המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר



כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל

דו"ח מעקב שנתי 2017

מרץ 2018

כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל

דו"ח מעקב שנתי 2017

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

כתיבה: ענת גוטמן

עריכה לשונית: רן שפירא

מחקר: איה דננברג, אמיר שמרלינג, אסף ינון, הודא קונדוס, סיגל רוזן, אור קורן, מסרת פסחיה, תוויבה מג'דוב, ענת גוטמן ושאר אנשי הצוות והמתנדבים המסורים של המוקד לפליטים ולמהגרים.

תצלום הכריכה: יותם רונן, אקטיבסטילס

עיצוב גרפי: ענת גוטמן

עיצוב הסדרה: ענת וקנין אפלבאום

על המוקד לפליטים ולמהגרים

המוקד לפליטים ולמהגרים היא עמותה א-מפלגתית וללא מטרת רווח אשר שמה לה למטרה להגן ולקדם את זכויות האדם של פליטים ומהגרי עבודה ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. העמותה פועלת באמצעות מתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי; ביקורים במתקני הכליאה למהגרים; וכן פעילות ויוזמות ציבוריות.

רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב-יפו, 6515417

דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il

טלפון: 03-5602530

אתר: www.hotline.org.il

פורסם בתמיכתה האדיבה של קרן היינריך בל

תוכן עניינים

הקדמה **2**

מתודולוגיה 3

רקע **5**

זהותם של הכלואים במתקני הכליאה למהגרים 5

החוקים המסדירים כליאת מהגרים 6

מתקני הכליאה למהגרים 6

א. נשים וילדים במתקני הכליאה **10**

ב. טרנסג'נדרים וטרנסג'נדריות במתקני הכליאה **13**

ג. כליאת יוצאי דארפור בניגוד להתחייבות המדינה **15**

ד. הליכים משפטיים בדבר תנאי ההחזקה ב"חולות" **19**

איסור על הכנסת מזון למתקן – בג"ץ 4581/15 19

הצפיפות במתקן – בג"ץ 4602/16 21

הכנסת ציוד אישי למתקן – בג"ץ 4386/16 21

השירות במשרדי רשות האוכלוסין במתקן – בג"ץ 4391/16 23

פעילות חינוך ופנאי – בג"ץ 4388/16 24

מחשבים – בג"ץ 4389/16 25

"דמי הכיס" הניתנים לכלואים – בג"ץ 3855/17 26

ה. הצפיפות בבתי הכלא **27**

ו. ענישה ואלימות כלפי העצורים והכלואים **29**

ז. איזוק במהלך בדיקה רפואית **31**

סיכום והמלצות **33**

סימני קיצור

בג"ץ – בית המשפט הגבוה לצדק

בית הדין – בית הדין לביקורת משמורת

המוקד – המוקד לפליטים ולמהגרים

מב"ן – מרכז בריאות הנפש של שב"ס

נתב"ג – נמל תעופה בן-גוריון

רל"א – רופאים לזכויות אדם – ישראל

רשות ההגירה / הרשות – רשות האוכלוסין וההגירה

שב"ס – שירות בתי הסוהר

בין "חולות ל"סהרונים", צילום: אורן זיו, אקטיבסטילס



הקדמה

המוקד לפליטים ולמהגרים מפרסם זו השנה השלישית דו"ח מעקב על תנאי הכליאה של מהגרים ומבקשי מקלט המוחזקים במעצר מינהלי במתקני כליאה בישראל. מעצר וכליאה המשיכו להוות גם השנה כלי מרכזי במדיניות ממשלת ישראל כלפי מבקשי מקלט ומהגרי עבודה הנמצאים בגבולותיה.

דו"ח זה מבהיר מי הם הכלואים במתקנים אלו ותחת אילו חוקים הם מוחזקים. כיום מוחזקים במתקני הכליאה כ-2,400 מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, רבים מהם כלואים חודשים ארוכים ואף שנים[1].

כמו בשנים הקודמות עקבנו אחר תנאי הכליאה במתקנים השונים. על אף הירידה במספר הכלואים, לא ניכר שיפור ברמת הצפיפות בתאים ורשויות שב"ס הקפידו לצמצם את מספר התאים המאוישים ולא לצמצם את מספר הכלואים בכל תא. במתקן הכליאה "סהרונים" ניכר השנה שיפור בטיפול בהפניית הכלואים למערך הסיוע הסוציאלי ולמערך בריאות הנפש וכן בטיפול בבקשות הכלואים להזמין חוקר משטרה על מנת להגיש תלונה על אלימות מצד פקחי ההגירה. כלואים רבים אף דיווחו על שיפור כללי ביחס הסוהרים כלפיהם. השנה ניכרה ירידה בשיעור הענישה ב"סהרונים" וב"גבעון" וכן ירידה בזמני ההמתנה של הכלואים ב"כלובה" – תאי המתנה דמויי כלוב – לקראת דיונים בבית הדין או לקראת מפגש עם מבקרים הן ב"גבעון" והן ב"סהרונים". המקרים היחידים שבהם דווחו זמני המתנה ארוכים של שעתיים ומעלה בכלובה ב"סהרונים" היו במהלך הספירות. במתקן הכליאה "גבעון" ניכרה עלייה במספר המקרים שבהם נמנעה כניסת נציגי המוקד למתקן לצורך ייצוג הכלואים, אף על פי שהביקורים תואמו ואושרו מבעוד מועד על־ידי שב"ס. בנושאים אחרים לא ניכר שינוי בהשוואה לשנים קודמות ומשום כך המלצות המוקד בעניינים אלה עומדות בעינן.

בשונה משנים קודמות, השנה בחרנו להתמקד בכמה נושאים שבהם זיהינו מחדלים חמורים במיוחד: כליאת טרנסג'נדרים וטרנסג'נדריות בתנאי הפרדה ובידוד, כליאת מבקשי מקלט מדארפור בניגוד להתחייבות המדינה וכן איזוק של הכלואים במהלך בדיקה רפואית. כמו כן ניתנה התייחסות בדו"ח זה להתפתחות בהליכים משפטיים,

1 ראו: "נשכחו בכלא: מעצר ממושך של מהגרים", המוקד לפליטים ולמהגרים, דצמבר 2016: https://hotline.org.il/publication/prolongeddetention

ולפסקי הדין שניתנו במסגרתם, הנוגעים לתנאים במתקן "חולות" ולצפיפות במתקני הכליאה. הדו"ח מתאר את הבעיות שבהן בחרנו להתמקד ואת תלונותיהם העיקריות של הכלואים כפי שהוצגו בפנינו.

מתודולוגיה

על מנת לצייר תמונה ברורה של תנאי הכליאה של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, ערכנו מחקר מקיף לקראת כתיבת הדו"ח ושילבנו בו מידע המבוסס על המקורות הבאים:

בקשות חופש מידע

עיבדנו תשובות לבקשות חופש מידע משב"ס, משרד הבריאות ורשות ההגירה, על השירותים הניתנים לכלואים (שירותי רפואה, מזון, מגורים, תרגום, תרבות, חינוך, פנאי), תנאי הכליאה ומספר הכלואים במתקנים השונים.

דו"חות

בחנו את תנאי הכליאה על פי סטנדרטים בינלאומיים באמצעות שאלון אחיד. לצורך ניסוח השאלון עמד לנגד עינינו המדריך המעשי "מעקב אחר מעצר מהגרים", מאת נציבות האו"ם לפליטים, האגודה למניעת עינויים (APT) וקואליציית הארגונים הבינלאומית לצמצום מעצר מהגרים (IDC)[2]. השווינו את הנתונים שאספנו לצורך כתיבת דו"ח זה לנתונים הרלוונטיים מתוך דו"ח הסנגוריה הציבורית "תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנת 2016"[3].

ראיונות ועדויות

נציגי המוקד ערכו 71 ראיונות עומק עם מהגרים ומבקשי מקלט מעשרות מדינות שונות, ביניהם תשע נשים, שהיו כלואים בשנת 2017[4]. רבים מהמרואיינים הוחזקו ביותר ממתקן כליאה אחד. השאלונים נערכו הן במסגרת מפגשים עם לקוחות המוקד במתקנים השונים והן באמצעות פגישות אישיות ושיחות טלפון עם מי שהיו כלואים בשנת 2017

---

2 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR, Association for the Prevention of Torture (APT) and the International Detention Coalition (IDC), Monitoring Immigration Detention:* Practical Manual, 2014: http://www.refworld.org/docid/53706e354.html

3 משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, "דו"ח תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנת 2016", יוני 2017:
http://www.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/DohotRishmi/Documents/PrisonerReport2016.pdf

4 נציגי המוקד ערכו 29 ראיונות עם כלואים שהוחזקו במתקן "סהרונים", 26 ראיונות עם כלואים שהוחזקו במתקן "חולות", 15 ראיונות עם כלואים שהוחזקו במתקן "גבעון" וראיון אחד עם אשה שנכלאה במתקן "יהלום" עם בתה הקטינה.

ושוחררו. חשוב לציין שנציגי המוקד הצליחו לערוך מספר כפול של ראיונות במתקני הכליאה "סהרונים" ו"חולות" לעומת מספר הראיונות ב"גבעון". בניגוד ל"סהרונים" ול"חולות", שבהם כלואים בעיקר מבקשי מקלט, ב"גבעון" כלואים גם מהגרי עבודה אשר פעמים רבות מגורשים בחזרה למדינותיהם תוך זמן קצר, עובדה המקשה על המפגש עמם. לא פעם הגיעו נציגי המוקד לפגוש באנשים וגילו כי אלה כבר גורשו. מבקשי מקלט הכלואים ב"גבעון" מועברים בתוך זמן קצר למתקן הכליאה "סהרונים", עובדה המקשה על תיאום פגישה עמם לפני העברתם. נציגי המוקד לא הצליחו לפגוש מהגרים שנכלאו במתקן "יהלום" בשנת 2017, משום שמתקן זה מנוהל על־ידי רשות האוכלוסין וההגירה וזו אינה מאפשרת כניסה אליו, אלא לעורכי דין מייצגים או לנציגי הקונסוליות ממדינות המוצא של הכלואים. משום כך התקיים רק ראיון אחד עם מהגרת שהוחזקה ב"יהלום", לאחר שחרורה.

הליכים משפטיים ופסקי הדין בנוגע לתנאים ב"חולות" ובמתקני המעצר

בג"ץ 4602/16 חגוס נ' שירות בתי הסוהר; בג"ץ 4386/16 מדיו נ' נציבת בתי הסוהר; בג"ץ 4388/16 מוחמד נ' נציבת בתי הסוהר, בג"ץ 4389/16 טספאיסיוס נ' נציבת בתי הסוהר; בג"ץ 4391/16 עלי נ' רשות האוכלוסין וההגירה שהוגשו על־ידי הקליניקות המשפטיות במסלול האקדמי המכללה למינהל ובאוניברסיטת תל אביב, המוקד לפליטים ולמהגרים והאגודה לזכויות האזרח; בג"ץ 4581/15 איסמעיל נ' נציב בתי הסוהר שהוגש על־ידי האגודה לזכויות האזרח, המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם; בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים שהוגש על־ידי האגודה לזכויות האזרח, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ורופאים לזכויות אדם; בג"ץ 3855/17 דניאל נ' השר לביטחון פנים שהוגש על־ידי הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב, האגודה לזכויות האזרח בישראל והמוקד לפליטים ולמהגרים.

מתקן "סהרונים", צילום: אפוורקי טעמה



רקע

מעמדם של מהגרים בישראל נקבע על־ידי ארבעה חוקים: חוק השבות[5], חוק האזרחות[6], חוק הכניסה לישראל[7] ותיקוניו השונים של החוק למניעת הסתננות[8].

חוק השבות חל על כל יהודי שנמצא מחוץ למדינת ישראל ומעוניין לעלות לארץ וכן על ילדיו ועל נכדיו. מהגרים אלו זכאים לקבל אזרחות ישראלית. על פי חוק האזרחות, אדם יכול לקבל מעמד של אזרח בישראל על פי חוק השבות או בהליכי איחוד משפחות. מעמדם של שאר המהגרים בישראל נקבע על פי חוק הכניסה לישראל או על פי החוק למניעת הסתננות. מדינת ישראל לא רואה עצמה כמדינת יעד להגירה והממשלה הצהירה פעמים רבות כי הדרך היחידה להגר לישראל היא באמצעות חוק השבות. כתוצאה מכך, מהגרים שאינם זכאי שבות יכולים לקבל מעמד חוקי לפרקי זמן קצרים בלבד. מהגרים שנכנסו לישראל כתיירים או כמהגרי עבודה ופגה תקופת שהייתם החוקית בישראל, נעצרים על פי חוק הכניסה לישראל. מאז חודש יוני 2012 מהגרים ומבקשי מקלט שנכנסו לישראל באופן בלתי מוסדר תוך חציית הגבול עם מצרים נעצרים ונכלאים תחת החוק למניעת הסתננות ותיקוניו.

זהותם של המוחזקים במתקני הכליאה למהגרים

על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה קיימות ארבע קבוצות של מהגרים בישראל[9]. בין המהגרים יש המוצאים עצמם במעצר מינהלי בגין שהות שלא כדין בישראל:

- 74,000 מהגרים הגיעו לישראל כתיירים דרך נתב"ג ונשארו בארץ גם אחרי שפגה אשרת התייר שלהם. מעל 69% מהם הם יוצאי מדינות ברית המועצות לשעבר. ההנחה המקובלת היא שרובם קרובי משפחה של זכאי חוק השבות שהיגרו לישראל.

---

5 חוק השבות, תש"י-1950 https://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/chok_hashvut.htm

6 חוק האזרחות, תשי"ב-1952 http://www.nevo.co.il/law_html/Law01/011_001.htm

7 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 http://www.nevo.co.il/law_html/Law01/189_003.htm

8 החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954 https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/247_001.htm

9 רשות האוכלוסין וההגירה, "נתוני זרים בישראל: סיכום שנת 2017", ינואר 2018: https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/foreigners_in_Israel_data_2017_2.pdf

- 88,378 מהגרים בעלי אשרות עבודה בתחומי החקלאות, הסיעוד או הבניין, בעיקר מתאילנד, מהפיליפינים, מהודו, ממולדובה, מסרי-לנקה ומסין. כ-47% מתוכם הן נשים. עובדים אלו הגיעו לישראל כדין, חלקם לפי הסכמים בילטרליים בין ישראל למדינות מוצאם. התקופה שבה מותר למהגרים אלה לעבוד בישראל היא חמש שנים ושלושה חודשים אך לעתים הם מאבדים את מעמדם החוקי כאשר הם בוחרים לעזוב את מעסיקיהם מסיבות שונות ובכללן ניצול והעסקה בתנאים קשים, כאשר מעסיקיהם מואסים בהם או כשפגה אשרת העבודה שלהם. בסוף 2017 שהו בישראל 17,852 מהגרי עבודה שאיבדו את מעמדם החוקי אך טרם עזבו או גורשו מישראל, מתוכם 13,231 (74%) בתחום הסיעוד שבו מועסק רוב של נשים.
- 37,288 מהגרים ומבקשי מקלט שנכנסו לישראל דרך גבול מצרים בעשור האחרון, המכונים בפי הרשויות בכינוי המבזה "מסתננים", אף על פי שהחוק הבינלאומי מתיר לאדם הנס על חייו לחצות גבולות ללא היתר על מנת למלט את נפשו. 92% מתוכם הם מבקשי מקלט מאריתריאה ומסודן.
- 14,778 מהגרים הגישו בקשות מקלט בשנת 2017. כ-70% מתוכם נכנסו לישראל דרך מעבר גבול מוסדר: נתב"ג, נמלי הים או מעבר הגבול הירדני.

חקיקה המסדירה מעצר מהגרים

מעצר של מהגרים בישראל מוסדר בהוראות חוק הכניסה לישראל והחוק למניעת הסתננות, שבעניינם הרחבנו בדו"ח השנתי לשנת 2015[10]. מעצר הוא האסטרטגיה הדומיננטית במדיניותה של ממשלת ישראל בהתמודדות עם הגירה לישראל. המעצר והכליאה משמשים כשיטת ארגון, ניהול והרתעת מהגרים ומבקשי מקלט מלהישאר בארץ לזמן ממושך. התיקונים האחרונים לחוק למניעת הסתננות מתייחסים במפורש לכליאה כאל אמצעי "שכנוע" לעזיבת הארץ וכגורם שמטרתו להרתיע מבקשי מקלט ומהגרים מלבוא לישראל[11].

מתקני הכליאה למהגרים

בשנת 2017 פעלו ארבעה מתקני כליאה המיועדים למהגרים ולמבקשי מקלט: מתקן "סהרונים" הממוקם בגבול עם מצרים; מתקן "גבעון" ברמלה; מתקן "יהלום" בנתב"ג; ו"חולות", המכונה "מרכז שהייה פתוח", שממוקם לצד "סהרונים". בעבר נכלאו מהגרים

10 המוקד לפליטים ולמהגרים, "כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל: דו"ח מעקב שנתי 2015", פברואר 2016: http://hotline.org.il/publication/detentionmonitoring2015

11 המוקד לפליטים ולמהגרים, "רואנדה או סהרונים", יולי 2015, עמוד 8: http://hotline.org.il/publication/rwandaorsaharonim

גם בבתי כלא פליליים כמו כלא "ניצן", "אשל", "דקל", "האלה" ו"אוהלי קידר", לצורך ענישתם בבידוד או בשל צורך בהפרדתם לצורכי השגחה, למרות האיסור בחוק לכלוא מהגרים עם אסירים פליליים[12]. עם זאת, בשנת 2017 לא התקבלו במוקד פניות של מהגרים שכלואים במעצר מינהלי בבתי הכלא הפליליים.

עד שנת 2017 הפעיל שב"ס אתר אינטרנט ובו דפים ומידע על כל מתקן כליאה. בשנת 2017 עבר האתר של שב"ס לאתר המידע הממשלתי[13]. המידע על מתקני הכליאה הניתן בו מצומצם יותר, פחות נגיש לחיפוש במנועי החיפוש וזמין בעברית בלבד, כך שקרובי משפחה ומכרים המעוניינים לבקר את הכלואים מתקשים למצוא את המידע הנחוץ לשם כך.

מתקן הכליאה "סהרונים"

ממוקם בנגב, ליד ניצנה, בסמוך לגבול מצרים. "סהרונים" נבנה בשנת 2007 ונועד להחזיק מבקשי מקלט מאפריקה שנכנסו לישראל תוך חציית הגבול באופן לא מוסדר. עד יוני 2012 היו ב"סהרונים" שמונה אגפים ובהם אוהלים, כל אגף יכול היה להכיל 250 כלואים (2,000 כלואים בסך הכל). ביוני 2012 הוקמו שישה אגפים חדשים, שהחליפו את האגפים הישנים ואשר מאפשרים החזקה של פחות מאלף כלואים[14], אך כליאה של מספר זה של אנשים אינה עומדת בתקנות שב"ס או בפסיקת בג"ץ (ראו להלן, פרק ה'). לפי תשובת רשות האוכלוסין וההגירה מיום 24 במאי 2017 לבקשת חופש מידע, הוחזקו ב"סהרונים" במועד זה 595 כלואים, מתוכם 14% מעל שישה חודשים, 9% מעל שנה, 5% מעל שנתיים ו-3% מעל שלוש שנים, ביניהם יש גם כלוא המוחזק ב"סהרונים" משנת 2007[15].

מתקן הכליאה "גבעון"

מתקן "גבעון" ממוקם בעיר רמלה. הוא נפתח בשנת 2004 ומהווה חלק ממתחם גדול של מתקני כליאה, הכולל את כלא "איילון", "מעשיהו", "נווה תרצה" וכלא "ניצן". מתקן "גבעון" יכול להכיל עד 558 אסירים, אך כליאה של מספר זה של אנשים אינה עומדת

12 למידע נוסף אודות כליאת מהגרים בבתי כלא פליליים ראה: המוקד לפליטים ולמהגרים, "רחוק מהעין: מעצר מהגרים ומבקשי מקלט בבתי כלא פליליים בישראל", אוגוסט 2013: http://hotline.org.il/publication/711

13 אתר המידע הממשלתי, שירות בתי הסוהר: https://www.gov.il/he/Departments/prison_service

14 יהושע (ג'וש) בריינר, "שב"ס מתריע: אין היכן לכלוא אלפי מבקשי מקלט שיסרבו לגירוש", הארץ, 4 בפברואר 2018: https://www.haaretz.co.il/news/law/1.5787203

15 שב"ס מוסר מידע הנוגע לתקופת הכליאה האחרונה ולא משקלל את משך תקופות הכליאה הקודמות של אותו אדם. משום כך ייתכן כי יש אנשים הכלואים תקופות ממושכות יותר באופן מצטבר, שכן הם משוחררים לרוב לתקופות קצרות ונעצרים בשנית. ראו הש"ל 1.

בתקנות שב"ס או בפסיקת בג"ץ. כלואים בו ישראלים שהורשעו בעבירות פליליות שהעונש עליהן הוא עד חמש שנות מאסר וכן מהגרים בגין שהייה שלא כדין בישראל, באגפים נפרדים. במתקן "גבעון" כלואות גם נשים, בעיקר מהגרות עבודה. על פי תשובת שב"ס לבקשת חופש מידע, שנמסרה ביום 21 במאי 2017, הוחזקו ב"גבעון" במועד זה 185 כלואים וכלואות, שניים מהם הוחזקו מעל שישה חודשים, אחד/ת הוחזק/ה מעל שנה ואחד/ת מעל שלוש שנים. הדבר עומד בסתירה לנתונים שמסרה רשות ההגירה בתשובה מיום 24 במאי 2017, שלפיה הוחזקו ב"גבעון" 96 כלואים באותו מועד, מהם ארבעה הוחזקו מעל שישה חודשים, שלושה הוחזקו מעל שנה ואחד/ת מעל שנתיים אך פחות משלוש שנים.

מתקן "חולות"

בעקבות התיקון הרביעי לחוק למניעת הסתננות, אשר נחקק בדצמבר 2013, הוקם מתקן "חולות".

כך מתארות הרשויות את המתקן: "מרכז השהייה הפתוח הוא מקום בו שוהים מסתננים שניתנה להם הוראת שהייה מאת ממונה ביקורת גבולות, ושבו מסופקים לשוהים תנאי מחייה הולמים ומכלול הצרכים הנדרשים להם – שירותי בריאות, רווחה, תעסוקה וולונטרית, הכשרה תעסוקתית וכן פעילויות פנאי וחינוך"[16].

המתקן מוקף בשתי גדרות גבוהות, מנוהל על־ידי שב"ס וכל היבטי חייהם של המוחזקים בו נשלטים על־ידי סוהרים או על־ידי פקידי רשות ההגירה. הכלואים ב"חולות" חופשיים לצאת משעריו בשעות מסוימות של היום. כמה שירותים במתקן אינם מסופקים על־ידי שב"ס אלא על־ידי משרדי ממשלה אחרים, כגון משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הפנים[17]. בעקבות עתירה שהגישו ארגוני זכויות האדם הגביל בג"ץ את תקופת הכליאה ב"חולות" לתקופה מקסימלית של 12 חודשים[18]. על פי נתונים שמסר שב"ס במענה לבקשת חופש מידע, בסוף חודש מאי 2017 הוחזקו במתקן 1,659 מבקשי מקלט, מתוכם 1,503 אריתראים ו־156 סודנים. ביום 13 ביוני 2017 ניתן פסק הדין בבג"ץ 4602/16 חגוס נ' שירות בתי הסוהר, שלפיו יש להפחית את מספר הכלואים בכל חדר מעשרה לשישה ובכך לצמצם את מספר הכלואים המקסימלי מ־3,360 ל־2,016 (ראו להלן, פרק ד').

---

16 בג"ץ 4386/16 טספהיווט ואח' נ' נציבת בתי הסוהר ואח', תשובה מקדמית מטעם המשיבים, 17 בנובמבר 2016, פסקה 7: http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/11/bagatz4386-16-Holot-personal-equipment-meshivim-1116.pdf

17 ראו הש"ל 11.

18 פס"ד בג"ץ 8665/14 דסטה ואח' נגד הכנסת ואח' (11 אוגוסט 2015): http://elyon1.court.gov.il/files/14/650/086/c15/14086650.c15.htm

ביום 14 בדצמבר 2017 פורסם ברשומות תיקון לחוק למניעת הסתננות המאריך את הוראת השעה המסדירה את הפעלת מתקן "חולות" בשלושה חודשים בלבד[19]. בדברי ההסבר לחוק נכתב כי בכוונת הממשלה ליישם את תוכנית גירוש מבקשי המקלט למדינה שלישית ולסגור את מתקן "חולות" בכפוף ליישום התוכנית[20]. המתקן נסגר ביום 14 במרץ 2018.

מתקן "יהלום"

מתקן הכליאה "יהלום", הממוקם בנתב"ג, הוא מתקן הכליאה היחיד המנוהל על־ידי רשות האוכלוסין וההגירה ולא על־ידי שב"ס. המתקן נועד לכליאת מהגרים ותיירים שכניסתם לארץ סורבה, למשך מספר ימים, עד שמתאפשר גירושם לארצם. עם זאת, תועדו מאות מקרים שבהם נעצרו מהגרים וילדיהם בתוך ישראל, הועברו למתקן "יהלום" והוחזקו שם במשך שבועות ואף חודשים לפני גירושם. למיטב ידיעתנו, לא הוחזקו בו משפחות עם ילדים לתקופות ממושכות בשנת 2017. ילדים שנעצרו לזמן ממושך יותר מעשרה ימים הועברו עם הוריהם למתקן "גבעון", עד שהתאפשר גירושם. במתקן "יהלום" יש עשרה חדרים בגדלים שונים ובהם שלושה חדרי משפחות. בסך הכל יש 56 מיטות במתקן.

לנציגי המוקד אין גישה למתקן "יהלום" ולפיכך הצלחנו לראיין רק אשה אחת שנכלאה במתקן בשנת 2017 עם בתה הקטינה (ראו להלן, פרק א'). על פי נתונים שמסרה רשות האוכלוסין וההגירה לבקשת חופש מידע, בשנת 2017 נכלאו במתקן "יהלום" 11,850 מהגרים: 9,717 מהגרים או תיירים שכניסתם סורבה בנתב"ג וכן 2,133 מהגרים שהועברו למתקן מתוך שטחי ישראל לקראת גירושם. שמונה מהגרים נכלאו במתקן מעל שבוע ימים. מבין כלל הכלואים, 344 הם קטינים שהוחזקו עם הורה אחד לפחות: 319 היו מסורבי כניסה ו-25 הועברו לקראת גירוש מתוך שטחי ישראל. שני קטינים הוחזקו במתקן מעל שבוע ימים.

19 החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח-2017, פרסום ברשומות: http://fs.knesset.gov.il//20/law/20_lsr_395792.pdf

20 הצעת החוק 1167 מיום 20 בנובמבר: http://fs.knesset.gov.il//20/law/20_ls1_393745.pdf

א. נשים וילדים במתקני הכליאה

"ברשימת החפצים האישיים שלי היו בגדים, דולרים ושקלים. במסמך שקיבלתי משב"ס היה רשום סכום נמוך ב-200 דולר ממה שאמרתי ורשמתי. אמרתי לקצין וזימנו אותי לדיון. ישבו שלושה גברים גדולי ממדים ואמרו לי, 'יש לך טענות כלפי הכלא?' הבנתי שאין לי מה לעשות וחתמתי על מסמך שאין לי תלונות, כי חשבתי שיעשו לי בעיות אם אכתוב אחרת". ט.א., נכלאה ב"גבעון".

רק 13% מהמרואיינים לדו"ח זה הן נשים, מתוכן אחת היתה כלואה עם בתה במתקן "יהלום" והשאר היו כלואות ב"גבעון". ניתן להסביר את מספרן הנמוך של הנשים המרואיינות בכך ש"סהרונים" ו"חולות" הם מתקנים המיועדים לגברים בלבד. נשים אינן נכלאות ב"סהרונים" מאז 2013 ואילו מתקן "חולות" מיועד לגברים בלבד, על פי החוק למניעת הסתננות.

שלוש מתוך תשע הנשים שרואיינו לדו"ח הגיעו לישראל מאוקראינה, וכן רואיינו נשים מגרמניה, מהפיליפינים, מהודו, מחוף השנהב, מברזיל ומאתיופיה.

"גבעון"

שלוש הנשים מאוקראינה הגיעו לישראל כתיירות. שתיים מהן נעצרו ביחידת הטיפול במבקשי מקלט בטענה שהציגו הזמנה מזויפת, אחת מהן נעצרה עם בן זוגה. שתי מרואיינות הגיעו לישראל כמהגרות עבודה מדרום מזרח אסיה. אישה אחת הגיעה לישראל כסטודנטית. הנשים מאפריקה הגיעו לישראל כמבקשות מקלט ונותרו בארץ לאחר שפקעה אשרתן, מתוכן אחת היתה כלואה עם משפחתה: שני ילדים בני 16 ושמונה שנים ובעלה, שהיה כלוא באגף נפרד.

שתיים מהנשים נעצרו על־ידי רשות ההגירה כשאשרתן עוד היתה בתוקף: אחת נעצרה על־ידי פקחי ההגירה בשל החשד שעבדה בניגוד לתנאי אשרתה והשנייה נעצרה על־ידי משטרת ישראל בשל חשד לסחר במריחואנה והועברה לידי רשות ההגירה לאחר שסיימה לרצות עונש מאסר של ארבעה חודשים. אשה נוספת נעצרה על־ידי משטרת ישראל לאחר שלא התייצבה לריצוי עונש מאסר של 21 ימים שהושת עליה. היא הועברה לידי רשות ההגירה לאחר ריצוי העונש.

חמש מהמרואיינות שהו במשמורת פחות מחודש; מרואיינת אחת שהתה במשמורת פחות מחודשיים; מרואיינת נוספת שהתה במשמורת מעל חודשיים; ומרואיינת אחרת עודנה במשמורת זה למעלה משישה חודשים.

שתיים מהמרואיינות סיפרו כי כלואות עמן נשים בהיריון ומרואיינת נוספת סיפרה כי כלואה עמה אשה הרה ולה שני ילדים נוספים, בני שנתיים ושש שנים. הכלואות סיפרו כי הנשים ההרות הכלואות עמן אינן מקבלות תנאים מיוחדים. שתיים מהמרואיינות סיפרו כי נשים עם ילדים מקבלות תנאים מקלים או שירותים שנשים אחרות אינן מקבלות, כגון: חדר נפרד, תוספת מזון, מוצרי היגיינה או חלב לילדים וכן ספרים ומשחקים. הן סיפרו גם שדלתות התאים שבהם מוחזקים הילדים אינן נעולות בשעות היום, אלא רק בשעות הלילה.

הנשים מקבלות מוצרי היגיינה משב"ס, אך שלוש מרואיינות סיפרו כי המוצרים אינן מספיקים והן נאלצות לקנות מוצרים נוספים בקנטינה.

"יהלום"

האשה שנכלאה במתקן "יהלום" הגיעה לישראל עם בן זוגה הישראלי ועם ילדיהם, תאומים בני שלוש שנים וחצי, ובתה מנישואים קודמים, בת 17. היא נעצרה בשדה התעופה לאחר שעות ארוכות של המתנה עם בעלה והילדים, שבהן לא קיבלו מזון או משקה. האם ובתה נכלאו במתקן "יהלום" במשך 28 שעות, אף על פי שבני הזוג הציגו את המסמכים והאישורים הדרושים שניתנו להם בשגרירות ישראל בגרמניה[21]. ילדיהם המשותפים של בני הזוג, אזרחי ישראל, נשארו עם האב.

"היחס של הסוהרים לאסירים היה נוראי. הם כל הזמן הקניטו את האסירים, כולל מקרה שבו הקניטו אסירה דוברת איטלקית וכינו אותה זונה. הם לא הקשיבו לבקשות, גם בסיסיות, כמו לאוכל ומים, ומרחו את האסירים כשזה הגיע לנושאים בסיסיים כמו שירות רפואי. לא הקשיבו לאסירה אחרת, שהיה לה מכתב שהיא בארץ לטיפול רפואי נגד סרטן, אפילו שהיו לה מסמכים. כל הכלואים היו בחוסר ודאות, אף אחד לא הסביר להם. במעט המקרים שבהם זה היה אפשרי, כל הכלואים כל הזמן ניסו לדבר ביניהם כדי להבין ולא הצליחו". א.פ., נכלאה במתקן "יהלום".

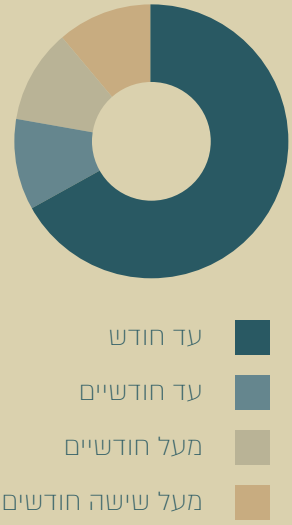
המרואיינת מתארת תנאים קשים ביותר במתקן "יהלום": האם והבת הוחזקו באחת מ"חדרי המשפחות", חדר מלוכלך, ללא כל ציוד בסיסי או מוצרי היגיינה. הן היו סגורות

21 אילן ליאור, "המדינה הפרידה בני משפחה שעלו לארץ ומנעה מאם ובתה להיכנס לישראל", הארץ, 7 באוגוסט 2017: https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.4325418

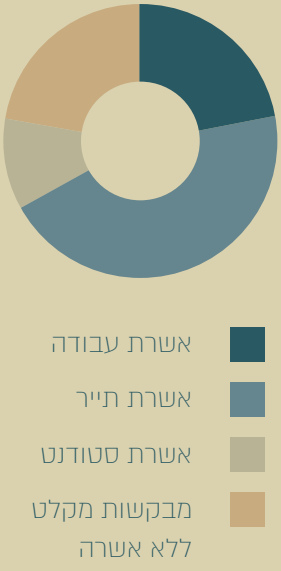
בחדר רוב שעות היממה והורשו לצאת ממנו פעמיים לעשר דקות בכל פעם. לא ניתנה להן האפשרות להתקשר או לקבל שיחות, אלא בהתערבות עורך הדין שייצג אותן. שתי השיחות עם בעלה של הכלואה ארכו רק דקות מעטות ולא ניתנה להן פרטיות תוך כדי השיחה. למרות הפצרותיה, הסוהרים – פקחי רשות ההגירה – לא אפשרו לה לקחת את התרופות שלה, שהיו בכבודתה, בטענה כי עליה להמתין לרופא, אך זה לא הגיע. לבסוף ניתנו להן מוצרי היגיינה אך ורק בשל התעקשותה ובשל נוכחות הבת הקטינה. בחדר לא היו מי שתייה והיה עליהן לבקש שוב ושוב עד אשר ניאותו לתת להן מים. חדרן היה מרוחק מהסוהרים ועל כן היה עליה לדפוק ולצעוק ארוכות עד אשר זכתה להתייחסות הסוהרים. סוהר שניסה לסייע לה ננזף והוחלף באחר. המזגן והטלוויזיה בחדרה לא פעלו וכאשר ביקשה לקרוא בסידור אשר היה בכבודתה, לא אפשרו זאת הסוהרים. כך הן נאלצו לשבת בתאן בחוסר מעש שעות ארוכות בהמתנה לשחרורן. המרואיינת מתארת יחס קשה ועולב מצד הסוהרים ומניעת צרכים בסיסיים ביותר כגון מזון, מים וטיפול רפואי ממנה ומכלואים אחרים. לא ניתן לה כל הסבר באשר למצבה או לזכויותיה בזמן מעצרה.

הדברים עומדים בניגוד לאמור בתשובתה של הרשות מיום 1 בנובמבר 2017 לבקשת חופש מידע בנוגע לתנאים במתקן, שלפיה חדרי המשפחות אינם נעולים ומתאפשרת גישה חופשית ללובי המתקן לפרקי זמן ארוכים וכן מתאפשרת גישה לחדר הכבודה ככל שהמשפחה פונה לבקש זאת. עוד נמסר בתשובת הרשות כי רופא מטעם חברה חיצונית נקרא למתקן ככל שיש צורך וכי לכלואים במתקן מסופקים ציוד בסיסי, ביגוד, מצעים ומוצרי היגיינה.

משך הכליאה



אופן הכניסה לישראל



ב. טרנסג'נדריות וטרנסג'נדרים במתקני הכליאה

בשנת 2017 נכלאה במתקן "גבעון" מבקשת מקלט טרנסג'נדרית, שבקשתה למקלט נדחתה. הכלואה, שלבסוף גורשה מישראל, הוחזקה בהפרדה בתנאי בידוד למעלה מחודש ימים, בשל נוהל של שב"ס הקובע: **"בכל מקרה בו מתקבל אסיר אשר זהותו אינה חד משמעית, נדרשת החזקה בתנאי הפרדה וזאת מחשש לפגיעה באסיר או באסירים וסביבתו"**[22]. כלומר – טרנסג'נדרים וטרנסג'נדריות אשר לא עברו את הליך התאמת המין, או טרם השלימו אותו, מוחזקים על־ידי שב"ס בתנאי בידוד. בזמן החזקתה ב"גבעון" לא התאפשר לה לקחת את הורמוני המין שהיתה נוטלת דרך קבע וכן לא התאפשר לה ללבוש את בגדיה, בגדי נשים, או לחבוש פיאה. הסוהרים שעמם שוחחה נציגת המוקד לפליטים ולמהגרים התעקשו לפנות אליה בלשון זכר, מתוך זלזול ומחיקה של זהותה המגדרית.

היה זה מעצרה השני של הכלואה, שנעצרה ושוחררה על־ידי בית הדין לביקורת משמורת בסוף שנת 2016 לאחר שהגישה בקשת מקלט במתקן "גבעון"[23]. בית הדין התייחס לתנאי הכליאה שלה בהחלטת השחרור מיום 28 בנובמבר 2016:

"מסכים אני עם טיעוניה של נציגת המוקד בדבר תנאי כליאה קשים של המוחזקת. הואיל ומדובר בטרנסג'נדר, המוחזקת שוהה בבידוד, בתא נפרד, ולמעשה אין לה כל קשר עם שאר המוחזקים והמוחזקות. גם הטיול בחצר היא עושה בנפרד משאר העצורים. למעשה תנאי הבידוד בהם נתונה המוחזקת נובעים אך ורק בשל היותה טרנסג'נדר. אין ספק שהמוחזקת מופלית לרעה לעומת שאר המוחזקים במתקן המשמורת, אשר תנאי כליאתם מקלים בהרבה. בנסיבות אלה, עמדתי היא כי אין מקום לאשר את המשך שהייתה של המוחזקת במשמורת מעבר לתקופה של, לכל היותר, עד שלוש שבועות, וזאת במיוחד כשבשלב זה אין כל יכולת להרחיק את המוחזקת מישראל".

גם בית המשפט העליון התייחס לכליאת טרנסג'נדרים בבידוד בפסק דין שניתן בהליך פלילי:

---

22 מתוך תשובת המדינה כפי שצוטטה בפסק הדין בע"פ 5833/12 פלונית נ' מדינת ישראל מיום 12 בספטמבר 2013 (פורסם בנבו).

23 ראו: המוקד לפליטים ולמהגרים, "כליאת מהגרים ומבקשי מקלט בישראל: דו"ח מעקב שנתי 2016", מרץ 2017, עמ' 20: https://hotline.org.il/publication/detensionreport2016

"הזכות לשיוויון של טרנסג'נדרים, בדומה לזכות החוקתית לשיוויון של חברי הקהילה הגאה, היא זכות חוקתית מוגנת, מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ראו: עע"ם 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים (14.9.2010) [פורסם בנבו], פסקה 56 לפסק דינו של השופט י' עמית). משכך, לאסיר הטרנסג'נדר עומדת הזכות להיכלא בתנאים שווים לכל אסיר אחר ככל הניתן. הגנתה של הזכות לשיוויון נפרשת לא רק על מי שהשלים את תהליך השינוי המגדרי. **הקשיים החברתיים והמשפטיים שעמם נדרש הטרסג'נדר להתמודד אינם תלויים במידת השלמת תהליך פיזיולוגי לשינוי המין. עצם אי ההכרה בזהות המגדרית של הפרט, כפי שהוא רואה אותה, היא פגיעה בזכות לשיוויון** [...][24]" (ההדגשה הוספה).

בהתייחסו לפגיעה הנפשית אשר עלולה להיגרם כתוצאה מכליאה בבידוד מצטט כבוד השופט הנדל את חוות דעתו של מנהל החטיבה לפסיכיאטריה משפטית במב"ן[25]:

"בידודו או הפרדתו של אסיר כרוך, מעבר לשהייתו במאסר, בהגבלתו למקום שהייה מוגבל עוד יותר, צמצום ניכר של מרחב ומגוון פעילויותיו, שלילת האינטראקציה עם הזולת וכו'. כתוצאה מכך לבידוד או להפרדה עשויות להיות השלכות נפשיות חמורות עוד יותר מאשר למאסר עצמו".

בהודעה של הדווח המיוחד לעינויים של האו"ם[26], מר חואן מנדס, הוא קובע כי יש לאסור איסור מוחלט על כליאה בבידוד לתקופה בלתי מוגבלת או ממושכת, העולה על חמישה עשר ימים, בשל הנזק הנפשי המתמשך שנגרם לאחר כמה ימים של בידוד חברתי, כפי שעולה ממחקרים מדעיים. עוד הוא קובע כי בהתחשב בכאב הנפשי החמור או בסבל שעלולה לגרום הכליאה בבידוד, הדבר יכול להגיע לכדי עינויים, ענישה או יחס אכזרי, בלתי אנושי או משפיל.

הכליאה של טרנסג'נדרים וטרנסג'נדריות בבידוד מהווה אם כן הכבדה יתרה, פוגעת בזכותם לשוויון וגורמת לפגיעה נפשית קשה העולה לעתים אף לכדי עינויים או לכדי יחס בלתי אנושי אחר. הפגיעה חמורה על אחת כמה וכמה כאשר מדובר במעצר של מהגרים לקראת גירוש, שאינו יכול להוות ענישה וכל תכליתו להבטיח את יישום גירושם מישראל.

---

24 ראו פס"ד בע"פ 5833/12 פלונית נ' מדינת ישראל מיום 12.9.2013, סעיף 5 לפסה"ד של כב' השופט ג'ובראן (פורסם בנבו).

25 שם, סעיף 6 לפסה"ד של כב' השופט הנדל.

26 הודעת הדווח המיוחד לעינויים של האו"ם מיום 18 באוקטובר 2011: http://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11506&LangID=E

ג. כליאת יוצאי דארפור

בניגוד להתחייבות המדינה

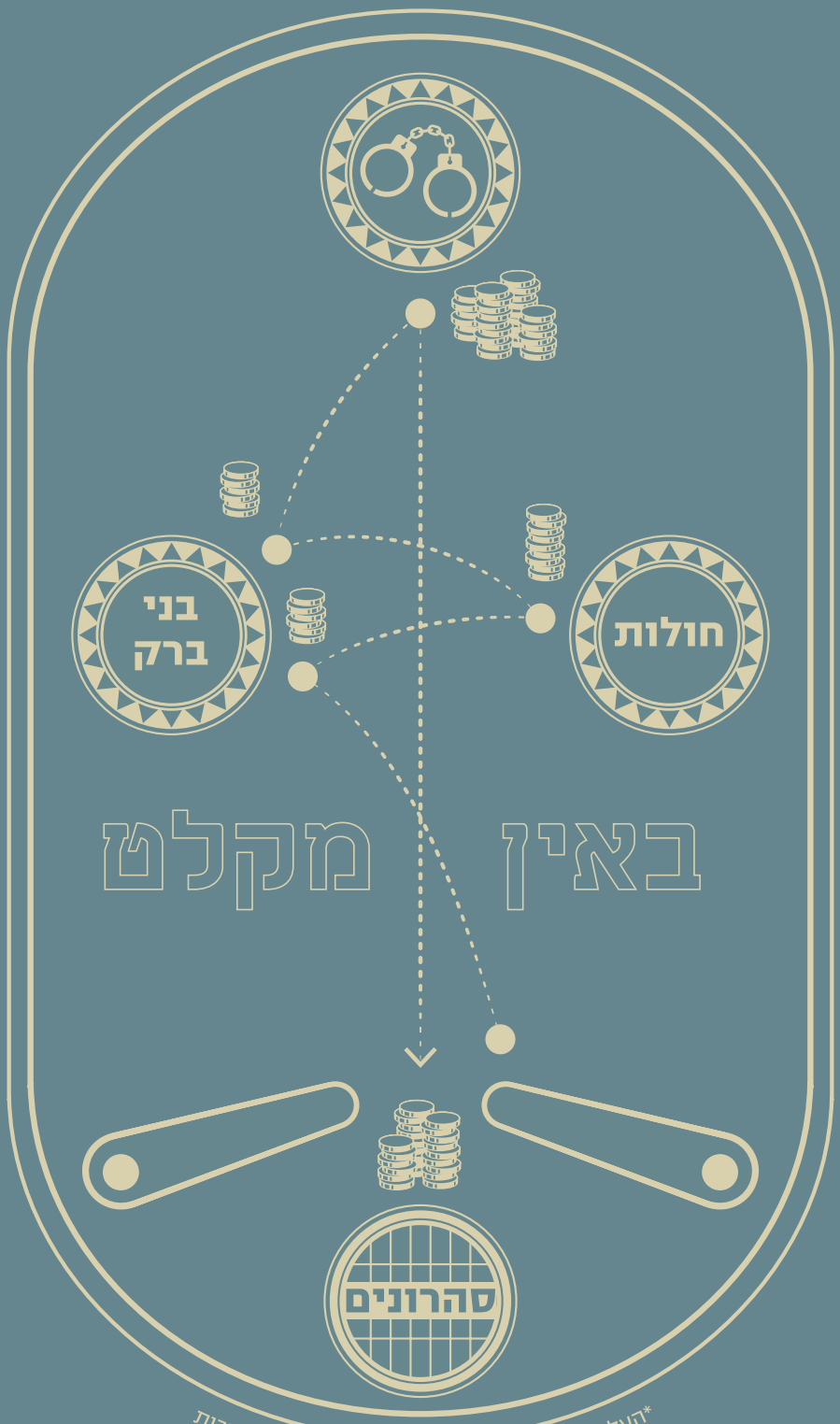
ביום 10 באוקטובר 2016 הודיעה המדינה כי "לאחר שקילת מכלול השיקולים, הוחלט, בשלב זה, שלא להפנות סודנים יוצאי חבל דארפור למתקן "חולות", זאת לאחר שהנתונים מלמדים על כך שמרבית חברי הקבוצה הגישו בקשות למקלט מדיני לפני מספר שנים ובקשותיהם טרם נענו"[27]. ההודעה נמסרה במסגרת הליכים משפטיים שהתנהלו נגד שליחתם של יוצאי חבל דארפור ל"חולות" ונגד השיהוי במתן החלטות בבקשות המקלט שהגישו. אף על פי כן, מפניות שהגיעו למוקד התברר שהמדינה ממשיכה להפנות מבקשי מקלט יוצאי חבל דארפור ל"חולות" ומשתהה בבחינת עניינם של אלה מהם שכבר שהו ב"חולות" באותו מועד. הרשות הודיעה כי מי שיש מידע במערכת הממוחשבת, התומך בטענתו כי הוא יוצא דארפור – ישוחרר מ"חולות" ואשרתו תחודש. מי שטוען כי הוא יוצא חבל דארפור ואין לגביו מידע במערכת התומך בטענה זו – יהיה עליו לעבור ראיון זיהוי שבו יוכל להציג סימוכין. אם יוכר כיוצא דארפור – הוא ישוחרר ואשרתו תחודש.

מאז אותה הודעה ועד סוף שנת 2017 פנו למוקד 378 מבקשי מקלט מסודאן, אשר הזדהו כיוצאי חבל דארפור וביקשו מנציגי המוקד סיוע. 80 מהם קיבלו הוראות שהייה, לאחר שהרשות התחייבה כי לא תשלח עוד יוצאי דארפור ל"חולות". מבין כלל הפונים, 81 הוחזקו ב"חולות" וביקשו כי נסייע להם בביטול הוראת השהייה ונשחררם; 32 הוחזקו ב"סהרונים" או ב"גבעון", משום שלא התייצבו ב"חולות" או משום שלא חידשו את אשרתם במועד וביקשו כי נשחררם ונמנע את שליחתם ל"חולות". שאר הפונים, 265 במספר, פנו למוקד בבקשה כי נעזור להם לחדש את אשרתם. בשנה החולפת סייע המוקד בשחרור 221 יוצאי דארפור או במניעת מעצרם.

בידי הרשות היה קיים מידע שלפיו לפחות מחצית מכלל הפונים, 194 במספר, הם יוצאי דארפור, משום שהחזיקו דרכונים שבהם מצוין מקום לידתם, משום שהם ציינו במועד כניסתם לישראל בפני ממונה ביקורת הגבולות או בפני בית הדין לביקורת משמורת שהם יוצאי דארפור, או משום שהגישו בקשת מקלט זה מכבר ומידע זה הופיע בה. מבין מבקשי המקלט שקיבלו הוראות שהייה לאחר מועד התחייבות המדינה שלא

---

27 הודעה מטעם המשיב מיום 10 באוקטובר 2016 בערר (ת"א) 2167/16, 2187/16, 2192/16 אבאקר ואח' נ' רשות האוכלוסין וההגירה.



*העלויות כוללות: נסיעות, אובדן שכר ותשלום ערבות

לשלוח עוד יוצאי דארפור ל"חולות" – לפחות על 40% מהם היה קיים מידע קודם שלפיו הם יוצאי דארפור.

ביום 25 ביוני 2017 הודיעה הרשות כי לצורך בחינת עניינם של יוצאי דארפור אשר לא היה קיים לגביהם מידע במערכת הממוחשבת, מי שניתנה לו הוראת שהייה וטרם חלף המועד שבו עליו להתייצב במתקן – ראיון הזיהוי יתקיים ב"חולות" בתוך 20 יום ממועד ההתייצבות. מי שניתנה לו הוראת שהייה ולא התייצב במועד – ראיון הזיהוי יתקיים במשמורת, תוך עשרה ימים מיום המעצר. מי שטרם ניתנה לו הוראת שהייה – הטענה תיבחן בהקדם האפשרי במועד שייקבע מבעוד מועד[28].

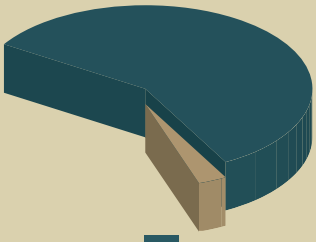
אף על פי כן, גם מי שלא היתה לו הוראת שהייה הופנה לראיון זיהוי ב"חולות", בטענה ששם נמצאים הפקידים שהוכשרו לכך. עם זאת, רק כאשר תואם מועד הראיון מבעוד מועד הורשו מבקשי המקלט להיכנס למתקן. במקרים אחרים הם נשלחו בחזרה ללשכה בבני־ברק לצורך תיאום מועד וחוזר חלילה. 104 מבין הפונים למוקד הופנו על־ידי הרשות למתקן "חולות" לצורך קיום ראיון זיהוי ו־33 מהם נעצרו בלשכה בבני־ברק או ב"חולות" בעת שהתייצבו לראיון או לצורך חידוש אשרתם.

למרות התחייבות המדינה לקיים ראיונות זיהוי ב"חולות" בתוך 20 יום ממועד ההתייצבות או במשמורת תוך עשרה ימים מיום המעצר, הרשות לא יזמה את קיום ראיונות הזיהוי בלי שנשלחה פנייה מטעם המוקד או שבית הדין הורה לה לקיימו. רבים מבין הפונים ב"חולות" העידו כי כאשר ביקשו לעבור ראיון זיהוי, נאמר להם כי עליהם לשלוח פנייה בכתב והם הופנו למוקד לשם כך.

בניגוד להתחייבות הרשות, שלפיה מי שניתנה לו הוראת שהייה ולא התייצב במועד – ראיון הזיהוי יתקיים במשמורת, נעצרו גם יוצאי דארפור ללא הוראות שהייה, משום שלא חידשו את אשרותיהם במועד, בניגוד לפסיקה עמ"נ (מרכז) 27891-07-16 פול נ' משרד הפנים, שקבעה שלא ניתן לעצור מבקשי מקלט שלא חידשו את אשרתם, אם הם אינם עומדים בקריטריונים להשמה ב"חולות". מבין כלל הכלואים, 26 נעצרו משום שלא חידשו את אשרתם, מתוכם הצליחו נציגי המוקד לשחרר עשרה מבקשי מקלט. שמונה נוספים שוחררו בהוראת בית הדין, בלי שנדרשה התערבות המוקד.

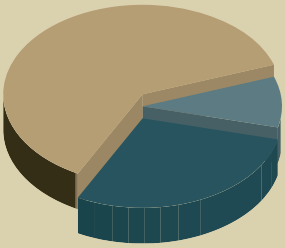
מר הארון, אשר מוצאו בכותום שבדארפור, נעצר ביוני 2017 מאחר שאשרתו לא היתה בתוקף. בראיון הזיהוי שנערך לו בעקבות בקשת עורך הדין שייצג אותו בתחילה, כותב המראיין: "מדבריו משתמע כי מקור חייו היה בעיקר בכותום וכי משפחתו מתגוררת בכותום". דרכונו של מר הארון הוחזק באותה עת בידי הרשות וגם בו מצוין כי מוצאו

28 הודעה מעדכנת מטעם המשיב מיום 25 ביוני 2017 בערר (ת"א) 1830-17 באהר נ' רשות האוכלוסין וההגירה.



58% שוחררו ע"י המוקד
3% שוחררו ע"י ביה"ד

*מתוך סה"כ הפניות של יוצאי דארפור



29% מניעת מעצר
9% שחרור ממשמורת
62% שחרור מחולות

*מתוך יוצאי דארפור ששוחררו ע"י המוקד

בחבל דארפור. אף על פי כן, וללא כל נימוק, קבע המראיין כי הוא לא השתכנע שמוצאו מדארפור. בקשת המוקד לערוך למר הרון ראיון זיהוי נוסף סורבה וגם בית הדין דחה בקשה לשחררו, בנימוק שאין בסמכותו להתערב בהחלטת הרשות שלא לזהותו כיוצא דארפור. הרשות נאותה לקיים ראיון נוסף, שבעקבותיו שוחרר מר הארון, רק לאחר פרסום הדברים בתקשורת[29]. מקרה זה אינו חריג. ניתן להצביע על כשלים רבים בראיונות הזיהוי, בעיקר אלה שנערכו במתקן הכליאה "גבעון". במקרים רבים התעלמו המראיינים ממידע המופיע בדרכוניהם של הכלואים, הכולל את מקום לידתם, ממידע קודם המצוי הן בתיקי המקלט שלהם והן בפרוטוקולים של ראיונות קודמים. ניכר כי במקרים מסוימים לא היתה למראיין היכרות מספקת בנוגע לחבל דארפור ומשום כך ההחלטות שניתנו היו בלתי מבוססות. כמו כן, ראיונות רבים נערכו בשפה העברית ללא נוכחות מתורגמן, או באמצעות תרגום טלפוני, עובדה אשר גרמה לכשלים בהבנת הראיון.

ביום 31 באוקטובר 2017 נתן בית משפט השלום בתל־אביב תוקף של פסק דין להסכמי פשרה אשר נרקמו בהליכי גישור בין המדינה ובין חמישה מבקשי מקלט מדארפור, בסכום כולל של מעל לשני מיליון שקלים, לאחר שנכלאו ב"חולות" אף על פי שהיו זכאים לקבל מעמד של תושב ארעי עוד בשנת 2008 על פי החלטת הממשלה להעניק מעמד לחמש מאות מבקשי המקלט מדארפור שהיו אז בארץ[30]. בשל מחדלי הרשות לא הוענק להם המעמד והדבר גרר פגיעה קשה בזכויותיהם ובכללן הזכות לחירות. למותר לציין כי גם מבקשי מקלט אחרים, אשר מחכים במשך שנים ארוכות להכרעה בבקשות המקלט שלהם משום שהמדינה אינה מעוניינת להעניק להם מעמד פליט, זכויותיהם הבסיסיות ביותר נרמסות וחירותם נשללת פעם אחר פעם.

---

29 בוקר טוב ישראל, "בעקבות פרסום גל"צ: שוחרר הדרפורי שנכלא ב'סהרונים' בניגוד לנהלים", 16 באוגוסט 2017 http://glz.im/CkP5

30 הארץ, "מבקשי מקלט שהוחזקו ב'חולות' בטעות יפוצו בחצי מיליון שקל", אילן ליאור, 11 בנובמבר 2017 https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.4572985

ד. הליכים משפטיים

בדבר תנאי ההחזקה ב"חולות"

הקליניקות המשפטיות במסלול האקדמי במכללה למינהל ובאוניברסיטת תל אביב וארגוני זכויות האדם המוקד לפליטים ולמהגרים והאגודה לזכויות האזרח, הגישו שורת עתירות לבג"ץ[31], הדורשות מן המדינה לטפל בליקויים החמורים בתנאים במתקן "חולות"[32] הצפיפות המרובה במתקן (בג"ץ 4602/16); איסור על הכנסת ציוד אישי והציוד הבלתי מספק שניתן על־ידי שב"ס (בג"ץ 4386/16); העדר פעילויות חינוך ופנאי (בג"ץ 4388/16), לרבות העדרם של מחשבים (בג"ץ 4389/16); וכן השירות המחפיר של רשות האוכלוסין וההגירה במתקן (בג"ץ 4391/16). הליכים אלה מתווספים לעתירה ביחס לאיסור על הכנסת מזון למתקן (בג"ץ 4581/15), שהוגשה על־ידי האגודה לזכויות האזרח, המוקד ורל"א עוד בשנת 2015[33], ולעתירה בדבר הגדלת "דמי הכיס" של הכלואים ב"חולות" (בג"ץ 3855/17) שהוגשה בחודש מאי 2017 על־ידי הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב, האגודה לזכויות האזרח והמוקד[34].

בעתירות הודגש כי למתקן "חולות" אין נוהל הפעלה פומבי ומגובש. כתוצאה מכך, בכל עניין שבו לא נקבעו כללים פועל שב"ס בדרך היחידה המוכרת לו – כפי שנהוג בבתי סוהר, אף על פי שהמקום לא הוגדר ככזה. לפי העותרים, המצב הבעייתי ב"חולות" אינו מקרי. הוא נועד לשבור את רוחם של הכלואים על מנת שיסכימו לעזוב למדינות מוצאם או למדינה שלישית.

ביום 13 ביוני 2017 ניתן פסק דין בארבע מתוך העתירות. שני פסקי דין נוספים ניתנו ביום 25 ביוני 2017 וביום 19 בנובמבר 2017. פסקי הדין, שניתנו פה אחד, עומדים על זכויות האדם של הגר ומבקש המקלט, על האופי האזרחי של מתקן "חולות", אופי שיש לשמור עליו, ועל הפגיעות שנגרמות לכלואים ב"חולות" כתוצאה מהתנאים מושא העתירות.

איסור על הכנסת מזון למתקן – בג"ץ 4581/15

האגודה לזכויות האזרח, המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם הגישו ביום 1 ביולי 2015 עתירה דחופה לבג"ץ, נוכח סירובו של שב"ס לאפשר לכלואים ב"חולות" להכניס למתקן מוצרי מזון ולהכינם במתקן. העתירה הוגשה בשל מדיניות שב"ס,

31 ראו גם באתר האגודה לזכויות האזרח בישראל: https://www.acri.org.il/he/38050

32 ראו הש"ל 23.

33 ראו גם באתר האגודה לזכויות האזרח בישראל: https://www.acri.org.il/he/35190

34 ראו גם באתר האגודה לזכויות האזרח בישראל: https://www.acri.org.il/he/40674

שלפיה על הכלואים במתקן חל איסור להכניס אליו מוצרי מזון, אף על פי שהעובדים והמשרתים במקום יכולים לעשות זאת. הכללים שנהוגים בנושא בבתי סוהר חלים גם על הכלואים ב"חולות": מי שמגיע לשער הכניסה עם מזון נדרש להשליך אותו; מי שנתפס בתוך המתקן עם מזון שהעז להכניס אליו – מזונו מוחרם והוא נענש.

"הסלט מלא מים, האורז יבש ואי אפשר לאכול אותו, הוא כמו גרעינים. האוכל לא טוב, לא טרי, הכל עומד כמה ימים. היתה לי בעיה בבטן והלכתי לרופא בירושלים שאמר לי שאכלתי אוכל מקולקל. כל הזמן יש לי הרבה בעיות בבטן מהאוכל. אנשים מוותרים על אוכל, שותים תה ואוכלים לחם". ב.ט., הוחזק ב"חולות".

גם בשנת 2017 הלינו רוב המשיבים הכלואים ב"חולות" על האוכל המוגש להם במתקן. מתוך 21 משיבים, 81% התלוננו על האוכל. התלונות העיקריות של הכלואים הן על טיב המזון המוגש בחדר האוכל וטריותו (88%), על כמות האוכל שלעתים אינה מספיקה לכלל הכלואים (41%) וכן על העדר גיוון או התאמה תרבותית של המזון המוגש לכלואים (41%). 19% מהמשיבים דיווחו כי נדרשת להם תזונה מיוחדת בשל טעמים רפואיים, אך הם אינם מקבלים מענה לכך. 14% מהמשיבים סיפרו כי סבלו מבעיות עיכול בשל האוכל שהוגש להם, למרות האמור בתשובה לבקשת חופש המידע שהתקבלה ביום 9 באפריל 2017, שלפיה מבוצעות ביקורות על טיב האוכל בכל ארוחה ולא התגלה מזון אשר אינו ראוי למאכל אדם.

בעתירה לבג"ץ טענו הארגונים כי האיסור להכניס מוצרי מזון למתקן "חולות" פוגע במבקשי המקלט הכלואים במתקן בכל יום. הפגיעה מורגשת במיוחד בחודש הרמדאן, שבו הכלואים שצמים מקיימים מדי ערב את ארוחת ה"אפטאר" – ארוחה לשבירת הצום. מכיוון שהם אינם מורשים להכניס למתקן מזון ולהכינו שם, הצמים אנוסים לצאת למדבר ולקיים את ארוחת החג על הארץ, בתנאים משפילים. לטענת הארגונים, מדיניות שב"ס האוסרת על הכנסת מזון למתקן פוגעת באופן חמור בכבודם של הכלואים במתקן, בחירותם, באוטונומיה שלהם ובחופש הדת שלהם.

מחציתם של המשיבים סיפרו כי הם אוכלים במתחם המסעדות המאולתר מחוץ למתקן או רוכשים מזון וצורכים אותו לפני שהם שבים למתקן, בתדירות משתנה – ככל שהם יכולים להרשות זאת לעצמם.

ביום 19 בנובמבר 2017 קיבל בית המשפט את עתירת הארגונים בחלקה. בית המשפט קבע כי האיסור הגורף על הכנסת מוצרי מזון ל"חולות" הוא בלתי סביר, ועל כן יש לבטלו. עם זאת, לשב"ס ניתנו שלושה חודשים כדי לגבש רשימה של סוגי מזון שאסור יהיה להכניס למתקן, אם ירצה בכך. הדרישה לאפשר לכלואים לבשל במתקן נדחתה. בשל סגירת מתקן חולות פסק הדין לא יושם.

הצפיפות בחדרים – בג"ץ 4602/16

מתקן השהייה "חולות" מורכב משלושה פלחים ראשיים, שבכל אחד מהם ארבעה אגפים של תאים המחולקים ל-28 חדרים. בכל חדר יש חמש מיטות קומתיים ועשר ארוניות ננעלות. מהמידע שנאסף עולה כי בכל חדר מוחזקים עשרה אנשים. אם שוחררו כלואים, שב"ס צמצם את מספר החדרים המאוכלסים. מבדיקה שערכו הכלואים עולה שמידות חדר ב"חולות" הן 3.55 מ' על 13 מ' = 46.15 מ"ר. מכאן שמרחב המחיה בחדר לכל כלוא הוא 4.61 מ"ר. זוהי חריגה מתוכנית המתאר הארצית (תמ"א) 46, שמכוחה הוקם מתקן "חולות". בשניים מנספחי התוכנית נקבע שמספר הכלואים בכל מגורון לא יעלה על שישה[35]. כל המשיבים שפגשו נציגי המוקד דיווחו על תפוסה מלאה של עשרה כלואים בחדר.

ביום 13 ביוני 2017 פסק בית המשפט פה אחד כי המצב הנוכחי, שבו מאוכלסים עשרה כלואים בכל חדר, אינו עולה בקנה אחד עם תמ"א 46, ולא כל שכן עם הפרשנות התכליתית הראויה, המבקשת למזער ככל הניתן את הפגיעה בזכויות הכלואים, ובשים לב למצב במתקנים במדינות העולם. בית המשפט חייב את המדינה להפחית את מספר הכלואים בכל חדר לשישה בתוך תשעה חודשים מיום מתן פסק הדין, מועד סגירתו של מתקן "חולות".

הכנסת ציוד אישי למתקן – בג"ץ 4386/16

לכלואים במתקן לא ניתן באופן שוטף ציוד בסיסי כגון מוצרי היגיינה, מוצרי גילוח, חומרי כביסה, נייר טואלט ומוצרי כביסה ונאסר עליהם להכניס ציוד שכזה מבחוץ.

בניגוד לתשובת שב"ס לבקשת חופש המידע, שלפיה מחולקים לכלואים מוצרי היגיינה וניקיון לפי הצורך ולפי דרישה, 91% מהמשיבים סיפרו שמוצרי ההיגיינה המסופקים על־ידי שב"ס אינם מספיקים להם וכי הם נאלצים לרכוש מוצרים נוספים בקנטינה. מחירי המוצרים על פי המשיבים דומים למחירים מחוץ למתקן, אך מכיוון שהכלואים ב"חולות" מקבלים רק 16 שקלים ביום, רכישת המוצרים בקנטינה מהווה הכבדה ניכרת מבחינתם: 71% מהמשיבים העידו כי המוצרים נמכרים להם במחיר יקר מדי.

ביום 13 ביוני 2017 פסק בית המשפט כי האיסור הגורף על הכנסתם של חומרי ניקוי למרכז השהייה ועל החזקתם בו אינו סביר והוא בטל. נוכח שינויים שנערכו בעקבות הגשת העתירה ברשימת החפצים האסורים הוחלט להותיר את שאר הרשימה על כנה, בכפוף לכך ששלושה חודשים מיום פסק הדין יערוך שב"ס חשיבה מחודשת ויבחן אם יש מקום לשנותה באופן שיקל עם הכלואים ב"חולות".

35 נספחי תמ"א 46 למתקן "חולות": "פרוגרמה מפורטת" עמוד 7 טבלה מס' 2 וכן "הנספח החברתי", עמוד 89.



השירות במשרדי רשות האוכלוסין במתקן – בג"ץ 4391/16

91% מהמשיבים בשנת 2017 דיווחו על תורים ארוכים או על המתנה ממושכת במשרדי הרשות ב"חולות". 86% מבין המשיבים ידעו לומר כי יש להם הזכות לקבל חופשה מ"חולות", אך רק משיב אחד ידע לומר כי ניתן לאפשר לו חופשה של ארבעה ימים – 96 שעות – כפי שקבוע בסעיף 32ח(ג) לחוק למניעת הסתננות. 30% סיפרו כי נאמר להם בעל פה או בכתב כי יש באפשרותם לקבל שלושה ימי חופשה בחודש. 76% מהמשיבים סיפרו כי קיבלו ימי חופשה מהמתקן, אך 19% סיפרו כי לעתים בקשותיהם אושרו ולעתים סורבו. רק משיב אחד סיפר כי קיבל שלושה ימי חופשה רצופים. שאר המשיבים סיפרו כי ניתן להם אישור לצאת רק ליום או ליומיים. החוק למניעת הסתננות קובע כי ניתן להעניש אדם על היעדרות מ"חולות" בלי שקיבל לכך אישור, רק אם חלפו 48 שעות מהמועד שבו עזב את המתקן[36]. כל המשיבים שבקשותיהם נדחו סיפרו כי ההחלטה שנמסרה להם היתה שרירותית וכי לא ניתנה להם הנמקה לדחיית הבקשה.

"הלכתי לפקיד אחד והפקיד סירב. יום לאחר מכן חזרתי וביקשתי מפקיד אחר והשני הסכים". פ., הוחזק בחולות.

אף על פי שסעיף 32ח(ג) לחוק למניעת הסתננות מסמיך את בית הדין לביקורת משמורת ב"סהרונים" לבחון את החלטת ממונה ביקורת הגבולות לדחות את הבקשה לחופשה, אם הוגשה לו בקשה לכך בתוך 14 ימים מיום מתן ההחלטה, גם השנה טרם הוקם המערך המאפשר לכלואים לפנות לבית הדין היושב בתוך "סהרונים". בפועל אין להם גישה להגשת השגותיהם לבית הדין.

עתירת הארגונים מצביעה על היחס המחפיר שמקבלים מבקשי מקלט בלשכת הרשות במתקן, המקשה על הכלואים לבקש חופשות: תורים ארוכים עקב שעות פתיחה מצומצמות; העדר מקומות ישיבה או אזור המתנה מוצל; העדר קריטריונים ברורים לחופשות; היעדר נימוקים לסירוב למתן חופשה ועוד.

בית המשפט החליט למחוק את העתירה בעקבות שיפור התנאים במשרדי רשות האוכלוסין וההגירה במקום – הסדרת מקומות ישיבה ואזור המתנה מוצל – ובעקבות הצהרות הרשות, שלפיהן במקרה של דחיית בקשות החופשה יינתנו לפונים החלטות מנומקות ופרטי הראיון שיערכו עמם פקידי הרשות. עוד נרשמה הצהרת הרשות כי בעת הגשת בקשות לחופשה לא ייעשו ניסיונות להפעיל לחץ, לעודד או לשכנע את המבקשים לצאת מן הארץ.

---

36 ראה הש"ל 8, סעיף 32כ(א)(7).

פעילות חינוך ופנאי – בג"ץ 4388/16

בתשובת שב"ס מיום 28 במרץ 2017 לבקשת חופש מידע, נמסר כי במתקן "חולות" יש שירותי חינוך פורמלי (אנגלית ומתמטיקה) הניתנים על־ידי משרד החינוך בהיקף של 42 שעות שבועיות, שבהם משתתפים 250 כלואים; שירותי חינוך בלתי פורמלי (מלאכת יד, מוסיקה וספורט) הניתנים על־ידי חברה חיצונית בהיקף של 24 שעות שבועיות שבהם משתתפים 800 כלואים; ושירותי חינוך הניתנים על־ידי מתנדבים בהיקף של שמונה שעות שבועיות. במתקן יש גם ספרייה ובה ספרים בטיגרינית, בערבית, באנגלית ובאמהרית. במועדון יש טלוויזיות, אך לא בחדרי הכלואים.

אף על פי כן העידו 68% מהמשיבים כי אין פעילות חינוכית או תרבותית במתקן. 56% מהמשיבים סיפרו שהם מעבירים את זמנם בבטלה, בשינה, בשוטטות או בצפייה בטלוויזיה. 19% מהם סיפרו שהם עוסקים בפעילות ספורט בעצמם או עם כלואים אחרים. 25% מהמשיבים סיפרו שהם משתתפים בפעילויות חינוכיות שיזמו כלואים אחרים, אך רק משיב אחד סיפר שהוא משתתף בשיעורים הניתנים על־ידי הרשויות במתקן.

בקרבת "חולות", צילום: Malin Fezehai



באשר להעדרן של פעילויות החינוך, עתירת הארגונים דרשה לאפשר פעילויות המבוססות על רצון הכלואים במתקן ופתיחתן של כיתות הלימוד באגפים בכל ימות

השבוע. אין במתקן גישה לחינוך ולהכשרה מקצועית המתאימה לכלואים ב"חולות". כתוצאה מהעדרן של פעילויות מגוונות, שגרת חייהם של הכלואים ב"חולות" דלה מאוד, ודומה כי היא דלה אף מן הנהוג בבתי הסוהר. "אנשים שעד לפני חודשים ספורים ניהלו חיים עצמאיים ובוגרים, מבלים חודשים על חודשים בחוסר מעש. השעמום נורא, וזה מוביל בתורו לתסכול, ללחץ ולייאוש. מדובר בפגיעה חמורה בכבודם של השוהים במתקן, ביכולתם לקיים חיים הולמים, בזכותם לחינוך, לתעסוקה בשעות הפנאי ולקיום אורח חיים בריא. אף שנציגי המדינה מכחישים זאת, העותרים עומדים על כך שהמקום נועד לשבור את רוחם של השוהים בו, על מנת לאנוס אותם לומר כי הם 'מסכימים' ללכת לכל מקום שיוגד להם, גם אם נשקפת להם שם סכנה"[37].

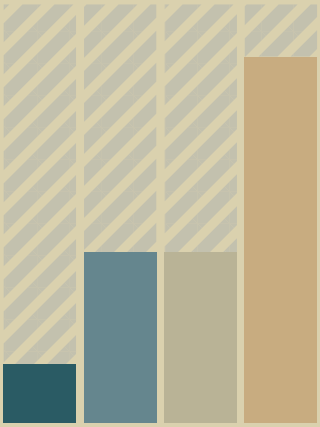
ביום 13 ביוני 2017 החליט בית המשפט למחוק את העתירה, תוך שהוא מניח ששב"ס יפעל לגוון ולהעשיר את שגרת יומם של הכלואים ב"חולות", לרבות באמצעות סקרים ודיאלוג עמם. עוד נפסק, ששב"ס ינפיק לכלואים שתי תעודות מזהות, כך שמסירת אחת מהן כנגד קבלת כיתות לימוד וציוד ספורט לא תגביל את חופש תנועתם במתקן.

מחשבים – בג"ץ 4389/16

ההליך החל בדרישה לספק לכלואים ב"חולות" מחשבים לשימוש חופשי ואינטרנט אלחוטי חופשי, שנענתה בסירוב מוחלט של שב"ס. כיום מממנים הכלואים מכיסם את השימוש באינטרנט וגולשים באמצעות מכשיריהם הסלולריים. לאחר דיון שהתקיים

37 ראו הש"ל 31, בג"ץ 4388/16.

תלונות בדבר המזון



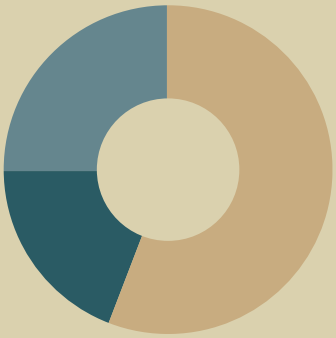
88% טיב המזון וטריותו

41% כמות בלתי מספקת

41% גיוון והתאמה תרבותית

14% סבלו מבעיות עיכול

פעילות ופנאי



56% בטלה, שיטוט, שינה

25% פעילות חינוכית

19% פעילות ספורט

בחודש אפריל ניתן צו על תנאי, שבעקבותיו הסכים שב"ס לפיילוט של שתי כיתות ללימוד מחשבים שמחוברות לאינטרנט. במאי התקיים דיון נוסף, שלאחריו ניאות שב"ס לשלוש כיתות בעלות של חצי מיליון שקל. העותרים עמדו על הדרישה להקמת כיתה בכל אגף, בהתאם לתוכנית המתאר של "חולות", ולשימוש חופשי במחשבים ובאינטרנט שעות ארוכות מדי יום.

ביום 25 ביוני 2017 ניתן פסק הדין, שמחק את העתירה. בית המשפט קבע שאכן יהיה פיילוט, שכיתות המחשב ייפתחו בתחילת ספטמבר מדי יום לשעות ארוכות, לשימוש ולא רק ללימוד, ובהתאם לביקוש יהיה על שב"ס לצעוד לעבר כיתה בכל אגף ומחשב לכל 20 אנשים.

לאחר מועד מתן פסק הדין, רק משיב אחד מבין המרואיינים ידע לספר כי נפתחה כיתת מחשבים במתקן, אך הוסיף כי יש תור בשל ביקוש רב לשימוש במחשבים.

"דמי הכיס" הניתנים לכלואים – בג"ץ 3855/17

על פי החוק, לכלואים במתקן "חולות" אסור לעבוד לפרנסתם מחוץ למתקן. אפשרויות העבודה בתוך המתקן מוגבלות, והשכר המשולם בעדן הוא 30 שקל ליום עבודה שלם. משך ההעסקה במתקן מוגבל לעשרה ימים. לפיכך הכלואים במתקן תלויים בקבלת "דמי כיס", כהגדרתם בחוק, בשווי 16 שקלים ביום (כ-480 שקל בחודש), על מנת לממן את כל צורכיהם – ביגוד, אמצעי תקשורת, תחבורה, מוצרי היגיינה ועוד. מכיוון שסכום זה אינו מספיק לכלל הצרכים, רבים מהמוחזקים במתקן כמעט שאינם יכולים להתרחק ממנו, בהעדר מימון. הם מנותקים מחבריהם ומבני משפחתם שנותרו מחוץ למתקן וחיים חיי דלות בתוך המתקן עצמו.

"המחירים בקנטינה הם כמו בחוץ אבל בשבילנו זה יקר. 16 שקלים ביום לא מספיקים בשביל לקנות כל מה שצריך. דברים בסיסיים, סבון, שמפו, תה, נסיעות. אני לווה כסף לנסיעות מחברים". ב.ט., הוחזק בחולות.

הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב פנתה לשר לביטחון פנים ולשר האוצר, בדרישה להגדיל משמעותית את גובה דמי הכיס נוכח הפגיעה בזכותם של הכלואים לחופש תנועה ובזכותם לכבוד. לאחר שפנייתה סורבה, ביום 10 במאי 2017 הגישה הקליניקה עתירה בשם שלושה מבקשי מקלט הכלואים ב"חולות", האגודה לזכויות האזרח בישראל והמוקד לפליטים ולמהגרים. העותרים דורשים להגדיל את גובה דמי הכיס לסכום של 37 שקלים ביום, בהתבסס על תחשיב הצרכים של הכלואים במקום ועלויותיהם. עתירה זו טרם הוכרעה והתייתרה בשל סגירת המתקן.

ה. הצפיפות בבתי הכלא - בג"ץ 1892/14

13 ביוני 2017 קיבל בג"ץ את עתירת האגודה לזכויות האזרח והמרכז האקדמי למשפט ועסקים ברמת גן וקבע כי על הרשויות להבטיח בתוך תשעה חודשים שטח מחיה של 3 מ"ר לכל אסיר או עצור (ללא שטח השירותים והמקלחת) ובתוך 18 חודשים יש להבטיח שטח של 4 מ"ר לאסיר או עצור, ללא שטח השירותים והמקלחת, או 4.5 מ"ר כולל שטח השירותים והמקלחת[38].

כפי שמתאר דו"ח תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנת 2016 (להלן "דו"ח הסניגוריה"), "תנאי הצפיפות הקשים השוררים בבתי הכליאה בישראל מהווים פגיעה חמורה בזכויותיהם של הכלואים, ובכלל זה בכבודם, בפרטיותם ובבריאותם. לצפיפות השפעות שליליות על מצבו הגופני והנפשי של הכלוא ועל יחסו לסביבתו, והיא אינה מאפשרת מרחב לפרטיות מינימלית. בחלק גדול ממתקני הכליאה, מחריפה בעיית הצפיפות את תנאי המחיה הקשים ממילא, ובכלל זה: תחושת החום והמחנק בתאים; תנאי היגיינה ותברואה ירודים; העדר הפרדה בין המקלחת לשירותים; סדרי אכילה לא נאותים בתאים; מחסור במקומות לאחסון ציוד ועוד"[39].

סהרונים

"סהרונים" מכיל שלושה מתחמים: א', ב' וג'. מתחם א', ובו אגפים 1-6, אינו בשימוש בשלוש השנים האחרונות; מתחם ב', ובו אגפים 7-8, אינו בשימוש מתחילת שנת 2015; מתחם ג', היחיד שבשימוש בשנת 2017 וכיום, נפתח ביוני 2012. מתחם ג' מורכב מאגפים 9-14 ובהם מכולות מגורים המסודרות בשני טורים וביניהן רחבה מרכזית מקורה המשמשת כ"חצר". אגף נוסף הוא אגף בידוד ובו שלושה תאים. מהמידע שנאסף בשנת 2017, כמו בשנים שקדמו לה, עולה שבכל חדר חמש מיטות קומתיים ומתגוררים בו עשרה כלואים. מספר הכלואים המוחזקים בחדר עומד בסתירה למספר הקבוע בתוכניות המתקן שעליהן דווח בביקורת שערכה לשכת עורכי הדין בשנת 2014[40]. לפי התוכניות, אחרי השיפוץ יהיו בכל חדר עד חמישה כלואים. מספר הכלואים בחדר

38 בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים https://www.acri.org.il/he/30843

39 ראו הש"ל 3, עמ' 18.

40 לשכת עורכי הדין, דו"ח מעקב רשמי – מתקן המשמורת "סהרונים", 31 בדצמבר, 2013. עמודים 7-8. http://bit.ly/MTIqMn

עומד בסתירה גם לתקנות שב"ס וסדר הדין הפלילי, שקובעות ש"בכל תא יהיו לא יותר מארבע מיטות לאסירים"[41].

48% מהמשיבים העידו שכל מיטות הקומתיים בחדרם מאוישות – עשרה אנשים בחדר. 52% מהמשיבים העידו כי יש תפוסה של 80% ומעלה בחדריהם וכי מוחזקים בהם שמונה או תשעה כלואים. משמעות הדבר היא שלכל כלוא מרחב מחיה של 2.2 עד 2.8 מ"ר בלבד, כמחצית מהנדרש על פי תקנות שב"ס ורבע מהנהוג במדינות מתקדמות אחרות[42]. גם כאשר התפוסה בתאים אינה מלאה, המיטות הריקות תופסות מקום ותורמות לצפיפות החדר.

התמונה המצטיירת בדו"ח הסניגוריה על הצפיפות במתקן "סהרונים" תואמת את הממצאים שעולים מהמחקר שערכו נציגי המוקד בשנת 2017. כותבי הדו"ח אף מציינים שעל מנת להתאים את תנאי הכליאה באגף לסטנדרט המינימלי של 4.2 מ"ר לאדם, אין להחזיק בתאי המגורים יותר מארבעה כלואים בתא[43].

גבעון

"גבעון" הוא כלא לאסירים פליליים ובו שני אגפים של תאים שנועדו לכליאת מהגרים, אגף אחד לגברים והאחר לנשים ולילדים. שטח התאים משתנה ומוחזקים בהם בין שישה ל-16 כלואים. שירותים ומקלחות ממוקמים בתוך החדרים ומשמשים את דיירי החדר. 77% מבין כלל המשיבים ב"גבעון" דיווחו על תפוסה מלאה בחדרים או על תפוסה של מעל ל-80% (66% מהמשיבות ו-86% מהמשיבים).

ממצאי המוקד בשנת 2017 תואמים את האמור בדו"ח הסניגוריה, שלפיו "באגף המוחזקים הזרים (אגף 3) קיימת צפיפות רבה. באגף 10 תאים, אשר חלקם מכילים 16 מיטות. התאים האחרים מיועדים לשהייה של עד 8 כלואים. במועד הביקור אוכלס האגף כמעט במלואו. כך, מתוך 122 כלואים אשר ניתן להחזיק במקום, שהו באגף במועד הביקור 92 כלואים"[44]. בדו"ח הסניגוריה אין התייחסות למצב הצפיפות באגף הנשים (אגף 2).

---

41 תקנה 2(ז) לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר) תש"ע-2010 וכן תקנה 3(ה)(2) לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), תשנ"ז-1977.

42 ראו הש"ל 3, עמ' 17

43 שם, עמ' 20.

44 שם, עמ' 20.

ו. ענישה ואלימות כלפי העצורים והכלואים

העניישה כלפי כלואים נעשית על פי פקודת נציבות בתי הסוהר (פקנ"צ) 04.13.00 (דין משמעתי). איזוק או החזקה בתנאי הפרדה אינם יכולים לשמש אמצעי ענישה (פקנ"צ 04.15.00 ו-04.03.00 בהתאמה). מהגרים עלולים למצוא עצמם נענשים בגין הפרות נהלים במתקני הכליאה או אף סובלים מאלימות סוהרים ופקחי הגירה בעת מעצרם. העונשים על הפרת נהלים יכולים להגיע אף לכדי כליאה בבידוד, כמפורט בפקנ"צ 04.14.00 (החזקת בבידוד). בניגוד לענישה בגין הפרת נהלים, הפעלת אלימות החורגת משימוש בכוח סביר לצורך מילוי תפקיד, כנגד עצורים או כלואים, אינה חוקית וקיימים מנגנוני בקרה אשר תפקידם לחקור תלונות על מנת למנוע הפעלת אלימות כזו. במקרים רבים מנגנוני פיקוח אלו אינם יעילים: כלואים מעטים מעזים להתלונן על אלימות שהופעלה נגדם ואלו שמעזים להתלונן, לעתים קרובות מגורשים מהארץ בלי שתלונתם תיחקר.

הענישה ב"חולות" נעשית על פי סעיפים 32י עד 32כ לחוק למניעת הסתננות ולפי הוראת הפעלה מס' 11 – "כללי התנהגות של השוהים במרכז: הסדר והמשמעת במרכז". החוק מקנה סמכות הן לפקידי הרשות והן לשב"ס להטיל על הכלואים עונשים הנעים מקנסות כספיים ועד לכליאה ב"סהרונים". רשימת העבירות שבגינן ניתן להטיל עונשים על הכלואים מפורטת בסעיף 32כ לחוק ובנספח א' להוראת ההפעלה, אך רשימה זו לא פורסמה ולא הובאה לידיעת הכלואים.

סהרונים

שניים מבין המשיבים סיפרו כי נענשו על־ידי הסוהרים בתקופת כליאתם. אחד המשיבים סיפר שנאזק ונשלח ל-24 שעות בבידוד לאחר שהתווכח עם דיין בית הדין, משום שחש כי מפעילים עליו לחץ לעזוב את ישראל למדינתו או למדינה שלישית. שני העיד שהוא נאזק ונשלח לשלושה ימי מעצר בבידוד משום שלא קם לספירה בזמן הארוחה.

"רבתי עם הדיין. הסברתי שאני לא יכול לחזור לסודן ולחצו עלי לעזוב לרואנדה. לא הסכמתי לעזוב. העבירו אותי אזוק לבידוד ל-24 שעות. זה חדר קטן, בלי טלוויזיה, בלי מים. שירותים מלוכלכים ואין נייר. אסור לעשן. לא נתנו לי מים כשביקשתי". ס.ב., הוחזק ב"סהרונים".

שני משיבים מבין המרואיינים העידו שהופעלה נגדם אלימות על־ידי פקחי ההגירה בעת מעצרם. רק אחד מבין השניים סיפר כי הגיש תלונה על האלימות שהופעלה כלפיו וכי חוקר משטרה הוזמן על־ידי רשויות שב"ס כדי לגבות את תלונתו.

גבעון

המרואיינים והמרואיינות לדו"ח זה לא דיווחו על מקרי עינוי בשנת 2017 או על אלימות שהופעלה כלפיהם.

חולות

61% מהמשיבים העידו כי נענשו על־ידי פקידי ההגירה או על־ידי אנשי שב"ס ב"חולות". מתוכם 61% נשלחו ל"סהרונים". המשיבים מעידים על ענישה שרירותית ולעתים אף ענישה כפולה שמטילים עליהם פקידי ההגירה ואנשי שב"ס בגין אותן עבירות. רובם סיפרו כי נענשו משום שאיחרו לחזור למתקן או משום שלא החתימו את שעון הנוכחות במועד. מאחר שלכלואים לא ניתן אישור על כך שהחתימו את שעון הנוכחות, אין להם אפשרות להוכיח זאת ויש שנענשו בשל תקלה טכנית במערכת. עונשים הוטלו עליהם גם בשל מעבר בין האגפים בלי להעביר את כרטיס השוהה שלהם, בשל אובדן הכרטיס או בשל פגיעה בציוד.

"בשש בבוקר הגיעו אלינו לחדר, העירו אותנו ולקחו אותי לשימוע. בשימוע נאמר לי שבגלל שלא חתמתי ארבע פעמים בארבעת החודשים שלפני כן, רוצים לשלוח אותי ל'סהרונים'. דיברתי איתם, בלי להתווכח. אמרתי שאני בן אדם וזה קורה ופשוט שכחתי. בסוף נתנו לי על זה אזהרה ואמרו, 'אם עוד פעם תעשה את זה אני אעשה לך ראיון ואשלח אותך ישר לכלא'. אחר כך קראו לי למנהל האגף. המנהל קנס אותי ב-180 שקל, על עניין החתימות, למרות שכבר עברתי שימוע וקיבלתי אזהרה על זה. ביקשתי קבלה ומנהל האגף סירב ואמר: 'צא מפה'". ת.י., הוחזק ב"חולות".

בתשובת שב"ס מיום 24 באפריל 2017 לבקשת חופש מידע נמסר כי עד לאותו מועד התקיימו 441 הליכים משמעתיים בשל אי החתמה מעל שלוש פעמים בחודש (18% מסך ההליכים); כניסה למתקן לאחר השעה 22:00 (2%); שהייה מחוץ למתקן (0.5%); אובדן או נזק לכרטיס הביומטרי (10%) והפרות נוספות הכוללות סירוב להזדהות, הכנסת חפצים אסורים, כניסה בגילופין, קטטות והשחתת רכוש (69.5%). נתונים אלה אינם כוללים הליכי עינוי שננקטו בהחלטת פקידי רשות ההגירה.

ז. איזוק בבדיקה רפואית

על פי נוהלי שב"ס, יש לאזוק גם את הכלואים במעצר מינהלי בעת העברה ממתקן כליאה אחד לאחר או ביציאה לבדיקות מחוצה לו.

העמדה של לשכת האתיקה של ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י)[45] היא כי "מתן טיפול רפואי כשהאדם אזוק הוא פגיעה בכבודו ובפרטיותו. הכבילה גורמת סבל ולעתים גם נזק, והיא עלולה גם לפגום באיכות הטיפול הרפואי. עצם ההסכמה לטפל באדם כבול עלולה להתפרש כאילו הרופא הפך חלק ממערכת האכיפה, וזנח את כללי האתיקה של הרפואה לטובת השלטון". לפיכך, הנחיות הר"י לעניין בדיקת מטופל הן[46]:

1. הרופא ישמור על כבודו, פרטיותו ובריאותו של כל אדם הנמצא בתנאי מעצר או מאסר.
2. הרופא יכבד את זכותו של כל עציר או אסיר לקבל טיפול רפואי ככל אדם אחר, ללא כבילה לאזיקים.
3. הרופא יפעיל את סמכותו המקצועית לשחרור כבליו של עציר או אסיר הנמצא בטיפולו, למעט במקרים שבהם ישנה סכנה מיידית ומוחשית למטופל עצמו או לצוות הרפואי המטפל בו.

המוקד פנה למשרד הבריאות בבקשה לדעת אם יש הנחיה או נוהל המורים כי אין לבדוק אדם אזוק. בתשובה של מינהל הרפואה לבקשת חופש מידע נכתב: "בבית חולים כללי הכלל הינו לבקש לפתוח אזיקים ולהשאיר אזיק אחד, ומכל מקום דואגים שהאיזוק לא יפריע לבדיקה ולטיפול. השב"ס מודיע לצוות מה מידת מסוכנות החולה מבחינתם. במב"ן – המטופל מגיע עם שומרים, ולא מקובל לבדוק מטופל אזוק".

במענה לשאלה אם יש הנחיה או נוהל שמורים לבקש מהסוהר המלווה להתיר אדם מהאזיקים בזמן הבדיקה נכתב: "בבית חולים כללי – קיימת הנחיה לפעול בכפוף למידת המסוכנות המוגדרת על־ידי שב"ס. אם הדבר נחוץ לצורך טיפול, בוודאי שניתן לדרוש הסרת האזיקים. חסר מעמד בבית חולים הוא קודם כל מטופל ואחר כך עציר/

---

45 ראו: ההסתדרות הרפואית בישראל, "כבילת אסירים ועצירים בבתי החולים":
https://www.ima.org.il/MainSiteNew/EditClinicalInstruction.aspx?ClinicalInstructionId=157

46 ראו: ההסתדרות הרפואית בישראל, "יחסי רופא-חברה":
https://www.ima.org.il/mainsitenew/viewcategory.aspx?categoryid=3298

אסיר במשמורת, וזה נכון גם לגבי תושבים ישראלים המגיעים לבדיקה או טיפול על־ידי שב"ס. במב"ן – למעט מקרים קיצוניים של תוקפנות, בהם שב"ס מטעמי ביטחון משאיר את הנבדק אזוק (לאחר תקיפות פיזיות מצד הנבדק את אנשי הצוות)".

יש להדגיש כי מבקשי המקלט והמהגרים כלואים בשל הליכים מינהליים שעניינם הגירה וכי אין מדובר באנשים המצויים בהליך פלילי ואשר עלולה להישקף מהם מסוכנות. כבילה אינה תחליף למחסור בכוח אדם הנדרש לשמירה על המטופל בעודו מאושפז. כבילת הכלואים בזמן אשפוז או בדיקה רפואית אף עומדת בניגוד לאמור בפקנ"צ שב"ס 04.15.01 (כבילת אסיר במקום ציבורי).

"הייתי זקוקה לטיפול רפואי (פורצת בבכי ומתקשה להירגע). לקחו אותי עם אזיקים וכך קיבלתי טיפול רפואי, בעודי אזוקה. התייחסו אלי לא יפה ולא הסכימו לשחרר את האזיקים. הרופא ביקש לשחרר את האזיקים והסוהרים שהיו איתי לא הסכימו ונשארו איתי בזמן הטיפול הרפואי". נ. ר., נכלאה ב"גבעון".

שלושה מבין המשיבים ב"סהרונים" ושניים מהמשיבים ב"גבעון", וביניהם אשה, העידו כי היו אזוקים בזמן בדיקה רפואית או בזמן אשפוז בבית חולים. אחד מהכלואים ב"סהרונים" העיד כי אושפז במשך שלושה ימים שבהם היה אזוק בידו האחת למיטה מלבד הפוגה קצרה, בזמן בדיקת דימות. כלוא נוסף ב"גבעון" סיפר כי התעלף וכשהתעורר גילה כי הוא אזוק ומחובר לעירוי.

סיכום והמלצות

כאמור בהקדמה לדו"ח זה, במסגרת המעקב אחר תנאי הכליאה בחרנו השנה לשים דגש על כמה נושאים מרכזיים: היבטים מגדריים של כליאת מהגרים; כליאת יוצאי חבל דארפור בניגוד להתחייבות המדינה; הליכים משפטיים ופסקי דין הנוגעים לתנאי הכליאה; ענישה ואלימות כלפי הכלואים; וכן איזוק בזמן אשפוז או בדיקה רפואית. בתחומים אחרים שבחנו השנה, כבשנים קודמות, לא ניכרו שינוי או התקדמות מאז פורסם הדו"ח לשנת 2016 ולפיכך המלצות המוקד בנושאים אלה עומדות בעינן[47].

רוב המוחזקים במתקני הכליאה הם מבקשי מקלט אריתראים וסודנים שממשלת ישראל מודה כי אינה יכולה לגרשם בחזרה למדינות מוצאם. אחרים הם מהגרי עבודה או תיירים שפג תוקף אשרתם או שנעצרו בעקבות הפרת תנאיה. עמדתו של המוקד היא שמעצר צריך להיות האמצעי האחרון במסגרת המאמץ להרחיק מהגרים מישראל. לפי הנחיות נציבות האו"ם לפליטים, "מעצר הוא אמצעי חריג ויכול להיות מוצדק רק למען מטרה לגיטימית"[48]. עם זאת, מדיניות ממשלת ישראל זה למעלה מעשור היא לעצור ולכלוא מבקשי מקלט ומהגרים לתקופות ממושכות, גם כאשר גירושם מגבולות המדינה אינו מתאפשר. ההמלצה המרכזית של המוקד היא להימנע מכליאת מהגרים ומבקשי מקלט תוך מתן עדיפות לשימוש באמצעים אחרים – הומניים, כלכליים ויעילים יותר – על מנת לשלוט בזרמי ההגירה[49].

עם זאת, כל עוד רשויות מדינת ישראל מתעקשות לדבוק במדיניות הכליאה, המוקד ממליץ כדלקמן:

המלצות לשב"ס

- יש להימנע מכליאת מהגרים בתנאי בידוד.
- יש להימנע מכליאת טרנסג'נדריות וטרנסג'נדרים בתנאי הפרדה או בידוד. יש לאפשר

47 ראו הש"ל 23.

48 ראו הנחיות נציבות הפליטים של האו"ם, קווים מנחים למשמורת, הנחיה 4.1:
UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012:
http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html

49 ראו הקואליציה הבינלאומית למניעת מעצר מהגרים, "יש אלטרנטיבות", 24 בספטמבר 2015:
http://idcoalition.org/publications/there-are-alternatives-revised-edition/

להם ליטול הורמונים, להתלבש בהתאם לזהותם המגדרית, לפנות אליהם בהתאם לזהותם זו ולשמור על כבודם.

- יש להימנע לחלוטין מאיזוק בעת בדיקה או אשפוז רפואי ולשנות בהתאם את הנהלים בנוגע למהגרים במעצר מינהלי, שאינם חשודים או נאשמים בכל פשע ולא נשקפת מהם מסוכנות.
- יש לתגבר את מערך הסיוע הסוציאלי ומערך בריאות הנפש על מנת שיוכל לתת מענה לכלואים לתקופה בלתי מוגבלת בעקבות מדיניות הגירוש למדינה שלישית.
- יש לצמצם במחצית את מספר הכלואים בתאים, כך שמרחב המחיה לאדם יעמוד לכל הפחות על 4.5 מ"ר, כנדרש על פי תקנות שב"ס ופסיקת בג"ץ.
- יש לכבד את עקרון פומביות הדיון ולקבוע נוהל שיאפשר את כניסתו של כל החפץ בכך לדיונים המתקיימים בפני בית הדין.
- יש לאפשר לכלואים במידת האפשר גם מזון שאליו הורגלו וכן להתחשב בצומות ובמנהגי הדת השונים.
- יש לספק שירותי דת קבועים בכל המתקנים ולאפשר חופש פולחן.
- יש לקבוע נוהל הזמנת חוקר משטרה במקרים שבהם כלוא או בא כוחו פונים לשב"ס בבקשה להגיש תלונה, ולהבטיח שהכלוא יוכל להגיש את תלונתו בטרם יגורש מהארץ.
- יש להנגיש את המידע בדבר מועדי הביקור במתקני הכליאה באתר האינטרנט של שב"ס ולפרסמו גם בשפות שדוברים קרוביהם של הכלואים.

המלצות לרשות ההגירה

- אין לנקוט אמצעי כפייה ואיומים על מנת לאלץ מבקשי מקלט לעזוב את ישראל.
- יש להימנע מכליאת מבקשי מקלט לצורך קיום הליכי זיהוי בעניינם ולקיימם בלשכה הסמוכה למקום מגוריהם ולפני העברתם ל"חולות" או למשמורת.
- יש להקפיד על נגישות למערכת המקלט הישראלית ועל מתן החלטות ללא שיהוי. יש להימנע מכליאת הממתינים להכרעה בבקשתם.
- יש להבטיח כי בכל האגפים במתקני הכליאה יש טופסי בקשת מקלט וכן הסבר על מערכת המקלט בישראל, על הליך המקלט ועל אופן הגשת הטפסים.
- יש להימנע מכליאת ניצולי עינויים ואנשים הסובלים מתסמונת פוסט טראומה או

הפרעות נפשיות אחרות ולהעדיף חלופות מעצר.

- במקרים של מעצר ילדים ומשפחות יש למנות מתאם טיפול שיסייע בעזיבת המשפחה, תוך הימנעות מכליאה. אין להחזיק ילדים במתקני הכליאה אלא במקרה של הרחקה, בטווח של שעות ספורות מן המעצר.
- יש להקפיד שתקופת כליאתם של מהגרים במתקן "יהלום" תהיה קצרה ככל האפשר.
- יש להקפיד על תנאי כליאתם של המהגרים במתקן "יהלום" ועל ההיגיינה במקום, במיוחד על תנאי כליאתם של ילדים עד למועד טיסתם ויש להקפיד על שמירה קפדנית של זכויותיהם וכבודם של הכלואים במתקן.
- יש לאפשר כניסה של גופים מפקחים וכן של נציגי ארגוני זכויות אדם למתקן "יהלום".
- יש להסביר לכלואים את תפקידם וסמכויותיהם של ממוני ביקורת הגבולות שבפניהם הם מובאים וכן את מטרות הפגישות והשימועים שמתקיימים בעניינם.
- יש למסור לידי הכלואים את פרוטוקול השימוע וההחלטה המנומקת שהתקבלה בעניינם כמתחייב על פי החוק.
- יש לכבד את זכותם לייצוג של הכלואים, ליידע את באי כוחם על הליכים או שימועים מבעוד מועד ולשלוח להם את החומרים בעניינם ללא דיחוי.
- יש להקפיד על מתן מענה לכלואים או לבאי כוחם תוך פרק זמן סביר.

המלצות למשרד המשפטים

- יש ליצור מנגנון יעיל ודיסקרטי אשר יאפשר למהגרים להגיש תלונה במשטרה על אלימות שהופעלה נגדם בעת מעצרם או אחריו, בטרם יגורשו מישראל.
- יש להבטיח שעקרון פומביות הדיון יכובד ותתאפשר הנוכחות של כל מי שחפץ בכך בדיונים המתקיימים בפני בית הדין.
- יש לעדכן מדי יום את מאגר ההחלטות המקוון שבו מתפרסמים פרוטוקולים של בית הדין, על מנת שחברים וקרובי משפחה יוכלו לאתר את יקיריהם הנעצרים ועל מנת שניתן יהיה לאתר ניצולי סחר והחזקה בתנאי עבדות בטרם יגורשו מהארץ וימוצה הדין עם סוחריהם.
- יש לתלות בכל מתקני הכליאה שלטים בשפות השונות, המבהירים לכלואים את זכויותיהם ואת הסמכויות של ממוני ביקורת הגבולות ודייני בית הדין שלפניהם הם נקראים.