

## פליטים ומבקשי מקלט

"הבה לא נרשה לכותרת – 'מתקן פתוח' – להוליכנו שולל"<sup>253</sup>  
 "לחיות ב'חולות' משמעו לחיות בחושך. אין כאן חיים, אין כאן עתיד, אין כאן תקווה."<sup>254</sup>

2014 הייתה שנה קשה לפליטים ולמבקשי המקלט בישראל. בדצמבר 2013, שלושה חודשים לאחר שבג"ץ פסל את "חוק ההסתננות"<sup>255</sup> והורה לשחרר את מבקשי המקלט שנכלאו במתקן "סהרונים", חוקקה הכנסת בהליך בזק תיקון נוסף לחוק (להלן: "תיקון מס' 4"),<sup>256</sup> שרוקן את פסק הדין ממשמעות. התיקון החדש איפשר לכלוא מבקשי מקלט המגיעים לישראל מאפריקה<sup>257</sup> למשך שנה ללא משפט, ולהחזיק מבקשי מקלט לתקופה שאינה מוגבלת בזמן ב"מתקן שהייה פתוח". כך, משמעות התיקון לחוק הייתה **המשך כליאתם של מבקשי המקלט ללא משפט**, כאשר האפשרות היחידה עבורם להשתחרר היא יציאה מן הארץ.

בדצמבר 2013 החלה רשות האוכלוסין לזמן מבקשי מקלט למתקן שהייה "חולות". במהלך 2014 נכלאו בו אלפי בני אדם, בהם מבקשי מקלט ותיקים שנאלצו לעזוב מקומות עבודה, דירות וחברים. "חולות", שכונה על ידי המדינה "מתקן שהייה פתוח", אינו אלא מחנה מעצר מבודד בלב המדבר, בניהול שירות בתי הסוהר, שבו מוטלים עונשים כבדים על אי ציות לנהלים. המוחזקים במתקן מחויבים להימצא בו בין השעות עשר בערב לשש בבוקר, ובמהלך היום הצטוו להתייבב בו שלוש פעמים, על מנת למנוע מהם להתרחק ממנו. הם אמנם הורשו לצאת מהמתקן למספר שעות, אולם מיקומו המבודד בשילוב עם חובת ההתייבבות לספירה ועם מגבלות נוספות יצרו למעשה מצב שבו מבקשי המקלט מרותקים למתקן השומם, ללא אפשרויות תעסוקה לשעות הפנאי האינסופיות שנכפו עליהם.<sup>258</sup>

וכך מתוארת השהות ב"חולות" בעתירה שהגישו ארגוני זכויות אדם ומבקשי מקלט שנכלאו במתקן:<sup>259</sup> "נשללת הזכות לפרטיות. נשללת הזכות לקבל החלטות בסיסיות ביחס לאלמנטים מרכזיים של חייו של האדם – כיצד יתנהל סדר יומו, מה יאכל ומה ישתה, היכן יישן, עם מי יחלוק את החלל בו הוא ישן. אותו אדם שלא נקבע שחטא כפוף לסנקציות של שירות בתי הסוהר ושל רשות האוכלוסין וההגירה, לסמכויות חיפוש ומשמעת תמידיות, לפיקוח על החפצים שהוא נושא עליו ולמזון שהוא מבקש לצרוך. אותו אדם שלא חטא כפוף לסנקציות של שלילת חירות מוחלטת במשמורת לפרקי זמן של חודש עד שנה מתוקף החלטת פקיד, וזאת אם הפר את כללי המשמעת להם הוא כפוף. אותו אדם שלא נקבע שחטא עובר אינפנטיליזציה מוחלטת. נוהגים בו כבילד – הוא נדרש לשהות בחדרו במשך שליש מן היממה, הוא אינו בוחר את מזונו, הוא אינו בוחר את מקום שהותו והוא מקבל 'דמי כיס'."

<sup>253</sup> בג"ץ 7385/13 [איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל](#), פסקה 126 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

<sup>254</sup> תצהיר שצורף לעתירת מבקשי מקלט וארגוני זכויות אדם נגד הכליאה במתקן "חולות" – בג"ץ 8425/13 [גבריסלאסי נ' הכנסת](#). הדיון בעתירה אוחד עם בג"ץ 7385/13 (ה"ש 253 לעיל). כתבי בית הדין בעתירה באתר האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/29963>.

<sup>255</sup> החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012 איפשר מעצר מנהלי ללא משפט של מבקשי מקלט מסודן ומאריתריאה לפרק זמן של שלוש שנים לפחות. בית המשפט העליון קיבל את עתירתם של מבקשי מקלט אריתריאים ושל ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, ופסק כי התיקון אינו חוקתי ובטל. בג"ץ 7146/12 [אדם נ' הכנסת](#) (פס"ד מיום 16.9.2013).

<sup>256</sup> חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013.  
<sup>257</sup> מבקשי המקלט השהוים בישראל, רובם הגדול מסודן ומאריתריאה, נמלטו מארצם בעקבות רדיפות, עינויים ורצח עם. ישראל נמנעת מלגרשם בכפייה בחזרה למדינותיהם בהכירה בסכנה הנשקפת שם לחייהם, אך

מסרבת להכיר בהם כפליטים ומונעת מהם זכויות בסיסיות כמו אפשרות לעבוד או שירותי בריאות.  
<sup>258</sup> להרחבה על התנאים ב"חולות" ראו את [עיקרי הטיעון מטעם העותרים בבג"ץ 8425/13](#), ה"ש 254 לעיל,

מרץ 2014, החל מסעיף 15.

<sup>259</sup> [עיקרי הטיעון מטעם העותרים בבג"ץ 8425/13](#), ה"ש 254 לעיל, מרץ 2014, בעמ' 3.

קובעי המדיניות לא הסתירו את העובדה כי **המטרה היחידה בכליאתם של מבקשי המקלט היא לשבור את רוחם** ו"להמאיס עליהם את חייהם" עד שיאותו לחתום על מסמכי "עזיבה מרצון" ולצאת את הארץ.<sup>260</sup> ואכן, השוות חסרת התחלת ב"חולות" הובילה לייאוש, לתסכול ולדכאון. רבים העדיפו להסתכן בחזרה למדינותיהם או במעבר לאוגדנה או לרואנדה, שאינן מתחייבות שלא להחזירם למדינותיהם, מאשר להישאר במעצר בלתי מוגבל בזמן. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שפורסמו בתקשורת, מדצמבר 2013 ועד סוף אוגוסט 2014 עזבו את הארץ מעל 5,700 איש;<sup>261</sup> שר הפנים גדעון סער התגאה בנתוני העזיבה,<sup>262</sup> וציין כי "מאז נחקק חוק המסתננים החדש, גדלה יציאת המסתננים מישראל בקצב של פי שלושה מקצב היציאה בשנת 2013".<sup>263</sup>

בבחירה שמעמידה ישראל בפני מבקשי המקלט – חזרה למדינת המוצא, יציאה למדינה שלישית ללא ערובות שלא יוחזרו למדינתם או כליאה ללא הגבלת זמן – היא עוקפת למעשה את עיקרון אי-ההחזרה שבאמנת הפליטים ובאמנה נגד עינויים, הקובע שאין להחזיר אדם למדינה שבה נשקפת לו סכנה, ומפרה את חובותיה על פי המשפט הבינלאומי.<sup>264</sup> יצוין כי כבר בתחילת 2013 מתחה נציבות האו"ם לפליטים ביקורת קשה על נוהל ה"עזיבה מרצון": "הסכמה לשוב לאריתריאה תחת אולטימטום של 'כלא או הביתה' לא יכולה להיחשב התנדבותית בשום קריטריון, זו בפירוש לא 'חזרה מרצון', אמר אז נציב האו"ם לפליטים בישראל, "עובדתית, **המכלא אין חזרה מרצון, כי אין רצון חופשי**".<sup>265</sup>

לתיקון מס' 4 לחוק ההסתננות הייתה השפעה קשה לא רק על מי שנכלאו ב"חולות" אלא על כלל קהילת מבקשי המקלט. החשש לקבל זימון למתקן גרם לתחושות חרדה, אי ודאות וחוסר אונים,<sup>266</sup> ורבים בחרו לצאת את הארץ מפחד פן ייכלאו. הדברים הגיעו לידי כך, שלראשונה מאז הגיעו מבקשי המקלט לישראל הם החלו **למחות באופן המוני** נגד האופן שבו מדינת ישראל נוהגת בהם. בשלהי 2013 ובתחילת 2014 רבבות שבתו ויצאו לצעדות ולהפגנות בתל אביב ובירושלים.<sup>267</sup> ביוני 2014 יצאו מאות מבקשי מקלט מ"חולות" לצעדות מחאה וייאוש. פקחי רשות האוכלוסין וההגירה עצרו אותם תוך הפעלת כוח רב, והם הוחזרו ל"חולות" או נשלחו למתקן "סהרונים".<sup>268</sup>

הכליאה ב"חולות" עוררה **ביקורת רבה מצד ארגוני זכויות אדם בארץ ובעולם** ומצד בתי המשפט. כך למשל, באוגוסט 2014 קיבל בית משפט בשוויץ בקשה של מבקש מקלט אריתריאי

<sup>260</sup> דוגמאות ראו בכתב העתירה בבג"ץ 8425/13, ה"ש 254 לעיל, החל מסעיף 121.  
<sup>261</sup> אילן ליאור, **מבקשי המקלט במתקן חולות מחכים לתיקון**, הארץ, 16.9.2014.  
<sup>262</sup> ראו למשל: אילן ליאור, **שיא בעזיבת מבקשי מקלט מאפריקה: 1,705 יצאו מישראל בפברואר**, הארץ, 27.2.2014; **שר הפנים, ח"כ גדעון סער, בדיון בוועדת הפנים: "בשלושת החודשים הראשונים של שנת 2014 יצאו מהארץ, מרצון, כ- 4000 מסתננים"**, הודעה באתר הכנסת, 26.3.2014.  
<sup>263</sup> הודעה לעיתונות שפרסם משרד הפנים סער לאחר מתן פסק הדין בבג"ץ 7385/13. ראו גם: עומרי אפרים ומורן אזולאי, **יזם החוק נגד מסתננים, שר הפנים גדעון סער: "להגביל סמכות בג"ץ, נותרנו בלי כלים"**, ynet, 22.9.2014.  
<sup>264</sup> להרחבה ראו **כתב העתירה בבג"ץ 8425/13**, ה"ש 254 לעיל, החל מסעיף 132. ראו גם: אייל גרוס, **דמם של הפליטים על ידינו**, הארץ, 4.3.2014.  
<sup>265</sup> טלילה נשר, **האו"ם דורש מישראל הסברים על ההחזרה החשאית של סודאנים לארצם**, הארץ, 27.2.2013 (ההדגשה הוספה).  
<sup>266</sup> ראו **עיקרי הטיעון מטעם העותרים בבג"ץ 8425/13**, ה"ש 254 לעיל, מרץ 2014, בסעיף 14, וכן: **השפעת החוק למניעת הסתננות והכליאה ב"חולות" על קהילת מבקשי המקלט בישראל**, א.א.פ. – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, אפריל 2014.  
<sup>267</sup> ראו למשל: נועם (דבול) דביר ועומרי אפרים, **המסתננים מפגינים בירושלים: "לא מסוכנים"**, ynet, 17.12.2013; **צעדת החופש**, הטלוויזיה החברתית, 18.12.2013; **צועדים לנציבות האו"ם**, הטלוויזיה החברתית, 6.1.2014.  
<sup>268</sup> יעל מרום וחגי מטר (תמונות: אורן זיו ויותם רונן, אקטיביסטילס), **אלף מבקשי מקלט ברחו מחולות. הקימו מחנה מחאה ונעצרו באלימות רבה**, באתר "שיחה מקומית", 29.6.2014; ג'ון בראון ומיכל רותם, **כפפות על הידיים, גז פלפל וחניקות: כך פונו הפליטים מהגבול**, באתר "שיחה מקומית", 30.6.2014; גדעון לוי ואלכס ליבק, **גם מחאת מבקשי המקלט חוסלה בכוח**, הארץ, 4.7.2014.

ששה בישראל להיכנס לשוויץ, בשל החשש שבישראל הוא לא יזכה להגנה ראויה.<sup>269</sup> בדוח שפרסם ארגון זכויות האדם Human Right Watch בספטמבר 2014 הוא קובע כי ישראל משתמשת באמצעים לא חוקיים כדי לאלץ את מבקשי המקלט לעזוב.<sup>270</sup> בתי המשפט המחוזיים בישראל מתחו ביקורת על הליך הזימון למתקן (הוצאת "הוראת שהייה"), שנעשה תוך פגיעה בזכות להליך הוגן; בלי זכות לייצוג, בלי שימוע ובלי כל הנמקה.<sup>271</sup> רק באפריל 2014, לאחר החלטות חוזרות ונשנות של בתי המשפט לעניינים מנהליים ובעקבות הליך שהתנהל בבית המשפט העליון,<sup>272</sup> החל משרד הפנים לערוך ראיונות בטרם הוצאת הוראות שהייה. עם זאת, אלפי מבקשי מקלט שהוצאו להם הוראות שהייה ללא כל שימוע נותרו כלואים ב"חולות", בלי שהפגם תוקן.<sup>273</sup>

בספטמבר 2014 קיבל בית המשפט העליון את עתירתם של ארגוני זכויות האדם נגד תיקון מס' 4 לחוק ההסתננות,<sup>274</sup> וקבע כי הוא פוגע באופן לא מידתי ולא חוקי בזכויותיהם של מבקשי המקלט. ברוב של 7 מול 2 קבע בית המשפט כי הפרק בחוק שמאפשר את הפעלתו של מתקן "חולות" יתבטל בתוך 3 חודשים, וכי עד אז תבוטל ההתייצבות בשעות הצהריים של מי שמוחזקים במתקן. כמו כן, ברוב של 6 מול 3 בוטל הסעיף לפיו ניתן להחזיק במשך שנה בכלא "סהרונים" מבקשי מקלט שנכנסו לישראל לאחר החלת החוק. הצעד יוצא הדופן, שבו פסל בית המשפט העליון שני תיקונים ל"חוק ההסתננות" תוך פחות משנה, מעיד על חומרת הפגיעה בזכויות האדם שהייתה גלומה בתיקוני חקיקה אלה. אולם מיד לאחר פרסומו של פסק הדין הצהירו שרים וחברי כנסת כי יקדמו שינויי חקיקה ש"יעקפו" גם את פסק הדין השני.<sup>275</sup>

בסוף אוקטובר אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק המבקשת לאפשר לכנסת לחוקק מחדש חוקים שנפסלו על ידי בג"ץ; שרת המשפטים ציפי לבני הודיעה כי תגיש ערר על ההחלטה.<sup>276</sup> באמצע נובמבר פרסמה הממשלה תזכיר הצעת חוק, שמבקש לחוקק מחדש הסדרים שבית המשפט העליון הגדירם, בשני פסקי הדין בעניין חוק ההסתננות, כהסדרים פוגעניים, המפרים את זכויות האדם הבסיסיות ביותר לחירות ולכבוד.<sup>277</sup> ההצעה אינה מטמיעה את העקרונות שהציב בית המשפט; במקום לאמץ עקרונות אלה, מבקשים מנסחי הצעת החוק להתמקח עם פסקי הדין ולבחון עד כמה יכולה הממשלה להמשיך ולפגוע בזכויות אדם מבלי שהחוק ייפסל בפעם השלישית.

<sup>269</sup> אילן ליאור, [שוויץ אישרה למבקש מקלט אריתריאי מישראל להיכנס לשטחה, מחשש שייכלא](#), הארץ, 28.8.2014.

<sup>270</sup> [ישראל מאלצת אלפי בני אדם לעזוב את שטחה](#), הודעה באתר Human Rights Watch, 9.9.2014; דנה ויילר-פולק, [דוח: ישראל נחושה להשקיע בכליאת פליטים שלא כחוק](#), וואלה, 9.9.2014. הדוח המלא: ["להמאים עליהם את חייהם": אילוצם של מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים לעזוב את שטח ישראל בידי המדינה](#), Human Rights Watch, ספטמבר 2014.

<sup>271</sup> להרחבה: הפינה המשפטית, ידיעון "המהגר", המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם, יוני 2014, <http://the-migrant.co.il/he/node/4>.

<sup>272</sup> אילן ליאור, [העליון למדינה: "אין משפט מנהלי נפרד לפליטים, יש משפט מנהלי אחד לכולם"](#), הארץ, 21.5.2014. הידיעה מתיחסת לפסק דין חלקי שניתן בע"מ 2863/14 עלי נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה (פס"ד חלקי מיום 10.8.2014).

<sup>273</sup> ע"מ 2863/14 עלי נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה (פס"ד מיום 2.10.2014).  
<sup>274</sup> בג"ץ 7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 22.9.2014). כאמור

לעיל, הדיון בעתירה אוחד עם הדיון בבג"ץ 8425/13 שהגישו מבקשי מקלט יחד עם המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח, א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל, קו לעובד, רופאים לזכויות אדם, והמרכז לקידום פליטים אפריקאים. בייצוג השתתפו גם התכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב והקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים.

<sup>275</sup> אילן ליאור ושירלי סיידלר, [סער: לבחון תיקון חוק יסוד כבוד האדם וחירותו באופן שיגביל התערבות בג"ץ](#), הארץ, 22.9.2014; יהונתן ליס, ["חיים מהימין מקדמים הצעה שתאפשר חקיקה מחדש של חוק ההסתננות שנפסל"](#), הארץ, 23.9.2014.

<sup>276</sup> יהונתן ליס, [השרים אישרו את חוק עוקף בג"ץ של ח"כ שקד](#), הארץ, 26.10.2014. לעמדת האגודה לזכויות האזרח ראו: <http://www.acri.org.il/he/33096>.

<sup>277</sup> הצ"ח למניעת הסתננות ולהבטחת יציאת מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ה-2014. הערות ארגוני זכויות אדם להצעת החוק: <http://www.acri.org.il/he/33440>.

התעקשותן של הממשלה ושל הכנסת לדבוק ב"עוד מאותו דבר" ולהמשיך לקדם "פתרונות" פוגעניים מעציבה ומתמיהה. מעבר לפגיעה החמורה בזכויות האדם של הפליטים ומבקשי המקלט בישראל, הולכת וגוברת בקרב חוגים נרחבים<sup>278</sup> ההכרה ש**כליאתם גם אינה יעילה, ואינה מספקת מענה לטענותיהם הצודקות של תושבי דרום תל אביב** ושל מקומות אחרים שבהם מתרכזים מבקשי המקלט.<sup>279</sup> השנה חשפה התנועה לחופש המידע כי עלות ההקמה של מתקן "חולות" עמדה על כ-323 מיליון ש"ח, ועוד כ-100 מיליון נדרשים להפעלתו כל שנה;<sup>280</sup> את המיליונים האלה אפשר היה להשקיע בפתרונות שייטיבו הן עם מבקשי המקלט והן עם התושבים הוותיקים, וימנעו את הצטופפותם של עשרות אלפי מבקשי מקלט באזורים עניים ומוזנחים. כך, למשל, אפשר להעניק למבקשי המקלט רישיונות עבודה מסודרים, לעודדם לעבוד במקומות שבהם יש מחסור בידיים עובדות ולהעניק תמריצים למעסיקים שיקלטו אותם, ולספק להם נגישות לשירותי שירותי בריאות, רווחה וחינוך ברחבי הארץ. במקביל יש להשקיע בשיפור השירותים, התשתיות והביטחון האישי בשכונות דרום תל אביב.<sup>281</sup> כפי שכתב השופט עמית: "הייתה זו יכולה להיות שעתה היפה של המדינה למצוא פתרונות הומאניים למסתננים שכבר חיים בקרבנו. ייתכן כי כחצי מיליארד השקלים שהמדינה משקיעה באיתור, הרחקה, בידוד והשמה בתנאי מעין-כליאה של אלפים בודדים מבין עשרות אלפי המסתננים, יכולים היו לשאת פרי אחר, אילו היו מושקעים ברווחתם של תושבי דרום תל-אביב ובמציאת פתרונות אחרים לאותם שכבר הגיעו לארצנו."<sup>282</sup>

<sup>278</sup> ראו למשל: ניר עמרן, **פליטים (?) בישראל**, המכון לאסטרטגיה ציונית, יולי 2014; **קרן אור מימיני**, הטלוויזיה החברתית, 26.2.2014.

<sup>279</sup> לסקירה נרחבת על המצוקה בשכונות דרום תל אביב ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012**, מאי 2014, בעמ' 59-130.

<sup>280</sup> **בקשת מידע של התנועה חשפה: עלות מתקן השהייה חולות היא כ-100 מיליון שקל בשנה**, אתר התנועה לחופש המידע, 29.6.2014.

<sup>281</sup> ראו למשל: אייל גרוס, **מי דואג לתושבי דרום ת"א**, הארץ, 29.9.2014.

<sup>282</sup> פסק הדין בבג"ץ 7385/13, ה"ש 253 לעיל, פסקה 3 לפסק דינו של השופט עמית.