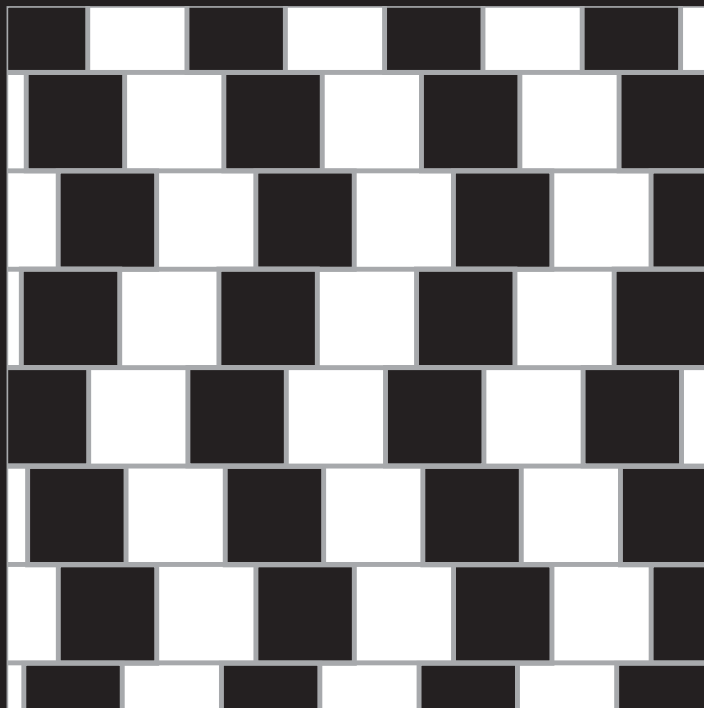


# זכויות האדם בישראל



## תמונת מצב 2008

60 שנה להכרזה לכל באי עולם  
בדבר זכויות האדם

**זכויות האדם  
בישראל  
תמונת מצב  
2008**

**60 שנה להכרזה לכל באי עולם  
בדבר זכויות האדם**



**האגודה לזכויות האזרח בישראל**

## The State of Human Rights in Israel 2008

כתיבה : טל דהן  
עריכה : ענבל גרין  
עיצוב העטיפה : סטפני ורותי עיצוב

© כל הזכויות שמורות. האגודה לזכויות האזרח בישראל (2008)

### משרדי האגודה לזכויות האזרח בישראל

**ירושלים:** רח' כנפי נשרים 3, ת"ד 34510 ירושלים 91000, טלפון: 02-6521218, פקס: 02-6521219

**תל-אביב:** רח' נחלת בנימין 75 תל-אביב 65154, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165

**חיפה:** רח' העצמאות 102, ת"ד 33709, חיפה 31336, טלפון: 04-8526333, פקס: 04-8526331

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

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

דצמבר 2008

## תוכן העניינים

בשטחים  
הכבושים בישראל

5	מבוא.....
7	הפרת הזכות לשוויון והמאבק למימושה.....
8	נשים.....
9	מזרחים.....
10	אזרחי ישראל הערבים.....
12	אנשים עם מוגבלות.....
14	יוצאי חבר המדינות.....
15	יוצאי אתיופיה.....
17	הומואים, לסביות, ביסקסואלים וטרנסג'נדרים.....
18	ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לשוויון של התושבים הפלסטינים.....
20	זכויות אזרחיות – הפרתן והמאבק להגנה עליהן.....
20	הזכות לחיים ולביטחון אישי.....
20	בין דם לדם: הרג אזרחים ערבים על-ידי כוחות הביטחון.....
20	ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לחיים ולביטחון אישי.....
22	איסור עינויים.....
22	בשטחים הכבושים: התעללות באסירים והפרה של האיסור לענות.....
23	זכויות בהליך הפלילי והזכות להליך הוגן.....
23	שימוש גובר ומסוכן במידע חסוי.....
24	חקיקה הפוגעת בזכות לחירות ולהליך הוגן.....
25	תנאי כליאה של אסירים ועצירים.....
26	ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות להליך הוגן.....
29	הזכות לפרטיות.....
32	חופש התנועה.....
32	ובשטחים הכבושים: הפרת חופש התנועה.....
35	הזכות למקלט מדיני.....
37	הזכות לחיי משפחה.....
37	היעדר נישואין אזרחיים.....
38	אזרחים ישראלים החיים עם בני זוג זרים.....
38	אזרחים ישראלים החיים עם בני זוג פלסטינים או עם אזרחי מדינות מוסלמיות.....
38	מהגרי עבודה.....
39	ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לחיי משפחה.....
40	חופש הביטוי.....
43	ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות להפגין.....
44	חופש המידע.....
45	חופש ההתאגדות.....

	<b>זכויות חברתיות – הפרתן והמאבק לקידומן.....</b>	<b>47</b>
<b>48</b>	<b>הזכות לקיום בכבוד ולרמת חיים נאותה.....</b>	
48	עוני ופערים.....	
49	ירושלים המזרחית: הזנחה ואפליה.....	
50	תנאי המחיה בכפרים הבלתי מוכרים – ביזיון שנמשך 60 שנה.....	
51	ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לקיום בכבוד.....	
<b>52</b>	<b>זכויות עובדים.....</b>	
52	חוקים והפרתם.....	
54	מהגרי עבודה.....	
<b>56</b>	<b>הזכות לבריאות.....</b>	
56	ליקויים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי ושחיקת סל הבריאות.....	
57	עלייה בהוצאה הפרטית על שירותי בריאות.....	
58	פערים במדדי בריאות ואפליה בנגישות לשירותי בריאות.....	
59	ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לבריאות.....	
<b>61</b>	<b>הזכות לדיור נאות.....</b>	
61	התנערות מאחריות.....	
62	אפליית האוכלוסיה הערבית והריסות בתים.....	
63	ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לדיור.....	
<b>64</b>	<b>נספח 1: מקורות להרחבה ולמידע נוסף.....</b>	
<b>70</b>	<b>נספח 2: ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם..</b>	

**תודות**

לכל עובדות האגודה לזכויות האזרח ועובדיה, שסייעו במידע ונתונים ושקראו והעירו הערות חשובות. תודה לחברי האגודה, למתנדביו ולתורמים לפעילות האגודה, אשר בזכות מחויבותם, ערכיהם ונדיבותם מתאפשרת פעילותנו.

לעו"ד חני בן ישראל מקו לעובד, לבת'ינה דביט משתי"ל, לרן ירון מרופאים לזכויות אדם, לעו"ד איתי סבירסקי מהתוכנית למשפט ורווחה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, לאסתר סיוון ולעו"ד שרון פרימור מבזכות, לינינה סלבסט, ולסיגל רוזן ממוקד סיוע לעובדים זרים, שסייעו במידע, בנתונים ובהבהרות.

אנו מבקשים להודות לעמיתינו ממשפחת ארגוני זכויות האדם, הצדק החברתי והחברה האזרחית בישראל, ובהם: **הקרן החדשה לישראל**; אגודה - מרכז ישראלי לאסטרטגיה תקשורתית; א-דאר; אגודת ההומואים, הלטביות, הביסקסואלים והטרנסג'נדרס; אדם טבע ודין; אחותי - למען נשים בישראל; איתך - משפטניות למען צדק חברתי; אל-חאק; אמנסטי אינטרנשיונל סניף ישראל; אסי"ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט; בזכות - המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות; במעגלי צדק; במקום - מתכננים למען זכויות תכנון; בצלם; גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע; האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה; האגודה לזכויות החולה; האגודה לצדק חלוקתי; הארגון לזכויות הדיור; הבית הפתוח בירושלים לגאווה ולסובלנות; הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל; הוועדה העממית להגנה על זכות הדיור והאדמה ביפו; הטלוויזיה החברתית; הל"ב - התנועה למלחמה בעוני בישראל; הל"ה - למען החינוך בשכונות ובעיירות הפיתוח; המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב; המוקד להגנת הפרט; המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי; המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת; המרכז לקידום פליטים אפריקאים; העמותה לזכויות המשפחות המעורבות; הפורום לאכיפת זכויות עובדים; הפורום לזכויות פליטים; הקואליציה למאבק בסחר בנשים; הקשת הדמוקרטית המזרחית; התוכניות הקליניות בפקולטות למשפטים באוניברסיטת תל אביב, באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטה העברית בירושלים, במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ובמכללה למנהל; התנועה לחופש המידע; התנועה לחיים בכבוד; ועד הפעולה לשוויון בענייני אישות; ידיד - מרכז זכויות בקהילה; יש דיין; כראמה; לוחמים לשלום; מוקד סיוע לעובדים זרים; מחויבות לשלום ולצדק חברתי; מסיל"ה - מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה; מען - עמותה לסיוע לעובדים; מרכז אדוה - מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל; מרכז הפעילות הקהילתית באוניברסיטת אל קודס; מרכז מוסאוא; מרכז מינרבה לזכויות האדם; נעמ"ת; סאט אל-עאמל; סינגור קהילתי; עדאלה; עיר עמים; פורום הארגונים לביטול חוק ההסדרים; פורום דו-קיום בנגב; צב"י - צרכני בריאות ישראל; קו לעובד; קואליציית הארגונים "הזכות לבריאות"; רופאים לזכויות אדם; שדולת הנשים בישראל; שוברים שתיקה; שומרי משפט - רבנים למען זכויות האדם; שתי"ל.

## מבוא

"... לפיכך מכריזה העצרת באזוני כל באי העולם את ההכרזה הזאת בדבר זכויות האדם [...] כדי שכל יחיד וכל גוף חברתי ישווה תמיד לנגד עיניו וישאף לטפח, דרך לימוד וחינוך, יחס של כבוד אל הזכויות ואל החירויות הללו, ולהבטיח באמצעים הדרגתיים, לאומיים ובינלאומיים, שההכרה בעקרונות אלה וההקפדה עליהם תהא כללית ויעילה בקרב אוכלוסי המדינות החברות ובקרב האוכלוסים שבארצות שיפוטם" (מתוך ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, 1948)

ב-10 בדצמבר 1948, תחת הרושם הכבד שהותירו זוועות מלחמת העולם השנייה והפגיעות הקשות בזכויות האדם של מיליוני אנשים, התקבלה בעצרת האו"ם ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם. רוב מדינות העולם הצטרפו להכרזה, ו"יום זכויות האדם" מצוין מאז מדי שנה ב-10 בדצמבר ברחבי העולם, ובעשורים האחרונים אף בישראל.

אף על פי שאין היא מסמך מחייב מבחינת המדינות החברות באו"ם, מהווה ההכרזה מקור השראה לאמנות בין-לאומיות ולפעילות בתחום זכויות האדם, והיא נחשבת כמסמך הבסיסי המגדיר את מכלול זכויות האדם המוכרות. ההכרזה פותחת בהצהרה, כי כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם, ומפרטת בשלושים סעיפים את זכויות האדם, ובהן: הזכות לחיים, חירות וביטחון אישי, איסור על עבדות ועל עינויים, חופש הביטוי, הדת והאמונה, הזכות להינשא ולהקים משפחה, הזכות להליך הוגן, הזכות לחינוך, הזכות לבריאות והזכות לרמת חיים נאותה.

מדי שנה מפרסמת האגודה לזכויות האזרח את "תמונת מצב" – דוח שנתי על מצב זכויות האדם בישראל. לפני עשור, במלאות יובל שנים להכרזה בדבר זכויות האדם, בדקנו את מצב זכויות האדם בישראל לאור סעיפי ההכרזה. הדוח שפורסם אז הצביע על תופעות קשות ועל מגמות מדאיגות: אי-שוויון, פערים, הפרות של זכויות האדם בשטחים הכבושים, מגמות של כרסום בזכויות החברתיות ושל הפרטת שירותים חברתיים, ועוד. עם זאת, אפשר היה להצביע בדוח גם על ציוני דרך חשובים,<sup>1</sup> ולציין בסיפוק כי "למדינת ישראל יש הישגים מרשימים בתחום זכויות האדם."

עשור חלף, והדוח שלפניכם, המתפרסם ביום זכויות האדם הבין-לאומי, מבקש לשוב ולבחון את מצב זכויות האדם בישראל ובשטחים הכבושים לאור סעיפי ההכרזה, בחלוף שישים שנה. מהדוח שלהלן עולה כי המגמות השליליות שעליהן הצבענו לפני עשור לא רק שלא נבלמו, אלא התגברו. שישים שנה לאחר הקמתה של המדינה, זכויות האדם בישראל עדיין אינן מעוגנות בחוקה, ורק חלקן מעוגנות בחוקי יסוד. מדינת ישראל מתנערת יותר ויותר מאחריותה להבטיח לאזרחיה את הזכויות הבסיסיות ביותר – הזכות לבריאות, הזכות לחינוך, הזכות לדיור והזכות לקיום בכבוד. אי-השוויון גובר, והפערים החברתיים-כלכליים מעמיקים. אל מול חופש הביטוי והזכות לפרטיות ניצבים איזמים חדשים. יותר ויותר הצעות חוק העולות על שולחן הכנסת מבטאות מגמות גזעניות ונטייה להגביל את חירויות היסוד ולפגוע בזכויות האדם. מהלכים שונים מעוררים חשש לכרסום

<sup>1</sup> בין השאר נחקקו בשנות התשעים חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, חוק זכויות החולה, חוק הסנגוריה הציבורית, חוק המעצרים החדש וחוק חופש המידע.

הדמוקרטיה, ובכללם: פגיעה במעמדה של מערכת המשפט, ובפרט בזה של בית המשפט העליון; איום על ארגוני החברה האזרחית ועל פעיליה; ופגיעה בחופש הביטוי. בשיח המתנהל בוועדת החוקה בכנסת סביב הצעות חוקה לישראל חסרה הבטחתן האפקטיבית של זכויות יסוד מרכזיות, ושל מעמדה, אי תלותה ועצמאותה של הרשות השופטת.

בישראל המודרנית של תחילת המאה העשרים ואחת יש עדיין בני אדם, ולא במקרה כולם ערבים, שחיים בתנאים של העולם השלישי – בעיקר בכפרים הבלתי מוכרים בנגב ובירושלים המזרחית. לפני שמונה שנים, בחודש אוקטובר 2000, נהרגו 13 בני אדם על-ידי משטרת ישראל – כולם ערבים, כולם, למעט אחד, אזרחי המדינה. מאז, על אף הקביעות החד-משמעיות של ועדת חקירה ממלכתית, נמשכת אפליית הממוסדת של האוכלוסייה הערבית בישראל. מעט מאוד נעשה לקידומה ולשיפור מעמדה, הפערים בין יהודים לערבים גדלו, והגזענות החרפה.

ומעל כל אלה רובצים הצל הכבד של הכיבוש ושל משטר ההפרדה המתקבע בשטחים. זה ארבעים ואחת שנה שוללת ישראל את זכויות היסוד מכארבעה מיליון פלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה. גם כינונה של הרשות הפלסטינית באמצע שנות התשעים ונסיגת ישראל מרצועת עזה בקיץ 2005 לא שינו את מאזן הכוחות הבסיסי, שבו ישראל שולטת בחייהם של הפלסטינים ואחראית להפרת זכויותיהם היומיומית, החמורה והמתמשכת. תחת שליטתה של מדינה, המגדירה עצמה כדמוקרטיה, חיים מיליוני בני אדם משוללי זכויות, במשטר של כיבוש צבאי שתחתיו שום זכות אינה מובטחת: לא הזכות לחיים, לא הביטחון האישי, לא חופש התנועה ולא הזכות לפרנסה, לא חופש הביטוי ולא הזכות לבריאות. בשטחים הכבושים, ומאז תחילת האינתיפאדה השנייה בסוף שנת 2000 ביתר שאת, איבדו רוב הזכויות את משמעותן.

הדוח שלהלן מתבסס על מקורות מידע מגוונים – דוחות והודעות של ארגונים חוץ-ממשלתיים, מאמרים עיתונאיים, דיונים ומסמכים של הכנסת, נתונים של רשויות המדינה – בין שמתפרסמים או בין שהושגו במסגרת התדיינות משפטיות, ועוד. מפאת קוצר היריעה הדוח אינו מתייחס לכל סעיפי ההכרזה, אך הוא מתייחס לרובם הגדול. בסוף הפרסום אפשר למצוא רשימה של המקורות העיקריים שהדוח מתבסס עליהם, להרחבה ולמידע נוסף.

בהלימה עם נושאי הליבה שבחזית המאבק למען זכויות האדם בישראל – ובבסיס פעילותה בת 36 השנים של האגודה לזכויות האזרח – מחולק דוח זה לשלושה שערים עיקריים: **שוויון; זכויות אזרחיות; וזכויות חברתיות**. כולן יחדיו פורסות את הקשת המלאה והמגוונת של זכויות האדם: כולן שוות, וללא כיבוד מלא של כולן לא נחיה בחברה מתוקנת ודמוקרטית המאפשרת את מימוש החרות, החופש והשוויון שלו ראויים כל בני האדם. נוסף על כך שילבנו לכל אורך הדוח את צילו של הכיבוש: תמונת מצב של זכויות האדם בישראל – ושל רמיסתן בשטחים. בהפרתן של כל אלו, בכל מקום שבו הפגיעה בזכויות נעשית על ידי רשויות ישראליות או מטעמן, נוסיף ונאבק.

גם נוכח הפגיעות הקשות בזכויות האדם, למאבק למען יש הישגים: להתרשמות הקוראים כללנו בסוף כל פרק בדוח זה סקירה, לא ממצה, של העשייה העיקשת והמתמשכת למען זכויות האדם. אתם מוזמנים לקרוא – ולהצטרף למאבק למען זכויות האדם: למען הזכויות שלנו.

## הפרת הזכות לשוויון והמאבק למימושה

**"כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם. כולם חוננו בתבונה ובמצפון, לפיכך חובה עליהם לנהוג איש ברעהו ברוח של אחווה" (סעיף 1)**

**"כל אדם זכאי לזכויות ולחירויות שנקבעו בהכרזה זו ללא הפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או דעה בבעיות אחרות, בגלל מוצא לאומי או חברתי, קניין, לידה או מעמד אחר" (סעיף 2 (1))**

**"הכל שווים לפני החוק וזכאים ללא הפליה להגנה שווה של החוק. הכל זכאים להגנה שווה מפני כל הפליה המפרה את מצוות ההכרזה הזאת ומפני כל הסתה להפליה כזו" (סעיף 7)**

הזכות לשוויון היא עקרון-על, העומד בבסיס תפיסת זכויות האדם. לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נקבע בשורה ארוכה של פסקי דין, כי הזכות לשוויון היא זכות חוקתית, הנגזרת מהזכות לכבוד שבחוק היסוד, ושהפגיעה בה תתאפשר רק במגבלות הקבועות בחוק היסוד. אולם **שישים שנה לאחר ההכרזה בדבר זכויות האדם ולאחר הקמת מדינת ישראל, אין בישראל עיגון חוקתי מפורש לזכות לשוויון**, ואין מוסדות שאמונים על יישומה.<sup>2</sup> גם בטיטת החוקה שגובשה לאחרונה בוועדת חוקה בכנסת נרשמו חריגים רבים לזכות לשוויון, שמעקרים אותה במידה רבה מתוכן. יתרה מזאת, בישראל קיימת **אפליה ממוסדת** המתבטאת בחקיקה ובמדיניות לשם העדפה מובהקת של האינטרסים של האזרחים היהודיים. מציאות מתמשכת זו מבנה את אפלייתו של המיעוט הערבי בישראל ומנציחה פגיעה קשה זו בזכות לשוויון. נוסף על כך, זה ארבעה עשורים שולטת ישראל על מיליוני בני אדם רמוסי זכויות, אשר לא נכללים כלל במושג השוויון, ושחלים עליהם חוקים ונהלים נפרדים לגמרי – הפלסטינים תושבי השטחים הכבושים.

בעשרים השנים האחרונות נחקקה שורה ארוכה של חוקים ותיקונים לחוק, המבקשים להבטיח את הזכות לשוויון בתוך ישראל. בין היתר נחקקו חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, האוסר להפלות אדם בקבלה לעבודה, בתנאי העבודה ובתנאי הפרישה מטעמים של לאום, ארץ מוצא, גיל, מין, מצב משפחתי, נטייה מינית, אמונה, השקפה או השתייכות מפלגתית; חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, הקובע את זכותם של אנשים עם מוגבלות לשילוב בחברה, לשוויון בתעסוקה ולנגישות; חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, שמבקש להגן מפני אפליה מצד גורמים פרטיים;<sup>3</sup> תיקונים לחוק שירות המדינה שקבעו חובת ייצוג הולם בשירות הציבורי לנשים, לאנשים עם מוגבלות, לאזרחים ערבים (לרבות דרוזים וצירקסים) וליוצאי אתיופיה; ואחרים. הזכות לשוויון גם עוגנה, כאמור, בשורה ארוכה של פסקי דין. אולם אופייה החמקמק של האפליה וקשיי הוכחתה בבתי המשפט הופכים אותה לאחד הנושאים הקשים למניעה ולאכיפה. יתרה מזאת, **המכשול העיקרי למניעת אפליה בישראל הוא היעדר הפנמה אמיתית של ערך השוויון**

<sup>2</sup> למעט נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, שהוקמה רק לאחרונה.  
<sup>3</sup> החוק נחקק ביוזמת האגודה לזכויות האזרח. לאחרונה יזמה האגודה תיקון לחוק, שמטרתו למנוע "סלקציה" בכניסה למקומות בילוי. על-פי התיקון, בעל עסק שלא נותן שירות ללקוחותיו לפי סדר הגעתם, חייב להראות שהייתה לכך סיבה מוצדקת ושאינו זו אפליה מטעם בלתי מוצדק. הצעת התיקון לחוק הונחה על שולחן הכנסת על-ידי ח"כ שלי יחימוביץ' ועברה בקריאה טרומית.



**בחברה הישראלית.** כך, למשל, במדד הדמוקרטיה 2008 של המכון הישראלי לדמוקרטיה, הסכימו 83% מהנשאלים כי "לכל אדם צריכות להיות אותן זכויות, ללא קשר לעמדותיו הפוליטיות"; אולם רק 56% הסכימו על הצורך בשוויון זכויות מלא לכל אזרחי המדינה, יהודים וערבים, ורק 57% תמכו בשוויון מגדרי.

## נשים

ככלל, מצבן של הנשים בשוק העבודה בישראל ובעולם נחות ביחס לגברים. הנשים בישראל נמנות עם בעלי השכר הנמוך,<sup>4</sup> הן מרוכזות בתחתית סולם השכר והדרגות כמעט בכל הענפים והמקצועות, מיעוט קטן מתוכן מועסקות כמנהלות, ומרביתן עובדות במגוון צר למדי של "מקצועות נשיים", שבהם השכר נמוך ואפשרויות הקידום מצומצמות. חלקן של הנשים בקרב עובדי חברות כוח האדם גבוה משמעותית מזה של הגברים, וגם שיעור האבטלה בקרבן גבוה מזה שבקרב הגברים. בצד כל אלה, נשים מופלות בקבלה לעבודה ובקידום בשל היריון, לידה והורות, וחשופות להטרדות מיניות במקומות עבודתן, תופעה שגברים כמעט אינם סובלים ממנה. שיעור הנשים בבית המחוקקים בישראל נמוך לעומת רוב מדינות המערב; ייצוגן של הנשים בסגל האקדמי נמוך ב-10% מן הממוצע שבמדינות האיחוד האירופי, ושיעורן הולך ופוחת ככל שהדרגה גבוהה יותר. ברשות השופטת, לעומת זאת, מהוות הנשים רוב של 51%, שיעור השווה בדיוק לייצוגן באוכלוסייה הכללית; השוויון בין המינים נשמר גם מבחינת התארים והתפקידים השונים שבהם מכהנים שופטים.

מעמד האישה **בנישואין ובגירושין** בדין הדתי היהודי ובדין הדתי המוסלמי נחות מזה של הגבר. אי-השוויון מתבטא הן ביחסים הממוניים במסגרת הנישואין והן באפשרויות היציאה מהנישואין. עובדה זו פוגעת בנשים במקרים שבהם עניינים הקשורים לנישואין ולגירושין, כגון חלוקת רכוש בין בני זוג, חזקה על הילדים ומזונות, נדונים בבתי הדין הדתיים ולא בבית המשפט לענייני משפחה. חמורה במיוחד בעיית מעוכבות הגט – נשים אשר אינן יכולות להתגרש בשל סירוב הבעל לתת גט. בכל בתי הדין הדתיים ממלאים אך ורק גברים את תפקידי השפיטה. השאת קטינות עדיין רווחת בקרב אוכלוסיות אחדות בישראל, הן בציבור הערבי והן בציבור היהודי. חוק גיל הנישואין, המאפשר את נישואיה של נערה כבר מגיל 17, אינו מספק הגנה מספקת לקטינות, וגם כמעט אינו נאכף על-ידי רשויות המדינה. גם תופעת הפוליגמיה מתרחשת בישראל, בעיקר בקרב הבדואים בנגב; החוק בישראל אוסר על ריבוי נשים, אולם אכיפתו מועטה.

למרות עלייה במודעות הציבור להיקפן של **האלימות כלפי נשים** ושל תקיפות מיניות, ממשיכה תופעה זו לתבוע קורבנות רבים, והמערכת המשטרית והחברתית אינה מצליחה להתמודד עמה.

<sup>4</sup> על פי סקר הכנסות לשנת 2007, שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בספטמבר 2008, ההכנסה לשעת עבודה של גבר – 48.2 ש"ח – גבוהה בכ-20% משל אישה – 40.5 ש"ח.

הממשלה מתקצבת את המקלטים לנשים מוכות ולנפגעות תקיפה מינית רק באופן חלקי, ואלה אינם מסוגלים לספק מענה לצרכים הקיימים. גם תופעת **הסחר בנשים** נמשכת. על-פי דוח מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2007 שהתפרסם בחודש יוני 2008, ישראל עושה מאמצים ניכרים למנוע סחר בבני אדם למטרות זנות באמצעות חקיקה ואכיפה, אולם היא אינה עושה די סייע לקורבנות הסחר, ואינה נוקטת בצעדי ענישה מספיקים נגד סוחרים, מתווכים וסרסורים. בדוח נזכרת ישראל בפעם הראשונה גם כמדינת מקור לקורבנות סחר למטרות זנות.

## מזרחים

בישראל של היום, כמעט לא קיימת אפליה ממוסדת כלפי יהודים ממוצא מזרחי ביחס ליהודים ממוצא אשכנזי. עם זאת, **הגידול בפערים הכלכליים-חברתיים בעשורים האחרונים מקבע גם פערים ושסעים עדתיים, שנוצרו בשל אפליה היסטורית, כך שהפערים בין ישראלים יהודים ממוצא שונה עודם קיימים**. על-פי נתוני מרכז אדוה, מאז שנת 1990 נרשמת עלייה בהכנסה הממוצעת של שכירים ממוצא מזרחי, אולם גם היום ההכנסה הממוצעת של ילידי ישראל שאביהם יליד אירופה או אמריקה גבוהה מזו של ילידי ישראל שאביהם יליד אסיה או אפריקה; שיעורם של הראשונים בקרב המקצועות האקדמיים, הטכניים ובתפקידי ניהול גבוה יותר משל האחרונים (נתוני 2006). בקרב בוגרי התיכון בשנת 1997 שהגיעו לאחד המוסדות האקדמיים עד שנת 2005, היה שיעורם של יוצאי אסיה-אפריקה נמוך משיעורם של יוצאי אירופה-אמריקה ושל ילידי ישראל (25.7% לעומת 36.4% ו-35.6% בהתאמה). שיטת קבלה חדשה לאוניברסיטאות, שהונהגה בשנת 2003 ואמורה הייתה לשפר את סיכויי הקבלה של מועמדים ממוצא מזרחי (בין היתר), בוטלה לאחר שנה אחת.

**אפליה ממוסדת כלפי מזרחים קיימת בעיקר במוסדות החינוך החרדיים**. כך, למשל, הצטברו בשנים האחרונות עדויות לקיומה של מכסה בשיעור 30% לקבלתן של תלמידות ממוצא מזרחי לסמינרים של רשת "בית יעקב"; בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים קבע<sup>5</sup> כי על משרד החינוך ועל עיריית ירושלים להפעיל את סמכויות הפיקוח הנתונות בידיהם על מנת למנוע אפליה עדתית במוסדות אלה. בבג"ץ תלויה ועומדת עתירה<sup>6</sup> בעניין הפרדה משפילה בין תלמידות מזרחיות לתלמידות אשכנזיות בבית ספר ביישוב עמנואל.

<sup>5</sup> עת"מ 241/06 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד החינוך התרבות והספורט (השופטת יהודית צור, פס"ד מיום 26.4.06).

<sup>6</sup> בג"צ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך.

## אזרחי ישראל הערבים

הערבים בישראל הם מיעוט לאומי ילידי, הזכאי לשוויון זכויות מלא. אולם **מאז הקמת המדינה אזרחי ישראל הערבים נתונים לאפליה שיטתית וממוסדת**, הנובעת מתפיסת המדינה וממדיניותה בפועל. אפליה זו מולידה מדיניות של חיזוק הרוב היהודי (למשל תוכניות של ייחוד הנגב והגליל); מקדמת חקיקה המבחינה בין יהודים לערבים (למשל חוקים המסדירים באופן מפלה את הזכות לאזרחות); משמרת מוסדות אנכרוניסטיים מימי "המדינה שבדרך", הממלאים תפקידים שלטוניים אך דואגים לאינטרסים של הרוב היהודי בלבד (דוגמת קק"ל והסוכנות היהודית); וגורמת להקצאת משאבים מפלה בכל תחומי החיים.

אפליית הערבים אזרחי המדינה לאורך כל שנות קיומה תועדה במספר רב של סקרים ומחקרים, ואושרה בפסקי דין, בהחלטות ממשלה, בדוחות מבקר המדינה ובמסמכים רשמיים אחרים. ועדת אור, שמונתה לחקור את אירועי אוקטובר 2000 ואת התנהגות כוחות הביטחון במהלכם, פרסמה בחודש ספטמבר 2003 את הדוח הממשלתי המשמעותי, הרחב והמקיף ביותר על אודות מצבם של אזרחי ישראל הערבים. הוועדה קבעה כי "המדינה לא עשתה די, ולא התאמצה די, כדי להקנות שוויון לאזרחיה הערבים ולהסיר את תופעות האפליה והקיפוח." עוד נכתב בדוח הוועדה: "יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים [...] בהקשר זה, על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לחינוך, לשיכון, לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה ולשירותים. תשומת לב מיוחדת יש להפנות לתנאי חייהם ומצוקתם של הבדווים."

**חמש שנים חלפו מאז פרסום דוח הוועדה, ודבר לא נעשה לקידום מעמדה של האוכלוסייה הערבית בישראל.** נזכיר כאן בקצרה רק כמה מהתחומים שבהם מתבטאים אי-השוויון והאפליה. התייחסות לפגיעה בזכויותיהם של אזרחי ישראל הערבים בחלק מהתחומים האחרים, כגון בריאות, דיור וחופש הביטוי אפשר למצוא בהמשך, בפרקים העוסקים בנושאים אלה.

**חקיקה מפלה:** מגמת החקיקה הגזענית, שעליה הצבענו בדוח "תמונת מצב 2007", נמשכה גם השנה. מדובר **בהצעות חוק ובחוקים המגבירים את הדה-לגיטימציה של האזרחים הערבים**, ומבטאים כלפיהם יחס שהוא יותר כאל אויבים מאשר כאל אזרחים שווי זכויות. בחודש יולי 2008 הוארך בשנה נוספת תוקפו של "חוק האזרחות", המונע מבני זוג פלסטינים של אזרחים ישראלים לקבל מעמד בישראל (להרחבה על החוק ראו להלן בפרק "הזכות לחיי משפחה"). בחודש יוני 2008 התקבל בכנסת תיקון לחוק יסוד: הכנסת, המונע מועמדות לכנסת ממי שביקר במדינת אויב ללא היתר. התיקון מנוסח אמנם בלשון "נייטרלית", אולם למעשה הוא מופנה נגד חברי הכנסת הערביים. התיקון לחוק פוגע באופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל ובזכויות יסוד של האזרחים הערבים, ובהן הזכות לבחור ולהיבחר והזכות לשוויון.

ארגון עדאלה מצביע על כך, שבעבר הייתה האפליה נגד האזרחים הערבים בישראל ברובה חלק מחקיקה ישנה, שהתקבלה קודם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, או חלק ממדיניות שלטונית, והיא לא עוגנה בחקיקה ראשית. יוזמות החקיקה של הזמן האחרון, לעומת זאת, נועדו לעגן את האפליה בחקיקה ראשית. "עיגון האפליה על בסיס לאום בחקיקה", טוענים בעדאלה, "מעיד על מעבר לשלב חדש, שבו מדינת ישראל מוכנה להצהיר שהאפליה היא חלק מהמבנה החוקתי שלה."

**קרקעות ותכנון:** תחום הקרקע והתכנון הוא אחד התחומים שבו סובלים הערבים בישראל מן הקיפוח ומהאפליה הקשים ביותר. **מאז קום המדינה גדלה האוכלוסייה הערבית פי שבעה, אולם המדינה הפקיעה כמחצית מהשטחים שהיו בבעלות ערבית, ולא הוקם אף לא יישוב ערבי חדש אחד** (מלבד עיירות בדואיות שהוקמו על אדמות בדואים). לעומת זאת הוקמו במהלך שישים שנות המדינה למעלה מ-600 יישובים יהודיים חדשים. בעוד שהערבים בישראל מהווים כ-20% מאוכלוסיית המדינה, מגיע שטח השיפוט של כלל הרשויות הערביות ל-2.5% בלבד משטח ישראל. חסמים חברתיים<sup>7</sup> ומוסדיים מביאים לכך שבפועל מנועים האזרחים הערבים מלרכוש אדמות או לחכור אותן בלמעלה מ-80% משטח המדינה. **ביישובים הקיימים לא הוכנו תוכניות מתאר מספיקות שיענו על צורכי האוכלוסייה, ובכללם ההתרבות הטבעית.** כתוצאה מכך נבנו בלית ברירה עשרות אלפי בתים ביישובים הערביים ללא היתרי בניה והם מועדים להריסה, וכן קיים מחסור במבנים ציבוריים שאמורים לספק שירותים לתושבים. דוח ועדת אור ייחס חשיבות רבה לנושא הקרקע, והמליץ למדינה לפעול להקצאת קרקעות לאוכלוסייה הערבית על-פי עקרונות של שוויון ושל צדק חלוקתי. הוועדה קבעה שחובה על המדינה להקצות לציבור הערבי "קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים."

כמו כל אזרחי ישראל הערבים, גם הבדואים הם קורבן של משטר מקרקעין ושל מדיניות תכנון מפלים, אשר פוגעים פגיעה קשה בזכויותיהם. המדינה סירבה להכיר בבעלות של בדואים על אדמות בנגב: היא התעלמה מהאופן שבו נרכשות בעלות וזכויות קניין במשפט המנהגי הבדואי, והחילה על קרקעות הנגב את דיני הקניין של מדינת ישראל, דבר שהוביל להלאמתן. החוק הפך את הבדואים לפולשים באדמתם. המדינה סירבה לאפשר להם להישאר באדמותיהם ההיסטוריות, ואף התעלמה בתוכניות המתאר מקיומם של כפרים שלמים, שחלקם היו קיימים במקומם הנוכחי עוד לפני הקמת המדינה. חלק מהבדואים הועברו לאזור שהקצתה להם המדינה, וחלקם רוכזו בכמה עיירות שבנתה המדינה, שהפכו למוקדי עוני ואבטלה. עשרות אלפי אזרחים שסירבו לעבור לעיירות, חיים בתנאים מחפירים בכפרים שהמדינה אינה מכירה בהם (להרחבה ראו להלן בפרק "הזכות לקיום בכבוד").

**ערים מעורבות:** כ-90,000 ערבים אזרחי המדינה גרים בערים המעורבות – רמלה, לוד, עכו, חיפה ויפו. מנתונים של הארגונים שתי"ל ובמקום – מתכננים למען זכויות תכנון, עולה תמונה עגומה של הזנחה ואפליה. רוב התושבים הערבים בערים המעורבות מתגוררים בשכונות העוני. הפער בין השכונות הערביות ליהודיות באותה עיר בולט לעין; לעתים גם חוצצות חומות הפרדה בין האוכלוסייה הערבית ליהודית. **בשכונות הערביות נפוצות תופעות כגון הזנחת מבנים וכבישים, מחסור במוסדות ציבור ובגנים ציבוריים, מערכת חינוך ירודה ומחסור בשירותי בריאות ורווחה.** חלק מהשכונות הערביות אינן מוכרות על-ידי הממסד ואינן מופיעות בתוכניות העירוניות.

כך, למשל, בעיר רמלה: העיר מונה כ-70,000 תושבים, מתוכם כ-15,000 תושבים ערבים, שמתגוררים בשכונות הערביות של העיר: העיר העתיקה, ג'ואריש-מיעוטים, גן חק"ל א' ו-ב'. רבים מתושביהן סובלים ממצוקת דיור שמאפייניה העיקריים הם צפיפות מגורים, איכות דיור

<sup>7</sup> כגון ועדות קבלה ביישובים קהילתיים ובהרחבות קהילתיות ביישובים חקלאיים, שיכולות לפסול מועמדים למגורים ביישוב, בין השאר בשל "אי-התאמה חברתית". עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח נגד קריטריון זה, באמצעות התוכנית לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, תלויה ועומדת (בג"צ 3552/08 קמפלר נ' מנהל מקרקעי ישראל).

נמוכה ובנייה ללא היתר. תוכניות המתאר התקפות בשכונות הערביות חלקיות ומיושנות, ואינן מאפשרות בדרך כלל הרחבה של השכונה; שתי תוכניות הרחבה, במיעוטים ובגן חק"ל, אינן נותנות פתרונות אפילו למצוקת הדיור העכשווית, לא כל שכן לעשרים השנים הבאות. השכונות (למעט שכונת העיר העתיקה) סובלות מרמה ירודה של שירותים עירוניים וציבוריים: כך, למשל, בשכונת גן חק"ל אין בנקים, סניפי דואר או סניפים של משרדים עירוניים או ממשלתיים כלשהם; אין בה שירותי ביטוח לאומי; אין מרכזים קהילתיים או מסחריים; אין בה ריאות ירוקות, גני שעשועים או מגרשי משחקים; אין תחנת טיפת חלב או מרפאות, מלבד סניף קטן של קופת חולים שפועל שעות מספר ביום. בשכונת דהמש, הסמוכה לעיר רמלה, נדרשו התושבים להגיש שתי עתירות<sup>8</sup> כדי להסדיר את לימודי ילדיהם בבתי ספר בעיר. שכונת הרכבת (אל מחטה) אינה מוכרת על-ידי העיריה, ועל כן זו אינה מספקת לתושביה שירותים בסיסיים כגון כבישים ומדרכות מוסדרים, תחבורה ציבורית, פינוי אשפה ותאורה. השכונה כלואה בין כמה תשתיות תחבורה ארציות שנבנו סביבה – צומת כביש ארצי ממזרח, גשר עילי מצפון-מערב ומסילת הרכבת רמלה-לוד מדרום. הכניסה והיציאה לשכונה וממנה אינן בטיחותיות, אין מעבר בטוח בעת חציית מסילת הרכבת ואין קיר מגן שיפריד בינה לבין התושבים המתגוררים במרחק מטרים ספורים; עד כה קיפחו את חייהם על מסילת הרכבת שישה מתושבי השכונה. בסמוך מאוד לבתי השכונה מצוי אזור תעשייה גדול מאוד ובו מפעלי תעשייה כבדה, ובסיס צבאי שבו מוצבת חוות אנטנות גדולה. אלה מוסיפים על המטרדים הסביבתיים והבריאותיים שהתושבים חשופים אליהם.

מרקם היחסים בין יהודים וערבים בערים המעורבות פגיע ומעורער. האלימות הקשה וגילויי הגזענות החריפים שהיו חלק מהאירועים בעכו באוקטובר השנה, הם ביטוי אקטואלי למציאות זו. על רשויות המדינה להתנער משיתוקן ארוך השנים ולעשות למיגור האפליה ולמימוש מלא של עקרון השוויון.

## אנשים עם מוגבלות

בישראל קיימת מציאות של אפליה והדרה מתמשכות כלפי אנשים עם מוגבלות. שירותים רבים אינם נגישים או זמינים להם, או שאינם עונים על הצרכים; אנשים עם מוגבלות מופלים באופן קשה בשוק העבודה, לרבות במגזר הציבורי; קשיים רבים מוערמים על ילדים המשולבים במערכות החינוך הרגילות.

בשנת 1998 נחקק בישראל, ביוזמת ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות, **חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998**. ייחודו של החוק בכך שהוא חל על כל סוגי המוגבלויות – פיזית, חושית, שכלית או נפשית, וכן על מוגבלות זמנית או קבועה. בבסיס החוק עומדים עקרון השוויון וכבוד האדם: אדם עם מוגבלות שווה לכל אדם אחר בחברה וזכאי

<sup>8</sup> עת"מ 1402/06 אלנבארי נ' עיריית רמלה, עת"מ 2571/05 איסמעיל נ' עיריית רמלה. העתירות הוגשו על-ידי האגודה לזכויות האזרח וארגון כראמה.

להיות חבר פעיל בה. כדי להשיג תוצאה זו לא די באיסור על אפליה, אלא יש ליצור הזדמנות שווה לאדם עם מוגבלות לממש את זכויותיו, על-ידי מתן מענה הולם לצרכיו המיוחדים. החוק קובע את זכותם של אנשים עם מוגבלות לשוויון בתעסוקה ולשירותי תחבורה נגישים, וכן את החובה להנגיש כל מקום שפתוח לציבור וכל שירות שניתן לציבור לאנשים עם כל סוגי המוגבלות.<sup>9</sup> על-פי החוק הוקמה בשנת 2003 במשרד המשפטים נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות – גוף ייעודי ועצמאי הפועל מכספי המדינה לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, ולביצוע הוראותיו של חוק השוויון. בחודש מרס 2007 חתמה ישראל על אמנת האו"ם בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, הקובעת סטנדרט של שוויון, השתתפות מלאה בחברה, ביצוע התאמות, וקבלת החלטות על-ידי האדם עצמו. מדינת ישראל תרמה רבות לניסוח האמנה באו"ם, אך טרם אֶשררה אותה בעצמה.

דוח נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לסיכום שנת 2007 מונה התפתחויות רבות בתחומי החקיקה, המשפט והחברה בשנים האחרונות, בכל הנוגע לזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות: חקיקת חוקים העוסקים בשילוב בקהילה, בהסדרת סוגי נגישות שונים, בייצוג בעת כפיית טיפול ועוד; פסקי דין, בעיקר בבית המשפט העליון ובבתי הדין לעבודה, בנוגע לשוויון הזדמנויות בחינוך ובתעסוקה; מינוי של ממוני שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בכל משרדי הממשלה; והקמת מאות עמותות שעניינן באנשים עם מוגבלות. עם זאת, על-פי הנתונים המובאים בדוח (לשנים 2002-2005) ונתוני ארגון בזכות, אי אפשר עדיין להצביע על שינויים משמעותיים או על שיפור משמעותי במצבם של אנשים עם מוגבלות בישראל. כך, למשל:

- **שיעור המועסקים בקרב אנשים עם מוגבלות נמוך מאוד**, ויורד עם העלייה בחומרת המוגבלות (עם זאת, שיעורי התעסוקה של אנשים עם מוגבלות בישראל גבוהים במקצת מהממוצע בארצות אירופה). ההכנסה הממוצעת של אנשים עם מוגבלות היא פחות מ-70% מההכנסה הממוצעת של אנשים ללא מוגבלות. מסקר מעסיקים שערכה הנציבות בשנת 2007 עולה כי 85% מהמעסיקים הישראליים אינם מעסיקים אנשים עם מוגבלות, וכרבע (23%) מצהירים שאינם רוצים להעסיק עובדים עם מוגבלות.

- **מצבם הכלכלי של אנשים עם מוגבלות בישראל הידרדר בשנים האחרונות והוא הקשה ביותר מבין מדינות המערב**. יותר מ-30% מקרב האנשים עם מוגבלות חמורה ו-21% מקרב האנשים עם מוגבלות מתונה מדווחים על תחושת עוני, לעומת פחות מ-10% בקרב האנשים ללא מוגבלות. בשנת 2008 נחקק תיקון מקיף לחוק הביטוח הלאומי ("חוק לרון") המאפשר לאדם עם מוגבלות הזכאי לגמלה מהביטוח הלאומי לעבוד בלי שגמלתו תבוטל או תקוצץ, כפי שהיה עד כה. החוק קובע צמצום מדורג של הגמלה בהתאם להכנסתו של האדם, ויוצר תמריץ חיובי לתעסוקה.

- **קיים ריכוז גבוה במיוחד של אנשים עם מוגבלות בין כלל בעלי ההשכלה הנמוכה**. בשנת 2002, ביוזמת ארגון בזכות, תוקן חוק חינוך מיוחד, ונוסף לו הפרק על שילוב ילד בעל צרכים מיוחדים בחינוך הרגיל. גם בית המשפט העליון קבע הלכות משמעותיות בתחום. אולם **מחסומים**

<sup>9</sup> חובה זו נקבעה בתיקון לחוק מחודש מרס 2005. נקבע כי התקנות הנדרשות ליישום החוק יועברו על-ידי משרדי הממשלה השונים לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות עד 1 במאי 2006, ויאושרו על-ידיה עד 1 בנובמבר 2006. כוון לחודש נובמבר 2008, שנתיים לאחר המועד, התקנות עדיין לא אושרו, אם כי התקנתן מתקדמת במסגרת תת-ועדה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות.

**מערכתיים משמעותיים מונעים את שילובם של ילדים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך הרגילה.** בכלל זה, ילדים עם מוגבלויות מורכבות הלומדים במערכת החינוך הרגיל מתקצבים שלא על-פי צורכיהם, ובאופן משמעותי פחות מאשר היו מתקצבים אילו למדו במערכת החינוך המיוחד; כמו כן, לא ניתן להם הסיוע הנדרש על מנת להבטיח את שילובם.

- בשנת 2000 תוקן חוק הסעד (טיפול במפגרים), כך שניתנת עדיפות לשיבוץ אדם עם מוגבלות שכלית במסגרת דיור בקהילה על-פני דיור במוסד, כמקובל במדינות המפותחות. בפועל, מתוך כ-7,500 אנשים עם מוגבלות שכלית הגרים מחוץ לביתם במסגרות דיור שבאחריות המדינה, כ-6,000 מופנים למגורים במוסדות, והמדינה שוקדת על פתיחת עוד ועוד מוסדות.

- למעלה ממחצית מן האוכלוסייה הזקוקה לטיפולים בתחום בריאות הנפש, ובתוכה למעלה משני שליש מהקטינים, אינה מקבלת אותם במסגרות הציבוריות הקיימות. מאחר ששירותי בריאות הנפש אינם נכללים בסל הבריאות, המדינה נותנת רק כפי יכולתה, והדלות בשירותים הניתנים ניכרת.

המצב בשטח מלמד כי **התקדמות משפטית לבדה אינה מספיקה כדי להביא לשילוב אמיתי של אנשים עם מוגבלות בחברה בישראל.** לשם כך יש צורך ביישום החוק הלכה למעשה, בשינוי עמדות הציבור ובהעצמת מחויבותו לשונה, ובמדיניות אמיתית של שוויון הזדמנויות בתחום ההשכלה והתעסוקה.

## יוצאי חבר המדינות

שיעור האקדמאים בקרב יוצאי חבר המדינות גבוה יותר משיעור האקדמאים בקרב כלל ילידי ישראל. רבים מהם בעלי הכשרה טכנולוגית, והשתלבו במפעלי התעשייה ובמערכי הייצור, התכנון וההנדסה. עם זאת, לעתים מאלצים אותם קשיי השפה לפנות לעבודות מסטטוס נמוך כגון ניקיון ושמירה, גם אם הם בעלי השכלה ומקצוע: בקרב עולי חבר המדינות, 16% הם עובדים בלתי מקצועיים, לעומת 5% מהאוכלוסייה הוותיקה. **רבים מעולי חבר המדינות שהגיעו לישראל מתחילת שנות התשעים עובדים בחברות כוח אדם, אצל קבלני משנה ובעבודות חלקיות, עונתיות וזמניות; בממוצע, שכרם נמוך בכ-30% משכר הישראלים הוותיקים.** קשיי השפה של עולי חבר המדינות, והעובדה שאינם מכירים את חוקי המגן בישראל, פותחים פתח לניצולם בידי מעסיקים. חרף תנאי ההעסקה הירודים והפערים בשכר, שיעור השתתפותם בכוח העבודה גבוה מזה של הישראלים הוותיקים.

לרוב, הנחיתות בשוק העבודה של יוצאי חבר המדינות היא זמנית. במשך השנים הם משתלבים בחיים בישראל, מצמצמים את פערי השפה והתרבות, ניצולם הולך ופוחת בהדרגה, והמשכילים שבהם מצליחים לחדור למקצועות בעלי סטטוס תעסוקתי גבוה יותר. עם זאת, במחקר שבדק אפליה בשלב הקבלה לעבודה, נמצא כי מעסיקים מעדיפים לפנות למועמדים לעבודה שאינם

עולים חדשים, גם במקרים שבהם נתוניהם של העולים החדשים שווים לאלה של המועמדים שנולדו בישראל. נוסף על כך, **ייצוגם של עולי שנות התשעים במוסדות השירות הציבורי, למעט במקצועות הרפואיים, נמוך עדיין מחלקם באוכלוסייה במידה ניכרת**, ונמוך מזה של ילידי ישראל ושל יוצאי חבר המדינות שעלו בשנות השבעים.

**היעדרם של נישואים אזרחיים בישראל פוגע בזכויותיהם של יוצאי חבר המדינות לשוויון ולחיי משפחה**. על-פי נתוני ארגון משפחה חדשה, למעלה ממחצית מהישראלים הנישואים בחו"ל הם ילידי חבר המדינות (עוד בנושא ראו גם להלן, בפרק "הזכות לחיי משפחה").

## יוצאי אתיופיה

למעלה מעשרים שנה עברו מאז העלייה המסיבית לארץ מאתיופיה. טענות, עדויות ונתונים שנשמעים זה שנים רבות מנציגי הקהילה ועולים ממחקרים ומפרסומים בתקשורת, מצביעים על כשלים בקליטתם של יוצאי אתיופיה ועל אפליה שהם נתקלים בה. על-פי האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, בין הגורמים המקשים על השתלבות יוצאי אתיופיה בישראל נמנים התפוררות המסגרת המשפחתית המוכרת; אי-התמצאות במסגרות הפורמליות שמקיימת החברה המערבית והיעדר רגישות תרבותית מצד מסגרות אלה; מגורים בשכונות מצוקה ובבידוד חברתי; וקבלה מסויגת בחברה הישראלית (גילויי עוינות וגזענות והטלת ספק ביהדותם). **בחינת מדיניות הממשלה במהלך השנים מגלה הרבה כוונות טובות, החלטות, תוכניות ופרויקטים<sup>10</sup>, אבל התוצאות בשטח אינן מספקות**. הסיבות למצב זה מורכבות. ייתכן שההשקעה התקציבית בקליטת הקהילה האתיופית לא הייתה מספקת,<sup>11</sup> ייתכן שהפרויקטים שהוצעו לקהילה האתיופית לא התאימו לאופייה ולצרכיה<sup>12</sup> או שלא היו מספיקים כדי לגשר על הפערים התרבותיים והטכנולוגיים; השפיע בוודאי גם ריכוזם של העולים מאתיופיה בשכונות וביישובים שמעמדם החברתי-כלכלי נמוך, וסביר להניח כי ישנן סיבות נוספות. בחודש יולי 2008 הוקמה בכנסת ועדת חקירה פרלמנטרית, שאמורה לבחון את מצבם של יוצאי אתיופיה בישראל בתחומי החינוך, הדיור, התעסוקה והרווחה, ואת מעמדם של הרבנים האתיופים ושל הקייסים.

**עבודה: רבים מהעולים מאתיופיה הגיעו לישראל בלא השכלה פורמלית וללא הכישרים הנדרשים בשוק העבודה הישראלי, ולפיכך הייתה השתלבותם בעבודה קשה. הם מועסקים לרוב תמורת שכר נמוך, רבים מהם באמצעות קבלני משנה וחברות כוח אדם**. על-פי נתונים שהובאו במסמך

<sup>10</sup> כך, למשל: בשנת 2004 הוקם ביוזמת הסוכנות היהודית "הפרויקט הלאומי האתיופיי", במטרה "לייצר רצף טיפולי בקהילה משלב טרום העלייה לארץ ועד לשלב יישובי הקבע"; בחודש פברואר 2008 הכריז ראש הממשלה כי גובשה תוכנית חומש לשנים 2008-2013 לקידום קליטתם של יוצאי אתיופיה, "שתיתן מענה לטיפול רב-תחומי בנושאי תעסוקה, חינוך, השכלה גבוהה, צבא, דיור ושיכון ורווחה".

<sup>11</sup> כך, לדוגמה, לא עמדה הממשלה בהתחייבותה להקצות תקציבים ל"פרויקט הלאומי האתיופיי", והוא קוצץ משמעותית.

<sup>12</sup> כך, למשל, קובעת האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה בדוח משנת 2007, כי בתכניות בתחום התעסוקה המוצעות כיום ליוצאי אתיופיה אין כדי לספק את מלוא צורכיהם.



של מרכז המחקר והמידע בכנסת מיוני 2008, 37% מעולי אתיופיה הם עובדים בלתי מקצועיים, לעומת 16% מעולי חבר המדינות ו-5% מהישראלים הוותיקים. שיעור המועסקים בקרב עולי אתיופיה נמוך משיעור המועסקים בכלל האוכלוסייה בכמעט 10%. השכלה אמנם משפרת משמעותית את שיעור התעסוקה, אולם **שיעור האקדמאים יוצאי אתיופיה המועסקים במקצועות ההולמים את השכלתם ואת כישוריהם נמוך יחסית לכלל האוכלוסייה**; בהתאם, שכרם של אקדמאים יוצאי אתיופיה נמוך מהשכר הממוצע במשק. נוסף על כך, רבים מהם מועסקים בפרויקטים בתוך הקהילה האתיופית עצמה, פרויקטים שאינם מקדמים אותם בשוק העבודה הכללי. גם שילוב אקדמאים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה אינו מספק, למרות כמה החלטות ממשלה שהתקבלו בנושא בעשור האחרון.

**חינוך:** ככלל, תלמידים יוצאי אתיופיה מתקשים יותר להשתלב במערכת החינוך מאשר תלמידים אחרים, בעטיים של חסכים סביבתיים ופערים תרבותיים. כך, כבר בגיל הגן ניכר בילדים מקרב יוצאי אתיופיה עיכוב, המתבטא בקשיים ברכישת יכולות קריאה וכתובה ובתפקוד לימודי בכלל. שיעור הנשירה בכיתות ז'-י"ב בקרב תלמידים יוצאי אתיופיה הוא 4.4%, לעומת 2.6% בקרב כלל התלמידים, ושיעור הנשירה הסמויה (אי-השתתפות פעילה בלימודים) גבוה הרבה יותר. שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב תלמידים ממוצא אתיופי הוא 39.14%, לעומת 63.8% בקרב כלל האוכלוסייה היהודית.

על-פי מסמכים של מרכז המחקר והמידע בכנסת, **זה שנים שנמתחת ביקורת קשה על המדיניות בכל הקשור לשילוב תלמידים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך**. בעבר הופנתה הביקורת בעיקר כלפי מדיניות ה"שילוב באמצעות פיזור", כלומר פיזור התלמידים יוצאי אתיופיה במוסדות חינוך שלומדים בהם תלמידים ישראלים ותיקים, שלא נלוותה אליו הקצאת משאבים מתאימה לטיפול הולם בצרכים המיוחדים של תלמידים אלה. כיום מופנות טענות בדבר מגמות גוברות של "ריכוז והסללה", שלפיהן תלמידים יוצאי אתיופיה מרוכזים במוסדות חינוך מסוימים, בנתיבי לימודים ובמסלולי לימוד מוגבלים, ואף בכיתות נפרדות שרמת הלימודים שבהן נמוכה. כן נטען כי מספר גבוה במיוחד של תלמידים ותלמידות יוצאי אתיופיה מופנים למסגרות של החינוך המיוחד. בשנים האחרונות נחשפו גם מקרי **אפליה וגזענות כלפי תלמידים ממוצא אתיופי**. כך, למשל, תוארו בתקשורת מקרים שבהם סירבו בתי ספר לרשום תלמידים יוצאי אתיופיה שהופנו אליהם, ומוסדות חינוך שבהם לומדים תלמידים יוצאי אתיופיה בנפרד משאר התלמידים.

**רווחה:** המשבר התרבותי והחברתי שנוצר בקרב העולים מאתיופיה עם עלייתם ארצה, השינוי שחל במערכות היחסים בתוך המשפחה והמצב הכלכלי הקשה שרבות ממשפחות עולים אלה שריות בו, יצרו גם בעיות חברתיות קשות. כ-65% מכלל יוצאי אתיופיה מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים. שיעור האלימות במשפחה בין בני זוג יוצאי אתיופיה גבוה יחסית לשיעורים בכלל האוכלוסייה בישראל. קשיי הקליטה של בני הנוער מתבטאים בין השאר בשימוש מוגבר בסמים ובאלכוהול ובשיעור פשיעה גבוה יחסית לבני נוער אחרים.

דוח מבקר המדינה שהתפרסם בחודש מאי 2008 (ומתייחס לחודשים ינואר עד אוקטובר 2007) קובע, כי "הרשויות השלטוניות לא הפנימו את צרכיהם הטיפוליים הייחודיים של יוצאי אתיופיה הנובעים מהרקע התרבותי שלהם [...] וכפועל יוצא מכך לא נעשה די בתחום הרווחה למען סיוע

**בקליטתם הראויה והטובה של יוצאי אתיופיה בישראל**" (ההדגשה לא במקור). בין השאר מצא המבקר כי חסר תיאום בין המשרדים השונים העוסקים בטיפול בעולים מאתיופיה; כי רק בשנים האחרונות ממש החל משרד הרווחה להתייחס לשוני התרבותי שבין העולים, ולגבש מדיניות של טיפול רגיש-תרבותית, מדיניות שעדיין לא יושמה במועד הביקורת; וכי ברשויות המקומיות שנבדקו (אשדוד ונתניה) התקשו העיריות להעניק למטופליהם יוצאי אתיופיה את הטיפול הדרוש בשל מחסור בעובדים סוציאליים.

### **הומואים, לסביות, ביסקסואלים וטרנסג'נדרים**

ההכרה בזכויות של הומואים ולסביות בישראל היא מתקדמת יחסית למדינות העולם. בשני העשורים שחלפו מאז בוטל האיסור על משכב זכר בחוק העונשין, בשנת 1988, הושגו הישגים רבים הודות למאבקם של אנשים ונשים מהקהילה הגאה ושל ארגוני זכויות אדם, וגברה ההכרה בזכויותיהם של הומואים ולסביות ובזוגיות של בני אותו מין, הן בחיי היום-יום והן במישור המשפטי. ברוב ענייני הזוגיות והרכוש, כגון הטבות לבני זוג, קצבאות שארים, פנסיה, ירושה ועוד, מעמדם של בני זוג מאותו מין בישראל זהה היום למעמדם של בני זוג ידועים בציבור. בשנים האחרונות חלו גם התפתחויות משפטיות המקדמות את זכותם של בני זוג מאותו המין להורות. מאז פסק בית המשפט העליון, בחודש ינואר 2005, כי בת זוג לסבית תוכל לאמץ את ילדיה הביולוגיים של בת זוגה,<sup>13</sup> מקבלות בנות זוג לסביות צווי אימוץ כאלה כדבר שבשגרה. בחודש מרס 2008 ניתן לראשונה צו אימוץ גם לבני זוג הומואים, שאחד מהם אימץ ילד בחו"ל.<sup>14</sup> עם זאת יש לציין, שההגנה על זכויותיהם של בני זוג מאותו מין נעשתה בעיקר דרך פסיקות של בתי המשפט ואינה זוכה לעיגון בחקיקה; בחלק מהפסיקות, למשל בנושא רישום נישואין ואימוץ, אף טרח בית המשפט להדגיש כי אין בפסיקתו משום יצירת סטטוס חדש של תא משפחתי של בני זוג מאותו מין. לעמדת בית המשפט, הכרה בזוגיות ובהורות של בני זוג מאותו המין היא סוגיה חברתית-ערכית, האמורה להיות מוכרעת על-ידי הכנסת.

אנשים ונשים טרנסג'נדרים<sup>15</sup> בישראל עדיין אינם מקבלים מענה ראוי לצורכיהם, בעיקר בתחום הבריאותי. קופות החולים אמנם מחויבות לכסות את עלותם של ניתוחים לשינוי מין, אולם הניתוחים נעשים בבית חולים אחד בלבד בארץ ומחייבים עמידה בקריטריונים מחמירים, דבר שמאלץ רבים מהזקוקים לניתוחים אלה לעבור אותם בחו"ל, בעלות כספית גבוהה מאוד. נושא הניתוחים לשינוי מין בישראל מוסדר בחוזר משרד הבריאות משנת 1986 – מסמך מיושן שאינו תואם את הפרוטוקולים המקובלים היום בעולם לטיפול בגברים טרנסקסואלים ובנשים טרנסקסואליות. בעקבות פנייה של עמותת רופאים לזכויות אדם הקים לאחרונה משרד הבריאות

<sup>13</sup> ע"א 10280/01 ירוס-חקק נ' היועץ המשפטי לממשלה (פסק דין מיום 10.1.2005).

<sup>14</sup> אמ"צ (ת"א) 58/07 ג.ש.ש. נ' היועץ המשפטי לממשלה.

<sup>15</sup> "טרנסג'נדרים" הוא מונח כולל לציון אנשים ונשים שחשים חוסר הלימה במידה זו או אחרת בין המין הביולוגי שלהם (זכר/נקבה) לבין הזהות המגדרית שלהם (Gender Identity - תחושת היותי גבר/אישה). להרחבה ראו רשימת המקורות שבסוף דוח זה.

ועדה שתבחן הצעות לרפורמה בנושא. עם החברים בוועדה נמנית נציגה של הקהילה הטרנסית – ייצוג ראשון בגוף ממשלתי. קיומם של מצעדי הגאווה בירושלים, סמל לזכותה של הקהילה הגאה לחופש הביטוי ולשוויון, התאפשר בשנים האחרונות רק לאחר מאבקים משפטיים של פעילי הקהילה וארגוני זכויות אדם (עוד בנושא ראו להלן, בפרק "חופש הביטוי").

### **ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לשוויון של התושבים הפלסטינים**

נוכחותן המאסיבית של ההתנחלויות בלב השטחים הכבושים והמדיניות שאומצה לגביהן יצרו מצב של הפרדה ואפליה ממוסדת וריקון של עקרון השוויון בפני החוק. **באותו שטח טריטוריאלי ותחת אותו שלטון חיות זו לצד זו שתי אוכלוסיות, שמוחלות עליהן שתי מערכות משפט ותשתית נפרדות ומנוגדות במהותן.** אוכלוסיה אחת היא בעלת זכויות אזרח מלאות, והשנייה נטולת אותן זכויות. ההפרדה המוחלטת בין האוכלוסיות נקבעת אך ורק על פי מוצאן הלאומי. חיי המתנחלים, אף שהם חיים בשטח הנתון לממשל צבאי, מתנהלים כמעט לכל דבר ועניין כפי שמתנהלים חיייו של אזרח ישראלי המתגורר בישראל. זאת להבדיל מהאוכלוסייה המקומית בשטח זה, הפלסטינים, הממשיכה לחיות תחת משטר כיבוש צבאי. כך, למשל, ליהודי שעבר עברה מוקנות כל זכויות הנאשמים במשפט הישראלי, והוא יישפט בפני בית משפט אזרחי, ואילו על פלסטיני שעבר עברה זהה - ואפילו באותו אירוע! - חל דין צבאי מחמיר בהרבה, והוא יישפט במערכת הצבאית; ישראל סללה בגדה המערבית מערכת מסועפת ומודרנית של כבישים, המיועדים למעשה רק לתנועת ישראלים, בעוד הפלסטינים נאלצים לנוע בעיקר בדרכים עקלקלות ומסוכנות; השימוש המפלה שעושה ישראל במערכת התכנון בשטחים מגביל את הבניה ואת אפשרויות הפיתוח של הישובים הפלסטינים, בשונה מהגמישות התכנונית הרבה שממנה נהנות ההתנחלויות; כמות המים המוקצית להתנחלויות מאפשרת גידול דשא והקמת בריכות שחיה, בעוד שישנם פלסטינים הנאלצים לקנות מים לשתיה ממיכליות.

מצב דברים מפלה זה, שבו מכלול השירותים, התקציבים והגישה למשאבים הטבעיים מוענק באופן מובחן ונבדל לקבוצות שונות של בני האדם החיים באותה טריטוריה מהווה **הפרה בוטה של עקרון השוויון, המזכיר במובנים רבים והולכים את משטר ההפרדה ("האפרטהייד") ששרר בדרום אפריקה** (זאת, גם אם בדרא"פ היה מדובר בקריטריון מבחין גזעני, להבדיל מהקריטריון האתני-לאומי המשמש בשטחים). חשוב גם לציין, כי מצב דברים כזה עומד **בסתירה מוחלטת לעקרונות המשפט הבין-לאומי: על-פי המשפט הבין-לאומי התושבים הפלסטינים בשטחים מוגדרים כאוכלוסיה אזרחית מוגנת בשטח כבוש, וככאלה הם אמורים ליהנות ממעמד מועדף מבחינת ההגנה על זכויותיהם.** בחודש מרס 2007 פרסמה ועדת האו"ם למניעת אפליה גזעית (CERD) את המלצותיה בעניין ישראל. במסמך התייחסה הוועדה בדאגה ל"יישומם של חוקים, מדיניות ונהלים נבדלים לפלסטינים ולישראלים בשטחים הכבושים", והביעה דאגה מיוחדת מהודעתה של ישראל, שלפיה היא רשאית להפלות בין ישראלים לפלסטינים בשטחים הכבושים על בסיס אזרחותם.

### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח לקידום הזכות לשוויון:**

במהלך 36 שנותיה קיימה האגודה פעילות חינוכית וציבורית ענפה כדי להנחיל את התפיסה של שוויון וכבוד כלפי בני האדם בכלל, וכלפי אלה השייכים לקבוצות מיעוט בפרט. בתחום המשפטי רשמה האגודה שורה של הישגים מרשימים, שהפכו לאבני דרך במאבק על קידום השוויון בישראל. בין פעילויות האגודה והישגיה:

- איסור על אפליה בקבלה לסמינרים חרדיים בשל מוצא (2006)
- איסור על רשויות ציבוריות לפסול מועמדים לעבודה בשל גילם (2004)
- הפקת תשדיר בנושא אפליה בעבודה (2004)
- צמצום הפגיעה בשוויון ובצדק החלוקתי בשינוי יעודן של קרקעות חקלאיות (2003)
- ביטול התניית גובה קצבאות הילדים בשירות ביטחוני של הוריהם (2003)
- קבלה לשירות לאומי של גברים יהודים הפטורים משירות צבאי ושל נשים ערביות (2001)
- פרסום קובץ מאמרים על אי-השוויון בתקשורת הישראלית (2001)
- ייזום חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים (2000)
- הפצת כרזות בנושא הזכות לשוויון באלפי בתי ספר בארץ (2001, 2000)
- פרסום דוח הסוקר את אי-השוויון בישראל בתחומי העבודה, החינוך והפלילים (1999)
- חיוב עיריית ירושלים לסבסד קייטנות באופן שוויוני (1999)
- ביטול אפליית נשים לא נשואות שמבקשות הפריה חוץ-גופית או תרומת זרע (1996)
- הקמת ארגון בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות (1993)

### **שוויון לנשים:**

- במסגרת ועד הפעולה לשוויון בענייני אישות – קמפיין להעלאת גיל הנישואין ל-18 (2007, 2008)
- מתן פיצוי של עשרות אלפי שקלים לעובדת שהופלתה בשכר לעומת עמיתה הגברים (2003)
- הגשת תביעות נגד מעסיקים על אפליית נשים בשל היריון
- גיוס נשים לקורס טייס ("בג"ץ אליס מילר", 1995) וקבלת טייסות וטייסים לאל על גם אם לא שירתו בחיל האוויר ("בג"ץ אורית קציר", 1998)
- עתירה נגד אפליית נשים בשיבוצן ובקידומן במשטרה (1996)
- השוואת גיל פרישה לנשים ולגברים (1990)
- מינוי נשים למועצות דתיות ("בג"ץ שקדיאל", 1988)

### **שוויון לאזרחים הערבים:**

- קמפיין ציבורי הקורא ליישום המלצות ועדת אור (2008)
- סרטון בנושא האפליה המתמשכת של האזרחים הערבים בנושא תכנון וקרקעות (2008)
- הכרה – לראשונה בישראל – בכפר בדואי בנגב (2004)
- חיוב העיריות בערים המעורבות שכל השילוט העירוני בתחומן יהיה גם בערבית (2002)
- חיוב המדינה לנהוג העדפה מתקנת כלפי מועמדים ערבים, גם בהעדר הוראת חוק מפורשת (2001)
- איסור אפליה בהקצאת קרקע המדינה בין יהודים לערבים ("בג"ץ קעדאן", 2000)
- מתן פיצויים על אפליה בעבודה בשל לאום (2000, 2006)
- פרסום דוח על נסיבות פציעתם והריגתם של ערבים אזרחי ישראל בידי כוחות המשטרה, במהלך אירועי אוקטובר 2000 (2000)
- פרסום דוח על הפגיעה בזכויות תושבי השכונה הערבית ג'ואריש ברמלה (1998)
- קבלת ילד ערבי לגן יהודי ביפו וביטול הלאום כקריטריון רישום לגני ילדים (1996)

### **הכרה בזכויות בני-זוג מאותו המין:**

- השוואת הטבות במשרד השיכון לאלה שמקבלים בני זוג הטרנסקסואלים (2007)
- רישום נישואין שנעשו בחו"ל ("בג"ץ נישואי טורונטו", 2006)
- מתן קיצבת שארים מהביטוח הלאומי גם לבן זוג מאותו המין (2005)
- פטור ממס שבח וממס רכישה בהעברת זכויות בדירה מבן זוג אחד למשנהו (2004)
- רישום אימוץ לסבי שנעשה בחו"ל ("בג"ץ ברנר-קדיש", 2000)
- שידור תכנית לנוער בנושא הומוסקסואליות (1997)
- מתן זכויות שארים לבן זוג של קצין צה"ל שנפטר ("בג"ץ אדיר שטיינר", 1997)
- מתן הטבות לבני זוג בעבודה ("בג"ץ דנילוביץ", 1994)

## זכויות אזרחיות – הפרתן והמאבק להגנה עליהן

### הזכות לחיים ולביטחון אישי

”כל אדם יש לו הזכות לחיים, לחירות ולביטחון אישי” (סעיף 3)

#### בין דם לדם: הרג אזרחים ערבים על-ידי כוחות הביטחון

באוקטובר 2000 נורו למוות על-ידי כוחות הביטחון 13 בני אדם ערבים, כולם, למעט אחד, אזרחי ישראל. ”ועדת אור”, שהוקמה כדי לבדוק את אירועי אוקטובר ואת התנהגות כוחות הביטחון במהלכם, המליצה כי המחלקה לחקירות שוטרים תחקור את כל האירועים שבמהלכם נהרגו אזרחים, וכן המליצה על העמדת חלק מהמעורבים לדין. עוד קראה הוועדה למשטרה לנקוט שורה של פעולות למיגור העוינות כלפי האזרחים הערבים. ”חשוב לפעול על מנת לעקר תופעות של דעות קדומות שליליות שנתגלו, גם אצל קציני משטרה ותיקים ומוערכים, כלפי המגזר הערבי, ” קבעה הוועדה. ”המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה, כי הציבור הערבי בכללו אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב.”

על אף הקביעות החמורות של ועדת אור, אף לא כתב אישום אחד הוגש נגד מי מהשוטרים שהיו מעורבים בהריגתם של אזרחים באירועי אוקטובר. כל חקירות המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים (מח"ש) הסתיימו בלא-כלום ונסגרו סופית במהלך 2006, ומהדוח שפרסמה מח"ש בספטמבר 2005 עולה תמונה של מחדלים ופגמים קשים שנפלו בחקירה. בחודש ינואר 2008 החליט היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, לאשר את החלטת מח"ש לסגור את תיקי החקירה. מעבר למשמעות האנושית הכואבת בעבור משפחות הקורבנות, זהו צעד נוסף המעמיק את משבר האמון שבין המשטרה לאזרחי המדינה הערבים.

מאז אירועי אוקטובר נהרגו 34 אזרחים ערבים נוספים על-ידי כוחות הביטחון. האחרון שבהם, סברי אלג'ריאוי, נפטר מפצעיו בחודש יולי 2008 אחרי שהוכה על-ידי שוטרים. במרבית המקרים לא הוגשו כתבי אישום או הוגשו כתבי אישום קלים נגד החשודים במעשי ההרג. הללו לא הושעו והמשיכו למלא את תפקידם כרגיל. זילות חמורה זו בחיי אזרחים ערבים מצד המשטרה מעוררת את החשש, שבעיני רבים במשטרת ישראל אזרחי המדינה הערבים הם אויב, ודמם מותר.

#### ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לחיים ולביטחון אישי

בשטחים הכבושים, הזילות בחיי התושבים הפלסטינים נמשכת. לפי נתוני בצלם ו-OCHA (המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם), מתחילת שנת 2008 ועד סוף חודש אוקטובר נהרגו בגדה המערבית ובעזה בידי כוחות הביטחון הישראליים 430 בני אדם, ומעל 1,150 נפצעו. רבים מהם לא השתתפו בלחימה בעת שנפגעו. מקרים של שימוש בכוח מופרז על-ידי כוחות הביטחון, לעתים עד כדי התעללות, ושל פגיעה ברכושם של תושבים פלסטינים, כבר הפכו לנורמה.

מאז תחילת האינתיפאדה השנייה ביטלה הפרקליטות הצבאית את ההוראה לפתוח בחקירת מצ"ח בכל מקרה שבו גרמו כוחות הביטחון למותו של אדם, וחקירות כאלה נפתחות רק בנסיבות יוצאות דופן.<sup>16</sup> בכך מופרת החובה המוטלת על מדינות, הן במשפט ההומניטרי והן במשפט זכויות האדם הבין-לאומי, לשמור ולהגן על הזכות לחיים, ולמנוע הרג שרירותי על-ידי כוחות הביטחון שלהן. נוסף על כך, רק בחלק קטן מן המקרים שבהם נפתחה חקירת מצ"ח, הובילה זו להגשת כתב אישום כנגד החיילים החשודים בהרג פלסטינים. כך גם בנוגע לעברות אחרות: על-פי נתונים שפרסם ארגון יש דין באוגוסט 2008, **ברוב המכריע של מקרי הפגיעה בפלסטינים או ברכושם על-ידי חיילים, לא מוגשים כתבי אישום**: מאז תחילת האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000 ועד סוף שנת 2007, הסתיימו בכתבי אישום שישה אחוזים בלבד מחקירות מצ"ח בגין עברות חיילים נגד אזרחים פלסטינים ונגד רכושם.

בחודש יוני 2008 אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק שמטרתה **למנוע מפלסטינים את האפשרות לתבוע פיצויים בשל פגיעה בגופם או ברכושם שנגרמה על-ידי כוחות צה"ל**. הצעת החוק נועדה לעקוף פסיקה של בג"ץ<sup>17</sup> מלפני כשנתיים, שלפיה הסעיף בחוק, שקבע חסינות למדינה מתביעות נזיקין של פלסטינים בשטחים הכבושים, בטל בשל פגיעתו בזכויות אדם בסיסיות.

בגדה המערבית נמשכים גם אירועי ההתנכלות וההתקפות האלימות של מתנחלים כלפי תושבים פלסטינים, ואוזלת היד שמפגינות רשויות הביטחון כלפי התופעה. אין-ספור תלונות של תושבים ושל ארגוני זכויות אדם בנוגע למקרים פרטניים, ופניות עקרוניות של ארגונים לגורמים בצבא, בכנסת ובמשרד הביטחון בשנים האחרונות, לא הועילו לשיפור האכיפה בנושא; גם לאחר פסיקת בג"ץ בחודש יוני 2006 ("בג"ץ המסיק")<sup>18</sup> כי על כוחות הביטחון מוטלת החובה להגן על ביטחונם ועל רכושם של החקלאים הפלסטינים, לא ננקטות פעולות אכיפה נגד המתנחלים, והאלימות נגד החקלאים נמשכת, בפרט בעונת המסיק. קצינים בצה"ל מודים כי בשנה החולפת אף חלה עלייה דרמטית באלימות המתנחלים. ממעקב שעורך ארגון יש דין בשנים האחרונות עולה, כי **שיעור הכישלון של חקירות המשטרה בעברות של אזרחים ישראלים נגד פלסטינים בגדה המערבית עומד על 90%**: מתוך 163 תיקי החקירה שאחריהם עוקב הארגון ושהטיפול בהם הסתיים, הוגשו כתבי אישום ב-13 בלבד (8%). תיק אחד אבד ולא נחקר מעולם, ו-149 (91%) תיקי חקירה נסגרו ללא הגשת כתבי אישום נגד חשודים. יתרה מזאת, בשנה האחרונה אנו עדים גם להצרת צעדים מכוונת של פעילי זכויות אדם (ישראלים, פלסטינים, ובין-לאומיים) בשטח הגדה. מניעת הגעתם של הפעילים לאזורים שבהם פלסטינים נתונים באופן תדיר להתקפות מצד מתנחלים ולהשתלטויות על אדמותיהם מונעת מהתושבים הפלסטינים לקבל סיוע מינימלי זה להגנה על ביטחונם ועל רכושם, ומותירה אותם חשופים אף יותר להתקפות האלימות מצד מתנחלים.

<sup>16</sup> עתירה שהגישו האגודה לזכויות האזרח וארגון בצלם בשנת 2003, בדרישה לפתוח בחקירת מצ"ח בכל מקרה שבו נהרג אזרח מירי של כוחות הביטחון. הדיונים בעתירה הסתיימו והיא ממתינה להכרעתו של בג"ץ מאז 2006.4.30. בקשה למתן פסק-דין הוגשה בחודש פברואר 2008. בג"ץ 9594/03 בצלם – מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים נ" הפרקליט הצבאי הראשי.

<sup>17</sup> בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ" שר הביטחון. העתירה הוגשה על-ידי תשעה ארגוני זכויות אדם ישראליים ופלסטיניים, ובהם האגודה לזכויות האזרח.

<sup>18</sup> בג"ץ 9593/04 מורא נ" מפקד כוחות צה"ל באיו"ש. העתירה הוגשה על-ידי האגודה לזכויות האזרח ושומרי משפט – רבנים למען זכויות האדם.

**בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על הזכות לחיים ולביטחון אישי:**

- קיום מאות סדנאות, הרצאות, כנסים, ימי עיון ואירועי תרבות העוסקים בזכויות האדם בעת סכסוך מזוין, במסגרת "תוכנית המשפט ההומניטרי הבין-לאומי"
- פעילות חינוכית ענפה בקרב חיילי צה"ל ושוטרי משמר הגבול, להקניית מושג זכויות האדם כפרמטר חיוני להתנהלות ולהתמודדות עם מצבי קונפליקט
- עתירה (יחד עם ארגונים עמיתים) בדרישה להעמיד לדין חייל ומג"ד שהיו אחראים לירי בעציר פלסטיני כפות בניעולין בגין אישומים ההולמים את חומרת העברה (2008)
- הפצת זכותונים בקרב תושבים פלסטינים בנושא התמודדות עם אלימות מתנחלים (2005-2008)
- עתירה בדרישה לחקור את הריגתו של נער פלסטיני בן 16 בידי כוחות צה"ל (2008)
- קמפיין ציבורי (יחד עם ארגון בצלם) בנושא הפרת זכויות האדם ואלימות מתנחלים במרכז העיר חברון (2007, 2008)
- איסור על שימוש באזרחים פלסטינים כ"מגן אנושי" (2005)
- כנס בנושא הוראות הפתיחה באש בצה"ל (2005, יחד עם ארגון שוברים שתיקה)
- עתירה (יחד עם ארגון בצלם) בדרישה לפתוח בחקירת מצ"ח בכל מקרה של הריגת אזרחים פלסטינים שלא השתתפו בפעולות לחימה (2003)
- העמדה לדין של מפקד שהורה לחייליו "לשבור ידיים ורגליים" לתושבים בשטחים ("בג"ץ יהודה מאיר", 1989)

**איסור עינויים**

**"לא יהא אדם נתון לעינויים, ולא ליחס או לעונש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים" (סעיף 5)**

**בשטחים הכבושים: התעללות באסירים והפרה של האיסור לענות**

זכותו של אדם להיות חופשי מעינויים ומיחס אכזרי, בלתי אנושי או משפיל היא עיקרון מוחלט של המשפט הבין-לאומי. בשנת 1999, בעקבות מאבק עיקש וארוך של האגודה לזכויות האזרח, עורכי דין וארגוני זכויות אדם נוספים, פסק בג"ץ שהשימוש באמצעים פיזיים בחקירות השב"כ הוא בלתי-חוקי, ואסר באופן מוחלט על השימוש בעינויים. פסק דין זה היה ציון דרך חשוב ומשמעותי במאבק נגד עינויים בישראל, ובעקבותיו פחתו משמעותית הדיווחים על התעללות ועינויים בחקירות השב"כ. אולם מדוחות מעקב של ארגוני זכויות אדם, ביניהם בצלם, המוקד להגנת הפרט והוועד נגד עינויים, עולה תמונה של התעללות שגרתית באסירים, המגיעה בחלק קטן מן המקרים לכדי עינויים של ממש. בין האמצעים להפעלת לחץ פיזי ונפשי על הנחקרים: מניעת פגישה עם עורך דין וניתוק מהעולם החיצון, תנאי כליאה קשים ומניעת צרכים חיוניים, מכות, הידוק האזיקים, כבילה בתנוחות מכאיבות, קללות, השפלות ואיומים, ושימוש בבני משפחה להפעלת לחץ נפשי ולשבירת רוחם של האסירים. באופן מקומם ואבסורדי, נראה כי פסק הדין החשוב האוסר על עינויים מנוצל כהיתר לשימוש בהם: על-פי פסק הדין, חוקרי השב"כ

עשויים להיות פטורים מאחריות פלילית על שימוש באמצעים פיזיים בחקירה במקרים חריגים של "פצצה מתקתקת"; אך השב"כ מנצל פטור זה כדי להמשיך ולהשתמש באמצעים כאלה באופן נרחב הרבה יותר מכוונת פסק הדין. בחודש נובמבר 2008 הגישו הוועד הציבורי נגד עינויים, האגודה לזכויות האזרח והמוקד להגנת הפרט בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט,<sup>19</sup> לאכוף את פסק הדין.

#### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח למניעת עינויים:**

- עתירה נגד מניעת פגישה עם עורך-דין והפעלת כוח פיסי נגד עצורים במחנה עופר שבשטחים הכבושים (2002)
- בעקבות מאבק עיקש וארוך של האגודה לזכויות האזרח, עורכי דין וארגוני זכויות אדם נוספים, פסק בג"ץ שהשימוש באמצעים פיזיים בחקירות השב"כ הוא בלתי-חוקי, ואסר באופן מוחלט על השימוש בעינויים (1999)
- עתירה בעניין תנאי כליאה קשים ועינויים של עצורים ללא משפט בכלא אל-חיאם שבדרום לבנון, בעת שליטתה של ישראל באזור (1999)

## **זכויות בהליך הפלילי והזכות להליך הוגן**

**"לא ייאסר אדם, לא ייעצר ולא יוגלה באופן שרירותי" (סעיף 9)**

**"כל אדם זכאי, מתוך שוויון גמור עם זולתו, למשפט הוגן, פומבי, של בית דין בלתי תלוי, וללא משוא פנים, בשעה שבאים לקבוע את זכויותיו וחובותיו ולברר כל אשמה פלילית שהובאה נגדו" (סעיף 10)**

**"אדם שנאשם בעבירה פלילית חזקתו שהוא זכאי, עד שלא הוכחה אשמתו כחוק במשפט פומבי שבו ניתנו לו כל הערובות הדרושות להגנתו" (סעיף 11)**

### **שימוש גובר ומסוכן במידע חסוי**

בשנים האחרונות מסתמנת בהחלטות של בתי המשפט תופעה מדאיגה, של התייחסות לפרטים הנכללים בחומר חסוי כאל ממצאים עובדתיים. החומר החסוי מוצג במעמד צד אחד בלבד, כך שלצד השני אין אפשרות להשיג עליו או להפריך אותו. ההסתמכות על חומר חסוי, בפרט בדיונים על מעצרים מנהליים, אינה חדשה, אולם לאחרונה היא הולכת ומעמיקה, והופכת לעניין שבשגרה. נדמה כי בעבר נהגו השופטים לבטא בפסקי הדין הסתייגות מהתבססות על חומר חסוי או לכל הפחות לציין את הבעייתיות שבהליך זה; לאחרונה אנו נתקלים בפסקי דין שבהם מסתמכים השופטים בהחלטתם על המידע שהוצג להם בחומר החסוי, ללא הסתייגות. כך, למשל, נעשה

<sup>19</sup> בג"צ 5100/94 הוועד הציבורי נ' עינויים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל.



בעניינו של מנכ"ל הארגון הפלסטיני אל-חאק,<sup>20</sup> שעתר לבג"ץ נגד האיסור שהוטל עליו לצאת מהגדה המערבית לחו"ל. פסק הדין מתייחס להיותו פעיל בכיר בחזית העממית כאל ממצא עובדתי ולא כאל חשד, למרות שהמידע שעליו מתבסס חשד זה מופיע בחומר חסוי, שלא הייתה לעותר כל אפשרות להתייחס אליו. בתי המשפט עדיין משלמים, פעמים רבות, מס שפתיים לזהירות הרבה הנדרשת בהתייחסות לחומר חסוי. אולם, מס שפתיים זה אינו מגובה במעשים – בקביעת סטנדרטים לצמצום ההתבססות על חומר חסוי, אשר יבטיחו כי זכותו של האדם להליך הוגן לא תיפגע.

בדיון שהתקיים בעתירת האגודה לזכויות האזרח<sup>21</sup> נגד השימוש בלאום הערבי כקריטריון בביצוע בדיקות בשדות התעופה ("פרופיילינג"), נענו השופטים לבקשת המדינה לדיון במעמד צד אחד, שבמהלכו הוצג חומר סודי. ככל הידוע, זו הפעם הראשונה שבה מסתמך בג"ץ על חומר חסוי של השב"כ בדיון בעתירה, התוקפת ברמה העקרונית מדיניות של אפליה נגד אזרחי ישראל הערבים. תופעה מדאיגה הקשורה לנושא היא **עיגון גובר בחקיקה** של דיונים במעמד צד אחד ושל שימוש בחומר חסוי. במדינות דמוקרטיות אחרות, לעומת זאת, החלה בשנים האחרונות בחינה ביקורתית יותר של הסדרים שאפשרו שלילת זכויות על סמך חומר חסוי, ושחלקם נחקקו בעקבות אירועי ספטמבר 2001. כך למשל, קבע בית הלורדים באנגליה בשנת 2007 כי "צווי הגבלה", המטילים מגבלות מנהליות על חשודים בטרור, אינם יכולים להתבסס בעיקר על חומר חסוי.

### חקיקה הפוגעת בזכות לחירות ולהליך הוגן

נוסף על המעצר המנהלי (ראו בהמשך, תחת הכותרת "הפרת הזכות להליך הוגן בשטחים הכבושים"), התרבו בשנים האחרונות דברי החקיקה, המאפשרים **ליטול את חירותו האישית של אדם במסגרת "מניעה", וללא הליך פלילי. חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002**, שנוסחו תוקן לחומרה בחודש אוגוסט 2008, מאפשר להחזיק אדם במעצר מנהלי בלתי קצוב, אם קיים "יסוד סביר להניח" – על סמך חומר חסוי – כי נטל חלק בפעולות איבה נגד ישראל, "במישרין או בעקיפין", או כי הוא נמנה עם כוח המבצע פעולות לחימה כאמור. בין השאר מאפשר החוק לכלוא אדם במשך 14 ימים ללא ביקורת שיפוטית כלשהי; למנוע מהעצור למשך עד 21 ימים להיפגש עם עורך דין; ולהסתמך על חומר חסוי ועל ראיות בלתי קבילות כגון עדות שמיעה. כמו כן, החוק מקים מערך של בתי משפט צבאיים בתוך תחומי הקו הירוק, אשר ידונו, בנסיבות מסוימות, בהארכות מעצר על פי החוק, באופן הפוגע קשות בעקרון הפרדת הרשויות ובחובה לקיים ביקורת שיפוטית על הליכי מעצר בפני רשות שיפוטית עצמאית ונפרדת. ב-11.6.08 – באחת ההחלטות הקשות שקיבל בשנים האחרונות – אישר בית המשפט העליון<sup>22</sup> את חוקתיותן של חלק מהוראות החוק, לרבות האפשרות להחזיק אדם במשך 14 ימים ללא ביקורת שיפוטית. בית המשפט גם קבע, כי החוק אינו חל על אזרחי מדינת ישראל ותושביה, אלא רק על "גורמי חוץ", ובכלל זה תושבי עזה. בכך נקבע, למעשה, כי מותר להפלות בין אזרחים ללא אזרחים בדיני המעצר המינהלי הפנים מדינתיים.

<sup>20</sup> בג"ץ 5022/08 ג'ברין נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פסק דין 7.7.2008).

<sup>21</sup> בג"ץ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה.

<sup>22</sup> ע"פ 6659/06, ע"פ 1757/07, ע"פ 8228/07, ע"פ 3261/08 פלוני נ' מדינת ישראל.

חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 מאפשר למדינה לעצור אנשים השוהים בישראל שלא כדין כדי לגרשם. החוק מאפשר להחזיק אנשים אלה במעצר עד לגירושם, אלא אם הגירוש אינו מתאפשר, שלא באשמתם, או אם קיימים טעמים המצדיקים את שחרורם. **"הצעת החוק למניעת הסתננות"**, שעברה בכנסת בקריאה ראשונה בחודש מאי 2008, מחמירה את ההתייחסות למי שנכנסו לישראל שלא כדין, ומאפשרת להחזיקם במעצר מנהלי ממושך ושרירותי, ללא ביקורת שיפוטית נאותה וללא הליך ראוי (עוד על הצעת החוק ראו בפרק "הזכות למקלט מדיני").

במחצית שנת 2006 נכנס לתוקף **חוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעברת ביטחון) (הוראת שעה), התשס"ו-2006**, השולל מחשודים בעברות ביטחון את הערובות המינימליות הדרושות להגנה על זכויותיהם כבני אדם. בין השאר, החוק מאפשר להשהות הבאת עצור בפני שופט עד 96 שעות; לקיים, בנסיבות מסוימות, דיוני הארכת מעצר ודיונים בעררים ובבקשות לעיון חוזר בהיעדר החשוד; ולהאריך את מעצרו של חשודים לתקופות ארוכות יותר מאלה הנהוגות היום בדיני המעצרים בישראל. הוראות החוק, בצירוף מניעת מפגש עם עורך דין למשך 21 ימים, המוטלת לעתים קרובות על עצורים אלה מכוח חוק אחר, מאפשרות למעשה לכלוא אדם במתקן של השב"כ ולחקור אותו במשך שלושה שבועות, כאשר הוא מנותק לחלוטין מהעולם החיצון ומובא פעם אחת בלבד לבית המשפט. מצב זה פותח פתח חמור להתעללות בעצורים ולשימוש באמצעי חקירה פסולים. בסוף שנת 2007 הוארך תוקף החוק, שנקבע תחילה כהוראת שעה ל-18 חודשים, בשלוש שנים נוספות, לתקופה מצטברת של ארבע שנים וחצי. עתירה<sup>23</sup> של הוועד נגד עינויים, האגודה לזכויות האזרח וארגון עדאלה נגד החוק, שהוגשה בחודש מרס 2008, תלויה ועומדת בבג"ץ.

יתרה מזאת: תוקפה של הוראת שעה<sup>24</sup> הפוטרת את המשטרה מהחובה לתעד חקירות בעברות ביטחון בתיעוד חזותי וקולי, הוארך בחודש יוני 2008 בארבע שנים. חובה זו מטרתה, בין השאר, למנוע השגת הודאות שווא על-ידי שימוש באמצעי חקירה פסולים. האפשרות לחקירה חשאית שאינה מתועדת פוגעת בשלטון החוק ובאמינות ההליך הפלילי, ואינה ראויה למדינה דמוקרטית המכבדת זכויות אדם בסיסיות.

## תנאי כליאה של אסירים ועצירים

במהלך השנים שבו פסיקות בג"ץ והדגישו כי זכויות היסוד של האדם בישראל עומדות גם לאדם הכלוא בבית הסוהר, וכי "חומות הכלא אינן צריכות להפריד בין האסיר לבין צלם האנוש". אולם מדוחות הסנגוריה הציבורית ומדוחות לשכת עורכי הדין, המתפרסמים מדי שנה, עולים שוב ושוב ממצאים קשים המצביעים על הפרת זכויות בסיסיות של עצורים ושל אסירים בישראל.

בדוח הסנגוריה האחרון, שפורסם בחודש יולי 2008 ומתייחס לשנת 2007, בולטים הדיווחים על שימוש מופרז בכוח ועל התנהגות קשה של סוהרים כלפי אסירים. בשליש ממתקני הכליאה שבאחריות שירות בתי הסוהר, שאנשי הסנגוריה הציבורית ביקרו בהם, התקבלו תלונות של אסירים על אלימות, על איומים ועל יחס משפיל ומזלזל של סוהרים, ועל חיפושים פולשניים ומבזים. כך, למשל, הדוח מצייר תמונה מדאיגה של אלימות שיטתית שנוקטים סוהרים כלפי

<sup>23</sup> בג"צ 2028/08 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' שר המשפטים.  
<sup>24</sup> הקבועה בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002.

האסירים הקטינים בבית הסוהר לנוער "אופק". "אי אפשר היה להתעלם מאווירת הפחד השוררת בקרב הקטינים," נכתב בדוח, "קטינים רבים סרבו לדבר עם המבקרות והסבירו כי יבולע להם אם ידברו." בכמעט מחצית ממתקני הכליאה שאנשי הסנגוריה הציבורית ביקרו בהם התקבלו תלונות בדבר ענישה משמעתית קיצונית של אסירים, לרבות אסירים קטינים, הכוללת כבילה לא סבירה ומנוגדת להוראות, וכן על כבילה בלתי מידתית של אסירים אובדניים.

בחלק ניכר ממתקני שירות בתי הסוהר שאנשי הסנגוריה ביקרו בהם נמצאו תנאים פיזיים שאינם עולים בקנה אחד עם שמירה על כבוד האדם: **צפיפות קשה, תנאים היגייניים ותברואתיים ירודים, אוורור לקוי, חום ומחנק, אי-הפרדה בין השירותים למקלחות ומחסור בציוד בסיסי כגון מפזרי חום ותנורי חימום, ביגוד ושמיכות.** תנאים קשים שוררים גם ברכבים המובילים אסירים ממתקני הכליאה השונים ליעדים שמחוץ להם, כגון בתי המשפט. מחברי הדוח מציינים לטובה את העובדה כי בעקבות פסיקת בג"ץ,<sup>25</sup> שקבע כי תועמד מיטה לרשותו של כל אסיר, אסירים אינם מולנים עוד על הרצפה. כן מצוינת לטובה הקמתו של צוות מיוחד בשירות בתי הסוהר, שנועד לערוך בחינה מקיפה ומעמיקה של הליקויים שהועלו בדוח הסנגוריה בשנה הקודמת. "אך, למרבה הצער," מציינים הכותבים, "ניכר פער גדול בין המדיניות הראויה שנקטת ע"י נציבות שב"ס לבין המצב הקיים בפועל במתקנים עצמם."

תנאים פיזיים קשים ופגיעות אחרות בזכויות העצורים, כגון ענישה משמעתית חמורה ולא מידתית וכבילה משפילה בניגוד לחוק נמצאו גם במתקני המעצר, שהיו באחריות המשטרה, ובמתקנים שבבתי המשפט, שעברו במהלך השנה מאחריות משטרת ישראל לאחריות שירות בתי הסוהר. הגם שנמצאו מספר ליקויים המביאים לפגיעה בזכויות העצורים גם במתקנים שהועברו לאחריות השב"ס, דוח הסנגוריה מצייין לטובה, כי בניגוד לאי-הבהירות ששררה בעבר, העברת המתקנים לידי השב"ס מבהירה את שאלת הגורם האחראי על שיפור המצב. עם זאת דוח הסנגוריה הציבורית מדגיש כי למרות ניסיונות להביא לידי שיפור המצב, הפגיעות בזכויות האדם במתקני הכליאה בישראל אינן בעיות נקודתיות ומקומיות. "מדובר בבעיה כלל-ארצית," נכתב בדוח, "המביאה לפגיעה יומיומית בזכויותיהם הבסיסיות של עצורים ואסירים, ולפגיעה בכבודם כבני אדם." דוח של ארגון רופאים לזכויות אדם שפורסם בחודש אוגוסט 2008 מתריע כי שירות בתי הסוהר בישראל פועל הרחק מעין הציבור, ללא בקרה חיצונית נאותה. על-פי הדוח, **המנגנונים הקיימים כיום לבירור תלונות כלואים מתאפיינים בכשלים מערכתיים הפוגמים ביעילותם.** הם אינם נגישים לכלואים במידה מספקת, ואינם מסוגלים להעניק מענה הולם ובזמן סביר לסוגיות שמעלים הכלואים.

## ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות להליך הוגן

### מעצרים מנהליים – עצורים ללא משפט

החוק הישראלי והחוק בשטחים מאפשרים לעצור אדם בצו מנהלי למשך תקופה של שישה חודשים, ואולם צו מעצר זה אפשר להאריך שוב ושוב, בכל פעם לשישה חודשים, עד אין-סוף. **אפשר לכלוא כך אדם במשך שנים, בלי שיזכה להליך משפטי הוגן, בלי שההאשמות נגדו יעמדו**

<sup>25</sup> בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים (פסק דין מיום 12.2.2007). את העתירה הגישו רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח, באמצעות התוכנית לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב.

**במבחן משפטי ובלי שתעמוד לו הזכות הבסיסית להתגונן מפניהן.** החומר הנוגע לחשדות נגד עצורים מנהליים נותר חסוי מפניהם וגם מפני עורכי-דינם, ולפיכך נמנע מהם להתגונן כראוי מפני החשדות נגדם. מעצר מנהלי מבוצע על סמך החלטתו של אדם אחד (בשטחים הכבושים – מפקד האזור, ובישראל – שר הביטחון). מאחר שהחלטה נסמכת על חומר חסוי, אין בביקורת השיפוטית עליה כדי להוות ערובה אפקטיבית מפני שימוש לרעה בסמכות.

ישראל עושה שימוש נרחב במעצר מנהלי נגד פלסטינים תושבי השטחים, ורבים מהם מוחזקים במעצר תקופות ממושכות. על-פי נתוני ארגון בצלם, הוחזקו בסוף חודש ספטמבר 2008 במעצר מנהלי בישראל 599 פלסטינים. מעצר מנהלי מופעל גם לעתים נדירות נגד אזרחים ישראלים. השימוש במעצרים מנהליים, של פלסטינים וישראלים כאחד, הוא בעייתי ביותר הן מבחינה מוסרית והן מבחינה משפטית. על אף רטוריקה שיפוטית בנוגע לצורך לנקוט משנה זהירות בשימוש במעצר מנהלי, **בית המשפט העליון נמנע מלקבוע סטנדרטים מינימליים לשמירה על הליך הוגן:** כך, למשל, קבע בית המשפט העליון שככלל, אין צורך לשמוע עדים בהליך המעצר המנהלי, ובשנים האחרונות הוא נמנע מלחייב אפילו את איש השב"כ, המופקד על התיק, להופיע בבית המשפט. יתרה מכך, בשנים האחרונות נוהגים בתי המשפט הצבאיים בשטחים לעיין רק **בסיכום** של החומר החסוי, ולקבל החלטה אף בלי לעיין בתיק כולו. נוסף על כך, במקרים רבים נעשה שימוש במעצר מנהלי כאשר אין מספיק ראיות להעמיד אדם לדין פלילי, והמעצר המנהלי הופך למעשה לענישה ללא משפט. המעצר המנהלי, אפוא, הוא **הליך המזלזל באופן חמור ביותר בזכויות העצור לכבוד, לחירות ולהליך הוגן.** ככל שישנן ראיות המבססות את אשמתו של אדם, יש לאפשר לו להתמודד מולן ולהתגונן מפניהן בהליך משפטי הוגן. בהעדר ראיות כאלה, אין כל הצדקה לפגיעה החמורה בזכויותיו, הנובעת מכליאתו ללא משפט.

#### **מערכת בתי המשפט הצבאיים**

במשך ארבעה עשורים מפעילה ישראל **מערכת משפט כפולה ומפלה:** ככלל, ישראלי החשוד בעברה, לרבות מתנחלים החיים בשטחים הכבושים, יש להביאו בפני שופט בתוך 24 שעות, והוא יישפט במערכת המשפט האזרחית; פלסטינים – על אף שהם אוכלוסיה אזרחית – עשויים להיעצר למשך שמונה ימים בטרם יובאו בפני שופט, והם יישפטו בבתי משפט צבאיים, לפי חוק צבאי מחמיר בהרבה, ובפני שופטים השייכים למערכת הצבאית. דוח מקיף שפרסם ארגון יש דין בדצמבר 2007 חושף שורת **ליקויים וכשלים חמורים במימוש הזכות להליך הוגן של אזרחים פלסטינים בבתי המשפט הצבאיים,** ובהם:

- **מרבית העצורים והנאשמים זוכים לייצוג פורמלי של סנגור, אך אין זה ייצוג במובן המהותי, שכן ישראל מצרה את צעדיהם של עורכי הדין ומגבילה את יכולתם להעניק הגנה יעילה ללקוחותיהם:** בין השאר, מוצבים תנאים ומגבלות שונים המקשים על מפגשי עורכי הדין עם לקוחותיהם ועל הכנת ההגנה המשפטית; הסנגורים מקבלים את חומר החקירה לאחר שמוגש כתב האישום, והוא כתוב כמעט כולו בעברית, שפה שאינה שגורה בפי רובם; ההליכים מתנהלים כולם בשפה העברית, והתרגום לערבית לוקה בחסר; במקרים רבים מוארך מעצרו של חשודים על סמך חומר חסוי שמוגש לעיון השופט בלבד; הפסיקה והחקיקה העדכניות אינן נגישות לעורכי הדין.

- השילוב של המגבלות הקשות על נוכחות קהל בבתי המשפט הצבאיים ואי-פרסומם של פסקי הדין שניתנים בהם יוצר מערכת משפטית המתנהלת רחוק מהעין הציבורית ומהביקורת הציבורית.
- ההליכים המשפטיים מתמשכים זמן רב ביותר.
- רוב מכריע של התיקים מסתיים בהסדרי טיעון, וכמעט שלא מתקיים משפט הוכחות כהלכתו.
- אי-הקפדה על "חזקת החפות": קציני הצבא היושבים בדין אינם יכולים להתנתק מזהותם – הן כישראלים והן כאנשי צבא. בהתאם, שיעור מזערי מכתבי האישום מסתיימים בזיכוי מלא של הנאשם (בשנת 2006 – 0.29% מהתיקים שהגיעו להכרעה), ומעצרים של חשודים מוארך כמעט תמיד, בדיונים שמשכם דקות ספורות.
- קטינים עומדים לדין בבתי המשפט הצבאיים הרגילים, ובמסגרת הליכים משפטיים זהים לאלו של בגירים.

#### תנאי כליאה

זכויותיהם של עצירים ושל אסירים פלסטינים, הכלואים בקשר עם עברות ביטחון, נחותות במידה ניכרת מאלו של אסירים ושל עצירים אחרים. בעתירה<sup>26</sup> שהגיש הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל בחודש נובמבר 2007, מתוארים **תנאים מחפירים ובלתי אנושיים** שבהם מוחזקים עצורים המובאים לדיונים בפני בתי המשפט הצבאיים במחנה עופר ובמחנה סאלם, משעות הבוקר המוקדמות ועד לסיום כל הדיונים בשעות אחר הצהריים המאוחרות: צפיפות נוראה, מניעת גישה לשירותים, חוסר אוורור בתאים, חוסר מחניק בקיץ וקור כבד בחורף, ומחסור במי שתייה ובארוחות סדירות. במקרה אחר, נדרשה עתירה לבג"ץ<sup>27</sup> כדי לאפשר לעצורים במתקן המעצר שומרון גישה סבירה לשירותים. בחודש אוגוסט 2008 דיווחה לשכת עורכי הדין על סיור שנערך באגפים שבהם מוחזקים אסירים ביטחוניים בבית המעצר הדרים ובכלא השרון. בין השאר התלוננו האסירים על ליקויים בתנאי האוורור ובתנאי מחיה מינימליים; על ליקויים בקבלת טיפול רפואי; על מפגשים עם עורכי דין המתקיימים בתנאים בלתי סבירים; ועל תקיפות והשפלות במהלך הסעות מכלא אחד למשנהו. ארגון רופאים לזכויות אדם מציין, כי הבעיות הקיימות במנגנונים לבירור תלונות כלואים חמורות עוד יותר במקרה של כלואים פלסטינים, הן בשל קשיי השפה והן בשל ההגבלות החלות עליהם ביצירת קשר עם גורמים שמחוץ לכלא.

#### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על הזכות להליך הוגן ועל זכויות בהליך הפלילי:**

- האגודה הייתה שותפה לחקיקת חוק המעצרים ב-1996, שיצר מהפכה בהגנה על זכויות חשודים ועצורים בכך שהגביל מאוד את עילות המעצר וקבע שאין להחזיק אדם במעצר עד להבאתו בפני שופט מעל ל-24 שעות, כמקובל במדינות מתוקנות.
- האגודה מפעילה קו פתוח לפניות אסירים.

<sup>26</sup> בג"צ 10022/07 אבו אלעיש נ' נציב שירות בתי הסוהר.

<sup>27</sup> בג"צ 7424/07 נסאר נ' מפקד מתקן המעצר "שומרון", צה"ל (פסק דין מיום 13.2.08). העתירה הוגשה על-ידי הוועד הציבורי נגד עינויים.

- במהלך השנים ייצגה האגודה עצירים כאשר לדעתה לא התקיימה עילת מעצר בעניינם, וייצגה מאות עצורים מינהליים בדיונים על הארכת מעצרם.
- האגודה קיימה במהלך השנים מאות סדנאות במשטרה ובשירות בתי הסוהר, שבהן נעשה קישור של זכויות האדם לסביבתם האישית והמקצועית של הסוהרים והשוטרים.
- האגודה מקיימת מעקב שוטף אחר הצעות חוק – כולל הגשת הערות, חוות דעת וניירות עמדה והשתתפות בדיוני ועדות הכנסת – כדי למנוע פגיעה בלתי מידתית בזכויות האדם של חשודים, נאשמים ומורשעים.
- חיוב שירות בתי הסוהר לספק מיטה לכל אסיר (2007)
- מספר עתירות (בשיתוף עם ארגונים אחרים) שהביאו לעיגון זכותם של אסירים ועצורים להיפגש עם עורך דין (2004)
- הפסקת הענשתו של אסיר ששבת רעב (2003)
- ביטול הוראות שאיפשרו להחזיק עצור פלסטיני במשך 12 יום ללא ביקורת שיפוטית, ולהחזיק עצור מעל ארבעה ימים בלי לקיים בירור ראשוני בעניינו (2003, יחד עם ארגונים עמיתים)
- שיפור תנאי הכליאה במתקן המעצר עופר שלידי רמאללה (2002, יחד עם ארגונים עמיתים)
- פרסום דוח מעקב אחר יישום חוק המעצרים בידי המשטרה ובתי המשפט (2000)
- השוואת תנאי המעצר של חיילים לאלה של אזרחים (1999)
- ביטול כלל שאסר על עורך דין לקבל תיק של לקוח ללא הסכמת עורך דינו הקודם (1996)
- הסדרת זכותם של אסירים הכלואים בבתי כלא להצביע בבחירות (1984)

## הזכות לפרטיות

**"לא יהא אדם נתון להתערבות שרירותית בחייו הפרטיים, במשפחתו, במעונו, בחליפת מכתבים שלו ולא לפגיעה בכבודו או בשמו הטוב. כל אדם זכאי להגנת החוק בפני התערבות או פגיעה באלה" (סעיף 12)**

הזכות לפרטיות נועדה להותיר לפרט מרחב שבו יוכל לקיים את האוטונומיה שלו ללא התערבות הזולת, ולאפשר לו שליטה על המידע על אודותיו. זכות זו זוכה בישראל להגנה חוקתית וחוקית. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו", וכי "אין פוגעים בסוד שיחו של אדם", ובכך מעגן את הזכות לפרטיות כ**זכות יסוד בעלת מעמד חוקתי**. נוסף על העיגון החוקתי מעוגנות זכויות אלו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, העוסק בין השאר בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע ובהעברת מידע בין גופים ציבוריים, ובחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979. החקיקה הקיימת מאפשרת לפגוע בפרטיות האזרחים בתנאים ובמטרות שנקבעו בחוק; קיימים בחוק הגנות ופטורים רחבים, המאפשרים פגיעה בפרטיות כאשר אינטרסים חברתיים אחרים מצדיקים זאת.

התפתחויות טכנולוגיות בעשרים השנה האחרונות הפכו את הזכות לפרטיות לפגיעה מאי-פעם. כמויות עצומות של מידע נשמרות במאגרי מידע ממוחשבים, ציבוריים ופרטיים, אך המאגרים אינם מוגנים מפני שימוש לרעה ומפני דליפות מידע. פעמים רבות משמש המידע האישי שנאסף למטרה מסוימת לשם השגתן של מטרות אחרות, ומנוצל כדי לפגוע בפרט נשוא המידע. חדשות

לבקרים אנו מתבשרים על שימוש לרעה במידע ועל דליפות ממאגרים שאמורים להיות שמורים ביותר, כמו מאגרי מס הכנסה, ביטוח לאומי, משרד הפנים או הרשות להלבנת הון. כך, למשל, מרשם האוכלוסין מתגלגל באינטרנט זמין לכל דורש; ולאחרונה, פְרצה באתר האינטרנט של בית החולים איכילוב אפשרה לכל גולש לצפות במידע רגיש על מטופלים.

בשנה החולפת הגיעו האיומים על הזכות לפרטיות של אזרחי ישראל לשיא חדש. בסוף חודש יוני 2008 נכנס לתוקפו "חוק נתוני תקשורת" (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007), שזכה לכינוי "חוק האח הגדול". החוק מאפשר למשטרה ולרשויות חקירה נוספות בישראל לקבל מחברות הסלולר ומספקיות האינטרנט מידע אישי על כל אדם – מידע על מיקומו, שמות האנשים או הארגונים שאליהם התקשר מהטלפון, אתרי אינטרנט שגלש בהם, אנשים שהתכתב עמם בדואר האלקטרוני ועוד. למרות הצורך לאפשר למשטרה לחקור ביעילות וביסודיות, החוק במתכונתו הנוכחית הוא גורף, ומאפשר למשטרה ולגופי החקירה האחרים גישה כמעט חופשית למידע אישי על כל אחד ואחת מאתנו, באופן הפוגע במידה העולה על הנדרש בזכות החוקתית לפרטיות. יתרה מזאת, כבר בחודשיים הראשונים להפעלתו התברר כי המשטרה חרגה מהסמכויות שהקנה לה החוק וביקשה מחברות הסלולר נתונים נוספים על לקוחותיהן, שהחוק לא הסמיכה לקבלם. עתירה<sup>28</sup> הדורשת לצמצם את תחולת הוראות החוק, שהגישה האגודה לזכויות האזרח בחודש אפריל 2008, תלויה ועומדת בבג"ץ.

בחודש אוקטובר 2008 עברה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק מסוכנת נוספת – להקמת מאגר מידע ביומטרי אשר יכיל טביעות אצבע וזיהוי תווי פנים של אזרחי ישראל ותושביה. לטענת משרד הפנים, מאגר המידע נחוץ לשם הנפקת דרכונים ותעודות זהות "חכמות" – טענה שהפריכו מומחים רבים בתחום, לרבות מומחים שעובדים בשירותו של משרד הפנים עצמו. באף אחת מהדמוקרטיה המערביות, גם לא באלה שהנהיגו תעודות זהות ביומטריות, לא קיים מאגר מידע מסוג זה. הסכנה הרבה הגלומה במאגר של נתונים ביומטריים נובעת מכך שזהו מידע אישי שאינו ניתן לשינוי או להחלפה; אם הוא נופל לידיים זרות, או משמש למטרות זרות, עלול להיגרם נזק בלתי הפיך. מלבד האגודה לזכויות האזרח מתנגדים ליוזמה גם מומחים לפרטיות במשרד המשפטים, במועצה להגנת הפרטיות ובלשכת עורכי הדין. בחודשים הקרובים עתידה הכנסת לדון בהצעת החוק ולהכריע מה יעלה בגורלה.

בד בבד מקדם משרד הבריאות בשנים האחרונות פרויקט שאפתני בשם "רשומה רפואית לאומית": הקמת מערכת ממוחשבת שתרכז את המידע הרפואי על כל תושבי ישראל. רופאים, אנשי צוות חדר מיון ועוד שורה של בעלי תפקידים שיסמיך שר הבריאות, יוכלו לראות בלחיצת כפתור את כל המידע הרפואי הנוגע לכל אדם בישראל, גם אם רובו לא רלוונטי כלל לצורך הטיפול הרפואי. היוזמה אינה מתנה את ההכללה במאגר בקבלת הסכמתם של המטופלים, ולא נדונו חלופות פוגעניות פחות, כמו הסתפקות במידע בסיסי על אודות רגישות לתרופות, סוג דם וכדומה, או כרטיס חכם שנשאר בידי המטופל ושבלעדיו לא ניתן לשלוח את המידע. המשרד הקים אמנם ועדה שתדון בסוגיות האתיות והמשפטיות הכרוכות בהקמת מאגר המידע ותיצור "את הכללים האתיים והחקיקה הנדרשת לשמירה על זכויותיו ופרטיותו של החולה", ואולם לפחות מהדיונים שקיימה הוועדה עד עתה, תחת מסכת לחצים וזירוזים של משרד הבריאות, עולה כי היא אינה

<sup>28</sup> בג"צ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל.

צפויה להבטיח באופן ראוי את הסודיות הרפואית במערכת המתוכננת. משרד הבריאות כבר גיבש תזכיר הצעת חוק בנושא, ובמקביל פועל להקמתו של מאגר המידע ולקביעת "עובדות בשטח". מדיווח על מערכת מידע ניסיונית המשמשת כ"פיילוט" לפרויקט הרשומה הרפואית הלאומית, מתברר שהיא מתנהלת ללא הנחיות לאבטחת המידע וללא כללים שיגדירו את המותר והאסור בכל הנוגע לשימוש במידע. לא נערכו ביקורות בהיבט של הגנת הפרטיות והגנת המידע, כפי שאפשר היה לצפות מ"פיילוט" שיש להפיק ממנו לקחים לקראת הקמת מערכת מידע רגישה כזו.

**עובדים ומבקשי עבודה** חשופים במיוחד לסכנות של פגיעה בפרטיותם. דוגמאות לכך כוללות, בין השאר, דרישה לחתום על כתב ויתור גורף על חיסיון רפואי בעת הקבלה לעבודה, דרישה לוותר על הזכות לעיון בתוצאות מבדקים שנערכים במכוני השמה, ציתות לטלפונים ולדואר אלקטרוני, כפיית בדיקות פוליגרף על עובדים ועל מועמדים לעבודה, ושימוש במצלמות מעקב במקום העבודה. גם במקרה שפגיעות אלה נעשות בהסכמת העובדים או מבקשי העבודה, קשה להתייחס לכך כאל מצב של הסכמה חופשית: בשוק עבודה הנוטה לטובת המעסיקים, הם נמצאים בעמדת נחיתות, ועשויים "להסכים" לפגיעה בזכויותיהם כדי להתקבל לעבודה או כדי לשמור על מקום עבודתם. המסגרת המשפטית הקיימת מעניקה לבעיה זו מענה חלקי בלבד.

בבית הדין הארצי לעבודה תלוי ועומד ערעור עקרוני,<sup>29</sup> שעניינו שני מקרים שבהם חדר מעביד לתיבת הדואר האלקטרוני של עובד. האגודה לזכויות האזרח צורפה לדיון כ"ידיד בית המשפט". על רקע הדיון המשפטי, נחתם בחודש יוני 2008 בין ההסתדרות למעסיקים הסכם קיבוצי שמתיימר להסדיר את הסוגיה, אך אינו מבטיח הגנות מספקות לפרטיות העובדים, ומאפשר מצב שבו יאלץ עובד "להסכים" לוותר על זכותו לפרטיות כדי לשמור על מקום עבודתו. בחודש יולי התקיים בוועדת העבודה של הכנסת דיון בהסכם. הוועדה המליצה להקפיא את ההסכם למשך חודש, עד למתן חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה בעניין חוקתיותו, אך ההסתדרות והמעסיקים דחו המלצה זו, והם פועלים להוצאת צו הרחבה שיקנה להסכם הקיבוצי מעמד של חוק.

#### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על הזכות לפרטיות:**

- טיפול בפניות של אזרחים ועובדים על פגיעה בזכותם לפרטיות
- בלוג "האח הקטן" בנושא הזכות לפרטיות: [www.pratiut.com](http://www.pratiut.com)
- מעורבות בהליכי חקיקה (למשל, בעניין סמכויות השב"כ ובעניין הקמת מאגר DNA) כדי לצמצם את הפגיעה בפרטיות
- פעילות לקידום חקיקה שתבטיח שמירה על פרטיותם ועל כבודם של נבדקים בבחינות התאמה לעבודה (2008)
- עתירה נגד חוק נתוני תקשורת (חוק "האח הגדול") (2008)
- הצטרפות לדיון בסוגיית פרטיות בדואר אלקטרוני של עובד (2008)
- תביעה בשם עובד, שפוטר בעקבות בדיקה משפילה במכון פוליגרף (2006)
- צמצום הפגיעה בפרטיות בהעברת מידע ממרשם האוכלוסין (2004)
- ערעור בדרישה למסור למבקש עבודה את המידע שנאגר אודותיו במכון אבחון (2003)
- עתירה נגד חיפוש מיוחדים שנערכו בנמל-התעופה אצל אנשי שמאל (1990)

<sup>29</sup> ע"ע 90/08 טלי איסקוב נ' הממונה על חוק עבודת נשים – מדינת ישראל, משרד התמ"ת; ע"ע 312/08 אפיקי מים – אגודה חקלאית שיתופית לאספקת מים בע"מ נ' רני פישר. האגודה לזכויות האזרח וקו לעובד הצטרפו לדיון במעמד של "ידיד בית המשפט".



## חופש התנועה

**”כל אדם זכאי לחופש תנועה ומגורים בתוך כל מדינה. כל אדם זכאי לעזוב כל ארץ, לרבות ארצו, ולחזור אל ארצו” (סעיף 13)**

חופש התנועה הוא זכות יסוד, ותנאי הכרחי למימושן של רוב זכויות היסוד האחרות: הזכות להתפרנס ולהתקיים בכבוד, הזכות לחינוך, הזכות לבריאות, הזכות לחיי משפחה. ככלל, חופש התנועה של אזרחי ישראל מובטח. עם זאת מדאיג לראות, כי במקרים שבהם נפגע חופש התנועה של אזרחים ושל תושבים ישראלים, מדובר בערבים. כך, למשל, הוצבו לפני מספר שנים מחסומי משטרה בכניסות לשכונות ערביות בלוד, במסגרת המלחמה בסמים;<sup>30</sup> ובירושלים המזרחית מופעלים מחסומי דרכים לגביית חובות, תוך שימוש לרעה בסמכות המשטרה.<sup>31</sup>

### ובשטחים הכבושים: הפרת חופש התנועה

**בשטחים הכבושים, האפשרות לנוע נגזרת משיוכו הלאומי של אדם.** הגבלות התנועה על התושבים הפלסטינים, שהחלו במהלך האינתיפאדה הראשונה, החמירו באופן קיצוני עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, ומזה כשמונה שנים חופש התנועה הוא מושג שכמעט ואינו קיים בעבורם. בגדה המערבית רבות מהגבלות התנועה הן פועל יוצא של הקמת ההתנחלויות והמאחזים, ונועדו להבטיח את תנועתם החופשית והבטוחה של המתנחלים ושל אזרחים ישראלים. הפגיעה חריפה במיוחד לנוכח העובדה שהגבלת התנועה נעשית **במחוזות חייהם, בארצם, בתוך ביתם, של התושבים הפלסטינים** – שנחשבים על-פי המשפט הבין-לאומי ל”תושבים מוגנים”, שחובת המפקד הצבאי להגן על זכויותיהם. הגבלות התנועה בגדה כוללות:

1. אמצעים פיזיים - מחסומים (מאוישים ולא מאוישים), חסימות (בטונדות, תעלות, גדרות, ערמות עפר) וגדר ההפרדה. ארגון OCHA – המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו”ם – מדווח כי בחודש ספטמבר 2008 נספרו בגדה המערבית 630 מכשולים (מאוישים ולא מאוישים) החוסמים את תנועת הפלסטינים,<sup>32</sup> ועוד 85 מחסומי פתע במוצע לשבוע. מדי פעם מודיעה ישראל על הסרת מספר מחסומים או חסימות, אך השפעתם של צעדים אלה מוגבלת מבחינה גיאוגרפית, ולעיתים גם זמנית. עוד מדווח OCHA, כי 415 ק”מ של גדר ההפרדה (כ-57% מהתוואי המתוכנן) כבר הושלמו, כאשר 79% אחוז מהם – 329 ק”מ – ממוקמים בתוך שטח הגדה המערבית, מפרידים בין הפלסטינים לבין אדמותיהם ויוצרים מובלעות ללא רצף טריטוריאלי, שבהן שוכנות קהילות פלסטיניות המבודדות זו מזו ומשאר הגדה המערבית.

2. הגבלות תנועה: כבישים שנסגרים לתנועת פלסטינים (גם כאלה שנבנו על אדמות של פלסטינים); אזורים אסורים לכניסה בעקבות הכרזתם שטחים צבאיים סגורים או בעקבות הכללתם במסגרת התנחלויות והאזורים הסובבים אותן; איסורי תנועה גורפים, המוטלים על קבוצות אוכלוסיה שהשב”כ מגדיר; ו”רשימות שחורות” של ”מנועים משטרתית” ושל ”מנועי שב”כ”, שבהן כלולים עשרות אלפי פלסטינים, דבר הגורר הגבלות קשות על חופש התנועה שלהם

<sup>30</sup> המחסומים הוסרו בעקבות עתירה של האגודה לזכויות האזרח. בג”צ 4780/04 מוחארב נ’ משטרת ישראל.  
<sup>31</sup> עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח נגד פרקטיקה זו תלויה עומדת. בג”צ 6824/07 מנאע נ’ רשות המסים.  
<sup>32</sup> כולל ירושלים המזרחית. עוד 69 מכשולים נספרו באזור הנשלט על-ידי ישראל בחברון, ועוד 8 על הקו הירוק.

בתוך השטחים וביציאה מהם. בשנה האחרונה אומץ נוהל פגום, הנוגע לבירור בדבר איסורי יציאה לחו"ל המוטלים על פלסטינים תושבי השטחים, ותחת מעטה של "רפורמה" הוא מכביד עוד יותר על תושבים המבקשים לצאת לחו"ל.

בבדיקה של ארגון OCHA בחודש ספטמבר 2008 נמצא, שכ-65% מהכבישים הראשיים, המוליכים ל-18 הערים הפלסטיניות המאוכלסות ביותר בגדה המערבית, חסומים או נשלטים על-ידי מחסום של צה"ל. יתרה מזאת, למעלה ממחצית הכבישים המשניים המובילים לערים אלה, שהפכו במשך הזמן לחלופות לכבישים הראשיים החסומים, גם הם סגורים לתנועה. בחודש מרס 2008, בהחלטת-ביניים אומללה בעתירה נגד איסור תנועת פלסטינים בכביש 443 והותרתו פתוח לשימוש ישראלים בלבד,<sup>33</sup> אישר בג"ץ לצה"ל להמשיך ולסלול כבישים לפלסטינים בלבד ("כבישי מרקם חיים"). בהחלטת-ביניים זו הכשיר בג"ץ את האפליה, את המשך קביעתן של עובדות בשטח, את הפרת פסיקתו הקודמת שלו ואת הפרת החוק הבין-לאומי, ונתן אישור משתמע למדיניות רשמית של הפרדה בתנועה, תוך פגיעה פסולה בחופש התנועה ובזכויות האדם של עשרות אלפי תושבים מוגנים.

באזור המכונה "מרחב התפר", שנכלא בין גדר ההפרדה לבין הקו הירוק, הונהג "משטר היתרים", שהפך חלק מהתושבים הפלסטינים לשוהים בלתי חוקיים בביתם שלהם. זכותם של התושבים הפלסטינים לגור בביתם או לעבד את אדמתם מותנית בקבלת היתר מטעם הצבא; ההיתרים ניתנים לתקופות קצרות, אם בכלל, ולאחריהן נאלצים התושבים לשוב ולהתדפק על דלתות המנהל האזרחי בתקווה שזה יאות לחדשם. "משטר ההיתרים" תקף רק לגבי הפלסטינים: ישראלים, יהודים שאינם אזרחי ישראל ואפילו תיירים – כל אלה יכולים להוסיף ולשהות בשטח כרצונם.<sup>34</sup>

שילוב המגבלות הפיזיות לסוגיהן והגבלות התנועה האחרות המוטלות על התושבים הפלסטינים מסכל כמעט כל אפשרות לניהול חיים תקינים. יתרה מזאת, הניסיון מראה כי לעיתים ההגבלות מוסרות לאחר התערבותם של ארגוני זכויות אדם, מה שמעורר ספק בהצדקה הביטחונית שהייתה להן מלכתחילה. "בהתבוננות לאחור על יותר משבע שנים של הגבלות", מסכם ארגון OCHA, "הרי מה שבעבר היה בגדר תגובה ישראלית צבאית קצרת טווח, במענה לעימותים אלימים והתקפות על אזרחים ישראלים, הפך עם הזמן למערכת רב-שכבתית מוטמעת היטב של מכשולים ושל הגבלות [...] מערכת זו משנה את המציאות הגיאוגרפית בגדה המערבית ובמזרח ירושלים בכיוון של פיצול טריטוריאלי בעל אופי קבוע יותר".

**ברצועת עזה**, גם לאחר ההתנתקות של ישראל בקיץ 2005 ישראל עדיין שולטת בתנועה אל הרצועה וממנה דרך המעברים היבשתיים, במרחב האווירי ובמים הטריטוריאליים של עזה. גם בטרם השתלט חמאס על רצועת עזה תוארה הרצועה כ"כלא אחד גדול" בשל השליטה הישראלית ההדוקה על התנועה ועל מעבר הסחורות ממנה ואליה. מאז השתלטות חמאס על הרצועה בחודש יוני 2007 החמיר המצב. ככלל, המעברים לעזה, המשמשים למעבר נוסעים למצרים, לישראל ולגדה המערבית ובחזרה, סגורים באופן כמעט מוחלט, ומעברי הסחורות מתפקדים באופן חלקי. **סגירת המעברים משבשת את כל תחומי החיים ופוגעת בזכויות היסוד של התושבים**

<sup>33</sup> בג"צ 2150/07 אבו צפיה נ' שר הביטחון. העתירה הוגשה בשם ראשי שישה כפרים על-ידי האגודה לזכויות האזרח.  
<sup>34</sup> עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בחודש ינואר 2004 נגד "משטר ההיתרים" עדיין תלויה ועומדת. בג"צ 639/04 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון. עתירה מתוקנת הוגשה בחודש מרס 2006.

**הפלסטינים ברצועה.** מדי פעם, בתקופות רגיעה, יש הקלות במעבר נוסעים, סחורות ודלק, אולם השינויים קלים ולא סדירים, ועדיין רחוקים מלאפשר חיים תקינים. כך, למשל, מדווח ארגון OCHA, כי במהלך חודש אוגוסט 2008 מעבר רפיח, המחבר את עזה למצרים, נותר סגור, למעט ביומיים האחרונים של החודש, אז הורשו 3,341 בני אדם לצאת את הרצועה ו-1,052 הורשו להיכנס – כ-35% וכ-12% ממספר האנשים שיצאו ממנה ונכנסו אליה, בהתאמה, בחודש מאי 2007. רוב היוצאים היו חולים, סטודנטים שהתקבלו ללימודים בחו"ל ואזרחי מדינות זרות. מעבר ארז, המשמש למעבר נוסעים לישראל ולגדה המערבית ובחזרה, נותר מוגבל לתנועת חולים, הזקוקים לטיפול רפואי, סוחרים, דיפלומטים ואזרחי מדינות זרות. עוד מדווח הארגון, כי למרות פתיחתו המחודשת של מעבר הסחורות בכרם שלום, נמשכה הירידה בהיקף הסחורות שכניסתן לרצועה הותרה במהלך החודש, והיקף היבוא באוגוסט היווה כ-23% ביחס לחודש מאי 2007.

בשנה וחצי האחרונות הוגבלו משמעותית אפשרויות המעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית, ולמעשה קיים ביניהן ניתוק מוחלט. חלק מההשלכות של מצב זה יידונו בהמשך, בפרק "הזכות לחיי משפחה".

#### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על חופש התנועה:**

- קמפיין ציבורי (יחד עם ארגון בצלם) בנושא ההגבלות הקשות על תנועת פלסטינים במרכז העיר חברון (2007, 2008) ופרסום דוח בנושא (2007)
- ביטול צו שאסר על ישראלים ועל אזרחים זרים להסיע ברכבם תושבים פלסטינים בשטחים (2007, יחד עם ארגונים עמיתים)
- עתירה נגד שימוש במחסומי משטרה לצורך גביית חובות בירושלים המזרחית (2007)
- עתירה בעניין גישה של חקלאים פלסטינים לאדמותיהם בעונת המסיק והפצת זכותונים המיידעים את החקלאים על זכויותיהם בנושא ועל דרכי פעולה אפשריות (2005-2008)
- פירוק גדר פנימית בדרום הר חברון (2007)
- פירוק קטע קיים בגדר ההפרדה (2005)
- הסרת מחסומי משטרה שהוצבו סביב שכונות ערביות בלוד (הוגשה 2004)
- עתירות נגד תוואי גדר ההפרדה באזורים שונים, שבחלק מהמקרים הובילו לשינויים בתוואי ולצמצום הפגיעה בזכויות האדם של התושבים הפלסטינים
- עתירות בדרישה לפתוח את המעברים בגדר ההפרדה (2003) ונגד "משטר ההיתרים" שהונהג ב"מרחב התפר" (השטח שנלכד בין הגדר לקו הירוק) (2004)
- קמפיין ציבורי בנושא תוואי גדר ההפרדה (2004)
- עתירה בדרישה לבטל את הגבלות התנועה הקשות שהוטלו על מרדכי ואנונו לאחר שחרורו מן הכלא (2004)
- עתירות נגד סגרים וכתרים במקומות שונים בגדה
- הסרת חסימות על דרכי הגישה לכפרים שונים, באמצעות התכתבות עם גורמי הצבא; עתירה נגד הטלת עוצר לילי ברצועת עזה (1990)

## הזכות למקלט מדיני

**"כל אדם זכאי לבקש ולמצוא בארצות אחרות מקלט מרדיפות" (סעיף 14)**

האמנה הבין-לאומית משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים התקבלה באו"ם לאחר מלחמת העולם השנייה, ובמידה רבה כלקח משואת יהודי אירופה. האמנה קובעת כי פליט הוא אדם שנרדף בשל דתו, לאומיותו, השקפתו הפוליטית, גזעו או השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת. מדינות החברות לאמנה מתחייבות שלא להחזיר ולא לגרש אדם למקום שבו צפויה סכנה לחייו, לשלמות גופו או לחירותו, או למקום שם הוא עלול ליפול קורבן לעינויים. הן מצופות לעגן את עקרונות האמנה במשפטן הפנימי, וליצור מנגנונים שיאפשרו למבקשי מקלט לפנות ולבקש הכרה במעמדם כפליטים.

**על אף שמדינת ישראל הייתה אחת המדינות הראשונות לחתום על אמנת הפליטים, היא הזניחה במשך שנים ארוכות את מילוי חובותיה מכוח האמנה.** בישראל אין מדיניות ברורה ומערכת מסודרת לטיפול בפליטים ובמבקשי מקלט, וההסדרים הקיימים בה (מראשית שנת 2002) רחוקים מלענות על דרישות האמנה או על הצרכים הנוכחיים: מנגנון קבלת הפליטים בישראל אינו מעוגן בחקיקה אלא נשען על נוהל פנימי של משרד המשפטים, שלא פורסם, וההחלטה אם להעניק לאדם מקלט מתקבלת בהליך בלתי תקין, ללא שקיפות וללא ייצוג, ותוך פגיעה בזכות הטיעון והערעור. **שיעור ההכרה בפליטים בישראל הוא מהנמוכים בעולם המערבי:** מאז 1951 הוכרו בישראל רק כ-170 פליטים על פי האמנה.

מאז חודש אפריל 2007 חלה עלייה משמעותית במספר הפליטים ומבקשי המקלט המגיעים לישראל, בעיקר דרך מצרים. על-פי נתוני הפורום לזכויות פליטים שוהים כיום במדינת ישראל כ-12,500 מבקשי מקלט ופליטים (נכון לנובמבר 2008). הם מגיעים ממדינות ומאזורים שבהם מתרחשים מעשי טבח ורצח עם, מלחמות אזרחים, הפרות של זכויות אדם ורדיפות פוליטיות נרחבות. כ-10,500 ממבקשי המקלט השוהים כיום בישראל הם אזרחי אריתריאה וסודן, מהם קרוב ל-950 קטינים. נציבות הפליטים של האו"ם אוסרת לגרש מבקשי מקלט אלה לארצותיהם מחשש לחייהם שם. כמה מאות הם אזרחי קונגו וחוף השנהב, שהוגדרו על-ידי ישראל כ"מדינות משבר" ואזרחיהן זכו להגנה קבוצתית זמנית.<sup>35</sup> כ-1,500 ממבקשי המקלט הנמצאים כיום בארץ עצורים במתקני כליאה שונים, מהם כ-1,000 בכלא "קציעות" שבדרום.

**הדרכים שבהן בחרה מדינת ישראל להתמודד עם זרם מבקשי המקלט המתדפקים על שעריה בשנה וחצי האחרונות נעו בין התעלמות והזנחה, דרך מחוות הומניטריות נקודתיות או הסדרים קבוצתיים זמניים ללא בחינה אינדיווידואלית לכל מבקש, וכלה בנקיטת אמצעים חריפים שירתיעו מבקשי מקלט נוספים מלהגיע לתחומה, לרבות כליאה ארוכה וחסרת תכלית, סירוב לתת מקלט ל"נתיני מדינת אויב" והחזרה מיידית של מבקשי מקלט למצרים ("החזרה חמה").** בראשית שנת 2008 פתחה משטרת ההגירה במבצע עיכוב ומעצר המוני של מבקשי מקלט, במטרה לגרשם; בעקבות מחאת נציבות הפליטים של האו"ם, נדחתה תוכנית הגירוש והוכרז כי משרד

<sup>35</sup> חוף השנהב הוכרזה לאחרונה על ידי האו"ם כמדינה בטוחה לשיבת אזרחיה, והם התבקשו לעזוב את ישראל עד סוף השנה.

החוץ עמל על איתור מדינה אפריקאית שתהיה מוכנה לקלוט אותם. חלק מן העצורים שוחררו ואחרים נותרו בכלא. החל מחודש מרס 2008 שוחררו מבקשי מקלט עצורים בתנאי שיעתיקו את מקום מגוריהם צפונה לחדרה או דרומה לגדרה; בחודש אוגוסט 2008 החלו שוטרי מנהלת ההגירה לעצור מבקשי מקלט שהפרו תנאי זה.

בדוח מבקר המדינה שהתפרסם בחודש מאי 2008, נבחן הטיפול במבקשי המקלט בישראל בחודשים אפריל-ספטמבר 2007. המבקר קובע כי התמשכות תהליך בדיקת בקשות המקלט, התחמקות משרד הפנים מייעול ההליכים ומקביעת מדיניות והסתרת המידע הרלוונטי מפליטים, פוגעות בזכויותיהם של הפליטים לעבודה, לבריאות ולרווחה. בחודש אוגוסט 2008 החל משרד הפנים לנקוט צעדים ראשוניים בטיפול במבקשי המקלט, והחל לבצע את רישומם של מבקשי מקלט מאריתריאה ומסודן. אולם ארגוני זכויות אדם מדווחים על בעיות חמורות בטיפול בפונים, ביניהן מניעת ייצוג על-ידי עורך דין, "טרטורים" בין גורמים שונים, החלטות שרירותיות, מחסור במתורגמנים ותנאי המתנה קשים. במקביל, נמשכו ואף הוחמרו הצעדים הננקטים כלפי מבקשי המקלט הנכנסים לארץ. ב-23.8.08 חידש צה"ל את מדיניות "ההחזרה החמה" והחל מוסר את מבקשי המקלט שעברו את הגבול לידי החיילים המצרים, ללא תשאול וללא מתן גישה לנציבות הפליטים של האו"ם, על אף שהחיילים המצרים יורים לעתים במבקשי המקלט בדרכם לגבול הישראלי. גורלם של מבקשי המקלט שהוחזרו למצרים אינו ידוע. בבג"ץ תלויה ועומדת עתירה של ארגוני זכויות אדם נגד מדיניות "ההחזרה החמה".<sup>36</sup>

בחודש מאי 2008 עברה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק ממשלתית – "הצעת חוק למניעת הסתננות". על פי ההצעה, מי שנכנסו לישראל ללא היתר יהיו צפויים לעד חמש שנות מאסר; פליטי מדינות המוגדרות כ"מדינות אויב", ביניהן סודן, יהיו צפויים לשבע שנות מאסר. הצעת החוק מעגנת את נוהל "ההחזרה החמה", ומאפשרת גם מעצר מנהלי ממושך ושרירותי של אנשים ללא ביקורת שיפוטית נאותה וללא הליך ראוי. הצעת החוק מתייחסת באופן גורף לאנשים שנכנסו לישראל ללא היתר, לרבות פליטים ומהגרי עבודה, כאל "איום ביטחוני", מבלי ששאלת מסוכנותם תיבחן באופן אינדיווידואלי, תוך הפרת כללי המשפט הבין-לאומי, עקרונות המשפט החוקתי הישראלי, עקרונות ההכרזה בדבר זכויות האדם וחובתה הבסיסית של החברה לנהוג באנושיות כלפי מבקשי מקלט.

**בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על הזכות למקלט מדיני:**

- חברות בפורום לזכויות פליטים, הפועל לקידום ההכרה בזכויותיהם של מבקשי מקלט ופליטים בישראל. בין השאר פרסם הפורום שלושה מסמכי מדיניות, העוסקים בעקרונות להגנה על פליטים ועל מבקשי מקלט, בעקרון איסור הגירוש ובמעצר מבקשי מקלט ופליטים (2008)
- הפקת סרטון אינטרנט נגד מדיניות "ההחזרה החמה" (2008)
- עתירה בדרישה לאסור על החזרתם של מבקשי המקלט שנמלטו מעזה (2008)
- עתירות לבג"ץ (עם ארגונים עמיתים) נגד ההחזרה החמה (2007) ונגד תנאי הכליאה של מבקשי מקלט בקציעות (2008)
- הסדרת מעמד בישראל לפלסטיני שנרדף על רקע נטייתו המינית (2004)
- שחרור פליטים עירקיים מהכלא (1994)

<sup>36</sup> בג"ץ 7302/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הביטחון. העתירה הוגשה על-ידי מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח, המרכז לפלורליזם יהודי, רופאים לזכויות אדם ואס"ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט.

## הזכות לחיי משפחה

1. כל איש ואישה שהגיעו לפרקם רשאים לבוא בברית הנישואין ולהקים משפחה, ללא כל הגבלה מטעמי גזע, אזרחות או דת. הם זכאים לזכויות שוות במעשה הנישואין בתקופת הנישואין ובשעת ביטולם.
2. נישואין ייערכו רק מתוך הסכמה חופשית ומלאה של בני הזוג המיועדים.
3. המשפחה היא היחידה הטבעית והבסיסית של החברה וזכאית להגנה של החברה והמדינה" (סעיף 16)

## היעדר נישואין אזרחיים

בכל הנוגע לענייני מעמד אישי, ישראל כופה על אזרחיה את הדין הדתי. במדינת ישראל אין אפשרות להינשא ולהתגרש בנישואין אזרחיים, אלא אך ורק בדתיים, על-פי חוקי הדת של בני הזוג הנישאים. לגבי יהודים, המדינה מכירה בבית הדין וברבנים של הזרם האורתודוקסי בלבד. מצב זה אינו מתיישב עם הוראות ההכרזה בדבר זכויות האדם, ומהווה פגיעה קשה ובלתי מוצדקת בחופש הדת והמצפון, בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון. העובדה שבישראל מוכרים רק נישואין דתיים מונעת מאנשים רבים את האפשרות להינשא. עם הנפגעים נמנים – בני זוג שאינם מאותה דת; מי שדתם אינה מוכרת על-ידי הממסד הדתי, ובהם עשרות אלפי עולים מחבר העמים שלרבנות יש ספק לגבי יהדותם; פסולי חיתון מבחינה דתית (כגון ממזרים, כהן וגורשה); בני זוג מאותו המין; וזוגות שאינם מעוניינים להינשא בנישואין דתיים, או מי שמעוניינים להינשא באמצעות הזרם הקונסרבטיבי או הרפורמי. ניסיונות שעשו בשנים האחרונות ארגונים, גופים וחברי כנסת לעגן נישואין אזרחיים בחקיקה הישראלית, לא עלו יפה. גם הצעות החוקה שנדונו בשנים האחרונות בוועדת חוקה בכנסת, מקבעות את ההסדר הקיים בנושאי נישואין וגירושין ואת הפגיעה בזכויות האדם של נשים, של חילונים, של חסרי סיווג דתי, של זוגות מעורבים ושל בני זוג מאותו מין.

מדינת ישראל מכירה בנישואין אזרחיים שנערכו בחו"ל, ובני זוג שנישאו בדרך זו יכולים להירשם כנשואים במרשם האוכלוסין ולקבל הטבות ומעמד כזוג נשוי לכל דבר ועניין. אלפי זוגות מממשים אפשרות זו מדי שנה, חרף העלויות ואי-הנוחות הכרוכים בה;<sup>37</sup> בעבור זוגות אחרים, שאינם יכולים לשאת בעלותה, היא אינה קיימת. עם זאת, פירוק הנישואין של בני אותה דת מוכרת יכול להיעשות בישראל אך ורק בבית דין דתי. זוגות רבים אחרים בוחרים שלא לערוך טקס נישואין, ולחיות יחד כידועים בציבור. במשך השנים התחזק מעמדם של זוגות אלה, ובמקרים רבים הושווה מעמדם לזה של זוגות נשואים. בד בבד חלו התפתחויות משמעותיות בהכרה בזוגיות של בני זוג מאותו המין, בעיקר באשר למעמד הזוגיות (ובכלל זה רישום נישואין שנערכו בחו"ל) ולזכויות רכושיות, ובשלוש השנים האחרונות גם בנוגע לזכות להורות (להרחבה ראו לעיל, בפרק "הזכות לשוויון"). עם זאת יש לציין שההכרה במעמדם של בני זוג ידועים בציבור, לרבות בני זוג מאותו מין, הושגה בעיקר דרך פסיקות של בתי המשפט, והיא זוכה לעיגון חלקי בלבד בחקיקה.

<sup>37</sup> על-פי נתוני ארגון משפחה חדשה, מדי שנה נישאים בחו"ל בנישואין אזרחיים למעלה מ-5,000 ישראלים, המהווים כ-7% מסך הנישאים. למעלה ממחצית הנישאים בחו"ל הם ילידי חבר העמים.

## אזרחים ישראלים החיים עם בני זוג זרים

בעוד שיהודים יכולים לעלות לישראל לפי חוק השבות ולקבל אזרחות ישראלית באופן אוטומטי, ללא-יהודים אין זכות חוקית להתאזרח בישראל. **משרד הפנים נוקט מדיניות מכוונת כדי למנוע התאזרחות של לא-יהודים, גם אם הדבר כרוך בפגיעה קשה בבני זוג ובמשפחות.** מאחר שלישראל אין מדיניות הגירה ברורה ומעוגנת בחקיקה, עניינים של קבלת מעמד בה מסורים לשיקול דעתם של פקידי משרד הפנים; אלה מנהלים מלחמת חורמה בישראלים ובבני זוגם שאינם ישראלים, בהורים זרים לילדים ישראלים ובהורים זרים לאזרחים ישראלים. הקניית מעמד של קבע לבן זוגו של אזרח או של תושב ישראלי נתפסת במשרד הפנים כעניין של חסד – כ"מחווה הומניטרית" של "איחוד משפחות" – ולא כהגשמתה של זכות יסוד. המבקשים לממש את זכותם לחיי משפחה נאלצים לעבור דרך תלאות וייסורים הנמשכת שנים ארוכות: פניות חוזרות ונשנות ללשכת מנהל האוכלוסין שאינן נענות, דרישות חוזרות ונשנות להשלמת מסמכים המגיעות רק חודשים ואף שנים לאחר הגשת הבקשות, והיתקלות חוזרת ונשנית בשרירותיות, בסחבת ובחוסר סבירות קיצוני בפעולות פקידי לשכות משרד הפנים ובהחלטותיהם. לעתים, אם נולדים לבני הזוג ילדים במהלך תקופה זו, מעמדם אינו מוסדר, ושירותים שונים נמנעים מהם.

## אזרחים ישראלים החיים עם בני זוג פלסטינים או עם אזרחי מדינות מוסלמיות

מצבם של אזרחים ותושבים ערבים המבקשים להקים את ביתם עם בני זוג שאינם ישראלים, קשה במיוחד. זה למעלה משש שנים נמנעת מבני זוג פלסטינים של אזרחים ישראלים קבלת מעמד בישראל. מצב זה ראשיתו במדיניות של משרד הפנים, המשכו בהחלטת ממשלה, ומאז שנת 2003 הוא מעוגן ב"חוק האזרחות" (חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003). מטבע הדברים, הפגיעה העיקרית של החוק היא במיעוט הערבי בישראל, המקיים קשרי משפחה ונישואין עם הציבור הפלסטיני שבשטחים. בחודש מאי 2006 דחה בג"ץ, ברוב של שישה שופטים מול חמישה, את העתירות שהוגשו נגד החוק, בקובעו שהחוק משרת תכלית ביטחונית זמנית. עם זאת קבעו רוב שופטי ההרכב, כי **החוק אינו חוקתי משום שהוא פוגע קשות בזכויותיהם החוקתיות של אזרחי ישראל לחיי משפחה ולשוויון.** אלא שמאז, על אף טענות המדינה כי מדובר בהוראה זמנית בלבד, הוארך תוקף החוק שוב ושוב. תחולתו אף הורחבה, וכעת הוא מונע גם את הסדרת מעמדם של בני משפחה של אזרחים ישראלים שמוצאם באיראן, בלבנון, בסוריה ובעיראק או באזורי סיכון אחרים, שהממשלה רשאית להוסיף ולקבוע בצו. בחודש יולי 2008 הוארך תוקפו של החוק בשנה נוספת, ונקבע שתושבי רצועת עזה לא יוכלו לרכוש עוד מעמד בישראל, אף לא במסגרת החריגים שבחוק. בפני בג"ץ תלויות ועומדות ארבע עתירות בדרישה לביטול החוק.

בחודש מאי 2008 יזם שר המשפטים, דניאל פרידמן, תיקון לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שעל-פיו חוקים לגבי כניסה לישראל, תושבות או התאזרחות בישראל יהיו חסינים מביקורת חוקתית – כלומר, שבית המשפט לא יוכל לבחון את חוקתיותם ולפסול אותם אם הם פוגעים בזכויות האדם ללא הצדקה. הכוונה המרכזית של יוזמה זו היא הייתה לשריין את "חוק האזרחות", על הפגיעות האנושות בזכות לחיי משפחה הנובעות ממנו.

## מהגרי עבודה

יחסה של מדינת ישראל למהגרות ולמהגרי העבודה מבקש להתעלם מכל היבט אנושי וטבעי בחייהם, ולהתייחס אליהם כאל מי שהגיעו לישראל באופן זמני ולתכלית אחת ויחידה: לעבוד. כדי למנוע בעדם מ"להשתקע" בישראל, מתיימרת המדינה להפוך אנשים, שהגיעו לישראל לפרק זמן של חמש שנים (ובמקרה של עובדי סיעוד, לפעמים אף ליותר מכך), מבני אנוש למכונות עבודה, שאינן מתאהבות, מפתחות מערכות יחסים או מביאות ילדים לעולם. מהגרי עבודה אשר הכירו זה את זה בישראל והפכו לבני זוג צפויים לאבד את רישיון ישיבתם אם ייודע למשרד הפנים דבר הזוגיות, ולהפוך למועמדים לגירוש. מהגרת עבודה שהרתה בישראל צפויה לאבד אף היא את רישיון ישיבתה, ויהא עליה לעזוב את ישראל עם תינוקה. כמו כן, המדינה אוסרת על כניסתם לישראל של מהגרות ושל מהגרי עבודה שהם קרובי משפחה מדרגה ראשונה (הורים, ילדים ובני זוג). אם מתגלה, כי שניים מבני אותה משפחה שוהים בישראל, ישלול משרד הפנים את רישיון ישיבתו של אחד מהם, ויורה על גירוש. הפגיעות הקשות האלה לא הותרו בחקיקה או בתקנות, אלא בהנחיות פנימיות של מנהל האוכלוסין במשרד הפנים, שחלקן לא פורסם מעולם.

### ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לחיי משפחה

הגבלת אפשרויות המעבר בין הגדה המערבית לעזה ולהפך מאז תחילת האינתיפאדה השנייה, וביתר שאת בשנה האחרונה, גובה מחיר מבחינת יכולתם של תושבי השטחים לממש את הזכות לחיי משפחה. נשים פלסטיניות המבקשות לעבור מהרצועה לגדה לשם נישואין, נדרשות להפקיד ערבות כספית גבוהה ולהתחייב כי ישובו לעזה בתום טקס נישואיהן. מאז חודש נובמבר 2007, תושב רצועת עזה השוהה בגדה המערבית נדרש להחזיק ב"היתר שהייה ביהודה ושומרון". את ההיתר יש לבקש מהצבא, קבלתו כרוכה בעמידה בקריטריונים מחמירים, והוא תקף לשלושה חודשים בלבד. נישואין בין תושבי הרצועה לתושבי הגדה אינם מבטיחים את קבלת ההיתר, וגם במקרה שהתקבל, אין לדעת אם יחודש בתום התקופה. במקרה שההיתר אינו מחודש ואחד מבני הזוג מורחק לעזה, ייאלצו בני המשפחה לעבור לרצועה בעקבותיו אם ירצו לשמור על התא המשפחתי. **משפחות רבות שנאלצו לחיות בנפרד – אחד מבני הזוג בגדה והאחר בעזה – נפגשו עד לאחרונה רק בכפוף להיתרים שסיפקה ישראל בצמצום רב. עתה ביטלה ישראל את האפשרות להיכנס לעזה לביקור ולשוב לגדה, ובכך הציבה ברה יחידה בפני משפחות כאלה – כדי לחיות יחד על בני המשפחה לעבור לרצועת עזה ולא יהיה באפשרותם לשוב לגדה.**

זה למעלה משבע שנים מונעת ישראל מתושבי השטחים הכבושים להסדיר את מעמדם בשטחים של בני זוגם ושל ילדיהם, שאינם תושבי השטחים. לרוב, מדובר בפלסטינים בעלי אזרחות זרה שנישאו לתושבי השטחים, ותוקפו של רישיון הביקור שבאמצעותו נכנסו לשטחים פג. **מאז ראשית שנות האלפיים "הקפיאה" ישראל את הטיפול בבקשות לקבלת מעמד בשטחים:** היא מסרבת לקבל מהרשות הפלסטינית בקשות להסדרת מעמד ולאשר אותן, וכך מוצאים את עצמם אנשים אלה כלואים כבני ערובה בשטחים. ללא תושבות מוסדרת, אם יצאו מהשטחים או אם ייעצרו על-ידי חיילים או שוטרים במחסום או בישראל – הם יגורשו, ולא יוכלו לחזור. מאז



אוקטובר 2007, בעקבות עתירת ארגוני זכויות אדם,<sup>38</sup> אישרה ישראל כ-32,000 בקשות ל"איחוד משפחות" בגדה המערבית וברצועת עזה. אישורים אלה הוגדרו כ"מחווה של רצון טוב" ולא כשינוי מדיניות. לפי נתוני הארגונים בצלם ו-OCHA (המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם), עוד כ-90,000 בקשות, שהוגשו מתחילת שנות האלפיים, עודן "מוקפאות".

### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על הזכות לחיי משפחה:**

- חברות בפורום לבחירה חופשית בנישואין
- טיפול במאות מקרים של בקשות מעמד מול משרד הפנים, כולל הגשת עשרות עתירות פרטניות, שבמקרים רבים הביא לפתרון עניינם של הפונים ולעיתים גם לשינוי נהלים
- עתירות לבג"ץ נגד "חוק האזרחות", שאינו מאפשר הסדרת מעמדם של בני זוג פלסטינים, ונגד החלטת הממשלה שקדמה לו (2002, 2003, 2007)
- עתירות וערעורים בעניין הזכות לחיי משפחה של ידועים בציבור – ישראלים וזרים (2004-2008)
- עתירה (עם ארגונים עמיתים) בדרישה לאפשר לפלסטינים, תושבי השטחים הכבושים, להסדיר את מעמדם של בני זוגם הזרים (2007)
- בלוג "לסה פסה" בנושא הגירה ומעמד בישראל: [www.mehagrim.org](http://www.mehagrim.org)
- הפצת כרזה בנושא הזכות לחיי משפחה באלפי בתי ספר בארץ (2005)
- עתירה (עם ארגונים עמיתים) בדרישה לשנות את הנוהל הקובע כי על מהגרת עבודה שילדה לצאת מהארץ (2005)
- פרסום דוח על הפרת זכויות אדם, ביניהן הזכות לחיי משפחה, בידי מינהל האוכלוסין (2004)
- פרסום הצעת עקרונות למסגרת מוצעת של נישואין וגירושים אזרחיים (2001)

## **חופש הביטוי**

**"כל אדם זכאי לחירות הדעה והביטוי, לרבות החירות להחזיק בדעות ללא כל הפרעה, ולבקש ידיעות ודעות ולקבלן ולמסרן בכל הדרכים וללא סייגי גבולות" (סעיף 19)**

משחר ימי המדינה הוכר חופש הביטוי כזכות יסוד. להלכה מעמדו בישראל איתן, אולם למעשה ישנם לא מעט הגבלות ואיומים על זכות זו. התפתחות חיובית חשובה מהשנים האחרונות היא ההחלטה לבטל את **פקודת העיתונות** המנדטורית ותקנות נוספות<sup>39</sup> שעסקו ברישוי עיתוננים ובסמכות לסגירתם, והגבילו את חופש העיסוק ואת חופש הביטוי.

<sup>38</sup> בג"ץ 3170/07 דויקאת נ' מדינת ישראל. הארגונים העותרים: המוקד להגנת הפרט, האגודה לזכויות האזרח, בצלם, גישה, הוועד הציבורי נגד עינויים, יש דין, מרכז ירושלים לסיוע משפטי וזכויות אדם, עדאלה ורופאים לזכויות אדם.

<sup>39</sup> תקנות 94-96 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. הביטול הוא תוצאה של עתירות שהגישה האגודה לזכויות האזרח – בג"ץ 6652/96 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים, בג"ץ 2459/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים. הצעת חוק העיתונות, התשס"ח-2008, שגובשה בעקבות העתירה, מבטלת את הדרישה לקבל רישיון להוצאת עיתון, אם כי נותרו בה עדיין שרידים מההסדרים הישנים. ההצעה עברה בקריאה ראשונה במרס 2008.

בשנה החולפת נמשכה המגמה המסוכנת של **הגבלת חופש הביטוי, המחאה והפעילות הפוליטית של האזרחים הערבים בישראל**. זכורה התייחסותו של השב"כ בשנה שעברה לפעילות פוליטית לגיטימית של אזרחי ישראל הפלסטינים כאל חתרנות, והודעתו כי הוא רואה עצמו מחויב "לסכל פעילות חתרנית של גורמים המעוניינים לפגוע באופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אף אם פעילותם מתבצעת באמצעות כלים אותם מעמידה הדמוקרטיה".<sup>40</sup> מדיניות זו, שאין לה בסיס בחקיקה, זכתה גם לגיבוי של היועץ המשפטי לממשלה. בהמשך להצהרות, בחודשים האחרונים השב"כ מזמן לחקירה עיתונאים, פעילי זכויות אדם ופעילים פוליטיים שפעילותם הציבורית אינה מקובלת עליו. כך, למשל, זומן לחקירה סלאח חאג' יחיא, מנהל המרפאות בארגון רופאים לזכויות אדם, בשל מה שהוגדר כפעילות פוליטית במסגרת הארגון; ופעילים במפלגת בל"ד זומנו לחקירה ונדרשו לחתום על התחייבות שלא לקיים מגע עם הח"כ לשעבר ד"ר עזמי בשארה. אף-על-פי שמעשיהם של הפעילים הם, כאמור, חוקיים ולגיטימיים, השב"כ גם משמיע איומים – לרוב סמויים ולעתים גלויים – בפני הנחקרים, מבהיר להם שהם נמצאים תחת השגחתו המתמדת, רומז לפגיעה בחייהם האישיים ומזהירם כי אם ימשיכו במעשיהם הם עלולים להיחשד בפלילים. כך מהלך השב"כ אימים על עיתונאים ערבים, על פעילים בארגוני זכויות אדם ועל אחרים. התנהלות כזו, שמטרתה להגביל את חופש הביטוי ולצמצם את חופש הפעולה הפוליטי, היא בלתי חוקית ומהווה סכנה לדמוקרטיה.

אמצעי התקשורת העיקריים בישראל נשלטים על-ידי משקיעים פרטיים עתירי הון, ו**לאינטרסים המסחריים של בעלי הון אלה השפעה רבה על התקשורת הישראלית**. דוגמה למבנה הבעייתי של שוק התקשורת בישראל ולהשפעתו על חופש הביטוי ראינו לאחרונה סביב הניסיון להקרין בטלוויזיה את סרטו של מיקי רוזנטל "שיטת השקשוקה" המביא את סיפורה של משפחת עופר כדוגמה לקשרי ההון והשלטון. בעקבות לחצים ואיומים מצד משפחת עופר סירבו הערוצים המסחריים לשדר את הסרט. החלטתה של רשות השידור להקרין את הסרט, אם תמומש, מהווה אינדיקציה לחשיבותו של שידור ציבורי עצמאי בעידן שבו רוב במות התקשורת נשלטות על-ידי אינטרסים מסחריים.

פרשת "שיטת השקשוקה" חושפת תופעה שקונה לה אחיזה בשנים האחרונות – הגשת תביעות דיבה חסרות בסיס על-ידי בעלי האמצעים, שמטרתן להרתיע מבקרים ולהשרות אפקט מרתיע מראש לשם הגבלת חופש הביטוי. מגמה זו מתאפשרת, בין היתר, בשל **החמרה בדיני לשון הרע**: יותר ויותר פרסומים שחסו בעבר בצל ההגנה של חופש הביטוי נבחנים לאחרונה בחומרה על-ידי בתי המשפט,<sup>40</sup> וגם סכומי הפיצוי שנפסקים בגין לשון הרע הולכים וגדלים.<sup>41</sup> במהלך כהונתה של הכנסת ה-17 אף הוגשו הצעות חוק פרטיות רבות שמציעות להחמיר את חוק איסור לשון הרע בהיבטים שונים.

על רקע זה יש חשיבות מיוחדת **לבמה החופשית והאנונימיות שמספקת רשת האינטרנט**. הרשת מהווה זירה פתוחה ודמוקרטית להחלפת דעות, מחשבות, מידע וחוויות, ונותנת במה גם לקולות מוחלשים ומושקטים בחברה כגון עובדים מקופחים, חושפי שחיתויות ודוברים נוספים שאינם נהנים מעמדת כוח שתאפשר להם להתמודד עם מי שהביקורת אינה ערבה לאוזניו. **בשנתיים**

<sup>40</sup> ראו למשל רע"פ 2550/05 מדינת ישראל נ' אונגרפלד (פסק דין מיום 13.8.2008). על פסק הדין הוגשה עתירה לדיון נוסף.

<sup>41</sup> ראו למשל ע"א 89/04 ד"ר יולי נודלמן נ' נתן שרנסקי (פסק דין מיום 4.8.2008).

**האחרונות התרבו האיומים על חופש הביטוי בזירה זו.** כך, למשל, נדונה בחודש מאי 2008 בוועדת הכנסת הצעת חוק, שביקשה להטיל על מפעילי אתרי אינטרנט אחריות לתגובות הגולשים באתריהם ("חוק הטוקבקים"). בחודש יולי הוקפאה הצעת החוק, לאחר שאיגוד האינטרנט הישראלי הציע מנגנון של הסדרה עצמית לפיקוח על תכנים שמפרסמים הגולשים באתרים, אולם גם הצעת פשרה זו פוגעת שלא לצורך בחופש הביטוי. בבית המשפט העליון תלויים ועומדים שני ערעורים על החלטות שיפוטיות שהגנו על האנונימיות ברשת,<sup>42</sup> והכנסת צפויה לדון בהצעת חוק מסחר אלקטרוני, שעתידי לקבוע כללים לגבי אחריות ספקי השירות לפרסומי גולשים ולגבי האנונימיות ברשת. יש לקוות שההסדרים המשפטיים שייקבעו בסופו של דבר יספקו הגנה נאותה לשיח הדמוקרטי והחופשי ברשת האינטרנט.

בחודש פברואר 2008 עברה בקריאה ראשונה הצעה ראשונה מסוגה בישראל לצנזורה באינטרנט – הצעת חוק לסינון תכנים באינטרנט, המבקשת להגביל את הגישה לאתרי אינטרנט למבוגרים. על אף שנועדה לתכליות ראויות – הגנה על קטינים מתכנים פוגעניים באינטרנט, אופן היישום כפי שמופיע בהצעת החוק – מנגנון צנזורה מרכזי המונחה על-ידי הממשלה – הוא קיצוני ומסוכן. הכנסת דחתה פתרון מידתי יותר שקיים כבר היום ומאפשר הגנה על ילדים מפני תכנים בעייתיים – לחייב את ספקיות האינטרנט להתקין בעבור אלו מבין לקוחותיהן שירצו בכך תוכנת סינון ביתית, שהמשתמש מגדיר בה את מאפייני הסינון על-פי טעמו. הקמת מנגנון צנזורה בחסות שר התקשורת, בדומה למנגנונים שנבנו במדינות כמו סין ואיראן, עלולה להיות השלב הראשון בסינון מידע מפני אזרחים בעילות של תכנים פוגעניים, הגנה על ביטחון או תכליות אחרות, ולצורכיהם של פוליטיקאים, חברות מסחריות וקבוצות אינטרסים חזקות אחרות.

**הזכות להפגין** היא חלק בלתי נפרד מחופש הביטוי. אולם שוב ושוב אנו נתקלים בביטויים של בורות או של התנגדות מכוונת של הרשויות – המשטרה והרשויות המקומיות – שפוגעים בזכות להפגין. לעתים שוטרים מפרשים את האיסור על התקהלות בלתי חוקית כאיסור גורף על כל סוגי ההתקהלויות, ולכן רואים הצדקה בפיזור כל התכנסות ללא רישיון משטרתי, לרבות משמרות מחאה שקטות. לעתים מסרבות הרשויות לאשר הפגנה, או מתנות תנאים בלתי חוקיים לקיומה, ונסוגות רק לאחר התערבות משפטית.<sup>43</sup> במקרים אחרים, כשנושא ההפגנה שנוי במחלוקת ומעורר רגשות עזים, בוחרת המשטרה להגן על מפגינים באמצעות שלילת חופש הביטוי שלהם – סירוב לתת רישיון להפגנה – במקום לתפוס את תפקידה כמי שאמורה לאפשר את חופש הביטוי למרות האיומים. כך, למשל, התנגדה המשטרה לאשר תהלוכה שביקשו פעילי ימין לקיים באום אל-פחם,

<sup>42</sup> ה"פ (ת"א) 471/07 סבו נ' ידיעות אינטרנט; בר"ע (חי) 850/06 רמי מור נ' ידיעות אינטרנט.

<sup>43</sup> כך, למשל, התנתה המשטרה מתן רישיון להפגנת תמיכה בתוכנית ההתנתקות בכך שמארגני ההפגנה ידאגו לסידורי האבטחה על חשבונם. בג"ץ קבע שעל המשטרה מוטלת האחריות לאבטח הפגנות ולשמור על הסדר הציבורי במהלכן, ואין היא רשאית להטיל אחריות זו על המבקשים להפגין. בג"צ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל (פסק דין מיום 12.12.2006). לאחר מתן פסק הדין תוקנה פקודת המשטרה, ונקבע בה מפורשות כי אין לדרוש תשלום כתנאי לקיום הפגנה.

שתי דוגמאות נוספות מהשנה האחרונה, שבהן בחרו רשויות להפעיל סמכויות באופן דרקוני ולהגביל את חופש הביטוי: אוניברסיטת בן-גוריון סירבה לאפשר לסטודנטים לקיים בשטח הקמפוס הפגנה למען זכויות עובדים באוניברסיטה; בפסק דין בעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם הסטודנטים קבע בית המשפט המחוזי בבאר שבע כי על האוניברסיטה להתיר לסטודנטים לקיים הפגנות בשטחה, ולמחוק מהתקנון את הסעיף הבלתי-דמוקרטי האוסר על קיום הפגנות בנושאים פוליטיים או נושאים שנויים במחלוקת (ה"פ 2085/07 דויטשר נ' אוניברסיטת בן-גוריון בנגב). במקרה אחר סירבו עיריית ראשון לציון ופתח תקווה לאפשר לעמותה למען זכויות בעלי חיים להציב דוכני הסברה בתחומיהן. עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם העמותה תלויה ועומדת (עת"מ 1317/08 שביי - שחרור בעלי חיים ישראל נ' עיריית ראשון לציון).

ובג"ץ קבע כי יוכלו לקיימה. **דווקא במקרים הקשים והקיצוניים, ההגנה על חופש הביטוי חיונית לשמירה על דמוקרטיה חזקה.**

איומים שונים על חופש הביטוי הוסיפו וליוו בשנים האחרונות את מצעד הגאווה והסובלנות בירושלים. הצעות חוק פרטיות, שנדונו בתחילת שנת 2008 בוועדת החוקה של הכנסת,<sup>44</sup> ביקשו להגביל את האפשרות לקיים בירושלים מצעדים ותהלוכות הפוגעים ברגשות הציבור או בערכים דתיים; למעשה, נועדו הצעות החוק לאפשר לעיריית ירושלים לאסור על קיומו של המצעד. דווקא בבירת ישראל, ששוכנים בה הכנסת, משרדי הממשלה, בית המשפט העליון ומוסדות מרכזיים אחרים, אסור לאפשר לגורמים פוליטיים למנוע מקבוצות מיעוט את חופש הביטוי וההפגנה.

### **ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות להפגין**

בשטחים הכבושים חלים כללים מחמירים יותר להסדרת הפגנות, עצרות ומשמרות מחאה מאשר בתוך ישראל. המשתתפים בהפגנות זוכים ליחס אלים ולא סובלני מצד כוחות הביטחון. **בשנה-שנתיים האחרונות הפך שימוש מופרז בכוח במהלך הפגנות בשטחים, המלווה בהרוגים ובנפצועים, לדבר שבשגרה.** כך, למשל, על-פי דיווחי ארגון OCHA (המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם), יותר ממחצית האנשים שנפצעו בידי כוחות הביטחון הישראליים בגדה המערבית בחודשים יולי ואוגוסט 2008, נפצעו במהלך הפגנות מחאה נגד הגדר, שנערכו בכפרים נייעלין ובילעין.<sup>45</sup> בין האמצעים המופעלים נגד המפגינים: גז מדמיע, נוזל בעל ריח דוחה ("בואש"), תקיפה פיזית וירי כדורי גומי, ולעתים אף תחמושת חיה.

### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על חופש הביטוי:**

- ייצוג מפגינים בהליכים פליליים שננקטו נגדם
- ביטול סעיף בתקנון אוניברסיטת בן-גוריון, שאסר על סטודנטים לקיים הפגנות בנושאים פוליטיים או שנויים במחלוקת (2008)
- עתירה נגד עיריית ראשון לציון ופתיחת תקווה, בדרישה לאפשר לעמותה להציב דוכני הסברה בשטחן (2008)
- חיוב רשות מקומית לאפשר שימוש במתקניה הציבוריים להבעת דעות שונות, ובכלל זה דעות פוליטיות (2005)
- ביטול פקודת העיתונות (2004)
- איסור על מכללה למנוע פרסום מודעות רק משום שנכתבו בערבית (2001)
- זיכוי עיתונאי מעבירה של פרסום דברי שבח לאלומות (2000)
- מתן אפשרות לתליית שלטים פוליטיים על מרפסות פרטיות בשכונה ד' בבאר שבע (1999)
- מתן אפשרות לאסיר לכתוב טור בעיתון (1996)
- ביטול הצנזורה על מחזות ("בג"ץ לאור", 1987)
- מתן אפשרות לנאמני הר הבית להתפלל ליד שער המוגרבים (1983)
- חיוב המשטרה לספק הגנה נאותה למפגינים – ולא לאסור את קיומה של הפגנה – במקרה של חשש לאלומות כלפי המפגינים (1983)

<sup>44</sup> בשל פיזור הכנסת ה-17, הצעות אלה חסרות תוקף. אם יבקשו לקדמן יצטרפו הח"כים להניחן מחדש בכנסת הבאה.

<sup>45</sup> לפי נתוני OCHA, בחודש יולי נפצעו בסך הכול 221 אזרחים פלסטינים לא חמושים, בהם 44 ילדים, ובחודש אוגוסט נפצעו 114 אזרחים לא חמושים, בהם 68 ילדים.

## חופש המידע

**”כל אדם זכאי לחירות הדעה והביטוי, לרבות החירות להחזיק בדעות ללא כל הפרעה, ולבקש ידיעות ודעות ולקבלן ולמסרן בכל הדרכים וללא סייגי גבולות”**  
(סעיף 19)

חשיפתו של מידע ציבורי חיונית לקיום שיח דמוקרטי בשאלות שעל סדר היום, להבטחת זכותו של כל אזרח להשפיע על המתרחש על בסיס איתן ומוצק, ולשמירה על מנהל תקין. בשנת 1998 התקבל בכנסת **חוק חופש המידע**, שיזמה קואליציית הארגונים להבטחת חופש המידע, שהאגודה לזכויות האזרח היתה חברה בה. החוק מבטיח את זכותם של אזרחי המדינה לקבל מהרשויות מידע, הן על נושאים בעלי עניין ציבורי והן על עניינים הנוגעים למבקש באופן אישי.

חקיקת החוק הייתה צעד חיובי ביותר וסימלה מהפך של ממש בגישה לזכות זו בישראל. אך עשר שנים לאחר חקיקתו, יישומו עדיין לוקה בחסר. **רשויות המדינה מוסיפות להערים קשיים על מי שמבקש לממש את זכותו ולקבל מידע**. פעמים רבות מניחות הרשויות למבקשי מידע להמתין זמן רב לשווא, ומאלצות אותם להיזקק להליכים משפטיים שכרוכים בהוצאות כספיות ובמאמצים ניכרים, על מנת לזכות במידע שמלכתחילה לא הייתה סיבה ראויה להסתירו מעין הציבור. גופי ממשל רבים אינם טורחים אפילו לחשוף מידע בסיסי שאמור לעמוד לעיון הציבור באופן שוטף וקבוע, כמו, למשל, נהלים פנימיים וקריטריונים שונים שעל-פיהם פועלים משרדי הממשלה, ושמשפיעים על יכולתם של האזרחים לממש את זכויותיהם. בדוח מבקר המדינה שפורסם בחודש מאי 2008, ציין המבקר כי כמחצית מן הרשויות שנבדקו אינן מעמידות את הנהלים הפנימיים שלהן לעיון הציבור; כי מרבית הרשויות אינן מפרסמות באתר האינטרנט שלהן באופן אפקטיבי, נגיש ומעודכן את הדרך להגשת בקשות למידע; כי הממונים על ביצוע החוק ברשויות לא הודרכו כראוי בעניין יישומו; וכי 44% מהרשויות שנסקרו, רובן רשויות שמטפלות בנושאים חברתיים, אינן מפרסמות דוח שנתי באתר האינטרנט שלהן, כנדרש בחוק. על-פי התנועה לחופש המידע, העורכת מעקב אחר יישום חוק חופש המידע ברשויות השונות, **בממשלת ישראל לא קיים אף לא משרד אחד שמיישם את החוק באופן מלא**, ורק משרדים בודדים מיישמים אותו באופן מספק. בשנה האחרונה, בעקבות עתירות של האגודה לזכויות האזרח,<sup>46</sup> החלו משרד הפנים ומשרד השיכון לפרסם את נהליהם הפנימיים באינטרנט.

**בגנזך המדינה, ובארכיון צה"ל בפרט**, שורר מצב עגום במיוחד. גורמים ממערכת הביטחון חולשים על ניהול הארכיון באופן המגביל שלא כדין את חופש המידע והמחקר. חומר היסטורי שאמור היה להיות גלוי זה מכבר גם בהתאם לכללים המחמירים שקבעה מערכת הביטחון, עודנו סגור לעיון, והמשאבים שמושקעים בחשיפת החומר הארכיוני ובקידום המחקר והשקיפות בארכיונים הם עלובים. ההגבלות על הגישה לחומרים בארכיון גורמות להטיה של המחקר ההיסטורי, של הזיכרון הקולקטיבי ושל המורשת התרבותית במדינת ישראל, ופוגמות בשיח הציבורי הדמוקרטי בשאלות ביטחוניות ופוליטיות.

<sup>46</sup> עת"מ 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים; עת"מ 8391/08 פלוני נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים

**בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח לקידום חופש המידע:**

האגודה היתה בין הארגונים יוזמי חוק חופש המידע. פעילות האגודה הביאה במשך השנים למספר הישגים בתחום חופש המידע, ובהם:

- פרסום הנהלים הפנימיים של משרד השיכון באתר האינטרנט של המשרד (2008)
- פרסום נוהלי מינהל האוכלוסין באתר האינטרנט של משרד הפנים (2007)
- התחייבות מזכירות הממשלה למסור לכל דורש, ללא צורך בתשלום אגרה, החלטות ממשלה שהתקבלו לפני ינואר 2004 ועל כן לא התפרסמו באינטרנט (2006)
- פרסום ההסכמים הבין-לאומיים שישראל היא צד להם באתר האינטרנט של משרד החוץ (2006)
- פרסום החלטות הוועדות הדנות בשחרור מוקדם של אסירים (2006)
- הותר לחשוד לעיין בתיק חקירה נגדו, שנסגר בנימוק של חוסר ראיות (2006)
- חשיפת פרטי המרכז הראשון להפרטת בית סוהר (2005)
- פרסום פקודות שירות בתי הסוהר (2000)
- פרסום רשימת הגופים הנתמכים ע"י משרד הפנים (2000)
- עתירה בדרישה לאפשר עיון בתיקי בתי-משפט (1996)

**חופש ההתאגדות**

**"כל אדם זכאי לחירות ההתאספות וההתאגדות בדרכי שלום. לא תיכפה על אדם השתייכות לאגודה" (סעיף 20)**

**"כל אדם זכאי לאגוד אגודות מקצועיות ולהצטרף לאגודות כדי להגן על ענייניו" (סעיף 23(4))**

אף שחופש ההתאגדות הוא זכות מוכרת ומוגנת בישראל, יש בחוק הישראלי כמה הוראות הפוגעות בזכות זו.

• **"התאחדות אסורה"**: הסמכות להכריז על קבוצת בני אדם כהתאחדות אסורה או כארגון טרור נתונה לרשות המבצעת, כלומר היא סמכות מנהלית ולא שיפוטית. לא מתקיים הליך של שימוע לפני ההכרזה, ואף לא נקבע הליך של ביקורת שיפוטית, פרט לאפשרות של אותו גוף להגיש עתירה לבג"ץ.

• **רישום מפלגות**: סמכותו של רשם המפלגות לא לרשום מפלגה שמתנגדת לאופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית מהווה פגיעה קשה בחופש ההתאגדות, בחופש הביטוי ובהליכים דמוקרטיים.

• **חוק העמותות: הפיקוח על התארגנויות אזרחים בישראל במסגרת עמותות הוא מההדוקים בעולם**. עמותות מחויבות להעביר מדי שנה לרשם העמותות במשרד המשפטים דוחות כספיים מבוקרים, פרוטוקולים חתומים משיבות האספה הכללית, פרטיהם של תורמים מרכזיים ועוד ועוד. במחקר שערכה עו"ד מיכל אהרוני מתוכנית המשפט בשירות הקהילה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב צוין כי חובות הדיווח המפורטות, סמכויות רשם העמותות והאופן שבו

הן מיושמות לצד המגבלות על רישום עמותות ופעילותן, מצביעים כולם על הסכנות הגלומות "בהכבדה בירוקרטית ובדרישות דיווח דקדקניות, כדי להתנכל לארגוני זכויות אדם, למנוע את רישומם ולעקוב אחר פעילותם."

בחודש יוני 2007 קיבלה הכנסת **תיקון לחוק העמותות, המגביר את פיקוחה של המדינה על העמותות הפועלות בישראל**. מעתה מחויבות העמותות למסור לרשם גם "דוח מילולי" שיפרט, בין השאר, את הפעולות העיקריות שביצעה העמותה במהלך השנה לצורך קידום מטרותיה, יתאר את המבנה הארגוני שלה, יציין את שמות נושאי המשרה בעמותה, ועוד. הגברת הפיקוח, ההדוק ממילא, כאמור, עומדת בניגוד להמלצות האו"ם: אלה גורסות כי רשויות הממשל אינן צריכות לפקח על מטרות ארגוני החברה האזרחית, ושאינן לאפשר להן להתערב בניהולם. החשש הוא כי משרד המשפטים יעשה שימוש בסמכויות הרחבות וחסרות התקדים שניתנו לו כדי לסכל את פעילותם של גופים המבקשים לממש את חופש הביטוי, המחשבה וההתארגנות ולדון בנושאים שנויים במחלוקת, הנמצאים בחזית הדיון הציבורי בישראל.

• **התארגנות עובדים**: בעשורים האחרונים גרמו שינויים שחלו בשוק העבודה בישראל לירידת קרנה של העבודה המאורגנת, וכתוצאה מכך לפגיעה בזכות ההתארגנות. בין השינויים אפשר למנות תהליכים של הפרטה והגמשה בשוק העבודה, מעבר מהסכמים קיבוציים לחוזים אישיים, ירידה בכוחה של ההסתדרות הכללית והגבלות שונות על זכות השביתה. שיעור העובדים המאורגנים באיגוד עובדים כלשהו פחת מכ-85% בשנות השמונים לכ-32% בלבד בשנת 2003. בשנות התשעים ובראשית שנות האלפיים נכשלו במקרים רבים ניסיונות של עובדים לממש את זכות ההתארגנות, לרוב בשל התנגדות והתנכלות מצד מעסיקיהם. בשנת 2007 הייתה התארגנות עובדים רק ב-38% מהחברות שנסקרו בדירוג "מעלה"<sup>47</sup>, ורק ב-28% מהחברות נמסר כי תתאפשר פעילותה אם תקום.

בשנתיים האחרונות פועלים ארגונים לשינוי חברתי, ובראשם הקליניקה למשפט ורווחה באוניברסיטת תל-אביב, להעלות את מודעות העובדים להתארגנות ככלי למאבק על זכויותיהם ולסייע לקבוצות עובדים המעוניינים להתאגד ולהקים ועד או נציגות עובדים. לאחרונה אף הוקם ארגון עובדים כללי חדש ("כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי") – לראשונה מאז הקמת ההסתדרות הכללית בשנת 1920 וההסתדרות הלאומית בשנת 1934.

• **לשכת עורכי הדין**: התנאי שנקבע בחוק, שלפיו העיסוק בעריכת דין מותנה בחברות בלשכת עורכי הדין, הוא פגיעה בלתי מוצדקת הן בחופש ההתאגדות והן בחופש העיסוק. בארגונים מקצועיים אחרים, כגון לשכת רואי החשבון וההסתדרות הרפואית בישראל, אין מקבילה להסדר החל על עורכי הדין, שלפיו הגוף האחראי למתן היתר לעסוק במקצוע הוא גם הגוף המשמש איגוד מקצועי שנועד לייצג ולקדם את בעלי המקצוע ואת הידע שלהם, ושההשתייכות אליו היא וולונטרית.

<sup>47</sup> המדד החברתי של הבורסה, הבוחן את החברות הגדולות במשק לפי קריטריונים של אחריות חברתית.

## זכויות חברתיות – הפרתן והמאבק לקידומן

**"כל אדם, כחבר החברה, זכאי לביטחון סוציאלי, וזכאי לתבוע שהזכויות הכלכליות, הסוציאליות והתרבותיות, שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו, יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בינלאומי בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של המדינה" (סעיף 22)**

הזכויות החברתיות זוכות בישראל למעמד ולהגנה נמוכים יותר מאשר הזכויות האזרחיות. חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק בשנת 1992, שהעניקה לזכויות האזרחיות מעמד-על חוקתי, יצרה פער משפטי בין שני סוגי הזכויות. **הזכויות החברתיות-כלכליות – הזכות לקיום בכבוד, הזכות לעבודה ולתנאי עבודה הוגנים, הזכות לחינוך, הזכות לבריאות והזכות לדיור – אינן מעוגנות בחוק יסוד, ומוגנות רק באופן חלקי:** חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי כל אדם זכאי להגנה על כבודו; בית המשפט העליון פסק כי זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות "לנהוג את חייו הרגילים כבן-אנוש, בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי-נסבל".<sup>48</sup> הצעת החוקה לישראל, המתגבשת בשנים האחרונות בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אינה כוללת עיגון מפורט ומפורש של זכויות חברתיות-כלכליות בסיסיות: מוצע לכלול בחוקה רק חלק מזכויות אלה, וגם אותן – רק בסעיף סל כללי, ולא כל אחת כזכות העומדת בפני עצמה. ההבחנה בין הזכויות האזרחיות, הזכות כל אחת לסעיף משלה, לבין הזכויות החברתיות, המאוגדות לסעיף סל אחד, מעבירה מסר שלפיו מעמדן של הזכויות החברתיות נחות מזה של הזכויות האזרחיות, שזכויותיהם של המוחלשים אינן זכויותיהם של החזקים, וכי זכויותיו של בעל ההון מוגנות יותר מזכויותיו של חסר האמצעים.

בשני העשורים האחרונים אנו עדים למגמה של **צמצום דרסטי במחויבות המדינה להבטחת הזכויות החברתיות**. מגמה זו באה לידי ביטוי, בין השאר, בהתגברות הפרטה, הזולגת גם לשירותים חברתיים בסיסיים, מאיימת על השוויוניות ועל האוניברסליות של הזכויות החברתיות והופכת אותן יותר ויותר לתלויות-אמצעים – בחינוך ובבריאות בפרט. מגמה זו מתבטאת גם בניסיונות, המתעוררים מדי שנה לקראת אישור תקציב המדינה **וחוק ההסדרים**, לצמצם במידה ניכרת את אחריות המדינה לרווחת האוכלוסייה כולה ולזכותה לקיום בכבוד. כך, למשל, נוצל במשך השנים חוק ההסדרים לצמצום הזכויות על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי ולדחיית ביצוע חוק הדיור הציבורי. בין סעיפי הצעת חוק ההסדרים לשנת 2009 שהונחה על שולחן הכנסת, אפשר למנות את המשך הדחייה של יישום חוק חינוך חובה חינוך לגילאי 3-4; הרחבת תוכנית ויסקונסין (שמפריטה את הטיפול במבקשי עבודה) לכל הארץ; הקשחת תנאי הזכאות לקצבת סיעוד; ועוד.

<sup>48</sup> בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (פסק דין מיום 12.12.05).



## הזכות לקיום בכבוד ולרמת חיים נאותה

”כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לשם הבטחת בריאותם ורווחתם שלו ושל בני ביתו – לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, התאלמנות, זיקנה או מחסור אחר בנסיבות שאינן תלויות בו” (סעיף 25)

### עוני ופערים

במהלך שלושים השנה האחרונות הפכה ישראל מאחת המדינות השוויוניות ביותר במערב מבחינת חלוקת ההכנסות למדינה הבלתי-שוויונית ביותר בעולם המערבי, למעט ארצות-הברית.<sup>49</sup> על-פי סקירת המוסד לביטוח לאומי לשנת 2007, הצמיחה הכלכלית בשנים 2005-2007 אינה מציגה תפנית של ממש בתמונת המצב החברתית. ממדי העוני והפגיעה בהוצאות הרווחה נבלמו, אך השיפור הניכר במצב הכלכלי לעומת שנות המיתון 2001-2003 לא תורגם לשיפור מקביל במצב החברתי. ”דוח העוני” האחרון, שפורסם בפברואר 2008 ומתייחס למחצית השנייה של 2006 ולמחצית הראשונה של 2007 (2006/7), מראה כי ממדי העוני בתקופה זו נשארו יציבים. מספר המשפחות העניות ב-2006/7 עמד על 420 אלף – 20.5% מקרב המשפחות בישראל, ותחולת העוני בקרב ילדים נותרה ברמתה הגבוהה – 35.9%, שהם כ-805,000 ילדים. שיעור העוני בקרב משפחות עם ארבעה ילדים ויותר מרקיע שחקים – 60%. כמו כן נמשכת העלייה העקבית בשיעור המשפחות העובדות העניות בכלל והמשפחות עם מפרנס יחיד בפרט: תחולת העוני של משפחות עם מפרנס אחד עלתה מ-17.6% בשנת 2002 ל-23.9% ב-2006/7. דוח של ועדה בין-משרדית, שפורסם בחודש מרס 2008, קובע כי רמת אי-הביטחון התזונתי (המוגדר כהיעדר נגישות סדירה למזון מזין בדרכים מקובלות ובכמות מספקת) בישראל מגיעה לממדים מדאיגים.

על-פי ניתוח של מרכז אדוה (במסמך שפורסם בנובמבר 2007), במקום להשקיע את פרות הצמיחה של השנים האחרונות בפיתוח חברתי וכלכלי, התמקדה המדיניות הממשלתית בישראל ביעד אחד עיקרי – עידוד הצמיחה, בעיקר באמצעות צמצום ההוצאה התקציבית.<sup>50</sup> ההוצאה לנושאים חברתיים, בחישוב לנפש, הצטמקה עוד יותר מן ההוצאה הכוללת. כך, למשל, בשנת 2001 עמדה ההוצאה החברתית לנפש על 11,218 ₪, ובשנת 2008 העריכו במרכז אדוה שתעמוד על 10,504 ₪ לנפש. גם תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי קוצצו, על אף הגידול בצרכים ובאוכלוסייה. על-פי מרכז אדוה, מדיניות הצמצום בהוצאות הממשלה תורמת להעשרה ולהתרחבות של תאגידים גדולים ושל קבוצות הון גדולות, וגובה מחיר כבד של משבר תקצוב עמוק במערכות השירותים הציבוריים. משבר זה פוגע בשוויון ההזדמנויות בחינוך, בהשכלה הגבוהה, בבריאות ובדיוור של מרבית הישראלים, מערער את יציבותו של המעמד הבינוני, ומעיב על פוטנציאל הפיתוח והצמיחה בדורות הבאים. נוסף על כך, רוב אזרחי ישראל אינם נהנים כלל מהצמיחה, שכן היא בלתי מאוזנת ומתרכזת בענפים בודדים ובמרכז הארץ.

<sup>49</sup> כך, למשל, על-פי סקר הכנסות לשנת 2005 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ההכנסה הממוצעת ברוטו למשק בית בעשירון העליון הייתה גבוהה פי 12.1 מזו שבעשירון התחתון, וההכנסה נטו – פי 9.  
<sup>50</sup> הוצאות הממשלה, בחישוב לנפש, ירדו מאוד בשנים 2002-2004. מאז הן אמנם עלו, אך גם לאחר עליות אלה הן נותרו נמוכות ממה שהיו ב-2001. התחום היחיד, כמעט, שבו נרשם גידול בהשקעות הממשלה הוא תחום התשתיות, ובעיקר תשתיות התחבורה.

עם העניים בישראל נמנים עשרות אלפי עובדים חרוצים בשירות המדינה, המועסקים בתנאים מחפירים באמצעות קבלני שירותים. משרדי הממשלה שמזמינים את שירותי הקבלן הללו מעלימים עין וחוסכים בהוצאות ממשלה על גבם של אותם עובדים. אנשים רבים אחרים הידרדרו לעוני בעקבות משברים נקודתיים, לאחר שהמדינה מעלה בחובתה לספק להם רשת הגנה ראויה. למרות זאת, נפוצה בשנים האחרונות בקרב רשויות המדינה **גישה המסמנת את העניים כאשמים העיקריים בקיומו של העוני, ומתעלמת מהשפעתה ההרסנית של המדיניות החברתית-כלכלית הנהוגה בישראל בשני העשורים האחרונים.**<sup>51</sup>

בסקירת המוסד לביטוח לאומי לשנת 2007 מצוין לטובה שהיעדים החברתיים הוכנסו לראשונה באופן מוצהר למדיניות הממשלתית,<sup>52</sup> ובכלל זה הוצב היעד של הגברת התעסוקה כדי להקל את מצב העוני. עם זאת מודגש בסקירה כי שיפור בשיעור התעסוקה לבדו אינו מספיק כדי להפחית את המצוקה, וכי דרושה מדיניות ממשלתית אקטיבית בשוק העבודה, שתגדיל את השכר המשולם לבעלי ההכנסות הנמוכות. כמו כן נאמר בסקירה כי אין לזנוח את הכלים התומכים והמשלימים, כגון תמיכה כספית במשפחות ושירותים חברתיים. אלה חשובים במיוחד לאוכלוסיות שאינן יכולות להשתתף בשוק העבודה כגון ילדים, קשישים ואנשים עם מוגבלות, ולאוכלוסיות שאינן מצליחות להיחלץ מהמצוקה על אף השתתפותן הפעילה בשוק העבודה.

## ירושלים המזרחית: הזנחה ואפליה

בסוף שנת 2006 נאמדה אוכלוסיית ירושלים ב-732,100 נפש. 34% מהם – כ-251,400 נפש – הם ערבים פלסטינים המתגוררים בעיר המזרחית, אשר קיבלו מעמד של תושבי קבע לאחר סיפוח ירושלים על-ידי מדינת ישראל בשנת 1967. כל עוד שולטת ישראל בשטח ירושלים המזרחית ומגדירה את תושביה כתושבי ישראל, היא מחויבת לנהוג כלפיהם באופן שוויוני. גם על-פי החוק הישראלי עצמו, תושבים אלה זכאים לכל השירותים והזכויות שמהם נהנים אזרחי המדינה, למעט הזכות להצביע בבחירות לכנסת. למרות זאת, **מאז 1967 לא הקצתה מדינת ישראל משאבים לתחזוק ירושלים המזרחית ולפיתוחה** – משאבים המתחייבים מהצרכים הפיזיים של האזור, מצורכי האוכלוסייה ולנוכח גידולה הטבעי. מטרתה של מדיניות האפליה וההזנחה, הנמשכת זה ארבעה עשורים, היא **לשמור על רוב יהודי בעיר ולדחוק את תושביה הפלסטינים של ירושלים אל מחוצה לה**. כתוצאה מכך, אוכלוסיית ירושלים המזרחית חיה בתנאי מצוקה קשים, ומצבה הולך ומחמיר.

67% מהמשפחות הפלסטיניות בירושלים ו-77.2% מהילדים בירושלים המזרחית חיים מתחת לקו העוני, לעומת 21% מהמשפחות היהודיות בירושלים ו-39.1% מהילדים היהודים (נתוני 2006). בשל מחסור חמור בשירותי תברואה בעיר המזרחית, נערמות ערימות אשפה ברחובות ובאתרי

<sup>51</sup> כך, למשל, פורסם בחודש פברואר 2008 כי ועדת יצחקי – ועדה בין-משרדית שמינה ראש הממשלה – תולה את העלייה במספר העניים מדי שנה בעניים עצמם. על-פי הפרסומים גם המליצה הוועדה, באופן תמוה, לפרסם את רשימת העניים שהוצאותיהם עולות על הכנסותיהם.

<sup>52</sup> בחודש אפריל 2007 אימצה הממשלה את האג'נדה הכלכלית-חברתית לשנים 2008-2010 שהוצגה בפניה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. האג'נדה הציבה שתי מטרות מרכזיות: צמצום העוני תוך עידוד הצמיחה, כאשר המפתח הנו הגברת התעסוקה, והפעלת מנופים לצמיחה מאוזנת בטווח הארוך, כאשר המפתח הוא שיפור החינוך על כל רבדיו. הממשלה החליטה על הקמת ועדה בין-משרדית, בראשות מנכ"ל משרד האוצר, שתגיש לממשלה יעדים כמותיים בתחומי העוני והתעסוקה, שישולבו במסגרת המדיניות הכלכלית. בחודש אוגוסט 2007 אישרה הממשלה לראשונה שני יעדים כלכליים-חברתיים לשנים 2008-2010 – יעד התעסוקה ויעד לצמצום העוני ולשיפור רמת החיים בקרב השכבות המוחלשות – שיתווספו לשני היעדים הקיימים (יעד גרעון ויעד אינפלציה).

פסולת בלתי חוקיים רבים. תשתית הכבישים והמדרכות רעועה ולוקה בחסר. גנים ציבוריים הם מראה נדיר. תשתיות הביוב והניקוז סובלות מהזנחה רבת שנים, והצפות הניקוז והביוב הנגרמות תדיר יוצרות תנאים תברואתיים קשים. על אף תלונות חוזרות ונשנות של התושבים, במקומות רבים לא נעשים כל תיקונים או שיפורים. הנחת קווי ביוב וניקוז חדשים מותנית בתשלום אגרות גבוהות והיטלי פיתוח יקרים שאינם בהישג ידם של התושבים, אולם גם במקרים בהם התושבים מוכנים לממן את עלויות הנחת הביוב, הרשויות מתעכבות לרוב בביצוע העבודות.

שירותי הדואר בעיר המזרחית כמעט ואינם מתפקדים. מערכת הרווחה סובלת מתת-תקצוב ומאפליה מתמשכת בהשוואה לעיר המערבית, ולמעשה עומדת בפני קריסה – מצב החמור במיוחד של רקע מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה. בתחום החינוך המצב מחפיר: המחסור בכיתות לימוד במערכת החינוך הממלכתית עומד על כ-1,500 כיתות לימוד; כתוצאה מכך, לכ-40,000 ילדים מירושלים המזרחית אין מקום במערכת החינוך הממלכתית והם לומדים במסגרות פרטיות יקרות או נפלטים מבתי הספר. מסגרות חינוך לגיל הרך כמעט ולא קיימות.

בתחום התכנון נוהגת בירושלים המזרחית אפליה מובהקת, שמטרתה היא הגבלת הבנייה החוקית בקרב האוכלוסייה הפלסטינית וצמצום המרחב האפשרי להתפתחות השכונות הערביות. האפליה התכנונית הביאה לכך שמרבית המבנים בירושלים המזרחית נבנו ונבנים ללא היתרי בנייה, ודייריהם חיים בצפיפות ובחשש מתמיד מפני הריסת קורת הגג שלראשם. פועל יוצא של האפליה בתחום התכנון הוא פגיעה באספקה של מים נקיים – מאחר שחוק התכנון והבנייה אוסר חיבור מבנה שנבנה ללא היתר בנייה לרשת המים העירונית. ההערכה המבוססת על נתוני חברת הגיחון (תאגיד המים והביוב של ירושלים) היא שלמעלה ממחצית מהאוכלוסייה, כ-160,000 תושבים, אינה זוכה לאספקת מים חוקית. בלית ברירה התושבים נאלצים להתקין חיבורים פיראטיים לצינורות מים ראשיים או לשכנים שביתם מחובר באופן מסודר לרשת המים, או להסתפק במכלי אגירת מים. המחסור במים נקיים גורם לירידה ברמת ההיגיינה (קושי להתקלח, לשטוף כלים ולנקות את הבתים), ומכאן קצרה הדרך להתפרצות מחלות זיהומיות שונות.

מציאות החיים בירושלים המזרחית היא אפוא מעגל מתמשך של הזנחה, אפליה, עוני ומחסור. אלו, יחד עם ניתוק העיר מהגדה בעקבות בניית הגדר, הביאו לקריסה כלכלית וחברתית של חלק זה של העיר. רובם הגדול של התושבים באזור אינם מקבלים ואינם יכולים לקנות את השירותים הבסיסיים ביותר, וזכויותיהם לתנאי קיום נאותים ולכבוד נפגעות באורח אנוש.

### **תנאי המחיה בכפרים הבלתי מוכרים – ביזיון שנמשך 60 שנה**

עשרות אלפי בני אדם מתגוררים ב-39 כפרים בדואים בלתי מוכרים בשטחי הנגב, הקיימים כבר עשרות בשנים. חלקם יושבים על אדמותיהם ההיסטוריות, וחלקם בשטחים שאליהם הועברו על-ידי השלטונות לפני עשרות שנים. המדינה מסרבת להכיר בכפרים אלו, ומכנה אותם ואת תושביהם "הפזורה". לדידה, מדובר בהתיישבות בלתי חוקית שיש לפנות ולרכז את תושביה ליישובים קיימים. כתוצאה ממדיניות התכנון שבה נקטו ממשלות ישראל – להתעלם מעצם קיומם של הכפרים, להעלימם מתוכניות המתאר ולא להכניס למכלול השיקולים התכנוניים את הצרכים ואת הזכויות של האזרחים הערבים בנגב – חיים תושבי הכפרים בחוסר ודאות ובחשש

מתמיד מפני פינוי. בהיעדר תכנון, כל בנייה בכפרים אלה היא ללא היתר, ותושביהם חיים תחת איום מתמיד של הריסת קורת גגם ושל נקיטת סנקציות פליליות נוספות נגדם.

הכפרים, כאמור, קיימים על הקרקע, אבל במפות הרשמיות אינם מופיעים כלל; וגם האנשים שמתגוררים בהם אינם קיימים. אחרת אי אפשר להסביר כיצד במדינה מפותחת, בשנת 2008, יישובים שבהם אלפי בני אדם **אינם מחוברים לתשתיות המים, החשמל, הביוב והטלפון או לרשת הכבישים**. תושבי הכפרים הבלתי מוכרים סובלים גם ממחסור חמור בשירותי חינוך, בריאות, רווחה ותברואה. גם בעשרת הכפרים הבדואים שהוכרו, המאוגדים במועצה האזורית אבו בסמ"ה, תנאי המחיה עדיין מחפירים. למרות שישובים אלו הוכרו זה מכבר, הליכי התכנון שלהם טרם הושלמו, ובמרביתם לא ניתן להנפיק היתרי בנייה. על-פי חוק התכנון והבניה, חברת החשמל מנועה מלחבר מבנים לרשת החשמל, כל עוד לא הושלמו הליכי התכנון. כתוצאה מכך, גם הבתים בכפרים שכבר הוכרו לפני שנים רבות עדיין לא מחוברים לרשת החשמל, כמו בכפרים הבלתי מוכרים. תנאי החיים בהם לא השתפרו, ונמשכת הפגיעה הקשה בזכות התושבים לכבוד ולתנאי מחיה הולמים. הליכי התכנון עשויים לארוך שנים רבות, והדבר מאריך את סבלם של התושבים.

### **ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לקיום בכבוד**

על-פי דיווחי הבנק העולמי, הכלכלה הפלסטינית ממשיכה להידרדר ולהיות תלויה בסיוע חיצוני. מדיניות המצור על עזה, שנמשכת מאמצע שנת 2007 (ראו בפרק "חופש התנועה"), חיסלה כמעט לגמרי את התעשייה ברצועה. רמת האבטלה הגיעה ברבע הראשון של 2008 ל-29.8%; אם מוסיפים גם את אחוז האנשים שהתייאשו והפסיקו לחפש עבודה, מגיעה האבטלה ל-35.5%. לפי נתוני אמנסטי, כ-80% מתושבי הרצועה תלויים היום בסיוע הומניטרי של ארגונים בין-לאומיים, לעומת 20% לפני עשור, ול-30% מהאוכלוסייה אין גישה למים נקיים. שיעור העניים הגיע בשנת 2007 ל-51.8%; 35% מהתושבים הוגדרו כשרויים בעוני עמוק.<sup>53</sup> בשנה שחלפה מיוני 2007 ליוני 2008 עלו מחירי המזון ברצועה ב-28%. המצור גורם גם לקריסת הרשויות המקומיות, שמתקשות לספק לתושבים שירותים בסיסיים כגון מים, ביוב ותברואה, בשל חוסר היכולת להכניס לרצועה חלקי חילוף וחומרי גלם נחוצים. ארגונים בין-לאומיים מדווחים כי גם הרגיעה, שהחלה בחודש יוני 2008, לא שיפרה את המצב באופן משמעותי: אספקת הדלק ומוצרי היסוד עדיין רחוקה מלענות על הצרכים, והמחסור בחומרי גלם, בשילוב עם האיסור המתמשך על הייצוא, מונעים את שיקום הכלכלה.

בגדה המערבית חלה התאוששות קלה בכלכלה בשנה האחרונה, אך להערכת הבנק העולמי מגמה זו אינה משמעותית. רמת האבטלה בגדה המערבית הגיעה ברבע הראשון של 2008 ל-19%; אם מוסיפים גם את אחוז האנשים שהתייאשו והפסיקו לחפש עבודה, מגיעה האבטלה ל-25.7%. שיעור העוני בשנת 2007 עמד על 19.1% (וללא סיוע חיצוני – 45.7%). מחירי המזון עלו ב-21.4% מיוני 2007 ליוני 2008. על פי נתוני הבנק העולמי, 75% מהפלסטינים הקטינו את כמות המזון שהם קונים, ו-89% קונים מזון מאיכות נמוכה יותר מבעבר.

<sup>53</sup> לפי נתוני הבנק העולמי, אם מבססים את מדד העוני רק על הכנסות התושבים, בלי להתייחס לסיוע החיצוני, מגיעים נתוני העוני והעוני העמוק בעזה ל-79.4% ו-69.9% בהתאמה.

**בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח לקידום הזכות לקיום בכבוד:**

- חברות בפורום הארגונים לביטול חוק ההסדרים, הפועל לביטול חוק זה, או לפחות לצמצומו, ובמקביל מטפל באופן קונקרטי בגזרות החברתיות הנכללות בחוק ההסדרים מדי שנה. לאחרונה יזם הפורום הקמת שדולת ח"כים לביטול חוק ההסדרים.
- פעילות ציבורית לקידום בחינה מחדש של גובה קצבאות הבטחת ההכנסה ואופן עדכון, בחינה שלא נעשתה מזה 30 שנה (2008)
- פעילות חינוכית בנושא זכויות אדם בכלל וזכויות חברתיות בפרט בקרב עובדים בשירותים החברתיים ועם פעילים חברתיים.
- הפעלת פרויקט "ירושלים המזרחית – שירותים ותשתיות", בשיתוף עם נציגי הקהילה וארגונים מקומיים, במטרה להפסיק את ההזנחה ולשפר את תנאי החיים בירושלים המזרחית. הפרויקט כולל גם עבודה ציבורית אינטנסיבית להעלאת הנושא לסדר היום בתקשורת ובקרב מקבלי ההחלטות.
- הפצת כרזה בנושא הזכות לקיום בכבוד באלפי בתי ספר בארץ (2006)
- עתירה לביטול חוק ההסדרים לשנת 2004 בשל אופן חקיקתו הבלתי ראוי (2004)
- חיבור בתיים לחשמל בשכונת ברבור בעכו (2003)
- עתירה (יחד עם ארגונים עמיתים) נגד הקיצוץ החד בגמלאות הבטחת ההכנסה ("בג"ץ הקיום בכבוד", 2003). העתירה העלתה לסדר היום הציבורי והמשפטי את סוגיית הזכות לקיום בכבוד והפערים המתרחבים בחברה הישראלית. על אף דחיית העתירה, בית המשפט קבע בפסק הדין כי הזכות לקיום אנושי בכבוד היא זכות בסיסית של כל תושב בישראל, וכי על המדינה מוטלת החובה להבטיח רשת מגן לתושביה.
- עתירה בדרישה לביטול הקיצוץ בקצבאות הזקנה (2002)

**זכויות עובדים**

"כל אדם זכאי לעבודה, לבחירה חופשית של עבודתו, לתנאי עבודה צודקים והוגנים ולהגנה מפני אבטלה.  
 כל אדם, ללא כל אפליה, זכאי לשכר שווה בעד עבודה שווה.  
 כל עובד זכאי לשכר צודק והוגן, אשר יבטיח לו ולבני ביתו קיום הראוי לכבוד האדם, אשר יושלם, אם יהיה צורך בכך, על ידי אמצעים אחרים של הגנה סוציאלית" (סעיף 23)

"לא יהיה אדם עבד או משועבד; עבדות וסחר עבדים ייאסרו לכל צורותיהם" (סעיף 4)

**חוקים והפרתם**

חקיקת העבודה בישראל היא מן המתקדמות בעולם. כעשרים חוקים עוסקים במגוון היבטים של יחסי עובד-מעביד, ומקנים לכלל העובדים זכויות כגון הזכות לפיצויי פיטורים, הזכות לחופשה שנתית והזכות לקבל שכר במלואו ובמועדו. חוקים אלה, הנקראים "חוקי המגן", קובעים זכויות מינימליות שכל עובד זכאי להן, והמעסיק מחויב לתתן אף אם העובד מוכן היה לוותר עליהן. אולם המציאות בשטח מוכיחה כי זכויות העובדים בישראל רחוקות מלהיות מוגנות.

מאז נחקקו מרבית חוקי העבודה בישראל, בשנות החמישים של המאה העשרים, חלו שינויים רבים בשוק העבודה הישראלי; החוקים, לעומת זאת, לא השתנו. תהליך הגלובליזציה והתפתחויות פנימיות בכלכלה ובחברה הישראלית, ביניהן התחזקות הדרישה ליעילות כלכלית

והיחלשותם של ערכים כמו עבודה מאורגנת וסולידריות חברתית, הובילו להתעצמות פערי הכוח בין המעסיקים לעובדים; להגברת אי-השוויון בין סוגי עובדים; להיווצרות והתפשטות של דפוסי העסקה פוגעניים ומנצלים; להפחתת ניכרת של ההגנה על זכויות העובדים; ולחיזוק פוטנציאל הניצול של עובדים חלשים. בפרט, **העסקה באמצעות קבלני כוח אדם, קבלני שירותים וצורות נוספות של העסקת-משנה מאפשרות פגיעה קשה בעובדים, תוך התנערות של מזמיני השירות – ובכלל זה הממשלה עצמה – מאחריותם לזכויות עובדיהם.** צורת העסקה זו מגיעה בישראל לשיעור יוצא דופן של כ-10% מכלל כוח העבודה, בהשוואה לכ-2% באירופה. כ-46% מעובדי הקבלן מועסקים במגזר הציבורי.

גורם חשוב נוסף שמאפשר את הפרת זכויות העובדים בישראל הוא מיעוט המשאבים המוקדשים לאגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת. בסוף שנת 2006 היו מופקדים על אכיפת דיני העבודה בקרב עובדים ישראליים 19 פקחים בלבד, שהיקף אחריותם כלל 2.4 מיליון עובדים שכירים. בשנה וחצי האחרונות נעשים אמנם מאמצים לגיוס כוח אדם נוסף לאגף, אך עדיין, פעולות האכיפה הן טיפה בים ההפרות של חוקי העבודה.

ההפרה, אפוא, משתלמת, וחלק מהמעסיקים מוצאים דרכים חדשות ויצירתיות להרוויח על חשבון עובדיהם. בין ההפרות הנפוצות והבולטות של חוקי המגן ושל זכויות העובדים בישראל, ועובדי הקבלן במיוחד, אפשר למנות את אלה: תשלום שכר נמוך משכר המינימום; הלנת שכר; אי-תשלום תוספת שכר כדין על עבודה בשעות נוספות ובשבת; "קנסות" וניכויים אחרים מהשכר בניגוד לחוק; אי-תשלום דמי הבראה, חופשה וחגים; הוצאת תלושי שכר פיקטיביים על שמו של אדם אחר בכדי למנוע מהעובד זכויות סוציאליות וזכויות התלויות בוותק; הימנעות מלמסור לעובד מידע באשר לזכויותיו ולתנאי העסקתו; פיטורי עובדים ללא פיצויי פיטורין או בתשלום חלקי בלבד של הפיצויים המגיעים להם; ופגיעות בכבודם ובפרטיותם של עובדים ושל מועמדים לעבודה. רוב ההפרות של חוקי העבודה בישראל, ובעיקר הקשות שבהן, מופנות לעובדים המשתייכים לקבוצות מסוימות, מוחלשות ופגיעות במיוחד, המתקשות לעמוד על זכויותיהן: עולים חדשים יוצאי חבר המדינות, יוצאי אתיופיה, אזרחי ישראל הערבים, מהגרי עבודה, פלסטינים, עובדים מבוגרים, ילדים ובני נוער, אנשים עם מוגבלות ונשים.

ארגוני זכויות אדם וגורמים אחרים בציבור ובמשק מנהלים בשנים האחרונות מאבק להעלאת זכויות העובדים למודעות הציבורית. דגש מיוחד מושם על ניצולם המחפיר והמתמשך של עובדי הקבלן. לאחרונה נראה כי פעילות זו מתחילה להניב פירות, וכי הלחץ הציבורי השפיע על המדינה ליטול סוף סוף אחריות – גם כמעסיקה הגדולה ביותר של עובדי קבלן, וגם כרשות שתפקידה לדאוג לאכיפת חוקי העבודה. בין ההתפתחויות בשנה האחרונה חשוב לציין את הקמת **נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה** במשרד התמ"ת. חשיבותו של צעד זה, מעבר לחשיבות ההצהרתית הנובעת ממעורבותה של רשות של המדינה בנושא השוויון בעבודה, היא בכך שהוא יאפשר לעובדים להגיש, בסיוע המדינה, תביעות אזרחיות (תביעות לפיצויים) נגד מעסיקים שהפרו את זכויותיהם. התפתחות חיובית נוספת היא קידומה של **הצעת חוק ממשלתית להגברת האכיפה של דיני עבודה**, שעברה בכנסת ה-17 בקריאה ראשונה. הצעת החוק, שבניסוחה השתתפו נציגי משרד המשפטים, משרד התמ"ת, המעסיקים והעובדים, מבקשת להסדיר בחקיקה את אחריות המשתמש בפועל לזכויות עובדי הקבלן המועסקים אצלו. השנה הושגה גם התקדמות **במאבק במכרזי הפסד** – מכרזים שבהם מתקבלת ההצעה הזולה ביותר לאספקת שירותים, חרף הפגיעה

הברורה הגלומה בה בזכויות העובדים. בחודש אפריל 2008 קבע בית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב<sup>54</sup> בפסק דין תקדימי, כי על עיריית בת ים לבטל מכרז לשירותי ניקיון שהתבסס על אמדן גירעוני, ולבטל את הסכם ההתקשרות עם חברה קבלנית שהציעה הצעה שאינה מאפשרת לשלם לעובדי הניקיון שכר מינימום כחוק. בפסק דין<sup>55</sup> חשוב אחר קבע בית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב כי מעסיק שלא שילם שכר במועד עובר עברה פלילית על חוק שכר המינימום. בתחילת 2008 נכנס לתוקף הסכם פנסיה חובה, שמחייב את כל המעסיקים במשק להפריש כספי פנסיה לעובדיהם. השנה גם נכנסה לתוקף הוראת חוק, המחייבת את הארגונים המשתמשים בשירותים של עובדי כוח אדם לקלוט כל עובד כוח אדם המועסק אצלם למעלה מתשעה חודשי עבודה.

## מהגרי עבודה

בחודש מרס 2006, בעקבות מאבק ממושך של ארגוני זכויות אדם, קבע בג"ץ<sup>56</sup> כי ההסדר החל בענפי החקלאות, הסייעוד והתעשייה,<sup>57</sup> הנובל מהגר עבודה בישראל למעסיק מסוים, פוגע בזכויותיהם הבסיסיות של מהגרי העבודה, ועל כן דינו להתבטל. על-פי הסדר זה, הותנה רישיון העבודה שקיבל מהגר עבודה בעבודתו אצל מעסיק מסוים. אם הפסיק העובד את עבודתו אצל אותו מעסיק – גם אם בשל ניצול ועושה מצד המעסיק – הוא איבד באחת את רישיון השהייה בישראל, והפך לשוהה בלתי חוקי הצפוי לגירוש מהארץ. הסדר הכבילה העניק כוח עצום למעסיקים, שידעו כי ביכולתם לפגוע בזכויותיהם של מהגרי העבודה באופן חמור, ואלה בכל זאת לא יוכלו לעזוב את מקום העבודה. רבים מהמעסיקים ניצלו כוח זה. בג"ץ, כאמור, מתח ביקורת חסרת תקדים על ההסדר, שכינה "מעין-עבדות בגרסה מודרנית", והורה למדינה לגבש הסדר העסקה חדש בתוך חצי שנה.

מעל שנתיים וחצי חלפו ממתן פסק הדין, והכבילה טרם פסה מהעולם. המדינה גיבשה אמנם נהלים חלופיים בתחומי הסייעוד והחקלאות, אך לא טרחה לפעול ליישומם. בפועל, אפוא, דבר לא השתנה: ההסדר, אשר עומד בניגוד כה בוטה לערכי ההכרזה בדבר זכויות האדם, מוסיף להתקיים באין מפריע בשנת 2008, לאחר שבית המשפט העליון אמר את דברו. גרוע מכך, שופטי בתי המשפט לעניינים מנהליים, שבפניהם מובאים מדי יום מקרים של עובדים שאיבדו את מעמדם בשל הסדר הכבילה, ולעתים אף שופטי בית המשפט העליון, פוסקים פעם אחר פעם בניגוד לקביעות פסק הדין. בסוף חודש יולי 2008 הגישו הארגונים שעתרו נגד הסדר הכבילה בקשה לפי פקודת ביזיון בית משפט להורות למדינה לקיים את פסק הדין ולבטל את הכבילה.

בעיה חמורה נוספת היא גביית דמי תיווך ממהגרי העבודה המבקשים להגיע לישראל ולעבוד בה. חברות כוח אדם גובות מהעובדים סכומי עתק, כביכול לכיסוי הוצאות הבאתו של העובד

<sup>54</sup> עת"מ 1464/07 פרח השקד בע"מ נ' עיריית בת ים (השופטת שרה דותן מיום 14.4.08).

<sup>55</sup> ת"פ 420/06 מדינת ישראל – משרד התמ"ת נ' סגא אנטרפרייז (1996) בע"מ (השופטת הדס יהלום מיום 26.6.08).

<sup>56</sup> בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל. העתירה הוגשה על-ידי הארגונים קו לעובד, מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם, מרכז אדוה ועמותת מחויבות, באמצעות התוכנית למשפט ולרווחה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב.

<sup>57</sup> בענף הבניין פועלת החל מחודש מאי 2005 שיטת העסקה אחרת, המכונה "הסדר התאגידי", ועל-פיה מועסקים מהגרי העבודה אצל קבלני הבניין באמצעות תאגידי כוח אדם שאחראים על תשלום שכרם של העובדים ועל זכויותיהם הסוציאליות. אולם גם שיטה זו יוצרת תלות של מהגר העבודה במעסיקו ומותירה אותו במצב של נחיתות, המאפשר את ניצולו. כך, למשל, מדווח ארגון קו לעובד כי בתקופה שבין 1.1.08 ל-15.8.08 התקבלו בארגון תלונות נגד 27 מתוך 39 התאגידיים שקיבלו רישיונות להעסקת עובדים זרים בענף הבניין לשנת 2008.

לישראל, אולם למעשה, כספים אלה משמשים כשיטה ליצירת רווחים על גבם של העובדים.<sup>58</sup> תקנות שנכנסו לתוקף בחודש יולי 2006 והגבילו את הסכום שמותר לגבות מהעובד כדמי תיווך לא שיפרו את המצב, אלא להפך: **בשנתיים האחרונות עלו דמי התיווך בעשרות אחוזים**. מהגרי העבודה נאלצים לקחת הלוואות בריבית גבוהה ולעתים אף למשכן את ביתם ואת רכושם כדי לגייס את הכסף. מצב זה מגביל את יכולתם להיאבק על תנאי העסקתם בשל חשש מאבדן העבודה, שפירושו חורבן כלכלי שלהם ושל משפחתם. בחודש אפריל 2008 אמור היה להיכנס לתוקף הסכם עם ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) ומשרד העבודה בתאילנד, שיאפשר פיקוח על גיוס עובדים תאילנדים לענף החקלאות ועל גובה דמי התיווך הנגבים מהם. כמו כן, החל מחודש יוני 2008 אמורים היו להגיע לישראל מהגרי עבודה רק ממדינות שישראל תחתום עמן על הסכם בילטרלי שיאפשר פיקוח על תשלום דמי התיווך. אולם החתימה על ההסכמים מתעכבת. כניסתה לתוקף של ההחלטה לגבי הסכמים בילטרליים נדחתה מיוני לדצמבר.

### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על זכויות עובדים:**

- הגשת תביעות בשם עובדים שזכויותיהם הופרו
- הצטרפות (יחד עם ארגונים עמיתים) למספר הליכים משפטיים כ"ידי בית המשפט", כדי להשמיע את קולם של עובדי הקבלן
- במסגרת הפורום לאכיפת זכויות עובדים - קידום הצעות חוק שונות שמטרתן הגנה על זכויות עובדים והגברת האכיפה והענישה של מעסיקים המפרים אותן
- ביטול מכרז שהתבסס על אומדן גרעוני (2008)
- ביטול הצעות עבודה מפלות בלשכת התעסוקה (2008)
- קביעת רף מינימום למכרז אבטחת מוסדות החינוך בישראל (2007)
- פרסום דוח מקיף בנושא זכויות עובדים והפרתן (2006)
- קמפיין ציבורי בנושא אחריות מעסיקים לעובדים שהם מעסיקים באמצעות קבלן, תחת הכותרת "עושה מורשה" (2006)
- כנס בערבית ובעברית בנצרת, בהשתתפות עשרות נשים ערביות עובדות, בנושא תוכנית ויסקונסין (2005)
- כנס ברוסית ובעברית על זכויות עובדי הקבלן בענף השמירה והאבטחה, בהשתתפות עשרות עובדי קבלן ממדינות חבר העמים לשעבר (2005)
- הפצת דף מידע ברוסית ובעברית על זכויות עובדי קבלן (2005)
- הפצת כרזה בנושא הזכות לעבודה באלפי בתי ספר בארץ (2004)
- ביטול רישומי "סרבנות עבודה" שניתנו שלא כדין (1999, 2003)
- עתירה בנושא זכותם של בני קהילת הכושים העבריים לעבוד (1987)

### **בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח להגנה על זכויות מהגרי עבודה:**

- חיוב המדינה לבטל את "הסדר הכבילה" שכבל מהגר עבודה למעסיק ספציפי (2006), יחד עם ארגונים עמיתים)
- קביעת קריטריונים למתן מעמד לילדי מהגרי עבודה שגדלו בישראל (2005)
- מתן אפשרות למועמדים לגירוש להיפגש עם עורכי-דינם בנמל התעופה (2005)
- הסדרת תשלום קצבאות ביטוח לאומי למהגרי עבודה שנפגעו במהלך עבודתם (2003)
- מאבק (יחד עם רופאים לזכויות אדם והמועצה לשלום הילד) להסדרת ביטוחי בריאות למהגרי עבודה ולילדיהם (2000-2001)
- הסדרת מימון טיסה לאזרחים זרים המועמדים לגירוש (1998)
- קביעת הליך ביקורת שיפוטית על מעצר זרים השוהים שלא כדין (1999)
- קביעת נוהל לחקירת תלונות של מהגרי עבודה על עיכוב דרכוניהם (1997)

<sup>58</sup> על-פי אמדן זהיר של ארגון קו לעובד, אזרחים ישראלים מכניסים לכיסם מדי שנה כמיליארד שקל מהבאת עובדים זרים לארץ.



## הזכות לבריאות

**”כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לשם הבטחת בריאותם ורווחתם שלו ושל בני ביתו – לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי [...] (סעיף 25(1))**

חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בשנת 1994 הייתה צעד חשוב ביותר בקידום הזכות לבריאות במדינת ישראל. החוק התחייב להבטיח לתושבי ישראל שירותי בריאות בהתאם לעקרונות הצדק, השוויון והעזרה ההדדית. אולם מחויבות המדינה למימוש אוניברסלי ושוויוני של הזכות נשחקה עד מהרה. **קיצוצים הדרגתיים בתקציב הבריאות בעשור האחרון ותהליך הפרטה שמקדמות ממשלות ישראל ומשרד האוצר בראשן – מרוקנים בהדרגה את חוק ביטוח בריאות ממלכתי מתוכו, תוך שהם מותירים את השכבות המוחלשות בלא מענה.** מערכת הבריאות הציבורית, היחידה הנגישה לשכבות המוחלשות ובחלקה אף לשכבות הביניים, הולכת ומידרדרת מבחינת ההיקף ומבחינת איכות השירותים שהיא מספקת, ובמקביל נרשמת עלייה בהשתתפות הפרטית של האזרחים בעלויות שירותי הבריאות (אצל מי שיכול להרשות לעצמו). כך נוצרות שתי מערכות בריאות השונות משמעותית באיכותן – לעשירים ולעניים.

### ליקויים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי ושחיקת סל הבריאות

למרות יתרונותיו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, היו בו מלכתחילה ליקויים חמורים. לא נכללו בו שירותי בריאות השן, שירותי בריאות הנפש ואשפוז סיעודי,<sup>59</sup> ששלושתם הכרחיים לשמירה על הזכות הבסיסית לבריאות. החוק אינו מכסה צורכי בריאות נוספים של קשישים – עזרי שמיעה, הליכונים, וגם אינו מכסה צורכי בריאות ייחודיים לנשים כגון אמצעי מניעה.

גם השירותים הקיימים בסל הבריאות הבסיסי הולכים ונשחקים עם השנים. על-פי חישוב שערך מרכז אדוה, מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בשנת 1994 ועד שנת 2007 הגיעה השחיקה במימון סל השירותים לכ-44%. כדי שעלות הסל לא תישחק, יש לעדכן אחת לשנה בהתאם לכמה מדדים המייצגים, בין השאר, את הגידול באוכלוסייה, את הזדקנותה ואת התייקרות השירותים. אולם המדדים שנקבעו בחוק אינם מכסים את הצרכים; כל עדכון מעבר להם מחייב החלטה ממשלה, ובדרך כלל מועבר דרך חוק ההסדרים או בשינוי חוק התקציב. משרד האוצר מסרב לעגן בחוק מנגנון עדכון קבוע שישקף את ההתפתחויות הטכנולוגיות – תרופות חדשות, מכשור חדש ופרוצדורות רפואיות חדשות – בניגוד לעמדות מומחים ומשרד הבריאות, הגורסים שיש לקבוע מנגנון אוטומטי של כ-2% לשנה; ההחלטות המתקבלות בסופו של דבר מושפעות פעמים רבות מלחץ ציבורי ואינן נותנות מענה מלא לצרכים. ב-30.6.08 עברה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק לעדכון קבוע של סל הבריאות בשיעור של 2% לשנה;<sup>60</sup> בעקבות מאבק של האגודה לזכויות האזרח ביחד עם קואליציה רחבה של ארגונים המקדמים את הזכות לבריאות, עברה ההצעה בתמיכת 56 ח"כים מכל סיעות הבית. זהו צעד חשוב, אך ההתנגדות החזקה בממשלה להצעת החוק, כמו גם פיזור הכנסת באמצע הקדנציה, מעמידים בספק גדול את השלמת החקיקה.

<sup>59</sup> בחלק מהמקרים משתתפת המדינה במימון האשפוז הסיעודי, אך באופן חלקי מאוד ולא מספק.  
<sup>60</sup> הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת על-ידי ח"כ חיים אורון.

## עלייה בהוצאה הפרטית על שירותי בריאות

הפגיעה במימון הממשלתי של מערכת הבריאות הציבורית היא תהליך שנמשך כמעט מאז שנחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ובמובהק מאז 1998. בעשור האחרון חלה שחיקה מתמשכת בתקצוב הממשלתי של שירותי הבריאות, ובהתאם – בהיקף השירותים שמספקות הקופות. במקביל, חלה עלייה מתמדת בהוצאות של משקי הבית על שירותי בריאות.<sup>61</sup> חוק ההסדרים לשנת 1998 התיר לקופות החולים להגדיל את תשלומי ההשתתפות של החברים בתרופות ובשירותים רפואיים, וכן להוסיף תשלומי השתתפות חדשים על שירותים נוספים. מאז, תשלומים אלה נמצאים במגמת עלייה. נוסף על כך, בשל הצטמצמות היקף השירותים שמציעות קופות החולים במסגרת הסל הבסיסי והירידה באיכותם, מוציאים שכבות הביניים והמעמד הגבוה יותר ויותר כספים על ביטוחי בריאות משלימים (הניתנים על-ידי הקופות ומפוקחים באופן חלקי על-ידי משרד הבריאות) ופרטיים. כך, לפי נתוני רופאים לזכויות אדם ומרכז אדוה, בשנת 1994 עמד חלקה של הממשלה מתוך ההוצאה הלאומית לבריאות על 50%, ושל משקי הבית – על 24%; עד שנת 2006 קטן חלקה של הממשלה ל-38%, וזה של משקי הבית עלה ל-33%. חלקם של משקי הבית בהוצאה הלאומית לבריאות בישראל הוא מהגבוהים בעולם המערבי.

הגדלת נטל ההוצאה הפרטית על שירותי בריאות פוגעת, מטבע הדברים, בעיקר במי שידם אינה משגת. בסקר שנערך בעבור ההסתדרות הרפואית ופורסם באפריל 2008, נמצא שכמעט שליש (31%) מהציבור בישראל נאלץ לוותר על סוג אחד לפחות של שירות רפואי, כמו קניית תרופות, ביקור אצל רופא, טיפול בילדים וטיפול בהורים קשישים. אצל 37% מהאוכלוסייה שנאלצה לוותר על טיפול רפואי חלה הידרדרות במצב הבריאותי. לא במפתיע, אחוז הנאלצים לוותר על שירותים רפואיים גבוה יותר בקרב אוכלוסיות מוחלשות: חרדים, ערבים, בעלי השכלה נמוכה ובעלי הכנסה נמוכה. עוד נמצא בסקר, כי 43% מכלל הציבור חוששים שלא יוכלו לממן שירותים רפואיים שאינם כלולים בסל הבריאות. שיעור זה גבוה במיוחד בדרום, שם הוא מגיע ל-57%. דוח מבקר המדינה האחרון, שפורסם בחודש מאי 2008, מחזק את ההתרעות שנשמעות בשנים האחרונות מארגוני זכויות אדם וממכוני מחקר על כך שהרחבת המימון הפרטי פוגעת באופייה השוויוני של מערכת הבריאות. "העליות המשמעותיות בשיעורי ההשתתפות העצמית," קובע המבקר, "אושרו ללא מדיניות מכוונת וללא ראייה כוללת של משרדי הבריאות והאוצר ולרעת החולים – שהם הנפגעים היחידים."

לצד העלייה במימון הפרטי של שירותי בריאות, היבט נוסף של הפרטת מערכת הבריאות הציבורית הוא העברת שירותים שבעבר העניק משרד הבריאות לידיים פרטיות. כך, הופרטו שירותי הבריאות לתלמיד, ובמידה מסוימת גם שירותי טיפת חלב ושירותי בריאות הנפש, שנמצאים בתהליך של העברה לקופות החולים. קופות החולים, מצדן, הפכו בשנים האחרונות ליצור כלאיים של הציבורי והפרטי: מצד אחד הן מספקות את השירותים הכלולים בסל הבריאות הציבורי, אך מהצד האחר מציעות שירותים נוספים וביטוחים משלימים למי שהפרוטה מצויה בכיסו. גידול שוק הביטוח הפרטי מגביר את אי-השוויון בנגישות לשירותי בריאות ואת הסיכון להמשך ההידרדרות של המערכת הציבורית, שכן למעמד הבינוני, שיכול להרשות לעצמו לרכוש ביטוחים פרטיים, אין עוד אינטרס להיאבק על שיפור השירותים הציבוריים.

<sup>61</sup> הכוונה להוצאות שמעבר לתשלום מס הבריאות.

כלי מרכזי בתהליך ההפרטה וההידרדרות של מערכת הבריאות הציבורית הוא **חוק ההסדרים**, המאפשר לממשלה לערוך מדי שנה שינויים מרחיקי לכת במשק, ללא הליך חקיקה ראוי וללא דיון מעמיק ורציני בהשלכותיהם. לדברי גבי בן-נון, לשעבר סמנכ"ל כלכלה וביטוח במשרד הבריאות, **מאז חקיקתו עבר חוק ביטוח בריאות ממלכתי יותר משלוש מאות תיקוני חקיקה (!) באמצעות חוק ההסדרים, שרובם הרעו את מצבם של המבוטחים**. חוק ההסדרים לשנת 2009, שהונח על שולחן הכנסת, כולל הצעה לגבות מס בריאות מינימלי אחיד ("מס גולגולת") מכלל המבוטחים, לרבות עקרות בית, צעד שעלול לפגוע בעקרונות השוויון והאוניברסליות של חוק ביטוח בריאות ממלכתי ובנגישות לשירותי בריאות.

### **פערים במדדי בריאות ואפליה בנגישות לשירותי בריאות**

אי-השוויון והפערים ההולכים וגדלים בין קבוצות שונות ובין אזורים גאוגרפיים במדינת ישראל מתבטאים גם בנגישות לשירותי בריאות ובמדדי הבריאות של האוכלוסייה. כך, למשל, על-פי פרסום של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל מספטמבר 2007, תוחלת החיים הנמוכה ביותר בישראל היא בנפת באר שבע; שיעור תמותת התינוקות בדרום עומד על 7.6 פטירות לאלף ובצפון על 6.3, לעומת 3.3 באזור המרכז. מחברי המסמך מדגישים גם את המגמה של הגדלת הפערים בשנים האחרונות. כך, למשל, ב-1996 היה הפער בתוחלת החיים בין גברים יהודים (ואחרים) לבין גברים ערבים 1.5 שנים, ובין נשים יהודיות (ואחרות) לבין נשים ערביות – 3.1 שנים; בשנת 2005 גדלו הפערים ל-3.8 ו-4 שנים בהתאמה. תמותת תינוקות שנולדו לנשים בעלות השכלה נמוכה מאוד בשנים 2000-2002 היא פי 4.6 מהתמותה בקרב תינוקות שאמותיהם בעלות השכלה אקדמית; בשנים 1993-1996 עמד יחס זה על 3.5. גם במדדי תחלואה קיימים פערים גדולים במגוון רחב של מחלות, כגון אסטמה, סכרת, השמנת יתר, עששת, חרדה ודיכאון, בהתאמה לרמת ההשכלה, למעמד החברתי-כלכלי ולמוצא הלאומי או העדתי.

בפריפריה, מאפיינים חברתיים-כלכליים נמוכים משתלבים עם נגישות נמוכה לשירותי בריאות. בצפון ובדרום, יחסית למרכז הארץ, אחוז גבוה של האוכלוסייה משתייך לשכבות המוחלשות, ביניהם עולים חדשים וערבים, חלקם בדואים תושבי הכפרים הבלתי מוכרים. זמינותם ונגישותם של שירותי הבריאות הציבורית לתושבי הפריפריה נמוכים משמעותית יחסית למרכז הארץ. מצוקת האשפוז קשה במיוחד; יש מחסור ברופאים מומחים; יש מחסור במכשור רפואי, ועוד. הנוסחה שעל-פיה מחולק התקציב בין קופות החולים ("נוסחת הקפיטציה") אינה מעודדת את הקופות להשקיע במבוטחים שהכנסתם נמוכה ובתושבי הפריפריה, ואינה מנסה למנוע הדרת מבוטחים שאינם "אטרקטיביים" לקופות.<sup>62</sup>

במסמך של מרכז המחקר והמידע בכנסת מחודש מרס 2008 מובאים נתונים על היקף שירותי בריאות במחוז הדרום לעומת אזורים אחרים, וביניהם: רק 9% ממיטות האשפוז בישראל נמצאות במחוז הדרום, שבו חיה כ-14% מאוכלוסיית המדינה; בכל סוגי האשפוז במחוז הדרום (אשפוז כללי, אשפוז בריאות הנפש, אשפוז מחלות ממושכות, אשפוז יום), למעט בתחום אשפוז

<sup>62</sup> בימים אלה מתכנסת ועדת הקפיטציה בפעם השנייה מאז נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי. בפעם הקודמת עדכנה הוועדה את משתני הגיל, אך לא הוסיפה משתנים שיעודדו את קופות החולים להשקיע בפריפריה וימנעו הדרה של מבוטחים עניים וחולים. עוד בנושא אפשר לקרוא בנייר עמדה שהגישה האגודה לזכויות האזרח לוועדה – ראו ברשימת המקורות שבסוף דוח זה.

שיקום, שיעור המיטות ל-1,000 נפש הוא הנמוך ביותר בישראל; וגם מספר עמדות הדיאליזה במחוז הדרום הוא הנמוך ביותר בישראל. מחוזות הדרום והצפון אף מגיעים למקומות האחרונים ברשימה במספר הרופאים המקצועיים. נייר עמדה של עמותת רופאים לזכויות אדם וקבוצת הנשים "בי"ש – שוויון בבריאות" שפורסם בחודש מאי 2008, חושף פערים בנגישות למכשירים רפואיים מיוחדים. כך, שיעור מכשירי ה-CT לנפש גבוה בתל-אביב ב-70% מהשיעור לנפש בדרום וב-60% מהשיעור לנפש בצפון; שיעור מכשירי ה-MRI לנפש בתל-אביב גבוה פי שלושה מהשיעור לנפש בדרום ופי שבעה מהשיעור לנפש בצפון;<sup>63</sup> אין בדרום או בצפון ולו מכשיר ליטוטריפטר אחד (לטיפול באבנים בכליות או בכיס המרה). נתונים אלה חמורים במיוחד כשלוקחים בחשבון את העובדה, שבפריפריה מרוכזות אוכלוסיות מוחלשות שאינן יכולות להרשות לעצמן לממן ביטוחים משלימים ופרטיים, ועל כן מסתמכות על השירותים הציבוריים בלבד.<sup>64</sup>

אפליית המיעוט הערבי בישראל מתבטאת ברמת בריאות נמוכה יותר ביחס לרוב היהודי (תוחלת חיים, תמותה, תחלואה וכו'); בנגישות ובזמינות נמוכות יותר של השירותים הרפואיים; וכן בזמינות נמוכה ובאיכות ירודה של "תנאים הכרחיים" לבריאות (מים נקיים וראויים לשתייה, ביוב מוסדר, פינוי סדיר של פסולת). מצבם הכלכלי-חברתי של הערבים בישראל מהווה אף הוא גורם משמעותי המסביר את הפערים במצב בריאותם ביחס לרוב היהודי. קשה במיוחד מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, שכמחציתה מתגוררת בכפרים הבלתי מוכרים. מהיעדר ההכרה נובע היעדרם של תשתיות ושל שירותים בסיסיים – חיבור למים ולחשמל, תשתיות ביוב ופינוי פסולת; היעדר התכנון מונע גם אפשרות להוציא היתרי בנייה להקמת מוסדות בריאות. מחסור בתשתיות תחבורה ובשירותים בשפה הערבית פוגעים אף הם בנגישותם של תושבי הכפרים הבדואים לשירותי בריאות.

### ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לבריאות

הפרת הזכות לבריאות בגדה המערבית היא בעיקר פועל יוצא של הגבלות התנועה המוטלות על התושבים הפלסטינים. הגבלות אלה (שתוארו לעיל בפרק "חופש התנועה"), והניתוק שנוצר בין יישובים קטנים לבין המרכזים שהם נסמכים עליהם לקבלת שירותים, מקשים מאוד על הנגישות לשירותי בריאות. הגעתם של חולים ושל אנשי הצוות הרפואי למרכזים הרפואיים עלולה לארוך זמן רב בשל עיכובים במחסומים או בשל נסיעה בכבישים עוקפים ומשובשים, או שאינה אפשרית כלל, ורכבי חירום מתקשים להגיע ליעדם. כמו כן קיים מחסור בתרופות ובציוד רפואי. כך, למשל, לפי דיווח ארגון OCHA (המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם), בחודש אוגוסט 2008 חסרו בגדה המערבית 73 מתוך 416 הפריטים הנכללים ברשימת התרופות החיוניות, ו-45 פריטים היו מצויים במלאי שיספיק למשך פחות מחודש אחד.

ברצועת עזה לא קיימים שירותים רפואיים חיוניים רבים. מימוש הזכות לבריאות של תושביה תלוי אפוא ביכולת לצאת מהרצועה ולקבל שירותים רפואיים בישראל או בחו"ל. כפי שתואר לעיל

<sup>63</sup> בחודש נובמבר 2008 פורסם, כי בעקבות פניית ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, החליטה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לתת עדיפות לפריפריה בהצבתם המתוכננת של חמישה מכשירי MRI נוספים בבתי החולים בישראל.

<sup>64</sup> נתונים מסקר הסתדרות הרופאים מחודש אפריל 2008: רק 18% מהציבור מסתפק בביטוח הבריאות הבסיסי, ו-74% רכשו לעצמם ביטוחים משלימים, משלימים-משודרגים או פרטיים. אך החלוקה אינה שווה: בירושלים ובצפון קיים השיעור הגבוה ביותר של המחזיקים בביטוח הבסיסי בלבד (31% ו-23% בהתאמה) לעומת 11% בלבד במרכז.

בפרק "חופש התנועה", רצועת עזה נמצאת תחת מצור וסגר מוחלטים כמעט. קבלת היתר יציאה מעזה כרוכה בהליכים בירוקרטיים ממושכים מול הרשויות הפלסטיניות והישראליות, שמעכבים ואף עלולים למנוע את הגעתו של החולה לטיפול; מאז חודש יוני 2007 חלה עליה של עשרות אחוזים במספר מקרי הסירוב לבקשות של חולים להיתר יציאה לטיפול רפואי. עתירות לבג"ץ שמגישים ארגוני זכויות אדם בשמם של חולים שבקשתם סורבה אינן מועילות, ובשל כך חלה בחודשים האחרונים ירידה דרמטית במספרן של העתירות המוגשות.<sup>65</sup> סגירתם הנמשכת של המעברים מונעת גם את יציאתם של חולים שזכו בהיתר המיוחד מהרצועה, ומונעת הכנסה של תרופות וציוד רפואי נחוץ אליה. מאז תחילת המצור על עזה נרשמים עוד ועוד מקרי מוות של חולים שיציאתם לטיפול רפואי עוכבה או נדחתה על ידי הרשויות הישראליות. משלחת רופאים מעמותת רופאים לזכויות אדם שביקרה ברצועה בתחילת חודש יולי 2008, דיווחה כי למרות הרגיעה היחסית במצב הביטחוני, פתיחת המעברים אינה סדירה ואינה עונה על הצרכים, יציאת חולים עדיין מעוכבת, וציוד רפואי נכנס טיפין טיפין. כך, למשל, על-פי דיווחי ארגוני זכויות אדם, בחודש מאי 2008 נרשמו 1,088 מקרים להפניה לטיפול בישראל, אך רק לפחות ממחציתם אושרה הכניסה, והשאר סורבו או ממתניים לתשובה; בחודש אוגוסט 2008 הוגשו 874 בקשות לקבלת טיפול רפואי בישראל ובגדה, ו-560 חולים חצו את מעבר ארז במהלך החודש. בחודש יולי 2008 לא נמצאו כלל במלאי ברצועה 49 סוגי תרופות ו-91 סוגים של ציוד רפואי, ועשרות סוגים אחרים של תרופות ושל ציוד נמצאו בכמות המספיקה רק לחודשיים-שלושה; נתונים דומים נרשמו גם בחודש אוגוסט. עמותת רופאים לזכויות אדם מתריעה גם על מדיניות הולכת וגוברת של השב"כ העולה מעדויות של חולים, שלפיה חולים מוזמנים לתחקורים במעבר ארז ובמהלכם מתבקשים למסור מידע או להפוך למשתפי פעולה באופן רשמי, כתנאי לקבלת היתר יציאה מעזה לטיפול רפואי.

**בין פעילויות האגודה לזכויות האזרח לקידום הזכות לבריאות:**

- עתירה בדרישה להקים מרפאה בכפר הבלתי מוכר תל אלמלח (2008)
- עתירה (יחד עם רופאים לזכויות אדם) בדרישה לספק את שירות בריאות השן לכל התלמידים בישראל ללא אפליה (2008)
- פעילות בכנסת לקידום הצעת חוק לעדכון קבוע של סל הבריאות ונגד הרחבת הביטוחים המשלימים כך שיכללו תרופות מצילות חיים במקום סל הבריאות (2007-2008)
- הפצת כרזה בנושא הזכות לבריאות באלפי בתי ספר בארץ (2007)
- עתירה בדרישה לחבר לחשמל מרפאות בכפרים הבלתי מוכרים בנגב (2007)
- עתירה בדרישה לכלול אמצעי מניעה בסל הבריאות (2005)
- עתירה נגד החלטת הממשלה לא לעדכן את סל הבריאות (2003)
- עתירה שהביאה להקמת מרפאות טיפת חלב נוספות בירושלים המזרחית (2001)
- מאבק (יחד עם רופאים לזכויות אדם והמועצה לשלום הילד) להסדרת ביטוחי בריאות למהגרי עבודה ולילדיהם (2000-2001)
- עתירה בדרישה להקמת מרפאות בכפרים הבדואים הלא מוכרים בנגב (2000, הסתיימה ב-2006)
- עתירה בעניין שיעור ההשתתפות הגבוה של מאושפז ובני משפחתו באשפוז סיעודי (1998)
- עתירה שהביאה לקביעת נוהל שאיפשר לרופאים מהשטחים להגיע לבתי חולים במזרח ירושלים בעת סגר (1997)

<sup>65</sup> כך, למשל, עמותת רופאים לזכויות אדם חדלה לחלוטין להגיש עתירות כאלה בחודש מאי 2008.

## הזכות לדיור נאות

”כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם, שלו ושל בני ביתו – לרבות מזון, לבוש, שיכון [...]” (סעיף 25(1))

### התנערות מאחריות

למדינת ישראל אין מדיניות דיור שקופה וברורה המעוגנת בחוק ומבטיחה הגנה מלאה על הזכות לדיור נאות. מצב זה מאפשר למדינה לסגת ולהתנער מחובתה לדאוג לקורת גג נאותה לתושביה. בשנים האחרונות השתנתה מדיניות הדיור של ישראל לבלי הֶכָר. כמו בשאר תחומי השירותים החברתיים והזכויות החברתיות, המגמה היא התנערות המדינה מאחריותה למימוש זכויותיהם אזרחיה. התנערות זו מתבטאת, בין השאר, בהפרטת האחריות ובהעברת מרכז הכובד לשוק הפרטי, ללא פיקוח (רגולציה) מתאים של המדינה על שוק זה, בקיצוץ משמעותי בתקציבי הסיוע ובהיעדר הגנות לדיירים וללווים. כתוצאה מכך נפגעת הזכות לדיור של יותר ויותר אנשים, הנתרים מחוסרי דיור.

לצד עידוד של בעלות פרטית כפתרון דיור גם למשקי בית מעוטי אמצעים, המדינה חדלה להעניק מענקים לרוכשי דירה, וצמצמה מאוד את מעורבותה בסבסוד המשכנתאות. משפחות רבות נאלצות ללוות כסף לרכישת דירה באמצעות משכנתא. המדינה, אשר הפריטה לחלוטין את שוק המשכנתאות, טרם השכילה לקבוע ערובות מספקות לכך שהמוסדות הפיננסיים המלווים לא יטמנו ללווים מלכודות דבש שיסתיימו באיבוד הדירה הממושכנת. כתוצאה מכך גדל מאוד מספר המשפחות המפונות מבתיהן בכל שנה, והוא עומד היום על כ-1,500 משפחות בשנה. לאחרונה תיקנה הכנסת את חוק ההוצאה לפועל כך שמשפחות שלא עמדו בתשלומי המשכנתא לא יפונו לרחוב, ללא דיור חלופי סביר. יש לקוות כי צעד זה הוא רק הצעד הראשון בדרך להגנה טובה יותר על זכויות הדיור של לווים משכנתאות.

במצב עניינים זה, כשיותר ויותר משפחות מתקשות לרכוש דירה, שוק השכירות הופך לאלטרנטיבה העיקרית לקבוצה הולכת וגדלה. אולם גם שוק השכירות הפרטית עובר שינויים משמעותיים. מחסור בדירות להשכרה גורם לעליות חדות ותדירות במחירי השכירות, המקשות מאוד על אוכלוסיות מעוטות אמצעים ועל מעמד הביניים; היעדר חוקי מגן לשוכרים והיעדר מנגנון אכיפה יעיל להפרה של חוזי שכירות, מהווים כר לפגיעה בשורה של זכויות של שוכרי דירות. ישראל היא אחת המדינות היחידות בעולם המפותח שכלל אינה מתערבת בתנאי השכירות, במחירי השכירות או בתדירות העלאת שכר הדירה.

במקום שהמדינה תגדיל את הסיוע לזכאים לנוכח מצב שוק השכירות, משפחות מאוכלוסיות מעוטות אמצעים זכאיות היום לסיוע ממשלתי מקוצץ ונמוך משמעותית משהיה בעבר. הדיור הציבורי – דיור בבעלות המדינה המושכר במחיר מסובסד לאוכלוסיות העומדות בתנאי הזכאות – שהיה בעבר מודל הסיוע המרכזי בתחום הדיור לאוכלוסייה מעוטת אמצעים ולקליטת מהגרים, הולך ומתחסל: בעוד המדינה ממשיכה למכור את דירות הדיור הציבורי לדיירים, היא חדלה לחלוטין לבנות יחידות דיור ציבורי חדשות, וכתוצאה מכך מאגר הדירות בדיור הציבורי הגיע לשפל חסר תקדים של 1,600 דירות פנויות בלבד, כאשר מעל 50,000 זכאים ממתנינים לדירה.

במקום מודל הסיוע של הדיור הציבורי עברה המדינה למודל סיוע באמצעות תשלום חלק משכר הדירה בשוק השכירות הפרטית, בלי שניתנה הדעת על ההשלכות הדרמטיות של שינוי זה. כך, למשל, לא נלקחה בחשבון ההשפעה של עליות מחירי השכירות על זכאי משרד השיכון שמקבלים קצבה קבועה שמתעדכנת רק אחת לכמה שנים, או על אנשים עם מוגבלות, שמתקשים למצוא דירה מתאימה בשוק השכירות הפרטית. הסיוע בשכר הדירה אינו מעוגן בחוק ומשתנה לעתים מזומנות: בשנים האחרונות הוא קוצץ ב-50% ותנאי הזכאות הוחמרו ונקבעו באופן שרירותי ומפלה.

אזורי מגורים שבהם התגוררו בעבר דיירים מכל שכבות האוכלוסייה הופכים לאזורי מגורים לעשירים בלבד. שכונות שלמות עוברות שינוי חד כתוצאה מכניסת משקיעי נדל"ן לשכונה, ותושביהן המקוריים נדחקים משכונותיהם ומופרדים מקהילתם. המדינה לא רק שאינה מונעת זאת, אלא לוקחת בכך חלק פעיל, באמצעות הוצאת צווי הריסה וצווי פינוי. המדינה אינה מעודדת דיור בהישג יד בפרויקטים החדשים שמתוכננים ונבנים, ובכך מנציחה את דחיקתן של אוכלוסיות מעוטות אמצעים מאזורי מגורים מרכזיים, שמחירי הדיור בהם מתייקרים באופן ניכר.

התהליכים המתחוללים בשוק הדיור באים לידי ביטוי גם בעלייה המדאיגה במספר חסרי הבית. כתוצאה מתקציב חסר ובשל היעדר אכיפה של הוראות, מערך בתי המחסה בישראל לחסרי בית חסר, מבוסס כולו על עמותות פרטיות, ואין כל היערכות מערכתית למנוע את הגידול במספר חסרי הבית.

### **אפליית האוכלוסייה הערבית והריסות בתים**

האפליה השיטתית נגד האוכלוסייה הערבית בקרקעות ובתכנון גוררת שורה של פגיעות קשות בזכות לדיור. תוכניות מתאר ליישובים הערביים אינן קיימות או שאינן עונות על צרכי הדיור הבסיסיים של האוכלוסייה, ועל כן אי אפשר להוציא ביישובים אלה היתרי בנייה. כדי לענות על צרכי ההתרבות הטבעית, מתפתחת בלית בררה בנייה לא מאושרת, המועדת להריסה על-פי חוקי התכנון והבנייה. המדינה ממשיכה בסירובה להכיר בקיומם של הכפרים הבדואים הבלתי מוכרים בנגב,<sup>66</sup> ולהרוס בתים של אזרחיה ותושביה הערבים – בכפרים אלה, ביישובים הערביים בצפון, בערים המעורבות ובשכונות ירושלים המזרחית. כתוצאה מכך אלפי משפחות נותרות ללא קורת גג או חיות בחשש מתמיד מפני הריסת קורת הגג שמעל ראשן. המדינה אף ממשיכה להפלות את האוכלוסייה הערבית במתן הטבות כלכליות בתחום הדיור. דוח ועדת אור, שפורסם באוגוסט 2003, עמד על חומרת מצוקת הקרקע והדיור בקרב האוכלוסייה הערבית. ועדת אור קבעה כי האפליה וההזנחה הביאו לגידול ניכר בצפיפות ביישובים הערביים ולפגיעה קשה בזוגות צעירים שמחפשים דיור.

בשנה האחרונה מסתמן שינוי מגמה חיובי במספר פסקי דין של בתי המשפט, שהתייחסו למחדלים התכנוניים ביישובים בערביים, ובמספר מקרים אף ביטלו צווי הריסה לבתים ביישובים

<sup>66</sup> כפרים בלתי מוכרים קיימים גם בצפון המדינה. כך למשל הכפר דאר אלחנן השוכן בוואדי ערה: בעוד מדינת ישראל מסרבת להכיר בדאר אלחנן בתואנות שונות, כגון שמירה על שטח פתוח ועל איכויות נופיות, היא מאשרת ומעודדת את הקמתם של יישובים יהודיים חדשים באותו אזור.

ובשכונות ערביים בשל המצב התכנוני השורר בהם.<sup>67</sup> יש לקוות כי המגמה המסתמנת בבתי המשפט תימשך, וכי הריסות הבתים יחדלו לשמש ככלי להמשך האפליה הננקטת כלפי האוכלוסייה הערבית בישראל.

### **ובשטחים הכבושים: הפרת הזכות לדיור**

בשטחי C שבגדה המערבית, שבהם הסמכות התכנונית בידי ישראל, נשארו בתוקף תוכניות המתאר המנדטוריות המיושנות וחוקי התכנון הירדני. בהתאם לתוכניות אלה, שטחים נרחבים נחשבים כשטחים חקלאיים ואפשרות הבנייה בהם מצומצמת ביותר. המינהל האזרחי לא ערך תוכניות עדכניות שיינתנו מענה לצורכי התושבים הפלסטינים מבחינת בניה למגורים, מבני ציבור ופיתוח תשתיות (לעומת זאת, ההתנחלויות המוקמות בשטחים אלה זוכות לתכנון נפרד ומודרני, העונה על הדרישות ומאפשר הנפקת היתרי בניה). בלית ברירה נאלצים התושבים הפלסטינים בגדה המערבית לבנות ללא היתר; בניה כזו חשופה, כמובן, לסכנת הריסה. על-פי נתוני OCHA (המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם), יותר מ-94% מהבקשות לקבלת אישורי בנייה בשטח C, שהוגשו לרשויות ישראל על-ידי פלסטינים במהלך התקופה שבין ינואר 2000 וספטמבר 2007, נדחו. לפי נתוני ארגון במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, הוציא המנהל האזרחי במהלך תקופה זו צווי הריסה ל-4,820 מבנים שהקימו פלסטינים בשטח C, ו-1,626 מבנים נהרסו. על-פי נתוני OCHA, נכון לחודש מאי 2008 תלויים ועומדים צווי הריסה נגד יותר מ-3,000 מבנים בבעלות פלסטינית בגדה המערבית, שאותם אפשר להוציא לפועל באופן מיידי וללא הודעה מוקדמת. ברחבי הגדה המערבית, לפחות עשר קהילות קטנות מצויות בסכנת עקירה כמעט מלאה עקב צווי ההריסה הרבים העומדים נגד בתי התושבים.

#### **בין פעילות האגודה לזכויות האזרח להגנה על הזכות לדיור נאות:**

- חברות בפורום הארגונים למדיניות הדיור
- פרסום דוח מקיף הסוקר את הפרות הזכות לדיור בישראל (2008)
- הפקת סרטון אנימציה באינטרנט בנושא הזכות לדיור (2008)
- פעילות לקידום רפורמה במדיניות הסיוע בשכר דירה ולהסדרת שוק השכירות הפרטית (2008)
- עתירה נגד סינון מועמדים לפרויקט מגורים בתל אביב באמצעות ועדת קבלה (2008)
- עתירה בדרישה למצוא פתרון מגורים לאסיר בטרם ישתחרר (2008)
- מעורבות בתיקון חקיקה שלא תאפשר לבנקים לפנות חייבי משכנתא מביתם ללא דיור חליפי (2008)
- ייצוג שלושה כפרים פלסטינים שבהם הוצאו צווי הריסה (2005 ואילך)
- ביטול תקנה מפלה בעניין שכר דירה בירושלים המזרחית (2003)
- ייצוג משפחות פלסטיניות שגורשו ממערות הר חברון, שבהן התגוררו מזה דורות (1999 ואילך)
- עתירה נגד אפליית אזרחים ערבים בסיוע בשכר דירה (1999)
- מתן זכות טיעון לפני הריסת בית בשטחים (1992)

<sup>67</sup> עת"מ 1037/07 עמותת כפר נווה עתיד – דהמש נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה לודים (השופטת שרה דותן מיום 30.1.08), הוגשה על-ידי ארגון כראמה; עפ"א (תי"א) 80137/07 דכ"א נ' עיריית תל-אביב (השופטת ד"ר מיכל אגמון-גונן, מיום 4.2.08. על פסק הדין הוגש ערעור לבית המשפט העליון); ת"פ (שלום חיפה) 4420/04 מדינת ישראל נ' חדיד (השופט דניאל פיש, מיום 20.2.08); ב"ש (שלום ב"ש) 9064/06 אבו שחיטה נ' מדינת ישראל (השופט ישראל אקסלרד, מיום 5.3.08).



## נספח 1: מקורות להרחבה ולמידע נוסף

### הזכות לשוויון – כללי

- נייר עמדה של ארגוני חברה אזרחית בישראל בעניין החוקה, מרס 2008 (באתר האגודה לזכויות האזרח), <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1896>
- אשר אריאן, תמר הרמן, ניר אטמור, יעל הדר, יובל לבל, הילה צבן, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2008, [http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/Madad\\_LAST\\_FILE.pdf](http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/Madad_LAST_FILE.pdf)

### נשים

- אתר מרכז אדוה – מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל: <http://www.adva.org>
- יהודה טרואן, תת-ייצוג של נשים בסגל האקדמי: אמצעים להתערבות שהופעלו בארה"ב ובאירופה, מרכז המחקר והמידע בכנסת, יולי 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02104.doc>
- גלעד נתן, ישראל בדוח מחלקת המדינה האמריקנית בנושא המאבק בסחר בבני-אדם לשנת 2007, מרכז המחקר והמידע בכנסת, יוני 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m02093&type=pdf>
- הילה רז, הנשים השתלטו על השפיטה, הארץ, 28.5.08, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=987797&contrassID=2&subContrassID=6&sbSubContrassID=0>
- עו"ד סוניה בולוס, התמודדות החוק הישראלי עם תופעת נישואי הקטינות, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2006, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1439>
- עו"ד מיכל תגיר, לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2006, <http://www.acri.org.il/pdf/workersrights.pdf>

### מזרחים

- אתר מרכז אדוה – מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל: <http://www.adva.org>
- עת"מ 241/06 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד החינוך התרבות והספורט (פסק דין מיום 26.4.2006), [http://info1.court.gov.il/Prod03/ManamHTML3.nsf/4FC27C9E6299A14A4225715C0055D780/\\$FILE/ECD35925BBF2CCA04225715600285B27.html?OpenElement](http://info1.court.gov.il/Prod03/ManamHTML3.nsf/4FC27C9E6299A14A4225715C0055D780/$FILE/ECD35925BBF2CCA04225715600285B27.html?OpenElement)

### אזרחי ישראל הערבים

- חנין נעאמנה, חקיקה אנטי-ערבית חדשה, עדאלה, יולי 2008, <http://www.adalah.org/newsletter/ara/jul08/haneenh.doc>
- עו"ד באנה שגרי-בדארנה, זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב - נייר עמדה, הוגש לוועדה הממשלתית להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, האגודה לזכויות האזרח, יוני 2008, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1910>
- חליל חדאד, דוח הגזענות 2008, מרכז מוסאוא, מרס 2008, [http://www.mossawacenter.org/files/files/File/Racism\\_Report\\_2008\\_he.pdf](http://www.mossawacenter.org/files/files/File/Racism_Report_2008_he.pdf)
- לא על המפה, Human Rights Watch, מרס 2008, (על הפרת הזכות לקרקע ולדיור בכפרים הבלתי מוכרים בנגב), <http://hrw.org/reports/2008/iopot0308/iopot0308heweb.pdf>
- יורם אסידון, שכונת הרכבת ברמלה, חוות דעת סביבתית תחבורתית, "סביבה - אסטרטגיות תכנון וסביבה", מרס 2007
- סקר תכנוני רמלה, במקום - מתכננים למען זכויות תכנון, יוני 2004 (דף מידע), <http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=57>
- פרויקט ערים מעורבות - שתי"ל, שתי"ל (דף מידע), [http://www.shatil.org.il/files/mixed\\_cities\\_hebrew.pdf](http://www.shatil.org.il/files/mixed_cities_hebrew.pdf)
- ועדת החקירה הממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000 - דין וחשבון (דוח ועדת אור), ספטמבר 2003, [http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside\\_index.htm](http://elyon1.court.gov.il/heb/veadot/or/inside_index.htm)

### אנשים עם מוגבלות

- אתר ארגון בזכות: <http://www.bizchut.org.il>
- פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת, חלק ה: דיון בנושא עיכוב בהתקנת תקנות לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, מרס 2008, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/knesset/2008-03-18.html>
- ד"ר דינה פלדמן, ד"ר אליהו בן משה, אנשים עם מוגבלות בישראל 2007 - דוח השוואתי: מבט רב שנתי והשוואה בינלאומית, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, דצמבר 2007, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/DohMugbalut2007.htm>

### יוצאי חבר המדינות

- נעמי מי-עמי, **שילוב עולים בתעשייה, בעסקים ובמדע**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, יוני 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02078.doc>
- עו"ד אירית רוזנבלום, נורית פלג, דו"ח מצב המשפחה בישראל 2007, משפחה חדשה – הארגון לקידום זכויות המשפחה, <http://www.newfamily.org.il/cat/16>
- עו"ד מיכל תגיר, **לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2006, <http://www.acri.org.il/pdf/workersrights.pdf>
- פרוטוקול ישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות: **שילוב עולים חדשים בשירות המדינה**, דצמבר 2006 <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2006-12-04-01.html>
- מיכל קורא, אלה הלר, **ייצוגם של עולי חבר המדינות בשירות הציבורי בישראל**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, מאי 2004, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00913&type=pdf>

### יוצאי אתיופיה

- שלומית שרביט, **מפגינים נגד קיצוץ ב'פרויקט הלאומי האתיופני'**, ynet, 24.8.08, [http://www.ynet.co.il/articles/0\\_7340\\_L-3586775\\_00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0_7340_L-3586775_00.html)
- איילת פישביין, **הפרויקט הלאומי של עולי אתיופיה?**, "קו האופק", גליון 28, האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, <http://www.iaej.co.il/newsite/content.asp?pageid=792>
- נעמי מי-עמי, **שילוב עולים בתעשייה, בעסקים ובמדע**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, יוני 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02078.doc>
- מבקר המדינה, דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006 - טיפול באוכלוסיות נזקקים מקרב יוצאי אתיופיה, מאי 2008, עמ' 1480-1447, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentFree.asp?bookid=514&id=57&contentid=9673&parentcid=undefined&bctype=9668&sw=800&hw=530>
- פרוטוקול ישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות בכנסת: **מצבם הקשה של העולים מאתיופיה - שילובם בתעסוקה ותעסוקת אקדמאים**, מאי 2008, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2008-05-20.html>
- מגזין העדה האתיופית: <http://club-info.co.il>
- פעילות רשויות אכיפת החוק עבור נוער בסיכון שמקרב קהילת יוצאי אתיופיה, האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, אוגוסט 2007, <http://www.iaej.co.il/newsite/Data/UploadedFiles/SitePages/447-sFileRedir.pdf>
- יוצאי אתיופיה בשוק העבודה, האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, מאי 2007, <http://www.iaej.co.il/newsite/content.asp?pageid=480>
- בעלי תיקים פליליים בגילים 12-20, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דצמבר 2006, [http://www.cbs.gov.il/hodaot2006n/06\\_06\\_257b.pdf](http://www.cbs.gov.il/hodaot2006n/06_06_257b.pdf)
- יובל וורגן, **שילוב תלמידים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, יוני 2006, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01512&type=pdf>
- שיקוף מצבה של קהילת יוצאי אתיופיה בישראל, האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, פברואר 2006, <http://www.iaej.co.il/newsite/Data/UploadedFiles/SitePages/570-sFileRedir.doc>
- ברברה סבירסקי, קפלה יוסף, **מצב התעסוקה בקרב ישראלים אתיופים**, מרכז אדוה, אוגוסט 2005, <http://www.adva.org/UserFiles/File/EthiopianIsraelis.pdf>
- יהודה טרואן, **מדיניות והתערבות בקליטת נוער וצעירים עולי אתיופיה – מעקב אחר יישום דוחות והחלטות בנושא**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, ינואר 2005, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01049&type=pdf>
- ד"ר ארנון אדלשטיין, **דפוסי שימוש בחומרים פסיכו-אקטיביים בקרב בני-נוער יוצאי אתיופיה בישראל**, המשדד לקליטת עלייה והרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, יולי 2003, [http://www.antidrug.gov.il/download/files/microsoft\\_word\\_עם\\_סמל\\_הרשות.pdf](http://www.antidrug.gov.il/download/files/microsoft_word_עם_סמל_הרשות.pdf)
- רחל ורצברג, **קהילת יוצאי אתיופיה: תמונת מצב, פערים וטענות לאפליה**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, יוני 2003, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00799&type=pdf>

### הומואים, לסביות, ביסקסואלים וטרנסג'נדרס

- עו"ד ד"ר יובל לבנת, ד"ר גרסיאלה כרמון, פניה למשרד הבריאות בנושא ביצוע ניתוחים לשינוי מין אצל טרנסקסואלים, רופאים לזכויות אדם, מאי 2008, [http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile\\_1211355270250.5](http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile_1211355270250.5)
- נורה גרינברג, **על טרנסג'נדרים**, 2001, (באתר חושין – חינוך ושינוי), [http://www.hoshen.org/info/articles/academic/about\\_transgenders.html](http://www.hoshen.org/info/articles/academic/about_transgenders.html)

**התושבים הפלסטינים בשטחים הכבושים**

- <http://www.acri.org.il/pdf/demoelong.pdf>, 2007, יוני
- **CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLE 9 OF THE CONVENTION, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – ISRAEL, COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, Seventieth session, 19 February - 9 March 2007,**  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/424/79/PDF/G0742479.pdf?OpenElement>

**הזכות לחיים ולביטחון אישי**

- אתר ארגון בצלם: <http://www.btselem.org>
- מעקב הומניטרי (פרסום חודשי), OCHA – המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם, [http://www.ochaopt.org/?module=displaysection&section\\_id=118&static=0&edition\\_id=&format=html](http://www.ochaopt.org/?module=displaysection&section_id=118&static=0&edition_id=&format=html)
- עמוס הראל, צרות של אלוף, הארץ, 3.10.08, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1025929.html>
- אורי בלאו, קציני משטרה: אלימות המתנחלים גואה ושיטתית, אך הכוחות בגדה מעלימים עין, הארץ, 17.8.08, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1012072.html>
- חקירת עבירות פליליות של חיילי צה"ל נגד פלסטינים ורכושם: הגשת כתבי אישום 2007-2000, יש דין, יולי 2008, <http://www.yesh-din.org/site/images/ICAPDS3Heb.pdf>
- אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית: נתוני מעקב "יש דין", יש דין, יולי 2008, <http://www.yesh-din.org/sys/images/File/LESVDataSheetJuly2008Heb%5B1%5D.pdf>
- חברון 2008 – עיר רפאים, האגודה לזכויות האזרח, מאי 2008, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1811>
- עו"ד לימור יהודה, ריכוז הצעות להתמודדות עם תופעת אלימות מתנחלים בחברון, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2006, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1812>

**איסור עינויים**

- בג"צ 4054/95 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש ממשלת ישראל; בשג"צ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (באתר האגודה לזכויות האזרח), <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1978>
- עו"ד אביאל לינדר, טיפול משפחתי: שימוש בבני משפחה כאמצעי לחץ על נחקרים בחקירות השב"כ, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, מרס 2008, <http://www.stoptorture.org.il/files/tipul%20mishpahti.pdf>
- בג"צ 2028/08 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' שר המשפטים (עתירה נגד חוק חשודים בעברות ביטחון), <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit2028.pdf>
- יחזקאל ליון, בתכלית האיסור: עינוי עצירים פלסטינים והתעללות בהם על-ידי כוחות הביטחון של ישראל, בצלם והמוקד להגנת הפרט, מאי 2007, [http://www.btselem.org/Download/200705\\_Utterly\\_Forbidden\\_heb.doc](http://www.btselem.org/Download/200705_Utterly_Forbidden_heb.doc)
- נעם הופשטטר, פצצות מתקתקות - עדויות של קורבנות עינויים בישראל, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, מאי 2007, [http://www.stoptorture.org.il/he/ticking\\_bombs](http://www.stoptorture.org.il/he/ticking_bombs)

**הזכות להליך הוגן וזכויות בהליך הפלילי**

- ענת ליטוין, ניב מיכאלי וגילה זליקוביץ, בקרה ושקיפות בבתי הכלא בישראל, רופאים לזכויות אדם, אוגוסט 2008, <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=920&catid=24&pcat=14&lang=HEB>
- דו"ח ביקורת בבית מעצר הדירים ובכלא השרון של לשכת עורכי הדין חושף: "האסירים מתלוננים שאנשי יחידת נחשון משסים בהם כלבים, משפילים אותם ופוגעים בכבודם", לשכת עורכי הדין, אוגוסט 2008, [http://www.israelbar.org.il/article\\_inner.asp?pgId=70289&catId=8](http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=70289&catId=8)
- תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר בשנת 2007, הסנגוריה הציבורית, יולי 2008, <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/SanegoriaZiborit/News/DOH2007.htm>
- עו"ד לילה מרגלית, Administrative Detention in Israel and the Occupied Territories, האגודה לזכויות האזרח, אפריל 2008, <http://www.acri.org.il/eng/story.aspx?id=498>
- בג"צ 1482/08 עדאלה נ' שירות בתי הסוהר (עתירת ארגוני זכויות אדם בדרישה לשפר את תנאי הסעתם של אסירים ברכבי שירות בתי הסוהר, באתר הקליניקה המשפטית לזכויות ושיקום אסירים באוניברסיטת חיפה), <http://law.haifa.ac.il/clinics/atir.doc>
- ליאור יבנה, משפטים בחצר האחורית: מיומש זכויות ההליך ההוגן בבתי המשפט הצבאיים בשטחים, יש דין, דצמבר 2007, <http://www.yesh-din.org/site/images/BackyardProceedingsHeb.pdf>

## האגודה לזכויות האזרח בישראל

- בג"צ 10022/07 אבו אלעיש נ' נציב שירות בתי הסוהר (עתירת הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל ורופאים לזכויות אדם בעניין תנאי הכליאה בתאי המתנה ליד בתי המשפט הצבאיים במחנה עופר ובמחנה סאלם), <http://www.stoptorture.org.il/files/Ofer%20and%20Salem.doc>

### הזכות לפרטיות

- פרוטוקול ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת: **תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת) (מאגר נתוני זיהוי תקשורת), התשס"ח-2008 - אישור התקנות**, אוגוסט 2008, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2008-08-13.html>
- **הזכות לפרטיות במקום העבודה – דואר אלקטרוני** (תקציר התדיינות וריכוז קישורים בנושא), האגודה לזכויות האזרח, יולי 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1808>
- **שלי לוי, חדירת המעסיק לתיבת הדואר האלקטרוני של העובד**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, יולי 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02095.doc>
- בג"צ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל (עתירה נגד "חוק נתוני תקשורת"), <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1821>

### חופש התנועה

- מרכז הפרסומים באתר OCHA - **המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם**, [http://www.ochaopt.org/?module=displaysection&section\\_id=97&format=html](http://www.ochaopt.org/?module=displaysection&section_id=97&format=html)
- אתר ארגון בצלם: <http://www.btselem.org>
- **לאן מוביל (באמת) כביש 443?**, האגודה לזכויות האזרח, אוגוסט 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1935>

### הזכות למקלט מדיני

- **פליטים ומבקשי מקלט בישראל**, תמונת מצב נובמבר 2008, הפרורם לזכויות פליטים, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1878>
- עת"מ 8575/08 פלוגית נ' יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים (על ההליך לבחינת בקשות למקלט, באתר מוקד סיוע לעובדים זרים), [http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Petition\\_071008\\_No\\_Names.pdf](http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Petition_071008_No_Names.pdf)
- **עקרונות מנחים להגנה על פליטים ומבקשי מקלט; עקרון איסור הגירוש; מעצר מבקשי מקלט ופליטים**, הפרורם לזכויות פליטים, יוני 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1900>
- **עו"ד ענת בן-דור, פליטים ומבקשי מקלט - אורחים לא רצויים במדינת ישראל**, התוכנית לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, יוני 2008 (באתר האגודה לזכויות האזרח), <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1887>
- **על הצעת החוק למניעת הסתננות: פניית מוקד סיוע לעובדים זרים**, האגודה לזכויות האזרח והתכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב לחברי הכנסת, יוני 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1889>
- **דוח מבקר המדינה 58 לשנת 2007: הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל**, מאי 2008, עמ' 97-120, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=514&id=57&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>
- **עו"ד עודד פלר, עו"ד יונתן ברמן, לסה פסה – הגיגים ללא גבולות על הגירה ועל מהגרים ועל מעמד בישראל** (בלוג), <http://www.mehagrim.org>

### הזכות לחיי משפחה

- **תושבות ופירוד משפחות – האיסור על איחוד משפחות בטוחים**, אתר ארגון בצלם, [http://www.btselem.org/Hebrew/Family\\_Separation/Index.asp](http://www.btselem.org/Hebrew/Family_Separation/Index.asp)
- **בלתי-חוקיים בביתם: ישראל מנתקת את האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית מזו שברצועת עזה**, בצלם והמוקד להגנת הפרט, ספטמבר 2008, [http://www.btselem.org/Download/200809\\_Separated\\_Entities\\_Heb.pdf](http://www.btselem.org/Download/200809_Separated_Entities_Heb.pdf)
- **מעקב הומניטרי**, OCHA – המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם, אוגוסט 2008, [http://www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_humanitarian\\_monitor\\_08\\_2008\\_hebrew.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_humanitarian_monitor_08_2008_hebrew.pdf)
- **אורלי לוטן, נישואין בישראל – בעיות במצב הקיים והסדרים חלופיים**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, דצמבר 2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01955.doc>
- **עו"ד חני בן ישראל, עו"ד עודד פלר, אין מדינה לאהבה: פגיעות בזכות למשפחה של מהגרי עבודה בישראל**, קו לעובד והאגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2006, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1433>
- **עו"ד עודד פלר, המיניסטריון – הפרת זכויות אדם בידי מינהל האוכלוסין**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2004, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1002>
- **עו"ד עודד פלר, עו"ד יונתן ברמן, לסה פסה – הגיגים ללא גבולות על הגירה ועל מהגרים ועל מעמד בישראל** (בלוג), <http://www.mehagrim.org>

### חופש המידע

- עו"ד אבנר פינצ'וק, **חופש העיון בגנוז המדינה**, האגודה לזכויות האזרח, אוגוסט 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1940>
- מבקר המדינה, **זוח שנת 58 לשנת 2007 – חופש המידע ברשויות ציבוריות**, מאי 2008, עמ' 959-984, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=514&id=57&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=698>
- אתר התנועה לחופש המידע: <http://www.meida.org.il>

### חופש ההתאגדות

- רוזי אטיס, **חברות באיגוד מקצועי ותשלום דמי חבר**, מרכז המחקר והמידע בכנסת, יוני 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02089.doc>
- עו"ד מיכל אהרוני, **רשומון הרשם: חוק העמותות ויישומו על ידי רשם העמותות בשנים 2003-1997**, המשפט בשירות הקהילה, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, אפריל 2007, <http://www.tau.ac.il/law/clinics/files-for-clinikan/reshumon2007.pdf>

### הזכות לקיום בכבוד

- **Palestinian Economic Prospects: Aid, Access and Reform: Recent Developments and Prospects**, World Bank, September 2008  
<http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/EconomicDevelopmentsSept22.08.pdf>
- **Collective punishment of a population (Israel OPT)**, Amnesty, October 2008  
<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/human-rights-violations-in-cities-around-the-world-20081006>
- מרכז הפרסומים באתר OCHA - **המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם**, [http://www.ochaopt.org/?module=displaysection&section\\_id=97&static=0&format=html](http://www.ochaopt.org/?module=displaysection&section_id=97&static=0&format=html)
- עו"ד מיכל פינצ'וק, **הנחיות בנוגע להליכי הפרטה** (מכתב ליועץ המשפטי לממשלה), האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2008, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1976>
- עו"ד גיל גן-מור, **זכויות חברתיות בהצעת החוקה** – נייר עמדה ליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת, יולי 2008, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1982>
- עו"ד באנה שגרי-בדארנה, **זכויות האוכלוסייה הערבית בנגב** – נייר עמדה לוועדה הממשלתית להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1910>
- עו"ד מיכל פינצ'וק, **כיצד לצמצם הפגיעה בזכויות אדם בחקיקת הפרטה** (מכתב ליו"ר הכנסת), יוני 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1962>
- **ירושלים המזרחית – עובדות ונתונים**, האגודה לזכויות האזרח, יוני 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1876>
- עו"ס יקותיאל צבע, **דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי של אזרחיה**, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מרס 2008, <http://my.ynet.co.il/pic/news/30032008/link.pdf>
- ארץ אחרת, גיליון 43, ינואר-פברואר 2008: **מדינה בצלם: פקידי האוצר מעצבים מחדש את הישראלים**
- מירי אנדבלד, דניאל גוטליב ורפאלה כהן, **מימדי העוני והפערים בהכנסות 2006/7 – ממצאים עיקריים**, המוסד לביטוח לאומי, פברואר 2008, [http://www.btl.gov.il/pub/oni\\_report/Documents/oni200607.pdf](http://www.btl.gov.il/pub/oni_report/Documents/oni200607.pdf)
- **סקירה שנתית לשנת 2007**, המוסד לביטוח לאומי, [http://www.btl.gov.il/%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%9D/pub/Skira\\_shnatit/skira2007/Pages/default.aspx](http://www.btl.gov.il/%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%9D/pub/Skira_shnatit/skira2007/Pages/default.aspx)
- **יש צמיחה, הכנסות המדינה גדלות** – אבל ההוצאה הממשלתית קטנה, מרכז אדוה, נובמבר 2007, <http://www.adva.org/view.asp?lang=he&catID=4&articleID=489>
- עפר סיטבון, מסמך רקע בנושא הפרטה, פברואר 2008 (באתר האגודה לזכויות האזרח), <http://www.acri.org.il/pdf/hafrata.pdf>

### זכויות עובדים

- בג"צ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל - בקשה לפי פקודת בזיון בית-המשפט (באתר האגודה לזכויות האזרח), <http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit4542biz.pdf>
- אתר קו לעובד: <http://www.kavlaoved.org.il>
- עו"ד מיכל תגיר, **לעבוד בלי כבוד: זכויות עובדים והפרתן**, האגודה לזכויות האזרח, דצמבר 2006, <http://www.acri.org.il/pdf/workersrights.pdf>

- עו"ד עודד פלר, עו"ד יונתן ברמן, לסה פסה – הגיגים ללא גבולות על הגירה ועל מהגרים ועל מעמד בישראל (בלוג), <http://www.mehagrim.org>

### הזכות לבריאות

- רם-יהושע אדוט, יותם שלמה, רועי בן-משה, הצעות לתיקון נוסחת הקצאת התקציבים לקופות החולים ("נוסחת הקפיטציה") – התמודדות עם פערים בבריאות (נייר עמדה), האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2008, <http://www.acri.org.il/story.aspx?id=1993>
- האבסורד בהתגלמותו: השב"כ מאשר כניסת חולה שנפטר, רופאים לזכויות אדם, אוקטובר 2008, <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=972&catid=26&pcat=5&lang=HEB>
- רן ירון, רפואה על תנאי: סחיטת חולים פלסטינים בידי השב"כ בחקירות במעבר ארז, רופאים לזכויות אדם, אוגוסט 2008, <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=914&catid=20&pcat=6&lang=HEB>
- ביטול תשלומי השתתפות – מרכז אדווה, יולי 2008, [http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile\\_1217403724406.pdf](http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile_1217403724406.pdf)
- סלאח חאגי יחיאל, הדס זיו, רצועת עזה – רפואה תחת "רגיעה", רופאים לזכויות אדם, יולי 2008, <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=895&catid=23&pcat=23&lang=HEB>
- פניית ארגונים לחברי הכנסת לתמוך בעדכון אוטומטי קבוע של סל הבריאות, יוני 2008 (באתר האגודה לזכויות האזרח), <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1895>
- מבקר המדינה, דוח שנתי 2007 – סוגיות בנושא השתתפות עצמית של מבוטחים בתשלומים עבור שירותי בריאות, מאי 2008, עמ' 409-444, <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=514&id=0&contentid=9608&parentid=undefined&bctype=9606&sw=800&hw=530>
- עו"ד ד"ר יובל לבנת, אי שוויון בפרשת מכשירים רפואיים מיוחדים ברחבי המדינה, רופאים לזכויות אדם, מאי 2008, <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=842&catid=23&pcat=23&lang=HEB>
- פרופ' אבי דגני, ד"ר רינה דגני, צריכת שירותי בריאות בישראל: מרכז מול פריפריה, מחקר שנערך עבור ההסתדרות הרפואית בישראל, אפריל 2008, [http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type1/seker\\_merkaz\\_priferia.doc](http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type1/seker_merkaz_priferia.doc)
- שלומית אבני וקנין, הזכות לבריאות בקרב ערבים פלסטינים בישראל - מבט משווה, רופאים לזכויות אדם, אפריל 2008, <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=817&catid=23&pcat=23&lang=HEB>
- נורה גוטליב, אנא הונא (אני כאן): נשים והזכות לבריאות בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב, רופאים לזכויות אדם, אפריל 2008, [http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile\\_1215009952625.pdf](http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile_1215009952625.pdf)
- וסים עבאס, הזכות לבריאות בכפרים הבלתי מוכרים בנגב – מצב עדכני, רופאים לזכויות אדם, אפריל 2008, [http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile\\_1210493330375.pdf](http://www.phr.org.il/phr/files/articlefile_1210493330375.pdf)
- שלי לוי, היקף שירותי הבריאות במחוז דרום לעומת אזורים אחרים בישראל, מרכז המחקר והמידע בכנסת, מרס 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02035.doc>
- פרופ' ליאון אפשטיין, אי-שוויון בבריאות בישראל, ההסתדרות הרפואית בישראל, פברואר 2008, [http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type1/epstein\\_report.pdf](http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type1/epstein_report.pdf)
- רוני אבולעפיה, יותר משלוש מאות תיקונים לחוק באמצעות חוק ההסדרים, "ארץ אחרת" גיליון 66 ינואר-פברואר 2008
- ברברה סבירסקי, חוק ההסדרים לשנת 2008: פרק הבריאות, מרכז אדווה, רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2007, <http://www.acri.org.il/pdf/hesderim2008.pdf>
- ליאון אפשטיין, טוביה חורב, אי-שוויון בבריאות ובמערכת הבריאות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ספטמבר 2007, [http://www.taubcenter.org.il/files/PR\\_H2007\\_Health\\_Inequality\\_Oct.pdf](http://www.taubcenter.org.il/files/PR_H2007_Health_Inequality_Oct.pdf)
- שלומית אבני, צדק, שוויון ועזרה הדדית: אתגרים במערכת הבריאות הציבורית בישראל, רופאים לזכויות אדם ומרכז אדווה, יוני 2007, <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=734&catid=33&pcat=13&lang=HEB>

### הזכות לדיוור

- עו"ד גיל גן-מור, הנדל"ניסטית: הפרת הזכות לדיוור על ידי מדינת ישראל, האגודה לזכויות האזרח, יולי 2008, <http://www.acri.org.il/pdf/Diur.pdf>
- ניר שלו, אלון כהן-ליפשיץ, התחום האסור: מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, יוני 2008, <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/ProhibitedZone1.pdf> (חלק א'), <http://www.bimkom.org/dynContent/articles/ProhibitedZone2.pdf> (חלק ב')
- עו"ד גיל גן-מור, הצעה לרפורמה במדיניות הסיוע לשוכרי דירות בשוק הפרטי, האגודה לזכויות האזרח, מאי 2008, <http://www.acri.org.il/Story.aspx?id=1846>
- הריסות מבנים בשטח C בגין היעדר אישורי בנייה ועקירת התושבים הנובעת מהן, OCHA – המשרד לתאום עניינים הומניטאריים של האו"ם, מאי 2008, [http://www.ochaopt.org/documents/Demolitions\\_in\\_Area\\_C\\_May\\_2008\\_Hebrew.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/Demolitions_in_Area_C_May_2008_Hebrew.pdf)

## נספח 2: ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם

עצרת האו"ם, 10 בדצמבר 1948

כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם. כולם חוננו בתבונה ובמצפון, לפיכך חובה עליהם לנהוג איש ברענו ברוח של אחווה.

### סעיף ב.

(1) כל אדם זכאי לזכויות ולחירויות שנקבעו בהכרזה זו ללא הפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או דעה בבעיות אחרות, בגלל מוצא לאומי או חברתי, קניין, לידה או מעמד אחר.

(2) גדולה מזו, לא יופלה אדם על פי מעמדה המדיני, על פי סמכותה או על פי מעמדה הבינלאומי של המדינה או הארץ שאליה הוא שייך, בין שהארץ היא עצמאית, ובין שהיא נתונה לנאמנות, בין שהיא נטולת שלטון עצמי ובין שריבונותה מוגבלת כל הגבלה אחרת.

### סעיף ג.

כל אדם יש לו זכות לחיים, לחירות ולביטחון אישי.

### סעיף ד.

לא יהיה אדם עבד או משועבד; עבדות וסחר עברים יאסרו לכל צורותיהם.

### סעיף ה.

לא יהיה אדם נתון לעינויים, ולא ליחס או לעונש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים.

### סעיף ו.

כל אדם זכאי להיות מוכר בכל מקום כאישיות בפני החוק.

### סעיף ז.

הכל שווים לפני החוק וזכאים ללא הפליה להגנה שווה של החוק. הכל זכאים להגנה שווה מפני כל הפליה המפרה את מצוות ההכרזה הזאת ומפני כל הסתה להפליה כזו.

### סעיף ח.

**הואיל** והכרה בכבוד הטבעי אשר לכל בני משפחת האדם ובזכויותיהם השוות והבלתי נפקעות הוא יסוד החופש, הצדק והשלום בעולם.

**הואיל** והזלזול בזכויות האדם וביזיון הבשילן מעשים פראיים שפגעו קשה במצפונה של האנושות; ובנין עולם, שבו ייהנו כל יצורי אנוש מחירות הדיבור והאמונה ומן החירות מפחד וממחסור, הוכרז כראש שאיפותיו של כל האדם.

**הואיל** והכרח חיוני הוא שזכויות האדם תהיינה מוגנות ברוח שלטונו של החוק, שלא יהא האדם אנוס, כמפלט אחרון, להשליך את יהבו על מרידה בעריצות ובדיכוי.

**הואיל** והכרח חיוני הוא לקדם את התפתחותם של יחסי ידידות בין האומות.

**הואיל** והעמים המאוגדים בארגון האומות המאוחדות חזרו ואישרו במגילה את אמונתם בזכויות היסוד של האדם, בכבודה ובערכה של אישיותו ובזכות שווה לגבר ולאשה; ומנוי וגמור אתם לסייע לקדמה חברתית ולהעלאת רמת החיים בתוך יתר חירות.

**הואיל** והמדינות החברות התחייבו לפעול, בשיתוף עם ארגון האומות המאוחדות, לטיפוח יחס כבוד כללי אל זכויות האדם ואל חירויות היסוד והקפדה על קיומן.

**הואיל** והבנה משותפת במהותן של זכויות וחירויות אלה הוא תנאי חשוב לקיומה השלם של התחייבות זו.

**לפיכך מכריזה העצרת באוזני כל באי העולם את ההכרזה הזאת בדבר זכויות האדם כרמת הישגים כללית לכל העמים והאומות, כדי שכל יחיד וכל גוף חברתי ישווה תמיד לנגד עיניו וישאף לטפח, דרך לימוד וחינוך, יחס של כבוד אל הזכויות ואל החירויות הללו, ולהבטיח באמצעים הדרגתיים, לאומיים ובינלאומיים, שההכרה בעקרונות אלה וההקפדה עליהם תהא כללית ויעילה בקרב אוכלוסי המדינות החברות ובקרב האוכלוסים שבארצות שיפוטם.**

### סעיף א.

- (1) כל אדם זכאי לאזרחות.  
(2) לא תישלל מאדם אזרחותו דרך שרירות ולא תקופח דרך שרירות זכותו להחליף את אזרחותו.

#### סעיף טז.

- (1) כל איש ואשה שהגיעו לפרקם רשאים לבוא בברית הנישואין ולהקים משפחה, ללא כל הגבלה מטעמי גזע, אזרחות או דת. הם זכאים לזכויות שוות במעשה הנישואין בתקופת הנישואין ובשעת ביטולם.  
(2) נישואין ייערכו רק מתוך הסכמה חופשית ומלאה של בני הזוג המיועדים.  
(3) המשפחה היא היחידה הטבעית והבסיסית של החברה וזכאית להגנה של החברה והמדינה.

#### סעיף יז.

- (1) כל אדם זכאי להיות בעל קניין, בין לבדו ובין ביחד עם אחרים.  
(2) לא יישלל מאדם קניינו דרך שרירות.

#### סעיף יח.

כל אדם זכאי לחירות המחשבה, המצפון והדת; חירות זו כוללת את הזכות להמיר את דתו או את אמונתו ולתת ביטוי לדתו או לאמונתו, לבדו או בצירוף, ברשות היחיד או ברשות הרבים דרך הוראה, נוהג, פולחן ושמירת מצוות.

#### סעיף יט.

כל אדם זכאי לחירות הדעה והביטוי, לרבות החירות להחזיק בדעות ללא כל הפרעה, ולבקש ידיעות ודעות, ולקבלן ולמסרן בכל הדרכים וללא סייגי גבולות.

#### סעיף כ.

- (1) כל אדם זכאי לחירות ההתאספות וההתאגדות בדרכי שלום.  
(2) לא יכפו על אדם השתייכות לאגודה.

#### סעיף כא.

- (1) כל אדם זכאי להשתתף בהנהלת ארצו, בין השתתפות ישירה ובין דרך נציגות שנבחרה בבחירות חופשיות.  
(2) כל אדם זכאי לשוויון בכניסה לשירות במנגנון של ארצו.  
(3) רצון העם הוא היסוד לסמכותה של הממשלה. העם יביע את רצונו בבחירות כשרות הנשנות לעתים מזומנות, לפי זכות בחירה כללית ושווה

כל אחד זכאי לתקנה יעילה מטעם בתי הדין הלאומיים המוסמכים נגד מעשים המפרים את זכויות היסוד שניתנו לו על פי החוקה והחוקים.

#### סעיף ט.

לא ייאסר אדם, לא ייעצר ולא יוגלה באופן שרירותי.

#### סעיף י.

כל אדם זכאי, מתוך שוויון גמור עם זולתו, למשפט הוגן ופומבי של בית דין בלתי תלוי וללא משוא פנים שעה שבאים לקבוע זכויותיו וחובותיו ולברר כל אשמה פלילית שהובאה נגדו.

#### סעיף יא.

(1) אדם שנאשם בעבירה פלילית חזקתו שהוא זכאי, עד שלא הוכחה אשמתו כחוק במשפט פומבי שבו ניתנו לו כל הערובות הדרושות להגנתו.

(2) לא יורשע אדם בעבירה פלילית על מעשה או על הזנחה שלא נחשבו בשעתם לעבירה פלילית לפי החוק הלאומי או הבינלאומי. לא יוטל עונש חמור מהעונש שהיה נוהג בזמן שעבר את העבירה הפלילית.

#### סעיף יב.

לא יהא אדם נתון להתערבות שרירותית בחייו הפרטיים, במשפחתו, במעונו, בחליפת מכתבים שלו ולא לפגיעה בכבודו או בשמו הטוב. כל אדם זכאי להגנת החוק בפני התערבות או פגיעה באלה.

#### סעיף יג.

(1) כל אדם זכאי לחופש תנועה ומגורים בתוך כל מדינה.

(2) כל אדם זכאי לעזוב כל ארץ, לרבות ארצו, ולחזור אל ארצו.

#### סעיף יד.

(1) כל אדם זכאי לבקש ולמצוא בארצות אחרות מקלט מרדיפות.

(2) אין להסתמך על זכות זו במקרה של האשמה פלילית שמקורה האמיתי במעשי פשע לא-מדיניים או במעשים שהם בניגוד למטרותיהן ולעקרונותיהן של האומות המאוחדות.

#### סעיף טו.



והמקצועי יהיה מצוי לכל, והחינוך הגבוה יהיה פתוח לכל במידה שווה ועל יסוד הכשרון.

(2) החינוך יכוון לפיתוחה המלא של האישיות ולטיפוח יחס כבוד לזכויות האדם ולחירויות היסודיות; החינוך יטפח הבנה, סובלנות וידידות בין כל העמים והקיבוצים הדתיים והגזעיים, ויסייע למאמץ של האומות המאוחדות לקיים את השלום.

(3) להורים זכות בכורה לבחור את דרך החינוך לילדיהם.

#### סעיף כז.

(1) כל אדם זכאי להשתתף תוך חירות בחיי התרבותיים של הציבור, ליהנות מהאמנויות ולהיות שותף בהתקדמות המדע ובברכתו.

(2) כל אדם זכאי להגנת האינטרסים המוסריים והחומריים הכרוכים בכל יצירה מדעית, ספרותית, או אמנותית שהיא פרי רוחו.

#### סעיף כח.

כל אדם זכאי למשטר סוציאלי ובינלאומי, שבו אפשר יהיה לקיים במלואן את הזכויות והחירויות אשר נקבעו בהכרזה זו.

#### סעיף כט.

(1) כל אדם יש לו חובות כלפי הכלל, כי רק בתוך הכלל נתונה לו האפשרות להתפתחות החופשית והמלאה של אישיותו.

(2) לא יוגבל אדם בזכויותיו ובחירויותיו, פרט לאותן ההגבלות שנקבעו בחוק על מנת להבטיח את ההכרה בזכויות ובחירויות של הזולת ואת יחס הכבוד אליהן, וכן את מילוי הדרישות הצודקות של המוסר, של הסדר הציבורי ושל טובת הכלל בתוך חברה דמוקרטית.

(3) לעולם לא ישתמשו בזכויות ובחירויות אלה בניגוד למטרותיהן ולעקרונותיהן של האומות המאוחדות.

#### סעיף ל.

שום דבר בהכרזה זו לא יתפרש כאילו הוא בא להקנות למדינה, לציבור או ליחיד כל זכות שהיא לעסוק בפעולה או לבצע מעשה שתכליתם לקפח כל זכות או חירות מן הזכויות והחירויות הקבועות בהכרזה זאת.

ובהצבעה חשאית, או לפי סדר של בחירה חופשית כיוצא בזה.

#### סעיף כב.

כל אדם, כחבר החברה, זכאי לביטחון סוציאלי וזכאי לתבוע שהזכויות הכלכליות, הסוציאליות והתרבותיות, שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו, יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בינלאומי בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של המדינה.

#### סעיף כג.

(1) כל אדם זכאי לעבודה, לבחירה חופשית של עבודתו, לתנאי עבודה צודקים והוגנים ולהגנה מפני אבטלה.

(2) כל אדם, ללא כל הפליה, זכאי לשכר שווה בעד עבודה שווה.

(3) כל עובד זכאי לשכר צודק והוגן, אשר יבטיח לו ולבני ביתו קיום הראוי לכבוד האדם, שיושלם, אם יהיה צורך בכך, על ידי אמצעים אחרים של הגנה סוציאלית.

(4) כל אדם זכאי לאגד אגודות מקצועיות ולהצטרף לאגודות כדי להגן על עניינו.

#### סעיף כד.

כל אדם זכאי למנוחה ולפנאי, ובכלל זה הגבלת שעות העבודה במידה המתקבלת על הדעת וחופשה בשכר לעיתים מזומנות.

#### סעיף כה.

(1) כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם שלו ושל בני ביתו. לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לבטחון במקרה של אבטלה, מחלה, אי-כשר לעבודה, אלמון, זקנה או מחסור אחר בנסיבות שאינן תלויות בו.

(2) אמהות וילדות זכאיות לטיפול מיוחד ולסיוע. כל הילדים, בין שנולדו בנישואין או שלא בנישואין, יהנו במידה שווה מהגנה סוציאלית.

#### סעיף כו.

(1) כל אדם זכאי לחינוך. החינוך ינתן חינם, לפחות בשלבים הראשונים והיסודיים; החינוך בשלב הראשון הוא חובה. החינוך הטכני