



המכון לאסטרטגיה ציונית
ע"ר THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

בינאום המשפט הישראלי:

תמיכת ממשלות אירופה בעתירות לבג"ץ

(מחקר המשך)

דוד אזימוב

עריכה: נועה לזימי

מאי 2019

אייר תשע"ט



המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות.

המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות.

המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תוכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

בית החברה האזרחית, יפו 224, מיקוד: 94383 ירושלים

224 Jaffa St., 94383 Jerusalem

Tel. +972 2 581 7196

info@izs.org.il; <https://izs.org.il/he>

תוכן עניינים

4	תקציר
7	1. מבוא
10	1.1 ארגונים לא-ממשלתיים : מאפיינים ודרכי פעולה
16	1.2 השפעתם של ארגונים לא-ממשלתיים בישראל
24	1.3 חוק השקיפות ומימון זר
28	2. ארגונים מרכזיים במימון זר הפועלים בישראל בסוגיות נבחרות
28	2.1 ארגונים מרכזיים הפועלים בנושא הזנה בכפייה
38	2.2 ארגונים מרכזיים הפועלים בנושא המסתננים
46	2.3 ארגונים מרכזיים הפועלים בנושא הריסת בתי מחבלים
55	3. עתירות ארגונים במימון זר בנושאים נבחרים
55	3.1 עתירות בנושא הזנה בכפייה ותנאי כליאה של אסירים ביטחוניים
55	3.1.1 רקע
60	3.1.2 סקירת העתירות המרכזיות בנושא הזנה בכפייה
71	3.1.3 ההשפעות של העתירות בנושא הזנה בכפייה
77	3.2 עתירות בנושא חוק המסתננים
77	3.2.1 רקע
81	3.2.2 סקירת העתירות המרכזיות בנושא חוק המסתננים
92	3.2.3 ההשפעות של העתירות בנושא חוק המסתננים
96	3.3 עתירות בנושא הריסת בתי מחבלים
96	3.3.1 רקע
102	3.3.2 סקירת העתירות המרכזיות נגד הריסת בתי מחבלים
115	3.3.3 ההשפעות של העתירות נגד הריסת בתי מחבלים
119	4. סיכום ומסקנות

תקציר

מחקר זה מציג כיצד ארגוני זכויות אדם המקבלים מימון מממשלות אירופה מקדמים מטרות פוליטיות דרך פנייה שיטתית לערכאות משפטיות. מחקרנו התמקד בשלושה מקרי בוחן: אסירים שובתי רעב וסוגיית ההזנה בכפייה, מסתננים ומבקשי מקלט והריסת בתי מחבלים. בנייר נסקרו העתירות המרכזיות שהוגשו על ידי הארגונים או מטעמם בין השנים 2012-2017 במטרה לעמוד על ההשפעות השונות של ריבוי העתירות בכל אחד מן התחומים הללו. להלן עיקרי הממצאים:

- ❖ בהקשר של הזנת אסירים בכפייה, העתירות של ארגוני זכויות אדם מיקדו את תשומת הלב הציבורית ברחבי העולם כנגד מדיניותה של ממשלת ישראל בהתמודדות עם אסירים ביטחוניים, ותרמו להמשך הסחטנות של דרישות יתרות מטעם האסירים הביטחוניים. הגם שכך, במבחן התוצאה בג"ץ אישר את חוקיות הסדר ההזנה בכפייה וניכר כי עיקר הנזק בתחום זה מסתכם בפגיעה בתדמיתה של מדינת ישראל ובקידום נרטיב פלסטיני המציג את האסירים כלוחמי חופש.
- ❖ בהקשר של חוק המסתננים ומאמצי הממשלה למגר את תופעת ההגירה הבלתי חוקית לישראל, נראתה השפעה משמעותית לעתירות

של ארגוני זכויות אדם נגד מאמצי חקיקה וקידום צעדי מדיניות לבלימת תופעה זו. **בעקבות עתירות אלו, בג"ץ ביטל במספר סבבים את תיקוני החקיקה וגרם, לפי גורמים בממשלה, לפגיעה משמעותית ביכולתה של המדינה להילחם בתופעת ההגירה הבלתי חוקית.**

❖ בהקשר של הריסת בתי מחבלים, ניכר שהגם העתירות הרבות בקידום או בסיוע של ארגוני זכויות האדם, לא חל שינוי מהותי במדיניות הממשלה ונשאר שיקול דעת נרחב בידי המפקד הצבאי, בכפוף להסתייגויות שונות שקבע בג"ץ. עם זאת, **עתירות אלו בהחלט עיכבו הריסות בתים, לעיתים בחודשים רבים, דבר שייתכן וגרם לפגיעה באפקטיביות של צעד התרעתי זה במסגרת הלחימה בטרור.**

מן הממצאים עולה כי פעילות הארגונים משפיעה באופן משמעותי על השיח הציבורי והמשפטי בישראל, ברמה המקומית וברמה הבינלאומית, על תהליך קבלת ההחלטות וביתר שאת על יחסי החוץ של מדינת ישראל.

לאור המחקר התגבשו מספר המלצות: ראשית, **יש לפעול להרחבת השקיפות בפעילות ארגוני חברה אזרחית**, מכלל קצוות הקשת הפוליטית (למשל, בחשיפת מימון הארגון שעותר לבית המשפט או מצטרף כידיד בית

המשפט). כמו כן, יש לבחון את האפשרות להגביל בחקיקה את זכות העמידה, לנפגעים ישירים בלבד, תוך צמצום התמריץ ל"שחקנים חוזרים" חזקים בדמות ארגוני זכויות אדם עתירי תקציב.

1. מבוא

ארגונים לא-ממשלתיים (Non- Governmental Organizations) רבים פועלים במדינת ישראל במטרה לעצב מדיניות ולהשפיע על סדר היום הציבורי במגוון תחומים: ביטחון, יחסי חוץ, חינוך, רווחה, תעסוקה, ספורט, סביבה ועוד. פעילותם של ארגונים אלו היא נכס לחברה האזרחית וביכולתה לקדם יוזמות ולהעלות מודעות כלפי נושאים בעלי חשיבות רבה לקבוצות שונות באוכלוסייה.

במקרים רבים בוחרים הארגונים לקדם את מטרותיהם על ידי פניות לערכאות שיפוטיות בישראל, ביניהם בתי משפט מחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מנהליים ("בג"ץ קטן") ובית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק. השימוש באפיק המשפטי הוא לכאורה לגיטימי, אלא שכאשר ארגון במימון של ממשלות זרות עושה זאת, הוא למעשה מערב שיקולים זרים על מנת לקדם את האג'נדה הפוליטית לא רק של תומכיו מבית, אלא גם של פטרוניו מחוץ, ובכך נותן דריסת רגל למדינות זרות במדיניות הפנים ישראלית.

תופעה זו מעלה שאלות רבות, ביניהם מהו היקף זכות העמידה הראוי, כזה המאפשר, מחד, גישה לערכאות שיפוטיות בישראל, אך מאידך מצמצם את ניצולה של מערכת המשפט על ידי גורמי חוץ בעלי אינטרסים פוליטיים, שלעיתים אינם שקופים לציבור הישראלי. לשאלה זו חשיבות רבה במיוחד במציאות הישראלית בשל חוסר הגיוון האידיאולוגי בקרב המדינות התומכות והארגונים הנתמכים בהן.

דווקא בשל חשיבותה של המערכת המשפטית בישראל לתפקודו של המשטר הדמוקרטי במדינה, קיים צורך דחוף להגן על מנגנון זה מלהפוך לכלי שרת בידיהם של גורמים חיצוניים לחברה ולמשטר הדמוקרטי הישראלי. התערבותן של ממשלות זרות בסוגיות פנים ישראליות באמצעות עתירות לבג"ץ, מחלישה את ריבונות המדינה, סותרת את עיקרון אי-המעורבות של הרשות השופטת בתחרות הפוליטית, מערערת את מעמדם של הגופים הנבחרים – הכנסת והממשלה, מזיקה לתקינות הדמוקרטיה הישראלית ופוגעת במקצועיות ההחלטות המתקבלות.

מחקר זה בא להתריע מפני פוליטיזציה בינלאומית של סוגיות פנים ישראליות באמצעות שימוש ציני במערכת המשפט, ההופכת לזירת התגוששות והכרעה פוליטית. על המערכת המשפטית להיות נקייה משיקולים אלה, לעשות את עבודתה במסגרת הפרדת הרשויות, לאור

עקרונות היסוד עליהם מושתתת מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

מחקרנו בנוי להלן : ראשית, נציג את הארגונים השונים בישראל המקבלים תרומות מממשלות זרות ועותרים בנושאים נבחרים. יצוין, כי ישנם ארגונים הפועלים במספר חזיתות ובנייר עמדה זה בחנו לעיתים רק תחומי עשייה מסוימים. לאחר מכן, נבחן את העתירות שהוגשו על ידי חלק מהארגונים שהוצגו וננתח את ההשפעות שלהן על המדיניות הישראלית. בסיפא נציג מספר המלצות למול הבעיות שהוצגו במחקר זה.

יצוין כי זהו נייר המשך לסקירה קודמת של "המכון לאסטרטגיה ציונית" משנת 2011 בה מובא תיאור נרחב של הפעילות המשפטית של ארגוני זכויות אדם בישראל על פני שמונה מקרי בוחן, ביניהם, חוק האזרחות, גדר הביטחון ואספקת דלקים לרצועת עזה.¹ נייר זה יוסיף עליה ויסקור שלוש סוגיות משפטיות בהן הוגשו עתירות רבות בין השנים 2012-2017.

למותר לציין כי המחקר לא היה יוצא לפועל ללא חקיקת "חוק השקיפות" שאפשר מחקר מעמיק בנושא, תוך הנגשת סוגיה חשובה זו לציבור הכללי,

¹ עו"ד יואל גולובנסקי ועדי ארבל "בינאום המשפט הישראלי: תמיכת ממשלות זרות בעתירות לבג"צ ככלי משחק במגרש הפוליטי" המכון לאסטרטגיה ציונית (2011). <http://din-online.info/pdf/es3.pdf>

זאת כפי שיתואר בהרחבה בהמשך. בסקירה זו חל שימוש בנתוני הארגונים המקבלים מימון זר, באופן מלא או חלקי.

מטרת הסקירה אינה להתנגח בארגוני זכויות אדם, אלא להעביר ביקורת לגיטימית, נורמטיבית ופרקטית, על הסכנות שיש במימון אירופי לצורך קידום אג'נדות פוליטיות למרקם הדמוקרטי בישראל. לדידנו, הגם החשיבות הרבה בפעילות ארגוני זכויות אדם בישראל, עובדת היותם עושים שימוש נרחב באפיק המשפטי בעזרתן של ממשלות אירופה מעיבה על טוהר פעילותם ופוגעת בלגיטימיות שלהם בקרב אזרחי ישראל.

נציין שבמידה ויש אי-דיוקים, אנחנו מתנצלים מראש ונדאג לתקן במהדורות הבאות. השימוש במקורות הוא במסגרת שימוש הוגן כקבוע בחוק זכות יוצרים, תשס"ח-2007.

1.1 ארגונים לא-ממשלתיים: מאפיינים ודרכי פעולה

בעשורים האחרונים התפשטותן של השקפות ניאו-ליברליות השמות דגש על רווחת הפרט וערכים אוניברסאליים הביאה בין היתר לידי חיזוק מעמדם של שחקנים לא מדינתיים בזירה העולמית. מסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת החלה עלייה משמעותית במספרם של ארגונים לא-ממשלתיים ברחבי העולם הכוללים ארגונים הפועלים בתוך מדינות המוצא

בלבד וכאלו החורגים מגבולותיהן. לאחר המלחמה הקרה, החל משנות ה-90 של המאה הקודמת, ארגונים אלו צברו השפעה רבה יותר שכן הם התקבלו כמומחים בתחום הלוחמה הא-סימטרית, הדין הבינלאומי וזכויות אדם ויצרו הד תקשורת נרחב.² מגמה זו באה לידי ביטוי גם בישראל, וכיום רשומות בישראל יותר מ-47,500 עמותות פעילות העוסקות בתחומים שונים, בין היתר בתחומי רווחה, דת, תעסוקה, ספורט, תרבות, סביבה, בעלי חיים והסכסוך הישראלי-פלסטיני. חלק מעמותות אלו מקבלות סיוע ותמיכה ממשלתית – רק בשנת 2017 המדינה סייעה בסך של יותר מ 2.7 מיליארד ₪ לעמותות שונות.³

ארגונים לא ממשלתיים, ובכלל זה עמותות ושדולות, משתמשים ב"עוצמה רכה", קרי היכולת להשפיע באמצעות משיכה הנובעת מהלגיטימציה והאטרקטיביות של המדינה ולא באמצעי כפייה באופן כוחני.⁴ הם נוהגים לפקח על פעילות הממשלה על מנת להבטיח שמירה על הערכים אותם הם מקדמים. כקבוצות אינטרס המבקשות להשפיע על מדיניות, ארגונים אלו לא פעם יעשו זאת באמצעות שתדלנות, אספקה של מידע וייעוץ מטעמן לנבחרי הציבור וסיוע למימוש יוזמות ממשלתיות שהולמות את

² Gerald M. Steinberg, *The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict*, 16.2 (2011) ISRAEL STUDIES 24-54.

³ אתר גיידסטאר, משרד המשפטים, <https://www.guidestar.org.il/home>.

⁴ ראה לעיל הי"ש 2.

מטרותיהם. לעיתים המדינה, המחוקק או רשויות מדינה שונות כגון רשויות עצמאיות, יראו בהם מומחים לנושאים אזרחיים מסוימים ואף יתייעצו עימם על מנת לחזק את הלגיטימציה שלהם בקרב אותן קבוצות בציבור הנוגעות להחלטות המדינה.

השפעתם של הארגונים באה לידי ביטוי בכך שהם תורמים ל"משחק הדו-מפלסי" (Two-Level Game). על פי פוטנאם (Putnam), קבוצות אינטרס הפועלות בתוך מדינה מפעילות לחץ על הממשלה או על רשויותיה על מנת שתאמץ מדיניות רצויה מבחינתן, ורשויות המדינה בתורן נאלצות לתמרן בין לחצים פנימיים, תוך ניסיון לבסס את עוצמתן בין קבוצות האינטרס השונות, ואילוצים המופעלים עליהם בהקשרים בינלאומיים. יוצא כי לפעילות של קבוצות אינטרס יש השפעה ממשית על הדינאמיקה של הכוחות השונים בזירה הפוליטית.⁵ בנוסף, טוען פוטנאם כי פעילותם של ארגונים לא-ממשלתיים בחברה אזרחית היא חיונית לדמוקרטיה, בכך שהם מקדמים הון אנושי וערכים משותפים שעוברים גם לזירה הפוליטית. כך הם מקדמים את האינטרסים הפוליטיים של אזרחי המדינה.⁶

⁵ Robert D. Putnam, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, in 42 INT'L. ORG. 427-460 (1988)

⁶ ROBERT D. PUTNAM, ROBERT LEONARDI & RAFFAELLA Y. NANETTI MAKING, DEMOCRACY WORK: CIVIC TRADITIONS IN MODERN ITALY (1994)

לייבר (Lieber) מסביר כי ייחודן של קבוצות אינטרס לעומת מפלגות מתבטא בכך שהן מתפקדות כגופים עצמאיים, הן לא נבחרות או ממונות על ידי הציבור או נציגיו. מתוקף כך, הן חותרות להשפיע על פעילות הממשלה אך לא להיות חלק מהשלטון, לפיכך גם אינן נוטלות בעול האחריות. הבדל נוסף הוא שלרוב קבוצות אינטרס מייצגות קבוצה מצומצמת בלבד ואינן מרגישות מחויבות לפעול עבור אינטרסים מגוונים העונים לצרכים של מנעד רחב של אוכלוסיות במדינה.⁷

כוחם של ארגונים לא-ממשלתיים בעיצוב מדיניות הוא בכך שהם ממלאים מעין ריק פוליטי, וכך כאשר נושא או אינטרס מסוים נזנח, הם מעניקים לו חשיבות דרך פעילותם ומומחיותם. מכאן נובע שכוחם של ארגונים אלו עשוי לרדת ככל שגופי השלטון יגבירו את העשייה הפוליטית במנעד רחב ככל הניתן של נושאים בעלי חשיבות ציבורית, כפי שטוען לייבר. אלא שמסקנה זו נכונה למדינות בהן פעילותן של קבוצות לחץ מסתכמת בשימוש באפיקים הידועים. בישראל, המצב הינו ייחודי בשל התנהלות המערכת המשפטית בעשורים האחרונים, ביתר שאת מתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, בהרחבת זכות העמידה לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק (להלן: בג"ץ). זאת משום שיש ביכולתם של

⁷ VLADIMIR ORLANDO KEY, POLITICS, PARTIES, AND PRESSURE GROUPS 9, 199, 347 (1967)

הארגונים להגביר את הפוליטיזציה של נושאים בקלות יחסית, על ידי פנייה לבית המשפט העליון.

בשל מאפיינים אלו של ארגונים לא-ממשלתיים, בשנים האחרונות מתעוררות שאלות נוקבות בדבר הלגיטימיות של פעילותם ונכונותם לפעול על פי הנורמות הדמוקרטיות המקובלות. סוגיה זו מתבטאת ביתר שאת בהקשר הישראלי בשל העובדה כי במדינת ישראל ארגונים אלו עושים שימוש מוגבר באפיק המשפטי. מדינת ישראל ייחודית בכך שהיא מאפשרת זכות עמידה רחבה בבג"ץ, גם כאשר העותר אינו יכול להוכיח פגיעה אישית וישירה. זאת בשל החלטות תקדימיות של בית המשפט העליון אשר בפועל מאפשר לארגונים וקבוצות אינטרס לעתור לבג"ץ על מנת לקדם את מטרותיהם באמצעות מערכת המשפט. לכאורה, נגישותו של בית המשפט העליון לאזרחים מן השורה היא מימוש של ערכי הדמוקרטיה, אלא שמי שמתמש באפיק הזה בהיקפים הולכים וגדלים הם ארגונים ציבוריים, שחלקם מקבלים מימון לא מבוטל ממדינות זרות. ארגונים אלו הפכו את האפיק המשפטי לדרך פעולה מרכזית בקידום האג'נדה הפוליטית שלהם, במיוחד כאשר אינם מצליחים לפעול מול נבחרי הציבור. המשמעות של המגמה הזו היא שבית המשפט העליון נדרש פעם אחר פעם להכריע בסוגיות ציבוריות, במקרים רבים בתחום זכויות האדם, תוך עקיפת

סמכותה של הרשות המחוקקת ופגיעה במשילות הרשות המבצעת. התוצאה היא מיטוט בפועל של עיקרון הפרדת הרשויות. מגמה זו מבטאת את גישת ה"אקטיביזם השיפוטי", לפיה יש מקום רב להתערבות של בית המשפט בהחלטות של רשויות השלטון, עד כדי ביטולן, תוך העצמת השפעתו של שיקול הדעת האישי של השופט.

מטבע הדברים, קבוצות אינטרס שונות דוגלות בערכים ובמטרות פוליטיות מגוונות ודואגות לזכויותיהם של פלחים מסוימים באוכלוסייה, זהו חלק מהמשחק הדמוקרטי ואין בכך כל פסול. אלא שיש לקחת בחשבון כי הצפת בית המשפט העליון בעתירות בעלות חשיבות ציבורית מתאפשרת בין היתר בשל מימון של מדינות זרות אשר במקרים לא מועטים הן בעלות אינטרסים סותרים לאלו של מדינת ישראל ושל הרשות המחוקקת הנבחרת והרשות המבצעת הנגזרת ממנה, בעתירות הנידונות. כלומר, יש במעשה זה פוטנציאל לעירוב של אינטרסים זרים בנושאים פנים-ישראליים, תוך צמצום השפעתם של האזרחים במדינת ישראל, וכך למעשה נפגמת הדמוקרטיה הישראלית. אף כי את תרומתם החברתית של מרבית הארגונים אין להכחיש, לא ניתן להתעלם מהגוונים הפוליטיים הצובעים את פועלם של ארגונים רבים, במיוחד כאלו העוסקים בסכסוך הישראלי-פלסטיני. בין אלו, ארגונים המתעקשים להציג עצמם כמבצעי

שליחות מוסרית חסרת פניות, הגם שניכר שעוסקים בזכויות אדם רק מצד אחד של המפה הפוליטית; עיקר פעילותם מופנה כלפי נושאים הנתמכים על ידי הצד השמאלי של המפה הפוליטית בישראל, תוך התעלמות מפגיעה בזכויות אדם בצד הימני של המגרש.

1.2. השפעתם של ארגונים לא-ממשלתיים בישראל

כיום בית המשפט העליון בישראל הוא מוסד ייחודי בנגישותו יוצאת הדופן לתושבי המדינה ולארגונים לא-ממשלתיים. בישראל, החל משנות ה-80 של המאה הקודמת וביתר שאת לאחר שנות ה-90 של המאה הקודמת, נחלשו תנאי הסף לזכות העמידה להגשת עתירות לבית המשפט העליון. כעת, יכול ארגון לא-ממשלתי בכובעו כ"עותר ציבורי" להגיש עתירה לבג"ץ בקלות יחסית, גם ללא נזק ופגיעה ישירה בו. הטיבה לסכם את מצב הדברים בסוגיית זכות העמידה, השופטת אילה פרוקצ'יה בפסק דין משנת 2013 אשר עסק בפסילת תשדירי תעמולה שבהם הוצג דגל פלסטין:⁸

" בית-המשפט הרחיב עד מאוד בהלכה פסוקה את זכות העמידה של

העותר הציבורי. הוא עשה כן מקום שמדובר בעניין בעל אופי ציבורי

שיש לו נגיעה לקידומו של שלטון החוק, לאכיפתם של עקרונות

⁸ בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פס' 7 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 23.01.2003).

חוקתיים ומקום שמתבקשת התערבות כדי לתקן פגם מהותי בפעולת המינהל הציבורי. מעמדו של העותר הציבורי הוכר גם משום שהוא אינו יכול להצביע על נגיעה אישית ישירה או על פגיעה אישית בו."

קלות הפנייה לבג"ץ מתבטאת גם בהסדרי הדין הפשוטים הנהוגים בו אשר אינם דורשים הבאת עדים וחקירות נגדיות ומבוססים בעיקר על תצהירי הצדדים. לבסוף, אין תשלום על עתירות "מיותרות" כמנגנון למנוע תביעות סרק נגד המדינה. במקרה של דחיית עתירות, בג"ץ לרוב נוהג שלא להשית את הוצאות ההתדיינות של המשיבים על הצד המפסיד ואם כן, מדובר בהוצאות נמוכות ביחס לתובענות אזרחיות.

כאמור, דוקטרינות זכות העמידה והשפיטות, שקודם לכן הגבילו את מנעד הנושאים שהובאו לכותלי בית המשפט העליון, נשחקו בהדרגה וחדלו להוות מכשול עבור עותרים שביקשו להעלות לדיון סוגיות פוליטיות רגישות בעלות חשיבות ציבורית. אט אט החל בית המשפט לאפשר לארגונים ועמותות דריסת רגל רחבה בנושאים שבעבר לא נחשבו לשפיטים. במחקר שערכו יואב דותן ומנחם הופנונג בנושא, נמצא כי במהלך שנות ה-80 נראתה עלייה חדה בשיעור העתירות המוגשות לבג"ץ על ידי ארגוני פעולה ציבוריים. בעוד שבשנת 1980 הם היוו 2% מכלל העתירות שהוגשו לבג"ץ, בשנת 1991 שיעורם הגיע ל-13% מכלל

העתירות.⁹ דותן והופנונג עוד מצאו כי גוף המקדם מספר רב של עתירות בפרק זמן נתון¹⁰ בעל סיכויי הצלחה גבוהים יותר בהשגת מטרות העתירה, דבר אשר מעיד על תופעת "שחקנים חוזרים" בין כותלי בית המשפט העליון.

חשוב להדגיש כי גופים שעושים שימוש באפיק המשפטי לצורך קידום של הליך פוליטי מסוים אינם בהכרח מצפים להביא להכרעה משפטית לטובתם. גם במקרים בהם בית המשפט דוחה את העתירה, היא עשויה לגרוף הצלחה והון פוליטי, וזאת במספר דרכים:

א. השגת פשרה – לעיתים במסגרת הדיון המשפטי ניתן להשפיע על מדיניותו של גוף ציבורי, הממשלה או אחת מרשויות המדינה, על ידי אילוצו להגיע לפשרה בנושא מסוים, וזאת מחשש שלולא הפשרה, בית המשפט עשוי לפסוק לרעתו וליצור תקדים שיחייב אותו לפעמים הבאות בנושא הנדון או בנושאים משיקים. לפעמים הפשרה תגיע כתוצאה מכך שרשויות המדינה מעדיפות להימנע מסחבת משפטית ואין הבנה מלאה לגבי השפעותיה העתידיות של הפשרה המושגת.

⁹ יואב דותן "קדם־בג"ץ ודילמות חוקתיות לגבי תפקידה של פרקליטות המדינה במסגרת ההתדיינות בבג"ץ" **משפט וממשל** ז' (2004).

¹⁰ תקופת הזמן שבדקו החוקרים מתייחסת לשנות ה-90 אך אין בכך מניעה לקבל את מסקנותיהם גם לתקופות מאוחרות יותר, במיוחד כאשר חלק מן ה"שחקנים החוזרים" הנדונים במחקרם של דותן והופנונג מופיעים גם במחקר שלפניכם.

ב. קושי בהוצאה לפועל של מדיניות – בית המשפט עשוי להחליט על הפסקת ההליכים המתקיימים בנושא מסוים עוד בטרם הגיע להכרעה וכך לגרום לעיכוב ולפגיעה בתפקודו של הגוף הציבורי. יתרה מכך, במקרה שהמדינה לא הצליחה להביא נימוקים מקובלים על השופטים, בית המשפט יכול להפוך "צו על תנאי" על פעילותה בנושא מסוים לצו מוחלט. זוהי אחת הטקטיקות המרכזיות של ארגונים לא-ממשלתיים לעכב ביצוע מדיניות בנושא מסוים שאינו מוסכם על ידם.

ג. כרסום במעמדן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת אל מול הרשות השופטת – העתירה מעמידה את רשויות המדינה בעמדה פגיעה בה חובת ההוכחה עליהן. כאשר מדובר בתופעה מתמשכת של הגשת עתירות, מעמדן של רשויות המדינה מתערער וסמכותן נפגעת. בטווח הארוך, נגרמת שחיקה למעמדן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת המתבטאת בזילות של החוקים המאושרים בכנסת ושל המדיניות על פיה פועלת הרשות המבצעת בהתאם למנדט שרשויות אלו קיבלו מן הציבור.

ד. הימנעות ממדיניות עתידית מחשש לעתירה – הצורך התמידי להביא הוכחות ונימוקים לכל פעולה עשויים להרתיע את רשויות המדינה

מנקיטת פעולה בתחומים מסוימים, מחשש להיגרר לדיון משפטי ומקביעת תקדימים לפעילותן בעתיד. המציאות בה בכל גוף ממשלתי ישנו יועץ משפטי, אשר לא פעם מסכל החלטות מקצועיות או מערים קשיים רבים למימוש המדיניות, מחשש איום העתירות, מבטאת היטב את הריסון אותו מאמצות הרשויות כיום.

ה. חשיפה תקשורתית וציבורית של הארגון העותר – גם במקרים בהם בית המשפט דחה את העתירה, האשמת המדינה על ידי ארגונים שונים יוצרת הד תקשורתית ושיח ציבורי סביב הנושא. כך זוכים הארגונים העותרים בהכרה ציבורית ורוח גבית לקידום מטרותיהם בקרב קהלי היעד שלהם. ככלל, שיח ציבורי הינו דבר חיובי ויש צורך בקידומו, אך במקרים לעיל, הציבור אינו מודע לאינטרסים של הארגונים שחלקם כאמור ממומנים על ידי ממשלות זרות, לעיתים בשל היעדר שקיפות בפעילותן בישראל, זאת הגם חקיקת חוק השקיפות כפי שיתואר להלן. בתוך כך, למשל, אין את החובה הפוזיטיבית לארגון זכויות אדם הנתמך על ידי ממשלות זרות לציין זאת בעתירות משפטיות.

ו. הכפשת שמה של מדינת ישראל – חלק ניכר מהעתירות מציג את ישראל כמפרת זכויות אדם, כאשר מסרים אלו מופצים ומועצמים

בתקשורת המקומית והזרה עוד בטרם התקבלה הכרעה משפטית בעניין. גם כשטענות העותרים נדחות בסופו של דבר, הנזק התדמיתי כבר נגרם, דבר המביא להיחלשות מעמדה של מדינת ישראל.

יתרה מכך, יש לתת את הדעת על האינטראקציה של ארגונים לא-ממשלתיים עם מוסדות בינלאומיים כדוגמת האו"ם או מוסדות אזוריים כדוגמת האיחוד האירופי. לצורך קידום מטרות גלובליות האו"ם נעזר בשירותיהם של ארגונים לא-ממשלתיים (לאומיים ובינלאומיים-INGO) אשר מספקים מידע, ייעוץ, והכשרה בתחומי פעילותם, כדוגמת שמירה על הסביבה והגנה על זכויותיהם של מיעוטים ברחבי העולם. האו"ם נוטה להסתמך על מאגרי המידע והדו"חות שארגונים אלו מספקים, במיוחד כאשר אין ביכולתו לדלות את המידע באופן ישיר מן המדינות השונות.¹¹ במקרים רבים, הנתונים המסופקים על ידי ארגונים אלו מצביעים על פגיעה והפרות שונות של זכויות אדם. בהתאם לכך, האו"ם מחליט לנקוט בצעדים כלפי המדינה המפרה לכאורה זכויות אדם, זאת בין היתר בקידום דיונים, המלצות לפעולה וגינויים על מנת למגר את התופעה השלילית העולה מהנתונים שהתקבלו. לכאורה, זהו תהליך מבורך שכן הוא מפנה את הזרקורים כלפי הפרות של זכויות אדם בידי מדינות, מעלה את

¹¹ רפאל בן ארי "שחקנים ללא כללי משחק" מערכות 21-27 (2014).

המודעות הציבורית לתופעות שליליות ומקדם פתרון לטווח הרחוק. בפעמים רבות זהו אכן המצב. אך ישנם מקרים בהם ארגונים לא-ממשלתיים מעוניינים לקדם אג'נדה פוליטית במסווה של דאגה לקבוצה "מוחלשת" בחברה, והמידע הנמסר מהם לאו"ם אינו מהווה בהכרח שיקוף הולם ומאוזן של המציאות.

דוגמא טובה לכך היא דו"ח גולדסטון המפורסם. ועדת גולדסטון התכנסה באפריל 2009 על מנת לבחון את התנהלותו של צה"ל במבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה. הדו"ח, שהאשים את ישראל בהפרות אדם תמורות ואף בביצוע פשעי מלחמה, התבסס על נתוניהם של ארגונים לא-ממשלתיים, ישראלים וזרים, אשר יחד היוו 57% מסך ההפניות. מתוכם, ארגונים ישראלים הנתמכים על ידי "הקרן החדשה לישראל" (ארגון המקבל תרומות גם מישויות זרות) ומקורות פלסטיניים היוו כ-40% מהאסמכתאות. גורמים בתקשורת המצוטטים בדו"ח נמצאו מהדהדים את אמירותיהם של אותם ארגונים לא-ממשלתיים. מאז, ריצ'רד גולדסטון, משפטן וראש הוועדה שקרויה על שמו, הספיק לחזור בו מהצהרותיו המחמירות ואף ביקר את מועצת זכויות האדם באו"ם על

יחסה המוטה כלפי ישראל.¹² מכל מקום, הנזק כבר נעשה; הדו"ח הרע את תדמיתה של ישראל בעולם והפעיל לחץ על ממשלת ישראל לשנות את מדיניותה בזמן מלחמה. בכך הוא אף אפשר שתצומצם היעילות של צה"ל בלחימה בטרור ברצועת עזה ובזירות לוחמה אחרות.

בסיכומו של דבר, לפעילותם של ארגונים לא-ממשלתיים ישנה השפעה משמעותית ברמה המקומית ולעיתים אף מעבר לכך. אף כי ברוב המקרים השפעה זו היא חיובית, יש לתת את הדעת על התנהלות בעייתית המאפיינת את הארגונים הללו, ובעיקר, השימוש המוגבר באפיק המשפטי תוך הפיכת בית המשפט העליון לזירה המרכזית לניהול מאבקים פוליטיים. כדי להבטיח שארגונים אלו יפעלו בהתאם לעקרונות הדמוקרטיה, יש לכל הפחות להיות ערים לסיכון הקיים בהכנסתם של אינטרסים זרים (לרוב בעלי גוון פוליטי אחיד) לזירה הישראלית במסגרת המימון הלא מבוטל שאותם ארגונים מקבלים ממדינות אירופאיות שונות, זאת תוך קידום שקיפות מרבית בתחום.

¹² "השופט ריצ'רד גולדסטון חוזר בו: יש לשקול מחדש את האשמת ישראל בפשעי מלחמה בעזה" הארץ (02.04.2011), <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1169719>

1.3 חוק השקיפות ומימון זר

תופעת המימון הזר של ארגונים לא-ממשלתיים בישראל היא חסרת תקדים, במיוחד כשמדובר בתרומות לארגונים העוסקים בסכסוך הישראלי-פלסטיני או בסוגיות של זכויות אדם. ארגון NGO Monitor חשף כי בין השנים 2007-2010 האיחוד האירופי הקצה 57% מתקציב "תכנית התמיכה המדינתית" שלו לפרויקטים של ארגונים לא-ממשלתיים בישראל או ברשות הפלסטינית,¹³ זאת כאשר לא הוקצה מימון או הוקצה מימון בהיקף מצומצם למדינות עם מלחמת אזרחים פעילה או כאלה בעלות מאפיינים בעיתיים של זכויות אדם, כגון סוריה, עיראק וכד'.

היקף מנופח זה של מימון זר והחשש מהתערבותם של אינטרסים זרים בקבלת ההחלטות בישראל, הביאו לתיקון חוק העמותות בשנת 2008, אשר במסגרתו נקבע שעמותות מחויבות לציין בדו"ח הכספי שלהן תרומות מצטברות של יותר מ-20,000 ₪ מישויות זרות.¹⁴ בשנת 2011 עבר בכנסת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, תשע"א-2011 (להלן: חוק חובת גילוי) במסגרתו עמותות מחויבות, במקביל לדיווח אודות התרומה מישות זרה, לציין את זהות נותן התמורה ומטרת התמורה

¹³ מתוך אתר הארגון: <https://www.ngo-monitor.org.il/key-issues/basics/funding>
¹⁴ סעיף 36א לחוק העמותות, תש"ס-1980.

וייעודה.¹⁵ יובהר, כי החוק אינו אוסר על פעילותן של עמותות המקבלות מימון זר, אלא מאפשר לציבור לבחון את פעילות העמותות והאינטרסים העומדים מאחורי פעילותן.

בינואר 2016 הועלתה הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק חובת גילוי אשר מגבירה את חובת השקיפות שנקבעה בחוקים הקודמים. על פי תיקון זה, חובת שקיפות מוגברת תחול על עמותה או חברה לתועלת הציבור שעיקר מקורות המימון שלה התקבלו מישויות זרות. בתוך כך, תידרש עמותה שכזו לציין באופן גלוי בפרסומיה כי היא נתמכת על ידי תרומות מישויות זרות, ונציגיה המשתתפים בוועדות של הכנסת מחויבים להביא לידיעת חברי הוועדה את עובדת היותן של העמותות ממומנות בעיקרן על ידי תרומות של מדינות זרות.¹⁶ ביולי 2016 הצעה זו אושרה בכנסת.

לטענת תומכי תיקוני החקיקה בנושא קידום השקיפות, החוק נולד מתוך צורך להתמודד עם התנהלות הנעדרת שקיפות של עמותות במימון זר אשר פעמים מייצגות אינטרסים זרים במעטה של התארגנות מקומית.¹⁷ מנגד, חוק זה עורר את מחאתם של חברי אופוזיציה רבים אשר ראו בו ניסיון

¹⁵ סעיף 36א(ב) לחוק העמותות, תש"ם-1980.

¹⁶ סעיף 5א לחוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, תשע"א-2011.

¹⁷ "חוק שקיפות העמותות אושר סופית" הכנסת (12.07.2016),

<http://m.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press120716.aspx>

"חיסול ממוקד של רשימה מדוקדקת של ארגונים המזוהים עם השמאל בישראל". הגדיל להתבטא יו"ר האופוזיציה דאז יצחק בוז'י הרצוג שטען כי החוק "מסמל את ניצני הפשיזם שעולים ופורחים בחברה הישראלית"¹⁸.

בנקודה זו ראוי לערוך הבחנה חשובה בין שני אפיקים של מימון זר – אפיק ממשלתי ואפיק פרטי, וזאת על מנת להעריך טוב יותר את מידת הצורך בהגברת השקיפות של עמותות הממומנות על ידי מדינות זרות. פעמים רבות נשמעות טענות בקרב המתנגדים לחוק השקיפות המתייחס למימון ממשלתי זר, כי תומכיו מציגים באור שלילי במיוחד סוג מימון זה, בעוד שהם מתעלמים במכוון מהשפעתו הלא מבוטלת לטענתם של מימון פרטי זר, וזאת מתוך שיקולים פוליטיים מגמתיים. בין אם יש אמת באמירה זו או לא, חשוב לעמוד על השוני בין שני סוגי התרומות הזרות הללו. אמת היא כי גם תרומות נכבדות של גורמים פרטיים מסייעות לקידום פעילות הארגון הנתרם ומטרותיו. אך ההבדל נעוץ בכך שמימון פרטי מייצג אינטרסים פרטיים של יחידים, שכוחם מוגבל, או של קבוצות נטולות השפעה של ממש על עיצוב מדיניות, בעוד מימון ממשלתי רחב היקף מיועד להגשמת מטרות מדיניות, מוצהרות או לאו, בהתאם לאינטרסים של המדינה התורמת. מטרידה יותר היא העובדה כי מימון זה עשוי לחבל

¹⁸ ש.ם.

בתהליכים דמוקרטיים של המדינה בה פועלת העמותה הנתרמת, באופן עקיף, באמצעות הפנייה לבג"ץ, ובניגוד לנורמות הדיפלומטיות המקובלות ביחסים בין מדינות. אין להסיק מכך כי המימון הפרטי חף מפגמים. ייתכן שיש מקום להציב כללי שקיפות גם על תורמים פרטיים, אך זהו נושא לדיון נפרד החורג מהיקף מחקרנו.

2. ארגונים מרכזיים במימון זר הפועלים בישראל בסוגיות

נבחרות

2.1. ארגונים מרכזיים הפועלים בנושא הזנה בכפייה

עמותת רופאים לזכויות אדם

ארגון זה נוסד בשנת 1988 ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. על פי דברי הארגון, הוא נאבק למען יישום זכויות אדם בכלל והזכות לבריאות בפרט מתוך אמונה כי מאבק לצדק ושוויון חייב לכלול מחויבות לשינוי המבנים החברתיים והפוליטיים העומדים בבסיס האפליה, מרוויחים ממנה ומאפשרים אותה. הארגון מתנגד ל"כיבוש", ורואה בה מקור וסיבה להפרת זכויות אדם, בישראל ובשטחים הכבושים.¹⁹

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את מדינות גרמניה, נורבגיה, הולנד, מנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של שבדיה, שוויץ, דנמרק והולנד), האיחוד האירופי, נציבות האו"ם לפליטים, Medico international (ארגון במימון ממשלת גרמניה), Diakonia (ארגון במימון ממשלת שבדיה), Bread For The World (ארגון

¹⁹ "מטרות הארגון" רופאים לזכויות אדם, <http://www.phr.org.il>.

במימון האיחוד האירופי וממשלת גרמניה), סוכנות הפיתוח הקתולית (ארגון במימון ממשלת שווייץ), HR/IHL (ארגון במימון דנמרק, שבדיה, שוויץ והולנד).

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2017, הארגון קיבל 11,989,289 ₪ מישויות זרות. בתוך כך, רק בשנת 2017 היקף המימון הזר עמד על 2,888,374 ₪.²⁰ בשנים 2008-2017, הקרן החדשה לישראל אישרה לארגון מענקים בסך 1,557,294 דולר.²¹

Addameer Prisoner Support and Human Rights

ארגון זה נוסד בשנת 1992 ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. הארגון הינו חבר בכיר ברשת הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים ובמועצת ארגוני זכויות האדם הפלסטיניים. הוא פועל בין היתר במסגרות בינלאומיות כדי לבקש מהם להתערב, להטיל על ישראל אחריות וללחוץ עליה לשנות את מדיניותה בנושא אסירים.²²

²⁰ "קרנות, תורמים ודוחות כספיים" רופאים לזכויות אדם, <http://www.phr.org.il/financial-reports>; הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.

²¹ "ארגונים נתמכים" הקרן החדשה לישראל, <http://nif.org.il/org>.
²² Our Work, ADDAMEER, www.addameer.org/about/our-work

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את Irish Aid (ארגון במימון ממשלת אירלנד), Christian Aid (ארגון במימון ממשלת בריטניה), הארגון הבין-כנסייתי לפיתוח ולשיתוף פעולה-ICCO (ארגון במימון ממשלת הולנד), סוכנות הפיתוח של האו"ם, סולידריות אינטרנשיונל (ארגון במימון ממשלות אירופאיות), סוכנות הפיתוח הקתולית (ארגון במימון ממשלת שוויץ), קרן Sigrid Rausing Trust (ארגון במימון ממשלת בריטניה).

לפי מידע שפורסם על ידי התורמים, בין השנים 2014-2017 קיבל הארגון מענק על סך 492,000 דולר ממנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של ממשלות דנמרק, הולנד, שבדיה ושוויץ). כמו כן, הארגון קיבל כ-215,000 דולר ממשלת נורבגיה (2015-2016), 150,000 אירו ממשלת אירלנד (2013-2014) וכ-170,000 דולר מ Sigrid Rausing Trust (2014-2017).²³

הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל

ארגון זה הוקם בשנת 1990 ומוגדר כעמותה רשומה. לפי דברי הארגון, הוא פועל למען בני אדם באשר הם – ישראלים, פלסטינים, מהגרי עבודה

²³ הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.

ואזרחים זרים נוספים, השוהים בישראל ובשטחים הכבושים, במטרה להגן עליהם מפני עינויים והתעללויות שנוקטות רשויות האכיפה והחקירה הישראליות.²⁴

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את האיחוד האירופי, מנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של ממשלות דנמרק, הולנד, שבדיה ושוויץ), ICCO (ארגון במימון ממשלת הולנד), קורדאיד (ארגון במימון ממשלת הולנד), Kvinna till Kvinna (ארגון במימון ממשלת שבדיה), הקרן הטורקית לזכויות אדם, הקרן החדשה לישראל והאו"ם.

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018, הארגון קיבל 11,632,410 ₪ מישויות זרות. נכון לשנים 2012-2016, לפי הדו"חות השנתיים, אחוז התרומות ממדינות זרות, לעומת תרומות פרטיות, עמד על כ-87%.²⁵

²⁴ "עמוד ראשי", הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, www.stoptorture.org.il ;
²⁵ "שקיפות" הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, www.bit.ly/2B0yqwc ; הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.

עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

הארגון נוסד בשנת 1996, ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. לפי דברי הארגון, זהו ארגון זכויות אדם בלתי תלוי העוסק בהגנה על זכויות האדם של הפלסטינים הערבים אזרחי ישראל ועל זכויותיהם של הפלסטינים בשטחים הכבושים.²⁶

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את האיחוד האירופי, שוויץ, Medico international (ארגון במימון ממשלת גרמניה), ACSUR (ארגון במימון ממשלת ספרד), מנהלת זכויות האדם והמשפטי הבינלאומי (מימון משותף של ממשלות דנמרק, הולנד, שבדיה ושוויץ), תכנית הפיתוח של האו"ם, הקרן החדשה לישראל, Oxfam-Novib (ארגון במימון ממשלת הולנד והאיחוד האירופי), Christian Aid (ארגון במימון ממשלת בריטניה) ו-Broederlijk Delen (ארגון במימון ממשלת בלגיה).

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018, הארגון קיבל 15,783,818 ₪ מישויות זרות. נכון לשנים 2012-2016, לפי הדו"חות השנתיים, אחוז התרומות שקיבל הארגון ממדינות זרות, לעומת תרומות

²⁶ "אודות עדאלה" עדאלה, www.adalah.org/he/content/view/4135.

פרטיות, עמד על כ-27.57% כמו כן, בשנים 2008-2017, הקרן החדשה לישראל אישרה לעדאלה מענקים בסך 2,136,325 דולר.²⁸

מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל

הארגון נוסד בשנת 1997 ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. לפי דברי הארגון, מטרתו היא קידום הזכויות הכלכליות, התרבותיות והפוליטיות של הערבים-פלסטינים אזרחי ישראל והכרה בקהילה זו כמיעוט לאומי ילידי בעל ייחוד לאומי תרבותי והיסטורי.²⁹

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את Bread For The World (ארגון במימון ממשלת גרמניה), האיחוד האירופי, ארגון בין-כנסייתי לפיתוח ולשיתוף פעולה (ICCO) ו-Kerk in Actie (ארגונים במימון ממשלת הולנד), הקרן החדשה לישראל, שגרירות יפן בישראל, קרן פרידריך אברט וקרן רוזה לוקסמבורג (ארגונים במימון ממשלת גרמניה).

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2016, הארגון קיבל 7,451,989 ₪ ממישיות זרות. בשנים 2008-2017, הקרן החדשה

²⁷ "דו"ח תרומות" עדאלה, www.adalah.org/he/content/index/3012; הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.

²⁸ "ארגונים נתמכים" הקרן החדשה לישראל, nif.org.il/org.

²⁹ "הצהרת כוונות" מוסאוא, www.mossawa.org/site/pageContent/id/8.

לישראל העניקה לארגון מענקים בשווי של 1,412,577 דולר. כמו כן, אחוז התרומות ממדינות זרות מסך כל התרומות עמד על 30.74%³⁰.

גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע

הארגון נוסד בשנת 2005 ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. על פי דברי הארגון, מטרתו היא הגנה על הזכות לחופש תנועה של פלסטינים, במיוחד תושבי רצועת עזה.³¹

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את שוויץ, מנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של ממשלות דנמרק, הולנד, שבדיה ושוויץ), Irish Aid (ארגון במימון ממשלת אירלנד), שגרירות פינלנד בתל אביב, Broederlijk Delen (ארגון במימון ממשלת בלגיה), Trócaire (ארגון במימון ממשלת אירלנד), Oxfam-Novib (ארגון במימון ממשלת הולנד והאיחוד האירופי) ותוכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP).

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018, הארגון

³⁰ "ארגונים תומכים" מוסאוא, www.mossawa.org/partner/category/menu_id/49; הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.
³¹ "אודות גישה" גישה, www.gisha.org/he/about/about-gisha.

קיבל 19,670,04 ₪ מישויות זרות. כמו כן, בשנים 2011-2017 הקרן החדשה לישראל הקצתה מענק בגובה 227,875 דולר לארגון.³²

יש דין – ארגון מתנדבים לזכויות אדם

הארגון נוסד בשנת 2005 ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. לפי דברי הארגון, זהו ארגון מתנדבים הפועל להגנה על זכויות האדם של האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית הנמצאת תחת "כיבוש" ישראלי. עמותת יש דין רואה בכיבוש מקור מרכזי להפרת זכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית ולפיכך שואפת להביא לסיומו. הארגון עותר באופן תדיר לבית המשפט העליון בניסיון לשנות את המדיניות הישראלית.³³

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את האיחוד האירופי, נורבגיה, אירלנד, גרמניה, בריטניה, בלגיה, מנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון ממשלתי משותף של שבדיה, שוויץ, דנמרק והולנד), מועצת הפליטים הנורבגית (ארגון במימון ממשלת נורבגיה), סוכנות הפיתוח הקתולית (ארגון במימון ממשלת שוויץ), CAFOD (ארגון

³² "קרנות התומכות בגישה" גישה, www.gisha.org/he/about/institutional-donors; הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.
³³ "אודותינו" יש דין, www.yesh-din.org/אודות.

במימון ממשלות אירופאיות), Oxfam-Novib (ארגון במימון ממשלת הולנד והאיחוד האירופי) והקרן החדשה לישראל.

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018, הארגון קיבל 27,823,775 ₪ מישויות זרות. נכון לשנים 2012-2016, לפי הדו"חות השנתיים, אחוז התרומות ממדינות זרות לעומת תרומות פרטיות עמד על 92.9%. כמו כן, בשנים 2008-2017, הקרן החדשה לישראל אישרה לארגון מענקים בסך 715,413 דולר.

בין היתר, בשנים 2011-2013 יש דין קידמה פרויקט בהיקף של 234,000 אירו "לשינוי המדיניות הישראלית ביחס לאחריות פלילית של אנשי כוחות הביטחון הישראליים בשטחים הפלסטיניים הכבושים, בדרך כזו שתכיר ותביא בחשבון את חומרתם וטבעם השונה של פשעי מלחמה, כמובחנים מפשעים רגילים, מקומיים". בנוסף, אירלנד תרמה 331,200 ₪ לפרויקט בנושא האחריות הפלילית של כוחות הביטחון הישראליים.³⁴

³⁴ "אודותינו" יש דין, www.yesh-din.org/אודות ; הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.

המוקד להגנת הפרט

הארגון הוקם בשנת 1988 על רקע אירועי האינתיפאדה הראשונה ופועל, לדבריו, לאכיפת הסטנדרטים והערכים המעוגנים במשפט ההומניטארי הבינלאומי ובמשפט זכויות האדם הבינלאומי. בעת הקמתו נועד הארגון לטפל בפלסטינים שנפגעו מ"מדיניות העצמות השבורות" ונקרא אז "המוקד לתלונות נפגעי אלימות". משהחלו פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית, יו"ש ורצועת עזה לפנות למוקד בבעיות נוספות, החל הארגון לטפל בתחומים נוספים של הפרת זכויות אדם: זכויות כלואים, מעמד התושבים בירושלים המזרחית ובשטחים, הגבלות על חופש התנועה, אלימות כוחות הביטחון ומתנחלים כלפי פלסטינים, הריסות בתים ועוד.³⁵

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את המנהלת לזכויות אדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של שבדיה, שוויץ, דנמרק והולנד), האיחוד האירופי, Misereor (גרמניה), מועצת הפליטים הנורבגית, הולנד, נורבגיה, AECID (ספרד) וסוכנות הפיתוח של האו"ם.

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2017 הארגון

³⁵ "אודות המוקד" **המוקד להגנת הפרט**, <http://www.hamoked.org.il/about.aspx>.

קיבל 23,035,071 ₪ מישויות זרות, כאשר אחוז התרומות ממדינות זרות לעומת תרומות פרטיות עמד על 85.3%. בשנים 2008-2017, הקרן החדשה לישראל אישרה לארגון מענקים בסך 804,976 דולר.³⁶

2.2. ארגונים מרכזיים הפועלים בנושא המסתננים

א.ס.ף. – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל

הארגון הוקם בשנת 2007, וממומן על ידי גורמים וארגונים פרטיים. לפי דברי הארגון, העמותה פועלת כדי לתת מענה למצוקותיהם של מבקשי המקלט והפליטים בישראל ולקדם את זכויותיהם. זהו מוסד ללא מטרות רווח, שאינו זוכה לתמיכה ממשלתית.³⁷

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את האיחוד האירופי, שגרירות קנדה בישראל, הקרן ההומניטארית היהודית ההולנדית ונציבות האו"ם לפליטים. לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2014-2018, הארגון קיבל 5,863,500 ₪ מישויות זרות.³⁸

³⁶ המוקד להגנת הפרט, NGO MONITOR, <https://www.ngo-monitor.org.il/ngos/hamoked>.

³⁷ "אודות" א.ס.ף, <http://bit.ly/2W3sQ8t>.

³⁸ "מימון" א.ס.ף, <http://assaf.org.il>.

הארגון אף מקבל מענקי ליבה ומענקי תורמים מארגון הקרן החדשה לישראל.³⁹

המוקד לפליטים ומהגרים / מוקד סיוע לעובדים זרים

הארגון הוקם בשנת 2004, כארגון ללא מטרות רווח. מטרת הארגון, לדבריו, היא לספק סיוע, הגנה והעצמה לפליטים אפריקאים ומבקשי מקלט בישראל, על ידי שתדלנות למענם, ועל ידי יצירת תהליכים אשר מגבירים את מודעותם, מבטיחים את השתתפותם, ומניעים שינויי מדיניות.

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את הנציבות האירופית, נציבות האו"ם לפליטות, הנציבות העליונה של האו"ם לזכויות האדם וקרן ההתנדבות של האו"ם לנפגעי עינויים. בנוסף, הארגון מקבל מענקי ליבה ומענקי תורמים מארגון הקרן החדשה לישראל.⁴⁰

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2011-2017, הארגון

³⁹Grantmaking, NEW ISRAEL FUND, www.nif.org/about/grantmaking
⁴⁰Grantmaking, NEW ISRAEL FUND, www.nif.org/about/grantmaking

קיבל סך של 6,502,590 ₪ מישויות זרות, כאשר החלק הארי של התרומות מקורו בנציבות האירופית.⁴¹

האגודה לזכויות האזרח בישראל

הארגון נוסד בשנת 1972, ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. לפי דברי הארגון, הוא מחויב לקידום האוניברסאליות של זכויות האדם ולהגנה על זכויות כלל התושבים בישראל, מבלי להתחשב בדת, לאומיות, מין, אתניות, שיוך פוליטי, אוריינטציה מינית או רקע חברתי-כלכלי.⁴²

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את מדינות ארה"ב, גרמניה, נורבגיה, הולנד, האיחוד האירופי, ארגון דיאקוניה (שבדיה), Christian Aid (בריטניה), NDC (מימון משותף של ממשלות שוויץ, שבדיה, דנמרק והולנד), OXFAM EED (גרמניה), Kerk in Actie (הולנד).

על-פי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018, הארגון קיבל 15,869,425 ₪ מישויות מדיניות זרות. בשנים 2008-2014, הקרן החדשה לישראל (NIF) אישרה

⁴¹ "תרומות מישות מדינית זרה" המוקד לפליטים ומהגרים, <https://hotline.org.il/about-us/donation-from-a-foreign-state-entity/>

⁴² "על האגודה לזכויות האזרח" האגודה לזכויות האזרח, www.acri.org.il/about-us

מענקים בסך 7,518,223 דולר לארגון. בתוך כך, נכון לשנים 2012-2014, אחוז התרומות ממדינות זרות לעומת תרומות פרטיות עמד על 39.6%.

קו לעובד

הארגון הוקם בשנת 1991 ומוגדר כעמותה ללא כוונות רווח. לפי דברי הארגון, מטרת העמותה היא להגן על זכויות העובדים המקופחים ביותר במשק הישראלי. העמותה מסייעת לעובדים אזרחי ישראל, למהגרי עבודה, לעובדים פלסטינים מהשטחים, לפליטים, למבקשי מקלט ולקורבנות סחר בבני אדם למצות את זכויותיהם. כמו כן, העמותה פועלת לשינוי חקיקה ולהעלאת המודעות הציבורית לזכויות עובדים.⁴³

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את קרן פורד (ארה"ב), האיחוד האירופי, Christian Aid (בריטניה), קרן סבה (בריטניה), נציבות האו"ם לפליטים, קרן רוזה לוכסמבורג (גרמניה), HR/IHL (ארגון במימון דנמרק, שבדיה, שוויץ והולנד), שגרירות תאילנד. כמו כן, הארגון מקבל מענקי ליבה ומענקי תורמים מארגון הקרן החדשה לישראל.⁴⁴

⁴³ "על העמותה" קו לעובד, <http://www.kavlaoved.org.il>.
⁴⁴ Grantmaking, NEW ISRAEL FUND, www.nif.org/about/grantmaking

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2011-2017 הארגון קיבל 16,216,899 ₪ מישויות זרות.

המרכז לקידום פליטים אפריקאים (ARDC)

הארגון הוקם בשנת 2004 כארגון ללא מטרת רווח, על ידי פליטים ואזרחים ישראלים במטרה, לדבריו, לעזור, לתמוך ולחזק פליטים ומבקשי מקלט מדיני בישראל. הארגון פועל לקידום זכויות פליטים ומבקשי מקלט מדיני וכן לקידום מדיניות אנושית והוגנת בנושא מקלט מדיני בישראל. עד היום המרכז שירת יותר מ-12,000 פליטים ומבקשי מקלט מאריתריאה, סודן, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, ליבריה, סיירה לאון, אתיופיה וחוף השנהב. חזון הארגון הוא להבטיח שכל הפליטים ומבקשי המקלט יהיו חופשיים מדיכוי, יוכלו לחיות בכבוד, ויזכו להזדמנויות להגשמת שאיפותיהם. האמצעים לחזון זה הינם הענקת סיוע, הגנה והעצמה לפליטים, כמו גם שתדלנות בכדי להעלות את המודעות למצב הפליטים יחד עם יצירת שינוי במדיניות הקיימת כלפיהם.⁴⁵

⁴⁵ About ARDC, <https://www.ardc-israel.org/about-ardc>

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את נציבות האו"ם לפליטים, קרן ההתנדבות של האו"ם לנפגעי עינויים, שגרירות הולנד, האיחוד האירופי, Sigfrid Rousing Fund וקרן בלוס (בריטניה). לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בשנים 2012-2015 הארגון קיבל תרומות זרות בסך 4,078,743 ₪. כמו כן, בשנים האחרונות, הארגון קיבל עשרות אלפי שקלים מהקרן החדשה לישראל.⁴⁶

הקליניקה לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב

הקליניקה נוסדה בשנת 2003 והיא התכנית הוותיקה בישראל המעניקה סיוע משפטי לפליטים ולמבקשי מקלט. לפי עמדתה, הקליניקה הוקמה מתוך הכרה בכך שמספרם העולה של מבקשי המקלט ומהגרי העבודה המגיעים לישראל ועמדת הנחיתות בה הם נמצאים במגעם עם רשויות המדינה וגורמים פרטיים כאחד, לצד קשיי הקיום שלהם, פותחים פתח לניצול, התעמרות ופגיעה בזכויות אדם בסיסיות.

פעילות הקליניקה כוללת הגנה על חירויות שונות של פליטים ומבקשי מקלט, כגון מעקב והגשת עתירות, בצוותא עם ארגוני זכויות אדם, ביחס

⁴⁶Grantmaking, NEW ISRAEL FUND, www.nif.org/about/grantmaking

לתכנים וליישום של החוק למניעת הסתננות, וכן ביחס לתנאי המחיה במתקני השהייה והמעצר של המסתננים ולתנאים הניתנים לפליטים במסגרת תכניות גירוש שונות.⁴⁷

למערך הקליניקות של הפקולטה למשפטים ובכללן גם לקליניקה לזכויות פליטים, תורמים מספר ארגונים זרים, בין היתר הסוכנות השוויצרית לפיתוח ולשיתוף פעולה (SDC), ארגון לפליטים, מקלט והגירה בארה"ב (ORAM), הרשת האירופית – ים תיכונית לסיוע למגני זכויות אדם (דנמרק), קרן פיליפ קינג (בריטניה), קרן סבה (בריטניה), קרן ריין (בריטניה), קרן צורף (ארה"ב), האיחוד האירופי ונציבות האו"ם לפליטים.⁴⁸ להבנתנו, הקליניקה אינה נחשבת עמותה ולכן היא לא מחויבת במסירת מידע קונקרטי לגבי היקף התרומות הזרות.

הקליניקה לזכויות מהגרים המרכז האקדמי למשפט ועסקים

הקליניקה לזכויות מהגרים עוסקת בכלל היבטיה של תופעת ההגירה באמצעות פעילות ציבורית ומתן ייצוג משפטי לקבוצות מהגרים שונות, דוגמת קרובי משפחה של זכאי חוק השבות, מהגרי עבודה, ילדים חסרי

⁴⁷ "זכויות פליטים" הפקולטה למשפטים-אוניברסיטת תל אביב, www.law.tau.ac.il/Clinics/Refugee_Rights/?tab=0.

⁴⁸ "תרומה לתכנית" הפקולטה למשפטים-אוניברסיטת תל אביב, www.law.tau.ac.il/Clinics/Giving.

מעמד ופליטים.⁴⁹ להבנתנו, הקליניקה אינה נחשבת עמותה ולכן היא לא מחויבת במסירת מידע קונקרטי לגבי היקף התרומות הזרות.

עמותת "אנו פליטים – למען פליטי דרפור"

הארגון הוקם בשנת 2010 כעמותה. לדברי הארגון, מטרתו להעניק ייצוג משפטי פרו-בוננו לפליטים, חסרי מדינה ומבקשי מקלט בישראל, אשר כיום רובם המכריע אינם מיוצגים ואין להם כל גישה לבתי המשפט. לטענת הארגון, אם תעניק ישראל מקלט לזקוקים לכך, תהפוך החברה הישראלית לצודקת יותר, וגזענית פחות.⁵⁰

הארגון מקבל מענקים מהאיחוד האירופי ומהקרן החדשה לישראל.⁵¹ בתוך כך, הקרן החדשה לישראל תרמה בשנת 2013, סך של 41,250 דולר.⁵²

איתן – המרכז למדיניות הגירה ישראלית

הארגון הוקם בשנת 2012 ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. לפי דברי הארגון, מטרת החברים בארגון היא לפעול בכל הקשור לביסוס מדיניות ההגירה של ישראל, מתוך תוצאות מחקר המתריעות מפני הסכנה החמורה

⁴⁹ "הקליניקה לזכויות מהגרים" המרכז האקדמי למשפט ועסקים, www.clb.ac.il/law/clinics/immigrants.

⁵⁰ "אנו פליטים" למען פליטי דרפור, www.plitim.co.il/werefugees.html.

⁵¹ "להעסקת מסתננים יש שם – עבדות" למען פליטי דרפור, www.plitim.co.il/3310.html.

⁵² "הם כבר נתנו את הפרשנות שלהם לדמוקרטיה" הארץ, <http://bit.ly/2UAbeR1>.

העומדת בפני מדינת ישראל בשל מחסור במדיניות הגירה ברורה ומפורטת.⁵³

בשנים 2012-2017 היקף התרומות לארגון עמד על 854,833 ₪.⁵⁴ לא ברור מהו חלק התורמים הזרים מסך כלל התרומות ולמיטב הבנתנו, הארגון אינו מפרסם נתונים אלו.

2.3. ארגונים מרכזיים הפועלים בנושא הריסת בתי מחבלים

המוקד להגנת הפרט

הארגון הוקם בשנת 1988 על רקע אירועי האינתיפאדה הראשונה ופועל, לדבריו, לאכיפת הסטנדרטים והערכים המעוגנים במשפט ההומניטארי הבינלאומי ובמשפט זכויות האדם הבינלאומי. בעת הקמתו נועד הארגון לטפל בפלסטינים שנפגעו מ"מדיניות העצמות השבורות" ונקרא אז "המוקד לתלונות נפגעי אלימות". משהחלו פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית, יו"ש ורצועת עזה לפנות למוקד בבעיות נוספות, החל הארגון לטפל בתחומים נוספים של הפרת זכויות אדם: זכויות כלואים, מעמד

⁵³ "אודות" אית"ן, www.israeli-ipc.org.il/about-us.

⁵⁴ אתר גיידסטאר, משרד המשפטים, <https://www.guidestar.org.il/home>.

התושבים בירושלים המזרחית ובשטחים, הגבלות על חופש התנועה, אלימות כוחות הביטחון ומתנחלים כלפי פלסטינים, הריסות בתים ועוד.⁵⁵

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את המנהלת לזכויות אדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של שבדיה, שוויץ, דנמרק והולנד), האיחוד האירופי, Misereor (גרמניה), מועצת הפליטים הנורבגית, הולנד, נורבגיה, AECID (ספרד) וסוכנות הפיתוח של האו"ם.

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2017 הארגון קיבל 23,035,071 ₪ מישויות מדיניות זרות, כאשר אחוז התרומות ממדינות זרות לעומת תרומות פרטיות עמד על 85.3%. בשנים 2008-2017, הקרן החדשה לישראל לארגון מענקים בסך 804,976 דולר.⁵⁶

הועד הישראלי להריסת בתים

ארגון זה הוקם בשנת 1997 על מנת להתנגד להריסת בתים פלסטיניים על ידי ישראל בשטחים הכבושים. בסוף שנת 2015 הארגון נסגר עקב צו בית משפט. רשם העמותות הגיש צו לפירוק עמותה בעקבות אי דיווח על

⁵⁵ "אודות המוקד" המוקד להגנת הפרט, <http://www.hamoked.org.il/about.aspx>,
⁵⁶ המוקד להגנת הפרט, NGO MONITOR, <https://www.ngo-monitor.org.il/ngos/hamoked>

תרומות מישות מדינית זרה, חוסר מענה לפניות רשם העמותות, אי הגשת דוחות שנתיים, שימוש לא חוקי בשם העמותה וחוסר דיווח של שמות חברי הוועד המנהל.

נכון ליולי 2015, התורמים המרכזיים שתורמו סך של מאות אלפי דולרים לארגון הם האיחוד האירופי, ספרד, טרוקרה (אירלנד), המרכז לפיתוח ארגונים לא-ממשלתיים (שוויץ, שבדיה, דנמרק והולנד), סוכנות הפיתוח של האו"ם, World Vision והוועדה המנוניטית הכללית.⁵⁷

בצלם

ארגון זה הוקם בשנת 1989 ובשמו המלא נקרא "בצלם – מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים". לטענת הארגון הוא פועל במטרה לסיים את "הכיבוש" מתוך הכרה שרק כך ניתן לממש עתיד בו זכויות האדם, דמוקרטיה, חירות ושוויון יובטחו לכל בני האדם – פלסטינים וישראלים – החיים בין הירדן לים. מאז הקמתו הארגון מפנה את עיקר מאמציו לתיעוד הפרות זכויות האדם על ידי ישראל של פלסטינים ביו"ש, במזרח ירושלים וברצועת עזה. הארגון פרסם נתונים, עדויות, תיעוד וידאו

⁵⁷ "הוועד הישראלי נגד הריסת בתים", NGO MONITOR, [/https://www.ngo-monitor.org.il/ngos/icahd](https://www.ngo-monitor.org.il/ngos/icahd)

ודו"חות בנושאים אלה.⁵⁸ בישראל ישנה ביקורת רבה על ארגון בצלם, בין היתר בשל השגות לגבי מהימנות הנתונים.⁵⁹

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את האיחוד האירופי, מדינות שוויץ, צרפת, בריטניה, נורבגיה, הולנד, Christian Aid (בריטניה), Oxfam (בריטניה), דיאקוניה (שבדיה) והאו"ם. לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018 הארגון קיבל 35,251,790 ש"ח מישויות מדיניות זרות.⁶⁰

הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל

ארגון זה הוקם בשנת 1990 ומוגדר כעמותה רשומה. לפי דברי הארגון, הוא פועל למען בני אדם באשר הם – ישראלים, פלסטינים, מהגרי עבודה ואזרחים זרים נוספים, השוהים בישראל ובשטחים הכבושים, במטרה להגן עליהם מפני עינויים והתעללויות שנוקטות רשויות האכיפה והחקירה הישראליות.⁶¹

⁵⁸ "אודות בצלם" **בצלם**, https://www.btselem.org/hebrew/about_btselem,
⁵⁹ עמוס הראל "מחקר: "בצלם" מפרסם מידע שגוי ומשמיט פרטים חיוניים" **הארץ-חדשות** (25.10.2008),
<https://bit.ly/2TbINbd>.

⁶⁰ "בצלם" **NGO MONITOR**, <https://www.ngo-monitor.org.il/ngos/btselem/>,
⁶¹ עמוד ראשי **הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל**, www.stoptorture.org.il.

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את האיחוד האירופי, מנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של ממשלות דנמרק, הולנד, שבדיה ושוויץ), ICCO (הולנד), קורדאיד (הולנד), Kvinna till Kvinna (שבדיה), הקרן הטורקית לזכויות אדם, הקרן החדשה לישראל והאוי"ם.

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018, הארגון קיבל 11,632,410 ₪ מישויות זרות. נכון לשנים 2012-2016, לפי הדו"חות השנתיים, אחוז התרומות ממדינות זרות, לעומת תרומות פרטיות, עמד על כ-62.87%.

עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

הארגון נוסד בשנת 1996, ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. לפי דברי הארגון, זהו ארגון זכויות אדם בלתי תלוי העוסק בהגנה על זכויות האדם של הפלסטינים הערבים אזרחי ישראל ועל זכויותיהם של הפלסטינים בשטחים הכבושים.⁶³

⁶² "שקיפות" הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, www.bit.ly/2B0yqwc; הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.
⁶³ "אודות עדאלה" עדאלה, www.adalah.org/he/content/view/4135.

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את האיחוד האירופי, שוויץ, Medico international (גרמניה), ACSUR (ספרד), מנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של ממשלות דנמרק, הולנד, שבדיה ושוויץ), תכנית הפיתוח של האו"ם, הקרן החדשה לישראל, Oxfam-Novib (הולנד והאיחוד האירופי), Christian Aid (בריטניה) ו-Broederlijk Delen (בלגיה).

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018, הארגון קיבל 15,783,818 ₪ מישויות זרות. נכון לשנים 2012-2016, לפי הדו"חות השנתיים, אחוז התרומות שקיבל הארגון ממדינות זרות, לעומת תרומות פרטיות, עמד על כ-57% אחוז.⁶⁴ כמו כן, בשנים 2008-2017, הקרן החדשה לישראל אישרה לעדאלה מענקים בסך 2,136,325 דולר.⁶⁵

עמותת רופאים לזכויות אדם

ארגון זה נוסד בשנת 1988 ומוגדר משפטית כעמותה רשומה. לדברי הארגון, הוא "נאבק למען יישום זכויות אדם בכלל והזכות לבריאות בפרט

⁶⁴ "דו"ח תרומות" עדאלה, www.adalah.org/he/content/index/3012; הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.

⁶⁵ "ארגונים נתמכים" הקרן החדשה לישראל, nif.org.il/org.

מתוך אמונה כי מאבק לצדק ושוויון חייב לכלול מחויבות לשינוי המבנים החברתיים והפוליטיים העומדים בבסיס האפליה, מרוויחים ממנה ומאפשרים אותה. הארגון מתנגד לכיבוש, ורואה בו מקור וסיבה להפרת זכויות אדם, בישראל ובשטחים הכבושים".⁶⁶

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את מדינות גרמניה, נורבגיה, הולנד, מנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של שבדיה, שוויץ, דנמרק והולנד), האיחוד האירופי, נציבות האו"ם לפליטים, Medico international (גרמניה), Diakonia (שבדיה), Bread For The World (האיחוד האירופי וגרמניה), סוכנות הפיתוח הקתולית (שוויץ), HR/IHL (מימון משותף של דנמרק, שבדיה, שוויץ והולנד).

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2017, הארגון קיבל 11,989,289 ₪ מישויות זרות. בתוך כך, רק בשנת 2017 היקף המימון הזר עמד על 2,888,374 ₪.⁶⁷ בשנים 2008-2017, הקרן החדשה לישראל אישרה לארגון מענקים בסך 1,557,294 דולר.⁶⁸

⁶⁶ "מטרות הארגון" **רופאים לזכויות אדם**, <http://www.phr.org.il>.
⁶⁷ "קרנות, תורמים ודוחות כספיים" **רופאים לזכויות אדם**, <http://www.phr.org.il/financial-reports>;
 הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.
⁶⁸ "ארגונים נתמכים" **הקרן החדשה לישראל**, <http://nif.org.il/org>.

במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

עמותה זו נוסדה בשנת 1999 במטרה לחזק את הקשר בין מערכות התכנון לזכויות האדם. העמותה פועלת בכלים מחקרניים ומקצועיים כדי לקדם שוויון זכויות וצדק חברתי בתחומי התכנון, הפיתוח והקצאת משאבי קרקע, ומסייעת לקהילות המצויות בנחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית לממש את זכויותיהן בשדה התכנון. העמותה פעילה בכל רחבי הארץ ומייצגת בעמדתה אינטרס ציבורי למען שקיפות בהליכי התכנון והקצאת משאבים הוגנת ושוויונית בתחומי התכנון והפיתוח.

בשנים האחרונות, רשימת התורמים כוללת בין היתר את מדינות גרמניה, הולנד, אירלנד, האיחוד האירופי, צרפת, Oxfam-Novib (הולנד והאיחוד האירופי), מועצת הפליטים הנורבגית (NRC), מנהלת זכויות האדם והמשפט הבינלאומי (מימון משותף של שבדיה, שוויץ, דנמרק והולנד), AECID (ספרד), UN-Habitat ואחרים.

לפי הדיווחים הרבעוניים של הארגון לרשם העמותות וכפי שמפורסם באתר האינטרנט, כנדרש בחוק חובת גילוי, בין השנים 2012-2018 העמותה קיבלה ₪ 17,291,925 ממישוריות מדיניות זרות. כמו כן, בין השנים 2008-2017, הקרן החדשה לישראל לארגון מענקים על סך 2,853,354

דולר. נכון לשנים 2012-2016, לפי הדו"חות השנתיים, אחוז התרומות ממדינות זרות לעומת התרומות פרטיות עמד על 76.8%.⁶⁹

⁶⁹ הנתונים מאתר NGO Monitor המכיל אסמכתאות מלאות של הנתונים המוצגים.

3. עתירות ארגונים במימון זר בנושאים נבחרים

3.1. עתירות בנושא הזנה בכפייה ותנאי כליאה של אסירים

ביטחוניים

3.1.1 רקע

הזנה בכפייה היא מונח רפואי המתאר מצב בו מאכילים אדם בניגוד לרצונו, זאת על ידי החדרת צינורית עם חומרים מזינים לגופו, דרך הפה או האף אל הוושט. מדובר במצב שבו המטופל שובת רעב ואינו מקבל את התזונה הראויה לגופו. האכלה זאת נעשית על אף התנגדותו של המטופל, וזאת על מנת למנוע פגיעה בבריאותו וגופו ואף למנוע סכנת מוות.

נושא זה שנוי במחלוקת בארץ ובעולם ולא הוסדר באופן מלא עד היום במסגרת המשפט הבינלאומי. "הצהרת טוקיו" בשנת 1975 של הסתדרות הרפואית העולמית אסרה הזנה בכפייה של אסירים, זאת במידה והאסיר קיבל החלטה להימנע ממזון באופן מודע.⁷⁰ כמו כן, בשנת 1992 פרסמה ההסתדרות הרפואית העולמית את "הצהרת מלטה", שעודכנה בשנת 2006, הקובעת כי האכלה מלאכותית הינה תקינה מבחינה אתית אם

⁷⁰World Medical Association, *Declaration of Tokyo*, Section 5 (1975)

האסיר לא הביע התנגדות לפני החמרת מצבו ומדגישה שאסור לאיים או לאלץ אדם לאכול בכפייה.⁷¹

אף על פי כן, בשנת 2005 בית הדין האירופי לזכויות אדם קבע כי ניתן להזין בכפייה שובת רעב הנמצא בסכנת חיים.⁷² בדומה לכך, בארצות הברית למשל, בתי המשפט נוטים לאשר הזנה בכפייה של אסירים כאשר מדובר בשמירה על חיי האסיר וכדי לשמור על הסדר המשמעותי בבית הכלא.⁷³

בישראל, עד לאישורו של "חוק הזנה בכפייה", המדינה פעלה במסגרת החוקית של "חוק זכויות החולה" אשר קובע תנאים והנחיות המתירים מתן טיפול רפואי לחולה בניגוד לרצונו, למשל כשהחולה המדובר נמצא במצב חירום רפואי או בסכנה חמורה.⁷⁴ הסמכות לאשר הזנה בכפייה הייתה נתונה בידי ועדת האתיקה של משרד הבריאות, והיא קיבלה החלטות על כל מקרה לגופו.

בשנת 2014 על רקע ריבוי המחאות והשימוש התדיר בשביתת הרעב על ידי אסירים ביטחוניים לצרכים פוליטיים ולסחטנות בדרישות לתנאים

⁷¹WMA Declaration of Malta on Hunger Strikers (1992).

⁷²Nevmerzhitsky v. Ukraine, ECHR (2005).

⁷³Dept. Public Welfare v. Kallinger, 580 A.2d 887, 888 (Pa. Commw. Ct. 1990) ; Singletary v.

⁷⁴Costello, 665 So. 2d 1099, 1109 (Fla. Dist. Ct. App. 1996).

⁷⁴ראה למשל סעיף 15(3) לחוק זכויות החולה, תשנ"ו-1996.

משופרים מרשויות הכלא (למשל גישה להשכלה גבוהה או למזון איכותי יותר), המשרד לביטחון פנים גיבש הצעת חוק המסמיכה נשיא בית משפט מחוזי להתיר הזנה בכפייה לאסיר שובת רעב המתנגד לאכילה. בפועל, מדובר בהעברת סמכות של ועדת האתיקה לבית המשפט המחוזי אשר יוכל, לפי הצעה זו, לערב שיקולים ביטחוניים (''חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון המדינה'') ולא רק רפואיים בקבלת ההחלטה. ביולי 2015, הצעת החוק אושרה בכנסת ונכנסה לתוקפה.⁷⁵

השר לביטחון פנים דאז, יצחק אהרונוביץ', הסביר כי הצידוק שעומד מאחורי ההצעה הוא למנוע מהאסירים להפעיל לחץ על מדינת ישראל באמצעות שביתת הרעב. על ידי העברת הסמכות מוועדת אתיקה לבית המשפט המחוזי, ניתן יהיה להביא בחשבון שיקולים הנוגעים לאינטרסים ביטחוניים החורגים מתחום האתיקה הרפואית, וזאת עקב השימוש של האסירים בשביתת הרעב ככלי לקידום מטרות פוליטיות החותרות נגד קיומה של מדינת ישראל.

ארגונים רבים לזכויות אדם מתנגדים להזנה בכפייה של שובתי רעב כחלק ממאבקם לשיפור תנאי הכליאה של אסירים ביטחוניים במתקני הכליאה

⁷⁵ פקודת בתי הסוהר (מס' 48), התשע"ה-2015.

בישראל. במסגרת פעילותם, ארגונים אלו, בין היתר, מסייעים לאסירים לערער לבית המשפט במחאה על הפרות של זכויות האסירים ויחס משפיל לטענתם מצד רשויות הכלא. ארגונים אלו, שחלקם נתמכים על ידי מימון זר, מקבלים גושפנקא מההסתדרות הרפואית בישראל המתנגדת באופן נחרץ להזנת אסירים בכפייה.⁷⁶

נדגיש כי ככלל, הפעילות לשמירה על זכויות אסירים היא חשובה ונותנת ביטוי לערכיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה שבסוגיית האסירים הביטחוניים קשורות אגידות פוליטיות, חלקן באות לידי ביטוי בהתנגדות לקיומה של מדינת ישראל וקריאה ישירה לאלימות נגד אזרחיה, ולא דווקא שיקולים הומניטריים גרידא.

גם אם נקבל שבביתת הרעב היא כלי מחאה לגיטימי, כאשר מדובר באסיר ביטחוני, מצב הדברים מורכב יותר לאור הנפיצות האפשרית של המצב בתרחיש שבו ייהרג אותו אסיר כתוצאה משביתת הרעב. בניגוד לשובתי רעב אזרחיים שאינם אסירים, חירותם של אסירים מוגבלת וכך גם הכלים שעומדים לרשותם לצורך הבעת מחאתם. רעיון זה מומחש היטב בדבריו של השופט חשין: " [...] על דרך ההקצנה [...] שלא הרי הפגנה בסתם יום

⁷⁶ ראו חוות דעת של ההסתדרות הרפואית בישראל בשנת 2015, <https://bit.ly/2QP3uDZ>.

של חול – בעיר או בכפר – כהרי הפגנה של אסירים בין כתליו של בית כלא.
היימצא מי שיעלה על דעתו כי ניתן להתיר הפגנה של אסירים בבית
כלא?⁷⁷

חוות דעת של "המכון לאסטרטגיה ציונית" משנת 2015 בנושא הזנה
בכפייה מונה את ההצדקות הבאות למתן טיפול רפואי לאסירים
ביטחוניים הכולל הזנה בכפייה:⁷⁸

- א. שביתת רעב באשר היא מהווה אמצעי מחאה ולא ניסיון התאבדות.
מטרת השביתה היא להביא לשחרור אסירים או לשינוי תנאי הכליאה.
על כן יש לראות בשביתת רעב של אסיר ככלי שנועד למנוע מהמדינה
לאכוף את חוקיה או לגרום למדינה לשנות את מדיניותה בכוח.
- ב. על מדינת ישראל מוטלת החובה לדאוג לשלומם ולביטחונם של
אסירים.
- ג. שביתת רעב של אסירים הינה אמצעי מחאה אשר נועד לקרוא תיגר על
ריבונות המדינה.

⁷⁷ עע"א 4463/94 אבי חנניה גולן נ' שירות בתי הסוהר, פס' 11 לפסק דינו של השפוט חשין (פורסם בנבו, 25.08.1996).

⁷⁸ יעל בקלור-קאהן ועדי ארבל "הזנה בכפייה לאסירים בטחוניים שובתי רעב: הרע במיעוטו" המכון
לאסטרטגיה ציונית (2015), <http://izs.org.il/papers/hazana.pdf>.

ד. שביתת רעב של אסיר פוגעת בקדושת החיים ומהווה בריחה מעשיית צדק. על כן ניתן למנוע אותה בדומה לצעדים נוספים הנעשים לטובת מניעת התאבדויות בבתי כלא.

בין השנים 2012-2017 הוגשו עתירות רבות של אסירים פלסטיניים בנושא שביתת רעב, ובתוך כך בנושא הזנה בכפייה. עתירות אלו הוגשו על ידי אסירים או גופים המייצגים אותם בכדי למחות על היחס כלפי שובתי הרעב ועל תנאי כליאתם. חלק מעתירות אלו הוגשו באופן פרטי על ידי האסירים או משפחותיהם, ויוצגו על ידי עורכי דין פרטיים. מחקרנו יתמקד באותן עתירות שהוגשו על ידי ארגונים או עורכי הדין מטעם הארגונים ייצגו בעתירה, כך שהעתירה קודמה בפועל על ידי ארגונים אלו או לכל הפחות לארגונים אלו הייתה השפעה משמעותית על קידומה.

3.1.2. סקירת העתירות המרכזיות בנושא הזנה בכפייה

ותנאי כליאה של אסירים ביטחוניים

בפרק זה נפרס בפני הקורא את השתלשלות הדיון המשפטי בסוגיית תנאי הכליאה של אסירים ביטחוניים בדגש על שביתת רעב, כפי שסוגייה זו באה לידי ביטוי בזירה המשפטית עקב עתירות בנושא שהוגשו על ידי ארגוני

זכויות אדם. לאחר סקירת העתירות, נמחיש את ההשפעות השונות של העתירות ונעמוד על מידת התערבותם של אינטרסים זרים בסוגייה זו.

בתחילת שנת 2012 נושא שביתות הרעב של אסירים ביטחוניים עלה לכותרות. ארגוני זכויות אדם בישראל הובילו קמפיין תקשורתי נרחב על מנת להביא לשחרורם של העצורים המנהליים הפלסטיניים שובתי הרעב. אולי הבולט ביותר בהם הוא האסיר חדר עדנאן מוסא, אשר נעצר בסוף שנת 2011 בחשד למעורבותו בארגון הג'יהאד האסלאמי. החל מינואר 2012, מוסא הוחזק במעצר מנהלי. כמחאה על היחס המשפיל שעבר לטענתו, הוא פתח בשביתת רעב. ארגון **רופאים לזכויות אדם** הגיש עתירות מרובות לבית המשפט המחוזי על מנת לאפשר ביקורי משפחה של האסיר ובהמשך נעשו מאמצים להביא להפסקת כבילתו בבית החולים. במהלך שנת 2012 בלבד, הארגון הגיש מטעמו 19 עתירות פרטניות לבית המשפט המחוזי לטובת המאבק של שובתי הרעב, ובמטרה לאפשר את ביקורו של רופא עצמאי מטעמו אצל האסירים.⁷⁹

לעתירות אלו מצטרפות 8 עתירות לבג"ץ, חלק ניכר מהן הוגש על ידי עו"ד ג'ואד בולוס החל משנת 2012. בולוס הינו מנהל המחלקה המשפטית של

⁷⁹ אמאני דעיף והדס זיו "שביתות הרעב של אסירים פלסטיניים בבתי הכלא בישראל" **רופאים לזכויות אדם** 28 (2013), <http://bit.ly/2Iij6Qz>.

"מועדון האסיר הפלסטיני" ברמאללה שעד סביבות אוגוסט 2017 נהג לקבל תקציבים מהרשות הפלסטינית, מנהג שהופסק בלחץ ארה"ב וישראל.⁸⁰ לעו"ד בולוס פעילות ענפה בייצוגם של אסירים ביטחוניים, המוכר מבניהם הוא מרוואן ברגותי. מלבדו, ייצגו את מוסא עורכי דין נוספים, ביניהם, מחמוד עאבד, עליו נגזרו 7.5 שנות מאסר באפריל 2017 בשל העברת מידע לאסירים ביטחוניים.⁸¹

בפברואר 2012 הוגשה לבג"ץ הודעה משותפת של העותרים והמדינה לפיה מעצרו המנהלי של מוסא לא ימשיך לאחר ה-17 באפריל אותה שנה כל עוד לא יתווסף חומר חדש בעניינו, וזאת לאחר שביתת רעב של 66 ימים. מאז מוסא נעצר שוב והמשיך להשתמש בשביתת הרעב והדרדרות מצבו הרפואי כאמצעי לחץ על מדינת ישראל להגיע להסכם לשחרורו. ביולי 2015, מוסא שוחרר לאחר 11 חודשים, אך למחרת אותו יום נעצר שוב על ידי רשויות הביטחון. בכתבה ל"שיחה מקומית", יעל מרום, שהייתה דוברת הארגון **רופאים לזכויות אדם** ופעילה במאבק לשחרורו, מסבירה כיצד חדר עדנאן

⁸⁰ ז'קי חורי "עבאס הקפיא את העברת התקציבים למועדון האסיר הפלסטיני" **הארץ** (09.09.2017), <https://bit.ly/2SzbGJr>.

⁸¹ פוראת נסאר "7.5 שנות מאסר לעו"ד שסייע לחמאס" **החדשות 2** (27.04.2017), <http://bit.ly/2XaRL62>.

מוסא הפך לסמל המאבק של אסירים ביטחוניים ומייחסת לו הישגים לא מבוטלים בדרבון אסירים רבים נוספים לעשות שימוש בשביתת הרעב.⁸²

במאי 2012 הוגשה עתירה לבג"ץ שקבלה על מצבם של אסירים ביטחוניים שובתי רעב בבתי הכלא בישראל. העתירה הוגשה על ידי מספר ארגונים, ביניהם **רופאים לזכויות אדם, אדאמיר, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, עדאלה, מרכז מוסאוא, גישה ויש דין**. הארגונים יוצגו על ידי עורך הדין מיכאל ספרד, היועץ המשפטי של ארגון יש דין. העותרים דרשו צו על תנאי במחאה על אי העברתם של קבוצת אסירים שובתי רעב לקבלת טיפול רפואי מחוץ למתחם הכליאה. העתירה לא הוגשה על ידי האסירים אלא על ידי הארגונים, עובדה המעלה שאלה אקוטית של זכות העמידה, כפי שנתאר בהמשך סקירה זו.

המדינה הסכימה להעביר אסירים "בסיכון" לבתי חולים אזרחיים והתחייבה לפקח כל העת על הדרדרות במצב האסירים ששובתים רעב בין כותלי בתי הכלא. לקראת סוף חודש מאי, שב"ס הגיע להסכמות עם מנהיגי האסירים ושביתת הרעב הסתיימה, דבר שייתר את הצורך בעתירה שהוגשה. בג"ץ קבע כי הכתובת לעתירות מסוג אלו היא בית המשפט

⁸²יעל מרום "העצור המנהלי ח'גר עדנאן ששובת רעב למעלה מחודש הועבר לאשפוז" שיחה מקומית <http://bit.ly/2DddevI>, (08.06.2015)

המחוזי וכי יש להימנע מהמשך דיון בעתירה בשל הפיכתה לתיאורטית
לאור ההסכמות שגובשו בין המדינה לאסירים.⁸³

לעתירה זו קדמו שלוש עתירות פרטניות של אסירים שובתי רעב שנדחו על
ידי בג"ץ – בלאל נביל סעיד דיאב,⁸⁴ תאאר עזיז מחמוד חלאחלה⁸⁵ וחסן
זאהי צפדי.⁸⁶ על אף שהוגשו על ידי אנשים פרטיים, יש חשיבות להזכירן
כאן על מנת לתת רקע עובדתי ומשפטי מקיף בנושא לעיל. העתירות הללו
כללו טענות הנוגעות לתנאי כליאה ובפרט מניעת מפגשים עם עורכי הדין
של האסירים, טיפול רפואי לקוי בהם כשובתי רעב וכן ניסיונות לקצר את
מעצרים על בסיס נסיבות רפואיות.

בדיון בעתירה המשותפת של דיאב וחלאחלה בית המשפט דן בהארכת
המעצרים המנהליים של עצירים אלו הידועים כפעילים בארגון הג'יהאד
האסלאמי, וזאת בהתאם למידת הסכנה הנשקפת מהם. בג"ץ קבע כי אין
מקום להתערבות בצו הארכה שניתן לחלאחלה עקב מסוכנותו הממשית
לביטחון האזור, ולגבי דיאב נפסק כי ראוי שישוב וייחקר כשהמצב הרפואי
שלו יאפשר זאת. בג"ץ הביע את הסתייגותו משימוש במעצר המנהלי אשר

⁸³ בג"ץ 3746/12 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' מפקד שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 29.05.2012).
⁸⁴ בג"ץ 3268/12 בלאל נביל סעיד דיאב נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון (פורסם בנבו, 07.05.2012).
⁸⁵ בג"ץ 3267/12 תאאר עזיז מחמוד חלאחלה נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון (פורסם בנבו, 07.05.2012).
⁸⁶ בג"ץ 2705/12 חסן זאהי צפדי נ' המפקד הצבאי לאיו"ש (פורסם נבו, 24.04.2012).

ראוי שיהיה שמור למקרים חריגים ואשר במקומו יש להעמיד לדין פלילי. על אף כל זאת, בג"ץ הדגיש כי שביתת רעב אינה מהווה גורם בהחלטה על עצם תקפות המעצר המנהלי והדגיש כי ניתן לשחרר על תנאי אסיר מבית הכלא רק אם המאסר יפגע באופן ממשי בחייו.

במאי 2013, הארגון **רופאים לזכויות אדם** והאסיר מחמד רפיק כאמל תאגי הגישו ערעור לבית המשפט העליון על החלטת בית המשפט המחוזי בעניין תנאי כליאתו. בקשת הערעור נועדה להעלות לדין את שאלת קצב הטיפול בבקשות אסירים לביקור רפואי פרטי בנוסף לחוות דעתם של רופאי שירות בתי הסוהר, דהיינו בקשה ל"דעה נוספת". הערעור נדחה לאור מתן האפשרות לביקור רפוא פרטי ומתן חוות דעת נוספת לאסיר. מדובר, אם כן, בדוגמא נוספת לעתירה תיאורטית (הסכסוך בין הצדדים נפתר) המבקשת למנף עתירה של אסיר ספציפי כדי להתנגח עם המדינה, במקרה זה בסוגיית לוח הזמנים למימוש זכות ביקור של רופא פרטי. בפסק הדין בג"ץ הכיר בסמכותם של אנשי הרפואה בשב"ס בקביעת קצב ההיענות לבקשה בהתאם למצב הרפואי של המבקש ותוך התחשבות באילוצים

ביטחוניים. עם זאת, בית המשפט הדגיש את מחויבותם להימנע משיהוי שאינו נחוץ בטיפול בבקשות.⁸⁷

לעתירה זו מתווספות שבע עתירות פרטיות לבג"ץ מטעם אסירים ביטחוניים בשנת 2013. מרביתן עוסקות בקיצור תקופת המעצר המנהלי או ביטול תוקפו,⁸⁸ ואחת מהן עניינה עיכוב הבאת העותר לדיון.⁸⁹ בכולן ההצדקה לבקשה היא שביתת הרעב, בניסיון לערב סיבות רפואיות בהחלטות ביטחוניות הנוגעות, לפי עמדת המדינה, למחבלים מסוכנים. זאת הגם שהובהר כבר על ידי בית המשפט העליון כי אין בכוחה של שביתת רעב לערער על תקפותו של המעצר המנהלי.⁹⁰

במרץ 2014 נרשמה התפתחות משמעותית בנושא הטיפול באסירים ביטחוניים. כפי שתואר בתחילת פרק זה, המשרד לביטחון פנים הגיש הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר לפיה הסמכות להחליט על מתן טיפול רפואי הכולל הזנה בכפייה לאסיר שובת רעב המתנגד לכך תועבר

⁸⁷ רע"ב 3676/13 מחמד רפיק כאמל תאג' נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 18.07.2013).
⁸⁸ בג"ץ 97/13 טארק חוסיין נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון (פורסם בנבו, 16.01.2013); בג"ץ 5464/13 עמאד אלעזי נ' מפקד צבאי לאזור (פורסם בנבו, 08.08.2013); בג"ץ 1033/13 ג'עפר עז אדין נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (פורסם בנבו, 13.02.2013); בג"ץ 6961/13 לטיף אלברק סאמר חלימי נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (פורסם בנבו, 19.11.2013); בג"ץ 5132/13 אימן עלי סלימאן אטבישה נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (פורסם בנבו, 31.07.2013); בג"ץ 5128/13 עאדל סלאמה אלחריבאת נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (פורסם בנבו, 31.07.2013).

⁸⁹ בג"ץ 2225/13 יונס עוד חמדאן חרוב נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון (פורסם בנבו, 22.04.2013).
⁹⁰ ראו בעניין זה: בג"ץ 3267/12 תאאר עזיז מחמוד חלאחלה נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון (פורסם בנבו, 07.05.2012).

לשופט בית משפט מחוזי.⁹¹ תומכי ההצעה טענו כי להזנה בכפייה יש תקדים במדינות דמוקרטיות אחרות וכי צעד זה אינו עומד בסתירה לאמנות בינלאומיות.⁹² כתוצאה מקידום הצעת החוק, ארגוני זכויות האדם **רופאים לזכויות אדם, אדאמיר, מרכז אל מיזאן לזכויות אדם ועדאלה**, פנו לוועדת זכויות האדם באו"ם בבקשה דחופה להביא לביטול התיקון המוצע בחוק פקודת בתי הסוהר בטענה כי הוא מהווה הפרה של אמנת ג'נבה האוסרת על גרימת עינויים. המסמך שהגישו מפרט את הסיבות להתנגדותם להצעת התיקון, המניעים ליוזמת התיקון לחוק ופירוט הצעדים שארגונים אלו נקטו בזירה הביתית על מנת להביא לביטול התיקון.⁹³ התגובה של מועצת זכויות האדם לא אחרה לבוא והיא גינתה את המהלך ודרשה הפסקת כל המהלכים להפיכת הזנה בכפייה לחוקית בישראל,⁹⁴ הגם שיש לכך תקדימים בעולם. חרף זאת, ביולי 2015 התיקון אושר סופית.

במהלך שנת 2014 הגישו העמותות **עדאלה ו-אדאמיר**, יחד עם 21 אסירים, עתירה לבג"ץ נגד שב"ס ומשרד הבריאות בטענה כי הם עוברים על החוק

⁹¹ "פולמוס חריף בוועדת הפנים סביב הצעת החוק המאפשרת הזנה בכפייה של אסירים בטחוניים" **הכנסת** <http://bit.ly/2UzzVwT>, (16.06.2014).

⁹² שם.

⁹³ למכתב המלא ראו: <https://bit.ly/2soFqhw>.

⁹⁴ UN experts urge Israel to halt legalization of force-feeding of hunger-strikers in detention, ⁹⁴ OHCHR (28.07.2015), <http://bit.ly/2X8oJEk>.

הישראלי והבינלאומי, בכך שהם מגבילים את תנועת האסירים שובתי הרעב המאושפזים בבתי חולים אזרחיים על ידי אזיקתם הממושכת. את העותרים ייצג עורך הדין סאוסן זהר מטעם ארגון עדאלה. לטענתם, אזיקת האסירים הינה מהלך משפיל ולכן אינה מהווה רק פגיעה פיזית אלא גם פגיעה נפשית. בג"ץ קבע כי יש לדחות את העתירה בשל ערכאה מתאימה יותר לדיון המשפטי, היא בית המשפט המחוזי, גם אם העתירה מעלה שאלות עקרוניות.⁹⁵ כלומר, במקרים ספציפיים נקבע שיש לפנות בעתירות מנהליות לבית המשפט ולא להגיש בג"ץ.

לרגל יום האסיר הפלסטיני, ובמסגרת פרויקט הממומן על ידי האיחוד האירופי, פרסם ארגון רופאים לזכויות אדם בשיתוף עם עדאלה, מרכז אלמזאן לזכויות אדם והוועד הציבורי נגד עינויים בישראל הצהרה משותפת בה הם קוראים לקהילה הבינלאומית לדרוש מישראל להבטיח את זכויותיהם של אסירים ועצירים פלסטינים.⁹⁶ בהצהרה זו הארגונים מנמקים את התנגדותם למעצרים המנהליים בכך ש"מדיניות המעצר והכליאה של ישראל משמשת בחלקה הגדול ככלי פוליטי לדיכוי החברה

⁹⁵ בג"ץ 4283/14 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 17.06.2014).

⁹⁶ "ארגוני זכויות אדם מישראל פרסמו הצהרה משותפת לרגל יום האסיר הפלסטיני" המפלגה הקומוניסטית הישראלית (18.04.2015), <http://bit.ly/2DnWBWv>; לנייר עמדה נוסף שפורסם במסגרת הפרויקט הקורא להפסקת השימוש בבידוד כשיטת כליאה, ראו: <https://www.adalah.org/he/content/view/4026>.

הפלסטינית והידוק השליטה בה. מדיניות זו מיועדת לחבל בחיי היומיום ובמרקם החיים החברתי של הפלסטינים ולהכשיל את יכולתם להתנגד לכיבוש הישראלי [...]”⁹⁷.

באוגוסט 2015 מוחמד נצר אלדין עלאן עתר לבג"ץ באמצעות ארבעה עורכי דין, ביניהם עו"ד סוסאן זהר, שכפי שצוין לעיל פועל מטעם ארגון **עדאלה**. מקרה זה ייחודי בשל עיסוקו המרכזי בשביתת הרעב של האסיר, דבר אשר עלה באמצעי התקשורת השונים. העותר הינו פעיל הגייהאד האיסלמי, אשר נאסר ושחרר בשנת 2009. החל משנת 2014, האסיר שהה במעצר מנהלי למשך תשעה חודשים עקב הגדרתו כסיכון בטחוני בעילת עידוד למעשי טרור באזור יהודה ושומרון. במהלך מעצרו המנהלי, האסיר פתח בשביתת רעב ומייצגיו טענו שכיוון ששבת רעב, הוא אינו יכול להוות סיכון בטחוני בפועל, ולכן יש לשחררו מהמעצר המנהלי, במיוחד לאור מצבו הבריאותי אשר הלך והדרדר עד כדי שיבוש יכולותיו הפיזיות והקוגניטיביות. עוד נטען כי מעצר מנהלי הוא אמצעי מניעתי ולא עונש ולכן מצבו הבריאותי של האסיר מחייב שחרור לאלתר. בג"ץ פסק, בהתאם לפסיקתו בעניין חלאחלה, כי כאשר נשקפת לאסיר סכנת חיים, ניתן

⁹⁷ ש.ם.

לשחררו ממעצר.⁹⁸ יוזכר כי בעניין חלאחלה נפסק כי שביתת הרעב אינה יכולה להוות גורם בהחלטה באשר לתקפותו של מעצר מנהלי כשלעצמו.

כאמור, ביולי 2015, אישרה הכנסת את התיקון לפקודת בתי הסוהר המאפשר, בתנאים מסוימים, הזנה בכפייה. התיקון לחוק עורר פולמוס ציבורי חריף בין תומכי החוק לבין מתנגדיו, בהם בולטת ההסתדרות הרפואית בישראל שרואה בהליך ההזנה בכפייה מעשה המפר את האתיקה הרפואית לה רופאים נדרשים. במחאה על צעד זה, הוגשה עתירה בנושא לבג"ץ בשם של ההסתדרות הרפואית בישראל, **ארגון מיזאן לזכויות האדם, ארגון יוסף אלצדיק לתמיכה באסיר, רופאים לזכויות אדם, הועד הציבורי נגד עינויים בישראל, המוקד להגנת הפרט ויש דין**. בפסיקתו בעתירה זו, בג"ץ קבע כי ההסדר המשלים שנוסף מכוח התיקון לפקודה הינו מוצדק ועומד במבחן החוקתיות. נפסק כי הליך ההזנה בכפייה הינו הסדר משלים ולא מהווה תחלופה ל"חוק זכויות החולה". כמו כן, הצדקת השימוש בו בוססה לאור התנאים המגבילים בהפעלתו, רפואיים (כתכלית ראשית) וביטחוניים (כתכלית משנית).⁹⁹

⁹⁸ בג"ץ 5580/15, 5575/15 מוחמד נצר אלדין עלאן נ' שירות הביטחון הכללי (פורסם בנבו, 19.08.2015).
⁹⁹ בג"ץ 5304/15 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 11.09.2016).

על רקע שביתת הרעב באפריל 2017 שתוכננה לרגל "יום האסיר הפלסטיני", ארגון **עדאלה** יחד עם 11 עורכי דין המייצגים אסירים ביטחוניים שובתי רעב, הגישו עתירה למתן צו על תנאי הדורש משב"ס לתת דין וחשבון על מדיניותו שלא לאפשר לאסירים ביטחוניים שובתי רעב להיפגש עם עורכי דינם. עקב כך, בג"ץ הורה על הצדדים להגיע להסכמות ולאחר זמן קצר, השוגה פשרה והעתירות נמחקו. בפשרה הוסכם כי שב"ס יבטל את המדיניות המונעת משובתי רעב להיפגש עם עורכי דינם, עם זאת, האיסור על ח"כים להיפגש עם האסירים עמד בעינו.¹⁰⁰

3.1.3. ההשפעות של העתירות בנושא הזנה בכפייה ותנאי

כליאה של אסירים ביטחוניים

לאור האמור ניתן להבחין במספר מגמות עיקריות המאפיינות את הפעילות המשפטית של ארגוני זכויות אדם בנושא אסירים (לרבות עזירים) ביטחוניים:

❖ **הארגונים העותרים הפכו את שביתת הרעב לאמצעי לחץ פוליטי.** הדבר בא לידי ביטוי באופן בולט בעתירות הקושרות בין שביתת הרעב לתקפות המעצר המנהלי, וזאת לאחר שבג"ץ שב והדגיש כי שביתת רעב

¹⁰⁰ בעקבות עתירה לבג"ץ: "שב"ס יאפשר לאסירים פלסטינים שובתי רעב לפגוש את עורכי דינם" **עדאלה** (04.05.2017), <https://www.adalah.org/he/content/view/9090>

אינה יכולה להוות גורם בקביעת תוקפו של המעצר המנהלי כשלעצמו. חרף זאת, תמיכתם בפרקטיקה זו, תחת אצטלה של הגנה על זכויות אדם, משמשת כמנוף לקידום מטרות פוליטיות ובפרט, הפסקת השימוש במעצרים מנהליים. יודגש כי המדינה גורסת (ובית המשפט העליון מסכים) שהמעצר המנהלי הינו כלי חשוב ומשמעותי בלחימה בטרור. מכאן גם מאבקם בהזנה בכפייה אשר נועד לשמר את הכוח בידי האסיר או קבוצת האסירים לצורך מיצוי המאבק, גריפת רווחים פוליטיים ויצירת הד תקשורת.

❖ **ריבוי העתירות גורם לזילות המערכת ולהכבדת העומס בה.** לא פעם, הפנייה לבג"ץ בנושא הטיפול באסירים ביטחוניים נדחתה בטענה כי יש סעד חלופי. נקבע במספר עתירות כי הן אמורות לבוא בפני ערכאה אחרת מלבד בית המשפט העליון, לרוב בית המשפט המחוזי. דוגמא טובה לכך היא העתירה המוחה על אזיקת אסירים ביטחוניים, אשר לדברי בג"ץ היה ראוי שתתברר בבית המשפט המחוזי וזאת חרף השאלות העקרוניות אותן היא מעלה. חלק מן העתירות אם כן משקף מעבר לקוי בסולם הערכאות, באופן שיטתי, תוך ניצול הנגישות של בג"ץ אשר פותח כיום את שעריו לכל אזרח, ארגון או עמותה.

❖ **הבחירה הבלתי פוסקת בזירה המשפטית גורמת להפרה של האיזון בין הרשויות השונות.** במקרים רבים עתירות הארגונים נעדרות אסירים קונקרטיים; האופי שלהן הוא מהותי, עקרוני, וטמון בהן ניסיון לעצב את פני העתיד לפי השקפתם של העותרים ושל הגורמים הזרים המספקים להם מימון. לכאורה אין לבוא בטענות כלפי ארגוני חברה אזרחית על שאיפתם לקדם רעיונות ואף להכניס שינויים ונורמות חוקיות לטובת שיפור מצב זכויות האדם והאזרח בחברה הישראלית, אך סבורים אנו כי את המאבק הזה ראוי לנהל מחוץ לכותלי בית המשפט על מנת לשמור על האיזון התקין בין רשויות השלטון השונות. ניסיונם העיקש של הארגונים לערב את בג"ץ בקביעת מדיניות תוך שינוי או ביטול חוקים באופן תדיר משמעותה ערעור סמכותן של הרשות המחוקקת והמבצעת.

❖ **המאבק המשפטי שניהלו הארגונים סייע במיתוג המעצר המנהלי כסמל הדיכוי של החברה הפלסטינית הנתונה לכאורה תחת כיבוש.** אין עוררין על כך ששביתת הרעב של האסירים הייתה מגיעה לכותרות הראשיות גם ללא התערבותם של הארגונים. אולם, הקמפיין המתוקשר אותו ניהלו הארגונים סביב העתירות והתמיכה המשפטית באסירים סייעו להחזיר לשיח הציבורי את שאלת הלגיטימיות של המעצר

המנהלי, שכאמור אושר ככלי משמעותי ללחימה בטרור על ידי בית המשפט העליון אינספור פעמים והינו כלי מקובל בחלק ממדינות העולם

המערבי.¹⁰¹

בתחום האסירים הביטחוניים לבדו מצאנו עשרות עתירות קבוצתיות, דהיינו כאלו המערבות ארגונים (בין בעתירות עצמאיות של ארגונים ובין בייצוג אסירים על ידי עורכי דין מטעמם), נוסף לעשרות עתירות פרטניות בין השנים 2012-2017. אף כי נוכחנו כי בית המשפט לרוב דחה את העתירות וצידד בעמדת המדינה, השפעתן לבשה צורות שונות, החל מליבוי הלהבות בתקשורת המקומית והזרה נגד מדיניותה הלגיטימית של הממשלה בלחימה בטרור ועד הפעלת לחץ על המדינה והשב"ס להגיע לפשרה בנוגע לתנאי כליאת האסירים, גם כאלה שאינם קשורים בטבורם לבריאותם.

אין עוררין על ההלימה בין האינטרסים של ארגוני זכויות האדם המוזכרים לעיל ועמדותיהם של מדינות וגופים בקהילה הבינלאומית בנושא של אסירים ביטחוניים, וכך גם בנושאים אחרים. לכאורה, יכולה זו להישאר זהות אידיאולוגית שאינה טומנת בחובה השלכות על המציאות

Blum, Stephanie, *Preventive Detention in the War on Terror: A Comparison of How the United States, Britain, and Israel Detain and Incapacitate Terrorist Suspects*, 4 HOMELAND SECURITY AFFAIRS (October 2008).

הישראלית. אולם, בחינה מדוקדקת של מקורות המימון של הארגונים ותפיסותיהם הפוליטיות מצביעה על קשר ברור. האיחוד האירופי מספק מימון נרחב לפעילותם של חלק ניכר מהארגונים העותרים בנושא והמשלחות של האיחוד האירופי לרמאללה וירושלים אף הביעו את דאגתם לשובתי הרעב הפלסטיניים במספר הצהרות שפורסמו לאורך השנים.¹⁰² במילים אחרות, ארגוני חברה אזרחית בישראל, בעלי גוון פוליטי מסוים מאוד, משמשים ככלי להתוויית מדיניות פנים ישראלית בידי מדינות אירופה שאינן שבעות רצון, בלשון המעטה, מהחלטות המחוקק והדרג המדיני בישראל בסוגיית הטיפול באסירים ביטחוניים.

במקביל למימון האירופי אותו מקבלים הארגונים העותרים, הם מקיימים שיתופי פעולה עם פטרוניהם על מנת להביא לשינויים הלכה למעשה במדיניות הישראלית בכל הנוגע לתנאי כליאה של אסירים ביטחוניים ובפרט בנושא ההזנה בכפייה. יש לציין שפעילויות אלו אינן מוסתרות מעין הציבור ומפרסומים רשמיים של הארגונים ניתן ללמוד, בין השאר, על פרויקט הממומן על ידי האיחוד האירופי שמטרתו להיטיב את תנאי הכליאה של האסירים, לרבות הפסקת השימוש בבידוד כשיטת כליאה

¹⁰² ראה למשל: *Local Statement on administrative detention of Palestinians in Israeli prisons*, THE OFFICE OF THE EUROPEAN UNION REPRESENTATIVE (08.12.2016), <http://bit.ly/2UUmbyZ>

בשב"ס. הדוגמאות לעיל מעידות על ההתערבות הבוטה של אינטרסים זרים במדיניות פנים ישראלית, ועל נזקיה האפשריים, על אחת כמה וכמה כאשר להתערבות זו אין משקל נגד. לשם ההוגנות, ראוי להדגיש כי הגב הכלכלי אותו מספקות המדינות הזרות הוא לא הגורם הישיר לתופעה זו, שכן לא תמיד ניתן להצביע על היעדים לטובתם המימון ניתן בפועל, אבל היקפו הנרחב של מימון זה ככל הנראה מהווה תמריץ משמעותי להמשך קיומה של תופעה זו.

לסיכום, ראינו כי העתירות שהוגשו מטעם הארגונים בנושא אסירים ביטחוניים לא השיגו את מטרתם העיקרית: בלימת מדיניות ישראלית מקובלת כחלק מלחימה בטרור. עם כל זאת, הארגונים העותרים גרפו רווחים פוליטיים אחרים, בהגברת המודעות הציבורית לזכויותיהם של אסירים ביטחוניים ובקידום הנרטיב הפלסטיני המציג את האסירים כלוחמי חופש.

3.2. עתירות בנושא חוק המסתננים

3.2.1. רקע

מדינת ישראל נתקלה בקשיים רבים מאז הקמתה. ביסוס הריבונות ושמירה על ביטחון האזרחים היו חלק מן הקשיים הללו. בשנת 1954, במסגרת השמירה על בטחון האזרחים, ולאחר תופעה מתמשכת של "פדאיון" – ערבים פלסטיניים שהסתננו למדינת ישראל מירדן ומצרים בכדי לקחת חלק פעיל בטרור ולהזיק לביטחון האזרחים – נחקק החוק למניעת הסתננות שמטרתו למגר תופעה זו. מטרה נוספת של החוק היא למנוע תופעות של ריגול נגד מדינת ישראל על ידי חלק מאזרחי המדינה בקשריהם עם מדינות אויב.¹⁰³

באמצע שנות ה-2000, התפתח אתגר חדש למדינת ישראל בתחום המסתננים, זאת עקב גל הסתננות מסיבי של עשרות אלפי אזרחי סודן ואריתריאה לישראל, דרך גבול ישראל-מצרים. המחוקק ביקש לתקן את החוק כך שייתן מענה לסיטואציה המורכבת שנוצרה בישראל הנובעת, בין היתר, מן הסטטוס הבעייתי של שתי מדינות אלו: סודן מוגדרת כמדינה עוינת לישראל, וישראל אינה מקיימת עמה יחסים דיפלומטיים;

¹⁰³ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954.

אריתריאה הוגדרה על ידי האו"ם כמדינה שאי אפשר להחזיר אליה באופן זמני מהגרים בלתי חוקיים, בשל מלחמה פנימית המתרחשת בה. הנסיבות הללו הביאו לכך שישראל לא יכלה להחזיר את המסתננים אל מדינות מוצאם.

לאור המצב החוקי ששרר, המדינה יכלה להחזיק במשמורת את המסתננים 60 ימים בלבד.¹⁰⁴ לאחר תקופה זו, שוחררו מרבית המסתננים, ולמרות הענקת היתר שהייה זמני שלא העניק רישיון לתעסוקה בישראל, מרביתם עבדו בניגוד לחוק. יובהר, כי ישנו הבדל בין החזקת מסתנן במשמורת, שאז המסתנן מוחזק לרוב במתקן סגור לבין החזקתו במתקן שהייה שלרוב הינו פתוח.

במסגרת מאמציה של מדינת ישראל למנוע את תופעת ההסתננות דרך גבולה הדרומי, המדינה נקטה במספר פעולות משמעותיות: הקמת גדר בגבול עם מצרים אשר בנייתה הושלמה בסוף 2012, הקמת מתקן המעצר "סהרונים" בשנת 2007 ובהמשך, פתיחת מתקן השהייה "חולות" בשנת 2013. כחלק מהניסיונות של הממשלה לקידום פתרונות חוקיים, בשנת 2011 הונחה הצעת חוק לתיקון ה"חוק למניעת הסתננות" כדי לטפל

¹⁰⁴ סעיף 5ב12 ו-13 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

בבעיית המסתננים מאפריקה. במהלך הדיונים לגבי הצעת החוק נעשו ניסיונות מצד ארגוני זכויות אדם להביא לביטול של יוזמות החקיקה על ידי הגשת תביעות לשחרור המסתננים בטענה לפגיעה בחופש התנועה, הנובעת מזכות היסוד לחירות האדם. בתביעות שהוגשו, הן מצד המסתננים עצמם, והן מצד ארגונים לזכויות אדם, הטענה המרכזית היא כי הכליאה הממושכת אינה מוצדקת ומהווה פגיעה חמורה בזכויות אדם. בחודש ינואר 2012 אושר התיקון בכנסת. חלק מהתיקון כלל סעיפי חוק קבועים וחלק כלל סעיפי הוראת שעה התקפים לשלוש שנים בלבד.¹⁰⁵ בין היתר נקבע כהוראות קבע שהגדרת "מסתנן" מעתה תוגדר כמי שאינו תושב (אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע) שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול רשמית¹⁰⁶ וכן שתבוטל הזיקה בין יישום החוק לקביעת מצב חירום על ידי הכנסת, כך שהחוק ייושם באופן שוטף.

במסגרת התיקון לחוק, נקבעו מספר הוראות שעה לשלוש שנים (קרי, עד שנת 2015). העיקרית שבהן היא האפשרות להחזיק מסתנן במשמורת, עד גירושו מהמדינה, כאשר לממונה ביקורת הגבולות ניתן שיקול דעת בשאלת שחרורו בערובה של המסתנן בשל סיבות בריאותיות, קטינות או אם חלפו

¹⁰⁵ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012.
¹⁰⁶ סעיף 1 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954.

שלוש שנים מיום תחילת החזקתו במשמורת.¹⁰⁷ התיקון לחוק מסמיך את שר המשפטים למנות בית דין לביקורת משמורת של מסתננים, כך שהתהליך יאפשר ביקורת שיפוטית,¹⁰⁸ כנהוג במדינה דמוקרטית.

כפי שיוצג בהמשך, בספטמבר 2013, לאחר עתירה לבג"ץ של ארגוני זכויות אדם, נקבע כי הסעיף בחוק שאפשר להחזיק במשמורת שלוש שנים אינו חוקתי ולכן בטל.¹⁰⁹ לאור ביטול הסעיף בחוק הכנסת אישרה בדצמבר 2013 תיקון חוק נוסף שבמסגרתו ניתן להחזיק מסתנן במשמורת למשך שנה, זאת להבדיל משלוש שנים לפני ביטול הסעיף בחוק על ידי בג"ץ.¹¹⁰ כפי שיורחב בהמשך, בספטמבר 2014, נקבע בבג"ץ עקב עתירה של ארגוני זכויות אדם, שהתיקון הנוסף לחוק אינו חוקתי ולכן בטל וכי יש לסגור את מתקן "חולות".¹¹¹

לאור ביטול התיקון לחוק בפעם השנייה על ידי בג"ץ, הכנסת העבירה בדצמבר 2014 תיקון לחוק שכלל הוראת שעה הקובעת את משך תקופת ההחזקה במשמורת לשלושה חודשים בלבד והגבלת שהייתו של מסתנן

¹⁰⁷ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012.

¹⁰⁸ סעיף 30 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954.

¹⁰⁹ בג"ץ 7146/12 נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת (פורסם בנבו, 16.09.2013).

¹¹⁰ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013.

¹¹¹ בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 22.09.2014).

במרכז שהייה פתוח ל-20 חודשים בלבד.¹¹² לאור עתירה שלישית של ארגוני זכויות אדם, קבע בג"ץ כי תקופת ההחזקה המרבית במתקן השהייה דינה בטלות, אך השהה את הכרזת הבטלות למשך שישה חודשים מפסק הדין שבמהלכה תעמוד תקופת השהייה המרבית על 12 חודשים בלבד.¹¹³

לאור פסיקות בג"ץ בנושא, במהלך 2016-2017, הכנסת אישרה שני תיקוני חוק נוספים הכוללים הוראות שעה. בתוכם קביעה כי תקופת השהייה המרבית במתקן השהייה תעמוד על 12 חודשים בלבד וכי מתקן "חולות" שהחל לפעול בחודש דצמבר 2013 ייסגר עד חודש מרץ 2018.¹¹⁴ מתקן "חולות" אכן נסגר בהתאם לפסיקת בג"ץ.

3.2.2. סקירת העתירות המרכזיות בנושא חוק המסתננים

בין השנים 2012-2017, לאחר הקמת מתקן השהייה והעברת התיקונים השונים לחוק, הוגשו מספר עתירות לבג"ץ, רובם על ידי ארגוני חברה

¹¹² חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014.

¹¹³ בג"ץ 8665/14 טשומה נגה דסטה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 11.08.2015).

¹¹⁴ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 ; חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח-2017.

אזרחית המקבלים מימון אירופי. נתאר להלן את העתירות המרכזיות, שחלקן הוזכרו בסקירת הרקע ונעמוד על השלכותיהן.

העתירה הראשונה נגד ה"חוק למניעת הסתננות" הוגשה בסוף שנת 2012 על ידי חמישה מסתננים מסודן וחמישה ארגוני חברה אזרחית, ביניהם א.ס.ף, מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל (עו"ד עודד פלר ייצג מטעם האגודה את העותרים), קו לעובד (עו"ד אסף וייצן ייצג מטעם הארגון את העותרים) והמרכז לקידום פליטים אפריקאים. נציבות האו"ם לפליטות (ארגון בינלאומי) ביקש להשתתף כידיד בית משפט בעתירה זו לצד העמותה הישראלית פורום קהלת.¹¹⁵ בג"ץ ציין שקרא את המסמכים שהובאו לידיעתו מארגונים אלו. במרכז העתירה עמדה השאלה לגבי חוקתיות תיקון מספר 3 לחוק שבמסגרתו ניתן היה להחזיק במשמורת מסתנן למשך שלוש שנים.

העותרים טענו כי תיקון מספר 3 לחוק פוגע בזכות לחירות האדם ומטרתו היחידה הינה הרתעת מסתננים וענישתם. כמו כן, נטען שהתיקון אינו עומד במבחני פסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולכן דינו של התיקון להיפסל. מנגד, טענה המדינה כי לא ייתכן כי יינתן חופש תנועה

¹¹⁵פורום קהלת הינה עמותה הפועלת לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, לקידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל, ולעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי.

לאדם שחדר באופן לא חוקי למדינת ישראל וכי תכליות התיקון לחוק הן בלימת תופעת המסתננים ומניעת הישארותם במדינה. בנוסף, טענה המדינה כי ההליך המנהלי תקין וכפוף לביקורת שיפוטית.

במסגרת בקשת "פורום קהלת" להצטרף כידיד בית משפט, טענה העמותה כי העותרים אינם אזרחי מדינת ישראל ולכן אינם בעלי זכות חוקתית פוזיטיבית להיכנס לשטח מדינת ישראל ולהתנחל בה וכי צירוף של נציבות האו"ם לפליטים, ארגון לא ישראלי, פוגע בריבונות של מדינת ישראל ורשויותיה.

בנוסף, תנועת "גדר לחיים"¹¹⁶ שביקשה להצטרף לעתירה כמשיבה (ביחד עם המדינה) טענה כי קבלת העתירה במלואה או בחלקה תעמיד את אזרחי ישראל בסכנת חיים, תוך שהיא מתבססת על הטיעון הדמוגרפי-ביטחוני, הגורס כי לאזרחיה היהודים של מדינת ישראל נשקף סיכון פיזי חמור מהתערעות הרוב היהודי-ציוני במדינת ישראל.

בג"ץ פסק בהרכב מורחב של תשעה שופטים כי ההסדר שנקבע בתיקון מספר 3 לחוק, המאפשר החזקה במשמורת של מסתננים לתקופה של שלוש שנים, אינו חוקתי כיוון שהוא עומד בסתירה לזכות לחרות המעוגנת בחוק-

¹¹⁶ תנועת גדר לחיים פועלת כהגדרתה להבטחת ביטחונם של אזרחי ישראל ומצדדת בהקמת גדר ההפרדה.

יסוד : כבוד האדם וחירותו. בתוך כך, נקבע כי הפגיעה בזכותם לחירות של המסתננים שניתן להחזיקם במשמורת עד שלוש שנים הינה פגיעה אנושה ולא מידתית בזכויותיהם, בגופם ובנפשם. בנוסף, השופט פוגלמן ציין כי התיקון לחוק סוטה מהעקרונות המקובלים בישראל ובעולם לעניין שלילת חירותם של שוהים שלא כדין במסגרת דיני ההגירה.¹¹⁷

כמתואר ברקע, בעקבות פסיקת בג"ץ אישרה הכנסת בדצמבר 2013 תיקון חוק נוסף (מספר 4) שבמסגרתו ניתן להחזיק מסתנן במשמורת למשך שנה, זאת להבדיל משלוש שנים לפני ביטול הסעיף על ידי בג"ץ. כמו כן, התיקון כלל הוראות המורות על הקמת מרכז שהייה פתוח בו ישהו מסתננים עד לגירושם מישראל.¹¹⁸ בהתאם לתיקון זה, הוקם מתקן "חולות" בנגב.

לאחר שהתיקון אושר בכנסת, עתרו שני מסתננים ושישה ארגוני חברה אזרחית נגד התיקון לבג"ץ, ביניהם, המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל, א.ס.ף., קו לעובד, רופאים לזכויות אדם והמרכז לקידום פליטים אפריקאים. בדומה לעתירה הקודמת, עורכי הדין של העותרים היו מטעם האגודה לזכויות האזרח בישראל וקו לעובד. עתירה נוספת שאוחדה לעתירה לעיל הוגשה על ידי איתן – מדיניות הגירה

¹¹⁷ בג"ץ 7146/12 נגיט סרג' אדם נ' הכנסת (פורסם בנבו, 16.09.2013).
¹¹⁸ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013.

ישראלית וביסודה הטענה כי המדינה אינה עושה די כדי להבטיח את זכויותיהם ושלומו של תושבי דרום תל-אביב נוכח תופעת ההסתננות.

העותרים טענו כי הצבת רף שהייה של שנה במתקן השהייה מהווה הפרה של זכויות אדם וכי בדומה לפסיקת בג"ץ הקודמת שפסלה את תיקון מספר 3 לחוק, מדובר בתיקון לא חוקתי, הפוגע בזכויות יסוד באופן לא מידתי ולא לתכלית ראויה. מנגד, המדינה טענה שהיא פעלה לתיקון החוק לפי פסיקת בג"ץ הקודמת והתיקון עומד במבחן החוקתי, וכי מטרתו להתמודד עם תופעת המסתננים. נוסף על כך, טענה המדינה כי קידום של הסדר יציאה בטוח עם מדינה שלישית מאפשר "ריכוך" של הפגיעה בזכויותיהם של המסתננים. "פורום קהלת" שביקש להצטרף כידיד בית המשפט גם לעתירה זו, טען בדומה לעמדתו בעתירה הקודמת, שאין למסתננים זכות לחופש תנועה בישראל ולכן לא מדובר בהגבלת חירותם האישית.

בג"ץ, בהרכב מורחב של תשעה שופטים, קיבל את העתירה נגד תיקון מספר 4 לחוק ודחה פה אחד את העתירה של ארגון איתן בנוגע לתושבי דרום תל-אביב. בתוך כך, השופט פוגלמן, שכתב את חוות הדעת המרכזית, מצא כי הסעיף שעוסק בתקופת השהייה המרבית והסעיפים שעוסקים בהקמת מתקן "חולות" נוגעים בצורה מהותית, עמוקה ויסודית בזכויות אדם. לדידו, אין הם עומדים בתנאי פסקת ההגבלה, ואין הם צולחים את

הביקורת החוקתית. משכך, לא ניתן אלא להכריז על בטלותם. בהקשר זה נקבע, בין היתר, כי אין להורות על החזקה במשמורת של מי שאין צפי להרחקתו, ומקל וחומר לתקופה ארוכה של שנה. צוין כי ספק אם המתווה החוקי שנוצר – שאינו כולל כל התייחסות לשאלת קיומו של הליך הרחקה אפקטיבי – אכן מגשים את תכלית החקיקה.

בנוגע למתקן השהייה "חולות" השופט פוגלמן מצא כי גם פרק זה אינו צולח את הבחינה החוקתית, בראש ובראשונה בשל כך שאין הוא קובע מגבלת זמן לעניין שהייה במרכז השהייה או מציע כל עילה לשחרור ממנו. להשקפת השופט פוגלמן, חברה דמוקרטית אינה יכולה לשלול לפרק זמן מעין זה את חירותם של אנשים שלא נשקף מהם סיכון ושאינם נושאים בעונש על מעשי עוולה שביצעו, אף אם בצד שלילת חירות זו ישנה תועלת.

כן נקבע כי ההוראה הקובעת שעל מסתנן להתייצב לרישום נוכחות שלוש פעמים ביום במרכז השהייה וכן לשהות בו בשעות הלילה פוגעת הן בזכות החוקתית לכבוד והן בזכות החוקתית לחירות. זאת כיוון שהמרחק הרב של המרכז מיישובי האזור שולל כמעט כל אפשרות ליציאה שגרתית ממרכז השהייה, והלכה למעשה מדובר במתקן הקרוב במהותו למתקן סגור.

השופט פוגלמן התייחס גם בחוות דעתו לסמכות הניתנת לממונה ביקורת הגבולות להורות על העברת מסתנן למשמורת בגין הפרות משמעת שונות לתקופה של עד שנה אחת, ללא קיומה של ביקורת שיפוטית יזומה, למעט כזו התחומה לרשימה סגורה של עילות הומניטאריות בעיקרן שאינן נוגעות לעצם ההחלטה בדבר השמה במשמורת. נקבע כי הסמכות ליטול חירותו של אדם נמצאת "בליבת התפקיד של הרשות השופטת" ולפיכך הפקדתה בידי גורם מנהלי ללא מנגנון של ביקורת שיפוטית יזומה (למעט בעילות התחומות האמורות לעיל) פוגעת פגיעה קשה בזכותו החוקתית של המסתנן להליך הוגן, והיא אינה יכולה לעמוד.¹¹⁹

לאחר ביטול התיקון לחוק על ידי בג"ץ, הכנסת העבירה תיקון נוסף שקבע שתקופת השהות במשמורת של המסתננים במתקן הכליאה לא תעלה על שלושה חודשים, תוך שניתן להורות על שהייתם של מסתננים במתקן שהייה למשך עשרים חודשים. בנוסף, נקבע כי חובת ההתייצבות תעמוד על פעם אחת ביום.¹²⁰

בפעם השלישית, עתרו אותם ארגוני חברה אזרחית שהוזכרו לעיל ביחד עם שני מסתננים נגד התיקון לחוק. בדומה לעתירות הקודמות, עורכי הדין של

¹¹⁹ בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 22.09.2014).
¹²⁰ חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014.

העותרים היו מטעם האגודה לזכויות האזרח בישראל וקו לעובד. העותרים טענו בשלישית כי הסעיף שעוסק בתקופת השהייה המרבית אינו חוקתי, הגם שקוצר משלוש שנים לשלושה חודשים. מנגד, טענה המדינה כי התיקון הנוכחי אינו פוגע יתר על הנדרש ותכליתו העיקרית של התיקון הוא מיצוי הליכי זיהוי של המסתנן והעמדת פרק זמן הכרחי לצורך גיבוש אפיקי הרוחקתו מישראל. בהתחשב בתכלית זו סבורה המדינה כי התקופה בת שלושת החודשים שנקבעה בחוק היא מידתית.

לעתירה זו ביקשו להצטרף כידידי בית משפט, בין היתר, "פורום קהלת" ו"הפורום המשפטי למען ארץ ישראל".¹²¹ העמותות טענו כי בלימת ומניעת תופעת הסתננות הינן תכליות ראויות, אין מקום להסתמך על הוראות המשפט הבינלאומי במסגרת בחינת חוקתיותו של החוק, וכי יש לתת מרחב תמרון למחוקק כמרכיב מהותי בעיקרון הפרדת הרשויות.

בג"ץ, בהרכב מורחב של תשעה שופטים פסק פה אחד כי הוראת תיקון החוק הקובעת כי ניתן להחזיק מסתננים במשמורת לתקופה של עד שלושה חודשים היא חוקתית, זאת בכפוף לפרשנות שנקבעה בפסק הדין, שלפיה קיים קשר מובנה בין ההחזקה במשמורת לקיומם של הליכים לזיהויים או

¹²¹ "הפורום המשפטי למען ארץ ישראל" פועל כהגדרתו למען תקינות שלטונית בכלל ובמערכת המשפט בפרט לרבות בנושא הפרדת הרשויות והאיזונים בין שלושת הרשויות".

למיצוי אפיקי הרחקתם מישראל. בנוסף, הוחלט ברוב דעות כי גם הוראות החוק המקנות סמכות להורות למסתנן לשהות במרכז שהייה הן חוקתיות, פרט לסעיפים הקובעים כי התקופה המרבית להחזקה במרכז שהייה למסתננים היא עשרים חודשים – שדינם בטלות, וזאת, משום שתקופה זו אינה מידתית. כמו כן, הודגש כי אם בתום תקופת ששת החודשים לא תחוקק הכנסת הוראות חדשות לעניין זה, תפקע סמכותו של ממונה ביקורת הגבולות להוציא הוראות שהייה למסתננים. תצוין, דעת המיעוט של השופט הנדל שסבר כי דינה של העתירה להידחות על כל חלקיה. לעמדתו, גם ההוראה לפיה תקופת שהייה המקסימאלית במרכז שהייה היא 20 חודשים צולחת את המבחן החוקתי.¹²²

באפריל 2015 הוגשה עתירה לבג"ץ על ידי המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל ורופאים לזכויות אדם. עד להגשת העתירה נדרשו הנתונים הזרים להתייצב במשרדי יחידת ההגירה של מנהל אכיפה וזרים הממוקמים בנמל התעופה בן גוריון. העותרים סברו כי משרדים אלו אינם נגישים דיים וכי הדרישה להתייצב בהם מציבה קושי גדול מדי בפני הנתונים הזרים. הם דרשו כי תבוטל דרישת ההתייצבות במשרדים שבנמל התעופה וכי יתאפשר לנתונים הזרים לחדש את רישיון

¹²² בג"ץ 8665/14 טשומה נגה דסטה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 11.08.2015).

ישיבתם בכל אחת מלשכות רשות האוכלוסין וההגירה הפרוסות ברחבי הארץ. בעקבות העתירה, המדינה הודיעה כי תבוטל חובת ההתייצבות במשרדים שבנמל התעופה. בסוגיית הכשרת לשכות אוכלוסין בכל הארץ לטיפול בנתינים הזרים, בג"ץ קבע כי לא קיימת הצדקה לחייב את המדינה לעשות זאת.¹²³

ביוני 2015 הגישו שני עותרים פרטיים עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים בבאר שבע כנגד ההחלטה להעבירם למשמורת, וזאת לאחר סירוב המסתננים להסדר העברה למדינה שלישית. הערעור הוגש בתמיכתם של ארגוני זכויות האדם המוקד לפליטים ומהגרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל, ARDC, רופאים לזכויות אדם, קו לעובד וא.ס.ף. בית המשפט דחה את העתירה¹²⁴ והיא הובאה כערעור לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט לערעורים בעניינים מנהליים. בית המשפט העליון קבע כי אין מניעה להרחיק למדינה שלישית מסתננים השוהים במרכז השהייה אשר לא הגישו בקשת מקלט או שבקשתם למקלט נדחתה. יחד עם זאת, נקבע כי לא מוטלת עליהם חובה להסכים להרחקה ולא ניתן להכניסם למשמורת מעל ל-60 ימים בשל אי-הסכמתם.¹²⁵

¹²³ בג"ץ 2638/15 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 18.02.2016).
¹²⁴ עתי"מ (בי"ש) 5126-07-15 א.ג.צ נ' מדינת ישראל משרד הפנים (פורסם בנבו, 08.11.2015).
¹²⁵ עע"מ 8101/15 אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 28.08.2017).

החל משנת 2014, ממשלת ישראל מתמרצת מסתננים אפריקאים לחזור ברצון למדינתם או למדינה שלישית, דמות אוגנדה או רואנדה, על ידי מתן מענק כספי.¹²⁶ בית המשפט העליון קבע כי הגם העתירות כנגד מדיניות הממשלה, ניכר כי אוגדה ורואנדה הן מדינות בטוחות¹²⁷ ולפי ארגונים בינלאומיים ניכר אף שבמדינות אלו מהגרי עבודה מקבלים שכר שהינו גבוה מהשכר הממוצע המקומי.¹²⁸

בינואר 2018, 119 פעילי זכויות אדם עתרו לבג"ץ בבקשה להקפיא את ההסכם שהממשלה חתמה עם רואנדה הנוגע להעברת מבקשי מקלט לשטחה, עד להסדרתו בחוק בכנסת. ניכר שחלק מפעילי זכויות האדם פעילים ומקושרים לארגונים המקבלים מימון זר.¹²⁹ במרץ 2018, בג"ץ הוציא צו מניעה זמני לגירוש מבקשי המקלט ובאפריל 2018 קבע שאם היועץ המשפטי לממשלה לא יאשר את ההסכם עם המדינה השלישית, ישוחררו לאלתר המסתננים הכלואים במשמורת במתקן "סהרוניס" שסירבו להיות מורחקים למדינה שלישית.¹³⁰ לאור היעדר אישור ההסכם

¹²⁶ אילן ליאור "שיא בעזיבת מבקשי מקלט מאפריקה: 1,705 יצאו מישראל בפברואר" **הארץ** (27.02.2014), <http://bit.ly/2YJv7T6>

¹²⁷ עע"מ 8101/15 אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 28.08.2017).

¹²⁸ How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies, OECD (2018), <http://bit.ly/2K09s50>

¹²⁹ ראה לדוגמא את יעל עגור אורגל, ממובילי המחאה והעתירה לבג"ץ אשר מתפקדת כחלק מהוועד המנהל של מרכז לקהילה האפריקאית בירושלים אשר בשנת 2015 קיבלה 35,785 שו מנציבות האו"ם לפליטים. <https://bit.ly/2TUHjy3>

¹³⁰ בג"ץ 679/18 סיגל קוק אביבי ו-118 אח' נ' ראש הממשלה ושר החוץ (פורסם בנבו, 10.04.2018).

עם המדינה השלישית, היועץ המשפטי לממשלה הורה לשחרר 205 נתינים זרים שהוחזקו במתקן "סהרונים"¹³¹.

3.2.3. ההשפעות של העתירות בנושא חוק המסתננים

לאור האמור ניתן להבחין במספר מגמות עיקריות המאפיינות את הפעילות המשפטית של ארגוני זכויות אדם בנושא חוק המסתננים:

❖ **שינויי חקיקה נרחבים בניגוד לרצון המחוקק**: כפי שתואר בהרחבה, העתירות הרבות בהובלת ובסיוע ארגוני זכויות אדם גרמו לשינויי חקיקה משמעותיים בחוק המסתננים בכלל הפחות ארבעה סבבים שונים (2013, 2014, 2015 ו-2016-2017). לפי גורמים בממשלה, עתירות אלו לבג"ץ ושינויי החקיקה שהגיעו בעקבותיהם, וביתר שאת סגירת מתקן השהייה "חולות" בשנת 2018, פגעו באופן משמעותי ביכולתה של מדינת ישראל להילחם בתופעת ההסתננות ולא פתרו את המשבר או הקלו על סבלם של התושבים המקומיים. כמו כן, שינויי חקיקה תכופים בלחץ הרשות השופטת גרמו לכרסום במעמדה של הרשות המחוקקת ופגעו באיזון של הפרדת הרשויות במדינה דמוקרטית.

¹³¹ דנה ירקצי ויניר יגנה "אין לנו לאן ללכת ואיפה לישון": מבקשי המקלט השתחררו מסהרונים" וואלה-חדשות (15.04.2018).

❖ **קידום לחץ בינלאומי נגד ישראל והכפשת שמה** : לאור עתירות אלו, הממומנות חלקן על ידי מדינות זרות התורמות לארגוני זכויות האדם המעורבים בנושא, הופנה זרקור של הקהילה הבינלאומית כלפי ישראל, הגם שמדינות רבות בעולם, כולל באירופה ובארצות הברית מתמודדות עם תופעה זו. בשנים 2011-2012 מחלקת המדינה האמריקאית מתחה ביקורת על ישראל ביחסה למבקשי המקלט, בין היתר לאור איטיות ההליך לבחינת מעמד פליטות והנפקת ויזות עבודה לתקופת הביניים.¹³² בשנת 2016 פרסם גוף המחקר של האיחוד האירופי, אחד המממנים הראשיים של ארגוני זכויות אדם העותרים בסוגיית המסתננים בישראל, דו"ח המעביר ביקורת קשה על ישראל לגבי היחס למסתננים, בדגש על כליאתם על מנת למנוע את בריחתם, ועל מדיניותה של ישראל בנושא החזרת המסתננים לארצות מוצאם.¹³³

❖ **קושי בהוצאה לפועל של מדיניות** : בשנת 2018 אישרה ממשלת ישראל הסכם לגירוש המסתננים למדינה שלישית, כאשר כל מסתנן שיצא בהסכמה מישראל עתיד היה לקבל מענק כספי. מתווה זה קרס

¹³² דנה ויילר-פולק "ארה"ב: ישראל מפרה זכויות של מבקשי מקלט" **הארץ-חדשות** (20.04.2011); עומרי אפרים "דו"ח מחלקת המדינה: נגד ההגדרה "מסתננים" YNET (25.05.2012).
¹³³ EASO Country of Origin Information Report (2016), <https://bit.ly/2C1GIUR>

לאחר מספר חודשים ככל הנראה בעקבות לחץ אירופי כבד על המדינה השלישית רואנדה. לפי ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, הקרן החדשה לישראל הממומנת גם על ידי האיחוד האירופי לחצה על ממשלת רואנדה לבטל את הסכם הגירוש עם ישראל.¹³⁴ הקרן החדשה לישראל דחתה טענות אלו.¹³⁵

לסיכום, בסוגיית המסתננים ניתן לראות השפעה נרחבת במיוחד של הפעילות המשפטית של ארגוני זכויות אדם. באמצעות הגשת עתירות חוזרות ונשנות, הצליחו הארגונים להביא לשינויים במדיניות הישראלית כלפי מסתננים, ולעגן זאת בחקיקה. שוב ושוב הביאו הארגונים לידי ביטולם של תיקונים ב"חוק למניעת הסתננות" שנועדו להעניק כלים בידי המדינה להתמודד עם תופעת ההגירה הבלתי חוקית. אין מחלוקת על נחיצותה של ביקורת שיפוטית ועל הסכנה הטמונה בהיעדרה. עם זאת, יש לתת את הדעת גם על הבעייתיות הכרוכה בסיכול שיטתי של מדיניות שנקבעה בידי גופים שנבחרו על ידי הציבור, על אחת כמה וכמה כאשר

¹³⁴ טל שלו ודנה ירקצי "נתניהו מקדם פתרון עוקף בג"ץ - ומבקש לפתוח מחדש את מתקן חולות" וואלה <https://bit.ly/2DKXaJf>, (03.04.2018).

¹³⁵ "נשיאת הקרן החדשה לישראל: לא דיברנו עם אף אחד באירופה" כאן-חדשות (04.04.2018), <https://bit.ly/2EugJWj>.

רצונם של אלו נדחק, בין היתר, לטובת אינטרסים סותרים (באופן אחיד)
של גורמים שאינם אמורים לקחת חלק במשחק הפוליטי הישראלי.

3.3. עתירות בנושא הריסת בתי מחבלים

3.3.1 רקע

מדיניות הריסת בתים היא למעשה שם משותף לשלוש פרקטיקות שונות: הריסת בתים של פעילי טרור אשר ביצעו פעולות טרור, הריסת בתים בשל חריגות בתחום התכנון והבנייה והריסת בתים כחלק ממבצע לחימה צבאי.¹³⁶ לעתים הגבול בין המקרים אינו ברור, בסקירה זו נתמקד בפרקטיקה הראשונה של הריסת בתי מחבלים.

מקורה של פרקטיקה זו בניסיונות עבר של מדינות אשר ביקשו להתמודד עם ארגוני טרור שפעלו בשטחם, כמו גרמניה, טורקיה, רוסיה וארה"ב. הריסת הבתים בישראל עומדת, בין השאר, על מדיניותה של בריטניה בתקופת המנדט על פלשתינה.¹³⁷ סעיף 5 לדבר המלך במועצה על פלשתינה (א"י), 1931 הסמיך את הנציב העליון בפלשתינה (א"י) להורות על הריסתו של כל מבנה אם הוא סבור כי הריסה שלו תהיה הכרחית בכדי להגן על ביטחון התושבים. בהמשך, במסגרת המנדט הבריטי, התבצעו הריסות הבתים מכוח תקנה 119 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. תקנות אלו

¹³⁶ עמיחי כהן וטל מימרן "עלות ללא תועלת במדיניות הריסת הבתים" המכון הישראלי לדמוקרטיה 13 (2005).

¹³⁷ שם, בעמ' 17.

הן חקיקת חירום שחוקקו הבריטים בכדי להתמודד עם פעילותם של ארגוני המחתרות היהודיים והערביים.

לימים, מדינת ישראל אימצה לעצמה את השימוש בפרקטיקה זו, במסגרת הירושה של תקנות שעות חירום מהמנדט הבריטי. על פי סעיף 119 לתקנות שעות חירום, רשאי המפקד הצבאי להורות על הריסת כל מבנה אם יש חשש ששימש, בין היתר, לפעולת טרור.

בבסיס מדיניות הריסת הבתים של מדינת ישראל עומד עקרון ההרתעה. מטרת המדיניות היא להרתיע מפגעים פוטנציאליים מפני ביצוע מעשי טרור, וכן לעודד את המתגוררים בבית למנוע פעולות מסוג זה. יש הגורסים כי הריסת בתים של מחבלים יעילה למניעת הישנות אירועי טרור בעתיד, שכן היא מעבירה מסר חד-משמעי לארגוני הטרור כי פעולות טרור תגבינה מחיר יקר מהעם הפלסטיני כולו. הריסת הבתים מציבה למעשה "תמרורי אזהרה" פיזיים באזורי המגורים הפלסטיניים; השליטה בקרקע ובאדמה תופסת מקום חשוב בתרבות הפלסטינית והיא מאפיין מרכזי של הלאומיות הפלסטינית. בכך שהיא הורסת את הקשר שבין הפלסטינים

לבין ביתם ואדמתם, פרנסתם וקשרי המשפחה שלהם, הריסת הבתים משיגה את ההרתעה הנדרשת.¹³⁸

בישראל הריסת הבתים לובשת שתי צורות מרכזיות: הריסה (מלאה או חלקית) של בית מגורים או אטימתו (המלאה או החלקית) בתגובה למעורבותו של אחד או יותר מבני הבית בפעילות טרור. אטימה של בית מבוצעת על ידי הנחה של לוחות מתכת או לבנים בפתחי הבית, בחלונות ובדלתות. ישנן מספר סיבות אשר בגינן עשוי המפקד הצבאי להחליט כי דרושה אטימת בית ולא הריסתו, ביניהן: (א) כשחומרת העבירה אינה מצדיקה הריסה מלאה או חלקית של הבית; (ב) כשמסיבות פרקטיות או הנדסיות הריסת הבית אינה אפשרית; (ג) כשמלבד מבצע העבירה מתגוררים במבנה בני בית נוספים אשר לא היו קשורים לביצוע העבירה; (ד) כשמדובר באמצעי זמני עד שתידון העתירה להריסת הבית.¹³⁹

לרוב הריסת הבתים נעשית בשטחי יהודה ושומרון ובחבל עזה (עד למהלך ההתנתקות של ישראל בשנת 2005), אך היא יושמה גם במזרח ירושלים.¹⁴⁰ ישראל השתמשה בפרקטיקה זו בשיטתיות ובהרחבה במהלך שתי תקופות מרכזיות. התקופה הראשונה היא תקופת האינתיפאדה

¹³⁸ ענבר לוי, אלעד גיל ויוגב תובל "אמצעים חריגים למאבק בטרור" המכון הישראלי לדמוקרטיה 198 (2010).

¹³⁹ שם, בעמ' 194.

¹⁴⁰ עמיחי כהן וטל מימרן "עלות ללא תועלת במדיניות הריסת הבתים" המכון הישראלי לדמוקרטיה 13 (2005).

הראשונה (1987-1993) אז הרסה ישראל באופן מלא או חלקי 493 בתי מחבלים ואטמה באופן מלא או חלקי 344 מהם. בשנת 1992 נראתה ירידה חדה במספר הבתים שהרסה ישראל, אפשר לייחס זאת בעיקר לקיומן של שיחות השלום בין ישראל והפלסטינים במסגרת שיחות אוסלו.¹⁴¹ בין השנים 1998-2001 לא השתמשה ישראל באמצעי הריסת הבתים כלל. הסיבות לכך היו העברת שטחים ובראשם הערים הפלסטיניות המרכזיות ביו"ש ובעזה, לשליטתם של הפלסטינים בעקבות החתימה על הסכמי אוסלו וכן מדיניות הריסת הבתים המגבילה של בית המשפט העליון. התקופה השנייה התחילה בשנת 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה שבה ישראל להשתמש בפרקטיקת הריסת הבתים. בין השנים 2001-2004 הרסה ישראל באופן מלא או חלקי 694 בתי מחבלים.¹⁴²

בתום האינתיפאדה השנייה הריסות בתי מחבלים הפכו לנדירות יותר ובוצעו לפרקים נגד פעילי טרור שביצעו פיגועים אכזריים שגרמו להריגתם של ישראלים, יהודים וערבים, זאת בדרך כלל לאחר עתירות של ארגוני זכויות אדם לבית המשפט העליון שלרוב אישר את הריסת בתי המחבלים. בין השנים 2015-2018 נהרסו 50 בתי מחבלים, המהווים כשליש בלבד

¹⁴¹ ענבר לוי, אלעד גיל ויוגב תובל "אמצעים חריגים למאבק בטרור" המכון הישראלי לדמוקרטיה 194 (2010).

¹⁴² "נתונים על הריסת בתים כאמצעי ענישה" **בצלם**, https://www.btselem.org/hebrew/punitive_demolitions/statistics

מהבתים שהיו מיועדים להריסה בפועל, זאת בעיקר לאור החלטת היועץ המשפטי לממשלה לא להרוס בתים של מחבלים שקרבנותיהם לא נהרגו במהלך הפיגוע, ככל הנראה עקב החשש שהדבר לא יציל את מבחן בג"ץ.¹⁴³ ייתכן שהבסיס לחשש זה נובע מפסיקת בג"ץ שלא לאשר את הריסת ביתו של המחבל שניסה להתנקש בחייו של יהודה גליק, זאת מאחר שגליק שרד את הירי.¹⁴⁴

כאמור, פקודות ההגנה מעניקות סמכויות רבות כגון הריסת בתים. פרקטיקה זו של התגוננות מפני טרור מעוררת ביקורות עזות משום שהיא עלולה לבוא על חשבון זכויות אדם יסודיות. הביקורת המרכזית הנשמעת בסוגיה זו נוגעת לכך שמדובר בענישה קולקטיבית ולכן היא מיועדת למטרות מניעה של עבירה ולא כעונש עליה. בעיה נוספת נוגעת לכך שמדובר לרוב בהריסה המתבצעת ללא הליך משפטי מקובל.

בסוגית העונש הקולקטיבי, פרופ' אלן דרשוביץ' מציע להצדיק את השימוש בהריסת הבתים על בסיס הרחבה של הגדרת השותפות לדבר עבירה. לטענתו אנו יכולים לייחס אשם אישי לכל פלסטיני התומך באופן

¹⁴³ דפנה ליאל "אני אלמנה כי מחבלים לא מורתעים" מאקו-חדשות (31.10.2018), www.bit.ly/2GWbF02 ;
 "נתונים על הריסת בתים כאמצעי ענישה" **בצלם**,
https://www.btselem.org/hebrew/punitive_demolitions/statistics
¹⁴⁴ בג"ץ 8024/14 אברהים חגאזי נ' אלוף פיקוד העורף (פורסם בנבו, 31.12.2014).

פסיבי בביצוע פעולות טרור ואינו מנסה למנוע אותן.¹⁴⁵ לעומתו, פרופ' פלטשר דוחה טענה זו באומרו כי ישראל מטילה אשם קולקטיבי על הפלסטינים בטענה כי הם מטפחים תרבות המעלה על נס את מבצעי פעולות הטרור.¹⁴⁶

ביקורת נוספת שנשמעת נגד הריסת בתים של מחבלים היא שזהו צעד בלתי יעיל, כזה שאין בכוחו למנוע פיגועים עתידיים וחמור מכך, אף משלהב לפיגועים נוספים. כתגובה לכך ניתן להראות את פסיקת בית המשפט העליון בסוגיה זו. בשנת 2014 השופט סולברג הראה בשורה ארוכה של מחקרים כי להריסת הבתים ישנה אפקטיביות – גם אם מסוימת וקצרת-טווח – בהרתעת מחבלים מלבצע פיגועים, לחוות דעת זו הצטרפה גם השופטת חיות.¹⁴⁷ כמו כן, יש מחקרים אקדמיים המראים כי הריסת בתי מחבלים מספקת את האפקט הרצוי של הרתעה מקידום פיגועים נוספים, כאשר הדגש הוא על פעילות סלקטיבית (הריסת בתי מחבלים) ולא פעילות ללא אבחנה שדווקא מעודדת טרור.¹⁴⁸

ALAN DERSHOWITZ, WHY TERRORISM WORKS: UNDERSTANDING THE THREAT, RESPONDING TO THE CHALLENGE (2012).

George Fletcher, *Collective guilt and collective punishment*, 5 THEORETICAL INQ. L. 163, 178 (2004).

¹⁴⁷ בג"ץ 8091/14 המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הביטחון ואח' (פורסם בנבו, 31.12.2014).
Efraim Benmelech, Claude Berrebi & Esteban Klor, *Counter-Suicide-Terrorism: Evidence from House Demolitions* (NBER Working Paper No. 16493, 2010).

3.3.2. סקירת העתירות המרכזיות נגד הריסת בתי מחבלים

בשנת 1971 הציג היועץ המשפטי לממשלה ולימים נשיא בית המשפט העליון, מאיר שמגר, את עמדתו בנוגע לחוקיות נקיטת אמצעי הריסת הבתים. עמדתו הייתה דומה לעמדת מדינת ישראל כפי שהובעה בתשובות המדינה לעתירות שהוגשו לבג"ץ נגד הריסות הבתים מסוף שנות ה-70 והלאה. שמגר הציג שלושה טיעונים משפטיים מרכזיים המצדיקים לשיטתו מדיניות זו: א) הוראות תקנה 119 גוברות על הוראות מהותיות אחרות של המשפט הבינלאומי. טענה זו מתבססת על האמור בסעיף 64 לאמנת ז'נבה הרביעית הקובע כי הוראות המשפט המקומי הפלילי יישארו בתוקפן לאחר תפיסת השטח הכבוש; ב) הוראות תקנה 119 עולות בקנה אחד עם הוראות המשפט הבינלאומי ההומניטרי העוסקות בהחרמה והריסה של רכוש פרטי. סעיף 53 לאמנת ז'נבה הרביעית קובע כי מדינה כובשת רשאית להורות על הריסת רכוש פרטי בנסיבות בעלות נחיצות צבאית מובהקת ומתיר, לדידו, לישראל לנקוט במדיניות עונשית של הריסת בתים; ג) הריסת בתים בתגובה על ביצוע עבירות ביטחוניות אינה נחשבת לענישה קולקטיבית, היא אמצעי הרתעה שיש להפעילו רק במקרה

בו יש קשר בין העבירה הביטחונית ובין הבית המיועד להריסה.¹⁴⁹ בשנת 1979 נדרש לראשונה בית המשפט העליון לדון בחוקיות אמצעי הריסת הבתים. בפסק דין תקדימי בעניין סחוויל,¹⁵⁰ אישר לראשונה בית המשפט את מדיניות הריסת הבתים בישראל.

בפסק דין בעניין סביח קבע השופט גבריאל בך הגבלות מסוימות על הריסת הבתים. בתוך כך נקבע כי בבוא המפקד הצבאי להפעיל את סמכותו הקבועה בתקנה 119 עליו לשקול את השיקולים הבאים: (א) חומרת המעשים המיוחסים לחשוד המתגורר בבית המיועד להריסה; (ב) מידת המעורבות של יתר דיירי הבית בביצוע העבירות הביטחוניות. היעדר ראייה למודעות ולמעורבות מצדם אינו מונע כשלעצמו את הפעלת הסמכות, אך עשוי להשפיע על היקף הצו; (ג) האם ניתן לראות במגורי החשוד יחידת מגורים נפרדת מיתר חלקי המבנה; (ד) האם ניתן להרוס את יחידת מגורי החשוד מבלי לפגוע ביתר חלקי המבנה. אם מתברר כי הדבר אינו אפשרי, אזי יש לשקול הסתפקות באטימת היחידה הרלוונטית; (ה)

¹⁴⁹ עמיחי כהן וטל מימרן "עלות ללא תועלת במדיניות הריסת הבתים" המכון הישראלי לדמוקרטיה 208 (2005).

¹⁵⁰ בג"ץ 434/79 נוזהת טאהר אחמד סחוויל נ' מפקד איזור יהודה ושומרון (פורסם בנבו, 06.11.1979).

מספר האנשים שייפגעו מהריסת המבנה ואשר יש להניח כי הם עצמם חפים מפשע ואף לא היו מודעים למעשי החשוד.¹⁵¹

במהלך השנים הוגשו עתירות פרטניות לבג"ץ, אך כפי שיפורט בהמשך בשני העשורים האחרונים לערך ניכר גידול בעתירות המוגשות או המגובות על ידי ארגוני זכויות אדם.

במהלך שנת 2014 הגישו ארגוני זכויות אדם מספר עתירות לבג"ץ נגד הריסות בתים של חשודים בטרור. בתוך כך במהלך שנה זו הגישו עותרים פרטיים ומספר ארגוני זכויות אדם, ביניהם **המוקד להגנת הפרט, רופאים לזכויות אדם והועד הציבורי נגד עינויים בישראל** עתירה לבג"ץ בטענה כי הריסת בתים של העותרים עקב הפיגוע שביצע קרוב משפחתם שגר עימם הינה בגדר עונש קולקטיבי שהוא אסור לפי הדין הבינלאומי. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי תקנה 119 מאפשרת הריסת מבנים בממדים רחבים ביותר, אולם המפקד הצבאי מצווה להפעיל שיקול דעת סביר בהפעילו את סמכותו מכוחה ולפעול במידתיות, תוך בחינה שתכלית הריסת הבית אינה להעניש כי אם להרתיע. כמו כן, בדומה לפסק דין סביח, נקבע כי ראוי שהמפקד הצבאי ישקול את השיקולים הבאים לגבי

¹⁵¹ בג"ץ 1730/96 עאדל סאלם ע/רבו סביח נ' האלוף אילן בירן, מפקד כוחות צה"ל (פורסם בנבו, 19.03.1996).

הריסת מבנים : א) חומרת המעשים המיוחסים לחשוד, ושקיימות הוכחות בדוקות לביצועם על ידו ; ב) מידת המעורבות של יתר דיירי הבית בפעילות החבלנית של החשוד ; ג) האם ניתן לראות במגורים של המחבל החשוד משום יחידת מגורים נפרדת מיתר חלקי המבנה ; ד) האם ניתן להרוס את יחידת המגורים של החשוד בלי לפגוע ביתר חלקי המבנה ; ה) מספר האנשים העשויים להיפגע מהריסת המבנה, ושיש להניח כי הם כשלעצמם חפים מפשע. ודוק, אלו אינם קריטריונים ממצים, וכל מקרה חייב להישקל על פי נסיבותיו.¹⁵²

לאחר הוצאת צווי ההריסה של בתי המחבלים שחטפו את שלושת הנערים באזור יהודה ושומרון בחודש יוני 2014, מספר עותרים פרטיים והמוקד **להגנת הפרט** עתרו לבג"ץ (דיון מאוחד) בטענות שונות נגד הריסת הבית : מדובר בעונש קולקטיבי לבני משפחה לא מעורבים, הריסת הבית לא תוביל להרתעה יעילה, המדובר בפעולת נקם של הצבא, הריסת הבית מנוגדת לדין הבינלאומי וכי ישנה אפליה בין הריסת בתים של חשודים בטרור יהודים וערבים. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי יש לצבא סמכות להרוס בתים של חשודים בטרור, אך על מנת להצדיק

¹⁵² בג"ץ 4597/14 מוחמד חסאן חליל עואודה נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 01.07.2014).

הפעלה של הסמכות על המפקד הצבאי להראות כי קיים צורך צבאי ממשי בהרתעה, כי הפעלת הסמכות אכן תיצור בפועל את ההרתעה הרצויה וכן כי הפעלת הסמכות תתבצע באופן מידתי. בנוסף, קבע בית המשפט העליון כי אין די בעצם ביצוע מעשי טרור ע"י יהודים, דוגמת חטיפת ורצח הנער מוחמד אבו חדיר, כדי להצדיק לבדם את הפעלת התקנה כלפי יהודים, ואין בהחלטת המפקד הצבאי שלא להפעיל את התקנה ביחס לחשודים ברצח זה כדי להצביע לבדה על קיומה של אכיפה בררנית.¹⁵³

בעקבות צו הריסת ביתו של המפגע שניסה לרצוח את יהודה גליק באוקטובר 2014, עתרו לבג"ץ (דיון מאוחד) מספר עותרים פרטיים וארגוני זכויות אדם, ביניהם **המוקד להגנת הפרט ואדאמיר** כנגד הריסת ביתו של המפגע. בית המשפט העליון הוציא צו על תנאי והורה שלא להרוס את ביתו של המפגע, זאת, בין היתר, בשל העבודה שגליק לא נהרג מניסיון הרצח.¹⁵⁴ לבסוף רק חדר אחד בביתו של המפגע נאטם.

בעקבות צו הריסת ביתו של המפגע מהפיגוע בבית הכנסת בהר נוף, עתרו לבג"ץ מספר עותרים פרטיים וארגוני זכויות אדם, ביניהם **המוקד להגנת הפרט ואדאמיר** כנגד הריסת ביתו של המפגע. בית המשפט העליון דחה

¹⁵³ בג"ץ 5290/14 סעדי עאל עפו קואסמה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 11.08.2014).
¹⁵⁴ בג"ץ 8024/14 אברהמים חגאזי נ' אלוף פיקוד העורף (פורסם בנבו, 31.12.2014).

את העתירה וקבע כי המעשים המיוחסים לקרובי משפחת העותרים נמצאים ברף חומרה גבוה במיוחד ולא עלה בידי העותרים להוכיח כי החלטת המשיב בעניינם הייתה לא מידתית באופן המצדיק התערבות בג"ץ, בשים לב לשיקול הדעת המסור למדינה בהריסת בתים של חשודים בטרור בכפוף להסתייגויות שנקבעו בפסיקות קודמות של בג"ץ.¹⁵⁵

בנוסף, במהלך שנת 2014 הגישו מספר ארגוני זכויות אדם, ביניהם המוקד להגנת הפרט, במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, בצלם, הועד הציבורי נגד עינויים בישראל, יש דין, עדאלה, רופאים לזכויות אדם ורבנים למען זכויות אדם, עתירה לבג"ץ אודות מימוש סמכות המדינה להריסת בתים של חשודים בטרור. העותרים טענו כי השימוש בתקנה 119 אינו חוקי בהיותו נוגד לשיטתם את הדין הבינלאומי ואת המשפט החוקתי והמינהלי הישראלי. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי השימוש בסמכות זו חוקי, אך עליו להיעשות במשורה ובאופן מידתי. המידתיות נבחנת בראש וראשונה ביחס לחומרת המעשה המיוחס לחשוד, ממנו נגזרת מידת ההרתעה הדרושה. כמו כן, נקבע כי הריסת ביתו של מפגע לתכלית ענישה קולקטיבית אסורה.¹⁵⁶

¹⁵⁵ בג"ץ 8066/14 מעאויה מחמד אבו ג'מל נ' מפקד פיקוד העורף (פורסם בנבו, 31.12.2014).
¹⁵⁶ בג"ץ 8091/14 המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הביטחון ואח' (פורסם בנבו, 31.12.2014).

בשנת 2015, המשיכה מגמה של הגשת עתירות פרטיות בסיוע ארגוני זכויות אדם כנגד החלטת המדינה להרוס בתים של חשודים בטרור. בעקבות צו הריסת ביתו של המפגע שרצח נערה ופצע שניים נוספים בצומת אלון שבות בחודש נובמבר 2014, עתרו לגב"ץ מספר עותרים פרטיים והמוקד להגנת הפרט כנגד הריסת ביתו של המפגע וכנגד חוסר היעילות לכאורה בפעולה זו. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי אין הכרח להראות כי אלה המתגוררים בבית ידעו על אודות הפעילות החבלנית של החשוד וכי יש למסור הודעה במועד קרוב ככל האפשר אודות הריסת הבית של המפגע.¹⁵⁷

במהלך שנת 2015, בית המשפט העליון דחה מספר עתירות נגד צווי החרמה והריסה שהוצאו לבתייהם של פלסטינים שביצעו פיגועים רצחניים, להוציא ביחס למחבל המתגורר בדירה שכורה שבבעלות צד שלישי זר. לצד זאת, נקבעו עקרונות בעניין הליכי השימוע ובעניין תיקון או פיצוי בגין נזקים שעלולים להיגרם לצדדים שלישיים כתוצאה מההריסה.¹⁵⁸

¹⁵⁷ בג"ץ 5839/15 ראאד סידר נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו, 15.10.2015).
¹⁵⁸ בג"ץ 7040/15 פדל מוסטפא פדל חמאד נ' המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 15.11.2015).

בעקבות צו הריסת ביתו של המפגע החשוד ברציחתם של הזוג הנקין באוקטובר 2015, עותר פרטי והמוקד להגנת הפרט עתרו לבג"ץ בטענה כי צו הריסת הבית הוצא ללא קיום שימוע אמיתי כמתחייב בדין, וכי הריסת הבית אינה מידתית. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי המפקד הצבאי הפעיל את שיקול דעתו בסבירות ובמידתיות והרים את הנטל הרובץ על שכמו לעניין האפקט ההרתעתי שיש בהפעלת הסמכות לפי תקנה

159.119

בסוף שנת 2015, עתרו לבג"ץ מספר עותרים פרטיים והמוקד להגנת הפרט בעקבות צו הריסה שהוצא לבתיהם של המפגעים שרצחו שלושה ישראלים באוטובוס בשכונת ארמון הנציב בירושלים באוקטובר 2015. העותרים טענו, בין היתר, כי הריסת בתי המפגעים אינה יעילה ואין בה כדי לקדם הרתעה שתמנע פיגועים עתידיים. בית המשפט העליון דחה את העתירות. במסגרת דעת הרוב, השופט עמית הצביע על זווית נוספת הנוגעת להריסת בתים במישור התועלתני ועניינה התשומות שמשקיעים גורמי הביטחון בביצוע ההריסות ופוטנציאל ההסתבכות הנובע מכך. הסיכוי לנפגעים מקרב התושבים המקומיים ולפגיעה ברכושם של בלתי

¹⁵⁹ בג"ץ 7220/15 דועאא עליוה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו, 01.12.2015).

מעורבים עלול, כשלעצמו, להסלים את המצב הביטחוני ובנסיבות מסוימות, לחשוף את המדינה לתביעות נזיקין.¹⁶⁰

בתחילת שנת 2016, בעקבות רצח של רב וחייל על ידי מפגע בעיר העתיקה בירושלים באוקטובר 2015, הוצא צו הריסה לביתו של המפגע. עותרים פרטיים והמוקד להגנת הפרט עתרו לבג"ץ כנגד צו ההריסה. בית המשפט העליון ביטל את צו ההריסה שהוצא לביתו של המפגע, זאת כיוון שהמפגע גר בהיותו סטודנט בדירה שכורה ולא בבית שהוצא כנגדו צו ההריסה. בדעת מיעוט, השופטת נאור גרסה כי יש לבחון את מכלול הנסיבות והזיקה של המפגע לבית הוריו, הגם שאין בכך לקבוע כי סטודנט המתגורר בשכירות נותר לעולם תושב בבית הוריו לצורך תקנה 119.¹⁶¹

בעקבות הפיגוע במתחם שרונה בתל אביב ביוני 2016, בו נרצחו ארבעה ונפצעו 16 נוספים, הוצאו צווי הריסה לבתייהם של המפגעים. עותרים פרטיים והמוקד להגנת הפרט עתרו לבג"ץ (דיון מאוחד) כנגד צו ההריסה. בית המשפט העליון קבע כי על המפקד הצבאי לברר אם ניתן להרוס את יחידת המגורים של המפגע בלי לפגוע ביתר חלקי המבנה או במבנים שכנים. עוד נקבע, כי על המפקד הצבאי מוטלת החובה "לעשות בסמכות

¹⁶⁰ בג"ץ 8150/15 דאוד אבו ג'מל נ' מפקד פיקוד העורף (פורסם בנבו, 22.12.2015).
¹⁶¹ בג"ץ 1125/16 חמד מרעי נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית (פורסם בנבו, 31.03.2016).

זו שימוש זהיר ומצומצם, בהתאם לעקרונות של סבירות ומידתיות".
בהקשר של אחד המפגעים, בהתאם להלכות שנקבעו בעבר, נקבע שיש
להסתפק בהריסת הקומה השלישית בלבד אשר שימשה כיחידת מגורים
נפרדת של המפגע.¹⁶²

בסוף שנת 2016, בעקבות צו הריסת ביתו של המפגע שרצח שני ישראלים
באוקטובר 2016, עתרו מספר רב של עותרים פרטיים והמוקד להגנת
הפרט לבג"ץ כנגד צו ההריסה. בית המשפט העליון דחה את העתירה, בין
היתר לאור המודעות של המשפחה הגרעינית למעשיו של המפגע ואף
הבעת תמיכה של חלק מבני המשפחה בו.¹⁶³

בינואר 2017 הוצא צו הריסה לביתו של מפגע שדרס למוות ארבעה חיילי
צה"ל בטיילת ארמון הנציב בירושלים. בעקבות צו ההריסה עתרו עותרים
פרטיים והמוקד להגנת **הפרט** לבג"ץ בין היתר בטענה שמדובר בענישה
קולקטיבית וכי הריסת הבית אינה יעילה במלחמה בטרור. בית המשפט
העליון דחה את העתירה וקבע שאף אם יוצאים מנקודת הנחה כי לא
קיימות ראיות ישירות למודעות העותרים לכוונתו של המחבל להוציא
לפועל את הפיגוע, לא נמצא כי יש בכך כדי להטות את הכף לטובת קבלת

¹⁶² בג"ץ 5141/16 מוחמד מוסא מחאמרה נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית (פורסם בנבו, 24.07.2016).

¹⁶³ בג"ץ 9034/16 סביח אבו סביח נ' אלון פיקוד העורף (פורסם בנבו, 18.12.2016).

העתירה. החלטת המדינה להורות על הריסת יחידת המגורים משקללת מספר רב של נתונים – העובדה שמדובר בפיגוע מתוכנן, אכזרי וחריג בחומרתו, אשר תוצאותיו קשות; מעורבותו הישירה של המחבל בפיגוע; והעובדה שהמחבל עצמו התגורר ביחידת המגורים הספציפית המיועדת להריסה.¹⁶⁴

ביולי 2017 הוצא צו הריסה לביתו של המפגע שדרס למוות חייל צה"ל באפריל 2017. בעקבות זאת, עתרו לבג"ץ מספר עותרים פרטיים (בעילום שם) והמוקד להגנת הפרט בטענה כי חברי המשפחה לא ידעו כי בכוונתו של המפגע לבצע את הפיגוע. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי ידיעה, מעורבות או תמיכה של בני הבית במעשה הטרור, מהווה את אחד השיקולים לצורך החלטה אם וכיצד תופעל הסמכות מכוח תקנה 119, אך ההלכה אינה רואה בכך תנאי הכרחי.¹⁶⁵

ביוני 2017 נרצחה הדס מלכא, לוחמת מג"ב, בפיגוע בשער שכם. לאחר הפיגוע הוצא צו הריסה לבתי המפגעים ובעקבותיו עתרו לבג"ץ (דיון מאוחד) מספר עותרים פרטיים (בעילום שם) והמוקד להגנת הפרט כנגד הריסת הבתים, בין היתר כי לא ידעו על כוונת המפגעים לבצע את הפיגוע.

¹⁶⁴ בג"ץ 799/17 אחמד קונבר נ' מפקד פיקוד העורף (פורסם בנבו, 23.02.2017).
¹⁶⁵ בג"ץ 5942/17 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו, 03.08.2017).

בית המשפט העליון קבע כי אין מניעה להרוס את הקומה בה התגוררו המפגעים בכפוף לאי הריסת הקומות התחתונות בבתי העותרים. בתוך כך, נקבע כי היעדר ראיה בדבר מודעות ומעורבות מצד הקרובים אינו מונע כשלעצמו הפעלת הסמכות, אך גורם זה עשוי להשפיע על היקף צו ההריסה.¹⁶⁶

בסוף שנת 2017 נרצח ראובן שמרלינג בכפר קאסם. לאחר הפיגוע הוצא צו הריסה לבית המפגע. בעקבות צו ההריסה עתרו לבג"ץ (דיון מאוחד) מספר עותרים פרטיים (בעילום שם) והמוקד להגנת הפרט כנגד הריסת ביתו של המפגע בטענה כי המשך הריסת בתים של מחבלים מלבה את העוינות ומשמש זרז למימוש תכניותיהם של מפגעים, ושאין הוכחה שהריסת בתים יעילה במיגור הטרור. עוד נטען כי לא מדובר בהחלטה סבירה ומידתית לאור מגורים של נשים וילדים בבית. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי המדינה הוכיחה כי קיים אפקט הרתעתי ראוי ומשמעותי בהריסת בית המפגע וכי הפעילה את שיקול דעתה בסבירות ובמידתיות. נוסף על כך, נקבע בדומה לפסיקות קודמות, כי אין בעובדה שבני המשפחה לא ידעו על

¹⁶⁶ בג"ץ 5943/17 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו, 03.08.2017).

כוונות הנאשם כדי להצביע על פגם מהותי שנפל בשיקול דעתו של המפקד

הצבאי.¹⁶⁷

בתחילת שנת 2018 נרצח הרב רזיאל שבח בפיגוע ירי. לאחר הפיגוע הוצא צו הריסה לבית המפגע. בעקבות צו ההריסה עתרו לבג"ץ מספר עותרים פרטיים והמוקד להגנת הפרט כנגד הריסת ביתו של המפגע בטענה כי יש ריחוק בין בעל הבית לבין המפגע ומשפחתו. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי ניתן לעשות שימוש בתקנה 119 גם במקרה שדיירי הבית אינם הבעלים, אך ציין ששאלת הבעלות היא שיקול רלוונטי לצורך החלטתו של המפקד הצבאי. בנוסף, נקבע שבמישור שיקול הדעת, מקובל לייחס חשיבות לשאלה אם המפגע ובני משפחתו הם בעלי הדירה או שוכרים; אם מדובר בחוזה שכירות ארוך טווח או בשכירות קצרה; ואם המשכיר הוא קרוב משפחה או אדם זר. הרלוונטיות של שאלות אלה נובעת מן ההנחה כי פגיעה באדם שלישי, שאינו קשור למחבל, לא תתרום

להרתעה.¹⁶⁸

במרץ 2018 נדרסו למוות שני חיילים בסמוך ליישוב מבוא דותן. לאחר הפיגוע הוצא צו הריסה לבית המפגע. בעקבות צו ההריסה עתרו לבג"ץ

¹⁶⁷ בג"ץ 8786/17 זיאד מוחמד חליל אבו אלרוב נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו, 26.11.2017).
¹⁶⁸ בג"ץ 2418/18 ג'מאל אחמד קונבע נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 10.04.2018).

מספר עותרים פרטיים והמוקד להגנת הפרט כנגד הריסת ביתו של המפגע, בין היתר כי אין ראיות הקושרות את המפגע לפיגוע. בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע כי הפעלת הסמכות לפי תקנה 119 אינה מותנית בהרשעת המפגע בדין הפלילי, אלא די בכך שבפני המדינה הונחו ראיות מנהליות המניחות את דעתו כי העבירה בוצעה על ידי תושב הבית המיועד להריסה.¹⁶⁹

בספטמבר 2018 בוצע פיגוע דקירה בצומת גוש עציון. לאחר הפיגוע הוצא צו הריסה לבית המפגע. בעקבות צו ההריסה עתרו לבג"ץ מספר עותרים פרטיים והמוקד להגנת הפרט כנגד הריסת ביתו של המפגע. בית המשפט העליון דחה את העתירה ובין היתר קבע כי יש ליתן משקל לידיעה, מעורבות או תמיכה של בני המשפחה בפעילות הטרור.¹⁷⁰

3.3.3. ההשפעות של העתירות נגד הריסת בתי מחבלים

לאור האמור ניתן להבחין במספר מגמות עיקריות המאפיינות את הפעילות המשפטית של ארגוני זכויות אדם בנושא הריסת בתי מחבלים:

¹⁶⁹ בג"ץ 4177/18 נסרין קבהא נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 07.06.2018).
¹⁷⁰ בג"ץ 8886/18 עלי ג'ברין נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 10.01.2019).

❖ **פגיעה ביעילות מדיניות הממשלה:** בג"ץ דחה את רוב העתירות המסוקרות (כ-85%) ופסק שיש להרוס את בתי המפגעים החשודים בטרור. עם זאת, בעקבות עתירות חוזרות ונשנות של ארגוני זכויות אדם במטרה למנוע את הריסת בתי המחבלים, עוכבו הריסות הבתים לעיתים בחודשים רבים, דבר שייתכן וגרם לפגיעה באפקטיביות של צעד התרעתי זה.¹⁷¹

❖ **ערעור על ריבונותה של מדינת ישראל:** העתירות נגד הריסת הבתים זכו להד תקשורתי רב ואף לתגובות שונות בישראל ובחוץ לארץ. לאור זאת ובהמשך למדיניות ישראל בנושא הריסת בתים של מחבלים באזור מזרח ירושלים, וכן ביהודה ושומרון, מדינות שונות, בדגש על מדינות באירופה המספקות מימון לארגונים לעיל, ניצלו את המומנטום התקשורתי השלילי ונקטו עמדה בנושא זה כנגד המדיניות הישראלית. זאת על אף שמדינת ישראל היא מדינה ריבונית שפועלת על פי החוק הישראלי ובהתאם לפסיקות בתי המשפט בכול הקשור למקרים שמתרחשים בשטחה וכן בשטחים שבשליטתה.

¹⁷¹ ניכר כי הדרג המדיני חושש כי עיכוב בהריסת בתי מחבלים יכול ופוגע בהרתעתם. ראה: אמיר תיבון "נתניהו הורה על זירוז הריסת בתי מחבלים והרחבת מעצרים מנהליים" וואלה (05.10.2015), <https://bit.ly/2TWwAD4>

❖ לחץ בינלאומי דיפלומטי על ישראל לשנות את מדיניותה : בסוף שנת

2014 חמש המדינות הגדולות באיחוד האירופי הביעו את התנגדותן להריסת בתיהם של מחבלים פלסטיניים, בטענה כי צעדים אלה אינם מועילים למלחמה בטרור. שגרירי גרמניה, צרפת, בריטניה, איטליה וספרד העבירו את המסר הזה בפגישה עם בכירי משרד החוץ בירושלים.¹⁷² בהזדמנות נוספת, בתחילת שנת 2016 קרא האיחוד האירופי לישראל להפסיק את הריסת בתי המחבלים,¹⁷³ ו-28 שרי האיחוד האירופי התרעמו על מדיניות ישראל הכללית בנוגע להתנחלויות ומחו כנגד הריסה והחרמה של קניין פלסטיני.¹⁷⁴ באפריל 2017 האיחוד האירופי המשיך לדרוש ממדינת ישראל שתפסיק להרוס בתים של מחבלים בשטחי C. המסר החרף הועבר על ידי שגריר האיחוד האירופי דאז, לארס פאבורג-אנדרסן למנכ"ל משרד החוץ הישראלי.¹⁷⁵ אמנם אין יכולת להוכיח קשר סיבתי בין ריבוי העתירות להתבטאויותיהם של בכירים באירופה, אך לאור זהות האינטרסים והתלות הכלכלית של הארגונים בתמיכה

Barak Ravid, *Five Major EU States to Israel: Demolishing Terrorists' Homes Will Escalate Tensions*, HAARETZ (Nov. 20, 2014), <https://bit.ly/2SgHnah>.

Sue Surkes, *EU calls on Israel to stop demolishing Palestinian homes*, TIMES OF ISRAEL (Feb. 7, 2016), <https://bit.ly/2TapzC8>.

Ari Solomon, *Supreme Court upholds demolition of terrorists' homes*, TIMES OF ISRAEL (Feb. 15, 2016), <https://bit.ly/2E4GZqc>.

Barak Ravid, *EU Sharply Protests Israeli Demolition of Palestinian Homes in Area C, Warns It Will Lead to 'Forced Transfer'*, HAARETZ (Apr. 04, 2017), <https://bit.ly/2SUYYKcv>.

האירופית (במידה זו או אחרת), ברור הדבר כי מאמצי הארגונים בזירה המשפטית מדרבנים את הביקורת של ממשלות אירופה השונות, וסביר שגם ההיפך הוא הנכון.

לסיכום, למרות העתירות הרבות שהוגשו במהלך השנים לבתי המשפט בישראל כדי למנוע הריסה של בתי מחבלים במזרח ירושלים, וכן ביהודה ושומרון, לא חל שינוי כלשהו במדיניות או בעקרונות המנחים הכלליים את בית המשפט בנושא זה. ניכר אפוא כי להבדיל מעתירות בתחומים אחרים, בית המשפט העליון נותן אוטונומיה ושיקול דעת רחב יחסית למדינה, בכפוף להסתייגויות שונות שהוצגו בפרק זה ובכפוף לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לממש את סמכותה לפי תקנה 119.

4. סיכום ומסקנות

חיבור זה מציג כיצד ארגוני זכויות אדם המקבלים מימון מממשלות אירופה מקדמים מטרות פוליטיות דרך פנייה שיטתית לערכאות משפטיות. מטרת הנייר היא לעמוד על השפעתו של השימוש המוגבר באפיק המשפטי על ידי ארגוני חברה אזרחית בסוגיות מהותיות בחברה הישראלית, תוך שימת דגש על פוטנציאל התערבותם של אינטרסים זרים. מחקרנו התמקד בשלושה מקרי בוחן: אסירים שובתי רעב וסוגיית ההזנה בכפייה, מסתננים ומבקשי מקלט והריסת בתי מחבלים. בסקירה הובאו העתירות המרכזיות שהוגשו בסוגיות אלו על ידי הארגונים או מטעמם (בניגוד לעתירות פרטיות). לאחר סקירת ההשתלשלות המשפטית בכל אחד מן התחומים הנדונים, הוצג ניתוח של ההשפעות השונות של ריבוי העתירות. **להלן עיקרי הממצאים:**

❖ בהקשר של הזנת אסירים בכפייה, העתירות של ארגוני זכויות האדם, כגון **רופאים לזכויות אדם, הועד הציבורי נגד עינויים בישראל, המוקד להגנת הפרט, עדאלה ויש דין** מיקדו את תשומת הלב הציבורית ברחבי העולם כנגד מדיניותה של ממשלת ישראל בהתמודדות עם אסירים ביטחוניים, ותרמו להמשך הסחטנות של

דרישות יתרות מטעם האסירים הביטחוניים. בפועל, בג"ץ אישר את חוקיות הסדר ההזנה בכפייה, לא נפגע מוסד המעצר המינהלי וניכר כי במבחן התוצאה, עתירות הארגונים לא שינו באופן משמעותי את מדיניותה של ממשלת ישראל, הגם הלחץ הבינלאומי המופעל עליה. ניכר כי עיקר הנזק בתחום זה מסתכם בפגיעה בתדמיתה של מדינת ישראל ובקידום נרטיב פלסטיני המציג את האסירים כלוחמי חופש.

❖ בהקשר של חוק המסתננים וניסיונות הממשלה למגר את תופעת ההגירה הבלתי חוקית לישראל, נראתה השפעה כבירה לעתירות של ארגוני זכויות אדם, כגון א.ס.ף, המוקד לפליטים ומהגרים, האגודה לזכויות אזרח וקו לעובד, נגד מאמצי חקיקה וקידום צעדי מדיניות לבלימת תופעה זו. בעקבות עתירות אלו, בג"ץ ביטל במספר סבבים את החקיקה וגרם, לפי גורמים בממשלה, לפגיעה משמעותית ביכולתה של המדינה להילחם בתופעת ההגירה הבלתי חוקית. בנוסף, גם מאמצים מדיניים לפתרון משבר ההגירה סוכלו ככל הנראה על ידי האיחוד האירופי המממן חלק ניכר מארגוני זכויות האדם המוזכרים לעיל.

❖ בהקשר של הריסת בתי מחבלים, ניכר שהגם העתירות הרבות בקידום או בסיוע של ארגוני זכויות האדם, בדגש על המוקד להגנת

הפרט, לא חל שינוי באופן מהותי במדיניות הממשלה ונשאר שיקול דעת נרחב בידי המפקד הצבאי, בכפוף להסתייגויות שונות שקבע בג"ץ. עם זאת, עתירות אלו בהחלט עיכבו הריסות בתים, לעיתים בחודשים רבים, דבר שייתכן וגרם לפגיעה באפקטיביות של צעד התרעתי זה במסגרת הלחימה בטרור. ניכר שארגוני זכויות אדם כשלו בתחום זה, אך עדיין גרמו להפניית זרקור נוסף למדיניותה של ישראל ולקידום ביקורת קשה כנגדה על ידי המדינות המספקות מימון לארגונים אלו.

מן המחקר עולה כי בשימוש המוגבר באפיק המשפטי, ארגוני זכויות אדם מעניקים דריסת רגל למדינות אירופאיות במשחק הדמוקרטי הפנים-ישראלי. נדגיש כאמור, שפנייה לערכאות משפטיות היא לגיטימית, אך כאשר מעורבים שיקולים פוליטיים של פטרונים זרים, הדבר פוגע בריבונותה של מדינת ישראל ובדמוקרטיה הישראלית, ביתר שאת כשנעשה באופן לא שקוף. רק בין השנים 2012-2016 הועברו מעל חצי מיליארד שקלים (!) לעשרות ארגונים המשפיעים על שיח זכויות האדם בישראל, כאשר כ-60% מסכום זה הגיע מממשלות זרות באופן ישיר

ועקיף, ואילו היתר מקרנות ותורמים פרטיים. בתוך כך, ניכר שהקרן החדשה לישראל היא התורם הלא ממשלתי הגדול ביותר.¹⁷⁶

עוד הראינו כי ריבוי העתירות מביא לזילות בסמכויותיהן של רשויות המדינה ופוגע בעיקרון הפרדת הרשויות. בשל הקושי להשפיע בזירה הפרלמנטארית והממשלתית, היכן שנקבעת המדיניות, ארגוני זכויות אדם פונים לזירה המשפטית כדי לשנות או לבטל את מדיניות הממשלה ואת החקיקה הראשית של הכנסת, היא נציגת העם. הארגונים מתפקדים כשחקנים חוזרים בזירה המשפטית. על ידי הגשת עתירות חוזרות ונשנות לבג"ץ, ארגונים אלו, כפי שהראנו בשלושת מקרי הבוחן, משפיעים באופן ישיר על השיח הציבורי והמשפטי בישראל, על יחסי החוץ מול מדינות שונות ועל האופן בו מקבלי החלטות בישראל ובחוץ לארץ מתייחסים לסוגיות אלו.

לאור מחקר זה התגבשו שתי המלצות עיקריות:

❖ ההמלצה הראשונה היא העמקת רכיב השקיפות בפעילות ארגוני חברה אזרחית, מכלל קצוות הקשת הפוליטית. כדי להילחם בהיעדר

¹⁷⁶ "חצי מיליארד שקל בחמש שנים: דוח חדש ממפה את התרומות לתעשיית זכויות האדם בישראל", NGO MONITOR (04.06.2018), <https://www.ngo-monitor.org.il/press-releases/annual-ngos-report>.

השקיפות של ארגונים אלו, קודמו בישראל חוקים ותקנות לגילוי תרומות מישויות מדיניות זרות לארגונים אזרחיים בישראל. למותר לציין, כי החוק כיום אינו אוסר על פעילותן של עמותות הנהנות ממימון זר, אלא מאפשר לציבור לבחון את פעילות העמותות והאינטרסים העומדים בבסיס פעילותן. יובהר כי נייר זה אף הוא אינו קורא להחיל איסור שכזה. בהמשך לחובות הגילוי שנקבעו בחקיקה ראשית של הכנסת, יש לדעתנו לחייב חשיפה של מקורות המימון של הארגון האזרחי העותר בסוגיות ציבוריות לבג"ץ, כבר בשלב הגשת העתירה, ופרסום הנתונים באופן גלוי. דבר זה אינו חייב להיעשות על ידי חקיקה ראשית, אלא על ידי חקיקה משנית של תיקון תקנות סדר הדין האזרחי ותקנות רלוונטיות נוספות.

❖ ההמלצה השנייה, שתוארה גם במהלך סקירה זו ושלגביה יתפרסם בעתיד הקרוב מחקר מטעמנו, היא **בחינת האפשרות לצמצם בחקיקה ראשית את זכות העמידה, כך שתעמוד רק לנפגעים ישירים בלבד בעלי נזק ממשי אישי**. ייתכן שעל ידי אמצעי זה, יצומצם התמריץ ל"שחקנים חוזרים" חזקים להשתמש, באופן שיש הטוענים ציני, במערכת המשפט הישראלי לקידום אג'נדות שחלקן אינן תואמות את האינטרסים של הציבור הישראלי.

לסיכום, אף כי ארגוני זכויות אדם לרוב פועלים בשירות הציבור הישראלי ולמען רווחתו, נראה כי הצפת בית המשפט העליון בעתירות בסוגיות בעלות גוון פוליטי מובהק אינה עולה בקנה אחד עם אידיאל זה. זאת במיוחד לאור התמיכה הכלכלית הענפה אותה מקבלים הארגונים מממשלות אירופה המקדמות דרכם אינטרסים מדיניים אשר פעמים רבות עומדים בסתירה לאלו של מדינת ישראל. על מנת להבטיח את המשך פעילותם המבורכת של ארגונים אלו, יש לדידנו לפעול להרחבת השקיפות במעמד הגשת העתירות לבג"ץ ולשקול הטלת מגבלות על זכות העמידה, כפי שיפורט במחקר עתידי מטעם המכון בנושא.

5. רשימה ביבליוגרפית

פסקי דין בעברית

בג"ץ 434/79 נוזהת טאהר אחמד סחווייל נ' מפקד איזור יהודה ושומרון
(פורסם בנבו, 06.11.1979).

בג"ץ 1730/96 עאדל סאלם ע/רבו סביח נ' האלוף אילן בירן, מפקד כוחות
צה"ל (פורסם בנבו, 19.03.1996).

עע"א 4463/94 אבי חנניה גולן נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו,
25.08.1996).

בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת
הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה (פורסם בנבו, 23.01.2003).

בג"ץ 2705/12 חסן זאהי צפדי נ' המפקד הצבאי לאיו"ש (פורסם נבו,
24.04.2012).

בג"ץ 3268/12 בלאל נביל סעיז דיאב נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה
ושומרון (פורסם בנבו, 07.05.2012).

בג"ץ 3267/12 תאאר עזיז מחמוד חלאחלה נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה
ושומרון (פורסם בנבו, 07.05.2012).

בג"ץ 3746/12 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' מפקד שירות בתי הסוהר
(פורסם בנבו, 29.05.2012).

בג"ץ 97/13 טארק חוסיין נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון (פורסם
בנבו, 16.01.2013).

בג"ץ 1033/13 ג'עפר עז אדין נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (פורסם בנבו,
13.02.2013).

בג"ץ 2225/13 יונס עוד חמדאן חרוב נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה
ושומרון (פורסם בנבו, 22.04.2013).

רע"ב 3676/13 מחמד רפיק כאמל תאג' נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו,
18.07.2013).

בג"ץ 5132/13 אימן עלי סלימאן אטבישה נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש
(פורסם בנבו, 31.07.2013).

בג"ץ 5128/13 עאדל סלאמה אלחריבאת נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש
(פורסם בנבו, 31.07.2013).

בג"ץ 5464/13 עמאד אלעזיז נ' מפקד צבאי לאזור (פורסם בנבו,
08.08.2013).

בג"ץ 7146/12 נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת (פורסם בנבו, 16.09.2013).

בג"ץ 6961/13 לטיף אלברק סאמר חלימי נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש
(פורסם בנבו, 19.11.2013).

בג"ץ 4283/14 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 17.06.2014).

בג"ץ 4597/14 מוחמד חסאן חליל עואודה נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה
המערבית (פורסם בנבו, 01.07.2014).

בג"ץ 5290/14 סעדי עאל עפו קואסמה נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה
המערבית (פורסם בנבו, 11.08.2014).

בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל
(פורסם בנבו, 22.09.2014).

בג"ץ 8024/14 אברההים חגאזי נ' אלוף פיקוד העורף (פורסם בנבו,
31.12.2014).

בג"ץ 8066/14 מעאויה מחמד אבו ג'מל נ' מפקד פיקוד העורף (פורסם
בנבו, 31.12.2014).

בג"ץ 8091/14 המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הביטחון ואח' (פורסם
בנבו, 31.12.2014).

בג"ץ 8024/14 אברההים חגאזי נ' אלוף פיקוד העורף (פורסם בנבו,
31.12.2014).

- בג"ץ 8665/14 **טשומה נגה דסטה נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 11.08.2015).
- בג"ץ 5580/15, 5575/15 **מוחמד נצר אלדין עלאן נ' שירות הביטחון הכללי** (פורסם בנבו, 19.08.2015).
- בג"ץ 5839/15 **ראאד סידר נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית** (פורסם בנבו, 15.10.2015).
- עת"מ (ב"ש) 5126-07-15 **א.ג.צ נ' מדינת ישראל משרד הפנים** (פורסם בנבו, 08.11.2015).
- בג"ץ 7040/15 **פדל מוסטפא פדל חמאד נ' המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית** (פורסם בנבו, 15.11.2015).
- בג"ץ 7220/15 **דועאא עליוה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית** (פורסם בנבו, 01.12.2015).
- בג"ץ 8150/15 **דאוד אבו ג'מל נ' מפקד פיקוד העורף** (פורסם בנבו, 22.12.2015).
- בג"ץ 2638/15 **המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 18.02.2016).
- בג"ץ 1125/16 **חמד מרעי נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית** (פורסם בנבו, 31.03.2016).

בג"ץ 5141/16 מוחמד מוסא מחאמרה נ' מפקד כוחות הצבא בגדה
המערבית (פורסם בנבו, 24.07.2016).

בג"ץ 5304/15 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' כנסת ישראל (פורסם
בנבו, 11.09.2016).

בג"ץ 9034/16 סביח אבו סביח נ' אלוף פיקוד העורף (פורסם בנבו,
18.12.2016)

בג"ץ 799/17 אחמד קונבר נ' מפקד פיקוד העורף (פורסם בנבו,
23.02.2017)

בג"ץ 5942/17 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו,
03.08.2017)

בג"ץ 5943/17 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו,
03.08.2017).

עע"מ 8101/15 אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים (פורסם בנבו,
28.08.2017).

בג"ץ 8786/17 זיאד מוחמד חליל אבו אלרוב נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה
המערבית (פורסם בנבו, 26.11.2017).

בג"ץ 679/18 סיגל קוק אביבי ו-118 אח' נ' ראש הממשלה ושר החוץ
(פורסם בנבו, 10.04.2018).

בג"ץ 2418/18 ג'מאל אחמד קונבע נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה
המערבית (פורסם בנבו, 10.04.2018).

בג"ץ 4177/18 נסרין קבהא נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית
(פורסם בנבו, 07.06.2018).

בג"ץ 8886/18 עלי ג'ברין נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית
(פורסם בנבו, 10.01.2019).

פסקי דין זרים

Dept. Public Welfare v. Kallinger, 580 A.2d 887, 888 (Pa. Commw.
Ct. 1990).

Singletary v. Costello, 665 So. 2d 1099, 1109 (Fla. Dist. Ct. App.
1996).

.Nevmerzhitsky v. Ukraine, ECHR (2005).

ספרות אקדמית ומחקרים

VLADIMIR ORLANDO KEY, POLITICS, PARTIES, AND PRESSURE
GROUPS (1967).

ROBERT D. PUTNAM, ROBERT LEONARDI & RAFFAELLA Y. NANETTI MAKING, *DEMOCRACY WORK: CIVIC TRADITIONS IN MODERN ITALY* (1994).

יואב דותן "קדם־בג"ץ ודילמות חוקתיות לגבי תפקידה של פרקליטות המדינה במסגרת ההתדיינות בבג"ץ" *משפט וממשל* ז (2004).

George Fletcher, *Collective guilt and collective punishment*, 5 THEORETICAL INQ. L. 163, 178 (2004).

עמיחי כהן וטל מימרן "עלות ללא תועלת במדיניות הריסת הבתים" *המכון הישראלי לדמוקרטיה* (2005).

ענבר לוי, אלעד גיל ויוגב תובל "אמצעים חריגים למאבק בטרור" *המכון הישראלי לדמוקרטיה* (2010).

Efraim Benmelech, Claude Berrebi & Esteban Klor, *Counter-Suicide-Terrorism: Evidence from House Demolitions* (NBER Working Paper No. 16493, 2010).

Gerald M. Steinberg, *The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict*, 16.2 ISRAEL STUDIES (2011).

ALAN DERSHOWITZ, WHY TERRORISM WORKS:
UNDERSTANDING THE THREAT, RESPONDING TO THE CHALLENGE
(2012).

אמאני דעיף והדס זיו "שביתות הרעב של אסירים פלסטינים בבתי הכלא
בישראל" **רופאים לזכויות אדם** (2013).

רפאל בן ארי "שחקנים ללא כללי משחק" **מערכות** (2014).

יואל גולובנסקי ועדי ארבל "בינאום המשפט הישראלי: תמיכת ממשלות
זרות בעתירות לבג"צ ככלי משחק במגרש הפוליטי" **המכון לאסטרטגיה
ציונית** (2011).

יעל בקלור-קאהן ועדי ארבל "הזנה בכפייה לאסירים בטחוניים שובתי
רעב: הרע במיעוטו" **המכון לאסטרטגיה ציונית** (2015).

אמנות ומסמכים רשמיים

World Medical Association, *Declaration of Tokyo* (1975).

WMA Declaration of Malta on Hunger Strikers (1992).

*Local Statement on administrative detention of Palestinians in
Israeli prisons*, THE OFFICE OF THE EUROPEAN UNION
REPRESENTATIVE (08.12.2016).