



כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל דוח מעקב שנתי 2021

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ד

כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל

דוח מעקב שנתי 2021

נובמבר 2022

כתיבה ומחקר: ד"ר אנדה ברק-ביאנקו

עריכה ועיצוב: שירה עבו וד"ר איילת עוז

תצלום הכריכה: דוברות שירות בתי הסוהר

תודתנו נתונה לאמיתי נצר צרניק, עמיר ליבנה בר-און, גלעד קינן, רותם למפרום, הגר שילה ושי אפרתי על התנדבותם המסורה בתחום המיחשוב, שאפשרה לנו לעבד את נתוני אלפי הפרוטוקולים של דיוני בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ולשאוב מהם מידע משמעותי ורב.

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.

הצפירה 18, תל אביב – יפו 6515417, ישראל

דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il

טלפון: 03-5602530

אתר: www.hotline.org.il



תוכן העניינים

3	א. הקדמה
7	ב. רקע
10	ג. שנת 2021 במספרים
10	מהגרים שאינם זכאי חוק השבות
10	שוהים ברישיון
11	שוהים ללא רישיון
13	כלואים
14	מגורשים
15	מסורבי כניסה
18	ד. החזקה במשמורת
18	תנאי כליאה במתקני המשמורת
19	נגישות למערכת המקלט, והנגשה שפתית במתקני המשמורת
22	משמורת לתקופות ממושכות
24	משמורת של מהגרים שאינם ברי הרחקה
26	החזקה במשמורת של אוכלוסיות פגיעות: ילדים, קורבנות סחר ועבדות ומתמודדי נפש
30	הארכת השהות במתקן המשמורת בחסות מגפת הקורונה
34	מיצוי זכויות מול מעסיקים
36	ליקויים בתרגום הדיונים בבית-הדין
38	ה. פגמים בהליכי המעצר
38	אפליה סטטיסטית (פרופיילינג)
40	ו. סיכום והמלצות

א. הקדמה

מדי יום עשרות אלפי גברים, נשים וילדים ברחבי העולם נכלאים במתקני מעצר ומגורשים אל מחוץ לגבולות המדינה בה הם חיים עקב מעמדם החוקי הפגיע. מבקשי מקלט, מהגרים לא מתועדים, פליטים, קורבנות סחר, שורדי עינויים – אנשים שעיקר חטאם הוא חיפוש אחר מקום מוגן בו יוכלו לנהל את היום-יום ללא איום על חייהם, חירותם או רווחתם. רבים מוחזקים במעצר לתקופות שעשויות להימשך חודשים ושנים, לא פעם במתקני מעצר צפופים ובלתי היגייניים, שאינם עומדים בסטנדרטים הבינלאומיים. המעצר כרוך בעקירה ממעגלי תמיכה חברתיים, בניתוק משירותים ומסיוע מקצועי, בבידוד ובשלילת החירות וחופש התנועה. בנוסף, למעצר השפעה שלילית חמורה על בריאותם של המהגרים העצורים, במיוחד על בריאותם הנפשית, הן במהלך המעצר והן שנים רבות אחריו. פגיעה זאת יכולה להתבטא בחרדה, דיכאון והפרעת דחק פוסט טראומטית.¹ לא בכדי החוק הבינלאומי ממליץ שמעצר מהגרים ישמש כמוצא אחרון, לאחר שמוצו כל הכלים ולא קיימות חלופות אחרות, וגם אז עליו להיות פרופורציונאלי לתכלית אותה מבקשים להשיג.² למרות זאת, טקטיקות אלה – מעצר וגירוש – נהוגות באופן נרחב במדינות רבות, והרחקה פיזית של לא-אזרחים, בין אם גירוש מעבר לגבולות המדינה ובין אם מעצר בתוך הטריטוריה הלאומית, הפכו שכיחות ושגרתיות גם במדינות ליברליות. מעצר וגירוש משמשים כלי מרכזי במדיניות ההגירה הגלובלית כלפי מהגרים לא רצויים עד כי המאה הנוכחית זכתה לכינוי הלא מחמיא "תפנית הגירוש" (deportation turn),³ ואילו החוקרים Peutz & De

¹ ראו לדוגמה דוח של ארגון הבריאות הבינלאומי (WHO) <https://apps.who.int/iris/handle/10665/353569> כמו כן ראו סקירת מאמרים בנושא אצל: Filges, T., Montgomery, E., & Kastrup, M. (2018). The impact of detention on the health of asylum seekers: a systematic review. *Research on Social Work Practice*, 28(4), 399-414

² החלטת האסיפה הכללית של האיחוד האירופי בנושא הגנה על מהגרים קוראת לכל המדינות "לאמץ, במידת האפשר, אמצעים חלופיים למעצר" (סעיף 4.א). בנוסף ראו International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (Article 9) וגם Un working Group on arbitrary Detention (para. 53)

³ Gibney, M. J. (2008). *Asylum and the expansion of deportation in the United Kingdom Government and Opposition*, 43(2), 146-167

Genova, (2010)⁴ הלכו צעד נוסף והתייחסו אל מדינות היעד המערביות כאל "משטרי גירוש".

ישראל אף היא מפעילה באופן שגרתי פרקטיקות של מעצר וגירוש כלפי אזרחי מדינות זרות אשר שוהים במדינה ללא רישיון ישיבה תקף. סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, קובע כי "מי שאינו אזרח ישראלי או עולה לפי חוק השבות, תש"י-1950, ונמצא בישראל, בלי רישיון ישיבה [...], יורחק מישראל בהקדם האפשרי...".⁵ אדם המפר את תנאי רישיון הישיבה ושוהה בישראל באופן בלתי חוקי חשוף למעצר ובהמשך, לגירוש מהמדינה. אין מדובר במעצר פלילי או בכליאה לשם ענישה, אלא במשמורת מנהלית שנועדה להבטיח את היציאה מהארץ בפרק הזמן הקצר ביותר, אם כי זו עשויה להימשך שבועות רבים ובמקרים חריגים אף חודשים ושנים.

המוקד לפליטים ולמהגרים מפרסם זו השנה השביעית ברציפות דוח מעקב אחר תנאי הכליאה של פליטים ומהגרים בישראל, אשר בוחן את העמידה בחוקים ובתקנות המסדירים את המעצר, המשמורת והגירוש. מטרת המעקב לוודא שהזכויות של אחת האוכלוסיות השקופות ביותר וחסרות הכוח אינן נרמסות. שקיפות ופיקוח עצמאי הם קריטיים בכל מערכת המושתתת על עקרונות של דמוקרטיה ושלטון החוק. נכון הדבר שבעתים במקרה של פיקוח על סמכותה של המדינה לשלול את חירותו של אדם, לא כל שכן של מהגר חסר מעמד חוקי. לאורך השנים הבקרה השוטפת שלנו סייעה להאיר תחומים שלא זכו לתשומת לב מספיקה מצד הרשויות השונות, לשפר את ההגנה על זכויות במערך המשמורת ולהנגיש לכלואים את זכויותיהם.

בין הפעילויות וההישגים הבולטים שלנו בשנת 2021:

❖ **העלאת המודעות של בית הדין למתמודדי נפש השוהים במשמורת:** שלחנו פנייה עקרונית לראשת בתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל, בבקשה להנחות את הדיינים בדבר אחריותם לזהות ולאתר מתמודדי נפש המובאים מולם, ולפעול להגנתם.⁶

⁴ Peutz, N., & De Genova, N. (2010). Introduction. In N. De Genova, & N. Peutz (Eds.), *The deportation regime: Sovereignty, space, and the freedom of movement* (pp. 1-29) Duke University Press

⁵ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 13 https://www.nevo.co.il/law_html/law01/189_003.htm#Seif2

⁶ [ראו פנית המוקד מיוני 2021](#)

בעקבות הפניה, החליטה ראשת בתי הדין לקיים הדרכות מטעם הפסיכיאטר הראשי של שב"ס לכל דייני בית הדין.

❖ **הסבת תשומת הלב לכלואים המוחזקים במשמורת תקופות ממושכות בשל**

הקורונה: שלחנו פנייה עקרונית לראשת בתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל, בבקשה לקבוע נהלים ודרכי עבודה שימנעו את התופעה, הגוברת מאז תחילת הקורונה, של כליאתם במשך תקופות ממושכות של מהגרים המבקשים לשוב לארצם ומשתפים פעולה באופן מלא עם הליכי הרחקתם, וזאת אך בשל העדרן של טיסות זמינות.⁷ בתגובה לפניה, אשר הובילה גם לעניין תקשורתי בנושא,⁸ ענתה ראשת בתי הדין כי היא הביאה לידיעת הדיינים את הבקשה לקיים ביקורת שיפוטית הדוקה יותר ביחס למוחזקים השוהים במשמורת תקופות ממושכות. מראש מינהל אכיפה וזרים לא התקבל מענה.

❖ **העלאת המודעות לחשיבותו של תרגום מקצועי בדיוני משמורת ומשקלו בניהול**

הליך הוגן: שלחנו פנייה עקרונית בנושא לראשת בתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל, בעקבותיה תיערך בשנת העבודה הקרובה הדרכה למתורגמנים העובדים עם החברות המספקות שירותי תרגום לבתי הדין, וכן יופץ "מונחון" למתורגמנים אשר כולל מונחי-יסוד חשובים הנוגעים להליך ולזכויות הכלואים.

❖ **העלנו את העניין הציבורי בזכויות כלואים במתקני ההגירה: בעקבות פעילותנו**

הציבורית, ביקרה הועדה המיוחדת של הכנסת לזכויות עובדים זרים בראשות ח"כ אבתיסאם מראענה במתקן המשמורת בבית הסוהר גבעון ובמתקן המסורבים "יהלום" בנתב"ג.

המידע בדוח זה מתבסס בעיקרו על מקורות משניים: ניתוח פרוטוקולים של דיוני בית הדין בשנת 2021 (2862 פרוטוקולים), מענים לבקשות חופש מידע (5), פניות המוקד למשרדי ממשלה ותשובות המשרדים, מסמכים שהוגשו לוועדות הכנסת ופרסומים רשמיים.

⁷ ראו פנית המוקד מאוגוסט 2021

⁸ בעת משבר הקורונה: ישראל גירשה אוקראינים דרך בלארוס כדי שימשיכו עצמאית לארצם, בר פלג, הארץ, 7 ביולי, 2021, "זרים שיועדו לגירוש מישראל נכלאו למשך חודשים כי לא נמצאו להם טיסות", בר פלג, הארץ, 18 ביולי, 2021.

מתוך כל אלה אנו למדים כי המגמה שהחלה עוד בשנת 2020 עם פרוץ מגפת הקורונה, נמשכה גם ב-2021: לאורך מרבית השנה נותרו על כן ההגבלות על כניסת זרים לישראל, ולצד זאת, קיימה רשות האוכלוסין וההגירה פעולות אכיפה מצומצמות כנגד שוהים שלא כדין. שני גורמים אלה במשולב גרמו לירידה משמעותית במספרם של המהגרים המוחזקים במשמורת וגם של אלה המורחקים.

הדוח בנוי באופן הבא: בפרק הבא נפרוש בקצרה את הרקע החוקי והמדיני המהווה בסיס לפעילות המעצר וההרחקה של מהגרים בישראל, ובפרק שאחריו נציג את הנתונים המספריים הנוגעים ל-2021 ונתאר את המגמות העיקריות. הפרק הרביעי, המהווה את ליבת הדוח, יעסוק בהגנה על זכויות העצורים שהוחזקו במשמורת: תנאי המשמורת, אוכלוסיות ייחודיות והשפעת משבר הקורונה על משך הכליאה. הפרק החמישי יציג היבטים שונים של פגמים פרוצדוראליים ומהותיים שנפלו בהליכים ובדיוני המשמורת ונסכם בפרק המלצות.

ב. רקע

הרחקה של "זרים" מהמרחבים הפיזיים, החוקיים והחברתיים של המדינה נתפסת כביטוי האולטימטיבי לכוחה של מדינת הלאום הריבונית. החוק הבינלאומי מכיר בכך שכלל, הריבונות כוללת בתוכה את הזכות להסדיר מי ייכנס למדינה, יישאר או יעזוב. באמצעות פעולות ההרחקה – מעצר וגירוש – השלטון מחדד את ההבדל בין השייכים ל"לא שייכים",⁹ שומר ומאשר את הגבולות המדיניים והלאומיים, ובמקרה הישראלי גם את הרעיון של ישראל כבית לעם היהודי. ישראל מגדירה את עצמה כמדינת "עלייה" ומתייחסת לכל יהודי התפוצות ובני ביתם כאזרחים פוטנציאליים השבים הביתה. משטר ההגירה מבוסס על עיקרון דין הדם (*jus sanguinis*) ומאפשר אך ורק לבני הלאום היהודי ולצאצאיהם להגר ולהתאזרח באופן מיידי ללא תנאים מקדימים. המסגרת החוקית לכך הם חוק השבות (1950, עודכן 1970)¹⁰ הקובע שלכל יהודי הזכות להגר לישראל כל עוד לפחות אחד מסביו יהודי, וחוק האזרחות (1952)¹¹ המעניק אזרחות אוטומטית לכל מי שהיגר לישראל במסגרת חוק השבות. מעמדם של שאר המהגרים לישראל, שאינם זכאי חוק השבות, נקבע על פי חוק הכניסה לישראל או על פי החוק למניעת הסתננות על תיקוני השונים.¹² במילים אחרות, מדינת ישראל אינה רואה עצמה כמדינת יעד להגירה שאינה יהודית ומלבד מקרים הומניטריים בודדים או הליכי איחוד משפחות, למהגרים שאינם זכאי חוק השבות מוענקת אשרת שהייה קצובה בזמן אשר לא מובילה להתאזרחות או למעמד קבע. מהגרים שמפרים את תנאי אשרת הישיבה נעצרים על פי חוק הכניסה לישראל, במידה והגיעו דרך מעבר גבול מוסדר, או על-פי החוק למניעת הסתננות אם נכנסו לישראל תוך כניסה לישראל שלא באמצעות מעבר גבול מוסדר.

קיימות ארבע קבוצות של מהגרים העשויות לאבד את אישור השהייה הזמני במידה והפרו את תנאיו, ובהתאם חשופות למעצר מנהלי ולגירוש: (1) תיירים; (2) מהגרי עבודה; (3)

⁹ לדברי Anderson, Gibney and Paoletti (2011): 'every act of deportation might be seen as reaffirming the significance of the unconditional right of residence that citizenship provides'

¹⁰ [חוק השבות, תשי" – 1950.](#)

¹¹ [חוק האזרחות, תשי"ב – 1952.](#)

¹² ראו [חוק הכניסה לישראל, תשי"ב – 1952](#) וגם [החוק למניעת הסתננות \(עבירות ושיפוט\), תשי"ד – 1954.](#)

"מסתננים"; (4) מבקשי מקלט. אלה ישלחו למשמורת על-ידי הממונה על ביקורת הגבולות במשרד הפנים עד אשר יגורשו מישראל. ביקורת שיפוטית על החלטות הממונה מתבצעת על-ידי בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, שמעקב אחר פעילותו ודיוניו עומד בבסיס דוח זה.

בית הדין הוקם בשנת 2001 במסגרת תיקון מס' 9 לחוק הכניסה לישראל שחייב ביקורת שיפוטית על החזקת אדם במשמורת.¹³ בדומה לבתי המשפט לענייני הגירה במדינות אחרות,¹⁴ גם בישראל בית הדין לביקורת משמורת אינו כפוף להנהלת בתי המשפט, אלא הוא בית דין מנהלי, המהווה יחד עם בית הדין לעררים יחידה במשרד המשפטים. תפקידו לבחון את חוקיות ההחזקה במשמורת של מהגרים שנמצא ששוהים בישראל בניגוד לחוק וסמכויותיו מוגבלות לצו המשמורת בלבד: אישור, שינוי או ביטול (שחרור בתנאים) בהתאם לעילות המוגדרות בחוק.¹⁵ דייני בית הדין אינם שופטים והם ממונים על-ידי שר המשפטים לתקופה של חמש שנים (הניתנת להארכה לתקופת כהונה נוספת). בשנת 2021 פעלו שישה דיינים בבית הדין לביקורת משמורת: רג'א מרזוק, יואב בר-לב, מירב פליישר לוי, אסף נועם, רחל שרם פלדור ודביר פלג. הדיונים מתקיימים במתקני המשמורת על-פי חוק. בשנת 2021 פעל רק מתקן משמורת אחד עבור מהגרים חסרי מעמד - בית הסוהר גבעון - וזאת בנוסף למתקן יהל"ם למסורבי כניסה לישראל.

❖ **בית סוהר גבעון** – ממוקם בעיר רמלה. האגפים לקליטת שוהים זרים נפתחו בשנת 2008 ומהווים חלק ממתחם מתקני הכליאה הכולל גם את כלא איילון, מעשיהו, נווה תרצה וכלא ניצן. לצד מהגרים ששוהים בישראל שלא כדין, כלואים בו, באגף נפרד, גם ישראלים שהורשעו בעבירות פליליות שיתרת תקופת המאסר שלהם היא לכל היותר ארבע שנים. בכל המתקן תקן הכליאה הוא 276 אסירים, מתוכם 138 מקומות

¹³ לקריאה מורחבת על בית הדין לביקורת משמורת ראו דו"ח המוקד "בתי הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ושל 'מסתננים'", 2014.

¹⁴ לדוגמא, בארה"ב פועלת מערכת בתי משפט ייעודיים לנושאי הגירה הכפופים למשרד המשפטים ומחויבים לחוק הפדרלי ובבריטניה פועל בית הדין להגירה ומקלט (Tribunal for Immigration and Asylum).

¹⁵ עילות ביטול צו משמורת: בית הדין השתכנע כי השוהה יצא מהארץ מרצונו, האחזקה במשמורת עשויה לסכן את בריאות השוהה, קיימות סיבות הומניטריות לשחרור או שהשוהה נמצא במשמורת מעל 60 ימים ברציפות.

מיועדים למשמורת של מהגרים, 59 באגף הנשים (אגף 2) ו-79 באגף הגברים (אגף 1).

❖ **מתקן יהלום למסורבי כניסה** – ממוקם בנתב"ג והוא מתקן הכליאה היחיד בישראל המנוהל על-ידי רשות האוכלוסין וההגירה ולא על-ידי שב"ס.¹⁶ המתקן נועד ל"מסורבי כניסה", מהגרים שמדינת ישראל מונעת את כניסתם בין אם עקב חשש ביטחוני או חשש להשתקעות בישראל, עד החזרתם למדינת המוצא. בנוסף, המתקן מאכלס גם משפחות עם קטינים לפני גירוש. במתקן תשעה חדרים ובסך הכל 52 מיטות. על פי מידע שהתקבל מרשות האוכלוסין וההגירה, חמישה מתוך תשעת החדרים לא עומדים בדרישות שנקבעו בבג"ץ 1892/14 בנוגע לשטחי המחיה לאסירים ואין אפשרות קבועה ליציאה לחצר.

¹⁶ ב – 21 בדצמבר 2020 שלחו המוקד והאגודה לזכויות האזרח בקשה מנומקת לשר הפנים ולשר לביטחון פנים להעביר את האחריות למתקן יהלום לידי שב"ס. על-פי תשובת יועמ"ש המשרד לביטחון הפנים, מדובר במתקן שנועד "לשמש מקום להחזקה זמנית עד לטיסה ויציאה מישראל" ולכן "אך טבעי שהמתקן ינוהל בידי רשות האוכלוסין וההגירה". פניית המוקד בבקשה לפגישה עם היועמ"ש בעניין זה לא נענתה.

ג. שנת 2021 במספרים

ההשפעה המתמשכת של משבר הקורונה ניכרה היטב גם בשנת 2021 והתבטאה בהיקף מצומצם של מעצרים, הרחקות בכפיה וסירובי כניסה במעברי הגבול. הגבלות הכניסה לישראל, צמצום הטיסות העולמי וסגירת גבולות בינלאומיים הם הגורמים העיקריים שהובילו לירידה במספר הנכנסים ובמספר היוצאים, בין אם מרצון או בכפייה. המגבלות על אפשרות ההרחקה הובילו לצמצום האכיפה, ובנוסף הביאו לצמצומה גם ירידה בהיקפי כוח-אדם ושינויים בתיעדוף משימות בגופים הממשלתיים האחראיים. בפרק זה נציג את תמונת המצב של 2021 באמצעות נתונים מספריים ונפרוש את המגמות העיקריות הנוגעות לאוכלוסיות בהן מתמקד דו"ח זה – כלואים, מגורשים ומסורבי כניסה.

מהגרים שאינם זכאי חוק השבות

שוהים ברישיון

- ❖ **תיירים** – בשנת 2021 המשיכה הירידה הדרמטית בתיירות הנכנסת. בשנה זו הגיעו לישראל 396.5 אלף תיירים בלבד, ירידה של 54.6% לעומת שנת 2020 שהיא כשלעצמה משקפת ירידה של 80% לעומת ממוצע שלוש השנים שקדמו למשבר הקורונה (2018-2020).
- ❖ **מהגרי עבודה** – בשנת 2021 שהו בישראל 104 אלף מהגרי עבודה ברישיון, עלייה של 6% לעומת השנה הקודמת.¹⁷ רובם הועסקו בענף הסיעוד (55%) והיתר בחקלאות (22%), בניין (16%) וענפים אחרים שדרשו מומחים בתחומם (7%). במחצית השנייה של 2021 החל יישום ההסכם הבילטרלי עם הפיליפינים לענף הסיעוד הביתי שנחתם ב-2018. סה"כ 40% ממהגרי העבודה ששהו בישראל בשנת 2021 הגיעו במסגרת הסכמים, בין אם בילטרליים (35%) או הסדרים עם חברות ביצוע (5%). מתוכם 10,024 עובדים הגיעו במהלך השנה האחרונה.¹⁸

¹⁷ אין בידינו נתונים כמה ממהגרי העבודה הגיעו במהלך 2021 וכמה מהם האריכו את השהות משנים קודמות.

¹⁸ The call center for foreign workers, Data for 2021, CIMI

❖ **משתלמים בחקלאות** – בשנת 2021 הוחל נוהל חדש המסדיר את הטיפול הממשלתי בתוכנית המשתלמים לחקלאות המגיעים לישראל למשך 11 חודשים. במסגרת הנוהל החדש הגיעו לישראל 2,500 משתלמים השוהים תחת אשרת סטודנט אך מחויבים לעבוד במשרה מלאה במשקים חקלאים ולא פעם מהווים עבור החקלאים תחליף למהגרי עבודה.

❖ **"מסתננים"** – קרי, מהגרים שנכנסו לישראל דרך הגבול הדרומי עם מצרים שלא דרך מעבר מוסדר. בסוף שנת 2021 שהו בישראל 28,235 מהגרים במעמד זה, 91% מהם אזרחי אריתריאה או סודן השוהים בישראל כחוק, מתוקף מדיניות אי הרחקה זמנית למדינותיהם.

❖ **מבקשי מקלט** - בשנת 2021 מספר המהגרים שהגישו בקשות מקלט עמד על 1,933, בדומה למספרם בשנה הקודמת, ומשקף ירידה של 80% לעומת התקופה שקדמה למשבר הקורונה. סה"כ מאז שנת 2014 הוגשו 69.5 אלף בקשות מקלט, 28% מהן הוגשו על-ידי אזרחי אריתריאה וסודן הזכאים להגנה מפני גירוש.¹⁹ מקרב העצורים שהובאו בפני בית הדין לביקורת משמורת במהלך שנת 2021, 38% העידו שהגישו בקשה למקלט מדיני אשר נדחתה, רובם אזרחי אוקראינה, רוסיה וגאורגיה, מדינות אשר בקשות המקלט של אזרחיהן נדחות על הסף בהליך מזורז,²⁰ וזאת למרות עמדתו של בג"ץ כי יש לעשות שימוש באפשרות הדחיה על הסף של בקשת מקלט אך ורק ב"מקרים מובהקים, קיצוניים ויוצאי דופן".²¹

שוהים ללא רישיון

נכון לסוף 2021 שהו בישראל קרוב ל-50 אלף בני אדם ללא רישיון בתוקף. מתוכם, כ-30 אלף תיירים ללא אשרה שיותר ממחציתם נכנסו למדינה לפני שש שנים ויותר,²² ועוד קרוב ל-20 אלף מהגרי עבודה ללא אשרה. אלו הם עובדים ועובדות אשר לא חזרו למדינת המוצא

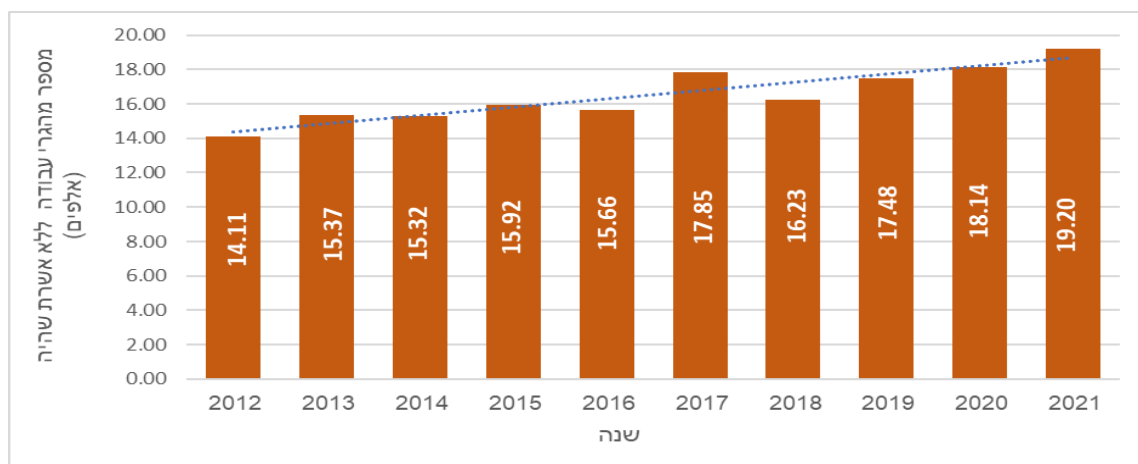
¹⁹ דוחות עובדים זרים 2021, 2018, 2016 – רשות האוכלוסין וההגירה.

²⁰ בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל שקבע שאין מניעה להחזיר בבטחה את מבקשי המקלט אזרחי מדינות אלה לארצות מוצאם, למעט יוצאי האזורים דנייצק ולוגנסק באוקראינה, שאת בקשותיהם יש לבחון "בחינה נוספת". חוות דעת זאת בוטלה עם פרוץ המלחמה בין רוסיה לאוקראינה.

²¹ פסק דין ע"מ 1440/13 כריסטופר צ'ימה נ' מדינת ישראל.

²² למ"ס 2022: אזרחים זרים שנכנסו לישראל באשרת תייר החל מ-2008 והמשיכו לשהות בישראל מעבר לתוקף הרישיון עד סוף שנת 2020. <https://tinyurl.com/3ez7r2ux>

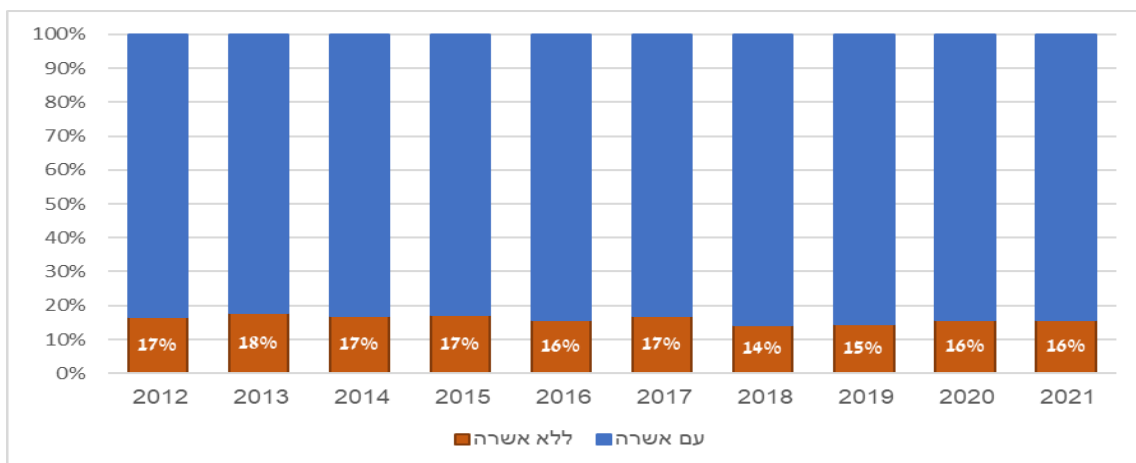
עם סיום הסכם העבודה, או שעזבו את המעסיק ואת הענף בגינם ניתנה האשרה, או נשים שהרו ולא יכלו להמשיך בעבודתן או שסירבו להיפרד מתינוקן כנדרש לפי נהלי הרשות. תרשים מספר 1 מתאר את מספר מהגרי העבודה ללא רישיון על פני העשור האחרון ואת מגמת השינוי, ממנו ניתן ללמוד שמאז שנת 2012 מספר המהגרים ללא אישורי שהייה גדל ב-36%, מ-14.1 אלף בשנת 2012 ל-19.2 אלף בשנת 2021.



מקור: נתוני זרים בישראל 2021, רשות האוכלוסין וההגירה

תרשים 1: מספר מהגרי עבודה ללא אשרת שהייה (באלפים)

תרשים מספר 2 מציג את שיעור מהגרי העבודה ללא רישיון מסך מהגרי העבודה לאורך העשור האחרון. מהתרשים עולה בבירור שהרוב המוחלט של מהגרי העבודה חוזרים למדינותיהם. בנוסף, נתן להתרשם שהשינויים בשיעור השוהים ללא אשרה מזעריים לאורך השנים והמגמה הכללית סטטית למרות הגידול במספרים מוחלטים, כפי שמתואר בתרשים 1. מכאן ניתן ללמוד על תהליכי אכיפה וגירוש אפקטיביים ואולי אף להסיק שקיים אחוז מסוים של מהגרים ללא אשרות שהמדינה מוכנה "לסבול" ולספוג.



תרשים 2: שיעור מהגרי עבודה ללא אשרת שהייה מסך מהגרי העבודה

שתי קבוצות אלה של שוהים ללא אשרות תקפות – מהגרי עבודה ותיירים – מהוות את עיקר האוכלוסייה הפוטנציאלית למעצר וגירוש.

כלואים

בשנת 2021 נמשכה מגמת צמצום מספר הכלואים שהחלה בשנה הקודמת בעקבות פרוץ משבר הקורונה.²³ נכון לנובמבר 2021 שהו במתקן הכליאה גבעון 73 עצורים, 60 גברים ו-13 נשים.²⁴ בסוף דצמבר 2021 מספר הנשים העצורות במתקן הגיע ל-34.²⁵

מהצלבת המידע בין מספר המגורשים למספר העצורים שהובאו לדיון בפני בית הדין עולה שכ-41% מהעצורים הוחזקו במעצר למשך ארבעה ימים או יותר. בהנחה שכל החלטות בית הדין מפורסמות כמתחייב, ובהנחה שכל העצורים מובאים בפני ביקורת שיפוטית תוך 96 שעות ממתן צו המשמורת, נראה כי למעלה ממחצית מהעצורים עזבו את הארץ תוך ימים בודדים, ולפני שפגשו דיין, וזאת על אף הקשיים בענף התעופה העולמי.

²³ הדבר מתווסף ומצטלב עם מגמת אורך לצמצום מספר הכלואים שהחלה בשנת 2018 עם סגירת מתקן חולות וביטול תכנית הגירוש למדינות שלישיות ובעקבות פסק הדין בבג"ץ 1892/14, אשר קבע לוחות זמנים להפחתת הצפיפות במתקני הכליאה.

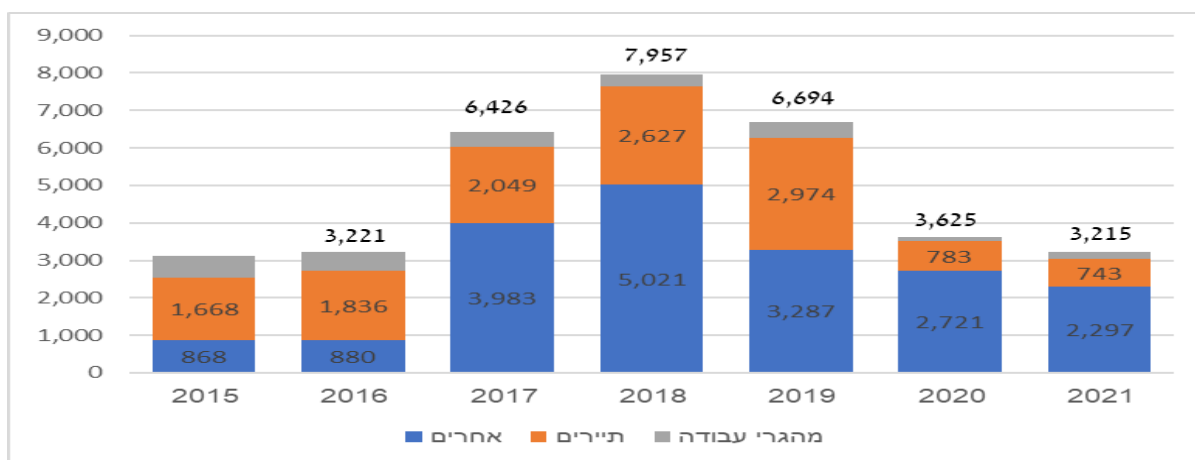
²⁴ על בסיס מידע שהועבר על-ידי הסגוריה הציבורית בחודש ינואר 2022.

²⁵ ראו פרוטוקול ביקור הוועדה המיוחדת לעובדים זרים במתקן גבעון 30/12/2021 <https://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Foreign/Pages/CommitteeAgenda.aspx?tab=3&ItemID=2165426>.

בשנת 2021 נערכו 2,862 דיונים ל-1,336 עצורים ועצורות,²⁶ מתוכם 46% נשים ו-54% גברים. גם בשנת 2021, כמו בשנים האחרונות, המדינה שאזרחיה היו את הקבוצה הגדולה ביותר בקרב העצורים והעצורות כאחד הייתה אוקראינה (345 נשים וגברים). אחריה בסדר יורד בקרב הגברים: גיאורגיה (129), תאילנד (90), רוסיה (69) ותורכיה (60) ואילו בקרב הנשים: גאורגיה (99), רוסיה (92), מולדובה (62) והפיליפינים (39). החלק הארי של דיוני בית הדין נערך על ידי הדיין רג'א מרזוק (75%).

מגורשים

צווי הרחקה מישראל ניתנים כנגד שוהים שהפרו את תנאי רישיון הישיבה או שאין בידם רישיון ישיבה כלל. כפי שמוצג מתרשים 3, בשנת 2021 מספר המגורשים מישראל עמד על 3,215 מהגרים, ירידה של כ-10% לעומת השנה הקודמת ושל כ-55% לעומת ממוצע שלוש השנים שקדמו למשבר הקורונה (2017-2019).



מקור נתונים: נתוני זרים בישראל 2021, רשות האוכלוסין וההגירה

תרשים 3 : מספר המגורשים בחתך שנים וסוג האוכלוסייה

במהלך 2021 גורשו 175 מהגרי עבודה, 743 מהגרים שנכנסו לישראל כתיירים ו-2,297 מהגרים אחרים המוגדרים על-ידי רשות האוכלוסין וההגירה כ"שאר הזרים", הגדרה שעל

²⁶ על בסיס מאגר ההחלטות של בית הדין לביקורת משמורת באתר משרד המשפטים.

פי הסבר הרשות כוללת בעיקר "בעלי רישיון מסוג 2א5". סביר שהמשפט מנוסח באופן שגוי שכן מהגרים האוחזים ברישיון מסוג זה שוהים בישראל כדין, ואינם בני הרכקה. מדובר באשרה המוענקת לאזרחי אריתריאה, סודאן והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו מתוקף מדיניות אי ההרחקה למדינות אלו, וכן למבקשי מקלט ממדינות אחרות הממתינים להכרעה בבקשותיהם. על כן, ניתן להסיק שעיקר המגורשים מקרב "שאר הזרים" הינם מבקשי מקלט שאיבדו את רישיון 2א5 בו אחזו, משום שבקשותיהם נדחו והם אזרחי מדינות שאינן אריתריאה, סודאן או קונגו. בשנת 2021 קבוצה זו כללה בעיקר אזרחי אוקראינה, רוסיה וגאורגיה (סה"כ 70%). אנו שבים ומציינים שלהערכתנו המבוססת, רבים ממהגרים אלו הגיעו לישראל בעידוד רשתות מאורגנות שמטרתן להביא עובדים תוך עקיפת מנגנוני ההסדרה והמכסות החלים על מהגרי עבודה. רשתות אלה מעודדות את המהגרים להגיש בקשות מקלט אשר מאריכות את זמן השהות בישראל ומאפשרות להם להישאר ולעבוד בזמן שהן נבחנות. כפי שכבר צוין, מנתוני הרשות מסתמן שאכן רבים מצליחים להגיש בקשות מקלט. המספרים הגבוהים של המגורשים המוגדרים "שאר זרים" מעלים את החשד שבמסגרת הגירוש לא נערך בירור מספק ושיטתי על מנת לאתר מהגרים שנפלו קורבן לסחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות, אשר היו יכולים להיות זכאים להכרה ולשיקום.²⁷

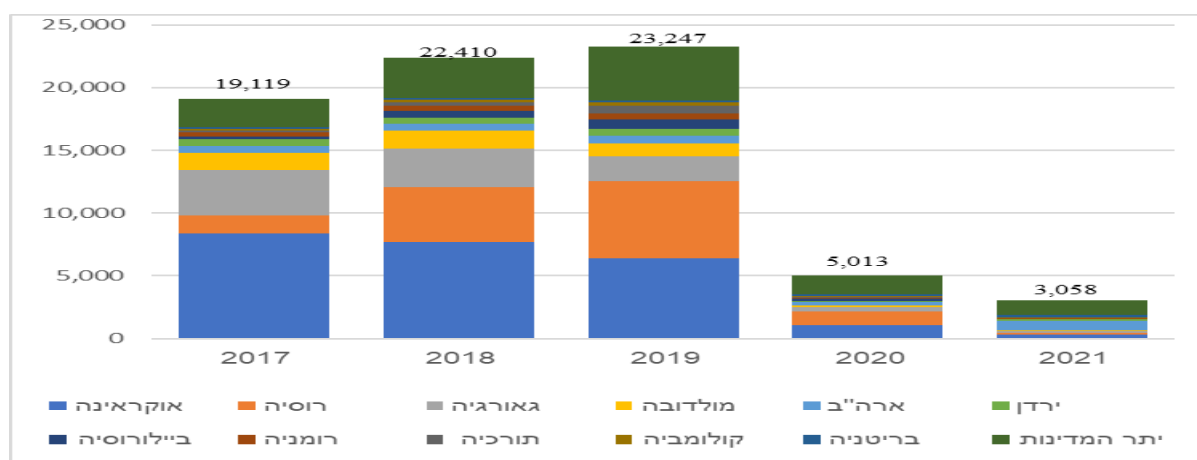
מסורבי כניסה

סעיפים 9 ו-10 לחוק הכניסה לישראל מעגנים את סמכותם של בקרי הגבול לעכב את כניסתם של זרים המגיעים דרך מעברי הגבול הבינלאומיים ואף למנוע אותה.²⁸ העילות לסירוב כניסה הן רבות ונפלות תחת אחת משתי סיבות ראשיות: (א) שיקולי בטחון הציבור או שלום הציבור או הסדר הציבורי; (ב) שיקולי מניעת הגירה בלתי חוקית. הגבלות הכניסה שהוחלו כתוצאה ממגפת הקורונה ואשר הביאו לירידה משמעותית במספר הזרים הנכנסים לישראל התבטאו גם בירידה חדה במספר הזרים שכניסתם סורבה, כפי שניתן ללמוד מתרשים מס' 4. בשנת 2021 סורבה כניסתם של 3,058 אנשים שאינם אזרחי ישראל,

²⁷ המוקד לפליטים ולמהגרים, [בדלת האחורית](#) – מגמות חדשות של סחר בבני אדם תוך ניצול מערכת המקלט בישראל, ספטמבר 2017.

²⁸ ראו נוהל רשות האוכלוסין וההגירה לטיפול בעוברים במעברי הגבול הבינלאומיים של ישראל www.gov.il/BlobFolder/policy/israeli_international_borders_passby_handling_procedure/he/6.4.0010.pdf

ירידה של 40% לעומת השנה הקודמת וירידה של 80% לעומת ממוצע שלוש השנים שקדמו להתפרצות מגפת הקורונה (2017-2019).



מקור נתונים: נתוני זרים בישראל 2021, רשות האוכלוסין וההגירה

תרשים 4: מסורבי כניסה לאורך השנים בחתך מדינות מוצא מובילות

ממבט כולל בתרשים 4 ניתן ללמוד שמעבר לירידה הדרמטית במספר המסורבים בשנות הקורונה (2020-2021), תקופה זו מתאפיינת גם בשינוי תמהיל המדינות העיקריות שמאזרחיהן נמנעה הכניסה לישראל. להבדיל משנות "טרור קורונה" בהן אזרחי אוקראינה, רוסיה וגאורגיה היוו את קבוצות המסורבים המשמעותיות, הרי שבשנת 2021 אזרחי ארה"ב ניצבו בראש רשימת המסורבים ועילת מניעת הכניסה העיקרית הייתה קשורה למגפת הקורונה (74% מהמסורבים). אזרחי אוקראינה היוו את הקבוצה השנייה בגודלה, בשיעור של 10% בלבד מסך המסורבים.

בין השנים 2017-2021 אחוז המהגרים שנמנעה כניסתם לישראל מכלל המהגרים שהגיעו למעברי הגבול עומד על 29.9%²⁹ בשנים עברו נהגה הרשות להעביר את מסורבי הכניסה למתקן יהלום אך בסיור שערכה הועדה המיוחדת לעובדים זרים במתקן, באוקטובר 2021, לא שהו בו אנשים. במהלך השנה נודע למוקד שמסורבי כניסה אינם מובאים יותר למתקן

²⁹ נתונים על זרים שכניסתם לישראל סורבה (2022), הכנסת-מרכז המחקר והמידע.

בנתב"ג (יהל"ם), אלא מוחזקים בשדה התעופה עצמו עד הרחקתם, גם אם מדובר בהמתנה של מספר ימים. בתחילת אוגוסט 2021 פנינו לרשות כדי לברר היכן ובאילו תנאים שוהים מסורבי הכניסה בנמל התעופה. פניה זאת נותרה ללא מענה. אמנם הרשות הבהירה כי חולי קורונה ומבודדים לא נקלטו במתקן במהלך השנה, אולם לא קיבלנו נתונים באשר למספר העצורים שנבדקו לקורונה כמו גם למספר העצורים שנמצאו חיוביים לנגיף. נאמר לנו שלא גובש נוהל לגבי חולים או עצורים שנדרשו לבידוד.³⁰

בשנים האחרונות התריע המוקד פעם אחר פעם על כך שהגישה למערכת המקלט חסומה בפני מבקשי מקלט בנתב"ג, וזאת על אף שגירוש מידי של מי שמבהיר שחיו או חירותו יהיו בסכנה במדינת מוצאו מנוגד לדיני הפליטים ולעיקרון אי ההחזרה הקבוע במשפט הבינלאומי המחייב את ישראל.³¹ בתשובה לבקשה שהוגשה לפי חוק חופש המידע נאמר לנו שלא הוגשו ב-2021 בקשות מקלט במתקן יהל"ם, אולם במקום קיים שילוט בשפות שונות הכולל את כל המידע הרלוונטי בכל הקשור לאופן הגשת בקשת מקלט.³² עם זאת, בסיוור שערכה במתקן הוועדה המיוחדת לעובדים זרים מתחה יו"ר הוועדה, ח"כ איבתיסאם מראענה, ביקורת על כך שהמידע על אפשרות לסיוע משפטי ולבקשת מקלט בישראל, כמו גם זכויותיהם של השוהים במתקן, לא מונגש לשוהים במידה מספקת. "טופס הגשת בקשת מקלט לא נמצא בהישג יד במתקן, יש להדפיס אותו בכל השפות הרלוונטיות ולחלק לשוהים".³³ כאמור, יהל"ם הוא המתקן היחיד בישראל המנוהל על ידי רשות האוכלוסין וההגירה ולא על ידי שירות בתי הסוהר, בדומה לשאר מתקני הכליאה. על כן, הגישה אליו מוגבלת ולא נערכים בו ביקורים רשמיים בהתאם לפקודת בתי הסוהר ולפיכך היקף המידע לגבי החזקת הכלואים ביהל"ם מצומצם ביחס למידע הנוגע למתקן גבעון, בו נערכים ביקורים רשמיים כדבר שבשגרה. נציין בהקשר זה כי בשנים 2017, 2019 ו-2020 כלל לא נערכו ביקורות במתקן.³⁴

³⁰ מענה רשות האוכלוסין וההגירה לבקשת חופש מידע בנושא תחלואה במתקן יהל"ם, מועד מענה 07/04/2022, מועד בקשה 31/03/22

³¹ להסבר מפורט ראו באתר [המוקד לפליטים ולמהגרים](#).

³² מענה רשות האוכלוסין וההגירה לבקשת חופש מידע בנושא הליכי מקלט, מועד מענה 09/05/2022, מועד בקשה 13/03/2022

³³ ראו פרוטוקול ביקור הוועדה המיוחדת לעובדים זרים במתקן יהל"ם 28/10/2022 <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Foreign/News/Pages/281021.aspx>

³⁴ ראו נספח [לפניית המוקד לשר הפנים ולשר לבטחון הפנים בנוגע להעברת מתקן יהל"ם לאחריות שב"ס](#).

ד. החזקה במשמורת

חוק הכניסה לישראל מדגיש שמטרת ההחזקה במשמורת אינה עונשית אלא מניעתית, ונועדה להבטיח את יציאתו של אדם השוהה בישראל שלא כדין, בהתאם לצו גירוש. נקודת המוצא בחוק היא שכל אדם אשר הוצא כנגדו צו גירוש יכלא עד למועד הגירוש, אלא אם מתקיימת לגביו אחת מארבע העילות הבאות המתירה שחרור בערבות: (1) השהייה הבלתי חוקית בישראל יסודה בטעות; (2) השוהה שלא כדין יצא מרצונו מישראל במועד שנקבע; (3) עילה בריאותית או הומניטרית; (4) החזקה רציפה במשמורת של 60 ימים ומעלה ובתנאי שהשחרור אינו מהווה סכנה לציבור ושהמוחזק משתף פעולה עם ההרחקה. כאמור, השנה חלה ירידה משמעותית במספר המוחזקים במשמורת אך התופעות העיקריות שעמדו במוקד דוחות המעקב הקודמים נכחו גם ב-2021: תנאי הכליאה, ההנגשה השפתית והגישה להליכי מקלט, (אי)הרחקה של מהגרים הכלואים תקופות ממושכות, כליאת מהגרים שאינם בני גירוש וכן כליאתם של מהגרים פגיעים. בנוסף, ייחדנו גם השנה תת פרק להשלכות משבר הקורונה על ההחזקה במשמורת.

תנאי כליאה במתקני המשמורת

תנאי הכליאה במתקן גבעון נמצאו כסבירים על-ידי המבקר הרשמי³⁵ שהבחין כי "ניכרת דאגה ואכפתיות רבה לתנאי מחייתם של השוהים בכלא ולרווחתם" (דו"ח מבקר רשמי, 2021, עמוד 11). עוד נמצא שאגף הנשים היה נקי ומטופח, בחצר היו עציצים, החדרים עמדו בתקן הכליאה (4.5 מ"ר לכלואה) וכללו ארונות, שולחן, מקלחת, שירותים ואמצעי חימום וקירור. אגף הגברים לעומת זאת היה מוזנח, גודל החדרים לא עמד בתקן הכליאה (3 מ"ר לכלוא), קיימת חצר קטנה שרצפתה שבורה, אותה מפקד הכלא התחייב לתקן בשנת 2022. במהלך השנה הגיעו למוקד תלונות נקודתיות על היעדר אמצעי חימום ושמיות בחורף כמו גם תלונות על פשפשים. בעיית פשפשי המיטה שבה וחזרת מדי שנה

³⁵ נציגי הסנגוריה הציבורית – מחוז מרכז ערכו ביקור רשמי במתקן בתאריך 21.11.2021. דו"ח המסכם את הביקור התקבל כמענה לבקשת חופש מידע.

ואף קיבלה ביטוי בדו"ח המבקר הרשמי. בתגובה לכך תברואן שב"ס הודיע שהנושא נבדק ו"ניכר שיפור רב בנושא זה".³⁶

בתקופת מגפת הקורונה עקבנו בתשומת לב מיוחדת אחר המענים שניתנו לעצורים כדי לשמור על בריאותם ובריאות סביבתם. מתקן גבעון פועל לפי הנחיות משרד הבריאות ומצאנו שכל הנכנסים למתקני הכלא נבדקים ושוהים בבידוד 72 שעות נוספות כדי למנוע את התפשטות הווירוס.³⁷ במהלך 2021 נבדקו 1,184 מוחזקים, 631 גברים ו-553 נשים. שני עצורים נמצאו חיוביים והם טופלו בהתאם לנהלי מחלקת הרפואה.³⁸ חיסונים הונגשו לכלל העצורים וכל מי שרצה בכך התחסן במהלך 2021. מתוך הפרוטוקולים של בית הדין לביקורת משמורת ניתן להתרשם שאכן, עצירים ניצלו זכות זו, כפי שגם טען נציג רשות האוכלוסין וההגירה בדיון בבקשה לשחרור ממשמורת: "כל מי שנכנס לגבעון עובר בדיקת קורונה במרפאה ורוב המוחזקים שנמצאים במשמורת בגבעון מחוסנים"³⁹ יחד עם זאת "נאסר לחסן מוחזקים שאינם מעוניינים לחיסון אך מאידך נעשית להם בדיקה באופן שוטף".⁴⁰ ניהול החיסונים מול משרד הבריאות מתבצע על-בסיס מספר הדרכון של העציר, כפי שהעידה מנהלת המרפאה במתקן גבעון.⁴¹ דבר היוצר קשיים עבור אלה שאינם מחזיקים בדרכון, או לחלופין מחזיקים בדרכון שאינו בתוקף. במקרים אלו נרשם בתעודת המתחסן מספר העצור בשב"ס, מספר זיהוי שאינו קביל במדינות אליהן מרחיקים את המהגרים.

נגישות למערכת המקלט, והנגשה שפתית במתקני המשמורת

הזכות למקלט ולהגנה מעוגנת באמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים (1951) אשר מטילה על המדינות החתומות, ישראל ביניהן, את החובה לאפשר הגשת בקשה למקלט ולספק את כל המידע הנדרש לשם כך. במהלך שנת 2021 טופלו במתקן גבעון 28 בקשות מקלט (25 בקשות של גברים ו-3 של נשים).⁴² חשוב להדגיש שנתונים אלה מתייחסים הן

³⁶ מתוך תגובה לדו"ח המבקר הרשמי.

³⁷ ה"ש 25

³⁸ מענה שירות בתי הסוהר מתאריך 26/04/2022 לבקשת קבלת מידע במסגרת חוק חופש המידע.

³⁹ ה"ש 25

⁴⁰ תשובת משרד הפנים, פרוטוקול

<https://rfa.justice.gov.il/SearchPredefinedApi/Documents/Mishmoret/1305049>

⁴¹ ראו ה"ש 25

⁴² ראו ה"ש 32

לבקשות שהוגשו בזמן המשמורת בתיווך עובדי מנהל אכיפה וזרים במתקן עצמו, והן לבקשות שהוגשו טרום המשמורת אך הטיפול בהן גלש לתקופת השהות בגבעון.

יחד עם זאת, נמצא שגם כאשר הליכי המקלט מונגשים במהלך השהות במתקן המשמורת, לא בהכרח הם מתקיימים באופן תקין, ולא תמיד העצירים מבינים שמדובר בפרוצדורה נפרדת מהמעצר עצמו ובלתי תלויה בו. כך סיפרה י.ק. מבלארוס,⁴³ שיוצגה בשלב מאוחר יותר על ידי המוקד, על ראיון מקלט שנערך לה במשמורת, ללא הכנה מוקדמת וללא הסבר מהי מטרת הריאיון, שבעקבותיו נדחתה בקשת המקלט שלה: "לא הבנתי כי רואיינתי דווקא למקלט ופחדתי לדבר כי קודם תחקר אותי חוקר... והתקשיתי לענות על השאלות. הייתי בדיכאון ממצבי...". ראוי לציין שלאחר התערבות המוקד ולאור הפגמים הרבים שנפלו בראיון המקלט, בקשת המקלט נבחנה שוב.

מתוך הנתונים השונים עולה שבכל הרמות ההנגשה השפתית לשוהים במשמורת לוקה בחסר. אמנם נטען שקיימת התקשרות חוזית עם חברת תרגום חיצונית, אך זו מוזמנת רק באירועים מיוחדים. לפיכך פעולות התרגום השוטפות מתבססות בעיקר על אמצעים לא פורמליים ועל "הרצון הטוב" של הסובבים, יהיו כישורי התרגום ושליטתם בשפות המתורגמות אשר יהיו, כפי שתיאר מפקד הכלא את ההתנהלות היום-יומית:

יש לי פה קצין כליאה, שהוא קצין אסירים, מרוסיה, הוא צמוד אליי, כל השפה הרוסית הוא מתרגם לי. יש לי פה סוהרים אתיופים, יש לי פה סוהרים שיכולים לסייע. יחד עם זה תראו באגפים לוח, יש בו את כלל השפות של העולם לדברים בסיסיים שהשווה צריך. מנהל אגף, אני צריך סבון, יש לו בשפה שלו, אני צריך מגבת, יש בשפה שלו... הם פונים אליי בסינית והוא מקבל תשובה בעברית, מתורגם לו, הוא מבין. אני אפילו נעזר באסירים. סתם לדוגמה היה לי מקרה של שני אסירים ממדינה, אחד דובר עברית ואחד לא, הסתייעתי בדובר עברית, אמרתי לו לתרגם, זו התשובה שלי, הוא תרגם לו.⁴⁴

⁴³ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-006756 מתאריך 28/7 של 9155145.
⁴⁴ ראו ה"ש 25.

באופן דומה, ראש תחום עבודה סוציאלית בגבעון תיארה כיצד התקשורת השוטפת עם העצירים נעשית "בכל מיני דרכים יצירתיות. יש כאלה שכן יודעים עברית, בעיקר האריתראים, שהם הרבה זמן בארץ. ויש כל מיני דרכים, דרך גוגל טרנסלייט, דרך אנשים שדוברים את השפה, סוהרים..."⁴⁵. היעדר תרגום שיטתי ומובנה והתבססות על סוכני תרגום לא פורמליים הם האמצעי העיקרי במתקן גם במילוי בקשת המקלט – הליך גורלי עבור המהגר, המחייב ידע ומיומנות. במענה לבקשה שהוגשה לפי חוק חופש המידע נטען על-ידי הרשות כי "לצורך תרגום הטפסים [לבקשת מקלט] במתקן, באפשרות המוחזק להיעזר בחברים, קרובי משפחה או עו"ד מייצג"⁴⁶.

תמונת מצב זו נתמכת גם על-ידי דו"ח המבקר הרשמי (נציג הסנגוריה הציבורית) שאמנם ציין לחיוב את המודעות של צוות המתקן לקשיי השפה של העצירים אשר משתקפת במאמצים המגוונים להנגשת המידע, אך דבריהם של אנשי שב"ס מעידים כי מאמצים אלו נשארים לא שיטתיים או מעוגנים בתוכנית עבודה, מעין "מעשה טלאים". בין היתר ציין המבקר את תרגום הזכויות והנהלים ל"שפות רבות", הסתייגות בשוהים אחרים, הסתייגות בסוהרים וגם באמצעים טכנולוגיים דוגמת גוגל טרנסלייט.⁴⁷ ח"כ אבתיסאם מראענה, יו"ר הועדה המיוחדת לעובדים זרים, מצאה אף היא שנעשים מאמצים רבים על-ידי צוות הכלא להנגשה שפתית, אולם אלו אינם מספקים וקראה למשרד לביטחון פנים "לספק כוח אדם נוסף לצורך תרגום ותקשורת עם העצורים".⁴⁸ הנגשה שפתית הינה תנאי קריטי לכך שמהגרים יממשו את הזכויות המגיעות להם כפי שמחקרים רבים טוענים,⁴⁹ על אחת כמה וכמה כאשר מדובר באוכלוסייה פגיעה השוהה במעצר, מבודדת מהסביבה ומועמדת לגירוש; עבורם הנגשה שפתית ראויה עשויה להיות הגורם המכריע בין קבלת הגנה לבין הרחקה למדינה בה נשקפת סכנת חיים.

⁴⁵ראו ה"ש 25

⁴⁶ראו ה"ש 32

⁴⁷ראו ה"ש 35

⁴⁸ראו ה"ש 32

⁴⁹ראו לדוגמא Pandey et al. Impacts of English language proficiency on healthcare access, use, and outcomes among immigrants: a qualitative study. BMC Health Serv Res 21, 741

משמורת לתקופות ממושכות

המגמה הכללית של צמצום מספר העצורים עקב מגפת הקורונה, שהחלה כבר בשנת 2020, נמשכה גם לתוך 2021, ומספר המוחזקים במשמורת לתקופות ארוכות משנה הצטמצם לכדי 10 עצירים.⁵⁰ ארבעה מהם שהו במשמורת למעלה משנה, שניים מעל שנתיים, וארבעה אחרים מעל שלוש שנים. כאמור, חוק הכניסה לישראל מגביל את המשמורת ל-60 ימים בלבד, אמנם תחת סייגים מסוימים. כבשנים קודמות, הסיבות למעצר ממושך נובעות מהיעדר יחסים בין מדינת המוצא של המהגר למדינת ישראל המונע השגת מסמכי נסיעה, ומאי שיתוף פעולה של המוחזקים עם תהליכי ההרחקה, שבחלק מן המקרים נובע מן הסכנה שהמוחזקים חוששים כי תישקף להם במדינת המוצא.⁵¹ כאן המקום לשוב ולהדגיש את ההשפעה ההרסנית של משמורת ארוכה על בריאותם הפיזית והנפשית של מהגרים במעצר שהולכת ומחמירה ככל שתקופת המעצר מתארכת עד כי במקרים רבים אין מכך התאוששות.⁵²

המוחזק שהוחזק במשמורת לתקופה הארוכה ביותר השנה הוא מ.ל., מהגר מאתיופיה, שנכנס לישראל כתייר דרך נתב"ג בשנת 2008. בשנותיו הראשונות בישראל קיים קשר זוגי עם אזרחית ישראלית, בעקבותיו נולדו להם שני ילדים. ביום 2/2/17 נעצר בגין שהייה שלא כדין והוצא כנגדו צו משמורת וצו הרחקה. המשמורת חודשה שוב ושוב, בלמעלה מ-100 דיונים לאורך יותר מארבע שנים, לאחר שהדיינים השונים לא מצאו, לטענתם, שום עילה לשחרורו בערבות בשל אי שיתוף פעולה מצידו, שלא אפשר לקדם את הרחקתו. מקריאת הפרוטוקולים הרבים מתגבשת התובנה שהן בית הדין והן נציגי הרשות פעלו באופן מכני מבלי להשקיע מחשבה במידת ההצדקה בהמשך המשמורת, מבלי שנסקל קיומו הריאלי של אופק הרחקה, מבלי שהמדינה עשתה את המירב למצוא חלופות, ומעל לכל בלי לתת את הדעת למחיר האישי הכבד הכרוך במשמורת הנמשכת למעלה מארבע שנים. לא זו אף

⁵⁰ לא כולל אזרחי סודן שאינם ברי הרחקה אליהם נתייחס בתת-הפרק הבא. 5 מהמוחזקים אזרחי אתיופיה, 2 אזרחי רוסיה, 1 מאוקראינה, 1 מחוף השנהב, 1 – 1 מגינאה.

⁵¹ ראו דוח המוקד "נשכחו בכלא: מעצר ממושך של מהגרים", דצמבר 2016.

⁵² מחקרים מצאו שלמעצרים ממושכים השפעה ארוכת טווח על המהגרים, שנים רבות לאחר שחרורם. בין היתר נרשמה תחושה מתמשכת של חוסר ביטחון ואי צדק, קשיים במערכות יחסים, שינויים עמוקים בתפיסת העצמי ובריאות נפשית לקויה. דיכאון, דמורליזציה, הפרעות ריכוז וזיכרון, וחרדה מתמשכת דווחו אף הם בשכיחות רבה (e.g. Coffey et al, 2010).

זו, לא ניתנה הדעת לזכותו של המוחזק לחיי משפחה עם ילדיו החיים בישראל ולא לנזק העצום שנגרם לילדים שנאלצו לגדול ללא אב בחייהם.

מקרה קיצון נוסף, אליו כבר התייחסנו בדוחות הקודמים, הוא זה של א.ד. מגינאה שנכנס לישראל בשנת 2006 דרך הגבול עם מצרים. בתאריך 28/3/2018 עוכב והוצא נגדו צו משמורת והרחקה. בדיון אשר נערך ב- 26/02/2019 הודיע לבית הדין: " ...אני מסכים לשוב למדינתי, חתמתי כבר על מסמכים שמשרד הפנים ביקש ממני לפני כששה ימים". הצהרה עליה שב וחזר בכל דיון, לאורך כל השנים בהם היה עצור. בדיון שנערך ב- 2/4/2019 ציינה הדיינת לירון קריספין-בוקר: "מתגובת משרד הפנים עולה כי הרחקת המוחזק למדינתו הגיעה למבוי סתום...מצויים אנו במצב שבו מחד, אין כל יכולת אובייקטיבית להרחיק את המוחזק למדינתו ומאידך אין גם כל פעולה שיכול המוחזק לבצע והוא מאן לבצעה בעודו במשמורת – כדי לקדם את הרחקתו" והיא סיכמה את הדיון: "אין כל הליך של הרחקה הצפוי לשים קץ להחזקתו במשמורת – ומכאן שנשמט הבסיס החוקי להחזקתו במשמורת". אך חודש לאחר מכן המהגר נותר במשמורת והדיון עסק בהרחקתו למדינה שלישית. בדיון אשר התקיים בתאריך 26/06/2019 שבה הדיינת והחליטה על שחרור בערבות, אשר בפועל נכנס לתוקף רק חצי שנה מאוחר יותר, בדצמבר 2019 לאחר שנמצאו ערבים מתאימים. אולם עוד טרם השחרור ומשא.ד. לא הצליח לעמוד בתשלום הערבות, ניסתה הרשות להרחיקו. המוחזק סירב לעלות לטיסה וכך הסביר: "הם רצו להטיס אותי לגינאה עם מסמכים ישראליים. אני בטוח שאם הייתי טס איתם היו עושים לי בעיות בגינאה. לשאלת בית הדין, אני לא ישראלי אז אני לא מסכים לטוס עם מסמכים ישראליים. גינאה היא מדינה מוסלמית שלא אוהבים את ישראל ובטוח היו עושים לי בעיות אם הייתי מגיע עם מסמכים ישראליים". מאחר וא.ד. סירב לטוס עם מסמכים ישראליים בוטלה בתאריך 26/12/2019 החלטת השחרור. ממועד זה ובמשך שנתיים וחצי נוספות, עד לסוף יוני 2022 נותר א.ד. במשמורת.⁵³

⁵³ הציטוטים מתוך הפרוטוקולים של מוחזק 1240636

משמורת של מהגרים שאינם ברי הרחקה

בשנת 2021, כמו בשנים שקדמו לה, החילה מדינת ישראל מדיניות אי הרחקה זמנית למדינות אריתריאה, סודן וקונגו. מהגרים ממדינות אלו, שאינם בני הרחקה, שלא כמו מהגרים אחרים, מוחזקים במשמורת מנהלית אם נחשדו או הורשעו בביצוע עבירות פליליות, בהתאם ל"נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בפלילים". זאת, על אף שהמעצר אינו מהווה כלל שלב מקדים לגירושם מישראל. במהלך שנת 2021 הוחזקו במעצר מנהלי על בסיס הנוהל הפלילי 64 מהגרים שהועברו למשמורת לאחר שסיימו לרצות מאסר פלילי: 38 מאריתריאה ו-26 מסודן. מניתוח הפרוטוקולים של בית הדין בעניינם עולות שתי סוגיות עיקריות, הקשורות זו לזו, שלטעמנו יש לתת עליהן את הדעת, כפי שכבר ציינו לא אחת בדוחות הקודמים:

1. המשמורת המנהלית משמעותה בפועל הארכת תקופת הכליאה כפי שנקבעה על-ידי בית המשפט הפלילי בגזר הדין לאחר שזה כבר לקח בחשבון את מכלול הנסיבות כולל חומרת העבירה, האינטרס הציבורי, הנסיבות האינדיבידואליות והעבר הפלילי של המוחזק. במילים אחרות, מהגרים שאינם בני הרחקה המעורבים בפלילים אינם שווים בפני החוק ונושאים בעונש מוגדל בשל מעמדם החוקי.⁵⁴ דוגמא מייצגת לעוול הזה הוא המקרה של פ.ק., אזרח אריתריאה, שהועבר למתקן המשמורת בתאריך 21/6/2021 לאחר שריצה שבעה חודשי מאסר בגין תקיפת בת-זוגו, וזו לו העברה הראשונה. בגבעון הוא הוחזק שלושה חודשים נוספים, עד ליום 19/9/21 עת שוחרר בערבות. כלומר, פ.ק. ריצה עשרה חודשי מאסר למרות שבגזר הדין נגזרו עליו שבעה בלבד.⁵⁵

נקודה נוספת שיש לתת עליה את הדעת בהקשר זה היא השימוש שהמדינה עושה בכלי שתכליתו החוקית שונה לחלוטין. כפי שפירטנו, מטרת המשמורת בהגדרתה אינה עונשית אלא נועדה לצורך הרחקה בלבד. לכן, החזקה במשמורת "אסורה כשלא מתקיים בעניינו של המוחזק הליך הרחקה אפקטיבי, או כאשר לא נראית באופן אפשרות לגירוש

⁵⁴ לקריאה נוספת על מעצר מנהלי של מהגרים שאינם ברי הרחקה המעורבים בפלילים ראו דו"ח המוקד "אין מוצא: מהגרים חסרי אזרחות בפועל", ספטמבר 2020.

⁵⁵ מתוך הפרוטוקולים של מוחזק 1448013

מהארץ⁵⁶ דוגמת המקרים של המהגרים שאינם ברי הרחקה. אף על פי כן, אישר בית המשפט העליון את השימוש בכלי המשמורת גם במקרים אלו.⁵⁷

2. בפועל, משמשת המשמורת המנהלית במסגרת "הנוהל הפלילי" התגובה היחידה של המדינה להתמודדות עם מעורבות בפלילים של זרים שאינם בני הרחקה. ואולם, הנתונים מלמדים כי כלי זה אינו נותן מענה של ממש לסוגיה זו: מתוך 64 מוחזקים שהתייצבו בפני בית הדין במהלך שנת 2021, ל-47 מהם היו עברות קודמות, חלקם אף הוגדרו רצידיביסטים. כלומר, 73% מהמוחזקים במשמורת לפי הנוהל הפלילי יצאו וחזרו מבתי הכלא במעין דלת מסתובבת. מחקרים מצביעים על קשר בין חוויות טראומטיות וחשיפה לאלימות כקורבן להתנהגות אלימה ופלילית כמבצע.⁵⁸ ואכן, אוכלוסיית המהגרים שאינם בני גירוש – מבקשי מקלט מאריתראה וסודן – נחשפו למעשי אלימות פיזית ונפשית קשים בארצות מוצאם ובמהלך המסע. אלא שבתקופת המשמורת לא מתקיים שום תהליך שיקומי או טיפולי שעשוי לסייע להם לצאת ממעגל הפשיעה ולחיות חיים נורמטיביים, ואילו תוכניות השיקום הקיימות בבתי הכלא אינן מותאמות שפתית ותרבותית לצרכיהם. כמו כן, גם חוק הרשות לשיקום האסיר, תשמ"ג-1983, קובע כי השירותים השיקומיים של הרשות זמינים לתושבי ישראל בלבד. כתוצאה מכך, לא רק שנזנחת טובתם האישית של המוחזקים, של משפחתם וקהילתם אלא מופקר גם שלום הציבור, מאחר ואותם מוחזקים, חלקם מסוכנים, משוחררים בסופו של דבר חזרה לחברה שכן הכלים היחידים שיש בידי בית הדין הם המשך המשמורת או שחרור בערבות. מהגרים חסרי מעמד אינם זכאים לשירותי התמיכה שמעמידה המדינה לאסירים משוחררים⁵⁹ ואילו מסגרות פרטיות הקיימות דוגמת מרכז 'התחלה חדשה' יקרות מכדי שמרבית הכלואים בני אוכלוסייה זו יוכלו להצטרף אליהן.

⁵⁶ דברי השופט ע. פוגלמן בפסק דין בג"ץ 8425/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל

⁵⁷ ראו ע"מ 4496/13 הבטום נ' משרד הפנים (12.11.2013)

⁵⁸ ראו לדוגמה אשכול מאמרים בנושא זה: Offending behaviour: the role of trauma and PTSD, European Journal of Psychotraumatology 2012, 3

⁵⁹ למעט עברייני מין המטופלים במסגרת חוק ההגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין.

החזקה במשמורת של אוכלוסיות פגיעות: ילדים, קורבנות סחר ועבדות ומתמודדי נפש

מהגרים ככלל מזוהים כקבוצה פגיעה החשופה ביותר לנזקים פסיכולוגיים, פיזיים, כלכליים וחברתיים ונעדרת כלים מתאימים להתמודדות. אולם מידת הפגיעות אינה הומוגנית וישנן אוכלוסיות מהגרים שנמצאות בסיכון יתר ועל כן חובה לנקוט כלפיהן זהירות מוגברת. בין האוכלוסיות הללו נמנים ילדים (קטינים), קורבנות עינויים וסחר בבני-אדם, נשים, הרוות, להט"בים, בעלי מוגבלויות פיזיות ונפשיות וחסרי אזרחות - אוכלוסיות שזכויותיהן הייחודיות מעוגנות באמנות בינלאומיות שונות ומומלץ להימנע מלעצור אותן במתקני מעצר.⁶⁰ בשנת 2021 אותר מספר קטן של עצורים שהשתייכו לאחת האוכלוסיות הפגיעות שצוינו, אולם לטעמנו יש לייחס זאת למגמה הכללית של ירידה משמעותית במספר המהגרים במשמורת מנהלית ולא לשינוי מהותי במדיניות.

ילדים/קטינים – חוק הכניסה לישראל אינו עוסק ספציפית בהחזקת קטינים במשמורת ועד מועד כתיבת דו"ח זה טרם תוקנו תקנות המתמקדות באוכלוסייה זו ומסדירות את הנושא. בשנת 2021, ככל הידוע לנו, לא שהו ילדים במשמורת.

קורבנות עבדות, עינויים וסחר בבני-אדם – החלטת ממשלה קובעת שכאשר עולה חשד שאדם הוא קורבן עבדות או סחר בבני אדם יש לפנות לראש חוליית סחר בבני אדם וחטיבת החקירות במשטרה.⁶¹ אולם נראה כי קורבנות רבים אינם מזוהים על ידי בתי הסוהר, נציגי רשות האוכלוסין ודייני בית הדין לביקורת משמורת. כתוצאה מכך קורבנות פוטנציאליים עשויים להיות מוחזקים במשמורת ואף מורחקים, ללא טיפול מתאים, כפי שאכן קרה לא פעם. מתוך הפרוטוקולים של בית הדין בשנת 2021 נציין שלושה מקרים בהם עדות המוחזקים במשמורת צריכה הייתה להעלות חשד שמדובר בקורבנות עבדות או סחר:

❖ מהגרת עבודה ממולדובה שהגיעה לישראל באפריל 2011 כעובדת סיעוד. ב-7/6/21 ניתן בעניינה צו משמורת ויום לאחר מכן צו הרחקה. בעת הדיון טענה ב"כ

⁶⁰ לדוגמא: נציבות האו"ם לפליטים גיבשה קריטריונים למעצר מבקשי מקלט והנחתה להימנע ממעצר של נשים הרוות בעיקר בחודשים האחרונים להריון <http://tiny.cc/c120vz>, דו"ח של הנציג המיוחד של האו"ם לזכויות אדם של מהגרים ממליץ להימנע מכליאת מהגרים חסרי מדינה מפני שאין מדינה המגינה עליהם שאלה הם יכולים לחזור <http://tiny.cc/d120vz> ואילו ילדים אין לכלוא במעצר אלא לדאוג לחלופות משמורת <http://www.refworld.org/docid/5523e8d94.html>

⁶¹ ראו החלטת ממשלה 2806, דצמבר 2002, https://www.gov.il/he/departments/guides/government_resolution

המוחזקת ש "שימשה אותם [את המעסיקים] משך 10 שנים ללא לשלם ולא שקל. גבו ממנה כספים על הזכות להיות בישראל..."⁶² בתאריך 15/6/21 גורשה חזרה למדינת המוצא מבלי שעדותה זכתה להתייחסות כלשהי;

❖ מהגר מתאילנד שהגיע כעובד חקלאות ונתפס עובד במסעדה. לטענתו עבד שם בהתנדבות ללא שכר כי הובטחה לו עבודה בחקלאות בהמשך.⁶³

בשני המקרים שתוארו לא רק שהצוות במשמורת לא היה רגיש מספיק לנסיבות בהן חיו המהגרים בישראל טרם המעצר, אלא גם הדיינים לא הקדישו תשומת לב לעדויות, הן לא הדליקו אף "נורה אדומה" ולא התקיים המשך בירור. נראה שהמטרה היחידה שעמדה בפני הדיינים הייתה לקדם את הרחקתם של העצורים מהר ככל הניתן, כפי שאכן קרה.

מקרה יוצא דופן, שבו הועברה החלטה של בית הדין ליחידת התיאום במאבק בסחר בבני אדם במשרד במשפטים הוא המקרה של מהגרת מאוקראינה שנכנסה לישראל ביוני 2020 באשרת תייר. ב – 26/7/2021 הוצא כנגדה צו משמורת ויום לאחר מכן צו הרחקה. בתאריך 28/7/21 התקיימה ביקורת שיפוטית במהלכה הוארך צו המשמורת. בדיון העידה המוחזקת כי: " ...הייתה בישראל בתנאי עבדות כמעט שנה, ולא שילמו לה כסף, ברח' [REDACTED]

[REDACTED] בנתניה. לדבריה עבדה בניקיונות אצל [REDACTED], ולא נתנו לה לצאת מהדירה אלא בליווי. לדבריה הגיעה לישראל כדי לטייל, ונשארה בישראל כיוון שהציעו לה לעבוד, והשתמשו בה..."⁶⁴ הדיין אסף נעם האריך את צו המשמורת שלה וציין כי הוא לא מצא טעמים הומניטריים מיוחדים המצדיקים את שחרורה, אך העביר את ההחלטה בעניינה ליחידת התיאום למאבק בסחר בבני אדם. בהמשך נודע למוקד לפליטים ולמהגרים כי המהגרת הוכרה כקורבן סחר בבני אדם ואף הועברה למקלט שיקומי.

⁶² מתוך פרוטוקול 121-99-2021-004170 מתאריך 9/6/2021 של מוחזקת 9158307.

⁶³ מקרה של מוחזק 9167633.

⁶⁴ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-006715 מתאריך 28/7/2021 של מוחזקת 9161425.

יתכן כי הסיבה לזיהוי הלוקה בחסר של מוחזקים במשמורת כמי שנפלו קורבן לסחר בבני אדם ולהחזקה בתנאי עבדות, נעוצה בהיעדרו של נוהל עבודה מוסדר בעניין, כפי שתיארה המתאמת הבינמשרדית למאבק בסחר בבני אדם, עו"ד דינה דומיניץ בביקור הועדה המיוחדת לעובדים הזרים בכלא גבעון:

"יש נוהל גם מול המשטרה שמפנים. הנוהל הזה, אני רק חייבת להגיד, שהוא בעל פה. הוא עובד כי אנחנו משמרים אותו ואנחנו עובדים על בסיס אישי כל פעם, גם לסיגלית, מול הסיוע המשפטי, מול הנציגים במשטרה. יש נוהל בכתב, אבל אין נוהל מקביל של רשות האוכלוסין שקובע שכשאדם נמצא במשמורת תוך כמה זמן, אם עולה חשד כזה, צריך להפנות למשטרה, תוך כמה זמן המשטרה צריכה לקבל החלטה. זה נושא שרשות האוכלוסין ניסתה לקדם, אנחנו ניסינו לסייע... לא, אני רק אומרת שבגדול זה עובד, אבל אנחנו כן צריכים לשאוף שזה יהיה כתוב, גם לפי הדרישות שלנו, גם לפי האמנות, אנחנו צריכים שיהיה לנו נוהל כתוב בתוך נוהלי רשות האוכלוסין שכשבן אדם נקלט למשמורת לצורך הרחקה ועולה חשד שמדובר בקורבן סחר או עבדות, בין אם זה לזנות, בין אם זה לקבצנות כפויה, בין אם זה במסגרת של עובד זר, בכל מיני הקשרים שאנחנו מנסים להכשיר אליהם, אז צריך להפנות לממונה, לפי החלטת הממשלה לממונה במשטרה שיכול לקבוע האם אותו אדם הוא קורבן סחר או לא. הממונה במשטרה צריכה לקבל החלטה אם מדובר בקורבן סחר, היא נותנת מסמך הכרה ואותו אדם משתחרר למקלטים ולהמשך הגנה וסיוע".

ראש אגף אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין, יוסי אדלשטיין, הסכים עם דבריה של דומיניץ וטען כי המשטרה אינה משתפת פעולה עם כתיבת נוהל מסוג זה.⁶⁵

מתמודדי נפש – עצורים מתמודדי נפש עלולים לקבל החלטות שאינן מקדמות את טובתם האישית או אף מסכנות אותה. בשנים האחרונות נתקלנו במקרים בהם מתמודדי נפש הוחזקו במשמורת תקופות ארוכות וגם כאשר סירבו להתייצב לדיונים או כאשר ניכר היה שאינם מבינים את ההליכים המתנהלים, הדברים לא עוררו אצל הדיינים אותות אזהרה וההליכים הפרוצדוראליים המשיכו להתקיים כרגיל. אחת הדוגמאות הבולטות היא של ס.ל. מגמביה, שניתן כנגדו צו משמורת בינואר 2020 והמקרה שלו תואר בהרחבה בדו"ח

⁶⁵ ראו ה"ש 25

הקודם שלנו.⁶⁶ ס.ל הוא בעל רקע פסיכיאטרי ומוכר על-ידי הרשויות, מטופל תרופתית ובעברו אושפז בכפייה בגין מצב פסיכוטי חריף. כל אלה לא הפריעו לרשות לנסות שוב ושוב להרחיקו למדינת המוצא תוך שהדיין מותיר אותו במשמורת לאורך כל השנה עקב אי-שיתוף פעולה עם הרחקתו. מתמודד נפש אחר ששהה במשמורת במהלך 2021, מוכר לרשויות אף הוא, הוא א.א.ח.ד., מבקש מקלט מסודן. גם במקרה זה ביקשה הרשות להרחיקו חזרה למדינת המוצא, אף כי היה ברור ששיקול הדעת שלו לקוי ואין להסתמך על הסכמתו לתהליך. באחד הדיונים כך התבטא: "אני רוצה לחזור אל המדינה שלי. אני לא רוצה לצאת מהכלא. אני רוצה לצאת מישראל. אני המשיח. סיממו אותי בכלא. נתנו לי רעל, באוכל באבו כביר. אני מפחד ממדינת ישראל. אני מוכן אפילו לצאת מהמדינה היום".⁶⁷ בשני המקרים שתוארו לא עלה ספק אצל הדיינים בדבר בריאותם הנפשית של המוחזקים והם לא הפעילו את סמכותם להורות על מינוי ייצוג משפטי עבורם, כמתבקש.⁶⁸ ייצוג משפטי המנווט בתוך המבוך הפרוצדוראלי והבירוקרטי הוא צורך הכרחי עבור אוכלוסיות מוחלשות בעלות פערי מידע ושפה דוגמת מהגרים חסרי מעמד ומבקשי מקלט, כפי שצינה השופטת ברק-ארז בספרה.⁶⁹ לא כל שכן עבור מוחזקים מתמודדי נפש. בעניין זה עומדת פסיקתו של בית המשפט העליון המטיל חובה על הרשות לדאוג לייצוג משפטי במקרים קיצוניים בהם אדם אינו יכול לייצג את עצמו.

ביוני 2021 פנה המוקד לעו"ד מיכל צוק-שפיר, ראשת בתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל, בבקשה להנחות את כלל הדיינים בבתי הדין בדבר אחריותם לזהות ולאתר מתמודדי נפש המובאים מולם, ולפעול להגנתם באמצעות הפעלת הסמכות להורות על מינוי ייצוג משפטי מטעם המדינה. בתשובה לפנייה עדכנה ראשת בתי הדין שהוחלט לקדם מהלכים להעמקת הידיעות והכלים הנתונים בידי הדיינים בנושא מתמודדי נפש, בין היתר באמצעות הרצאות גורמי מקצוע בתחום הרלוונטי.

⁶⁶ המוקד לפליטים ולמהגרים, כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל: דוח מעקב שנתי 2020, ע' 27.

⁶⁷ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-003080 מתאריך 13/05/2021 של מוחזק 9083707.

⁶⁸ ל-ס.ל. (מוחזק 9113129) מונה ייצוג משפטי ב- 2022.

⁶⁹ דפנה ברק-ארז, המשפט המנהלי, כרך א', 2010, עמ' 527-528.

הארכת השהות במתקן המשמורת בחסות מגפת הקורונה

על-פי דוח הסנגוריה הציבורית, ממוצע השהות באגף הזרים במתקן גבעון נע בין 7 ל-10 ימים אולם מניתוח הפרוטוקולים של הדיונים בבית הדין עולה שנסיבות משבר הקורונה האריכו עבור רבים את תקופת הכליאה מעבר לנדרש. במקרים מסוימים, מהגרים מצאו עצמם שוהים בישראל בניגוד לחוק בעל כורחם, בין כי לא מצאו טיסה חזרה למולדתם ובין כי לא הצליחו להאריך את אשרת השהייה.⁷⁰ המוקד מתייחס בחומרה למקרים הללו בהם בית הדין חזר והאריך את צו המשמורת למרות שלא היה קיים אופק הרחקה דה-פקטו. כאן המקום לחזור ולהדגיש שמטרת המשמורת אינה עונשית, אלא נועדה אך ורק לצורך הרחקה והפסקת השהייה הבלתי חוקית.

נמצאו ארבעה גורמים שבגינם התארכה השהות במשמורת למרות שיתוף הפעולה של המוחזקים עם צו ההרחקה, גורמים שלעיתים הצטלבו והעצימו זה את זה, והאריכו אף יותר את תקופת המאסר.

לוח טיסות מצומצם וגבולות מדיניים סגורים – ירידה חדה בהיקף הטיסות הבינלאומיות⁷¹ וחודשים רבים בהם מדינות העולם, כמו גם ישראל, סגרו את גבולותיהן, מנעו את עזיבתם של מהגרים ששהו במשמורת אשר ביקשו לעזוב ולשוב לארצם. דוגמא אחת מני רבות היא המקרה של פ.ו.ט, מהגר מווייטנאם שהגיע לישראל כמשתלם בחקלאות ושהה כאן מכוח אשרת סטודנט. בתאריך 22/2/2021 ניתן לו צו משמורת ובעקבותיו צו הרחקה. לאורך כל הדיונים בפני בית הדין שב פ.ו.ט והביע את רצונו לחזור למדינתו אך רק בתאריך 23/6/2021, לאחר ארבעה חודשים בהם שהה במעצר, ונשללה חירותו, הצליחה הרשות לתאם עבורו טיסה חזרה לארצו.⁷² דוגמא נוספת היא של אזרחית פיליפינית, מהגרת עבודה שהוחזקה במשמורת מתאריך 09/05/2021 ובדיון שהתקיים חודש וחצי מאוחר יותר, בתאריך 21/6 היא ביקשה בייאוש: "דיברו איתי מההגירה והם אמרו לי שכרגע אין טיסה

⁷⁰ לדוגמה, מקרה של מהגרת עבודה מאוזבקיסטן שתיארה את הנסיבות בגין לא הצליחה לחזור לארצה עם תום ההעסקה: בגלל הקורונה לא חזרתי, בן גוריון היה סגור... אח"כ אוזבקיסטן נהייתה מדינה אדומה והייתה סגורה (פרוטוקול 121-99-2021-009973).

⁷¹ לפי ארגון חברות התעופה הבינלאומי (IATA) – מספר הטיסות העולמי הצטמצם בשנת 2021 ב-50% לעומת התקופה שקדמה למשבר הקורונה.

⁷² מתוך פרוטוקולים של מוחזק 9141624.

ואין תאריך אני מבקשת דחוף לצאת חזרה הביתה. אני אפילו מוכנה לרכוש את כרטיס הטיסה בעצמי. יש לי דרכון והוא בתוקף ואני כבר מוכנה לצאת אני ממש מבקשת החלטה".⁷³ בפועל מהגרת זו הורחקה לארצה רק לאחר למעלה משלושה חודשים בהם שהתה בתנאי כליאה שלא לצורך. אך נראה שהמקרה המקומם ביותר הוא זה של עובדת סיעוד מסרי לנקה שעוכבה בשל שהייה לא חוקית וניתן נגדה צו משמורת בתאריך 1/6/21. כבר בדיון הראשון היא עדכנה את הדיין שיש ברשותה כרטיס טיסה למדינת המוצא ושהיא מבקשת לעזוב את ישראל מהר ככל הניתן, מידע שהיא שבה וציינה בכל דיון בעניינה: "אני רוצה לחזור הביתה יש לי כרטיס טיסה ביום 20/7/21. אני יכולה לשנות להקדים תאריך לא אמרו לי ההגירה מתי הטיסה שלי אני רוצה לחזור מהר... אני יכולה לבדוק אם להקדים את הטיסה אמרתי להגירה אפשר 21/6/21, לא התייחסו". רק ב-29/7/21 היא הצליחה לעלות לטיסה חזרה לארצה לאחר שטיסה מוקדמת יותר בוטלה עקב תקלה מול חברת התעופה. כלומר, המוחזקת שהתה במשמורת חודשיים מיותרים למרות שביקשה לחזור למדינת המוצא בהקדם האפשרי ואף רכשה כרטיס טיסה על-חשבונה בו רצתה לעשות שימוש מיידי. לאור ריבוי המקרים בהם מהגרים המבקשים לשוב לארצם ומשתפים פעולה באופן מלא עם הרחקתם נותרים במעצר תקופה ארוכה בשל היעדר טיסות זמינות, פנה המוקד בשיתוף "קו לעובד" לראשת בתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל ולראש מנהל אכיפה וזרים ברשות, בבקשה עקרונית לקבוע נהלים ודרכי עבודה המתאימים לתקופה ולהנחות את הדיינים לקיים ביקורת שיפוטית הדוקה יותר על התקדמות ההרחקה של מוחזקים המשתפים פעולה ולבחון חלופות למעצר כאשר לא קיים אופק להרחקה.

קושי בהפקת מסמכי נסיעה תקפים – צמצום הפעילות הקונסולרית בישראל כמו גם ירידה בפעילות המיניסטרילית בארצות המוצא הקשו לא פעם על חידוש מסמכי נסיעה. כך מצאו עצמם עצורים ללא דרכון בתוקף נאלצים להמתין בכלא תקופה ארוכה להנפקת מסמכים חדשים. למשל, המקרה של מהגרת מגאנה ס.א. אשר הוצא כנגדה צו משמורת בתאריך 2/8/2021. בדיון שנערך שבוע לאחר מכן טען ב"כ המוחזקת שאין לה דרכון בתוקף וביקש את שחרורה עקב היעדר אופק הרחקה מכיוון ש"שגרירות ארצה בישראל עובדת במתכונת

⁷³ מתוך פרוטוקול מתאריך של מוחזקת 9155926.

מצומצמת. הרחקתה תלויה בגורמים שלישיים רבים ואין צפי להרחקתה כמו כן נמל התעופה באקרה אינו מקבל כלל טיסות נכנסות אלא במצבי חירום וזאת עד הודעה חדשה".⁷⁴ אולם היא נותרה במעצר למשך שלושה חודשים נוספים בהם ניסתה הרשות להפיק עבודה מסמכי נסיעה תקפים, ללא הצלחה. לאחר שלושה חודשים במעצר, בתאריך 7/11/2021, שחרר אותה הדיין רג'א מרזוק בערבות, תוך שהוא נוזף בנציגי משרד הפנים על כך שלא עשו די לקדם את ההרחקה למרות שיתוף הפעולה שלה והעלה ספקות בנוגע ליכולת ולנכונות של משרד הפנים להרחיק את המוחזקת "עלה כי הממונה לא עשה די על מנת להפיק את התועלת מביקורי הקונסול כאשר נטען כי קשיי שפה ותקשורת הקשו על הפגישה לא הובהר מדוע לא תואם קיומו של מתורגמן כפי שנעשה עת השימוע, כמו כן לא מצאתי התייחסות בתגובות הממונה מדוע לא נערכה פגישה עם המוחזקת לקידום הרחקה מיום 19/10/21". על הקושי להפיק מסמכי נסיעה באמצעות שגרירות גאנה ניתן ללמוד גם ממקרהו של ק.ה. ששחרר בערבות בשנת 2020 ולאורך כל שנת 2021 ניסה להשיג מסמכי נסיעה תקפים, כפי שסיכם הדיין רג'א מרזוק באחד הדיונים להארכת מועד היציאה מישראל: "המבקש ביצע ומבצע ניסיונות רבים לקבל מסמכי נסיעה חדשים אולם בתקופה הנוכחית ובשל התפרצות הקורונה במדינת גאנה ניסיונותיו לא העלו פרי".⁷⁵

כשלים במילוי הדרישה לבדיקת קורונה טרום טיסה – הנהלים הבינלאומיים שחייבו בדיקת קורונה שלילית טרום הטיסה העמידו חסם נוסף בדרך להרחקה, ולא פעם אף עכבו אותה ובכך האריכו את משך הזמן שהעציר הוחזק במשמורת. דוגמא לכך הוא המקרה של מהגר מאתיופיה שהוצא כנגדו צו משמורת בתאריך 6/4/2020. לאורך למעלה משנה נעשו ניסיונות שונים להרחיקו ובדיון שהתקיים ב-21/6/2021 עדכן ממונה ביקורת הגבולות שאמנם הצליחו לתאם למוחזק טיסה לאחר יותר משנה במשמורת, אך זו לא יצאה אל הפועל כי "חברת התעופה לא קיבלה את הבדיקות [קורונה] שהיו בעברית. אנחנו [כעת] מבצעים בדיקת קורונה מהירה בנתב"ג בשפה האנגלית שחברת התעופה מכירה בה".⁷⁶ כתוצאה מכשל זה, ומשלא נמצאה לעציר טיסה אחרת, הוא נותר במשמורת **שלושה**

⁷⁴ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-007399 מתאריך 09/08/2021 של מוחזקת 9161889.

⁷⁵ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-006667 מתאריך 28/07/2021 של מוחזקת 9010854.

⁷⁶ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-004774 מתאריך 21/06/2021 של מוחזקת 1498119.

חודשים נוספים, עד שחרורו בערבות. במקרה דומה של מהגר מאוזבקיסטן שהוצא כנגדו צו משמורת ב – 22/11/2021 והיה אמור לעלות לטיסה חזרה לארצו כעבור שבוע, בתאריך 30/11/2021, יום לאחר התאריך המיועד, עדכן הממונה על ביקורת הגבולות שלא הצליחו להעלות את המהגר על הטיסה המתוכננת: "בשל צורך לטופס בדיקת קורונה עדכני".⁷⁷ בתאריך 20/12/2021 הווארץ צו המשמורת, המעיד כי המהגר נדרש לשהות במאסר לכל הפחות **שלושה שבועות נוספים** עקב אי עמידת הרשות בנהלי מגפת הקורונה. חסמים פרוצדוראליים אלה מתווספים לעיכובים בלתי נמנעים כתוצאה מתוצאות בדיקות חיוביות של המועמדים להרחקה.

צמצום היכולת הכלכלית להעמיד ערבויות – משבר הקורונה פגע פגיעה כלכלית אנושה בקהילות המהגרים חסרי המעמד, שהיו ממילא מוחלשות ובמצב סוציו-אקונומי נמוך. כתוצאה מכך עצורים ששחררו בערבות התקשו להעמיד את הסכומים הדרושים או ערבים מתאימים ונאלצו להמשיך ולהישאר בכלא עד שמילאו את התנאים שנקבעו. דוגמא אחת מרבות היא המקרה של א.ב, מהגר מסיירה לאון, שנכנס לישראל כתייר ובמהלך שהותו הגיש בקשת מקלט שנדחתה. לאחר שהוחזק במשמורת יותר משנתיים, א.ב שוחרר בערבות בנובמבר 2020 אך נתקל בקושי לגייס את הסכום הנדרש, וכך העיד: "התקשרתי לכמה חברים לצורך הפקדת ערבות אבל כולם אומרים לי שבגלל הקורונה ובגלל הסגר הם מתקשים להשיג את הכסף לשחרור שלי וכרגע אין לי מה לעשות. מי שחשבתי שיעזור לי אומר לי שהוא לא עובד יותר מחודש...".⁷⁸ א.ב נותר במשמורת חודשיים נוספים במהלכם עדכן הדיין את תנאי השחרור כדי שיוכל לעמוד בהם. דוגמא נוספת היא של מבקש מקלט מסודן שהועבר למשמורת מנהלית לאחר שריצה את עונשו בגין החזקת סמים. בתאריך 11/3/2021 שוחרר בערבות אך לא הצליח במשך יותר מחודש, עד 22/4/2021, לגייס את סכום הערבות שנקבע ואשר פעמיים במהלך התקופה התעדכן כלפי מטה, כפי שכותב הדיין רג'א מרזוק בהחלטתו: "...בחלוף הזמן מאז החלטת השחרור לא עלה בידי המוחזק לגייס את מלוא סכום הערובה שהושת, המוחזק חסר אמצעים או חסכוניות טרם מעצרו היה דר

⁷⁷ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-013491 מתאריך 20/12/2021 של מוחזק 9168599.

⁷⁸ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-000412 מתאריך 14/1/2021 של מוחזק 1448844.

רחוב מכריו מעטים והשלכות הקורונה מקשה על גיוס עזרה...".⁷⁹ לסיכום, ובמילותיה של עו"ד אריענה פינסקר לרר שייצגה מטעם המוקד את א.א.א.ב, מבקש מקלט מסודן, בעת הדיון על גובה הערבות: "...לעניין הערבות אנחנו נמצאים בתקופה כלכלית קשה ופרט לקהילה שאליה משתייך המבקש בעיקר לאור משבר הקורונה, אנחנו רואים את הקהילה ואנחנו עדים לעומס הכלכלי שמוטל על חברי הקהילה אנשים מתקשים לקנות אוכל".⁸⁰

במקרים שתוארו מעלה כמו גם ברובם המוחלט של המקרים שנבחנו בשנת 2021, הדיינים נטו להתגמש לקראת המוחזקים ולהתאים את דרישות הערבות ליכולות הפיננסיות שלהם. אפשר שהדבר נובע מהאקלים הכללי בתקופת הקורונה והרצון לצמצם את מספר המוחזקים, או אפשר שהדבר מרמז על שינוי משמעותי בעמדת המדינה שחיסרון כיס לא יהווה עוד מכשול לשחרור ממשמורת, או במילותיה של השופטת ברק-ארז "לצד החשיבות הנודעת להבטחת מיליונים של התנאים המגבילים, אין להשלים עם מצב שבו העוני לבדו יותיר אדם במעצר".⁸¹ ואולם ההתאמות הנדרשות, גם כאשר בוצעו, נקבעו בדרך כלל בחלוף זמן משמעותי במשמורת, ובין דיון חודשי למשנהו, כך שעד לעמידתם בערבות שנקבעה, הוחזקו הכלואים במשך חודשים ארוכים במשמורת לשווא.

בנוסף לגורמים שפורטו מעלה אשר האריכו את כליאתם של עצורים משתפי פעולה, משבר הקורונה האריך גם את תקופת הכליאה של עצורים שלא שיתפו פעולה עם הרחקתם, לעיתים משמעותית. בתקופת הקורונה נציב שירות המדינה אסר על עובדי המדינה לטוס מחוץ לגבולות ישראל, לרבות לצורך ליווי אסירים. כך, לא התקיימו הרחקות בליווי עד לחודש נובמבר 2021.

מיצוי זכויות מול מעסיקים

בישראל, חוקי העבודה חלים על כל עובד, ללא תלות במעמדו החוקי. מניתוח הפרוטוקולים של בית הדין עולה מצוקה גדולה של המוחזקים בנוגע למיצוי הזכויות וגביית כספיים מול המעסיקים. לדוגמא, המקרה של א.ל., מהגרת מפיליפינים שנכנסה לישראל עם אשרת

⁷⁹ מתוך פרוטוקול 1430221 של מוחזק 121-99-2021-002179 מתאריך 22/04/2021.

⁸⁰ מתוך פרוטוקול 1428013 של מוחזק 121-99-2021-002083 מתאריך 19/04/2021.

⁸¹ בש"פ 388/21 חאלד בדר נ' מדינת ישראל, החלטה מיום 28/1/2021. בנוסף, בפסיקה נקבע כבר בעבר כי אין לתת יד למצב בו שחרור ממעצר ימנע בשל היעדר אמצעים (בר"מ 629/11 למלם מספין גברה נ' מדינת ישראל – משרד הפנים ואח').

תייר והועברה למשמורת בתאריך 09/03/2020. לאורך כל תקופת שהותה במעצר התנתה א.ל. את עזיבתה בקבלת הכספים שחייבים לה בגין עבודתה. כך היא ביקשה באחד הדיונים להארכת המשמורת: "אני עדיין לא רוצה לצאת מישראל אני רוצה לקבל את הכסף שלי מהמעסיק האחרון שלי. אני משתפת פעולה עם ההגירה אבל בלי הכסף שלי אני לא מוכנה לחזור. הוא חייב לי ₪15,800. נסתי להתקשר למעסיק אבל הוא לא עונה לי. אני מבינה שעל"י לשתף פעולה עם ההרחקה ואם לא אני אישאר במשמורת...."⁸² מקרה נוסף הוא של מהגר עבודה מתורכיה שביקש עזרה מהרשויות בקבלת שכר העבודה שעדיין לא שולם לו על-ידי המעסיק, כפי שהציג המתורגמן: "שמו[של המעסיק]: [REDACTED] טלפון: [REDACTED] לטענתו [של המוחזק] המעסיק חייב לו שכר עבודה של חודש וחצי סך הכל 430 שעות, סך שעה ₪70 סך הכל חייבים לו 30,100 ₪...."⁸³ שני מקרים אלה הם רק חלק קטן מהעצורים שטענו לכספים שחייבים להם.

כמעט תמיד המעצר מתרחש "באמצע החיים" ללא תכנון מוקדם כאשר ההתחשבות מול המעסיק עדיין פתוחה. חשוב לציין שרובם ככולם של המהגרים שנעצרים נמצאים בישראל במטרה לעבוד ולצבור כספים עבורם ועבור בני משפחתם. הם מוכנים לעבוד שעות רבות ובתנאים קשים, לספוג לא פעם יחס עוין והתעללות למען מטרה זו. לפיכך אי תשלום שכר או פיצויים מהווה פגיעה קשה עבורם. בתאריך 21/07/2021 פנה המוקד יחד עם "קו לעובד" לעו"ד מיכל צוק-שפיר, ראשת בית הדין לביקורת משמורת, שתנחה את בית הדין להפנות את שימת לב רשות האוכלוסין וההגירה בכל מקרה בו עצור טוען כי טרם שולמו לו כל זכויותיו על-ידי המעסיק. בנוסף ביקשנו למסד משלוח החלטות בנושא גם לממונה על זכויות עובדים זרים שבזרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה, אשר אמונה על טיפול בהפרות זכויותיהם בעבודה של עובדים זרים. טרם התקבלה תשובה.

למרות שנקבע לא פעם, הן בפסיקת בתי המשפט לעניינים מנהליים הן בפסיקת בית המשפט העליון, כי גביית חוב אזרחי אינה מצדיקה המשך שהות שלא כדין בישראל וכן אינה מהווה הצדקה לשחרור ממשמורת, לדברי יוסי אדלשטיין, ראש מנהל אכיפה וזרים

⁸² מתוך פרוטוקול 121-99-2021-000785 מתאריך 04/02/2021 של מוחזקת 9123955.

⁸³ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-011910 מתאריך 22/11/2021 של מוחזק 9159978.

ברשות, נציגי הרשות מבררים מול כל שוהה המגיע למשמורת האם יש לו טענות לחובות כספיים מהמעסיקים, גם אם הוא עבד באופן בלתי חוקי. במידה וישנן, הרשות מתקשרת למעסיק ומבקשים ממנו להגיע ולשלם את הכספים.⁸⁴ חרף דברים אלו, נראה מעדויותיהם של העצורים בפני בית הדין לביקורת משמורת, כי בירור שכזה, גם אם אכן נערך, לא תמיד מגיע לכדי תשלום החוב.

ליקויים בתרגום הדיונים בבית-הדין

תרגום מדויק ואמין הוא קריטי לדין ממצה והוגן בו העצור יכול להביע את עצמו, לשאול שאלות ולהבין את הנאמר לו. במהלך 2021 כל התרגומים בוצעו באמצעים אלקטרוניים מרחוק (זום) עקב המשך החשש ממחלת הקורונה. בתגובה לפניית המוקד באוגוסט 2021 לראשת בתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל באשר לכך שהתרגום מרחוק פוגע בזכות הטיעון של מוחזקים ובזכותם להליך הוגן, נאמר כי בשנת העבודה הקרובה (קרי, 2022) תוצע הדרכה למתורגמנים העובדים עם החברות המספקות שירותי תרגום לבתי הדין.

מעבר לפגמים והפערים שנבעו מהתרגום באמצעים מקוונים, נמצאו כשלים נוספים בתרגום: כך למשל תייר מגיאורגיה תושאל ברוסית למרות שלדבריו אינו שולט בשפה;⁸⁵ מהגר עבודה מקזחסטן טען כי לא הבין היטב את ההליך משום שהתרגום לרוסית בעת הדיון בוצע דרך הטלפון;⁸⁶ תיירת מסין שדבריה תורגמו על ידי מוחזקת אחרת תוך הפרת הזכות לפרטיות ומבלי שכלל ידועים כישורי התרגום או השליטה בשפות של אותה מוחזקת;⁸⁷ ואף מהגרת עבודה מאוקראינה שבוצע לה תרגום בעזרת גוגל טרנסלייט.⁸⁸ בדיון להארכת המשמורת של מהגר עבודה מסין מחה המוחזק על אי-הדיוק של התרגום: "התרגום של המתורגמנית לא נכון. הדיין אומר משהו אחר והמתורגמנית אומרת משהו אחר. אני מבין קצת עברית וזה לא מתאים".⁸⁹ כל אלה העמידו בפני המוחזקים מכשול נוסף במעמד שממילא מלחיץ, המידע לגביו אינו נגיש ויחסי הכוח ההיררכיים מובנים.

⁸⁴ ראו ה"ש 25

⁸⁵ מוחזק 9168793.

⁸⁶ מוחזק 9144291.

⁸⁷ ראו פרוטוקול 121-99-2021-011510 מתאריך 10/11/21 של מוחזקת 9166498.

⁸⁸ מוחזקת 9165260.

⁸⁹ ראו פרוטוקול 121-99-2021-001293 מתאריך 4/3/2021 של מוחזק 9058954.

ה. פגמים בהליכי המעצר

אחד התפקידים החשובים של בית הדין לביקורת משמורת הוא להעביר ביקורת על הליכי המעצר, שהובילו אדם למשמורת, ועל חוקיותם. מתוך הפרוטוקולים של בית הדין אנו למדים על מספר פגמים שנפלו שוב ושוב בהליכי המעצר, או על מעצרים הבלתי-חוקיים של מהגרים ששהייתם בישראל הייתה כדין.

כך, לדוגמא, נעצרה מהגרת עבודה מהודו עוד בטרם הסתיימה בחינת בקשת המקלט שלה.⁹⁰ במקרה אחר, בקשת המקלט של מוחזק נדחתה וניתנו לו 30 ימים לעזוב את ישראל, אך אף על פי כן הוא נעצר בתוך מסגרת הזמן הזו. על כך הדיין רג'א מרזוק נזף ברשות: "למוחזק ניתנו 30 יום לעזיבת מדינת ישראל על פי מכתב דחיית בקשת המקלט מדיני אשר נמסר למוחזק ביום 8/12/21 וביום מעצרו טרם חלפה תקופה זו. מן הדין היה כי הממונה על ביקורת הגבולות יבחן את הטענה שהועלתה גם מטעם ב"כ כי טרם חלפו 30 ימים ליציאה מישראל וייתן דעתו על כך".⁹¹ המוחזקים שתוארו מעלה כמו גם אחרים שעוכבו שלא כדין שוחררו בערבות. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהנזק שגרמה השהות המיותרת במעצר, גם אם לימים ספורים, ומעוגמת הנפש וההשפלה הכרוכים במעצר עצמו. חשוב לציין שהצפת הכשלים החוקיים בוצעה בכל המקרים על-ידי עורכי דין שייצגו את המוחזקים, עובדה המדגישה שוב את חשיבות הייצוג המשפטי עבור אוכלוסייה מוחלשת דוגמת מהגרים חסרי מעמד שחסרים את השפה ואת הידע לנהל באופן עצמאי הליך הוגן ועד כמה ייצוג משפטי עשוי להיות חורץ גורלות והגבול בין מאסר לחרות. בהקשר זה לא ניתן שלא להקדיש מחשבה לאותם רבים שאינם מיוצגים ואפשר שנשלחו למשמורת למרות שנפלו פגמים מהותיים בתהליכים שהיו כרוכים במעצרים.

אפליה סטטיסטית (פרופילינג)

אפליה סטטיסטית (פרופילינג - profiling) היא חשד באדם שביצע פשע כלשהו רק על סמך גזעו, מוצאו האתני או דתו. סעיף 13(א)(1) לחוק הכניסה לישראל מקנה לשוטרים או

⁹⁰ מוחזקת מס' 9167167.

⁹¹ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-013618 מתאריך 22/12/2021 של מוחזק 9169943.

לפקח סמכות "לדרוש מאדם שיש יסוד להניח כי שהייתו בישראל מחייבת רישיון ישיבה לפי חוק זה, לזהות את עצמו ולהציג לפניו את המסמכים הנוגעים לשהייתו..." בית המשפט המחוזי פירש בשנת 2021 את "יסוד להניח" כקיומו של יסוד אובייקטיבי שעשוי לעורר את החשד של השוטר או הפקח, תוך הפעלת שיקול הדעת במידתיות, בשוויוניות ופגיעה מינימאלית בזכויות הפרט.⁹² בכך אסר בית המשפט על מעצרים המתבססים אך ורק על נראות חיצונית וסטריאוטיפית של אדם כ"נראה זר" או על "פשינג" שהיו מקובלים לאורך השנים.

ר.ג, עובדת סיעוד ממולדובה, נעצרה ללא אשרה בתוקף ובתאריך 13/9/21 ניתן בעניינה צו משמורת והרחקה. בדיון אשר נערך שישה ימים מאוחר יותר טענה ב"כ המוחזקת לפגמים מהותיים בחוקיות תהליך המעצר, שבוצע ללא יסוד אובייקטיבי, וביקשה את ביטול צו המשמורת: "מדו"ח הפעולה עולה כי הפקחים נגשו אליה בגלל חזותה ולא עוררה חשד, יש להורות על ביטול צו המשמורת".⁹³ בית הדין קיבל את עמדת המוחזקת ואכן צו המשמורת בוטל והיא שוחררה בערבות. גם מעצרה של תיירת מאוקראינה, ששהתה בישראל ללא אשרה בתוקף, התבסס על פרופילינג, כפי שהסביר הדין רג'א מרזוק בהחלטתו לביטול צו המשמורת ושחרור בערבות: "...לא התקיים בנסיבות העניין תנאי של "היסוד להניח" לשם עיכוב המוחזקת עת עלה כי עיכובה היה בפעילות אקראית כפי שצוין ללא ביסוס היסוד להניח כנדרש מבלי שצוין נימוק המבסס כי אצל הפקחים התקיים היסוד להניח המצדיק למעשה עיכוב המוחזקת. לא ניתן ללמוד מהדו"ח מדוע עוכבה המוחזקת מלבד הנימוק שהועלה כי עיכובה היה באופן אקראי. דעתי היא כי לא התקיים התנאי בדבר יסוד להניח לשם זיהויה של המוחזקת".⁹⁴

נוסף על הפגמים בתהליך המעצר נמצאו מקרים בהם נפלו פגמים מהותיים גם בהליך השימוע ובמתן ההחלטה על צו המשמורת. כך, למשל, נעצר מהגר עבודה מסין⁹⁵ אשר נערך לו שימוע למרות שבא-כוחו לא הספיק להגיע לדיון, ולמרות שהמוחזק כמו גם ב"כ ביקשו להמתין לבואו.

⁹² עמ"נ 64729-06-21 מדואביצ'י אונו נ' משרד הפנים.

⁹³ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-008965 מתאריך 19/09/2021 של מוחזקת 9164277.

⁹⁴ מתוך פרוטוקול 121-99-2021-010796 מתאריך 28/10/2021 של מוחזקת 9166695.

⁹⁵ מקרה של מוחזק 9157069

ו. סיכום והמלצות

דו"ח מעקב זה, השביעי במספר, תיאר את המגמות העיקריות הנוגעות להחזקת מהגרים במשמורת, המעצר וההרחקה ושליטת הכניסה לישראל בשנת 2021. בנוסף, הפנינו זרקור אל הגורמים לפגיעה בזכויותיהם של המוחזקים. מגפת הקורונה על כל השלכותיה נכחה גם בשנת 2021 ולכן היינו עדים לצמצום הפעילות ולמספר מועט של מוחזקים במשמורת ומגורשים, כמו גם לנטייה רבה יותר לשחרור מוחזקים בערבות, לעומת שנים קודמות. מגפת הקורונה עיצבה במידה מסוימת גם את תקופת השהות במשמורת שלעיתים התארכה, בין היתר כי לא נמצאו טיסות זמינות להרחקת העצורים, בדיקות הקורונה העמידו מכשול בירוקרטי נוסף ונאסרה הרחקה בליווי עובדי מדינה של עצורים שאינם משתפים פעולה. ואולם, גם בשנה זו, שמאופיינת במיעוט יחסי של הליכי אכיפה, 1,336 אנשים הוחזקו במשמורת ונשללו מהם זכויותיהם הבסיסיות וחירותם. לפיכך, אנו שבים וחוזרים על המלצתנו העיקרית לגבש מדיניות הגירה על פיה מעצר הוא האמצעי האחרון להבטחת יציאתם של שוהים שלא כדין מישראל.

בנוסף, כעולה מפרקי הדו"ח אנו ממליצים:

- להקפיד על הגנה על זכויות היסוד של מהגרים כלואים גם במצבי חירום בריאותיים או אחרים, ובפרט יש למנוע מצב שבו כלואים נשארים במשמורת תקופות ארוכות רק בשל העדרן של טיסות זמינות להרחקתם או עקב נסיבות חיצוניות אחרות שאינן בשליטתם;
- לפעול לצמצום כליאתם הממושכת של מהגרים שלא קיים עבורם אופק הרחקה;
- למנות ייצוג משפטי מטעם המדינה לכל מהגר חסר מעמד הנמצא במשמורת ארוכה;
- להבטיח שלא יגורשו מהגרים שחיהם עלולים להיות בסכנה במדינת מוצאם, בכלל זה מסורבי כניסה, מבלי שניתנה להם האפשרות לבקש מקלט בישראל;
- לקבוע מנגנונים אפקטיביים לזיהוי ואיתור קורבנות סחר בבני אדם ועבדות על ידי הרשויות, כולל הכשרות מתאימות ותקופתיות לבעלי תפקיד רלוונטיים;
- לקבוע נוהל לאיתור מתמודדי נפש כלואים ולהבטחת ההגנה על זכויותיהם;

- להבטיח תרגום מקצועי בשימועי ממוני ביקורת הגבולות ובדיוני בית הדין, כמו גם לוודא הנגשה שפתית של כל המידע הרלוונטי לרבות הליכי מקלט;
- להורות על ביטול הנוהל הפלילי, המאפשר המשך כליאתם של "מסתננים" ללא הגבלת זמן לאחר שריצו את עונשם הפלילי. במקום זאת, לגבש תוכניות שיקום לאוכלוסייה זו;
- לגבש נוהל בשיתוף ממונה על זכויות עובדים זרים שבזרוע העבודה למיצוי זכויות כספיות של מוחזקים במשמורת מול מעסיקיהם.