

חוות דעת על הצעת החוק להרחיב את מנגנון ועדת הקבלה למאות יישובים נוספים

- מכון זולת לשוויון וזכויות אדם מקדם את ההגנה על שלטון החוק והדמוקרטיה. ב-20.6.2022, פרסם מכון זולת את הדוח דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל,¹ שהתריע על התגברות המגמות הסמכותניות במדינת ישראל לאורך השנים, מגמות אשר הואצו מאז הקמת הממשלה החדשה.
- בין היתר, הדוח דמוקרטיה לכאורה התייחס להרחבת מנגנון ועדות הקבלה ליישובים: בשנת 2011, בעקבות פסיקת בג"ץ בפרשת קעדאן והדרישה לאפשר קליטת תושבים ערבים גם ביישובים קהילתיים יהודיים, נחקק תיקון מספר 8 בפקודת האגודות השיתופיות (הידוע בשם "חוק ועדות הקבלה").² התיקון לחוק הסדיר את התנאים לפעולתן של ועדות קבלה ב"יישובים קהילתיים בגליל ובנגב" כאשר "מספר בתי האב ביישוב, או ביישוב המקורי ובהרחבה ביחד, אינו עולה על 400". בעת התיקון היה מדובר בפועל על כ-300 יישובים.
- אף שסעיף 36ג(ג) בחוק קובע ש"ועדת הקבלה לא תסרב לקבל מועמד מטעמי גזע, דת, מין, לאום, מוגבלות, מעמד אישי, גיל, הורות, נטייה מינית, ארץ מוצא, השקפה או השתייכות מפלגתית-פוליטית", הוראות סעיף 36א(א) של אותו חוק כוללות כמה עילות רחבות שבגינן יכולה ועדת הקבלה היישובית לדחות מועמדים, ובכך לעקוף את איסור האפליה. בין העילות אפשר למצוא "חוסר התאמה לחיי חברה בקהילה", "חוסר התאמה למרקם החברתי", או "מאפיינים ייחודיים של היישוב הקהילתי". יש לציין כי הביקורת הציבורית בישראל שנמתחה על החוק התמקדה בכך שהתיקון לא עסק רק במניעת קליטתם של תושבים ערבים, אלא גם של תושבים ממוצא מזרחי ואתיופי ושל משפחות להטב"קיות; בג"ץ פסק כי העתירות בעניין חוקתיות התיקון אינן "בשלות" להכרעה, אך דעת המיעוט הייתה סבורה שאכן מדובר בסעיפים מפלים שיש לבטלם;³ מכון זולת הציע, במסגרת ההמלצות האופרטיביות של הדוח דמוקרטיה לכאורה, תיקון נוסף לחוק שיבטל את הסעיפים המפלים המרכזיים.
- התיקון המוצע – ח"כ יצחק קרויזר ממפלגת עוצמה יהודית מציע להרחיב את מנגנון ועדות הקבלה לכל הפריפריה וכן להתנחלויות בגדה המערבית, וגם להרחיב משמעותית את כמות היישובים שבהם ניתן להחיל את החוק, על ידי הכללת יישובים שיש בהם עד אלף בתי אב.⁴
- עמדת מכון זולת – מדובר בהצעה שתביא להרחבה מסוכנת של פרקטיקות אפרטהייד בתוך מדינת ישראל:

¹ איתי מק, דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל, מכון זולת (20.6.2022).

² חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011 (פורסם בנבו).

³ בג"ץ 2311/11 אורי סבח נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.9.2014).

⁴ הצעת חוק פ/1832/25 לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מספר בתי אב ביישוב קהילתי), התשפ"ג-2023.

☒ מדובר בהרחבה מרחיקת לכת של מנגנון להפרדה גזעית ביישובים, שאפילו הכנסת החליטה בעבר להימנע ממנה. במהלך הליך החקיקה של תיקון 8, הרף של היישובים שעליהם מוחל החוק צומצם לכאלה הכוללים 400 בתי אב (מ-500), בעקבות פניה של יושב ראש הכנסת דאז ח"כ ראובן ריבלין, וגם תחולת התיקון צומצמה מהמדינה כולה אל הנגב והגליל, גם זאת לפי בקשת יו"ר הכנסת.

☒ מדובר בהצעה להרחיב רשמית את ההפרדה הגזעית לעוד מאות יישובים, בניגוד לעיקרון השוויון והמחויבויות הבין-לאומיות של מדינת ישראל. ה"מאפיין הקהילתי" היחיד שיהיה ליישובים שייכללו בה הוא הגנה רשמית על טוהר הגזע. האמנות הבין-לאומיות שבהן מדינת ישראל חברה מעגנות את העיקרון כי כל בני האדם נולדו חופשיים ושווים בערכם ובזכויותיהם, לרבות במגורים. לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2018,⁵ ישנם כ-960 יישובים כפריים בישראל שההצעה תחול על מרביתם. כפי שכתבה הנשיאה חיות בפסק דינה, ככל שמספר בתי האב ביישוב הקהילתי רב יותר, הרי שהוא נעדר אינטימיות קהילתית אמיתית המדמה מסגרת משפחתית השמורה בדרך כלל לקהילות קטנות דוגמת קהילות המונות עד 50 או 100 בתי אב, וקשה להוכיח שמתקיימים מאפיינים קהילתיים של היישוב המצדיקים את מנגנון ועדת הקבלה והפגיעה בשוויון.⁶ נזכיר שכבר בשנת 1917 בית המשפט העליון בארצות הברית אסר על תיחום אזורי מגורים לפי גזע (בפרשת Buchanan v. Warley).

☒ ההצעה צפויה להוביל בהמשך להרחבה של פרקטיקות ההפרדה הגזעית גם ליישובים עירוניים. בהיתן שלא קיימים מאפיינים קהילתיים אמיתיים ביישוב בסדר גודל של 1,000 בתי אב, הרי שקבלת ההצעה לגבי היישובים הכפריים צפויה להוביל בעתיד גם להרחבת מנגנון ועדות הקבלה לשכונות ביישובים עירוניים, ובמיוחד ביישובים עירוניים מעורבים.

☒ ההצעה תחזק את הכהניזם במדינת ישראל. אין זה מקרה שההצעה הוגשה על ידי חבר כנסת ממפלגת עוצמה יהודית, אשר העומד בראשה הוא מנאמניו של הרב כהנא ומשתתף מדי שנה בטקס האזכרה שלו, וכן מועמדה לכנסת ה-22 היה בנצי גופשטיין שעומד בראש ארגון להב"ה. אימוץ ההצעה יחזק את כוחם של תומכי הרב כהנא והדוגלים בהפרדה גזעית ואף בהסתה ובאלימות כלפי מי שמעזים לחרוג מקווי ההפרדה.

☒ ההצעה מתאימה למשטרים סמכותניים השוללים זכויות אדם של מיעוטים, נוהגים בשיטת הפרד ומשול בין קבוצות אוכלוסייה ומטילים את האחריות לכישלונותיהם על המיעוטים. הטלת הגבלה על מקום מגוריו של אדם מטעמים של גזע מהווה פגיעה בזכויות לכבוד, לשוויון, לקניין ולפרטיות של המיעוטים הלא-יהודיים. בנוסף, הממשלה הנוכחית, בדומה למשטרים סמכותניים הנוהגים בשיטת "הפרד ומשול" בין קבוצות האוכלוסייה ומטילים את האחריות לכישלונותיהם על המיעוטים, מנסה להטיל על המיעוט הלא-יהודי את האחריות לכישלון של

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יישובים בישראל 2018](#), אתר הלמ"ס (11.11.2019).
⁶ בג"ץ 2311/11 אורי סבח נ' הכנסת ([פורסם בנבו](#), 17.9.2014).

ממשלות ישראל לאורך השנים (ובעיקר ממשלות נתניהו שכהונתו נמשכת כמעט ברצף מאז 2009) בפיתוח תשתיות תחבורה, שירותי רפואה ומקומות תעסוקה ותרבות בפריפריה. לאחרונה שר המשפטים יריב לוין אף אמר בישיבת ממשלה כי "ערבים קונים דירות ביישובים יהודיים בגליל וזה גורם לעזיבה של יהודים את הערים הללו, כי הם לא מוכנים לגור עם ערבים".⁷ הצעת החוק הזו בצירוף אמירות מסוג זה רומזת לכך שהערבים אחראיים באופן כלשהו לכישלון הפיתוח באזורי הפריפריה.

☒ ההצעה תחמיר את הפערים ומצוקת הציבור הלא-יהודי שכן הממשלה אינה צפויה להקים במקביל יישובים קהילתיים ללא-יהודים. מאז שנת 1948, מדינת ישראל לא אישרה להקים יישוב ערבי חדש, למעט ההכרה במספר כפרים בודדים של בדואים בנגב. כפי שמפורט בדוח מכון זולת חסמים מרכזיים בתעסוקת נשים ערביות בישראל: תחבורה ציבורית ומעונות יום,⁸ אלה המתגוררים ביישובים הלא-יהודיים הקיימים כבר סובלים ממצוקת דיוור, וכן מתשתיות תחבורה, חינוך ותעסוקה ירודות, כאשר ישנם חסמים ממסדיים לפיתוח ולשינוי המצב החמור.

☒ בניגוד לחוק הבין-לאומי, ההצעה מתייחסת גם להתנחלויות בגדה המערבית. ההתנחלויות הן כבר מימוש של מדיניות האפרטהייד של מדינת ישראל, ולכן הבעיה בהצעה לגביהן אינה בעיגון האפליה בשטחים הכבושים, אלא בכך שמדובר בניסיון נוסף להפוך את הסיפוח דה-פקטו (בפועל) של הגדה לסיפוח דה-יורה (רשמי). כפי שחזרה וקבעה מועצת הביטחון של האו"ם בשורה של החלטות, לא יהיה לחוק כזה שום תוקף חוקי וחקיקתו תיחשב להפירה בפני עצמה של החוק הבין-לאומי.

☒ כל עוד שהזכות לשוויון לא תעוגן בחוק יסוד, אפשר יהיה לאתגר אותה באמצעות הצעות חוק רגילות מסוג זה. המעמד החוקתי של הזכות לשוויון לא הוכר במפורש בחוק יסוד, אלא בדרך פרשנית בפסיקת בג"ץ כנגזרת של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.⁹ לכן ההכרה בזכות לשוויון וההגנות עליה אינן יציבות ותלויות בהרכב השופטים שידון בעתירה שתוגש אליו. כך, ככל שההצעה הנידונה כאן תאושר בכנסת ותוגש עתירה בעניינה, בית המשפט יידרש להכריע אם תיקון החוק עומד במגבלות שנקבעו בפסיקה. כאמור, בפעם הקודמת בג"ץ לא הכריע לגופן של הטענות והעתירות נדחו בשל העדר בשלותן. על מנת לבצר את הזכות לשוויון, מכון זולת הציע לחוקק חוק יסוד: שוויון.¹⁰

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

⁷ מיכאל שמש, לוין: "ערבים קונים דירות ביישובים וזה גורם לעזיבה של יהודים", כאן 11 (28.5.2023).
⁸ שירין בטשון, חסמים מרכזיים בתעסוקת נשים בישראל: תחבורה ציבורית ומעונות יום, מכון זולת (30.5.2023).
⁹ חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (פורסם בנבו).
¹⁰ הצעת חוק יסוד: שוויון, מכון זולת (12.6.2022).