

פליטים, מבקשי מקלט ומהגרי עבודה

"חוק ההסתננות"

"אחת מזכויות היסוד החשובות של האדם, זו הנמצאת בקצה העליון של פירמידת הזכויות, היא הזכות לחירות. מאז ומעולם, מקדמת דנא, לחמו אנשים לחופש. פגיעה בזכות לחירות היא מהפגיעות הקשות שניתן לחשוב עליהן. שלילת חירותם של המסתננים על ידי כליאתם לתקופה ארוכה הינה פגיעה אנושה ולא מידתית בזכויותיהם, בגופם ובנפשם. אל לנו לפתור עוול אחד ביצירת עוול אחר. לא נוכל לשלול זכויות יסוד בסיסיות ובה בעת, לפגוע ביד גסה בכבוד האדם ובחירותו במסגרת פתרון לבעיה הדורשת פתרון מערכת-מדיני הולם".²⁴⁴

ב-16.9.2013 קיבל בית המשפט העליון, בהרכב מורחב של תשעה שופטים, את עתירתם של מבקשי מקלט אריתריאים ושל ארגוני זכויות אדם, ופסק כי תיקון מספר 3 לחוק למניעת הסתננות (להלן – "חוק ההסתננות") אינו חוקתי ובטל.²⁴⁵ התיקון, שאיפשר מעצר מנהלי ללא משפט של מבקשי מקלט מסודן ומאריתריאה לפרק זמן של שלוש שנים לפחות, נחקק בינואר 2012 ואכיפתו החלה ביוני 2012. בעת פסיקת בג"ץ היו עצורים מכוחו כ-1,800 נשים, גברים וילדים בתנאים קשים.²⁴⁶

חרף העובדה שרוב העצורים הם אריתריאים וסודנים, שמדינת ישראל נמנעת מלגרשם בכפייה בחזרה למדינותיהם בהכירה בסכנה הנשקפת שם לחייהם, קבע "חוק ההסתננות" כי ככלל, הם ייכלאו. **בית המשפט העליון פסק כי מעצר מנהלי כזה מנוגד להוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכי על המדינה להתחיל לשחרר את הכלואים לאלתר** על פי העילות שבחוק הכניסה לישראל, ולסיים את שחרורם של מי שאין עוד עילה להחזיקם בתוך 90 יום (ככלל, להבדיל מהחוק למניעת הסתננות, חוק הכניסה לישראל אינו מאפשר מעצר לאורך זמן של מי שלא מתנהלים בעניינו הליכי גירוש).

בפסק הדין נקבע, כאמור, כי שחרור הכלואים יחל מיד,²⁴⁷ ויתפרס, לכל היותר, על פני תקופה של 90 יום. אולם לטענת רשות האוכלוסין וההגירה, בית המשפט קצב לה תקופה בת 90 יום שבמהלכה היא יכולה לשחרר כלואים על פי סדר העדיפויות שלה. בחלוף כארבעים יום ממתן פסק הדין שוחררו כלואים בודדים בלבד, ובאופן אבסורדי מספר הכלואים ששוחררו אף פחת לעומת התקופה שטרם מתן פסק הדין. התברר, כי רשות האוכלוסין וההגירה נמנעת משחרור הקבוצה הגדולה ביותר של כלואים – גברים אריתריאים וסודנים, וזאת כדי לאמץ במהלך 90 הימים שממועד פסק הדין חוק, שמכוחו יוקם מתקן שהייה בניהול שירות בתי הסוהר, ולהעבירם אליו. ב-28.10.2013 הגישו הארגונים שעתרו נגד "חוק ההסתננות" בקשה דחופה לפי פקודת ביזיון בית המשפט.²⁴⁸ בדיון

²⁴⁴ בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (להלן – "בג"ץ חוק ההסתננות") (פס"ד מיום 16.9.2013, סעיף 120 לפסק דינה של השופטת ארבל).

²⁴⁵ בג"ץ חוק ההסתננות, ה"ש 244 לעיל. את העתירה הגישו הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים, התוכנית לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, האגודה לזכויות האזרח, מוקד סיוע לעובדים זרים, א.ס.ף. – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט, קו לעובד והמרכז לקידום פליטים אפריקאיים, עם קבוצה של חמישה מבקשי מקלט. כתיב בית הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=24969>.

²⁴⁶ לעניין תנאי הכליאה ראו למשל: תשובת העותרים לתשובת המדינה בבג"ץ חוק ההסתננות, מאי 2013, <http://tinyurl.com/on64azv>, סעיפים 50-57; נורית וורגט, **סיגרינות וסבונים תמורת הלשנות: מהגרים מספרים על החיים בסהרונים וקציעות**, הארץ, 19.9.2013.

²⁴⁷ "יש להתחיל בהליך הבחינה הפרטנית והשחרור בערובה לאלתר", סעיף 118 לפסק דינה של השופטת ארבל בבג"ץ חוק ההסתננות, ה"ש 244 לעיל.

²⁴⁸ הבקשה, תגובת המדינה לבקשה ותגובת העותרים לתגובת המדינה: <http://www.acri.org.il/he/?p=24969>.

שנערך בתחילת נובמבר מחק בג"ץ את הבקשה, אך מתח ביקורת על התנהלות המדינה.²⁴⁹ בית המשפט הבהיר, כי בפסק הדין נקבע שיש להתחיל לשחרר את הכלואים מיד, וכי תקופת 90 הימים שהוקצבה בו היא התקופה המקסימלית לסיום הבדיקה. הוסכם, כי רשות האוכלוסין וההגירה תעביר לארגונים העותרים מדי שבוע בשבוע עדכון על מספר מבקשי המקלט ששחררו, וכי היא תפרסם את הנתונים גם באתר האינטרנט שלה.

בד בבד, כאמור, מבקשות הממשלה והכנסת להעביר **הצעת חוק "עוקפת בג"ץ" שתאפשר להמשיך ולכלוא את מבקשי המקלט**. על פי הצעת החוק, שיזם שר הפנים גדעון סער, אפשר יהיה לכלוא מבקשי מקלט המגיעים לישראל מאפריקה למשך שנה ללא משפט, ולהחזיק מבקשי מקלט ב"מתקן שהייה פתוח" לתקופה שאינה מוגבלת בזמן. משמעותה של הצעת החוק היא המשך כליאת מבקשי המקלט ללא משפט, כאשר האפשרות היחידה עבורם להשתחרר היא חזרה למדינה שבה נשקפת להם סכנה – לא משום שפשעו, אלא כדי להרתיע אחרים. מה שמכונה על ידי הממשלה "מתקני שהייה פתוחים" – אינם אלא מחנות מעצר מבודדים בלב המדבר, בניהול שירות בתי הסוהר, הכוללים ספירות שלוש פעמים ביום, ושמוטלים בהם עונשים כבדים על אי ציות לנהלים. הצעת החוק מקודמת בחופזה – באופן חריג, ניתנו לציבור שבעה ימים בלבד להגיב על תזכיר הצעת החוק מרגע שפורסם – והיא צפויה לעבור בכנסת בימים אלה.

שחרור מבקשי המקלט הוא רק הצעד הראשון המתבקש בגיבוש מדיניות ראויה, הומנית ומציאותית בסוגיית הטיפול במבקשי המקלט. במציאות הנוכחית, שבה מבקשי המקלט אינם מחזיקים באשרות עבודה, הם נאלצים להתרכז באזורים עניים ומוזנחים כגון שכונות דרום תל אביב, חיים בצפיפות ובתנאים-לא-תנאים, ומוסיפים על המצוקה השוררת באזורים אלה ממילא. על ממשלת ישראל לגבש **פתרונות ארוכי טווח, ראויים ונכונים**, שיביאו בחשבון הן את המצוקה ואת הזכויות של התושבים הוותיקים והן את אלה של מבקשי המקלט. על הממשלה לאפשר למבקשי המקלט לעבוד,²⁵⁰ לשכור דירות ולקבל שירותי בריאות ורווחה מן המערכת הציבורית. מדיניות שכזו תאפשר להם להיחלץ ממעגל המצוקה, ותפחית את הנטל על השכונות העניות. צעד חיוני נוסף הוא לקיים הליך אמיתי לבדיקת בקשות מקלט ולהכרה בפליטים. בצד כל אלה על המדינה להשקיע בחיזוק האזורים המוזנחים, ולהקצות תקציבים ומשאבים שיאפשרו להעניק לתושבי השכונות את הביטחון ואת השירותים הציבוריים שהם זכאים להם.

"חזרה מרצון"²⁵¹

ב-14.7.2013 גירשה ישראל לאריתריאה ארבעה-עשר מבקשי מקלט. זו הייתה הפעם הראשונה שבה החזירה ישראל אזרחים אריתריאים מתחומה אל המדינה שממנה נמלטו, וזאת על אף הסכנה נשקפת לחייהם ולחירותם.²⁵² הגירוש בוצע על פי נוהל שאישר היועץ המשפטי לממשלה בסוף יוני

²⁴⁹ על הדיון: אילן ליאור, **בג"ץ: על המדינה להגביר את קצב שחרור המהגרים הכלואים**, הארץ, 7.11.2013.

²⁵⁰ להרחבה: **זמן לצאת מאזור הדמדומים: ארבע סיבות להעניק רישיונות עבודה למבקשי המקלט**, נייר עמדה של רופאים לזכויות אדם, מוקד סיוע לעובדים זרים, קו לעובד, האגודה לזכויות האזרח, אמנסטי אינטרנשיונל וא.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט, אוקטובר 2013.

²⁵¹ חלק זה מבוסס על: **לא מחזירים אנשים אל דיקטטורה – קריאה דחופה של ארגוני זכויות האדם בישראל לעצירת הגירוש לאריתריאה**, נייר עמדה של א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט, מוקד סיוע לעובדים זרים, קו לעובד, האגודה לזכויות האזרח, אמנסטי אינטרנשיונל ורופאים לזכויות אדם, 25.7.2013.

²⁵² על המצב באריתריאה ראו פסק הדין **בבג"ץ חוק ההסתנות**, ה"ש 244 לעיל, בסעיף 6 לפסק דינה של השופטת ארבל.

2013, המסדיר "חזרה מרצון" של מהגרים מאריתריאה ומסודן הכלואים בישראל מכוח "חוק ההסתננות".²⁵³ על פי הנוהל, אדם המוחזק בכלא ומביע את רצונו לשוב למדינת המוצא שלו מתבקש להעלות על הכתב את בקשתו לעזוב את ישראל, ולהצהיר בריאיון מצולם כי הוא עושה זאת מרצונו החופשי.

כמה ממבקשי המקלט חתמו על מסמכי "חזרה מרצון" לאחר שהיו עצורים במשך למעלה משנה במתקן הכליאה "סהרונים". מעדויות שמסרו כלואים במתקן לארגוני זכויות אדם עלה, כי פקידי ההגירה חזרו והתריעו בפניהם כי מי שלא יבחר לחזור למדינתו עתיד לשהות במעצר ארוך שנים בכלא הישראלי. אנשי נציבות האו"ם לפליטים דיווחו כי כמה מהמגורשים העידו בפניהם ש"יעשו הכל כדי להשתחרר מהכלא".²⁵⁴ אחד העצורים ב"סהרונים" העיד בפני הארגונים כי "כל יום הם לוחצים עלינו לחתום, יותר ויותר אנשים חותמים. אנשים רבים איבדו את התקווה". להערכת ארגוני זכויות האדם, עד לביטול "חוק ההסתננות" נשלחו מאות מבקשי מקלט אריתריאים בחזרה למולדתם באמצעות נוהל "חזרה מרצון".

"חזרה מרצון" כאשר החלופה היא חיים בכלא הישראלי לתקופה ארוכה, ללא מועד שחרור באופק וללא סיכוי לבחינה אמיתית של בקשת האדם למקלט, אינה יכולה להיחשב ביטוי של רצון חופשי. בייאושם, מוכנים מבקשי המקלט הכלואים להסתכן בזוועות המחכות להם במדינות מוצאם, ובלבד שישתחררו מהכלא. על הלך הרוח שמניע אותם לחתום על מסמכי "חזרה מרצון" אפשר ללמוד ממילותיו של מבקש מקלט אריתריאי שנכלא ב"סהרונים": "כשהגענו למדינת ישראל הדמוקרטית, לא ציפינו לעונש כה קשה. עדיין איננו יודעים מהו הפשע שביצענו, שבעבורו אנו סובלים תקופה כה ממושכת בכלא. איבדנו כל תקווה ואנו כה מתוסכלים מהמצב, שאנו מבקשים מכם שתמצאו פתרון לבעייתנו או תשלחו אותנו למולדתנו, לא משנה מה יהיה גורלנו, גם אם נוצא להורג על ידי המשטר האריתריאי".²⁵⁵

עוד קודם לאישור הנוהל, בפברואר 2013, פורסם כי ישראל החזירה לסודן בהליך של "החזרה מרצון" כאלף מבקשי מקלט, חרף החשש לחייהם, ללא ידיעת האו"ם ובניגוד לעמדתו.²⁵⁶ אז גם פורסם כי ישראל מעמידה בפני מבקשי המקלט האריתריאים שב"סהרונים" את האפשרות לבחור בין המשך הכליאה הממושכת לבין חתימה על טופסי "חזרה מרצון". ויליאם טול, ששימש אז נציב האו"ם לפליטים בישראל, מתח ביקורת חריפה על התנהלות רשות האוכלוסין וההגירה: "כנציבות האו"ם יש לנו גישה לכלא, ושמענו מה המדינה הציעה להם", אמר טול, "הסכמה לשוב לאריתריאה תחת אולטימטום של 'כלא או הביתה' לא יכולה להיחשב התנדבותית בשום קריטריון, זו בפירוש לא 'חזרה מרצון' [...] עובדתית, מהכלא אין חזרה מרצון, כי אין רצון חופשי". טול טען כי הכלואים "לא מקבלים גישה מלאה למנגנון המקלט, וכשאינן גישה למנגנון מקלט שיכול להביא לשחרורם אז גם אין חזרה מרצון".²⁵⁷

²⁵³ כפי שצוין לעיל, "חוק ההסתננות" איפשר למדינת ישראל להחזיק מבקשי מקלט במתקני כליאה עד שלוש שנים, ללא משפט. מכוח החוק הוחזקו אזרחים אריתריאים וסודנים בכלא לתקופות ממושכות.

²⁵⁴ **ישראל: לחץ חדש לעזוב מופעל על מבקשי מקלט**, Human Rights Watch, 16.7.2013.

²⁵⁵ **פיתרון לבעיה שלנו – או שנמות**, וואלה, 9.7.2013.

²⁵⁶ טלילה נשר, **בניגוד לחוק הבינלאומי, בחשאי ודרך מדינה שלישית, ישראל החזירה אלף מהגרים לצפון סודאן**,

הארץ, 26.2.2013.

²⁵⁷ טלילה נשר, **האו"ם דורש מישראל הסברים על ההחזרה החשאית של סודאנים לארצם**, הארץ, 27.2.2013.

בספטמבר 2013, מיד לאחר מתן פסק הדין שביטל את החוק למניעת הסתננות, התכנסה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לדון בהשלכות פסק הדין. במהלך הדיון הודו מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, אמנון בן עמי, ויו"רית ועדת הפנים, חברת הכנסת מירי רגב, כי השגת "הסכמתם" של מבקשי המקלט לצאת מן הארץ נובעת מכליאתם, וכי ביטול החוק יפגע באפשרות לקבל "הסכמה" שכזו.²⁵⁸

מעצר מתמשך בשל עברות פעוטות

סנאיט טספהונה, אישה אריתריאית שהגיעה לישראל, החזיקה ברישיון שהייה שכתוב עליו שאסור לה לעבוד.²⁵⁹ היא התקשתה, כמו רבים אחרים, למצוא עבודה ולכלכל את עצמה. כשמצאה סוף-סוף עבודה בניקיון, נאמר לה שלא תועסק בלי רישיון עבודה. בלית ברירה היא רכשה רישיון עבודה מזויף, וכך הצליחה לעבוד. סנאיט נעצרה בראשית אוגוסט 2012, והוחלט שלא להעמידה לדין בשל חוסר עניין לציבור. למרות זאת היא נעצרה מיד במעצר מנהלי בלתי מוגבל בזמן לפי החוק למניעת הסתננות. בית המשפט העליון לא ראה לנכון להתערב בהחלטה להחזיקה במעצר,²⁶⁰ וקבע כי השאלות העקרוניות שנוגעות למעצר על פי החוק למניעת הסתננות, יידונו בעתירה העקרונית שהוגשה בעניין זה. רק בסוף יולי 2013, בעקבות הגשת ערעור נוסף לבית המשפט העליון, החליט משרד הפנים לשחררה.²⁶¹ כמעט שנה שלמה היא ישבה בכלא, אף שלא הועמדה לדין מעולם.²⁶²

המדיניות שעל פיה נעצרה סנאיט עוגנה בספטמבר 2012 ב"נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בהליך פלילי" של משרד הפנים. הנוהל מאפשר למשטרת ישראל ולמשרד הפנים לעצור לתקופה בלתי קצובה, שיכולה להימשך עד שלוש שנים, מבקשי מקלט אריתריאים וסודניים שאין עניין להעמידם לדין או שאין די ראיות להעמידם לדין – רק בשל חשד לביצוע עברה, וללא צורך להוכיח חשד זה.

בראשית הנהגתו קבע הנוהל ש"מסתננים" ייעצרו על פיו רק במקרים שבהם החשד מצביע על כך שהם עלולים לסכן את ביטחון המדינה או את שלום הציבור; אולם תחת הגדרה זו נכללה שורה ארוכה של עברות, ובהן גם עברות רכוש מדרג נמוך. בתחילת יולי 2013, בעקבות פניות של השר לביטחון פנים יצחק אהרונוביץ' ושל שר הפנים גדעון סער, אישר היועץ המשפטי לממשלה יהודה

²⁵⁸ מתוך [פרוטוקול מס' 95 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה](#), 17.9.2013:

"בן עמי: 'אני רוצה לומר שפסק הדין התעלם מהנושא של יציאה מרצון, שהוא מסלול מועדף. התעלם לחלוטין. אני חושב שהמסלול שבו עבדנו, של יציאה מרצון, התחיל לתת את אותותיו'.

חה"כ רגב: 'רק תסביר שיציאה מרצון מחייבת העברה של אותם מהגרי עבודה מהרחבות לכיוון מתקני השהייה, שם הם חותמים על הטפסים כפי שהורה לנו היועץ המשפטי לממשלה, ומקבלים את הכספים שהם אמורים לקבל ולצאת מרצון לארץ שלישית. בזה שבג"ץ כרגע מנע מלהביא אותם למתקן השהייה, אנחנו לא יכולים להמשיך עם אותה מדיניות של הוצאה לארץ שלישית, של יציאה מרצון [...]'

בן עמי: 'לאחר שקיבלנו את אישור היועץ המשפטי לממשלה להפעיל מסלול יציאה מרצון גם ממשמורת למעשה אנחנו מציעים למסתננים מענק של 1,500 דולר, הם חותמים על הסכמה לצאת מרצון [...] הם בוחרים לחזור למדינותיהם. אני רוצה לומר שיצאו מאות חזרו לסודן, והרבה יותר מעשרות חזרו לאריתריאה [...] היינו במומנטום מאוד חשוב של המסלול הזה, שאנחנו חוששים שפסק הדין עכשיו יכול להשפיע גם עליו' "

²⁵⁹ רוב מבקשי המקלט ומי שנכנסו לישראל דרך גבול מצרים מחזיקים ברישיון כזה. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 6312/10 [קו לעובד נגד הממשלה](#), המדינה אינה נוקטת באמצעים נגד אנשים שמעסיקים מבקשי מקלט המחזיקים ברישיון כזה.

²⁶⁰ עעמ 8642/12 [סנאיט טספהונה נ' משרד הפנים](#) (פס"ד מיום 4.2.2013).

²⁶¹ עעמ 4498/13 [סנאיט טספהונה נ' משרד הפנים](#) (פס"ד מיום 29.7.2013).

²⁶² סיפורה של סנאיט מובא כאן: [אריתריאית שקנתה אשרה מזויפת כדי לעבוד בניקיון – סכנה לשלום הציבור](#), הבלוג "לסה פסה" של עודד פלר ויונתן ברמן, 6.2.2013.

וינשטיין להחמיר את הנוהל, ולהרחיבו לעברות קלות יחסית, שיש בהן משום "פגיעה ממשית בסדר הציבורי". בין העברות הנכללות בנוהל: גנבת מכשירי טלפון ניידים, גנבת אופניים, זיוף של אשורות ורישיונות, ועברות אלימות ובכללן איומים ותקיפה.²⁶³

מאות מבקשי ומבקשות מקלט מסודן ומארתריאה נכלאו על פי הנוהל.²⁶⁴ כך למשל, נכלאה אישה מארתריאה שהתלוננה על אונס וחזרה בה, בגין "תלונת שווא"; אזרח סודן נכלא בחשד לגנבת טלפון נייד; ומבקש מקלט נכלא בחשד להחזקת רכוש צבאי, הגם שבעל הבית הישראלי, שבביתו הוא התגורר, הצהיר שמדובר בציוד שלו.²⁶⁵ במקרה אחר, הורה היועץ המשפטי לממשלה לשחרר מבקש מקלט סודני שנכלא בחשד לגנבת אופניים – אף שלא נמצאו ראיות נגדו. הוראת היועץ המשפטי באה בעקבות לחץ ציבורי, שכלל גם הפגנה מול ביתו.²⁶⁶ מאז היוודע ברבים דבר קיומו של הנוהל, החלו גם גורמים פרטיים שונים להשתמש בו שימוש נלוו. כך למשל נודע לארגוני זכויות האדם על מקרים, שבהם מעסיקים ישראלים שחייבים למבקשי מקלט את שכר עבודתם, הזהירו אותם שאם יעזו לעמוד על זכויותיהם, יגישו נגדם תלונה במשטרה ויביאו למעצרים.²⁶⁷

הנוהל יצר מערכת ענישה נפרדת, זכאנית וחסרת תקדים למבקשי מקלט. הוא רמס ברגל גסה זכויות אדם בסיסיות, ובהן החירות, השוויון בפני החוק, חזקת החפות והזכות להליך משפטי הוגן, פומבי ובלתי תלוי. מעצר מנהלי, שאינו מוגבל בזמן, הוא אמצעי קיצוני ויוצא דופן, ולא נועד לשמש כלי שגרתי בידי רשויות אכיפת החוק. בפרט, מעצר מנהלי לצורכי ענישה, הרתעה או מניעה הוא אמצעי קיצוני, וככלל אסור. בחשודים בפלילים יש לטפל באמצעות הדין הפלילי; דין זה אמור לשמור על זכויותיו של החשוד להליך הוגן ולספק ערובות מפני שלילה שרירותית של החירות, כגון הבאה בפני בית המשפט; זכות לייצוג; קיומה של חזקת החפות; חובת הוכחה מעל לספק סביר על ידי התביעה; ועוד. "מסתננים", כלשונה של המדינה, הופשטו מכל אלה, ונחשפו לשלילה שרירותית של חירותם לזמן בלתי מוגבל. יש להדגיש כי אין מדובר במעצר לקראת גירוש, משום שמדינת ישראל מכירה בכך שאין אפשרות לגרש את אזרחי ארתריאה וסודן מפאת הסכנה הנשקפת להם במדינותיהם.

ברוח זו פנתה ליועץ המשפטי לממשלה ביולי 2013 שורת משפטנים מובילים, שביקשו ממנו לבטל את הנוהל.²⁶⁸ לביקורת על הנוהל הצטרפה גם הסנגוריה הציבורית. בין היתר טענה הסנגוריה כי הנוהל יוצר מערכת אכיפת חוק אלטרנטיבית, המופעלת רק כלפי "מסתננים", ומאפשרת כליאה ממושכת ללא הקפדה על הליך הוגן ועל שמירת זכויות האדם; כי הוא מהווה חריגה מסמכות; כי יש בו משום יישום בלתי שוויוני של הסמכות להפקעת מעמד ולכליאה ממושכת; וכי הוא משתמש

²⁶³ אילן ליאור, **היועמ"ש אישר: מעצר ממושך למהגרים החשודים בביצוע עבירות קלות**, הארץ, 3.7.2013; אבי אשכנזי, **500 נתינים זרים מאפריקה מוחזקים במעצר מינהלי**, מעריב 9.7.2013.

נוסח הנוהל לאחר ההחמרה: <http://www.piba.gov.il/Regulations/10.1.0010.pdf>.

²⁶⁴ **היועמ"ש אישר: מעצר ממושך למהגרים החשודים בביצוע עבירות קלות** ה"ש 263 לעיל; **500 נתינים זרים מאפריקה מוחזקים במעצר מינהלי**, ה"ש 263 לעיל.

²⁶⁵ הדוגמאות מתוך: **היועמ"ש אישר: מעצר ממושך למהגרים החשודים בביצוע עבירות קלות**, ה"ש 263 לעיל, ובקשה להצטרף כ"ידיד בית המשפט" לדיון בעע"ם 8642/12 סנאיט טספהונה נ' משרד הפנים, <http://tinyurl.com/o5tbfhf>.
הבקשה הוגשה מטעם מוקד סיוע לעובדים זרים והאגודה לזכויות האזרח, באמצעות הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים.

²⁶⁶ אילן ליאור, **בהוראת היועמ"ש: שוחרר ממעצר השחקן הסודני שנחשד בגניבת אופניים**, הארץ, 24.7.2013.

²⁶⁷ **בקשה להצטרף כ"ידיד בית המשפט"**, ה"ש 265 לעיל.

²⁶⁸ מכתב המשפטנים באתר מוקד סיוע לעובדים זרים:

<http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/WeinsteinLetter.pdf>

בכלי המעצר הפלילי שלא כחוק. הסנגוריה אף הביאה דוגמאות למקרים שבהם הופעל הנוהל כלפי "מסתננים" בלי שבוצעו פעולות חקירה בסיסיות, שעשויות היו להצביע על חפותם.²⁶⁹

בספטמבר 2013, בעקבות הכרעת בג"ץ בעתירה נגד "חוק ההסתננות", הורה היועץ המשפטי לממשלה להקפיא את "נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בהליך פלילי".²⁷⁰ בהודעת משרד המשפטים בעניין נאמר כי יש לבחון לגופו כל מקרה שבו נכלא "מסתנן" מכוח חוק ההסתננות – ובכלל זה מכוח הנוהל – ולבדוק אם יש עילה לשחרורו. כאמור לעיל,²⁷¹ בתחילת נובמבר 2013 הורה בג"ץ למדינה למהר ולבחון את עניינם של כל הכלואים על פי חוק ההסתננות בהתאם לפסק הדין, ויש להניח שבמסגרת בחינה זו ייבחן גם עניינם של הכלואים על פי הנוהל. נכון לתחילת נובמבר, היו עדיין מוחזקים במשמורת על פי הנוהל 256 אנשים.²⁷²

מעצר וכליאה של ילדים

"אני בכיתי ראשונה ואחרי זה אמא בכתה.

רק ראינו טלוויזיה, אין מה לעשות.

התא עם ארבע מיטות. כאן אני ישנתי עם אמא שלי, וכאן מישהי מאפריקה עם התינוקת שלה, למעלה גם ישנה מישהי אבל לא יודעת מי זה.

אמא אמרה לי שהכל יהיה בסדר".²⁷³

עד לראשית מרץ 2011 נמנע משרד הפנים מלעצור מהגרי עבודה, השוהים בישראל ללא היתר, עם ילדיהם. אולם בשנתיים וחצי האחרונות עוצרת רשות האוכלוסין וההגירה **מהגרות עבודה עם ילדיהן הקטנים**, וכולאת אותם עד לגירושם במתקן הכליאה "יהלוי" ("יחידת הטסה, ליווי ומשמורת") שבנמל התעופה בן-גוריון. לרוב, הם שוהים במקום כיומיים-שלושה, ומשם מועלים ישירות לטיסה אל מחוץ לישראל, אולם יש משפחות השוהות במתקן תקופה ארוכה יותר, ומשפחות אחדות שהו בו למעלה מחצי שנה.²⁷⁴ המתקן, המשמש בשגרה להחזקה קצרה של מי שכניסתם לישראל סורבה עד לגירושם ממנה, הוא מתקן הכליאה היחיד בישראל שאינו מנוהל על ידי שירות בתי הסוהר או המשטרה, אלא על ידי פקחי רשות האוכלוסין וההגירה.

כשהחלה רשות האוכלוסין וההגירה לכלוא ילדים במתקן יהלוי, היא טענה כי נערכו בו שינויים המכשירים אותו לכליאת ילדים, כגון צביעת הקירות ופיזור צעצועים בחדרים; אולם מעדויות שמסרו אימהות שנכלאו במקום לארגון "ילדים ישראלים" עולה, כי יש במתקן ליקויים רבים. אין בו שירותי בריאות ואף לא רופא, ולעתים יש מחסור במזון לתינוקות. בחלק מהמקרים, המשפחות

²⁶⁹ עמדת הסנגוריה הציבורית, 22.7.2013: <http://tinyurl.com/q8x9sr2>. העמדה הוגשה במסגרת בקשה להצטרף כ"ידיד בית המשפט" להליך שבו ייצג מוקד סיוע לעובדים זרים אזרח סודני שנכלא על פי הנוהל.

²⁷⁰ **הקפאת הפעלת הנוהל העוסק במסתננים העוסקים בפלילים**, הודעה באתר משרד המשפטים, 23.9.2013; רויטל חובל, ירון סקופ, **וינשטיין הורה על הקפאת הנוהל המאפשר מעצר ממושך של מהגרים**, הארץ, 23.9.2013.

²⁷¹ בחלק על "חוק ההסתננות" בתחילת פרק זה.

²⁷² כך הודיעה המדינה לבית המשפט העליון בדיון בבקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט **בבג"ץ חוק ההסתננות** שנדון לעיל, בתחילת פרק זה. נמסר לאגודה במייל ממוקד סיוע לעובדים זרים בתאריך 27.11.2013.

²⁷³ איי גיני, בת שמונה, מספרת על הכליאה במתקן יהלוי. לעדותה של איי גיני, לעדויות נוספות ולצילומי מעצרים של ילדים ראו סרטון של ארגון ילדים ישראלים: **ילדים לא מאחורי סורגים**, <http://tinyurl.com/prt537k>.

²⁷⁴ כך למשל דיווח חבר הכנסת אילן גילאון כי נתקל בשני מקרים של ילדים שהוחזקו במתקן חמישה ושבעה חודשים. הדיווח הובא ב: יהודה שוחט, **סוף החופש**, ידיעות אחרונות, 26.8.2013.

אינן זוכות לפגוש עובדת סוציאלית.²⁷⁵ אין במתקן מסגרת חינוכית לילדים, אין די צעצועים, ופעילויות ההעשרה היחידות הן יציאה יומית לחצר למשך חצי שעה, וצפייה בטלוויזיה.²⁷⁶

הדעת נותנת כי מעצרים של ילדים רכים יתבצעו רק בלית ברירה, בזהירות המרבית ובאופן שיצמצם ככל האפשר את הנזק הפסיכולוגי הנגרם להם. אולם למרות ההנחיות שגיבשה רשות האוכלוסין וההגירה וחרף ההכשרות שעוברים הפקחים,²⁷⁷ לעתים מבוצעים המעצרים באופן פוגעני שלא לצורך. יש והילדים נעצרים לפנות בוקר בשעה שהם עדיין במיטותיהם, ואחרים מוצאים מן הגן שבו הם שוהים. עוצרים אותם גברים לובשי מדים, המלווים לעתים בשוטרי משמר הגבול החמושים.²⁷⁸ למיטב ידיעתנו, באף אחד ממעצרי הילדים לא נכחה עובדת סוציאלית. מבקר המדינה מצא כי בניגוד להנחיות, ב-64% מהמקרים שנבדקו לא תועד המעצר בצילום; ב-59% בצעו את המעצר למעלה מארבעה פקחים; ב-27% מהמקרים לא נכחה אישה בצוות; ורק ב-14% קיבלו כל הפקחים שבחוליה הכשרה מתאימה.²⁷⁹

במתקני הכליאה בישראל נכלאו בשנה החולפת גם **ילדים ובני נוער מבקשי מקלט** שהגיעו לישראל דרך הגבול עם מצרים, בעיקר מאריתריאה ומסודן. ילדים שהגיעו עם משפחותיהם נלקחו למתקן "סהרונים" שבנגב, שהוא בית כלא לכל דבר ועניין.²⁸⁰ המשפחות הופרדו: האימהות והילדים הקטנים נשלחו לאגף הילדים והנשים, והאבות והילדים (בנים) בני 12 ומעלה – לאגפי הגברים. ילדים (בנים) בני 12 ומעלה שהגיעו עם אימהותיהם הופרדו מהן והועברו לאגפי הגברים. בני המשפחה רשאים להיפגש פעם בשבוע.

במאי 2013 הורה בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע לשחרר אם ובנותיה שהיו כלואות ב"סהרונים", וקבע כי קטינות היא טעם הומניטרי לשחרור.²⁸¹ בעקבות הפסיקה שחררה המדינה תשע נשים אריתריאיות ואת עשרת ילדיהן, בני שנה וחצי עד שבע, שהוחזקו ב"סהרונים" למשך שמונה חודשים עד שנה. עם זאת, נכון לתחילת אוקטובר 2013 נותרו ב"סהרונים" שבעה ילדים.

בבתי הכלא בישראל נכלאו גם "**קטינים בלתי מלווים**" – קטינים חסרי מעמד, מבקשי מקלט או מהגרי עבודה, השוהים בישראל לבדם. חלקם הגיעו לישראל בגפם, וחלקם הגיעו עם הורים או עם קרובי משפחה שהלכו לעולמם או שנטשו אותם. גם אם אין כוונה לגרשם, הם עלולים לשהות במעצר ממושך וחסר תוחלת, עד שיימצא בעבורם פתרון הולם. בבדיקות שערך מבקר המדינה בתקופות שונות בשנים 2011-2012 נמצא שקטינים בלתי מלווים הוחזקו במתקן "סהרונים" 62 יום

²⁷⁵ בדוח מבקר המדינה נמצא, כי על פי התייעוד של מתקן יהל"ם, רק במחצית מהמקרים שנבדקו פגשה המשפחה בעובדת סוציאלית. בתשובת רשות האוכלוסין למשרד המבקר נטען כי כל המשפחות ששהו במתקן פגשו בעובדת הסוציאלית, אולם בראשית הדרך הפגישות לא תועדו. מבקר המדינה, **דוח שנתי 63' לשנת 2012 ולחשבונית שנת הכספים 2011**, (להלן: "**דוח שנתי 63'ג**"), מאי 2013, בעמ' 1908. בריאיונות שערך ארגון "ילדים ישראלים" העידו חלק מהאימהות כי לא פגשו בעובדת סוציאלית במהלך שהייתן במתקן.

²⁷⁶ ראו למשל: **סוף החופש**, הי"ש 274 לעיל.

²⁷⁷ **דוח שנתי 63'ג**, הי"ש 275 לעיל, בעמ' 1907.

²⁷⁸ ראו: **סוף החופש**, הי"ש 274 לעיל, הסרטון "**ילדים לא מאחורי סורגים**", הי"ש 273 לעיל.

²⁷⁹ **דוח שנתי 63'ג**, הי"ש 275 לעיל, בעמ' 1907. בדוח מצוין כי "רשות האוכלוסין השיבה בנובמבר 2012 כי היא ערה לחשיבות ההנחיות והנהלים וכן לעמידת הפקחים בהם, ובהתאם תחזור ותבהיר אותם לפקחים. היא הוסיפה שכל פעילות אכיפה נבחנת על פי הצרכים המבצעיים הנקודתיים; כיוון שכך ייתכנו מקרים שבהם ישתתפו כמה צוותים בפעולת אכיפה; לאחרונה תוקן נוהל סמכויות הפקח כדי לצמצם ככל האפשר את הפגיעה בקטינים."

²⁸⁰ על התנאים בכלא "סהרונים" ראו **תשובת העותרים לתשובת המדינה** בבג"ץ חוק ההסתנות, הי"ש 246 לעיל, ו**סיגרינות וסבונים תמורת הלשנות: מהגרים מספרים על החיים בסהרונים וקציעות**, הי"ש 246 לעיל.

²⁸¹ אילן ליאור, **בעקבות תקדים משפטי, המדינה שחררה מסהרונים 9 נשים ו-10 ילדים**, הארץ, 7.5.2013. את האם ובנותיה ייצג מוקד סיוע לעובדים זרים. עמ"נ 44920-03-13 **טדסה נ' משרד הפנים** (פס"ד מיום 30.4.2013).

בממוצע, ולאחר מכן 68-126 יום בממוצע במתקנים "מת"ן" (נערים) או "גבעון" (נערות).²⁸² יש לציין כי מת"ן הוא מתקן מיוחד שנפתח כדי לקלוט קטינים בלתי מלווים. המתקן נסגר בסוף יולי 2013 עקב ירידה במספר הקטינים הבלתי מלווים שהגיעו אליו. לשמונה מהקטינים ששהו בו נמצאו מסגרות חלופיות (לרוב פנימיות), ושני הקטינים שנותרו הועברו ל"גבעון", שבו שוהות נכון לתחילת אוקטובר 2013 שש קטינות נוספות.

ביוני 2013 פרסמה ועדת האו"ם לזכויות הילד חוות דעת, המגנה בחריפות את מדיניות כליאתם של ילדי מהגרים ושל ילדים של מבקשי מקלט בישראל. הוועדה הביעה דאגה לנוכח העלייה במספר המעצרים של ילדים של מהגרי עבודה, מאופן ביצוע המעצרים ומתנאי הכליאה במתקן "יהלום". עוד הביעה הוועדה דאגה בשל כליאתן של נערות בכלא "גבעון" יחד עם מבוגרות, ולנוכח ניסיונות התאבדות של קטינים בלתי מלווים במתקן "מת"ן". הוועדה גם ציינה שילדים מבקשי מקלט, שנפלו קורבן להתעללות, לעינויים או לסחר בבני אדם, אינם מקבלים את הטיפול והתמיכה הפסיכולוגיים הנדרשים. הוועדה קראה לישראל לחדול לאלתר מכליאת ילדים על רקע מעמדם האזרחי, לבחון כל מקרה לגופו ולפעול בהתאם לטובת הילד. כמו כן קראה הוועדה לישראל לפתח מדיניות להסדרת ההליך של בדיקת בקשות מקלט; להסיר מהחוק למניעת הסתננות את הסעיפים המאפשרים כליאה ממושכת של ילדים; ולהבטיח כי לכל ילדיהם של מבקשי המקלט ומהגרי העבודה תתאפשר גישה למערכת החינוך ולשירותי בריאות.²⁸³

הביקורת של ועדת האו"ם לזכויות הילד מצטרפת לממצאי דוח מבקר המדינה, שפורסם כחודש לפני כן.²⁸⁴ המבקר מצא ליקויים בטיפול בקטינים בלתי מלווים, ובהם: שהייה ממושכת במתקני המשמורת, בין השאר עקב מגבלת המכסות לקליטתם בפנימיות ובשל עיכוב בהליכים של בדיקת גילם; שימוש במעצר כאמצעי הראשון, השגרתי והיחיד, ולא כאמצעי אחרון; והיעדר מענה ראוי של חלופות משמורת.²⁸⁵ המבקר ציין את "ההשפעה השלילית הקשה הנובעת מהתארכות הכליאה, ובכלל זאת תחושות הנערים שאין להם מה להפסיד בהיעדר 'אופק שחרור' ", ואת הערכת שירות בתי הסוהר "כי יתגברו (בהתאם למצב בעבר) אירועי ניסיונות אובדניים".²⁸⁶ המבקר קובע כי קיים "ספק משמעותי" באשר לעמידתה של המדינה בדרישות הדין הבינלאומי בנושא כליאת קטינים בלתי מלווים.²⁸⁷

לעניין משפחות העצורות במתקן הכליאה "יהלום" מצא המבקר כי אמנם נקבע בנוהל הפעלת המתקן כי "כל קטין המובא למתקן ייפגש עם עו"ס לא יאוחר מ-24 שעות מהבאתו למתקן", אולם קבע כי למעט כלל זה רשות האוכלוסין וההגירה לא גיבשה הנחיות בדבר הטיפול במשפחה, וכי הטיפול נוטה להתמקד באימהות ולא בילדים. כמו כן, מדברי העובדת הסוציאלית שבמתקן "יהלום" המובאים בדוח, ולפיהם היא "נרתמה לסייע למינהל אכיפה במשימת הרחקת משפחות

²⁸² דוח שנתי 63ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1851.

²⁸³ אילן ליאור, ועדת האו"ם לזכויות הילד מותחת ביקורת על מעצר וכליאת ילדי מהגרים בישראל, הארץ, 24.6.2013; Concluding observations on the second to fourth periodic reports of Israel, adopted by the Committee at its sixty-third session (27 May – 14 June 2013), United Nations Committee on the Rights of the Child, 4.7.2013.

²⁸⁴ דוח שנתי 63ג', ה"ש 275 לעיל. הדוח מתייחס לשנת 2012, אך רוב ממצאיו בעניין מעצר וכליאה של ילדים נכונים גם לשנה החולפת.

²⁸⁵ דוח שנתי 63ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1850-1851.

²⁸⁶ דוח שנתי 63ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1912.

²⁸⁷ דוח שנתי 63ג', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1850.

מישראל²⁸⁸, עולה כי היא אינה גורם ניטרלי שמטרתו לשמור על שלום הילד, אלא ממלאת את צורכי משרד הפנים ומהווה חלק ממנגנון הגירוש. המבקר ציין כי "על רשות האוכלוסין להעמיד לרשות מתקן יהלויים איש מקצוע מתאים [עובד/ת סוציאלית/ת מנוסה בטיפול בילדים], לאלתר".²⁸⁹

כמו כן, כפי שתואר לעיל, מצא המבקר ליקויים ביישום ההנחיות בעניין מעצר ילדים. מבקר המדינה מזכיר כי האמנה הבינלאומית לזכויות הילד קובעת שמעצר או מאסר של ילד "ישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר", וקובע כי על רשות האוכלוסין "לקיים בדיקה ממשית ומקיפה" של חלופות מעצר קודם לביצועם של מעצרי ילדים.

מדינה ריבונית רשאית להחליט מי יבוא בשעריה, ובסמכותה להרחיק את מי ששוהים בה שלא כדין; אבל אין לה רשות לעצור דרך שגרה תינוקות וילדים. ככל שמדינת ישראל מבקשת לגרש הורים עם ילדיהם הקטינים, עליה **לאמץ הסדר שבו מעצר לא ישמש בררת המחדל, אלא רק האמצעי האחרון**. הסדרים כאלה אומצו במדינות רבות בעולם,²⁹⁰ והניסיון מלמד שמלבד צמצום הפגיעה בזכויות האדם, גם עלותם הכלכלית של הסדרים כאלה נמוכה מעלותם של מעצר ושל כליאה.²⁹¹ ככל שמדינת ישראל ממשיכה לעצור ולכלוא ילדים של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, עליה לדאוג שילדים אלה, שכל עולמם התהפך בן לילה, יזכו לשירותי בריאות וחינוך ולתמיכה רגשית, ושלא ייגרם להם נזק בלתי הפיך.

מתן מעמד לילדים של מהגרי עבודה

בישראל חיים כ-2,100 ילדים וילדות של מהגרי ומהגרות עבודה שהגיעו ארצה כחוק. במשך למעלה מ-15 שנים נמנעה מדינת ישראל ממעצר ומגירוש של ילדים אלה, שנולדו וגדלו במדינה. הגם שהילדים השתלבו בחברה הישראלית והתחנכו כאן, הם היו חסרי מעמד חוקי.

בשנים 2005 ו-2006, בעקבות פעילות ציבורית ומשפטית של ארגוני זכויות אדם,²⁹² העניקה ממשלת ישראל מעמד לכ-900 ילדים של מהגרי עבודה ולבני משפחותיהם מדרגה ראשונה. כ-1,200 ילדים נותרו חסרי מעמד. בשנת 2009, לאחר הקמת רשות האוכלוסין וההגירה, הודיעה הרשות כי תתחיל ליישם את החלטת הממשלה²⁹³ ותגרש מישראל את המשפחות שנותרו בה ללא מעמד. למאבקם של ארגוני זכויות האדם²⁹⁴ נגד הגירוש התגייסו גם חברי כנסת ושרים מכל הקשת הפוליטית, ובעקבותיו החליטה הממשלה באוגוסט 2010 להעניק מעמד לילדים שיענו על כמה

²⁸⁸ דוח שנתי 63', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1908.

²⁸⁹ דוח שנתי 63', ה"ש 275 לעיל, בעמ' 1908-1909.

²⁹⁰ ראו העתירה המתוקנת בעת"ם (מרכז) 11-08-29231 מט"ס נ' שר הפנים, <http://tinyurl.com/o39quxo>, בסעיף 53.

²⁹¹ [There Are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention](http://www.acri.org.il/he/?p=1980).

International Detention Coalition, 2011.

²⁹² ראו למשל עתירות ארגונים, ובהם האגודה לזכויות האזרח; עת"מ 1113/03 מוק נגד שר הפנים; עת"מ 1885/05 וונג ואן פונג נגד שר הפנים; בג"ץ 8204/05 רובין נגד ממשלת ישראל; עע"ם 1086/09 קרוז נגד שר הפנים. כתבי העתירות

באתר האגודה: <http://www.acri.org.il/he/?p=1980>.

²⁹³ **מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים**, החלטת ממשלה מס' 3996 מיום 24.8.2008.

²⁹⁴ בין מובילי המאבק היה ארגון "ילדים ישראלים", שהוקם באותו קיץ כדי לפעול למיצוי זכויותיהם של ילדי מהגרי העבודה שנולדו, גדלו והתחנכו בישראל. ביולי 2013 התמזג הארגון לתוך האגודה לזכויות האזרח.

קריטריונים: ההורים נכנסו לארץ באופן חוקי; הילד או הילדה מתחנכים במערכת החינוך הישראלית מכיתה א'; הילד או הילדה נמצאים בישראל מעל 5 שנים ברצף ודוברים עברית; ועוד.

מבין כ-1,200 ילדים של מהגרי העבודה שחיו ללא מעמד בישראל, ענו כ-700 על הקריטריונים, והגישו בקשה למעמד. נכון לנובמבר 2013, 244 משפחות עדיין ממתינות, כבר למעלה משלוש שנים, כדי לקבל תשובה בנוגע לבקשותיהן למעמד. 339 משפחות קיבלו תשובה חיובית. בקשותיהן של 117 משפחות נדחו באמתלות שונות על ידי שר הפנים לשעבר, אלי ישי. כך, למשל, נדחו בקשות בטענה שאחד ההורים החזיק באשרת עבודה חוקית (ולכן הילד אינו "ילד של שוהה בלתי חוקי", כפי שנכתב בהחלטת הממשלה), או נדחו בקשותיהם של אבות גרושים, אף שהם שותפים מלאים בגידול ילדיהם. ארגון "ילדים ישראלים" ומוקד סיוע לעובדים זרים סייעו למשפחות שבקשתן נדחתה להגיש ערר על ההחלטה, ועד כה 40 עררים אושרו וגם משפחות אלה תקבלנה מעמד.

את 500 הילדים הנותרים, שלא עמדו בקריטריונים, החלה רשות האוכלוסין וההגירה לגרש בחודש מרץ 2011.²⁹⁵

²⁹⁵ על מעצר הילדים בטרם הגירוש הרחבנו לעיל בפרק זה, תחת הכותרת "מעצר וכליאה של ילדים".