

1. חלופום חגוס, מס' שוהה בחולות 1393425
2. מנסור מנסור מוחמד, מס' שוהה בחולות 1404765
3. האגודה לזכויות האזרח
4. המוקד לפליטים ולמהגרים

על ידי ב"כ עוה"ד אלעד כהנא ו/או עוה"ד ענת בן-דור
התוכנית לזכויות פליטים
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב
רמת אביב, תל-אביב 69978
טל: 03-6408107, 054-5800819; פקס: 03-6407422

העותרים

נ ג ד

1. נציבת בתי הסוהר - שירות בתי הסוהר
2. מנהל "מרכז השהייה חולות"
3. רשות האוכלוסין וההגירה

על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס: 02-6467011

המשיבים

כתב תשובה מטעם המשיבים

פתח דבר

1. עניינה של העתירה דנן בבקשת העותרים, כי בית המשפט הנכבד יוציא תחת ידיו צו-על-תנאי שיוורה למשיבים לבוא וליתן טעם "מדוע לא ימנעו מזימון ומקליטת שוהים חדשים במגורוני מתקן 'חולות', ככל שכבר שוהים במגורונים שישה אנשים או יותר, וזאת בהתאם לתכנית המתאר הארצית תמ"א 46, שמכוחה הוקם המתקן".
2. ביום 4.4.17 נדונה העתירה דנן בפני בית המשפט הנכבד, לצד עתירות נוספות הנוגעות למרכז השהייה "חולות". לאחר הדיון, הורה בית המשפט הנכבד על הוצאת צו-על-תנאי בעניינה של העתירה דנן, תוך שנקבע כך:

"העתירה בבג"ץ 4602/16 עניינה פרשנות תמ"א 46 שמכוחה הוקם מתקן "חולות" כך שלטענת העתירה ישוה במגורונים לא יותר משישה אנשים, במגורון "רגיל" ששטחו לא יפחת מ-18 מ"ר. מטעם המדינה נטען כי שטח המגורים לפי תמ"א 46 הוא 4.5 מ"ר (בשונה מ-3 מ"ר בפרוגרמה מעיקרא), גם אם ישנם יותר מ-6 אנשים במגורון. נטען גם כי שטחי המגורונים גדולים יותר מ-18 מ"ר. נטען גם שיהוי אך ציינו כי לא מצאנו ממש בטענה, ואנו רואים את השאלה כשאלת פרשנות של התמ"א.

בעניין זה החלטנו להוציא צו על תנאי שבו יינתן טעם מדוע לא ישהו במגורון עד 6 אנשים".

3. מכאן – כתב תשובה זה מטעם המדינה.

עמדת המדינה בתמצית והערות מקדימות

4. למקרא העתירה, עולה כי העותרים מבססים עתירתם על טענה כי מספר השוהים בחדרים במרכז השהייה חייב לעמוד על לא יותר משישה – יהא גודלו של החדר אשר יהא. כל זאת, בשים לב לנספח החברתי ולפרוגרמה המפורטת שצורפו כמסמכים מנחים לצד המסמכים המחייבים של תמ"א 46 – היא תכנית המתאר הארצית מכוחה הוקם מרכז השהייה חולות (להלן: **תמ"א 46**).

5. המשיבים יטענו, כי דין העתירה להידחות שכן אין מקום לפרשנותם של העותרים את הוראות תמ"א 46. כפי שיוסבר להלן, מרכז השהייה הוקם בהתאם להוראותיה המחייבות של תמ"א 46, תוך שמבני המגורים של מרכז השהייה נבנו באופן שמקיים את כל הוראות הצפיפות שעודכנו בתמ"א 46.

יודגש בהקשר זה, כי לא רק שמבני המגורים שהוקמו במרכז השהייה אינם סותרים את הוראות תמ"א 46, אלא שבפועל הם אף מיטיבים מן האמור בנספח החברתי ובפרוגרמה המפורטת (החלקים הרלוונטיים צורפו לעתירה **כנספחים ע/6-7/ע**). לעמדת המדינה, פרשנותן המילולית והתכליתית של הוראות הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת ביחס לצפיפות החדרים מלמדת כי לא נקבעה בהם כל הוראה המגבילה את מספר השוהים בכל חדר שהוא – יהא גודלו אשר יהא – אלא נקבעה הוראת צפיפות בבחינת מהו השטח המינימאלי במטר רבוע לכל שוהה.

ואכן, המעיין במסמכים אלו יגלה כי נקודת המוצא לחישוב מידת הצפיפות בחדר היתה כי "**מגורון רגיל**" יעמוד על 18 מ"ר לפחות, וכי בכל מגורון שכזה ישהו עד 6 אנשים. כלומר, שטח המגורים שנקבע בפרוגרמה המפורטת, לכל שוהה, הועמד על 3 מ"ר, בעוד שהוראות תמ"א 46 – וכך אף נבנה בפועל – הגדילו את שטח המגורים והעמידוהו על 4.5 מ"ר, לכל שוהה.

לעמדת המדינה, קשה לקבל את עמדתם הפרשנית של העותרים ולפיה הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת קבעו **הוראה תכנונית עצמאית**, ולפיה בכל חדר מגורים מספר השוהים לא יעלה על שישה, ויהא גודלו של החדר אשר יהא. המעיין בהוראות התכנית גופן, שעסקו בשטח המגורים המינימאלי לכל שוהה (סעיף 6.1.2(א)), לא ימצא כל הוראה תכנונית כללית, הקובעת מגבלה על מספר השוהים המקסימלי בכל חדר שהוא. לא זו אף זו, גם עורכי הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת העמידו לנגד עיניהם את ה"מגורון הרגיל", ולא מבני מגורים אחרים. כמו-כן, יושם אל לב כי הוראת סעיף 9.1 לנספח החברתי שמכוונת כלפי "מגורון רגיל" נוסחה בלשון **המלצה** בלבד, ולא בלשון מחייבת.

6. משאמרנו זאת, נבקש להביא מספר הערות מקדימות.
7. **ראשית**, המדינה סבורה – כפי שפורט בתגובה המקדמית מטעמה – כי עתירה מסוג זה ראוי לה שתכלול משיבים רלוונטיים נוספים, ובדברים אלו הכוונה אל הוועדה המקומית אשר נתנה את היתר הבנייה; אל משרד הביטחון בתור יום תמ"א 46 ומי שהוטלה עליו מלאכת הבנייה בפועל של המרכז; ולבסוף – המועצה הארצית לתכנון ולבנייה שאל פרשנות הוראות תמ"א 46 שאושרה על-ידה אנו נדרשים כעת.

בהקשר זה, המדינה תבקש להפנות לפסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6478/15 **חברת החשמל נ' הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל** (פורסם בנבו, 20.4.17), שניתן אך לאחרונה. במסגרת פסק הדין עמד בית המשפט הנכבד על כך שדין העתירה שבפניו להידחות, בין היתר, על רקע אי-צירוף משיבים רלוונטיים מקרב המדינה. וכך נקבע:

"זאת ועוד, אף בצד רשויות השלטון נגדם מכוונת העתירה היא לוקה באי צירוף משיבים ראויים. חברת חשמל מעלה כאמור טענות בכל הנוגע למדיניותה הכללית של רשות החשמל ובאשר לרפורמה שהיא מנהיגה לכאורה, וזאת מבלי שצורפו ממשלת ישראל ושר התשתיות כמשיבים לעתירה. כעולה מהוראותיו המפורשות של חוק משק החשמל, הסמכות לקביעת מדיניות בתחום משק החשמל מסורה לממשלה ולשר התשתיות (סעיפים 8, 21, 21 א ו- 57 א לחוק). רשות החשמל היא הגוף האמון על יישום מטרות החוק בהתאם למדיניות השר והממשלה. התמיהה על אי צירוף הממשלה ושר התשתיות כמשיבים מתעצמת עוד נוכח טענות חברת החשמל עצמה כי הרשות מסיגה את גבולם של הממשלה ושר התשתיות בפעילותה במקטע החלוקה"
[פסקה 19].

לעמדת המשיבים, עתירה המבקשת לבסס טיעון לפיו הבינוי בפועל של מרכז השהייה סותר את הוראות תמ"א 46 – שהיא כזכור תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת – מחייבת את צירופם של שלושת הגורמים שנמנה זה עתה. הדבר הכרחי הן לצורך מיצוי הבירור העובדתי, הן לצורך ליבון השאלות התכנוניות. אלה גם אלה – לא הובאו על-ידי העותרים בפני בית המשפט הנכבד.

8. **שנית**, בהחלטתו המורה על הוצאת צו-על-תנאי התייחס בית המשפט הנכבד לטענת השיהוי שהעלו המשיבים בתגובתם המקדמית, תוך שנקבע כך: "נטען גם שיהוי אך ציינו כי לא מצאנו ממש בטענה, ואנו רואים את השאלה כשאלת פרשנות של התמ"א". אי-לכך, לא יורחב בעניין השיהוי כעילת-סף המצדיקה את דחיית העתירה, אולם המשיבים מבקשים לחדד סוגיית-מה הנוגעת למישור הזמן.

9. במהלך הדיון האחרון בעתירה, דומה היה כי ניתן להבין את קו טיעונם הפרשני של העותרים באופן הבא. הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת קובעים לשיטתם הוראה מפורשת המגבילה את מספר השוהים בכל חדר (יהא גודלו אשר יהא) למספר מקסימלי של שישה שוהים. הוראה זו היתה מקובלת עליהם, או למצער לא מצאו לנכון להגיש בעניינה התנגדות בעת ההליך התכנוני. לפי קו טיעון זה של העותרים, המחלוקת בינם לבין המדינה היא פרשנית גרידא, ונוגעת לפרשנות הנכונה שיש ליתן לתקנון תמ"א 46 ולהוראות הרלוונטיות בנספח החברתי ובפרוגרמה המפורטת.

אולם, בהתאם לקו טיעון זה, מתחדדת השאלה הבאה: אם סברו העותרים לאורך ההליך התכנוני, כמו-גם לאחר פרסום תמ"א 46, כי התכנית כוללת הוראה המגבילה את מספר השוהים בכל חדר לשישה; ובהינתן שמרכזו השהייה פועל מזה כשנתיים וחצי באופן שבכל חדר ישנם 10 שוהים; מדוע לא הוגשה העתירה מיד עם תחילת הפעלת מרכזו השהייה? בהיבט צר זה, דומה כי עתירתם של העותרים מוגשת בשיהוי כבד של כשנתיים וחצי. וראו סעיפים 16-20 לתגובה המקדמית, שם עמדו המשיבים על רכיבי עילת השיהוי ביתר פירוט.

10. כעת, נבקש להוסיף אך מעט בנקודה זו, ולהפנות זרקור להשלכות נוספות שנלוות לשיהוי שבהגשת העתירה, בחלוף שנתיים וחצי של הפעלת המרכז. כך, למשל, ככל שהיתה מוגשת עתירה בזמן אמת, סמוך לאחר פתיחת מרכזו השהייה ואיוש חדריו ב-10 שוהים; וככל שהיה נטען בה כי הפעלת המרכז נעשית בניגוד לתמ"א 46, הרי שייתכן והיו בידי המשיבים כלים רישויים שונים, שהיו מאפשרים בידם ליתן מענה לטענה זו באמצעות פנייה למוסדות הרישוי בזמן אמת. מטבע הדברים, כלים רישויים אלו אינם נראים ריאליים בשלב זה, בחלוף תקופה כה ארוכה מאז הוצאו היתרי הבנייה – ואף בכך יש כדי להעיד על הבעייתיות הרבה שבהגשת העתירה במועדה הנוכחי (לעניין פועלו השלילי של השיהוי האובייקטיבי נפנה לעע"ם 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואזחקה בע"מ (פורסם בנבו), פסקה 25 לפסק דינו של כבי השופט פוגלמן).

11. אחר כל זאת, המשיבים ידגישו כי אם העותרים לא אחזו בגישתם הפרשנית לאורך ההליך התכנוני גופו – ולפיה סברו שהתכנית כוללת מגבלה של שישה שוהים לכל היותר בכל חדר – הרי שהיה עליהם להעלות טענותיהם במישור זה במסגרת התנגדותם לתכנית, או למצער עם פתיחת המרכז ואכלוסו, ולא לראשונה במסגרת העתירה.

12. וכעת – לגופו של כתב התשובה.

העובדות הצריכות לעניין

13. תמ"א 46 היא תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת להקמת מרכז השהייה "חולות" (להלן: **מרכז השהייה**). המדובר בתכנית מתאר ארצית הכוללת כאמור הוראות של תכנית מפורטת, ולפיכך ניתן להוציא מכוחה היתרי בניה או הרשאות (וראו בהקשר זה את סעיף 6.3 לתכנית שעניינו "תנאים למתן היתר בנייה" בצירוף הגדרת הוועדה המקומית בסעיף 1.9 לתכנית).

צילום הוראות תקנון תמ"א 46 מצורף ומסומן **מש/1**.

14. ביום 28.11.10 הורתה ממשלת ישראל, בהחלטת ממשלה מס' 2507, על הקמת מרכז שהייה למסתננים שהסתננו לישראל מגבול מצרים.

צילום החלטת הממשלה מס' 2507, מיום 28.11.10, מצורף ומסומן **מש/2**.

15. ההליך התכנוני להקמת מרכז השהייה שבא בעקבות החלטת הממשלה היה ממושך, מפורט וקפדני ונמשך על-פני כשנה וחצי. תחילתו, בעבודת מטה בין-משרדית להכנת התוכנית, והמשכו בדיונים בהוראות תמ"א 46 במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (להלן: **ולנת"ע**); ובדומה לתכניות מתאר ארציות מפורטות אחרות, כלל גם הליך פרסום התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור.

בהמשך לכך, הוגשה השגה משותפת מטעם האגודה לזכויות האזרח (העותרת 3), מוקד סיוע לעובדים זרים (העותר 4), רופאים לזכויות אדם בישראל וכן ארגון א.ס.ף. השגה זו כללה שורה של נושאים, לרבות השגה שיוחדה לעניין צפיפות תדרי המגורים.

צילום פרסום הוראות התכנית להערות ולהשגות הציבור והוועדות המחוזיות, מצורף ומסומן **מש/3**.

צילום השגת האגודה לזכויות האזרח, מוקד סיוע לעובדים זרים, רופאים לזכויות אדם בישראל וכן ארגון א.ס.ף, מצורף ומסומן **מש/4**.

16. ביום 27.12.11 דנה הוולנת"ע בהערות ובהשגות שהוגשו לתכנית, תוך שהיא ממליצה לקבל חלק מן ההשגות שהוגשו, לרבות בעניין שטחי המגורים, כך ששטח המגורים יעמוד על 4.5 מ"ר לכל שוהה.

צילום פרוטוקול הדיון בוולנת"ע מיום 27.12.11, מצורף ומסומן **מש/5**.

17. ביום 7.2.12 אימצה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את המלצות הוולנת"ע, לרבות ביחס להוראת סעיף 6.1.2א' הקובעת כי השטח הבנוי למגורי כל שוהה לא יפחת מ-4.5 מ"ר; תוך שהיא ממליצה לממשלה לאשר את הוראות תמ"א 46.
- צילום החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 7.2.12 מצורף ומסומן מ/ש/6.
18. לאחר אישור הוראות תמ"א 46 בממשלה, פורסמה התכנית ביום 14.5.12 למתן תוקף.
19. בנקודה זו, ראוי להתעכב ולציין כי עיון במכלול המסמכים התכנוניים ובפרוטוקול הדיונים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כמו-גם בדיוניה של הוולנת"ע, מלמד כי הדיון בנושא הצפיפות מיצה עצמו אך באשר להוראת סעיף 6.1.12 לתקנון, שעניינה בשטח המגורים שיש להבטיח לכל שוהה בחדר. עוד ניתן ללמוד, כי דיון בשאלה מספר השהים בחדר לא התקיים, ודאי לא דיון שיכול ללמד על קביעתה של נורמה תכנונית נפרדת ועצמאית, באופן הפרשני שמוצע על ידי העותרים.
20. עוד יצוין, כי במסגרת הליך הוצאת היתרי הבנייה להקמת מרכז השהייה ניתנו מספר היתרי בנייה שונים; ובכלל זה - בשל הצורך הדחוף - ניתנו גם אישורים לתחילת העבודות עוד קודם לאישור התכנית ובלא צורך ברישוי, זאת מכח תקנות התכנון והבנייה (פטור מהיתר לעבודה לצורך הקמת מיתקן שהייה למסתננים ותנאים) (הוראת שעה), תשע"ב-2012, כך שהעבודות באתר החלו כבר בחודש מרץ 2012. לענייננו, יצוין כי היתר הבנייה העיקרי להנחת מבנים יבילים ניתן ביום 29.6.12. יוער, כי מפאת גודלו הפיזי של המסמך ישנו קושי להעתיקו, ועל כן לכתב התשובה מצורפים צילומים של החלקים הרלוונטיים, תוך שהמסמך המלא יובא לדיון.
- צילום העמודים הרלוונטיים מתוך היתר הבנייה, לצד צילום גודלו של המסמך, מצורף ומסומן מ/ש/7.
21. מרכז השהייה החל לפעול בעקבות חקיקת תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות בחודש דצמבר 2013.
- יצוין, כי מרכז השהייה משתרע כעת על שטח של כ-500 דונם, מתוכם השטח הבנוי מסתכם בכ-10,000 מ"ר, שמחולקים לשלושה פלחים הבנויים באופן דומה. חוץ מחדרי המגורים, כל פלח מורכב מארבעה אגפים ובהם שטחים ומבנים ציבוריים; מתקנים המשמשים לפעילות ספורט (חלקם מוצללים) בשטח של 70 מ"ר; מבני ציבור שכוללים שני מבנים המיועדים למועדון בשטח של 90 מ"ר למבנה; ארבע כיתות לימוד בשטח של 45 מ"ר לכיתה; שני חדרי אוכל בשטח של 180 מ"ר לכל חדר אוכל. כל זאת, בנוסף למבני משרדים שונים המצויים בכל אגף ושני מגרשי ספורט בשטח של 525 מ"ר, לכל מגרש. עוד יצוין, כי בין האגפים ישנם שטחים ציבוריים משותפים נוספים הכוללים שתי כיתות לימוד בשטח של 45 מ"ר לכל כיתה; האנגר גדול להתכנסות ופעילויות שונות; סדנאות להכשרה מקצועית, מתקני ספורט וכן מרכז מכר.

22. בתום כשנתיים וחצי במהלכן מופעל מרכז השהייה הוגשה עתירה זו, שעניינה, כאמור, במספר השוהים בכל חדר במרכז השהייה. וייאמר כבר עתה – מרגע פתיחתו ועד היום לא השתנה מספר השוהים בחדרים במרכז השהייה. מידע זה היה ידוע לכל.
23. זוהי אפוא תמצית השתלשלות העניינים בעניינה של תמ"א 46. נפנה אפוא לעמוד על הטעמים לדחיית העתירה.

עמדת המשיבים

24. מרכז השהייה פועל מכוח הוראות פרק ד' לחוק למניעת הסתננות והוא נועד, בין היתר, למנוע את המשך השתקעותם של מסתננים בעריה של מדינת ישראל, לאחר שאלו הסתננו אל שטחה שלא כדין. בהינתן העובדה, כי עניינו של מרכז השהייה עמד במוקד מספר עתירות חוקתיות, כאשר האחרונה שבהן נדונה בבג"ץ 8665/14 **דסטה נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 11.8.15) - אז אושר מרביתו של פרק ד' לחוק למניעת הסתננות - דומה, שאין צורך עוד להכביר מלים באשר לתכלית בדבר מניעת השתקעות במרכזי הערים. לצורך כך, די אם נפנה לפסקה 100 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור, לעניין תכלית מניעת ההשתקעות במרכזי הערים ולצורך להקל עליהן:

"100. ובאן אחזור אל התכלית העיקרית של החוק על פי כל האמור לעיל – מניעת השתקעות במרכזי הערים. תכלית זו אינה מתמקדת במסתנן האינדיבידואלי או בסיכון הנשקף ממנו לחברה; עניינה הוא בצורך להקל על הנטל המוטל באופן כללי על מרכזי הערים ובפרט על תושביהם. אני סבורה כי על-מנת להגשים את תכלית זו אין צורך להחזיק במרכז השהייה מסתנן מסוים דווקא. לשם כך די בהחזקת קבוצה של מסתננים שונים במרכז השהייה. אכן, יש להניח כי עם שחרורו של מסתנן פלוני ממרכז השהייה יתפוס מסתנן אחר את מקומו. אני סבורה שתחלופה זו הנוצרת בין המסתננים השוהים במרכז השהייה לבין מסתננים אחרים מחוצה לו מגשימה את תכלית החוק. די בכך שבכל רגע נתון חלק מאוכלוסיית המסתננים – כפי יכולת הקליטה של מתקן חולות ושל מתקנים נוספים שבכוונת המדינה להקים – יורחק ממרכזי הערים. דרך זו של מעין "דלת מסתובבת" פוגעת במידה פחותה בזכויותיהם החוקתיות של המסתננים הנקראים למרכז השהייה והיא מגשימה את תכלית החוק. ניתן להסתפק אפוא בתקופה מרבית קצרה משמעותית של החזקה במרכז השהייה ועדיין להגשים את תכלית החוק" [ההדגשה הוספה – הח"מ]

25. הווה אומר, הקטנת "יכולת הקליטה של מתקן חולות" (כלשון פסק הדין) ב-40%, כפי שמבוקש בעתירה, עתידה לכרסם באופן משמעותי במימוש התכלית הציבורית של מניעת השתקעות ולהגדיל את הנטל על מרכזי הערים. כל זאת, לאחר שרשויות המדינה השונות הסתמכו על הוראותיה הברורות של תמ"א 46, ופעלו להוצאת היתר בנייה מכוחה, תוך השקעת משאבים המסתכמים במאות מיליוני ש"ח, פריסת תשתיות וכיוצא באלו פעולות בינוי מורכבות.

26. כעת, ולאחר שפרק ד' לחוק למניעת הסתננות, במתכונתו הנוכחית, צלח את המשוכה החוקתית, מחדדים העותרים טענותיהם במישור המינהלי, וטוענים לקיומה של פגיעה עצמאית בשל הפרה, לכאורה, של הוראות הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת.

לשיטת העותרים, מסמכים מנחים אלו מלמדים על קביעתה של נקודת איזון תכנונית **כללית** המלמדת על הימצאות של 6 אנשים, לכל היותר, בכל חדר מגורים – **יהיה סוגו וגודלו אשר יהיה**. לעמדת העותרים, הפעלתו של מרכזו שהייה בעת הנוכחית מלמדת על חריגה של 40% ממה שהותר; ולפיכך מגבשת, לכאורה ועל-פי הנתען, פגיעה עודפת בלתי חוקית בזכות לכבוד ולפרטיות.

27. אלא, שהנספחים האמורים כלל לא קובעים נקודת איזון כאמור וכל שנקבע בפרוגרמה המפורטת הוא כי ב"מגורון רגיל" ששטחו לא יפחת מ-18 מ"ר, לא יהיו יותר משישה אנשים. כלומר, הצפיפות המינימאלית היא 3 מ"ר לאדם, **בלי שנקבעה נורמה כללית כלשהי לגבי מספר השהיה המקסימאלי בכל חדר**.

בפועל, חדרי המגורים הם מבנים גדולים יותר, השונים **שוני ממשי ומהותי** מן ה"מגורון הרגיל" שהעמידו מנסחי הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת לנגד עיניהם. בכל מבנה שכזה ישנה מקלחת (הפרוגרמה המפורטת אינה מחייבת זאת), ואין חולק כי הדבר מקטין את הפגיעה בפרטיות הנלווית לשימוש במקלחות ציבוריות; והשטח המינימאלי לכל שוהה הוגדל ב-50% ל-4.5 מ"ר (במקום 3). כמו-כן, בעוד שה"מגורון הרגיל" שהעמידו מנסחי הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת היה למעשה מכולה מוסבת למגורים, הרי שהמבנים הקיימים בפועל הם מבני מגורים יבילים.

28. אולם לא בכך מסתכמות התמורות שהניב חלוף הזמן מאז הוכנו הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת, ועד למועד הגשת העתירה בחלוף שנתיים של הפעלת המרכז. בטרם נצלול לגופו של הדיון התכנוני, נבקש לעמוד על מספר הבדלים חשובים.

29. **ראשית**, עורכי מסמכי התכנית, ובכלל זה גם מנסחי הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת, העמידו לנגד עיניהם מרכז שהייה שונה, שתכליתו על-פי דברי ההסבר של התכנית לאפשר מנעד של דפוסי הפעלה – החל ממרכז שהייה סגור וכלה במרכז שהייה פתוח באופן מלא. כמו-כן, נקודת המוצא של מנסחי הנספח החברתי, ממנו נגזרה

הפרוגרמה המפורטת, היתה הקמתו של מרכז שהייה סגור המיועד לקליטת משפחות שיקיימו ויפתחו במסגרתו חיי קהילה.

בפועל, לא יכול להיות חולק כי חלו תמורות של ממש בהסדרתו הסטטוטורית של מרכז השהייה, כפי שזה עוצב במסגרת פרק ד' לתיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות. עיקרו של השוני הרלוונטי לענייננו נעוץ בהגבלת משך תקופת השהייה בו עד ל-12 חודשים בלבד, וכן היותו פתוח לחלוטין ללא כל חובת התייצבות החל מהשעה 06:00 בבוקר ועד 20:00 בערב.

ואכן, מנתונים המצויים בידי הנהלת מרכז השהייה ניתן להיווכח כי מדי יום מבוצעות בעת הנוכחית אלפי כניסות ויציאות של שוהים מהכניסות אל המרכז: 1,406 תנועות כניסה ו-1,069 תנועות יציאה בממוצע (סה"כ 2,529 תנועות). כל זאת, כאשר מצבת השוהים הנוכחית במרכז השהייה עומדת על כ-1,700 איש. בחינת סך כל התנועות אל מול מצבת השוהים מלמדת על יציאה וכניסה ממרכז השהייה, קרי על היותו פתוח באופן אפקטיבי עבור כלל השוהים בו בעת הנוכחית. עוד יצוין, כי נתונים דומים נרשמו גם כאשר מצבת השוהים במרכז השהייה עמדה על כ-3,000, אז נרשמו מדי יום כ-2,457 תנועות כניסה ו-2,078 תנועות יציאה בממוצע.

בנוסף, תפיסת ההפעלה של מרכז השהייה, כפי שהיא מעוגנת בהוראות פרק ד' לחוק למניעת הסתננות, מחריגה לחלוטין קבוצות אוכלוסייה שלמות, באופן שמלמד על שונות רבה באשר למתכונת ההפעלה הנוכחית ביחס לזו שעמדה לנגד עיני מנסחי הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת. וראו סעיף 32ד(ב) לחוק למניעת הסתננות הקובע כי לא תינתן הוראת שהייה למי שהוא: קטין, אישה, מי שגילו עולה על 60; ומי שהוא הורה לקטין הסמוך על שולחנו.

לעמדת המשיבים, פתיחות זו של מרכז השהייה וצמצום מתכונת הפעלתו, צריכים להוות נתון משמעותי, עת מתבקש בית המשפט הנכבד לחלץ את הפרשנות התכליתית והעדכנית של הוראות תמ"א 46, שככל דין מתכתבת היא עם סביבתה הנורמטיבית.

כמו-כן, פתיחותו של מרכז השהייה, וליתר דיוק הפיכתו למרכז שהייה פתוח מרבית שעות היממה, שומטת לדעת המדינה את הקרקע תחת טיעונם העובדתי של העותרים לפיו השוהים במרכז השהייה מבלים את עיקר זמנם בחדרים, ומכאן עוצמת הפגיעה הנטענת בזכותם לפרטיות ולכבוד. בהקשר זה, אף נפנה לתגובת המדינה ביחס. להיקף פעילות הפנאי, החינוך, החוגים וההכשרה התעסוקתית שמקיימת המדינה במרכז השהייה (ראו תגובות המדינה בבג"ץ 4388/16).

ואף זאת יוער – כי העתירה נשענת אף היא, בחלק לא מבוטל מרכיביה המשפטיים, על פסיקתו של בית המשפט הנכבד ביחס לנוסחיו הקודמים של החוק למניעת הסתננות, שאכן נמצאו על-ידי בית המשפט הנכבד כבלתי חוקתיים. דא עקא – לא זהו המצב הנורמטיבי הנוכחי.

31. **שנית**, ובהמשך לאמור לעיל, המדינה תטען כי אין כל מקום להשוואה שעורכים העותרים בין מרכז השהייה וגודלם של חדרי המגורים בו לבין מתקני כליאה של אסירים ועצורים. עיקרו של השוני נעוץ בהבדל במידת הפתיחות של כל אחד מן המתקנים. מטבע הדברים, שונה מצב עניינים שבו אסיר מצווה ונכפה לשהות תקופות מאסר ממושכות בתא מאסר במתקן כליאה, לאורך מרבית שעות היממה; לבין מרכז השהייה הפתוח שאינו מחייב נוכחות בו לאורך מרבית שעות היממה (וגם זאת על-פני תקופה של עד 12 חודשים). ברי, אפוא, כי ככל שהשהות המנדטורית ביחידת המגורים (תא כלא או מבנה מגורים במרכז השהייה) היא כופה למשך שעות רבות יותר של היום, לאורך תקופות ארוכות יותר, כך על החדר להיות מרווח יותר.

32. ומטבע הדברים, גם אין כל מקום ליתר ההשוואות שעורכים העותרים בין הסטנדרטים שנקבעו בהוראות דין אחרות לשהים אחרים, כגון מי שנוקק לטיפול במעונות כאלה ואחרים. התכלית שונה ועל-כן הדין שונה. מה-גם, שטענות אלו מבקשות לתקוף באופן חזיתי את סטנדרט מספר השהים בכל חדר – סטנדרט שלא נקבע ככזה בהוראות תמ"א 46 ושלא נטען ביחס אליו במסגרת מסמך ההשגות שהגישו העותרים 3-4.

יתרה מזאת – בחינת הדוגמאות המובאות בהסדרים השונים שמפרטים העותרים בסעיפים 82-87 לעתירתם, מלמדת כי הוראות דין שמבקשות לקבוע מספר מקסימלי של שוהים בחדר, עושות כן מפורשות ב"רחל בתך הקטנה". התיבה הלשונית המקובלת בכל דוגמאות העותרים מדברי חקיקה אחרים נראית, באופן סכמתי כך: "לא יתגוררו בחדר יותר מ..."; "לא ישוכנו בחדר יותר מ..."; "אין לשכן יותר מ...". ועוד.

33. לעמדת המדינה, נתון זה מהווה שיקול כבד משקל בבואנו לפרש את הוראות תמ"א 46 בשלושה מובנים עיקריים.

ראשית, סעיף 6.1.2 לתקנון תמ"א 46 אינו כולל הוראה דומה לכך, ואין הוראה שכזו גם לא מיד אחריו. שתיקתה הברורה של תמ"א 46 מלמדת כי לו היה רצון לקבוע הוראה כאמור, הרי שניתן היה לעגנה בצורה ברורה ופשוטה.

שנית, הפרוגרמה המפורטת והנספח החברתי קבעו את מספר השהים המקסימלי לחדר קונקרטי ומוגדר – "מגורון רגיל" ששטחו לא יפחת מ-18 מ"ר – ורק אז ציינו כי ישהו בתוכו עד שישה אנשים. נוסחה נורמטיבית זו מתאימה יותר, על-פי לשונה ותוכנה, לנוסחת צפיפות של שטח רבוע לאדם, ולא להוראת צפיפות הנוגעת לכמות האנשים בכל חדר שהוא.

שלישית, ולכך חשיבות רבה, סעיף 9.1. לנספח החברתי, כפי שמצוין בסעיף 35 לעתירה, נוקט בלשון **ממליצה בלבד** – "מומלץ כי בכל יחידת דיור יתגוררו עד 6 שוהים לכל היותר". המלצה זו תורגמה באופן קונקרטי ומצומצם יותר בפרוגרמה המפורטת להגבלה של 6 שוהים רק עבור "מגורון רגיל" ששטחו לא יפחת מ-18 מ"ר.

צילום סעיף 9 בפרק ט' לנספח החברתי מצורף ומסומן **מ/ש/8**.

בבואנו אפוא להידרש לפרשנות הטבלה המנויה בפרוגרמה המפורטת (שתובא להלן), שומה עלינו לזכור, כי זו נועדה ליתן קונקרטיזציה לנספח החברתי, אשר עורכיו מצאו לנכון לעגן בסעיף 9.1 **המלצה בלבד** בדבר מספר שוהים מקסימאלי בכל חדר. כפי שעוד יוסבר להלן, אין מדובר בטעות קולמוס או חוסר שימת לב של עורכי הנספח החברתי; ולראייה - סעיפים אחרים בפרק 9 לנספח החברתי שנדרשו למספר השוהים המקסימאלי בחדר עבור אוכלוסיות מסוימות, נוסחו באופן שונה ומחייב, ולא על דרך ההמלצה.

לפיכך, דומה כי קשה להלום את פרשנות העותרים לפיה הוראה שנוסחה לכתחילה בלשון המלצה בלבד, במסגרת מסמך מנחה, מקימה הוראה תכנונית עצמאית ומחייבת לפיה בכל חדר אשר יוקם במרכז השהייה ישוה לכל היותר שישה שוהים. זאת, כאשר תקנון התכנית לא קובע כן, אלא מסתפק בקביעת הוראה הקובעת את השטח המינימאלי שיינתן בחדר מגורים לכל שוהה.

משאמרנו זאת, נפנה מבטנו לעבר הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת עליהם מבקשים העותרים להשתית את טיעונם התכנוני. .34

הפרוגרמה המפורטת, כפי שהיא מעידה על עצמה, נועדה להציג את המסגרת הפרוגרמטית המפורטת שבבסיס התכנית, עת נדרשה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לאשר את הקמתו לראשונה של מרכז שהייה בישראל.

הפרוגרמה והנספח החברתי עמדו, אם כן, **ברקע** לכתובת הוראות תמ"א 46. מסמכים אלו, יחד עם נספח פריסת השימושים (המוגדר בתכנית כמסמך מחייב), ביקשו ליתן תמונה פרוגרמטית כוללת שתנחה את העבודה בשלבי התכנון המפורט וההקמה של מרכז השהייה, וזאת בהתייחס לנתונים שהיו ידועים באותה עת לרבות בכל הנוגע לגודלו של המגורון הרגיל. יודגש עוד, כי מסמכי הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת שבצידו, על הפירוט הרב שבהם והתפיסה שהם מציגים כמיתקן סגור, נערכו בשלב בו טרם התגבש באופן סופי גודל המגורון, כמו-גם תפיסת ההפעלה של המיתקן כמרכז שהייה פתוח כפי שעוצב בפרק ד' לחוק למניעת הסתננות במתכונתו הנוכחית.

35. בצד זאת, המדינה תבקש לחדד ולהדגיש כי ביחס לשאלה הפרשנית הממוקדת שלפנינו, עמדת המשיבים היא כי במנותק משאלת מעמדם של הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת, הרי שאין הם כוללים הוראה כללית הקובעת מגבלה על מספר השוהים שניתן לאכלס בכל חדר – יהא סוגו וגודלו אשר יהא. נביא אם כן את ההוראות הרלוונטיות בנספח החברתי לעניין צפיפות החדרים, ונזכיר כי בסעיף 9.1 הוגדרה הגבלת מספר השוהים בחדר כ"המלצה":

תת אגף מערך מגורים לגברים / נשים (ללא ילדים) – עד 125 איש

תחום תכנוני	מרכיב	פירוט	ציוד/עיצוב - המלצה
מערך מגורים	יחידת מגורים	עד 6 איש ביחידת מגורים כולל שירותים* + כוור ככל הניתן גם מקלחת	יחידת מגורים
			ארונית אישית ליד המיטה ומדף מעל ארון ביגוד וציוד אישי לכל אחד שולחן לאוכל, תעסוקה בחדר ומשחק ארון משוחף לשמירה של מוצרי אוכל, כלים וכיוצא ב טלוויזיה פינת קפה הכוללת קומקום חשמלי ומקום להנחה מצרכים.
שירותים	מקלחות	אחת לכל 10 איש, לכל הפחות + תא שירותים אחד לפחות	אטליה מנירוסטה + ברז ממתכת ללא ניאגרה. שימוש במים ונייר טואלט
	שירותים ציבוריים	2 תאי שירותים בסמוך לחדר האוכל, מבני הציבור והשטחים הפתוחים	
בישול עצמי	מטבחון משותף	2 בכל תת אגף	כירה חשמלית, כוור, משטחים

* באזור מגורי הסודנים יש לדאוג לברז תהתון לשטיפת רגליים טרם תפילה

ומהי אותה "יחידת מגורים" שראו לנגד עיניה עורכי המסמך הפרוגרמתי, שנועד לפרט את הנספח החברתי? על כך משיבה לנו הפרוגרמה המפורטת, עת היא נדרשת ביתר פירוט להצעותיה ל"מגורון רגיל". נביא הוראות אלה כלשונן:

משמורת לנסיית גברים/נשים

טבלה מספר 9: צרכים פרוגרמטיים לתת אגף (125 שוהים), אגף (250 שוהים), מתחם (1,000 שוהים) גברים/נשים ולכלל מתקן המשמורת

מרכיב	כמות וגודל	פירוט
125 שוהים	היקף	
1. מגורון	עד 21 מגורונים רגילים שטח עיקרי של מגורון לא יפחת מ 18.0 מ"ר	עד 6 שוהים במגורון רגיל מיטות חד או דו קומתיות חדרים חצי רטובים (תא שירותים + כוור בחדר) ציוד המגורון בהתאם להמלצות הנספח החברתי
2. מקלחת	לא פחות מ- 12 מקלחות ציבוריות (בהתאם לגודל תת אגף) שטח עיקרי של מבנה עם 6-7 מקלחות לא יפחת מ 30.0 מ"ר	מקלחת אחת לפחות לכל 10 שוהים בכל מבנה מקלחת יהיה לפחות תא אחד של שירותים ציבוריים

36. הנה-כי-כן, הפרוגרמה המפורטת הגדירה "מגורון רגיל" כמבנה מגורים ששטחו העיקרי לא יפחת מ-18 מ"ר, וכי ישוה בו עד שישה שוהים. לפיכך, יוצא שכוונת עורכי הנספחים הייתה כי השטח הבנוי למגורים לשוהה לא יפחת מ-3 מ"ר.

עוד יוצא, כי הנספחים לא התייחסו לכמות שוהים בחדר באופן כללי, אלא ספציפית ליחידת המגורים שהיוותה את מודל ההערכה לתכנון התמ"א. בהקשר זה, יצוין כי מבנה ה"מגורון הרגיל" על בסיסו נערכו התחשיבים היה מכולה הכוללת תא שירותים, שמידותיה 6 מ' (אורך) ו-3.6 מ' לרוחב, בעוד שהמבנים הקיימים הינם גדולים יותר באופן משמעותי, עשויים מחומרים שונים, כוללים מקלחת, שירותים ומזגנים.

37. מסמך הפרוגרמה היווה אם כך מסמך הערכה בלבד, תוך שנלקח בחשבון כי סוג המבנים וממדיהם עשוי להשתנות בשלב השימוש, ובשום שלב לא נקבעה במסגרתו הוראה תכנונית כללית לפיה בכל חדר – יהא גודלו אשר יהא – ניתן יהיה לאכלסו בשישה שוהים לכל היותר.

נשוב ונדגיש, כי ההשגה שהוגשה על-ידי ארגוני זכויות אדם, ובכללם העותרים 3-4 עצמם, לא קבלה על היעדרה של קביעה תכנונית הנוגעת למספר השוהים המקסימלי בכל חדר, אלא הופנתה באופן כללי רק נגד גודלו של שטח המגורים הממוצע לכל שוהה, ובלשון סעיף 55 להשגה המובא להלן "שטח המחייה" לכל שוהה:

55. חרף גודלו העצום של המתקן, וחרף העובדה כי הוא מתוכנן להחזיק כלואים עם ילדיהם לתקופות ממושכות, וייתכן שאף בלתי מוגבלות, הוראות התמ"א קובעות, כי שטח המחייה יהיה מצומצם מזה הקבוע בתמ"א 24 לאסירים (שטח מחייה מצומצם ופוגעני ממילא), וכי המועצה הארצית תוכל לאשר אף סטייה מכך, ואת הקטנתו של שטח המחייה.

38. כפי שנסקר לעיל, ביום 27.12.11 דנה הוולנת"ע בהערות הוועדות המחוזיות ובהשגות הציבור. בתוך כך, הוולנת"ע מצאה לקבל את השגות הציבור בנושא שטח המגורים הממוצע לכל שוהה והחליטה להמליץ להגדילו ל-4.5 מ"ר לכל שוהה. באופן קונקרטי יותר, החליטה הוולנת"ע להמליץ למועצה הארצית לקבוע בסעיף 6.1.2 (א) כי "שטח הבנוי למגורי שוהה בחדר הכולל תא שירותים לא יפחת מ-4.5 מ"ר. בחדר שאין בו תא שירותים יופחת שטח המגורים בלא יותר מ-56 סמ"ר. מידות אלו יחולו על הרחבת תא שטח 1 ועל בניית תאי שטח 2 ו-3" (עמ' 17 לפרוטוקול הדיון).

המלצה זו הטעימה הוולנת"ע ברצון "להקל על הצפיפות ולאפשר מידת מה של פרטיות ותנאי מחיה הוגנים יותר, בעיקר לאור העובדה שהמתקן מיועד לשהייה ממושכת ומאחר ואין מדובר באוכלוסייה כלואה".

39. המלצה זו התקבלה כאמור על-ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ובהתאם נקבע בסעיף 6.1.2 (א) לתמ"א כי "השטח הבנוי למגורים לשוהה לא יפחת מ-4.5 מ"ר (נטו) בחדר מגורים הכולל תא שירותים. בחדר שאין בו תא שירותים לא יפחת מ-3.94 מ"ר (נטו)". עוד החליטה המועצה להגדיל את הגמישות בהגדרת מספר השוהים באגף ובמתחם ל-40%, תוך שמירת היחסים הקבועים בתכנית בעניין השטח המוקצה לכל שוהה למגורים ולבניה ציבורית.

כל אלו תומכים בכך שלאורך ההליך התכנוני כולו, הן במסגרת הפרוגרמה המפורטת והן במסגרת הליכי ההשגה, לא נקבעה הוראה תכנונית הקובעת – כתנאי נפרד ועצמאי – מספר מקסימאלי של שוהים בחדר, יהיה סוגו וגודלו אשר יהא.

40. בנקודה אחרונה זו, המשיבים יבקשו לטעון כי ניסיונם של העותרים לקרוא לתוך הוראות תמ"א 46 ונספחיה הוראה תכנונית שלא בא זכרה בלשון הוראותיה, ואף לא בהליך גיבושה, הינו מהלך מוקשה מבחינה פרשנית, ויש בו משום התערבות בשיקול הדעת התכנוני.

41. לא זו אף זו, המשיבים יבקשו לעמוד על המתח הקיים בקו טיעונם המרכזי של העותרים במישור התכנוני. מן העבר האחד, טוענים הם כי הנספח החברתי והפרוגרמה המפורטת יצרו הוראה תכנונית מפורשת המגבילה את מספר השוהים המקסימלי בחדר לשישה. מן העבר השני, טוענים הם כי אין סתירה בין הוראה זו – המצויה רק במסמך מנחה – לבין הוראות סעיף 6.1.2(א) שקובע שטח מגורים בנוי מינימאלי של 4.5 מ' לכל שוהה, בחדר עם שירותים. לשיטתם, עסקינן במארג הוראות שלם וקוהרנטי.

42. אפילו אם נקבל את הנחת המוצא הראשונה של העותרים בדבר מספר השוהים המקסימלי בחדר – וראינו שאין לטיעון זה על מה שיסמוך – אזי מזדקרת לה השאלה מדוע נערכה ההפרדה בין ההוראות ומדוע האחת מצאה עוגן בהוראות התכנית, ואילו רעותה רק בנספח מנחה? מה ההיגיון התכנוני בהפרדה שכזו ומדוע לא יקובצו להן ההוראות יחדיו, זו לצד זו?

העתירה אינה משיבה לשאלות אלו, מן הטעם הפשוט שאין בכך כל הגיון. תמ"א 46 לא ביקשה לקבוע הוראה כגון זו שחפצים כעת העותרים לקרוא לתוכה, כך שלמעשה טענתם המהותית המדויקת של העותרים היא כלפי היעדרה של הוראה כאמור בתקנון תמ"א 46. כך – ולא אחרת.

ואף זאת חשוב לומר. קביעת נורמה תכנונית של הגבלת מספר שוהים בחדר משליכה בהכרח, ובאופן משמעותי, על מספר החדרים שנדרשים להקים ולחבר לתשתיות. על-כן, לו ביקשה המועצה הארצית לתכנון ובנייה לקבוע הוראה שכזו, חזקה עליה כי היתה קובעת זאת באופן מפורש במסגרת סעיפיו הקטנים של סעיף 6.1.2 המצוי בפרק שכותרתו – "הוראות בינוי ופיתוח".

43. חיזוק נוסף לכך שהמועצה הארצית לתכנון ולבנייה לא ביקשה לקבוע הוראה כלשהי ביחס למספר השוהים המקסימלי בחדרים מצוי לנו בנושא קרוב אחר שהוסדר בסעיף 6.1.4, סעיף קטן ו'. הסעיף האמור קובע הוראה המתייחסת מפורשות לנספח החברתי בעניין אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים, וכך נקבע בו: "אגפים או חלקי אגף, המיועדים לשוהים בעלי צרכים מיוחדים יתוכננו, ככל האפשר, עפ"י ההנחיות שבנספח החברתי".

ואכן, פרק 9.10 לנספח החברתי מתייחס לאוכלוסייה זו וקובע, בין היתר, בכל יחידת מגורים המיועדת לנכים, ישוהו עד 4 שוהים לכל היותר". ניתן ללמוד מכך מספר מסקנות פרשניות:

האחת – מקום בו ביקשו עורכי פרק 6 לתקנון תמ"א 46 להפנות לנספח החברתי, הם עשו כן באופן ממוקד וברור, תוך קביעת מידת נוקשות ההפניה וסיווגה באופן רך יחסית – "ככל האפשר".

השניה – בעניין מספר השוהים המקסימלי בכל חדר לא מצאו עורכי התכנית להורות באופן דומה במסגרת סעיף 6.1.2, אף שברור מסעיף 6.1.4 כי הטכניקה האמורה היתה בנמצא.

השלישית – בעוד שסעיף 9.1 לנספח החברתי קובע בעמוד 66 כי "מומלץ כי בכל יחידת דיור יתגוררו עד שישה שוהים לכל היותר" [ההדגשה הוספה – הח"מ]; הרי שסעיף 9.10 קובע מפורשות כי "בכל יחידת מגורים המיועדת לנכים, ישוהו עד 4 שוהים לכל היותר" – ללמדנו כי אין מדובר בהמלצה.

44. כפי שראינו לעיל, הפרוגרמה החברתית אינה נוקטת בהגבלה כללית של שישה שוהים לכל חדר, אלא מדברת אך ורק על גודלו המינימאלי של החדר (18 מ"ר) אל מול מספר השוהים המקסימלי שבו (6 שוהים), באופן המתאים יותר לקביעת השטח המרובע המינימאלי לכל אדם בחדר.

45. בהקשר זה, המדינה תבקש להדגיש כי במסגרת המלאכה הפרשנית של מסמכי תמ"א 46, וחילוץ מובנן המשפטי, יש מקום ליתן משקל של ממש לפרשנות שמעניקה לכך הרשות המנהלית המוסמכת. עומד על כך פרופ' י' זמיר בספרו על הסמכות המינהלית (מהד' שניה מורחבת, כרך א', 2010), עמ' 223-224, וכך נכתב שם:

"[...] במתן הפירוש, בית המשפט אינו מתעלם מן הפירוש שנתנה הרשות המינהלית. הוא מביא בחשבון שהחוק הפקיד את הסמכות בידי הרשות והטיל עליה את האחריות להפעלת הסמכות. הוא מודע לכך שהרשות היא בעלת כישורים להפעלת הסמכות, לעיתים אפילו בעלת מומחיות מיוחדת, והיא מתבססת על ניסיון מעשי. הוא מעריך את העובדה שהיא פועלת מתוך היכרות קרובה עם המצב בשטח, כדי לממש מדיניות שלטונית במסגרת המשאבים העומדים לרשותה. [...] כל אלה יש בהם כדי להקנות משקל רב לדעתה של הרשות באשר לפירוש החוק המקנה לה את הסמכות."

46. ודברים אלו מקבלים משנה חשיבות, עת עוסקים אנו במועצה הארצית לתכנון ולבניה. אף שעניינו הוא בשאלה פרשנית, הרי שהפרשנות שמבקשים העותרים לקדם שקולה לגישת המדינה ליצירת הוראה תכנונית חדשה, מקום שהמועצה הארצית לתכנון ולבניה נמנעה מלקבוע הוראה כללית ומחייבת שמגבילה את מספר השוהים המקסימלי בכל חדר.

לעניין מעמדה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה ראו את פסק הדין בבג"ץ 4776/03 מלון רג'נסי ירושלים בע"מ נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 9.5.05) (להלן: עניין מלון רג'נסי):

"אכן, בית המשפט אינו נוהג לבוא בנעליהן של רשויות התכנון המוסמכות. הנטייה היא שלא להתערב בהחלטתן של רשויות התכנון אלא מקום שנפל בהן פגם משפטי, כגון חריגה מסמכות, פעולה בחוסר תום לב, או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות (ראו עוד בג"צ 2324/91 התנועה לאיכות השלטון נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פ"ד מה(3) 678; בג"צ 478/85 אבולעפיה נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה, פ"ד מ(2) 294; בג"צ 465/93 טריידט נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה, פ"ד מח(2) 622." [ההדגשה הוספה - הח"מ]

וראו גם את פסק דינו של בית המשפט הנכבד בע"מ 3189/09 החברה להגנת הטבע נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה (פורסם בנבו, 2.7.09), במסגרתו סוכמה ההלכה כדלקמן:

26. [...] **באשר להפעלת ביקורת שיפוטית על החלטות גופי התכנון הסטטוטוריים הלכה ידועה היא כי ההתערבות תהיה מצומצמת. בית המשפט אינו יושב כערכאת ערעור על שיקוליה התכנוניים של רשות התכנון הפועלת על-פי דין [...].**

לפיכך התערבותו של בית המשפט בשיקול דעתן של רשויות התכנון תיעשה בקיומן של עילות מובהקות כגון חריגה מסמכות, חוסר תום לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות [...] דברים אלו מכוונים עצמם לטענות הנוגעות לתוכן של החלטות מוסדות התכנון והטעם לכך ברור. **בית המשפט אינו מומחה מקצועי לבחינתם של שיקולים תכנוניים צורפים, ולפיכך אין מקום כי הוא יתערב בהחלטות תכנוניות מובהקות, אלא במקרים חריגים כאמור...** [ההדגשות הוספו - הח"מ].

וכן ראו בג"ץ 10242/03 אורי מילובלובסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פ"ד נח(6) 673 (2004):

9. בית המשפט, בין אם בית המשפט הגבוה לצדק ובין אם בית המשפט לעניינים מנהליים, **איננו מוסד תכנון עליון העומד מעל מוסדות התכנון השונים המנויים בחוק.** על כן, לא יתערב בית המשפט בהחלטות תכנוניות, אלא אם נתגלה פגם דיוני המצדיק התערבות, **ולא יחליף את שיקול דעתה של הרשות המוסמכת וישים תחתיו את שיקול דעתו שלו.** **אלא אם ההחלטה נגועה בחוסר סבירות קיצונית או בפגם דומה.** [ההדגשות הוספו - הח"מ]

47. כידוע, על-פי הלכה הפסוקה, ככל שמעמדו של מוסד התכנון בהירארכיה התכנונית גבוה יותר, כך מתרחב היקף שיקול דעתו התכנוני, וכפועל יוצא - כך גם קטן היקף התערבותו של בית המשפט הנכבד בהחלטותיו. לעמדת המדינה, הלכה זו מקרינה במישרין גם על המשקל שיש ליתן לעמדתם הפרשנית של גורמי התכנון בקרב המדינה. ראו לעניין זה דבריו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין בבג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נ(3) 441 (1996), כדלקמן:

"במקום שהנושא העומד לדיון נושא מקצועי הוא הניתן להכרעתו של גוף מקצועי; והגוף שהחלטתו עומדת למיבחן נעלה הוא במעמדו, מיתחם הסבירות רחב הוא ביותר ונהסס להתערב בסבירות החלטה העומדת לפנינו לביקורת. דברים אלה ייאמרו על דרך הכלל, ובעניינינו-שלנו - על דרך הפרט. יתר-על-כן: הגם שהרשויות עשויות היו להגיע להחלטה אחרת מזו שהגיעו אליה - החלטה שאף בה לא היינו מוצאים לנכון להתערב - בכל-זאת לא נמצאה לנו עילה ראויה להתערבות בהחלטה שנתקבלה" [ההדגשה הוספה - הח"מ]

עוד בהקשר זה, נבקש להפנות לפסק-דינו של בית משפט הנכבד בעע"מ 9057/09 איגנר נ' השמורה בע"מ (פורסם בנבו, 10.10.10) (להלן: עניין איגנר), שם הובהרה ההלכה הבהר היטב:

20. התערבותו של בית-המשפט בהחלטות של רשויות התכנון נעשית במשורה, בעילות מובהקות המצדיקות התערבות במעשה המינהלי, כגון: חריגה מסמכות, חוסר תום-לב או חריגה קיצונית ממתחם הסבירות" ... כלל זה מקבל משנה תוקף בעניינינו כאשר מדובר בגוף התכנון העליון - המועצה הארצית לתכנון ולבניה במליאתה. אכן, הכלל לפיו אין בית המשפט מחליף את שיקול דעתן המקצועי של רשויות התכנון בשיקול דעתו חל על כל מוסדות התכנון, אך הוא חל ביתר שאת על החלטת גוף התכנון העליון - המועצה הארצית - שניתנה ברוב משמעותי. שהרי, במסגרת הביקורת השיפוטית בית המשפט נותן "משקל וחשיבות למאפייניה המוסדיים של הרשות העומדת לביקורת. הוא מביא בחשבון את טיבה ומהותה של אותה רשות. הוא מביא בחשבון את תפקידה של רשות זו ואת מעמדה במערך המשטר הדמוקרטי" (בג"ץ 2534/97 ח"כ יונה יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1, 29 ב-ג (1997)) [ההדגשות הוספו- הח"מ].

48. אשר-על-כן, המשיבים סבורים כי דין מהלכם הפרשני של העותרים את הוראות תמ"א 46 אינו מתיישב עם לשון הוראות התקנון, עם המבנה הפנימי של הוראותיה, עם ההיררכיה התכנונית בין מסמכיה ואף לא עם כללי הפרשנות הנדרשים ליתן ביטוי למהות הגוף הקובע את הנורמה התכנונית.

49. אשר לטענות העותרים המוסבות על רמת השירותים השונים הניתנת במסגרת מרכז
השהייה, אין למשיבים אלא להפנות לתגובת המדינה לעתירות האחרות שהוגשו בבג"ץ
4386/16, בבג"ץ 4388/16, בבג"ץ 4389/16 ובבג"ץ 4391/16.

50. אשר לטענה בדבר המצוקה הנפשית שצפיפות החדרים מסבה לכאורה לשהים, ומעבר
לתשובה שניתנה במסגרת מענה לפניות העותרים עובר להגשת העתירה, נבהיר כי
השהים אינם מחויבים לשהות בחדרים מרבית שעות היממה. טענה זו של העותרים
מתעלמת מאופיו הפתוח של מרכז השהייה ומיכולתם של השהים לצאת ממנו;
מהשטחים הציבוריים הרבים שבו, כמו-גם מפעילויות החינוך, הפנאי, הספורט, החוגים
וההכשרה המקצועית שניתנים בו.

עוד נבקש להבהיר, כי ככל ששוהה אכן נקלע למצוקה כאמור הרי שמצב עובדתי זה זוכה
למענה במסגרת הוראות החוק למניעת הסתננות. בעניין זה, נפנה להוראת סעיף 32ד(ב)
לחוק למניעת הסתננות, בשילוב הוראת סעיף 32ד(ז) לחוק, מכוחן רשאי ממונה ביקורת
גבולות לבטל הוראת שהייה בעילה של גרימת נזק לבריאותו הנפשית; כמו-גם להוראת
סעיף 32ה(ג) המעניקה סמכות מקבילה ועצמאית לרופא המרכזות להורות על ביטול
הוראת השהייה ("רופא במרכז רשאי להורות למנהל המרכז על טיפול בשהה בתנאים
מיוחדים, ובכלל זה על שחרור שוהה מהמרכז מסיבות רפואיות").

סיכום

51. המשיבים יטענו כי דינה של העתירה דנן להידחות, ועל-כן יבקשו להורות על ביטול הצו-
על-תנאי שהוצא במסגרתה.

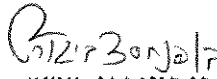
52. העובדות המפורטות בסעיפים 19-13 ובסעיפים 34, 36, 38 ו-39 לכתב התשובה נתמכות
בתצהירה של הגב' חנה ויטלזון, ממונה תכניות מתאר ארציות במינהל התכנון; העובדות
המפורטות בסעיפים 21-22 ו-29 לכתב התשובה נתמכות בתצהירו של סגן גונדר אמנון
יהבי, סגן מנהל מרכז השהייה; והעובדות המפורטות בסעיפים 20 ו-25 (ביחס למשאבים
שהושקעו בפרויקט) נקראו ואושרו על ידי מר בני קוזין, אחראי תאום ובקרה במשרד
הביטחון, ומטעמים טכניים, בגינם לא ניתן היה להחתימו על תצהיר בפני עורך דין במועד
הגשת כתב התשובה, נבקש להגיש את התצהיר עד ליום 1.5.17.

היום, ד' באייר תשע"ז

30 באפריל 2017


פנחס גורט, עו"ד

עוזר לפרקליט המדינה


רן רוזנברג, עו"ד

סגן בכיר בפרקליטות המדינה

תצהיר

אני הח"מ, חנה ויטלזון, מצהירה בזאת כלהלן:

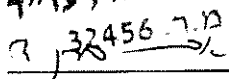
1. אני משמשת בתפקיד ממונה תכניות מתאר ארציות במינהל התכנון.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בכתב התשובה מטעם המשיבים בתיק בג"ץ 4602/16 (להלן – תשובת המשיבים).
3. העובדות המפורטות בסעיפים 13-19, 34, 36, 38 ו-39 בכתב התשובה הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



חנה ויטלזון

אישור

אני הח"מ, אפרת ברנד, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 30.5.17 הופיעה בפני גב' חנה ויטלזון, המוכרת לי אישית, ולאחר שהזהרתיה כי עליה לומר את האמת, שאם לא תעשה כן תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתמה בפני על תצהירה.

אפרת ברנד, עו"ד
מ.ד. 32456


תצהיר

אני הח"מ, סגן גונדר אמנון יהבי, מצהיר בזאת כלהלן:

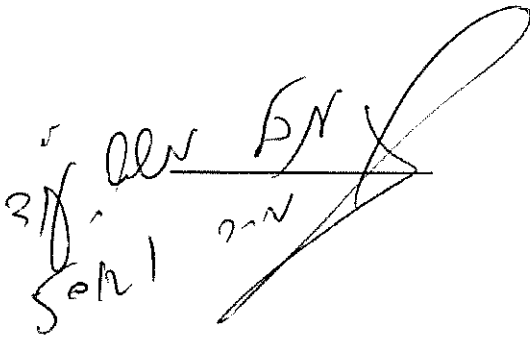
1. אני משמש בתפקיד סגן מנהל מרכז השהייה "חולות".
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בכתב התשובה מטעם המשיבים בתיק בג"ץ 4602/16 (להלן – **תשובת המשיבים**).
3. העובדות המפורטות בסעיפים 21-22 ו-29 בכתב התשובה הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



סג"ד אמנון יהבי

אישור

אני הח"מ, אלן אל, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 30/4/17 הופיע בפני סג"ד אמנון יהבי, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.



אלן אל
30/4/17

תוכן עניינים נספחים

<u>עמוד</u>	<u>שם הנספח</u>	<u>נספח</u>
<u>1</u>	<u>צילום הוראות תקנון תמ"א 46</u>	<u>מ/ש 1</u>
<u>19</u>	<u>צילום החלטת הממשלה מס' 2507, מיום 28.11.10</u>	<u>מ/ש 2</u>
<u>22</u>	<u>צילום פרסום הוראות התכנית להערות ולהשגות הציבור והוועדות המחוזיות</u>	<u>מ/ש 3</u>
<u>25</u>	<u>צילום השגת האגודה לזכויות האזרח, מוקד סיוע לעובדים זרים, רופאים לזכויות אדם בישראל וכן ארגון א.ס.ף</u>	<u>מ/ש 4</u>
<u>43</u>	<u>צילום פרוטוקול הדיון בוולנטי"ע מיום 27.12.11</u>	<u>מ/ש 5</u>
<u>57</u>	<u>צילום החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיום 7.2.12</u>	<u>מ/ש 6</u>
<u>63</u>	<u>צילום העמודים הרלוונטיים מתוך היתר הבנייה, לצד צילום גודלו של המסמך</u>	<u>מ/ש 7</u>
<u>68</u>	<u>צילום סעיף 9 בפרק ט' לנספח החברתי</u>	<u>מ/ש 8</u>

מש/1

צילום הוראות תקנון תמ"א 46

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965

הוראות התוכנית
תוכנית מתאר ארצית מס' 46 - תנ"א/46
שם התוכנית: מרכז שהייה וטיפול במסתננים

מהות: זלום
 מר"ב תכנון מקומי: רמת נגב
 סוג תוכנית: תוכנית מתאר ארצית עם הוראות של תוכנית מפורטת

אי שורים

מתן תוקף	הפקדה
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: auto;"> <p style="text-align: center;">מש"ד הפנים</p> <p style="text-align: center;">חוק התכנון והבניה תשכ"ה - 1965</p> <p style="text-align: center;">תכנית מתאר ארצית מאושרת</p> <p style="text-align: center;">ע"י הממשלה לפי החלטתה</p> <p style="text-align: center;">מס' 4599 מיום 10/12/2012</p> <p style="text-align: center;">וחתומה בידי מזכיר הממשלה</p> <p style="text-align: center;">ובידי שר הפנים</p> <p style="text-align: center;">מוזכר הממשלה שר הפנים</p> <p style="text-align: center;">תאריך:</p> </div>	

דברי הסבר לתוכנית

לאור היותה של מדינת ישראל מדינה מערבית מפותחת ונתיב יבשתי חשוב מאפריקה למערב, אנו עדים בעשור האחרון לזרם גובר של מסתננים ממדינות אפריקה, החודרים לישראל דרך גבול מצרים, כאשר מרביתם מהגרי עבודה. היקף ההגירה לישראל גדול ומעמיו בספק את יכולת ההכלה של מדינת ישראל.

בהחלטת ממשלת ישראל מס' 2507 מיום 28.10.2010 נקבע, בין השאר:

להטיל על משרד הביטחון, בהשתתפות נציגי המשרד לביטחון הפנים, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים, משרד המשפטים ואגף התקציבים, לגבש תוכנית להקמה ולהפעלה של מרכז שהיה למהגרי עבודה, ללא אישור עבודה, שהסתגנו מגבול מצרים, או מבקשי מקלט אחרים, בהתאם לקווים המנחים האלה:

א. המרכז יוקם באחריות משרד הביטחון.

ב. המרכז יופעל על ידי שירות בתי הסוהר. ככל שהפעלת המרכז עלידי שירות בתי הסוהר טעונה ותיקוני חקיקה, להנחות את השר לביטחון הפנים להפיץ תזכיר תיקוני חקיקה כגדוש בתוך 14 ימים מיום קבלת החלטה זו.

ג. המרכז יאפשר שהייה של המסתננים מגבול מצרים, תשוהים כיום במדינת ישראל וכן כאלה שיגיעו לאחר קבלת החלטה זו, אשר לעת עתה לא ניתן להרחיקם, ויסופקו בו צרכיהם הפיזיים ובפרט, מקומות לינה, מוון, שתייה וצרכי בריאות. גדל המרכז והיקף השירותים שייסגנו בו, לרבות אפשרויות של הפעלה בדירוג, ייכללו בהמלצת הצוות.

ד. עד להשלמת הליך החקיקה האמור בסעיף גי בהחלטת הממשלה (תיקון החוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954), מרכז שהייה יופעל בבתכונת של מרכז פתוח. הצוות יגיש המלצותיו בדבר הגבלת תנועת המסתננים ואכיפת נגד מפרי הגבלות אלו. לקראת השלמת הליך החקיקה יוצגו בפני הצוות הבינמשרדי חלופות הפעלה הכוללות שימוש מלא או חלקי במתקן שהייה סגור.

ה. המרכז ייבנה תוך מותן מניעה להפעלתו כמרכז פתוח וכמתקן סגור.

הצוות הבין-משרדי, לאחר שבחן את הנסיון במרכזים דומים בעולם לשהיית מסתננים באופן בלתי חוקי, המליץ על הקמת מרכז שהייה סגור באזור קציעות שבנגב. הצוות הנחה כי מבנה המרכז יתוכנן כך שיאפשר את הפעלתו ברמות פתיחות שונות, בהתאם לנסיבות ולצרכים. כמו כן הוחלט כי המרכז יתוכנן כך שניתן יהיה להקימו באופן מדורג עבור קיבולת לטוהים משתנה עד לקיבולת שוהים מירבית וזאת על מנת לאפשר גמישות מירבית.

בינואר 2011 החליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על מותן הוראה בדבר הכנת תוכנית מתאר ארצית עם הוראות של תוכנית מפורטת להקמת מרכז שהייה (תמ"א/46). המועצה הארצית בחנה חלופות מיקום שונות להקמת המרכז ולאחר הערכת החלופות השונות החליטה כי המתקן יוקם באזור קציעות שבנגב, בצמוד למתקן סהרונים הקיים, המשמש כיום את שירות בתי הסוהר לקליטת המסתננים מגבול מצריים, ובסמיכות לבסיס צה"ל הממוקמים באזור.

דף ההסבר מהווה ויקע לתוכנית ואינו חלק ממסמכיה הסטטוטוריים.

1. זיהוי וסיווג התוכנית

1.1 שם התוכנית ונספר התוכנית	שם התוכנית	מרכז שהייה וטיפול בנשתנים
	נספר התוכנית	תכני"א/46
1.2 שטח התוכנית		1,227.16 דונם
1.3 מהלרות	שלב	העברת התוכנית לאישור הממשלה
	מספר מהלרות בשלב	1
	תאריך עדכון המהלרות	19.2.12
1.4 סיווג התוכנית	סוג התוכנית	תוכנית מתאר ארצית עם הוראות של תוכנית מפורטת
	תאם מכילה הוראות של תוכנית מפורטת	כן
	מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התוכנית	המועצה הארצית לתכנון ולבניה
	לפי סעיף בחוק	סעיף 53
	היתרים או הרשאות	תוכנית שמכוחה ניתן להוציא היתרים או הרשאות.
	סוג איחוד וחלוקה	ללא איחוד וחלוקה
	האם כוללת הוראות לעניין תכנון תלת מימדי	לא

19/2/2012

תכנית הוראות מעודכנת לפברואר 2012

עמוד 23 מתוך 23

1.9 הגדרות בתוכנית

בתוכנית זו יהא לכל מונח מהמונחים המפורטים להלן הפירוש המופיע בצד ההגדרה, אלא אם כן משתמע אחרת מהוראות התוכנית או מהקשר הדברים.

מונח	הגדרת מונח
המועצה הארצית	המועצה הארצית לתכנון ולבניה, או כל ועדת משנה שמונתה על ידה.
הוועדה המקומית	הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת נגב.
הוועדה המחוזית	הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז הדרום.
מוסד	מי שכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול בלא רשות כדין, למעט מי שנקבע לפי דין כי אין להחזיקו במשמורת.
מרכז שהייה וטיפול במסתננים /אזו מרכז שהייה	מתקן המשמש לקליטה, לשהייה ולמשמורת של מסתננים
שהיה	אדם אשר מוחזק במרכז שהייה וטיפול במסתננים על פי דין.
מתקן סהרונים	מתקן בטחוני קיים, בתחום תא שטח מספר 1, להחזקת מסתננים.
הרחבת מתקן סהרונים	הרחבת של מתקן סהרונים בתחום תא שטח מספר 1, המיועדת להגדיל את קיבולת השוהים בו עד 1,000 שוהים נוספים.
מבנים ברי העברה	מבנה יביל /אזו מכולה.
מתחם	שטח בתחום תא שטח מס' 3 המיועד לשהייה של עד 1,000 מסתננים.
אגף	שטח בתחום התוכנית המיועד לשהייה של עד 250 מסתננים בתא שטח מס' 3 ויעד 340 מסתננים בתא שטח מס' 1.
תת-אגף	שטח בתחום התוכנית המיועד לשהייה של כ- 125 מסתננים בתא שטח מס' 3 ועד 170 מסתננים בתא שטח מס' 1.
דרך	בהתאם למוגדר בפרק א' טעיף 1 לחוק ולתמ"א/3.
רשות מוסמכת	רשות שהוקמה על פי דין, או גוף הפועל מטעם המדינה לאחר שהוסמך לכך על פי החלטת הממשלה.
שטח בנוי למגורים לשוהה	שטח נטו של חדר המגורים של השוהים, מחולק למספר השוהים המתגוררים בו.
שטח ציבורי בנוי בו מת האגף - לשוהה	כל מבנה ציבור לשימוש השוהים, לרבות: חינוך, מועדון, חדר אוכל, מטבח הגשה, קנטינה, צרכי דת, מספרה, מרפאה, מכבסה, אשר בתחום האגף, מחולק במספר השוהים באגף.
שטח ציבורי בנוי בו מת המתחם - לשוהה	כל מבנה ציבור לשימוש השוהים, לרבות: חינוך, מועדון, ספרייה, קנטינה מתחמית, מרפאה מתחמית, מכבסה מתחמית, סדנאות תעסוקה, חלל התכנסות (אולם רב תכליתי / מתקן ביקורים), אשר בתחום המתחם, מחולק במספר השוהים במתחם.
שטח ציבורי מתחם אפקטיבי בדמת האגף - לשוהה	כל שטח מתחם אשר נגיש לשימוש השוהים, ברמת האגף, לרבות: שטחי פעילות פנאי, אזורי גינון, שטחים למתקני ספורט, שבילים, מחולק במספר השוהים באגף.
שהיית משפחות	שהיית מסתננים לישראל, אמהות בלונות ילדיהם.
שינוי חקיקה	שינוי החקיקה המאפשר החזקת מסתננים לישראל, או שוהים בלתי חוקיים אחרים, במשמורת חוקית, לתקופה העולה על 6 חודשים.

כל מונח אשר לא הוגדר בתוכנית זו, תהיה נודעת לו המשמעות הנתונה לו בחוק התכנון והבניה התש"ב-1965 (להלן "החוק") או בתקנות שהותקנו מכוחו, וזאת בהיעזר בוונה אחרת משתמע.

2. מטרת התוכנית ועיקרי הוראותיה

2.1 מטרת התוכנית

הקמת מרכז שהייה וטיפול במסתננים בהתאם להחלטת הממשלה מסי 2507 מיום 28.11.10.

2.2 עיקרי הוראות התוכנית

1. יעוד שטחים וקביעת הוראות ותנאים להקמת מרכז שהייה וטיפול במסתננים, הכולל מניני בוגרים, מבנים לשימושים ציבוריים, כגון: בריאות, תינוך, דוג, מתקנים הנדסיים, שטחים פתוחים, מקומות חניה ומבנים/מתקנים נוספים הנדרשים לתפעול התקין של מרכז השהייה.
2. התנוית דרכים חדשות.
3. קביעת זכויות בניה, מגבלות בניה ותנאים להוצאת היתרי בניה.
4. קביעת החזיות למניעה ומועור של מפגעים סביבתיים במהלך ההקמה והתפעול של מרכז השהייה.

2.3 נתונים כלכליים עיקריים בתוכנית

סה"כ שטח התוכנית - 1,227.16 דונם

הערות	סה"כ מוצע בתוכנית במ"ר		שינוי (+/-) למצב המאושר	מצב מאושר	ערך	סוג נתון כמותי
	מנהרי	מפורט				
	963,333	963,333	תוספת (+)		מ"ר	מבנים ומוסדות ציבור
	263,827	263,827	תוספת (+)		מ"ר	שימושים אחרים
	1,227,160	1,227,160				סה"כ

הערה: נתוני טבלה זו נועדו לאיסוף מידע סטטיסטי ואין בהם כדי לשנות הוראות המוצב המאושר הסטטוטורית או המוצע בתוכנית זו, למיכך בכל מקרה של סתירה בין נתוני טבלה זו לנתוני טבלה 5 – "זכויות והוראות בניה – מצב מוצע" (עמ' 35), גובר האמור בטבלה 5.

3.3 טבלאות יעודי קרקע, תאי שטח ושטחים בתוכנית

3.1 טבלת שטחים

האי שטח כפופים		האי שטח	
מבלינת בנייה מותרת	מבלינת בנייה מותרת	האי שטח	יעוד
שאיפה : 2	מבלינת בנייה מותרת : 2,3	3,2,1	מבנים ומסדות ציבור
		5,4	דרך מוצעת
		7,6	דרך מאגשרת
		8	קרקע חקלאית ומתקנים חקלאיים (מטייש צמני)

על אף האמור בטענה 1.7 - במקרה של סתירה בין היעוד או הסימון של תאי השטח פרטיים לבין המפורט בטבלה זו - יגבר היעוד על ההוראות בטבלה זו.

3.2 טבלת שטחים

מגב מתע		מגב מאגשר	
אחוזים	מ"ר	אחוזים	מ"ר
78.5%	963,333	98.9%	1,216,453
7.17%	88,028	1.1%	13,741.6
1.1%	13,741.6		
13.2%	162,059		
100%	1,227,161.6	100%	1,227,161.6

4 יעוץ קרקע ושימושים

4.1 שם ייעוץ: מבנים ומוסדות ציבור – תא שטח מס' 1 - מתקן סהרונים והרחבת מתקן סהרונים

- 4.1.1 שימושים**
- א.** השימושים המותרים במתקן סהרונים ובשטח המיועד להרחבתו יהיו:
1. מגורים עבור השהים במתקן ומגורי סגל.
 2. קליטה ומיון, שרותי רפואה, דת, חינוך, לרבות גני ילדים, ותעסוקה, וכך שימושים נוספים לצרכי שוהי המתקן והסגל העובד ככל שידרש.
 3. משרדים, מטבחים, חדרי אוכל, מכבסות ומחסנים.
 4. מגרשי ספורט, מבנים ומתקנים לפנאי.
 5. שטחים פתוחים למטרות פנאי ובהם נטיעת עצים, גיוון, שטחי נוי ושבילים להולכי רגל וכן בותקנים נוספים כגון מעקות, הצללות, ספסלים, תאורה וכו'.
 6. דרכים פנימיות, חניות, אוזרי פריקה וטעינה, תשתיות תת קרקעיות, תשתיות עיליות ומתקנים הנדסיים.
 7. עמדות שמירה וגידור.
 8. מבנים ומתקנים נוספים הנדרשים לתפעול תקין של המתקן.

4.1.2 הוראות כללי

- א.**
1. בונא שטח זה קיים מתקן סהרונים. בחלק הבנוי של המתקן הקיים יותר אכלוס של עד 2,000 שוהים, ותורבו תוספת מבנים לאכלוס של עד 1,000 שוהים נוספים בכפוף להוראות תוכנית זו.
 2. תא שטח זה מיועד גם למגורי אנשי סגל ונותני שירותים לקיבולת השהים האמורה.
 3. שהיית משפחות תותר רק באגפים שיועדו לשהיית משפחות.
 4. בונא שטח זה השטחים המועדפים שייבנו לשימושים ציבוריים לשירות השהים יהיו כדלקמן:

בדמות האגף (עבור כ-250 שוהים):

הנחיות	מ"ר עיקרי ליהודה	כמות יחידות	פונקציה
מבני חינוך / מועדון / 4 כיתות / מועדון + 1 כיתה מחשב. כיוור בסמוך לכיתות.	44	5	
חדר אוכל + מטבח הגשה	170	2	
מבנה דת	60	2	
מספרה	10	2	
שטח פתוח אפקטיבי			
מניימוס 2.5 מ"ר נפוחת לשוהה			

להלן פרוגרמה לשימושים הציבוריים לשירות השהים המיועדים למתחם לשהיית משפחות (מחושב עבור כ-1,000 שוהים). ככל שיוקם מתחם לשהיית משפחות, או חלקו, יש להקים את הפונקציות המתוארות מטה באופן יחסי למספר השהים המתוכנן:

הנחיות	מ"ר עיקרי ליהודה	כמות יחידות	פונקציה
מבני חינוך / מועדון / 6 כיתות / מועדון + 4 כיתות מחשב (כיתה אחת בסמוך לכיתות ביה"ס)	44	10	
חדר אוכל + מטבח הגשה	170	8	

	20	4	מבנה דת		
	20	4	מספרה		
	150	2	אולם רב תכליתי / חלל הונכסות		
	44	5	כיתות בית ספר		
	125	12	כיתות גן / מעון		
	88	1	ספריה / משחקיה		
11 מ"ר שטח פתוח לשהה מתוכם מינימום 3 5 מ"ר מפותח לשהה, הכוללים מגרש ספורט רב תכליתי			שטח פתוח אפקטיבי		
	150	2	סדנאות תעסוקה		
כולל טיפת חלב	375	1	מראזה מתחמית לשני		
	44	1	מבנה מרכז קשר משפחות		
	10	4	חדרי התייחדות		
5. התכנון המפורט של מבני הציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים בתחום תא שטח זה יועשה, ככל האפשר, על פי עקרונות הפרוגרמה המפורטת תמהווה נספח לתוכנית זו.					
6. בתחום תא שטח זה תותר בניה של יותר ממבנה אחד.					
7. ביהם למתקן שהרונים הקיים יחולו הוראות סעיף 7.3 בתוכנית זו.					
				הוראות בינוי וחזות אדריכלית	ב.
1. מבני הציבור יתוכננו, ככל הניתן, באופן שיתאפשר בהם שימוש רב תכליתי.					
2. תותר בניית מבנים בדי העברה.					

שם ייעוד: מבנים ומוסדות ציבור – תא שטח מס' 2 – מכלול קליטה				4.2
שימושים				4.2.1
השימושים המותרים יהיו:				
1. מגורים עבור השהים (עד 1,000 שוהים) ומגורי סגל.				
2. מרכז קליטה ומיון, שרותי רפואה, חינוך, לרבות גני ילדים, תעסוקה, וכן שימושים נוספים לצרכי שוהי המתקן והסגל העובד ככל שידרש.				
3. משרדים, מוסכים, מכבסות, מתסנים, חדרי אוכל.				
4. מגרשי ספורט מבנים ומתקנים לפנאי.				
5. שטחים פתוחים למטרות פנאי ובהם נטיעת עצים, גינות, שטחי נוי, שבילים להולכי רגל וכן מתקנים נוספים כגון העקות, הצללות, ספסלים, תאורה וכיוצא.				
6. דרכים פנימיות, חניות, אזורי פריקה וטעינה, תשתיות תת קרקעיות, תשתיות עליויות ומתקנים הנדסיים.				
7. עמדות שמירה וגידור.				
8. מבנים ומתקנים נדרשים לתפעול תקין של מכלול הקליטה.				
הוראות				4.2.2
א. כללי				
בתא שטח זה יוקם מכלול קליטה שישדרת את כל מרכזי השהיה, ובו יוקמו מבנים ומתקנים המיועדים לקליטת המסתננים לישראל שיכול את כל התפקודים הנדרשים לשם קליטת המסתננים לישראל, זיהויים ובדיקתם, לרבות בדיקות בטחוניות ורפואיות.				
1. על פי תוכנית הבינוי בתחום תא שטח זה תותר בניה של יותר ממבנה אחד.				
2. בתא שטח זה השטחים המזעריים שייבנו לשימושים ציבוריים לשירות השהים יהיו כדלקמן:				
מכלול קליטה (עבוד כ- 1000 שוהים):				
הנחיות	פוגקציה	כמות יחידות	מ"ר עיקרי ליחידה	

מבני חינוך: כיתה / מועדון	8	44	2 כיתות / מועדון לכל 250 שוהים
חדר אוכל + מטבח הגשה	8	170	בתוספת 2 תאי שירותים נגישים מבחוץ
מבנה דת	8	60	
מספרה	8	10	
שטח פתוח אפקטיבי			4 מ"ר שטח פתוח לשוהה מתוכם מניימוס 2.5 מ"ר מפותח לשוהה.
הוראות בנוי והנחיות אדריכליות	<p>1. הבינוי יהיה על פי עקרונות נטפח הבינוי המנחה, המצורף לתוכנית זו.</p> <p>2. מבני הציבור יתוכננו, ככל הניתן, באופן שיתאפשר בהם שימוש רב תכליתי. ביצוע השטחים לשימושים ציבוריים כאמור בסעיף זה יודרש רק ככל שיוקמו מבנים למגורי שוהים בתא שטח זה ובאופן יחסי להיקף המגורים.</p> <p>3. תותר בניית/הקמת מבנים ברי העברה</p>		

4.3	שם ייעודי: מבנים ומוסדות ציבור – תא שטח מס' 3 – משגורת																								
4.3.1	שימושים																								
א.	<p>השימושים המותרים יהיו:</p> <p>1. מגורים עבור השוהים, לרבות שהיית משפחות, ומגורי סגל.</p> <p>2. מרכז קליטה ובניון, שרותי רפואה, חינוך, לרבות גני ילדים, תעסוקה, וכן שימושים נוספים לצרכי שוהי המותקן והסגל העובד ככל שדרש.</p> <p>3. משרדים, מטבחים, מכבסות ומחסנים.</p> <p>4. מגרשי ספורט, מבנים ומתקנים לפנאי.</p> <p>5. חקלאות, נטיעת עצים, גינון, שטחי נוי, שבילים להולכי רגל, מעקות, קירות תומכים, מצללות וכיו.</p> <p>6. דרכים פנימיות, חניות, אזורי פריקה וטעינה, תשתיות תת קרקעיות, תשתיות עליליות ומתקנים הנדסיים.</p> <p>7. עמדות שמירה וגיודור.</p> <p>8. מבנים ומתקנים נוספים הנדרשים לתפעול תקין של המותקן.</p> <p>9. עבודות עפר לצורכי ניקוז הנגר העילי, איגוס הלחול והחדרת.</p>																								
4.3.2	הוראות כללי																								
א.	<p>1. התוכנית מאפשרת בינוי חדש לאוכלוס של עד 7000 שוהים.</p> <p>2. תא שטח זה מיועד גם למגורי אנשי סגל וותנני שירותים בהתאם לקיבולת השוהים האמורה.</p> <p>3. בתחום תא שטח זה תותר בניה של יותר ממבנה אחד.</p> <p>4. שהיית משפחות תותר רק באגפים שיועדו לשהיית משפחות.</p> <p>5. בתא שטח זה השטחים המזעריים שייבנו לשימושים ציבוריים לשירות השוהים יהיו כדלקמן:</p> <p>ברמת האגף (עבור כ-250 שוהים):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>מונקציה</th> <th>כמות יחידות</th> <th>מ"ר עיקרי ליחידה</th> <th>הנחיות</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>מבני חינוך: כיתה / מועדון</td> <td>5</td> <td>44</td> <td>4 כיתות / מועדון + 1 כיתת מחשב. כיור בסמוך לכיתות.</td> </tr> <tr> <td>חדר אוכל + מטבח הגשה</td> <td>2</td> <td>170</td> <td>בתוספת 2 תאי שירותים נגישים מבחוץ</td> </tr> <tr> <td>מבנה דת</td> <td>2</td> <td>60</td> <td></td> </tr> <tr> <td>מספרה</td> <td>2</td> <td>10</td> <td></td> </tr> <tr> <td>שטח פתוח אפקטיבי</td> <td></td> <td></td> <td>7 מ"ר שטח פתוח לשוהה מתוכם מניימוס 2.5 מ"ר מפותח לשוהה, הכוללים מגרש ספורט רב תכליתי</td> </tr> </tbody> </table>	מונקציה	כמות יחידות	מ"ר עיקרי ליחידה	הנחיות	מבני חינוך: כיתה / מועדון	5	44	4 כיתות / מועדון + 1 כיתת מחשב. כיור בסמוך לכיתות.	חדר אוכל + מטבח הגשה	2	170	בתוספת 2 תאי שירותים נגישים מבחוץ	מבנה דת	2	60		מספרה	2	10		שטח פתוח אפקטיבי			7 מ"ר שטח פתוח לשוהה מתוכם מניימוס 2.5 מ"ר מפותח לשוהה, הכוללים מגרש ספורט רב תכליתי
מונקציה	כמות יחידות	מ"ר עיקרי ליחידה	הנחיות																						
מבני חינוך: כיתה / מועדון	5	44	4 כיתות / מועדון + 1 כיתת מחשב. כיור בסמוך לכיתות.																						
חדר אוכל + מטבח הגשה	2	170	בתוספת 2 תאי שירותים נגישים מבחוץ																						
מבנה דת	2	60																							
מספרה	2	10																							
שטח פתוח אפקטיבי			7 מ"ר שטח פתוח לשוהה מתוכם מניימוס 2.5 מ"ר מפותח לשוהה, הכוללים מגרש ספורט רב תכליתי																						

ברכות המתחם (עבור כ-1,000 שוהים):			
פונקציה	כמות יחידות	מ"ר עיקרי ליחידה	הנחיות
סדנאות תעסוקה	4	150	בתוספת תאי שירותים כנדרש
מרפאה מתחמית	1	155	
אולם רב תכליתי / חלל התכנסות / מונקן ביקורים	1	150	בתוספת תאי שירותים כנדרש
להלן פרוגרמה לשימושים הציבוריים לשירות השוהים המיועדים למתחם לשהיית משפחות (מרושב עבור כ-1,000 שוהים). ככל שיוקם מתחם לשהיית משפחות, או חלקן, יש להקים את הפונקציות המתוארות מטה באופן יחסי למספר השוהים המתוכנן:			
פונקציה	כמות יחידות	מ"ר עיקרי ליחידה	הנחיות
מבני חינוך: כיתה / מועדון	10	44	6 כיתות / מועדון + 4 כיתות מחשב (כיתה אחת בסמוך לכיתות ביתיים)
חדר אוכל + מטבח הגשה	8	170	בתוספת 2 תאי שירותים נגשים מבוזץ
מבנה דת	4	90	
מספרה	4	20	
אולם רב תכליתי / חלל התכנסות	2	150	
כיתות בית ספר	5	44	
כיתות נן / מעון	12	125	
ספרייה / משחקיה	1	88	
שטח פתוח אפקטיבי			11 מ"ר שטח פתוח לשהיה מתוכנן נניכנס 3.5 מ"ר מפותח לשהיה, והכוללים מגרש ספורט רב תכליתי
סדנאות תעסוקה	2	150	
מרפאה מתחמית לנשים	1	375	כולל סיפוח חלב
מבנה מרכז קשר משפחות	1	44	
חדרי התייחדות	4	10	
6. התכנון המפורט של מבני הציבור והשטחים הציבוריים הפתוחים בתחום תא שטח זה ייעשה, ככל האפשר, על פי עקרונות הפרוגרמה המפורטת המהווה נספח לתוכנית זו.			
ב. הוראות בנייה והנחיות אורייכליות	1.	הבינוי יהיה על פי עקרונות נספח הבינוי המנחה, המצורף לתוכנית זו. השטח יחולק למתחמים, כמפורט בנספח הבינוי.	
	2.	תותר בנייה בשלבים, או באופן חלקי.	
	3.	הבינוי הכולל את החלוקה למתחמים עצמאיים ופרישתם, כמופיע בתשריט הינו מחייב. סטיות לא-מהותיות מתצורה זו לא תהוננה שינוי לתוכנית.	
	4.	מבני הציבור יתכנו, ככל הניתן, באופן שיתאפשר בהם שימוש רב תכליתי.	
	5.	תותר בניית/הקמת מבנים כרי העברה.	
ג. שימושים חקלאיים	ברצועת החלחול והניקוז המקיפה את תא שטח מסי 3 יותרו שימושים חקלאיים לרבות הקמתם של מבנים פריקים (לרבות חממות) וכן הקמת מבני שירות חקלאיים לטיפול בווצרת חקלאית/או עבודה, הכל עפ"י הנחיות משרד החקלאות.		

שם ייעוץ: דרך- תאי שטח 4,5,6,7		4.4
שימושים		4.4.1
א. דרך, מתקן דרך, מבנה דרך.		
ב. טיפול ושיקום נופי, הסדרת אמצעים למועור מפגעים סביבתיים וניקוז.		
ג. בתחום זכוות הדרך, תותר הקמת נקודות עצירה לרכב, רחבות לתחנות אוטובוסים, חניות, ריהוט רחוב, נטיעות.		
ד. ותור העברת תשתיות קוויות, כגון: קווי מים השמל, גז טבעי, תקשורת והעתקת תשתיות קיימות.		
הוראות		4.4.2
א. הוראות כלליות	1. יותרו עבודות לצורך הקמת הדרך והשימושים לאחזקתה, שמורטו בסעיף 4.4.1 לעיל.	
	2. תוראי הדרכים ורוחבן יהיו בהתאם למסומן בתשריט.	
ב. פיתוח	1. תכנון הדרך ילווח בתכנון נופי על ידי מתכנן נוף, לעת הגשת היתרי הבניה.	
	2. מערכת ניקוז הדרכים תעשה עפיי תכנון מפורט לעת בקשת היתרי הבניה.	

שם ייעוץ: קרקע וחקלאית ומתקנים הנדסיים (מט"ש זמני) - תא שטח 8		4.5
שימושים		4.5.1
א. כל השימושים הדרושים לטיהור שפכים ולטיפול בהם.		
הוראות		4.5.2
1.	המתקן ההנדסי לטיהור שפכים בקציעות יהיה זמני.	
2.	מתקן זה יחול לשמש כמתקן טיהור עם הגשת בקשה להיתר למתחמים המיועדים להרחבת המתקן מעבר ל-6,000 שוהים	
3.	לא יאוכלס המרכז מעבר ל-6,000 שוהים, אלא אם הושלם חיבורו של מרכז השתייה למתקן טיהור השפכים בקדש ברנע	
	עם סיומה של הפעילות במתקן הנדסי זה, יחזור שטח מתקן טיהור השפכים לייעודו ערב אישורה של תוכנית זו.	

תמיכה 46

תמיכה 2006

5. טבלת רפורט הקוואנטציה - מוצגים

מחזור	קווי בנין (מטר)		מספר קונטרות		גובה פסגה (מטר)	תכנית (ש) משטח תח' (השטח)	אפיק (קווי) לידים (מטר)	מספר יחידים	אחוזי בניה (סל)	שטחי בניה		שטחי בניה מוקדמים/אחרים		גודל נגזר/מחלקי (מטר)	מס' תח' שטח	עוד
	צד-1	צד-2	קדמי	אחורי						שטחי בניה	שטחי בניה	שטחי בניה מוקדמים/אחרים	שטחי בניה מוקדמים/אחרים			
5	5	5	20		12					83,140	9,150	79,990	83,760	1	מס' תח' שטח	
10	10	10	20		9					20,265	4,530	15,735	21,820	2	מס' תח' שטח	מבנים ומסגרות עבר
20	20	20	20		9					177,192	43,002	134,190	507,452	3	מס' תח' שטח	
										280,621	76,772	203,849	963,333		מס' תח' שטח	

(1) גובה מגדלי השמירה יהיה עד 20 מ'.

19/2/2012

תוכנית חוליות בעדכון לפברואר 2012

עמוד 23 מתוך 23

6. הוראות נוספות

6.1 הוראות בניני ופיתוח	
6.1.1	הבניני, הפיתוח והשימושים בתחום תוכנית זו יהיו עפיינספת פריסת השימושים המחייב המהווה חלק מתוכנית זו.
6.1.2	א. מגורים - השטח הבניני למגורים לשוחה לא יפחת מ-4.5 מיייר (נטו) בחוזר מגורים הכולל תא שירותים. בחוזר שאין בו תא שירותים לא יפחת מ-3.94 מיייר (נטו). ב. שטח ציבורי בניני - השטח הציבורי הבניני לשוחה, ברמת האגף, לא יפחת מ-4 מיייר (עיקרי+שירות) לשוחה. ג. שטח פתוח אפקטיבי - השטח הציבורי הפתוח האפקטיבי לשוחה, ברמת האגף, בתא שטח מסי 3, לא יפחת מ-7 מיייר לשוחה, ואולם ניתן יהיה להפחית שטח זה לצורך הוספת מבני ציבור לשירות השוהים בתחום של עד 30% מהשטח הציבורי הפתוח ושינוי זה לא יהווה סטייה מהוראות תוכנית זו. בתא שטח מסי 1 השטח הציבורי הפתוח האפקטיבי לא יפחת מ-2.5 מיייר לשוחה. ד. שטח ציבורי פתוח מפותח - מתוך השטח הפתוח האפקטיבי לשוחה, ברמת האגף, יפותחו לפחות 2.5 מיייר לשוחה, הכוללים מגדש ספורט רב תכליתי.
6.1.3	ניתן עדיפות, ככל הניתן, לשימוש במבנים ברי העברה לשימושים השונים. המבנים ברי העברה יהיו באיכות טובה ויעמודו בכל התקנים המחייבים על פי דין למבנים מסוג זה. יותר להצמיד מבנים אלה, להניחם אחד על גבי השני ואו לחברם, הכל בהתאם לתוכנית הבניני.
6.1.4	ה. בכל אגף בו ישוה אנשים עם מוגבלות ניידות יבנה לפחות מבנה מגורים מוגש אחד. באנפים אלה יוגשו גם מבני הציבור. ו. אנפים או חלקי אגף, המיועדים לשוהים בעלי צרכים מיוחדים יתוכננו, ככל האפשר, עפיו ההנחיות שבנספת החברתי.

6.2 תנאי לתחילת עבודות עפר

6.2.1	ביצוע עבודות עפר ילוה בתוכנית שתכלול, בין השאר, מאון עבודות עפר, שיווע ופינוי חומרי מילוי, פתרונות ניקוז והיבטים הידרולוגיים.
6.2.2	תנאי לתחילת עבודות עפר יהיו המצאת אישור של המוערד להגנת הסביבה כי השטח נוקה משא יוח אטבסט.

6.3 תנאים למתן היתרי בנייה

6.3.1	מתיקן תוכנית זו ניתן להוציא היתרי בנייה. היתר הבנייה הראשון בתחום מרכז השהייה ינתן לאחר שיוגשו לועדה המקומית המסמכים הנדרשים להלך ובכפוף לתנאים הבאים: א. מוגשה תוכנית בניני ופיתוח, כמפורט בסעיף 6.5, עבור כל תחום מרכז השהייה או חלקו, ובלבד שיכלול את שטח ההיתר המבוקש בקניימ 1:250. ב. תוכנית הבניני והפיתוח תהיה בהתאם לנספת פריסת השימושים המחייב, המהווה חלק מתוכנית זו. על גבי תוכנית זו יסומנו כל השימושים הנדרשים כמפורט בהוראות תוכנית זו ווגש נספת נופי, כמפורט בסעיף 6.14, עבור כל תחום מרכז השהייה או חלקו, ובלבד שיכלול את שטח ההיתר המבוקש בקניימ 1:250. ג. מוגש נספת מאון לחומרי מילוי וחפירה, כמפורט בסעיף 6.6. ד. מוגש נספת הקמה, כמפורט בסעיף 6.7. ה. מוגש ואושר פתרון ביוב, כמפורט בסעיף 6.9. ו. אושרו תכניות תנועה מפורטות על ידי הרשות המוסמכת לכל המתקן וכן לכביש הגישה וליצומת עם כביש 211.
-------	---

6.4 תנאים לאיכלוס

6.4.1	תנאי לאכלוס כל אגף הוא השלמת בנייתם של מלוא השטחים לשירות השוהים בתחומו, כקבוע בסעיפים 4.1.2 (א) 4.3.2 (א) 5).
6.4.2	תנאי לאכלוס כל אגף, יהיה פיתוח בפועל של שטח פתוח בהיקף של מינימום 2.5 מיייר לשוחה ביחס לכל אחד מהאגפים הקיימים.

6.4.3	היתר בניה לאגף השלישי מתוך ארבעה בכל מתחם (ל-1000 שוהים) בתא שטח 3, יותנה בהגשת בקשה היתר בניה לשימושים הציבוריים ברמת המותחם הקבועים בסעיף הקבועים בסעיף 4.3.2 (א) (5).
6.4.4	לא יאושר אכלוס הרחבת מתקן סהרונים ללא הקמת מכלול הקליטה או חלקן בתא שטח מסי 2 ואזו הקמת מכלול קליטה או חלקן בתא שטח מסי 3, אלא אם הוקמו בתא שטח מסי 1 מתקנים תומכים הנדרשים לקליטת המסתננים, זיהויים ובדיקותם, לרבות בדיקות בטחונות ורפואיות.
6.4.5	תנאי לאיכלוס מרכז השהייה יהיה פתרון לניצול קולחי מט"ש זמני קציעות, בתיאום הוועדה המקומית ובאישור משרד הבריאות.
6.4.6	תנאי לאיכלוס מרכז השהייה יהיה ביטול מט"ש המהנות הצבאיים, צפונית לגרזן השהייה.
6.4.7	תנאי לאיכלוס מרכז השהייה יהיה ביצוע תכניות התנועה המאושרות.

6.5 תוכנית בילוי ומילוח

6.5.1	תוכנית הבינוי והפיתוח תכלול בין השאר התייחסות לסעיפים הבאים: א. מופלסי קרקע טבעיים וסופיים, פרטי גדר, ניקוז, נעבר ותשתיות, דרכים וחניות. ב. הוראות באשר להתאמת המבנים והעמודות.
-------	---

6.6 חומרי מילוי וחפירה

6.6.1	א. נספח מאזן חומרי גילוי וחפירה יכלול טבלת מאזן עבודות לפי בהתאם לסוג החומר הצפוי ואפשרויות השימוש בו, במסגרת כל אחד משלבי הביצוע לתקנות היתרון ושלבי ביצוע העיצוב הנופי. ב. ככל שיהיו עודפי עפר לסילוק יצוינו האתר המורשים לסילוקם. ג. אם יהיה צורך בשימוש בחומרי מילוי מרוץ לאתר, בכמות העולה על 100,000 קוב, יש לפעול בהתאם להנחיות מינהל התכנון במשרד הפנים המפורטות באתר המשרד והנחיות ממיני ובהתאם לפתרונות המוצעים בנספח הטכני. ד. ככל שיהיו עודפי עפר, הם ינוצלו לצורך סוללות הגנה בתחום מרכז השהייה.
-------	--

6.7 נספח הקמה

6.7.1	נספח הקמה יכלול בין השאר התייחסות לסעיפים הבאים: א. אופן ההקמה של המרכז, לרבות שלבי הביצוע. ב. האמצעים שיינקטו לצמצום מפגעים בעת ההקמה, כגון מפגעי אבק. ג. אופן השיקום הנופי והסביבתי עם סיום העבודות. ד. סיבון דרכי גישה, שטחי התארגנות, שטחי אחסנה ועירום זמניים: צועת עבודה. ה. שימוש, ככל הניתן, בדרכים קיימות. בהעדר דרכים קיימות כאמור, יוסדרו דרכי עפר כדרכי גישה, אשר רוחבן ומיקומן ייקבע באופן שיצמצם, ככל הניתן, את הפגיעה בסביבה ובנוף ובשימושים אחרים המותרים בתחום התוכנית.
-------	---

6.8 שטחי התארגנות

6.8.1	בכל תחום התוכנית יותרו עבודות ושימושים זמניים לצורך ביצוע התוכנית, לרבות שטחי התארגנות, אחסנת ציוד וחומרים, ערום עודפי עפר ומאגרי ויסות.
-------	--

6.9 בילוי

6.9.1	תנאי למתן היתר בניה יהיה אישור פתרון ביוב על ידי הרשויות המוסמכות.
6.9.2	מערכת הביוב של מרכז השהייה יחובר למט"ש קדש ברנע. עד להפעלת מט"ש קדש ברנע הטיפול בשפכים יבוצע בנותקן ההנדסי הזמני מט"ש קציעות.
6.9.3	היתר בניה למתחמים המיועדים להרחבת מרכז השהייה מעבר ל-6,000 שוהים ינתן רק לאחר חיבור מרכז השהייה לנותקן טיהור השפכים בקדש ברנע.
6.9.4	מט"ש קציעות הזמני יחולל לשמש כמותקן טיהור עם הגשת בקשה להיתר בניה למתחמים המיועדים להרחבה מעבר ל-6,000 שוהים.
6.9.5	עם סיום הפעילות במט"ש קציעות הזמני וחיבור מרכז השהייה למט"ש קדש ברנע יחזור שטח מט"ש קציעות ליעודו ערב אישורה של תוכנית זו.
6.9.6	בתחום שטח התוכנית חל איסור מוחלט על הרמת מי שופכין בלתי מטוהרים.
6.9.7	בהתאם לצורך, ובהנחיית הרשויות המוסמכות ינקטו אמצעים למניעת מטרדי ריחות ויפועל בערך ניטור ריחות בנותקן ההנדסי הזמני מט"ש קציעות ובתחנות השאיבה.
6.9.8	ככל הניתן, מים המשמשים בתחום התוכנית, יושבו לשימוש חוזר כמים מושבים.

6.10 ניקוז	
6.10.1	תכנון הניקוז יבוצע כך שמי הנגר העילי משטח מרכז השהייה יופנו, ככל הניתן, אל האזורים המסומנים במפת הבינוי המנחה כשטחי איווה וחלחול, או אל שטחי הגינון.
6.11 פסולת	
6.11.1	בתחום שטח התוכנית חל איסור מוחלט על פזיכת פסולת כלשהי.
6.11.2	פינוי האשפה יעשה בתאום עם הרשות המקומית.
6.11.3	בכל אזור לריכוז אשפה תונתה שיטה לניהול פסולת.
6.12 הנחיות לביטול	
6.12.1	על מנת למנוע מפגעי ריח, מבני המגורים ומבני הציבור ייבנו במרחק מהלולים ומהמתקן ההנדסי הזמני, שלא יפחת מהמציניך בתשריט.
6.12.2	מרכז השהייה ינוקה משאריות אסבסט המצויות בו, בהנחיית המשרד להגנת הסביבה ובהתאם לפתרונות המפורטים במסמך הסביבתי.
6.12.3	תנאי לתחילת עבודות עפר יהיה אישור המשרד להגנת הסביבה שהשטח נקי משאריות אסבסט.
6.12.4	פסולת גושיה, לרבות פסולת בניין, גדרות, מתקנים, תשתיות ישנות יפנו לאתר מורשה לפי הנחיות המשרד להגנת הסביבה.
6.12.4	באתר החיפוד בהטמנת פסולת מתכת יערך סקר במטרה לאמת את התעד להמצאות בור קבורה ישן במתחם. אם יוכח קיומו של חבור הפסולת תסופל מאו תסולק מהתוכנית באישור ובתאום עם המשרד להגנת הסביבה.
6.12.4	עם סיום השימוש במרכז השהייה הליך הפינוי יבוצע לאחר התייעצות עם המשרד להגנת הסביבה.
6.13 תנועה	
6.13.1	כל עבודה בתחום דרך ארצית מס' 211, תבוצע רק לאחר היוועצות בחברה הלאומית לרכים (לשעבר מע"צ) בנוגע לתכנית, הסדרי תנועה והביצוע (כולל תאורה וניקוז).
6.14 פיתוח נופי	
6.14.1	בתנאי לקבלת היתר בניה יוכן נספח נופי בק"מ 1:250. בהתאם לעקרונות ולכללים הבאים: <ol style="list-style-type: none"> הנספח הנופי יכלול התייחסות לנושאים הבאים: <ul style="list-style-type: none"> מפלסי קרקע טבעיים וסופיים, קירות תמך, פריסת גדרות, מעקות, שבילים ומדרגות, נטיעות, תוכנית צמחיה והשקיה לרבות רשימת צמחים מותרים, מעבר תשתיות, ניקוז, מתקני אשפה, ריהוט רחוב, מיקום עמודי תאורה ציבורית, אלמנטי הצללה, שילוט דרכים והניות. הנחיות לתכנון נטיעות וצמחיה יעשה שימוש בצמחיה מקומית מאו מינים המוגנאים לאזור מדברי בעלי צריכת מים נמוכה ועמידות לובש וחום, חדורשים תחזוקה וטיפול מינמליים בהתייעצות עם רשות הטבע והגנים. תבוצע נטיעת עצים להצללה והסויה במוקדים בהם הדבר ידרש. הנחיות להצללת שטחים ציבוריים פתוחים ובמניגרים ציבוריים בשטחים הציבוריים הפתוחים וכן במעברים הציבוריים יתוכנו ורכיבי הצללה נוחמרים קלים כדוגמת יריעות הצללה, עץ ואו מתכת בשילוב מירבי של צמחיה מטפטת. שימור עצים תוכן תוכנית לשימור עצים בוגרים, על פי הוראות תיקון 89 לחוק התכנון והבניה. בתכנון המפורט של הפיתוח יעשה נסיון לשלב את כל העצים המשמעותיים הקיימים באתר כפי שיוגדרו בתוכנית שימור עצים בוגרים. שיקום נופי של שולי האתר שולי האתר שיפגעו ושוקמו שיקום נופי באמצעות הסדרת פני הקרקע באופן שישתלב בפני הקרקע הסובבת, יחופר באדמת חישוף וישוקמו שיקום צמחי בהתאם לנוף הסובב ובאופן שיקבע בתכנית.
6.15 חשמל	
6.15.1	אספקת החשמל תינתן מרשת ארצית בתאום עם חברת החשמל לישראל (חח"י).

6.15.2	קווי החשמל למתח גבוה ולמתח נמוך יהיו, ככל הניתן, תוך קרקעיים.
6.15.3	חדרי מיתוג של חרזיי וחדרי מתח גבוה יוקמו במרחק שלא יפחת מ- 3 מ' מאזנרי מגורים ושהייה ממושכת. סטייה מהאמור לעיל תותראם התקבלו חוות דעתשל יועץ קרינה בלתי מייננת ושל משרד הבריאות לפיהן ניתן לטטות מהמרחק הקבוע לעיל.

6.16 העתקות ותשתיות

6.16.1	העתקות ותשתיות תעשה עיי יום התוכנית, בתאום עם הרשויות המוסמכות.
--------	---

6.17 הוראות בנושא עתיקות

מתן היתר לכבודות בניה ואו פיתוח באתרי עתיקות יותנה בתאום עם רשות העתיקות בהתאם להחיות הבאות:	
6.17.1	כל עבודה בתחום השטח המוגדר בעתיקות, תתואם ותבוצע רק לאחר קבלת אישור מנהל רשות העתיקות כמותחייב ובכפוף להוראות חוק העתיקות (התשלי"ח-1978).
6.17.2	אם ייחדש על ידי רשות העתיקות ביצוע של פעולות נקדימורת (פיקוח, חיתוכי בדיקה, חפירת הצלה מדגמית, חפירת הצלה), ביצוען יהווה תנאי להיתר בניה.
6.17.3	אם יתגלו עתיקות מצדיקות שימור בהתאם להוראות חוק העתיקות (התשלי"ח-1978) וחוק העתיקות (התשמ"ט-1989), שימורן יהווה תנאי להיתר בניה.
6.17.4	היה והעתיקות יצריכו שינוי בתכנית הבינוי, ותהיה הועדה המקומית ואו המחוזית לפי סמכותה שבדין, רשאית להתיר שינויים בתכניות הבינוי ואו לדרוש תכנית בינוי חדשה ובלבד שלא תחיה בסתירה לתוכנית זו.

6.20 הפקעה וזישום

מקרקעין המיועדים לצרכי ציבור עפיי סעיף 188 (ב) לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965, יופקעו עיי הועדה המקומית וזישמו על שם הרשות המקומית בהתאם להוראות פרק ח' לחוק.	
---	--

6.21 סטיות מהתלנית

6.21.1	לא תותר סטייה מהמסמכים המחייבים, למעט סטייה לא-מהותית הנובעת מתכנון בקנה מידה מפורט יותר, מאילוצים פרגמטיים, מאילוצים הנדסיים או מאילוצי שטח. סטייה כנייל לא תהווה סטייה ניכרת לתוכנית.
6.21.2	תותר הגדלה של עד 40% במספר השוהים במשמורת (ות אגף/אגף/מתחם) ובתנאי שישמור הוראות השטחים המנועריים לשימוש השוהים בסעיפים 4.3.2 (א) ו-6.1.2.
6.21.3	על אף האמור בסעיף 6.21.1 ניתן יהיה לטטות מתשריט יעודי הקרקע ומנספח פריסת השימושים בתחום התוכנית מחמת אילוצים הנדסיים טופוגרפיים לצורך הסטת דרכים או קווי תשתיות.
6.21.4	על אף האמור בסעיף 6.21.1 תותר סטייה מנספח פריסת השימושים כדלקמן: א. עד 20% בשטח ובמיקום, בגבולות בין תחומי השימושים השונים שנקבעו כנספח פריסת השימושים. ב. סטייה מעבר לאמור בסעיף קטן א' תותר עפיי תכנית בינוי, באישור המועצה הארצית.
6.21.5	שימוש במתקן שלא למטרות שהייה והטיפול במסתננים ואו בשוהים עם פינוי – יהווה סטייה ניכרת מתכנית זו.

6.22 רובת התליעצות

בכל מקום בו נדרשת היוועצות או חוות דעת, תימסר חוות הדעת תוך 30 ימים מיום שנדרשה עיי מוסד התכנון, אלא אם קבע מוסד התכנון פרק זמן ארוך יותר. מוסד התכנון רשאי לרון בתוכנית גם ללא חוות הדעת אם חלף המועד להגשתה.	
--	--

6.23 ליווי, מעקב ובקרה

הגורם עליו תטיל ממשלת ישראל את התכנון המפורט, הביצוע וההפעלה של מרכז שהייה למסתננים או חלקה, ידווחו למועצה הארצית לתכנון ובניה בכותב אוזדות התחלת הבניה, השלמות, ואכלוס המרכז, או חלקו בשוהים.	
--	--

6.24 זמולות התוכנית

במידה ולא ווחל בביצוע תוכנית זו תוך 7 שנים מיום אישורה – יפקע ותוקפה. פקע ותוקפה של התוכנית, יחול היעוד שתל במקום ערב אישורה.	
---	--

7. בלצוע התוכנית

7.1 שלבי בצוע

תאור שלב	התניה
התוכנית תתבצע בשלבים בהתאם לכמות השוהים הנתונה ובתאום בין הרשויות המוסמכות. בניית המתחם הראשון המשמרת	יש לוודא שהמבנים הציבוריים, מתקני הספורט והשטחים הציבוריים לרווחת השוהים, יבנו בד בבד עם איכלוס השוהים במבני המגורים.
אכלוס	בניית החלק הנדרש: במכלול הקליטה, במתחם המנהלה ובמתחם החלונות טיקה התפעולית, על מנת לתת מענה למספר השוהים המתוכנן. על אף האמור בסעיפים 6.4.3 בנוגע לאכלוס ברמת האגף ואכלוס ברמת המתחם, בהתאמה, יושלמו כלל השימושים הציבוריים המפורטים בהוראות תוכנית זו, בתוך פרק זמן שלא יעלה על 12 חודשים מיום תחילת האכלוס.

7.2 תפוגת התוכנית

התחלת בצוע התוכנית תהיה בתוך שבע שנים מיום אישורה.

7.3 הוראות מעבר

7.3.1	השימושים הציבוריים לשירות השוהים הקיימים במתקן סהרונים במועד אישורה של תוכנית זו, יותאמו למפורט בתוכנית זו תוך 6 חודשים מכניסתו לתוקף של שינוי החקיקה.
7.3.2	אגפים ותתי אגפים המשמשים לשהיית משפחות במתקן סהרונים יותאמו למפורט בהוראות תוכנית זו בכל הנוגע לשהיית משפחות, תוך חצי שנה ממועד אישור שינוי החקיקה, אלא אם כן נקבע אחרת. במסגרת שינוי החקיקה.
7.3.3	בסמכות המועצה הארצית לתכנון ובניה לשנות את פרקי הזמן שהוגדרו בסעיפים 7.3.1, 7.3.2 לעיל.

8. התלימות

מגיש התוכנית	שם:	חתימה:	תאריך:
	תאגיד: שם ושות מקומית: המועצה הארצית לתכנון ובניה		מספר תאגיד:
מזכיר התוכנית	שם: ט.מ. י. גרסודורף תאגיד: ט.מ. נייטורסדורף אדריכלים ומתכנני ערים (1972) בע"מ	חתימה: <i>טומס גרסודורף</i>	תאריך: 3/4/12 מספר תאגיד: 510627821
יום בפועל	שם: בצלאל זרייבר תאגיד: מדינת ישראל - משרד הבטחון	חתימה: <i>בצלאל זרייבר</i>	תאריך: 3/4/12 מספר תאגיד:
בעל עניין בקרקע	שם: מדינת ישראל - מנהל מקרקעי ישראל, מחוז דרום		תאריך: מספר תאגיד:

מש/2

צילום החלטת הממשלה מס'

28.11.10 מיום 2507



משרד ראש הממשלה מזכירות הממשלה החלטות הממשלה 2010
הקמת מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים ואכיפה כנגד מעסיקים של מסתננים אלה

מזכירות הממשלה
 החלטה מס. 2507 של הממשלה מיום 28.11.2010.
 הממשלה ה-32 בנימין נתניהו

נושא החלטה
 הקמת מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים ואכיפה כנגד מעסיקים של מסתננים אלה
 מחליטים

בהמשך לסעיף ד' בהחלטת הממשלה מספר 2104 מיום 19.7.10 (להלן - החלטת הממשלה), שעניינו הקמת צוות בינמשרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן: "הצוות הבינמשרדי") להיערכות לתחילת אכיפה נגד מעסיקים של מהגרי עבודה ללא אישור עבודה, שהסתנו מגבול מצרים (להלן: "מסתננים מגבול מצרים"), לפעול בדלקמן:

1. להטיל על צוות בראשות סמנכ"ל משרד הביטחון ובהשתתפות נציגי המשרד לביטחון הפנים, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים (להלן - רשות האוכלוסין), משרד המשפטים ואגף התקציבים, לגבש תכנית להקמה ולהפעלה של מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים או מבקשי מקלט אחרים, בהתאם לקווים המנחים האלה:

א. המרכז יוקם באחריות משרד הביטחון.

ב. המרכז יופעל על ידי שירות בתי הסוהר. ככל שהפעלת המרכז על ידי שירות בתי הסוהר טעונה תיקוני חקיקה, להנחות את השר לביטחון הפנים להפיץ תזכיר תיקוני חקיקה כדרוש בתוך 14 ימים מיום קבלת החלטה זו.

ג. המרכז יאפשר שהייה של המסתננים מגבול מצרים, השוהים כיום במדינת ישראל וכן כאלה שיגיעו לאחר קבלת החלטה זו, אשר לעת עתה לא ניתן להרחיקם, ויסופקו בו צרכיהם הפיזיים ובפרט, מקומות לינה, מזון, שתייה וצרכי בריאות. גודל המרכז ותיקף השירותים שיינתנו בו, לרבות אפשרויות של הפעלה בדיחוג, יכללו בהמלצת הצוות.

ד. עד להשלמת הליך החקיקה האמור בסעיף ג' בהחלטת הממשלה (תיקון החוק למניעת הסתננות, התשי"ז-1954), מרכז שהייה יופעל במתכנת של מרכז פתוח. הצוות יגיש המלצותיו בדבר הגבלת המעט המסתננים ואכיפה נגד מפרי הגבלות אלו. לקראת השלמת הליך החקיקה יוצגו בפני הצוות הבינמשרדי חלופות הפעלה הכוללות שימוש מלא או חלקי במתקן שהייה סגור.

ה. המרכז יבנה תוך מתן מענה להפעלתו כמרכז פתוח וכמתקן סגור.

ו. הפעלת המרכז על ידי שירות בתי הסוהר תחל לא יאוחר מ-6 חודשים מיום קבלת החלטה זו.

ז. המלצות הצוות, לרבות מקורות המימון להקמת המרכז והפעלתו אשר יסוכמו על ידי הצוות ויאושרו על ידי הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יוצגו לצוות הבינמשרדי בתוך 30 ימים.

2. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין לפעול לתחילת אכיפה, החל מיום הפעלת המרכז, נגד מעסיקי מסתננים מגבול מצרים, השוהים כיום במדינת ישראל וכן כאלה שיגיעו לאחר קבלת החלטה זו. תכנית עבודה ויעדי אכיפה יוצגו על ידי מנהל רשות האוכלוסין לצוות הבינמשרדי בתוך 30 ימים ממועד קבלת החלטה זו. בטווח הזמן שעד מועד תחילת האכיפה תפעל רשות האוכלוסין לפרסום החלטה ולהגברת מודעות ציבור המעסיקים כי עליהם להיערך לקליטת עובדים ישראלים כחוק.

3. להנחות את רשות האוכלוסין להתחיל לפעול בהתאם לנוהל לטיפול במבקשי מקלט שאובש בצוות הבינמשרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), לא יאוחר מ-14 יום מיום קבלת החלטה זו.

4. להטיל על מנהל רשות האוכלוסין להיערך לטיפול ייעודי במסתננים שניתן להרחיקם באופן הבא:

א. רשות האוכלוסין תיערך כך שלא יאוחר מיום 1.12.2010 הליך הטיפול במסתננים שניתן להרחיקם, המבקשים מקלט מדיני בעודם במשמורת, יסתיים בתוך תקופת שהייה במשמורת, זאת במטרה להפסיק את שחרורם ממשמורת של מסתננים בני הרחקה המקבלים אשרת שהייה זמנית בארץ, למעט מקרים שבהם נמצא כי המסתנן זכאי למעמד פליט.

ב. מיום קבלת החלטה זו, סיום הליך הבדיקה של מבקשי מקלט שניתן להרחיקם אשר נכון לעת הזו אינם מצויים במשמורת ושוהים בישראל באשרת שהייה זמנית, יושלם בתוך תקופה של שישה חודשים. מנהל רשות האוכלוסין יציג בתוך 30 יום לצוות הבינמשרדי תכנית עבודה לסיום הטיפול במבקשי המקלט האמורים בסעיף זה, על בסיס הנהל האמור בסעיף 3 לעיל, וכן תכנית אכיפה נגד מסתננים שניתן להרחיקם השוהים בארץ שלא כדין וללא אשרת שהייה בתוקף.

ראש הממשלה מנחה:

1. מזכיר הממשלה יודא הפצתו, תוך שבועיים, של תזכיר חוק שעניינו מניעת הסתננות לישראל.
2. יועצת ראש הממשלה לקשר עם הכנסת תקדם את הטיפול בסוגיית גובה הקנסות שמונה בשלב זה בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
3. המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה יבוא בדברים עם משרדי החוץ והמשפטים - כדי לגבש בשבוע הקרוב עמדה ברורה ומוסכמת בעניין העברתם של מסתננים מישראל".

הנוסח המתייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המתייב של הצעות חוק ודברי חקיקה המזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.
החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

מש/3

צילום פרסום הוראות התכנית
להערות ולהשגות הציבור
והוועדות המחוזיות

הודעה בדבר העברת תוכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת
להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור

תמ"א 46

מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים

לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965¹

נמסרת בזה הודעה, כי המועצה הארצית לתכנון ולבניה, בישיבתה מס' 534 מיום י"ב סיון תשע"א (14 ביוני 2011), החליטה על העברת תוכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת למרכז שהייה למסתננים מגבול מצריים (להלן התוכנית), להערות הוועדות המחוזיות לפי סעיף 52 לחוק התכנון והבניה (התשכ"ה – 1965) ולהשגות הציבור.

מטרת התוכנית:

הקמת מרכז שהייה למסתננים בהתאם להתלטת הממשלה מס' 2507 מיום 28.11.10.

עיקרי הוראות התוכנית:

- יעוד שטחים וקביעת הוראות להקמת מרכז שהייה למסתננים, הכולל מבני מגורים, מבנים לשימושים ציבוריים כגון: בריאות, חינוך, דת, מתקנים הנדסיים, שטחים פתוחים, מקומות חניה, ומבנים / מתקנים נוספים הנדרשים לתפעולו התקיין של מרכז שהייה.
- התווית דרכים חדשות.
- קביעת זכויות בניה, מגבלות בניה ותנאים להוצאת היתרי בניה.
- קביעת הנחיות למניעת ומועור מפגעים סביבתיים במהלך ההקמה והתפעול של מרכז שהייה.

תיאור מקום התוכנית: באזור קציעות, בצמידות למכלול בתי הכלא הקיימים ולבסיסי צה"ל.

רשויות מקומיות בתחום התוכנית: מועצה אזורית רמת נגב.

מרחבי תכנון בתחום התוכנית: ועדה מקומית רמת נגב.

גושים וחלקות בתחום התוכנית:

מספר גוש	מספרי חלקות בחלקן
39007	3,6
39017	3

הכל על-פי הגבולות הגסומניים בתשריט בקו הכחול.

מקום הצגת התוכנית:

התכנית האמורה, נמצאת במשרדי מזכירות המועצה הארצית לתכנון ולבניה, משרד הפנים, קרית בן גוריון, רח' קפלן 2, ירושלים, טל': 6701639/581/2 – 02, ובארכיבי הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה:

מחוז ת"א: דרך מנחם בגין 125 קומה 13 ת"א 67012 טלפון: 7632603-03	
מחוז המרכז: רח' הרצל 91, ת"ד 150 רמלה 72430	טלפון: 9788461-08
מחוז ירושלים: רח' שלומציון המלכה 1 ירושלים 94146	טלפון: 6290263-02
מחוז צפון: קריית הממשלה ת"ד 595 נצרת עילית 17105	טלפון: 6508584-04
מחוז חיפה: פל-ים 15 אי מבנה ב' קריית הממשלה חיפה	טלפון: 8633452-04
מחוז הדרום: קריית הממשלה, התקוה 4 ת"ד 68 ב"ש	טלפון: 6263791-08

כל מעוניין ראוי לעיין בתוכנית בימים ובשעות שהמשרדים האמורים פתוחים לקהל, ובתאום מראש. ניתן לרכוש עותק מודפס או קובץ ממוחשב (תקליטור) של מסמכי התכנית במרכז המידע הגיאוגרפי – תכנוני של

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

משרד הפנים. מידע נוסף ניתן לקבל בטלפון: 9298115 -- 03 (בימים אי – ה' בשעות 16:00 – 09:00) ובאתר האינטרנט של משרד הפנים <http://www.moin.gov.il/planinfo>.

כל מועונין בקרקע, או בכל פרט תכנוני אחר, הרואה עצמו נפגע על-ידי התוכנית רשאי להגיש הערותיו והשגותיו לתכנית בתוך 45 יום מיום פרסום הודעה זו בעיתונות למוזכירות המועצה הארצית לתכנון ולבניה, משרד הפנים, ת"ד 6158, ירושלים 91061. הפניה למועצה הארצית תהיה בכתב, בשלושה העתקים ותלויה בתצהיר המאמת את העובדות שעליהן היא מסתמכת; התצהיר יינתן בפני עורך דין או אדם אחר שהוסמך לכל בחוק או על פיו.

בברכה,

עמרם קלעג'י
מנכ"ל משרד הפנים
יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה

ט"ו באב תשע"א

15 באוגוסט 2011

מש/4

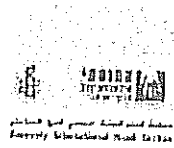
צילום השגת האגודה לזכויות
האזרח, מוקד סיוע לעובדים
זרים, רופאים לזכויות אדם
בישראל וכן ארגון א.ס.ף

רופאים חנוכים אדם - ירושלים (עדו)
اطباء . لحقوق الانسان - اسرائيل
Physicians For Human Rights - Israel



מוקד סינע
לעובדים זרים (ע"ר)

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



6 בנובמבר 2011

בדואר רשום

לכבוד
מוזכירות המועצה הארצית לתכנון ולבניה
משרד הפנים
ת"ד 6158
ירושלים 91061

שלום רב,

הנדון: השגה על תמ"א 46 – מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים

בהתאם להודעת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, אנו מגישים השגותינו לתמ"א 46.

כבר בראשית הדברים נדגיש, כי ארגוני זכויות האדם, החתומים על השגה זו, שותפים לדעה, ולפיה למדינת ישראל הזכות לשמור על גבולותיה, לקבוע כללים ביחס לכניסה אליה ולפקח על הבאים בשעריה. יחד עם זאת, כמדינה שקמה כדי לספק בית לפליטים, ואשר חיתה מעורבת מאוד בניסוח האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951, כל אמצעי הננקט על ידי המדינה חייב להביא בחשבון את החובה המוסרית והמשפטית שלא לכלוא פליטים ומבקשי מקלט ולא להענישם.

ההתייחסות לתופעת הכניסה לישראל חייבת להיעשות כמכלול ולא לשיעורין. רק במסגרת חקיקה מקיפה, שתניחש באופן כולל לכל ההיבטים הנוגעים לכניסה לישראל ולמעמד בה, רבות לחובותיה של מדינת ישראל ביחס לפליטים; לאנשים הצפויים לסכנת עיוויים; לקורבנות סחר בבני אדם; למחוסרי אזרחות; לילדים; לאנשים חולים ומוגבלים – ולעוד קבוצות הזכאיות להגנה על פי המשפט הבין-לאומי והמשפט הישראלי החוקתי – ניתן יהיה לחתייחש גם להיבטים הנוגעים למעצר ולכליאה.

עמדנו היא כי התכנית להקים את מתקן הכליאה הגדול כתכל להחזקתם של מבקשי מקלט וילדיהם הינה תכנית דרקונית ובלתי מוסרית, שמתנערת מחובותיה הבין-לאומיות של מדינת

למענה: האגודה לזכויות האזרח בישראל, נחלת בנימין 75, ת"א 65154, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165
www.ncri.org.il oded@ncri.org.il

ישראל, וחותרת תחת עקרונות היסוד של המשפט הישראלי. אנו קוראים למועצה לדחות את התכנית ולא לאשרה.

א. הערה בפתח הדברים: על לוח הזמנים הבלתי סביר להגשת השגות על תמ"א 46

1. חרף החלטתה של המועצה הארצית להעביר את התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור עוד ביום 14.6.2011, הרי שהודעת המועצה בעניין (בליווי כל החומר הרלוונטי) פורסמה רק בסוף חודש ספטמבר 2011, ערב חגי תשרי. אף על פי כן, הוגבל הזמן להגשת ההשגות ל-45 ימים בלבד. בנסיבות אלה, פרק הזמן שעמד ללימוד התכנית ולעריכת ההשגה היה מצומצם מאוד. אנו סבורים, כי נוכח היקפה של התכנית, פגיעותיה בזכויות אדם, אם תתקבל ותיושם, וההשלכות הרות הגורל שתהיינה לביצועה, על המועצה הארצית להאריך את פרק הזמן להגשת השגות הציבור, ולאפשר בפרק זמן זה אף למי שמיהרו והגישו השגותיהם בלוח הזמנים הדרווק שכפותה המועצה להשלימון.

2. בכפוף להערה זו, נפנה להלן לפרוס את השגותינו ואת טענותינו, ואולם נדגיש, כי אין במסמך זה כדי לכנותן.

ב. הארגונים המשיגים

3. השגה זו מוגשת מטעמן של חמש עמותות, הפועלות להגנה על זכויות האדם. האגודה לזכויות האזרח בישראל עוסקת בהגנה על כל קשת זכויות האדם, ומקדישה נפח מפעילותה גם להגנה על זכויות אדם בהקשרים של הגירה ומעמד בישראל. מוקד סיוע לעובדים זרים שם לן למטרה להגן על זכויות האדם של מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופליטים, ולמונע סחר בבני אדם. רופאים לזכויות אדם הינו ארגון הפועל לקידום הנגישות והשוויון בבריאות, ובין השאר מייצג מבקשי מקלט ומהגרי עבודה בסוגיות הקשורות לבריאות. אמנסטי אינטרנשיונל הוא ארגון מתנדבים בין-לאומי, הפועל למניעת הפרות זכויות אדם חמורות ברחבי העולם. עמותת א.ס.ף (ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל) מספקת שירותים פסיכו-סוציאליים למבקשי מקלט ולפליטים, ופועלת להגנה על זכויותיהם.

ג. הרקע לתכנית: על מבקשי המקלט מסודאן ומאדינת'אה ועל האיסור להחזירם

4. מאז שנת 2005 נכנסו לישראל מבקשי מקלט במספרים גבוהים בהרבה מאלה שישראל היתה מורגלת אליהם בעבר. הרוב המכריע של מבקשי המקלט אשר נכנסו לישראל מאז שנת 2005 הינם אזרחים או תושבים של שתי מדינות: סודאן ואריתריאה.

5. חוסר היכולת המשפטית של ישראל לפעול להרחקתם של מבקשי המקלט הסודאנים והאריתריאים משטחה נובע, בראש ובראשונה, מעקרון ה-Non-refoulement, הקבוע בסעיף 33

לאמנה בדבר מעמדם של פליטים (כ"א 65) (להלן – אמנת הפליטים), ובסעיף 3 לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (כ"א 1039) (להלן – האמנה נגד עינויים). הכלל היסודי העומד בלב אמנת הפליטים (שכידוע, באה לעולם בעקבות הלקחים הנוראים שנלמדו ממלחמות העולם השניה, ובעיקר משואת היהודים שהתחוללה במהלכה) הוא עקרון איסור הגירוש או ההחזרה. על פי עקרון זה, שום מדינה מבעלות האמנה לא תגרש ולא תחזיר ("refouler") פליט באיזו צורה שהיא אל גבולות הארצות שבהן יהיו חייו או חירותו בסכנה מטעמי גזע, דת, אורחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת. עקרון זה אומץ בהמשך גם באמנה נגד עינויים ביחס למי שקיים יסוד מוחותי להאמין, כי הוא נתון בסכנת העמדה בפני עינויים. חשיבותו של עקרון ה- Non Refoulement חרגה כבר מזמן מתחום אמנת הפליטים ואמנת העינויים, והוא מוכר כיום כחלק מן המשפט הבינלאומי המנהגי. עקרון זה מוכר גם כחלק מן המשפט החוקתי הישראלי;

"כל סמכות שלטונית - לרבות סמכות הגירוש על-פי חוק הכניסה לישראל - צריכה להיות מופעלת על בסיס ההכרה 'בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין...'. (סעיף 1 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). זהו העיקרון הגדול של ה-Non-refoulement, לפיו אין לגרש אדם למקום שבו יועמדו חייו או חירותו בסכנה. עקרון זה מעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים. הוא מהווה חלק מהחקיקה הפנימית של מדינות רבות, הקולטות את הנוראות האמנה, או המסדירות את הדבר בנפרד. הוא עיקרון כללי, שאינו מוגבל אך לפליטים. הוא חל בישראל על כל סמכות שלטונית שעניינה גירוש אדם מישראל." (בג"ץ 4702/94 אל טאיי נגד שר הפנים, פ"ד מט(3) 848, 846 (1995)).

6. רבים ממבקשי המקלט הסודאנים אשר נכנסו לישראל בשנים האחרונות הינם תושבים לשעבר של חבל דארפור, אשר נרדפו על ידי השלטון הסודאני ומשפתי הפעולה מטעמו (כנופיות היגיוויד) בגין השתייכותם האתנית. אנשים אלה הינם קרבנות רצח עם, אשר עברו את הנוראות שבחוויות. בגין רדיפה זו הוציא בית הדין הפלילי הבינלאומי (ה-ICC) צו מעצר בינלאומי נגד נשיא סודאן, עומר אל-בשיר, באשמת רצח עם (גינטייד), וזאת בנוסף להוצאת צווי מעצר נגד בכירים בממשל הסודאני.

7. קבוצה אחרת של מבקשי מקלט מסודאן, אשר נכנסה לישראל, הינה של תושבים לשעבר של דרום סודאן. רבים ממבקשי המקלט מדרום סודאן הם קורבנותיה של אחת המלחמות הארוכות והעקובות מדם שהתחוללו באזורנו. משנת 1983 ועד לחתימת הסכם השלום בינואר 2005 התחוללה מלחמת אזרחים שבה נלחם המשטר המוסלמי הפונדמנטליסטי שבצפון סודאן כנגד הדרום הנוצרי והאנימיסטי. במהלך מלחמה זו נהרגו כשני מיליון אנשים וארבעה מיליון נעקרו מבתיהם. בין הפליטים הנמצאים בישראל גם צעירים אשר איבדו את בני משפחותיהם, והם עצמם נחטפו מכפריהם, שועבדו לעבדות ונאנסו להמיר את דתם. גם היום הנמצא בדרום סודאן טרם התייצב, והמלצת נציבות האו"ם לפליטים הינה להמשיך ולהחיל על אנשים אלה את עקרון ה-Non-refoulement.

8. קבוצות נוספות של מבקשי מקלט מגיעות מאזורים אחרים בסודאן (למשל, מאזור הרי הנובה או מנחוז דרום קורדופן). אזורים אלה מותקפים על ידי השלטון הסודאני, הפועל בעשורים האחרונים לדכא כאלימות – בין היתר בירי פגזים מן האוויר, בהרס כפרים ובמעצר מאות אלפים – כל מה שנדמה בגינו כאפשרות למרי. אחרים נמלטים מסודאן בשל רדיפתם על רקע דתם או השתייכותם לקבוצות אתניות מסוימות.
9. על הרקע המתואר לעיל, רבים מהאזרחים הסודאנים אשר נכנסו לישראל הינם בבחינת פליטים על פי ההגדרה המשפטית של "פליטי" באמנת הפליטים, ועל כן חל איסור על גירושם מישראל.
10. החזרת מבקשי המקלט מאריתריאה לארצם מעוררת בעיות דומות. באריתריאה שולט מאז שנת 1993 משטר דכאני ומצב זכויות האדם שם מצוי בהתדרדרות מתמדת. נציבות האו"ם לפליטים הזהירה כי אנשים שונים עלולים להיחשף שם לרדיפה, ובהם: עריקים מן הצבא או מני שנמנעו מלקחת חלק בעבודות הכפייה הבלתי מוגבלות בזמן שמונהיגה המדינה; מתנגדים ופעילים פוליטיים (או אנשים שמיוחסת להם התנגדות פוליטית); עיתונאים או אנשי תקשורת; ראשי ארגוני עובדים או פעילי זכויות עובדים; מיעוטים בני דתות שונות; נשים שסבלו אלימות במשפחה, או אלימות חמורה אחרת; נשים שביצעו הפלה או הרו מחוץ לנישואין; נשים או נערות שנמצאות בסיכון לפרקטיקות מסורתיות; הומואים, לסביות וטרנסג'נדרים. בהנחיות נציבות האו"ם לפליטים (שהאחרונות שבהן פורסמו בחודש אפריל 2011)¹ קובעת הנציבות חזקה, לפיה רוב מבקשי המקלט האריתריאים הנמלטים מארצם נופלים בגדר אמנת הפליטים, ולפיכך מבקשות להימנע מהחזרת מבקשי מקלט מאריתריאה לארצם או לארצות שלישיות העלולות לגרשם לארצם.
11. ואכן, בעולם נצבר ניסיון מר בעקבות החזרת מבקשי מקלט שבקשותיהם נדחו על ידי מלטה (בשנת 2002) ולוב (בשנת 2004) לארצם. בשני המקרים הסתבר בדיעבד, כי מבקשי המקלט נכלאו לתקופות ארוכות בתנאים אכזריים, לעתים בתאי מעצר תת קרקעיים, ללא מגע עם העולם החיצון ונחשפו לעינויים. רבים מהם לא שרדו תנאים קשים אלה.
12. אף על פי שמדינת ישראל נמנעת, ככלל, מלהחזיר את מבקשי המקלט מסודאן ומאריתריאה לארצותיהם (ובכך מקיימת, בדרך כלל, את העיקרון הבסיסי של ה-Non-refoulement), הרי לא מבוצעים בעניינם כל הליכים לקביעת מעמדם לפי אמנת הפליטים (הליכי RSD - Refugee Status Determination). תחת בחינת בקשות המקלט, והקניית מעמד בישראל למי שזכאים לכך, מדינת ישראל מוציאה צווי גירוש וצווי מעצר למבקשי המקלט, ומזה מספר שנים, לאחר שהרורם מן הכלא בתנאים, ונתנת בידיהם רשיונות ישיבה עתניים לפי סעיף

2(א)5 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל). כל שקובע סעיף 2(א)5 לחוק הכניסה לישראל הוא ששר הפנים רשאי לתת "רישיון זמני לשיבת ביקור לבני שנמצא בישראל בלי רישיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה - עד ליציאתו מישראל או הרחקתו ממנה". מדיניות זו - המנוגדת לאיסור הקבוע בסעיף 31 לאמנת הפליטים על הטלת סנקציות על פליטים בגין כניסה שלא כדין - מכונה על ידי הרשויות "הגנה זמנית קבוצתית".

13. המכניזם של "הגנה זמנית" (Temporary Protection) הינו דרך פרגמטית של מדינות להתמודד עם הגעה של מספרים גדולים מאוד של מבקשי מקלט באופן בלתי צפוי ותוך זמן קצר לשטח מדינת המקלט. הפניה למנגנון של "הגנה זמנית" הינה בדרך כלל בנסיבות בהן בדיקה אינדיבידואלית של כל בקשת מקלט תוביל לקריסת מערכת ה-RSD המקומית², והיא נועדה להוות פתרון מיידי ומוגבל בזמן להתמודדות עם מצב חירום. בנוסף, מנגנון של "הגנה זמנית" מיושם לעיתים ביחס לאנשים המבקשים מקלט מסיבות אשר חרף היותן הומניטאריות, אינן מזכות אדם במעמד פליט על פי אמנת הפליטים, כגון: עזיבת מדינת המוצא עקב אסון טבע, או אלימות כללית וכיו"ב (בנסיבות אלה נהוג לעיתים לכנות מנגנון זה בשם "הגנה משלימה" (Complementary Protection)).

14. לא כך באשר למבקשי המקלט מסודאן ומאוריטריאה. בהימנעות מבחינת בקשות המקלט שלהם נוצר מצב בעייתי, בו מבקש מקלט מכל מדינה שאינה סודאן או אריתריאה עובר ראיון מעניק, והליך בדיקה של זכאותו למעמד פליט (RSD) (עד ליום 1.7.2009 על-ידי הנציגות בישראל של נציבות האו"ם לפליטים, ומאז - על-ידי היחידה לטיפול במבקשי מקלט של משרד הפנים), בעוד שמבקש מקלט מסודאן או מאוריטריאה מצוי במעין ריק (limbo) משפטי. הבקשות למקלט אינן נבחנות וגם מבקשי מקלט ששוהים בישראל כבר יותר משש שנים עדיין נמצאים כאן כשצווי הרחקה שאינם בני ביצוע תלויים ועומדים נגדם, ועתידם לוט בערפל.

15. תוצאה קשה זו חותרת תחת חובתיה של ישראל לפי אמנת הפליטים ישראל (ראו בעניין זה: החלטה מספר 8(d) של הוועדה המנהלת (Executive Committee) (להלן - ExCom) של נציבות האו"ם לפליטים משנת 1977). יתרה מזו, מדינת ישראל אינה רשאית, באמצעות מחדלה, לבנוע מאותם אנשים זכויות שהם זכאים להן על פי אמנת הפליטים. פרופסור גיינס האתיווי, מבכירי המומחים לדיני פליטים בעולם, כותב מפורשות, שמדינה הנמנעת מבדיקת בקשות המקלט, מחויבת להעניק למבקשי המקלט את כלל הזכויות אשר פליטים זכאים להן על פי האמנה. היא מושתקת מלטעון שאותם אנשים אינם פליטים (או שאינם פליטים "השוהים בשטחה בהיתרי"). להלן דבריו בתרגום חופשי לעברית:

"בבחירה להצטרף לאמנה כחברה, מדינה מפגינה את נכונותה להעניק זכויות לפליטים המגיעים לשטח שיפוטה. מדינה שרוצה להגן על עצמה מפני האפשרות של קבלת בקשות למקלט שאינן-אמיתיות, חופשייה להנהיג פרוצדורה לברר את מעמד הפליט של מי שבבקשים את הגנתה. אך אם מדינה בוחרת שלא לבחון את מעמדם של אנשים הטוענים שהם פליטים על פי האמנה, יש לראותה כמי שקיבלה את תביעתם של מבקשי המקלט לזכויות לזכויות של פליט, ולכן עליה להעניק להם מיד את אותן זכויות שהאמנה מגדירה... הטעם לדבר הוא שהאמנה אינה מחייבת באופן פורמלי את המדינות לבחון מעמד פליט, יחד עם זאת, האמנה אינה מתירה למדינות לשלול זכויות מאנשים שהם בפועל פליטים על בסיס אי-בחינת מעמדם."³

16. בהקשר זה חשוב להשיב לשתי טענות הנשמעות תדיר מפי נציגי הרשויות, והועלו הן בפני המועצה הארצית והן בפני הולנות"ע. על פי הטענה הראשונה, אין מדובר כלל בפליטים, כי אם במהגרי עבודה, ומשום כך לדיני הפליטים אין כל תחולה לענייננו. על פי הטענה השנייה, אפילו היה מדובר בפליטים, הרי שישראל פטורה מבחינת בקשות המקלט שלהם, שכן אינה "המדינה הראשונה" אליה נמלטו. לשתי טענות אלה אין יסוד, ונבקש להשיב להן בקצרה.

פליטים ולא מהגרי עבודה

17. באשר לטענה, כי אין מדובר בפליטים, אלא במהגרי עבודה, אין הרשויות סומכות את טענתן זו, כאמור, על בחינת בקשות המקלט של הסודאנים ושל האריתריאים. אילו בחנו הרשויות את בקשות המקלט של אזרחי שתי מדינות אלה, יש להניח שהיו מגלות, כי רובם הכותלת הם אכן פליטים, כהגדרתו של מונח זה באמנת הפליטים.

18. מנתונים, שפורסמו בדו"ח הסטטיסטי של נציבות האו"ם לפליטים בחודש יוני 2010, עולה כי בשנת 2009 הוכרו ברחבי העולם כפליטים 83.9% ממבקשי המקלט מאריתריאה ו-63.9% ממבקשי המקלט מסודאן (ראו: טבלה 11 לדו"ח הסטטיסטי). כמו כן, מפילוח לפי מדינות, המופיע בדו"ח (ראו: טבלה 12), עולה כי בקנה הוכרו כפליטים לפי אמנת הפליטים 99% ממבקשי המקלט מאריתריאה (אין נתונים לגבי שיעור ההכרה במבקשי מקלט סודאנים בקנדה); בגרמניה הוכרו כפליטים 82% ממבקשי המקלט מאריתריאה (אין נתונים לגבי שיעור ההכרה במבקשי מקלט סודאנים במדינה זו); באנגליה הוכרו כפליטים 66% ממבקשי המקלט מאריתריאה ו-38% ממבקשי המקלט מסודאן; ובארה"ב הוכרו כפליטים 97% ממבקשי המקלט מאריתריאה (אין נתונים לגבי שיעור ההכרה במבקשי מקלט סודאנים בארה"ב). נתונים אלה אינם כוללים את הפליטים, שהוזמנו על ידי המדינות האמורות במסגרת פרויקטים של "יישוב מחדש" (resettlement) (שדומים להם כלל אינם קיימים בישראל), אלא רק את מי שהגישו בקשות למקלט לאחר הגעתם למדינות אלה. כמו כן, נוסף על שיעורי ההכרה הנ"ל

3 James C. Hathaway *The Rights of Refugees under International Law* (Cambridge University Press, 2005)

184-185 (להלן – Hathaway)

במבקשי מקלט כפליטים לפי אמנת הפליטים, עולה מנתוני הנציבות, כי במדינות אלה וברבות אחרות, רבים מאלה שאינם עומדים בתנאי האמנה זוכים ל"הגנה משלימה" (complementary protection) מפני שמשקפת סכנה לחייהם אם יורשו, אך לא על רקע אחד מן הטעמים המנוכחים בהכרה לפי אמנת הפליטים. יש להדגיש, כי למדינות אלה, נמש כמו לישראל, אין גבול משותף עם סודאן ואריתריאה, ועל כן מדובר, ככלל, במי שהגיעו אל מדינת המקלט דרך מדינות אחרות, והוכרו כפליטים במדינות היעד.

19. יתרה מזו, הנתונים בדבר שיעורי ההכרה המזעריים בפליטים במדינת ישראל (פליטים שאינם סודאנים ואריתריאים ואשר בקשות המקלט שלהם נבחנות לגופן), אינם מלמדים על כך שרוב מבקשי המקלט אינם פליטים "אמיתיים", אלא על כך שקיימת בעיה חמורה במנגנון הבחינת בקשות המקלט בישראל. נתוני ההכרה בפליטים בישראל מהווים תעודת עניות למערכת המקלט, ולא למבקשי המקלט, וזאת במיוחד על רקע ההשוואה בין שיעורי ההכרה בפליטים בישראל לעומת שיעורי ההכרה במדינות מערביות אחרות. אפילו במדינות בעלות שיעורי ההכרה הנמוכים יותר בעולם המערבי, שיעורי ההכרה גדולים פי עשרות רבות משיעור ההכרה בישראל.

20. הדו"ח הסטטיסטי של נציבות האו"ם לפליטים לשנת 2010 מלמד, כי באוסטרליה עמד שיעור מבקשי המקלט שהוכרו כפליטים לפי האמנה על 50.8% מתוך אלה שעניינם נבחן בערכאה הראשונה, ועל 23.3% מתוך אלה שעניינם עבר ביקורת מינהלית; באוסטרליה עמד שיעורם של הפליטים המוכרים לפי האמנה על 17.7%; בבליז הוכרו 22.4% מן המבקשים בשלב הערכאה הראשונה ו-3.5% מבין מי שעברו הליכי ביקורת מינהלית על החלטת הערכאה הראשונה; בקנדה 53.2% מן המבקשים הוכרו כפליטים לפי האמנה; בצ'כיה הוכרו 14.9% ממי שעניינם נבחן בערכאה הראשונה, ו-21.1% ממי שעניינם נבחן ביקורת מינהלית; בדנמרק – 22.2% ו-14.4% בהתאמה; בצרפת הוכרו 11.1% ממבקשי המקלט כפליטים בערכאה הראשונה, ובנוסף הוכרו כפליטים 75.4% מבין אלה שתקיהם נפתחו או נבחנו מחדש; בגרמניה הוכרו 36.5% ממבקשי המקלט החדשים כפליטים, נוסף על 63.2% מבין אלה שתקיהם נפתחו מחדש; בהונגריה שיעור ההכרה בפליטים בשנת 2009 עמד על 9.7%; באיטליה – 21.7% – באיטליה – 10.1%; בלוקסמבורג עמד שיעור מבקשי המקלט שהוכרו כפליטים בערכאה הראשונה על 29.5%; שיעור מבקשי המקלט שהוכרו כפליטים לאחר ביקורת מינהלית עמד על 71.4%, ושיעור מבקשי המקלט שהוכרו כפליטים לאחר ביקורת שיפוטית עמד על 19%; בניו זילנד עמד שיעור ההכרה בערכאה הראשונה על 23.2% ולאחר ביקורת מינהלית על 41%; בנורבגיה – 16.4% ו-0.5% בהתאמה; ברומניה עמד שיעור ההכרה על 7.7%; בשוודיה עמד שיעור ההכרה בערכאה הראשונה על 7.5%, נוסף על 2% שהוכרו כפליטים לאחר ביקורת מינהלית; בשווייץ עמד שיעור ההכרה בפליטים על 21.1%; בבריטניה הוכרו 19.2% ממבקשי המקלט כפליטים בערכאה הראשונה, ו-30% לאחר ביקורת מינהלית; ובארזה"ב – 47.3%.

21. ובישראל על פי נתונים שמסר משרד הפנים במסגרת התדיינויות משפטיות, בשנת 2009 נדונו 812 בקשות מקלט והוכרו רק שני מבקשי מקלט כפליטים (שיעור הכרה של 0.24%). בשנת

2010 נדונו 3,366 בקשות למקלט, והוכרו רק שישה מבקשי מקלט כפליטים (שעור הכרה של 0.17%).

22. בפסק דין עקרוני, שניתן בחודש ינואר האחרון על ידי ההרכב המלא של בית הדין האירופי לזכויות אדם (Grand Chamber) נפסק, כי מערכת המקלט של יוון אינה עומדת בסטנדרטים שמתויב הדין הבין-לאומי (להלן – פרשת בלגיה ויוון)⁴. אחד הנימוקים היה העובדה שפחות מ-1% מבקשות המקלט מותקבלות. אחוז הכרה נמוך מאוד זה (הן בכלל והן ביחס למדינות המערב האחרות) מצביע, כדברי בית המשפט, על חשד כי מדובר במערכת "לא הוגנת ונושפילה". הנתונים בישראל נמוכים אף מבייוון.

ישראל היא מדינת המקלט

23. באשר לטענה, ולפיה ישראל פטורה מבחינת בקשות המקלט של אזרחי סודאן ואריתריאה, שכן אינה "המדינה הראשונה" אליה נמלטו – לא ברור מניין שואבות הרשויות את ביטחון, כי אמנת הפליטים גורסת כי פליטים זכאים לבקש מקלט רק במדינה הראשונה אליה הגיעו.

24. למעשה בדין הבין-לאומי אין כלל הכרחיב פליט לבקש מקלט במדינה הראשונה אליה הגיעה. כלל שכזה היה מעקד מתוכה את אמנת הפליטים, שכן האפשרות היחידה לקבל מעמד פליט היה במדינה הגובלת עם המדינה ממנה אדם בורח. במציאות הפוליטית של העולם כמאה העשרים ואחת משמעות הדברים היא כי רק מדינות עולם שלישי היו בעלות כשירות להעניק מעמד פליט.

25. הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים (ExCom), קבעה בהחלטה מספר 58 משנת 1989, כי במקרים שבהם פליטים ומבקשי מקלט נעים בין מדינות, ניתן יהיה להחזירם למדינה מתוכת רק אם הם מוגנים בה מפני החזרה למדינה שבה נשקפת להם סכנה, ואם זכויות האדם הבסיסיות שלהם יכובדו עד שיימצא פתרון קבוע. בהתאם, בתי משפט ברחבי העולם קיבלו כסבירה את החלטתם של פליטים שלא להישאר במדינות בהן עברו בדרך, אם לא יכלו לזכות בהן לביטחון או אם זכויות אדם אינן מוכבודות בהן⁵.

26. על פליטים להיות בטוחים במדינת המקלט שלהם. מרבית ה"מסתגנים" המגיעים מסודאן ומאריתריאה אינם בטוחים במדינות בהן הם עוברים בדרכם לישראל. ישראל מייצגת את המדינה הראשונה בה ההגנה מובטחת במסעם. אריתריאים רבים עוברים דרך סודאן ומצרים לפני הגעתם לישראל, וסודאנים עוברים דרך מצרים. סודאן ומצרים אינן בטוחות למבקשי מקלט.

M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, p. 105 (21 January, 2011) 4

Hathaway, at 397-398 5

27. למצרים, המדינה דרכה עוברים כל ה"מסתננים" לפני כניסתם לישראל מן הגבול הדרומי, אין מערכת מקלט הוגנת. יתרה מזו, למצרים היסטוריה של החזרת מבקשי מקלט בחזרה למדינת מוצאם ללא בדיקת בקשות המקלט שלהם. אבנסטי אינטרנשיונל תיעד התזרות מעין אלה במהלך שלוש השנים האחרונות. אף בשבועות האחרונים עשרות מבקשי מקלט אריתריאים, אשר לא עברו הליכי RSD ונמנע מהם קשר כלשהו עם נציבות האו"ם לפליטים או עם הצלב האדום גורשו לאריתריאה. עשרות נוספים נמצאים תחת צווי גירוש לאריתריאה בימים אלה.⁴ דיווחים מקרובי משפחה מותעדים בשיטתיות כליאה, עינויים ומוות של מוחזרים.

28. "הכללי" בדבר "המדינה הראשונה" הוא למעשה כלל הסכמי. במסגרת עקרון אי החזרה הטיל הדין הבין-לאומי מגבלות על יישומו של כלל זה: כדי להעביר מבקש מקלט ממדינה למדינה בין המדינה המעבירה לבין זו הקולטת חייב להיות הסכם בר תוקף. על ההסכם לכלול בטוחות וערובות ממשיות, לכך שהמדינה הקולטת לא תחזיר את הפליט לארץ מוצאו, כמו גם הבטחה שיוכל לעבור הליך RSD הוגן במדינה הקולטת, או לזכות לכל סוג אחר של הגנה. בהעדר הסכם שבצידו בטוחות משמעותיות, העברת מבקש מקלט למדינה אחרת היא הפרה של עקרון איסור החזרה. כך, למשל, מדינות האיחוד האירופי מקיימות משטר הסכמי, ולפיו המדינה אשר אליה נכנס לראשונה מבקש מקלט היא שתטפל בבקשתו. בהתאם לכך מדינות אירופאיות יכולות להעביר ביניהן פליטים על פי הארץ אליה הגיעו לראשונה. ואולם, גם כלל הסכמי זה מוגבל. בפרשת בלגיה ויוון פסק בית הדין האירופי לזכויות אדם, כי הרף ההסכם בין מדינות אירופה על בלגיה היה להימנע מהחזרת מבקשי מקלט ליוון – שהייתה "המדינה הראשונה" – משום מחדלה של יוון לקיים מערכת מקלט הוגנת לטיפול בפליטים, אשר אינה מפירה את עקרון ה-Non-refoulement.

29. לישראל, למותר לציין, אין כל הסכם בר תוקף עם מצרים (אשר ממילא אינה מקיימת מערכת מקלט הוגנת ומפירה את עקרון ה-Non-refoulement), או עם מדינה אחרת המאפשרת החזרה של מבקשי המקלט.

ד. תכליתו ההרתעתית של מתקן הכליאה הינה תכלית זרה, אסורה וממילא בלתי אפקטיבית

30. על הקמתו של מתקן הכליאה, נשוא תביית 46, החליטה ממשלת ישראל בהחלטה מספר 2507 מיום 28.11.2010 (להלן – החלטת הממשלה). מהחלטת הממשלה עולה, כי המתקן יוהל על ידי שירות בתי הסוהר, שספק רב האם יש לו הכישרון להפעיל מתקן בסדר גודל שכזה, אשר מיועד לחזקת אוכלוסייה עצומה, שאינה עבריינית. זאת ועוד, מדיוני הולנתיים עולה, כי

בניגוד להצהרות בדבר מתקן שיאפשר "יציאות מבוקרות", שלא יוחזקו בו ילדים, הרי שהכוונה הינה לבנות מתקן שיהיה סגור בעיקרו, שבו יוחזקו גם ילדים.

31. עוד עולה מהחלטת הממשלה ומדיוני המועצה הארצית והולנת"ע כי המתקן הינו אמצעי, שתכליתו הדומיננטית הינה הרתעת מבקשי מקלט נוספים מלבוא לישראל.

32. תכנונו והקמתו של המתקן מגובה בהליך לתיקון חקיקת החירום לבניעות הסתננות משנת 1954 (הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"א-2011). עיקרה של הצעת החוק הינה בעיגונה של סמכות להחזיק "מסתננים" במעצר לתקופות ממושכות. הצעת חוק זו, אם תעבור ותלווה בהקמת מתקן הכליאה, תאפשר מעצר של מי שנכנסו לישראל שלא דרך מעבר גבול לפרקי זמן שלא יפחתו, ככלל, משלוש שנים, ובמקרים מסוימים אף לפרקי זמן בלתי מוגבלים. זאת, גם כאשר קיים קושי אובייקטיבי לגרש אדם וכאשר לא ניתן להעריך האם ומתי צפוי הגירוש לצאת אל הפועל. דברי ההסבר להצעת החוק כוללים הצהרה מפורשת על כך שהאמצעי של מעצר מינהלי ממושך תכליתו להרתיע "מסתננים" נוספים מהגעה לישראל (בלשון דברי ההסבר להצעת החוק: "הציפייה היא כי משך ההחזקה במשמורת יביא לבלימת תופעת ההסתננות, או למצער יצמצם את ממדיה").

המתקן לא ישיג את תכליתו

33. בטרם נתייחס להיותה של התכלית ההרתעתית זרה ואסורה, נבקש להקדים מספר מילים כאשר להעדר ההלימה בין התכלית לבין הקמתו של המתקן והצורך בו.

34. ראשית יש לדעת, כי אלה המגיעים גם היום חרף הקשיים הנוראים והסכנות האיומות שבדרך – לרבות הרג ופציעה על ידי מבריחים וחיילים מצרים, סחר בבני אדם, כליאה, עינויים, אונס, קציר איברים, עושק וסחיטה – יוסיפו לבוא אף אם יכלאו לתקופה ממושכת.

35. ואולם, אפילו היה בכליאה ממושכת להרתיע מאן דהוא מלבוא, הרי שבכל "תסריטי" אפשרי ייכשל מתקן המעצר מלהרתיע מבקשי מקלט נוספים מלבוא. במקרה בו תכיר המדינה ברוב "המסתננים" כפליטים לאחר בדיקת בקשות המקלט – כפי שנוהגת, כאמור, מדינות המערב אליהן הגיעו מבקשי מקלט מסודאן ומאריטריאה – יופרך הצורך בהקמת מתקן גדול עקב שחרור הפליטים מהמעצר. גם במקרה בו תיבחנה בקשות למקלט של סודאנים ואריטריאים, ומדינת ישראל, נאמנה לדרכה לדחות כמעט את כל בקשות מקלט, תיזחה גם את רובן המוחלט של בקשות אלה, לא ישיג מתקן המעצר את מטרתו, משום שהוא יתמלא במהירות כה רבה עד שלא יהיה מנוס משחרור ה"מסתננים". בנסיבות אלה לא יהווה המתקן החדש אלא גרסה מורחבת מאוד של מתקן "סהרונים", ממנו משתחררים כיום מבקשי מקלט מסודאן ומאריטריאה עקב מגבלות נקום.

36. ככל שהמתקן ישמש להחזקתם של סודאנים ואריתראים, אשר יהיו מצויים בישראל עם הקמתו (ועל אפשרות זו מצביעים היבטים שונים בתכנית, לרבות "הנספח החברתי"), הרי שהמתקן "יפקק" עד מהירה. על פי הנתונים האחרונים שפירסמה רשות האוכלוסין וההגירה בחודש יולי 2011, בישראל מצויים 22,403 אריתראים ו-9,065 סודאנים. אפילו יעברו כל אלה הליכי RSD, ומדינת ישראל תשמור על שיעורי ההכרה הזעומים בפליטים, המתקן יתמלא במהירות כ-10,000 בני אדם, ואחרים, לרבות מבקשי מקלט חדשים שוגיעו, לא יוחזקו בו. הרתעה לא תושג בכך, אלא "פאניקה" ו"גל של מוחאה ציבורית" (ראו: עמוד 30 ל"נספח החברתי"). יתרה מזו, עד מהירה יתברר, כי על הרשויות למצוא פתרונות עבור מבקשי מקלט "חדשים". התוצאה תהיה שתורר מוחזקים "ותיקים" לשם "פינוי המקום לחדשים". הקמת המתקן אולי תאריך במידת מה את זמן החזקת מבקשי המקלט במעצר בהשוואה לנהוג היום, אך לא תשנה מהותית את שחרורם לאחר תקופת זמן מסוימת. אין בכך להרתיע איש.

התכלית ההרתענית הינה תכלית זרה

37. על רקע דברים אלה נבקש לשוב ולהזכיר מושכלות ראשונים בעניינים הנוגעים למעצרים של מהגרים: המעצר נועד אך ורק לשם ניכוש הליכי הגירוש, ובשאלה אינם אפקטיביים אין למעצר הצדקה. משום כך, חוק הכניסה לישראל קובע, ככלל, כי אדם ישוחרר ממועצר לאחר 60 יום אם לא גורש עד אז, ובלבד שהעיכוב אינו נובע מהעדר שיתוף פעולה מצידו, ושהוא אינו מהווה סכנה לבטחון המדינה, לשלום הציבור או לבריאותו.⁷

38. הכלל, ולפיו אין להחזיק מהגרים במעצר שאין בו להגשים את תכלית הגירוש, זוכה לקונצנזוס בין-לאומי רחב, והוא מעוגן, בין היתר, בסעיף 9(1) לאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (כ"א 269), הקובע, כי מעצר אינו יכול להיות שרירותי. גישה זו, המתירה מעצר אך לזמן מוגבל ורק כאשר מתקיים הליך גירוש אפקטיבי, קיבלה ביטוי בפסיקות בית המשפט העליון בארה"ב,⁸ והיא אומצה גם באמנה האירופית לזכויות אדם (ראו: סעיף 5.1.f), ועל ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם.⁹ בשנת 2008 עוגן עקרון זה גם בדיקטיבה של האיחוד האירופי.¹⁰ במסגרת הדירקטיבה נקבע, כי כאשר גירוש למדינת המוצא אינו צפוי בתוך פרק זמן סביר, יש לשחרר את העצור באופן מידי. הדירקטיבה אף קובעת פרקי זמן מקסימאליים להחזקתו של אדם במעצר מכוח חקיקת הגירה. ככלל, אין להחזיק במעצר לצורך גירוש אדם שהרתקתו לא בוצעה בתוך שישה חודשים. חריג לכלל זה קיים כאשר הגירוש נמנע בשל "חוסר שיתוף פעולה" של העצור או כאשר הוא נמנע בשל

⁷ ראו: בר"ם 173/03 מדינת ישראל – משרד הפנים נ' סאלמה (פורסם בנבו, 9.5.2005)

⁸ *Zadydas v. Davis* 533 US 678 (2001)

⁹ *Chahal v. United Kingdom* (1996) 23 EHRR 413, para. 113

¹⁰ Directive 2008/115/EC of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, art. 15. O.J. L 348/98, 24.12.2008

עיכוב בהשגת מסגורים ממדינות אחרות, אולם גם בנוקרה זה תקופת המעצר המוקטימאלית אינה יכולה לעלות על 18 חודשים.

האיסור לכלוא מבקשי מקלט

39. דברים אחרונים אלה נכונים בכלל באשר למעצרים של מהגרים, ונכונים בפרט ובמיוחד מקום שם עסקיין במבקשי מקלט. סעיף 31(1) לאמנת הפליטים מטיל מגבלות על האפשרות להטיל סנקציות על פליט בשל עצם כניסתו שלא כדין למדינה שבה הוא מבקש מקלט. על פי הפרשנות המקובלת של סעיף זה, העובדה שפליט נכנס ללא היתר ואף "הסתגן" למדינה אינה יכולה לשמש עילה להחזקתו במשמורת מכוח חוקי ההגירה הכלליים של אותה המדינה. הרציונאל מאחורי עקרון זה הוא כי פליטים נאלצים לנוס על נפשם מותוך חשש ממשי לחייהם או לחירותם. על כן הסעיף מקנה לפליטים הגנה, מקום בו חצו את הגבול על מנת להיחלץ מהסכנה האמורה והודיעו על הימצאותם בשטחי המדינה בהקדם.

40. החלטה מספר 44 של ExCom, והנחיות נציבות האו"ם לפליטים בעניין מעצר, מודגשות עקרונות אלה, וקובעות כי מעצר ייתכן רק מקום שם הוא מחוייב המציאות. על פי הנחיות הנציבות, מעצר לפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי ייתכן לצורך ביסוס זהותו של מבקש המקלט; לצורך ראיון ראשוני עמו (תוך שחל איסור על החזקתו במשך כל ההליך של בחינת בקשתו); כאשר מבקש המקלט השמיד את מסמכיו המזהים או השתמש במסמכים מזויפים כדי להטעות; או כדי להגן על בטחון המדינה או על הסדר הציבורי. על פי הנחיות, כאשר אפשר להשיג את המטרות הללו בדרך שאינה החזקתו של מבקש המקלט במעצר, יש לעשות כן. ההנחיות מציינות במפורש, כי אין לעצור מבקשי מקלט לשם הרתעת מבקשי מקלט עתידיים.

41. האיסור על כליאתם של מבקשי מקלט אינו נעוץ אך בטעמים מוסריים. מבקשי מקלט, הסובלים מתוצאותיהן של טראומות עבר קשות, מגיעים לישראל בתקווה למצוא הגנה ובטחון. מחקרים רבים, שנערכו במדינות שונות בעולם, מצאו שיעורים גבוהים באופן משמעותי של הפרעות פסיכו-פתולוגיות בקרב פליטים ומבקשי מקלט¹¹. חוקרים מצאו, כי מבקשי מקלט אשר חוו טראומות קשות במדינות מוצאם פגיעים במיוחד להשפעותיהם של גורמי דחק שליליים במדינות הקולטות, זאת בניגוד למהגרים שלא חוו טראומות קודמות¹².

¹¹ Porter M., Haslam N. (2005) Predisplacement and postdisplacement factors associated with mental health of refugees and internally displaced persons *The Journal of the American Medical Association*, 294(5), pp. 602-12

¹² Watters C. (2001) Emerging paradigms in the mental Health care of refugees *Social Science & Medicine*, 52(11), 1709-1718

42. הטראומה הראשונית שעבר האדם במדינת המוצא בשילוב גורמי הדחק בגלות, משנים את דרכי השיבתו לגבי העבר ואף לגבי ההווה והעתיד. מכאן שחוסר היכולת לחדש את תחושת הוהות, את תחושת המסוגלות ואת משמעות החיים, עלול להוביל להרגשת ריקנות וחוסר אונים. תחושות אלו יכולות לבוא לידי ביטוי בתפקוד חברתי לקוי ולכלול סיכופטומים כגון: אפאטיות, ניתוק חברתי, העדר כוחות וליקויים בגילוי תפקידים כגון הורות¹³.

43. בנוסף לגורמי הדחק שלאחר ההגירה (Post-migration) המאפיינים את חייהם של כלל הפליטים ומבקשי המקלט במדינות הקולטות, מותקן כליאה עלול להוות גורם הטומן בחובו מגוון נוסף של גורמי דחק ספציפיים המאיימים על בריאותם הנפשית של הכלואים¹⁴. השכיחים ביותר מבין גורמי דחק אלו הינם: אי בהירות לגבי העתיד; אי ודאות לגבי זמן הנעצר; שהות ארוכה במתקן הכליאה; אובדן החופש לזמן בלתי מוגבל; בידוד חברתי; ועוד. חווית הכליאה שוללת מהכלואים את היכולת להפעיל את מנגנוני ההתמודדות הנורמטיבים שלהם ויוצרת תחושה של חוסר משמעות. על כן, הם חווים שעמום קיצוני, תסכול רב והרגשה כי אין להם עתיד. כמו כן, סביבת הכליאה היא גורם פוטנציאלי לזירוז והחמרה של תגובות לטראומות קודמות¹⁵.

44. עקרונות אלה אמורים להיות מוסכמים על מתכנני מתקן הכליאה. "הנספח החברתי" מצטט מונוך דו"ח האיחוד האירופי את הדברים הבאים: "החזקת שוהים במשמורת במתקן סגור, במצב של אי ודאות מתמשך, איבוד עצמאות והעדר תכלית, עלולה לגרום להם למותח רב ובמצבים מסוימים לפגיעה פסיכולוגית עד כדי רצון לפגוע בעצמם או בסובבי". הנספח החברתי נותן דעתו לתופעות אובדניות בהיקפים חריגים במתקני כליאה, בהם מוחזקים מבקשי מקלט, לרבות בישראל (הרף דברים אלה – ועל כך בהמשך – "הנספח החברתי" אינו נותן להם משקל).

45. מבקשי המקלט העתידים להיכלא במתקן מתמודדים, כאמור, עם טראומות העבר ועם גורמי דחק שלאחר ההגירה. תהליך ההחלמה מתאפשר בשלושה שלבים הכרחיים עיקריים: רכישה מחדשת של תחושת בטחון ויציבות, תקופת זיכרון ואבלות וקשר מחדש עם החיים הנורמטיביים¹⁶. ואולם, כפי שמצוין ב"נספח החברתי" לתכנית, תפעול המתקן ייעשה במצב של אי ודאות. אי הוודאות המאפיינת את המדיניות כלפי מבקשי מקלט בכלל ואי הוודאות בכל הנוגע לכליאתם במתקן בפרט (שינויים בחקיקה, משך זמן השהות, עתיד הכלואים לאחר תקופת הכליאה וכדומה) משפיעים באופן ישיר והרסני על חייהם, ואינם מאפשרים את קיום

Schweltzer R., Melville F., Steel Z., Lacherez P. (2006) Trauma, post-migration living difficulties¹³ and social support as predictors of psychological adjustment in resettled Sudanese refugees *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 40(2), pp. 179-87

Robjant K., Hassan R., Katona C., (2009) Mental Health Implications of Detaining Asylum¹⁴ Seekers: Systematic Review *The British Journal of Psychiatry*, 194, pp. 306-12

¹⁵ שם.

Herman J.L. (1992) *Trauma and Recovery* BasicBooks : New York¹⁶

התנאים ההכרחיים לתהליך של החלמה. זאת ועוד, כליאתם של מבקשי המקלט תגרום להחמרה במצבם הנפשי ועלולה לסכל אפשרות סבירה להחלמה וריפוי בעתיד.

האיסור לכלוא ילדים

46. עת עניינם של קטינים עומד על הפרק טובתם היא שצריכה להנחות את המועצה הארצית. השיקול של טובת הילד "הוא שיקול העל, השיקול המכריע. אכן, בצידו של שיקול זה יעמדו שיקולים נוספים... אך כל אלה שיקולים משניים יהיו, וכולם ישתחוו לשיקול טובת הילד." (דני"א 7015/94 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית, פ"ד (1) 48, 119 (1995)). גם האמנה בדבר זכויות הילד (כ"א 1038) (להלן – האמנה) מעגנת את עיקרון טובת הילד ורואה בו שיקול ראשון במעלה. סעיף 1(3) לאמנה קובע:

"בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטו בידי מוסדות רווחה סוציאלית או פרטיים ובין בידי בתי המשפט, רשויות-מנהל או גופים תחקיקתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה."

47. זכויות הילד המנויות באמנה מובטחות לכל ילד. המדינות החברות לאמנה, ובהן מדינת ישראל, מחויבות לכבד את זכויותיהם של ילדים ולהבטיחן "לכל ילד שבתחום שיפוטן, ללא הפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד, בין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי" (סעיף 1(2) לאמנה). כן מחויבות המדינות החברות לנקוט "בכל האמצעים המתאימים להבטיח כי הילד מוגן מפני כל צורה של הפליה, או ענישה על יסוד מעמדם, פעילויותיהם, השקפותיהם, או אמונותיהם של הורי הילד, אפוטרופסיו החוקיים או בני משפחתו" (סעיף 2(2) לאמנה).¹⁷

48. בין הזכויות הנתונות לכל ילד, אשר על המדינה מוטלת חובה אקטיבית לנקוט בכל האמצעים כדי להבטיחה, היא זו הקבועה בסעיף 37 לאמנה בדבר זכויות הילד, ועל פיה: "מעצרו, חבישתו או מאסרו של ילד יהיו בהתאם לחוק וישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר".

49. הטעם לכך, שמעצרו של ילד ישמש לעולם רק אמצעי אחרון, כמו אמור להיות ברור מאליו: ההשלכות של מעצר על ילדים עלולות להיות הרסניות. ילדים אינם מבינים מדוע נעצרו ומדוע נשללה חירותם, והמעצר מייצר חרדה קשה, היכולה לעורר תגובה טראומטית קשה. ילדים

17 על תחולתה של האמנה בדבר זכויות הילד על כל ילד המצוי בתחום שיפוט של המדינה, לרבות ילדי מהגרים וילדים חסרי מעמד, כמו גם על חובתה האקטיבית של המדינה לנקוט בכל האמצעים על מנת להבטיח את זכויותיהם של ילדים על פי האמנה, ראו: דו"ח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומה בחקיקה בדאשות השופטת סביונה רוטלוי – חלק כללי (מדינת ישראל, משרד המשפטים) 103-104 (2004)

שנעצרו מצויים בסיכון גבוה לסבול מדיכאון, בלבול, שינויים כהתנהגות, ירידה במשקל, חוסר שינה, ומחלות נשימה. יתרה מזו – ילד שנכח בהליך מעצר עם הוריו רואה אותם מבוחלים וחסרי אונים מול הרשויות. יש בכך פגיעה חמורה בתשתית תחושת הביטחון הקיומי שמעניקים הורים לילדיהם¹⁸.

50. מחקרים מלמדים, כי כליאתם של ילדים גורמת לגידול של פי עשרה בהופעת סימני דיכאון והפרעות דחק פוסט-טראומטיות¹⁹. בנותקני כליאה שונים בעולם נמצאו בקרב ילדים סימפטומים שכללו חרדת נטישה, בעיות התנהגות, הרטבת לילה וקשיים בשינה, כגון: סיוטים, חלומות בלחה והליכה בשינה. השפעות נוספות היו ליקויים בהתפתחות קוגניטיבית אצל ילדים, מוטיזם (אובדן כושר הדיבור על רקע נפשי), סירוב לשתות ולאכול והתנהגות סטריאוטיפית (תנועות או דיבור שחוזרים על עצמם). במחקר על ילדים במתקן כליאה באוסטרליה, לכל ילד ששהה במתקן בין שנה אחת לשנתיים, היה לפחות הורה אחד שסבל מדיכאון, אותו פיתח במהלך תקופת הכליאה. למחצית מן הילדים מתחת לגיל חמש שהשתתפו במחקר, היו עיכובים בהתפתחות השפה וההתנהגות החברתית, והתגלו אצלם הפרעות התנהגותיות ובעיות בקשר רגשי. אצל הילדים שהשתתפו במחקר וגילם היה בין שש לשבע עשרה שנים הופיעו הפרעות דחק פוסט-טראומטיות ודיכאון קשה. כולם חשבו על התאבדות. 80% ניסו לפגוע בעצמם פיזית, 70% לקו בהפרעות חרדה ו-50% סבלו מבעיות בריאות פיזית. רבים הביעו חוויות שעמום, קשיים בשינה, חרדות עקב עיכוב בחינוך והשכלה ורגשות בושה. אפקט משני על ילדים כלואים היה דרך השפעות ההורים שדיווחו על ירידה במסוגלות ההורית שלהם כלפי ילדיהם בעת הכליאה. יחד עם אובדן החירות של כל המשפחה וחוסר היכולת לנהל חיי משפחה נורמאליים, יכולת ההורים להעניק סביבה מטפלת ומטפחת הלכה והתערערה עד לדרגת סיכון של הזנחה והתעללות פיזית בילדים לאורך כל השעות בנעצר²⁰.

51. אף "הנספח החברתי" לתכנית מצביע על ההשפעות השליליות של כליאת ילדים, ומפנה למסקנותיהם של חוקרים, ולפיהן התנאים במתקני כליאה, אפילו הם מתאפיינים בנגישות למרחב פתוח ובשירותים מותאמים, אינם מתאימים לשהות ממושכת של ילדים. "מעצר של ילדים בתנאים של לחץ תכנידי", מפרט "הנספח החברתי", "סדר יום קבוע שאיננו מותאם בהכרח, לצורכיהם, היעדר האינטימיות המשפחתית והדיכאון המתפתח אצל ההורים, עלולים ליצור טראומה שתפגע בהתפתחותו התקינה של הילד". זאת ועוד: "החזקת ילדים

¹⁸ Mares S., Newman L., Dudley M., Gale F. (2002) Seeking refuge, losing hope: parents and children in immigration detention *Australasian Psychiatry* pp. 91-96; Volume 10, Issue 2.

¹⁹ Zvi K.J., Herzberg B., Dossetor D., Field J. (2003) A child in detention: dilemmas faced by health professionals *Medical Journal of Australia* Volume 179, no. 6, pp. 319-322

²⁰ Sultan A., O'sullivan K., (2001) Psychological disturbance in asylum seekers held in long term detention: a participant-observer account *The Medical Journal of Australia*, 175, pp. 593-96 שם.

במתקן סגור... עלולה להזיק להתפתחותם ובריאותם הנפשית". אף על פי כן, אין "הנספח החברתי" מורה, כי ילדים לא יוכלאו במתקן.

52. הנה כי כן, מעצר של ילדים אינו יכול להוות ברירת המחדל, אלא אך האמצעי האחרון. חרף זאת, המתקן המתוכנן נועד לכלוא בו ילדים עם הוריהם לתקופות ממושכות, ולעיתים בלתי מוגבלות בזמן.

ה. גודלו של המתקן והצפיפות בו

53. על פי התכנית, המתקן המתוכנן יוכל להכיל מספר בלתי נתפס של מבקשי מקלט: כ-10,000 בני אדם. מעצביה של התכנית מציינים, כי היא מבוססת על נקודת מבט גלובלית, ועל ניסיון של מדינות אירופה. פרק שלם של "הנספח החברתי" מוקדש לסקירת מתקני מעצר למהגרים מסביב לעולם. למעשה, הסקירה מבוססת על דו"ח אחד ויחיד של האיחוד האירופי משנת 2007. הדו"ח אינו מוסר מידע אודות הקיבולת של מתקני המעצר אליהם הוא מתייחס, ואולם הוא קובע, כי "על הרשויות להבטיח כי תקופת המעצר תהיה קצרה ככל הניתן".

54. בחינה של מקורות נוספים מלמדת, כי אישור התכנית והוצאתה אל הפועל משמעם הקמתו של מתקן הכליאה הגדול ביותר למהגרים בעולם המערבי. מתקן הכליאה הגדול ביותר למהגרים כיום הוא "מתקן מעצר ווילאסי" (Willacy Detention Center) ברייוונדזיל טקסס שבארה"ב. במתקן 3,086 מקומות כליאה²¹.

55. חרף גודלו העצום של המתקן, וחרף העובדה כי הוא מתוכנן להחזיק כלואים עם ילדיהם לתקופות ממושכות, וייתכן שאף בלתי מוגבלות, הוראות התנאי קובעות, כי שטח המחיה יהיה מצומצם מזה הקבוע בתנאי 24 לאסירים (שטח מחייה מצומצם ופוגעני ממילא), וכי המועצה הארצית תוכל לאשר אף סטייה מכך, ואת הקטנתו של שטח המחיה.

56. תכנון ובניה של מתקן כליאה עצום בישראל – בקיבולת מרבית של 10,000 מקומות לצד צמצום שטח המחיה לכלואים – הינם חסרי תקדים, ומהווים צעד בלתי פרופורציונאלי למצב בישראל. מתקן עצום שכזה, המנוהל כבית סוהר, יהפוך עד מהירה למחנה פליטים דכאני מן הגרועים בתבל. על המועצה הארצית לעמוד על כך, כי בטרם תקבל החלטתה תוצג בפניה סקירה מקיפה של מתקני כליאה למהגרים ברחבי העולם, על הקיבולת הנהוגה בהם, על הצפיפות בהם, על דרכי ניהולם והפעלתם, ועל משך ההחזקה בהם והחלופות להם. כאמור, במסמכי התכנית לא מצאנו לכך כל התייחסות.

21 ראו: <http://www.ice.gov/detention-facilities/index.htm>

1. הפגיעה הצפויה בבריאותם של הכלואים

57. כפי שפירטנו בדברינו בדבר האיסור לכלוא מבקשי מקלט וילדים, לשינוש בכליאה השפעה שלילית חד משמעית על מצבם הנפשי והגופני של מבקשי המקלט ושל ילדיהם. לעתים השפעה זו הינה בלתי הפיכה והפגיעה בבריאות אינה ניתנת לתיקון.

58. "הנספח החברתי" מפרט, כאמור, שורה של פגיעות קשות הצפויות למבקשי המקלט ולילדיהם בשל הכליאה. המחקרים הרבים, המצוטטים בו, מוכיחים פעם אחר פעם, כי הנזקים הנפשיים והפיזיים החמורים הם בלתי נמנעים. אף על פי כן, הנספח מביא בהרחבה המלצות להפעלת הבתקן באופן ש"יקפיד על כבוד השוהים ועל זכויות הפרט שלהם"; שינהג בהם ב"רגישות תרבותית"; ש"יאפשר להם סדר יום המייצר משמעות"; ש"יקפיד על פרטיות ושמירת ערך עצמי"; ועוד. לתמיכה בהמלצות אלה, "הנספח החברתי" אינו מביא ולו מחקר אחד, אשר מוכיח כי פעולות כלשהן לשינוי ושיפור אופן הכליאה יש בו בכדי למנוע או אף להפחית את ההשפעות הנפשיות, הרגשיות והחברתיות ההרסניות על הכלואים. מהי המשמעות הכמותית, הערכית או ההומאנית של "מינון" הנזקים? האם הפחתה אחוזי האבדנות בקרב מבוגרים וקטינים באחוזים כאלו או אחרים (הפחתה אשר מעולם לא הוכחה כאפשרית) היא בעלת משמעות? האם הפחתת הסבירות להופעת הפרעות פסיכו-פתולוגיות כגון פוסט-טראומה, דיכאון וחרדה יש בה בכדי להניח את הדעת? האם ניתן להקל ראש בהופעת תסמינים של עיכובים בהתפתחות רגשית וקוגניטיבית, ופגיעה אנושה בבריאותם הנפשית של ילדים? לא נותר אלא לתהות מה משמעותו, תרומתו וערכו של "נספח חברתי" זה. שינוי מדיניות בנושא כבד משקל כמו אופיו של הליך בחינת בקשות המקלט והנסיבות שבהן הוא מתבצע, אין מונס שיתחולל רק לאחר מיסוד תשתית עובדתית בנוגע להשלכותיו על בריאות בכלל ובריאות הנפש בפרט.

59. על רקע זה מצורפת למסמך ההשגה כנספח חוות דעתם המפורטת של ניב פניג וד"ר עידו לוריא בדבר השפעתה של הכליאה על בריאותם של מבקשי המקלט, ובפרט השפעתה של כליאה בתנאי צפיפות. נספח זה הינו חלק בלתי נפרד מן ההשגה.

אנו קוראים למועצה לדחות את התכנית ולא לאשרה.

בכבוד רב,

ד"ר עידו לוריא	רעות מניכאלי, עו"ד	עודד פלר, עו"ד
רופאים לזכויות אדם - ישראל	מוקד סיוע לעובדים זרים	האגודה לזכויות האזרח בישראל
אורית רובין	עודד דינר	
א.ס.ף	אמנסטי אינטרנשיונל - סניף ישראל	

מש/5

צילום פרוטוקול הדיון בוולנת"ע

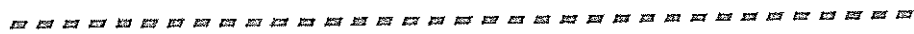
מיום 27.12.11



משרד הפנים
מינהל התכנון
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

פרוטוקול הולנת"ע מס' 476 מיום 27.12.11

א' בטבת תשע"ב



הישיבה נערכה באכסניית בית וגן, רח' הפסגה 8, שפי' בית וגן, ירושלים.

השתתפו חברי הולנת"ע:

- גבי בינת שורץ, יו"ר - מנהלת מינהל התכנון
- גבי רוג'ית מור/ מר דורון דרוקמן – נציגי מינהל התכנון
- מר יואב צלניקר - נציג שר להגנת הטביבה
- גבי שירלי לוי - נציגת שר תשתיות לאומיות
- גבי חגית ברנר - נציג שר החקלאות
- גבי עדנה פרדו/ מר אלון ישעיהו - נציגי שר הביטחון
- מר אבנר טעדון - נציג ראש הממשלה
- מר נחום פלד – נציג שר הבינוי והשיכון
- מר הלל זוסמן - נציג רשות שמירת הטבע וגנים לאומיים
- מר עמיר דיטוב - נציג רשויות מקומיות
- מר כהנא פנחס - נציג המוסדות המיישבים
- מר איתמר בן דוד - נציג ארגון הגג- איכות הסביבה
- מר דוד ויינברג - נציג שר הבריאות

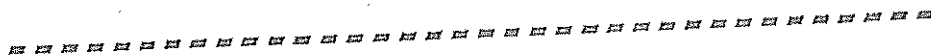
מזכירי הוועדה: רעות יהודית עמית, רנטה גומרוז, אריאל סבן

נעדרו:

- מר יואל גמליאל - נציג רשויות מקומיות
- מר איתמר אליצור - נציג הדור הצעיר
- גבי אורנה להמן - נציגת משרד התחבורה
- מר יוסף יגאל - נציג שר התכנון

פרוטוקול הולנת"ע מס' 476 מיום 27.12.11

א' בטבת תשע"ב



סדר היום:

1. אישור פרוטוקול
2. הסדרת מרחבי תכנון מחוז המרכז - 1/מור/2011, 2/מור/2011, 3/מור/2011, 4/מור/2011, 5/מור/2011, 6/מור/2011, 7/מור/2011, 8/מור/2011, 9/מור/2011, 10/מור/2011, 11/מור/2011, 12/מור/2011, 13/מור/2011, 14/מור/2011, 15/מור/2011, 16/מור/2011, 17/מור/2011, 18/מור/2011, 19/מור/2011, 20/מור/2011, 21/מור/2011, 22/מור/2011, 23/מור/2011, 24/מור/2011, 25/מור/2011, 26/מור/2011, 27/מור/2011, 28/מור/2011, 29/מור/2011, 31/מור/2011, 32/מור/2011, 33/מור/2011, 34/מור/2011, 35/מור/2011.
3. תמ"א 37/ב/5 : תכנית מתאר ארצית - חיבור אזור תעשייה ציפורית למערכת הגז הטבעי
4. תנ"א 46 : תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת להקמת מרכז שהייה למסתננים מגובל מצרים

4. תנ"א 46 : תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לתקנות מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים מטרת הדין: דיון בהערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור

נוכחים:

- | | |
|-------------------------------------|---|
| אלון יפרח – משרד הביטחון | שירה מור יוסף – מ.א רמת נגב |
| אבי מערבי – משרד הביטחון | אורית רובין – עמותת א.ס.ף |
| אבי שקד – משרד הביטחון | עודד פלר – האגודה לזכויות האזרח בישראל |
| בני קרוין – יועץ למשרד הביטחון | שרה רובינסון – ארגון אמנסטי אינטרנשיונל |
| טומי לייטרסדורף – עורך התכנית | אלון כהן-ליפשיץ – עמותת "במקום" |
| אלון קינן – משרד לייטרסדורף | נדר שלו – עמותת "במקום" |
| תומר גוטהלף – צוות התכנון | דורית פרי – יועצת חברתית |
| שוורץ אריה – צוות התכנון | עלי פורטי – ס. מתכנתת מחוז דרום |
| עירית בשן – משרד הרווחה | תלמה דוכן – יועצת למינהל התכנון |
| אביטל שטרנברג – משרד המשפטים | עבליה רומלט – יועצת למינהל התכנון |
| חיים אפרים – רשות האוכלוסין וההגירה | מיכה קוטלר – יועץ למינהל התכנון |
| דבי שויא – נציגת שב"ס | דרורי שפירא – יועץ משפטי, משרד הפנים |
| מיכל ברק – נציגת שב"ס | אפרת ברנד – יועץ משפטי, משרד הפנים |
| שמעון ברנר – נציג שב"ס | אילנה שפרן – מינהל התכנון |
| יורי רבינוביץ – נציג שב"ס | דוד רוטר – מינהל התכנון |
| שמעון מעיין – נציג צה"ל | אריאל סבן – מזכירות המועצה הארצית |

דקל:

בהמשך להחלטת ממשלה 2507 מתאריך 28.11.10, החליטה המועצה הארצית בתאריך 4.1.11 על עריכת תכנית מתאר ארצית עם הוראות מפורטות למרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים. המועצה הארצית מינתה את הולנת"ע כוועדת עורכים אשר תזמן לדיונה את נציג רשות האוכלוסין וההגירה, שירות בתי הסוהר (שב"ס), משרד המשפטים, משרד הרווחה והמועצה האזורית רמת נגב.

בתאריך 17.5.11 החליטה הולנת"ע להמליץ על העברת התכנית לדיון במועצה הארצית לצורך העברתה להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור. המועצה הארצית בישיבתה מיום 14.6.11 החליטה על העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור לתקופה של 45 ימים.

לתכנית הוגשו 4 השגות מאת: משרד הרווחה, מוא"ז רמת נגב, עמותת 'במקום' וכן השגה משותפת של האגודה לזכויות האזרח בישראל, מוקד סיוע לעובדים זרים, רופאים לזכויות אדם בישראל, א.ס.ף (ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט) ואמנסטי ישראל. כן הוגשו הערות הוועדה המחוזית אשר כללו התייחסות מטעם משרד הבריאות.

נציגי הגופים שהגישו השגות הציגו את השגותיהם, נציג לשכת התכנון דרום הציג את הערות הוועדה המחוזית (ההשגות וההערות נשלחו טרם הדיון לחברי הוועדה"ע).

נציגי משרד הביטחון, משרד המשפטים ועורך התוכנית השיבו למשיגים באמצעות מצגת (המצורפת כנספח א' לפרוטוקול).

נציגי המשיגים התייחסו לתשובות.

חברי הוועדה"ע והמוזמנים קיימו דיון בהשגות ובהערות. להלן תמצית הנושאים העיקריים שנדונו:

היקף השטחים המיועדים למגורים:

- השטח שהוקצה בתוכנית המופקדת למגורים עבור השוהיים הינו קטן באופן קיצוני ונטען שהינו דומה לסטנדרטים של משרד החקלאות לאכסון בעלי חיים. צוין כי השטחים הציבוריים בתוכנית, רחבים ככל שיהיו אינם נותנים מענה ראוי לצפיפות המגורים בתוך המבנים. נציגי משרד הביטחון הבהירו שתנאי

פרוטוקול ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) מס' 476 מיום 27.12.11 (2011-29519) 15

המחויבה דומים לאלו של חיילים.

- לעניין סעיף הגבושות המאפשר הקטנת שטחי המגורים והצינור ב- 30% בתא שטח מספר 1: צוין כי דרישה זו אינה רלוונטית משום שרוב השוהים מתגוררים באוהלים ומשום שאין צורך בשינוי המבנים אלא בהפחתת צפיפות המגורים בפועל.

• שיטת הפעלת המתקן: הוצגה ע"י נציגות שירות בתי הסוהר וכן הוצגו הכלים לצורך ניהול מרכז השוהיה. לעניין תנועה במתקן צוין כי כל "פלח" (אגף) יהיה נפרד ומנותק מיתר הפלחים. בכל פלח יהיו תתי אופיים שיגודרו. התנועה בתת האגף בין אזור המגורים לשטח הפתוח תהיה חופשית והתנועה בין תתי האופיים תהיה מבוקרת.

• פתרון שפכים: הובהר כי במתקן טיהור שפכים (מט"ש) קציעות הינו פתרון זמני עד אכלוס 6000 שוהים. הודגש כי יש להבטיח פעילות מט"ש קדש ברנע טרם אכלוס מספר גדול יותר של שוהים. הוצגה המורכבות של מוצבו הסטטוטורי של מט"ש קציעות, כפתרון הוצע להכניסו לתחום התוכנית (הקו הכחול). נציגי רמת גב ומשרד הבריאות מקבלים פתרון זה ובתנאי שיקבעו הוראות שיבטיחו את קידומו של מט"ש קדש ברנע שיהיה המט"ש העיקרי.

• פעולות בניה בשטח: בדיון צוין כי כבר היום נעשות עבודות בניה במתקן סהרונים. נציג הוועדה המחוזית צוין כי ככל שהדבר אכן כך הוא נעשה, ככל הנראה שלא כדיון.

• כללי:

- במהלך הדיון הובהר כי הוגשו השגות עקרוניות שאינן תכנוניות פיסיות ובניהן השגות לעניין הצורך במתקן וזהות השוהים בו.

- הודגש הצורך בשמירה על תנאים סבירים של השוהים במרכז ובכלל זאת דאגה להגשה. צוינה החשיבות במימוש השטחים הציבוריים.

- נציג ארגון הגג ציין כי לאור מכלול הנושאים שעלו בהשגות יש קושי בקידום התוכנית. נציג משרד ראש הממשלה ציין כי יש צורך דחוף בקידום התוכנית וכי השטח למגורים הינו שטח סביר. נציגי משרד הביטחון הבהירו שהתמיכה מהוזה חלק ממכלול פעולות בעניין המסתננים אשר יחדיו יתנו מענה הולם.

הוחלט:

בפני הולנטי"ע הוצגו ההשגות שהוגשו לתכנית והערות הוועדה המחוזית דרום. הולנטי"ע, לאחר שמענה את המוזכרים לרבות, המשיגים, הוועדה המחוזית ועורכי התוכנית, ולאחר שקיימה דיון בנושאים שעלו, הצביעה בהצעות החלטה כדלקמן:

הצעת אבנר סעדון:

הולנטי"ע ממליצה למועצה הארצית לדחות את כלל ההשגות למעט ההשגה הנוגעת למט"ש קציעות הזמני והחיבור למט"ש קדש ברנע.

הצעת היו"ר:

א. כללי:

1. ממשלת ישראל, הנחתה את המועצה הארצית לתכנן הקמתו של מרכז שהייה עבור מסתננים מגובל מצרים. זאת, במסגרת מהלך משולב העוסק בסוגיה וכולל היבטי חקיקה ואחרים שאינם תכנוניים. המועצה, תוך רצון לייצר מוצר תכנוני איכותי ומתאים לשהיית בני אדם החליטה לערוך תוכנית

ולהעבירה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור ומינתה את הולנטייץ להמליץ לה ביחס אליהן. במסגרת זו מתקיים הדיון הנוכחי.

2. בפני הולנטייץ הציגו המשיגים סוגיות תכנוניות וערכיות. הסוגיות הערכיות יוסדרו בחקיקה לרבות לעניין מדיניות ההכרה בפליטים והסדרת מעמדם, ולעניין שיטת תפעולו של מרכז השהייה. לצד חליכי חקיקה סברה המועצה הארצית, לאחר ששמעה סקירה מקיפה, כי יש מקום להסדיר את קיומו של מרכז השהייה. בהתאם לאמור הורתה המועצה הארצית ביום 4.1.11 להכין תכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות מפורטות למרכז שהייה וטיפול במי שנכנס לישראל שלא ע"פ חוק הכניסה, ונתנה הנחיות לעריכתה. השהות במרכז תהיה בהתאם לחוק בישראל ואין בהחלטות המועצה הארצית לגבור על הסדרים אלו. תמ"א 46 עוסקת ביעוד הקרקע שמטרתו, בין היתר, לאפשר מענה למותן שירותים וסיוע תוך יצירת תנאים סבירים לשהייה ממושכת למי שנכנס לישראל שלא על פי חוק הכניסה.

3. הולנטייץ שמעה את הערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור. במכלול השיקולים שהוצגו בפניה, ולאחר שדנה בכך ממליצה הולנטייץ למועצה הארצית על אישור התמ"א. עם זאת, לאור מידע שהובא בפניה ולפיו יתכן כי בעתיד השהייה במותקן עשויה למשך תקופה ממושכת של מספר שנים, סברה הולנטייץ כי יש לדאוג להבטחת תנאים נאותים והומנים ככל הניתן שינתנו לשהים במותקן. בכלל זה, הבטחת שטחי מגורים סבירים, מימוש שטחי ציבור, הנגשה לבעלי מוגבלויות והסדרת האפשרות לתעסוקה. כמו כן, לאור חיקף השהים הפוטנציאלי יש להסדיר את סוגיות טיהור השפכים.

ב. בהמשך לאמור לעיל ובשקילת מכלול השיקולים שהוצגו בפניה הן על ידי המשיגים והן על ידי משרד הביטחון ונציגי המדינה, הולנטייץ ממליצה לקבל ו/או חלקית את ההשגות הנוגעות לנושאים הבאים:

1. שינוי ההקצאה למגורים לשהיה: המועצה קיבלה חלקית את השינויים המוצעים בצפיפות המגורים של השהים, לאחר שסברה כי גודל השטח שנקבע לשהיה במותקן השהייה, נקבע בהסתמך על גודל השטח שנקבע לאסיר הכלוא בבתי הסוהר בישראל. שטח המחיה לאסיר בישראל עומד על כ-3 מ"ר והוא מיועד לגדול ל-6 מ"ר בשנת 2025. לאחרונה נבחן גודל תא המאסר ובתקנה 2 לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר) התשי"ע 2010, נקבע כי השטח הממוצע לאסיר בתא לא יפחת מארבעה וחצי מטרים רבועים; חישוב השטח האמור יהיה לפי השטח שבין קירות התא, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת, ככל שישנה מקלחת בתא ובחולק במספר המיטות שבתא. על אחת כמה וכמה כאשר אין מדובר באוכלוסייה כלואה. ראוי לאפשר לאוכלוסייה זו מרחב מחייה גדול יותר ולהקצות לה שטח מחיה שלפחות שווה בגודלו לשטח המחיה של אסיר. גם מבקר המדינה בדוח השנתי משנת 1992, קבל על השטח הממוצע לאסיר שהיה בשנת 1992 2.9 מ"ר, וקבע ששטח זה הינו קטן ואינו מקובל לכליאה בארצות המערב.

על מנת להקל על הצפיפות ולאפשר מידת מה של פרטיות ותנאי מחיה הוגנים יותר, בעיקר לאור העובדה שהמותקן מיועד לשהיה ממושכת ומאחר ואין מדובר באוכלוסייה כלואה החליטה הולנטייץ להמליץ על הגדלת שטח המחיה לשהיה במותקן השהייה.

בסעיף 6.1.2 (א) ייקבע כי השטח הבנוי למגורי שוהה בחדר הכולל תא שירותים לא יפחת מ-4.5 מ"ר. בחדר שאין בו תא שירותים יופחת שטח המגורים לשהיה בלא יותר מ-56 סמ"מ. מידות אלו יחולו על הרחבת תא שטח 1 ועל בניית תאי שטח 2 ו-3.

2. הקטנת שטחים למגורים ושטחי ציבור עד 30% בתא שטח 1 (סהרונים): מותקן סהרונים נבנה בסטנדרטים של בית כלא. הנחייה זו של צמצום השטחים ב-30% משמעה הקטנת שטח המחיה לשוהה נז-3 מ"ר לכ-2 מ"ר בחדר עם שירותים ונז-2.44 מ"ר ל-1.8 מ"ר לשוהה בחדר ללא שירותים. הדבר סותר את הקבוע בתקנה 2 לתקנות בתני הסוהר (תנאי מאסר) התשי"ע – 2010 שצוטטה לעיל. מאחר ומתקן השהייה אינו מיועד לאוכלוסיית אסירים או עבריינים מורשעים ומאחר ומדובר באוכלוסייה אזרחית שתשהה במקום לאורך זמן, יש לקבוע לאגפים בתא שטח 1 שטח מחיה מינימומלי של 4.5 מ"ר בחדר הכולל שירותים. הוראה זו תכנס לתוקף לאחר תקופת מעבר של 6 חודשים כאמור בסעיף 5 להלן. לפיכך, סעיף 6.21.3 יבוטל ולא תותר הקלה של עד 30% בהיקפם של שטחי המגורים ושטחי הציבור ביחס לקבוע בתכנית זו.

3. שטחים ציבוריים: הולנטי"ע התרשמה כי משום שהמתקן מיועד וצפוי לאכלס כ-10,000 נפש, לרבות נשים וילדים, הרי שהיקף השירותים שיידרש הוא היקף שירותים הדומה לאוכלוסייה הכללית ולפיכך יש להיערך לכך ולא ניתן לשכן אנשים לאורך זמן במתקן שאינו מספק את השירותים הנדרשים. לפיכך מחליטה הולנטי"ע לשנות את ההוראות הנוגעות לשטחים הציבוריים כדלקמן:

א. שטחים ציבוריים ברמת האגף (250 שוהים): בסעיף 6.4.1 ייקבע כי תנאי לאכלוסו של אגף הוא השלמת בנייתם של מלוא השטחים לשירות השהים בתחובו, כקבוע בסעיפים 4.1.2 (א) (5) ו-4.3.2 (א) (5).

ב. שטחים ציבוריים ברמת המתחם (1,000 שוהים): היתר בניה לאגף השלישי מתוך ארבעה בכל מתחם (ל-1,000 שוהים) בתא שטח 3 (מותקן המשמורת) יותנה בהגשת היתר בניה לשירותים הציבוריים ברמת המתחם הקבועים בסעיף 4.3.2 (א) (5). אכלוס יתנה בבניה בפועל של שירותים ציבוריים אלה.

4. הנגשה למוגבלי ניידות: בהתאם להמלצות בפרוגרמה לתכנית, תיווסף הוראה לפיה בכל אגף שבו ישהו אנשים עם מגבלות תנועה, ייבנה לפחות מבנה מגורים אחד שיונגש לנכים. באגפים אלה יונגשו גם מבני הציבור. הולנטי"ע רואה צורך בהחלת מדיניות לבניה לנכים גם על מרכז השהייה, ובמיוחד לאור העובדה כי עלולה להימצא בו אוכלוסייה במצב בריאותי ירוד הכולל מגבלות ניידות, הנובעות מהדרך בה הגיעה ארצה.

5. שדרוג מתקן סהרונים אם תאושר הצעת החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט): מותקן סהרונים הוא מתקן קיים שמאכלס היום כשני שלישים מקיובולתו הסופי ואשר מטרתו לטפל טיפול ראשוני בנכנסים לישראל שלא על פי חוק הכניסה. כיום השהייה בו מוגבלת לשלושה חודשים. במידה וחוק מניעת הסתננות יכנס לתוקפו ישמש המרכז לשהייה לטווח ארוך לפיכך יהיה צורך להתאים את השימושים לשהייה ארוכה יותר. לפיכך מחליטה הולנטי"ע כי סעיף 7.3.1, הקובע כי במידה ויאושר שינוי החקיקה הני"ל, יותאמו השימושים בתא שטח 1 (מותקן סהרונים) לקבוע בתכנית זו תוך שנתיים מיום אישור החוק, יתוקן כך שההתאמה תבוצע תוך 6 חודשים נועת כניסתו לתוקף של החוק הני"ל.

6. תפוגת התכנית: הולנטי"ע סבורה כי המתקן תוכנן לצורך יחודי ואינו מתאים לשימוש אחר. לפיכך מחליטה הולנטי"ע כי יווסף להוראות סעיף הקובע כי במידה ולא יוחל בביצועה של תכנית זו תוך

שבע שנים ניום אישורה, יפקע תוקפה. פקע תוקפה של התכנית, יחול היעוד שחל במקום ערב אישורה.

7. שימוש אחר במתקן עם פינוי יהווה סטייה ניכרת: ייוסף סעיף הקובע כי שימוש במתקן שלא למטרות שהייה והטיפול במסתננים /או עם פינוי יהווה סטייה ניכרת מתכנית זו.

8. חקלאות: הולנטיע מחליטה לקבל את הערתה של הועדה המחוזית דרום ולקבוע בהוראות כי יותר שימושים חקלאיים ברצועת החלחול והניקוז המקיפה את המתקן, לרבות הקמתם של מבנים פריקים (קירוי צמחי וחמנות), וכן הקמת מבני שירות חקלאיים לטיפול בתוצרת החקלאית ו/או עיבוד, והכל על פי הנחיות משרד החקלאות. הולנטיע סברה כי אחזקתם של כ-10,000 שוהים במתקן תחייב מציאת פתרונות להעסקתם של השוהים בו, לרבות הכשרתם המקצועית. התכנית מקצה בכל מתחם שני מבנים לסדנאות תעסוקה, בגודל כולל של 300 מ"ר. הולנטיע סברה כי ראוי להוסיף גם אזור לתעסוקה חקלאית, שבו תתאפשר הכשרת שוהים בטכנולוגיה חקלאית וגידול צמחי.

9. מט"ש קציעות ומט"ש קדש ברנע: הולנטיע התרשמה כי יש צורך לאזן בין דחיפות הקמת המתקן לבין הצורך במתן פתרון עתידי לביוב. על פי נספח הביוב, המט"ש הזמני בקציעות יכול לספק מענה להיקף של עד 6000 שוהים. במהלך הדיון הפומבי נשאלו הועדה המחוזית דרום והועדה המקומית רמת נגב, שהם מי שעשויים להיפגע מהוספת מט"ש קציעות הזמני לתחום הקו החלחול של התכנית, לעמדתם. המעירים השיבו בחיוב להצעה, אולם סיגנו את תשובתם בכך שיש לקבוע בתכנית הוראות שיבטיחו כי מט"ש קציעות לא יהיה המט"ש העיקרי וכי, בכל הניתן, יונטח בתכנית קידומו פתרון הקבע במט"ש קדש ברנע.

לפיכך מחליטה הולנטיע על הפעולות הבאות שנועדו להבטיח את היישום המידי של התמ"א יחד עם מתן פתרונות מעבר לטווח הקיבולת של מט"ש קציעות:

1) מט"ש קציעות יסומן בתשרי התכנית כמתקן הנדסי זמני ויכלל בקו החלחול של התכנית. יקבע בהוראות כי עם חיבור מתקן שהייה למט"ש קדש ברנע, יפוג תוקפו של היעוד והשטח יחזור לייעודו הקודם.

2) ייקבעו הוראות כי לפיהן מט"ש קציעות הזמני יחדל לשמש כמתקן טיהור עם הגשת בקשה להיתר בניה למתחמים המיועדים להרחבת המתקן מעבר ל-6,000 שוהים. לא ינתן היתר אכלוס להרחבת המתקן מעבר ל-6,000 שוהים אלא אם הושלם חיבורו של המתקן למט"ש קדש ברנע.

3) ייקבע בהוראות כי עם סיום הפעילות במט"ש קציעות הזמני, וחיבור המתקן למט"ש קדש ברנע יחזור שטח מט"ש קציעות לייעודו ערב אישורה של תכנית זו.

ג. ביתר ההשגות הולנטיע ממליצה למועצה הארצית לדחות את ההשגות, כמפורט וכמנומק להלן:

1. השגת מועצה אזורית רמת נגב:

(1) על מרכז שהייה לפעול כמרכז סוגר.

החלטה: להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה.

הנמקה: על פי החלטת הממשלה, על התכנית למרכז השהייה לאפשר הפעלתו כמותקן סגור או כמותקן פתוח. ואכן, תמ"א 46 מאפשרת הפעלתו על פני משרע של אפשרויות – מתקן סגור, מתקן סגור חלקית או מתקן פתוח. נציגת משרד המשפטים ציינה בדיון כי נושא זה יוסדר במסגרת החקיקה בנושא. אין התכנית מתערבת בשיקולי ההפעלה.

2. השגות משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

- 1) אין לאפשר החזקת נשים וילדים לפרק זמן העולה על חודשיים בתנאים הקיימים של סהרונים. **החלטה:** להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה. **הנמקה:** נושא זה אינו תכנוני.
- 2) אין לאפשר החזקת בוגרים לפרק זמן שיעלה על חצי שנה בתנאים הקיימים של סהרונים. **החלטה:** להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה. **הנמקה:** נושא זה אינו תכנוני.
- 3) לקבוע כי הנספת התברתי הינו מחייב. **החלטה:** להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה. **הנמקה:** הנושאים החברתיים קובעו באמצעות הוראות התוכנית.

3. השגות עמותת "במקום":

- 1) אין הצדקה למותקן המוצע:
 - א. מטרת המתקן היא הרתעתית (כליאת אנשים שכבר חדרו לישראל).
 - ב. המכשול המוקם לאורך הגבול מיותר את המתקן.
 - ג. ניצול תעסוקתי של המסתננים ללא אכיפת חוקי העבודה על ידי המדינה.
 - ד. כליאת אנשים עלולה ליצור השפעות קשות של מצוקה ואלמוניות.
 - ה. המתקן המוצע אינו עומד בקריטריונים אנושיים ואינו עולה בקני"א עם הדאגה לזכויות אורח.
 - ו. המתקן סותר את אמנת המותכננים.**החלטה:** להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה. **הנמקה:**
- א. **מללי:** ראו הנמקה להקמת המתקן בסעיף א. 2 לעיל.
- ב. **יצירת המסד התכנוני:** המועצה הארצית גיבשה תכנית המותיחסת לפיתוח הקרקע, למתן מענה לצרכים החינוכיים, התרבותיים, הקהילתיים והדתיים המגוונים של אוכלוסיית המרכז, ולהבטחת תנאים נאותים מבהינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הביטחון, הנוחות, מניעת המפגעים ושמידה על הסביבה. המענה התכנוני גובש לאחר שנמסרו למועצה הארצית סקירה השוואתית על מותקנים דומים בעולם;¹ נבחנו חלופות מיקום;² והוצג בפניה נספח חברתי לתכנית שסייע למועצה

¹ לילך שרביט, מסך פנימי של משרד המשפטים, "הקבת מתקן שהייה למסתננים – סקירה הכוואחית", 9.12.10.

² שלומית דוסן-גיסן ותומר גוטליף, "המ"א 46 מתקן השהייה ומני למסתננים מגבול מצרים, מסך בחינת חלופות מיקום, חומר רקע לדיון במועצה

הארצית – 4.1.11.

בגיבוש ובשילוב שיקולים חברתיים בתכנון המרכז,³ וזאת בנוסף למסמכי תכנון (כגון נספח נופי, נספח תנועה, נספח מים וביו, נספח ניקוז, נספח חשמל ותאורה, נספח סביבתי) שהוגשו לה לצורך קביעת התנאים להקמת המרכז.

התכנית שגובשה מאפשרת מתן מענה לאוכלוסייה ומקצה שטחים לצרכי החיים הבסיסיים: מגורים, הונה, שירותי רווחה, שירותי בריאות, שירותי מידע, שירותי יעוץ לרבות יעוץ משפטי, שירותי חינוך, שירותי פנאי והכשרה מקצועית, תוך כיבוד, ככל הניתן, של הזהות התרבותית והדתית ושמידה, ככל הניתן, על פרטיותם של השוהים.

ג. **מדיניות הפעלת המרכז:** מדיניות הפעלת המרכז אינה מסורה למועצה הארצית.

ד. **אמנת המתכננים:** התכנית הוכנה לאחר שהמועצה הארצית שקלה את המידע שהובא בנספח החברתי, שכלל מידע על מאפייניה המיוחדים של אוכלוסיית המרכז, לרבות מידע בדבר גיל, מגדר, מוצב סוציו-אקונומי ופוליטי בארצות המוצא, השכלה, מנהגים תרבותיים ודתיים ונושאים נוספים שנפרסו במסמך זה, וקבעה את החלטותיה בהסתמך על מידע זה. לפיכך פעלה המועצה על פי העקרונות הקבועים באמנת המתכננים.

- (2) המתכנת של התמי"א אינה מתאימה למתקן המתוכנן.
- א. התמי"א ככלי לעקיפת הליכי תכנון תקינים.
- ב. המסגרת הראויה של תמי"א נושאת אינה מתאימה לתכנית מפורטת שחלה על שטח של 1065 ד'.⁴
- ג. נעשה שימוש בכלי תכנוני שאינו נועד להסדיר נושא שיש לו רלוונטיות בפרשה ארצית.
- ד. התמי"א היא תכנית מפורטת אשר קודמה בכלי תכנוני ארצי כדי לעקוף את מערכת התכנון ולזרז את אישורה.
- ה. הליך ההשגה אינו מעוגן בחוק. במקרה של תמי"א מפורטת אין אפשרות לערור על החלטת מוסד התכנון בנוגע להשגות משום שהדיון מתקיים במוסד התכנון העליון.
- ו. קיצור התקופה שבה ניתן להשיג על התכנית (לעומת תקופת ההתנגדויות הקבועה בחוק).
- ז. בהליך אישור כתמי"א נפגעו האינטרסים המקומיים.
- ח. תפקידה של המועצה הארצית לדון בנושאים אשר נוסדות תכנון בדרגים הנמוכים יותר אינם מסוגלים לטפל בהם.
- ט. סי' 260 לחוק ממילא יוצר קדימות לדיון בתכניות ממשלתיות ולכן לא היה מקום לעקוף את ההליך של הכנת תכנית מפורטת.

החלטת: להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה.

תנמקה:

א. עריכת תכנית מתאר ארצית: מרכז לשהיית אנשים שנכנסו לישראל שלא על פי חוק הכניסה הוא באופן ברור מרכז ארצי, שבו ישוכנו כל מי שנכנסו לארץ בדרך זו. סעיף 49 (6) קובע במפורש כי המועצה הארצית רשאית לקבוע "מקומות למפעלים ולמסורות ציבוריים שיש להם חשיבות ארצית". מרכז שהייה לאנשים שנכנסו לישראל שלא על פי חוק הכניסה הוא מטרה ציבורית שיש לה חשיבות ארצית. למרכז עשויות להיות השלכות על אוכלוסיית המרכז ועל תושבים אחרים בכל רחבי הארץ, על יצירת התעסוקה

³ דורית פרי יעון הכרתי, "מרכז שהייה למפתחנים מגובל מצרים - תמי"א 46, נספח חברתי", 14.6.11.

באזור הנבחר, על הפיתוח האזורי ועל תשתיות, לרבות תשתיות כלל ארציות. סוגיית המיקום היא סוגיה המוחייבת ראייה כוללת והיא בעלת חשיבות ארצית. בפני המועצה הארצית הוצגו ארבע חלופות למיקום מרכז השהייה. השיקולים במיקום מרכז השהייה היו שיקולים כלל ארציים, מהוויים ומקומיים.

ב. הוראות מפורטות בתכנית מתאר ארצית: אף המשיגים אינם חולקים כי ניתן לערוך תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת. קריאה משולבת של סעיפים 49, 57 ו-63 לחוק התכנון והבניה, יוצרת את המסד המשפטי לאפשרות להכנת תכנית מתאר ארצית עם הוראות של תכנית מפורטת ומוליכה למסקנה שניתן לכלול הוראות מפורטות והנחיות להיתרי בניה גם בתכנית מתאר ארצית.

ג. השימוש בתכנית ארצית לזירוז הליכים: המועצה הארצית היא אכן מוסד תכנון יעיל המועיל באופן אפקטיבי בהכנת תכניות. אפקטיביות הפעולה של מוסד התכנון היא פועל יוצא של הראיה התכנונית הרחבה שלו. ולכן כאשר המועצה הארצית סבורה שיש להכין תכנית התואמת את מדיניות הממשלה, שוקלת המועצה את הדרך הטובה והראויה לעשות כן. במקרים מתאימים, בעלי חשיבות לאומית או כלל ארצית, מורה המועצה להכין תכנית מתאר ארצית אם היא סבורה כי קידומה המהיר דרוש למימוש מדיניות הממשלה.

ד. הליך ההשגה: תכנית מתאר ארצית אינה עוברת הליך הפקדה, אלא מועברת להערות הועדות המהוויית, הרשאויות להגיש למועצה הארצית את הערותיהן לתכנית בתוך תקופה שנקבעת לכך על ידי המועצה. החוק אינו קובע הליך של השגה באישור תמ"א. המועצה הארצית קיבלה על עצמה, לפני משורת הדין, במצב בו מדובר על תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה, לפרסם ולבצע שימוע של הערות והשגות. למועצה הארצית שיקול דעת לקבוע את התקופה להערות. נוכח הדחיפות בתכנית החליטה המועצה על ההעברה של התכנית להערות והשגות לתקופה של 45 ימים. תקופה זו הינה תקופה סבירה והתקבלו הערות מקיפות ממוספר גופים הן מהשלטון המרכזי והמקומי והן מעמותות שונות.

ה. העדיר ערר על השגות: המשיגים זכו להישמע בפני ערכאת תכנון עליונה, ותלונתם דומה לתלונתו של מי שעתר לבג"צ, ומלין על כך שבכך נשללה ממנו אפשרות לערער.

ו. בהליך אישור תמ"א נפגעו האינטרסים המקומיים: החוק מקנה למועצה הארצית אפשרות לדון במגוון רחב של נושאים ארציים שיש להם השלכה מקומית. המחוקק קבע הרכב רחב למועצה הארצית באופן שמבטיח הבאה בחשבון של מכלול שיקולים, הן מקומיים, הן ארציים והן ציבוריים. גם הליך העברת תכניות להערות הועדות המהוויית נועד ליצור מסגרת שבאמצעותה מעבירות הועדות המקומיות את הערותיהן לוועדה המהוויית, והוועדה המהוויית דנה בהן, וממליצה למועצה הארצית כיצד לפעול בהתחשב באינטרסים המקומיים. מועצה אזורית רמת נגב העבירה השגותיה לתכנית, ובנוסף, האינטרס המקומי יוצג בהליך הכנתה של התכנית ונציג הרשות המקומית היה שותף בצורת התכנון.

3) סתירה לתמ"א 24 המאושרת.

א. אין אזכור לשינוי תמ"א 24 על אף שמדובר במרכז כליאה.

ב. תמ"א 24 מאפשרת הקמת מנתקן כליאה חדש רק אחרי אישור תכנית מפורטת.

- ג. ההליך שנקט סותר את תנ"א 24.
- ד. מדובר במתקן כליאה שיופעל על ידי השב"ס ולכן הוא צריך לעמוד בתנאי תנ"א 24.
- ה. המתכנת שנבחרה אינה ראויה ואינה חוקית.
- החלטה:** להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה.

הנמקה:

א. תחילה יש לומר כי תנ"א 24 הינה תכנית מתאר ארצית ובכך מוהוה סבן מדיניות. עם זאת, התכנית הנדונה הינה תכנית מתאר ארצית וככזו אין עניין של כפיפות לתנ"א 24.

ב. מרכז השהייה המתוכנן הוא מקום מוחסה או מקלט, המרכז יכול שיהיה פתוח או סגור. אוכלוסיית המרכז תוחזק בו באופן זמני עד לבידור מעמדם של השוהים וההחלטה בעניינם. עזיבת המרכז אינה תלויה במיצוי תקופת מאסר שהוטלה כעונש, אלא, למשל, בהסכמתו של אדם לעזוב את המדינה ולחזור לארץ מוצאו. בכך השוני המהותי בין כליאה לבין שהייה. במצבים שנקבעו אדם יכול לפעול בעצמו ומרצונו כדי לעזוב את המרכז. כדי שמוקם ישמש כבית כלא על השר לביטחון פנים להכריז בהודעה כי בנין פלוני או מוחנה פלוני או מקום אחר הוא בית סוהר לפי פקודה זו, ורשאי הוא באותה דרך להכריז שבית סוהר פלוני יחדל להיות בית סוהר לענין פקודה זו (סעיף 69 פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971.⁴ הכרזה כזו על מרכז השהייה לא נעשתה.

4. **האגודה לזכויות האזרח, מוסד סיוע, רופאים לזכויות אדם**

- (1) יש להאריך את התקופה להגשת השגות.
- החלטה:** להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה.
- הנמקה:** ראו הנמקה ד' לטענה מס' 2 בהשגת עמותת "במקום".
- (2) על המדינה חלה חובה מוסרית ומשפטית שלא לכלוא פליטים ומבקשי מקלט ולא להענישם.
- (3) יש להתייחס לנושא במסגרת חקיקה מקיפה שתתייחס לכל החיבטים הנוגעים לכניסה לישראל.
- (4) הקמת מותקן הכליאה הגדול בעולם של מבקשי מקלט היא דרקונית, בלתי מוסרית ומוהוה התנערות מחובותיה הבינ"ל של ישראל.
- (5) עקרון איסור הגירוש או ההחזרה חל גם במשפט הישראלי – בג"צ 4702/94.
- (6) רבים מהאזרחים הסודניים אשר נכנסו לישראל הם בבחינת פליטים ע"פ אמנת הפליטים וע"כ חל איסור על גירושם.
- (7) הנחיות הנציבות האו"ם לפליטים קובעת חזקה לפיה רוב מבקשי המקלט האריתראים נופלים בגדר אמנת הפליטים ולכן יש להימנע מהחזרת למדינתם או למדינות שלישיות שעלולות לגרשם.
- (8) אף שישראל נמנעת מלהחזיר מבקשי מקלט מסודך ומאריתראים לא מבוצעים ההליכים לקביעת מעמדם לפי אמנת הפליטים. ניתנים להם אישורי שהיה עיתיים לפי ס' 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל. מדיניות זו מנוגדת לאיסור הקבוע בסעיף 31 לאמנת הפליטים.
- (9) הגנה זמנית הניתנת לפליטי סודן ואריתראים יוצרת אפליה לעומת אחרים שעוברים בדיקה של זכאות לפליטות.

⁴ דמ"י 21, נוסח חדש, התשל"ב (20.10.1971), עמ' 459.

- 10) פליטים ולא מהגרי עבודה.
- 11) ישראל היא מדינת המגלט על אף שאינה המדינה הראשונה אליה מגיעים הפליטים.
- 12) תכליתו ההרתעתית של מתקן הכליאה הינה תכלית זרה, אסורה וממילא בלתי אפקטיבית.
- א. הטלת הנשימה על שבי"ס שאין לו הכישרים להפעיל מתקן בסדר גודל כזה המיועד לאוכלוסייה שאינה עבריינית.
- ב. מתקן סגור.
- ג. תכליתו – הרתעתית.
- ד. מועצר ממושך.
- 13) העדר אפקטיביות של המתקן – לא ישיג את תכליתו. התמלואות המתקן תחייב שחרור של מי שקדמו לעצורים החדשים.
- 14) התכלית ההרתעתית הינה תכלית זרה. המעצר נועד לשם מימוש הליכי הגירוש, ובשאלה אינם אפקטיביים אין הצדקה למועצר.
- 15) סעיף 31(1) לאבנת הפליטים מטיל מגבלות על האפשרות להטיל סנקציות על פליט בשל עצם כניסתו שלא כדין למדינה שבה הוא מבקש מקלט.
- 16) המתקן אינו מאפשר יצירת תנאים נאותים להתמודדות עם טראומות העבר, משום שתנאי הכליאה יצרו תנאי אי ודאות. תנאי אי ודאות מחמירים את יכולת ההתמודדות של הפליטים.
- 17) האיסור לכלוא ילדים ועקרון טובת הילד. מועצר ילד אפשרי רק בהתאם לחוק ושמש כאמצעי אחרון ולפרק זמן קצר ביותר.
- החלטה לעניין סעיפים 17-2: להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה.

הנמקה:

- א. ראו הנמקות לטענה נסי' 1 וטענה נסי' 3 בהשגת עמותת "במקום".
- ב. זיהוי הפליטים ומבקשי המקלט: המרכז נועד, בין היתר, למיון הנכנסים לישראל לפליטים, למבקשי מקלט ולמהגרים. נושא זה אינו תכנוני, אלא משפטי, והוא יוסדר בחקיקה המוצעת. לביצוע המיון נדרשת הקמת מכלול קליטה ומיון לבירור הסטאטוס של הנכנסים. הקמת מכלול הקליטה והמיון היא חלק מהתכנית, ואופן תכנונו סביר.
- ג. חקיקה מקיפה בעניין הכניסה לישראל: נושא זה נדון בימים אלו בכנסת.

- 18) יש לעמוד על כך כי בטרם תתקבל החלטה תוצג בפני המועצה סקירה מקיפה של מתקני כליאה למהגרים, לרבות נתונים על קיבולת, צפיפות, דרך הפעלה ומשך החזקה והחלופות לכך.

החלטה: להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה.

הנמקה: התכנית גובשה לאחר שנמסרו למועצה הארצית סקירה השוואתית על מתקנים דומים בעולם;⁵ נבחנו חלופות מיקום;⁶ והוצג בפניה נספח חברתי לתכנית שסייע למועצה בגיבוש ובשילוב שיקולים חברתיים בתכנון המרכז,⁷ וזאת בנוסף למסמכי תכנון (כגון נספח נופי, נספח תנועה, נספח מים וביוב, נספח ניקוז, נספח חשמל ותאורה, נספח סביבתי) שהוגשו לה לצורך קביעת התנאים להקמת המרכז.

⁵ לילך טרביט, מסמך פנימי של משרד המשפטים, "הקמת מתקן שהייה למסתגנים – סקירה השוואתית", 9.12.10.

⁶ שלומית דרסן-ניסין וחומר גוטהלף, "המ"א 46 בחקן השהיה זמני למסתגנים מגבול מצרים, כסמך בזענת חלופות מיקום, חומר רקע לדין במועצה הארצית – 4.1.11.

⁷ חרית פרי יעון חברה, "מרכז שהייה למסתגנים מגבול מצרים – המ"א 46, נספח חברתי", 14.6.11.

19) ארצות מוצאם של רוב המסתגנים הן אריתריאה וסודן, ורובם חוו טראומה קשה הן בארצות מוצאם והן בדרך, ובעיקר בסיני. האוכלוסייה הזו זקוקה למנגנוני החלמה ותמיכה טבעיים, כדי לחזור לנורמליזציה ולחיים משמעותיים. כליאה מתמירה את מצבם והנותקן אינו ערוך לקליטתם.

החלטה: להמליץ למועצה הארצית לדחות את ההשגה.

הנמקה: נושא זה אינו תכנוני, והוא תלוי באופן הפעלת המרכז. עם זאת, המועצה הארצית והולנת"ע שמעו סקירות ועל שיטת ההפעלה של השב"ס, לפיה השב"ס מכשיר את הסגל שלו באוריינטציה חברתית המכילה מצוקות שונות.

בעד הצעת היו"ר: 6

בעת הצעת אבנר סעדון: 1

נמנעים: 1

הצעת היו"ר התקבלה.

חברים שנכחו בדיון: בינת שורץ(יו"ר), דורון דרוקמן, יואב צלניקר, חגית ברנר, עדנה פרד"י, אבנר סעדון, נתום פלד, הלל זוסמן, איתמר בן דוד, דוד ויינברג.
* לא נכחה בדיון הפנימי

סעיף זה לפרוטוקול אושר בישיבה 477 בתאריך 17.1.12.

חתימת בינת שורץ (יו"ר): _____

חתימת מזכיר הוועדה: _____

מש/6

צילום החלטת המועצה הארצית

לתכנון ולבנייה מיום 7.2.12



מושרד הפנים
המועצה הארצית לתכנון ולבניה

תכ 2012-4394

פרוטוקול המועצה הארצית מס' 542 מיום יד' שבט תשע"ב, 7.2.12

הישיבה התקימה ב"אכסניית בית וגן" הפסגה 8, ירושלים

השתתפו חברי המועצה:

- נציג שר הפנים – מר עמרם קלעני – יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה
- נציג ראש הממשלה – מר אבנר טעדון
- נציג שר האוצר – מר יאיר פינס
- נציג שר להגנת הסביבה – מר שחר סולך
- נציג שר האנרגיה והמים – גבי שירלי לוי
- נציג שר הביטחון – גבי עדנה פרדו/ מר אלון ישעיהו
- נציג שר הכריאות – מר דוד ויינברג
- נציג שר החקלאות – גבי רוני פרום אריכא
- נציג שר התחבורה – גבי מריה כהן אהרן/ מר אהרון וייסמן
- נציג שר התעשייה והמסחר – גבי כרמית פינץ קדמי/ מר רפי אלמליח
- נציג שר הבינוי והשיכון – מר נחום זאב פלד
- מנהל מינהל התכנון – גבי בינת שוורץ/ גבי רותית מזר
- נציג בעל הכשרה בשיכון ובניה – מר עינת גנון
- מנהל רשות הטבע והגנים – מר יובל פלד/ מר הילל זוסמן
- ראש עיריית ירושלים – מר קובי כחלון
- ראש עיריית חיפה – מר עודד דוניץ
- ראש עיר (ב) – מר שמעון לנקרי
- ראש מועצה מקומית (ג) – מר דוד אריאלי
- ראש מועצה אזורית (ב) – מר אשר אברניל/ מר חגן ארז
- נציגת ארגוני הנשים – גבי ציפי דון
- נציגת הטכניון – גבי ארזה צירצ'יכין
- נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה – גבי איריס האן/ מר אלי בן ארי

מזכיר המועצה הארצית: טל רשף

יעוץ משפטי: עו"ד אפרת דון יחיאל סטולמן

יעוץ: מר אור לוי- שבאאות ממשלתית

יעודו:

- נציג שר המשפטים – אדו קמניץ
- ראש עיריית תל אביב יפו – מר רון חולדאי
- ראש עיר (א) – מר צבי גוב ארי
- ראש מועצה מקומית (א) – מר יואל גמליאל
- ראש מועצה מקומית (ב) – עמאר אבו מעמר
- ראש מועצה אזורית (א) – גבי מורן סיגל
- נציג הרשום בפנקס המהדסים והאדריכלים
- נציג בעל הכשרה בטו צולוניה
- נציג המוסדות המיישבים – מר פנחס כהנא (מטעם קרן קיימת לישראל)
- נציג הדור הצעיר – מר אליצור איתמר



משרד הפנים
מינהל התכנון
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

סדר יום ותוכן הפרוטוקול

1. אישור פרוטוקול
2. הודעות היו"ר
3. תמ"א 30 זרוע מפרץ חיפה ותמ"א 13 / ב / 1 נמל חיפה
4. תמ"א 37 / א / 2 - 6 - מוצף ימי לגז טבעי נווילי
5. תמ"א 37 / ב / 5 - מערכת הולכת הגז הטבעי בקטע תחנת בית קשת ועד אזור התעשייה ציפורית
6. תמ"א 32 / ג - 1 - משק הגפיים
7. נושא כללי: תנו"אות
8. תמ"א 10 / א / 8 - רצועת קווי השמל ראשיים להוצאת אנרגיה מדרום אשקלון אל קו צפית - רמת הובב
9. תמ"א 46 - הקמת מרכז שהייה למסתננים מוגבל מצרים
10. 1015 / 02 - תקנות התכנון והבניה - פטור מהיתר למפוני גוש קטיף
11. 1016 / 02 - תקנות התכנון והבניה - גישות לבניין קיים

רשימת הנספחים:

- נספח א' - נוהל כתיבת פרוטוקול.
- נספח ב' - תמ"א 32 / ד, מצגת שהוצגה בדיון ע"י נציגי מינהל התכנון.
- נספח ג' - תמ"א 32 / ד, מצגת שהוצגה בדיון ע"י נציגי משרד התשתיות הלאומיות.
- נספח ד' - נושא כללי: תמ"אות, מצגת שהוצגה בדיון.
- נספח ה' - תמ"א 10 / א / 8, מצגת שהוצגה בדיון.
- נספח ו' - תמ"א 46, מצגת שהוצגה בדיון.
- נספח ז' - תקנות פטור מהיתר למפוני גוש קטיף.
- נספח ח' - תקנות גישות לבניין קיים.



משרד הפנים
מינהל התכנון
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

9. תנ"א 46 – הקמת מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים
מטרת הדיון: דיון בהמלצות הולנטייץ להערות הועדות המחוזיות והשגות הציבור שהוגשו לתנ"א דיון בהמלצה להעברה לאישור הממשלה.

מוזמנים שנכחו בדיון:
אפרת אורבך- דוברות, משרד הפנים
שלמה ותר- יועץ מנכ"ל, משרד הפנים
תלמה דוכן- יועצת למינהל התכנון
נויכה קוטל- יועץ למינהל התכנון
עמליה דימלט- יועצת למינהל התכנון
אילנה שפרן- מינהל התכנון
יונתן רוקם- מינהל התכנון
אור לוי- שמאות מכושלתית, יועץ למועצה הארצית
אפרת דון יחיאל- לשכה משפטית, משרד הפנים
טל רשף- מזכיר המועצה הארצית

בתאריך 4.1.11 החליטה המועצה הארצית על מתן הוראה לעריכת תנ"א 46 - מרכז שהייה למסתננים - בהתאם להחלטת ממשלה מיום 28.11.10. בתאריך 14.6.11 החליטה המועצה הארצית על העברת התכנית להערות הועדות המחוזיות והשגות הציבור לתקופה של 45 ימים.

לתכנית הוגשו הערות הועדה המחוזית דרום, אשר כללו התייחסות מטעם משרד הבריאות, וכן ארבע השגות מאת: משרד הרווחה, מוא"ז רמת נגב, עמותת 'במקום' וכן השגה משותפת של האגודה לזכויות האזרח בישראל, מוקד סיוע לעובדים זרים, רופאים לזכויות אדם בישראל, א.ס.ף (ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט) ואמנסטי ישראל.
ביום 27.12.2011 שמעה הולנטייץ את התערות וההשגות של הגופים הנזכרים לעיל, והחליטה בעניינם. החלטת הולנטייץ נשלחה עם מסמכי התוכנית אל חברי המועצה לדיון זה.

מהלך הדיון:

נציגי מנהל התכנון הציגו באמצעות מצגת (המצג"ב כגספח ו' לפרוטוקול) את הליך התכנון, פירוט הכשירים, המלצות הולנטייץ בהשגות ובנושאים נוספים. הובהר כי הוראות התוכנית שהופצו מוטמעים מרבית התיקונים עליהם החליטה הולנטייץ.
חברי המועצה הארצית והמוזמנים דנו בתוכנית, בהערות, בהשגות ובהמלצות הולנטייץ. נציגי משרד הבריאות ציינו כי החלטת הולנטייץ לעניין השלב בו תחויב הפעלת מתקן טיהור שפכים חדש, התקבלה בחטף ומבלי ששם לב להחלטת שאינה על דעתו. הובהר שאישורי הבניה שיקצאו מכוח תקנות שר הפנים ידרשו להתאים עצמם להוראות התנ"א בנוסח העדכני ביותר (גם אם לא אושרה עדיין). הועלה חשש כי אופן הפעלת המתקן בפועל יכול לסטות ברוח החלטות הולנטייץ והמועצה



משרד הפנים
מינהל התכנון
המועצה הארצית לתכנון ולבניה

הארצית. הובהר כי התוכנית מעגנת נושאים בעלי היבט מרחבי ופרוגרמאתי ומכל נקום הפעלת המרכז ותהיה כפופה לדין החל במדינת ישראל בנושא החזקת מסתננים. נציג משרד ראש הממשלה העביר הערות שירות בתי הסוהר ומשרד הביטחון, בין השאר בקשה לפעול על בסיס מותקן טיהור השפכים הקיים עד לאכלוס עשרת אלפי שוהים במרכז, לאפשר גמישות בבינוי באופן שיאפשר לקיים את החלטות הולנטיי לעניין הגדלת שטח המגורים לשוהה, וכך גמישות תכנונית שתאפשר שינויים בתוכנית ללא צורך באישור שינוי לתמ"א בממשלה.

הוחלט:

הצעת היו"ר:

הצעת יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבניה:

- א. בהמשך להחלטות הממשלה מסי' 2507 מתאריך 28.11.10 ומסי' 3936 מיום 11.12.2011 על עריכת תוכנית מתאר ארצית עם הוראות מפורטות למרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים, המועצה הארצית מינתה את הולנטיי כועדת עורכים אשר תזמן לדיניה את נציגי רשות האוכלוסין וההגירה, שירות בתי הסוהר, משרד המשפטים, משרד הרווחה והמועצה האזורית רמת נגב.
- ב. בתאריך 17.5.11 החליטה הולנטיי להמליץ על העברת התכנית לדיון במועצה הארצית לצורך העברתה להערות הוועדות המתוזזות והשגות הציבור. המועצה הארצית בישיבתה מיום 14.6.11 החליטה על העברת התכנית להערות הוועדות המתוזזות והשגות הציבור לתקופה של 45 ימים.
- ג. לתוכנית הוגשו 4 השגות מאת: משרד הרווחה, מוא"ז רמת נגב, עמותת "במקום" וכן השגה משותפת של האגודה לזכויות האזרח בישראל, מוקד סיוע לעובדים זרים, רופאים לזכויות אדם בישראל, א.ס.ף (ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט) ואמנסטי ישראל. כן הוגשו הערות הועדה המחוזית אשר כללו התייחסות מטעם משרד הבריאות.
- ד. בפני המועצה הארצית הוצגו המלצות הולנטיי מיום 27.12.2011, באשר להערות והשגות הציבור ביחס לתמ"א 46.
- ה. בפני המועצה הוצגו נתונים על היקפי המסתננים מגבול מצרים בשנת 2011 כמו כן הודגשה החשיבות והדחיפות של הקמת מרכז שהייה, אשר בד בבד עם תיקון החוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) יהווה את אחד הצעדים המשמעותיים בהתמודדות עם בעיית המסתננים, ועם הפעלתו ניתן יהיה להתחיל ביישום דרכים נוספות לטיפול בבעיה, כגון אכיפת חוקי העבודה כנגד המעסיקים.
- ו. לאור זאת ולאור החלטות הממשלה מסי' 2507 מתאריך 28.11.10 ומסי' 3936 מיום 11.12.11 מחליטה המועצה להמליץ בפני הממשלה על אישור התמ"א בשינויים עליהם החליטה הולנטיי, בהתבסס על ההנמקות של הולנטיי. המועצה הארצית סבורה שהחלטת הולנטיי על שינויי



משרד הפנים
מינהל התכנון
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

בתכנית בעניין שטח ההקצאה למגורים ושטחי הציבור לטובה, הנגשה למגובלים, שדרוג מתקן שהרונים והוספת שינושי הקלאות כמפורט בה הינה החלטה ראויה ומאוזנת. בחלטה יש לאפשר מתן מענה לשירותים ותנאים נאותים והומאניים הכרוכים בשהייה ממושכת במרכז, כפי שפורט בה לרבות התנאים הנוברואתיים המתבקשים.

1. המועצה הארצית סבורה שיש להוסיף הוראת גמישות לתוכנית שתאפשר את הגמישות הנדרשת לצורך ביצוע בפועל בהתאם למפורט להלן, ובבלי שאלו יהיו שינוי לתוכנית.

1. יוגדלו שטחי הבניה לצורך מגורים ושטחי בניה ציבוריים, והכל בתחום המתחם, בהתאם להחלטות הולנת'יע בדבר הגדלת השטח המוקצה לכל שוהה.

2. כמו כן, תותר גמישות בהגדרת מספר השוהים באגף ובמתחם והגדלתו עד 40%, והכל תוך שמירת היחסים הקבועים בתוכנית בעניין השטח המוקצה לכל שוהה למגורים ושטח בניה ציבורית, כפי שקבעה הולנת'יע.

3. יתווסף טעיף שיאפשר שינויים וגמישות פנימית בתוך תחום התוכנית (ה"יקו הכחול"), כגון הסטת דרכים מחמת אילוצים הנדסיים, טופוגרפיים או הנובעים מקנה מידה.

ח. המועצה הארצית מחליטה לשנות את שם התוכנית ל"מרכז שהיה וטיפול במסתננים", אשר מבהיר בצורה טובה יותר את מטרתו של מרכז השהייה ולא מגביל את שימושו רק למסתננים הנכנסים מגבול מסויים.

ט. בכפוף לתיקונים טכניים וניסוח של מינהל התכנון והלשכה המשפטית במשרד הפנים – בהתאם להחלטות הולנת'יע והמועצה הארצית, המועצה הארצית מחליטה להמליץ לממשלה על אישור התוכנית.

הצעת דוד ויינברג:

כהצעת היו"ר למעט ביחס למס"ש קציעות הזמני לגביר יקבע כי השימוש בו יותר רק כל עוד מס' השוהים אינו עולה על 6,000 שוהים ולא יאוחר משנתיים מיום כניסת השוהה ה-5,001.

בעד הצעת היו"ר: 6

בעד הצעת דוד ויינברג: 5

נמנעים: 0

התקבלה הצעת היו"ר.

חברי מועצה שנכחו בדיון: בינת שורץ, יאיר פינס, שחר סולר, דוד ויינברג, אבנר טעדון, דותי פרום אריכא, נחום זאב פלד, הלל זוסמן, איריס האן, ארזה צירצ'מן, אשר אברג'יל / חן ארוז.

מש/7

צילום העמודים הרלוונטיים
מתוך היתר הבנייה, לצד צילום
גודלו של המסמך





משרד הביטחון

אגף ההנדסה והבינוי ענף פרויקטים ייעודיים

לצורך הקמת
2012 -

תכנית לפי תקנות התכנון והבניה (פטור מהיתר לעבודות
מיתקן שהייה למסתתמים וחנאיו) (הוראת שעה) החשבו

שם הפרויקט

מרכז שהייה וטיפול במסתתמים

חפצי חלשים

3.6

3

גוש

39007

39017

ישוב

מועצה אזורית רמת נגב

תאור
הנכס

147000/534000

סמל נכס

חתימה

ל שירות
בנייה וטיפול
במסתתמים

מחנה

המבקש

מדינת ישראל - משרד הביטחון
בצאלא מייבד

רח' נגב 25, תל אביב

יום התכנית

מדינת ישראל - משרד הביטחון
בצאלא מייבד

רח' נגב 25, תל אביב

בעל חזקת פנכס

מדינת ישראל - סינוח
מקדמי ישראל

חטיבת הממשלה, רח' המטה 4
תל אביב

שורר הבקשה הראשי

ס.ס. לייטננט גנרל אוריכלים
והתכנון ערים בע"מ (1972)

נחום הנביא 18, תל אביב

תאור השימושים
המותרים בנכס

הקמת מחנה משמורת בחא שטח מס' 3 לפי תמ"א 46

תאור הבקשה

פטור מהיתר להקמת מרכז שהייה וטיפול במסתתמים
באמצעות מבנים יבילים - פלחים 3, 8, 1-
עבור 3,280 שוהים

שטח התכנית

כ-1227.16 דונם

שטח תחום הבקשה
לפטור מהיתר

כ-172.4 דונם

קב"מ

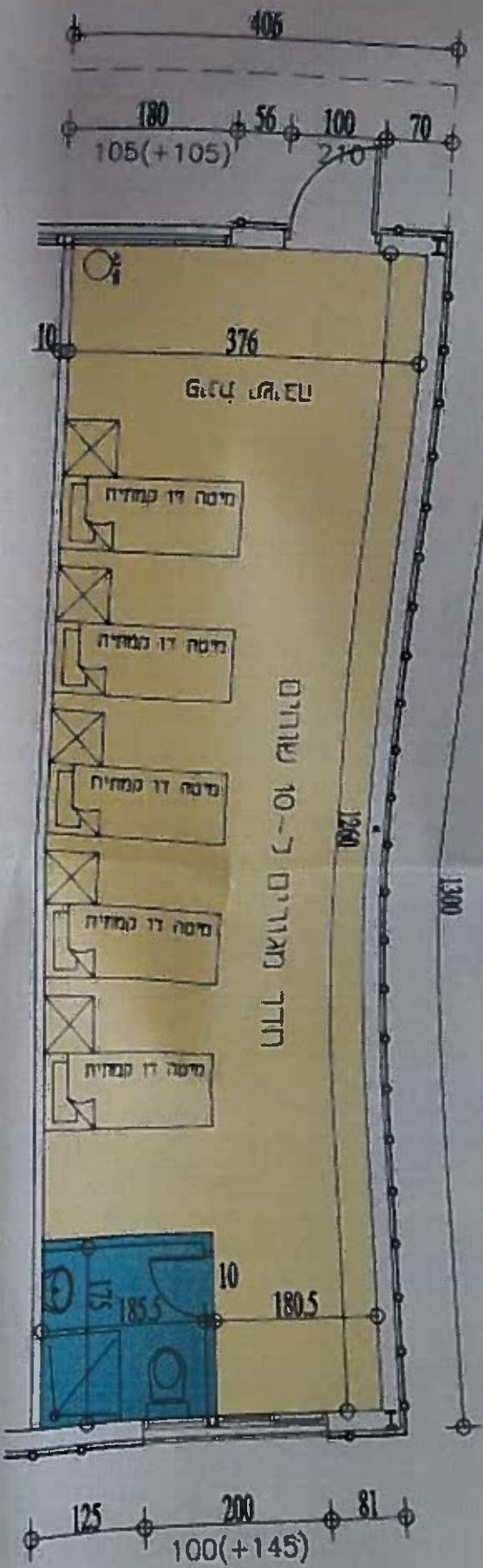
1:250

תאריך

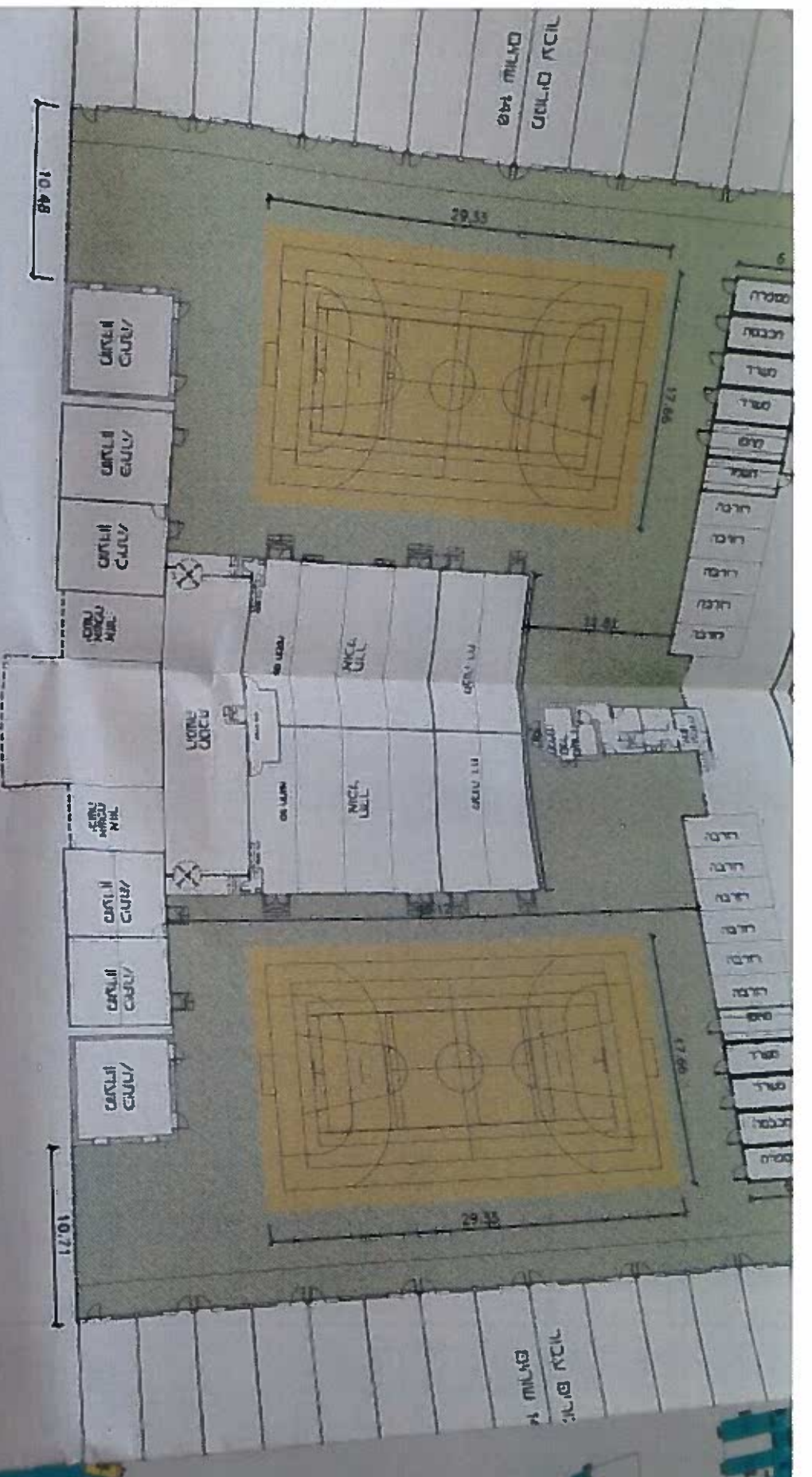
29/07/2012

התעוב שטח בכני למגורים - שורה (פליטה) ע.מ. ע.מ. ע.מ. ע.מ. ע.מ. (פליטה)

קנין משותף



בבקשה לפטור מהיתוך	נדוש בחמ"א 46		
מ"ר 4.37		שטח חדר מאורים נטו (ללא השירותים)	
מ"ר 3.6		שטח תא שירותים ומקלחת	
מ"ר 47.3		שטח בני למגורים בחדר, כולל תא שירותים	
10		מ"ר שירותים	
מ"ר 4.73	מ"ר 4.5	מ"ר שטח בני למגורים לשורה:	



ט'ר ב שט'ח פת'ח לש'ור'ה ב'אג'ף (פ'לד'ים 8,9 ו'אג'פ'ים B,C ב'פ'ל'ח 3)

פ'ר'ט מ'ת'ר'ם 46	ב'נ'קו'ש'ה ל'פ'ס'ח מ'ר'ח'ת'ר	
כ-250	2,648 מ'ר'	ס'ר'י'כ שט'ח פת'ח אפ'ק'ט'י'ב'י (כ'ול'ל שט'ח פת'ח מ'פ'ת'ח):
7 מ'ר'	9.45 מ'ר'	ס'ר'י'כ ש'ור'ים ב'אג'ף:
כ-250	1035 מ'ר'	ס'ר'י'כ שט'ח פת'ח מ'פ'ת'ח:
כ-250	280 מ'ר'	ס'ר'י'כ ש'ור'ים ב'אג'ף:
2.5 מ'ר'	3.6 מ'ר'	ס'ר'י'כ שט'ח פת'ח מ'פ'ת'ח לש'ור'ה:

מש/8

צילום סעיף 9 בפרק ט' לנספח

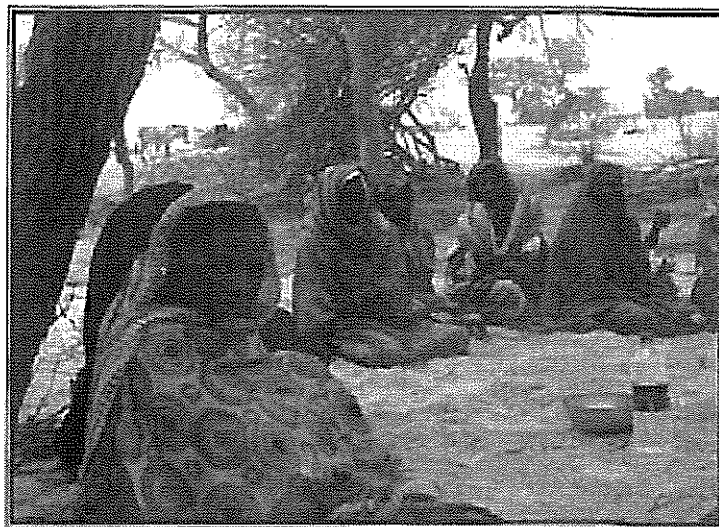
החברתי

9.

פרק ט'

תפיסת ההפעלה

השלכות פרוגרמטיות



נשים בלבוש מסורתי בסודן

תוך כדי למידה על האוכלוסייה, עבודה נרקמת התוכנית ואיסוף החומרים מהארץ ומהעולם, הגעתי למספר תובנות המצביעות על התנאים אשר עשויים למתן השפעות שליליות, הנובעות מהשהייה הארוכה במשמורת ולחזק השפעות חיוביות שעשויות ולעודד שיתוף פעולה מצד השוהים. פרק זה מפרט תובנות אלה וכולל המלצות לתפיסת ההפעלה והדרישות התכנוניות הנובעות ממנה.

לתפיסת ההפעלה של מרכז השהייה (אופי המקום, יחסי הסגל עם השוהים וסדר היום), תהייה השפעה מכרעת על תפיסת המציאות, על ידי השוהים והיא תשליך באופן מובהק על התנהלותם בו. ככל שהמרכז ייתפס כמגביל חופש ונוקשה, כך יש סכנה שהשוהים יאבקו ויבקשו למרוד בנהלים ובכפייה. ככל שהמרכז ייתפס כ"מאפשר חיים", כמקום של הזדמנות, המאפשר שליטה במידה סבירה של הפרט על חייו, כך יש סיכוי לשיתוף פעולה מצד השוהים.

אחזקת שוהים במתקן סגור לתקופה ארוכה לא קצובה בזמן, הינה מקור לתסכול, כעס ומתח רב. עצם מניעת חופש התנועה, מניעת האפשרות להגיע לכל מקום, להחליט על סדר היום ועם מי להיפגש, הכתבה של מה לאכול ומתי ועוד מהווים גורמי מתח. לכך יש להוסיף את העובדה, שרבים מבין השוהים במרכזי המשמורת הגיעו לכאן על מנת להשתכר לשם הצלה של משפחתם מפני חרפת רעב, והם נדרשים בנוסף גם להחזיר סכומים לא מבוטלים עבור התשלום ששולם עבורם למבריחי הגבול הבדואים. כמו כן יש לקחת בחשבון את המצב הנפשי בו מגיעים רוב השוהים לאחר חוויות קשות במצרים ובייחוד במדבר. על רקע זה ניתן להבין מדוע עלולים השוהים להתנגד למשמורת, שעבורם מהווה למעשה, כליאה, ומדוע הם עלולים להיות מתוסכלים ומיואשים עד כדי רצון לפגוע בעצמם ו/ או באחרים.

כל אלה מחייבים רגישות רבה באשר לטיפול בשוהים, ותשומת לב להתאמת המקום לצרכיהם.

9.1 שמירה על זהות, פרטיות ועצמיות (מהות עצמית)

זהות - אחד הדברים הראשונים המתרחשים עם המעבר מארץ מוצא למדינה אחרת הוא איבוד אפשרי של הזהות האישית והלאומית. שינוי שפה, איבוד הקהילה, שינויים בהתנהלות המשפחה והתנהלות במרחב. במצב של מנוסה מארץ המוצא, בתקווה לחזור אליה ביום מן הימים, בייחוד אם נותרה מאחור משפחה, הניסיון לאימוץ קודים תרבותיים שונים מאלו המוכרים, יוצרים מתח ותחושה של חוסר ביטחון.

האמצעים הנדרשים לשמירה מקסימאלית על הזהות האישית, הקהילתית הדתית והלאומית, הם האפשרות להתנהג על פי הקודים התרבותיים; לקיים טקסים דתיים, שמירה על לבוש מסורתי, שימוש בשפה מוכרת, בניית קהילה מקומית ומנהיגות.

אחד הטקסים התרבותיים המוכרים בקרב אוכלוסיית אתיופיה ואריתריאה הוא טקס שתיית הקפה (הבונה) הנחשב לבילוי חברתי, סביבו מתכנסים חברות של נשים או גברים לשיחת רעים.

הטקס נערך 3 פעמים ביום, בבוקר לפני היציאה לעבודה, בצהריים ובערב. הקפה עשוי מפולי קפה ירוקים קלויים וטחונים אותם מוסיפים למים רותחים. הקפה נמוג לספלוני קפה באמצעות פינג'אן ומוגש על גבי תיבה המכוסה במעין מגש.

המלצות לתפיסת ההפעלה

- השוהים יורשו להתלבש בבגדים ובצבעים, כאוות נפשם. תינתן להם האפשרות לרכוש פרטי לבוש והם יוכלו לתפור לעצמם בגדים מסורתיים.
- המרכז יהיה רגיש לצרכים הדתיים של השוהים בו - לוח זמנים והתנהלות מותאמת, בימי צום הרמדאן (ארוחה טרם זריחה ולאחר שקיעה), מזון מותאם לנוצרים במועדים בהם לא אוכלים בשר וכד'.
- יתאפשר בישול מזון מותאם תרבות במטבח המרכזי או במטבחון המשותף בתת האגף.
- חדרי התפילה יכללו ריהוט מותאם לצרכים הדתיים של השוהים.

הקצאת מבנים ושטחים

- מומלץ שבכל יחידת דיור תותקן פינת קפה וקומקום חשמלי, שתאפשר לשוהים בו להכין קפה, שמהווה טקס חברתי חשוב והכרחי במסורת האפריקאית.
- במטבחון משותף, בסמוך ליחידת הדיור, תותקן כירה חשמלית שתאפשר לשוהים בישול עצמי על פי הרגלי חייהם ותתאפשר אחזקת כלי מטבח בסיסיים*.
- בכל תת אגף יוקצה חדר לתפילה, שיאפשר לכל קהילה לקיים את טקסיה הדתיים.
- נדרשת התקנת ברזי מים נמוכים לשטיפת רגלים טרם תפילה (אצל מוסלמים), בסמוך לחדר התפילה.

* באגפים הנתונים בהשגחה יוגבלו התנאים על מנת להבטיח את ביטחונם האישי של השוהים

פרטיות - צפיפות אובייקטיבית או סובייקטיבית הנובעת מגודל המרחב הפרטי וממספר השוהים ביחידת הדיור כמו גם מרחב בעל אופי מונוטוני, עלולים לגרום לאיבוד הפרטיות ותחושת העצמי (אינדיווידואליות). המשמעות עלולה להיות גם היא, גורם להתדרדרות המצב הנפשי, תסכול וייאוש.

מספר אמצעים יכולים לקדם תחושה של מרחב אישי המאפשר פרטיות.

<p align="center">המלצות לתפיסת ההפעלה</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> כל שוהה יורשה להחזיק בפריטים אישיים איתם הגיע.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> הארון הפרטי של כל שוהה יוכל להיות נעול לשמירה על חפציו.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> שוהה יוכל לרכוש, תמורת נקודות, מוצרים שונים, להם יזדקק במהלך שהותו (מוצרי הגיינה וטיפוח, נעלים, אמצעי כתיבה וכיוצ"ב).</p>
<p align="center">הקצאת מבנים ושטחים</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ מומלץ כי בכל יחידת דיור יתגוררו עד 6 שוהים לכל היותר. ▪ בין חדר השירותים וחדר השינה ביחידה, תהיה הפרדה פיזית כך שתישמר פרטיות השוהים. ▪ לכל שוהה תהיה ארונית אישית בסמוך למיטה, מדף לאחזקת חפצים אישיים ובנוסף ארון לאחסון ציוד אישי נוסף.

יחידת המגורים כ"בית זמני"

אחת הסוגיות היותר מטרידות בשהות במתקן זמני היא תחושת הניכור שעלולים לחוש השוהים מהמקום; חוסר חיבור לאנשים, אי רצון ללקיחת חלק בפעילות המתרחשת במתקן וחוסר אכפתיות מהסביבה. חלק מתחושת הניכור נובעת גם, מהפער הקיים, פיזית ותרבותית, בין הבית במדינת המוצא ליחידת המגורים במתקן.

משום השהות הארוכה במשמורת, מתבקשת סביבה המאפשרת חיבור למקום, גם אם באופן זמני. על יחידת המגורים להיות "ידידותית", באופן שישמר בה מספר סביר של שותפים ושהות בה תהיה נעימה ונוחה בכל מזג אוויר. הדבר, יש להניח, יכול להשפיע על תחושת החיבור למקום הרגשת ה"בעלות" על המרחב הפרטי והמשותף שעשוי להגביר את תחושת האחריות והמחויבות ההדדית.

<p align="center">המלצות לתפיסת ההפעלה</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> השוהים יורשו לעצב ולעטר את קירות חדר המגורים בחפצים ותמונות על פי בחירתם.</p>
<p align="center">הקצאת מבנים ושטחים</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ בכל יחידת דיור יהיו שולחן וכסאות שיאפשרו לשותפים בו לשחק, לאכול יחד

ולעסוק בכתיבה.

- התאורה ביחידות הדיור תאפשר קריאה באופן סביר.
- יש להתקין אמצעים לקירור יחידת הדיור בקיץ ולחימום בחורף.
- יש לשקול הקמה של צילייה מעל ליחידות המגורים כהגנה מפני השמש הקופחת בקיץ.
- ככל הניתן, יתאפשר לשוהים לטפח חלקת גינה בסמוך ליחידת המגורים.

9.2 תחושת ביטחון ומוגנות

אחד מהתנאים הנדרשים לצמצום חוסר האונים ולהחזרת הביטחון העצמי לאלה שחוו חוויות של דיכוי, עבדות וניצול, הוא הגנה (בעיקר על נשים וילדים).

יש לצאת מנקודת הנחה, כל עוד לא הוכח אחרת, שהשוהים, בייחוד מבקשי המקלט שביניהם, יהיו מעוניינים לשתף פעולה. מאידך, יש לקחת בחשבון, שיתכנו גורמים מבין השוהים, שינסו לברוח מהמתקן בשל היותו סגור, ויהיו גם מי שירצו לעורר מהומות. אשר על כן, יש לדאוג לכך, שהגורם המפעיל יהיה בעל יכולת שליטה בכל מצב ויוכל לבודד גורמים העלולים לגרום נזק לעצמם ולאחרים. יש להדגיש כי סביר להניח שרק חלק קטן מהשוהים יטו להתנהגות שתחייב סנקציות, ולהם יש להקצות אגף מיוחד, בעוד שלמרבית השוהים יש לאפשר מרחבים פתוחים יותר תוך הפרדה כמפורט להלן.

בקרב המסתננים מצויות קבוצות הנמצאות בסכסוך ארוך, שבטי, דתי ואתני. מגורים משותפים עלולים להוביל לאלימות בין אותן קבוצות. מניעת התנכלות מחייבת הפרדה בין קבוצות השתייכות על בסיס דת, מגדר, ארצות מוצא ושבת. בנוסף, יש להפריד בין קבוצות מגדריות נשים וגברים ובין גברים וילדים, כהגנה מפני פגיעה וניצול. יחד עם זאת, באם תידרש מכל סיבה שהיא, הפרדה בין בני זוג ובין בני משפחה, הדבר יחייב מתן אפשרות למפגשים ביניהם מעת לעת.

המלצות לתפיסת ההפעלה

- ☒ בעת קיום הראיון עוד במכלול הקליטה, יש לבדוק עם כל מרואיין עם איו מהקבוצות **לא יוכל לשהות**, קודם ברמת המתחם ואחר כך ברמת האגף.
- ☒ יחידת דיור תאוכלס בשוהים מאותה ארץ מוצא, מאותה דת ושבת.
- ☒ יש להקפיד על הפרדה מוחלטת בין גברים לנשים, במערך המגורים, בפעילות החינוכית בהכשרה המקצועית ובפעילויות הפנאי.
- ☒ ניתן יהיה להגביל, את מרחב הניידות של אגף כתגובה על התנהגות בלתי ראויה, בהתאם לתפיסת ההפעלה של המפעיל.
- ☒ ניתן יהיה לבודד שוהים אשר יהיו עלולים לפגוע באחרים ובעצמם, בין אם

<p>ביחידות דיור בהשגחה מיוחדת או באזור שמור יותר.</p> <p>☒ קטינים במכלול הקליטה, יופרדו ממבוגרים וילוו על ידי מדריך לצורך השגחה ופיקוח בכל שעות היום.</p>
<p>הקצאת מבנים ושטחים</p> <ul style="list-style-type: none"> • המרכז יחולק למתחמים ולאגפים כך שניתן יהיה להפריד בין שוהים מארצות מוצא שונות ובעלי מאפיין דתי ותרבותי שונה. • במתקן סהרונים הקיים יוקצה איזור שמור ומוגבל בניידות המאפשר ענישה של שוהים אלימים ומפרי סדר.

9.3 משמעות ותכלית

מרבית השוהים (94%) הינם קבוצות האריתריאים והסודנים הנשארים במשמורת לתקופה ארוכה, מטעמי "הגנה קבוצתית", להבדיל מקבוצת המערב אפריקאים ושאר המסתננים, שבכל רגע נתון יכולים על פי בחירתם, לחזור לארצם.

אי הוודאות בעיקר בחודשים הראשונים, באשר למעמדם, איבוד היכולת להתפרנס ואיבוד התקווה, הנובע מאיבוד הסיכוי לשחרור ממרכז השהייה, מהווים פוטנציאל להתפתחות מעשי התנגדות ותחושות של ייאוש "אין מה להפסיד", עד כדי אובדנות.

הדרך להתמודד עם תחושות אלה היא לייצר עבור השוהים, סדר יום משמעותי עם הכנה כלשהי לעתיד. על השוהים להיות עסוקים, למעשה, רוב שעות היום, מה שימנע שעמום ובטלה ויוסיף עניין ותכלית לחייהם. ככל שיהיו עסוקים בלימודים ובתעסוקה כלשהי, כך ישנה סבירות שנמצא פחות הפרות סדר ואלימות כלפי עצמם וכלפי הסגל. יש לדאוג לסדר יום המאפשר לכל שוהה לבחור פעילויות מתוך המגוון הקיים בתחומי הלימודים, תעסוקה ופנאי.

פילוח סל פעילויות לשוהים במתחם ל - 1,000 איש

פעילות	היקף משתתפים בו זמנית
עבודות שירות ותחזוקה במתקן	150
סידורים, מחלות, פנאי, פגישות עם אנשי מקצוע/דיינים/ ארגוני סיוע וכד'	100
השכלה - 3 כיתות בכל אגף סה"כ 16 כיתות עבור כ- 25 אנשים כ"א	200
השכלה - 4 כיתות מחשב, 1 בכל אגף ל - 20 איש	80
הכשרה מקצועית - 4 סדנאות עבור עד 30 איש כ"א	120
חקלאות - שטח לגידולים עד 30 איש	30
ספורט - חופשי או מודרך	100
פנאי - 1 מועדון בכל אגף לפעילות פנאי חופשית	40
מרכז יצרני - תלוי ביזמות של גורמים פרטיים, עבור כ- 300 איש	50

הטבלה מראה סל אפשרי של פעילות במשך היום, בהן יכול כל שוהה לבחור ולקחת חלק כרצונו.

השכלה – חלק מהשוהים מגיעים חסרי ידיעת קרוא וכתוב בשפתם. ניתן להיעזר במורים מקרב השוהים עצמם, על מנת ללמד אותם במקום, את שפתם הם. כמו כן, ניתן ללמד את המתקדמים יותר את יסודות השפה האנגלית ואף מחשבים שיסייעו להם עם חזרתם לארצם או לכל מקום אחר. בנוסף, יש מקום לקיים פעילות העשרה, הדרכה ותמיכה במסגרת סדנאית, עבור קבוצות מתחלפות של עד 20 איש בתחומים שונים.

המלצות לתפיסת ההפעלה
<ul style="list-style-type: none">☒ מומלץ לאפשר לשוהים לימודי שפות, לימודי מחשב ובוודאי השלמת השכלה בכתיבה וקריאה בשפתם, בעזרת מורים מתוכם.☒ חיוני לערוך סדנאות בהנחיה מקצועית, שיסייעו לשוהים בעיבוד חוויית הדרך ותאפשר להם, באופן קבוצתי, להרחיב ידיעותיהם ומיומנויות בתחומים שונים כמו, בריאות הפה, הרגלי חיים, התמודדות עם אלימות והורות.
הקצאת מבנים ושטחים
<ul style="list-style-type: none">▪ בכל אגף יוקצו 3 כיתות עבור השכלת מבוגרים וחוגי העשרה.▪ בכל אגף תשמש אחת הכיתות ככיתה ללימודי מחשב.▪ בכל מתחם יוקצה חדר עבור הסגל, שישמש כ"חדר מורים" לשיבות צוות ושמירה על ציוד.▪ בכל אגף יוקצה משרד עבור צוות החינוך לעבודה שוטפת.

תעסוקה – ניתן למנות חמש אפשרויות לתעסוקה של שוהים הכוללות מדרג עיסוקים החל מעבודות לנקלטים חדשים, דרך מסלולי קידום להגברת מוטיבציה.

1. **עבודות תחזוקה** – תחזוקה של המתקן על ידי השוהים עצמם בתחומי הניקיון, אחזקה כללית, עבודה במחסנים, עבודות מטבח, גינון המתחם וכד'.
 2. **נותני שירותים** – חלק מהשוהים ניתן להעסיק כנותני שירות לחבריהם, בהתאם להשכלה וכישורים קיימים לדוגמא, מורים, גננות ומטפלות, ספרים, כמרים, אחראים על הספרייה, על המכבסה, על מתקני הספורט וכיוצ"ב.
- כמו כן, כדאי לעודד יזמות פנימית, כמו, עיסוק בתחומי הטיפוח האישי, ייצור של פריטים, תפירה של ביגוד ווילונות למשל, לשיפור איכות החיים, בהתבסס על מוצרים

- שיוכלו לרכוש באמצעות נקודות⁸⁴ אותן ירוויחו, בתמורה לעבודה.
3. **הכשרה מקצועית** - ההכשרה המקצועית עשויה לדרוש מעורבות של משרד התמ"ת. יש לבחור מגוון תחומים בהם יוכלו השוהים לרכוש מקצוע מועיל עם חזרתם לארצם כמו, נגרות, ספרות, צורפות, תפירה, צבעות, שרברבות, מסגרות וחשמל. כמו כן, ניתן יהיה לאפשר ללומדים להתמחות תוך כדי מתן מענה לצרכי התחזוקה של המתקן, תיקון רהיטים, תפירה של ביגוד ומוצרי טכסטיל, תיקון מכשירי חשמל ועוד.
 4. **חקלאות** - רבים מהשוהים באים מאזורים כפריים. מומלץ לקיים שטח חקלאי בכל מתחם בו יוכלו השוהים לעסוק בגידולים חקלאיים, כמו גידול ירקות לצרכים עצמיים ואולי אף לספק חלק מצרכי התזונה במרכז. כמו כן רצוי לאפשר לימודי חקלאות מתקדמת ורכישת ידע בו יוכלו להסתייע בארצם, בעתיד.
 5. **מרכז יצרני** - זוהי מסגרת של יזמות פרטית אשר יכולה להיות מופעלת על ידי גורם חיצוני ומאפשרת העסקת שוהים תמורת שכר, כפי שקיים בבתי כלא.

המלצות לתפיסת ההפעלה

- ☒ על מנת ליצור תמריץ ושיתוף פעולה מצד השוהים, ניתן, כפי שקיים גם בבתי הכלא בארץ, לתגמל את אלו שלוקחים חלק בתחזוקת המתקן והמשתתפים בסדנאות ההכשרה המקצועית. התגמול יינתן באופן של נקודות שיצברו לרשותם לצורך רכישה של מוצרים בקנטינה, צבירה של שעות מחשב וכד', הדבר מחייב חקיקה מיוחדת.
- ☒ תחומי הלימוד בסדנאות ההכשרה המקצועית יותאמו לאופי ולתרבות השוהים כך שיוכלו עם חזרתם לארצם להשתמש במיומנות שרכשו בהיותם במשמורת.
- ☒ יש להעדיף הכשרות בהן ניתן להתמקצע תוך השוהות במשמורת. תחומים אשר יכולים לייצר עבודות לתחזוקה שוטפת של השוהים בתוך המתקן כמו, נגרות, צבעות, תפירה וכיוצ"ב.

הקצאת מבנים ושטחים

- בכל מתחם יוקמו 4 סדנאות להכשרה מקצועית.
- בכל מתחם יוכשר שטח לגידולים חקלאיים, לצרכים עצמיים וללימודי חקלאות מתקדמת.
- רצוי להקים במרכז שהייה מרכז יצרני שיאפשר קידום יזמות פרטית של גורמים מן החוץ.

⁸⁴ כפי שנהוג בבתי כלא בארץ נהוג לתגמל אסירים שעובדים בנקודות, בהן יכולים לרכוש מוצרים בקנטינה או לצבור לעת שיחרורם. בדומה, יש לנהוג גם עם השוהים. הדבר מחייב חקיקה שתאפשר העסקתם ומתן תגמול בהתאם.

פנאי – השוהים צפויים לשעות רבות של פנאי, שיווצרו בעיקר, בין שעות העבודה והלימודים, ובשעות הערב. שעות פנאי רבות קיימות באופן מובהק, בימי המנוחה (שבת וחג).

מאידך, ימצאו בוודאי גם שוהים שלא ירצו או לא יוכלו, מטעמים כלשהם, לקחת חלק בעבודה או בלימודים וימצאו רוב שעות היום באפס מעשה.

פנאי, או חוסר מעש במשך זמן רב מידי, גורם לבטלה ושעמום, שעלולים להפוך לתחושות זעם ותסכול. מאידך, פעילות פנאי מודרכת וקיומם של שטחי פנאי נגישים לכל שוהה ובכל זמן, המספקים תחושה של מרחב, ואפשרות להתאווירות ופעילות חברתית הפגתית, יכולים להפחית מאד את תחושת ההגבלה ומניעת החופש.

הדרך לתעסוקה בשעות הפנאי יכולה להתבצע במספר דרכים.

המלצות לתפיסת ההפעלה	
<input checked="" type="checkbox"/>	בכל יחידת דיור תותקן, ככל האפשר, טלוויזיה.
<input checked="" type="checkbox"/>	חוגי העשרה ופנאי אשר יינתנו על ידי אנשי הצוות או על ידי מתנדבים חיצוניים למרכז השהייה. בנוסף, ניתן לעודד שוהים בעלי ידע וכישורים בתחומים שונים, לקחת על עצמם להנחות ולקיים שיעורים עבור אחרים, כפי שקיים ונהוג בבתי כלא.
<input checked="" type="checkbox"/>	קיום מועדון חברים פעיל ומתפקד בכל שעות היום, במסגרתו יש לאפשר קיום סדנאות ומשחקי קופסה, צפייה משותפת בסרטים וצפייה בטלוויזיה, שתיית קפה מסורתית משותפת וכד'.
<input checked="" type="checkbox"/>	פיתוח שטחי פנאי לשהות נעימה במרחב הציבורי המאפשרים קיום משחקי ספורט קבוצתיים ותחרותיים, פיתוח הכושר הגופני ומפגש קבוצתי בין חברים.
הקצאת מבנים ושטחים	
▪	בכל תת אגף יתקיים מועדון חברתי אשר יתפקד באחריותם של השוהים במשך כל שעות היום.
▪	בכל מתחם יוקם אולם כינוסים עבור מפגשים אגפיים, ופעילות פנאי רבת משתתפים
▪	בכל תת אגף יוקצה שטח לפעילות ספורט ופנאי
▪	בכל מתחם יוכשר שטח לפעילות ספורט ומתקני נופש
▪	במתחם תתקיים ספרייה

9.4. ניהול עצמי

אחת הסוגיות המשמעותיות ביותר נוגעת לסוגיית ה"ניהול העצמי", לה, שני היבטים. האחת, "ניהול עצמי" הנוגע לפרט, שמשמעותו, האפשרות להיות עצמאי, החופש לשלוט על שיגרת היומיום, לקיחת אחריות לתחזוקת יחידת הדיור ושותפות באחזקת המרחב הציבורי, היכולת לקבל החלטות בנושאים הנוגעים לחיים האישיים וכו'. ההיבט השני נוגע ל"ניהול עצמי" של קהילה, קהילתיות. גם כאן, כאשר מדובר ב"ניהול עצמי", הכוונה, ליכולת הקהילה לנהל את ענייניה, לקבל החלטות בכל הנוגע להתנהלותה ולקיים "מוסדות" נדרשים לתפקודה השוטף, בהתאם לתרבותה.

אנשים וקהילות, החווים תחושה של עצמאות, מגיבים ביתר שביעות רצון ונוטים יותר, לשתף פעולה עם הגורמים בסביבתם המיידית. גם כאשר מדובר על מתקן סגור, ניתן לאפשר מידות שונות של חופש, במובן של "ניהול עצמי".

בנוגע לקהילה, בניית חיי קהילה ופיתוח עזרה הדדית וסולידריות בין השוהים, חיוניים לשמירה על אורח החיים התקין במרכז. אלה יכולים להתפתח רק בסביבה המעודדת עצמאות ומפחיתה תלות. מגוון הזדמנויות מאפשר לאנשים לנווט את עצמם. יש לעודד התארגנות של תת הקהילות לייצוגם מול ההנהלה ולסיוע פנימי בין חבריהן. כמו כן חשוב לפתח דיאלוג קהילתי לטיפול במתחים שהשוהים מביאים איתם ואלה המתפתחים במהלך הזמן, כמו גם, פיתוח שיתופי פעולה לגבי אינטרסים משותפים.

הנחיות ברוח זו מופיעים כפי שכתב צוין, בסעיף 6 בדירקטיבה האירופית, "המדינה רשאית לערב את מבקשי המקלט בניהול המשאבים החומריים ואספקטים לא חומריים של המרכז באמצעות מועצה המייצגת את דיירי המרכז".

האמצעים הנדרשים לקידום תחושת קהילתיות ו"ניהול עצמי" מפורטים להלן.

המלצות לתפיסת ההפעלה

בנוגע לפרטים

- יש לאפשר מקסימום ניהול חיים עצמאי של השוהים, כולל ניהול סדר יום אישי ושליטה בשעות ההשכמה והשינה שלהם.
- השוהים יוכלו לבחור תעסוקה ולימודים מתוך מגוון אפשרויות, תוך ניצול כישוריהם וניסיונם האישי והמקצועי.
- מתן אפשרות לשוהים לקחת חלק בבחירת המזון, בבישול התואם את תרבותם והרגלי חייהם.
- לשוהים תתאפשר רכישה של מוצרי צריכה ומוצרים בכלל, על פי צרכם; ביגוד, מוצרי מזון משלימים, אביזרי נוי, מוצרי טיפוח ואסתטיקה, מכשירי כתיבה, מוצרי חשמל נדרשים וכיוצ"ב. שהות של ילדים במרכז, תדרוש מגוון רחב ומתאים של

<p>מוצרים.</p> <p>☒ השוהים ינקו ויתחזקו בעצמם את המרחב הפרטי והציבורי, כולל טיפוח וגינון של "פינות נוי" וגינות צמחים ותבלינים בסמוך ליחידות הדיוור.</p> <p>בנוגע לקהילה</p> <p>☒ מתן אפשרות לשוהים לבחור מתוכם נציגים / מנהיגים שייצגו אותם כלפי מפעילי המרכז, כפי שקיים למעשה, היום במתקן "סהרונים".</p> <p>☒ עידוד הקמה של "מוסדות קהילתיים" הנותנים מענה ושירות לאוכלוסיית השוהים על פי תרבותם, דוגמת "מוסד הגישור" כפי שקיים בארצות מערב אפריקה, מנהיגות דתית וכיוצ"ב.</p>
<p>הקצאת מבנים ושטחים</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ בכל תת אגף יוקצה חדרון שימש למספרה. ▪ בכל אגף יוקצה מקום לקנטינה. קנטינה מרכזית תהיה במרכז מתקן המשמורת.

9.5 רגישות תרבותית

שלא כמו אוכלוסיית שב"ס (שירות בתי הסוהר) הסטנדרטית, מדובר במקרה זה, בפליטים ומהגרי עבודה, שאינם עבריינים ושהימצאותם במשמורת, נובעת מהעבירה היחידה אותה ביצעו והיא, הכניסה לארץ ללא אישור. בנוסף, ההישרדות בחיים והמנוסה, של חלקם מארצות מוצאם, טרם הגיעם למצרים וחוויות הדרך במדבר, הופכים אותם לאוכלוסייה המצוייה בחלקה, במצב פוסט טראומטי, כאמור, ורגישה מבחינה נפשית.

אשר על כן, היחס אל אותם שוהים, צריך להיות שונה בתכלית, מהיחס והמדיניות הנהוגה כלפי אסירים ברי ענישה, במדינת ישראל, אשר הימצאותם במתקן כליאה נובעת מעבירה על החוק או פשע שביצעו כנגד אחרים או כלפי מוסדות המדינה. כמו כן, אוכלוסיית השוהים המגיעה בעיקר מאפריקה, שונה מאד מאוכלוסיית המדינה, על הקבוצות שבה. קיים פער תרבותי משמעותי בין מדינת ישראל, שנחשבת למדינה מודרנית ומערבית לכל דבר ועניין, לעומת מדינות אפריקה שנחשבות בחלקן, למדינות עולם שלישי. הדבר דורש בנייה של תפיסת הפעלה מותאמת לצרכיה ומאפייניה של אוכלוסייה ייחודית זו. להלן מספר אמצעים אשר יכולים לסייע בהתנהלות רגישת תרבות.

- אחת הפונקציות הנהוגה ברשות ההגירה נקראת "מתווכים", מדובר באנשים שנשכרו על מנת לשמש מתווכים תרבותיים. מדובר בדוברי השפה הערבית, בדוברי אמהרית וטיגרינית אשר מכירים את הארצות מהן הגיעו המסתננים, ו/או מכירים את התרבות והשפה. אותם מתווכים מתרגמים לא רק את שנאמר על ידי

המסתנן לאנשי המקצוע, אלא יכולים לזהות גם מסרים וקודים תרבותיים (שפת גוף, ביטויים וכד') בעלי משמעות במהלך השיחה.

נכון להיום, פועלים צוותי הרפואה והרווחה ללא מתווכים תרבותיים, מה שגורם, לטענתם, לאיבוד מידע חיוני חשוב וביצוע עבודה חלקית ביותר. עבודתם של המתווכים התרבותיים, מחוייבת במרכזו השהייה כולו, בצמוד לאנשי הבריאות, הרווחה והדיינים, בעיקר.

▪ הפעלת המרכז כולו, בייחוד כשמדובר בשהות ארוכת טווח, צריכה לקחת בחשבון את צורכי הפרט והקבוצה הנובעים מדתם, תרבותם וארצות מוצאם. באופן מעשי, הזכרו כבר, עניין הלבוש, השפה, המזון, מוסדות קהילתיים, נוהגי התכנסות חברתיים וכיוצ"ב.

המלצות לתפיסת ההפעלה	
<input checked="" type="checkbox"/>	לכל איש צוות מתחום הבריאות, הרווחה, ורשות ההגירה, יוצמד מתווך תרבותי.
<input checked="" type="checkbox"/>	נחוץ מאד שהנשים יקבלו מענה רפואי וטיפול סוציאלי מנשים, יחד עם מתווכת תרבותית.
<input checked="" type="checkbox"/>	יש לנהוג ברגישות רבה עם קורבנות סחר ועבדות ונפגעות אלימות פיזית ומינית.
<input checked="" type="checkbox"/>	בהתאמה, הטיפול הסוציאלי שינתן על ידי שירותי הרווחה יינתן על ידי עובדת סוציאלית/ית יחד עם מתווכת/ת תרבותית בהתחשב במגדר.
הקצאת מבנים ושטחים	
▪	חדרי השירות הרפואי במכלול הקליטה יהיו נפרדים לגברים ונשים, כולל חדרי השירותים והגישה אליהם.
▪	במכלול הקליטה בכלל אגף יוקצו חדרי משרד לדיינים, לצוות חינוך, לצוות הרפואי, לשירות הסוציאלי ולארגוני סיוע.
▪	בכל אגף ימצאו באופן נגיש, חדר לשירות הסוציאלי וחדר רופא/אחות.

9.6. ניידות

ניידות הינה אחת הסוגיות היותר קריטיות, ביצירת תחושה שלא מדובר בכלא סגור. האפשרות לייצר תחושה של ניהול עצמי ואפשרות בחירה, בתחומי תעסוקה שונים, תלויה בכך, ששוהים בעלי אישור להתנהלות חופשית, יוכלו לעשות כן, ללא ליווי צמוד בתחומי המתחם.

המלצות לתפיסת ההפעלה
<p>☒ הניידות בשטחי המתחם עבור שוהים שלא חלה עליהם הגבלת ניידות תיעשה ללא ליווי.</p>
הקצאת מבנים ושטחים
<p>יש לתכנן גישה חופשית מאזור המגורים, בתת-האגף, לאגף ולמתחם, בו יהיו מבני חינוך, מתקני הכשרה מקצועית, שטחים לגידולים חקלאיים, מתקני פנאי, קנטינה וכיוצ"ב. בנוסף, על פי תורנות מוסדרת בין אגפים, יש לאפשר גישה למרכז המתקן ולמרכז היצרני שבו ולמתחמי הפנאי הנוספים.</p>

9.7. תקשורת ומידע

למידה על מתקני משמורת בעולם ומחקרים מתחום הפסיכולוגיה מראים, כי תחושה של אי ודאות ומידע מעומעם באשר למעמד האישי שלל השוהים ולמה שצפוי להם בהמשך, גורמים לתחושות קשות של חרדות, פחדים ומאחר יותר חוסר תקווה וייאוש.

התקווה להיות משוחרר מהמרכז בזמן קרוב, עלולה לגרום לשוהים חסרי מידע ממשי, שלא לרצות לשתף פעולה, פאסיביות וחוסר רצון להתקשר למקום ולהשקיע זמן בלמידה ותעסוקה, מתוך תקווה שמדובר בפרק זמן קצר טווח. מידע ברור על טווח הזמן בו צפוי השוהה לשהות במרכז, יאפשר לו לקבל החלטות על אופן ההתנהלות בו.

בנוסף, מתלווה לתחושת אי הודאות, גם דאגה גדולה למשפחותיהם שנותרו מאחור או מצויים מחוץ למתקן וסוגיית ההישרדות של המשפחה בארץ המוצא,

הבריאות הנפשית של השוהים, לכן, תלויה לא מעט, במידע שוטף שיקבלו מהסגל ומארגוני סיוע, על המתרחש בארצותיהם ומתקשורת שוטפת שיוכלו לקיים עם החוץ, בין אם מדובר במשפחתם או בקרובים שמצויים מחוץ למרכז השחייה בישראל או בארצות המוצא. האמצעים לתקשורת וקבלת מידע יכולים להיות שונים.

מידע פנימי – יכול להינתן בשיחות פרטניות, במפגשים קבוצתיים עם אנשי הסגל ובאמצעות לוחות מודעות ועלוני מידע תקופתיים שיפורסמו על ידי הסגל או על ידי נציגי השוהים בשפות השונות.

תקשורת עם החוץ – יכולה להתקיים באמצעות הטלפון והמחשב וגם במפגשים במסגרת "מרכז מבקרים" אליו יוכלו להגיע הקרובים. כמו כן, יש לאפשר שליחה וקבלת דברי דואר.

המלצות לתפיסת ההפעלה	
<input checked="" type="checkbox"/>	חשוב שבשלב הקליטה יקבל כל שוהה מידע פרטני על מעמדו המשפטי.
<input checked="" type="checkbox"/>	חשוב למסור לשוהים דף בשפתם, עם פירוט הזכויות שלהם ודרכי ההתנהלות במרכז.
<input checked="" type="checkbox"/>	כדאי לקיים גם הדרכה קבוצתית לשוהים מאותן ארצות מוצא.
<input checked="" type="checkbox"/>	יתאפשר לשוהים להיפגש עם ארגוני סיוע ועם קרוביהם.
<input checked="" type="checkbox"/>	לרשות השוהים יועמדו אמצעים מגוונים, כולל אינטרנט בהשגחה שיאפשרו תקשורת עם משפחתם ועם החוץ.
הקצאת מבנים ושטחים	
<input checked="" type="checkbox"/>	יוקם מרכז מבקרים עבור קרובי משפחה שיבואו לבקר את השוהים
<input checked="" type="checkbox"/>	באזור המשרדים יוקצה חדר משרד עבור שעות קבלה של ארגוני סיוע, שיאפשר שיחות פרטיות עם שוהים.
<input checked="" type="checkbox"/>	יותקנו לוחות מודעות בסמוך לאזור חדר האוכל וכיתות הלימוד.
<input checked="" type="checkbox"/>	יותקנו 10 עמדות של טלפונים ציבוריים בכל תת אגף.
<input checked="" type="checkbox"/>	המרכז כוללו יהיה משולט ב - 3 שפות אנגלית עברית וערבית

9.8. סביבה אסתטית בשטחים הפתוחים

מחקרים רבים מצביעים על כך שסביבה משפיעה על התנהגות השוהים בה. ככל שהסביבה משדרת רוגע לעין אם באמצעות צבע, שימוש בירק, אוויר פתוח ותחושת מרחב, כך קיימת סבירות שהאנשים החיים בה, יחוו יותר רגועים, באופן יחסי. סביבה המשדרת סגירות, נוקשות והגבלה עלולה לעודד התנגדות ואלימות.

השטחים הפתוחים יהיו זמינים לכל שוהה ברמת תת אגף והאגף וככל האפשר גם ברמת המתחם. ניתן יהיה לשבת קבוצות קבוצות על ספסלים, או "לשבת" בכריעה בקבוצה לשתיית הקפה המסורתית, ניתן יהיה למצוא פינות שקטות למשחק שש-בש או שח-מט ולפרוק אנרגיות במשחק כדור קבוצתי.

התנאי שהשטחים הפתוחים ימלאו את ייעודם, הוא היותו אזור מזמין מבחינה פונקציונאלית, נגיש ואסתטי. לדוגמא, יש לשאוף ככל הניתן, שהגדרות לא יראו מתוך המגורן ולא בשטחי תת האגף והאגף ואלו הקיימות, יוסתרו באופן מירבי על ידי צמחייה. כמו כן, רצוי ביותר שיתווספו במרחב כתמי צבע לעמודי התאורה, למעקות, ספסלים ולפחי האשפה שישוו למקום מראה חי. על השטחים שבין המגורנים להיות מטופחים, שבילים מסודרים, גינון בסיסי ועצים בגירים שיוסיפו לאסטטיקה של המקום ויאפשרו עם הזמן הצללה של המרחב.

המלצות לתפיסת ההפעלה
<p>יש להוסיף כתמי צבע במרחב לדוגמא לעמודי התאורה, למעקות, ספסלים, פחי אשפה, תוך בחינת התאמתם לקודים תרבותיים של השוהים.</p>
הקצאת מבנים ושטחים
<ul style="list-style-type: none"> ▪ מומלץ שגובה המבנים במערך המגורים לא יעלה על 2 קומות מה שייתן חחושה של מרחב. ▪ הגדרות יוסתרו באופן מירבי על ידי צמחייה. ▪ יש לשאוף ככל הניתן, שהגדרות לא יראו מתוך יחידות המגורים ולא בשטחי תת האגף והאגף. ▪ השטחים שבין המגורונים יהיו מטופחים : שבילים מסודרים, גינון בסיסי. ▪ רצוי לנטוע עצים בגירים ברחבי השטח הפתוח שיוסיפו לאסתטיקה של המקום ויאפשרו עם הזמן הצללה של המרחב לאורך השנה כולה. ▪ ברחבי השטח הפתוח בתתי האגף, האגף ובמתחם, יותקנו ספסלים. ▪ תותקן תאורה המאפשרת שהות נעימה במרחב גם בשעות הערב. ▪ מומלץ להציב שולחנות קטנים וספסלי אבן נמוכים למשחקים של שניים וארבעה. ▪ בסמוך לשטחים הפתוחים יוצבו ברזיות . ▪ יש לדאוג להצללת חלקים מהשטחים הפתוחים, ע"י סככה, פרגולות וכיוצ"ב.

9.9 משפחות עם ילדים

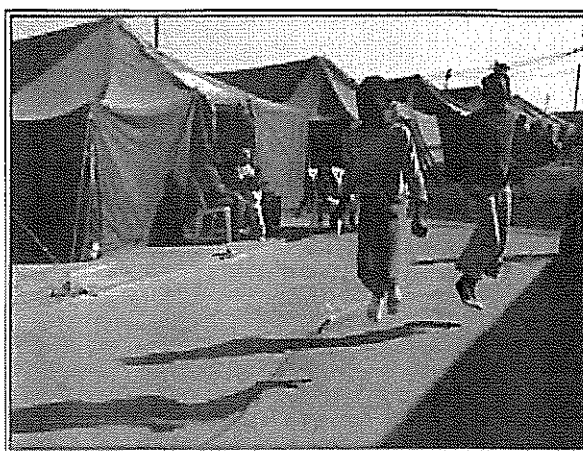
למידה ממקורות שונים על מתקני משמורת בעולם וממחקרים פסיכולוגיים שנערכו על ילדים שנאלצו לחיות במתקנים סגורים מראים, כי אחזקת ילדים במתקן סגור, המזכיר במידה מסויימת מתקן כליאה, עלול להזיק להתפתחותם ובריאותם הנפשית. הדבר נכון, עוד יותר כאשר מדובר על שהייה ארוכת טווח של למעלה ממספר ימים.

בנוסף, החוויות שחו הילדים, בדרכם לגבול ישראל, חלקם בתנאי שבי ממש וניצול, חוויות קשות ביותר, שישפיעו ללא ספק על התפתחותם הנפשית. המנוסה מהבית, הפרידה ממשפחתם, מחבריהם וממדינתם, לפרק זמן בלתי ידוע. כל אלה מביאים אותם למצב הנחשב על ידי אנשי המקצוע למצב פוסט טראומטי. האפשרות להבריא, להשתקם ולגדול באופן נורמאלי, תלוי בחוסן הנפשי האישי, אולם גם בתמיכה המשפחתית והסביבתית של הילד.

ההתמודדות המשותפת כמשפחה והשיקום יחד, מהווים נקודה חשובה בתהליך הריפוי האישי והמשפחתי ומשפיעים על מידת החוסן של כל אחד מהפרטים בה. הורים המשדרים רוגע ויציבות משפיעים על תחושת הביטחון של הילד. מסר של ייאוש, חוסר אונים ואיבוד תקווה, עלול להביא לתגובות תואמות של חרדות, פחדים ואף אלימות, בקרב הילדים.

חשוב איפוא, לשמור על אחדות המשפחה ולמנוע הפרדה, אלא במקרים שהדבר נחוץ מטעמי הגנה על הפרט, מחשש לפגיעה בעצמו או באחרים. כמו כן, רצוי ביותר, שמשפחות וילדיהן לא תשהינה, כאמור, במתחם סגור אלא במקום, המאפשר תיפקוד, במידה מקסימאלית, תיפקוד תקין של משפחה, על כל המשתמע מכך. מתחם בו קיימים מלוא מבני הציבור והפונקציות הנדרשות לגידול אופטימאלי של ילדים.

החלטה אחרת, אשר תחייב הישארות המשפחות במרכזו השהייה, דורשת את התאמת המקום למשפחות ומתן הרתייחסות הולמת לצורכיהם.



מתחם המשפחות במתקן "סחרונים"

המלצות לתפיסת ההפעלה

- יש לשמור על איחוד המשפחה, בני זוג, הורים וילדיהם.
- מתחם המשפחות יופרד מיתר המתחמים ויהיה בעל איפיון פונקציונאלי ותיפקודי המותאם לשוהים בו.
- הורים וילדיהם יגורו יחד והטיפול בילדים באחריות הוריהם.
- כל הפונקציות הנדרשות למבוגרים ינתנו גם במתחם זה.
- ינתנו שירותים מותאמים לילדים.
- באם ישוהו במתחם המשפחות גם גברים, מספרם הקטן לא יאפשר מתן מלוא השירותים עבורם במסגרת המתחם. יהיה צורך, על כן, לאפשר מעבר שלהם, בין מתחם המשפחות למתחמים האחרים לצורך השתתפות בשיעורים להשלמת השכלה, בסדנאות ההכשרה המקצועית בפעילות חקלאית ותעסוקה במרכז היצרני.

קצאת מבנים ושטחים

- מגורי המשפחות יותאמו להרכבים שונים של משפחות הקיימות : זוג הורים

- וילדיהן, משפחות חד הוריות אישה וילדיה או גבר וילדיו.
- יחידת המגורים במתחם המשפחות יוכל לאכלס עד 6 איש.
- ניתן יהיה לאכלס יחד 2 משפחות חד הוריות.
- יחידת המגורים צריכה להידמות ככל הניתן, לבית ותכלול שירותים ומקלחת בתוכה, מיטות מותאמות לילדים, שולחן אוכל משפחתי ואפשרויות בישול ושמיירה על המזון בתוך היחידה עצמה.
- במקום יוקמו מוסדות חינוך לפעוטות וילדים על פי תקני משרד החינוך, עם חצר צמודה עם מתקני משחקים
- מומלץ לבנות ספרייה לילדים במתחם מוסדות החינוך
- תוקם משחקייה סגורה למשחקי קופסא, ג'ימבורי וכיוצ"ב
- יש צורך להקים מרכז קשר למפגש משפחות מפוצלות, שחלק מבני המשפחה מצויים מחוץ למתקן או שמסיבות שונות הופרדו ממשפחתם בתוך המתקן.
- במתחם יינתנו גם כל השירותים למבוגרים אשר ניתנים במתחמי הגברים והנשים בתחומי החינוך, תעסוקה ופנאי.
- מתחם המשפחות יאפשר ניידות מקסימאלית, וגידורו לא יראה על די השוהים בו, ככל האפשר.
- יוקמו יחידות מגורים המיועדות להתייחדות של גברים ונשותיהם

9.10. בעלי צרכים מיוחדים

המצב הפוסט טראומטי איתו מגיעים המסתננים עלול להביא עם הזמן, להתפתחות של מחלות נפש ותחושות אובדנות. שוהים אלו דורשי השגחה באופן מיוחד.

בנוסף, חלק מהשוהים מגיעים חבולים ופצועים מהדרך. חלקם יחלימו תוך זמן קצר, אחרים יותרו עם מגבלות שונות. באם לא יוחלט על שיחרורם מהמתקן, יהיה צורך לדאוג להם ליחידות דיור מותאמות, המאפשרות התניידות פנימית ונגישות לכל הפונקציות במרחב.

קבוצה מיוחדת הדורשת תשומת לב, הינה קבוצת קורבנות סחר ועבדות. זיהוי הנפגעים הינה משימה מורכבת, כאמור. מה שדורש מיזמנות מקצועית ייחודית ורגישות רבה מצד אנשי הצוות הטיפולי, הבריאותי והסוציאלי.

לשם רכישת המיומנות המקצועית הנדרשת, יש צורך בהכשרה תקופתית לצוות המנהלי, הרפואי והסוציאלי, הנפגשים לראשונה עם המסתננים במכלול הקליטה ולצוותים באגפים.

בנוסף יש להגדיר את דרכי העברת הדיווח בין עובדי הצוות הטיפולי במרכז, ליחידת המשטרה ולמקלט.

המלצות לתפיסת ההפעלה
<ul style="list-style-type: none"> ☒ יש להכשיר את הצוות המנהלי, הרפואי והסוציאלי בדרכי זיהוי ואופן הראיון (Intake) של קורבנות סחר. ☒ יש לגבש נוהל עבודה בנוגע להעברת דיווח ליחידת המשטרה ולמקלטים "מעגן" לנשים ו"אטלס" לגברים.
הקצאת מבנים ושטחים
<ul style="list-style-type: none"> ▪ במסגרת המתחם יוקצה אגף עבור בעלי צרכים מיוחדים הדורשים יחידות דיוור מותאמות לשימוש ומעבר בכסא גלגלים וניידות בקביים. ▪ כמו כן תתאפשר נגישות לכל מבני הציבור והשטחים הפתוחים באותו אגף. ▪ בכל יחידת מגורים המיועדת לנכים, ישוהו עד 4 שוהים לכל היותר.

9.11. הפעלה בתנאים משתנים

הפעלה בתנאי אי ודאות באשר לכמות, השוהים לאורך זמן בכל אחד מחלקי המרכז, איפיון השוהים וצורכיהם המשתנים, דורש גמישות בתפיסת הפעלה כמו גם בשימוש במבני הציבור.

המלצות לתפיסת ההפעלה
<ul style="list-style-type: none"> ☒ דרוש תהליך של ניטור לאורך הפעלת המתקן על מנת לוודא התאמת הפונקציות ותפיסת ההפעלה לתנאים המשתנים שעשויים להיות לאורך זמן קיומו של המרכז.
הקצאת מבנים ושטחים
<ul style="list-style-type: none"> ▪ יש לאפשר הסבה של מבני ציבור מסוג אחד למבני ציבור מסוג אחר תוך שמירת לפחות מינימום היקף השטח הבנוי

9.12. שירותים מקצועיים

האוכלוסייה אשר תשהה במרכז, הינה בעלת מאפיינים ייחודיים כאמור. מבחר שירותים ימצאו במרכז, על מנת לתת לשוהים את מלוא המענים הנדרשים. הצוות הרפואי והצוות הסוציאלי, צוות החינוך, הצוות המשפטי וארגוני הסיוע, הצוות המינהלי ואף יחידת משטרה ויחידת ההגירה, לכולם נדרשים התנאים.

יש להבדיל בין שירותים הנדרשים ברמת כלל המתקן לבין שירותים אשר צריכים להיות נגישים לשוהים עד רמת האגף.

המלצות לתפיסת הפעלה
<p>☒ על הצוותים הטיפוליים בתחום הרווחה והבריאות להיערך למתן מענה למצוקות אישיות, הן בשלב הקליטה והן בהמשך השהייה.</p> <p>☒ יש להכשיר את הרפואי והסוציאלי למתן מענה במצבי פוסט טראומה וטיפול בתופעות פסיכיאטריות אפשריות.</p>
הקצאת מבנים ושטחים
<ul style="list-style-type: none"> ▪ יוקצו מבני שירותים עבור יחידת המשטרה, המרפאה והצוות המינהלי במכלול הלוגיסטיקה והמינהלה. ▪ יוקצו חדרי משרד עבור דיינים, עובדים סטציאלים, צוות החינוך וארגוני הסיוע במכלול הקליטה ובכלל אגף. ▪ יש לאפשר הסבה של מבני ציבור מסוג אחד למבני ציבור מסוג אחר, תוך שמירה על תמהיל מתאים של השירותים הנדרשים.

9.13. הכשרת הסגל

תפיסת הפעלה הנדרשת במתן שירות לאוכלוסייה ייחודית זו, שונה מזו הנהוגה היום בשב"ס בהתנהלות עם אסירים. התנהלות רגישת תרבות דורשת הכשרה והדרכה של העובדים על פי הצוותים השונים.

בנוסף, להבדיל מבתי כלא, צפויה לשהות במכלול הקליטה קבוצה של נוער בלתי מלווה. במרכז השהייה עצמו יתכן וישוהו גם משפחות וילדיהן. התנהלות עם אוכלוסייה זו של ילדים ונוער במתקן סגור, דורשת הכשרה והתמקצעות מיוחדת.

לתוכנית ההכשרה צריכים להיות שלושה מרכיבים :

1. **היכרות עם האוכלוסייה** - איפיון הקבוצות והשונות התרבותית, הבנת התנאים והסיבות שבעטיים הגיעו, מאפייני התנהגות ותופעות ייחודיות המאפיינות את האוכלוסייה בכלל ובעת שהותם במתקן משמורת בפרט.
כמו כן רכישת ידע בסיסי בשפות המדוברות על ידי השוהים.
2. **הפעלת המרכז** - הטמעה של תפיסת הפעלה ייחודית, עקרונות ניהול המקום על המאפיינים השונים שלו (מכלול קליטה, מתקן "סהרונים" ומרכז השהייה עצמו), סדר יום, כללי החזקה, סמכויות וכד'.
3. **פיתוח מקצועי** - על הסגל לרכוש כלים ומיומנויות למתן מענים הולמים לצרכים ולאתגרים שיתעוררו באופן שוטף. כל צוות והסוגיות המקצועיות הרלוונטיות לו, יש לתת מענה להיבטים הטיפוליים וערכיים בצד השמירה על שיגרת היום, משמעת וטיפול במצבי חירום שונים.