מחיר המידע: קליטה ושיקום של סייעני מערכת הביטחון בערי ישראל

מנחם הופנונג*

מחקר זה מנתח את מאפייני התעשייה של גיוס משתפי־פעולה בשטחים ואת מחירה של תעשייה זו לגבי מדינת־ישראל במונחים חברתיים וכלכליים. שאלת המחקר העיקרית היא מהו המחיר הכולל שהחברה הישראלית משלמת בגין גיוסם של משתפי־הפעולה, הפעלתם, הגנתם ושיקומם ביישובים בישראל.

המחקר בנוי כולו על מקורות גלויים. מקור המידע העיקרי לאיסוף החומר המחקרי הראשוני הוא יותר מ־1,000 תיקים משפטיים, ובכלל זה 541 עתירות שהוגשו לבג״ץ עד לסוף שנת 2013. העתירות לבג״ץ, שהן עיקר התשתית המחקרית, הוגשו במהלך השנים על־ידי סייענים ומבקשי מקלט (רובם פלסטינים) שטענו כי בשל פעילותם למען ישראל יש להעניק להם מעמד של סייענים או של מאוימים (אנשים הנמצאים בסכנת חיים בשטחים בגין חשד אמיתי או שמועות בדבר היותם משתפי־פעולה עם ישראל). נוסף על העתירות לבג״ץ נאסף מידע מתוך יותר מ־400 תיקים שהתבררו בערכאות משפטיות אחרות.[1] אחד החידושים במחקר טמון בכך

---

* מופקד הקתדרה למדע המדינה על־שם הרברט סמואל, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים. אני מודה לעמיתיי שזיכו אותי בהערות ובהארות מפורטות ומחכימות. תודתי נתונה לשלמה אבינרי, לשלמה יצחקי, לאיתן אלימי, לאורית גזית, ליואב דותן, לקרן ויינשל־מרגל, להלל כהן, לנעמי לבנקורן ולאברהם סלע. כן אני מודה לעוזרי־המחקר המצוינים שליוו אותי במהלך עבודתי – אופיר חדד, ניר ברק, יניב לוי, נטלי כהן, עדיאל שפירא ופרל ניקול. תודה מיוחדת מגיעה למערכת כתב־העת על הכנה יסודית ומוקפדת של כתב־היד לדפוס. המחקר נתמך על־ידי הקרן הלאומית למדע (מענק מחקר 120/13), מכון לוי אשכול לחקר החברה, הכלכלה והמדיניות בישראל ועל־ידי מרכז מינרבה לשלטון החוק במצבי קיצון באוניברסיטת חיפה.

1 המידע הכלול בתיקים המשפטיים שאינם תיקי בג״ץ הוא מידע חשוב מכמה היבטים. בראש ובראשונה, עתירות לבג״ץ בשאלות הקשורות לזכויות הנובעות מפעילות בטחונית למען מדינת־ישראל הן תמיד ביוזמת הסייענים או הטוענים למעמד ולזכויות עקב שיתוף־פעולה עם ישראל. בתיקים שאינם תיקי בג״ץ, לעומת זאת, יש חשיפה נרחבת של היבטים אחרים של קליטת הסייענים והמאוימים, לרבות היישובים שבהם הם חיים, עיסוקיהם, בעיות בחיי היומיום שלהם, סכסוכים שונים שהם מעורבים בהם, הסתבכויות פליליות שלהם ועוד. יתר על כן, בחלק מהתיקים האזרחיים והפליליים קיים פירוט של מה שאירע בתיקי בג״ץ או בעתירות מנהליות של העותר,

שהוא ממחיש כיצד שימוש במקורות משפטיים גלויים עשוי לאפשר חקר של תחומי פעילות שלטונית שאינם נבחנים ואינם נחקרים בשל העדר מידע נגיש.

לתופעת הסייענות נלווים גם היבטים אנושיים קשים בתוך החברה הפלסטינית עצמה, ובכלל זה אובדן אמון, ריסוק משפחות וטרגדיות אנושיות. היבטים אלה, עם כל חשיבותם, הם מחוץ לתחום עיסוקו של מאמר זה, המתמקד בהשלכות של קליטת הסייענים בתוך מדינת־ישראל. רבים מתושבי השטחים המגויסים כסייענים נחשפים במהלך פעילותם, ובשעת צרה הם נמלטים לישראל וזוכים לקבל בה היתר ישיבה, לעיתים אף מעמד של תושבות, ולעיתים אפילו אזרחות. מערך השיקום כולל מערך ארגוני, מענקי סיוע, הסדרת עבודה וליווי שיקומי למשתפי־הפעולה ולמשפחותיהם.

היקפה האמיתי של תופעת הסייענות נעלם עד כה מעיני הציבור, לא מעט מפני שיישובם ושיקומם של הסייענים נעשה בערים מעורבות או ביישובים בפריפריה, שבהם יכולתם של התושבים להתנגד להתיישבות הסייענים במקום היא חלשה יותר מאשר ביישובים מבוססים. מדובר בהגירה מתמדת של תושבי השטחים לישראל בגין מחויבות ישראלית להגן על סייענים שנחשפו, וזאת הן מטעמים מוסריים והן כדי לאפשר גיוס קבוע של סייענים נוספים.

במשך השנים נקלטו בישראל בדרך זו אלפי משתפי־פעולה פלסטינים ולבנונים (ועשרות אלפי בני משפחה ומאוימים אחרים). חלק ניכר מאותם משתפי־פעולה גויסו לפעילות בשל היותם בעלי עבר פלילי במקום מגוריהם. המחקר הנדון מעלה את השאלה אם השימוש הנרחב בתופעת הסייענים לצורך השגת מידע מודיעיני אינו בבחינת עושר השמור לרעת בעליו. במילים אחרות, האם קליטה מסיבית של סייענים בתוך ישראל, גם אם היא תורמת לביטחון בטווח המיידי, אינה יוצרת בעיות חמורות שישראל תתקשה להתמודד עימן בעתיד?

מבוא. א. רקע היסטורי, השוואתי ותיאורטי. ב. מתודולוגיה. ג. תופעת הסייענות וקליטת סייענים בישראל: 1. השגת מידע מודיעיני באמצעות סייענים; 2. מערכת התמיכה בסייענים; 3. היקף התמיכה בסייענים. **ד. ניתוח מרחבי־פוליטי**: 1. גל ראשון — 1949—1957; 2. גל שני — 1982—1985; 3. גל שלישי — 1987—1999; 4. גל רביעי — 2000 ואילך. **ה. ניתוח משפטי־פוליטי. ו. פעילות פלילית וחיים בשולי החברה. ז. סיכום.**

במקומות שבהם תיקי הבג״ץ כוללים רק מידע מינימלי שאינו הרבה יותר ממספר העתירה, משמות המשיבים ומתוצאת העתירה (בדרך־כלל דחייה או מחיקה).

מבוא

בשנת 1994 פרסם ארגון ״בצלם״ מחקר בנושא ״משתפי־הפעולה בשטחים בתקופת האינתיפאדה״.[2] המחקר, אשר עורר בשעתו ויכוח נוקב, עסק בתופעת הרצח של פלסטינים על־ידי בני עמם עקב חשד או הפצת שמועות בדבר שיתוף־פעולה שלהם עם ישראל. המספרים שלוקטו ממקורות שונים וצוטטו בדוח התייחסו לשש שנות אינתיפאדה (1987—1993), והעמידו את אומדן הנרצחים על כ־900 בני־אדם, כלומר, כשלושה אנשים קיפחו את חייהם מדי שבוע במשך שש שנים בשל תיוגם כמשתפי־פעולה עם ישראל. מקריאת הדוח עולה תמונה ברורה מאוד שלפיה אין האשמה קשה יותר בחברה הפלסטינית מאשר תיוג אדם כמשתף־פעולה עם ישראל. פלסטיני שהוקע באופן פומבי כמשתף־פעולה, אף אם התווית הודבקה לו בטעות או במזיד, היה משול למי שהוצא נגדו גזר־דין מוות, וחייו נחשבו שווים כקליפת השום.

מאז פורסם דוח ״בצלם״ עברו כעשרים שנה, והנה בשנים האחרונות ניתן לצפות בתופעה מעוררת פליאה. עשרות (ואף מאות) פלסטינים פונים מדי שנה לבית־המשפט הגבוה לצדק בישראל ומבקשים לקבל הכרה כ״סייענים״ (המונח המקובל בישראל להגדרת פלסטינים המופעלים כמקורות מידע על־ידי מערכת הביטחון) או למצער כ״מאוימים״.[3] מכאן מתבקשת השאלה מה אירע במשך עשרים השנים האחרונות — כיצד נהפכה תווית ה״סייען״ מתווית בזויה לתואר נחשק עד כדי כך שאנשים מוכנים לפנות לבית־המשפט של האויב כדי שזה יקבע כי הם זכאים לשאת את התווית אשר בני עמם ודתם כה מתעבים?

תשובה אפשרית ראשונית היא שפנייה כזו של אדם מתרחשת לאחר שתיוגו בחברה הפלסטינית כבר התגבש, ובידיעה שההכרה בו כסייען תעניק לו ולבני משפחתו מקלט ותאפשר לו פתיחת דף חדש. מתן הכרה כסייען מקנה זכות ישיבה בישראל, וכן אפשרות לעבוד ולהשתכר בה, ולעיתים נלוות למעמד זה הטבות רחבות יותר, כגון מתן אזרחות ישראלית, סיוע במגורים ואף מתן ״סל קליטה״ נאה לסייען ולבני משפחתו. מן העתירות וההחלטות הניתנות על־ידי בג״ץ, וכן ממאות התיקים המשפטיים של ערכאות אחרות שנאספו לצורך מחקר זה, קל ללמוד כי התופעה רווחת הרבה יותר מהתמונה הקונקרטית־הפרסונלית המתקבלת מן ההחלטות שניתנו בבית־המשפט הגבוה לצדק. במשך השנים שחלפו למן מלחמת ששת־הימים

---

2 בצלם **משתפי־הפעולה בשטחים בתקופת האינתיפאדה: הפרות ופגיעות בזכויות אדם** 11 (1994).

3 לתיאור תמציתי של מצב ה״מאוימות״ ושל ״ועדת המאוימים״ ראו בג״ץ 7008/07 **פלוני נ׳ משרד ראש הממשלה**, פס׳ 14 לפסק־דינה של השופטת א׳ פרוקצ׳יה (פורסם בנבו, 9.6.2009): ״ועדת המאויימים היא גוף הפועל במסגרת מפקדת תיאום הפעולות בשטחים, והיא מוסמכת לדון בבקשות פלסטינים תושבי איו״ש ועזה, הטוענים כי נשקפת סכנה לחייהם באזור עקב שיתוף פעולה בינם לבין גורמי בטחון ישראליים, או קיום חשד לשיתוף פעולה כזה. חברי הועדה כוללים נציגים מטעם גורמי הבטחון, הצבא, המשטרה ומשרד המשפטים. בקשה בענין מאויימות נבחנת על פי שני קריטריונים עיקריים, האחד — קיום אינדיקציות המצביעות על סכנה הנשקפת לחיי הפונה על רקע חשד לשיתוף פעולה עם ישראל; השני — סכנה לשלום הציבור בישראל משהייתו של המבקש בגבולות הארץ. הועדה מוסמכת להעניק היתרי שהייה זמניים בשים לב למידת הסכנה הנשקפת למבקש משהייתו באיזור, ובכפוף להעדר מניעה בטחונית או פלילית מצדו. היתרים אלה הם בעלי אופי הומניטרי״.

עברו להתגורר בישראל אלפי סייענים ועשרות אלפי בני משפחות של סייענים ותושבי עזה והגדה המערבית הטוענים כי הם זכאים למעמד של סייען או למעמד של ״מאוים״ (הזכאי להגנה בישראל ולהיתר שהייה בה, גם אם לא לכל יתר ההטבות שהסייענים זוכים בהן). אם האינטרס של מבקשי תווית הסייען הפלסטינים נראה מובן, לא ברור מהו האינטרס של ישראל לקלוט עשרות אלפי פלסטינים בתחומה, ואף להקציב לכך מימון נדיב מאוד מתקציב המדינה.

בבסיס מחקר זה עומדות שתי תובנות מרכזיות: האחת היא כי גיוס סוכנים הינו מרכיב אינטגרלי ומרכזי בהשגת מודיעין איכותי ועדכני, ומכאן שגיוס סוכנים והפעלתם הם בבחינת הכרח בל־יגונה במציאות הבטחונית הנוכחית; והאחרת היא כי פעולת גיוס הסוכנים אינה מסתיימת עם השגת המודיעין הנדרש, וכי שיקומם (בארץ) הוא שלב מובנה בתהליך. לנוכח שתי התובנות הללו, השאלה שראוי אולי לשאול היא של מידה – כמה סייענים ותמורת איזה מחיר? שאלה זו הוצגה בשיח הציבורי־הבטחוני במונחי עלות–תועלת תקציביים ומודיעיניים בלבד. ההשלכות ארוכות־הטווח של קליטת מספר גדול של סייענים בתוככי מדינת־ישראל לא נדונה כשאלה בפני עצמה, וככל הנראה אין בידי גוף ממלכתי או מוסד אחר כלשהם נתונים המאפשרים למדוד את השלכות־הרוחב, לרבות העלויות הכלכליות והחברתיות, של קליטת הסייענים.

אימוץ המדיניות של קליטת סייענים בתוככי ישראל (כפי שהיא נחשפת מקריאת מאות התיקים המשפטיים) מקורה בהכרה כי סייען שנחשף נתון בסכנת חיים, וכי למי שגייס והפעיל סוכן שפעילותו נחשפה יש מחויבות מוסרית לדאוג שאותו סוכן לא יהיה נתון בסכנת חיים, כמו־גם מחויבות מעשית לעשות כן אם ברצונו לשמור על המוניטין שלו כמפעיל סוכנים ועל יכולת הגיוס העתידית שלו. עם זאת, ההיקף הרחב של שימוש בסייענים וקשיי קליטתם בישראל (סוגיה שתטופל בהמשך המאמר) מעלים את השאלה אם הפרקטיקה של גיוס מסיבי של סייענים וקליטתם לאחר־מכן בישראל אינה הופכת את דרך השגת המידע לעושר השמור לרעת בעליו. האם קליטת הסייענים בישראל אינה יוצרת בטווח הארוך בעיות חברתיות ובטחוניות המעמידות בסימן שאלה את התועלות המיידיות הנובעות מדפוסי הפעולה מול הסייענים – החל בגיוסם, המשך בהפעלתם, וכלה בחילוצם ובקליטתם בתוך ישראל?

קליטת סייענים במספרים גדולים ושיקומם בישראל נתפסו בדרך־כלל כמחיר שיש לשלם כאשר מתקבלת החלטה מדינית בדבר נסיגה משטח שהוחזק בידי צה״ל לאורך שנים. השערת המחקר היא שאין מדובר רק באירוע נקודתי של קליטת סייענים עקב נסיגה משטח שפונה בעבר, אלא שהליך הקליטה והשיקום בתוך ישראל הוא הליך אנדמי רציף, הקשור לניסיון לבסס נוכחות ישראלית בשטחי הגדה המערבית ולעצב גבול מדיני רצוי. מה שנעלם מן העין ומהדיון הציבורי הוא שמדיניות ההישענות על סייענים, בהיותה תהליך רציף ומתמיד הקשור לניסיון לבסס שליטה והתיישבות בשטח עוין, מובילה לא רק להתבססות ישראלית בשטחי הגדה המערבית, אלא גם לתהליך מקביל של הגירה פלסטינית משמעותית אל תוך גבולות הקו הירוק, אשר ממומנת בחלקה על־ידי מדינת־ישראל.

א. רקע היסטורי, השוואתי ותיאורטי

כבר משחר ימיה של ההתיישבות הציונית בארץ־ישראל נעזרו זרועות היישוב בגיוס של מודיעים וסייענים ערבים במסגרת המאבק מול השלטון המנדטורי ומול התנועה הלאומית

הפלסטינית.[4] אולם היקף הפעילות המודיעינית, ובפרט היקף השימוש בסייענים, קיבלו ממדים שונים לחלוטין לאחר 1967.[5] קליטת הסייענים בישראל, במיוחד במספרים גדולים, החלה בשנות השמונים, והיא קשורה לא מעט להכרה כי אין ביכולתה של ישראל להחזיק אחיזת־קבע בכל השטחים. פינוי השטחים העלה באופן טבעי את השאלה מה לעשות עם אותם סייענים שאפשרו למנגנון השליטה להתקיים – האם להפקירם לגורלם בשטח או שמא להציע להם להיקלט במקומות שבהם הם לא יהיו חשופים לסכנת חיים? ישראל בחרה במדיניות של דאגה לסייענים וניסיון לחלץ מהשטח את אלה שנחשפו. לקראת העברת השליטה בעזה ובאזור יריחו לרשות הפלסטינית, בשנת 1994, הוקמה המנהלה הבטחונית לסיוע, שתפקידה לטפל בסייענים משוקמים, והמדיניות של קליטת הסייענים בישראל נהפכה למדיניות מוצהרת. אף שהיו סייענים (בעיקר נוצרים) שהוצעו להם אפשרויות קליטה בחוץ־לארץ, הקליטה העיקרית נעשתה בתוך ישראל, בין היתר בשל הקושי לשכן ולשקם בארצות אחרות קבוצות גדולות של סייענים לשעבר.[6]

נשאלת השאלה אם נסיונה של ישראל הוא ייחודי או שמא המקרה הישראלי משתלב בתבניות קיימות בספרות ההשוואתית. עד כמה המקרה הישראלי יכול ללמד על הנסיבות שבהן מדינות פונות לפתרון שניתן לחזות מראש כי הוא עתיד ליצור בעיות קשות לא פחות מהבעיה הראשונית שעימה הוא נועד להתמודד? ניתן להציב את השאלה באופן שבו הצגתי אותה לכמה בכירים במערכת הביטחון שאותם פגשתי במהלך מחקר זה: ״אילו ידעת שעל כל מאה סייענים תצטרך לקלוט X סייענים בישראל, ש־Y מתוך X הנקלטים יעסקו בפעילות פלילית נמשכת, ושגם קליטת דור הילדים תהיה מסובכת ובעייתית, האם היית תומך מלכתחילה בגיוס מסה כזו של סייענים?״

המחקר ההשוואתי על־אודות סייענים אינו מספק השוואות טובות לבחינת המקרה הישראלי, אף שהשימוש בסייענים רווח מאוד בעבר, ואף שקשה למצוא מקרה של מדינה שהצליחה לבסס שלטון בטריטוריה עוינת מבלי לגייס לשירותה מקורות מידע וסייענים מקרב האוכלוסייה הנכבשת. רבות הן הדוגמאות שבהן המעצמה הכובשת ניגפה במלחמה והסייענים הופקרו למר גורלם. ניתן להזכיר בהקשר זה את כיבושי גרמניה במלחמות־העולם הראשונה והשנייה ואת כיבושי יפן בשנות השלושים והארבעים למאה העשרים. במקרים אחרים, שבהם

---

4 יואב גלבר **שורשי החבצלת: המודיעין ביישוב, 1918–1947** (1992); אסא לפן **השי״ן – שירות הידיעות: שורשיה של קהילת המודיעין הישראלית** (1997); יעקב נמרודי **מסע חיי** (2003); הלל כהן **צבא הצללים: משת״פים פלסטינים בשירות הציונות, 1917–1948: מודיעין, מדיניות, התיישבות, התנקשויות** (2004).

5 דוד רונן **שנת שב״כ** (1990); דוד מימון **הטרור שנוצח: דיכוי הטרור ברצועת עזה, 1971–1972** (1993) 160–164; יעקב פרי **הבא להרגך** (1999) 48–53.

6 כך, למשל, בדיון שהתקיים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת ביום 11.12.2000 מסר נציג משרד החוץ, שלום כהן, נתונים על נסיונות להסדיר הגירה של יוצאי צד״ל לחוץ־לארץ: ״גרמניה כבר קלטה, יש שתי מדינות שהביעו נכונות לקלוט, אוסטרליה ואורוגוואי, ו־7 מדינות שבודקות. כל השאר, בסביבות 14–15 מדינות דחו על הסף בשל סיבות שונות ומשונות. חלקן הוזכרו: מעמד של פליטות, החשש שזה יהיה נטל כלכלי על המדינות עצמן, הפרסום בתקשורת שהפחיד את הממשלות השונות וכדומה״. פרוטוקול ישיבה מס׳ 183 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה־15, 18 (11.12.2000).

התרחש מעבר משלטון של קבוצת מיעוט דומיננטית לשלטון רוב באותה טריטוריה, התלווה לסיומו של שלטון המיעוט (שנשען על סייענים) תהליך של השלמה ופיוס, אשר אִפשר למיעוט ולסייענים להמשיך לחיות במקום מגוריהם (רודזיה ודרום־אפריקה). מה שמייחד את המקרה הישראלי מהמקרים האחרים הוא שישראל לא ניגפה במלחמה, ושישראל בחרה לקלוט את אוכלוסיית הסייענים בשטחה־היא. בהקשר זה הספרות ההשוואתית מספקת מקרה אחד דומה, והוא סיום השלטון הצרפתי באלג׳יריה, וכן מקרה נוסף עם דמיון רחוק יותר, והוא קליטת הסייענים מדרום וייטנם בשנות השבעים בארצות־הברית.

להבדיל מישראל, צרפת ראתה באלג׳יריה חלק אינטגרלי ממדינת צרפת. חיילים אלג׳ירים גויסו לצבא הצרפתי, ואף שירתו ביחידות לוחמות. גם לאחר תום מלחמת־העולם השנייה, בתקופת המרד האלג׳ירי, שירתו עשרות אלפי ערבים ילידי אלג׳יריה בצבא הצרפתי ובזרועות המודיעין של צרפת. לכאורה שירתו הסייענים האלג׳ירים (חרכים – حركي) את מדינתם־הם, ולא שלטון זר, אך במציאות הם לא היו אזרחי צרפת. כמו יתר תושביה המוסלמים של אלג׳יריה, הם לא זכו במעמד אזרחי. מכל מקום, המאבק האלג׳ירי לשחרור לאומי נהנה מתמיכה ניכרת בקרב האוכלוסייה המקומית. סוכניה וסייעניה המקומיים של צרפת נחשבו לפיכך על־ידי רוב־רובם של האלג׳ירים כבוגדים וכמשתפי־פעולה.

בשנת 1962, לאחר מלחמה עקובה מדם של שמונה שנים, הסכימה צרפת להעניק עצמאות לאלג׳יריה. בעת הפינוי הצרפתי פונו עשרות אלפי משתפי־פעולה אלג׳ירים ובני משפחותיהם, ושוכנו במחנות בדרום צרפת. ההערכה היא שכ־20,000 סייענים עם כ־70,000 מבני משפחותיהם ברחו לצרפת וקיבלו שם מעמד של פליטים בין השנים 1962 ל־1968. מאוחר יותר קיבלו המפונים אזרחות צרפתית.[7] רובם הועברו למחנות סגורים שנבנו לצורך קליטתם, בעיקר בדרום צרפת, ובהם התגוררו תחת פיקוח צבאי ובתנאים קשים.[8] לאחר מחאות ומהומות בשנות השבעים, החליטה ממשלת צרפת על סגירת המחנות, ומפוני אלג׳יריה הועברו לשיכוני דיור ציבורי בפרוורים של ערי הדרום. אולם גם שם התקשו משפחות המפונים להתפרנס, וחיו בתנאים חברתיים־כלכליים קשים. אומנם, בשנת 1994 הכירה ממשלת צרפת בסייענים שפונו כלוחמי צבא צרפת לשעבר, ובשנת 2005 אישר הפרלמנט הצרפתי מתן תשלומי קצבאות ופנסיית מלחמה למשפחותיהם של הסייענים והחיילים לשעבר.[9] אולם הליך הקליטה והשיקום של החרכים בצרפת הותיר צלקות שלא הגלידו גם לאחר חמישים שנה, וגם כיום רבים מהם חיים כקבוצה נבדלת ומובחנת מהאוכלוסייה הצרפתית. מספרם של החרכים, לרבות ילדי

---

7 Maurice Faivre, *L'Histoire des Harkis, 1962–1999*, 202/203 GUERRES MONDIALES ET CONFLITS CONTEMPORAINS 55, 61 (2001).

8 *Carte des Camps de Harkis* 666 LES TEMPS MODERNES 285 (2011), *available at* http://www.cairn.info/revue-les-temps-modernes-2011-5-page-285.htm.

9 Loi No. 2005-158, promulgated on February 23rd, 2005: *Reconnaissance de la Nation et Contribution Nationale en Faveur des Français Rapatriés*, *available at* http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000444898&dateTexte.

הדורות השני והשלישי, הוערך בפרסום רשמי משנת 2012 בכ־500,000 איש,[10] אך קיימות גם הערכות שמספרם מגיע ל־800,000 איש.[11]

רבים מן הסייענים שנותרו באלג׳יריה נפלו קורבן לרדיפות ולרציחות. היו מהם שנלקחו לפינוי שדות המוקשים שהותירו אחריהם הצרפתים בגבול אלג׳יריה–תוניסיה, ואחרים נקטלו עם בני משפחותיהם או נמקו בבתי־כלא.[12] הגורל שפקד את הסייענים האלג׳ירים שנותרו באלג׳יריה עמד לנגד עיניהם של קובעי המדיניות בישראל, בפרט לנוכח העובדה שגם כאן מדובר בתנועת שחרור ערבית בחברה מוסלמית, ובהינתן שהצלחת ההתקוממות האלג׳ירית היוותה מודל ומקור חיקוי לתנועה הלאומית הפלסטינית.

מקרה אחר שמזכיר במידת־מה את המקרה הישראלי הוא כאמור קליטתם של סייענים וייטנמים בארצות־הברית לאחר נפילתה של ממשלת דרום וייטנם בשנת 1975. אולם מספרם היחסי של הווייטנמים שנקלטו בארצות־הברית קטן עשרות מונים ממספרם היחסי של הסייענים הערבים שנקלטו בישראל. כמו־כן, להבדיל מצרפת וישראל, ארצות־הברית אינה מוגדרת כמדינת לאום, אלא כמדינה קולטת הגירה שבה פתיחות רב־תרבותית היא מדיניות מוצהרת, ובתנאים אלה הליך הקליטה של הסייענים בני וייטנם בארצות־הברית היה קל ומוצלח למדי. בכיבושים מאוחרים יותר, דוגמת אפגניסטן ועיראק, הסכים הממשל האמריקאי לקלוט בשטחה של ארצות־הברית רק מספר קטן מאוד של סייענים איכותיים. לאחרים נמצא הסדר במסגרת הממשל החדש (בעיראק) או באמצעות קליטה במדינה שלישית.

הנה כי כן, הספרות ההשוואתית אינה מספקת די מקבילות טובות על־מנת לשבץ בתוכה את המקרה הישראלי. יתר על כן, גם המקרה הצרפתי לא זכה בפיתוח תיאורטי נאות. אולם קליטת הסייענים האלג׳ירים בצרפת מרמזת בכל־זאת על קשר למסגרת תיאורטית המאפשרת לדון בה ובמקרה הישראלי באופן המספק תובנות מעניינות. בשני המקרים, הישראלי והצרפתי, הדמיון

---

10 Par François Béguin, *"L'Histoire des Harkis est Politique, pas Ethnique ou Confessionnelle"*, LE MONDE (Sept. 25, 2012), *available at* http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/09/25/l-histoire-des-harkis-est-politique-pas-ethnique-ou-confessionnelle_1765025_3224.html. הערכה דומה ניתנה במחקר אקדמי משנת 2006 – ראו Geraldine Enjelvin, *The Harki Identity: A Product of Marginalisation and Resistance to Symbolic Violence?*, 8(2) NATIONAL IDENTITIES 113 (2006).

11 François-Guillaume Lorrain, *Les Harkis Montrent les Dents*, LE POINT (Jan. 24, 2012), *available at* http://www.lepoint.fr/politique/election-presidentielle-2012/les-harkis-montrent-les-dents-24-01-2012-1423117_324.php.

12 מספר האלג׳ירים שעבדו בעבור השלטון הצרפתי באלג׳יריה הוערך ב־250,000. מתוכם הורשו להגר לצרפת לאחר הפינוי כ־15,000 בלבד, רובם לוחמי מיליציות אלג׳יריות שלחמו לצד צרפת. מספרם של משתפי־הפעולה האלג׳ירים שנרצחו לאחר המלחמה אינו ידוע בוודאות. הורן, בספרו משנת 1977 (שתורגם לעברית ב־1989), מביא הערכות הנעות בין 30,000 ל־150,000 משתפי־פעולה שנרצחו לאחר השגת העצמאות. אליסטר הורן **מלחמה פראית לשלום – מלחמת אלג׳יריה 1954–1962** 563–564 (עמנואל לוטם מתרגם, 1977): ״מתוך רבע המיליון שעבדו למען הצרפתים, הצליחו פחות מ־15,000 להימלט מאלג׳יריה... היתה זו טראגדיה מתועבת עוד יותר מהחזרת השבויים הרוסיים על ידי בעלות הברית המערביות ב־1945. אומדן מספרם של האלג׳ירים שמצאו כך את מותם נע בין 30,000 ל־150,000״. הערכות דומות ביחס למספרם של החרכים שנרצחו מובאים על־ידי Enjelvin, לעיל ה״ש 9, בעמ׳ 115.

אינו מצטמצם רק לגיוס הסייענים ולקליטתם, אלא טומן בחובו סוגיה משמעותית הרבה יותר הקשורה לשאלה של הגדרת השטח והגבולות של מדינה ריבונית. שאלה זו עומדת בבסיס הגישה התיאורטית של ״עיצוב הגבולות ההולמים למדינה״ (right-sizing the state), אשר מתמקדת במגוון התנאים הפוליטיים וסדרי העדיפויות של שחקנים פוליטיים בעיצובם של גבולות קיימים.[13] האסטרטגיות של ״עיצוב גבולות הולמים״ הרלוונטיות למחקר זה כוללות: (1) התרחבות (up-sizing) טריטוריאלית; (2) התכווצות (down-sizing) טריטוריאלית; (3) ייצוב הגבולות הקיימים (stabilizing).[14] כל אחד מהתהליכים הללו ניתן במאפיינים ייחודיים, מלווה כמעט תמיד סוגיות דמוגרפיות, ונושא השלכות על האוכלוסייה באופן כזה או אחר (right-peopling). חשוב להדגיש כי במושג ״עיצוב גבולות הולמים״ אין הכוונה להלימה מושלמת של הגבולות הגיאוגרפיים עם מציאות אתנית או לאומית נתונה, אלא מדובר בגישה המסתכלת על תהליכי שינוי או בחינה של גבולות ושטח מדיני כעל תהליך שבו מדינות מנסות לעצב את גבולותיהן באופן שייתן מענה הולם יותר ללחצים פוליטיים, אתניים וכלכליים המערערים את היציבות הפוליטית במבנה הקיים או יוצרים איום מוחשי עליה.

הניתוח המרחבי־הפוליטי שיוצג בהמשך מראה כי תופעה זו קשורה בטבורה לתהליך ההתפשטות הטריטוריאלית של ישראל בשנים 1967–1982 ולתהליך ההתכנסות ההדרגתית שלה לגבולות של מדינת לאום (גבולות 1949) משנת 1982 ואילך. הניסיון להחזיק בשטחים שנכבשו על־ידי ישראל ונותרו בידיה בסיומן של המלחמות בינה לבין שכנותיה חִייב גיוס מקורות מודיעין מקרב האוכלוסייה הנכבשת. נסיגה משטחים שנכבשו במלחמות, תוך התכנסות לגבולות המקובלים על חלקים גדולים יותר מהציבור כגבולות לגיטימיים של ישראל, הובילה לפינוים של סייעני מודיעין ששירתו את המאמץ הצבאי ולשיקומם בישראל. גלי הקליטה בישראל נבעו בעיקרם מהחלטות מדיניות לפנות שטחים (פינוי סיני בשנת 1982, הנסיגות ל״רצועת הביטחון״ בלבנון בשנים 1983 ו־1985, הסכמי אוסלו בשנת 1993, הנסיגה מלבנון בשנת 2000 וההתנתקות מעזה בשנת 2005). בין לבין, הנצחת קיומה של רשות פלסטינית עצמאית למחצה בשטח הגדה המערבית במקביל לנוכחות ישראלית מסיבית ברוב השטח, העוינות הנמשכת בין הרשות הפלסטינית לבין ישראל וקיומם של מנגנוני ביטחון פלסטיניים המנהלים מעקב אחר סייענים[15] – כל אלה מובילים לכך שמדינת־ישראל מעסיקה

---

13 RIGHT-SIZING THE STATE: THE POLITICS OF MOVING BORDERS (Brendan O'Leary et al. eds., 2001).

14 אסטרטגיות נוספות לעיצוב הגבולות כוללות יצירת בריתות בין מדינות תוך שמירה על החלוקה המרחבית הקודמת (כלומר, פדרציות וקונפדרציות) או מיזוג של ישויות פוליטיות. להרחבה על אסטרטגיות של קביעת גבולות ושל ניהול הבדלים אתניים ראו שם. כן ראו Boaz Atzili, *When Good Fences Make Bad Neighbors*, 31(3) INTERNATIONAL SECURITY 139 (2007); Monica Duffy Toft, *Ending Civil Wars: A Case for Rebel Victory?*, 34(4) INTERNATIONAL SECURITY 7 (2010).

15 ראו פ״ח (מחוזי ת״א) 1/98 **מדינת ישראל נ׳ פלונים** (פורסם בנבו,4.11.1999) (שם נגזר דינם של שני סייענים שזכו במעמד בישראל ובהטבות של משוקמים ואשר הורשעו בכך שסיפקו לשירותי הביטחון הפלסטיניים מידע על פעילותם בשב״כ הישראלי); ת״פ (מחוזי חי׳) 221/02 **מדינת ישראל נ׳ עאטף** (פורסם בנבו, 12.3.2003) (שם נגזר דינו של סוכן שב״כ לשעבר שהורשע בקשר עם אנשי שירות הביטחון הפלסטיני בג׳נין בתקופת האינתיפאדה השנייה, בהנחת מטען חבלה על פסי רכבת בישראל, ובנכונות להחדיר מכונית־תופת ומחבל מתאבד לתוך ישראל); בג״ץ

מערך גדול של מקורות על־מנת להבטיח זרימה שוטפת של מידע, מחד גיסא, וממשיכה לקלוט בקרבה את אותם מקורות שנחשפו, מאידך גיסא.

הנושא של קליטת סייענים ושיקומם בישראל לא נחקר כמעט עד כה, וזאת לא מפני שהוא אינו מעניין, אלא מפני שלא הייתה לחוקרים גישה למקורות זמינים שיאפשרו להם לחקור את התופעה באופן שיטתי. העדר מידע כתוב, שמירה על סודיותם של המסמכים הכתובים והחשש מאיסור מצד הצנזורה על פרסום מחקר שעושה שימוש במסמכים פנימיים מודלפים – כל אלה חברו לכך שאין כמעט מאמרים בכתבי־עת אקדמיים על־אודות הסייענים. גם בתחקירים עיתונאיים נקודתיים שנערכו בנושא נכתב על הסייענים אך מעט. המאמרים המעטים שבחנו את הסוגיה עשו כן מנקודת־המבט של זכויות האדם של הסייענים ובני משפחותיהם, והמידע העובדתי שפורט בהם היה מוגבל בהיקפו.[16] לכן במחקר זה עוצבה מתודולוגיה הבנויה על חקר מקורות גלויים וזמינים המאפשרים לבחון ולאמוד באורח מקיף יותר את תופעת הסייענים בזמן הווה. מדובר במתודולוגיה ייחודית שלא נעשה בה עד כה שימוש מחקרי לבחינת תופעות דומות בישראל.

ב. מתודולוגיה

הדרך שאומצה במחקר זה להתמודדות עם בעיית נגישותם של המקורות עוקפת את בעיית סודיותם של המקורות ואת מגבלות הצנזורה על־ידי איסוף מידע גלוי מתוך תיקי בתי־המשפט. היות שתיקי בתי־המשפט, ובפרט ההחלטות הסופיות בהם, הם מידע המצוי באופן זמין במאגרי מידע גדולים הפתוחים לפני הציבור (חלק מהמקורות הם מאגרים מסחריים הזמינים רק תמורת תשלום), אין מגבלות הצנזורה חלות על פרסום מידע מחקרי המופק מהתיקים. שיטת החיפוש שנוסתה במחקר (לאחר מבחן־חלוץ קצר) כדי להתגבר על בעיית העדר המקורות בחנה אם המידע הגלום בתיקים יאפשר לשחזר את מערכת התגמולים לסייענים, את היישובים שבהם נקלטו, את עיסוקיהם, את הקשיים המתעוררים בקליטתם ומה קורה עם סייענים שפנו לחיים בשולי החוק, עם אלה שמעמד הסייען נשלל מהם או אלה שלא זכו כלל במעמד של סייען. בקצרה, הנחת־משנה של המחקר בשלב איסוף המידע הייתה שהחומר

3372/05 **פלוני נ׳ ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 6.10.2005) (שם נדחתה עתירתו של סייען לשעבר נגד ביטול הזכאות לשיקום לאחר שהורשע במסירת מידע לאויב); ת״ע (משפחה חי׳) 8898-05-11 **מ. במ. א. נ׳ ב״כ היועץ המשפטי לממשלה – מחוז חיפה** (פורסם בנבו, 27.1.2013) (שם התקבלה בקשתה של אשת סייען לשעבר להכריז על בעלה כמי ש״נספה״ על־פי חוק הצהרות מוות; זאת, לאחר שנקבע כי בעלה נחטף על־ידי אנשי ביטחון פלסטינים כאשר ביקר בכפרו ב־2002 ולא נראה מאז). כן ראו ע׳ (ערעורים איו״ש) 3555/05 **התובע הצבאי נ׳ נאבולסי** (פורסם בנבו, 14.9.2006); תיק (צבאי יהודה) 2176/07 **התביעה הצבאית נ׳ עביאת** (פורסם בנבו, 17.6.2010); ב״ש (מחוזי י-ם) 9107/09 **מדינת ישראל נ׳ אמור** (פורסם בנבו, 14.9.2009).

16 Hillel Cohen & Ron Dudai, *Human Rights Dilemmas in Using Informers to Combat Terrorism: The Israeli-Palestinian Case*, 17 TERRORISM & POL. VIOL. 229 (2005); Hillel Cohen & Ron Dudai, *Triangle of Betrayal: Collaborators and Transitional Justice in the Israeli-Palestinian Conflict*, 6 J. HUM. RTS. 37 (2007); מיכאל טפלו **הסייענים בישראל: טיפול מדינת ישראל בסייענים ומשתפי פעולה** (2009); נעמי לבנקרון ״מי מכיר את האיש שבקיר? סייענים פלסטינים ובני משפחתם במדינת ישראל, 2012״ **עת סיוע** 2 (2012).

המצוי בתיקים המשפטיים יאפשר לאמוד את היקף הקליטה של סייענים בישראל, את עלות שיקומם ואת בעיות המדיניות הנלוות להפעלתם, להיחשפותם ולקליטתם בישראל. במילים אחרות, ההנחה הייתה שבאמצעות המידע הגלום בתיקים המשפטיים יהיה אפשר ללמוד מהו המחיר הכולל שהחברה הישראלית משלמת בעבור השגת מידע באמצעות הפעלה נרחבת של סייענים.

את מחיר השיקום עצמו ניתן לאמוד בכסף, אולם המחירים הנוספים – ובכלל זה יצירת מסדרון לקליטה בישראל של עשרות אלפי פלסטינים שיש להם קשר לסייענים; קליטת זרם קבוע של אנשים המנודים הן על־ידי בני עמם והן על־ידי החברה היהודית, אשר חיים בארץ הקולטת ללא אזרחות, ובמקרים רבים רק עם היתרי שהייה ללא היתרי עבודה; קליטת אנשים אשר מלכתחילה גויסו כסוכנים על רקע חוסר היכולת שלהם להשתלב בסביבתם־הם, וכעת הם נדרשים להשתלב בסביבה לא־אוהדת, שלא לומר עוינת – הם מחירים אשר ספק אם ניתן לתת להם ביטוי כמותי. עם זאת, ניתן לזהות את המשתנים הרלוונטיים ולהעריך את שיעורם.

לצורך המחקר נאספו מששת המאגרים המשפטיים העיקריים[17] יותר מ־1,100 תיקי בתי־משפט שנרשמו במאגרים עד אמצע שנת 2015. התיקים מתחלקים באופן כללי ל־660 תיקי בג״ץ,[18] כמעט כולם תיקים שבהם העותרים הם סייענים או עותרים הטוענים כי הם מאוימים על רקע שיתוף־פעולה עם ישראל;[19] 75 תיקי ערעורים בבית־המשפט העליון; ו־440 תיקים שנדונו בערכאות שאינן בית־המשפט העליון (ביניהן בתי־משפט אזרחיים, בתי־דין צבאיים, ועדות ערר בנושאים שונים ועוד). בחלק גדול מהתיקים יש מידע מועט מאוד, אך יש מקרים שבהם תיק של משפט פלילי מפרט את אשר אירע בהליך בג״ץ שהגיש אותו אדם או להפך, כך שבחלק מהתיקים שבהם חסר מידע היה אפשר להשלים פרטים חשובים באמצעות מידע שנמצא בתיקים אחרים.

ערכאה משפטית	מספר התיקים
עתירות לבית־המשפט הגבוה לצדק	660
ערעורים לבית־המשפט העליון על החלטות של ערכאות נמוכות	75
תיקי ערכאות נמוכות (בתי־משפט אזרחיים, בתי־משפט לענייני משפחה, ועדות ערר, ביטוח לאומי, בתי־דין צבאיים ועוד)	440

17 המאגרים שבהם נעשה חיפוש הם אתר הרשות השופטת (שהוא אתר פתוח לכל ללא תשלום), מערכת משפט־נט (הפתוחה בהרשאה בלבד) וכן מאגרי נבו, תקדין, דינים ופדאו״ר.

18 התרשימים במאמר זה המציגים מידע לגבי העתירות על־פי שנים אינם כוללים את נתוני 2014 ו־2015, שכן הניסיון המצטבר במהלך המחקר מראה כי פרק־הזמן הנדרש עד להצטברותם במאגרים של כ־95% מהתיקים הנפתחים בשנה מסוימת מגיע לשנה ויותר. התיקים שנאספו עד סוף יוני 2015 כוללים קרוב ל־100 עתירות שהוגשו בשנת 2014 – מתוכן 10 עתירות שנמצאו לראשונה בחיפוש השבועי הסדיר רק בשנת 2015 – וכן 21 עתירות בלבד משנת 2015. עד סוף יוני 2014 נאספו 23 עתירות בלבד משנת 2014, כך שלפי נתוני־הביניים נראה שקצב הגשת העתירות ב־2014 וב־2015 דומה.

19 בין העתירות לבג״ץ יש 15 עתירות של עותרים שנחשדו (וחלקם אף הורשעו) בכך שפעלו מטעם הארגונים הפלסטיניים החמושים נגד משתפי־פעולה. אותם תיקי בג״ץ הוצאו מכלל הנתונים הסטטיסטיים העוסקים בעתירות של סייענים או מאוימים.

השימוש בתיקי בתי־משפט מעלה שאלה מתודולוגית חשובה בפני עצמה: כלום אין במידע הנחשף בתיקים אלה הטיה לסוג מסוים של מידע, בפרט כאשר מדובר בסוכני מודיעין? כלום אין הכותב נחשף דווקא לאותם מקרים קשים שלא צלחו, ומחמיץ חלק חשוב של התמונה, והוא החלק של הסייענים שנקלטו יפה, החלק של שיקום חברתי וכלכלי מוצלח? זהו חשש שאין לזלזל בו, ובוודאי היה בו כדי להטיל צל כבד על הממצאים אילו נשען המחקר רק על תיקי הבג״ץ, שם יותר מ־90% של התיקים הם תיקים של סייענים שההסדרים עימם בוטלו, של סייענים הטוענים כי ההסדרים שנעשו עימם לא קוימו, של מאוימים המבקשים לקבל מעמד של סייענים וכיוצא בהם.

התשובה לשאלה האמורה היא מורכבת. בראש ובראשונה יש לזכור כי מוקד המחקר אינו בפעילות המודיעינית ובדרך הפעלת הסוכנים, אלא בסוגיית קליטתם של הסייענים בישראל. כאן תיקי בתי־המשפט, ובפרט יותר מ־500 התיקים שאינם תיקי בג״ץ (ערעורים לבית־המשפט העליון ותיקי ערכאות נמוכות), מגלים מידע עשיר ומגוון, שאינו קשור דווקא לסייענים או למאוימים או למתחזים לסייענים הפונים ביוזמתם לבית־המשפט. מידע זה כולל, למשל, את הבעיות והמתחים שהתעוררו ביישובים ערביים עקב שיכון הסייענים בהם, או את האופן שבו סייענים לשעבר משמשים – לא תמיד בטובתם – ערוץ כניסה ושהייה בתוך ישראל לקרובי־משפחה.

דרך מחקרית אחרת להפחתת סכנת ההטיה היא שימוש במקורות גלויים לא־משפטיים, ובכלל זה דיונים בכנסת, מחקרים עצמאיים ומעקב אחר סיקור עיתונאי. מתברר שאף־על־פי שהעיתונות הארצית לא טיפלה רבות בסוגיית שיקום הסייענים, ניתן למצוא חומר לא־מועט בנושא זה בעיתונות המקומית באותם מקומות שבהם יושבו סייענים, אשר יש בו כדי להשלים ולאמת את המידע שלוקט מתיקי בתי־המשפט וממקורות גלויים אחרים. במאמר זה לא נעשה כמעט שימוש בראיונות, בין היתר מתוך רצון להמחיש כי החומר הגלוי, ובמיוחד התיקים המשפטיים, יוצר תשתית נאותה לביסוס ממצאים והכללות.[20]

התיקים המשפטיים מאפשרים גם הצצה חלקית אל המחיר האנושי הנגבה מן הסייענים ומבני משפחותיהם, המוצאים את עצמם נקרעים ונעקרים ממקום מגוריהם וממשפחתם, מוקעים כבוגדים על־ידי בני עמם ומתקבלים בחשדנות וברתיעה בחברה היהודית. ברם, סוגיה זו של המחיר הנגבה מן הסייענים עצמם חורגת מתחומו של מחקר זה, המתמקד בשאלת המחיר של קליטת הסייענים מנקודת־מבט ישראלית פנימית.

המחקר בכללותו הוא מחקר פוליטי, חברתי והיסטורי בעיקרו. ברם, תוצר־משנה של המחקר זה הוא ההמחשה כיצד תיקי בתי־משפט יכולים להוות מקור חשוב ואף עיקרי לחקר תופעות בחברה הישראלית בכלל ולחקר תחומים בטחוניים חסויים בפרט.

---

20 במהלך המחקר נעשו ראיונות יזומים חצי־מובנים עם ממלאי־תפקידים במערכת הביטחון, סייענים, עורכי־דין המטפלים בתיקי סייענים, עובדים סוציאליים וכן פעילים חברתיים הפועלים באזורים שבהם נקלטו סייענים. בכתיבה כאן לא נעשה שימוש בראיונות, אך המידע שהתקבל בהם אִפשר להבהיר ולחדד ממצאים שהושגו ממקורות גלויים.

ג. תופעת הסייענות וקליטת סייענים בישראל

השגת מידע מודיעיני באמצעות סייענים החל עוד בתקופת היישוב, וקליטה של סייעני מודיעין שנחשפו בארצות ערב החלה מייד לאחר מלחמת העצמאות בשנת 1948. דפוסי הגיוס והשיקום השתנו עם הזמן, ולכן לפני הצגת ניתוחה של התופעה חשוב לעמוד על מאפייניה. פרק זה מציג את האופן שבו משיגים מידע מודיעיני באמצעות סייענים, את מערך התמיכה הקיים ואת היקף התמיכה השיקומית. חשוב להדגיש כי היקפי התופעה גדלו במידה משמעותית אחרי 1967, ונראה כי דפוסי הפעולה שהתגבשו לאחר שנה זו מייצגים בצורה טובה יותר את המדיניות של קליטת הסייענים ואת השלכותיה ארוכות־הטווח.

1. השגת מידע מודיעיני באמצעות סייענים

עם כיבוש השטחים בשנת 1967 הוטל על שירות הביטחון הכללי למנוע פעילות חבלנית עוינת מצד אוכלוסיית השטחים. הדרך שבה פעל השב״כ כדי להשיג מטרה זו הייתה באמצעות מינוי רכזי שטח לכל אזור וגיוס ופרישׂה של מאות מודיעים בשטחים.[21] במקביל לפרישׂת התשתית המודיעינית הוקם בשטחים המוחזקים מנגנון הממשל הצבאי (לימים — המִנהל האזרחי), ששלט בכל תחומי הפעילות האזרחית. חלק מן המידע הבטחוני השוטף הושג באמצעות עובדים מקומיים שהיו בקשר שוטף עם הממונים עליהם במסגרת הממשל הצבאי. בממשל הצבאי הועסקו שוטרים, שופטים נותני שירותים, עובדי חינוך, גובי מס, אנשי תשתית אזרחית וכיוצא בהם. כל אלה נפגשו באופן סדיר עם הממונים עליהם בממשל הצבאי, ומסרו — מי יותר ומי פחות — מידע שוטף, ובכלל זה גם מידע בטחוני. המודיעים תוגמלו בעיקר בכסף, ורק במקרים קיצוניים של סכנת חיים ניתן לסייענים בכירים שנחשפו מקלט בישראל.[22]

בגיוס סייענים ובהפעלתם קיים הבדל משמעותי בין שטח המצוי בשליטת המדינה המפעילה את הסייענים לבין שטח שאינו מצוי בשליטתה. בשטח שמחוץ לגבולות המדינה הפעילות היא חשאית, וקיימים פחות מנופי לחץ המאפשרים לשכנע אנשים להוות מקורות מידע קבועים. לכן, מטבע הדברים, מספר המקורות בשטח כזה קטן יותר בהשוואה לשטח הנמצא בשליטה בטחונית של המדינה מפעילת המקורות. בשטח המצוי בשליטת המדינה, גם אם השטח נחשב עוין, מנופי הלחץ רבים יותר, וחלק מהמגעים היוצרים מידע מודיעיני נעשים באופן גלוי.

המודיעים נחלקו לקטגוריות שונות. באופן כללי ניתן להבחין בין **סוכנים**, אשר פעלו בסתר, תוגמלו יפה והביאו מידע איכותי, לבין **סייענים**, שחלקם פעלו בגלוי (מאכערים) והיו ידועים כבעלי קשרים בממשל ויכולת להסדיר נושאים שונים (רשיונות עבודה, אישורי יציאה, היתרי ייבוא וכיוצא בהם).[23] לא תמיד ניתן לאחרונים תגמול ישיר מזרועות הביטחון, ואת התמורה

---

21 פרי, לעיל ה״ש 5, בעמ׳ 48—68.

22 בתיקים המשפטיים נמצא גם מקרה של סייען שנקלט בישראל עוד בשנות השבעים. ראו בג״ץ 364/11 **פלוני נ׳ שר הפנים** (פורסם בנבו, 31.5.2012).

23 בתיקי בתי־המשפט אין הבחנה בין סוכנים לסייענים, וכל האנשים המטופלים על־ידי שירותי המודיעין מכונים ״סייענים״. זאת, ככל הנראה, עקב עתירות רבות המופנות נגד המנהלה הבטחונית לסיוע, הידועה בציבור בשם ״מִנהלת הסייענים״.

קיבלו אותם סייענים באמצעות גביית תשלום מהאוכלוסייה שנזקקה לתיווכם במגעים עם רשויות הממשל.

בני־אדם בשטח כבוש מגויסים כסוכנים וכסייענים באמצעות מגוון שלם של פיתויים ולחצים, ובכלל זה הצעות כספיות, אישורי עבודה, מתן היתר (או עיכוב) יציאה מהשטחים לישראל או לחוץ־לארץ, הסדרה (או מניעה) של טיפול רפואי בישראל לבני משפחה, עיכוב הליכים משפטיים, שחרור ממעצר או ממאסר, סחיטה באיומים, נקמה ביריבים ועוד.[24] שליטה בשטח שממנו מגייסים את הסוכנים והסייענים מאפשרת שימוש במגוון גדול יותר של אמצעים, אך היא גם מעודדת שימוש בזבזני ולא־זהיר. הפער בין ציפיותיהם של מוסרי המידע לבין כוונותיהם של מפעילי המקורות מוביל למקרים רבים של אנשים שמסרו מידע מועט או שולי, סברו בטעות כי ישראל תגן עליהם בשעת צרה, נחשפו כמשתפי־פעולה, ברחו לישראל וגילו כי המידע שמסרו והעובדה שנחשפו אינם מקנים להם כל הגנה.[25] אותם אנשים שבקשתם להכרה בהם כסייענים נדחתה עשויים לזכות במעמד של ״מאוים״ – מעמד המקנה להם היתר שהייה בישראל אך ללא כל סיוע משמעותי בקליטה בסביבה החדשה. הימצאות אוכלוסייה ניכרת של מאוימים (ושל טוענים למעמד של ״מאוים״) היא חלק מתופעות־הלוואי המתלוות להישענותן של מערכות המודיעין על מספרים גדולים של מקורות אנושיים, ועל כך עוד יורחב בהמשך.

2. מערכת התמיכה בסייענים

עד סוף שנות השישים נקלטו בישראל בנסיבות שונות סייענים של זרועות הביטחון, אך קשה למצוא על כך תיעוד מסודר. התיעוד באמצעות מערכת המשפט, בתיקים המצויים במאגרים המשפטיים, מגלה הגעה של סייענים החל בשנות השבעים. זיהוים של אותם סייענים מוקדמים בפסקי־הדין של ערכאות השפיטה התרחש כאשר הסייענים או בני משפחותיהם הסתבכו בפלילים, ועובדת הסייענות נזכרת כשיקול לקולא בגזירת העונש[26] או להימנעות מהעמדה לדין.[27] משיחות־רקע שנעשו לצורך מחקר זה עם ותיקי מערכת הביטחון עולה תמונה שלפיה

---

24 פרי, לעיל ה״ש 5, בעמ׳ 49; כרמי גילון **שב״כ בין הקרעים** 206 (2000). בנוגע לזכרונות של מי שהופעל כסוכן ראו מסעב חסן יוסף **בן החמאס** (2010); בצלם, לעיל ה״ש 2, בעמ׳ 26–34.

25 ראו, למשל, בג״ץ 3295/02 **פלוני נ׳ שירות הביטחון הכללי** (פורסם בנבו, 14.6.2004); בג״ץ 3283/03 **אבו ג׳זר נ׳ השר לביטחון פנים** (פורסם בנבו, 26.4.2007); בג״ץ 6939/11 **פלוני נ׳ ועדת המאוויימים** (פורסם בנבו, 14.2.2013); בג״ץ 3729/13 **פלוני נ׳ שר הפנים** (פורסם בנבו, 28.5.2013).

26 ראו, לדוגמה, ע״פ 1673/01 **פדילה נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 24.2.2002); פ״א (שלום ק״ג) 11280/04 **מדינת ישראל /אכיפה כלכלית נ׳ שרחי** (פורסם בנבו, 23.4.2009); ת״פ (שלום עכו) 17540-02-09 **מדינת ישראל נ׳ א פארה** (פורסם בנבו, 15.6.2009); ת״פ (מחוזי י-ם) 10-104 **מדינת ישראל נ׳ ברששת** (פורסם בנבו, 5.4.2011).

27 בת״פ (שלום י-ם) 3504/03 **לשכת תביעות ירושלים נ׳ עומר**, פס׳ 8 לגזר־דינו של השופט ברקלי (פורסם בנבו, 2.10.2003) נדון עניינו של שוהה בלתי־חוקי שהועמד לדין, ובמהלך הדיון התברר כי נתפס בעבר ושוחרר ללא משפט עקב סיועו לזרועות הביטחון: ״מצב זה שמדינת ישראל מדברת במספר קולות לא תקין. אם לנאשם תעודת סייען צריך להבהיר לו הבהר היטב מה הזכויות שהיא מקנה לו. כלומר צריך להיות ברור לנאשם אם מותר לו להיות בישראל והיכן. לא נכון בעיני שסייען נעצר ומשוחרר שלא עפ״י חוק אלא עפ״י קביעותיהם של מפעיליו. זהו פתח לאי הבנה

עד שלהי שנות השמונים לא הייתה מדיניות ברורה בנוגע לשיקום סייענים. כל גוף מודיעין שהפעיל סייענים קבע כללים משלו בנוגע לקליטתם ובנוגע לתגמולים שיינתנו להם ולבני משפחותיהם. לאחר הנסיגות מלבנון ולאחר קליטתם של עשרות סייענים במהלך האינתיפאדה הראשונה בשנים 1987–1992, הטיל ראש הממשלה דאז יצחק רבין על האלוף במילואים רפאל ורדי לבדוק את סוגיית הסייענים. ורדי המליץ להקים יחידה לשיקום סייענים שתפעל באחריות השב״כ. בספטמבר 1993, זמן קצר לאחר הגשת דוח ורדי, נחתם הסכם אוסלו, ואז נהפכה הסוגיה של קליטת הסייענים לבעיה דחופה. במהלך המשא־ומתן שהוביל להקמת הרשות הפלסטינית גובשה הערכת־מצב שלפיה עם פינוים של שטחים שהוחזקו בידי ישראל ייחשפו הסייענים (במיוחד אלה הגלויים) לסכנת חיים ממשית. הוחלט על קליטה של סייענים בישראל, ובינואר 1994 קיבלה הממשלה את החלטה ב/118, שלפיה תוקם מנהלה בטחונית לסיוע (להלן: מנב״ס). עוד נאמר בהחלטה כי –

> לקראת ההסדר החדש באיו״ש ובאזח״ע רואה ממשלת ישראל לנכון לאפשר ולסייע למקורות, סייענים ומשתפי פעולה אחרים עם כלל זרועות הביטחון (להלן: סייענים) להעתיק מקום מגוריהם לישראל, הם ובני משפחותיהם להשתקם בה.[28]

בעקבות ההחלטה הוקמה מנב״ס, והוטל עליה להכין פתרונות מיידיים למאות סייענים ובני משפחותיהם. על־מנת להבטיח את עצמאותה, הוקצה למנב״ס סעיף תקציבי ייעודי, נפרד מזה של השב״כ, ואושרו לה תקני כוח־אדם לאיוש. נוסף על כך, כדי להבטיח ביצוע מהיר ויעיל של הליך הקליטה, מונו במנב״ס ממלאי־תפקידים שפעלו אל מול רשויות הרווחה והחינוך הממלכתיים. במאי 1994 נחתם הסכם קהיר, ובעקבותיו הוקמה הרשות הפלסטינית, אשר קיבלה לידיה את מרבית שטחי רצועת עזה ואזור יריחו. בעקבות ההסכם הועברו לישראל בזמן קצר יותר מאלף משפחות של סייענים, אשר פוזרו ברחבי הארץ, בעיקר בערים מעורבות ובכפרים ערביים.[29] מנב״ס מטפלת מאז גם בסייענים הנקלטים מדי שנה בישראל, ומלווה את תהליך קליטתם עד לסיומו כעבור חמש עד עשר שנים.

3. היקף התמיכה בסייענים

סייען[30] שנקלט על־ידי מנב״ס ומוכר על־ידיה ככזה מקבל ״סל קליטה״ משמעותי, אשר עלותו הישירה על־פי ההערכות היא בין 2 ל־5 מיליון שקלים.[31] זאת, נוסף על עלות הניהול של

לאי הבנה ולגרימת עוול שבית המשפט לא יכול להיות שותף לו (בעניין זה ראה גם החלטתי מיום 30/09/03 בת״פ 3711/03 מדינת ישראל נגד אל רבאיעה גליל...״.

28 החלטה ב/118 של הממשלה ה־25 ״שיקום סייענים״ (13.1.1994).

29 פרוטוקול ישיבה מס׳ 279 של הכנסת ה־13 (30.11.1994) בנושא ״שיכון משת״פים בכפרים ערביים בישראל״.

30 רובם המוחלט של הסייענים הם גברים. מספר הסייעניות קטן מאוד. ראו, למשל, עתירה של סייענית אשר כלשון העתירה ״קשרה גורלה עם ישראל החל מתקופת בחרותה״. בג״ץ 6939/09 **פלונית נ׳ שר הפנים**, פס׳ 1 לפסק־דינו של השופט מלצר (פורסם בנבו, 23.9.2009). העתירה נדחתה בשל העדר נקיון־כפיים, אך טענתה של העותרת בדבר הסיוע שנתנה לא הוכחשה במפורש.

המערכת, הכוללת אנשי מנהלה, רכזי שטח, עובדים סוציאליים, רכזי תוכניות חינוכיות ועוד. על היקפו המדויק של ״סל הקליטה״ קשה לעמוד מפני שהנתונים אינם מתפרסמים.[32] יתר על כן, בשורה שלמה של פסקי־דין נדחו עתירות העותרים לחשוף את אמות־המידה לסיוע הנוהגות במנב״ס.[33] עם זאת, מאותם פסקי־דין אפשר ללמוד במשתמע מה כלול באותן אמות־מידה. כך, בעניין **מונדר** מסופר כי ״אחד הקריטריונים למתן סיוע ממנב״ס הינו ״תרומה משמעותית״ של המסייע לזרועות הביטחון״,[34] ובעניין **בוטרוס** מצוין כי ביחס לאנשי צד״ל קבעה הממשלה כי ״קצינים בכירים מדרגת מ״פ ומעלה שהיו בתפקיד ביום יציאת הכוחות מלבנון, הם שייהנו מהסיוע המיוחד. לרשימה זו נוספו מספר אנשים ששירתו שירות מודיעיני מיוחד״.[35] מכאן ניתן ללמוד כי קציני צד״ל בדרגה נמוכה מדרגת מ״פ אינם זכאים לסיוע המיוחד. ברם, המקרה של צד״ל שונה מזה של מרבית אוכלוסיית הסייענים: במקרה של צד״ל מדובר באוכלוסייה מוגדרת שאנשיה נלחמו בגלוי לצד ישראל, קליטתם בישראל הייתה אירוע חד־פעמי, ואף נחקק חוק המסדיר את מעמדם בישראל.[36] יתר על כן, רק חלק מאנשי צד״ל –

---

31 על־פי המפורט באתר השב״כ (www.shabak.gov.il/about/units/security-assistance/pages/default.aspx), הליך השיקום כולל:
- **חילוץ הסייען** ובני משפחתו מהשטח, והעברתו לתוך מדינת ישראל;
- מציאת **פיתרון דיור** לסייען ולמשפחתו הגרעינית;
- **סיוע כספי** המאפשר לסייען להתחיל את חייו החדשים ולהסתדר בכוחות עצמו;
- **ליווי צמוד** של אנשי מקצוע המדריכים את הסייען ומשפחתו בתהליך הקליטה בארץ;
- פיתוח **תוכניות חינוך** המסייעות הן לילדים והן להורים להתגבר על המשבר ואף לצמוח ממנו;
- **הכשרה תעסוקתית** לסייען ומשפחתו, הכוללת את לימוד השפה;
- סיוע בהסדרת **מעמדה החוקי** של המשפחה בארץ.

32 אחד הגורמים לבעייתיות במדידה מדויקת של עלויות קליטת הסייענים הוא קיומן של הוראות חוק המעניקות לסייענים ולבני משפחותיהם יחס מועדף. כך, לדוגמה, ס׳ 25(30) לתקנות חובת מכרזים, התשנ״ג–1993, קובע כי עסקה במקרקעין של מִנהל מקרקעי ישראל או של הקרן הקיימת אינה טעונה מכרז כאשר מדובר ב״הענקת זכויות במקרקעין לבנייה למגורים לזכאי שיקום לפי המלצת המינהלת לשיקום סייענים שבמשרד ראש הממשלה״. ראו לעניין זה עת״ם (מחוזי מר׳) 45121-02-12 **אבו סנינה נ׳ מינהל מקרקעי ישראל מחוז מרכז** (פורסם בנבו, 27.1.2015). דוגמה נוספת היא ס׳ 3ג לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס״ג–2003, הקובע כי ״על אף הוראות סעיף 2, רשאי שר הפנים להעניק אזרחות או לתת רישיון לישיבה בישראל, לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, ורשאי מפקד האזור לתת לתושב אזור היתר לשהייה בישראל, אם שוכנעו כי התושב או האזרח כאמור מזדהה עם מדינת ישראל ויעדיה וכי הוא או בן משפחתו פעלו פעולה של ממש לקידום הביטחון, הכלכלה או ענין חשוב אחר של המדינה, או שהענקת האזרחות, מתן הרישיון לישיבה בישראל או מתן ההיתר לשהייה בישראל, לפי הענין, הם מענינה המיוחד של המדינה; בפסקה זו, ׳בן משפחה׳ – בן זוג, הורה, ילד״.

33 בג״ץ 5499/95 **עארף נ׳ ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 4.3.1996); בג״ץ 4458/03 **פלונים נ׳ ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 22.6.2005); בג״ץ 11068/07 **מונדר נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 14.12.2011).

34 עניין **מונדר**, לעיל ה״ש 33, פס׳ 5 לפסק־הדין.

35 בג״ץ 10513/05 **בוטרוס נ׳ ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 28.1.2009). ראו גם בג״ץ 4751/11 **עלי נ׳ מדינת ישראל – המנהלה הביטחונית לסיוע** (פורסם בנבו, 20.7.2014); בג״ץ 2188/12 **שאהין נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 26.6.2013).

36 חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס״ה–2004.

הקצינים הבכירים ואנשי מנגנוני הביטחון, המהווים כ־200 מתוך 670 המשפחות שנקלטו בישראל – מטופלים על־ידי מנב״ס.[37] השאלה אם יש מקום להבחנות גורפות בין אנשים שונים שגויסו לכוח לוחם אחד, המצוי תחת פיקוד ישראלי, היא שאלה חשובה, אך מתן תשובה ראויה לשאלה זו מצריך ככל הנראה מאמר נפרד.[38] נשוב אם כן לאמידת היקפי התמיכה בסייענים מוכרים באמצעות דוגמאות אחדות מתיקי בתי־המשפט.

באחד המקרים ביקש העותר ״לנמק מדוע הופסק הסיוע בתשלום שכר דירה ומדוע לא נרכש דיור קבוע עבור העותר ובני משפחתו המתגוררים יחדיו״. בעתירתו טען העותר כי גויס בשנת 1970 כסייען. לדבריו, הובטח לו על־ידי נציג המנהלה כי תוענק לו אזרחות ישראלית, ״כולל מגורי קבע במסגרת תוכנית שיקום לכל מי שסייע לשירותי המשיבים״. לטענתו, הוא הופקר על־ידי שולחיו, ובעת הגשת העתירה הוא היה חסר מקום מגורים, אף שהוא סובל מנכות וממחלות שונות. בתשובתה המצוטטת בפסק־הדין מודה מנב״ס כי הובטחה לעותר אזרחות ישראלית, ״כולל מגורי קבע במסגרת תוכנית שיקום לכל מי שסייע לשירותי המשיבים״.[39] בתשובתה טענה מנב״ס כי הליך שיקומו של העותר הסתיים בשנת 2001, וכי הגורם העיקרי להפסקת שיקומו היה מעורבותו בעבֵרות פליליות חמורות. בתשובת המדינה פורטו הסכומים ששילמה המדינה לעותר: 3,000 ש״ח שכר חודשי משנת 1994 ועד 2001, וכן תשלום שכר־דירה לדירה ששכר העותר בשבילו ובשביל משפחתו. נוסף על כך, ביוני 2001, משהגיע תהליך השיקום לסיומו, הוחלט להעניק לעותר סיוע בסכום של 1,000 ש״ח לחודש ותשלום שכר־דירה למשך 10 שנים. בסך־הכל קיבל העותר סיוע בסכום כולל של 890,120 ש״ח. כאמור, מדובר בסכום שאינו כולל רכישת דירה, וחלקו העיקרי שולם במונחי שנות התשעים. במונחי 2014 סכום זה קרוב יותר ל־1.5 מיליון ש״ח. אם נוסיף על כך סיוע ברכישת דירה זולה בעיר בפריפריה, סך הסיוע (במונחי 2014) מגיע בנקל ליותר מ־2 מיליון שקלים.[40]

---

37 תמיר אגמון ״תקציבים המיועדים לאנשי צבא דרום־לבנון לשעבר״ 1 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 22.10.2010) knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02846.pdf. אורית גזית **בגידה, מוסר וטרנסלאומיות: תהליכי הבניית זהותם של אנשי צד״ל בישראל ממאי 2000** (חיבור לשם קבלת התואר ״דוקטור לפילוסופיה״, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2011).

38 עם בריחתם של אנשי צד״ל לישראל בשנת 2000 התברר כי בין הנמלטים היו אלפי אנשים שלא נמנו עם הכוח הלוחם ואף לא היו בני משפחות של אנשי צד״ל. כניסתם לישראל של אנשים בעלי קשר עקיף בלבד לצד״ל או ללא כל קשר לצד״ל יצרה התלבטות לא־קלה בשאלה למי לתת סיוע וכמה. אומנם, אנשים אלה לא נמנו עם צד״ל, אך הם נכנסו לישראל בשל הנסיגה מלבנון. העברת רוב אנשי צד״ל לטיפולו של משרד הקליטה נבעה ככל הנראה מן הצורך לתת פתרונות לאוכלוסייה גדולה שהקשר שלה לעניין הסייענים הוא רחוק. עם זאת, במסגרת טיפולו של משרד הקליטה נכללו גם מאות לוחמים ומפקדים זוטרים. אחד הפתרונות שאומץ היה עידוד הגירה ללבנון ולמדינות אחרות. על־פי מחקר שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב־2001, 1,378 אנשים שבו ללבנון, ו־377 עזבו את ישראל והשתקעו באירופה ובמדינות אחרות. יוסי זולפן ״מעמדם של אנשי צד״ל״ (הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 18.7.2001) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00414.pdf.

39 בג״ץ 7914/12 **פלוני נ׳ ממשלת ישראל**, פס׳ 1–2 לפסק־הדין (פורסם בנבו, 15.10.2013).

40 ראו בעניין דומה את החלטת בית־המשפט בבג״ץ 9320/06 **פלוני נ׳ ראש הממשלה** (פורסם בנבו, 13.3.2014): ״העותר – סייען בעבר – רכש, בשעטו״מ, בסיוע המינהלה הביטחונית לסיוע, מגרש והוא ימומן בגובה הזכאות לסיוע (629,100 ש״ח). כמו כן רשמנו לפנינו התחייבות המשיבים, כי

זאת, כאמור, ביחס לסייען שהליך שיקומו הופסק בטרם עת בשל מעורבותו בפלילים, שבעטייה היה גם חשוף לאפשרות של גירוש מישראל (מדובר בסייען אשר אלמלא הסתבכותו בפלילים היה צפוי לקבל אזרחות ישראלית, מה שהיה שולל כל אפשרות של גירוש עתידי). בהקשר זה חשוב לציין כי רוב הסייענים מקבלים מעמד של תושבי־קבע אך לא של אזרחים.[41]

במקרה אחר נדון בבית־המשפט העליון ערעור שהוגש על־ידי משפחתו של מי שהיה, כלשון פסק־הדין,

> פקיד בשירות התעסוקה בקלקיליה עד שנת 1994, ובשל עיסוקו זה איימו על חייו גורמים עוינים. בשל האיומים קיבלה אותו המנהלת לטיפולה והעניקה לו סיוע ״לפנים משורת הדין״. המנוח לא פעל כסייען ותעודת הסייען שניתנה לו ניתנה רק על מנת להראות שהוא בגדר משוקם על ידי המנהלת.[42]

המנוח נכנס לקלקיליה במאי 1995 ונרצח שם על־ידי רעולי־פנים. אשתו ושבעת ילדיו תבעו פיצויים, בטענה כי הוא נרצח בגין היותו סייען. בתשובתה פירטה מנב״ס את הסכומים שקיבל המנוח במשך שנה מאז נקלט בישראל בעקבות חתימת הסכם קהיר במאי 1994. למנוח ניתנו תעודת סייען, תעודת־זהות, מעמד של תושב ישראל (לו ולבני משפחתו) וסיוע כספי בסך 59,985 ש״ח, שהם כ־5,000 ש״ח לחודש במונחי 1994. בית־המשפט שיערך סכום זה ל־128,825 במונחי 2002 (כ־158,000 ש״ח במונחי 2014).[43] במונחי 2014 מדובר בסיוע משוערך של כ־13,200 ש״ח לחודש למי שעל־פי פסק־הדין לא פעל כלל כסייען וקיבל סיוע ״לפנים משורת הדין״.

במקרה שלישי, משנת 2005, הגיש סייען לשעבר תביעת פיצויים נגד המדינה, על סך של 4.7 מיליון ש״ח, בגין הפרת הסכם לחילוץ מכפרו ולהסדרת דיור חילופי קבוע ומקום עבודה קבוע בישראל. המדינה לא הכחישה את היות המבקש סייען, אך הכחישה את דבר מתן ההבטחות הנתבעות. בהחלטת בית־המשפט בנוגע לבקשת התובע לקבל פטור מאגרת משפט, פירטה המדינה מה הוצע לתובע. לטענת המדינה, התובע ״דחה את כל הצעות הסיוע שניתנו לו לרבות תשלום שכר דירה, ביגוד וריהוט, חינוך לילדים, סיוע בשיעורים פרטיים ותמיכה במציאת עבודה״.[44] אי־אפשר למצוא במאגרים המשפטיים את הכרעת־הדין בעניין הנדון,[45] אך ניתן לשער כי לאחר שהתקבלה בקשת התובע לפטור מאגרה על סכום של 4 מיליון ש״ח, הושג הסדר פשרה כלשהו.

שלושת המקרים המפורטים לעיל ממחישים כי הוצאות השיקום בגין קליטת סייענים בישראל הן ניכרות. אם נביא בחשבון כי במשך עשרים שנה נקלטו בישראל במסלולי השיקום של מנב״ס אלפי משפחות, וכי עלות השיקום של משפחה קטנה עולה על סך של 2 מיליון

המינהלה תמשיך לסייע לעותר בתשלומי שכר הדירה עד למעבר למקום המגורים הקבוע, וזאת בכפוף לכלליה ולעמידה בקשר ובהנחיות... בנתון לכך מיצתה העתירה עצמה והיא נמחקת״.

41 טפלו, לעיל ה״ש 16, בעמ׳ 10.

42 ע״א 1084/02 **אבו לבדה נ׳ מדינת ישראל**, פס׳ 6 לפסק־הדין (פורסם בנבו, 3.2.2003).

43 שם.

44 בש״א (מחוזי ת״א) 12265/08 **פלוני נ׳ מדינת ישראל**, פס׳ 3 להחלטה (פורסם בנבו, 18.3.2009).

45 התיק העיקרי שבו נדונה התביעה עצמה הוא ת״א (מחוזי ת״א) 26963/05 **פלוני נ׳ מדינת ישראל** (לא פורסם).

ש״ח, ניתן להסיק כי מדובר במאות מיליוני שקלים בשנה ובכמה מיליארדי שקלים לאורך שני עשורים. אם נוסיף על העלות הישירה של השיקום את עלויות התפעול של המִנהלת ואת שכר המועסקים בה, ונעריכן באומדן זהיר של שליש מהתקציב הכולל המוקדש למימון השיקום, ניתן לקבל מושג על־אודות העלויות הכספיות של הליך השיקום. עלויות אלה אינן כוללות עלויות נלוות, כגון תשלומי הביטוח הלאומי והעלויות הנגרמות בגין מעורבות נרחבת בפלילים של סייענים ומשוקמים – עלויות אשר קשה מאוד להעריך את שיעורן ללא השגת מידע נוסף.

סוגיית עלות השיקום קשורה בטבורה לסוגיה נוספת במסלול השיקום, והיא בחירת מקום המגורים של משפחות הסייענים. מניתוח ממצאי המחקר מסתמן כי בחירת מקום המגורים טומנת בחובה מתחים לאומיים וחברתיים לא־מעטים. סוגיות אלה מוצגות בפרק הבא, תוך זיהוי ״גלי קליטה״ מובחנים בהתאם להתרחבויות ולהתכווצויות הטריטוריאליות של ישראל.

ד. ניתוח מרחבי־פוליטי

החל במלחמת ששת־הימים, בשנת 1967, הובילו עימותים צבאיים עם המדינות השכנות להתרחבות טריטוריאלית על־ידי תפיסת שטח חדש. להתרחבות זו נלווה גיוס של סייעני מודיעין לצרכים שונים. הסכמים מדיניים (לרבות הסכמים חלקיים והסכמי־ביניים) הובילו בתורם להתכווצות טריטוריאלית על־ידי נסיגות מהשטח שנתפס. לנסיגות אלה נלוו תהליכים של קליטה ושיקום של סייענים בישראל. פרק זה ינתח ארבעה ״גלי קליטה״ של סייענים בישראל גופה, תוך התייחסות למציאות הבטחונית ולשינויים הטריטוריאליים הקשורים לתהליכים אלה. המפות הנלוות להצגת גלי הקליטה ממחישות כיצד נוצרו במשך השנים ריכוזים של סייענים לשעבר בעשרות ערים ויישובים במדינת־ישראל.

1. גל ראשון – 1949–1957

קליטה בישראל של סייעני מודיעין שנחשפו בארצות ערב החלה מייד לאחר מלחמת העצמאות. מידע מועט ביותר השתמר על גל זה של קליטת סייענים, שתחילתו בהסכמי שביתת־הנשק של 1949 וסופו בנסיגת צה״ל מסיני בשנת 1957. בגנזך המדינה נמצא פרוטוקול ישיבה של ועדת הרשות לשיקום פליטים ערבים מיום 8.12.1952. בפרוטוקול זה מסופר כי הוצע לעשר משפחות שבאו מסוריה להשתכן בבתים הפנויים של השיכון הערבי ברמלה. בני משפחה דרוזית נוספת שצעיריה עבדו עם זרועות המודיעין נקלטו בשנות החמישים בכפרים עין אל־אסד וחורפיש.[46] לאחר נסיגת צה״ל מסיני בשנת 1957 פונו לישראל יותר ממאה משפחות סייענים, ששוכנו בלוד,[47] בעתלית ובקרב הפזורה הבדווית בנגב.[48]

---

46 ריאיון עם בן המשפחה (8.4.2014).

47 ראו בהקשר זה את כתבתו של שי גרינברג ״סיפורם של בני משפחת אבו־עיד מלוד, שחשבו שסיוע למדינה הוא משהו שיציל אותם מגירוש מהבית״ **הארץ** 21.5.2011 / www.haaretz.co.il/misc/1.1174663. בכתבה מסופר על סייענית בדווית מאזור רפיח שפונתה עם נסיגת ישראל מסיני ב־1957 ושוכנה בתחילה בכפר ואדי חמאם. אך לאחר שנפוצו שמועות על פעילותה למען ישראל, היא נאלצה לעזוב עם בעלה את הכפר ושוקמה בלוד.

48 שיחה עם בכיר לשעבר בזרועות המודיעין (17.3.2014).

מפה 1: גל ראשון – 1949–1957	מפה 2: גל שני – 1982–1985

2. גל שני – 1982–1985

בין 1957 לתחילת שנות השמונים לא ידוע על קליטה משמעותית של סייענים. עד שלהי שנות השבעים תוגמלו סוכנים וסייענים בדרכים שונות, ובכלל זה מתן מקלט במדינות זרות. עם זאת, היו מקרים אחדים של קליטת סייענים בישראל בתחילת שנות השבעים. בין היתר נקלטו בתקופה זו אנשי אש״ף שברחו מירדן במהלך אירועי ספטמבר השחור בשנת 1970 ואשר הותר להם להשתקע בישראל או בשטחים. כן הייתה קליטה של סייענים ספורים מהגדה המערבית ומרצועת עזה בערים המעורבות וביישובי המשולש. ממצאי המחקר עולה כי ב־33 השנים שבין הסכמי שביתת־הנשק בשנת 1949 ועד לפינוי סיני בשנת 1982 נקלטו בישראל 5%–10% ממספר בתי־האב של הסייענים ששוקמו במשך 32 השנים שבין 1982 ל־2014.

קליטת סייענים במספרים גדולים בישראל החלה בשנות השמונים, וליתר דיוק במחצית הראשונה של שנות השמונים, והיא קשורה לפינוי שטחים שנכבשו במלחמות והוחזקו מאז זמן רב בידי ישראל. בעקבות כיבוש סיני בשנת 1967 גויסו מאות מודיעים ואנשי קשר, רבים מהם בדווים שיש להם קרובי־משפחה בישראל, ובפרט בשבטי הבדווים טראבין, עזאזמה ואל־עביד. רוב הסייענים מסיני נקלטו בפזורה הבדווית, ובכלל זה בערים שגב־שלום וכסייפה. היות שמודיעים אלה לא שוכנו בערים יהודיות או ביישובי־קבע ערביים ותיקים, אלא בקרב קרובי־משפחתם בפזורה הבדווית, עברה קליטה זו ללא תשומת־לב ציבורית וללא בעיות מיוחדות בהשוואה לקליטות מאוחרות יותר של סייענים.

ביוני 1982, זמן קצר לאחר השלמת פינוי סיני, פרצה מלחמת לבנון הראשונה. בסוף המלחמה שלט צה״ל על קרוב למחצית משטחה של לבנון, ושוב נפרש מערך שלם של מודיעים בשטח שהוחזק בידי צה״ל. שתיים משלוש הנסיגות המשמעותיות לקווי הגנה חדשים היו

היו בתקופת הגל השני. הנסיגה הראשונה של צה״ל לנהר אל־אוולי בשנת 1983, ואחר כך היערכותו בגבול ״רצועת הביטחון״ בשנת 1985, לוּוּ פינוי של סייענים (הנסיגה השלישית הייתה בשנת 2000, והיא שייכת לגל הרביעי). מפונים אלה שוכנו בעיקר בצפון הארץ – רובם בנהריה, בטבריה ובחיפה, ומקצתם ביישובים ערביים. הנסיגה לקו ״רצועת הביטחון״ בשנת 1985 חותמת את הגל השני של קליטת סייענים.

3. גל שלישי – 1987–1999

השקט היחסי ששרר בגדה המערבית ובעזה במשך עשרים שנה למן שנת 1967 הופר באופן דרמטי עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה בדצמבר 1987. הנהגת האינתיפאדה הכריזה חרם על מגע עם השלטון הישראלי, והזהירה את המועסקים בזרועות הממשל כי המשך עבודתם עלול להוביל לפגיעה בהם.[49] האירוע המכונן, שהוביל לגידול בהתקפות על סייענים, היה רצח הסייען הבכיר מוחמד עאיד בעיירה קבטיה בפברואר 1988. ביתו של עאיד הותקף על־ידי המון זועם, ועאיד, אשר החזיק בתת־מקלע עוזי ברישיון, פתח באש, הרג ילדה ופצע כמה מהתוקפים. לאחר שהתוקפים לכדו את עאיד, הוא נתלה בלינץ׳ פומבי על עמוד חשמל.[50] תלייתו של עאיד הובילה למעין ״חזרה בתשובה״ של עשרות סייענים באמצעות הודאה והכאה על חטא בכנסיות ובמסגדים.[51] במקביל נרשם גל של התפטרויות במנגנוני הממשל, שבעקבותיו איבדה ישראל בתוך חודשים ספורים רבות מן העיניים והאוזניים שסיפקו לה מידע שוטף על המתרחש בכל יישוב בשטחים. עם החרפת האינתיפאדה הוקמו חוליות חיסול – רובן על־ידי הארגונים הפלסטיניים וחלקן ביוזמות מקומיות – ואלה פגעו בסייענים ורצחו רבים שהוקעו כמשתפי־פעולה עם ישראל.[52] במצב דברים זה, השגת מידע באמצעות הפעלת

---

49 פגיעות בחשודים בשיתוף־פעולה עם ישראל החלו ברצועת עזה עוד בחודשים שקדמו לאינתיפאדה. בבג״ץ 658/89 **סנואר נ׳ מפקד כוחות צה״ל ברצועת עזה**, פ״ד מג(2) 821 (1989) נדונה עתירה שהגיש אביו של פעיל חמאס שהורשע בהצטרפות למנגנון ה״מג׳ד״ בתנועת חמאס, שמטרתו הייתה לפעול בדרכים אלימות נגד חשודים בשיתוף־פעולה עם שלטונות הצבא ונגד כופרים בעקרונות האסלאם. בנו של העותר ופעילים אחרים החלו לפעול באוקטובר 1987 – הם שרפו בעזה חנויות של מי שנחשדו בשיתוף־פעולה כאמור, ובמקרים אחדים אף רצחו את החשודים עצמם. חלק מהפעולות נעשו לאחר קבלת הכשר הלכתי מהשיח׳ אחמד יאסין. בעניין פעילותו של מנגנון ה״מג׳ד״ ראו עוד אביבה שאבי ורוני שקד **חמאס: מאמונה באללה לדרך הטרור** 81–83 (1994).

50 IAN BLACK & BENNY MORRIS, ISRAEL'S SECRET WARS: A HISTORY OF ISRAEL'S INTELLIGENCE SERVICES 475 (1991).

51 **שם**, בעמ׳ 475–479.

52 ראו, לדוגמה, את ההחלטות הבאות של בתי־המשפט הצבאיים לערעורים באזור יהודה והשומרון ובאזור חבל עזה, שם מפורטות דרכי ההתארגנות, המודיעין והפעולה של חוליות החיסול של הארגונים הפלסטיניים: ע׳ (ערעורים אזח״ע) 47/89 **חדר נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 21.2.1990); ע׳ (ערעורים אזח״ע) 60/89 **אבו שעבאן נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 12.2.1990); ע׳ (ערעורים אזח״ע) 101/91 **אבו סתיאן נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 13.11.1992); ע׳ (ערעורים אזח״ע) 18/94 **אבו מעילה נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 10.8.1994); ע׳ (ערעורים אזח״ע) 25/94 **מאדי נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 22.6.1994); ע׳ (ערעורים אזח״ע) 26/94 **אלקאס נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 13.9.1995); ע׳ (ערעורים אזח״ע) 27/94 **מוסלם נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 24.10.1994); ע׳ (ערעורים אזח״ע) 65/94 **מחמד נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 1.2.1995). כן ראו לעניין זה בג״ץ 987/89 **קהווג׳י נ׳ מפקד**

מקורות אנושיים חדשים הייתה אפשרית רק על־ידי גיוס סוכנים והבטחת תמורה מתאימה. המאמץ המודיעיני חַייב הבטחת מקלט נאות לסוכנים שנחשפו, ומקלט כזה היה אפשרי בעיקרו של דבר רק ביישובים בתוך הקו הירוק או בשני יישובים בשטחים שרוב תושביהם היו סייענים לשעבר או בהווה – פחמה בצפון השומרון ודהניה בדרום־מזרח רצועת עזה.[53]

יכולתה של ישראל לגייס אלפי סוכנים וסייענים חדשים פגעה ביכולתם של הארגונים הפלסטיניים להתמיד באינתיפאדה. הלחץ הבטחוני הישראלי, עייפותה של האוכלוסייה הפלסטינית משנים של מאבק ופתיחת ערוץ מדיני באמצעות שיחות מדריד בשנת 1991 הובילו לדעיכת האינתיפאדה בתחילת שנות התשעים. עם זאת, ההתנגדות הפלסטינית בתקופת האינתיפאדה שכנעה חלקים ניכרים בציבור הישראלי בדבר חוסר התוחלת שבהמשך השליטה על כל השטחים ועל מרבית העם הפלסטיני, ולאחר נצחונה של מפלגת העבודה בבחירות 1992 נפתח משא־ומתן מדיני שהוביל להסכם אוסלו בשנת 1993 ולהקמת הרשות הפלסטינית בשנת 1994.

המשמעות של הקמת רשות מדינית עצמאית למחצה עם כוח שיטור ומנגנוני מודיעין לא נעלמה מעיניהם של קובעי המדיניות בישראל. אף שהסכם קהיר ממאי 1994 כלל התניה מפורשת בדבר אי־פגיעה בסייענים, נערכה ישראל, עוד קודם לחתימת ההסכם, לאפשרות שאכן תהיה פגיעה המונית באלה שנתפסו כמשתפי־פעולה עימה. על־מנת למנוע פגיעה מסיבית בסייענים שנחשפו או שהיו עתידים להיחשף, נעשתה בישראל עבודת מטה והוקמו מנגנונים שתפקידם היה לקלוט בישראל מאות סייענים ובני משפחותיהם. בשירות הביטחון

כוחות צה״ל באזור רצועת עזה, פ״ד מד(2) 227 (1990); בג״ץ 1005/89 **אגא נ׳ מפקד כוחות צה״ל באזור רצועת עזה**, פ״ד מד(1) 536 (1990).

53 בנוגע להקמת כפרי הסייענים פחמה ודהניה ראו ריאיון עם מי שהיה ראש המִנהל האזרחי ביהודה ושומרון, תת־אלוף גדי זוהר: ניצה צמרת ״אודות השיקום – גדי זוהר מדבר״ **מבט מל״מ** (המרכז למורשת המודיעין) 14, 9 (1996); צו בדבר ועדים כפריים (יהודה והשומרון) (מס׳ 1338), התשנ״א–1991; צו בדבר חוק הנהלת הכפרים מס׳ 5 לשנת 1954 (יהודה והשומרון) (מס׳ 191), התשכ״ח–1967; צו בדבר ועד כפרי פחמה (צו מיום 13.4.1993).

בנוגע להיסטוריה של כפר הסייענים דהניה, ששכן בדרום רצועת עזה, ראו את עתירתם של מפוני דהניה בבג״ץ 6549/12 **אשתיוי נ׳ ראש ממשלת ישראל**, עמ׳ 4–11 לכתב העתירה (מצוי בידי המחבר) (במאי 2017 הייתה עדיין העתירה תלויה ועומדת). ראו גם החלטה 2454 של הממשלה ה־31 ״פתרון התיישבותי קבוע למפוני דהנייה״ (21.10.2007); בג״ץ 533/13 **ארמילאת נ׳ משרד הפנים – שר הפנים** (פורסם בנבו, 18.6.2014); בג״ץ 2177/09 **אשתיוי נ׳ שר הביטחון** (פורסם בנבו, 16.10.2012); בג״ץ 11121/08 **אבו גראראה נ׳ שר הביטחון** (פורסם בנבו, 18.7.2011). כן ראו לעניין זה את הצעת חוק מפוני דהניה, התשס״ו–2006, פ/1393/17, שהונחה על שולחן הכנסת ב־19.7.2007 על־ידי חברי הכנסת אורי אריאל ודני יתום. בנימוקים להצעה מתוארת כך ההיסטוריה של הכפר: ״במהלך הפינוי מרצועת עזה פונו גם כ־30 משפחות של בדואים שהתגוררו עד למועד הפינוי ביישוב דהניה הסמוך לכרם שלום. ברבות השנים קשרו תושבי דהניה את גורלם עם מדינת ישראל ושיתפו פעולה עם שלטונות הביטחון. בתוך כך, תושבי דהניה קיבלו במשך השנים ממדינת ישראל את כל השירותים, לרבות, אך לא רק, ביטוח רפואי. עם הפינוי נותרו תושבי דהניה ללא זכויות בסיסיות, ללא ביטוח רפואי, וללא מקום מגורים, וכן איבדו את פרנסתם וחלק מנכסיהם. הנה כי כן, מטרתו של חוק זה להסדיר את מעמדם של מפוני דהניה ובני משפחותיהם אשר מתגוררים בישראל ביום תחילתו של חוק זה. לממשלת ישראל יש אחריות לאנשים אלו, ויש לדאוג להם להסדר ראוי כפי שנעשה בעבר עם אנשי צבא דרום לבנון״. ההצעה גווועה מבלי שנהפכה לחוק. באביב 2015 התגוררו עדיין מפוני דהניה במבנים ארעיים בתל־ערד.

הכללי הוחלט על הקמת מנהלה בטחונית לסיוע ולשיקום סייענים, והחלטה זו אושרה בממשלה ונהפכה למדיניות מוצהרת.[54]

עם העברת השליטה ברצועת עזה ובאזור יריחו לרשות הפלסטינית פונו לישראל בתוך זמן קצר לפחות 1,400 משפחות של סייענים.[55] רוב המשפחות שוכנו ביישובים ערביים ובערים המעורבות בישראל.[56] במקביל למבצע האכלוס, ניתן לסייענים ליווי מקצועי של עובדים סוציאליים וכן ״סל קליטה״ שכלל סיוע בדיור, מציאת מקום עבודה, שילוב ילדים בחינוך ודאגה לקליטה במסגרות חיים חדשות. הקליטה בגל זה כללה יישובים ערביים במשולש; את נצרת, שפרעם ומכר־ג׳דיידה; את ערי הקליטה של הגל השני (נהריה וחיפה) והערים המעורבות עכו, יפו, לוד, רמלה, ירושלים ובאר־שבע; וכן את הפזורה הבדווית בנגב, בעיקר באזור הסייג.

מפה 3: גל שלישי — 1987—1999	מפה 4: גל רביעי — 2000 ואילך

54 פרשת **עומר**, לעיל ה״ש 27.

55 בספרו האוטוביוגרפי מספר ראש השב״כ לשעבר יעקב פרי כי עם הקמת המנהלה הבטחונית לסיוע (הקרויה גם ״מִנהלת השיקום״), בשנת 1994, הועברו לטיפולה 1,400 סייענים, מתוכם 1,200 סייעני שב״כ. פרי, לעיל ה״ש 5, בעמ׳ 260.

56 פרוטוקול ישיבה מס׳ 382 של הכנסת ה־13 (1.11.1995). בדיון נקב חבר הכנסת רחבעם זאבי (מי שהיה היועץ למלחמה בטרור והיועץ לענייני מודיעין בממשלת רבין הראשונה בשנות השבעים) את המספרים הבאים: ״עד היום שוקמו בישראל כ־800 משפחות, ו־500 משפחות נוספות עתידות להיקלט בישראל. מינהלת השיקום שיכנה ביפו 150 סייענים״.

החלטת מנב״ס בשנת 1994 לשכן את הסייענים בכפרים ערביים ובערים מעורבות התבססה על נימוקי שיקום מקצועיים. אכן, ההנחה כי משפחת סייענים מוסלמית דוברת ערבית תיקלט ביתר קלות בסביבה דומה לזו שעזבו, שקיימים בה שירותים ומוסדות חינוך בשפה הערבית, נראית על פניה הנחה סבירה. ברם, מדיניות זו עלתה במהרה על שרטון, בפרט ככל שהדברים אמורים בקליטה ביישובים הערביים.

מספרם המדויק או אפילו המשוער של הסייענים שנקלטו ביישובים הערביים אינו ידוע. אך כבר לאחר החתימה על הסכם אוסלו עוררה הימצאותם של הסייענים באותם יישובים התנגדות קשה. הביטוי הראשון של אותה התנגדות נצפה בניסיון לשקם משפחות סייענים בשכונת אל־ורדה בלוד, שהיא חלק מהשטח הידוע כ״שכונת הרכבת״ באותה עיר – שכונה שכל תושביה כמעט ערבים. לאחר שנכשל ניסיון קודם לשכן אוכלוסייה ערבית בבניינים רבי קומות בפרויקט אל־ורדה, אשר הוקם על־ידי חברת עמידר בסוף שנות השמונים, רכש משרד הביטחון בתחילת שנות התשעים עשרות דירות בשכונה, ושיכן בהן משפחות של סייענים שהועברו לישראל במהלך האינתיפאדה הראשונה.[57] התנגדותה של האוכלוסייה הערבית המקומית וסכסוכים בין משפחות הסייענים הובילו לפינוי משפחות הסייענים משכונת אל־ורדה ולהעברתם למקומות אחרים. בתחילת 2014 היו רוב הדירות בפרויקט נטושות.[58]

כשלון שיקומם של הסייענים בפרויקט אל־ורדה הוביל לשתי החלטות חשובות:

א. לפזר את משפחות הסייענים, כך שלא ייווצר ריכוז מוגדר של משוקמים;

ב. לעשות את פעולות הרכישה בצנעה רבה ככל האפשר, על־מנת למזער גילויים של מחאה וביקורת ציבורית.

---

57 ראו פרוטוקול ישיבה מס׳ 307 של הכנסת ה־13 (1.2.1995) בנושא ״מצוקת התושבים בשכונת־הרכבת בלוד״. להלן מקצת מחילופי הדברים באותה ישיבה:

סגן שר הבינוי והשיכון א׳ בן־מנחם: ...אין שחר לטענה כאילו רוב הדירות נמסרו למשתפי פעולה... רק מיעוטן של הדירות נמסרו למשרד הביטחון, על־פי דרישתו. אם אני עושה את החשבון, למשרד הביטחון הועברו בערך שליש מתוך 54 הדירות הראשונות שעליהן דיברתי. גם זה הרבה.

עבד־אלוהב דראושה (מד״ע): האוכלוסייה הערבית לא רוצה לגור עם המשת״פים הללו. בהיותם משת״פים, עם כל הבעיות שיש להם – סמים וזנות – הם מרחיקים את המשפחות הערביות.

סגן שר הבינוי והשיכון א׳ בן־מנחם: לנוכח כל זאת, אני דוחה את הטענה שיש קשר בין הקושי באכלוסם של הבניינים בפרויקט ״נווה־ורדה״ לבין אכלוס מיעוטן של הדירות על־ידי משרד הביטחון. זהות המשפחות שהופנו על־ידי משרד הביטחון היא באחריות הבלעדית של משרד הביטחון. הם לא מתאמים את זה עם אגף האכלוס ולא עם ישראל שוורץ. יש להם אנשים, הם קובעים, זו המדיניות.

האשם מחאמיד (חד״ש): זו עובדה קיימת.

סגן שר הבינוי והשיכון א׳ בן־מנחם: אני רוצה להביא לידיעתכם שזה לא רק שם. זה קורה בכל המקומות. פשוט יש לנו בעיה, ואנחנו צריכים לפתור גם את הבעיות האלה. אין מה לעשות, אי־אפשר להשאיר את הבעיה הזאת באוויר. אלה אנשים שעזרו ותרמו למדינה. אי־אפשר להשאיר אותם מחוץ לגבולות מדינת ישראל. צריך למצוא להם פתרונות במקומות שהם יוכלו לחיות בהם.

58 ביקור של המחבר בשכונת אל־ורדה (16.2.2014).

בהתאם לקווי מתאר אלה הופנו חלק מהסייענים שפונו לאחר הקמת הרשות הפלסטינית ליישובים ערביים. כבר ב־30.11.1994, שישה חודשים לאחר הקמת הרשות הפלסטינית, קיימה הכנסת דיון בהצעה לסדר־היום של חבר הכנסת עבד־אלוהב דראושה בנושא ״שיכון משת״פים בכפרים ערביים בישראל״. יש לזכור כי באותה עת הייתה מפלגת מד״ע, שחבר הכנסת דראושה עמד בראשה, חתומה על הסכם תמיכה בקואליציה בראשות יצחק רבין, וכי המפלגה תמכה בהסכמי אוסלו. את התנגדותו לשיכון הסייענים ביישובים הערביים נימק חבר הכנסת דראושה כך:

> לאחרונה נוספה בעיה קשה על הבעיות הקיימות והיא גורמת לתסיסה בסקטור הערבי כולו ולמתח שאיננו תורם למערכת היחסים בין שני העמים. הבעיה הזאת היא בעיית מגורי משתפי הפעולה מהשטחים בתוך היישובים הערביים במדינת ישראל. כאשר אני מדבר על היישובים הערביים, אני כולל גם את השכונות הערביות בערים המעורבות – לוד, רמלה, חיפה, עכו ויפו...
>
> אלה אנשים חמושים בנשק, מאיימים על המצב החברתי בתוך היישובים הערביים. אנחנו צריכים לדעת, שהרכב החברה הערבית הוא בדרך כלל הרכב של חמולות, שמבוססות בתוך היישובים שלהן, יש להן קשרי חברות, ידידות וקרבה, וקשה מאוד, בלתי מקובל, לעכל אנשים שבאו אחרי שהם בגדו בעמם כדי להתיישב ביישובים הערביים. אי־אפשר לקבל אותם. תראו מה קרה בנצרת לאחרונה: מגורי האנשים הללו ביישובים הערביים גורמים להסלמה חברתית, פוליטית, ויביאו להקצנה... אתם רוצים לפתור את הבעיה שלהם? תפתרו את הבעיה שלהם. יש לכם מחויבות כלפיהם? לא על חשבוננו, לא על חשבון הסקטור הערבי.[59]

מהתיקים המשפטיים עולה כי אכן נהגה פרקטיקה של מתן נשק לסייענים לצורך הגנה עצמית, וכי היו מקרים שבהם עשו סייענים לשעבר שימוש נמהר בנשק שנמסר לרשותם.[60]

---

59 פרוטוקול ישיבה מס׳ 279 של הכנסת ה־13, לעיל ה״ש 29. ראו לעניין זה גם הצעה לסדר־היום (1.12.1998) של חבר הכנסת דוד אזולאי מש״ס (תושב עכו בעצמו) בנושא ״הכוונה לשכן בעכו משת״פים״, ד״כ ז 1480 (התשנ״ט). ״כדי שנבין, התושבים חשים כמגינים על בתיהם מפני פולש המסכן את קיומם ופוגע באיכות החיים שלהם. משפחות כאלו של סייענים בדרך כלל הן גם משפחות ברוכות ילדים, וכמובן גם לילדים נגרם נזק. הם לא נקלטים בחברה הזאת. לבית הספר היהודי הם לא הולכים. בבתי הספר הערביים הם נתקלים בעוינות. אני חושב, שמצב זה הוא מסוכן, ויש לעכו ניסיון מר מאוד בשכונות שכבר שוכנים בהן סייענים. מחלקת הרווחה בעיר תעיד על כך. אני חוזר ואומר, עכו קלטה מספיק סייענים, לא צריך להוסיף לה סייענים. לסיכום, אדוני היושב־ראש, אדוני השר, אני פונה אליך ומבקש ממך לפעול אצל הנוגעים בדבר כדי להעביר את רוע הגזירה ולפטור, אחת ולתמיד, את הערים בעלות אוכלוסיות חלשות, ואת עכו בפרט, וכדאי לפזר גם בערים אחרות את הסייענים ולא ליישב אותם רק בערים כמו באר־שבע, רמלה ועכו, ולתת לעיר הזאת הזדמנות לפרוח מחדש, ולא לנסות לקבור אותה. אני מציע להפנות את הסייענים ליישובים כמו הרצלייה, צפון תל־אביב ועוד. תודה״.

60 בע״א 5355/97 **מדינת ישראל נ׳ מדאח**, פ״ד נב(3) 550 (1998), נדון ערעור המדינה נגד חיובה בפיצויים בגין הריגת שני בניה של המשיבה. באותו מקרה שופץ סייען לשעבר בכפר ג׳לג׳וליה

קליטתם של סייענים ביישובים ערביים עלתה על שרטון במחצית השנייה של שנות התשעים, ולמעשה מאז לא נמצאה עדות לשיכון יזום של סייענים ביישובים ערביים, למעט יישובים בדוויים באזור שבין ערד לבאר־שבע. כבר בשנת 1995 הושבתה מערכת החינוך בעיר טירה עקב הכנסת ילדי סייענים לבתי־הספר בעיר.[61] בעיר הוקם ועד לסילוק הסייענים, ובמאי 1996, לאחר מחאות והשבתות חוזרות ונשנות של מערכת החינוך, הושג סיכום שעליו חתם ראש תחום מיעוטים במשרד ראש הממשלה, שלפיו לילדי הסייענים תימצא מסגרת חינוכית אחרת בשנת הלימודים הקרובה, והמנהלה הבטחונית לסיוע (הקרויה גם ״מִנהלת השיקום״) לא תַפנה עוד משפחות סייענים לטירה (ראו תצלום של הסיכום בנספח 1).

האירועים שהתרחשו ביישובים הערביים במשולש בשני הלילות שקדמו לבחירות הכלליות הדרמטיות שנערכו במאי 1999 לא סוקרו כמעט בעיתונות העברית, ככל הנראה עקב הפניית העניין התקשורתי להתמודדות האישית על ראשות הממשלה בין אהוד ברק לבנימין נתניהו. מה שאירע באותם שני לילות נחשף בערעור על הכרעת ועדת ערר של מס רכוש שהוגש לבית־המשפט המחוזי בחיפה רק בשנת 2012.[62] לנוכח חשיבותם של הממצאים, אשר נזדקק להם מאוחר יותר, נביא את הדברים כפי שהם מופיעים בהכרעת־הדין:

> 2. המערער מס׳ 1 (להלן ״פריג׳״), שימש כסייען של שירותי הבטחון במהלך ימי האנתיפאדה הראשונה (ככל הנראה עד שנת 1998). המערער היה בעלים של עסק בשם ״מלך הקפה״ שהיה ממוקם במבנה השוק השייך למערער מס׳ 2 (להלן ״גנאים״), בישוב באקה אל גרביה. המערער 3 (להלן ״קעדאן״) הינו בעלים של בית מגורים בישוב שהיה מושכר במועד הרלבנטי לאדם שסייע בעבר לכוחות הביטחון.
>
> במשך השנים עברו להתגורר בישוב באקה אלגרביה סייענים רבים של כוחות הבטחון. סייענים אלו כונו בידי התושבים ״הזרים״. בשנת 1992 היוו אותם ״זרים״ כ־20% מתושבי הישוב. עוד התברר כי בין התושבים הוותיקים לזרים התגלעו סכסוכים רבים, חלקם בעקבות מעורבות בפלילים של משפחות פשע שונות וחלקם בעקבות תחושתם של התושבים הוותיקים

וניתן לו נשק להגנה עצמית. ביום 8.10.1988 תקפו רעולי־פנים את הסייען ושרפו את מכוניתו. הסייען פתח באש, ירה למוות בשני בניה של המשיבה ופצע קשה את המשיבה עצמה. כן ראו לעניין זה עת״ם (מנהליים י-ם) 393/05 **כ.מ. נ׳ משרד הפנים – המינהל לרישוי** (פורסם בנבו, 11.6.2006), שם נדונה עתירה של סייען לשעבר וסוחר קרקעות, העוסק במכירת קרקעות ליהודים, נגד החלטתה של ועדת ערר במשרד הפנים לבטל את רשיונו של העותר להחזקת נשק. החלטתה של ועדת הערר נסמכה על ארבעה תיקים פליליים שנפתחו נגד העותר בגין עבֵרות של אלימות במשפחה (לרבות ירי באשתו) וסמים. העתירה נדחתה. ראו גם ת״פ (מחוזי חי׳) 5005/06 **מדינת ישראל נ׳ אקרט** (פורסם בנבו, 15.1.2008); ע״פ 1234/08 **פלוני נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 22.5.2008). בשני תיקים אלה נדונה פרשה של גרימת מוות ברשלנות על־ידי סייען לשעבר שהחזיק נשק ברישיון.

61 אחד הכרוזים שפורסמו (אשר העתקו מצוי בידי המחבר) נוקב את שמותיהם של שלושה־עשר ילדי סייענים שהופנו על־ידי משרד החינוך ללמוד בבית־הספר אלנג׳אח בעיר טירה.

62 ע״ו (מחוזי חי׳) 8364-02-12 **פריג נ׳ מנהל מס רכוש וקרן פיצויים** (פורסם בנבו, 6.8.2012).

כי ״הזרים״ מתנשאים עליהם ומשתלטים על נכסים בישוב. כמו כן לובו המהומות על ידי מספר אנשי דת קיצוניים.

3. על רקע יחסים מתוחים אלו החלו ביום 15/5/99 מהומות בישוב. המהומות החלו בעקבות סכסוך בין אחד הסייענים (הזרים) לבין אחד מבני משפחת אבו־מוך על מקום חניה. במסגרת אותו סכסוך ירה הסייען באחד מבני משפחת אבו מוך. השמועה על הירי פשטה בישוב וליבתה את היצרים. בעקבות זאת החלו מהומות שנמשכו כל הלילה ורק בבוקר יום ה־16/9/99 בסיוע המשטרה נרגעו הרוחות. הרוחות שבו וסערו בשעות הערב ביום 16/5/11 בעקבות ירי מצידו של סייען נוסף אל עבר קבוצת תושבים ותיקים. גם במהומות אלו השתתפו תושבים רבים ונגרם נזק רב לרכוש. רק בשעות הבוקר הצליחו כוחות המשטרה להשליט סדר.

המהומות שהחלו בבאקה אל־גרביה התפשטו במהרה ליישובים אחרים במשולש, ובכלל זה בג׳ת. כאשר שככו המהומות בבוקרו של יום הבחירות הכלליות בישראל, 17.5.1999, נמנו לפחות ארבעה הרוגים ועוד עשרות פצועים.[63] גם במרוצת שנת 2005 אירעו מהומות על רקע

---

63 כך עולה, בין היתר, מממצאים שהתקבלו בפסקי־דין נוספים שדנו באותם אירועים. ראו ת״א (שלום ת״א) 63118/04 **עכאווי נ׳ משטרת ישראל** (פורסם בנבו, 6.10.2008); ת״פ (שלום חד׳) 3510/99 **מדינת ישראל נ׳ אבו מוך** (פורסם בנבו, 25.4.2002). בפסק־הדין בת״פ 3510/99 הורשע הנאשם בהיזק בזדון לרכוש. את הכרעת־הדין ביססה השופטת דיאנה סלע על עדותו של איש המשטרה רס״ר ארביב, שנכח במהומות בבאקה אל־גרביה: ״ביום 16.5.99 התקבל ארוע על ירי לעבר ביתו של עבדאלה אבו מוך, וזה היה המשך של ארוע ירי מתאריך 15.5.99. הוא הגיע למקום סמוך לשעה 20:00 ביחד עם צוות מג״ב וניידת, והמתפרעים התפרעו סביבו, דפקו על פח הרכב, ניסו לתקוף אותו ולא אפשרו לו לקבל פרטים. לאחר מכן התקבל מידע נוסף על התקהלות ליד בתיהם של בני משפחת כראג׳ה בג׳ת בכוונה לשרוף את הבתים, וכן נתקבל מידע על ארועי ירי. הם הגיעו להסכמה על פינוי הבתים, ואז קיבל מידע על כך שאנשים שורפים בתים בבקה אל גרביה. הוא הגיע לביתו של עאדל כראג׳ה, וראה מתקהלים רבים, בית שרוף וזריקות אבנים. ארביב רשם את שמותיהם של האנשים שראה במקום, ונשאר במקום עד אשר קיבל ידיעות שאנשים מתפזרים לבתים נוספים, ומתכוונים לשרוף את ביתו של סייען בשם פואד סעיד. כאשר הגיע לשם ראה חלק מהמתקהלים שהיו בבתים הקודמים ואחרים, אשר זרקו בקבוקים בוערים ושרפו את ביתו של פואד. השוטרים ניסו לפזר את המתפרעים, אך לא הצליחו, והוא עזב את המקום מאחר שהמצב היה מסוכן מדי. הוא קיבל ידיעות על כך שהמתפרעים מתכוונים לשרוף את ביתו של שוטר לשעבר בשם ג׳מיל חליל, וכאשר הגיע לשם ראה ששרפו גם בית זה. הוא ציין את שמות האנשים אשר ראה במקום. לאחר מכן קיבל ידיעות על כך שמתכוונים לשרוף בית נוסף של ג׳מאל גוזלן ליד המסגד הישן, וכאשר הגיע לשם ראה את הבית בוער, וזיהה מספר אנשים. כאשר יצא אל הכביש הראשי של בקה אל גרביה, מצא שהכביש חסום בפחים ואבנים. הגיעו אליו ידיעות נוספות לפיהן ההמון ממשיך לכיוון ביתו של המתלונן, וכאשר הגיע לשם מצא המון פרוע, אשר זרק אבנים לעבר ביתם של המתלונן וגיסו. הוא זיהה מספר אנשים וכן את הנאשם שזרק אבנים לעבר ביתו של המתלונן. כמו כן ראה אדם נוסף בשם סעיד ג׳מיל פאיד אבו מוך שיצא מביתו של המתלונן עם תיק ביד. באותו זמן התברר לו כי ההמון בדרך לביתו של אדם נוסף בשם מוסטפא, וכאשר הגיע לשם ראה את הבית בוער ומספר אנשים שתרמו לכך. בהמשך נתקבל מידע כי נמצאה גופה בביתו של המתלונן, וכאשר חזר לשם ונכנס לבית המתלונן, מצא גבר ששכב על הגב ולא נשם, גבר נוסף שנשען על המיטה ללא דופק, וגבר נוסף שהיה עם דופק. הוא בירר את שמם של האנשים שלא היה להם דופק, ורופא אשר הגיע למקום קבע את מותם״.

דומה באזור המשולש. באותם אירועים נהרג תושב הכפר אום־אל־קוטוף עקב ירי מנשק שהוחזק בידי סייען לשעבר.[64]

4. גל רביעי – 2000 ואילך

הפגיעה בסייענים בשנת 1999 היוותה מעין תמרור אזהרה באשר לקליטת סייענים בעתיד. אכן, שיקומם של סייענים ביישובים ערביים צומצם מנקודת זמן זו ואילך במידה ניכרת (אם לא הופסק כליל). שני אירועים בטחוניים בשנת 2000 מסמנים את תחילת הגל הרביעי של שיקום הסייענים. עקב הנסיגה מלבנון במאי 2000 ופריצת האינתיפאדה השנייה באוקטובר 2000 נוצר שוב צורך לקלוט מספרים גדולים של סייענים, רובם אנשי צד״ל שברחו מלבנון.[65] הלחץ שנוצר עקב קליטתם בערים מעורבות הוליד אירוע יוצא־דופן – עתירה שהוגשה באפריל 2001 מטעם עיריית עכו נגד מדינת־ישראל על־מנת שזו תפסיק לשכן סייענים בעיר.[66] העתירה נמחקה בהסכמה בינואר 2002. בהחלטת בג״ץ לא פורטו פרטי ההסכמה, אך ניתן ללמוד על תכניה מכתבה שפורסמה בעיתון **הארץ** ביולי 2001. באותה כתבה טען ראש עיריית עכו דאז, ד״ר שמריהו בירן, כי בעכו כבר חיות יותר מ־30 משפחות סייענים, וכי מִנהלת הסייענים במשרד ראש הממשלה הבטיחה לו שני דברים: לא להכניס סייענים נוספים לעכו, ולא להעביר סייענים מדירה לדירה מבלי להיוועץ עימו.[67]

מתחילת שנות האלפיים ניתן לראות כי חלק ניכר ממאמץ השיקום של הסייענים עבר מיישובים ערביים ומערים מעורבות לערים שבהן היה עד אז רוב יהודי ברור. זו הנקודה שבה מתחיל הגל הרביעי של קליטת הסייענים ושיקומם. המפה שמצטיירת מאז מקבילה למדי למפת היישובים המכונים ״עיירות־פיתוח״ והשכונות המכונות ״שכונות־מצוקה״. מכאן ואילך ניתן למצוא שיקום של סייענים בטבריה, בנהריה, בקרית־שמונה, בצפת, במעלות–תרשיחא, בשלומי, בעפולה, בבית־שאן, בחדרה, באור־עקיבא, בקרית־מלאכי, בקרית־גת, בשדרות, בנתיבות, באופקים, בשכונות שפירא והתקווה בתל־אביב, ובשכונות פת, נוה־יעקב ופסגת־זאב בירושלים. נראה כי המכנה המשותף לבחירת אותם מקומות הוא שכר־הדירה הנמוך והעדר כושר התנגדות משמעותי של אוכלוסיית המקום. אי־אפשר כמעט למצוא סייענים שנקלטים ביישובי העשירון העליון או בהתנחלויות.

---

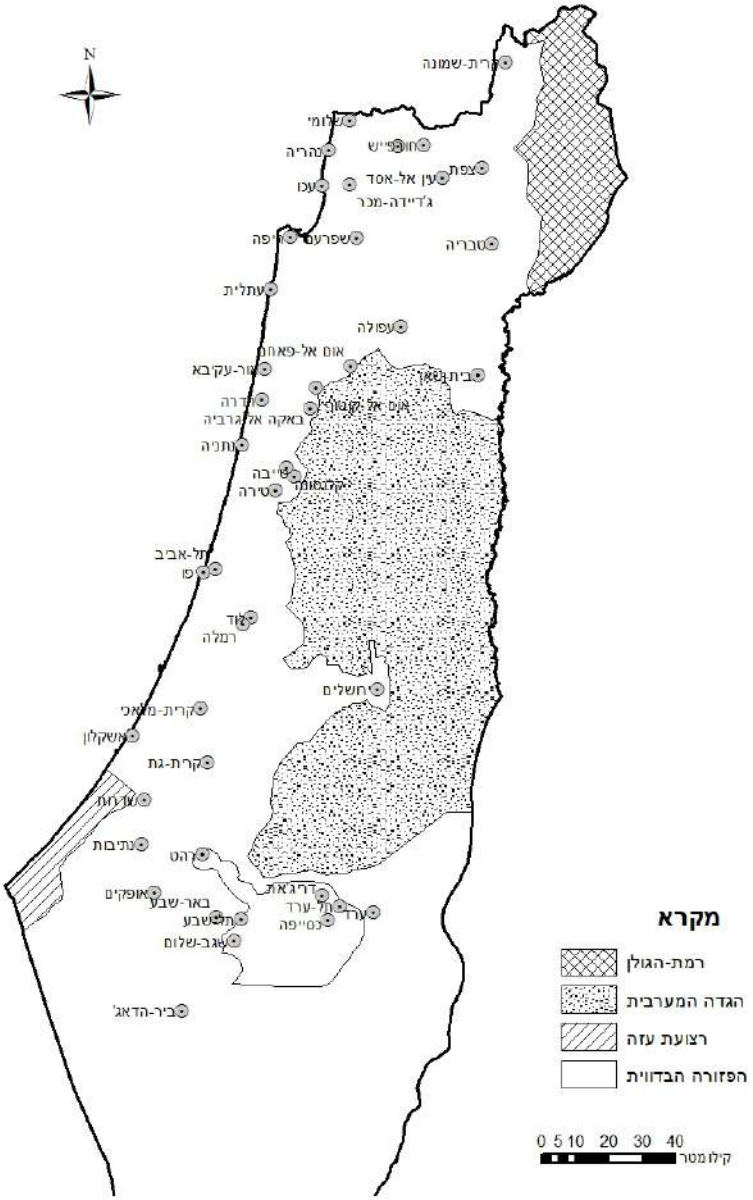
64 ע״פ 1234/08, לעיל ה״ש 60; עניין **אקרט**, לעיל ה״ש 60.

65 בנוגע למקומות שבהם נקלטו אנשי צד״ל ראו אגמון, לעיל ה״ש 35, בעמ׳ 1. על־פי אגמון, רוב אנשי צד״ל שנקלטו בשנת 2000 חיים בחמישה יישובים: נהריה, קרית־שמונה, טבריה, מעלות–תרשיחא וחיפה.

66 בג״ץ 5230/01 **עיריית עכו נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 22.1.2002).

67 דוד רטנר ״סייען עובר דירה, ראש העיר אורב בחדר המדרגות״ **הארץ** 7.7.2001.

מפה 5: כל גלי קליטת סייענים בישראל, 1949–2014



פרק זה נותר פתוח במידה מסוימת, משום שהגל הרביעי הוא גל נמשך שיש בו שיאים, דוגמת אירועי האינתיפאדה השנייה בשנים 2000–2003, נסיגת ישראל מדרום רצועת עזה בשנת 2005 והשתלטות חמאס על רצועת עזה בשנת 2007. משנת 2005 נרשמה ירידה יחסית בקצב הקליטה של סייענים מוכרים חדשים, אך במקביל חל גידול משמעותי במספר הפניות לבתי־משפט של פלסטינים הטוענים כי הם מאוימים על רקע שיתוף־פעולה עם ישראל. למעשה, הצורך בסייענים להשגת מודיעין והמוניטין שנוצר לשיקום בישראל יצרו יחדיו דינמיקה שתוצאתה זרם הגירה קבוע של מאות פלסטינים לישראל מדי שנה על רקע של סייענות או בשל איומים שמקורם בחשד או בהפצת שמועה בדבר סיועם לישראל. בקצרה, אין מדובר עוד בחילוץ נקודתי ומצומצם עקב תקלה בטחונית, אלא בזרם מתמיד של אנשים אל תוך ישראל אשר נשען על התשתית של קליטת סייענים. זרימה זו של אנשים אל תוך ישראל מחייבת ניתוח נוסף והסבר נפרד.

כפי שהוצג לאורך פרק זה של המאמר, המקור לדינמיקה הזו קשור לשינויים טריטוריאליים. תפיסת שטח על־ידי כוחות הביטחון הישראליים הובילה לגיוס סייעני מודיעין על־מנת לשמור על הביטחון באזור, ונסיגה של כוחות הביטחון לוותה כמעט תמיד קליטה של סייענים בשטחי ישראל. אך כאשר תפיסת השטח מלווה גם התפשטות טריטוריאלית, התמונה המתקבלת נהיית מורכבת יותר, ותורמת רבות לזרימה המתמדת של סייענים משוקמים ובני משפחותיהם אל תוך גבולות ישראל. הצורך המודיעיני בגיוס סייענים גדֵל באופן משמעותי כאשר כוחות הביטחון נדרשים להבטיח את בטחונם האישי של ישראלים המתיישבים בלב אוכלוסייה עוינת. באזורים שבהם אוכלוסיות העשויות להיות עוינות מתגוררות בסמיכות זו לזו, טווחי הזמן הנדרשים בין החלטה לפגוע באוכלוסייה אזרחית לבין הוצאה של פיגוע לפועל עשויים להיות קצרים למדי. פיזורן וריבוין של נקודות היישוב החדשות מחייבים גם הם פרישה בטחונית רחבה בהרבה, והצורך בפרישת סייענים ומקורות מידע רבים מקבל משנה תוקף. הכוונה היא בעיקר לחיזוק היכולת לאתר את המפגע היחיד או את הצעירים היכולים לעבור משיחה בטלה לדיבור ומדיבור למעשה, וזאת עוד באותו יום, ללא שימוש בתשתית ארגונית, ללא שימוש באמצעי תקשורת אלקטרונית ואף ללא הצטיידות בנשק חם. במקרים כאלה מידע על התארגנות עוינת או מידע המושג באמצעות מעקב אחר תקשורת אלקטרונית לא יובילו לאיתור מוקדם, ואף לא ליכולת מניעה. הפיגוע הרצחני ביישוב איתמר במרץ 2011 הוא דוגמה לסוג כזה של פיגוע: שני צעירים בני שמונה־עשרה ותשע־עשרה מהכפר עוורתא הסמוך לאיתמר, שניהם ללא כל עבר בטחוני, החליטו על דעת עצמם לבצע פיגוע. הם חדרו ליישוב, רצחו זוג הורים ושלושה מילדיהם, ונמלטו מבלי שאותרו בשעת מעשה. השניים נתפסו רק לאחר מציאת עקבות המוליכים לעוורתא, מעצר כל הגברים בכפר והשוואת דגימות הדנ״א של העצורים לאלה שאותרו מפיסת בד שאותה הותיר אחד הרוצחים במנוסתו

מהיישוב.[68] פרישה רחבה של סייענים נועדה, בין היתר, להפחית את ההסתברות של טרור מסוג זה.

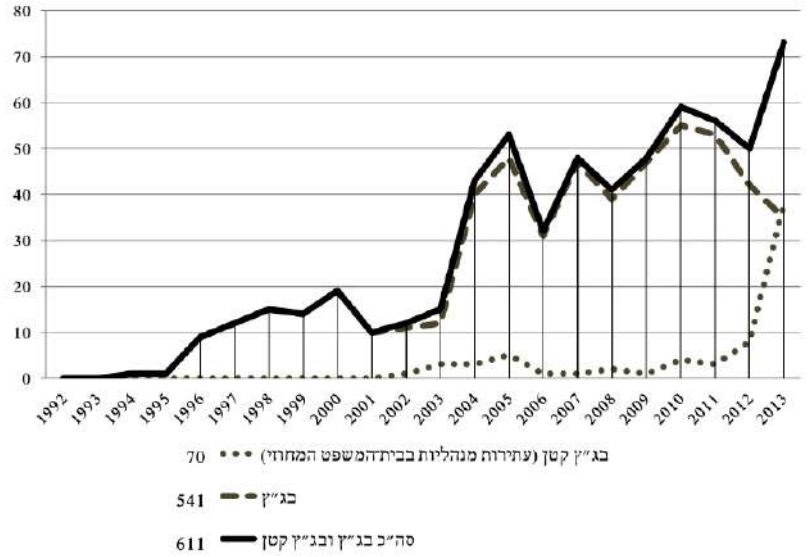
בנקודה זו פרישת הסייענים נקשרת לסוגיה של גבולות המערכת הפוליטית. ככל שהתרחב מפעל ההתנחלות,[69] וככל שמוקמו התנחלויות או מאחזים נוספים בשטח מבודד או עוין, כן היה צורך בפרישה רחבה יותר של סייענים על־מנת להגן עליהם; וככל שגדל מספר הסייענים כן גדל מספר הנחשפים ובעקבותיהם מספר המאוימים המבקשים מקלט בישראל. לשון אחר, פרויקט ההתנחלות אין פירושו מגמה דמוגרפית חד־כיוונית, של יהודים הנכנסים לגדה המערבית ומכים שם שורשים, אלא פרויקט אשר מוליד, בניגוד לשאיפת מתכנניו, גם תנועה דמוגרפית בכיוון ההפוך. העלייה התלולה במספר העתירות לקבלת מעמד של סייען או מאוים שהתרחשה מאז אומצה המדיניות של קליטה גלויה של סייענים בישראל בשנת 1994 מספקת תימוכין לטענה זו. כפי שניתן גם לראות בתרשים 1, העלייה התלולה במספר העתירות אירעה דווקא בעשור שתחילתו בשנת 2004 – עשור שבו פחתו באופן ניכר האיומים הבטחוניים החיצוניים הקונוונציונליים על מדינת־ישראל. באותה תקופה פחת גם האיום שנשקף לחייהם של חשודים בשיתוף־פעולה עם ישראל בזירה שבה הועסקו רוב הסייענים – הגדה המערבית. מאז נבחר מחמוד עבאס (אבו־מאזן) לתפקיד נשיא הרשות לא ידוע כמעט על רציחות יזומות שבוצעו ביוזמתם של מנגנוני הרשות הפלסטינית בגדה המערבית.

---

68 תיק (צבאי שומרון) 2395-11 **התביעה הצבאית נ׳ עואד** (פורסם בנבו, 13.9.2011); עמוס הראל ואבי ישכרוף ״פיענוח הרצח באיתמר: הישג מודיעיני, לצד כמה נורות אזהרה״ **הארץ** 18.4.2011.

69 בכמה מקרים נהפכו פלסטינים למאוימים לא בשל שיתוף־פעולה מודיעיני, אלא בשל מעורבותם בעסקי מכירת קרקעות. כך, למשל, בת״פ (שלום י־ם) 51161-05-12 **מדינת ישראל נ׳ פלוני** (לא פורסם, 11.10.2012) קבע השופט כי ״הנאשם ביסס את טענתו כי הוא צפוי לסכנה ממשית מידי גורמים הפועלים באזור הנתון לשליטת הרשות הפלסטינית, בשל מעורבותו בעסקאות של מכירת קרקע מפלסטינים ליהודים״. בערעור שהוגש על אותה החלטה – ע״פ (מחוזי י־ם) 47045-11-12 **פלוני נ׳ מדינת ישראל** (לא פורסם) – פירטו עורכי־דינו של המערער מה היו העסקאות שבגינן הוא נהפך למאוים: ״בסך הכל היה המערער מעורב לפחות בחמש עסקאות שיצאו לפועל, בירושלים, באזור אפרת, בנווה דניאל ואליעזר. המערער מעורב בעסקאות נוספות שטרם יצאו לפועל... העסקה שגרמה לחשיפה מוחלטת של המערער ועליה העידו המערער ומר ידידיה סרמונטה, לשעבר רבש״צ מועצה מקומית אפרת, הינה עסקה למכירת קרקע ליד אפרת״. כן ראו עניין **כ.מ.**, לעיל ה״ש 60; ת״א (מחוזי י־ם) 61585-01-13 **ראדי נ׳ מאור השרון יזמות (א.מ) בעמ׳** (פורסם בנבו, 25.2.2014); בג״ץ 8222/08 **חברת ״דווקא״ בע״מ נ׳ מפקד כוחות צה״ל** (פורסם בנבו, 31.12.2008); בג״ץ 7437/12 **פלוני נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 16.10.2012).

תרשים 1: עתירות של סייענים או טוענים למאוימות על רקע שיתוף־פעולה עם ישראל בשנים 1992–2013[70]



הפרק הבא במאמר מציג ניתוח נוסף של הממצאים המשפטיים, ודן בדינמיקה המצטיירת של זרימת אנשים מהשטחים לישראל ובמשמעויות של הגידול בפניות על רקע מאוימות דווקא בתקופה של שקט בטחוני יחסי.

---

70 תרשים 1 מבוסס על התיקים הניתנים לאיתור במאגרים המשפטיים באמצעות מילות חיפוש. המספרים האמיתיים גבוהים יותר בשיעור שקשה להעריכו במדויק. ניסיון שנעשה לאמת את מספרי העתירות המתקבלים בחיפוש ממוקד במאגרי המידע עם מספרי העתירות שהוגשו על־ידי עורכי־דין מובילים מרמז כי מספר התיקים בפועל עשוי להיות גבוה ב־10% עד 20% מזה המדווח כאן. הנתונים של השנים 2012 ו־2013 אינם משקפים ככל הנראה את היקפה המלא של הפעילות המשפטית הנבחנת, שכן בדרך־כלל חולפות כשנתיים מסוף שנה קלנדרית עד שחלק־הארי של העתירות באותה שנה נקלט במאגרים המשפטיים.
בג״ץ קטן: בשנת 2000 נחקק חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש״ס–2000. החוק הסמיך את בית־המשפט המחוזי, בשבתו כבית־משפט לענייניים מנהליים, לדון בשורה של עילות שבעבר נדונו בבג״ץ (ומכאן הכינוי ״בג״ץ קטן״). מטרת החוק הייתה להפחית את העומס מעל בג״ץ בדרך של העברת נושאים טכניים פשוטים לבתי־המשפט המחוזיים. עד שנת 2012 לא הוגשו כמעט עתירות מנהליות על־ידי סייענים או מאוימים, ואילו בשנת 2013 השתווה כמעט מספר העתירות המנהליות שהגישו סייענים ומאוימים למספר העתירות שהוגשו על־ידיהם לבג״ץ. שאלת בית־המשפט המוסמך לדון בעתירות של מאוימים טרם הוכרעה באופן ברור, אך מן הנתונים שנאספו במחקר זה מסתמן שמגמת הגידול בעתירות המנהליות לבית־המשפט המנהלי שבלטה ב־2013 נבלמה ב־2014 ובתחילת 2015.

ה. ניתוח משפטי־פוליטי

מספר האנשים שקיבלו מעמד של סייען, על שלל ההטבות הנלוות אליו, עומד ככל הנראה על אלפים ספורים. ברם, שיקום הסייענים – הן במקרים שבהם הוא נכשל והן בחלק מהמקרים שבהם ניתן לתארו כהצלחה – יצר שתי תופעות נלוות שעימן תיאלץ מדינת־ישראל להתמודד עוד שנים ארוכות:

א. ביקוש הולך וגדֵל לקבלת מעמד של סייען, גם מצד אנשים שתרומתם המודיעינית היא שולית;

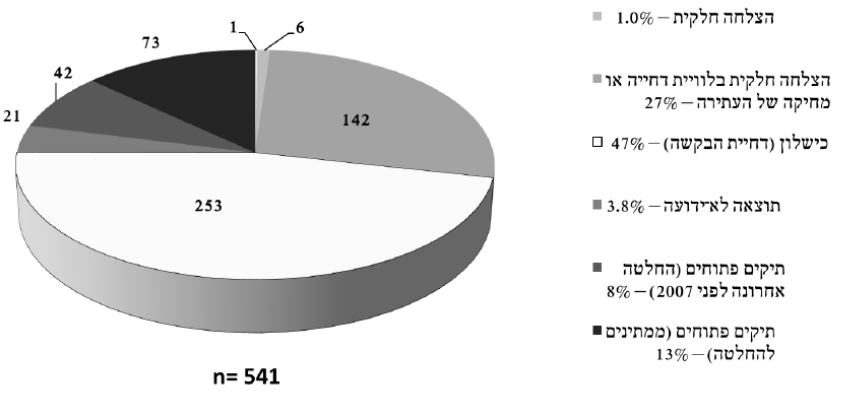
ב. יצירת תשתית אנושית וארגונית, על בסיס מעמד הסייענות, המאפשרת שהיית־קבע במדינת־ישראל בלא מעמד של אזרחות.

זכייה במעמד של ״משוקם״ משולה לגבי פלסטינים רבים לזכייה בסיכוי לשיפור עצום ברמת החיים ובאפשרויות הנלוות להשתקעות־קבע בישראל. מי שמקבל מעמד של סייען מוכר מקבל תעודת־זהות עם מעמד של תושב־קבע[71] (אך רק לעיתים רחוקות אזרחות), מקום מגורים ששכר־הדירה בעבורו בתקופת השיקום משולם על־ידי המדינה, סיוע כספי חודשי (במקום משכורת, כדי לא ליצור יחסי עובד–מעביד) במשך חמש עד עשר שנים, סיוע בלימודים ומימון קייטנות לילדים, לימודי הסבה מקצועית לסייען ולאשתו, והלוואה מסובסדת לרכישת דיור־קבע בסוף התהליך. אלה תנאים שערכם הכספי וחופש התנועה שהם מקנים מהווים חלום רחוק לגבי רוב הפלסטינים. זהו הסבר אפשרי לפער העצום בין מספר העתירות המוגשות לבג״ץ לבין מספר העתירות המסתיימות בזכייה, כמומחש בתרשים 2. מבין 541 עתירות נמצא מקרה אחד בלבד של זכייה מובהקת בפסק־דין סופי, ולצידו נמצאו רק עוד שישה מקרים של זכייה חלקית בפסק־דין (בסך־הכל רק קצת יותר מאחוז אחד מכלל העתירות). אומנם, אם מתבוננים על התוצאה המסוּוגת כזכייה חלקית בלוויית דחייה או מחיקה של העתירה, שיעורי ההצלחה קופצים לסדר־גודל של 38% (מתוך התיקים שהסתיימו ואשר תוצאתם ידועה – 154 הצלחות והצלחות חלקיות מתוך 406 פסקי־דין סופיים). אולם רוב ההצלחות החלקיות הן הצלחות משפטיות מינוריות, המסתכמות בהסכמה של המדינה להאריך את היתר השהייה של העותר, לעכב את גירושו או להעביר את הבקשה לעיון מחודש של ועדת המאוימים (מה שמבטיח המשך שהייה בהיתר בישראל).

---

71 הסייענים המוכרים שפגשתי במהלך המחקר נשאו תעודות־זהות כחולות, שהן תעודות הניתנות לתושבי־קבע, להבדיל מתעודות בצבע חום הניתנות לתושבים ארעיים מסוג א/1 או א/5. ראו לעניין זה גם נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 2.18.0007 ״נוהל הפקת תעודת זהות לתושבים ארעיים״ (22.7.2014) www.gov.il/BlobFolder/policy/procedure_for_issuance_of_identity_papers_temporary_residents_2014/he/52.pdf.

תרשים 2: שיעורי הצלחה וכישלון בעתירות לבג״ץ, 1992–2013



מבחינת אותם פונים שבקשתם לקבלת מעמד של סייענים לא הוכרה, הכרה במעמד של ״מאוים״ היא הטוב במיעוטו. ההטבות הנלוות למעמד הסייען אומנם לא ניתנו, אך שהייה בהיתר בישראל היא הישג לא־מבוטל. שהייה בהיתר שנלווה אליה גם היתר עבודה היא פרס גדול יותר. מבחינת מערכת הביטחון, דחיית העתירה או מחיקתה נתפסות כהישג, אף אם נלווה לכך היתר שהייה בישראל במעמד של ״מאוים״, מכיוון שבכך נמנע הצורך בהוצאה הגדולה הדרושה לשם שיקום סייענים מוכרים. מה שנעלם מן העין הוא העובדה שמי שעותר לבג״ץ ולו גם פעם אחת בטענה של מתן סיוע בטחוני יישאר בישראל כמעט תמיד במעמד זה או אחר. עצם הגשת העתירה לבג״ץ היא הניצחון, תהא תוצאת העתירה אשר תהא. לעותר יש עורך־דין, מקום להניח בו את ראשו, קשרים חברתיים, ובמקרים רבים אף עבודה שניתן להשתכר ממנה. במחקר נמצאו מקרים של אנשים שהגישו ארבע ואף חמש עתירות, הפסידו בכולן, ואף־על־פי־כן הם חוזרים ועותרים מתוך ישראל כאשר נוצרות נסיבות חדשות (נישואים לאזרחית ישראלית, הולדת ילדים וכיוצא באלה).[72] עלות הקליטה אומנם אינה מופיעה בתקציב הביטחון

---

72 ראו, לדוגמה, את מקרהו של עואד איברהים שלאלפה: המקרה הגיע לראשונה לדיון בבג״ץ בשנת 1996 (בג״ץ 4535/96 **שלאלפה נ׳ שר הפנים** (פורסם באר״ש, 26.1.1998)), שם נפסק כי על־אף העובדה שהעותר נשוי לאזרחית ישראל ניתן לגרשו לרצועת עזה, בכפוף לעיון מנהלי מחודש בתיק. כעבור שלוש שנים הגיש שלאלפה עתירה חדשה (בג״ץ 2086/99 **שלאלפה נ׳ שר הפנים** (צו־ביניים, פורסם בנבו, 29.3.1999)). את פסק־הדין בעתירה השנייה אי־אפשר למצוא במאגרים המשפטיים, אך אנו יודעים כי העתירה נדחתה בשנת 2000, על־פי המתואר בפסק־הדין בעתירה הרביעית של שלאלפה. חלפו עוד שנתיים, ושלאלפה הגיש עתירה שלישית, שבה כתב עורך־דינו כי ״העותר שוהה ממילא בשטח מדינת ישראל, מזה כחמש שנים״, אולם גם עתירה זו (בג״ץ 1832/01 **שלאלפה נ׳ שר הפנים** (פורסם בנבו, 2.4.2001)) נדחתה. בתום חמש שנים נוספות הגיש שלאלפה עתירה רביעית (בג״ץ 10604/06 **שלאלפה נ׳ שר הפנים** (פורסם בנבו, 8.3.2007)), הפעם בטענה לשינוי נסיבות, שכן לשלאלפה ולאשתו נולדה בת, אולם גם עתירה זו נדחתה תוך קביעה כי אין אינדיקציה למאוימות על רקע שיתוף־פעולה. הנה כי כן, אם ארבע עתירות שנדחו

הביטחון במקרה שבו עותר אינו מוכר כסייען, אך את מחיר התקצוב הבטחוני מחליפים מחירים אחרים, ובראשם מחירי קליטתה בפועל של אוכלוסייה חלשה, תלושה וחסרת מעמד, ההולכת וגדֵלה, של פלסטינים אשר דחויים בחברה הפלסטינית – הן זו שבשטחים והן זו שבישראל – וגם אינם מוכרים ואף אינם רצויים בחברה הישראלית־היהודית.

טענה בדבר קיום מאוימות על רקע שיתוף־פעולה בטחוני נהפכה לטענה רווחת בקרב פלסטינים הנעצרים בגין שהייה בלתי־חוקית או בקרב אלה שבחרו להתיישב בישראל דרך קבע. בעוד מספר העתירות מצד מי שהוכרו כסייענים הוא יציב למדי, חל בעשור האחרון גידול עצום במספר העתירות המוגשות לבג״ץ על־ידי מבקשי מעמד בישראל הטוענים כי הם אינם יכולים לשוב לשטחי הרשות הפלסטינית או לעזה בשל איומים על חייהם. בעשר השנים הראשונות שלאחר הסכם אוסלו הוגשו בממוצע 3 עתירות בשנה על רקע של מאוימות; בשש השנים הבאות (2004–2009) קפץ הממוצע ל־16 בשנה; ובארבע השנים האחרונות שנדגמו (2010–2013) עמד הממוצע על 39 עתירות כאלה בשנה, ובכלל זה 57 עתירות בשנת 2013 לבדה. במילים אחרות, יותר ממחצית העתירות שהוגשו אי־פעם על רקע של מאוימות (156 מתוך 308, שהן 51%) הוגשו בארבע השנים האחרונות שנדגמו. בין העתירות שהוגשו בשנת 2013 ניתן לזהות פרקטיקה חדשה. 31 מבין 36 העתירות המנהליות שהוגשו בשנת 2013 הוגשו לבית־המשפט המחוזי מרכז־לוד בשבתו כבית־משפט לעניינים מנהליים. 13 מאותן 31 עתירות הוגשו במהלך כחודש, והגיעו לשימוע ראשון במרוצת השבועיים שבין 21.10.2013 לבין 5.11.2013. כל 13 העתירות נדונו לפני השופטת דנה מרשק מרום, וכולן נקבו את היועץ המשפטי לממשלה כמשיב. הגדרת ועדת המאוימים כמשיבה נעשתה על־ידי בית־המשפט, ולא על־ידי העותרים. איש מן העותרים לא יוצג על־ידי עורך־דין, והטקסט של החלטת השופטת נראה כאילו הועתק מתיק אחד למשנהו. נוסח ההחלטה בכל המקרים הללו נראה כך פחות או יותר:

> 1. לאחר עיון בבקשה ובעתירה, בהעדר מסמכים תומכים, כשלא ברור מהי ההחלטה הנתקפת ומועדים, הבקשה לצו ביניים נדחית.
>
> 2. קובעת דיון בעתירה ליום...[73]

בכל 13 המקרים נקבע מועד הדיון לתאריך כלשהו בשנת 2014. פרקטיקה זו מבססת את הטענה כי בחלק ניכר מהמקרים תכלית העתירה היא קניית זמן ומעמד פורמלי כלשהו בישראל. העותרים (ובפרט מי שהכין בשבילם את כתב העתירה ונמנע מלחתום עליה) יודעים כי מצבם המשפטי רעוע. כוונת העתירה אינה בהכרח לזכות בפסק־דין, אלא לקבל נייר פורמלי כלשהו

במשך אחת־עשרה שנים לא גרמו לעזיבתו של העותר, ניתן לשער כי הוא עודנו חי לו בנחת בישראל עם משפחתו, אף אם בלי אזרחות או היתר לשהיית־קבע.

73 ראו, לדוגמה, עת״מ (מנהליים מר׳) 58331-10-13 **גידאן נ׳ היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 28.10.2013); עת״מ (מחוזי מר׳) 58426-10-13 **עודה נ׳ היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 28.10.2013); עת״מ (מחוזי מר׳) 58396-10-13 **חרוב נ׳ היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 28.10.2013).

המאפשר לעותרים לשהות ולהתבסס בישראל, שכן זימון לדיון משפטי תלוי ועומד מוביל באופן רגיל לעצירת הליכי גירוש עד לסיום ההליך.

הנה כי כן, באופן פרדוקסלי, דווקא בתקופה שבה לא נרצחים כמעט סייענים בשטחי הרשות הפלסטינית ולכאורה יש פחות איומים, טיפס לשיא מספר הטוענים לאיום הנשקף לחייהם על רקע שיתוף־פעולה עם ישראל. מבלי משים כמעט, כתוצאה מהתשתית שנפרשה בעבור הסייענים, נוצר ערוץ קליטה חדש בישראל אשר נספח לתופעת הסייענות. יסודותיו של ערוץ קליטה זה תחילתם בתביעה להכרה במעמד של סייען, והמשכם בבקשה להיות מוכר כמאוים או למצער בניסיון לקבל היתר שהייה בישראל מטעמים הומניטריים. בסבך החדש שנוצר עקב התקווה להיות מוכר כסייען נוצרו גם הזדמנויות עסקיות שונות. כך, סייענים משוקמים זיהו את ההזדמנות ומכרו תעודות סייען מזויפות. בפסק־דין משנת 2001 מסופר על סייען לשעבר ששוקם בישראל יחד עם בני משפחתו והקים עמותה לקידום הסייענים בישראל. הסייען לשעבר הורשע בכך ש״הנפיק לכל דורש תעודות חברות בעמותה תמורת תשלום חד פעמי של 300 ₪ ותשלום חודשי נוסף של 30 ₪. המערער הנפיק למעלה מ־100 תעודות כאמור, כאשר ידע כי התעודות אותן הנפיק משמשות את תושבי האזור לעבור במחסומים״.[74] סייענים משוקמים אחרים נתפסו כאשר הם מסייעים בהברחת שוהים בלתי־חוקיים לישראל.[75] גם סייענים לשעבר שבחרו לנהל אורח חיים נורמטיבי ותקין מצאו את עצמם לעיתים מסובכים בפרשיות שונות בגין מתן מגורים לקרובי־משפחה ששהו בישראל באופן בלתי־חוקי.[76] היו גם

---

74 עד״י (ערעורים איו״ש) 1434/06 **התובע הצבאי נ׳ אלג׳מעאת** (פורסם בנבו, 8.3.2006). כן ראו ת״פ (שלום ראשל״צ) 2848/02 **מדינת ישראל נ׳ מוסא** (פורסם בנבו, 9.10.2003). במקרה זה הורשע הנאשם בהעסקת שוהה בלתי־חוקי שהחזיק תעודה מזויפת מטעם ״העמותה לקידום הסייענים בישראל״, הנושאת את תמונתו, ולפיה הוא ״חבר כבוד״ בעמותה. עוד בעניין הזיופים של תעודות סייען ראו ב״ש (שלום ב״ש) 1517/01 **מדינת ישראל נ׳ חושיה** (פורסם בנבו, 7.2.2001); ת״פ (שלום י-ם) 2689/04 **מדינת ישראל נ׳ בסאם** (פורסם בנבו, 15.2.2005); ת״פ (שלום י-ם) 4237/04 **לשכת תביעות ירושלים נ׳ רפיק** (פורסם בנבו, 14.3.2006); פר״ק (מחוזי י-ם) 23170-12-11 **משרד המשפטים/רשם העמותות נ׳ אחיי — העמותה לקידום הסייענים** (פורסם בנבו, 23.1.2012).

75 ע׳ (ערעורים אזח״ע) 23/01 **שראתחה נ׳ התובע הצבאי** (פורסם בנבו, 24.4.2001); ת״פ (שלום ב״ש) 1880/03 **לשכת תביעות מרחב נגב — באר שבע נ׳ מנסור** (פורסם בנבו, 29.3.2007); ת״פ (שלום ת״א) 6006/03 **מדינת ישראל נ׳ אבו גאמע** (פורסם בנבו, 4.5.2005); ב״ש (שלום י-ם) 6301/03 **מדינת ישראל נ׳ אבו זהרה** (פורסם בנבו, 19.8.2003); ע״פ 7531/03 **פדילה נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 5.1.2004); ת״פ (שלום רמ׳) 1823/04 **מדינת ישראל נ׳ בן עיסה** (פורסם בנבו, 4.5.2006); ת״פ (שלום כ״ס) 1332/04 **מדינת ישראל נ׳ קזמאר** (פורסם בנבו, 1.2.2005); ת״פ (מחוזי ת״א) 40244/05 **מדינת ישראל נ׳ אבו עמאש** (פורסם בנבו, 5.6.2006); רע״פ 6589/07 **פלוני נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 15.10.2007); עפ״ג (מחוזי מר׳) 2254-01-09 **אבו שיחה נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 4.3.2009); מ״ת (שלום ב״ש) 37802-06-13 **מדינת ישראל נ׳ פלוני** (פורסם בנבו, 1.7.2013).

76 ת״פ (שלום כ״ס) 3166/02 **מדינת ישראל נ׳ שמש** (פורסם בנבו, 29.4.2004); ת״פ (מחוזי ת״א) 40121/07 **מדינת ישראל נ׳ ענאד** (פורסם בנבו, 28.11.2007).

מקרים שבהם נתפסו שוהים בלתי־חוקיים כאשר הם מתחזים לסייענים אף ללא סיוע פעיל של סייענים משוקמים.[77]

את מגמות ההגירה הקשורות לנסיונות להשיג מעמד של סייען ניתן לתאר באמצעות תרשים 3.

תרשים 3: השתקעות־קבע בישראל עם קשר לשיקום סייענים

אוכלוסיית השוהים הבלתי־חוקיים (שב״חים) היא בבירור אוכלוסייה שאינה שייכת לקטגוריה של סייענים, ולרבים מן הכלולים בה אין קשר ישיר לסייענים, אך יש באוכלוסייה זו גם מקרים לא־מעטים (אשר לא כולם מתועדים) שבהם השב״חים מסתייעים בסייענים, בין לצורך מעבר לישראל ובין לצורך איתור מקום מגורים, השגת תיעוד או מציאת תעסוקה קבועה או זמנית.

בסיורים שעשיתי ברחבי הארץ במקומות שבהם מתגוררים סייענים לשעבר התקבלה תמונה קבועה למדי. על כל סייען שהוכר ככזה על־ידי מערכת הביטחון נמצאים במדינת־ישראל אנשים נוספים רבים – תכופות יותר מעשרים וחמישה – במעמד כזה או אחר. יש ביניהם היושבים בישראל באופן מוכר (עם תעודות־זהות), ויש ביניהם היושבים בארץ באופן מוכר למחצה (עם אישורי שהייה) או בלתי־מוכר (״שוהים בלתי־חוקיים״). אלה עשויים לכלול את המשפחה הגרעינית של הסייען, הכוללת אישה וילדים (ולא אחת גם אישה שנייה וילדים,[78]

---

77 ב״ש (שלום י-ם) 1981/02 **מדינת ישראל נ׳ בן מוסא** (פורסם בנבו, 25.2.2002); ע״פ (מחוזי ב״ש) 7227/05 **מדינת ישראל נ׳ איליאסוב** (פורסם בנבו, 1.2.2006); עניין **בסאם**, לעיל ה״ש 74.

78 ת״פ (שלום י-ם) 1032/00 **מדינת ישראל נ׳ חמד** (פורסם בנבו, 22.4.2004); עת״ם (מנהליים ב״ש) 326/03 **דאוד נ׳ שר הפנים** (פורסם בנבו, 18.8.2004); בג״ץ 10089/06 **פלונים נ׳ שר**

אשר מעמדם שונה לעיתים מזה של ילדי האישה הראשונה); הורים, אחיות ואחים[79] שכניסתם הותרה על רקע של מאוימות בשל פעילות הסיוע של בן המשפחה; בנות־זוג ובני־זוג מהשטחים של ילדי הסייענים שגדלו בישראל; בני משפחה המגיעים לביקור ונשארים לגור מגורי־קבע; מאוימים אחרים; שוהים בלתי־חוקיים.[80]

בפסק־הדין שעסק בסוגיית חוקתיותו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס״ג–2003, מצטטת השופטת פרוקצ׳יה נתון משנת 2003 שנמסר על־ידי המדינה ולפיו ״מאז 1994 קבלו כ־130,000 מתושבי האיזור מעמד כזה או אחר במדינה״.[81] נתון זה הובא על־ידי המדינה כדי לתמוך בטענה שקיים סיכון בטחוני הנובע מבני־זוג פלסטינים שהתיישבו בישראל בעקבות איחוד משפחות. אולם נראה כי חלק משמעותי מאותם 130,000 תושבי האזור שקיבלו מעמד במדינת־ישראל באותו עשור (1994–2003) זכו בקבלת המעמד המבוקש בשל סיועם למדינת־ישראל ובעזרת ״סל קליטה״ מתקציבה של מדינת־ישראל.[82]

אין בכוונת המאמר לטעון כי רוב הסייענים מעורבים בפעילות עבריינית במדינת־ישראל. יתר על כן, יש בין המשוקמים שהגיעו לעיסוק שתייג אותם כסייענים לא מתוך בחירה חופשית, אלא בשל נסיבות חיים קשות, שהולידו לעיתים את הכורח לבחור בין חלופות נוראות מכל בחינה שהיא. מה שנטען כאן הוא שהתופעות המתוארות מעלה הן ספח נלווה וניתן לצפייה מראש של תופעת הסייענות, לא מעט דווקא בשל ההשקעה המסיבית בשיקום סייענים שקיבלו הכרה.[83] היקף התמיכה בסייענים המוכרים וההבנה כי קבלת הכרה כסייען מאפשרת קליטה בישראל במימון המדינה יצרו ביקוש ניכר למעמד של סייען בקרב פלסטינים המבקשים לשפר את תנאי חייהם.

הפנים (פורסם בנבו, 24.6.2007); בג״ץ 11090/07 **פלוני נ׳ שר הבטחון** (פורסם בנבו, 6.4.2008); בג״ץ 364/11, לעיל ה״ש 22.

79 בג״ץ 1791/09 **פלוני נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 19.3.2009); ת״פ (שלום עכו) 1229/04 **מדינת ישראל נ׳ פשאפשה** (פורסם בנבו, 25.10.2004); ת״פ (מחוזי ת״א) 40125/06 **מדינת ישראל נ׳ אלחין** (פורסם בנבו, 1.2.2007); עת״ם (מנהליים י-ם) 661/07 **אבו חמיד נ׳ שר הפנים** (פורסם בנבו, 3.3.2008).

80 נתוני מחקר זה מספקים תימוכין מסוימים לחלקים ממחקרם של ביסטרוב וסופר על־אודות המגמות הדמוגרפיות בישראל. אולם בעוד ביסטרוב וסופר מציגים מחקר מקיף על־אודות המגמות הדמוגרפיות הכלליות בישראל, מחקר זה מתמקד באוכלוסייה מוגדרת, שהיא רק חלק מהמכלול המוצג על־ידי ביסטרוב וסופר. יבגניה ביסטרוב וארנון סופר **ישראל דמוגרפיה 2010–2030 – בדרך למדינה דתית** 27–33 (2010).

81 בג״ץ 7052/03 **עדאלה נ׳ שר הפנים**, פ״ד סא(2) 202, פס׳ 13 לפסק־דינה של השופטת פרוקצ׳יה (2006).

82 המספר 130,000 מקבלי מעמד נתפס בטעות כמתייחס רק למבקשי איחוד משפחות. אבל הנתון שנמסר על־ידי המדינה מתייחס גם לתושבי האזור שקיבלו מעמד במסלולים אחרים שאינם איחוד משפחות. סייענים מוכרים – הם ובני משפחותיהם – מקבלים מעמד של תושבים מייד עם הגיעם לישראל. הם אינם נאלצים אפילו להגיש בקשה. כאשר אותם סייענים רוצים להביא בני משפחה נוספים או בנות/בני־זוג לילדיהם, רק אז הם פונים למסלול של איחוד משפחות.

83 היו סייענים לשעבר שנקלטו היטב בישראל, התערו בחברה ואף פתחו וקיימו עסקים מצליחים וגילו הצטיינות גם בתחומים נוספים. כך, למשל, במהלך המחקר סייעה בידיי סטודנטית לתואר שני אשר הגיעה לישראל כילדה ושירתה שירות לאומי. היו גם מקרים של גיוס ילדי סייענים לצה״ל. ראו, למשל, עניין **ענאד**, לעיל ה״ש 76.

ו. פעילות פלילית וחיים בשולי החברה

במהלך המחקר עלתה לא אחת הטענה כי סייענים משוקמים, לרבות בני הדור השני, מעורבים בפעילות פלילית בשיעורים גבוהים יותר מאשר כל קבוצת אוכלוסייה אחרת. היה קשה לקבל נתונים מדויקים על שיעורי הפשיעה מכמה סיבות:

א. משטרת ישראל ושירות בתי־הסוהר אינם מתייחסים לסייענים לשעבר כאל קבוצה נפרדת, ולכן אין בנתונים כל קטגוריה שתבדיל קבוצה זו מקבוצות אחרות.

ב. בתגובה על פניות ממוקדות על־פי חוק חופש המידע אל המשטרה ואל שירות בתי־הסוהר התקבל מידע שעונה על שאלות אחרות מאלה שנשאלו (ואשר אינו רלוונטי למחקר זה).

ג. גם במקרה שסייענים לשעבר נחשדים בביצוע עבֵרות פליליות, צריכים להתקיים כמה תנאים מצטברים על־מנת שיהיה אפשר לגלות עובדה זו: (1) התקבלה החלטה שקיימות ראיות המצדיקות הגשת כתב אישום; (2) פרקליטות המדינה לא פנתה בבקשה לסגירת התיק בשל שירותים שהחשוד נותן לשירותי הביטחון או למשטרה; (3) הנאשמים הורשעו בהחלטת בית־משפט; (4) החלטת בית־המשפט זיהתה את המורשעים כסייענים או כדור שני לסייענים. רק אם כל התנאים מתקיימים (גיבוש כתב אישום, החלטה להעמיד לדין, הרשעה וזיהוי כסייען), ניתן לקבוע כי אכן מדובר בפעילות פלילית שניתן לשייכה לאוכלוסיית הסייענים לשעבר.

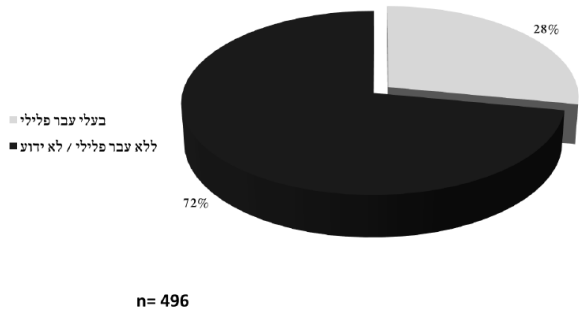
אחת האינדיקציות למעורבות נרחבת בפלילים של אוכלוסיית המשוקמים היא השכיחות הגבוהה של רקע פלילי בקרב העותרים לבג״ץ. מבין 496 העתירות לבג״ץ שכללו מידע כלשהו מעבר לשמות הצדדים צוין רקע פלילי של העותרים ב־140 עתירות (28.2%).[84] קרוב לוודאי שהשיעור האמיתי גבוה יותר, מכיוון שבחלק מהעתירות יש מידע מועט ביותר. עם זאת, ייתכן שהמספרים הללו מוטים כלפי מעלה. אחת הסיבות האפשריות לכך היא שלילת מעמד הסייען ממשוקמים שנתפסו שוב ושוב בפעילות פלילית. שלילת מעמד הסייען ממשוקמים השוהים בישראל במעמד של תושב ארעי פירושה גם לעיתים ביטול המעמד של תושב ארעי ואפשרות של גירוש לשטחים.[85] כן מצויים בקבוצה זו טוענים רבים למאוימות שמעמד הסייען לא ניתן להם כלל.

---

84 המספר הכולל של העתירות שהוגשו בשנים הנסקרות הוא 541, אך ב־45 עתירות מצוי מידע בסיסי ביותר המתייחס בעיקרו לשמות הצדדים. אותן 45 עתירות אינן נכללות בתרשים 4.

85 בבג״ץ 7659/10 **פלוני נ׳ משרד הביטחון — שירות הביטחון הכללי**, פס׳ 2 (פורסם בנבו, 13.3.2011), מצוין כי ״על רקע התנהגותו הפלילית הנמשכת של העותר וקיום אורח חיים עברייני החליט ראש שירות הביטחון הכללי ביום 29.4.2003, תוך שאישר את המלצות הוועדה המייעצת, על הפסקת הטיפול השיקומי בעותר״. ראו לעניין זה גם בג״ץ 9366/05 **פלוני נ׳ שר הביטחון** (פורסם בנבו, 1.11.2005), שבו בוטל הסכם עם סייען לשעבר שהורשע בסחר סמים; בג״ץ 1030/04 **פלוני נ׳ שר הביטחון** (לא פורסם); בג״ץ 10089/06, לעיל ה״ש 78; בג״ץ 8713/09 **טוויל נ׳ משרד הביטחון** (פורסם בנבו, 21.12.2009); בג״ץ 7536/12 **פלוני נ׳ משרד הביטחון** (פורסם בנבו, 24.6.2013).

תרשים 4: רקע פלילי בקרב העותרים לבג״ץ



מבין העבֵרות הפליליות שאוכלוסיית המשוקמים מעורבת בהן ניתן לזהות כמה תחומים בולטים, ביניהם הברחת שב״חים ושיכונם בישראל, עבֵרות סמים,[86] עבֵרות רכוש[87] ועבֵרות של אלימות במשפחה.[88]

במהלך המחקר, בכל מקום יישוב שבו ביקרתי וביקשתי להתחקות אחר אוכלוסיית הסייענים, הופניתי כמעט מייד למחלקת הרווחה ביישוב. קשה לאתר נתונים מדויקים, אך ברור כי משפחות רבות של סייענים – גם כאלה שסיימו את הליך השיקום – חיות בדוחק ומתקיימות

---

86 עע״א (מחוזי ב״ש) 2690/01 **אדברי נ׳ מדינת ישראל – שב״ס** (פורסם בנבו, 4.9.2001); ת״פ (מחוזי ת״א) 3808-01-10 **מדינת ישראל נ׳ מצבאח** (פורסם בנבו, 1.11.2010); ת״פ (שלום עכו) 3182/05 **מדינת ישראל נ׳ חוסיין** (פורסם בנבו, 31.12.2006); עת״ם (מנהליים ת״א) 2287/06 **קדומי נ׳ משרד הפנים** (פורסם בנבו, 11.2.2007); מ״ת (מחוזי חי׳) 201-10-09 **מדינת ישראל נ׳ דביח** (פורסם בנבו, 11.10.2009). כן ראו לעניין זה בג״ץ 681/97 **פלוני נ׳ שירות הביטחון הכללי** (פורסם בנבו, 10.3.1997); בג״ץ 9366/05, לעיל ה״ש 85.

87 בש״פ 6454/96 **מדינת ישראל נ׳ אלחלייל** (פורסם בנבו, 16.9.1996); ב״ש (מחוזי י-ם) 1332/02 **מדינת ישראל נ׳ אל קתות** (פורסם בנבו, 16.5.2002); עניין **ברששת**, לעיל ה״ש 26; מ״ת (שלום י-ם) 8629-01-11 **מדינת ישראל נ׳ אבראש** (פורסם בנבו, 12.1.2011).

88 ת״פ (שלום נצ׳) 3022/03 **מדינת ישראל נ׳ סאסא** (פורסם בנבו, 1.10.2003); תפ״ח (מחוזי ת״א) 1075/05 **מדינת ישראל נ׳ פלוני** (פורסם בנבו, 18.12.2007); עניין **קדומי**, לעיל ה״ש 86; ב״ש (שלום י-ם) 2770/06 **מדינת ישראל נ׳ אלגעאפרה** (פורסם בנבו, 21.3.2006); תפ״ח (מחוזי י-ם) 667/09 **מדינת ישראל נ׳ פלוני** (פורסם בנבו, 29.3.2012); עמ״ת (מחוזי חי׳) 5712-03-09 **א פארה נ׳ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 19.3.2009).

מקצבאות של הבטחת הכנסה.[89] אצל חלק (משמעותי ככל הנראה) מאוכלוסיית הסייענים המשוקמים ההישענות על שירותי רווחה ותשלומי קצבאות נמשכת גם בקרב בני הדור השני.[90]

ז. סיכום

בחמישים השנים שחלפו למן מלחמת ששת־הימים ישראל נמצאת במצב־קבע שבו היא שולטת על אוכלוסייה עוינת שגודלה היחסי נע במשך השנים בין 35% ל־70% ממספר אזרחי ישראל. בכל אותה תקופה הצליחה ישראל לתת מענה בטחוני טוב, אף שהיה עליה להתמודד גם עם איומים חיצוניים לא־קלים. אין ספק שהפרישה המודיעינית הטובה, ובכלל זה השימוש המסיבי בסייענים, אפשרו את ההצלחה בשמירת הביטחון היחסי בתוך מסגרת השליטה בכללותה ובתוככי מדינת־ישראל בפרט. עם זאת, הפרקטיקה של מתן מקלט ומעמד בתוך ישראל לסייענים שנחשפו מעולם לא עמדה לביקורת ציבורית. יתר על כן, בעדויות שנאספו במהלך מחקר זה לא נמצאו שום תימוכין לכך שהתקיים דיון כלשהו בפורום פוליטי בכיר על המשמעויות החברתיות והכלכליות של מדיניות קליטת הסייענים בישראל. המדיניות נשקלה בעיקרו של דבר במונחים של תועלת מיידית לביטחון השוטף והצורך לשדר אמינות על־מנת לאפשר גיוס סייענים בעתיד.

המדיניות של קליטת סייענים ושיקומם לא רק שאינה זמנית, אלא שגם סופה אינו נראה באופק ללא הסדר מדיני. במצב המדיני הנוכחי הביקוש לסייענים – ובאופן מדויק יותר היצע הסייענים – ובעקבותיו גם הלחצים להיקלט בישראל ולזכות בה במעמד של קבע הם תופעה מתמשכת ויציבה. הביקוש לקבלת מעמד־קבע בישראל בטענה של זכאות למעמד של סייען נמצא אף הוא בעלייה מתמדת. קליטת הסייענים התרחשה בעיקרה ביישובים חלשים ובשכונות חלשות בערים מבוססות בישראל, ועובדה זו מסבירה כיצד נושא שיכונם של הסייענים לא עורר עד כה תשומת־לב ציבורית רבה, על־אף מתיחויות קשות שטופלו באופן נקודתי.

הביקוש לקבלת מעמד של סייען – ובעקבותיו תושבות בישראל ו״סל קליטה״ נדיב – גדל דווקא בתקופה שבה האיומים הצבאיים הישירים על ישראל פחתו מאוד בהשוואה לעבר. בין 85% ל־90% מהסייענים שנקלטו אי־פעם בישראל עשו זאת למן שנת 1994, לאחר שישראל כבר פינתה שטחים שכבשה בשנת 1967 ולאחר שכבר נחתמו הסכמי שלום עם שתי מדינות – ירדן ומצרים – שהגבול המשותף שלהן עם ישראל הוא הארוך ביותר. בתקופה זו גבר אומנם האיום בטרור עקב הקמת שלטון עצמאי בעזה, אך מספר הסייענים והטוענים לסייענות מעזה קטן באופן ניכר ממספרם מקרב תושבי הגדה המערבית. מאחר שהרוב המכריע של העותרים מגיע משטחי הגדה המערבית – שטחים שקיים בהם איום טרור אך אין איום חיצוני משמעותי על בטחונה של מדינת־ישראל – ניתן גם לשער כי המידע המגיע מאותם סייענים הוא מידע

---

89 באחד הראיונות שקיימתי עם בן של משפחה שעניינה תלוי ועומד בבג״ץ, סיפר המרואיין, המתגורר בעיר ש־95% ומעלה מתושביה הם יהודים, כי המשפחה מצליחה לשרוד רק בזכות חלוקת מזון שבועית הנעשית על־ידי גמ״ח חרדי.

90 ביקור במחלקת הרווחה בעכו, 16.1.2014; ביקור במחלקת הרווחה באופקים, 8.12.2014; פגישות עם משפחות סייענים, בית־שאן, 6.4.2014.

משני בחשיבותו בהשוואה למידע הנדרש על־אודות איומים קיומיים, כגון הפיתוח הגרעיני באיראן או אפילו איומי הטרור מעזה ומסיני. מידע המושג באמצעות סייענים בשטחי הגדה המערבית מאפשר לעמוד על הלך־הרוחות בקרב אוכלוסייה הנמצאת בשליטה ישראלית ובקרבה מיידית למרכזי האוכלוסייה בישראל, ובדרך זו לגלות ולהצמית איומי טרור בעודם באיבם.

קבלת ההחלטות בנוגע להפעלת סייענים ולמתן מקלט לסייענים שנחשפו נעשה באופן שהציבור בכללותו אינו מודע להשלכותיו. במקביל להרחבת היישוב היהודי בשטחים מתקיים הליך שקט של התיישבות מקבילה של תושבי השטחים בישראל. הליך זה ממומן בחלקו על־ידי מדינת־ישראל, ומקבל בחלקו האחר הכרה בפועל בדמות מתן המעמד של ״מאוים״, המזכה את המאוימים בהיתרי שהייה מתחדשים.

האפקט המצטבר של הגירת־קבע באמצעות הסתמכות על מעמד הסייענות או טענות הסמוכות לכך (מאוימות, טענות למאוימות) עומעם במידת־מה עקב מתן סוגי מעמד שאינם אזרחות, קרי, מתן תושבות והיתרי שהייה מתחדשים. בדרך זו אין להגירה הזו ביטוי פוליטי בבחירות הכלליות בישראל. תושבים שאינם אזרחים נהפכים במידה רבה למעין ״נוכחים נפקדים״ – אנשים חסרי קול שנמצאים אך אינם נספרים (בעלי מעמד של תושב זכאים להשתתף בבחירות המקומיות אך לא בבחירות הארציות). השאלה כמה זמן יכול להימשך מצב של פער בין מציאות חיים מסוימת לבין הרצון לתת ביטוי פוליטי לאוכלוסיית־קבע חסרת זכויות הצבעה היא שאלה פתוחה.

התבוננות על המציאות כפי שהיא משתקפת מממצאי המחקר מעלה כי חלק ניכר מפעילותם של הסייענים והמאוימים קשור למאמץ להרחיב את היישוב היהודי בגדה המערבית ולבסס מציאות שבה חלקים ניכרים מהגדה ייהפכו לחלק בלתי־נפרד מישראל. מאמץ זה, הכרוך במתן הגנה לעשרות נקודות מבודדות בלב אוכלוסייה עוינת, מחייב מאמץ מודיעיני כבד בהרבה מזה הנדרש לשם שמירת גבולות חיצוניים. יחסי ההמרה של מאמץ זה כרוכים בעידוד אוכלוסייה יהודית חזקה יחסית להתיישב בגדה המערבית ובקליטה מקבילה של זרם קבוע המורכב מאוכלוסייה חלשה של סייענים (במימון המדינה) ומאוימים בתוך גבולות הקו הירוק. המחיר של הרחבת גבולות השליטה הוא לפיכך, בין היתר, יצירת מציאות פוליטית ודמוגרפית שונה לחלוטין מזו ששררה בין הירדן לים אך לפני שנות דור – מציאות שכוללת, בניגוד למה שמקובל להניח, **הגירה והתיישבות דו־כיווניות**. יתר על כן, נלווה לה מחיר כלכלי וחברתי נוסף שאינו מוכר או נחקר מספיק. מציאות חדשה זו ספק אם פתרה את בעיות העבר, אבל היא בוודאי מותירה שפע של בעיות לא־פתורות בהווה ולעתיד.

נספח 1: סיכום ישיבה בין נציגי ועדת ההיגוי לשיקום סייענים במשרד ראש הממשלה לבין נציגי עיריית טירה, 19.5.1996

MINORITIES AFFAIRS

(1)

מדינת ישראל
משרד ראש הממשלה
ענייני מיעוטים

ירושלים, א' בסיון התשנ"ו
19 במאי 1996

לכבוד
מר תאיר עבד אל חי - ראש עיריית טירה
מר פואד דעאס - יו"ר ועד ההורים בטירה
מר רפיק חג' יחיא - ראש עיריית טייבה

א.נ.,

הנדון: סיכום ישיבה ופרוטוקול

להלן סיכום הישיבה שהתקיימה אלינו במקום:

נוכחים:

1. יו"ר ועדת היגוי לשיקום הסייענים במשרד ראש הממשלה - מר מנחם ענן - אלוף במילואים
2. נציגי יחידת שיקום הסייענים
3. עיריית טירה מיוצגת ע"י
- ראש העיר - מר תאיר עבד אל חי
- מ"מ ראש העיר - מר מוחמד מנסור
- סגן ראש העיר - מר עבדאללה טמארה
4. ועד הורים מרכזי בעיר טירה - מיוצג ע"י מר פואד דעאס וטמארה ע. אל עזיז

הפגישה התקיימה באווירה טובה וזאת כדי העלאת הנושאים שהפריעו לתושבי טירה.

מר מנחם ענן הבהיר לגבי העובדות שהועלו שלא תמיד נכונות והיו מוגזמות. גם אנשי יחידת השיקום הבהירו שלא בהכרח כל תושבי השטחים הגרים בטירה הם סייענים ולא כל הבעיות שהועלו מבוצעות ע"י הסייענים.

משרד ראש הממשלה, קרית הממשלה, י-ם 91919
טלפונים: 02-705888, 02-705888, פקס 02-705882

- 2 -

לסיכום נקבע:

1. מנהלת השיקום תקיים קשר הדדי מתמיד עם עיריית טירה ונציגיה ע"מ למנוע אי הבנות וחיכוכים, ולטפל בבעיות מיד עם התעוררותם.
2. הובהר בישיבה ע"י מר מנחם ענן ונציגי היחידה והשיקום, שאין תוכניות להוספת משפחות סייענים בטירה.
3. לתלמידים, אשר רישומם בבתי הספר בטירה לשוניהם, נמנע בשנת הלימודים תשנ"ו, תימצא מסגרת לימודים חלופית אחרת לשנה הזו.

הסיכום הזה מקובל עלינו.

ב ב ר כ ה,

בני שולה
ראש תחום מיעוטים

העתק: ראש הממשלה - מר שמעון פרס.

משרד ראש הממשלה, קרית הממשלה, י-ם 91919
טלפונים: 02-705555, 02-708808, פקס: 02-705562