לפתרון הבעיה, אפילו לא בטווח הרחוק. בדיון שהתקיים ביולי 2015 בעתירת האגודה לזכויות האזרח, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ורופאים לזכויות אדם בנושא, מתח בג"ץ ביקורת על המדינה על כך שאינה מציגה תוכנית כלשהי לפתרון בעיית הצפיפות.<sup>238</sup> העתירה תלויה ועומדת.

### הפלת העוני: כתבי אישום על עברות השרדות

דוח הסנגוריה הציבורית שהתפרסם השנה התמקד בטיפולן של רשויות החוק בעברות על רקע עוני. על פי הדוח, בשנים האחרונות הוגשו יותר ויותר כתבי אישום בעברות שהן תוצאה של מצוקה כלכלית קשה המבוצעות, כך נראה, לצורך הישרדות: גנבת מוצרי מזון בסיסיים כמו מזון לתינוקות, קיבוץ נדבות, פלישה לדירות ריקות בדיוור הציבורי, התחברות פירטית לחשמל ולמים וכדומה. כך, דווקא אנשים עניים, שזקוקים להגנת הרשויות ולתמיכתן, מוצאים את עצמם מתמודדים עם ידן הקשה.

"לעיתים ברקע הדברים קיימת גם הפרה של המדינה את חובותיה הבסיסיות להבטיח קיום מינימאלי של אזרחיה בכבוד", כותבים בסנגוריה, ומציינים כי "הגשת כתבי אישום במקרים אלה אינה מקדמת כראוי את מטרת המשפט הפלילי ואינה מהווה תגובה חברתית מידתית והולמת. מן הראוי שהמשטרה ורשויות התביעה יפעלו להפניית הטיפול במקרים אלה לרשויות הרווחה והשירותים החברתיים, במטרה למצוא פתרון הולם למצוקה הכלכלית וההישרדותית, וזאת במקום לנקוט בצעדים פליליים המערימים קשיים נוספים ומקטינים את סיכוייו של האדם לצאת ממעגל העוני והמצוקה".<sup>239</sup>

<sup>235</sup> להרחבה ולנתונים ראו: כתבי בית הדין בעתירת האגודה לזכויות האזרח, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ורופאים לזכויות אדם, בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים,

<http://www.acri.org.il/he/30843>; **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2014-2013**, הסנגוריה הציבורית, יולי 2015; יעל פרידסון, **2 מ"ר לאסיר: פורסם דו"ח תנאי הכליאה בישראל**, nrg,

2.8.2015.

<sup>236</sup> **הסניגוריה הציבורית – דוח פעילות 2014**, אוגוסט 2015 (להלן: "דוח פעילות הסנגוריה הציבורית"). לעיקרי הדוח ראו:

**פורסם דוח פעילות הסניגוריה הציבורית לשנת 2014**, הודעה באתר משרד המשפטים, 6.9.2015.

<sup>237</sup> **תקן כליאה בשירות בתי הסוהר לשחרור מנהלי**, מצגת שהוצגה בפני ועדת הפנים של הכנסת, 18.11.2014.

<sup>238</sup> בג"ץ 1892/14, ה"ש 235 לעיל.

<sup>239</sup> **דוח פעילות הסניגוריה הציבורית**, ה"ש 236 לעיל.

## זכויות האדם בירושלים המזרחית

### שימוש מופרז בכוח מצד המשטרה

מאז קיץ 2014, ועוד יותר מאז תחילת אירועי הדמים בסוף ספטמבר 2015, הפך המצב בירושלים טעון ונפיץ עוד יותר מהרגיל. אין חולק על מורכבות האתגר המשטרתי בימים קשים אלה, ועל הקושי שבהתמודדות עם מפגעים ועם הפרות סדר. אולם דווקא בימים כאלה תפקידה של המשטרה לשמור על הסדר ועל שלום הציבור תוך הקפדה על דרכי התנהלות חוקיות, תקינות וראויות, ועל שימוש מושכל, מידתי ומחושב בכוח העומד לרשותה. מעדויות שנאספו באגודה לזכויות עולה כי המשטרה ומג"ב עשו בתקופה הזו שימוש מופרז בכוח, ואף הפעילו אמצעים קטלניים לפיזור הפגנות והפרות סדר בלב שכונות מגורים צפופות כדבר שבשגרה. שיטות הפעולה של משטרת ירושלים גרמו לפגיעה קשה ולא מוצדקת באוכלוסיה הכללית. אין להקל ראש באיום שחשים שוטרים מול מצבים מסכני חיים, ובאותה נשימה אין להקל ראש בחובתם של כל שוטר ושוטרת להקפיד על הנהלים, קלים כחמורים. להלן יידונו חלק מהאמצעים שבהם נקטה המשטרה בשנה האחרונה בירושלים.<sup>240</sup>

**כדורי ספוג:** ביולי 2014 החלה המשטרה להשתמש בירושלים המזרחית בכדורי ספוג שחורים כאמצעי לפיזור הפגנות והפרות סדר, במקום הכדורים הכחולים שהיו בשימוש עד אז. הכדורים השחורים קשים וכבדים פי שניים, ופוטנציאל הפגיעה שלהם גבוה הרבה יותר.<sup>241</sup> השימוש בכדורים אלה באופן החורג מנהלי המשטרה הביא לפגיעתם של עשרות תושבים בירושלים המזרחית, ובכללם קטינים, ואף למותו של נער בן 16, מוחמד סנוקר, בספטמבר 2014. מאז שהחל השימוש בהם, למעלה מתריסר תושבים איבדו עיניים כתוצאה מפגיעת כדורי ספוג, כמחציתם ילדים.<sup>242</sup>

הפגיעות הקשות מלמדות כי ההתייחסות אל כדורי הספוג החדשים כאל נשק לא קטלני איננה סבירה, וכי הם אינם אמצעי מתאים לפיזור הפגנות והפרות סדר. הסכנה שבהם גדולה עוד יותר לנוכח התנהלותם של שוטרים, המשתמשים בהם באופן בלתי מידתי ושלא על פי הנהלים, האוסרים על ירי כלפי ילדים ולעבר פלג הגוף העליון. בתגובה לפניית האגודה לזכויות האזרח ביקשה המשטרה באפריל 2015 לקבל לידיה את הפרטים המלאים ואת העדויות שברשות האגודה על הנפגעים מכדורי ספוג. הנתונים הועברו, אולם נכון לאמצע נובמבר תשובת המשטרה לגופו של עניין טרם התקבלה, ובשטח השימוש בכדורי הספוג השחורים ממשיך. החלטת הממשלה מספטמבר 2015, להתיר למשטרה להשתמש בכדורי "רוגר" נגד מידי אבנים ובאירועים של הפרות סדר גם בתוך ישראל ובירושלים המזרחית, מעוררת חשש כבד להרחבת הפגיעה בחיי אדם.<sup>243</sup>

**"בואש":** מאז יולי 2014 השתמשה המשטרה בירושלים ברכב להתזת "בואש"<sup>244</sup> באופן מופרז ובלתי סביר, דבר שגרם לנזקי רכוש רבים ואף לנזקי גוף בקרב התושבים הפלסטינים. הנוהל המשטרתי

עוד על הפללת העוני ראו: נעמי דרום, **"אולי נהייתי קלפטומנית ואולי פשוט הייתי רעבה" – איך מתמודדים עם "פשעי עוני"?**, הארץ, 16.4.2015. כן ראו בקשות האגודה לזכויות האזרח להצטרף כ"ידידת בית המשפט" לדיון בתיק פלילי נגד אדם המקבץ נדבות, אפריל 2015, <http://www.acri.org.il/he/34544>, ולהליך פלילי בעניין "פלישה" לדירה ריקה בדיון הציבורי, יוני 2014, <http://www.acri.org.il/he/31983>.

<sup>240</sup> להרחבה ולהתייחסות לנושאים נוספים, ובהם אלימות כלפי עצורים, שלילת תושבות ואזרחות, שלילת קצבאות, ענישת קטינים ועוד, ראו: **תגובת הרשויות הישראליות לסבב ההסלמה הנוכחי**, ה"ש 8 לעיל.

<sup>241</sup> ניר חסון, **תחקיר "הארץ": המשטרה הכניסה לשימוש כדורי ספוג חדשים ומסוכנים**, הארץ, 12.9.2014.

<sup>242</sup> ראו למשל: משה שטיינמץ, **אחיו של תושב ירושלים שאיבד עינו מירי כדור ספוג של מג"ב: "לא השתתף בהתפרעויות"**, מעריב, 13.7.2015; ניר חסון, **בן 5 נפצע מכדור ספוג שמורה בניגוד לנהלים; תמונתו עוררה גל של תגובות נאצה ברשת**, הארץ, 1.10.2015; **יחיא אל-עאמודי, בן 10, איבד את עינו מפגיעת כדור ספוג שירה עליו שוטר מג"ב באופן בלתי חוקי במזרח ירושלים**, הודעה באתר בצלם, 15.7.2015; ניר חסון, **שני פלסטינים מעיסאוניה נפגעו בפניהם מכדורי ספוג כשעמדו בחלון ביתם**, הארץ, 4.11.2015. להרחבה, לריכוז מקרים ולתכתובת בין האגודה לזכויות האזרח לבין המשטרה ראו: **שימוש בכדורי ספוג מסוג חדש בפיזור הפגנות בירושלים המזרחית**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 15.10.2015.

<sup>243</sup> להחלטת הממשלה ולהסבר על הסכנה בכדורי רוגר ראו ה"ש 1 לעיל.

<sup>244</sup> "בואש" הוא נזל מצחין שמותז בכוח רב מרכב משטרתי, כאמצעי לפיזור הפגנות. מלבד הצחנה והבחילה שלתן הוא גורם, מגע של נזל הבואש בעיניים עלול לגרום לכאב ולאדמומיות, לגירויים במגע עם העור ובמקרה של בליעה הוא עלול לגרום לכאבי בטן המצריכים טיפול רפואי.

המסדיר את השימוש בבואש קובע, שיש להשתמש בו מול מפרי סדר רק בשטחים פתוחים, ושאסור להשתמש בו בנסיבות שעלולות להביא לפגיעה בקשישים, בילדים ובנשים בהריון. אלא שמשטרת ירושלים מפרה נהלים אלה שוב ושוב כשהיא מתיזה את הבואש בתוך שכונות מגורים צפופות לעבר בתים. בתגובה לפניות האגודה לזכויות האזרח סירבה המשטרה לאסור את השימוש בבואש באזורי מגורים צפופים, אולם הודיעה בתחילת 2015 כי הוחלט להתנות את השימוש בבואש במחוז ירושלים באישור מפקד המחוז או סגנו. כמו כן הודיעה המשטרה כי הוחלט לבחון את הנוהל המסדיר את השימוש בבואש, כדי לצמצם את הסיכון לפגיעה באוכלוסייה בלתי מעורבת וכדי לשפר את תהליכי התייעוד והדיווח.<sup>245</sup> למרות התחייבויות אלה, בפועל נמשך השימוש המופרז בבואש לעבר בתי מגורים.<sup>246</sup>

**חסימת שכונות:** באוקטובר האחרון הוטל על ירושלים המזרחית כתר חלקי, שבמסגרתו חסמה המשטרה בבטונדות כתריסר כבישים, בהם כניסות ראשיות לשכונות, באופן המונע מעבר של כלי רכב.<sup>247</sup> במקומות רבים החלה המשטרה לבצע בדיקות של היוצאים והנכנסים, ברגל וברכב. כשבוע לאחר מכן הוסרו חלק מהחסימות,<sup>248</sup> אך אחרות נותרו על כנן. חסימות אלו אינן תופעה חדשה; במהלך השנה וחצי האחרונות חסמה משטרת ירושלים מספר פעמים כניסות לשכונות פלסטיניות באמצעות בלוקים של בטון, שהושארו על כנם במשך ימים, שבועות ואף חודשים.<sup>249</sup> החסימות מונעות מעבר אמבולנסים ורכבי כיבוי אש הנדרשים להצלת חיי אדם, ומשבשות את תנועת התחבורה הציבורית וכלי הרכב הפרטיים ואת שגרת החיים של התושבים. החוק אמנם מתיר למשטרה להציב מחסומים ארעיים בעקבות אירוע ספציפי, אך אין בפקודת המשטרה סמכות לכיתור שכונות שלמות למשך זמן בלתי מוגבל.<sup>250</sup> ענישה קולקטיבית כזו של אוכלוסיה שלמה היא פסולה ואינה לגיטימית, על אחת כמה וכמה אם מטרתה היא הפעלת לחץ על האוכלוסיה, כפי שעולה מראיונות לתקשורת שהעניקו גורמים במשטרה.<sup>251</sup> בהמשך להצבת החסימות נחשף לאחרונה בתקשורת כי בעיריית ירושלים התקיימו דיונים על תוכניות מרחיקות לכת להפרדה בין שני חלקי העיר, שמשמעותן למעשה הטלת סגר קבוע על תושבי ירושלים המזרחית.<sup>252</sup>

**איסור כניסה לעיר העתיקה:** בתגובה לאירועי דקירה קטלניים בעיר העתיקה, ב-4.10.2015 הטילה משטרת ירושלים לראשונה על פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית איסור כניסה גורף לעיר העתיקה.<sup>253</sup> למשך 48 שעות הותרה כניסתם החופשית של אזרחים ישראלים ושל תיירים, ואילו כניסתם של תושבי ירושלים הפלסטינים נאסרה, למעט אלו המתגוררים בעיר העתיקה, עובדים בה או לומדים בה. בכך נמנעה גישה לכל העיר העתיקה ללמעלה מ-90% מהפלסטינים תושבי ירושלים, שכן אלו אינם מחזיקים באזרחות ישראלית אלא הם בעלי מעמד של תושבי קבע. אמנם למשטרה יש סמכויות למנוע גישה של אדם למקום במקרים שיש חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, אלא שסמכות זו אינה מאפשרת לה לחסום באופן גורף את הגישה לעיר העתיקה במשך יומיים תמימים בפני חלק מסוים של האוכלוסיה המקומית, על בסיס הבחנה אתנית-לאומית. בפני המשטרה עמדו חלופות לגיטימיות שפגיעתן

<sup>245</sup> מכתבי התשובה של המשטרה מיום 9.3.2015 ו-1.2.2015. פניות האגודה לזכויות האזרח ותשובות המשטרה ב: **האגודה: להפסיק את השימוש המופרז ב"בואש" בירושלים המזרחית**, הודעה באתר האגודה, 9.3.2015.  
<sup>246</sup> ראו למשל: משה שטיינמץ, **תיעוד: רכב משטרה משפריץ נוזל מסריח לבתים בירושלים**, וואלה, 25.8.2015.  
<sup>247</sup> מפת החסימות באתר בצלם, נכון ל-21.10.2015: <http://www.btselem.org/hebrew/node/148204>. ראו גם: **יש להסיר במלואו את הכתר החלקי שהוטל על ירושלים המזרחית**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 21.10.2015.  
<sup>248</sup> רוני ינובסקי, **מקל וגזר: הוסרו מחסומים במזרח ירושלים**, ynet, 21.10.2015; ניר חסון, **פלסטינים מדווחים על הסרת חלק מהמחסומים בשכונות בירושלים ועל הקלה בבדיקות**, הארץ, 2.11.2015.  
<sup>249</sup> ראו למשל: **לפתוח את דרך הכניסה החסומה לעיסאווייה**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 27.10.2015.  
<sup>250</sup> לעניין חוקיות ההחלטות על חסימות צירים מרכזיים בשכונות פלסטיניות בירושלים המזרחית ראו: גל כהן, אלון ספיר ועו"ד באנה שגרי, **הזכות לחופש התנועה בעת חרום, הקליניקה לזכויות אדם בינלאומיות באוניברסיטה העברית בירושלים**, אוקטובר 2015, <http://law.huji.ac.il/upload/hth.pdf>.  
<sup>251</sup> החשד שמא ה"כתר" נועד לשם הפעלת לחץ קולקטיבי על התושבים קיבל חיזוק מדבריו של יזהר פלד, מפקד מרחב ירושלים במג"ב, שהתייחס לחסימות באומרו "אלו מנפיי הלחץ שמופעלים על מנת לעצור את ההתקפות [...] כדי שהתושבים יוקעו את המעשים ויתנגדו להם" (מוסף השבת של "ידיעות אחרונות", 16.10.2015).  
<sup>252</sup> משה שטיינמץ, **עיריית ירושלים מגבשת רשימה מורשים ליציאה במקרה של סגר על מזרח העיר**, וואלה, 15.10.2015; ניר חסון, **עיריית ירושלים דנה בהפרדת חלקי העיר; מרבית חברי המועצה תמכו**, בהארץ, 19.10.2015; אליאור לוי, **חשיפה: התוכנית לחומה סביב שכונה בירושלים**, ynet, 19.10.2015.  
<sup>253</sup> ניר חסון ויאיר אטינגר, **בעקבות הפיגועים, נאסרה כניסת פלסטינים לעיר העתיקה**, הארץ, 4.10.2015.

פחותה, כגון ביצוע חיפוש ובידוק לכל אדם שנכנס לעיר העתיקה. ה"פרופיילינג" שהשוטרים נדרשו להפעיל בכל הכניסות של העיר העתיקה כדי לאכוף את איסור הכניסה המפלה מהווה כשלעצמו אמצעי פסול ומשפיל.

**אכיפה מוגברת וסלקטיבית:** בספטמבר 2015 הצהירו גורמים במשטרה כי בכוונתם לייצר לחץ על האוכלוסייה בירושלים באמצעות אכיפת חוק מוגברת, בשיתוף פעולה עם גורמי אכיפה שונים ובהם הפיקוח העירוני, מס הכנסה, רישוי עסקים ומשטרת התנועה.<sup>254</sup> ואכן, באמצע אוקטובר הגיעו פקחים של עיריית ירושלים לרובע המוסלמי בעיר העתיקה, וחילקו קנסות בגובה של 5,000 ש"ח לבעלי עסקים פלסטינים שלא הציבו שלטים האוסרים על עישון.<sup>255</sup> בתגובה לפרסומים על כך כתבה שרת המשפטים בעמוד הפייסבוק שלה, כי המדינה מפעילה "אכיפה משולבת" כלפי בני משפחותיהם של מחבלים בתחומים כגון בנייה, ארנונה ומיסים.<sup>256</sup> עוד בתחילת השנה נחשף בעיתון "הארץ" כי המשטרה והשב"כ מעבירים לעיריית ירושלים רשימות שמיות של תושבי ירושלים המזרחית החשודים שהשתתפו בהפגנות אלימות, לצורך אכיפה עירונית מוגברת נגדם ונגד בני משפחותיהם.<sup>257</sup> שימוש באמצעי אכיפה עירוניים נגד אנשים רק משום שנחשדו בביצוע עברות שאינן קשורות לכך, מהווה אכיפה בררנית מובהקת ומכוונת המונעת משיקולים זרים ופסולים ופוגעת בזכות לשוויון בפני החוק. הפעלת אמצעי האכיפה נגד בני משפחתו של חשוד היא ענישה קולקטיבית. התנהלות זו פוגעת בתקינות ההליך הפלילי, מרוקנת מתוכן את חזקת החפות ואת הזכות הבסיסית להליך הוגן, ומהווה פגיעה בלתי חוקתית בזכות לפרטיות.

## השכונות שמעבר לחומה

עם בנייתה של חומת ההפרדה בתוך ירושלים נשארו בצדה השני שכונות פלסטיניות שלמות: כפר עקב, סמירמיס, ראס ח'מיס, ראס שחאדה, דחיית א-סלאם ומחנה הפליטים שועפאט. איש אינו יודע בוודאות כמה תושבות ותושבים מתגוררים כיום בשכונות אלו, אך אפשר להעריך את מספרם בכ-120,000.<sup>258</sup> ביולי 2005 קיבלה ממשלת ישראל החלטה<sup>259</sup> שקבעה היערכות מיוחדת למתן שירותים בשכונות אלה. ההחלטה ביקשה להבטיח כי הקמת החומה לא תפגע בשגרת החיים של מי שנותרו מאחוריה, וכי תושבי השכונות ימשיכו להיות זכאים לכל השירותים המגיעים להם כמי שמחזיקים בתעודת זהות ישראלית. בין היתר הנחתה ההחלטה את משרד הביטחון ואת המשרד לביטחון פנים להסדיר את המעבר במחסומים באופן יעיל ובזמן סביר. משרדי ממשלה אחרים, בשיתוף עם עיריית ירושלים, נתבקשו לפתח שירותי בריאות, חינוך, תעסוקה, דואר, ביטוח לאומי ושירותים נוספים בשכונות אלה. במסגרת דיונים שהתקיימו באותה תקופה בעתירות לבג"ץ נגד תוואי החומה באזור נתנה המדינה התחייבויות דומות.

עשור חלף מאז החלטת הממשלה, ומרבית ההתחייבויות שנקבעו בה נשארו על הנייר. אם כלל השכונות הפלסטיניות בירושלים מתמודדות עם הזנחה חמורה מצד העירייה והרשויות הממשלתיות בתחום התשתיות והשירותים, הרי שבשכונות שמעבר לחומה המצב חמור פי כמה, ורק הולך ומחריף.<sup>260</sup> מאז

<sup>254</sup> **תניהו: נילחם במייד האבנים גם בגליל ובנגב**, ה"ש 218 לעיל.

<sup>255</sup> ניר חסון, **עיריית ירושלים קנסה חנויות ברובע המוסלמי; הסוחרים: מתנקמים בנו בכוונה**, 15.10.2015.

<sup>256</sup> הפוסט בדף הפייסבוק של שרת המשפטים איילת שקד: <http://tinyurl.com/na6szks>.

<sup>257</sup> ניר חסון, **הרשימות השחורות של עיריית ירושלים לענישת תושבים ערבים ממזרח העיר**, הארץ, 10.3.2015. ראו

גם: **האגודה: העברת "רשימות שחורות" מהמשטרה לעירייה – פלילי**, הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח,

10.3.2015.

<sup>258</sup> הערכה זו מבוססת על מידע שמסר תאגיד הגיחון לבג"ץ במסגרת ההליכים בבג"ץ 2235/14 סנדוקה נ' הרשות

הממשלתית למים ולביוב, ולפיו בארבע מהשכונות מתגוררים סך הכל כ-80,000 תושבים (לכתבי בית הדין בעתירה:

<http://www.acri.org.il/he/30915>). מרביתם של תושבי השכונות מחזיקים בתעודות זהות ישראליות, ומיעוטם הם

<sup>259</sup> **היערכות משרדי הממשלה בנושא "עוטף ירושלים" והטיפול באוכלוסייה במרחב ירושלים כתוצאה מהקמת הגדר**, החלטה מס. 3873 של הממשלה מיום 10.07.2005.

<sup>260</sup> להרחבה על המצב בשכונות שמעבר לחומה ראו: **אין מים, יש זבל: עשר שנים להבטחת ששכחו**, הודעה באתר

האגודה לזכויות האזרח, 9.8.2015; אהוד תגרי ויהודית אופנהיימר, **עקורים בעירם: מדיניות ישראל במזרח ירושלים**

בניית החומה הפך האזור הפקר גמור. בשכונות אין נוכחות של משטרה, ואמבולנסים של מד"א הפסיקו להיכנס לאזור. התשתיות הבסיסיות דוגמת המים<sup>261</sup> והביוב קרסו, ומצב התברואה ירוד מאוד. אין שירותים מינימליים של פינוי אשפה, תיקון כבישים<sup>262</sup> או התקנת תאורת רחוב. הבטחות המדינה להקים בתי חולים וקופות חולים לא קוימו. העירייה מפעילה רק ארבעה בתי ספר עירוניים, אף שמתגוררים באזור עשרות אלפי תלמידות ותלמידים הזקוקים לעוד מוסדות לימוד רבים. חופש התנועה של התושבות והתושבים נפגע באופן חריף בשל העיכובים התכופים במעברם של כלי רכב והולכי רגל במחסום, ובשל העומסים הקבועים בכבישים הבודדים המובילים אל המחסומים.

פניות חוזרות ונשנות בסוגיות אלה לא זוכות למענה מצד הרשויות. אף שמדובר בשטח שנמצא בתוך הגבולות המוניציפליים של ירושלים, נציגי העירייה אינם נכנסים לשכונות, וחלקם אף אינם יודעים שהשכונות כלולות בשטחה המוניציפלי של העיר.<sup>263</sup> שטח ההפקר שנוצר מעבר לחומה מוביל לפגיעה יומיומית בזכויותיהם של עשרות אלפי נשים, גברים וילדים שאיש אינו לוקח עליהם אחריות, ואין כיום כל תוכנית ממשלתית עדכנית למימוש ההתייבויות שנקבעו לפני עשור בהחלטת הממשלה.

---

[והשפעתה על השכונות הפלסטיניות הירושלמיות שמעבר לגדר הפרדה](#), עמותת עיר עמים, יוני 2015; דרור פויר, [יומן מסע עצוב לשכונות הכי עלובות ומופקרות בירושלים](#).

<sup>261</sup> להרחבה על משבר המים בשכונות שמעבר לחומה ראו כתבי בית הדין בבג"ץ 2235/14, ה"ש 258 לעיל. את העתירה הגישו תושבים יחד עם האגודה לזכויות האזרח והמנהל הקהילתי המקומי. בעקבות העתירה פרסמה רשות המים בקיץ 2015 להערות הציבור טיוטת כללים בעניין הסדרת "מודל ההספקה והחיוב במתחמים שאינם מוסדרים". אלא שהכללים אינם עוסקים כלל באופן האספקה של המים, אלא רק בחיוב עבור צריכתם במקומות שבהם מסרבות הרשויות לחבר את הבתים למים בשל העדר היתרי בניה. ראו: [כללים לאספקת מים בשכונות שמעבר לחומה: המדינה דואגת לגבייה בלבד](#), הודעה באתר האגודה לזכויות האזרח, 8.7.2015.

<sup>262</sup> בנובמבר 2015 קיבל בית המשפט המחוזי בירושלים עתירה שהגישה עמותת עיר עמים בעניין מצב הכבישים בשכונות שמעבר לחומת הפרדה. בית המשפט חייב את עיריית ירושלים ואת המדינה לגבש תוכנית ביצוע של עבודות לשיפור ולתיקון הכבישים, המדרכות ומערכות הניקוז בשכונות באזור תוך שלושה חודשים, ולהיערך לביצועה בפועל בתוך שישה חודשים לאחר מכן. עת"מ 27276-07-15 [זגיר נ' עיריית ירושלים](#).

<sup>263</sup> באחד המקרים, כאשר פנה תושב האזור לעירייה בבקשה להדביר חולדות, סבר עובד העירייה בטעות שהשכונה אינה שייכת לשטח המוניציפלי של ירושלים. לתכתבת בין האגודה לזכויות האזרח לעירייה ראו: [מפגע חולדות בשכונת ענאתא החדשה שמעבר לחומת הפרדה בירושלים](#), הודעה באתר האגודה, 2.8.2015.

## הפרת זכויות האדם בשטחים הכבושים

### אלימות מתנחלים כלפי פלסטינים – אי אכיפת החוק

בסוף יולי 2015 הציתו מתנחלים את ביתה של משפחת דוואבשה בכפר דומא. בשריפה נספה התינוק עלי, בן פחות משנתיים. הוריו, שנפצעו קשה, מתו בימים שלאחר מכן מפציעיהם.<sup>264</sup> האירוע המזעזע הוא שיאה של שורה ארוכה של אירועי תקיפה של מתנחלים נגד פלסטינים ונגד רכושם לאורך שנים – החל מהשתלטות על אדמות, התנכלויות בעת המסיקה, שריפה וגדיעה של עצים, וכלה בתקיפות פיזיות ואף הצתות בתים, שעד לאירוע זה הסתיימו בלא אבדות בנפש.<sup>265</sup> תחקירים שפורסמו השנה חשפו כי פעולות "תג מחיר", שהחלו ב-2008 ושנהוג לייחסן לקומץ של "עשבים שוטים", הן תופעה מאורגנת וממוסדת, וכי עמותות שונות המעודדות ביצוע פעולות "תג מחיר" זוכות למימון מכספי ציבור.<sup>266</sup>

כמובן שמעשי האלימות בשטחים אינם מוגבלים רק לצד אחד. במציאות הקשה בשטחים הכבושים מתרחשות פגיעות קשות של פלסטינים במתנחלים, לעתים כאלה שהדעת אינה סובלת. כך למשל זכור במיוחד מגל האלימות האחרון הירי על מכוניתה של משפחת הנקין בראשית אוקטובר, שגבה את חייהם של שני הורי המשפחה.<sup>267</sup> אולם בניגוד לחקירות הנמרצות של רשויות אכיפת החוק במקרים של פגיעה באזרחים ישראלים, ולאכיפה המחמירה כלפי פלסטינים הפוגעים ביהודים, המדינה מגלה אזלת יד משוועת בטיפול במקרי אלימות של יהודים כלפי פלסטינים.

דוח שפרסם השנה ארגון יש דין<sup>268</sup> מתאר כשלים וליקויים בכל שלבי החקירה של משטרת מחוז ש"י את תלונותיהם של פלסטינים שאזרחים ישראלים פגעו בהם או ברכושם: ביקור מאוחר מדי בזירת האירוע, רשלנות באיסוף ממצאים ובתיעוד הזירה, היעדר מאמצים לאתר עדים או לזמנם לחקירה, כשלים בזימון חשודים לחקירה ובחקירתם, ועוד. כמו כן עומד הדוח על בעיות בחלוקת הסמכויות בין צה"ל למשטרה, ועל שיתוף פעולה לוקה בחסר בין שני הגופים. כתוצאה מכל אלה, נכתב בדוח, רק 7.4% מהחקירות המתנהלות במשטרת מחוז ש"י בתחום זה מניבות כתבי אישום. יתר החקירות נסגרות, מרביתן (כ-85%) בשל כישלון החקירה. הסיכוי של פלסטיני כי תלונה שהגיש למשטרה תוביל לחקירה אפקטיבית, לאיתור חשוד במעשה, להעמדתו לדין ובסופו של דבר להרשעתו הוא 1.9% בלבד. בדוח מצוין כי בהיעדר חקירות המניבות תשתית ראיות מספקת להעמדה לדין, עושים גורמי האכיפה שימוש נרחב באמצעי הפסול של צווי הגבלה מינהליים כלפי ישראלים.<sup>269</sup>

על החומרה שבמעשי התקיפה והאלימות של המתנחלים ובחקירות הכושלות מתווספת העובדה שבמקרים רבים מתבצעים מעשים אלה בגיבוי בשתיקה ובעצימת עין של חיילים הנוכחים במקום.<sup>270</sup> בכך מתעלם הצבא מאחריותו על פי משפט זכויות האדם והמשפט ההומניטרי הבינלאומי להגן על הפלסטינים

<sup>264</sup> ג'קי חורי וגילי כהן, [תינוק פלסטיני נהרג בהצתת בית ליד שכם; צה"ל: זה טרור יהודי](#), הארץ, 31.7.2015.

<sup>265</sup> דוגמאות באתר בצלם: אלימות מתנחלים: אי אכיפת החוק, <http://bit.ly/1Q6DSzT>. עוד ראו למשל: אליאור לוי ויואב זיתון, [אגרופים, בעיטות וגז פלפל: צעירים ישראלים תוקפים פלסטיני](#), ynet, 5.9.2015; שבתי בנדט, [הכתובת על הקירות החרוכים: כרוניקה של הצתות בתי פלסטינים](#), וואלה, 1.8.2015.

<sup>266</sup> ליאת שלזינגר, [בכל מחיר: כך מימנו כספי ציבור פעולות "תג מחיר"](#), מולד – המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, 2015; מתן חודורוב, [חשיפת "אנליסט": הממשלה מסבסדת עמותות ימין קיצוני ומשפחות המחבלים היהודים](#), nana10, 2.8.2015.

<sup>267</sup> יוחאי עופר וחופי עמוס, [הפיגוע בשומרון: הזוג שנרצח - נעמה ואיתם הנקין](#), nrg, 1.10.2015.

<sup>268</sup> זיו שטהל, [עקיפת חוק: כישלון אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית](#), יש דין, מאי 2015.

לעיקרי הדוח: [עקיפת חוק | דוח ונתונים חדשים של יש דין](#), הודעה באתר ארגון יש דין, 17.5.2015;

דף נתונים: <http://bit.ly/1RvubYN>. הנתונים נכונים לראשית 2015. נתונים דומים מאוד מופיעים בדף מידע שפרסם ארגון יש דין באוקטובר 2015, ומבוססים על המשך המעקב עד אוגוסט 2015, <http://bit.ly/1TKREXD>.

דוגמאות לכשלים בחקירה ראו גם בבלוג "אירוע נקודתי" של יוסי גורביץ' באתר יש דין, <http://blog.yesh-din.org/he>.

<sup>269</sup> על מעצרים מינהליים וצווי הגבלה ראו בהמשך הפרק.

<sup>270</sup> ראו למשל: [תיעוד וידיאו מחברון: חמישה ימים תחת התקפת מתנחלים בחסות הצבא](#), הודעה באתר בצלם, 19.10.2015; [חיילים מאבטחים מסע אלימות של מתנחלי יצהר](#), הודעה באתר ארגון בצלם, אוקטובר 2015; שבתי בנדט, [תיעוד: מתנחלים מיידיים אבנים לעבר פלסטינים לעיני חיילים](#), וואלה, 12.10.2015. בכתבה נמסר מאת דובר צה"ל "כי הם מוקיעים את אירועי האלימות וכי בחלק מהמקרים לא פעלו החיילים כמצופה מהם והם יתחקרו."



הנתונים תחת כיבוש. חובתם של החיילים היא לנקוט בצעדים הנדרשים במקרים של פגיעה באדם וברכוש בלי קשר לזהות התוקפים והמותקפים – להביא הפסקת האלימות ולעכב את התוקפים עד הגעת המשטרה, בכדי שזו תמצה עמם את הדין. אולם על פי דוח נוסף של ארגון יש דין שפורסם השנה,<sup>271</sup> הצבא נמנע עד היום מניסוח נוהל מדויק וברור שיגדיר את סדר הפעולות הנדרש מחייל בעת אירוע אלים של אזרחים ישראלים כלפי תושבים פלסטינים, ואינו דואג להדריך ולהכשיר את החיילים כראוי באשר לתפקידם כאוכפי חוק וסדר. כתוצאה מכך החיילים אינם מודעים לחובתם להגן על האוכלוסיה הפלסטינית, אינם מבינים את הסמכויות שבידיהם ואינם יודעים כיצד נדרש מהם לפעול בעת אירועים כאלה. לאחרונה נחשף בתקשורת כי בשנה האחרונה הועברה לחיילים פקודה חדשה שעל פיה יש להתייחס באופן זהה לאלימות של יהודים ושל פלסטינים, ולהתערב בכל אירוע של פגיעה בפלסטינים וברכושם, וכי ארבעה חיילים נענשו על "עמידה מנגד". למרות זאת, על פי הכתבה, ההנחיות לא ניתנות באופן עקבי מספיק, ועדיין שורר בלבול בשטח.<sup>272</sup>

## מעצרי קטינים

בגדה המערבית פועלות שתי מערכות משפט פליליות נפרדות ושונות – ישראלית וצבאית. זהות החשוד או הנאשם היא הקובעת איזה דין יחול עליו, ולמי תהיה סמכות השיפוט בעניינו. ההפרדה בין מתנחלים לבין פלסטינים בהליך הפלילי אינה פוסחת אף על קטינים: ילד ישראלי יישפט על פי הדין הפלילי הישראלי, בפני בית משפט בישראל, ויזכה להגנות ולזכויות הנרחבות המוענקות לקטינים על פי הדין הישראלי, השם דגש רב על טובת הקטין ועל שלומו. לעומתו, ילד פלסטיני שעבר עברה דומה יישפט בבית משפט צבאי על פי החקיקה הצבאית, המחמירה בהרבה, ואשר אינה נותנת ביטוי מספק לצורכיהם המיוחדים של קטינים. יתר על כן, במקרים רבים הדין הפלילי החל על קטינים פלסטינים נוקשה וחמור אף מזה שמוחל על בגירים ישראלים.<sup>273</sup>

על פי נתוני הארגון Military Court Watch, בחודשים ינואר-פפטמבר 2015 הוחזקו בבתי המעצר והכלא בישראל 166 קטינים פלסטינים בממוצע בחודש. באוקטובר, בעקבות גל האלימות, זינק מספרם ל-307.<sup>274</sup> במהלך השנים האחרונות נעשו בחקיקה הצבאית תיקונים משמעותיים הנוגעים לזכויות קטינים פלסטינים המעורבים בהליכים פליליים בשטחים. בין היתר קוצרו תקופות המעצר החלות על קטינים, נקבעו הוראות לעניין מעצרו והוראות הנוגעות להליך החקירה והמשפט, הוקמו בתי משפט צבאיים לנוער, ועוגן בצו מעמדם של הורי קטין המועמד לדין.<sup>275</sup> אולם קשה עדיין לדעת עד כמה מיושמים התיקונים בשטח ועל כמה השפיעו בפועל על מצבם ועל מעמדם של קטינים פלסטינים בהליך הפלילי. נוסף על כך, גם לאחר התיקונים עדיין קיימות פגיעות חמורות בזכויותיהם הבסיסיות של קטינים פלסטינים בכל שלבי ההליך הפלילי, ובפרט בשלבים הראשוניים של העיכוב והמעצר המבוצעים על ידי כוחות הצבא.

כך, נפוץ השימוש במעצרי לילה, כשחיילים מגיעים אל בית המשפחה בשעות הקטנות של הלילה או לפנות בוקר ועוצרים את הקטין הישן במיטתו. חרף סירובו העקרוני של הצבא להפסיק פרקטיקה פסולה ופוגענית זו, הוא החל בשנת 2014 בפילוט של זימון קטינים לחקירה כתחליף לחלק ממעצרי הלילה, במקרים מסוימים ובהתקיים נסיבות ותנאים מסוימים. אולם נכון לאוקטובר 2015 רב הנסתר על הגלוי בנושא: כך, לא ברור מה היו הקריטריונים לשימוש בזימונים כתחליף למעצר לילה; על מי חל הפילוט; כוחות הצבא.

<sup>271</sup> אייל הראובני, [עומדים מנגד תפקודם של חיילים בעת עבירות של אזרחים ישראלים הפוגעים בפלסטינים בשטח](#)

[הגדה המערבית](#), יש דין, מאי 2015.

<sup>272</sup> יואב זיתון, [פקודה בצה"ל: נוהל פתיחה באש מול מתפרעים יהודים – כמו מול פלסטינים](#), ynet, 13.7.2015.

<sup>273</sup> להרחבה ראו: לימור יהודה ואח', [שלטון אחד, שתי מערכות חוק: משטר הדינים של ישראל בגדה המערבית](#),

האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2014 (להלן: "שתי מערכות חוק").

<sup>274</sup> [Statistics – Palestinian 'security' prisoners in Israeli detention](#), Military Court Watch.

ראו גם: נעם רותם, [עליה ניכרת במעצרי קטינים פלסטינים, נפתח אגף נוער חדש](#), שיחה מקומית, 20.11.2015.

<sup>275</sup> להרחבה ראו [שתי מערכות חוק](#), ה"ש 273 לעיל.



היכן יושם; איך נעשה הזימון; האם הותר להורי הקטין ללוותו לתחנת המשטרה ולהיות נוכחים בחקירתו; ובעיקר – מה המסקנות שהוסקו מהפיילוט והאם הופסק או שהפך לנוהל קבוע.

נושא בעייתי נוסף הוא עיכובם של קטינים מתחת לגיל 12 – גיל האחריות הפלילית. בנהלי הצבא קיים איסור מפורש לעצור קטינים מתחת לגיל האחריות הפלילית, אולם אין איסור דומה לגבי עיכוב, ובפועל מעוכבים לעיתים גם ילדים צעירים מאוד.<sup>276</sup> לעמדת האגודה לזכויות האזרח, עיכוב קטינים מתחת לגיל האחריות הפלילית אמור להיות מוסדר בנוהל מפורט, שיקבע בבירור את האסור והמותר בתחום זה לחיילים. נוהל כזה אמור בראש ובראשונה לעגן את הכלל האוסר על עיכובו של קטין מתחת לגיל האחריות הפלילית. ככל שיהיו חריגים לכלל, שיכולים לאפשר עיכוב של קטין מתחת לגיל האחריות הפלילית במקרים מסוימים, יש להגדירם מראש, ולצמצמם לעילות כמו "סיכון חיים של ממש" וסיכון של הקטין את עצמו. נוסף על כך, על הנוהל לעגן את החובה ליידע את הורי הקטין על עיכובו, ואת החובה להעבירו לחזקת הוריו מיד לאחר העיכוב. עוד יש לעגן את כללי האסור והמותר בהתנהגות עם הקטין במהלך העיכוב, ובעיקר לאסור על כל איום או הפחדה של הקטין ועל איזוק קטינים במהלך עיכוב.<sup>277</sup>

## מעצרים מינהליים

מעצרים מינהליים וצווי הרחקה מינהליים מהווים מסלול עוקף ופסול להליך הפלילי הרגיל. הם מאפשרים להגביל את חירותו של אדם ואף לשלול אותה במשך חודשים ושנים, בלי שיזכה להליך משפטי הוגן ובלי שתעמוד לו הזכות הבסיסית להתגונן מפני ההאשמות העומדות נגדו. המעצרים וצווי ההגבלה מתבססים על חומר חסוי, כאשר במרבית המקרים פרטי החשדות – ולא רק הראיות, שהם מתבססים עליהן – מוסתרים הן מפני החשוד והן מפני עורך דינו. מידת המסוכנות של האדם נאמדת, ככלל, בהסתמך על מעשים קודמים או על כוונות המיוחסות לו, בלא לדרוש מהמדינה להוכיח את אותם המעשים או הכוונות מעל לכל ספק סביר, במשפט פלילי הוגן.<sup>278</sup>

מעצרים מינהליים משמשים דרך שגרה נגד פלסטינים בשטחים הכבושים. בהשוואה לתקופה של שיא האינתיפאדה, בשנים האחרונות חלה מגמה כללית של ירידה במספר העצרים המינהליים הפלסטינים, עד לממוצע של כ-150 בחודש בשנת 2013. אולם מאז חטיפת שלושת הנערים בקיץ 2014 זינק מספרם – על פי הפרסומים בשל הורדת סף החשדות הנדרש כדי לעצור אדם במעצר מינהלי.<sup>279</sup> נכון לסוף אוגוסט 2015 החזיקה ישראל במעצר מינהלי 341 פלסטינים; בממוצע, הוחזקו בכל אחד מהחודשים ינואר-אוגוסט 2015 כ-390 עצירים מינהליים.

צווי מעצר מינהלי מוצאים כאמור כמעט אך ורק נגד פלסטינים בשטחים הכבושים. נגד ישראלים המתגוררים בשטחים וחשודים במעורבות בעברות ביטחוניות מוצאים מעת לעת צווי הגבלה מינהליים. השנה, בעקבות הרצח בכפר דומא בסוף יולי 2015, נקטו רשויות הביטחון גם במעצרים מינהליים נגד ישראלים יהודים תושבי השטחים.<sup>280</sup> כמו כן פתחו הרשויות בגל יוצא דופן של צווי הרחקה וצווי הגבלה מינהליים נגד יהודים, בהם גם קטינים.<sup>281</sup> בדיון שנערך בוועדת הפנים של הכנסת באוקטובר 2015 עדכן

<sup>276</sup> ראו למשל: **ידיאו: חיילים מעכבים ילד הלוקה בשכלו, חברון**, אתר בצלם, 19.10.2014; **מבט אל שגרת החיים של ילדי חברון: תיעוד וידאו של שני מקרים של עיכוב קטינים, חלקם מתחת לגיל האחריות הפלילית, בחשד שידו אבנים**, אתר בצלם, 27.1.2014.

<sup>277</sup> לתכתובת בין האגודה לזכויות האזרח לבין הצבא: **עיכובם של קטינים פלסטינים מתחת לגיל 12**, הודעה באתר האגודה, 27.7.2015.

<sup>278</sup> להרחבה על הבעייתיות מעצרים מינהליים וצווי הגבלה ראו: טל דהן, **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2011**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2011, בעמ' 14-16.

<sup>279</sup> חיים לוינסון, **בתוך שנה, הוכפל מספר הפלסטינים הכלואים ללא משפט**, הארץ, 27.7.2015.

<sup>280</sup> ראו למשל: איתי בלומנטל ועמית קוטלר, **הוריו של העצור המנהלי: "אנחנו בשוק, חשבנו שיש כאן בתי משפט"**, ynet, 5.8.2015; איתי בלומנטל ויואב זיתון, **פשיטה במאחזים, מעצר מנהלי לנכדו של כהנא**, ynet, 9.8.2015.

<sup>281</sup> ראו למשל: חיים לוינסון, **צווי מעצר בית והרחקה לקטין שנחקר בעבר על עבירות של פשעי שואה**, הארץ, 22.8.2015; חופי עמוס, **שב"כ מסר 7 צווי הרחקה מנהליים לצעירים ביו"ש**, nrg, 23.8.2015; יואב זיתון ואיתי בלומנטל, **שב"כ: פעילי ימין קיצוני יצאו לפיגועים ממאחז "הבלאדים" בבנימין**, ynet, 23.8.2015.

נציג המשטרה כי צווי הרחקה מינהליים הוצאו לאחרונה ל-54 ישראלים יהודים המתגוררים בגדה המערבית, שחלקם הורחקו ליישובים בתוך הקו הירוק. כמו כן הוצאו צווי הרחקה מינהליים ל-62 פלסטינים מוסלמים תושבי ירושלים המזרחית ואזרחים המתגוררים בישראל. צוים אלו אוסרים עליהם כניסה להר הבית, או לעיר העתיקה, או לירושלים כולה לתקופה של עד חצי שנה.<sup>282</sup>

בעקבות גל האלימות בסתיו 2015 נעשה באופן חריג שימוש במעצרים מינהליים גם נגד אזרחית המדינה ונגד תושבי קבע. באמצע אוקטובר הוציא שר הביטחון צו מעצר מינהלי נגד אזרחית ערביה בת 19 תושבת נצרת, בשל חשד שהיא מתכוונת לבצע פיגוע.<sup>283</sup> צווי מעצר הוצאו גם לפלסטינים מירושלים בעלי מעמד של תושבות קבע בישראל, ובהם שלושה קטינים; ככל הידוע, זוהי הפעם הראשונה שבה קטינים בעלי מעמד בישראל נעצרים במעצר מינהלי.<sup>284</sup>

## הזנה בכפייה

בסוף יולי 2015 עבר בכנסת תיקון לחוק המאפשר להעניק טיפול, ובכלל זה האכלה, לאסיר שובת רעב, בניגוד לרצונו ותוך שימוש בכוח.<sup>285</sup> החוק נועד לאפשר לרשויות להתמודד עם אסירים ביטחוניים השובתים רעב במחאה על תנאי החזקתם. ארגוני זכויות אדם, רופאים וההסתדרות הרפואית בישראל התנגדו נחרצות להצעת החוק.<sup>286</sup> שביתות רעב של אסירים מציבות אתגרים משמעותיים בפני רופאים ובפני רשויות הכליאה. למרות זאת, קיימת הסכמה במשפט הבינלאומי ובקרב קהילת הרפואה, כי, ככלל, האכלה בכפייה של שובתי רעב בעלי כשירות מנטלית, המסרבים מרצונם החופשי לקבלת הטיפול, היא אסורה, מכיוון שהיא פוגעת בזכותו של האדם לאוטונומיה על גופו ובכבודו. האכלה בכפייה נחשבת לעינויים לפי אמנות בינלאומיות, ומפרה כללי יסוד של אתיקה רפואית.<sup>287</sup> שלוש עתירות נגד החוק, שהגישו ההסתדרות הרפואית וארגוני זכויות אדם, תלויות ועומדות בבג"ץ.<sup>288</sup>

<sup>282</sup> [פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מתאריך 12.10.2015](#).

<sup>283</sup> אלי אשכנזי ויהושע בריינר, [בצעד חריג: צו מעצר מנהלי לישראלית מהצפון שאימה "להיות שהידיית"](#), וואלה, 16.10.2015.

<sup>284</sup> ניר חסון, [באופן חריג: שלושה קטינים פלסטינים תושבי ישראל נעצרו מינהלית](#), הארץ, 22.10.2015.

<sup>285</sup> [חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר \(מס' 48\), התשע"ה-2015](#); יהונתן ליס ועידו אפרתי, [הכנסת אישרה את חוק ההזנה בכפייה לעצירים ביטחוניים בנוסחו המרוכך](#), הארץ, 30.7.2015.

<sup>286</sup> מתן צורי, רותם אליזרע ואילנה קוריאל, [למרות התנגדות הרופאים, העציר הפלסטיני השובת רעב הועבר לברזיל](#), ynet, 9.8.2015; [האכלה בכפייה של אסירים שובתי רעב](#), אתר האגודה לזכויות האזרח, 31.7.2015; אמאני דעיף,

[12 דברים שאתם חייבים לדעת על האכלה בכפייה של אסירים](#), רופאים לזכויות אדם; עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 12.7.2015, <http://bit.ly/1lhKILG>.

<sup>287</sup> [הנחיות בינלאומיות לרופאים המטפלים בשובתי רעב](#), אתר ההסתדרות הרפואית בישראל.

<sup>288</sup> בג"ץ 5304/15 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' הכנסת, בג"ץ 5441/15 ארגון מיזאן לזכויות האדם נ' כנסת ישראל, בג"ץ 5994/15 רופאים לזכויות אדם – ישראל נ' מדינת ישראל. כתב העתירה בבג"ץ 5994/15:

<http://bit.ly/1O5Y42G>