

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר



כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל

2018-1998

כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל

2018–1998



דצמבר 2019

כתיבה: ענת גוטמן וסיגל רוזן

מחקר: סיגל רוזן, ענת גוטמן, צוות ומתנדבי המוקד לפליטים ולמהגרים לדורותיהם

תודות מיוחדות: עו"ד יונתן ברמן, עו"ד עודד פלר, ד"ר איילת עוז

תצלום הכריכה: ניר כפרי

עיצוב גרפי: ענת גוטמן

על המוקד לפליטים ולמהגרים

המוקד לפליטים ולמהגרים היא עמותה א־מפלגתית וללא מטרת רווח אשר שמה לה למטרה להגן ולקדם את זכויות האדם של פליטים ומהגרי עבודה ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. העמותה פועלת באמצעות מתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי; ביקורים במתקני הכליאה למהגרים; וכן פעילות ויוזמות ציבוריות.

נחלת בנימין 75, תל אביב – יפו 6515417

דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il

טלפון: 03-5602530

אתר: hotline.org.il

תוכן עניינים

2	הקדמה
3	מתקני הכליאה לחסרי מעמד
9	חוק הכניסה לישראל והקמת בית הדין לביקורת משמורת
15	הגישה לכלואים
19	כליאת קורבנות סחר לזנות
23	כליאת קטינים
32	מבקשי המקלט והחוק למניעת הסתננות
43	הליכים משפטיים מרכזיים הנוגעים לכליאת פליטים ומהגרים
50	סיכום

סימני קיצור

בג"ץ – בית המשפט הגבוה לצדק

בית הדין למשמורת – בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין

המוקד – המוקד לפליטים ולמהגרים

נתב"ג – נמל תעופה בן-גוריון

רשות ההגירה / הרשות – רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול

שב"ס – שירות בתי הסוהר

צוות המוקד בכניסה למתקן חולות. צילום: ענת וקנין-אפלבאום



הקדמה

בשנת 1998 פירסמה העיתונאית עינת פישביין בעיתון 'העיר' מדור על מהגרי העבודה, המכונים "עובדים זרים", שנקרא "התל אביבים החדשים". בעקבות פרסום המדור נפתחה תיבת טלמסר, שיועדה למידע או בקשות עזרה עבור העובדים שנעצרו ונכלאו אך לאיש לא ניתנה גישה אליהם. הכלואים לא ידעו מה מצבם המשפטי, לא הכירו את החוק ואת הנהלים, לא היו זכאים לייצוג או סיוע משפטי ולא ידעו אם ומתי ישתחררו מכלאם. בין ההודעות שהתקבלו בתיבת הטלמסר, היו גם שלוש הודעות מנשים ישראליות אשר ביקשו לסייע והקימו קו חם לפניות הכלואים. לימים, הצטרפו אליהן מתנדבים נוספים וכך הוקם "המוקד לפליטים ולמהגרים". או בשמו אז: "מוקד סיוע לעובדי חוץ המעצר" ואשר שינה את שמו מאוחר יותר ל"מוקד סיוע לעובדים זרים".

מתנדבי המוקד שמו להם למטרה להגיע למקום אליו איש לא הצליח להגיע עד אז – מתקן הכליאה לזרים, מעשיהו, בו נכלאו אנשים במשך חודשים ארוכים ואף שנים ללא משפט, ללא ייצוג, ללא ביקורת שיפוטית וללא סיוע. אחרי מעשיהו נפתחו ונסגרו מתקנים נוספים לאורך השנים. נציגי המוקד, שהפך בינתיים לעמותה, הגיעו אל כולם וסייעו לאלפי הכלואים, איתרו בכלא קורבנות סחר לזנות, קורבנות החזקה בתנאי עבדות, פליטים, ניצולי עיוניים, קטינים, אנשים שנפלו קורבן לעושה ולניצול, מתמודדי נפש, מהגרים שנכלאו לשנים ארוכות מבלי שאיש ידע על כך, אנשים שנפלו קורבן לאלומות בעת מעצרם ועוד ועוד. בזכות ביקורים אלה זיהה המוקד מגמות; סייע לכלואים; הביא את סיפוריהם לידיעת הציבור על מנת לקדם שינוי מדיניות באמצעות סינון, עבודה תקשורתית והליכים משפטיים; ופרסם מסמכים ונתונים רבים אודות כליאת המהגרים חסרי המעמד בישראל.

המוקד לפליטים ולמהגרים עומד היום בחזית המאבק בסחר בבני אדם בישראל וההגנה על זכויות המהגרים והפליטים בכלל ועל זכותם לחירות בפרט. על אף ההישגים הרבים שהיינו שותפים להם לאורך השנים, מדיניות ממשלת ישראל ממשיכה להיות מעצר וכליאה של חסרי מעמד לתקופות ממושכות, גם כאשר גירושם מגבולות המדינה אינו מתאפשר.

דוח זה סוקר את המגמות המרכזיות של כליאת חסרי מעמד בישראל בעשרים השנים האחרונות ומתבסס על דוחות עבר שפרסם המוקד לאורך השנים,¹ תשובות לבקשות חופש מידע, פרסומים ודוחות של רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן: "רשות ההגירה"), שירות בתי הסוהר (להלן: "שב"ס") ומשרד המשפטים; ופרסומים של האגודה לזכויות האזרח.²

1 ראו: המוקד לפליטים ולמהגרים, פרסומים ודוחות: <http://bit.ly/2RfvR23>.

2 ראו: האגודה לזכויות האזרח, הארכיון המשפטי, מבקשי מקלט ופליטים: <http://bit.ly/2QeqAr9>; התדיינויות האגודה - פסקי דין עקרוניים: <http://bit.ly/33GGkVW>.

מתקני הכליאה לחסרי מעמד

מתקני כליאה פעילים

סהרונים

מתקן סהרונים ממוקם בנגב, ליד ניצנה, בסמוך לגבול מצרים וכלואים בו גברים בלבד. סהרונים נפתח בספטמבר 2007 ונועד לכליאת מבקשי מקלט שנכנסו לישראל תוך חציית הגבול באופן לא מוסדר. עד יוני 2012 היו בסהרונים שמונה אנפים ובהם אוהלים. כל אנף הכיל 250 מקומות כליאה (2,000 מקומות בסך הכל). ביוני 2012 הוקמו שישה אנפים חדשים, שהחליפו בהדרגה את האנפים הישנים ואשר מאפשרים את כליאתם של פחות מאלף כלואים.³ עם זאת, בשנת 2018, עם צמצום מספר הכלואים וביטול תכנית הגירוש,⁴ הוסבו חלק מהאנפים לכליאת אסירים פלסטינים שנכנסו לשטחי ישראל ללא היתר (המכונים "שוהים בלתי חוקיים"), בשל החובה להבטיח שטח מחייה גדול יותר לאסירים בעקבות פסק הדין בבג"ץ 1892/14 (להלן: "בג"ץ שטח המחייה").⁵

גבעון

כלא גבעון ממוקם בעיר רמלה. הוא נפתח בשנת 2009 והועברו אליו כל חסרי המעמד העצורים לקראת גירוש שנכלאו עד אז בבתי הכלא מעשיהו, ניצן ונווה תרצה. גבעון ממוקם במתחם גדול של מתקני כליאה, הכולל את כלא איילון, מעשיהו, נווה תרצה וכלא ניצן. כלואים בו אסירים שהורשעו בעבירות פליליות שהעונש עליהן הוא עד חמש שנות מאסר וכן מהגרים חסרי מעמד לקראת גירושם מישראל, באנפים נפרדים. במתקן גבעון כלואות גם נשים, בעיקר מהגרות עבודה, באנף נפרד, לעיתים עם ילדיהן. ניתן לכלוא במתקן עד 400 חסרי מעמד.

יהלום

מתקן הכליאה יהלום (יחידת הטסה, ליווי ומשמורת) הממוקם בנתב"ג הוא מתקן הכליאה היחיד המנוהל על ידי רשות האוכלוסין וההגירה ולא על ידי שב"ס. המתקן נועד לכליאת

³ יהושע (ג'וש) בריינר, "שב"ס מתריע: אין היכן לכלוא אלפי מבקשי מקלט שיסרבו לגירוש", הארץ, 4 בפברואר 2018: <http://bit.ly/2X9QUdQ>.

⁴ ראו בהרחבה: המוקד לפליטים ולמהגרים, "כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל", דוח מעקב שנתי 2018, מרץ 2019, פרק ה': <http://bit.ly/2NkXnYj>.

⁵ בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים וראו בהרחבה: המוקד לפליטים ולמהגרים, "כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל", דוח מעקב שנתי 2017, מרץ 2018, פרק ה': <http://bit.ly/2TUFGky>.

"מסורבי כניסה" וחסרי מעמד לקראת גירושם מישראל למשך מספר ימים, עד שמתאפשר גירושם לארצם. עם זאת, בשנים האחרונות תועדו מאות מקרים שבהם נעצרו חסרי מעמד בתוך ישראל, הועברו למתקן יהל"ם והוחזקו שם במשך שבועות ואף חודשים לפני גירושם. ממידע שמסרה רשות ההגירה במענה מיום 2 ביוני 2019 לבקשת חופש מידע עולה כי במתקן יהל"ם יש תשעה חדרים בגדלים שונים ובהם שני חדרים שאינם עומדים בדרישות הפעימה הראשונה בבג"ץ שטח המחייה.⁶ בסך הכל יש 52 מיטות במתקן. מלבד עורכי הדין אשר גם להם גישה מוגבלת למתקן,⁷ לנציגי המוקד אין גישה למתקן יהל"ם.

מתקנים בהם הוחזקו מבקשי מקלט ומהגרים בעבר

חולות

מתקן חולות נפתח בדצמבר 2013 ונסגר בחודש מרץ 2018. המתקן נמצא בסמוך למתקן סהרונים והוחזקו בו רק מבקשי מקלט גברים, מסודן ומאיריאה, מכוח החוק למניעת הסתננות על תיקוני השונים. כך תיארו הרשויות את המתקן: "מרכז השהייה הפתוח הוא מקום בו שוהים מסתננים שניתנה להם הוראת שהייה מאת ממונה ביקורת גבולות, ושבו מסופקים לשוהים תנאי מחייה הולמים ומכלול הצרכים הנדרשים להם – שירותי בריאות, רווחה, תעסוקה וולונטריה, הכשרה תעסוקתית וכן פעילויות פנאי וחינוך".⁸ במתקן חולות היו כ-3,300 מקומות כליאה בשלושה "פלחים" אך ברוב תקופת פעילותו המתקן לא עמד בתפוסה מלאה.

קציעות

כלא קציעות הוא כלא אוהלים הנמצא בסמוך לסהרונים על גבול מצרים. כלואים בו אסירים ביטחוניים ופליליים. בין השנים 2004-2007 נכלאו בו גם מבקשי מקלט שנתפסו לאחר שחצו את הגבול. באותה תקופה, יכול היה המתקן להכיל עד 500 מבקשי מקלט בשני אגפים שבכל אחד מהם מאהל ענק שהכיל 250 מקומות. לאחר הקמת מתקן סהרונים, הועברו אליו רוב מבקשי המקלט, אך שב"ס המשיך להחזיק מבקשי מקלט גם בקציעות, במספרים משתנים, ולהעבירם מעת לעת מסהרונים לקציעות ובחזרה עד סוף שנת 2013.

מיכ"ל

מתקן מיכ"ל (מתקן כליאה לנשים) הוקם במתחם הדירים בחדרה בשנת 2002 והיה פעיל עד 2009. היו בו כ-120 מקומות כליאה לנשים חסרות מעמד.

6 שם.

7 ראו ה"ש 4, פרק ד'.

8 בג"ץ 4386/16 טספהיווט נ' נציבת בתי הסוהר, תשובה מקדמית מטעם המשיבים, 17 בנובמבר 2016, פסקה 7: <https://bit.ly/2sVVKqo>. עוד על מתקן חולות וסגירתו, ראו ה"ש 4, פרק ה'.



מתקן חולות. צילום: אקטיבסטילס

מת"ן

מת"ן (מתקן נוער) הוקם במיוחד עבור קטינים בלתי מלווים באוגוסט 2010 בבניין בו פעל מתקן מיכ"ל בשנים שקדמו לכך ונכלאו בו ילדים בגילאי 13-18. הילדים נכלאו בחדרים בהם 5 מיטות קומותיים. בכל חדר נכלאו עד עשרה קטינים וניתן היה לכלוא עד 70 קטינים במתקן. עד חודש מאי 2011 מסרו הקטינים למתנדבי המוקד כי הם הורשו לשהות מחוץ לחדרים הנעולים רק שעה אחת ביממה. בעקבות פעילות המוקד הורשו הקטינים להסתובב בין החדרים בכל שעות היום ורק בלילה היו נעולים בתאיהם. שישה אנשי חינוך לימדו את הילדים עברית, אנגלית וכישורי חיים. בסיור שערכו יו"ר וחברי הוועדה המיוחדת של הכנסת לבעיית העובדים הזרים (להלן: "ועדת עובדים זרים") ביום 22 בספטמבר 2011 נמסר להם על ידי מפקד המתקן כי 19 קטינים ניסו להתאבד במהלך תקופת כליאתם בו.⁹ המתקן נסגר באוגוסט 2013.

צוחר

צוחר היה מתקן מעצר לחסרי מעמד שהוקם בנגב בשנת 2003 והיה פעיל עד 2006. היו בו כ־150 מקומות כליאה.

אשל, דקל, אלה ואוהלי קידר

מתחם בתי כלא פליליים הממוקם דרומית לעיר באר שבע. מבקשי מקלט הועברו לבתי הכלא השונים מקציעות ומסהרונים, ולעיתים אף נכלאו עם אסירים פליליים בניגוד לאמור בחוק הכניסה לישראל,¹⁰ בטענה כי הם "אובדניים", נזקקים לטיפול נפשי, נשאי איידס, נדרשים למעקב רפואי הדוק או בשל "הפרות משמעת".¹¹ המוקד איתר, ביקר כלואים, ופעל לשחרורם ממתקנים אלה בין השנים 2010-2015.

ניצן

ניצן הוא בית כלא פלילי בו נכלאו מהגרים במספרים גדולים בשנים 1997-2001. בשנים הראשונות נכלאו חסרי המעמד באוהלי בד במתחם מגודר נפרד ומאוחר יותר הם נכלאו בו אף בחדרים משותפים עם אסירים פליליים. היו בו כ־200 מקומות כליאה לחסרי מעמד. כלא ניצן נמצא במתחם איילון ברמלה, בו נמצא גם כלא גבעון.

מעשיהו

מעשיהו הוא בית כלא פלילי. נכלאו בו חסרי מעמד במספרים גדולים בין השנים 2000-2009 והיו בו כ־400 מקומות כליאה עבור חסרי מעמד. הוא נמצא בסמוך למתחם איילון ברמלה.

⁹ ראו פרוטוקול ועדת עובדים זרים מס' 67 מיום 22 בספטמבר 2011: <http://bit.ly/2Nwn9Ky>.

¹⁰ ראו להלן פרק ב': חוק הכניסה לישראל והקמת בית הדין לביקורת משמורת.

¹¹ ראו בהרחבה: המוקד לפליטים ולמהגרים, "רחוק מהעין: כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בבתי כלא פליליים בישראל", אוגוסט 2013: <http://bit.ly/2tqwwfV>.

נווה תרצה

נווה תרצה הוא בית כלא פלילי לנשים שממוקם גם הוא במתחם איילון. נכלאו בו נשים חסרות מעמד, ובעיקר קורבנות סחר לזנות, בשנים 1997-2002. היו בו כ־50 מקומות כליאה עבור חסרות מעמד.

רנסנס

רנסנס היה מלון חמישה כוכבים מפואר שנצרת שעבר הסבה והפך להיות מתקן כליאה. נכלאו בו חסרי מעמד בשנים 2003-2004. רנסנס הופעל על ידי חברה פרטית ולא על ידי שב"ס. במתקן היו 500 מקומות כליאה והעצורים הוחזקו בו 8 אנשים בחדר. למרות שהיה מלון חדש ומפואר, התנאים ברנסנס היו מהגרועים ביותר בהשוואה למתקני הכליאה המופעלים על ידי שב"ס בשל הצפיפות הקיצונית ששררה בו ונסיגותיה של החברה המפעילה לחסוך בעלויות המזון וחימום המים.

מתקן סהרונים. צילום: אברהם מנן



חוק הכניסה לישראל והקמת

בית הדין לביקורת משמורת

חוק הכניסה לישראל מאפשר את מעצרו של אזרחים זרים שמעמדם בישראל אינו מוסדר או שהפרו את תנאי האשרה שניתנה להם. על ההחזקה במשמורת מפקחת ערכאה ייעודית, היא בית הדין לביקורת משמורת. מטרתה של ההחזקה במשמורת לפי חוק הכניסה לישראל אינה עונשית, אלא מניעתית, היינו: מטרתה להבטיח את יציאתו של אדם מישראל לפי צו הגירוש שניתן לו. עם זאת, נקודת המוצא בחוק היא כי מי שהוצא נגדו צו גירוש, עליו להיות כלוא עד לגירושו, וסמכותו של בית הדין לשחרר ממשמורת את מי שכלוא מכוח חוק הכניסה לישראל מצומצמת לארבע עילות: אם השתכנע ששהייתו הבלתי חוקית יסודה בטעות; אם השתכנע שיצא מישראל בעצמו בתוך מועד שיקבע לו, וכי לא יהיה קושי באיתורו אם לא יצא בעצמו במועד שנקבע; אם השתכנע כי מחמת גילו או מצב בריאותו החזקתו במשמורת עלולה לגרום נזק לבריאותו, או שקיימים טעמים הומניטאריים מיוחדים אחרים המצדיקים את שחרורו בערובה; או אם הוא שוהה במשמורת יותר מ־60 יום. גם במקרים אלה, החוק קובע כי בית הדין לא ישחרר ממשמורת אדם שהרחקתו נמנעת בשל העדר שיתוף פעולה מצדו או אם שחרורו עלול לסכן את ביטחון המדינה, את שלום הציבור או את בריאות הציבור. מי שאינם משתפים פעולה עם גירושם, מוחזקים למעשה במעצר מנהלי אף במשך שנים ארוכות.¹² החלטות הדיינים לשחרר כלואים תלויות בפרשנותם את ארבע עילות השחרור, וזו השתנתה מדיין לדיין ולאורך השנים.

חוק הכניסה לישראל נחקק לראשונה בשנת 1952 במטרה להסדיר את כניסתם לישראל של מי שאינם אזרחיה או תושביה.¹³ בסוף שנות ה־90 נעצרו מדי חודש מאות חסרי מעמד בישראל והוחזקו במעצר עד לגירושם, מכוח חוק הכניסה לישראל. גירושם של רבים מהם התעכב מסיבות שונות, כגון היעדר מסמכים או מימון לטיסה, או בשל הליכים שנקטו כנגד גירושם, כגון בקשות להכרה בהם כפליטים. רבים שהו במעצר במשך שבועות ואף חודשים ושנים. ללא ייצוג משפטי, רבים הוחזקו במעצר תקופות ארוכות ללא כל ביקורת שיפוטית על משך המעצר וללא אפשרות לחלופת מעצר.

בשנת 1998 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה בשמם של שלושה מבקשי מקלט מסיירה ליאון שהוחזקו במעצר שלושה חודשים.¹⁴ במסגרת העתירה, ביקשו העותרים כי

¹² וראו בהרחבה: המוקד לפליטים ולמהגרים, "נשכחו בכלא - מעצר ממושך של מהגרים", דצמבר 2016:

<http://bit.ly/2NjNim>

¹³ חוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952.

¹⁴ בג"ץ 4963/98 חסן ססאי ואח' נ' שר הפנים.

ייקבע מנגנון לביקורת שיפוטית על המעצרים לפי חוק הכניסה לישראל. במהלך הדיונים בעתירה, בשנת 1999, מונתה עו"ד שרה בן שאול-ויס, עובדת משרד הפנים, לערכאת ביקורת על המעצרים ובחנה מדי יום את מעצרם של עצורים שונים. דוחות המוקד מאותה תקופה מעידים על התערבות אנשי משרד הפנים בעבודתה של עו"ד בן שאול-ויס, אך פעילותה הביאה לשחרורם של אנשים במקרים הומניטאריים קשים וכן להחזרתם למעגל העבודה של לא מעט מהגרי עבודה בעלי אשרות שנעצרו בהיעדר סמכות.¹⁵ כמו כן, באותה תקופה הצליח המוקד לעורר רעש ציבורי בעקבות התאבדותו בכלא של מהגר חסר מעמד, אשר זהותו הייתה שנויה במחלוקת והוא הוחזק במעצר במשך עשרה חודשים.

בעקבות העתירה לבג"ץ בעניינם של מבקשי המקלט מסיירה ליאון, תוקן בשנת 2001 חוק הכניסה לישראל. במסגרתו נטבע לראשונה המונח "משמורת", לתיאור מעצרם של חסרי המעמד בישראל, והוקם בית הדין לביקורת משמורת. התיקון לחוק הורה כי צו משמורת יינתן רק לאחר שתניתן לאדם זכות טיעון, וכי בית הדין יקיים ביקורת שיפוטית אחרי 14 ימי מעצר.¹⁶

ערכאת הביקורת הוחלפה בבית הדין. עורכת הדין בן שאול-ויס המשיכה בתפקידה, כעת תחת כובע בית הדין ולצידה מונתה עורכת הדין שרון לארי-בבלי. עם תחילת עבודתו של בית הדין עלו בעיות רבות בתפקודו. הדיונים התקיימו על ידי שתי דיונות אלו בלבד וללא כל תשתית: בלי בית דין פסי, ללא מזכירות וללא שירותי תרגום. כך, דיונים התקיימו בסימני ידיים פשוטים, בלי שהעצורים השמיעו את דבריהם ובתנאים מבזים, כגון בתוך אוטו בחניה ליד מתקן הכליאה.¹⁷ עם זאת, בזכות ביקוריהם התכופים של נציגי המוקד בכלא, התאפשרה נוכחותם בדיונים ואף השתתפותם בהם השתתפות פעילה שהביאה לשחרורם של מהגרים רבים אם מטעמים הומניטאריים חריגים, משום שהיו זכאים לאשרת עבודה חוקית, או משום שהיו זכאים למעמד פליט.

בשנת 2002 הכריז ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, על תכנית לעצור ולגרש 50,000 מהגרי עבודה ששהו אז בישראל ללא מעמד ועל הקמת יחידה משטרתית מיוחדת לאיתור ומעצר עובדים זרים. לצורך יישום התכנית הוקמה "מינהלת ההגירה" וביצוע הגירוש בפועל הוטל על משטרת ישראל אשר הקצתה לשם כך 400 שוטרים.¹⁸ בכלא מעשיהו, היחיד בו נכלאו

¹⁵ וראו גם: מוקד סיוע לעובדים זרים, "כי גרים הייתם - עבדות מודרנית וסחר בבני אדם במדינת ישראל", 2002: <http://bit.ly/2pWdmE9>; מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד, "מינהלת ההגירה או יחידת הגירוש?", מאי 2003: <http://bit.ly/2Jsprl4>.

¹⁶ חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 9), התשס"א - 2001.

¹⁷ דו"ח שנתי מבקר המדינה 355 לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003, עמוד 374.

¹⁸ "מינהלת ההגירה" הייתה הצעד הראשון בהקמת "רשות ההגירה" שעל הקמתה המליץ דוח הוועדה הבינמשרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות ההגירה מיולי 2002 בראשותו של יובל רכלבסקי.



פקח הגירה. צילום: אקטיבסטילס

מהגרים חסרי מעמד עד אותה עת, הוגדל מספר מקומות הכליאה מ־260 ל־400; במלון רנסנס בנצרת, שהוסב למתקן כליאה לחסרי מעמד, הוקצו 500 מקומות כליאה; בדרום נפתח מתקן צוחר ובו היו כ־150 מקומות כליאה; ובחדרה נפתח מתקן מיכ"ל בבניין של המשטרה שהוסב למתקן כליאה מיוחד ובו כ־120 מקומות כליאה לנשים חסרות מעמד.

המוקד עתר נגד תכנית זו בשל החשש שהמעצרים ילוו בהפרות חמורות של זכויות האדם, מעצרי שווא של עובדים בעלי אשרה, אלימות משטרתית וכליאה ממושכת של אנשים שלא ניתן לגרשם; ובדרישה לפתור את מצוקת הצפיפות במתקנים בהם נכלאו המועמדים לגירוש.¹⁹ העתירה נדחתה בכפוף להתחייבות המדינה כי יוקם מתקן משמורת נוסף, כי עצורים לא יישנו על הרצפה, תהיה הפרדה בין עצורים פוליטיים ומועמדים לגירוש, ואדם נוסף ימונה לבית הדין לביקורת משמורת.²⁰

כמו כן, בשנת 2002 הגיש המוקד בשיתוף עם האגודה לזכויות האזרח עתירה נגד תיקון 9 לחוק הכניסה לישראל משנת 2001, בה ביקשו העותרים שישונו תנאי השחרור, כך שבכל מקום בו ניתן להבטיח את הגירוש, כגון בקביעת ערובה, האדם לא ייעצר, וכן שתתקיים ביקורת שיפוטית תוך מועדים קצרים מאלה שנקבעו בחוק.²¹ העותרים ביקשו גם שיבוטל בית הדין ושסמכות הביקורת תועבר לבית משפט השלום. זאת לנוכח התקלות בעבודתו ומעצם ההגדרה בחוק, המכפיפה את בית הדין למשרד הפנים ולא למשרד המשפטים. בעקבות העתירה הועבר בית הדין לאחריות משרד המשפטים, הוקצו משאבים להקמת חדרים ומזכירות לבתי הדין, ניתנו הוראות לגבי הבאת העצורים בהקדם האפשרי לביקורת ראשונה ועד 6% שעות ממועד המעצר, סופקו שירותי תרגום ונקבע שבית הדין יקיים ביקורת תקופתית על המעצר מדי 30 יום. בעקבות עתירה נוספת,²² עוגנו תיקונים אלה בשנת 2008 בתיקון מס' 17 לחוק הכניסה לישראל.²³

עוד מסדיר חוק הכניסה לישראל, בזכות פעילות המוקד והאגודה בוועדת הפנים של הכנסת, את ייצוגם של המוחזקים על ידי מי שאינם עורכי דין כאשר הדבר נעשה ללא תמורה. עובדה זאת מאפשרת לנציגי המוקד לייצג את העצורים במתקנים השונים, והם הביאו לשחרורם

¹⁹ בג"ץ 402/02 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' ממשלת ישראל.

²⁰ שמואל דקל, "עתירה לבג"ץ לביטול ההחלטה לגירוש 50 אלף עובדים זרים", גלובס 6 בנובמבר 2002: <http://bit.ly/2qDVifs>, וראו גם ה"ש 15, "מינהלת ההגירה או יחידת הגירוש?".

²¹ בג"ץ 6535/02 מוקד סיוע לעובדים זרים והאגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים.

²² בג"ץ 1461/06 מוקד סיוע לעובדים זרים והאגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים. העתירה נמחקה לבקשת העותרים לאחר שהמדינה התחייבה לתקן את החוק. עוד על בג"ץ 6535/02 ובג"ץ 1461/06 באתר האגודה לזכויות האזרח: <https://law.acri.org.il/he/464>.

²³ עוד על בית הדין לביקורת משמורת ראו: המוקד לפליטים ולמהגרים, "בתי הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ושל 'מסתננים'", ינואר 2014: <http://bit.ly/32XxW5M>.

של אלפי עצורים לאורך השנים. העובדה שרובם של העצורים חסרי כל ממון, אין להם הבנה בדבר זכויותיהם ובדבר ההליך בבית הדין, אינם דוברים את השפה, ואינם מכירים את הארגונים שפועלים להגנתם, מונעת מהם לעיתים קרובות ייצוג, גם כאשר ידם משגת.²⁴

לא פעם הזדקקו עצורים לייצוג אך לא יכלו לפנות למוקד בבקשת עזרה משום שלא יכלו לממן רכישת כרטיס חיוג ובשל האיסור להחזיק טלפונים סלולריים בכלא. לצורך השוואה, אדם שמואשם בביצוע עבירה פלילית, והוא חסר אמצעים כלכליים, יכול לבקש מבית המשפט שימונה לו סניגור, ובמקרים מסוימים ימונה לו סניגור אף ללא שיידרש לבקש זאת. לעומת זאת, מוחזק במשמורת אינו זכאי למינוי עורך דין, גם כאשר הוא כלוא במשך חודשים ואף שנים ארוכות לצורך גירושו מהארץ ועל אף שהדבר אינו מתאפשר. מאז שנת 2007, בעקבות הליכים משפטיים של המוקד והאגודה לזכויות האזרח, קטינים לא מלווים וקורבנות סחר זכאים לייצוג מטעם האגף לסיוע משפטי במימון המדינה.²⁵

²⁴ גם מי שמצליח לממן עורך דין ובקשתו להשתחרר תתקבל לא יזכה לפיצוי על הוצאותיו, שכן סעיף 13 כב(א) לחוק הכניסה לישראל מחריג מסמכותו של בית הדין את הסמכות לפסוק הוצאות ושכר טרחת עורך דין.

²⁵ ראו להלן פרק ח': הליכים משפטיים מרכזיים הנוגעים לכליאת פליטים ומהגרים.

מעצר. צילום: אקטיביסטילס



הגישה לכלואים

מתנדבי המוקד ביקרו את העצורים במתקני הכליאה השונים מאז הקמתו בשנת 1998. כניסתם של עובדי ומתנדבי המוקד למתקני הכליאה הוסדרה מול מפקדי המתקנים השונים, ותוך זמן קצר גובשו נהלי עבודה מול מפקדי מתקני הכליאה: המוקד הגיש מראש רשימת נציגים ולאחר אישורם העקרוני יכלו נציגי המוקד להגיע בימים קבועים ולפגוש את כל הכלואים במתקן אם זמנם הספיק לכך. כך התנהלו הביקורים במהלך השנים בכלא ניצן, נווה תרצה, רנסנס, צוחר, מעשיהו וגבעון. בכל המתקנים הללו ניתנה לעובדי ולמתנדבי המוקד הרשות להכנס באופן חופשי לאגפים בהם נכלאו העצורים מכוח חוק הכניסה לישראל והחוק למניעת הסתננות. נציגי שב"ס ביקשו וקיבלו את סיועם של נציגי המוקד בתיווך המצב לכלואים והבהרת החוקים המשתנים, באופן שאף מנע לעיתים שביעות רעב. מצב זה אפשר לאנשי המוקד להתרשם ממקור ראשון מתנאי הכליאה בהם הוחזקו הכלואים.

בזכות הביקורים במתקני הכליאה במהלך השנים, והגישה החופשית לאגפים שניתנה להם, בנוסף לסיוע הישיר לכלואים, הביאו עובדי ומתנדבי המוקד לחשיפתן של עוולות רבות. כך נחשפו תופעות של סחר בנשים לצרכי זנות וכן סחר בעובדים שגורשו מהארץ רק משום שמעסיקיהם "מכרו" או "השכירו" אותם ללא ידיעתם. עוד גילו עובדי ומתנדבי המוקד כי מעסיקים מסגירים עובדים למשטרה על מנת להימנע מתשלום שכרם ועוד. למידע שאספו פעילי המוקד במהלך השנים במתקני הכליאה הייתה השפעה מכרעת על מצבם של המועמדים לגירוש. בין השאר קידמה פעילות המוקד את המאבק בסחר בנשים בישראל, את יחסן של הרשויות למהגרי עבודה ואת ההחלטה להפעיל פקחים מטעם משרד התמ"ת במתקני הכליאה לצורך גביית שכר עבודתם של מהגרי העבודה ממעסיקיהם טרם גירושם מהארץ.

כאשר החל המוקד לבקר בכלא קציעות בתחילת שנת 2006, והחל ממחציתה השנייה של שנת 2007 גם במתקן סהרונים, ניתנה להם תחילה כניסה חופשית לאגפים אף במתקנים אלו. למעלה מכך, שב"ס, אשר הבין את חשיבות המידע המופץ לכלואים, אפשר לנציגי המוקד לקיים פגישות עם כלל המוחזקים באגף, על מנת להסביר להם על הנהלים השונים ועל זכויותיהם.

ביום 7 בינואר 2008 הגישו המוקד וארגוני זכויות אדם נוספים עתירה לבג"ץ, בענין תנאי כליאה קשים של ילדי מבקשי מקלט הכלואים בסהרונים, מבלי שידוע היה אם ומתי ניתן יהיה לגרשם מישראל.²⁶ עד למועד הגשת העתירה נהגו מתנדבי המוקד לבקר בקציעות

ובסהרונים אחת לשבוע בערך. עם הגשת העתירה ובמשך חודשיים תמימים נדחו בקשות המוקד לבקר בסהרונים ללא כל הסבר.

היועץ המשפטי של המוקד דאז, עו"ד יונתן ברמן, פנה אל קצינת האסירים במתקן סהרונים וביקש לאשר את כניסת נציגות המוקד לצורך טיפול בעצורים המיוצגים על ידי והדגיש כי בהליכים בבית הדין לביקורת משמורת רשאי כל אדם לייצג את העצורים, ללא תמורה, אף אם אינו עורך דין, לפי סעיף 33 לחוק הכניסה לישראל. לצורך הייצוג זקוקים נציגי המוקד לקיים פגישות עם העצורים אותם הם מייצגים. בקשת הכניסה נדחתה על ידי קצינת האסירים בסהרונים שאישרה את כניסתם של נציגי המוקד לבית הדין למשמורת בלבד, אך לא לאגפי סהרונים.

רק פניות חוזרות ונשנות לשב"ס מצד יו"ר ועדת העובדים הזרים דאז, ח"כ רן כהן, ואף מצד גורמים במשרד ראש הממשלה, הביאו בסופו של דבר לכך שלקראת סוף חודש פברואר 2008 אושרה כניסתם של מתנדבי ועובדי המוקד לסהרונים. עם זאת, הכניסה אושרה רק לצורך פגישה מחוץ לאגפי המגורים עם עצורים אותם ייצגו קודם לכן, וכן לצורך ייצוג עצורים שהובאו באותו היום בפני בית הדין לביקורת משמורת.

במענה מטעם המזכירות הביטחונית של המשרד לבטחון פנים, נמסר כי "תתאפשר פגישת עובדי ומתנדבי העותר עם מיוצגים לצורך ייצוגם בפני בית הדין לביקורת משמורת. הפגישה תתקיים במשרדים ולא באגפים." עם זאת, רק בשנת 2012 הוסדרו משרדים מתאימים לשם המפגשים בין העצורים ובין עובדי ומתנדבי המוקד. עד הסדרת החדרים היעודיים, התקיימו המפגשים משך כל אותן שנים באופן קבוע, מדי שבוע, סביב שולחן "פיקניק" הממוקם ברחבת המשרדים של פיקוד המתקן, ללא סככה בקיץ או מחסה בחורף, ומבלי שנשמרה פרטיותם של המיוצגים. חרף התנאים המדבריים הקשים, הוסיפו נציגי המוקד להגיע למקום באופן קבוע כדי לתת את המענה הדרוש לעצורים.

בתחילת חודש יוני 2012 נכנס לתוקף תיקון מס' 3 של החוק למניעת הסתננות.²⁷ במקביל בוצעו מעצרים נרחבים של הקהילה הדרום סודנית בישראל לאחר שנדחתה עתירת ארגוני זכויות האדם להארכת ההגנה הקבוצתית שניתנה להם.²⁸ רבים נעצרו והועברו לסהרונים ולקציעות. המוקד פנה וביקש כי תותר כניסתם של עובדיו ומתנדביו על מנת לפגוש בכל העצורים מדרום סודן שהוחזקו באותו המועד במעצר. בקשה זו אושרה על ידי הגורמים הרלוונטיים בשני מתקני הכליאה. ואולם, משהגיעו נציגי המוקד ביום 12 ביוני 2012 אל שערי מתקני הכליאה הסמוכים לגבול מצרים לאחר נסיעה ארוכה ממרכז הארץ, ועל אף שהסדירו כניסתם מראש, כניסתם סורבה ללא הודעה מראש וללא הנמקה.

בעקבות זאת פנתה מנכ"לית המוקד דאז, עוה"ד רעות מיכאלי, לשב"ס בבקשה להורות

²⁷ ראו להלן פרק ז': כליאת מבקשי מקלט וחוק למניעת הסתננות.

²⁸ עת"מ 53765-03-12 א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ואח' נ' שר הפנים.

לאפשר לעובדי ולמתנדבי המוקד לפגוש בהקדם האפשרי את מי שזה מקרוב נעצרו; ציינה כי קיים חשש כי באם לא יאפשר שב"ס את המפגש, קיים חשש כי העצורים יגורשו מבלי שניתנה להם האפשרות להיפגש עם מייצג; וטענה כי באותן נסיבות, הדרישה להמציא "רשימה מפורשת של שמות עם מספרי המוחזק שלהם, משמעה ייתור, הלכה למעשה, של זכותם של הכלואים לייצוג על ידי נציג שאינו עורך דין. למי שנעצרו והועברו ממקום מגוריהם לסהרונים או לקציעות אין את היכולת לפנות אל מוקד סיוע לעובדים זרים באופן יזום. הן משום שסביר להניח שאין בידם המידע לאן לפנות והן מן הטעם הפשוט כי אין להם דרך טכנית להתקשר אל משרדנו (להווי ידוע כי אין ברשות הכלואים טלפונים סלולריים)...²⁹ במענה לפניית המוקד, עמד שב"ס על הדרישה להגיש רשימות מפורטות הכוללות את מספרי העצורים.

למרות זאת, כאשר ניסו נציגי המוקד לתאם מראש ביקור בקציעות בסוף חודש יוני 2012 בצירוף רשימת מספרי העצורים כפי שנעשה הדבר במשך שנים, נדרשו הפעם להציג יפויי כוח של העצורים אותם הם מעוניינים לפגוש ועימם הם לא יכולים להיפגש על מנת להחתימם על יפוי כוח, ונמסר להם כי המפגש יתאפשר לצורך ייצוגם במהלך הדיון בבית הדין לביקורת משמורת בלבד, ייצוג המצריך פגישות מקדימות. בהמשך החיל שב"ס דרישה זו גם על ביקורי המוקד בסהרונים.

המוקד הגיש עתירה לבג"ץ נגד החלטה זו.³⁰ בעקבות ההליכים המשפטיים הסכים שב"ס לתקן את הנוהל באופן שיאפשר מפגשים אישיים עם העצורים ששמותיהם הועברו לשב"ס מבעוד מועד, בחדרים יעודיים, והחיל אותו גם על מתקן גבעון בו התאפשרה עד לאותו מועד כניסה חופשית של נציגי המוקד לאגפים. כניסת המוקד למתקני הכליאה ממשיכה להתקיים באופן זה עד היום.

מניעת גישת המוקד לאגפים העלתה שתי בעיות קשות. האחת – נגישות המוחזקים למידע על המוקד ועל האפשרות לקבל ממנו שירותים, ובמיוחד במתקן גבעון בו כלואים לרוב מהגרי עבודה המגורשים מישראל תוך זמן קצר מבלי שיהיו מודעים לזכויותיהם. באופן זה נפגעת יכולתו של המוקד לזהות מגמות חדשות בכל הנוגע לסחר בבני אדם, ניצול וכבילת עובדים ונפגעת יכולתו לקיים מעקב אחר תנאי כליאתם. האחרת – קיום אפקטיבי של המפגשים בין עובדי ומתנדבי המוקד ובין המוחזקים: על אף שברמה המעשית שב"ס עושה מאמצים לאפשר את קיומם של המפגשים בין נציגי המוקד והעצורים, בפועל, בשל מגבלת כוח האדם של שב"ס והנתונים הפיסיים של הכלא, לא מתאפשרים מפגשים בקצב משביע רצון. כך קורה שביקורים במתקנים השונים מתעכבים, נדחים או מתבטלים בשל עניינים לוגיסטיים, לעיתים ללא כל הודעה מוקדמת וכאשר נציגי המוקד ממתינים בשער המתקן.

²⁹ כנייתה של עו"ד מיכאלי מיום 13 ביוני 2012 אל נציב שירות בתי הסוהר, ראש האגף לאסיר והיועץ המשפטי לשירות בתי הסוהר.

³⁰ בג"ץ 6180/12 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שירות בתי הסוהר ואח'.

הדבר חמור במיוחד כאשר מדובר במתקן סהרונים המרוחק. כמו כן, מתכונת ביקורים זו מכבידה על עבודת הסוהרים ומצמצמת באופן משמעותי את אפשרות המוקד לפגוש את העצורים ולסייע להם: אם בביקורים שקדמו לשנת 2008 התאפשר לנציגי המוקד, בדרך כלל, לפגוש כ-250 כלואים באגף ולתעד את פניותיהם ובעיותיהם, ולעיתים אף הספיקו לבקר בשני אגפים במהלך אותו הביקור, הרי שמאז המגבלות שהוטלו על ביקורי המוקד במתקני שב"ס מצליחים הנציגים לפגוש בדרך כלל לא יותר מעשרה כלואים בביקור.

נציגי המוקד בחולות. צילום: ענת וקנין-אפלbaum



כליאת קורבנות סחר לזנות

עם הקמתו בסוף שנות התשעים, המוקד היה בין הארגונים הראשונים שהחלו להיאבק בתופעת הסחר בנשים למטרות זנות, כאשר מתנדביו איתרו נשים קורבנות סחר במהלך ביקוריהם בכלא. קריסת מערכות הממשל והרווחה במדינות חבר העמים הובילה למצוקה כלכלית וחברתית מצד אחד, והאכיפה הדלה בישראל מאידך, יצרו קרקע פורה לסוחרי אדם. אלה הבריחו את הנשים ממדינות חבר העמים לישראל באמצעות אשרות תייר או בזהות מזויפת של עולות חדשות ואף דרך הגבול עם מצרים.

התופעה לא הטרידה באותה עת את השלטונות הישראליים: הנשים נתפסו כעברייניות, שוהות שלא כדין, שיש לעצור ולגרש מישראל ולא כקורבנות של אחת מן ההפרות החמורות ביותר של זכויות אדם. באותה תקופה לא הייתה חקיקה שאסרה במפורש על סחר בבני אדם, לא הייתה כל אכיפה, וכמעט שלא נפתחו חקירות במטרה. הנשים שנעצרו גורשו, בתי המשפט התייחסו אל הסחר בנשים כעבירה קלה באופן יחסי בהשוואה לעבירות אחרות בהן הואשמו סרסורים, וכתבי אישום שהוגשו כנגד סוחרים וסרסורים נסגרו בהסדרי טיעון ובעונשים קלים. רק בשנת 2000 נחקק תיקון 56 לחוק העונשין אשר הוסיף את האיסור על סחר בבני אדם למטרות זנות ובשנת 2006, בעקבות עבודת סינגור אינטנסיבית של המוקד וקו לעובד, נחקק חוק איסור סחר בבני אדם. החוק החדש הרחיב את ההגדרה של הסחר בבני אדם, והיא כוללת מלבד סחר למטרות עיסוק בזנות גם סחר למטרות אחרות כגון עבדות, סחר באיברים ועוד. כמו כן, החמיר החוק את הענישה בעבירות קיימות.

מרבית הנשים שנפלו קורבן לסחר בנשים באותן שנים נעצרו בפשיטות משטרתיות על בתי הבושת. לאחר מעצרן ניתן להן צו גירוש בשל שהייה בלתי חוקית בישראל והן הועברו למתקן כליאה של משטרת ישראל, ומשם לבית הכלא נווה תרצה. בשנת 2000, נשים זרות, שנעצרו בבתי בושת וגורשו, הוחזקו במעצר בתחנות המשטרה ובבתי מעצר למשך 8 ימים בממוצע לפני שהועברו לכלא נווה תרצה. על פי נוהל שנקבע בבג"ץ **ססאי, 31** אשר עוגן בשנת 2001 בתיקון מס' 9 לחוק הכניסה לישראל, כל עצור מכוח צו גירוש צריך היה להופיע בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ־14 יום בכני ערכאת ביקורת, על מנת שתבדוק אפשרות של שינוי תנאי צו הגירוש ושחרורו של העצור בתנאי ערבות. נוהל זה הופר באופן שיטתי ותדיר, במיוחד בבית המעצר קישון. בשנת 2000, 35% מהנשים הוחזקו למעלה מ־8 ימים בבתי מעצר מבלי שראו ערכאת ביקורת, מתוכן 14% הוחזקו למעלה מ־14 יום ללא שהחזקתן

נבחנה על ידי ערכאת הביקורת.³² כיוון שמסמכיהן של מרבית הנשים היו מזוייפים או הוחזקו בידי סוחריהן, החזקתן בתחנות המעצר גם עיכבה את הטיפול בהשגת מסמכי נסיעה חדשים עבורן, טיפול שהתחיל רק עם הגעתן לכלא נווה תרצה ובכך האריך עוד יותר את תקופת כליאתן.

בכלא נווה תרצה המתינו הנשים 21 יום נוספים בממוצע עד לגירושן מהארץ. הסיבה העיקרית לכך היתה משך הזמן הארוך שלקח לקונסוליות השונות לאשר את זהותן ואזרחותן של הנשים ולהנפיק להן מסמכי נסיעה. כך הוחזקו הנשים בשנת 2000 במשך 30 יום בממוצע בתחנת מעצר ובכלא מרגע מעצרן ועד גירושן. גם במהלך מעצרן בתחנות המעצר ובנווה תרצה הופרו זכויותיהן של הנשים. לדוגמה, הן נכלאו לעיתים קרובות עם עצורות ועם אסירות פליליות. רק בתיקון מס' 9 לחוק הכניסה לישראל שנחקק בשנת 2001 נקבעה החובה להפריד עצורות ועצורים המועמדים לגירוש מאסירים ועצורים פליליים.

על פי מידע שאספו נציגי המוקד, הרי שבשנת 2000 רק 12 מתוך 392 נשים שהועסקו בישראל בזנות וגורשו, חלקן נפלו קורבן לסחר למטרות זנות על פי הגדרת החוק, העידו נגד סרסוריהן לפני הגירוש. ישנן מספר סיבות למספר הנמוך של הנשים אשר הסכימו להעיד: ראשית, לקורבנות הסחר לא היה כל תמריץ להעיד כנגד סוחריהן משום שמתן העדות לא הוביל לשחרורן ממעצר, לא מנע את גירושן ולא סיפק להן הגנה מפני התנכלות או פגיעה כתוצאה מעדותן. עד יולי 2000 אף נהגה הפרקליטות לבקש את החזקתן של עדות התביעה במעצר עד למתן עדותן, ומיד לאחר מתן העדות הן גורשו לארצן. תקופות מעצר אלו נמשכו שבועות ארוכים ולעיתים אף חודשים. כך למשל ביקשה הפרקליטות את מעצרן של מתלוננות בתיק סחר – לכאורה, להבטחת שלומן – וציינה כי: "צו המעצר הוא מבחינתן גם צו הגנתי הואיל ומעורבת בתיק המאפיה הרוסית. הבנות האלה זיהו את המשיבים ונעשו פעולות שיגרמו לכך שירצחו אותן ברגע שינסו לצאת החוצה. לפיכך אין מנוס מלהשאירן במעצר." למותר לציין שבקשות מעין אלו למעצר הגנתי, לכאורה, לא הוגשו כאשר מדובר היה בעדים אזרחי ישראל. יתרה מזאת, במהלך הדיון בא־כוח הפרקליטות הודה כי דאגת הפרקליטות נתונה אך ורק להבטחת עדותן ולא להגנתן של המתלוננות: "הבקשה לא מתבקשת לצורך הגנתי. אם מישהו יפגע בחייהן – ימנע מהן להעיד..."³³

החל משנת 2001 הפרקליטות חדלה מלהגיש בקשות מעצר מעין אלו בעקבות עתירות שהגיש המוקד,³⁴ ונשים שהעידו נגד סוחריהן שוחררו ממעצר. המשטרה נשאה בעלות מחייתן במהלך החקירה, ונקבעו הנחיות לפיהן יש לשכן את הנשים המעידות באכסניה.

³² ראו: המוקד לפליטים ולמהגרים, "סחר נשים בישראל", דצמבר 2001: <http://bit.ly/34Jemew>.

³³ שם.

³⁴ בג"ץ 967/01 מ. נ' השר לבטחון פנים ובג"ץ 3536/01 פלונית נ' משטרת ישראל ואח'.

בשנת 2004 הוקם מקלט מעגן, בהתאם להחלטת ממשלה.³⁵ המקלט סיפק הגנה לנשים קורבנות הסחר, דיור, השמה בעבודה, סיוע נפשי וטיפול רפואי.³⁶ החל משנת 2006 המשטרה ומנהלת ההגירה לא עצרו עוד קורבנות, אלא העבירו אותם ישירות למקלט לתקופת מנוחה, שתאפשר להם לקבל מידע על זכויותיהם ולהחליט האם ברצונם להעיד נגד סוחריהם.

בשנת 2000 פגשו מתנדבי המוקד בכלא נווה תרצה את ו"מ, קורבן סחר ממולדובה שהועברה בין שישה סוחרים והועסקה בכפייה בזנות. ו"מ הייתה קורבן הסחר הראשון שייצגנו והתביעות והעתירות שהוגשו בשמה היו ראשונות מסוגן: לראשונה נתבעה ישראל לפתוח בחקירה נגד סוחרים, לשחרר קורבן סחר ממעצר, להעניק לקורבן סחר אשרת שהייה ועבודה או דמי מחייה בזמן המתנה לעדות ולפטור אותה מאגרת בית משפט בתביעת הפיצויים.³⁷ הייתה זו גם הפעם הראשונה בה תבעו בישראל בתביעה אזרחית פיצויים מסוחר אדם.³⁸ התוצאות היו תקדימיות: המשטרה חקרה את העבירות והגישו כתבי אישום נגד הסרסורים, הסוחרים ונגד שוטר ששיתף פעולה עמם. המשטרה אף מימנה לו"מ דמי מחייה בזמן שהמתינה למתן עדות; בית הדין לביקורת משמורת שחרר את ו"מ מהכלא והיא קיבלה אשרת שהייה; ובית הדין לעבודה פסק בחודש יולי 2005 כי על סוחריה לשלם לה פיצוי של למעלה מ-250,000 ₪. העתירות סללו את הדרך לשינוי מהותי ביחס הרשויות לתופעת הסחר בכלל והיחס לנשים הנסחרות בפרט.

בעתירה שהוגשה לבג"ץ בשנת 2001, אליה הצטרף המוקד במעמד "ידיד בית משפט",³⁹ העלנו את סוגיית ניגוד העניינים בייצוגן של קורבנות סחר על ידי עורכי דין הפועלים מטעם סוחר האדם. נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט אהרון ברק, קיבל את טענותינו. פסק הדין עורר הדים והוביל לתיקון חקיקה שקבע שקורבנות הסחר זכאיות לייצוג משפטי מטעם המדינה.⁴⁰ סיפקנו ייעוץ והדרכה לעורכי הדין של לשכת הסיוע המשפטי של משרד המשפטים שמייצגים את הקורבנות, ואנו משתפים איתם פעולה גם כיום.

עם זאת, לצד תהליכים אלו, בתחילת שנות האלפיים עדיין העמידה מנהלת ההגירה לדין קורבנות סחר בנשים, בשל עבירות המהוות חלק בלתי נפרד מן העבירות שהתבצעו בהן: כניסה חוזרת שלא כדין לישראל והסתננות.⁴¹

³⁵ החלטה 2806 של הממשלה ה-29 "הקמת מקלט לקורבנות סחר בבני אדם לעיסוק בזנות" מיום 1 בדצמבר 2002.

³⁶ וראו גם: ד"ר דפנה הקר וד"ר אורנה כהן, "דוח מחקר – המקלטים בישראל לנשים ולגברים שורדי סחר בבני אדם" אוניברסיטת תל אביב, מרץ 2012: <http://bit.ly/2QZ4EAl>.

³⁷ ה"ש 34, בג"ץ 967/01.

³⁸ ע"ב (ב"ש) 4634/03 ו"מ נ' יורי סרסלבסקי ואח'.

³⁹ בג"ץ 1109/01 פלזניץ נ' שר הפנים.

⁴⁰ תיקון מס' 3 לחוק הסיוע המשפטי, התשס"ג 2003.

⁴¹ עוד על מינהלת ההגירה וסמכויותיה ראו ה"ש 15, "מנהלת ההגירה או יחידת הגירוש?".

ת.פ. 3959/03 מדינת ישראל נ' ס"ג

הנאשמת, אזרחית אוקראינה, הייתה קורבן סחר בנשים, נעצרה בדצמבר 2002, והועברה למתקן הכליאה מיכ"ל. עם מעצרה הבהירו לה סוחריה, כי בשל העובדה שעסקה בזנות זמן כה מועט, לא שילמה עדיין את "חובה" על הבאתה לישראל, וכי תצטרך לחזור לישראל על מנת לשלם חוב זה. לכן, הגיעה שוב לישראל בספטמבר 2003, לבית בושט בעכו. כאשר נעצרה, הודיעו לה השוטרים כי היא חשודה ב"הסתננות, בכך שהסתננת למדינת ישראל דרך גבול ישראל מצרים, עבדת ושהית כאן בניגוד לחוק". כתב האישום שהוגש נגדה כלל את עבירת הסתננות ועבירת השהייה בישראל שלא כדין. בית המשפט גזר עליה 18 חודשי מאסר, מהם שלושה חודשי מאסר בפועל.

ת.פ. 3316/05 מדינת ישראל נ' א"פ ומ"ל

א"פ ומ"ל, אזרחיות אוקראינה, הובאו לישראל ביוני 2005 דרך מצרים. הן נחקרו על ידי מנהלת ההגירה, ובחקירתן הודו כי בעבר גורשו מישראל מספר פעמים: א"פ גורשה פעמיים ומ"ל גורשה שלוש פעמים. לגבי שתיהן היו עדויות כי עסקו בזנות. ביוני 2005 הוגשו נגדן כתבי אישום לבית משפט השלום בבאר שבע על פי החוק למניעת הסתננות וחוק הכניסה לישראל. התביעה עתרה למעצר עד תום ההליכים, בטענה כי מעשיהן מעידים על מסוכנותן הרבה לביטחון הציבור ולביטחון המדינה. כאשר הסכים בית המשפט לבחון באמצעות שירות המבחן חלופת מעצר במקלט לקורבנות סחר, נזעקה משטרת ישראל למנוע את יישומה של חלופה זו, וזאת מבלי לשוחח קודם עם "הנאשמות", לאורך כל תקופת מעצרן, ולברר אם הן אמנם קורבנות סחר. במהלך התקופה נחקרו הנשים אך ורק על ידי נציגי מנהלת ההגירה. בסופו של יום, גורשו הנשים מישראל לאחר תקופת מעצר של מספר חודשים.

על אף השינויים מרחיקי הלכת בכל הנוגע לתופעת הסחר לזנות וכן באופן טיפולה של המדינה בקורבנות, תופעה זו לא מוגרה והיא משנה את פניה חדשות לבקרים: כאשר הרשויות מוצאות פתרונות להתמודדות עם השיטות בהן נוקטים הסוחרים, משנים אלה את אופן פעולתם על מנת לעקוף את רשויות האכיפה. כך, לאורך השנים, איתרו נציגי המוקד נשים אשר עלה חשש כי נפלו קורבן לסחר והחזקה בתנאי עבדות במהלך ביקוריהם במתקני הכליאה וכן מתוך עיון בפרוטוקולים של בית הדין לביקורת משמורת והפנו את המקרים לטיפול של משטרת ישראל. במקרים אחרים היה זה בית הדין עצמו שהפנה מקרים מעוררי חשד לטיפול של המשטרה. ישנה, אם כן, חשיבות גדולה לנוכחותם של נציגי המוקד במתקני הכליאה לשם זיהוי וטיפול הן בנשים אשר נפלו קורבן לסחר על מנת לשחררן ממעצר והן לשם זיהוי המגמות המשתנות וגיוש מדיניות לצורך התמודדות עימן.

כליאת קטינים

על אף שישראל חתומה על אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד,⁴² החקיקה הנוגעת לחסרי מעמד אינה עושה הבחנה בין קטינים ומבוגרים. כאשר מצאו נציגי המוקד לראשונה קטינים במתקני הכליאה לחסרי מעמד, לפני כמעט שני עשורים, התייחסו אליהם הרשויות כאל כל כלא אחר לקראת גירוש. במקרים בהם גירושם לא התאפשר – למשל בשל מדיניות אי הרחקה שנהוגה כלפי מבקשי מקלט מסודן ומאריתריאה, ובעבר גם ביחס למבקשי מקלט ממדינות נוספות באפריקה – נותרו מבקשי מקלט אלה כלואים לתקופות ממושכות.

בשנת 2003 יזם המוקד שימוע בוועדת העובדים הזרים בו עלתה סוגיית כליאת הקטינים עם כלואים בגירים, תוך הפרת נהלי שב"ס. בעקבות הדיון בוועדה, שונתה המדיניות וקטינים נכלאו בנפרד ממבוגרים.

כליאת קטינים בלתי מלווים

עד שנת 2007, המוקד היה הארגון השטח היחיד אשר סיפק מענה לרבים מהקטינים הבלתי מלווים שהגיעו לישראל, רובם מבקשי מקלט ממדינות אפריקה. בתחילת שנות ה-2000 הגיעו קטינים אלה בעיקר ממדינות כמו גינאה, גאנה או ניגריה, חלקם הגיעו בשל רדיפה במדינתם והיו אף שנכלאו קורבן לסחר בבני אדם. החל משנת 2006 החלו להגיע גם קטינים בלתי מלווים מבקשי מקלט מסודן, ומאוחר יותר גם מאריתריאה. בניגוד לקטינים שהגיעו לישראל עם הוריהם או עם קרובי משפחתם, קטינים אלה הגיעו בגפם, ללא מבוגר שידאג לבטחונם ולרווחתם. בשיתוף עם האגודה לזכויות האזרח, הגיש המוקד הליכים לשחרורם של קטינים אלה ממעצר. על מנת להבטיח את שחרורם מהכלא, המוקד חיפש עבורם חלופות מעצר במסגרות חינוכיות, במשפחות אומנה ובמסגרות קהילתיות. בשל העובדה שהרשויות לא הכירו בחובתן לדאוג לרווחתם של הקטינים, כל המסגרות בהן שובצו הקטינים היו על בסיס התנדבותי, ללא תמורה או תמיכה מהמדינה. עתירות שהוגשו על ידי המוקד לבית המשפט המחוזי בחיפה בשנת 2006, בשמם של שני כלואים בני 14 ו-15, הובילו לשחרורם בשנת 2007 ולהחלטה לפיה יוענק ייצוג משפטי לכל הקטינים הבלתי מלווים הכלואים ללא תמורה על ידי האגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים.⁴³ החלטות אלו הובילו לשחרור

⁴² אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, <http://bit.ly/2KNrTsJ>.

⁴³ ראו: האגף לסיוע משפטי, "ייצוגם של קטינים מאפריקה הכלואים במשמורת בבתי הכלא: יישומה של הזכות החוקתית לייצוג", 22 ביולי 2011: <http://bit.ly/34v8VPV> וראו להלן עמ' 379/06, פרק ח': הליכים משפטיים מרכזיים הנוגעים לכליאת פליטים ומהגרים.



שחרור קטינים בלתי מלווים

מהיר יותר של קטינים ממתקני הכליאה ובמרץ 2008 גובש נוהל טיפול בקטינים לא מלווים, אם כי קטינים עדיין נכלאו לתקופות ממושכות של למעלה משנה.⁴⁴

במהלך שנים אלו פעלו נציגי המוקד בשיתוף עם נציגי האגודה לזכויות האזרח למניעת מעצרם של קטינים, קיצור תקופות כליאתם ולמצער, לשיפור תנאי מעצרם באמצעות פעילות אינטנסיבית מול ועדת הכנסת המיוחדת לזכויות הילד (להלן: "ועדת זכויות הילד"), תחילה בראשות נדיה חילו ושלי יחימוביץ ומאוחר יותר בראשות זבולון אורלב, דני דנון ואורלי לוי-אבוקסיס. בעקבות פעילות זו, ביולי 2009, יזמו ח"כ דני דנון, ניצן הורוביץ ודב חנין הצעת חוק הגנה על הנער במשמורת, שנועדה להבטיח את מניעת כליאתם של ילדי מהגרים וקטינים לא מלווים, הצעת חוק שלא הצליחו לקדם.⁴⁵

בתקופת כהונתו של ח"כ דאז, דני דנון, שעמד בראשות ועדת זכויות הילד, הצליחו הארגונים ליזום מספר דיונים בוועדה. דיונים אלה הובילו לשיפור תנאי הכליאה וקיצור תקופות מעצרם של הקטינים. כך למשל בתום דיון בוועדה שנערך במאי 2010, פרסם ח"כ דנון הודעה לתקשורת שכותרתה "ח"כ דנון: ילדי הפליטים מוחזקים בתנאים מחפירים. מקומם של הילדים לא בכלא" וסיכם את דבריו בהצבת אולטימטום לממשלה: "ח"כ דני דנון, יו"ר הוועדה, דרש ממשרד המשפטים להגיש לוועדה עד ה-1 ביולי 2010 את הנוהל המתגבש לגבי טיפול בילדים בלתי מלווים. אם הנוהל לא יוגש במועד, הוועדה תקדם את הצעת החוק הגנה על זכויות נערים במשמורת (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009 של ח"כ הורוביץ, דנון וחנין שתאסר כליאת קטינים בלתי מלווים". בסופו של יום תוקן גובש נוהל חדש רק ביולי 2011, אף הוא אינו מבטיח את מניעת כליאתם של קטינים.⁴⁶

בתחילת שנת 2010, האגף לסיוע משפטי הגיש עתירה לבג"ץ בשמם של 24 קטינים לא מלווים כנגד החזקתם במתקני הכליאה.⁴⁷ טענתו הייתה שעל אף שחוק הכניסה לישראל מסדיר לכאורה את האפשרות לכלוא קטינים חסרי מעמד בבתי סוהר ולהחזיקם במעצר, הרי שנוכח ההשלכות הקשות של תנאי הכליאה, אין לכלוא קטינים בלתי מלווים. לאחר דיון בעתירה, קבע בג"ץ כי היא מיצתה עצמה ודחה אותה לאור השינויים המשמעותיים לגישתו שחלו בתנאי החזקתם של הקטינים, ובמיוחד הקמתו של מתקן כליאה מיוחד לקטינים, מת"ן, והשמת חלק מהקטינים בפנימיות כחלופות משמורת.

מתקן מת"ן לקטינים הוקם בחדרה באוגוסט 2010. במתקן היו 90 מקומות לכלואים בגילאים 13-18 בחדרים בהם חמש מיטות קומתיים. למרות שלא ניתן מענה לכל צרכיהם של הקטינים

⁴⁴ נוהל הטיפול בקטינים לא מלווים, אודכן לאחרונה ביום 1 ביולי 2011: <http://bit.ly/2R6kfyg>.

⁴⁵ הצעת חוק הגנה על זכויות הנער במשמורת (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009.

⁴⁶ ראו ה"ש 44, נוהל הטיפול בקטינים לא מלווים.

⁴⁷ בג"ץ 1254/10 פלוני נ' רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול ואח'.

במתקן, הקמתו העידה על הכרת הרשויות בכך שמדובר באוכלוסייה מיוחדת ופגיעה. אף על פי כן, המתקן עמד לעיתים קרובות בתפוסה מלאה ובמקרים אלו המדינה המשיכה לכלוא קטינים בלתי מלווים במתקן סהרונים ליד גבול מצרים, או בכלא גבעון שברמלה, בהם הוחזקו הקטינים בדרך כלל באותם אגפים עם העצורים המבוגרים. באוגוסט 2012 נסגר המתקן באופן זמני לאחר בריחה של מספר קטינים. כל 50 הכלואים במתקן באותו זמן הועברו לכלא גבעון.⁴⁸

שיפור נוסף ביחס הרשויות לקטינים לא מלווים חל עם חקיקת התיקון לחוק למניעת הסתננות בשנת 2012. החוק איפשר שיחרור של מבקשי מקלט רק במקרים מיוחדים אך קבע כי קטינים לא מלווים ישוחררו לחלופות משמורת מתאימות.

מאז שנת 2013, לאחר השלמת בניית הגדר על גבול מצרים, לא הגיעו עוד מבקשי מקלט קטינים בלתי מלווים לישראל מלבד שתי קטינות שנכנסו בינואר 2014 והמוקד פעל לשחרורן. כל הכלואים הקטינים שוחררו בהדרגה ממתקן מת"ן, שנסגר סופית באוגוסט 2013.

החל משנת 2014 לא נכלאו עוד ילדי מבקשי מקלט וקטינים בלתי מלווים, והתיקונים השונים לחוק למניעת הסתננות החריגו קטינים מכליאה במתקן חולות.

בנוסף לסוגייה הכללית של כליאת קטינים בלתי מלווים, בעייה נוספת שזיהה המוקד היא ליקויים בנהלי בדיקות גיל והיעדר אמינות של בדיקות אלה. הבדיקות נעשו באופן אד הוק ובלתי שיטתי; על ידי צוות שלא קיבל הדרכה בנוגע לטיפול בקטינים; מבוססות על שיטות רפואיות מיושנות כגון מדידות דחיסות העצם; ועד שהתקבלו תוצאות הבדיקות, הרשויות התייחסו לקטינים כאל בגירים.

בעקבות הליכים משפטיים שהגיש המוקד בשנת 2006,⁴⁹ המדינה שינתה את הבדיקות בהן נעשה שימוש במטרה להבטיח את מהימנותן. ביוני 2007 פורסם נוהל משותף של רשות האוכלוסין ומשרד הבריאות בנוגע לבדיקות הערכת גילם של קטינים חסרי מעמד.

כליאת משפחות מהגרים עם ילדים

במהלך השנים איימו הרשויות מספר פעמים לעצור משפחות עם ילדים במטרה לגרשן מהארץ: רוב המשפחות הן משפחות מהגרים שהגיעו לעבוד בישראל, הקימו משפחות ונולדו להם ילדים אשר גדלו והתחנכו בישראל והתערו בחברה. חלקם אף אינם מכירים את מדינות מוצאם של הוריהם.

48 גילי כהן, הארץ, "בניגוד לעמדת בג"ץ: 50 נערים אפריקאים הועברו לכלא גבעון", 9 באוגוסט 2012: <http://bit.ly/2NzBlB8>.

49 ראו למשל עמ"ן (חיפה) 362/06 פלוני נ' משרד הפנים ואח' (לא פורסם), וכן עמ"ן (חיפה) 379/06 פלוני ואח' נ' משרד הפנים ואח' (לא פורסם).



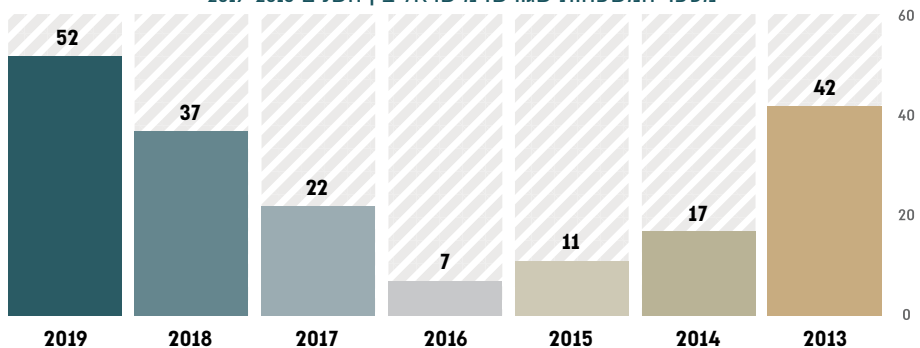
מעצר משפחות. צילום: אקטיביסטילס

בשנים 2003 ו-2004 ערכו הרשויות שני מבצעי "עזיבה מרצון" שבעקבותיהם איימו לעצור ולגרש את מי שלא יעזוב את הארץ בכוחות עצמו. איומים אלו הולידו את המאבק הציבורי רחב ההיקף שהוביל בשנת 2005 להחלטת ממשלה למתן מעמד לילדי שוהים שלא כדין,⁵⁰ ולגרסה רחבה יותר של אותה החלטה, בשנת 2006.⁵¹ עם זאת, גם לאחר ההחלטה לא נעצרו משפחות עם ילדים שלא הסדירו את מעמדם. הקמת רשות ההגירה ביולי 2009 והצהרת העומד בראשה באותה העת, יעקב גנות, כי יחל במעצר וגירוש ילדים, הולידה מאבק ציבורי רחב היקף שני שגם הוא הוביל להחלטת ממשלה הומניטארית חד פעמית למתן מעמד לילדי מהגרים.⁵² לאחר יישום ההחלטה, במרץ 2011, חנכה רשות ההגירה חדרי כליאה למשפחות במתקן יהל"ם שבנתב"ג והחלה לעצור ולגרש משפחות עם תינוקות או ילדים בגילאי הגן. עקב הביקורת על תנאי הכליאה הקשים במתקן יהל"ם, החלה הרשות להעביר משפחות עם ילדים לכליאה גם באגף הנשים בגבעון.

לפי נתונים שנמסרו מרשות ההגירה, בשנת 2016 נכלאו 8 קטינים ביהל"ם, 25 בשנת 2017 ו-49 בשנת 2018. הרשות לא מסרה נתונים בנוגע לכליאת קטינים בגבעון על אף שנתבקשו למוסרם, כך שלא ניתן להסיק מנתונים אלו כמה ילדי מהגרים נעצרו וגורשו מהארץ בשנים אלו.

בספטמבר 2019 מסרה הרשות נתונים המעידים כי בשנים האחרונות ישנה עלייה במספרם של הקטינים שנכלאים טרם גירושם מישראל. עם זאת, הנתונים אינם מספקים מספרים מדויקים לגבי כליאת קטינים שכן הם מתייחסים רק למספר המשפחות שגורשו מהארץ.⁵³

מספר המשפחות שגורשו מישראל בין השנים 2013-2019



⁵⁰ משרד ראש הממשלה, החלטה מס' 3807, הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי-חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל, החלטה מיום 26 ביוני 2005: <http://bit.ly/2Pq8Erh>.

⁵¹ משרד ראש הממשלה, החלטה מס' 156, הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי-חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל, החלטה מיום 18 ביוני 2006: <http://bit.ly/37VUre4>.

⁵² משרד ראש הממשלה, החלטה מס' 2183, הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים שלא כדין, החלטה מיום 1 באוגוסט 2010: <http://bit.ly/2DB88kF>.

⁵³ תגובת המדינה מיום 15 בספטמבר 2019, בעמ"ן 27147-09-19 דה לה ווגה נ' רשות האוכלוסין וההגירה.

סעיף 30(ה) לחוק הכניסה לישראל קובע כי השר לביטחון פנים, בהסכמת שר הפנים, רשאי לקבוע הוראות לעניין תנאי החזקה במשמורת של משפחות וילדים. למרות זאת, טרם תוקנו תקנות בנושא וחוק הכניסה לישראל אינו קובע תנאים שונים הנוגעים להחזקת קטינים במשמורת. זאת, על אף שקטינים ילדי מהגרים מוחזקים במשמורת באופן שגרתי (בעוד שילדי מבקשי מקלט אינם נכלאים מאז שנת 2013, ילדי של מהגרים נכלאים עם הוריהם לפרקי זמן ארוכים כאשר אלה מסרבים לחזור למדינות מוצאם או כאשר גירושם מתעכב עקב היעדר מסמכי נסיעה או בשל סיבות אחרות).

הממונה על זכויות אדם במשרד המשפטים, עו"ד הילה טנא-גלעד, אמרה בחודש יולי 2018 במהלך דיון בוועדת זכויות הילד בנושא מעצר ילדים חסרי מעמד,⁵⁴ כי בחודש אוגוסט 2018 עתידה הייתה להתקיים במשרד המשפטים פגישה עם כל המשרדים הרלוונטים במטרה למצוא פתרון לסוגייה. למיטב ידיעתנו, פגישה זו לא התקיימה.

נציגת המוקד חזרה והדגישה במהלך הישיבה כי גם ללא שינוי חקיקה, בסמכות שר הפנים ורשויות האכיפה לפעול בשיקול דעת ולמנוע כליאה של הורים עם ילדיהם, תוך הסתמכות במקרים המחייבים זאת על חלופות מעצר.

באוקטובר 2019, בעקבות פנייתה ליועמ"ש של עו"ד יהודית קרפ, בעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ובעקבות סדרת הליכים משפטיים שנבעו ממעצר משפחות ובהן גם תלמידי בית ספר, נערכה פגישה במשרד המשפטים אשר הניבה הנחיות שמהוות תחילתו של נוהל למעצר ילדים. במתכונתן הנוכחית לא תמנענה הנחיות אלה מעצר וגירוש קטינים, אך הן מבהירות כי "ככלל, החזקה במשמורת של קטינים היא האמצעי האחרון שניתן לנקוט בו לצורך הבטחת יציאתם מישראל, ויש להשתמש בו רק כאשר עולה, בסבירות גבוהה, שאמצעים אחרים להבטחת היציאה [...] לא יהיו אפקטיביים".⁵⁵

בעוד שסוגיית מדיניות ההגירה היא סבוכה וטעונה, אפילו בקרב מדינות שהקשיחו את מדיניות ההגירה שלהן ישנה הסכמה שיש להבטיח זכויותיהם של ילדים ללא קשר למעמדם. מדינות שונות אימצו פתרונות המהווים אלטרנטיבה לכליאת ילדים ומשפחות: מתאם טיפול, מגורים בקהילה בליווי מתאם טיפול, מגורים במתקני משפחות בליווי מתאם טיפול, ופנימיות לילדים לא מלווים.⁵⁶

בדירוג של הקואליציה הבינלאומית למניעת מעצר מהגרים אודות מצב כליאת ילדי מהגרים

⁵⁴ דיון בנושא כליאת שוהות בלתי חוקיות עם ילדיהן הקטינים בבית הסוהר, הועדה המיוחדת לזכויות הילד, 10 ביולי 2018: <https://bit.ly/2DFcYNI>.

⁵⁵ ראו תשובתו של ד"ר עמרי בן צבי ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מיום 10 באוקטובר 2019: <http://bit.ly/legalnohal>, ומיום 3 בדצמבר 2019: <https://bit.ly/2DXs1CJ>.

⁵⁶ ראו בהרחבה: המוקד לפליטים ולמהגרים, רופאים לזכויות אדם, פרויקט "ילדים ישראלים" באגודה לזכויות האזרח, ונציבות האו"ם לפליטים "חלופות למעצר של ילדי מהגרים בישראל", נואר 2014: <https://bit.ly/2GGLvlg>.

בשנת 2018 שסקר 20 מדינות בהן גובשה וועדה שמסרה מידע אמין לקואליציה, ישראל דורגה במקום ה־15 הנמוך כמי שעודה ממשיכה לכלוא ילדי מהגרים חסרי מעמד.⁵⁷

מבקר המדינה דאז, יוסף שפירא, ציין כבר בשנת 2012 כי "על רשות האוכלוסין לקיים בדיקה ממשית ומקיפה בדבר האפשרות ליישם כל אחת מהחלופות שהוצעו לה וליצור בכך 'סל של חלופות' אשר ייבחנו בהתאם לנסיבות של כל מקרה ומקרה. רק במקרים שבהם אף לא אחת מהחלופות מתאימה, ייעשה שימוש במתקן המשמורת. דרך פעולה כזו נועדה להבטיח שמעצר הקטינים ייעשה, ככל הניתן, ברוח האמנה לזכויות הילד."⁵⁸

מעצר ילדים צריך להיות המוצא האחרון, וגם זאת, תוך הגבלה ברורה של מספר ימי המעצר ותוך התאמת התנאים במתקני הכליאה לילדים. עד לשימוש מוצא אחרון זה, יש ליישם מדיניות חלופות למעצר בכל הנוגע לילדים חסרי מעמד.

⁵⁷ לי ירון, "ישראל בתחתית הדירוג הבינלאומי שעוסק בכליאת ילדי מהגרים", הארץ, 14 באוגוסט 2018: <https://bit.ly/2E86zv0>.

⁵⁸ מבקר המדינה, דוח שנתי 163 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל", מאי 2013: <https://bit.ly/2DxlnkW>.

האוהלים בסהרונים. צילום: אקטיביסטילס



מבקשי המקלט והחוק למניעת הסתננות

עד שנת 2005 נעצרו מבקשי מקלט אפריקאים, שנכנסו לישראל והמתינו לכוחות צה"ל על הגבול, מכוח חוק הכניסה לישראל. המוקד והתוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת ת"א פעלו לשחרורם של מבקשי מקלט אלו, וכמה עשרות מבקשי מקלט שוחררו לחלופות מעצר בקיבוצים על ידי בית הדין לביקורת משמורת. לאור זאת, חיפשו הרשויות דרך לכלוא את מבקשי המקלט לתקופות ממושכות באופן שיקשה על שחרורם. וכך, בשנת 2006, כשהגיעו לראשונה דרך מצרים אזרחי סודן ניצולי ההפגנה וההרג על ידי כוחות מצרים בגן מוסטפה מחמוד בקהיר, הוצאו נגדם צווי גירוש לפי החוק למניעת הסתננות שנחקק בשנת 1954, ונועד במקור למנוע כניסה של אזרחי מדינות ערב לישראל ואת חזרתם של פליטים פלסטינים. המוקד והתוכנית לזכויות פליטים עתרו נגד השימוש בחוק למניעת הסתננות לצורך כליאת מבקשי המקלט, ובעקבות כך הוחלט כי גם מי שנעצר לפי החוק למניעת הסתננות יובא בתוך 14 יום בפני בית הדין לביקורת משמורת ובהמשך לכך ידון עניינו בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל.⁵⁹

בשנת 2006 מונה עורך הדין אלעד אזר, דיין בית הדין לביקורת משמורת, ליועץ מיוחד לשר הביטחון, והוטל עליו להיפגש עם מבקשי מקלט שנעצרו ולהמליץ אם יש לשחררם. היועץ המיוחד לא הגיע לכלא קציעות, שם היו כלואים כ-120 מבקשי מקלט מסודן, בשל מחלוקת בין משרד המשפטים למשרד הביטחון בנוגע למימון הוצאות נסיעתם. כך נותרו במעצר מבקשי מקלט, שמספרם הלך ועלה, ללא כל ביקורת שיפוטית. רק לאחר ארבעה חודשים ופניות רבות מצד המוקד והתוכנית לזכויות פליטים, החל היועץ המיוחד את עבודתו בכלא קציעות והחל לשחרר עצורים לחלופות מעצר בקיבוצים ובמושבים. במרץ 2007, לאחר שהביאו נציגי המוקד עדויות בפני יועץ שר הביטחון אודות תנאי החזקתם הקשים והבלתי חוקיים של מבקשי מקלט רבים בקיבוצים ובמושבים בהם נאלצו לשהות מבלי אפשרות לעוזבם, נאות היועץ לשחררם מחלופות המעצר כליל.

בספטמבר 2007, עם הקמת מתקן סהרונים, הוכשר בו אגף קרוואנים לכליאת נשים מבקשות מקלט. עד לאותה עת היו הנשים מבקשות המקלט משוחררות עם ילדיהן, בעת כניסתן לישראל. התקשורת הוזמנה לסיור מתוקשר במקום על מנת להתרשם מהתנאים הטובים. עם זאת, תוך חודשים ספורים הוסב אגף הקרוואנים לטובת עובדי המנהלה במקום ואילו הנשים והילדים הכלואים הועברו לאחד משמונת אגפי האוהלים בהם נכלאו מבקשי המקלט בסהרונים באותה עת. בכל אחד מהאגפים היו 250 מקומות כליאה במספר אוהלי



מתקן סהרונים. צילום: אקטיבסטילס

בד גדולים.60

מספרם ההולך וגדל של מבקשי המקלט שנכנסו לישראל ונכלאו בסהרונים יצר עומס ולא פעם נעצרו מבקשי מקלט מבלי שנערך כל רישום של קיומם במערכת הממוחשבת. גם כאשר תועדו העצורים כנדרש, לא הצליחו הרשויות לעמוד בהוראות החוק הדורשות להביאם בפני בית הדין לביקורת משמורת תוך 72 שעות ממועד מעצרם. לרוב התעלם בית הדין מהפרה זו או נזף ברשות ההגירה על כך. עם זאת, באוקטובר 2010, לאחר שהגדישה רשות ההגירה את הסאה, קבע בית הדין תנאים לשחרורם המידי של לא פחות מ-80 עצורים שהובאו בפניו באיחור ניכר: כל שנדרשו נציגי המוקד לציין בבקשות שהגישו בשמם הן כתובות מגוריהם לאחר השחרור.

"מבצע שחרור" המוני זה חשף את העובדה שלא כל הכלואים היו מוכרים למערכת. כך למשל, סירבה רשות ההגירה לשחרר ילדה בת שש שנכלאה עם אימה, שכן היא לא הופיעה במערכת כלל. בתחילת נובמבר 2011, כאשר 11 משפחות, ניצולות רצח העם בדארפור, היו אמורות להשתחרר מסהרונים בעקבות החלטת הממשלה מחודש ספטמבר להעניק מעמד ל-498 פליטי דרפור ששהו אז בישראל, אותרו רק 10 משפחות מתוכן. המשפחה הנוספת, אם ושני ילדיה, בני ארבע ושש, לא תועדו במערכת הממוחשבת. נדרשו חודשיים נוספים, במהלכם פגשו אותם נציגי המוקד מדי שבוע, עד שהרשויות נאותו לרושםם על מנת לאפשר את שחרורם.⁶¹

בין השנים 2008 ל-2012, בשל הגידול במספר מבקשי המקלט שנכנסו לישראל מדי חודש, נכלאו גברים, נשים וילדים באוהלי מתקן סהרונים לתקופות קצרות יותר ושחררו על מנת לפנות מקום למבקשי המקלט שנכנסו אחריהם לישראל. בשנת 2011, בה נכנסו לישראל מבקשי מקלט במספרים גבוהים ביותר, הוחזקו העצורים במשך שבוע או שבועיים בלבד, בטרם שוחררו.

בראשית 2012 עבר תיקון מס' 3 לחוק למניעת הסתננות,⁶² כשמטרתו המוצהרת היתה הרתעת זרים מלהגיע לישראל.⁶³ החוק חל על מי שנכנס לישראל שלא דרך מעבר גבול מוסדר וללא רישיון. חלק מדייני בית הדין לביקורת משמורת הוסמכו לפעול גם בתור "בתי דין לביקורת משמורת של מסתננים" מכוח החוק. אף על פי שמדובר היה באותם דיינים, הם פעלו בשני כובעים כשני בתי דין שונים, שסמכויותיהם שונות.

⁶⁰ על התנאים במקום באותן שנים ראה גם המוקד לפליטים ולמהגרים, "עשרים שנות שינוי מציאות", רהל גברצדוק: שחרור נשים וילדים מכלא סהרונים: <http://bit.ly/2Let5X0>; וכן באתר מט"ח, "אין פרפרים בכלא סהרונים", סיגל רוזן, 1 באוקטובר 2010: <http://bit.ly/33DIFD0>.

⁶¹ לפרטים נוספים ראו אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל, "מבקשי מקלט מעצר - פעילות מוקד סיוע לעובדים זרים", 4 ביוני 2008: <http://bit.ly/2qcYe5U>.

⁶² חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב – 2012.

⁶³ פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 9 בינואר 2012.

בפועלם לפי תיקון מס' 3 של החוק למניעת הסתננות, הפעילו בתי הדין ביקורת שיפוטית ראשונה רק אחרי 14 יום (לעומת 96 שעות לפי חוק הכניסה לישראל); ביקורת תקופתית כל 60 יום (ולא כל 30 יום); ועילת השחרור ממעצר קמה רק אחרי 3 שנים (ולא לאחר 60 יום). כמו כן, החוק למניעת הסתננות קבע תנאי שחרור מצומצמים ביותר ורק במקרים חריגים. הביקורת התקופתית שקיים בית הדין מכוח החוק למניעת הסתננות נדמתה לרוב לחסרת כל טעם, שכן לא הייתה לו כמעט כל סמכות להורות על שחרור, ואכן כמעט ואף אחד לא שוחרר באותה תקופה.

הארגונים הגישו עתירה לבג"ץ נגד חוקתיות התיקון לחוק למניעת הסתננות.⁶⁴ לאחר שנה וחצי בה הוחזקו אלפי אנשים מכוח החוק, וכליאתם אושרה שוב ושוב על ידי בית הדין אשר בחן את עניינם, פסק בית המשפט העליון בהרכב מורחב של תשעה שופטים, בתאריך 16 בספטמבר 2013, כי התיקון לחוק למניעת הסתננות אינו חוקתי. בהחלטה בת 120 העמודים נקבע כי החוק, המאפשר מעצר לפרק זמן של שלוש שנים לפחות של מי שלא מתקיימים הליכי גירוש בעניינם, פוגע בזכות לחירות באופן בלתי מידתי, וכי יש להתחיל מייד לבחון את עניינם של 2,000 האנשים שכלואים מכוחו ולשקול את שחרורם בהתאם לחוק הכניסה לישראל.

משום כך, הזדרזה המדינה וחוקקה את תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות (2013) שעבר בכנסת ביום זכויות האדם הבינלאומי, 10 בדצמבר 2013.⁶⁵ חוק זה נועד לעקוף את פסיקת בג"ץ מחודש ספטמבר של אותה שנה, אשר פסלה את תיקון מספר 3 לחוק למניעת הסתננות. פסיקת בג"ץ העניקה למדינה 90 יום לשחרר את מבקשי המקלט שהיו עצורים אז בסהרונים.⁶⁶ במקום זאת, המדינה יזמה מהלך של חקיקת בזק למניעת שחרורם של הכלואים במתקן סהרונים. ב־12 בדצמבר הועברו כ־500 כלואים באישון לילה, בליל סערה חורפי, אל מתקן חולות שנפתח באותם ימים מכוח תיקון מס' 4 לחוק, בלב המדבר, בסמוך למתקן סהרונים. התיקון לחוק קבע תקופת כליאה של שנה בסהרונים ותקופת כליאה בלתי מוגבלת בזמן במתקן חולות.

ב־15 בדצמבר 2013 הגישו ארגוני זכויות האדם עתירה נוספת נגד החוק למניעת הסתננות ונגד השימוש במתקן חולות,⁶⁷ אשר היה מתקן כליאה לכל דבר על אף הגדרתו כ"מרכז שהייה פתוח": המתקן היה מוקף בשתי גדרות גבוהות, נוהל על-ידי שב"ס וכל היבטי חייהם של המוחזקים בו נשלטו על-ידי סוהרים או על-ידי פקידי רשות ההגירה. הכלואים במתקן חולות היו חופשיים לצאת משעריהם בשעות מסוימות של היום אך היה עליהם לחתום נוכחות

⁶⁴ ראו להלן פרק ח': הליכים משפטיים מרכזיים הנוגעים לכליאת פליטים ומהגרים.

⁶⁵ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד – 2013.

⁶⁶ בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פסק דין מיום 16 בספטמבר 2013): <http://bit.ly/34NmpWl>.

⁶⁷ בג"ץ 8425/13 גבריסלאסי נ' הכנסת: <https://bit.ly/2TToWdu>.

שלוש פעמים ביום ולכן לא היה באפשרותם להתרחק מן המתקן. בג"ץ פסל את החוק ביום 22 בספטמבר 2014 והורה למדינה לסגור את מתקן חולות תוך 90 ימים.⁶⁸ במקום זאת, המדינה חוקקה תיקון חדש לחוק למניעת הסתננות, שעות לפני התפזרות הכנסת, ביום 8 בדצמבר, והוא נכנס לתוקף ביום 17 בדצמבר 2014 על-מנת לאפשר את המשך כליאתם של העצורים במתקן חולות.⁶⁹ הפעם הגבילה המדינה את משך הכליאה במתקן לעשרים חודשים. גם הפעם הגישו ארגוני זכויות האדם עתירה נגד החוק, עתירה שלישית, אשר בעקבותיה הגביל בג"ץ את תקופת הכליאה במתקן חולות לתקופה מקסימלית של 12 חודשים.⁷⁰ החוק למניעת הסתננות תוקן שוב בפברואר 2016 וזמן הכליאה המקסימלי במתקן עמד על 12 חודשים עד מועד סגירתו.⁷¹

ביום 14 במרץ 2018 נסגר מתקן חולות ו-264 מבקשי מקלט שהוחזקו בו, ובהם קורבנות

⁶⁸ בג"ץ 7385/13 איתן נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 22 בספטמבר 2014): <http://bit.ly/371KGKf>.

⁶⁹ חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה – 2014: <https://bit.ly/2XtMm>.

⁷⁰ בג"ץ 8665/14 דסטא נגד הכנסת (פסק דין מיום 11 אוגוסט 2015): <http://bit.ly/34Po8Li>.

⁷¹ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ו – 2016: <https://bit.ly/2lcVSvP>.

בסמוך למתקן חולות. צילום: מלין פזהאי



עיניים, הועברו למתקן סהרונים בשל סירובם לגירוש למדינות שלישיות (ראו להלן).⁷² מאות מבקשי המקלט אחרים שנכלאו בחולות ולא קיבלו הודעות על גירוש למדינה שלישית – שוחררו עלידי פקידי הרשות ללא כל הודעה מוקדמת.⁷³

במשך ארבע שנות פעילותו נכלאו בחולות יותר מ־13 אלף מבקשי מקלט.⁷⁴ כמעט כל מבקשי המקלט בישראל זומנו לחולות, בין אם עמדו בקריטריונים שקבעה הרשות ובין אם לאו. עלותו למשלם המיסים הישראל הייתה מעל מיליארד שקלים ורבע.⁷⁵ המתקן העסיק רבות את מערכת המשפט הישראלית: מלבד שתי העתירות שהוגשו לבג"ץ בתקווה לסגור, שש עתירות נוספות הוגשו לשיפוט התנאים בו,⁷⁶ ואינספור מבקשי מקלט הגישו עררים נגד כליאתם בחולות. נציגי המוקד ערכו בתקופה זו מעל מאה ביקורים במתקן, תיעדו את תנאי הכליאה לצורך הגשת ההליכים המשפטיים וכן סיוע לכלואים.⁷⁷

השימוש בחריגים לחוק הכניסה לישראל ככלי לצורך כליאה ממושכת של מבקשי המקלט

כאמור, המדינה עשתה שימוש נרחב בחוק למניעת הסתננות לצורך כליאה ממושכת של מבקשי מקלט בין השנים 2006–2018, ובמיוחד מאז שנת 2012. לצד זאת, ואף לאחר מכן, המשיכה המדינה לעשות שימוש בשני החריגים לשחרור ממשמורת הקבועים בסעיף 13(ב) לחוק הכניסה לישראל במטרה להשאיר מבקשי מקלט במשמורת ללא הגבלת זמן: כליאת מי שאינו משתף פעולה עם הרחקתו וכליאתו של מי שמהווה סכנה לביטחון המדינה, לשלום הציבור או לבריאות הציבור.

⁷² ראו תגובת המדינה מיום 24 באפריל בבג"ץ 2445/18 המוקד לפליטים ולמהגרים וא"נ ראש הממשלה.

⁷³ ירדן צור, "מתקן חולות נסגר בתום ארבע שנות פעילות; אחרון הכלואים שוחרר היום", הארץ, 14 במרץ 2018: <https://bit.ly/2Eee4Bk>.

⁷⁴ אמיר אלון, "מתקן 'חולות' נסגר: 'סוף למדיניות האכזרית'", 14 ynet, במרץ 2018: <https://bit.ly/2FUitLJ>.
⁷⁵ עלות הקמת המתקן עמדה על 323 מיליון ש"ח, על פי תשובה לבקשת חופש מידע שהגישה התנועה לחופש המידע: <https://bit.ly/2SrgvEI> ולפי המשרד לבטחון פנים עלות תפעולו השנתית של המתקן עומדת על 240 מיליון ש"ח: מורן אזולאי, אמיר אלון וישי פורת, "הממשלה אישרה: מתקן 'חולות' ייסגר תוך 4 חודשים", וויינט, 19 בנובמבר 2017: <https://bit.ly/2ErA7o7>.

⁷⁶ ראו להלן פרק ח': הליכים משפטיים מרכזיים הנוגעים לכליאת פליטים ומהגרים וכן ה"ש 5 פרק ד'.

⁷⁷ ראו: "כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל", דוח מעקב שנתי 2017, ה"ש 5; דוח מעקב שנתי 2016, מרץ 2017: <https://bit.ly/2T3qDaN>; דוח מעקב שנתי 2015, פברואר 2016: <http://bit.ly/2tpNgza>; "רואנדה או סהרונים: דוח מעקב – מבקשי מקלט בכלא חולות", יולי 2015: <http://bit.ly/2Gt9em5>; המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם, "לנהל את הייאוש: דוח מעקב – מבקשי מקלט בכלא חולות", ספטמבר 2014: <http://bit.ly/2GNYHkO>; המוקד לפליטים ולמהגרים, "מכלא לכלא – מתקן הכליאה חולות", מרץ 2014: <http://bit.ly/2DQVKNS>.

כליאת מבקשי המקלט בשל סירובם לעזוב למדינות "שלישיות"

מאז שנת 2013 החלה המדינה לקדם תכנית לגירוש מבקשי המקלט מסודן ומאריתריאה למדינות "שלישיות" באפריקה,⁷⁸ שאינן מדינות מוצאם. פתרון זה נולד משום שממשלת ישראל אינה יכולה לגרש את מבקשי המקלט למדינות מוצאם בשל המצב השורר בהן והסכנה לחייהם ולחירותם במידה שיגורשו בחזרה לארצם.

בראשית שנת 2015 הודיעה המדינה כי תחל ליישם את תוכנית הגירוש למדינות שלישיות, תחילה במתקן חולות, וכי מבקשי המקלט שיסרבו לגירוש, יועברו למתקן סהרונים ויכלאו בו ללא הגבלת זמן. ארגוני זכויות האדם עתרו נגד ההחלטה (להלן: "עניין צגטה"),⁷⁹ ובית המשפט הורה על צו ביניים שמנע את כליאתם של מבקשי מקלט ולמעשה הקפיא את מימוש מתווה הגירוש עליו הכריזה המדינה.⁸⁰

ביום 28 באוגוסט 2017 ניתן פסק הדין בעתירה. פסק הדין קבע כי אין מניעה עקרונית להרחיק מבקשי מקלט למדינה שלישית אך לאור הצהרת המדינה לפיה ההסכם עם המדינה השלישית קובע שלא יגורש אדם ללא הסכמתו – לא ניתן לעצור אדם רק משום שהוא אינו מסכים לעזוב או על מנת לכפות עליו הסכמה. פסק הדין מנע הלכה למעשה הרחקה בכפייה של מבקשי מקלט.⁸¹

ביום 20 בנובמבר 2017 הגישה הממשלה הצעת חוק לתיקון החוק למניעת הסתננות.⁸² בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי בעקבות פסק הדין בעניין צגטה, "פעלה [המדינה] לתיקון ההסכם הקיים עם המדינה השלישית [רואנדה] וכעת בכוונתה להביא ליציאתם של מסתננים למדינות שלישיות בהיקף נרחב. במצב דברים זה, וככל שיהיה ניתן להביא ליציאתם של מסתננים גם ממרכזי הערים ישירות למדינה השלישית, תשוב ותיבחן בתום תקופת שלוש החודשים האמורה מידת הצורך בהמשך קיומו של מרכז השהייה חולות."

ביום 18 בינואר 2018 החלה רשות האוכלוסין וההגירה לערוך שימועים למבקשי מקלט בחולות ולהודיע להם כי עליהם להחליט תוך 30 יום אם בכוונתם לעזוב לאוגנדה או לרואנדה ואם יסרבו – יכלאו בסהרונים ללא הגבלת זמן.⁸³ בין מבקשי המקלט שקיבלו הודעות גירוש

⁷⁸ המדינות עמן חתמה ישראל על הסכמים הן אוגנדה ורואנדה אך הסכמים אלה נותרו חסויים.

⁷⁹ ראו הליכים בעת"ם 54836-04-15 האגוס נ' שר הפנים, עת"ם 5126-07-15 צגטה נ' שר הפנים, בש"ם 5164/15 צגטה נ' מדינת ישראל, בר"ם 5061/15 צגטה נ' שר הפנים, ועע"ם 8101/15 צגטה נ' שר הפנים.

⁸⁰ בר"ם 5061/15 צגטה נ' שר הפנים.

⁸¹ עע"ם 8101/15 צגטה נ' שר הפנים.

⁸² הצעת החוק 1167 מיום 20 בנובמבר: <https://bit.ly/2TllsIV>.

⁸³ אילן ליאור, "מאחלים לכם בהצלחה": מבקשי מקלט בחולות נדרשו לעזוב לרואנדה", הארץ 21 בינואר 2018: <http://bit.ly/2C6Uu8a>.



בין חולות לסהרונים. צילום: אקטיבסטילס

היו גם ניצולי מחנות העינויים בסיני, כפי שעלה ממיפוי שערכו נציגי המוקד במתקן חולות ימים ספורים לאחר מכן.

ביום 20 בפברואר נכלאו מבקשי המקלט הראשונים בסהרונים לאחר שסירבו לעזוב את ישראל בתום 30 הימים שניתנו להם.⁸⁴ בעקבות זאת פתחו הכלואים בחולות בשביתת רעב לאות מחאה והפגינו מול מתקן הכליאה סהרונים.⁸⁵

שלוש עתירות הוגשו נגד תוכנית הגירוש והכליאה.⁸⁶ בעקבות ההליכים והלחץ הציבורי הנרחב שהתבטא בהפגנות המוניות בישראל והפגנות מול שגרירויות רואנדה ברחבי העולם, נאלצה המדינה להודות בפני בית המשפט כי ההסכמים אינם עומדים בדרישות פסק הדין בעניין צגטה ושיחררה לבסוף את הכלואים. מתוך 214 העצורים שהוחזקו בסהרונים, שוחררו כולם למעט שמונה, שהמשיכו להיות מוחזקים על רקע "המתווה הפלילי" (ראו להלן). למרות ביטול תוכנית הגירוש בכפיה, ושחרור מרביתם הגדולה של מבקשי המקלט, ממשיכות הרשויות לגרש מבקשי מקלט "מרצון".⁸⁷ זהו הגירוש השקט שנמשך עד היום.⁸⁸

המתווה הפלילי

ביום 24 בספטמבר 2012 פורסם נוהל מספר 10.1.0010 של רשות האוכלוסין וההגירה שכותרתו: "נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בהליך הפלילי". גרסתו הראשונה של הנוהל, מחודש ספטמבר 2012, נסמכה על הוראות החוק למניעת הסתננות וקבעה כי המשטרה ושירות בתי הסוהר יעבירו לרשות האוכלוסין בקשה להעביר אדם למעצר הגירתי בשל מעורבותו בפלילים. הנוהל עודכן פעמיים נוספות, ביום 1 ביולי 2013 וביום 4 באפריל 2014.

הוראות הנוהל הובילו לגל מעצרים של מבקשי מקלט שנחשדו כ"מעורבים בפלילים". על פי נתונים שהוצגו על ידי הסניגוריה הציבורית, נעצרו ונכלאו בהתאם לנוהל באותה תקופה מעל ל-400 אנשים.⁸⁹ הנוהל אפשר למשטרה להביא לכליאתם של מבקשי מקלט ללא צורך בגיבוש תשתית ראייתית מתאימה, ולעיתים על סמך שמועות או תלונות בלתי מבוססות בלבד. המוקד טיפל בעצורים רבים מכוח הנוהל ומבקשי המקלט שוחררו רק לאחר שהוגשו

⁸⁴ אילן ליאור, "מבקשי מקלט נכלאו בשל סירובם לעזוב את ישראל; השוהים בחולות פתחו בשביתת רעב", הארץ, 20 בפברואר 2018: <http://bit.ly/2r1LM8Y>.

⁸⁵ אילן ליאור, "כאלף מבקשי מקלט צעדו במחאה נגד הגירוש מחולות לסהרונים", הארץ, 22 בפברואר 2018: <http://bit.ly/327t8JU>.

⁸⁶ בג"ץ 2445/18, בג"ץ 679/18 ובג"ץ 733/18. ראו להלן, פרק ח': הליכים משפטיים מרכזיים הנוגעים לכליאת פליטים ומהגרים.

⁸⁷ ראו: רשות האוכלוסין וההגירה, "נתוני זרים בישראל": <http://bit.ly/2C2XPfD>.

⁸⁸ עוד על הגירוש למדינות "שלישיות" ראו: המוקד לפליטים ולמהגרים, "תכנית העזיבה מרצון" והגירוש למדינות שלישיות", יוני 2018: <http://bit.ly/2WksbNi>.

⁸⁹ ראו עמדה שהוגשה מטעם הסניגוריה הציבורית בבר"ם 4135/13: <https://bit.ly/368wQFk>.

עתירות או ערעורים בעניינם. לעיתים השחרור התאפשר רק אחרי שהתקיים דיון בבית המשפט העליון, אלא שבניגוד להליכים אחרים שעוסקים בשלילת חירות בישראל, הכלואים על פי הנוהל לא היו זכאים לייצוג משפטי.

מספר הליכים שעסקו בקשיים החוקתיים והחוקיים שעורר הנוהל הגיעו לבית המשפט העליון, הן בתקיפה ישירה והן בתקיפה עקיפה במסגרת הליכים לשחרורם של עצורים. הסניגוריה הציבורית הצטרפה לעמדת המוקד במעמד של "ידיד בית המשפט" בכמה מן ההליכים וביקשה כי בית המשפט יורה על ביטול הנוהל. באף אחד מאותם הליכים לא הכריע בית המשפט בשאלה העקרונית.

ביום 16 בספטמבר 2013, בזמן שחלק מההליכים ביחס לנוהל היו תלולים ועומדים, ניתן כאמור פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין **אדם**.⁹⁰ פסק הדין ביטל את תיקון מספר 3 לחוק למניעת הסתננות, תוך שבית המשפט הדגיש את הכלל לפיו לא ניתן לעצור אדם לצורך גירושו בהיעדר הליך הרחקה אפקטיבי. לפיכך הודיע ביום 23 בספטמבר 2013 היועץ המשפטי לממשלה, כי החליט "להקפיא לעת עתה את הפעלת הנוהל עד לאחר שהנושא ייבחן בכללותו".

ביום 29 בינואר 2014 הסתיימה תקופת ההקפאה ונולד "המתווה לתיאום הטיפול במסתננים המעורבים בהליך הפלילי". המסתמך על החריג בחוק הכניסה לישראל אשר קובע כי לא ישוחרר אדם ממשמורת אם הוא מהווה סכנה לביטחון המדינה, לשלום הציבור או לבריאות הציבור.

המתווה קבע שניתן לכלוא במעצר הגירתי אדם שנעצר על-ידי משטרת ישראל ונחשד בפלילים ובלבד שמתקיימים בעניינו התנאים המפורטים במתווה. כך יוצא שניתן לעצור לתקופה שאינה קצובה אדם שאין מספיק ראיות להעמדתו לדין ולהרשעתו, ללא זכאות לייצוג משפטי מטעם המדינה וללא ביקורת שיפוטית יזומה של הרשות השופטת. מספר הליכים שעסקו בחוקיות המתווה הגיעו לפתחו של בית המשפט העליון, אולם בדומה לפסיקה ביחס לנוהל שקדם לו, השאלות העקרוניות נותרו תמיד ללא הכרעה.⁹¹

המתווה הפלילי הוא ההנחיה המינהלית התקפה גם במועד כתיבת שורות אלו, ונכון להיום מוחזקים מכוחו כמה עשרות מבקשי מקלט (חלקם בגין עבירות פעוטות כגון עבירות תעבורה או החזקת סמים קלים).⁹²

⁹⁰ ראו לעיל.

⁹¹ ראו פסקה 27 והסיפא לפסקה 28 להחלטה בבר"ם 298/14 **מדינת ישראל נ' מוחמד איסמעיל** (17 במרץ 2014), בג"ץ 8662/15 **המוקד לפליטים ולמהגרים נ' היועץ המשפטי לממשלה** (5 בינואר 2016) ובר"ם 4334/16 **Weldemrim נ' מדינת ישראל** (6 באוקטובר 2016).

⁹² על הנוהל הפלילי והמתווה הפלילי ראו בהרחבה: המוקד לפליטים ולמהגרים, "משפט אחד יהיה לכם – על מעצרו המנהלי של מבקשי מקלט מעורבים בפלילים", ספטמבר 2017: <http://bit.ly/34blqag>.

הליכים משפטיים מרכזיים

הנוגעים לכליאת פליטים ומהגרים

הזכות למקלט מדיני והזכות להיות משוחרר עד לגירוש: בג"ץ 4702/94 אל טאיי נ' שר הפנים

עתירה שהוגשה על ידי האגודה לזכויות האזרח נגד גירושם של מבקשי מקלט מעירק בשל הסכנה הנשקפת לחייהם ונגד המשך כליאתם בהיעדר אפשרות לגרשם. שם נקבע שגם גירושם למדינה שלישית מנוגד לחוק אם ידוע כי לא יזכו בה להגנה מפני גירוש למדינת מוצאם.

ביקורת שיפוטית על מעצר לצורך גירוש: בג"ץ 4963/98, בג"ץ 6535/02 ובג"ץ 1461/06

בעקבות מאבק משפטי של ארגוני זכויות האדם הוקם "בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין" אשר עורך ביקורת מעין שיפוטית על מעצר שוהים שלא כדין בבתי הכלא, הוקמה מזכירות לבית הדין לביקורת משמורת וזמן הבאת העצורים בפני בית הדין קוצר ל-96 שעות. הפעילות המשפטית ופעילות ענפה בכנסת הובילה לעיגון מעמדו וסמכויותיו של בית הדין בחקיקה, אשר קובעת גם תנאים לשחרור ממעצר, ומאפשרת ייצוג ללא תשלום בבית הדין גם על ידי מי שאינו עורך דין.⁹³

שחרור קורבנות סחר ממעצר: ב"ש 091548/00, בג"ץ 967/01 ובג"ץ 3536/01

בעקבות הליכים אלו המדינה החלה לשחרר ממעצר נשים המעידות נגד סוחריהן והמשטרה מימנה את מחייתן במהלך החקירה. בשנת 2004 הוקם מקלט "מעגן" לקורבנות סחר בבני אדם ומשנת 2006 החלה המשטרה להעביר את קורבנות הסחר ישירות למקלט מבלי לעוצרן. בשנת 2007 הוקם מקלט "אטלס" לגברים שנכלו קורבן לעברות הסחר והחזקה בתנאי עבדות.

ביטול מעצרם וגירושם של מהגרי עבודה ושיפור תנאי כליאתם: בג"ץ 9402/02

העתירה הוגשה נגד תכניתו של ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, לעצור ולגרש 50,000 מהגרי עבודה ששהו אז בישראל ללא מעמד; נגד הקמת היחידה המשטרתית המיוחדת לאיתור ומעצר עובדים זרים; בדרישה לפתור את מצוקת הצפיפות במתקנים בהם נכלאו המועמדים לגירוש; ובשל החשש שהמעצרים ילוו בהפרות חמורות של זכויות האדם, מעצרי שווא של עובדים בעלי אשרה, אלימות משטרתית וכליאה ממושכת של אנשים שלא ניתן לגרשם. העתירה נדחתה בכפוף להתחייבות המדינה כי יוקם מתקן משמורת נוסף, כי עצורים לא ישנו על הרצפה, תהיה הפרדה בין עצורים פליליים ומועמדים לגירוש, ואדם נוסף ימונה לבית הדין לביקורת משמורת.⁹⁴

⁹³ ראו פרק ב' לעיל: חוק הכניסה לישראל והקמת בית הדין לביקורת משמורת.

⁹⁴ שמואל דקלו, "עתירה לבג"ץ לביטול ההחלטה לגירוש 50 אלף עובדים זרים", גלובס 6 בנובמבר 2002: <http://bit.ly/2qDVlfs>, וראו גם ה"ש 15, "מינהלת ההגירה או יחידת הגירוש?".

"שמיים סגורים": עת"ם (י-ם) 420/02, עע"ם 1847/02 ובג"ץ 9402/02

פעילות משפטית, ציבורית ותקשורתית בשנת 2002 הביאה את הרשויות לאמץ מדיניות זמנית של "שמיים סגורים" – למנוע כניסה של מהגרי עבודה חדשים ולהימנע מגירוש מהגרי עבודה מהארץ, כל עוד שוהים מהגרי עבודה ללא מעסיק בישראל. כך התאפשר שחרורם של 101 עובדים סיניים וגירושם נמנע וכן התאפשרה חזרתם למעגל העבודה של מהגרי עבודה שכבר שהו בישראל אולם איבדו את מעמדם.

הפקדת ערבות לשחרור ממעצר: עת"ם 1277/02 ובג"ץ 11898/04

ההליכים הביאו להסדרת הליך השחרור בערבות של מהגרי עבודה, בדומה לאפשרות הניתנת לעצורים אזרחי ישראל. המדינה התחייבה כי מלבד נתב"ג, תאפשר להפקיד ערבות גם בלשכות מינהל האוכלוסין בעפולה ובבאר שבע. בנוסף, קבע פסק הדין כי יש לאפשר שחרור 24 שעות ביממה בנתב"ג ולאפשר הפקדת ערבויות במזומן ולא רק באמצעות ערבות בנקאית.

שחרור שוהים שלא כדין ממשמורת בחלוף 60 ימים: בר"ם 173/03 מ"י – משרד הפנים נ' סלאמה

האגודה לזכויות האזרח הגישה לבית המשפט ערעור על החלטת בית הדין לביקורת משמורת, שדחה בקשות להורות על שחרור בערובה של ארבעה עצורים ירדנים, שהיו נתונים במשמורת למעלה מארבעה חודשים. בית המשפט קיבל את טענת האגודה, וקבע כי בחלוף 60 ימי משמורת יש לשחרר בערובה שוהה שלא כדין שלא ניתן לגרשו מישראל. משרד הפנים ערער על ההחלטה לבית המשפט העליון והערעור התקבל. בעוד שבית המשפט המחוזי קבע שיש חובה לשחרר אחרי 60 ימים אם לא מתקיימים הסייגים לשחרור בסעיף 33(ב) לחוק הכניסה לישראל, בית המשפט העליון קיבל את ערעור המדינה וקבע שכאשר חולפים 60 ימים ככלל יש לשחרר אדם ממשמורת, אך קיים שיקול דעת שלא לשחררו אם מתקיים אינטרס ציבורי בעל משקל של ממש.

כליאת שווא: ת"א 7256/02

תביעת נזיקין בגין כליאת שווא של אזרח גנאי ששוחרר בערבות, מילא את כל תנאי הערבות ואף על פי כן נעצר והוחזק 4 ימים בניגוד לחוק. התביעה הסתיימה בפשרה לפיה התובע יקבל פיצוי והחזר חלקי של סכום הערבות שחולט.

ביטול נוהל האוסר על עצורים הממתינים לטיסה בנמל התעופה לפגוש עורך דין: בג"ץ 6431/04

בעקבות העתירה המדינה שינתה את הנוהל וקבעה שלא יחול הכלל הגורף לפיו לא ניתן לפגוש עורך דין, אלא יוטל איסור על פגישות רק כאשר העצור עבר כבר בדיקה ביטחונית

או כאשר השוטרים סבורים שהכגישה תגרום לפגיעה בביטחון.

נוהל טיפול באלימות משטרתית: בג"ץ 3832/05

העתירה הובילה לגיבוש נהל מיוחד לטיפול בתלונות על אלימות שוטרים בזמן מעצרים של חסרי מעמד לקראת גירושם מישראל.

שחרור מבקשי מקלט מסודן שנעצרו מכוח החוק למניעת הסתננות במתכונתו הראשונה

בג"ץ 3208/06 בג"ץ 3270/06 בג"ץ 3271/06 ובג"ץ 3272/06

ארבע עתירות נגד החזקת מבקשי מקלט מסודן במעצר לפי החוק למניעת הסתננות שבעקבותיהן מונה עו"ד אלעד אזר ליועץ לשר הביטחון והחל לשחרר את מבקשי המקלט לחלופות מעצר ומאחר יותר לשחררם כליל.⁹⁵

הזכות לייצוג ולהליך הוגן: בר"ם 4891/06

פסק הדין ביטל את החלטת בית המשפט המחוזי בשל פגמים בהליך - העדר תרגום, העדר ייצוג, אי המצאת כתבי בי הדין ופגיעה מהותית בזכות הטיעון.

זכותם של קטינים בלתי מלווים לייצוג משפטי: עמ"נ 379/06

בעקבות ההליכים נקבע שכל קטין לא מלווה שנעצר זכאי לייצוג משפטי מטעם הסניגוריה. בעקבות פסק הדין המדינה החליטה שהלשכה לסיוע משפטי של משרד המשפטים תמונה לייצג את הקטינים.

בדיקות חדשות לקביעת גילם של קטינים: עמ"נ 102/07

מספר עתירות שהוגשו בתחילת שנת 2007 הביאו לשינוי הבדיקות הרפואיות בהן משתמשת המדינה לקביעת גילם של קטינים, וזאת במטרה להבטיח שהן יהיו אמינות יותר.

ביצוע בדיקות רפואיות כדי לקדם שחרור מבקשי מקלט מהכלא: בג"ץ 10077/08

בעקבות עתירה משותפת עם "רופאים לזכויות אדם", החלו הרשויות לבצע בדיקות רפואיות שאפשרו את שחרורם של מבקשי מקלט מהכלא. בדיקות אלו הוצבו כתנאי לשחרור בידי בית הדין לביקורת משמורת.

תנאי שחרור המסכלים בפועל את שחרורו של מי שלא ניתן לגרשו: בר"ם 7267/09

ערעור שהוגש על קביעת ערבות מופרזת ומעצר בית כתנאים לשחרור עצור שלא ניתן לגרשו בשל היעדר יחסים דיפלומטיים עם ניז'ר. הערעור התקבל והערבות הופחתה באופן שאיפשר את שחרורו של העצור.

⁹⁵ וראו פרק ז' לעיל: כליאת מבקשי המקלט והחוק למניעת הסתננות.

הליכים נגד החוק למניעת הסתננות:

• בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת

עתירה נגד תיקון מספר 3 של החוק למניעת הסתננות. בית המשפט קבע כי כליאתם של מבקשי בסהרונים לתקופה בלתי מוגבלת,⁹⁶ ולשם הרתעה, אינה חוקתית וביטל את התיקון לחוק.

• בג"ץ 8425/13 גבריסלאסי נ' הכנסת

עתירה נגד תיקון מספר 4 של החוק למניעת הסתננות. בית המשפט קבע כי כליאתם של מבקשי בסהרונים לתקופה של 12 חודשים, ולאחר מכן לתקופה בלתי מוגבלת בחולות, אינה חוקתית וביטל את התיקון לחוק.⁹⁷

• בג"ץ 8665/14 דסטה נגד הכנסת

עתירה נגד תיקון מספר 5 לחוק למניעת הסתננות. בית המשפט קבע כי כליאתם של מבקשי בסהרונים לתקופה של 20 חודשים בחולות אינה מידתית וביטל את הסעיף בחוק הקובע זאת.

שחרור הכלואים שהועברו מסהרונים לחולות: בג"ץ 7199/14

העתירה הוגשה בדרישה לשחרר 138 מבקשי מקלט שנכלאו בסהרונים מכוח תיקון מספר 3 של החוק למניעת הסתננות והועברו לחולות עם כניסתו לתוקף של תיקון מספר 4 בהליך מנהלי פגום, ללא שימוע, ללא קיומם של קריטריונים וללא בחינה פרטנית לה התחייבה המדינה. בעקבות העתירה הודיעה המדינה כי תשחרר את 138 העותרים ולאחר מכן שחררה 41 מבקשי מקלט נוספים שהיו כלואים בסהרונים והועברו לחולות בנסיבות דומות.

הליכים משפטיים נגד התנאים בחולות:⁹⁸

בג"ץ 177/15: אמצעי חימום וקירור בחולות.⁹⁹

בג"ץ 4581/15: איסור על הכנסת מזון למתקן חולות.

בג"ץ 4602/16: הצפיפות במתקן חולות.

בג"ץ 4386/16: הכנסת ציוד אישי למתקן חולות.

בג"ץ 4391/16: השירות במשרדי רשות האוכלוסין במתקן חולות.

⁹⁶ התיקון לחוק נחקק כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים.

⁹⁷ וראו פסק הדין בבג"ץ 7385/13 איתן נ' ממשלת ישראל.

⁹⁸ ראו ה"ש 5.

⁹⁹ ראו בהרחבה: האגודה לזכויות האזרח, "לספק לאלתר אמצעי חימום למבקשי המקלט המוחזקים ב"חולות", ינואר 2015: <http://bit.ly/333gRaj>.



מתקן חולות. צילום: אקטיבסטיילס

בג"ץ 4388/16: פעילות חינוך ופנאי במתקן חולות.

בג"ץ 4389/16: מחשבים במתקן חולות.

בג"ץ 3855/17: "דמי הכיס" הניתנים לכלואים במתקן חולות.

מעצר מבקשי מקלט לצורך גירושם לרואנדה: עע"ם 8101/15 צגטה נ' שר הפנים

בית המשפט קבע כי אין מניעה עקרונית לגרש מבקשי מקלט למדינה השלישית (רואנדה). לצד זאת קבע בית המשפט שלא ניתן לעצור מבקש מקלט רק בשל העובדה שהוא מתנגד לגירוש. כיוון שהמדינה הצהירה שההסכם עם המדינה השלישית קובע שלא יגורש אדם ללא הסכמתו, פסק הדין מונע הלכה למעשה הרחקה בכפייה של מבקשי מקלט.¹⁰⁰

כליאת מבקשי מקלט שסיימו לרצות עונש מאסר מכוח "המתווה הפלילי": בר"ם 7696/16

פסק הדין משאיר ב"צריך עיון" את שאלת חוקיות המתווה הפלילי, אך קובע כי במקרה של עבירות מין, יש להעדיף את השימוש בחוק ההגנה על הציבור מפני עבירות מין, התשס"ו–2006 על פני השימוש במעצר הגירתי.¹⁰¹

ביטול תוכנית הגירוש למדינה שלישית ושחרור העצורים שהתנגדו לגירוש: בג"ץ 2445/18,

בג"ץ 679/18 ובג"ץ 733/18

בעקבות ההליכים התברר כי ההסדר עם רואנדה לא תוקן באופן שיאפשר גירוש בכפייה וכי ההסכם לא ממלא את דרישות פסה"ד בעניין צגטה.¹⁰² כמו כן התברר כי המדינה לא הצליחה לגבש הסכם עם אוגנדה שיאפשר גירוש בכפייה וכל העצורים בסהרונים בשל סירובם לגירוש – שוחררו.¹⁰³

ביקורת שיפוטית על כליאת מסורבי כניסה: בר"ם 8192/18

בית המשפט קבע שחוק הכניסה לישראל מבחין בין הליך החזקתם במשמורת של שוהים שלא כדין לבין הליך החזקתם של מסורבי כניסה לישראל. בית המשפט קבע שהחזקתם של מסורבי כניסה אינה כפופה לביקורת בית הדין לביקורת משמורת, אלא להחלטת ממונה ביקורת הגבולות, שעל החלטתו ניתן להגיש ערר לבית הדין לעררים. בעקבות ההליכים פורסם עדכון לנוהל ומועד הביקורת העתית היזומה קוצר ל־14 ימים ממועד המעצר, ולאחר מכן כל 7 ימים ככל שהעצור לא גורש. בימים אלו, תלויה ועומדת בבית המשפט העליון בקשה לדיון נוסף בפסק הדין.

¹⁰⁰ וראו בהרחבה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://bit.ly/366BlvD>.

¹⁰¹ וראו בהרחבה: ה"ש 92, "משפט אחד יהיה לכם".

¹⁰² ראו לעיל.

¹⁰³ ראו בהרחבה: ה"ש 88, "תכנית העזיבה מרצון" והגירוש למדינות שלישיות".

סיכום

מאז הקמתו בשנת 1998, מבקרים נציגי המוקד במתקני הכליאה השונים לחסרי מעמד המועמדים לגירוש. המוקד הוא ארגון השטח היחיד אשר מבקר באופן תדיר ורציף את הכלואים, מסייע להם ומתעד את תנאי כליאתם. ביקורי המוקד במתקני הכליאה לאורך השנים איפשרו לנו לאתר מגמות ולתעדן ולפעול לשינוי מדיניות ולקידום חלופות לכליאת מהגרים חסרי מעמד.

לאורך השנים השתנו אוכלוסיות המהגרים ומבקשי המקלט שהגיעו לישראל ועימן גם אוכלוסיות הכלואים. מדיניות הרשויות ואופן התמודדותן עם אוכלוסיות המהגרים ומבקשי המקלט השתנתה אף היא, לרוב בזכות הפעילות המשפטית והציבורית של המוקד וארגוני זכויות אדם אחרים. עם זאת, ניתן לראות כי המדיניות העיקרית כלפי אוכלוסיות אלו לא השתנתה כלל: המדינה ממשיכה לכלוא חסרי מעמד, גם כאשר גירושם אינו מתאפשר, כברירת מחדל. מעצר הוא האסטרטגיה הדומיננטית במדיניותן של ממשלות ישראל בהתמודדות עם הגירה לא רצויה לישראל. המעצר משמש כשיטת ארגון, ניהול, והרתעת מהגרים ומבקשי מקלט מלהישאר בישראל ואף כאמצעי להפעלת לחץ על הכלואים במטרה לדחוק בהם לעזוב.

על פי הנחיות נציבות האו"ם לפליטים, הקואליציה הבינלאומית נגד כליאת מהגרים, והאגודה נגד עינויים,¹⁰⁴ על מעצר וכליאה להיות המוצא האחרון, במיוחד כאשר מדובר על אוכלוסיות פגיעות, יש להעדיף אלטרנטיבות למעצר. עוד קובעות ההנחיות, בין היתר, כי מעצר הוא אמצעי חריג ויכול להיות מוצדק רק למטרה לגיטימית; יש לנקוט בו רק כאשר הדבר נחוץ, סביר ומידתי; אל לו להיות שרירותי, מפלה או בלתי מוגבל בזמן; יש לקחת בחשבון את הנסיבות והצרכים המיוחדים של העצורים; ולאפשר פיקוח עצמאי על המעצר ותנאי הכליאה.

לאור זאת ממשיך המוקד לסייע לעצורים, לתעד את תנאי כליאתם ולפעול לשינוי מדיניות זו, פעילות אשר מאז ומתמיד עמדה בלב עשייתו של המוקד. אנו קוראים לרשויות לאמץ חלופות הומניות, כלכליות ויעילות יותר למעצר מהגרים חסרי מעמד – במיוחד כאשר מדובר במעצרים של קטינים – ולהימנע מכליאתם.

¹⁰⁴ ראו באנגלית (קובץ): נציבות האו"ם לפליטים, הקואליציה הבינלאומית נגד מעצר והאגודה למניעת עינויים, *Monitoring Immigration Detention: Practical Manual*, 2014, <http://bit.ly/2sHGnF4>.



כליאת קטינים בגבעון. צילום: אבשלום ששוני, באדיבות מעריב



■■■ HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
TEL AVIV



Published with the generous support
of the Heinrich Böll Stiftung and of
Secours Catholique – Caritas France