

כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל 2015 - 2024



כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל

דוח מעקב שנתי 2024

דוח עשור למעקב אחר כליאת מהגרים

נובמבר 2024

כתיבה: ד"ר אנדה ברק-ביאנקו

מחקר: ד"ר אנדה ברק-ביאנקו וסיגל רוזן

עריכה: סיגל רוזן

עיצוב: שירי עצמון

תצלום הכריכה: ענת ועקנין אפלבוים

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 רב בעל חשיבות.

על המוקד לפליטים ולמהגרים

המוקד לפליטים ולמהגרים הוא עמותה א־מפלגתית וללא מטרת רווח ששמה 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

1. מבוא	2
2. מתודולוגיה	8
3. עשור של מעקב, תיעוד ושינוי: נתונים ומגמות	9
3.1 מהגרים ברישיון	9
3.2 מהגרים ללא רישיון	11
3.3 מגורשים	14
3.4 מסורבי כניסה	16
3.5 כלואים במתקני המשמורת	18
4. זרקור על שנת 2024	24
4.1 השפעות "חרבות ברזל" על מערכת המשמורת	24
4.2 מעצר וכליאה של קטינים	28
4.3 מעצר, כליאה וגירוש אחד ההורים	30
4.4 נגישות למערכת המקלט מתוך מתקני המשמורת	33
4.5 פגמים פרוצדוראליים – מעצר, שימוע וכליאה	34
4.6 מודעות בית הדין לאוכלוסיות פגיעות	37
4.7 שורדי סחר בבני-אדם ואחזקה בתנאי עבדות	37
4.8 מתמודדי נפש	39
5. סיכום והמלצות	42
מקורות	44

1. מבוא

בשעה 04:30 לפנות בוקר טנדר לבן עוצר מול בניין מתקלף בדרום תל-אביב. פקחי רשות ההגירה עולים במהירות לקומה השלישית ומעירים בצעקות משפחה פיליפינית שנמה את שנתה: שני הורים וילדיהם הקטינים. אב המשפחה נלקח אל הטנדר הלבן אל מול עיני ילדיו המבולבלות שלא מבינים מה קורה. בדרך למתקן המשמורת הוא שואל את עצמו מתי יראה שוב את בני משפחתו.

מקרה זה הוא מציאות חייהם של מאות אלפי אנשים ברחבי העולם, הנעצרים מדי יום בשל מעמדם החוקי הרעוע (Global Detention Project, 2025). בין העצורים נמנים ילדים, מבקשי מקלט, פליטים, קורבנות סחר בבני אדם, חסרי אזרחות וניצולי עינויים. רובם לא עברו כל עבירה פלילית, אך מצאו עצמם כלואים במסגרת נהלי הגירה נוקשים המטשטשים את הגבול בין צעדים מנהליים לסנקציות פליליות. תופעה זו הומשגה במחקר ובשיח המשפטי כ- "מעצר הגירתי" (immigration detention) "המוגדר כשלילת חירות באמצעות הליכים מנהליים או שיפוטניים" (Flynn & Cannon, 2009) בעשורים האחרונים הפך המעצר ההגירתי לאבן יסוד במדיניות ניהול ההגירה הגלובלית. למרות ההבחנה המשפטית הפורמלית בינו לבין מעצר פלילי, בפועל הוא גורם לנזקים דומים ברמה האישית, הנפשית והחברתית. פער זה בין ההגדרה המשפטית להשלכות המעשיות עומד בבסיס הביקורת הנרחבת על השימוש בפרקטיקה זו.

מסגרות ואמנות בין-לאומיות מדגישות כי מעצר מהגרים צריך להיות אמצעי אחרון המופעל רק במקרים חריגים. אמנת הפליטים של האו"ם (1951) והאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (1966) מחייבות את המדינות החברות, ובהן ישראל, להבטיח כי המעצר יהיה מוגבל בזמן, הכרחי, מידתי ונתון לפיקוח שיפוטי. ברוח עקרונות אלו, ועדת האו"ם נגד עינויים (UN Committee Against Torture) הזהירה כי תנאי מעצר פוגעניים או יחס בלתי אנושי ומשפיל עשויים להיחשב כעינויים.

למרות זאת, בפועל, מדינות רבות אימצו פרקטיקה זו וממסגרות את המעצר ההגירתי כתגובה טכנית, ניטרלית ואף "הומאנית" להפרות חוקי ההגירה. מנגד, חוקרים וארגוני זכויות אדם טוענים כי ההיגיון שעומד בבסיס פרקטיקה זו נעוץ בהפללת המהגרים והטמעת פרקטיקות של הדין הפלילי בהליכי הגירה. המעצר המנהלי כרוך באלימות רבה, ממשית וסמלית כאחד, ומשקף את תפקידו של המנגנון הפלילי ככלי ענישה והדרה. (Bosworth, 2014) אלימות זו חורגת מהפגיעה המיידית בפרט וגולשת גם למרחב המוסדי: מתקני המעצר משמשים לא רק אתרי ניהול גבולות, שליטה ומשטור

הגירה, אלא גם כזירות שבהן עוצמת המדינה מיושמת, מאותגרת ומוגדרת מחדש (De Genova & Peutz, 2010).

מעצר מהגרים יוצר גבולות פיזיים וסמליים, ומתווה הבחנה חדה בין אלה ששייכים לקולקטיב הלאומי לבין אלה המוגדרים כ"אחר", ובכך הוא מעמיק את ההיררכיות של שייכות וזכאות (Anderson, 2013; De Genova, 2002; Yuval-Davis, 2011) צעדים אלה, המוצדקים תדיר בשם "ביטחון לאומי" או "סדר ציבורי" גם כאשר האיום בפועל קלוש, משמשים לא כהגנה אלא ככלי של הדרה, תוך רמיסת זכויות אדם ופגיעה שיטתית בכבודם של העצורים (Aas, 2011; Bosworth, 2008; Weber & Pickering, 2011).

אינטרסים כלכליים ופוליטיים תורמים גם הם לחיזוק מערכת המעצר ההגירתי. במדינות רבות תאגידים פרטיים מפעילים את המתקנים או מספקים להם שירותים, ובכך נוצרים תמריצים כלכליים להרחבת מדיניות המעצרים (Detention Watch Network, 2022; Hernández, 2017).¹ גם בהיעדר הפרטה או אינטרסים כספיים ישירים, לחצים פוליטיים פופוליסטיים מניעים מדיניות של הדרה פיזית (Golash-Boza & Hondagneu-Sotelo, 2013). דינמיקה זו ממחישה את הכלכלה הפוליטית של המעצרים, שבה מצוקתם של אנשים מוחלשים וחסרי זכויות מתורגמת לרווחים כלכליים ופוליטיים כאחד, מעגל המייצר תמריץ לשימור ואף להרחבת המערכת.

למרות מחקרים המצביעים על חוסר יעילותו של המעצר ההגירתי בוויסות הגירה, השימוש בו מתרחב והולך במדינות מערביות רבות (Gibney, 2008; Kaufman, 2015; Coffey et al., 2010; Silove et al., 2000). מגמה זו משתקפת בנתונים אמפיריים עדכניים: בשנת 2023 נעצרו בארצות הברית בממוצע כ־28,000 מהגרים ביום, וכ־273,000 הוחזקו במשמורת לאורך השנה (TRAC Reports, 2024). באיחוד האירופי זוהו באותה שנה כ־919,000 מהגרים השוהים שלא כדיון, כאשר מחציתם קיבלו צווי הרחקה (Eurostat, 2024) ואילו אוסטרליה, המהווה דוגמה קיצונית במיוחד, ממשיכה

¹ בישראל פעל בין השנים 2003-2004 מתקן מעצר "רנסאנס", בנצרת שמודל ההפעלה שלו היה פרטי וכלכלי. ראו כתבה בנושא <https://www.haaretz.co.il/misc/2003-06-25/ty-article/0000017f-e7d9-d97e-a37f-f7fd65030000>

להפעיל מדיניות הגירה נוקשה הכוללת מעצרים בלתי מוגבלים בזמן (Human Rights Watch, 2023). נתונים אלה ממחישים כיצד מדינות דמוקרטיות מערביות הופכות את המעצר המנהלי לכלי שגרתי בניהול הגירה.

ישראל מדגימה באופן חד כיצד מגמות גלובליות של הפללת מהגרים מתמזגות עם שיקולים מקומיים ייחודיים - ביטחוניים, דמוגרפיים וכלכליים - ויוצרות משטר כליאה ייחודי אך מובהק בנוף הבין-לאומי. סצנת המעצר בפתיחת הפרק ממחישה כיצד מציאות זו פוגשת בישראל את חיי היומיום של יחידים ומשפחות, שבהם החלטות מדיניות מתמצות בשאלות בסיסיות של חירות, שייכות וכבוד אנושי. לצד האינטרסים הכלכליים והפוליטיים המאפיינים מדינות אחרות, מעצבת את מדיניות המעצר בישראל גם מציאות מקומית של קונפליקט מתמשך והגדרה עצמית כאתנוקרטיה יהודית. שילוב זה התחדד במיוחד לאחר שבעה באוקטובר 2023 עם עצירת כניסתם של עובדים פלסטינים שהובילה לגידול חד במספר ובמגוון מהגרי העבודה, ללא תשתית מספקת וללא היערכות להשלכות הביטחוניות, החברתיות והכלכליות.

בדומה למדינות יעד אחרות, ישראל מפעילה מזה שנים רבות מעצר הגירתי כלפי אלה שחרגו מתנאי אשרת השהייה שלהם, כאשר אמצעי זה מהווה כלי מרכזי בהתמודדות עם מהגרים חסרי מעמד. מאמצע שנות ה-2000 מתמודדת ישראל עם אוכלוסייה חדשה, מבקשי מקלט מאריתריאה וסודן, שרובם אינם ברי גירוש. בתי המשפט בישראל התנגדו בעקביות לשימוש במעצר כאמצעי הרתעה ועידוד הגירה מרצון תוך הדגשת עקרונות המידתיות והצורך בבחינת הלגיטימיות של שלילת חירות. עם זאת, ביחס לאוכלוסייה זו המעורבת בפלילים התגבש מתווה ייחודי, שבמסגרתו משתלב המעצר המנהלי בהליך הפלילי כהמשך ישיר לשלילת החירות.² מתווה זה, הידוע כ"נוהל הפלילי", ממחיש את הפער העמוק בהגנה על זכויות האדם ואת היעדר השוויון בפני החוק בין אזרחים לבין מהגרים.

² להרחבה ראו דו"ח המוקד לפליטים ולמהגרים, [משפט אחד יהיה לכם](#) – על מעצר המנהלי של מבקשי מקלט מעורבים בפלילים, ספטמבר 2017.

המוקד לפליטים ולמהגרים, ארגון זכויות האדם היחיד בישראל שנציגיו מורשים להיכנס למתקני כליאת מהגרים, היה מהראשונים לתעד את החזקתם הממושכת של מהגרים ללא ביקורת שיפוטית או ייעוץ משפטי ואת התנאים ששררו במתקני המשמורת. באמצעות מעקב רציף ותיעוד אמפירי, לצד סיוע משפטי ופארא־משפטי, חשף המוקד לאורך השנים דפוסי פגיעות והתעמרות, זיהה קורבנות סחר בבני אדם כלואים, ואתגר ליקויים מערכתיים באמצעות ליטיגציה וקמפיינים ציבוריים.

דו"ח זה מסכם עשור של מעקב שיטתי אחר מערכת המשמורת בישראל. במהלך תקופה זו ניתח המוקד לפליטים ולמהגרים פרוטוקולים של בתי הדין וועדות ביקורת, אסף מידע באמצעות בקשות חופש מידע, בחן נתונים כמותיים ואיכותיים, ולמד על המתרחש בשטח דרך קשר ישיר עם המהגרים עצמם. פעילות זו אפשרה למוקד לגבש ראייה רחבה ומעמיקה של נוהלי המעצר, המשמורת והגירוש ושל השפעתם על כבודן וזכויותיהן של אוכלוסיות מהגרים פגיעות.

הדוחות השנתיים של המוקד נולדו מתוך ההבנה כי בהיעדר תיעוד עקבי ונגיש, מציאות הכליאה של מהגרים חסרי מעמד, אחת האוכלוסיות השקופות ביותר בחברה הישראלית, נותרת נסתרת מעין הציבור והתקשורת. ההכרה בכך שחשיפה ופיקוח ציבורי הם תנאים חיוניים בחברה דמוקרטית, במיוחד כאשר מדובר בשלילת חירות ללא הליך פלילי וללא מערכת משפטית מפותחת עמדה ביסוד פיתוח המתודולוגיה הסדורה לאיסוף ולניתוח נתונים.

הממצאים שימשו בסיס לעבודה משפטית וציבורית מתמשכת של המוקד, אשר במקרים רבים תרגמו נתונים ומגמות לביקורת מוסדית, לעתירות משפטיות ולרפורמות חקיקתיות. ההישגים בעשור האחרון בתחום הייצוג המשפטי, עיצוב ההליך השיפוטי, שיפור תנאי הכליאה והעלאת המודעות הציבורית כרוכים קשר הדוק במגמות שתוארו לעיל, ומהווים תגובה ישירה למציאות שהנתונים חשפו. בין ההישגים הבולטים של המוקד לפליטים ולמהגרים בעשורים האחרונים בכל הנוגע למעצר הגירתי ראוי לציין:

- שיפורים במערכת המשפט: המוקד פעל כדי שהלשכה לסיוע המשפטי תעניק ייצוג למהגרים במשמורת ממושכת אשר אין להם אפשרות להגן על עצמם,

- ובכך צמצם את מספר המוחזקים שנותרים ללא קול במערכת המשפטית. בנוסף, המוקד קידם את הזכאות לייצוג על-ידי הלשכה לסיוע משפטי לקטינים בלתי מלווים ולקורבנות סחר (2007), והתרת ייצוג פרו בוו גם על-ידי מי שאינם עורכי דין (2001), ובכך יצר רשת ביטחון רחבה יותר למוחזקים פגיעים.
- רפורמות פרוצדורליות: בשיתוף עם האגודה לזכויות האזרח בישראל, המוקד קידם את תיקון מס' 17 בחוק הכניסה לישראל שעיגן את הבאת העצור בפני ביקורת שיפוטית תוך 96 שעות וביקורת מתחדשת מדי 30 יום (2008). העברת האחריות על בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין ממשד הפנים למשרד המשפטים (2008) חיזקה את העצמאות השיפוטית ושיפורה מעט את ההפרדה בין הגוף האוכף לגוף השופט, אם כי באופן לא מספק.
 - שיפור תנאי המעצר: סדרת עתירות שהגיש המוקד, לעיתים גם עם ארגונים נוספים, הביאה לשיפור ניכר בתנאי הכליאה של מהגרי עבודה (2002), של פליטים במתקן "חולות" (2015-2017). הטמעת ביקורת שיפוטית אפקטיבית במתקן "יהלום" למסורבי כניסה מנעה עוולות במעצר וייצרה מנגנון פיקוח חיוני. הפרדת אסירים פליליים ממוחזקי משמורת מנהליים מהווה מהלך חשוב המבטיח יחס מידתי לכל קבוצה.
 - העלאת מודעות מקצועית ושיפור הליכים: הודות לעבודה המקצועית והרגישה בשטח ובבתי המשפט, הועלתה המודעות לסוגיות ייחודיות כמו התמודדותם של שורדי סחר בבני אדם, והאתגרים הנפשיים הנלווים לשהייה ממושכת במשמורת. המוקד פעל לקידום חשיבותו של תרגום מקצועי ושיטתי בדיונים, צעד שמאפשר לעצורים להבין מעט יותר את הדיונים בעניינם, אך התרגום בהיוועדות חזותית עדיין לא מאפשר להם חיבור ממשי להליך המשפטי ואינו מאפשר להם להשתתף בו באופן משמעותי יותר. המאמצים להנגשת מערכת המקלט לאלפי העצורים במתקנים אפשרו פתיחת הליכים רשמיים גם למי שהוחזקו לתקופות קצרות ברב מתקני הכליאה.
- הישגים אלו התאפשרו הודות לעבודה מאומצת של צוותי המוקד, עורכי דין, מתנדבים, שותפים אקדמיים וקהילה תומכת, ובעיקר הודות לאומץ לבם של העצורים עצמם,

שבחרו להשמיע את קולם גם בתנאים של פגיעות עמוקה. העיקרון המנחה של כל ההישגים הוא המחויבות הבלתי-מתפשרת של המוקד להציב את זכויות האדם של העצורים במרכז השיח הציבורי והמשפטי בישראל, ליצור תקדימים מערכתיים ולתת מענה פרטני לפגיעות של יחידים במערכת ההגירה הסבוכה.

אולם, ההישגים הללו אינם פותרים את האתגרים העמוקים שנותרים בעינם. הפער בין המחויבויות הבינלאומיות של ישראל כמדינה חתומה על האמנה בדבר מעמדם של פליטים (1951) והפרוטוקול המרחיב (1966), לבין המציאות בשטח, נותר משמעותי. המוקד לפליטים ולמהגרים ממשיך להתריע כי כליאה הגירית צריכה להיות חריג ולא כלל, וכי על המדינה להבטיח שהליך שלילת החירות יעמוד בעקרונות המשפט הבינלאומי.

המעקב המתמשך מוכיח כי שקיפות, ביקורת ציבורית ופעילות משפטית וציבורית עקבית מסוגלים להוביל לשינויים משמעותיים במדיניות ובפרקטיקה. עם זאת, הדרך לכיבוד מלא של זכויות מהגרים ופליטים בישראל עודנה ארוכה. דוח זה אינו רק סיכום של עשור של תיעוד, אלא גם קריאה מחודשת לרשויות המדינה ולחברה הישראלית לפעול לתיקון עמוק ויסודי במדיניות ההגירה, באופן שיבטיח את זכויות האדם של כל מי ששוהה בישראל, אזרחים ומהגרים כאחד.

2. מתודולוגיה

דו"ח זה, בדומה לדוחות הקודמים, אימץ מתודולוגיה רב-שיטתית שנבנתה והורחבה מאז פרסום הדו"ח הראשון ב־2015. במהלך העשור נסקרו למעלה מ־67,000 פרוטוקולים של דיוני בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין (להלן: בית הדין), נותחו עשרות תגובות לבקשות חופש מידע מרשויות ומשרדי ממשלה, נערכו מאות ביקורים במתקני כליאה ובאולמות בתי הדין, ונאספו עדויות רבות של עצורים, משוחררים ובני משפחותיהם. היקף זה אפשר גיבוש תשתית אמפירית רחבה, כמותית ואיכותנית, שסיפקה תובנות מעמיקות על תפקוד מערכת המעצר המכונה "משמורת", על המגמות שהתפתחו בה לאורך זמן, ועל השלכותיה על זכויות האדם של העצורים ובני משפחותיהם.

המתודולוגיה הרב-שיטתית משלבת ניתוח מסמכים רשמיים, תצפיות בדיוני בתי הדין, ראיונות עם עצורים ועם גורמים מקצועיים, וכן פרשנות משפטית של פסיקות. אף שהגישה הרב שיטתית מיושמת מ-2015, תמהיל שיטות האיסוף השתנה לאורך השנים: בעוד שהדו"חות הראשונים התבססו בעיקר על ראיונות עומק (למשל, 72 ראיונות בדו"ח 2015), בהמשך הוסט המוקד לעבר גישת מאקרו. בחינת אלפי פרוטוקולים ושימוש בכלים טכנולוגיים כגון קיבנה (Kibana) אפשרו ניתוחים רוחביים שחשפו מגמות מערכתיות לצד זיהוי מקרי קצה; מקרים אלה שימשו כמקרי בוחן לבחינת היבטים נורמטיביים ותפעוליים של המשמורת.

עם זאת, חשוב להדגיש שהממצאים משקפים רק מקרים שבהם התקיימה ביקורת שיפוטית והפרוטוקולים פורסמו במאגר בית הדין. עצורים מובאים לביקורת בתוך ארבעה ימים; אם הורחקו בתוך פרק זמן זה, לא מתקיים דיון בעניינם והאירוע אינו מותיר "עקבות" בפרוטוקולים. לכן, יש להתייחס אל הנתונים בכפוף לפער מובנה זה.

3. עשור של מעקב, תיעוד ושינוי: נתונים ומגמות

תת פרק זה מציג את מגמות העשור האחרון במדיניות ההגירה והמשמורת בישראל. תחילה נציג את השינויים שחלו באוכלוסיות השוהים בישראל ברישיון - תיירים, מהגרי עבודה, "מסתננים" ומבקשי מקלט- ואת השפעתם של תהליכים גיאופוליטיים וכלכליים על היקפם והרכבם. לאחר מכן נסקור את המהגרים ללא רישיון ונסיים עם מבט על מסורבי הכניסה לישראל. את ממצאי המעקב אחר מערכת המשמורת, הממחישים כיצד שינויים אלה באוכלוסיות השוהים ברישיון מצטלבים עם דפוסי הכליאה וההרחקה, ובהם תנודות במספר העצורים, משך תקופות השהייה והמבנה המוסדי של מתקני הכליאה.

3.1 מהגרים ברישיון

מאז 2015 חלו שינויים דרמטיים בהרכב ובמספר המהגרים השוהים בישראל ברישיון. ישנן ארבע קבוצות עיקריות מובחנות: (1) תיירים; (2) מהגרי עבודה; (3) "מסתננים" – קרי, מי שהמדינה מעניקה להם דחיית גירוש זמנית; (4) מבקשי מקלט. התפתחויות

גיאופוליטיות, מגמות בשוק העבודה המקומי ומדיניות הגירה ואכיפה משתנה עיצבו את ההיקף של קבוצות אלו לאורך העשור.

• **תיירים** – בשנת 2015 נכנסו לישראל כ-3.1 מיליון תיירים, ואילו בשנת 2024, עם קריסת התיירות הנכנסת בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, ההסלמה הביטחונית וצמצום פעילות חברות התעופה, מספרם צנח ל-0.96 מיליון בלבד (למ"ס, 2025). לאורך העשור נרשמו תנודות חדות במספר התיירים הנכנסים, ששיקפו אירועים פנימיים-ביטחוניים וגם גלובליים כגון מגפת הקורונה.

• **מהגרי עבודה** - בשנת 2015 שהו בישראל כ-77 אלף מהגרי עבודה ברישיון, ובמהלך העשור מספרם יותר מהוכפל והגיע ל-157 אלף בשנת 2024. הגידול נבע מהרחבת ההסכמים הדו-צדדיים ומהעלייה בביקוש לידיים עובדות בענפים מוטי כוח אדם לא מקצועי-בנייה, חקלאות וסיעוד ביתי (רשות האוכלוסין וההגירה, 2016, 2025). בשנת 2024 לבדה נרשם גידול חד של 41% לעומת השנה הקודמת, שנבע הן מהוספת ענפים ומדינות חדשים והן מאישור הגעה במסלולים פרטיים כפיצוי על עצירת כניסתם של עובדים פלסטינים.

• **משתלמים בחקלאות** - לצד מהגרי העבודה, פועלת בישראל גם תכנית המשתלמים בחקלאות. משתתפיה מגיעים לשנה אקדמית אחת באשרת סטודנט, אך בפועל מחויבים לעבוד במשרה מלאה במשקים חקלאיים ומהווים עבור החקלאים תחליף למהגרי עבודה. חלקם עוזבים את התוכנית בשלב זה או אחר ונשארים בישראל ללא אשרת שהייה, או מגישים בקשות מקלט שלרוב נדחות. אוכלוסייה זו נחשפת גם היא למערכת המשמורת. בשנת 2024 הגיעו קרוב ל-3,000 משתלמים לישראל.³

• **"מסתננים"** - מהגרים שנכנסו לישראל שלא דרך ביקורת גבולות מוסדרת ושוהים תחת הגנה זמנית. בסוף 2015 היו בישראל 43,186 מהגרים במעמד זה, ואילו בשנת 2024 מספרם הצטמצם ל-19,752, מהם 87% אזרחי אריתריאה וסודן. רוב "המסתננים" נכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים, ומיעוט קטן (כ-0.5%) דרך ירדן,

³ שיחה עם יוליה קלמן מ CIMI, אחראית תכנית המשתלמים.

תופעה שהתגברה בשנתיים האחרונות. בנוסף, שהו בישראל כ-7,500 ילדים שנולדו בה (רשות האוכלוסין וההגירה, 2025, 2016). הירידה החדה באוכלוסייה זו נובעת מהמשך ההגירה למדינות אחרות, בעיקר לקנדה, ומהקניית מעמד תושב ארעי (א/5) לרבים מהמהגרים מסודן.

• מבקשי מקלט – בשנת 2015 הוגשו בישראל 7,274 בקשות מקלט, ואילו בשנת 2024 הוגשו 6,096 בקשות. ניתוח הרכב מבקשי המקלט בשנת 2024 מצביע על דומיננטיות של אזרחי הודו, מלאווי וסרי לנקה, מדינות שמהן הורחבו מאז שבעה באוקטובר ערוצי הגירת העבודה. נתון זה מחזק את ההנחה כי ערוצי הגירה חוקיים משמשים גם כנתיבי פליטות והגירה כלכלית חלופיים. מאז 2015 הוגשו בישראל בסך הכול 83,800 בקשות מקלט. כ-21% מהן הוגשו על ידי אזרחי אריתריאה וסודן הנהנים ממדיניות אי הרחקה זמנית, בעוד שאזרחי אוקראינה הובילו את הטבלה המצטברת עם כ-22% מכלל הבקשות. מגמה זו נקטעה בפברואר 2022 עם פרוץ המלחמה עם רוסיה והענקת הגנה קולקטיבית זמנית לאזרחי אוקראינה. נכון ליום 17.4.2024 היו 20,427 בקשות מקלט פתוחות במערכת, 57% מהן הוגשו על ידי אזרחי אריתריאה וסודן, כאשר 78% מהם ממתנים מעל שש שנים למענה.⁴ במהלך 2024 נידונו בוועדה 22 תיקי מקלט, מתוכם קיבלו המלצה חיובית שלושה בלבד.⁵

3.2 מהגרים ללא רישיון

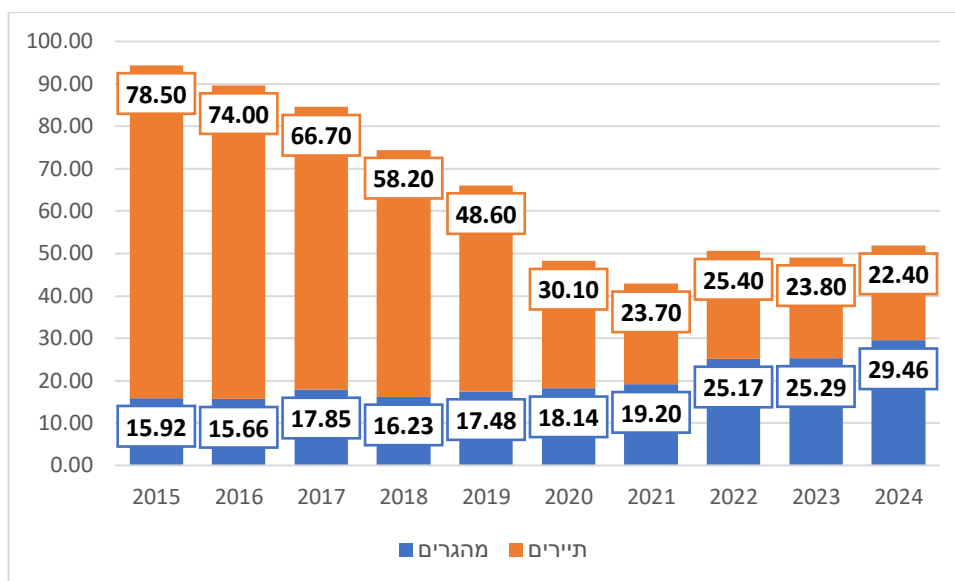
אוכלוסייה זו מהווה את אוכלוסיית היעד למעצר, משמורת וגירוש. נכון לדצמבר 2024 שהו בישראל כ-52 אלף בני אדם ללא רישיון בתוקף, מהגרים שהפרו בצורה זו או אחרת את אשרת השהייה שלהם. מתוכם, כ-22 אלף נכנסו לישראל כתיירים ועוד כ-30 אלף מהגרי עבודה, כאשר 52% מהאחרונים שוהים בישראל עשר שנים ומעלה (רשות האוכלוסין וההגירה, 2025). תרשים 1 מתאר את מספר המהגרים השוהים בישראל ללא רישיון בתוקף על פני העשור האחרון ואת מגמת השינוי.⁶

⁴ מענה מתאריך 15.5.2024 של רשות האוכלוסין וההגירה לבקשת חופש מידע

⁵ מענה מתאריך 11.3.2025 של רשות האוכלוסין וההגירה לבקשת חופש מידע.

⁶ בנוסף שוהים בישראל מספר לא ידוע המוערך בכמה מאות של מהגרים שנכנסו לישראל באופן בלתי חוקי שלא דרך מעבר גבול מוסדר ואשר אינם זכאים להגנה קבוצתית. הדיין אסף נועם התייחס

**תרשים 1: מספר השוהים ללא אשרת שהייה בתוקף- תיירים ומהגרי עבודה
(באלפים)**



התרשים מצביע על ירידה ניכרת בסך השוהים ללא רישיון לאורך העשור האחרון, בצד מגמה דו-כיוונית ברורה: עלייה במספר מהגרי העבודה חסרי הרישיון במקביל לירידה חדה במספר התיירים שנותרו בישראל מעבר לתקופת האשרה. בתחילת העשור (2015-2017) היוו התיירים הקבוצה הדומיננטית, בשיעור של כ 81 % – 82 % מכלל השוהים בניגוד לחוק. החל מ-2018 חלה ירידה עקבית במשקלם היחסי, עד לכ 43 % בלבד בשנת 2024.

שינוי זה נובע משילוב של מספר גורמים: הגברת האכיפה, מגבלות תנועה בינלאומיות בתקופת מגפת הקורונה והמצב הביטחוני בישראל שהקטינו באופן דרמטי את

לנושא בדיון ב 19.5.2024: "העובדה כי חלק ניכר מאזרחי תורכיה שנתפסים בישראל במסגרת פעולות אכיפה אקראיות של רשות האוכלוסין וההגירה מתגלים ככאלו שנכנסו לישראל בהסתננות מגבול ירדן עשויה להעיד על היקפים ריאליים גדולים בהרבה של תופעת הסתננות לישראל מגבול ירדן, יתכן מצד אלפים. זאת, כאשר בפני מותב זה בתקופה האחרונה בלבד עלו עשרות רבות של תיקי. הסתננות לישראל, המהווים אחוז לא מבוטל מסך תיקי המשמורת שנשמעו יצוין כי במקרה דנן אף עולה תמונה מדאיגה במיוחד ולפיה המוחזק הסתנן לישראל בימים האחרונים ממש, במהלך המלחמה בה ישראל מצויה. בנסיבות אלו בפרט, המשך הסתננות מצד אזרחי תורכיה ומדינות נוספות לישראל במספר גדולים, באין מפריע ותוך תיאור גבול פרוץ למעשה, ראוי שיעורר דאגה בקרב הגורמים הרלוונטיים, ולו בהיבט הביטחוני".

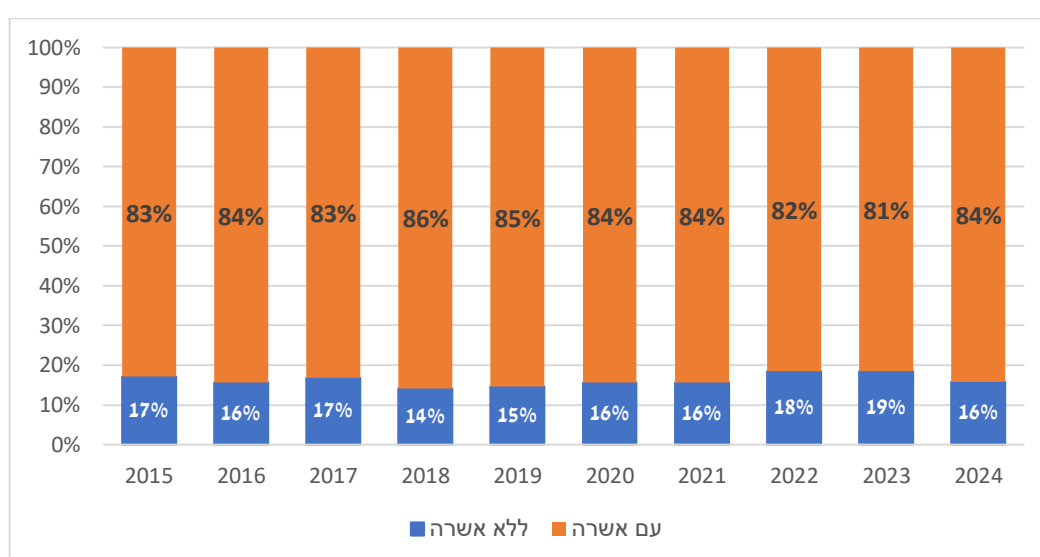
התיירות הנכנסת. במקביל, חלה עלייה מתמשכת בהיקף מהגרי העבודה הנכנסים לישראל, במיוחד בעקבות מלחמת השבעה באוקטובר ומדיניות "חלף פלסטינים".

המעבר מתופעה שהתבססה בעיקר על שהיית יתר של תיירים אל סוגיה הנוגעת למהגרי עבודה מציב אתגר חדש למדיניות ההגירה והאכיפה בישראל. בעוד ששהיית היתר של תיירים התאפיינה בעיקר בממד ניהולי-טכני, העלייה בחלקם של מהגרי עבודה המועסקים על ידי מעסיקים ישראלים ומעורים בהווי המקומי כרוכה בהשלכות כלכליות וחברתיות רחבות היקף. שינוי זה מחייב את הרשויות להסיט את מוקד הפעולה מאכיפת דיני כניסה ושהייה אל אכיפת דיני עבודה והגירה, ובכך להתמודד עם שאלות נורמטיביות הנוגעות למעמדם ולזכויותיהם של עובדים שהמדינה עצמה יזמה והסדירה את הבאתם.

למרות העלייה במספר המוחלט של מהגרי העבודה חסרי הרישיון, היחס בין בעלי אשרה לחסרי אשרה נותר יציב יחסית לאורך העשור, בין 14% - 19% כפי שמראה תרשים 2. נתון זה מעיד על כך שרוב מהגרי העבודה ממשיכים לשהות בישראל במסגרת חוקית ומוסדרת, ותופעת השהייה בניגוד לחוק נותרה שולית.

תרשים 2: התפלגות מהגרי עבודה בעלי אשרה וחסרי אשרה בישראל, 2015–

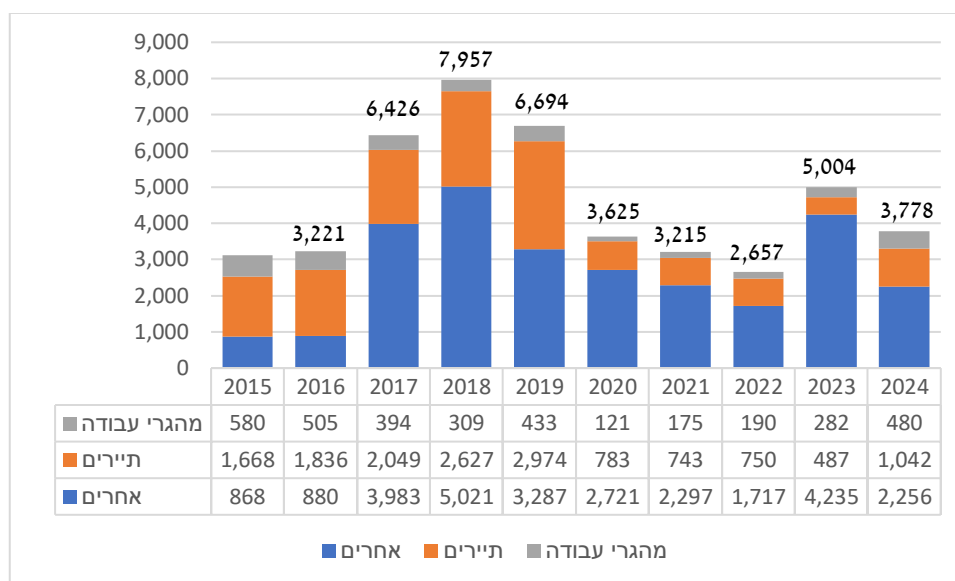
(%)2024



3.3 מגורשים

צווי הרחקה מישראל ניתנים כנגד שוהים שהפרו את תנאי רישיון הישיבה או שאין בידם רישיון ישיבה כלל. כפי שמוצג בתרשים 3, מספר המגורשים השתנה לאורך העשור האחרון.

תרשים 3: מגורשים מישראל לפי קטגוריות, 2015-2024



הנתונים חושפים מגמות של עלייה וירידה הנגזרות מאירועים חיצוניים: שיאי גירוש בשנים 2017-2019 (למעלה מ-6,000 מגורשים בשנה, עם שיא של 7,957 ב-2018), צניחה חדה בתקופת הקורונה (3,625 ב-2020) בשל מגבלות התעופה וסגירת הגבולות, והתייצבות ברמה נמוכה יחסית בשנים שלאחר מכן. בשנת 2024 גורשו 3,778 מהגרים, ירידה של כ- 25% לעומת 2023. אוכלוסיית המגורשים מורכבת משלוש קבוצות:

1. "אחרים" - כוללת בעיקר מבקשי מקלט שבקשותיהם נדחו. חלקם נכנסו לישראל באשרת מהגרי עבודה ועם סיום תקופת עבודתם החוקית, התפתו להגיש בקשות מקלט במטרה להאריך את תקופת שהותם בישראל, אך אלה נדחו. קבוצה זו, שרב השנים, (בין השנים 2017 עד 2024 ברציפות) היוותה את הרוב המכריע של המגורשים, הגיעה לשיאה בשנת 2018 עם 5,021 מגורשים, וירדה ל-2,256 ב-2024.

2. תיירים - ששוהים מעבר לתוקף אשרת הכניסה נעו בטווח של 743–2,974 מגורשים לשנה. הירידה מ-2,974 ב-2019 ל-1,042 ב-2024 (כ - 65 %) משקפת את הירידה בתיירות הנכנסת בעקבות הקורונה והמצב הביטחוני.

3. מהגרי עבודה - מהווים בעקביות את הקבוצה הקטנה ביותר, 480-880 מגורשים בשנה.⁷ עובדה זו בולטת על רקע העלייה המתמשכת במספר מהגרי העבודה חסרי המעמד ומעידה על הקושי בגירוש עובדים ותיקים בעלי קשרים חברתיים וכלכליים מושרשים בישראל. יחד עם זאת, בשנת 2024, 13 % מכלל המגורשים היו מהגרי עבודה, כמעט פי שלוש משנה שקדמה לה, נתון שעלול להעיד על שינוי במדיניות האכיפה, בהיקף פעילות הפיקוח בקרב עובדים חסרי מעמד או לשקף את העלייה במספרם של מהגרי העבודה שהגיעו לישראל כחוק לאחר המלחמה ואיבדו את מעמדם, לעיתים קרובות שלא באשמתם.

נתוני תרשים 3 מלמדים על תלותה של ישראל בתשתיות תעופה פתוחות ובשיתוף פעולה בינלאומי ליישום מדיניות הגירוש, וכן את המורכבות הדיפרנציאלית הכרוכה בהרחקת קבוצות שונות של מהגרים. בהקשר זה ראוי לציין את מקרהו של אזרח ארגנטינה (מס' מוחזק 9242277), שנכנס לישראל כתייר בנובמבר 2022, נעצר כעבור כשנתיים והורחק חזרה למדינתו דרך ברצלונה. ואולם, הרשויות בספרד סירבו להעלותו לטיסת ההמשך, והוא הוחזר לישראל.

מקרה זה ממחיש כיצד גם לאחר קבלת החלטה על גירוש, היישום בפועל תלוי בהסכמות בין מדינות ובשיתוף פעולה של חברות תעופה ורשויות גבול, ובכך חושף את גבולות היכולת הריבונית של ישראל לנהל את מדיניות ההרחקה באופן חד-צדדי.

לאורך השנים איתרו נציגי המוקד בכלא עשרות מהגרים שהרשויות לא הצליחו להרחיקם בהיעדר יחסים דיפלומטיים עם מדינותיהם ובהיעדר מסמכי נסיעה תקפים לאותם עצורים.⁸ עם זאת, בשנת 2024 איתרו נציגי המוקד רק מקרה מעצר חוזר אחד

⁷ זאת, מבלי לקחת בחשבון את אותם מהגרים שנכנסו לישראל כמהגרי עבודה והגישו בקשות מקלט במהלך שהותם, כפי שמצוין בסעיף 1 – "אחרים".

⁸ המוקד לפליטים ולמהגרים, [נשכחו בכלא](#) – מעצר ממושך של מהגרים, דצמבר 2016.

של אזרחי מדינות של ישראל אין יחסים דיפלומטיים עמם. א"ט, אזרח טוגו שנכנס לישראל בשנת 2008 ובקשת המקלט שלו נדחתה בשנת 2011. א"ט נעצר בשנת 2012 למשך שנה ומחצה והשתחרר בערבות כספית לאחר שלא הצליח להסדיר מסמכי נסיעה למולדתו. הוא נעצר פעם נוספת ב 26 ביוני 2024. רק ב – 29 בינואר 2025, לאחר שעורך דינו הבהיר שהוא מוכן לצאת עם תעודת מעבר ישראלית לטוגו ונציג רשות ההגירה הבהיר שיידרש חודש להכנת תעודת המעבר, שוחרר א"ט בערבות כספית של 20,000 ₪.⁹

3.4 מסורבי כניסה

בעוד שמנגנון הגירוש, שתואר בתת הפרק הקודם, מופעל כלפי מי שכבר נכנסו לישראל והפרו את תנאי השהייה, מנגנון סירוב הכניסה פועל בשערי המדינה, לעיתים בתוך שעות ספורות מרגע ההגעה. ההבחנה בין שני המנגנונים מדגישה את הרב-שכבתיות של מדיניות ההגירה: האחד מתמקד בהרחקת שוהים קיימים, והאחר במניעת עצם הכניסה לשטח הריבוני. סעיפים 9 ו-10 לחוק הכניסה לישראל מקנים לבקרי הגבול סמכות לעכב או למנוע את כניסתם של זרים במעברי הגבול הבינלאומיים.¹⁰ העילות לסירוב נחלקות לשתי קטגוריות עיקריות: (א) שיקולי ביטחון הציבור, שלום הציבור או הסדר הציבורי; (ב) מניעת הגירה בלתי חוקית.

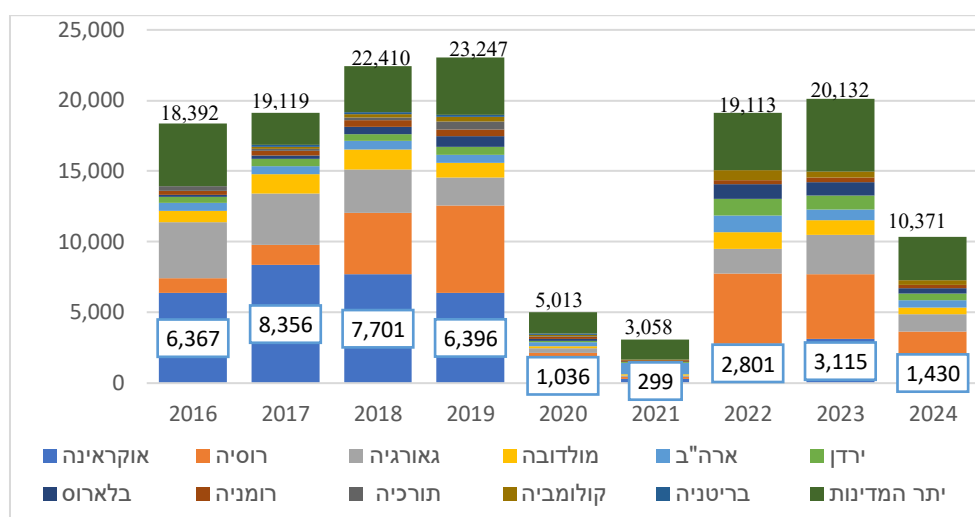
תרשים 4 מציג את מגמות סירוב הכניסה לישראל בעשור האחרון וממחיש שינויים דרמטיים בהיקף ובהרכב המסורבים. מספרם הכולל ירד בחדות מכ-23 אלף בשנים 2018–2019 לכ-10 אלף בלבד ב-2024, צמצום של למעלה מ-50%. הירידה החדה ביותר נרשמה ב-2020 (5,013 מסורבים בלבד), בעקבות מגפת הקורונה וסגירת הגבולות.

⁹ מס' מוחזק 9231477.

¹⁰ 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

תרשים 4: מסורבי כניסה לישראל בחתך מדינות מוצא מובילות

11 2016-2024



בשנים 2018–2019 בלטו רוסיה וגאורגיה כקבוצות הדומיננטיות, עם כ-12 אלף ו-14 אלף מסורבים בהתאמה, נתון המעיד על התעצמות מגמות ההגירה מהן באותה תקופה. אוקראינה בלטה כמדינת מוצא מרכזית עד 2022, עם שיא של 8,356 מסורבים בשנת 2017. אף על פי שהוענקה לאזרחיה הגנה קבוצתית בעקבות המלחמה מול רוסיה, עדיין נרשמו סירובי כניסה גם ב-2023 וב-2024, אם כי בהיקפים נמוכים בהרבה (3,115 ו-1,430 בהתאמה). יש לציין כי אזרחי אוקראינה נדרשים לקבל ויזת כניסה עוד בטרם העלייה למטוס, כך שהסיכון העיקרי מתבצע מראש ואינו משתקף בנתוני סירובי הכניסה בביקורת הגבולות בנתב"ג. לצד זאת, ניכרת מגמת ירידה במגוון מדינות המוצא: בשנת 2024 קבוצת "יתר המדינות" היוותה את עיקר מסורבי הכניסה. השינויים משקפים את השפעתם של אירועים גיאופוליטיים (מלחמת רוסיה–אוקראינה), בריאותיים (מגפת הקורונה).

¹¹ לא נמצאו נתונים לגבי מסורבי כניסה עבור שנת 2015. הנתונים משקפים רק את מי שהגיע פיזית למעבר גבול ונדחה. מדינות רבות המחייבות ויזה מראש מבצעות סינון מקדים בקונסוליות, ומספר הדחיות האמיתי עשוי להיות גבוה משמעותית מהמוצג בתרשים.

בשנת 2024 עבר מתקן המשמורת "יהלום", המיועד למסורבי כניסה, שיפוצים נרחבים אשר הובילו להחמרה קיצונית בתנאי המעצר. בהיעדר חלופה זמינה, הוחזקו מסורבי הכניסה בתנאים בלתי אנושיים בטרמינל 3 בנתב"ג. דוגמה מובהקת לכך עולה מפרוטוקול בעניינה של אזרחית מרוקו (מוחזק 9234636), שנאלצה לשהות במשך שלושה ימים ללא תנאים בסיסיים, כפי שתיארה באת־כוחה:

המוחזקת הגיעה לארץ... ביום שישי והוחזקה בטרמינל 3 בנתב"ג ללא תנאים, ללא אפשרות לפגוש ב"כ... הרשות לקחה ממנה את המזוודה ולא הדביקו את המדבקה והיא אבדה. הצעתי להביא לה בגדים וסירבו... לקחו אותה לשירותים לעניינים אישיים ורק ביום ראשון נלקחה לגבעון... הייתה צריכה להיות במתקן מסורבים ומאחר והוא בשיפוצים היא הייתה בלא תנאים.

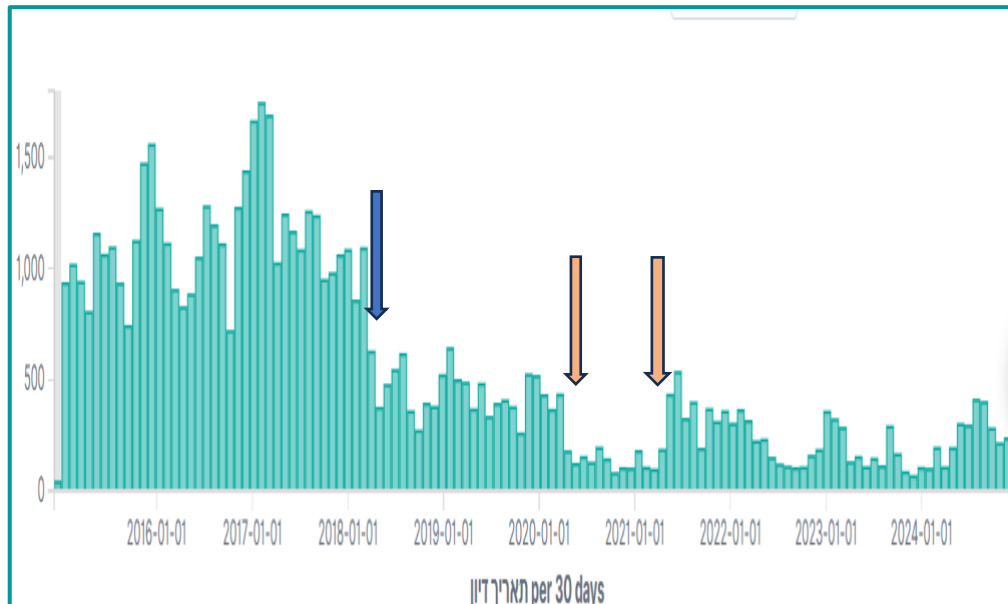
מצב זה מעלה שאלות כבדות משקל באשר לחובת המדינה להבטיח תנאי מעצר הולמים גם כלפי מי שטרם נכנסו פורמלית לישראל, ומדגיש את הצורך בתכנון מוקדם של חלופות ראויות. הדבר חמור במיוחד נוכח הידיעה הממושכת על מצבו הפיזי הירוד של המתקן. בדצמבר 2024 פנה המוקד לשר הפנים דאז, משה ארבל, בדרישה למציאת חלופות דחופות למתקן "יהלום" כל עוד אינו ראוי לאכלוס.

3.5 כלואים במתקני המשמורת

העשור החולף התאפיין בתמורות משמעותיות במדיניות הכליאה וההרחקה של ישראל, אשר שיקפו הן שינויים מוסדיים והן לחצים משפטיים ופוליטיים. כפי שמוצג בתרשים 5, מספר הדיונים בבית הדין לביקורת משמורת בשנים 2015–2024 מצביע על ירידה הדרגתית אך עקבית במספר העצורים לאורך התקופה.

תרשים 5: מספר הדיונים בבית הדין לביקורת משמורת,

2024–2015 (חתך חודשי)



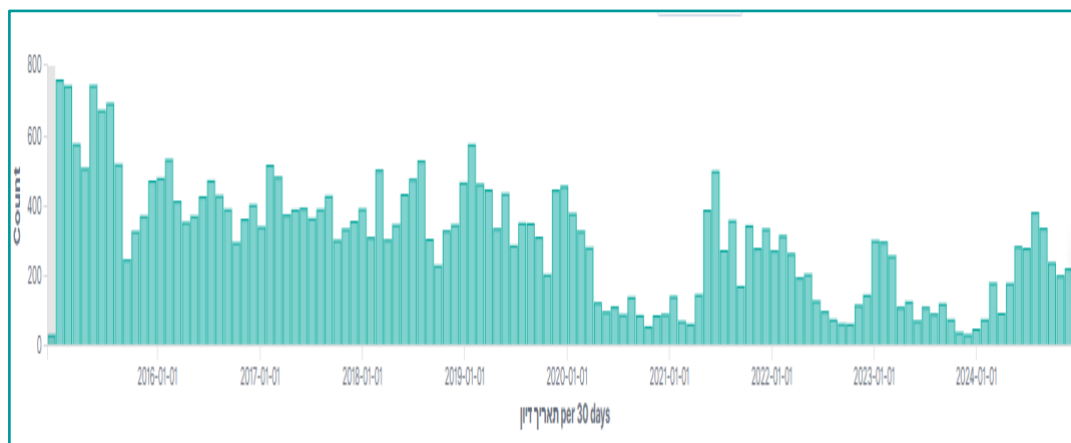
בשנים 2015–2018 נרשם עומס חריג במספר העצורים שהובאו לביקורת שיפוטית, עם נתונים חודשיים שהגיעו לשיא של למעלה מ-1,500 דיונים, ממוצע של כ-75 דיונים ביום עבודה. עומס זה נבע בראש ובראשונה מהפעלת מתקן "חולות" ומהזימונים ההמוניים של מבקשי מקלט מאריתריאה ומסודן. בשנת 2016 נרשמה עלייה ל-13,303 דיונים, וב-2017 נרשם שיא היסטורי של 15,108 דיונים. החל מ-2018, עם סגירת מתקן חולות, החלה ירידה הדרגתית במספר הדיונים, אשר העמיקה באופן חד בשנת 2020 בעקבות מגפת הקורונה. בתקופה שלאחר מכן (2021–2024) התייצבה רמת פעילות נמוכה יותר, תוך תנודתיות מתונה.

ניתוח מעמיק מעלה כי הירידה הכללית במספר הדיונים נובעת משילוב של שני תהליכים מקבילים: האחד, שינוי במדיניות כלפי מבקשי מקלט אפריקאים, הנהנים מהגנה קבוצתית ואינם ברי-הרחקה; והשני, שינוי במדיניות האכיפה כלפי מהגרי עבודה, תיירים ויתר הקבוצות שכן בנות-הרחקה. כפי שממחיש תרשים 5, גם כאשר מנטרלים מן החישוב את מבקשי המקלט מאריתריאה ומסודן, ניכרת ירידה

משמעותית במספר הדיונים לאורך העשור, עדות להתייעלות מערכתית רחבה באכיפה ובהרחקה.

תרשים 5א: מספר הדיונים בבית הדין לביקורת משמורת, 2015–2024, בניכוי

מבקשי מקלט מאריתראה וסודן

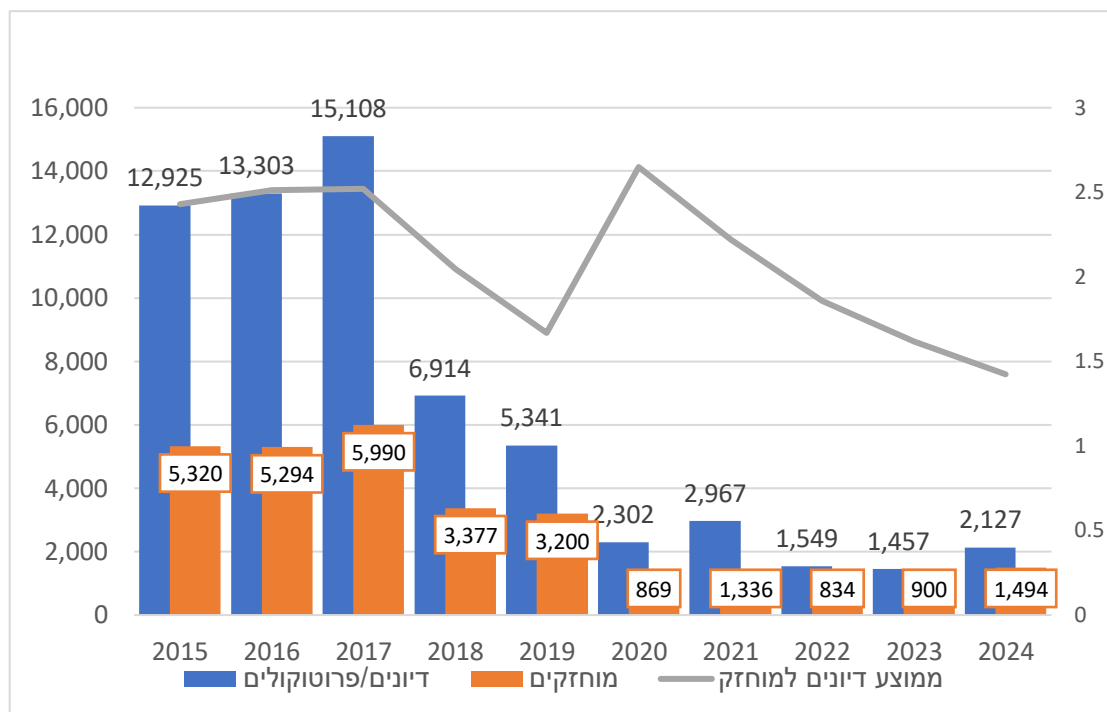


מקור: קיבנה

תרשים 6 מצביע על כך שלצד הירידה במספר הדיונים, נרשמה בעשור האחרון (2014–2024) גם ירידה חדה במספר המוחזקים במשמורת. מספר המוחזקים פחת בכ – 70% (מ־5,320 עצורים בשנת 2015 ל־1,494 עצורים בשנת 2024), בעוד שמספר הדיונים צנח ב – 83% (מ־12,925 ל־2,127 בהתאמה). מגמות אלו משקפות שינויים מבניים במדיניות האכיפה והמשמורת בישראל, שנבעו בין היתר מאירועים חיצוניים כגון סגירת מתקן "חולות" בשנת 2018 ומגפת הקורונה בשנים 2020–2021.

תרשים 6: מספר המוחזקים ומספר הדיונים בבית הדין לביקורת משמורת,

2024–2015



מקורות: עיבוד של המוקד לפליטים ולמהגרים לנתוני הקיבנה, בתי הדין לאוכלוסין והגירה: דו"ח תלת שנתי

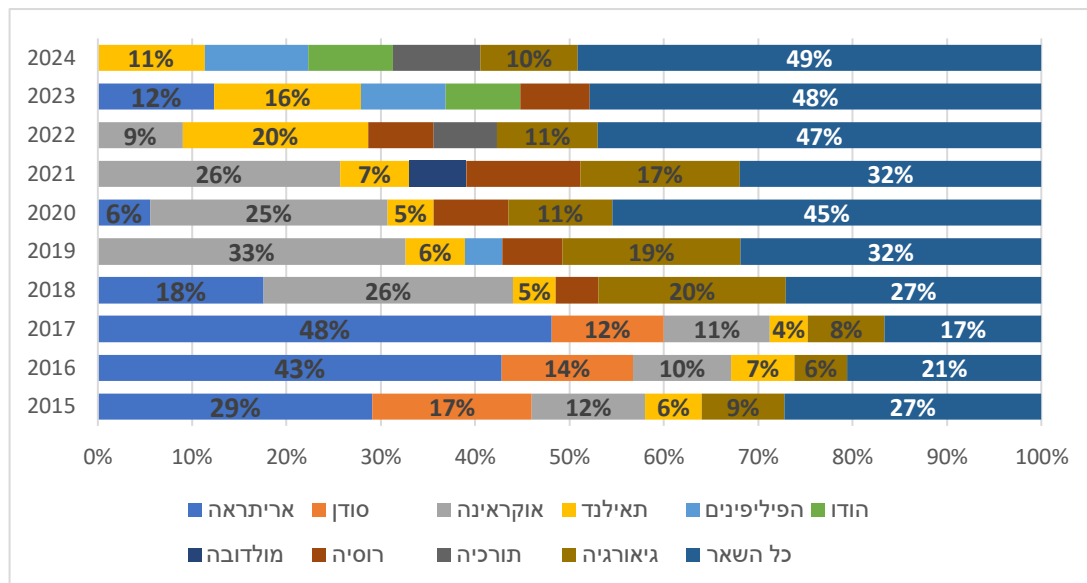
מהתרשים אפשר לזהות ארבעה שלבים מרכזיים: (א) תקופת השיא (2015–2017); (ב) נקודת מפנה (2018–2019); (ג) השפעת מגפת הקורונה (2020–2021); (ד) התייצבות (2022–2024). בנוסף לירידה בהיקף המוחזקים המובאים לדיון, הנתונים מלמדים על שינוי משמעותי במשך תקופת המעצר הממוצעת: מספר הדיונים הממוצע למוחזק ירד מ-2.43 בשנת 2015 לכ-1.4 בשנת 2024, ממצא המצביע על קיצור של תקופת הכליאה הממוצעת מכ-47 ימים לכ-16 ימים.¹² מגמה זו מצביעה על ייעול הליכי ההרחקה, הנובע בין היתר מירידה ניכרת במספרם של עצורים מקבוצות שאינן ניתנות להרחקה בפועל ובראשן מבקשי מקלט מאריתריאה ומסודן.

¹² החישוב מתבסס על הבאה בפני ביקורת שיפוטית לאחר ארבעה ימים ולאחר מכן מדי 30 ימים.

במקביל לירידה הכללית בהיקפים חלו שינויים מהותיים בהרכב מדינות המוצא של העצורים. כפי שמוצג בתרשים 7, התפלגות מדינות המוצא של העצורים השתנתה דרמטית בין השנים 2015–2024.

תרשים 7: התפלגות מדינות המוצא של המוחזקים במשמורת,

2024–2015 (% מכלל המוחזקים)



מקור: עיבוד של המוקד לפליטים ולמהגרים לנתוני הקיבנה

בשנים 2015–2017 בלט מספרם של מבקשי מקלט מאריתריאה ומסודן, שהיוו את עיקר אוכלוסיית העצורים, כאשר שיעור האריתראים הגיע לשיא של 48% בשנת 2017. מגמה זו השתנתה בחדות לאחר סגירת מתקן חולות. משנת 2018 ואילך עלה חלקם של עצורים ממדינות מזרח אירופה, בעיקר אוקראינה, מולדובה ורוסיה, אך הענקת הגנה קבוצתית לאזרחי אוקראינה בתחילת 2022 בעקבות פרוץ המלחמה עם רוסיה הפחיתה כמעט לחלוטין את החזקתם במשמורת. בשנתיים האחרונות (2023–2024) בלטה בכלא קבוצה חדשה: אזרחי הודו, שהחלו להגיע לאחר שבעה באוקטובר במסגרת הסכמים דו-צדדיים ובגיוס פרטי, כחלק מיישום מדיניות "חלף פלסטינים". בנוסף, ניכר גידול במגוון מדינות המוצא: בעוד שב-2015 שיעור יתר המדינות עמד על 27% בלבד, ב-2024 הוא עלה לכמעט מחצית 49%, (עדות לפיזור רחב יותר של מקורות ההגירה בשנים האחרונות).

בהתאם למטרתה של המשמורת, שאמורה להוות שלב מעבר קצר המבטיח את היציאה מהארץ של השוהה שלא כדון, הרי היא "אסורה כשלא מתקיים בעניינו של המוחזק הליך הרחקה אפקטיבי, או כאשר לא נראית באופן אפשרות לגירוש מהארץ".¹³ מכאן ניתן להסיק שברמה העקרונית מעצר של מהגרים המוגנים זמנית מפני הרחקה אינו מקדם שום אינטרס ציבורי וחסר תכלית. במהלך 2024 נעצרו והושמו במשמורת 55 מהגרים השוהים בישראל תחת הגנה זמנית ואין אופק להרחקתם: שמונה אזרחי אוקראינה, שבעה אזרחי אתיופיה (מתוכם חמש נשים), 28 אזרחי אריתראה ו-12 אזרחי סודן. שתי הקבוצות האחרונות הועברו למעצר מנהלי בהתאם לנוהל הפלילי לאחר שריצו את עונשם לפי הדין הפלילי.¹⁴

בין השנים 2015 ל-2024 חלה הצטמצמות הדרגתית אך משמעותית במערך מתקני המעצר ההגירתי. בשנת 2015 פעלו ארבעה מתקנים: גבעון, חולות, סהרונים ויהל"ם, ואילו ב-2024 נותרו פעילים שניים בלבד, גבעון ויהל"ם.¹⁵ צמצום זה ממחיש כיצד הירידה במספר העצורים בעשור האחרון לוותה גם בשינוי מוסדי במבנה מתקני המעצר ההגירתי.

לסיכום, העשור האחרון התאפיין בירידה עקבית בהיקפי המשמורת ובשינויים ניכרים בהרכב אוכלוסיות העצורים, המגורשים ומסורבי הכניסה. מגמות אלו משקפות שילוב של לחצים חיצוניים ובחירות מדיניות פנימיות, שהטביעו חותם על דפוסי ההגירה והאכיפה בישראל. פרק זה מספק את התמונה הרחבה, שעל בסיסה נעמיק בבחינת המגמות בשנת 2024.

¹³ בג"ץ 8425/13 איתן – נ' ממשלת ישראל,

¹⁴ מענה מתאריך 13.1.2025 של רשות האוכלוסין וההגירה לבקשת חופש מידע.

¹⁵ מתקן גבעון הוקם בשנת 2004 והחל לאכלס מהגרים זרים בשנת 2009, להם הוקצה אגף נפרד. כיום המתקן מאכלס מגוון אוכלוסיות: זרים וזרות המיועדים לגירוש, עצורים ואסירים פליליים עם יתרת מאסר של עד 5 שנים. מתקן יהל"ם, הממוקם בנתב"ג, הוא מתקן הכליאה היחיד בישראל המנוהל על ידי רשות האוכלוסין וההגירה ולא על ידי שב"ס. 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.

4. זרקור על שנת 2024

לאורך שנת 2024 נמשכה מלחמת "חרבות ברזל", אשר השפיעה באופן ישיר ועקיף על מדיניות ההגירה ותהליכי המעצר והגירוש בישראל. המלחמה הובילה לשינויים בהרכב אוכלוסיית מהגרי העבודה, להגברת הביקורת במעברי הגבול, ולאתגרים חדשים במערכת הכליאה. עם זאת, במקביל לנסיבות החריגות, נמשכו דפוסים בעייתיים שתועדו גם בשנים קודמות, ובהם מעצר קטינים במתקני מעצר הגירתי, הפרדת משפחות ומעצר הורים, חסמים בנגישות למערכת המקלט וכן ליקויים בהליכי המעצר ובדיוני המשמורת.

4.1 השפעות "חרבות ברזל" על מערכת המשמורת

המצב הביטחוני ששרר בישראל במהלך 2024 ומצב החירום שהוכרז בעקבותיו יצרו מציאות חדשה, אשר השפיעה על היבטים שונים בחיי המהגרים ששהו בישראל. בתת-פרק זה נצביע על שלושה מישורים מרכזיים המעוררים חשש לפגיעה בזכויות אדם ובזכויות עצורים כאחד.

מהגרי עבודה שהועסקו באזורי גבול - מניתוח פרוטוקולים עולה כי מספר ניכר של מהגרי עבודה נעצרו לאחר שנטשו את מקום עבודתם באזורים צמודי גבול, שבהם נחשפו ללחימה מתמשכת ולתחושת סכנה לחייהם. חשש זה אינו תיאורטי.

בשבעה באוקטובר 2023 נרצחו על ידי מחבלי חמאס 63 מהגרי עבודה¹⁶ שפרטיהם מצויים בידי המוקד לפליטים ולמהגרים:

- 39 עובדי חקלאות מתאילנד (מהם שניים שנרצחו בעזה לאחר שנחטפו)
- 13 משתלמים בחקלאות (10 מנפאל, שניים מטנזניה, אחד מקמבודיה)
- שבעה עובדות ועובדי סיעוד (ארבעה מהפיליפינים, שניים מסרי לנקה, אחד ממולדובה)
- ארבעה עובדי בניין מסין

¹⁶ מתוכם שלושה חטופים שנרצחו בעזה: ג'ושוע לואיטו מולל מטנזניה, סונטיה אקרסרי וסוטיסאק רינטלאק מתאילנד.

בנוסף, לאחר הטבח, ובמהלך המלחמה בת השנתיים בין ישראל לחמאס וכן במהלך המלחמה עם חיזבאללה בצפון הארץ, נהרגו ארבעה עובדי חקלאות בשלוש התקפות טילים:

- 10 באוקטובר 2023: סקסיט קוטמי וסריטאט קאוואו במושב תלמי אליהו, בדרום הארץ.
- 4 במרץ 2024: פאט ניבין מקסוול במושב מרגליות בצפון הארץ.
- 11 באוקטובר 2024: ניסן מיראם מקיבוץ יראון בצפון הארץ.

גם מהגרי עבודה שחבריהם לא נפגעו, שמעו על כך באמצעי התקשורת ונדרשו במהלך השנתיים האחרונות לרוץ למקלטים לעיתים תכופות עקב האזעקות הרבות. השפעת המלחמה ניכרת היטב גם בבית הכלא למהגרים. כך למשל, עובד תאילנדי שהגיע לישראל באפריל 2024, נעצר בדצמבר 2024 כשעבד במאפייה במודיעין לאחר שעזב את מעסיקו ליד רצועת עזה, לדבריו "בשל הקושי לשמוע את הפיצוצים במלחמה".¹⁷ עובד תאילנדי אחר, שהגיע לישראל ביולי 2019, עזב את מעסיקו בצפון ביולי 2024 משום ש"לא רצה לעבוד בצפון בגלל מלחמה".¹⁸ באופן דומה, עובד מסרי לנקה, שהגיע בינואר 2024 למטולה לעבוד בחקלאות, הסביר כי "נכנס לישראל לעבוד בחקלאות ועבד במטולה. הוא ברח ממטולה לפני חצי שנה בגלל המלחמה וכיוון שפחד לחייו, אך בספטמבר חזר והמצב היה יותר גרוע ולכן אחרי 20 יום ברח שוב".¹⁹

כל העצורים גורשו חזרה למדינות המוצא, חלקם לאחר חודשים ספורים בלבד של שהות בישראל, כאשר בסבירות גבוהה טרם הספיקו להרוויח את העלות הגבוהה הכרוכה בהגעה לעבודה לישראל. מצבים אלה מעלים שאלות עקרוניות באשר לאופן התמודדות המדינה עם מהגרי עבודה שהוזמנו לישראל כדי למלא מחסור בכוח אדם, אך עזבו את מקום עבודתם עקב נסיבות חיצוניות שאינן בשליטתם, ובפרט כאשר נשקפת להם סכנת חיים.

¹⁷ מוחזק מס' 9247832.

¹⁸ מוחזק מס' 9236296.

¹⁹ מוחזק מס' 9243784.

מרחבים מוגנים במתקני המשמורת - המלחמה הציפה באופן חד בעיה קריטית בתנאי הכליאה במתקן גבעון: היעדר מרחבים מוגנים לעצורים, סוגיה שקיבלה משנה תוקף בתקופת הלחימה העצימה שבמהלכה שוגרו לעבר ישראל למעלה מ-25,000 כטב"מים, רקטות וטילים בליסטיים משש חזיתות שונות.²⁰ לקו החם של המוקד התקבלו פניות מעצורים ומבני משפחותיהם, שדיווחו על חשש לחייהם עקב כך שבזמן אזעקות הונחו להישאר בתאים ולשכב תחת המיטות כמה שיותר רחוק מהחלון. מצב זה מעלה חשש ממשי ביחס לעמידת הרשויות בחובתן להבטיח את שלומם הפיזי של העצורים. לאחר שפניות המוקד לגורמים הרלוונטיים נענו בתשובות חלקיות ולא מספקות, הוגשה ביוני 2025 בקשה למידע לפי חוק חופש המידע, במטרה לעמוד על היקף הבעיה ולבחון פתרונות ראויים.

ניהול דיונים באופן מקוון (היוועדות חזותית) – אחת מתוצאות מצב החירום שהוכרז בישראל לאחר טבח השבעה באוקטובר הייתה המעבר הנרחב לקיום דיוני בית הדין בהיוועדות חזותית, כך שהדיין והמתורגמן אינם נוכחים באולם לצד המוחזק. פרקטיקה זו, שתועדה לאורך כל שנת 2024 וספק אם הייתה מוצדקת בכל המקרים מבחינה ביטחונית, מעוררת חששות כבדים ביחס לזכויות העצורים. ראשית, המעבר לפלטפורמה מקוונת פוגע בזכותם הבסיסית של העצורים להיות נוכחים פיזית בדיון, בניגוד לסעיף 13 לחוק הכניסה לישראל, ומקשה על מימוש זכותם להליך הוגן, לטיעון ולכבוד האדם. הבעיה מתחדדת לנוכח פערי התרגום: בעוד שבדיון פיזי מתורגמן יכול לספק תרגום סימולטני, בהיוועדות חזותית נמסרת לרוב רק תמצית הדברים בסיום דברי אחד הצדדים או בתום הדיון כולו. כתוצאה מכך, המוחזק מתקשה לעקוב בזמן אמת אחר הנאמר, להבין את מלוא הטענות ולהגיב אליהן באופן יעיל. מעבר לכך, ההיוועדות החזותית מצמצמת את יכולתו של הדיין להתרשם באופן בלתי אמצעי מן המוחזק, לבחון אם קיימות חבלות על גופו, אם הוא שומע ורואה היטב, אם מתרחשות הפרעות חיצוניות או אם הוא אזוק בניגוד לדין. לבסוף, פרקטיקה זו פוגעת גם במראית

²⁰ ראו: <https://www.haaretz.co.il/news/security/2024-10-14/ty-article-magazine/00000192-477c-da69-a797-5f7eeb6a0000>

פני הצדק: הדיון מתנהל "מעל ראשו" של העצור, היושב בחדר נפרד ומרוחק, עובדה המעצימה את תחושת הניכור וחוסר האונים.²¹

מעבר לנושאים המרכזיים שהוצגו לעיל, תועדו גם השלכות נוספות של המלחמה על מערכת המשמורת, ובהן סוגיית הצפיפות במתקנים. במהלך 2024 הוכרז "מצב חירום כליאתי" בשל המחסור במקומות כליאה, עובדה שהובילה לצפיפות חריגה. באה-כוחה של מוחזקת אזרחית הודו תיארה זאת כך: "האגף 2 של הנשים מלא עד אפס מקום ברמה שזה עולה על התנאים הקבועים בבג"ץ הצפיפות".²² מצב זה הוביל לשחרורים שבוצעו באופן אקראי מחוסר מקום, ללא שיקול דעת פרטני בעניינו של כל מוחזק. כך, למשל, מוחזק פיליפיני שבו נתקל צוות הקו החם של המוקד במהלך ביקור במתקן, שוחרר ללא ערבות, קיבל כרטיס טיסה והונחה להגיע בכוחות עצמו לנמל התעופה.

היבט נוסף של מלחמת "חרבות ברזל" הוא ריבוי מסלולים ומדינות מוצא לגיוס מהגרי עבודה, שנבע מעצירת כניסתם של עובדים פלסטינים. בהקשר זה ניתן לציין קבוצה של 15 עובדים מסרי לנקה בענף החקלאות, אשר כולם נטשו את מעסיקיהם תוך שטענו לעבודה פוגענית ומקפחת – כפי שציינה הדיינת רוחמה סיני: "טענות המוחזקים חזרו על עצמן והם סיפרו, כי עזבו את מעסיקיהם בחקלאות בעיקר בשל העובדה שלא היה מספיק עבודה בחקלאות וכן בשל קיפוח שכרם כך ששילמו להם פחות מהשכר הקבוע בחוזה שעליו חתמו בטרם הגיעו לישראל. כן טענו, כי חברת כח האדם שהביאה אותם התנערה מהם, לא סיפקה להם עבודה אחרת ושלחה אותם לחפש לבד עבודה. לאור העובדה, שמדובר בקבוצה גדולה של עובדים זרים שהגיעו אך לאחרונה לישראל הטוענים טענות זהות, ואך למען הזהירות ומבלי לקבוע בעניין

²¹ מס' מוחזקת 9223314. לאחר פניות שלא נענו, עתר המוקד בנושא זה במאי 2025 לבית המשפט המחוזי עת"מ 448999-05-25 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדיון, וההליך המשפטי עדיין בעיצומו.

²² בעקבות עתירה של האגודה לזכויות האזרח ועמותות אחרות נגד משרד המפנים לגבי שטח המחיה לכלוא בתאי המעצר, פסק בית המשפט ביוני 2017 שתוך 9 חודשים על המדינה להבטיח לכל כלוא שטח מחיה של 3 מ"ר ותוך 18 חודשים השטח יגדל ל - 4.5 מ"ר (בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים). החלטה זו טרם יושמה במלואה.

מסמרות על פניו נראה שיש לבחון את טענותיהם לקיפוח שכרם וכן לבחון את התנהלות חברת כח האדם בעניינם. הממונה יעביר החלטה זו למר שמעון זיגזג מנהל אגף אכיפת מעסיקי זרים – מנהל האכיפה לזרים ברשות ההגירה". כפי שניתן להסיק, ריבוי מסלולים זה יצר מערכת גיוס מבוזרת ומורכבת יותר, שבה עובדים מגיעים ממדינות שונות, בתנאים חוזיים ובמסלולי תיווך שונים, לעיתים תוך שימוש בערוצים שנפתחו ללא בקרה מספקת. התוצאה היא הגברת הקושי בפיקוח על תנאי העסקה, העמקת הסיכון לניצול והפליה בין קבוצות עובדים ממדינות שונות, ופגיעה ביכולת של המדינה להבטיח סטנדרטים אחידים של זכויות והגנה.

4.2 מעצר וכליאה של קטינים

חוקרים, פעילי זכויות אדם ואנשי מקצוע תמימי דעים כי שהיית קטינים במתקני מעצר הגירתי היא חוויה בעלת השלכות טראומטיות ארוכות טווח העלולות לסכן את בריאותם הנפשית והפיזית. (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2016) הכליאה פוגעת ביכולת לפתח קשרים בין-אישיים ומגבירה את הסיכון להפרעת דחק פוסט טראומטית, (PTSD) לחרדה, לדיכאון, להפרעות הסתגלות והתנהגות ואף לאובדנות. (Mares, 2021; Priestley et al., 2025) נוסף על כך, חשיפת ילדים לייאוש ולתחושת חוסר האונים של הוריהם הכלואים עלולה לעורר בקרבם תגובות רגשיות דומות ולהעצים את הטרומטיזציה. אף על פי כן, גם בשנת 2024 תועדו מקרים שבהם קטינים נעצרו יחד עם הוריהם ושהו במשמורת. בתי הדין לביקורת משמורת נרמלו בפועל את התופעה, כאשר עסקו בהליכים פרוצדורליים ובהליכי הרחקה מבלי להתייחס כלל להשלכות האפשריות של מעצר קטינים.

- ב־18 בדצמבר 2024 נעצרו בני זוג מגאורגיה יחד עם בנם הפעוט, בן פחות משנתיים שנולד בישראל, והועברו לכלא גבעון.²³ בעת המעצר הייתה האם בתחילת היריון נוסף. שני בני הזוג נכנסו לישראל שלא כדין, ובשימוע הודו כי שהותם אינה חוקית והצהירו על רצונם לשוב לגאורגיה. הדיין איתיאל גבעון קבע כי אין עילות לשחרור בערובה, גם לא לנוכח נוכחותו של קטין רך בשנים,

²³ מס' מוחזקים 9246866 ו- 8246897.

והורה על המשך החזקתם במעצר לשם הבטחת הרחקתם המיידית. נציג רשות האוכלוסין טען כי "המקום (גבעון) ערוך להחזקת ילד במשמורת. יש כאן חדר ילדים/משפחה ופעילויות." בהחלטה זו העדיף בית הדין את עקרון ההרחקה על פני עקרון טובת הילד. ככל הידוע, לא התקיים דיון נוסף בעניינם; סביר כי בני המשפחה הורחקו, אך לא ניתן לדעת כמה ימים נאלצו לשהות במעצר קודם לכן.

- ב-18 בספטמבר 2024 נעצרה אזרחית תאילנד יחד עם בן זוגה ושני ילדיהם הקטינים (ילידי 2020 ו-2024), והועברו לכלא גבעון.²⁴ שני בני הזוג נכנסו לישראל ברישיון עבודה שפג תוקפו זה מכבר. בשימוע הודו כי הם שוהים שלא כדין וביקשו לשוב לתאילנד בהקדם. נציג רשות האוכלוסין ציין כי הליך ההרחקה מתעכב בשל היעדר מסמכי נסיעה לילדים, אף על פי שההורים מילאו הטפסים ושיתפו פעולה לזירוז הנפקת מסמכי הנסיעה. למרות זאת, בית הדין קבע כי אין עילה לשחרור בערובה, גם לנוכח נוכחותם של שני קטינים, ואישר את המשך ההחזקה במעצר עד להשלמת ההרחקה. בפרוטוקול אף נרשם כי "המשפחה נראית חיונית ושמחה עם הילדים... מחייכים ומחזיקים בשתייה/ברד לילדים." בפועל, האב הוחזק בנפרד ממשפחתו, עובדה שמנעה בעדו מלשמש מקור תמיכה לבת זוגו ולילדיו והעמיקה את תחושת המצוקה של כל בני המשפחה. בביקור נציגי המוקד לפליטים ולמהגרים עלה כי המשפחה מתקשה לתקשר עם הסביבה בשל חסמי שפה (שליטה מוגבלת בעברית ובאנגלית) וכי חסרו לה מוצרים בסיסיים כגון טיטולים ובגדי ילדים. כמו ילדים עצורים אחרים, גם ילדים אלו התלוננו על פריחה מגרדת שאובחנה כאלרגיה, אך בסבירות גבוהה נבעה מפשפשים אשר רבים מהעצורים בכלא גבעון סובלים מהם. המשפחה הוחזקה במשמורת לפחות 12 ימים, עד 1 באוקטובר 2024.

²⁴ מס' מוחזקים 9239094 ו- 9239129.

מלבד המקרים המתועדים בפרוטוקולים, שבהם העצורים שהו יותר מארבעה ימים בכלא, התרחשו גם מעצרים של הורים עם ילדיהם שהסתיימו בשחרור עוד בטרם הובאו בפני ביקורת שיפוטית. כך, למשל, דווח לצוות הקו החם של המוקד על אזרחית הודו, שנעצרה ב־13 באוקטובר יחד עם בתה בת ה־11 חודשים בלבד, ושוחררה למחרת היום.

סה"כ הוכנסו לכלא גבעון במהלך 2024 חמישה קטינים: שניים מתאילנד, אחד מגינאה, אחד מהודו ואחד מגיאורגיה.²⁵ מקרים אלה, גם אם הם בודדים, מדגישים את הפער בין הידע המחקרי והמשפטי המצטבר באשר לנזקי הכליאה לקטינים לבין אופן יישום מדיניות המעצר בישראל. גם כאשר קיימות הגנות משפטיות פורמליות, עקרון טובת הילד נותר משני ביחס לעקרון ההרחקה. מאחר שהתופעה נמשכה גם בשנת 2025, פנה המוקד לפליטים ולמהגרים באוגוסט 2025 לממלא מקום מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בבקשה להורות על יישום חלופות הולמות.

4.3 מעצר, כליאה וגירוש אחד ההורים

הפרקטיקה של מעצר וגירוש אחד ההורים מציבה דילמות חריפות ביחס לזכויות הילד ושלמות המשפחה. בהיעדר התייחסות מערכתית לעקרון טובת הילד, כפי שמוגדר בסעיף 3 לאמנת זכויות הילד, ההחלטות בעניינים אלה נוטות להישען כמעט בלעדית על שיקולי הרחקה מתוך הפריזמה של שמירת החוק והריבונות. תופעה זו מובילה לפגיעה ישירה בזכות הקטינים לגדול לצד שני הוריהם, ומציבה את הצרכים הרגשיים, החברתיים וההתפתחותיים שלהם כעניין שולי בדיון המשפטי. המקרים המתוארים להלן, שנדונו בבתי הדין למשמורת בשנת 2024, מדגימים את האופן שבו סוגיית הילדים שולבה באופן שולי בהחלטות, בין אם כהערה ביוגרפית, כהצדקה טכנית, או כעוגן לאמון, ולא כשיקול עצמאי ומהותי.

- אזרח חוף השנהב נכנס לישראל דרך גבול מצרים בשנת 2011, החזיק באשרה לתקופה קצרה, ומאז 2012 שהה במדינה ללא מעמד.²⁶ הוא הקים

²⁵ מענה מתאריך 13.1.2025 של רשות האוכלוסין וההגירה לבקשת חופש מידע.

²⁶ מס' מוחזק 9237672.

משפחה בישראל ושלושת ילדיו נולדו כאן. בספטמבר 2024 נעצר לאחר שהזדהה באמצעות אשרה מזויפת, ונפתח נגדו הליך משמורת והרחקה. בדיונים טען כי אינו יכול להסדיר מסמכים דרך הקונסוליה בשל חשש מזיוף, וביקש להשתחרר כדי להסדיר בעצמו, אולם בית הדין התרשם כי טענותיו נועדו לעכב את ההרחקה. בית המשפט המחוזי אמנם הורה על שחרור בערבות גבוהה (70,000 ₪), אך בקשותיו להפחתת הסכום נדחו, ובית הדין האריך את צו המשמורת. למרות התייחסות ברורה לכך שיש לו שלושה ילדים קטינים שנולדו בישראל, וכפי שהדגיש בא-כוחו "למוחזק יש שלושה ילדים בישראל שהוא מכלכל וכרגע השמתו במשמורת ללא אופק הרחקתי וללא בחינה סוציאלית של הילדים מאבדת מכל תוכן ויש להורות על שחרורו", הם הוזכרו בדיונים רק כעובדה ביוגרפית ולא התקיים דיון בצרכיהם הרגשיים, החברתיים וההתפתחותיים. בית הדין לא שקל את השלכות המשמורת והגירוש של האב על רווחת הילדים ובשום שלב לא עלתה התייחסות מפורשת לעקרון טובת הילד כפי שנדרש בסעיף 3 באמנת זכויות הילד.

- אזרח סין נכנס לישראל בשנת 2018 ברישיון עבודה שפג, ומאז 2023 שהה במדינה ללא מעמד.²⁷ הוא חי בתל אביב עם בת זוגו, אזרחית הפיליפינים ושני ילדיהם הקטינים, שלפי הנטען הם בעלי צרכים מיוחדים. ביולי 2024 נעצר ונפתח נגדו הליך משמורת והרחקה. בדיונים ביקש לשחררו נוכח טובת ילדיו, שכן פרנסת המשפחה תלויה בו בלבד מאחר שאשתו אינה עובדת בשל הטיפול בילדים. בנוסף הדגיש את חשיבות נוכחותו בתחילת שנת הלימודים כדי לסייע לאשתו כי "אני ואשתי לקחנו {יחד} למסגרות כי יש לנו 2 ילדים". לאחר חודש וחצי במעצר, לאורך כל תקופת החופש הגדול, בית הדין הורה על שחרורו בערובה גבוהה ובתנאי פיקוח הדוקים כי התרשם שנוכחות הילדים מהווה עוגן המאפשרת "לתת בו אמון כי יצא מישראל במועד שיקבע לו". גם כאן טובת הילדים שימשה בעיקר כהצדקה פרוצדורלית לשחרור מותנה, ולא נבחנה כשיקול עצמאי ומהותי. לא התקיים דיון בהשלכות המעצר והגירוש על

²⁷ מס' מוחזק 9233612.

רווחת הילדים, במיוחד לנוכח טענות בדבר צרכים מיוחדים, ולא הועלתה כל התייחסות מפורשת לעקרון טובת הילד.

- אזרח נפאל נכנס לישראל באופן לא חוקי בשנת 2011 ומאז שהה במדינה ללא אשרה.²⁸ בספטמבר 2024 נעצר ונפתח נגדו הליך משמורת והרחקה. העצור טען כי הוא בן זוג לאזרחית נפאל השוהה בישראל וכי לשניים ילדה פעוטה בת שלוש. בית הדין קבע שמדובר במקרה קיצוני של "דין עצמי" והדגיש את חוסר האמון שניתן לייחס לו נוכח התנהלותו בעבר. סוגיית הילדה הוזכרה בהחלטה, אך בעיקר בהקשר טכני: בית הדין ציין כי ממילא, ככל שהוריה יורחקו, בתו בת השלוש "תצא עם הוריה לנפאל" ובכך שלל כל בחינה של טובתה כקריטריון עצמאי אלא היא נגררה להכרעת ההורים ולשיקולי ההגירה, ללא דיון בהשלכות על רווחתה. לאחר מתן צו ההרחקה, האב הגיש ערר לבית הדין לעררים על הרחקתו, ובמסגרתו ניתן צו ביניים האוסר על גירוש עד להכרעה בהליך אחר המתנהל בבית המשפט העליון, שעסק בהרחקתו של שוהה שלא כדין שלו ילד בישראל. לאחר מתן צו הביניים ביקש המערער מבית הדין לביקורת משמורת לשחררו, אך בקשתו נדחתה. על החלטה זו הוגש ערעור לבית המשפט המחוזי, אשר קבע כי החזקתו במעצר עלולה להשפיע באופן משמעותי על ביתו הקטינה. הפער בין התעלמות בית הדין מטובת הילדה לבין ההכרה של בית המשפט המחוזי בהשפעת המעצר על רווחתה ממחיש את חוסר האחידות ביישום עקרון טובת הילד במערכת המשפטית.

- אזרח הפיליפינים נכנס לישראל ב־2008 באשרת עבודה שפג תוקפה ב־2016 ומאז שהה במדינה ללא מעמד.²⁹ בסוף נובמבר 2024 נעצר ונפתח נגדו הליך משמורת והרחקה. המוחזק טען כי הוא נשוי לאזרחית הפיליפינים חסרת מעמד בישראל וכי לשניים שני ילדים קטינים עם בעיות רפואיות. בית הדין דחה את בקשתו לשחרור בקובעו שאין עילה הומניטרית מיוחדת, וכי ממילא כל בני המשפחה יכולים להתאחד בפיליפינים. סוגיית הילדים הוזכרה בהחלטה אך

²⁸ מס' מוחזק 9237136.

²⁹ מס' מוחזק 9245038.

לא נבחנה מנקודת מבט של טובתם, אלא כהיבט טכני המצדיק את הרחקת כל בני המשפחה יחד. לא התקיים דיון בהשלכות המעצר והגירוש על רווחת הילדים, ובית הדין לא התייחס לעקרון טובת הילד כקריטריון עצמאי. בעניינו של האב התקיים דיון אחד בלבד, ולפיכך סביר להניח כי הורחק למרות שני ילדיו הקטינים בעלי הצרכים הרפואיים המיוחדים.

הדוגמאות שתוארו מצביעות על דפוס עקבי בדיוני מעצר וגירוש של הורים בבית הדין לביקורת משמורת, שבו ילדים מוזכרים לרוב כנסיבה ביוגרפית או טכנית בלבד. השלכות המעצר וההרחקה על רווחתם לא נבחנות באופן מהותי, ואף כאשר נטענו צרכים מיוחדים או בעיות רפואיות, בית הדין לא העניק לכך משקל עצמאי במסגרת בחינת טובת הילד, בניגוד לערכאות אחרות שהכירו בהשפעת המעצר על רווחת הקטינים.

4.4 נגישות למערכת המקלט מתוך מתקני המשמורת

הזכות למקלט ולהגנה מעוגנת באמנת הפליטים של האו"ם (1951), המטילה על המדינות החברות, ובהן ישראל, את החובה לאפשר לכל אדם להגיש בקשה להגנה ולספק את כל המידע הנדרש לשם כך. במהלך 2024 טופלו בכלא גבעון 73 בקשות מקלט של עצורים, 46 מהן הוגשו על-ידי גברים ו-27 על-ידי נשים. עובדי מנהל האכיפה והזרים בכלא אחראים על סריקת הטפסים והעברתם ליחידת הטיפול במבקשי מקלט. עם זאת, הטפסים במתקן אינם מתורגמים, ולטענת רשות האוכלוסין וההגירה ניתן "לצורך תרגום הטפסים במתקן, באפשרות המוחזק להיעזר בחברים, קרובי משפחה או עו"ד מייצג".³⁰

על השפה כחסם בתוך הכלא ניתן ללמוד גם מדבריו של מוחזק 9242277, אזרח ארגנטינה, שהתלונן בפני צוות המוקד כי בבית הסוהר אין מידע זמין בספרדית וכי אינו מסוגל לתקשר עם הסוהרים כלל. בשל כך, מזה זמן רב אינו מצליח להשתמש בכרטיס הטלפון שלו, שנותר ללא יתרה, שכן אינו מצליח להסביר את מצבו לסוהרים.

³⁰ מענה מתאריך 13.1.2025 של רשות האוכלוסין וההגירה לבקשת חופש מידע.

מעבר להנגשה שפתית, נדרשת גם נגישות למידע בדבר זכויות ונהלים כדי למצות את הליך בקשת המקלט באופן יעיל. בפועל, קיים מחסור במידע ברור לגבי פרוצדורות המקלט. כך למשל, אזרחית מלאווי (9219897) לא הבחינה בין ראיון מקלט לבין דיון בבית הדין למשמורת, ובדיון להארכת משמורתה (8.2.2024) אמרה לדיון: "אני מבינה אנגלית. אני מבינה שאני ללא רישיון בישראל. הגשתי בקשת מקלט. היה לי ראיון מקלט אתמול... אני מבינה שיבדקו לי את בקשת המקלט במשמורת. אני לא מבינה מה קורה. אתמול ראיינו אותי והיום שוב."

במהלך 2024 טופלה במתקן יהל"ם בקשת מקלט אחת בלבד, שהוגשה על-ידי עצור במתקן. הבקשות מוגשות באופן מקוון ובשפה האנגלית באמצעות מחשב נייד.³¹ עובדי מנהל האכיפה והזרים אמורים לסייע בהגשתן. אין בידי המוקד מידע ממקור ראשון האם וכיצד ניתן מענה במקרים של חסמי שפה, אך העובדה שמהלך כל השנה הוגשה אך ורק בקשת מקלט אחת מדברת בעד עצמה.

יש להדגיש כי חסמים לשימוש במערכת המקלט, הנובעים מפערי שפה ומחסור ידע לגבי הפרוצדורות, אינם תופעה חדשה. הם תועדו בהיקפים שונים לאורך העשור האחרון וצוות המוקד אף עשה ניסיונות מגוונים לצמצם את התופעה. עם זאת, לא ניכרת התקדמות ממשית בפתרון הבעיה ובהבטחת הנגשה נאותה של זכות בסיסית זו למוחזקים במשמורת.

4.5 פגמים פרוצדוראליים – מעצר, שימוע וכליאה

הליכי מעצר, שימוע ומשמורת אמורים להתנהל בהתאם לעקרונות יסוד של ההליך ההוגן, ובהם הקפדה על קיומן של ראיות, שקיפות, יידוע מלא, תרגום מקצועי וייצוג משפטי. חריגה מכללים אלה אינה עניין טכני בלבד, אלא פגיעה מהותית בזכויות אדם בסיסיות: הזכות לחירות, הזכות לייצוג והזכות להליך הוגן. אחד מתפקידיו המרכזיים של בית הדין לביקורת משמורת הוא לבחון את חוקיותם של הליכי המעצר ואת תקינותם, אולם מן הפרוטוקולים שנבחנו לשנת 2024 עולה כי במקרים רבים פגמים

³¹ שם.

פרוצדוראליים חמורים הובילו לפגיעה בזכויות המוחזקים, לעיתים באופן בלתי הפיך, מבלי שבית הדין נתן לכך מענה ממשי. הדוגמאות המובאות להלן מצביעות על שימוש לרעה במעצר הגירתי כתחליף להליך פלילי, על קיום שימועים ללא תרגום מקצועי, ועל פגיעה בזכות הייצוג בשלב קריטי, תופעות המעידות על התעלמות עקבית מזכויות יסוד שהמשפט הישראלי והבינלאומי מחייבים להבטיח.

- העברה לנוהל הפלילי מבלי שהוגש כתב אישום - אזרח סין שהגיע באשרת עבודה לענף הבניה נעצר בינואר 2024 לאחר שנחשד במעורבות בעבירת גניבה, אך לא הוגש נגדו כתב אישום.³² במעמד הדיון טען בא־כוחו כי לא קיימות ראיות הקושרות אותו לעבירה, וכי נעצר והועבר למעצר הגירתי בגבעון ללא עמידה בהליכי הדין הפלילי המקובלים. נציג רשות האוכלוסין עמד על המשך המעצר לצורך הרחקה, אך הסכים שלא להרחיקו עד למועד קרוב כדי לאפשר הגשת ערר. בית הדין אישר את צו המשמורת, אולם ימים ספורים לאחר מכן נמסר כי קיימת הסכמה עקרונית לשחרור, ובית הדין הורה לפעול מול הממונה על ביקורת הגבולות לקביעת תנאי השחרור. המקרה ממחיש כיצד חשד פלילי שלא הבשיל לכתב אישום הוביל בכל זאת להחזקת אדם במעצר והרחקה, תוך פגיעה בעקרונות ההליך ההוגן: היעדר ראיות ממשיות, אי-בהירות באשר לעיתוי ותנאי המעצר, והעברת האחריות לנתיב מנהלי של מעצר והרחקה מבלי לבחון לגופו את חשד העבירה.
- שימוש במעצר הגירתי כתחליף להליך פלילי: ביטול רישיון ללא עילה - המשפט הישראלי והבינלאומי קובעים כי מעצר מנהלי אינה יכולה לשמש תחליף להליך פלילי. בית המשפט העליון הבהיר כי מטרת המעצר היא להבטיח את ביצוע ההרחקה בלבד, ולא להעניש או להרתיע את העצורים.³³ בשנת 2024 נחשפנו למקרה בו שני אזרחי אזרח טורקיה אשר נכנסו לישראל באשרת עבודה בענף הבנייה נעצרו בספטמבר בחשד להטרדת קטין באוטובוס.³⁴ אולם לאחר דיון בבית

³² מס' מוחזק 9216834.

³³ ראו בג"ץ 4702/94 אל-טאי נ' שר הפנים; ראו גם הנחיות נציבות האו"ם לפליטים, UNHCR

.Detention Guidelines, 2012.

³⁴ מס' מוחזקים 9239829, 9239830.

משפט השלום שוחררו למעצר בית ולא הוגש נגדם כתב אישום כי המעשים שיוחסו להם, לקיחת כיפה ואוזניות מקטין במהלך הנסיעה, לא בשלו לכדי הגשת כתב אישום. למרות זאת, רשות האוכלוסין וההגירה ביטלה את רישיונם באופן מידי, הוציאה נגדם צו משמורת וצו הרחקה, ובית הדין לביקורת משמורת אישר את החזקתם. בפועל, ביטול הרישיון ושימוש במשמורת שימשו כאן כסנקציה עונשית במסווה של הליך מנהלי, תוך עקיפת הערובות המשפטיות של ההליך הפלילי ופגיעה חמורה בזכות היסוד לחירות. מאחר שלא התקיימו שימועים נוספים בעניינם, סביר כי גורשו מישראל מבלי שנבחנו טענותיהם לגופן.

- פגיעה בזכות הטיעון – לפי עקרונות ההליך ההוגן וחובת התרגום המעוגנת בנוהלי רשות האוכלוסין ובפסיקת בתי המשפט,³⁵ מוטלת על המדינה חובה להבטיח כי אדם יוכל להבין את ההליך המתנהל נגדו בשפה שהוא שולט בה. אולם, גם השנה נמצא כי ממונה ביקורת הגבולות ערך שימועים ללא מתורגמן מקצועי, אלא באמצעות Google Translate, אמצעי שאינו מבטיח תרגום מהימן של טענות המוחזק. כך היה במקרה של שלושה אזרחי וייאטנם³⁶ וגם במקרה של אזרח מסרי-לנקה.³⁷ יחד עם זאת, אצל כולם צו המשמורת וההרחקה אושרו על ידי הדיין חרף הפגם המהותי, מבלי שניתנה התייחסות לשאלה אם המוחזק אכן הבין את ההליך ואת זכויותיו. בכך נרשמה פגיעה חמורה בעקרון ההליך ההוגן ובזכות היסוד של המוחזק להבנה ולייצוג ראוי.

- פגיעה בזכות הייצוג - זכות הייצוג המשפטי היא זכות יסוד מהותית, המבטיחה לאדם אפשרות להתגונן בהליכים מנהליים ושיפוטניים, במיוחד כאשר מדובר בהכרעות העלולות לפגוע באופן חמור בחירותו ובזכויותיו. גם השנה מצאנו שזכות זו נפגעה לא אחת, למשל במקרה של שלושה אזרחי טורקיה שנעצרו בספטמבר 2024 לאחר שנטשו את מעסיקם. עורך דינם יידע מראש את רשות האוכלוסין כי ברצונו להיות נוכח בשימוע ויצא במיוחד ממשרדו בתל אביב בדרכו ללשכה בבאר

³⁵ ראו פסק דין עדאלה נ' שר הפנים (בג"ץ 7052/03)

³⁶ מס' מוחזקים 9246730, 9246731, 9246734.

³⁷ מס' מוחזק 9246185.

שבע. למרות זאת, ממונה ביקורת הגבולות החל את ההליך עוד בטרם הגיע, והשימוע נערך בלעדיו. כשהגיע נמסר לו כי הראיונות כבר התקיימו. כתוצאה מכך נמנעה בפועל זכות הייצוג של המוחזקים בשלב קריטי של ההליך. בבית הדין טען עורך הדין כי מדובר בהפרה חמורה של זכות יסוד, שחסמה את יכולתו להגן על מרשיו בזמן אמת, אולם טענות אלו לא זכו להתייחסות עניינית בהחלטה. המקרים שהוצגו ממחישים כי פגמים פרוצדוראליים אינם אירועים שוליים אלא תופעה עקבית, המעידה על כשל מערכתי בהבטחת זכויותיהם של העצורים.

4.6 מודעות בית הדין לאוכלוסיות פגיעות

מודעותו של בית הדין לביקורת משמורת לאוכלוסיות פגיעות ובהן קורבנות סחר בבני אדם ומתמודדי נפש היא נדבך קריטי בהבטחת הליך הוגן ובשמירה על זכויות יסוד. הדין הישראלי והבינלאומי מחייבים זיהוי יזום של עצורים פגיעים, הפניה לגורמים מקצועיים ובחינת טובת הפרט. ואולם, מקרי הבוחן מתוך הפרוטוקולים של 2024 מלמדים כי במקרים רבים אותות האזהרה לא זוהו או לא זכו להתייחסות עניינית, וההליכים נמשכו במסלול טכני של מעצר הגירתי וגירוש מהארץ.

4.7 שורדי סחר בבני-אדם ואחזקה בתנאי עבדות

החלטת ממשלה מחייבת כי בכל מקרה שבו עולה חשד שאדם נפל קורבן לאחת מעברות הסחר בבני אדם, יש לפנות לראש חוליית סחר בבני אדם ולחטיבת החקירות במשטרה.³⁸ ואולם, בפועל, קורבנות רבים אינם מזוהים על ידי שירות בתי הסוהר, נציגי רשות האוכלוסין או דייני בית הדין לביקורת משמורת. כתוצאה מכך, קורבנות פוטנציאליים מוחזקים לעיתים במעצר ואף מגורשים מישראל ללא קבלת טיפול מתאים, תופעה שתועדה לא אחת. מתוך פרוטוקולי בית הדין לשנת 2024 עולים מקרים שבהם עדויות העצורים היו צריכות לעורר חשד סביר לכך שנפלו קורבן לעברות סחר ולחייב הפעלה של הנהלים הרלוונטיים.

³⁸ החלטת ממשלה 2806, דצמבר 2002.

- אזרחית רוסיה נכנסה לישראל כתיירת בשנת 2019.³⁹ בקשת מקלט שהגישה נדחתה ב-2020, אך באותה שנה קיבלה רישיון זמני למתן עדות כקרבן סחר בבני אדם. הרישיון לא חודש, וב-2023 ניתן פסק דין המורה לה לצאת מישראל תוך שבעה ימים. ביולי 2024 נעצרה והוצאו נגדה צווי משמורת והרחקה. בדיון בית הדין ציינה שהיא חיה עם בן זוג ישראלי ואף נישאו בווידאו, אך לא הוגשה בקשה למעמד זוגי. בית הדין אישר את המשך המשמורת בקובעו שאין עילה לשחרורה. אף שהוזכר כי הוכרה כקרבן סחר, נתון זה לא נשקל כשיקול מהותי, וכך גם להיותה בת זוג של אזרח ישראלי לא ניתן כל משקל. מאחר שהתקיים בעניינה דיון אחד בלבד, ולא פורסמה כל החלטת שחרור, ניתן לשער שגורשה מישראל.

- ב – 17 ביולי 2024 עצרו פקחי הגירה בדירה בתל אביב ארבע אזרחיות סין שנכנסו לישראל כתיירות כמה שנים קודם לכן ולא יצאו את הארץ.⁴⁰ הדיין, יואב בר-לב, ציין בפרוטוקולים: "בשים לב, לממצאים שעלו מהדירה בה שהתה המוחזקת ובה עוכבה, כפי שעולה מדו"ח הפעולה, המזכירות תעביר את הפרוטוקול למנהלת היחידה למאבק בסחר בבני אדם". עוד עולה מהפרוטוקולים שביום 8 באוגוסט 2024, עו"ס מהיחידה למאבק בסחר הגיעה לראיין את הנשים בכלא ואילו ב – 12 באוגוסט 2024 נודע למוקד שהנשים הועברו למקלט שורדות עברות הסחר. נציגי המוקד איתרו את הפרוטוקולים רק לאחר שהנשים שכרו עורך דין לייצגם. לא ידוע לנו אם עורך הדין, שהגיש בקשות לבית הדין להכרה בהן כקורבנות עברת הסחר, הוא שהביא לשחרורן למקלט או שהיחידה למאבק בסחר ממילא עשתה זאת על סמך ההפניה של דיין בית הדין. אך ידוע לנו שארבע הנשים היו כלואות במשך 26 ימים עד ששוחררו למקלט. אמנם המקרה מעיד על כך שהדיין פעל כשורה והפנה את עניינן של העצורות להליך זיהוי אפשרי של סחר בבני אדם, עובדה המצביעה על רגישות מסוימת להקשרים פגיעים, אך המנגנון פעל באיטיות שהביאה את

³⁹ מס' מוחזקת 9234019.

⁴⁰ מס' מוחזקות 9233567, 9233569, 9233572 ו- 9233573.

הנשים לשכור שירותים משפטיים וגם אז הן נאלצו לשהות בכלא 26 ימים עד לשחרורן.

- שלושה אזרחים טורקים נכנסו לישראל באשרת עבודה בענף הבנייה כדי לעבוד בחברת הבניין הטורקית ילמזלר.⁴¹ בספטמבר 2024 נעצרו השלושה באילת כשהועסקו ללא היתר, לאחר שנטשו את החברה. על פי הפרוטוקולים בעניינם, בא כוחם טען בפני בית הדין שתנאי העסקתם בחברה היו פוגעניים עד כדי עבדות: החוזה עליו חתמו בטורקיה לא יושם בפועל, הם נדרשו לעבוד שעות רבות בתנאים מסכני חיים, והתגוררו בדירה בשליטת החברה תוך הגבלת חופש תנועתם. בא-כוחם טען כי מדובר במקרה מובהק של העסקה פוגענית, והפנה להיסטוריה הבעייתית של החברה ולפרסומים ותחקירים בנושא. על אף טענות עורך הדין, בית הדין לא בחן את החשש להעסקה בתנאי עבדות, לא התייחס לכך בהחלטתו שהתמקדה בהיעדר עילה לשחרור ממשמורת, ולא הפנה את המקרים לממונה על המאבק בסחר בבני אדם. בעקבות הדברים שנכתבו בפרוטוקולים, הגיעו נציגי המוקד לפגוש את השלושה בכלא, כפי שנעשה בכל מקרה של פרוטוקול המרמז על סחר בבני אדם. שניים מהטורקים גורשו מהארץ יום לפני הביקור ואילו השלישי הופתע לשמוע מנציגי המוקד שבא כוחם טען בפני בית הדין שהם הוחזקו בתנאים קשים על ידי החברה שהביאה אותם לארץ. לדבריו, התנאים בחברה היו טובים והם עברו למעסיק החדש רק משום שהאחרון הציע להם שכר גבוה יותר. עם זאת, בית הדין לא יכול היה לדעת זאת ולא דאג להפנות את השלושה ליחידה למאבק בסחר בבני אדם, לבחינת עניינם.

4.8 מתמודדי נפש

עצורים מתמודדי נפש עלולים לקבל החלטות שאינן מקדמות את טובתם האישית ואף מסכנות אותה. במקרים כאלה, ייצוג משפטי המנווט בתוך המבוך הפרוצדורלי והבירוקרטי הוא צורך הכרחי. בהקשר זה עומדת פסיקתו של בית המשפט העליון,

⁴¹ מספרי מוחזקים 9239675, 9239676 ו- 9239676.

המטילה חובה על הרשות לדאוג לייצוג משפטי במקרים קיצוניים שבהם אדם אינו מסוגל לייצג את עצמו. למרות זאת, לאורך העשור האחרון תועדו מקרים שבהם מתמודדי נפש הוחזקו במעצר מנהלי תקופות ארוכות, וגם כאשר סירבו להתייצב לדיונים או ניכר היה שאינם מבינים את ההליכים הדבר לא עורר אותות אזהרה אצל הדיינים. כך למשל תיעד צוות המוקד בשנת 2016 אזרח גינאה שטען שהוא אלוהים ושהה במעצר מנהלי במשך למעלה משבע שנים עד ששוחרר וכן אזרח חוף השנהב שאושפז בבית חולי אברבנאל לאחר ששמע קולות שהורו לו להצית את עצמו והוא פעל כמצוותם. לאחר שחרורו מבית החולים נעצר בגין שהייה שלא כדין. לאחר תקופת כליאה מצטברת של ארבע שנים וחודשיים, רשות ההגירה הצליחה לגרש אותו ליעד בלתי ידוע עם מסמכי נסיעה ישראלים, שכן לא היו ברשותו מסמכי נסיעה של חוף השנהב, שלא הכירה בו כאזרח שלה.⁴² נציגי המוקד פנו בעניין זה לאורך השנים אינספור פעמים לבית הדין וכן לאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים ואף הצליחו לגרום לכך שבית הדין יפנה מספר מתמודדי נפש לייצוג על ידי האגף, אך לא בכל המקרים בהם אכן נדרש ייצוג כזה. במקרים רבים ההליכים הפרוצדורליים נמשכו כרגיל. גם בשנת 2024 נמצאו מקרים שהיו צריכים לעורר סימני שאלה, וטופלו במקרים שגרתיים.

- בדיון בעניינה של אזרחית סין שנכנסה לישראל בשנת 2019 באשרת תייר ונעצרה בפברואר 2024, העיר המתורגמן כי המוחזקת "מדברת הרבה", לדבריו, "העוררת מנסה להסביר למה היא לא רוצה לצאת מישראל וללא באמת נותנת הסדר סדור שניתן לתרגם" (השגיאות במקור).⁴³ בית הדין ערך שמונה דיונים לעצורה אך על אף ששכרה שירותי עורך דין, ששמו אינו נזכר בפרוטוקולים, אך הוא הגיש בשמה ערר לבית הדין לעררים, היא לא הבהירה באף אחד מהדיונים מדוע שכרה שירותים משפטיים להגשת בקשת מקלט וניהול הליכים משפטיים בניסיון להביא לקבלת בקשת המקלט שלה. בית הדין

⁴² המוקד לפליטים ולמהגרים, [נשכחו בכלא](#) – מעצר ממושך של מהגרים, דצמבר 2016, עמודים 16-17.

⁴³ מוחזקת מס' 9221244.

התעלם לחלוטין מדברי המתורגמן ולא העלה שום תהיות לגבי מצבה הנפשי של העצורה. שלושה חודשים לאחר מכן, האישה עדיין הייתה כלואה והמתינה למסמכי נסיעה משגרירות מולדתה, בהחלט יתכן שהנפקתם התעכבה עקב מצבה .

- אזרח רוסיה נכנס לישראל ביוני 2019 באשרת תייר ומאז שהה במדינה ללא מעמד תקף.⁴⁴ באוקטובר 2024 נעצר לאחר שניסה לחצות את הגבול ללבנון, לטענתו כדי להגיע משם לרוסיה. בשימוע אמר: "ניסיתי ולא ידעתי מה לעשות. ניסיתי להגיע לירדן דרך ים סוף ואח"כ הבנתי שאפשר להגיע לירדן דרך עזה... רציתי להגיע הביתה ולא מעניינים אותי המשחקים הפוליטיים שלכם." למרות חוסר ההיגיון שבמעשיו ובדבריו המעידים על מצוקה נפשית אפשרית בית הדין לביקורת משמורת קבע כי לא מתקיימת עילה לשחרורו והורה על המשך מעצרו לצורך הרחקה, תוך התעלמות ממצבו הנפשי. מאחר שהדיון האחרון בעניינו התקיים בתחילת דצמבר 2024, ניתן לשער שאז, לאחר שני חודשי כליאה, גורש מישראל.

אך גם כאשר במהלך הדיון עולים סימני שאלה באשר למצבו הנפשי של עצור, ובית הדין שולח אותו לבדיקה פסיכיאטרית, הדבר נעשה לרוב לצורך אישור הגירוש מהארץ ולא לשם בחינת זכויותיו של העצור או הבטחת ייצוג הולם. כך היה במקרה של אזרח מולדובה שנכנס לישראל בספטמבר 2021 באשרת עבודה בענף הבנייה ונטש את מעסיקו בספטמבר 2023.⁴⁵ בנובמבר 2024 נעצר לאחר שנתפס לבוש חולצה עם דמותו של אוסמה בן לאדן ומחזיק סכין; בחקירתו טען כי הוא מוסלמי המחפש נשק וסמים ורוצה להגיע לאפגניסטן כדי "להוכיח שבן לאדן חי". דבריו עוררו גם בבית הדין חשש ממשי לבעיות נפשיות ולאי-יציבות, והוא נשלח לבדיקה פסיכיאטרית. אולם לאחר שנמצא כשיר להרחקה, בית הדין אישר את המשך מעצרו והורה על גירושו המהיר מבלי להידרש באופן מהותי לזכותו לייצוג, למצוקתו הנפשית או לעקרונות

⁴⁴ מוחזק מס' 9240317.

⁴⁵ מס' מוחזק 9243730.

ההליך ההוגן. מאחר שהדיון האחרון בעניינו התקיים בסוף דצמבר 2024, סביר כי גורש מִישראל.

לסיכום, המקרים שתוארו מצביעים על כשל מערכתי בהכרה ובהתמודדות עם פגיעות מיוחדות בהליכי משמורת. הן בשורדי עברות הסחר והן במתמודדי נפש, ההתמודדות בהחלטות נותרה על עצם חוקיות השהייה, בעוד שהיבטים של מצוקה, ניצול או אי-כשירות לא זכו לבחינה מהותית. דפוס זה חושף אנשים במצבי קיצון להרחקה מישראל מבלי שזכויותיהם יובטחו כנדרש, ומדגיש את הצורך בשינוי פרקטי ומשפטי שיבטיח הליך הוגן, זיהוי אמיתי של אוכלוסיות פגיעות ומתן מענה הולם.

5. סיכום והמלצות

דו"ח מעקב זה, העשירי במספר, מאפשר מבט-על על המגמות והדפוסים החוזרים במערכת המעצר ההגירתי, ומלמד כי על אף שינויים נקודתיים, עקרוניים או נסיבתיים, בעשור האחרון לא חל שינוי מהותי בגישה הבסיסית: מעצר נותר כלי מרכזי בניהול ההגירה, לעיתים על חשבון עקרונות יסוד של זכויות האדם והמשפט ההוגן.

דו"ח 2024 מצביע על שלושה צירים עיקריים:

1. **מגמות מבניות:** ירידה במספר העצורים אך שינוי בהרכב האוכלוסייה המוחזקת במעצר, במיוחד בעקבות עצירת כניסת העובדים הפלסטינים וגיוס מהגרי עבודה ממדינות חדשות במסלולים מזורזים. תהליך זה יוצר חשיפה גוברת לניצול ולעבודה בתנאים פוגעניים.
2. **פגמים פרוצדורליים מתמשכים:** שימוש במעצר מנהלי כתחליף להליך פלילי, שימועים ללא תרגום מקצועי או ללא נוכחות עורך דין, והתעלמות מצרכים מיוחדים של עצורים, כל אלה פוגעים פגיעה ישירה בזכות לחירות, בזכות לייצוג ובהליך הוגן.
3. **אוכלוסיות פגיעות:** קטינים, משפחות, מתמודדי נפש ושורדי עברות סחר בבני אדם, נותרו חשופים במיוחד להחמרה במצבם, ללא מענה מערכתי ראוי או הפעלה מספקת של הנהלים המחייבים.

אירועי שבעה באוקטובר והשלכותיהם החריפו מגמות אלו, כאשר הצורך המיידי בכוח עבודה גבר על מנגנוני פיקוח והגנה. במקביל נחשפו כשלים תשתיתיים חמורים במתקני המשמורת, בהם היעדר מרחבים מוגנים וצפיפות יתר.

מתוך כל אלה, ומתוך תשעת הדו"חות הקודמים, אנו חוזרות וממליצות:

1. **לצמצם במידת האפשר את השימוש במעצר מנהלי:** כליאה הגירתית תיעשה רק באין חלופה אחרת.

2. **לפתח חלופות מעצר בתוך הקהילה:** הרחבת מנגנוני פיקוח קהילתיים, ערבות אישית/מוסדית ואמצעים טכנולוגיים מוגבלים.

3. **להבטיח את הזכות לדיון הוגן:** חיוב בנוכחות מתורגמן מקצועי; איסור על שימוש ב־ Google Translate, מניעת קיום דיונים קריטיים ללא ייצוג; שימוש בהיוועדות חזותית רק במקרים מיוחדים המחייבים זאת.

4. **להגן על קטינים ומשפחות:** איסור כליאה של קטינים; בחינת טובת הילד כקריטריון עצמאי בהחלטות כפי שמחייבים החוק הבינלאומי, הישראלי ונהלי רשות ההגירה.

5. **לשפר את תהליך הזיהוי של אוכלוסיות פגיעות:** יישום מידי של ההחלטות והנהלים לזיהוי שורדי עברות הסחר ומתמודדי נפש; מינוי גורם ייעודי בבית הדין שתפקידו להתריע במקרים אלו. הכשרות קבועות של הדיינים.

6. **לשפר את תנאי הכליאה:** עמידה דווקנית בדרישת בג"ץ לצמצום הצפיפות בתאי המעצר, הקמת מרחבים מוגנים לעת מלחמה ושיפור תנאי מחיה בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים והחוק הישראלי.

7. **שקיפות ובקרה:** פרסום סדיר של נתונים ופרוטוקולים; חיזוק הבקרה הפרלמנטרית והציבורית על הליכי המעצר והגירוש מהארץ. ביקורת תכופה של מתקני המשמורת.

במלאת עשור למעקב, מתחדדת המסקנה כי נדרש שינוי מערכתי, כפי שחזרנו וטענו לאורך כל השנים. כלומר, מעבר מתפיסה הרואה במשמורת פתרון ניהולי, לתפיסה המחייבת שימוש בה כאמצעי אחרון.

רשות האוכלוסין וההגירה (2025), נתוני זרים בישראל.

Aas, K. F. (2011). 'Crimmigrant' bodies and bona fide travelers: Surveillance, citizenship and global governance. *Theoretical Criminology*, 15(3), 331-346.

Anderson, B. (2013). *Us and them?: The dangerous politics of immigration control*. Oxford University Press.

Bosworth, M. (2008). Border control and the limits of the sovereign state. *Social & Legal Studies*, 17(2), 199-215.

Bosworth, M. (2014). *Inside immigration detention*. Oxford University Press.

Coffey, G. J., Kaplan, I., Sampson, R. C., & Tucci, M. M. (2010). The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum. *Social Science & Medicine*, 70(12), 2070-2079.

De Genova, N. (2002). Migrant 'illegality' and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-447.

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

Detention Watch Network. (2022). *The influence of the private prison industry in immigration detention*. <https://www.detentionwatchnetwork.org/>

Eurostat. (2024). *Migration and migrant population statistics*. European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat/>

Flynn, M., & Cannon, C. J. (2009). *The privatization of immigration detention: Towards a global view* (Global Detention Project Working Paper No. 1). Global Detention Project.

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

Global Detention Project. (2025). *2024 annual report*. <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2025/06/GDP-ANNUAL-REPORT-2024-Web-1.pdf>

Golash-Boza, T., & Hondagneu-Sotelo, P. (2013). Latino immigrant men and the deportation crisis: A gendered racial removal program. *Latino Studies*, 11(3), 271-292.

- Hernández, C. C. G. (2017). *Migrating to prison: America's obsession with locking up immigrants*. The New Press.
- Human Rights Watch. (2023). *Australia: Immigration detention practices violate international law*. <https://www.hrw.org/>
- Kaufman, E. (2015). *Punish and expel: Border control, nationalism, and the new purpose of the prison*. University of Toronto Press.
- Mares, S. (2021). Mental health consequences of detaining children and families who seek asylum: A scoping review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 30(10), 1615–1639.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe. (2016). *End immigration detention of children*. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. <https://pace.coe.int/en/pages/campaign-detention-children>
- Priestley, I., Cherian, S., Paxton, G., Steel, Z., Young, P., Gunasekera, H., & Hunt, C. (2025). The impact of immigration detention on children's mental health: Systematic review. *The British Journal of Psychiatry*, 1–10.
- Silove, D., Steel, Z., & Mollica, R. F. (2001). Detention of asylum seekers: Assault on health, human rights, and social development. *The Lancet*, 357(9266), 1436-1437.
- TRAC Reports. (2024). *Immigration detention statistics*. Syracuse University. <https://trac.syr.edu/>
- United Nations. (1951). *Convention relating to the status of refugees* (Article 31). United Nations High Commissioner for Refugees.
- United Nations. (1966). *International covenant on civil and political rights* (Article 9). United Nations General Assembly.
- UN Committee Against Torture. (2016). *General comment No. 2: Implementation of article 2 by States parties*. United Nations.
- Weber, L., & Pickering, S. (2011). *Globalization and borders: Death at the global frontier*. Palgrave Macmillan.
- Yuval-Davis, N. (2011). *The politics of belonging: Intersectional contestations*. SAGE Publications.