# חלופות למעצר
# של ילדי מהגרים בישראל



ילד אסור

# חלופות למעצר של ילדי מהגרים בישראל

ינואר 2014

התוכנית נכתבה על ידי עו"ד יונתן ברמן

הפרק על ההשפעות הפסיכולוגיות וההתפתחותיות של מעצר וכליאה על בריאותם הנפשית של ילדים נכתב על ידי יעל מאיר

פרק המחקר נכתב על ידי יעל מאיר ורותם אילן

ייעצו לתוכנית ותמכו בה ועדת מומחים מתחומים שונים:

השופטת בדימוס סביונה רוטלוי, לשעבר יו"ר הוועדה לזכויות הילד

עו"ד יהודית קרפ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר

פרופ' נמרוד אלוני, ראש המכון לחינוך מתקדם, מכללת סמינר הקיבוצים

פרופ' מישל סלואן, בית הספר לפסיכולוגיה באוניברסיטת תל אביב

ד"ר גרסיאלה כרמון, פסיכיאטרית ילדים ונוער, מנהלת מרכז "לטיף" לבריאות הנפש לילדים, נוער ומשפחה באום אל פאחם ושפרעם, יו"ר שותפה של רופאים לזכויות אדם

דר' דני חמיאל, פסיכולוג קליני ורפואי

מר דור הררי, פסיכולוג לגיל הנעורים, המכון לחינוך מתקדם, מכללת סמינר הקיבוצים

צילומים באדיבות אקטיבסטילס

צילום בעמוד 76: יאיר מיוחס

עיצוב: ענת וקנין אפלבאום

התכנית היא חלק מפרויקט משותף של מוקד סיוע לעובדים זרים, רופאים לזכויות אדם, פרויקט ילדים ישראלים באגודה לזכויות האזרח ונציבות האו"ם לפליטים.

# תקציר


בשנים האחרונות התרחב השימוש במעצר ככלי להתמודדות עם ההגירה למדינת ישראל, ועמו התרחבה גם הפרקטיקה של מעצר ילדים חסרי מעמד. התפישה הבסיסית העומדת ביסוד מסמך זה היא כי מקומם של ילדים אינו במעצר. מעצר של ילדים בגין היעדר מעמד הוא אמצעי חריף שאינו נחוץ, ושלא ניתן להצדיקו לצורך מימוש מדיניות ההגירה של מדינת ישראל. מעצר של ילדים הוא בעל השלכות פסיכולוגיות שליליות קשות, שכן ילדים במעצר אינם מסוגלים להבין תמיד מדוע נכלאו, והכליאה מערערת את עולמם ואת תחושת הביטחון הדרושה להתפתחותו התקינה של כל ילד.

תפישת העולם העומדת ביסוד מסמך זה היא כי ישנן חלופות למעצר, וכי מוטלת על המדינה חובה לאתר וליצור חלופות כאלה, אף אם הדבר כרוך בשינויים מערכתיים. המונח "חלופות מעצר" (Alternatives to Detention), כפי שנעשה בו שימוש במסמך זה, מתייחס לשורה של פרקטיקות שאינן כוללות מעצר, אך שטמונות בהן סוגים מסוימים של הגבלות. במובן זה מדובר בפרקטיקות המאפשרות, למשל, מגורי מהגרים בקהילה בזמן שמתקיימת בחינה של מעמדם או בזמן שמתנהלים בעניינם הליכי גירוש, בכפוף למגבלות מסוימות המוטלות עליהם. היבטים מסוימים של מודל זה עשויים להיות ישימים לגבי קבוצות שונות של מהגרים; עם זאת, מסמך זה מתמקד בעניינם של ילדים. הילדים חסרי המעמד המוחזקים במעצר בישראל מתחלקים לשלוש קבוצות עיקריות: ילדים של מהגרי עבודה, ילדים של מבקשי מקלט או של אלה החוסים תחת "אי הרחקה זמנית" וילדים בלתי מלווים.

החל מחודש מרץ 2011 נעצרים ילדים של מהגרי עבודה, לרוב לצד אמהותיהם, ומוחזקים במתקן יהלו"ם, המכונה גם "מתקן המסורבים". מדובר במתקן שלא נעשו בו התאמות כלשהן להחזקת ילדים, אין בו שירותי רפואה קבועים – והוא מנוהל על ידי פקחי משרד הפנים, הנעדרים הכשרה להתמודדות עם ילדים. הליך המעצר, הנעשה לעתים לפנות בוקר, אינו מביא בחשבון רגישויות המיוחדות לאוכלוסיה של ילדים, והעובדת הסוציאלית שבמתקן אינה עוסקת בסיוע רגשי לילדים ולהוריהם, אלא בעיקר בסיוע לרשויות ההגירה בקידום הגירוש.

הקבוצה השנייה שבה נעסוק היא קטינים בלתי מלווים, המוחזקים במעצר בישראל החל משנת 2004. המדיניות ותנאי ההחזקה של קטינים אלה עברו גלגולים רבים בעשור האחרון. בהתאם למדיניות הקיימת כעת, ילדים לא מלווים מתחת לגיל 14 שנים אינם אמורים להיות מוחזקים במעצר, בעוד שילדים מעל גיל זה, אמורים להיות מוחזקים במעצר תקופות קצרות יחסית עד למציאת חלופה בעניינם, העשויה להיות חלופה בקהילה או בפנימייה. עם זאת, עצם השימוש במתקני המעצר כברירת מחדל וכ"בסיס קליטה ומיון" לילדים עד למציאת פתרון חלופי עבורם הוא פסול. זאת ועוד, בהתאם לממצאי מבקר המדינה, משרד הפנים אינו עומד בפרקי הזמן שהוא עצמו קצב, וילדים לא מלווים מבלים פרקי זמן ממושכים יותר מאלה הקבועים בנהלי משרד הפנים עד שנמצא עבורם פתרון.

הקבוצה השלישית והאחרונה שבה נעסוק במסמך זה – ילדים של מבקשי מקלט ושל אלה החוסים תחת מדיניות של "אי הרחקה זמנית" – מוחזקת במעצר במתקן הכליאה "סהרונים" שבנגב. גם שם מדובר במתקן שאינו מותאם לילדים ושאין בו שירותים בסיסיים הנחוצים להם, ושוררים בו תנאי מזג אוויר קיצוניים – בחורף ובקיץ.

הספרות המקצועית, המוצגת במסמך זה, מצביעה על ההשפעות הפסיכולוגיות הקשות של כליאת ילדים. בנוסף, לצורך הכנת מסמך זה נערך מחקר בקרב 66 בני נוער והוריהם, שהוחזקו או מוחזקים במעצר בישראל. המחקר מצביע על תהליך מעצר טראומתי, תנאי כליאה לא מתאימים ופגיעה בבריאותם הנפשית של הילדים.

## יש חלופות למעצר: ההמלצות המרכזיות

### אימוץ מודל של "מתאמי טיפול" המיושם בהצלחה במדינות שונות

תוך התייחסות למודלים שונים הקיימים בעולם ביחס לטיפול בילדי מהגרים, מסמך זה מציע אימוץ של מודל המכונה "תיאום טיפול" (Case Management). הגישה העומדת בבסיס מודל זה היא טיפול אינטנסיבי, מתואם ומקיף, שבמסגרתו "מתאמי הטיפול" יוצרים יחסי עבודה ואמון עם יחידים ומשפחות במטרה להעצים אותם, לחזק את יכולתם להתמודד עם בעיות בכוחות עצמם, לספק להם מידע אודות אופן קבלת שירותים ומשאבים בקהילותיהם ולפעול להגנה על אוכלוסיות רגישות, כמו ילדים, שאינן יכולות להגן על עצמן. "מתאמי טיפול" הם בדרך כלל עובדים סוציאליים או פסיכולוגים.

בהקשרים הנוגעים להגירה, תפקיד "מתאם הטיפול" הוא לטפל ביחידים ובמשפחות המתגוררים בקהילות ושוהים במסגרת חלופות למעצר, בעוד מעמדם במדינה מתברר או בשלב שבו עליהם להתארגן לקראת יציאה מן המדינה. אחד מתפקידיו של "מתאם הטיפול" הוא לתרום לקבלת החלטות נאותה הן על ידי הגוף הממשלתי הרלוונטי והן על ידי המהגר או מבקש המקלט. לשם כך על "מתאם הטיפול" להבטיח כי למהגר מידע מלא על מעמדו המשפטי, על ההליכים המינהליים והמשפטיים המתנהלים בעניינו ועל כל האפשרויות העומדות לרשותו להסדרת מעמדו. בנוסף, תפקידו של "מתאם הטיפול" הוא לסייע בידי המהגר המבקש להסדיר את מעמדו להגיש בקשות מלאות, כדי לא להאריך שלא לצורך את ההליכים, וכדי להקל על הרשויות ועל המהגרים כאחד ולוודא זרימת מידע ביניהם, כמו גם שקיפות מקסימלית של ההליך.

כמו כן, תפקידו של "מתאם הטיפול" הוא לזהות את הצרכים של יחידים ושל משפחות השוהים בקהילה במסגרת חלופה למעצר, להבטיח במהלך השהייה בקהילה מידע מלא ונגישות לשירותים חברתיים. לבסוף, ככל שנסגרות בפני המהגר כל האפשרויות להסדיר את מעמדו והוא נאלץ לעזוב את המדינה, תפקידו של "מתאם הטיפול" הוא לאתר את הקשיים העומדים בפניו ולסייע לו בהתמודדות עמם. כך, למשל, ביחס לילדים על "מתאם הטיפול" לסייע בקשיים בעזיבת מערכת החינוך, פרידה מן הסביבה המוכרת וכדומה. ביחס להורה, "מתאם הטיפול" עשוי לסייע לו להיות מודע לכל הזכויות העומדות לו מול מעסיקיו במועד עזיבת העבודה ובמימוש זכויות אלה, ובעניינים פרקטיים כמו רכישת כרטיסי טיסה, העברת רכוש שנצבר אל מדינת המוצא, סיום חוזה שכירות וכיוצא באלה. סיוע בעניינים אלה לא רק מקל על המהגר, אלא אף מגדיל את הסיכויים כי המהגר ישתף פעולה עם הליך העזיבה.

**במקום מעצר וכליאה של ילדים – מגורים בקהילה, ב"מרכזי מגורים למשפחות" או בפנימיות**

ההמלצות שמציג מסמך זה כוללות שילוב של המודל של "מתאמי טיפול" לצד חלופות למעצר בקהילה, כשהדבר מתאפשר, וכשאינו מתאפשר – מגורים ב"מרכזי מגורים למשפחות". חשוב להדגיש כי מדובר במרכזים המצויים באזורי מגורים רגילים, שאינם מנוהלים על ידי שירות בתי הסוהר או משרד הפנים, ושניתנים בהם מלוא השירותים הדרושים לילדים, ובהם שירותי בריאות, ייצוג משפטי ואפשרות לפקוד את מערכת החינוך הכללית. בנוסף, ההמלצות מתייחסות לטיפול בקטינים לא מלווים על בסיס מודל שבו מאפיינים מסוימים של המודל הקיים בישראל, ובכלל זה אפשרות למגורים בקהילה או השמה בפנימיות, אך כל זאת ללא הליך של מעצר בלתי מוגבל בזמן הקודם למציאת החלופה.

# תוכן העניינים


| | |
|---|---|
| תקציר | 5 |
| יש חלופות למעצר: ההמלצות המרכזיות | 6 |
| תוכן עניינים | 8 |
| הקדמה | 10 |
| 1. מהן חלופות למעצר? | 13 |
| 2. מעצר ילדים חסרי מעמד בישראל | 15 |
| 2.1. ילדים של מהגרי עבודה | 16 |
| 2.2. מעצר ילדים בלתי מלווים | 19 |
| 2.3. ילדים של מבקשי מקלט ושל אלה החוסים תחת מדיניות "אי ההרחקה הזמנית" | 22 |
| 3. השפעות פסיכולוגיות והתפתחותיות של מעצר וכליאה על בריאותם הנפשית של ילדים | 27 |
| 3.1 מאפייני הליכי המעצר והגירוש בישראל | 29 |
| 3.2 מאפייני כליאה ממושכת בישראל | 31 |
| 4. מיפוי תנאי המעצר והכליאה של ילדים חסרי מעמד בישראל | 35 |
| 4.1. רקע כללי | 36 |
| 4.2. הליך המעצר | 38 |
| 4.3. תנאי הכליאה | 40 |
| 4.4. מיפוי מצבם הרגשי של ההורים ושל הקטינים ששהו במתקני המעצר והכליאה | 43 |
| 4.5. סיכום ממצאי המחקר | 45 |
| 5. העקרונות המשפטיים בדין הבינלאומי ביחס ל(אי) מעצר קטינים | 47 |
| 6. יש חלופות למעצר | 51 |
| 6.1. Case Management – "תיאום טיפול" | 52 |
| 6.2. מגורים בקהילה | 55 |
| 6.3. מרכזי מגורים למשפחות | 58 |
| 6.4. קטינים לא מלווים | 62 |

7. המלצות ליישום חלופות למעצר בישראל 67
7.1. הטיפול במשפחות מהגרים המתגוררות בתחומי ישראל 68
7.2. הטיפול במשפחות של מבקשי מקלט ומשפחות השוהות בישראל תחת מדיניות "אי ההרחקה הזמנית" 70
7.3. הליך הטיפול בקטינים לא מלווים 71
7.4. מרכזים ייעודיים למגורים זמניים למשפחות ולקטינים לא מלווים 72
7.5. ייצוג משפטי 73
7.6. שירותי בריאות 74
8. נספח: המחקר המלא בעניין תנאי המעצר והכליאה של ילדי מהגרים בישראל 77
8.1 מטרת המחקר 77
8.2 שיטת המחקר 78
8.3 תוצאות המחקר 80

# הקדמה

בשנים האחרונות התרחב השימוש במעצר ככלי להתמודדות עם ההגירה למדינת ישראל, ועמו התרחבה גם הפרקטיקה של מעצר ילדים. בעוד שבעבר לא ניתן היה למצוא ילדים חסרי מעמד במעצר וחלו ביחס אליהם הסדרים בלתי פורמאליים של הימנעות ממעצר, הרי שבשנים האחרונות אפשר לראות פרקטיקה ממוסדת של כליאת ילדים. כליאתם של הילדים, לצד הוריהם או בלעדיהם, נעשתה עד כה בישראל ללא תוכנית עקבית וברורה, כמתוך התגלגלות אקראית בין פרקטיקות שונות, שענו על מה שרשויות ההגירה ראו כצרכי השעה.

כבר בתחילת הדברים רצוי להבהיר באופן הברור ביותר - התפישה הבסיסית העומדת ביסוד מסמך זה היא כי מקומם של ילדים אינו במעצר. מעצר של ילדים בגין היעדר מעמד הוא אמצעי חריף שלא ניתן להצדיקו - ושאינו נחוץ לצורך מימוש מדיניות ההגירה של מדינת ישראל. מעצר של ילדים הוא בעל השלכות פסיכולוגיות שליליות קשות, והוא מערער את עולמם. ילדים במעצר אינם מסוגלים להבין תמיד מדוע נכלאו, והכליאה מערערת את תחושת הביטחון הדרושה להתפתחותו התקינה של כל ילד. תפישת העולם העומדת ביסוד מסמך זה היא כי ישנן חלופות למעצר, וכי מוטלת על המדינה חובה לאתר וליצור חלופות כאלה, אף אם הדבר כרוך בשינויים מערכתיים.

בדו"ח זה איננו מבקשים להמציא מחדש את הגלגל. מחקרים משווים רבים בעניין מעצר ילדים כבר נעשו ברחבי העולם, חלופות שונות למעצר אומצו על ידי מדינות שונות, וכל מה שנותר למדינת ישראל הוא לבחון את האפשרויות הקיימות, לאתר את אלה ההולמות את המציאות בישראל ולבצע את ההתאמות הנדרשות. מסמך זה נשען במידה לא מבוטלת על עבודתה של הקואליציה הבינלאומית נגד מעצר (International Detention Coalition – IDC), הנוטלת חלק בפרויקט נגד מעצר ילדים, שבמסגרתו נכתב מסמך זה.

נוסיף בפתח הדברים הערה ביחס לתיאור ההסדרים החלים במדינות אחרות, שיובאו לאורך מסמך זה. המסמך אינו מתיימר להביא באופן מלא ושיטתי את מלוא הסדרי ההגירה והסדרי המעצר במדינות אחרות. מסמך זה אף אינו מתיימר לטעון כי המצב במדינות שיובאו כדוגמה הוא אידיאלי, וכי לצד הפרקטיקות המתוארות לא מתקיימות במדינות אלה פרקטיקות חיוביות פחות. המידע המשווה המובא כאן, אף אין מטרתו "להוכיח" כי ישראל נוהגת בענייני מעצר בצורה שלילית ביחס למדינות אחרות, וכי מסיבה זו עליה "להתיישר" בהתאם לנהוג במדינות אלה. תכלית המידע המובא כאן ביחס למדינות אלה היא לאתר את אותם אלמנטים חיוביים שאומצו בהן (אף אם לצדם ניתן לאתר אלמנטים חיוביים פחות), ולבחון אלו מתוכם מתאימים לאימוץ בהקשר הישראלי - תוך התאמתם לאופי המקומי של ההגירה.

בחלוקה גסה נתייחס בדו"ח זה לשלוש קבוצות של ילדים במעצר: ילדי מהגרים החיים עם אחד מהוריהם לפחות בתחום מדינת ישראל מזה זמן מה; ילדים של מבקשי מקלט או ילדים של אלו החוסים תחת מדיניות "אי הרחקה זמנית", ושנתפסו ונכלאו בדרך כלל בסמוך לכניסתם למדינה; וילדים לא מלווים, בין שנתפסו ונכלאו בתחום המדינה לאחר תקופת שהייה בשטחה ובין שנתפסו בסמוך לגבול לאחר חצייתו. כפי שנראה, ביחס לכל אחת מן האוכלוסיות הללו קיימים כיום הסדרי מעצר שונים.

חשוב להבהיר, כי מסמך זה אינו עוסק בהסדרת מעמדם של ילדים בישראל, במתן מעמד לילדים או בהכרה בהם כפליטים. ניתן לנקוט בעמדות שונות ביחס לשאלה אם יש מקום להעניק סטטוס חוקי במדינת ישראל לילדים חסרי מעמד, ואם כן, באלו מקרים. עם זאת הדו"ח שלפניכם מתמקד בשאלה צרה יותר, שעניינה מעצרם של ילדים בשלב ההמתנה להסדרת מעמדם או בשלב שבו מוצו ההליכים להסדרת מעמדם, ועליהם לעזוב את המדינה.

מטרתנו במסמך זה אינה להחזיר את ישראל כמה שנים לאחור לתקופה שבה לא היו קיימים הסדרים כלשהם ביחס לילדים. תקופה ארוכה זו של עצימת עיניים לנוכח קיומן של אוכלוסיות הילדים חסרי המעמד בישראל כללה אמנם נוהג של הימנעות ממעצר ילדים - אך בחסות החלל שנוצר בתקופה זו, צרכיהם הבסיסיים של ילדים רבים לא טופלו על ידי איש. מסמך זה מציע לגבש מדיניות כוללת והסדרים ברורים לטיפול בילדים חסרי מעמד בישראל, שבבסיסם העיקרון כי מקומו של ילד אינו במעצר.

ראוי להקדים ולומר, כי בשנה האחרונה חלה ירידה משמעותית במספר האנשים החוצים ללא היתר את גבול ישראל-מצרים עד כדי היעלמות כמעט מוחלטת של תופעה זו, וזאת לנוכח השלמת הבנייה של גדר גבול המונעת, באופן כמעט מוחלט, כניסה לישראל. משמעות הדבר היא גם ירידה משמעותית בקצב הגידול של חלק מאוכלוסיות הילדים שבהן אנו עוסקים במסמך זה. מכאן נובע שהפתרונות המוצעים במסמך ידרשו הקצאה של תקציב נמוך יותר מזה שהיה נדרש בעבור פתרונות דומים לפני כשנתיים, למשל.

עם זאת, הפתרונות המוצעים אינם מותנים בכך שמספר הנכנסים לישראל יוסיף להיות נמוך. כפי שציין לאחרונה בית המשפט העליון בפסק דין שבו בוטלו הוראות החוק למניעת הסתננות, המאפשרות מעצר מינהלי לפרק זמן של שלוש שנים של מבקשי מקלט ושל מי ששוהה בישראל תחת מדיניות "אי הרחקה זמנית": "כליאת המסתננים ושלילת חירותם לתקופה ארוכה הינה פגיעה אנושה ולא מידתית בזכויותיהם, בגופם ובנפשם",[1] ולכן, גם לנוכח העובדה ש"הגנה על זכויות אדם עולות כסף", מדינת ישראל מחויבת למצוא חלופות למעצר.[2]

1 בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פסק דין מיום 16.9.2013 [פורסם בנבו], סעיף 110 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

2 שם, סעיפים 103 ו-114 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל.


כלאו
אינו מקום
לילדים

# .1

# מהן חלופות למעצר?

אחת המטרות המרכזיות של מסמך זה, מעבר לקריאה שלא להחזיק ילדים חסרי מעמד במעצר, היא הצגת החלופות לשימוש בכליאה. ניתן לעשות שימוש במונח "חלופות למעצר" (Alternatives to Detention או ATD) באופן צר או באופן רחב. במובן הצר, המונח "חלופות למעצר" מתייחס למקרים האינדיבידואליים שבהם קיימת הצדקה או עילה למעצר, אך לרשות המדינה עומדים אמצעים פחות פוגעניים, שבהם ניתן לעשות שימוש כדי להשיג את מטרת המעצר (למשל, שחרור בערובה כספית). במובן הרחב, המונח מתייחס לשורה של פרקטיקות - שבהן המדינה עשויה להשתמש במסגרת הליכים של ניהול הגירה - שאינן כוללות מעצר, אף שטמונות בהן סוגים מסוימים של הגבלות. במובן זה מדובר בפרקטיקות המאפשרות, למשל, מגורי מהגרים בקהילה בזמן שמתקיימת בחינה של מעמדם או בזמן שמתנהלים בעניינם הליכי גירוש, בכפוף למגבלות מסוימות המוטלות עליהם. מגבלות כאלה עשויות לכלול חובת רישום, הפקדת מסמכים, התייצבות, "תיאום טיפול" פרטני (Management Case) וכיוצא באלה.[3]

במסגרת מסמך זה אנו עוסקים בחלופות למעצר במובנן הרחב. נקודת המוצא של הדו"ח היא שככלל, אין הצדקה למעצר ילדים בשל היעדר מעמד חוקי. מגוון התכליות שלצורך הגשמתן ילדים מושמים במעצר בישראל - ילדים של מבקשי מקלט הממתינים להחלטה בבקשתם להיות מוכרים כפליטים, ילדים של מי שחלה עליהם מדיניות "אי ההרחקה הזמנית", ילדים הממתינים להחלטות בבקשותיהם למעמד בישראל, ילדים הממתינים למציאת מסגרת הולמת בפנימיות או במוסדות אחרים או ילדים הממתינים לגירוש - הן מטרות שהשגתן אפשרית, ואף מתחייבת, בדרכים אחרות, פוגעניות פחות.

3 Cathryn Costello & Esra Kaytaz, Building Empirical Research into Alternatives to Detention, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, June 2013, p. 10-11, available at: http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html.



# .2

# מעצר ילדים חסרי מעמד בישראל

בהתאם להערכות של ארגוני זכויות האדם העוסקים בתחום, בישראל שוהים כיום כ-2,100 ילדים של מהגרי עבודה; לרשויות המדינה אין הערכה מקבילה בנוגע למספר הילדים. הוריהם של אותם ילדים הגיעו לישראל כדין בהזמנת מדינת ישראל - בעיקר כדי לעבוד בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד ובענף התעשייה והשירותים. כ-70% מן הילדים נולדו לאמהות שעבדו בתחום הסיעוד ושהו בישראל כדין, אך איבדו את מעמדן, בין אם בשל הנוהל שלפיו לידה בישראל מביאה לאובדן מעמד בארץ ובין אם בשל "הסדר הכבילה", שמכוחו מהגרי עבודה שמעסיקם מת או שפוטרו או התפטרו מעבודתם נהפכו לשוהים שלא כדין. חשוב לציין, כי שני הסדרים אלה נפסלו בסופו של דבר על ידי בית המשפט העליון, תוך שנקבע כי הם פוגעים באופן בלתי חוקי בזכויותיהם של מהגרי העבודה,[4] אך יישומם במשך שנים יצר אלפי שוהים שלא כדין.

נוסף על אלה ניתן למנות בין הילדים חסרי המעמד בישראל ילדים של מהגרי עבודה ששהו ועבדו בה כדין, אך נשארו בישראל לאחר פקיעת תוקף רישיון הישיבה שהיה בידיהם; ילדי הורים שנכנסו לישראל באשרת תייר ונשארו בה; ילדי הורים שהיגרו לישראל ממדינות ברית המועצות לשעבר במסגרת חוק השבות או כבני משפחה של זכאים מכוח חוק השבות, אך הם חסרי מעמד בישראל מטעמים שונים; וילדיהם של מבקשי מקלט או של מי ששוהים בשירות תחת מדיניות "אי הרחקה זמנית", שהגיעו לישראל כדין או שנכנסו אליה ללא היתר דרך גבול ישראל-מצרים. נוסף על אלה, קיימת קבוצה קטנה של ילדים בלתי מלווים, כלומר ילדים שמשפטית או בפועל אין מבוגר האחראי לרווחתם.

בעבר נמנעו רשויות המדינה ממעצר של ילדים חסרי מעמד. את התפתחות מדיניות המעצר הנוכחית, המופנית כלפי ילדים חסרי מעמד, ניתן לסקור, בחלוקה גסה, ביחס לשלוש אוכלוסיות מרכזיות, שהסדרים שונים מוחלים עליהן: ילדים של מהגרי עבודה הנמצאים בישראל עם הוריהם, ילדים לא מלווים וילדים של מבקשי מקלט המוחזקים במעצר לצד הוריהם. ביחס לכל אחת משלוש הקבוצות ניתן לראות החרפה של מדיניות המעצר בשנים האחרונות.

---

4 לפסילת "הסדר הכבילה" על ידי בית המשפט העליון ראו: בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1)346; לפסילת "נוהל הטיפול בעובדת זרה בהריון" ראו: בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 13.4.2011 [פורסם בנבו].

# .2.1

# ילדים של מהגרי עבודה

במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20, בשעה שהאכיפה נגד מי שנמצאו בישראל ללא היתר היתה כמעט זניחה, ילדים חסרי מעמד והוריהם לא זכו ליחס שונה. ואולם במחצית הראשונה של העשור הקודם, עם התחלת האכיפה המסיבית של איסור השהייה ללא היתר בישראל, נעצרו אבות רבים לילדים חסרי מעמד - וגורשו. באותה תקופה, ילדים ואמהותיהם לא נעצרו, אך גירוש האבות הביא ליצירתן של משפחות חד-הוריות רבות. כוונת משרד הפנים היתה, ככל הנראה, להביא לעזיבתן של אמהות וילדיהן בעקבות עזיבת האבות. עם זאת חלק ניכר מן האמהות נשאר בישראל עם ילדיהן, חרף גירוש האבות.

המדיניות הנוכחית של מעצר ילדים של מהגרי העבודה התגבשה במקביל לפעולות להסדרת מעמדם של חלק מן הילדים. בחודש ינואר 2004, בתקופת כהונתו של שר הפנים אברהם פורז, שניסה לקדם תוכנית להענקת מעמד לילדים, התקבלה החלטת ממשלה, שבה נקבע, בין השאר, כי תוקם ועדת שרים, שתדון "בשאלת מתן מעמד לילדי שוהים בלתי חוקיים".[5] הצעה שגיבשו שר הפנים ושר הרווחה, זבולון אורלב, לא קודמה בשל סיום כהונתו של השר פורז, אך בחודש יוני 2005 אישרה הממשלה את החלטה מס' 3807, שבה נקבעו תנאים למתן מעמד לילדים.[6] בעקבות מאבק ציבורי של ארגוני זכויות אדם, החלטה זו תוקנה בחודש יוני 2006, שבו התקבלה החלטת ממשלה מס' 156.[7] על אף שמרכז הכובד של שתי החלטות אלה היה הסדרת מעמדם של ילדים והוריהם, שתי ההחלטות הצהירו על מדיניות של גירוש ילדים - ובשתיהן הופיע המשפט "זרים ומשפחותיהם אשר לא יעמדו בתנאי הסדר זה יורחקו מישראל".

החלטות הממשלה מהשנים 2005 ו-2006 חלו על ילדים שבמועד קבלת ההחלטה שהו בישראל לפחות שש שנים ברצף ונולדו בישראל או נכנסו אליה לפני גיל 14 שנים.[8] הסדרת מעמדם של ילדים אלה הותנתה בכך שההורים נכנסו לישראל כדין, שהילד דובר את השפה העברית, ושבמועד קבלת החלטת הממשלה הילד למד בכיתה א' או בכיתה גבוהה יותר, או סיים את לימודיו בבית הספר. ילד שעמד בתנאים אלה זכאי היה לקבל תושבות קבע בארץ, בעוד שהוריו המתגוררים עמו זכאים היו לקבל תושבות ארעית, כמו גם אחיו, אם היו לו כאלה, שלא עמדו בעצמם בתנאי החלטת הממשלה. בהמשך, לנוכח פרק הזמן הממושך שנדרש למשרד הפנים לבחון את הבקשות, הוחלט כי החלטה מס' 156 תחול על ילדים, שבמועד קבלת ההחלטה היו בני

---

5 החלטת ממשלה מס' 1289 מיום 4.1.2004.
ההחלטה זמינה ב: http://www.pm.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/01/des1289.htm.

6 ההחלטה החריגה ילדים שהוריהם הועסקו על ידי שגרירויות זרות (לרוב לא בתפקידים דיפלומטיים אלא כעובדי שירותים, דוגמת נהגים, מנקים וכיוצא באלה), אך בעקבות עתירה לבג"ץ הסכימה המדינה להחיל הסדר זהה לזה שנקבע בהחלטת הממשלה גם על בני ובנות קבוצה זו. בג"ץ 6797/10 פליסיאנו נ' ממשלת ישראל, הודעת המדינה מיום 7.9.2011.

7 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the second to fourth period reports of Israel, adopted by the Committee at its sixty-third session (27 May - 14 June 2013), UN Doc. CRC/C/ISR/CO/2-4, 4 July 2013, para. 69, available at: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-ISR-CO-2-4.pdf.

8 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63ג לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011 (8.5.2013), עמ' 1909-1908.

ארבע שנים ותשעה חודשים או יותר.

כאמור, רבים מאבותיהם של הילדים חסרי המעמד נעצרו וגורשו עוד קודם לקבלתה, אולם החלטת הממשלה לא איפשרה את חזרתם לארץ, וקבעה במפורש, כי היא תחול רק על מי שנמצאים בישראל במועד קבלתה, וכי מעמד שניתן מכוחה לא יוכל לשמש בסיס לקבלת מעמד לקרובי משפחה נוספים של הילד.[9]

מכוח החלטת ממשלה מס' 156 קיבלו מעמד בישראל כ-900 ילדים, בעוד שכ-1,200 נותרו חסרי מעמד. חרף הקביעה בהחלטת הממשלה משנת 2006 כי מי שלא יקבלו מעמד מכוחה יגורשו מישראל, גם בשנים שלאחר מכן נמנע משרד הפנים ממעצר ילדים. זאת עד שבשנת 2009 הכריז שר הפנים דאז, אלי ישי, כי בכוונתו לפעול לגירוש הילדים חסרי המעמד השוהים בישראל. בעקבות ההכרזה החל מאבק ציבורי, שהובל על ידי ארגון "ילדים ישראלים" בשיתוף גופים נוספים, ושאליו נרתמו פוליטיקאים מכל צדי המפה הפוליטית. המאבק הציבורי הוביל לקבלתה של החלטת ממשלה נוספת בשנת 2010, החלטה מס' 2183.[10]

החלטת הממשלה משנת 2010 חלה על ילדים, שהיו רשומים ללימודים בשנת הלימודים שהחלה בחודש ספטמבר 2010 או שסיימו את לימודיהם בשנת הלימודים שקדמה להחלטה. בנוסף הותנתה קבלת המעמד בכך שהילד דובר עברית; שוהה בישראל לפחות חמש שנים ברצף ונולד בה או נכנס אליה בטרם מלאו לו 13 שנים; ושהוריו נכנסו לישראל באשרה וברישיון מסוגים מסוימים.[11] ההחלטה אף כללה הוראה, שלפיה מי שלא הגישו בקשה עד סוף אוגוסט 2010 או מי שבקשתם נדחתה, יעזבו את הארץ - והודעה כי "יינקטו צעדי אכיפה נגד מבקשים שלא ייצאו את ישראל".

מתוך כ-1,200 ילדים של מהגרי עבודה השוהים בישראל, כ-700 עמדו בקריטריונים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2010 והגישו בקשות לקבלת מעמד. עד למועד כתיבת הדו"ח, יותר משלוש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, כ-350 בקשות אושרו, כ-90 בקשות נדחו, וכ-250 ילדים עדיין ממתינים לקבלת תשובה.

במקביל, החלו בשנתיים האחרונות פקחי משרד הפנים לעצור ולגרש את הילדים שאינם עומדים בקריטריונים שנקבעו בהחלטת הממשלה. החל מחודש מרץ 2011, ילדים, לרוב לצד אמהותיהם, נעצרים ומוחזקים במתקן יהלו"ם, המכונה גם "מתקן המסורבים". המתקן משמש זה שנים, עוד לפני תחילת השימוש בו למעצר ילדים, כמקום החזקתם הזמנית של מי שנחתו בנמל התעופה בן-גוריון ושהוחלט שלא לאפשר את כניסתם לישראל; המתקן מיועד להחזקה לפרקי זמן קצרים ביותר של מי שאמורים להיות מוחזרים למדינת מוצאם בסמוך לאחר נחיתתם בישראל. מבלי שנעשו התאמות כלשהן של המתקן לקראת מעצרם של ילדים, החל המתקן לשמש גם להחזקתם.

המתקן המשמש להחזקת ילדים הוא מבנה דו-קומתי מוקף גדרות הממוקם באזור מבודד בשטח נמל התעופה. לאחר ההחלטה כי ישמש להחזקת משפחות במעצר כוסו הגדרות המקיפות אותו ביריעות אטומות שאינן מאפשרות, כבעבר, מבט מן החוץ אל חצר המתקן. מתוך עשרת התאים במתקן, הוסבו שלושה לחדרי ילדים ומשפחות. בכל אחד מן התאים הללו שתי מיטות קומתיים ותא שירותים קטן. מלבד התאמות קוסמטיות, כמו קישוט הקירות במדבקות של דמויות אהובות על ילדים, לא נעשו התאמות כלשהן של המתקן. להבדיל ממתקנים אחרים שבהם מוחזקים עצורים בהמתנה לגירושם, לא מתאפשרת לעובדים של ארגוני זכויות האדם גישה לעצורים

---

9 שם, עמ' 1907.

10 עמ' נ (חיפה) 379/06 פלוני (קטין) נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 24.1.2007 [פורסם בנבו].

11 ההחלטה החריגה ילדים שהוריהם הועסקו על ידי שגרירויות זרות (לרוב לא בתפקידים דיפלומטיים אלא כעובדי שירותים, דוגמת נהגים, מנקים וכיוצא באלה), אך בעקבות עתירה לבג"ץ הסכימה המדינה להחיל הסדר זהה לזה שנקבע בהחלטת הממשלה גם על בני ובנות קבוצה זו. בג"ץ 6797/10 פליסיאנו נ' ממשלת ישראל, הודעת המדינה מיום 7.9.2011.

במתקן. בין השאר, ניתן למצוא ביקורת חריפה על עצם מעצרם של ילדי מהגרים במתקן יהלו"ם ועל התנאים שבהם הם מוחזקים בדו"ח ועדת האו"ם לזכויות הילד שפורסם לאחרונה.[12]

על אף שמדובר, כאמור, במתקן המיועד להחזקה קצרת טווח, חלק מן המשפחות שנכלאו בו, הוחזקו במתקן פרקי זמן של יותר מחצי שנה. במהלך השהות במתקן, לא עומדים לרשות הילדים שירותי חינוך, בריאות או רווחה. אף על פי שבמקרים דחופים מפונים הילדים לחדר מיון, אין רופא במתחם שבו כלואים הילדים, וזאת חרף העובדה שכבר לפני כשנתיים פורסם מכרז לייעוץ בנושאי רפואה למתקן. אנשי הסגל במתקן הם פקחי משרד הפנים, והם נעדרי הכשרה וניסיון בהתמודדות עם ילדים, בכלל, וילדים במצבי מצוקה בשל היותם במעצר ולקראת גירוש ובשל ניתוקם מן המסגרות המוכרות להם, בפרט. רוב הזמן כלואים הילדים עם משפחותיהם בחדרים, ולפי דיווחים של עצורים במקום, מתאפשר להם לצאת לחצר למשך כחצי שעה ביום.

אף על פי שכל משפחה במתקן אמורה להיפגש עם עובדת סוציאלית, במקרים רבים משפחות דיווחו כי הדבר לא נעשה. גם במקרים שבהם התקיימו פגישות עם עובדת סוציאלית, נראה כי זו לא תפשה את תפקידה כסיוע להורים ולילדים העצורים, אלא כסיוע לרשויות ההגירה במטרה לקדם את הגירוש. בביקורת של מבקר המדינה, שפורסמה לאחרונה, נמתחה, בין השאר, ביקורת על היעדר תיעוד מספק של הפגישות שקיימה העובדת הסוציאלית במתקן (אף על פי שלטענת משרד הפנים העובדת הסוציאלית פגשה בכל המשפחות, מבקר המדינה מצא תיעוד לכך רק במחצית מן המקרים), ועל כך שמתוך כמאה מקרים של פגישות שקיימה העובדת הסוציאלית, רק במקרה אחד תועדה התרשמותה של העובדת הסוציאלית לגבי מצב הילדה, וכי אין מידע בתיעוד אודות שיחות עם ההורה העצור בעניין תמיכה רגשית בילד בתהליך המעצר. כמו כן עמד מבקר המדינה על כך שהעובדת הסוציאלית מסרה למשרד הפנים מידע שמסרו לה המשפחות, חרף האיסור האתי לעשות כן.[13]

לא רק המעצר ותנאיו אינם הולמים, אלא גם הליך המעצר עצמו, שאינו מביא בחשבון את היותם של העצורים ילדים. מבקר המדינה עמד על כך שרק 14% מן הפקחים המשתתפים במעצר ילדים עברו הכשרה בעניין.[14] מעדויותיהן של אמהות עולה, כי משרד הפנים נהג לעצור ילדים באישון לילה או לפנות בוקר, לרוב מבלי שניתנה הודעה לאב וללא הזדמנות להיפרד מעליו, במקרים שבהם הוא שהה בישראל. לאחרונה נפסק הנוהג לקיים פשיטות מסוג זה בשעות הלילה, והן מתקיימות בשעות היום. פשיטות אלה נעשות לעתים כשפקחי משרד הפנים מלווים בשוטרים חמושים, והכניסה לדירות נעשית בליווי צעקות ודפיקות רמות על דלתות הדירות. משם נלקחים הילדים למתקן הכליאה שבנמל התעופה בכלי רכב שחלונותיהם מכוסים בווילונות שחורים.

במקרים אחרים, נעצרו נשים במהלך היום באופן אקראי, ולאחר שהסתבר כי הן אמהות, "נשלפו" ילדים ופעוטות מגני ילדים באמצע היום ונלקחו משם ישירות למתקן הכליאה שבנמל התעופה.

---

12 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the second to fourth period reports of Israel, adopted by the Committee at its sixty-third session (27 May - 14 June 2013), UN Doc. CRC/C/ISR/CO/2-4, 4 July 2013, para. 69, available at: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-ISR-CO-2-4.pdf.

13 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63ג לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011 (8.5.2013), עמ' 1909–1908.

14 שם, עמ' 1907.

# .2.2

# מעצר ילדים בלתי מלווים

החל משנת 2004 מחזיקה מדינת ישראל ילדים לא מלווים במעצר. קטינים לא מלווים הם ילדים שאין עליהם אחראי השוהה עמם בישראל. חלקם הגיעו לישראל עם אחד מהוריהם או עם שניהם, ולאחר מכן ההורים מתו, נטשו אותם או גורשו בלעדיהם. אחרים הגיעו לישראל מלכתחילה ללא הוריהם, חלקם לאחר שהתייתמו, חלקם לאחר שנשלחו לישראל כדי להימנע מגיוס כפוי או מרדיפה, כדי לשפר את רמת חייהם או כדי לעבוד ולשלוח כסף למשפחותיהם. ילדים לא מלווים אחרים הגיעו לישראל כקורבנות סחר בבני אדם. על אף שמאז שנת 2004 ועד היום חלו שיפורים ביחס למדיניות כלפי קטינים לא מלווים במעצר ובכלל, ברירת המחדל נותרה כשהיתה – ברוב המקרים, בשלב הראשון שבו נתקלות הרשויות בקטין לא מלווה הוא מושם במעצר.

עם תחילת מעצרם של ילדות וילדים לא מלווים בשנת 2004, הם הושמו במעצר לפי חוק הכניסה לישראל באגפים נפרדים לילדים במתקן הכליאה "צוחר" שבנגב, שנוהל על ידי מינהלת ההגירה. במתקן "צוחר" לא היה עובד סוציאלי ולא הוענקו שירותי חינוך. קטינים שהוחזקו במתקן "צוחר" שהו נעולים במהלך כל היום בחדריהם במבנים יבילים, למעט כשעה ביום, שבה התאפשר להם לצאת אל "חצר הטיולים" – משטח אספלט מגודר ובלתי מקורה, שכל שניתן היה למצוא בו הוא ספסל מתכת. באותה עת, ילדים לא זכו לייצוג משפטי והוחזקו במעצר עד לגירושם מישראל, אלא אם עלה בידיהם לאתר בכוחות עצמם או באמצעות ארגון זכויות אדם קרובי משפחה או אדם אחר שיסכימו לקבלם לחזקתם בישראל. באותם מקרים שוחררו הילדים הבלתי מלווים לפרק זמן של 90 ימים, והיו אמורים לאתר בכוחות עצמם קרובי משפחה מחוץ לישראל ולצאת מן הארץ. אי יציאה מישראל בתוך פרק הזמן האמור הביאה למעצרם מחדש.

בשנת 2006 נסגר מתקן "צוחר", והקטינים הבלתי מלווים הועברו למתקן המעצר מיכ"ל שבחדרה, שנוהל גם הוא על ידי מינהלת ההגירה. אף על פי שכבר בסוף שנת 2006 הוחלט, כי יש להעסיק עובד סוציאלי במתקן שבו כלואים ילדים, במשך כשנתיים לא אויש תקן זה. רק בשנת 2008 החלה לעבוד במתקן עובדת סוציאלית, ומאז המשרה אוישה באופן חלקי ובלתי רציף. במהלך התקופה שבה הוחזקו ילדים לא מלווים במתקן מיכ"ל, בעקבות הליך משפטי שיזם מוקד סיוע לעובדים זרים, נפסק כי המדינה מחויבת להעניק להם ייצוג משפטי,[15] ובעקבות זאת הוחלט כי כל קטין לא מלווה יזכה לייצוג של האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים.[16]

עם סגירתו של מתקן הכליאה מיכ"ל בשנת 2009 החל משרד הפנים להחזיק קטינים לא מלווים ב"סהרונים" וב"גבעון", שניהם מתקני כליאה של שירות בתי הסוהר. בחודש אוגוסט 2010 החל לפעול מתקן מת"ן שבחדרה, שאליו הועברו הקטינים הלא המלווים. בחודש אוגוסט 2013 נסגר מתקן מת"ן, מכיוון שלא נכנסו לישראל קטינים לא מלווים מאז תחילת השנה. קטינות לא מלוות עדיין מוחזקות בבית הסוהר "גבעון", שהוא בית סוהר לבגירים, המנוהל על ידי שירות בתי הסוהר.[17]

בשנת 2008, בעקבות הליכים משפטיים שהוגשו על ידי ארגוני זכויות אדם ואשר התנהלו

---

15 עמ"נ (חיפה) 379/06 פלוני (קטין) נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 24.1.2007 [פורסם בנבו].

16 עמ"נ (חיפה) 412/07 פלונית (קטינה) נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 14.2.2007 [פורסם בנבו].

17 ראו בג"ץ 1254/10 פלונים נ' רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, פסק דין מיום 4.4.2012 [פורסם בנבו].

בבית המשפט העליון,[18] גיבש משרד הפנים נוהל לטיפול בקטינים לא מלווים.[19] הנוהל תוקן ועודכן בשנת 2011.[20] בהתאם לנוהל המתוקן, קטין לא מלווה שטרם מלאו לו 12 שנים לא יוחזק במעצר ויועבר לשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, שיפעל "ללא דיחוי" להשמתו במסגרת מתאימה עד לגירושו מישראל או עד להסדרת מעמדו. גם בעניינם של קטינים בגילאים שבין 12 ל-14 שנים נקבע כי הם לא יוחזקו במעצר, וכי משרד הרווחה והמינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך יפעלו, ככלל, להשמתם במסגרת חינוכית, אלא אם הם זקוקים למסגרת טיפולית של משרד הרווחה או שוחררו לידי אפוטרופוס, או, במקרים חריגים, שוחררו ל"חלופת משמורת בקהילה".

ביחס לקטינים בני יותר מ-14 שנים, שהם למעשה הקבוצה הגדולה ביותר של קטינים לא מלווים, קובע הנוהל, כי הם יועברו למקום "משמורת" (כלומר למתקן כליאה), שם יפגוש בהם עובד סוציאלי שיגבש המלצה בעניינם. כשמדובר בבני 14 עד 16 שנים, יכול העובד הסוציאלי להמליץ על שחרורם למסגרת של משרד החינוך; עם זאת הנוהל מציין, כי המלצה זו כפופה להודעת משרד החינוך כי יוכל לקלוט עד 100 ילדים בפנימיות בכל זמן נתון. כשמדובר בקטינים בני 16 עד 18 שנים, יכול העובד הסוציאלי להמליץ על שחרורם לידי אפוטרופוס או, במקרים חריגים, לידי "חלופת משמורת בקהילה". כמו כן, העובד הסוציאלי רשאי להמליץ על שחרור למסגרת טיפולית של משרד הרווחה או על המשך החזקה במעצר עד לגירוש. את ההחלטה בעניין זה מקבל ממונה ביקורת הגבולות על יסוד המלצת העובד הסוציאלי.

הנוהל אף קובע, כי אם הגירוש מתאפשר בתוך שלושה שבועות אין מקום לשחרר את הילד ממעצר, וכי ככלל, קטינים לא יוחזקו במעצר מעבר לנדרש לצורך בדיקות רפואיות ולשם מציאת מסגרת מתאימה עבורם. הנוהל מוסיף וקובע, כי אם הוחלט להחזיק קטין במעצר אך חלפו 60 ימים ממועד מעצרו והוא לא גורש, הקטין ישוחרר לאחת המסגרות שתוארו לעיל.

אף על פי שהנוהל מהווה התקדמות משמעותית ביחס למצב הראשוני, שבו קטינים הוחזקו ללא אפשרות להשתחרר אלא אם יאתרו בכוחות עצמם מבוגר שיסכים לדאוג לצרכיהם, הוא מעורר קשיים משמעותיים, הן מבחינת העקרונות שנקבעו בו והן מבחינת אופן יישומו בפועל. בכל הנוגע לנוהל עצמו – ברירת המחדל ביחס לקטינים מעל לגיל 14 היא מעצר. גם כשהנסיבות מחייבות, לאחר בירור, העברה למסגרת של משרד החינוך או של משרד הרווחה, מתקן הכליאה משמש "בסיס קליטה ומיון", והוא מהווה תחנה הכרחית, מבחינת משרד הפנים, קודם להשמה במסגרת אחרת. כאמור, כשההנחה היא כי ניתן לגרש קטין תוך פרק זמן של שלושה שבועות, כלל לא ייעשה ניסיון למצוא חלופה למעצר. רק בחלוף 60 ימים, אם הגירוש לא ייצא אל הפועל, ייעשה ניסיון לאתר חלופה. כמו כן, כפי שעולה מן הנוהל, כשמספר הילדים הלא מלווים עולה על מספר המקומות שהוקצו על ידי משרד החינוך, התוצאה היא המשך כליאה.

מעבר לעקרונות שנקבעו בנוהל, גם יישומו מעורר בעיות. כך, למשל, מדו"ח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה עולה, כי תקופת שלושת השבועות ותקופת 60 הימים, שנקבעו בנוהל, אינן מיושמות בפועל.[21] מבקר המדינה עמד על כך שבהתאם לנתונים שנמסרו לגבי חלקים משנת 2011 ומשנת 2012, זמן ההחזקה הממוצע של קטינים לא מלווים במתקן "סהרונים" עמד על 62 ימים, בכלא "גבעון" על 126 ימים ובמתקן מת"ן – 68 ימים. תקופות אלה אינן מייצגות את מלוא תקופת המעצר הממוצעת של קטינים לא מלווים משני טעמים, שמבקר המדינה מציין: ראשית, חלק מן הקטינים הועברו ממתקן "סהרונים" למת"ן, ולכן כדי להעריך את פרק הזמן הכולל שהוחזקו במעצר יש לצרף לגביהם את התקופות שמסר משרד הפנים בנפרד לגבי כל אחד

---

18 עע"מ 4878/05 פלוניות נ' שר הפנים, פסק דין מיום 6.11.2008 [פורסם בנבו].

19 רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, נוהל הטיפול בקטינים לא מלווים (נוהל מס' 10.1.0016) מיום 3.1.2008.

20 רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, נוהל הטיפול בקטינים לא מלווים (נוהל מס' 10.1.0016) מיום 1.7.2011, זמין ב: http://www.piba.gov.il/Regulations/10.1.0016.pdf.

21 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63ג, ה"ש 13, עמ' 1851–1850.

מן המתקנים. שנית, חלק מן הילדים שלגביהם נמסרו נתונים עדיין שהו במעצר בתקופה שבה נמסרו נתונים אלה, ולכן תקופת ההחזקה במעצר לאחר מסירת הנתונים על ידי משרד הפנים לא נספרה. לפיכך, לגבי חלק מן הקטינים, הנתונים אודות תקופות המעצר אינם מייצגים את פרק הזמן שחלף ממעצרם ועד לשחרורם, אלא את פרק הזמן שחלף ממעצרם ועד למסירת הנתונים על ידי משרד הפנים.

נציין כבר עתה, כי מודל העברתם של קטינים לא מלווים לפנימיות הוא, לפי עמדתנו, מודל הולם, בבסיסו, ככל שיתוקנו הכשלים שבגינם ילדים מבלים פרקי זמן ניכרים במעצר לפני העברתם לשם. קליטתם של רוב הקטינים בפנימיות אלה נחשבת למוצלחת, והעובדה שרבים מהם ניגשים לבחינות הבגרות מצביעה על היתרונות של מודל זה. מבקר המדינה אף עמד על כך שאחת הסיבות למעצרם הממושך של קטינים לא מלווים היא מגבלת המכסות של משרד החינוך לקליטת ילדים. כמו כן הוא עמד על כך כי על אף שחלפו יותר מארבע שנים מאז נקבע הנוהל בנוסחו המקורי, משרד הרווחה לא הסדיר את הסדר האפוטרופסות המתאים לקטינים לא מלווים ששוחררו, וכי היעדר אמות מידה לבחירת משמורנים והיעדר מעקב אחר הקטינים ששוחררו, עלולים להביא לסיכון הקטין ולניצולו.[22]

22 שם, עמ' 1914–1915.

# .2.3

# ילדים של מבקשי מקלט ושל אלה החוסים תחת מדיניות "אי ההרחקה הזמנית"

תת-הפרק הקודם התייחס אל כלל הילדים הבלתי מלווים, ובהם ילדים בלתי מלווים מבקשי מקלט. בתת-פרק זה נתייחס אל ילדים של מבקשי מקלט המלווים על ידי הורה או קרוב משפחה אחר.

על מנת להבהיר את השימוש במונחים בתת-פרק זה, נציין בקצרה, כי מדינת ישראל חתומה על האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951[23] ועל הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967[24] ואישררה אותם. מכוחם של שני הסדרים משפטיים אלה היא מחויבת להעניק זכויות מסוימות למי שעונים על הגדרת המונח "פליט" באמנה ובפרוטוקול.[25] הזכות המרכזית (אך לא היחידה) שמדינת ישראל מחויבת בה כלפי פליטים, היא מימוש עקרון ה-non-refoulement (אי החזרה), שמשמעו כי חל איסור על גירושו של פליט למקום שבו קיים חשש מבוסס להיותו נרדף. מדינת ישראל לא עיגנה עד היום בחקיקה את חובותיה לפי האמנה והפרוטוקול, אך ההיבטים הפרוצדוראליים של בחינת בקשות למקלט נקבעו בנוהל משרד הפנים,[26] והמדינה הצהירה לא פעם בהליכים משפטיים על מחויבותה לקיים את הוראות האמנה והפרוטוקול.[27] השימוש במונח "מבקש מקלט" נעשה כדי לתאר אדם הטוען כי נשקפת לו סכנה המביאה אותו לגדרי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, אך זכאותו להכרה בו כפליט טרם נבחנה.

בנוסף, קיימות קבוצות נוספות של אנשים שקיימת סכנה לחייהם, לחירותם או לשלומם, שעליהן חל עיקרון ה-non-refoulement, אף שאינן עומדות בהכרח בהגדרה הצרה של המונח "פליט".[28] ההגנה לה זכאים אנשים במצבים אלה מכונה "הגנה משלימה"[29], (Complementary Protection) וגם בה מצהירה מדינת ישראל כי היא מכירה, על אף היעדרה של חקיקה המעגנת את החובות הנובעות מהגנה זו.

---

23 כ"א 65, כרך 3, עמ' 5.

24 כ"א 690, כרך 21, עמ' 23.

25 המונח פליט (Refugee), המופיע בסעיף A1 (2) לאמנה בדבר מעמדם של פליטים כפי שתוקן על ידי הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים מוגדר כ:

"Any person who... owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it."

26 רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (נוהל מס' 5.2.0012) מיום 2.1.2011, זמין ב: http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0012.pdf.

27 ראו, למשל, עע"ם 8870/11 גונזלס נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 25.4.2013 [פורסם בנבו], סעיף 8 לפסק הדין; עע"ם 1440/13 צ'ימה נ' מדינת ישראל – משרד הפנים, פסק דין מיום 7.8.2013 [פורסם בנבו], סעיף 14 לפסק דינו של השופט מלצר.

28 עיקרון ה-non-refoulement החורג מגדרי האמנה בדבר מעמדם של פליטים נגזר מהדין הבינלאומי המינהגי מסעיף 3 לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (כ"א 1039, כרך 31, עמ' 249) ומסעיפים 6 ו-7 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (כ"א 231, עמ' 269).

29 (Jane McAdam, Complementary Protection in Refugee Law (2007.

עד שנת 2012, מספר הנכנסים לישראל ללא היתר דרך גבולה הדרומי גדל באופן משמעותי, ובהתאם לנתוני משרד הפנים, שוהים בה כיום קרוב ל-55 אלף איש,[30] המתויגים על ידי רשויות המדינה בתואר שנועד להדביק להם קונוטציה שלילית - "מסתננים". מבין אלה, כ-92 אחוזים הם אזרחי סודן וארית׳ריאה.[31] עד לאחרונה משרד הפנים סירב לבחון באופן אינדיבידואלי את זכאותם של אזרחי שתי מדינות אלה למקלט בישראל. תחת זאת הוא החיל עליהם מדיניות, שאת שמה שינה מעת לעת, ואותה כינה בתקופות שונות "הגנה זמנית", "הגנה קבוצתית" או "מדיניות אי הרחקה".[32] משמעה של מדיניות זו היא כי בין שאזרחי מדינות אלה עומדים בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים ובין שלאו, הם אינם מגורשים ממדינת ישראל, לנוכח הסיכון הנשקף להם במדינות מוצאם.

יצוין, כי בשנה האחרונה מאפשר משרד הפנים (תוך קשיי נגישות משמעותיים) הגשת בקשות מקלט אינדיבידואליות גם למבקשי מקלט מקרב אזרחי סודן וארית׳ריאה המוחזקים במעצר. עד היום, למיטב ידיעתנו, נדחו כל בקשות המקלט של אזרחי שתי מדינות אלה, אך, כאמור, המדינה מוסיפה להחיל עליהם את עקרון ה"אי החזרה" באופן קבוצתי, ומכירה בכך שאין לגרש גם את מי שבקשתו למקלט נדחתה.

רוב מבקשי המקלט שנכנסו לישראל דרך גבולה הדרומי הם גברים שאינם מלווים במשפחה. עם זאת, ישנו גם מספר לא גדול (כמה מאות לפי ההערכות) של ילדים שהגיעו לישראל כשהם מלווים או לא מלווים בהוריהם. בפרק זה אנו עוסקים בילדים שהגיעו לארץ כשהם מלווים בהוריהם.

המקרה הראשון התרחש בחודש אוקטובר 2005, כשאזרחית סודן נכנסה לישראל דרך גבול ישראל-מצרים עם שלושת ילדיה והסגירה עצמה מיד עם כניסתה לידי כוחות הצבא. בהיעדר נהלים או פרקטיקה ביחס לטיפול במקרים אלה, הועברה מבקשת המקלט לבסיס הצבאי "גוזל" שבסמוך לגבול. שני ילדיה הבוגרים נלקחו באופן מיידי על ידי רשויות הרווחה והועברו למשפחות אומנה, ואילו בנה הפעוט, שעדיין היה בגיל ינקות, הושאר בחזקתה. בהיעדר מתקנים שבהם נהוג היה להחזיק ילדים באותה עת, מבקשת המקלט הוחזקה כמה ימים במחנה הצבאי יחד עם בנה הפעוט מבלי שהוצא נגדה צו מעצר. כמה ימים לאחר מכן, לאחר שנודע לארגון זכויות אדם על קיומה, והוא הגיש עתירה בעניינה לבית המשפט הגבוה לצדק, ולאחר שנציבות האו"ם לפליטים מצאה בעבור המשפחה חלופת משמורת באחד הקיבוצים, שוחררו האם ובנה, ושני הילדים שהוצאו מחזקתה הוחזרו לידיה.

בתקופה שבין שנת 2005 לתחילת שנת 2007 מספר הילדים שנכנסו לישראל עם הוריהם מבקשי המקלט דרך גבולה הדרומי של המדינה היה מצומצם ביותר, ובתחילה נמצאו פתרונות אד-הוק למשפחות אלה, שכללו, בדרך כלל, העברה למגורים בקיבוצים שהסכימו לקלוט אותם. פתרונות נקודתיים אלה, יש לציין, לא הוצעו על ידי המדינה, אלא הוסדרו על ידי נציבות האו"ם לפליטים וארגוני זכויות אדם. אלא שבמחצית הראשונה של שנת 2007 חל גידול משמעותי במספר הנכנסים לישראל דרך גבולה הדרומי, ובכלל זה במספר הילדים של מבקשי המקלט. בהיעדר מקומות כליאה, שוחרר חלק ניכר מן הנכנסים לישראל בסמוך לאחר תפיסתם בגבול. בין השאר, בהיעדר התארגנות לכליאת ילדים, שוחררו באופן מיידי גם משפחות שנכנסו לישראל.

ארגוני זכויות אדם ומתנדבים איתרו מקומות לינה ארעיים לרוב המשפחות, אלא שהסיקור התקשורתי בדבר שחרור משפחות רבות ללא סידור הולם והתגובות במערכת הציבורית והפוליטית, הביאו לתחושת דחיפות בעניין מציאת "פתרון" למבקשי המקלט בכלל ולמשפחות

30 רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, נתוני זרים בישראל, מהדורה 4/2013, יולי 2013, זמין ב: http://piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/561353new.pdf.

31 שם.

32 עע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 17.7.2012 [פורסם בנבו].

בפרט.[33] ה"פתרון" נמצא בדמות הקמת מתקן הכליאה "סהרונים" בסמוך לכלא "קציעות" בחודש יולי 2007. בתחילה הוקם במסגרת מתקן "סהרונים" אגף לאמהות ולילדיהן, שבו ההחזקה נעשתה במבנים יבילים. משרד הפנים ושירות בתי הסוהר הזמינו, עם פתיחת המתקן, נציגים של אמצעי התקשורת כדי לאפשר להם להתרשם מהאגף שנועד למעצר ילדים, שתמונות מסרטי "וולט דיסני" עיטרו את קירותיו. ואולם מיד לאחר שוך ההתעניינות התקשורתית, הועברו המבנים היבילים לשימוש סגל בית הסוהר, ואילו הילדים ואמהותיהם הועברו לאגפי אוהלים.[34]

אגפי האוהלים שימשו להחזקת ילדים ואמהותיהם במעצר משנת 2007 עד שנת 2013. תנאי מזג האוויר במתקן "סהרונים", הממוקם בדרום המדינה, הם קשים ביותר בקיץ ובחורף. הקיץ ב"סהרונים" חם באופן קיצוני, ובלילות החורף הקור מצמית. המגורים באוהלים חשפו את הילדים הכלואים ואת אמהותיהם לפגעי מזג האוויר הקשים. אמהות דיווחו, כי בלילות הקיץ נאלצו להרטיב את מצעיהן על מנת לצנן מעט את המיטות.

במהלך שנת 2013 הועברו הנשים והילדים, שהוחזקו במעצר, לאגף חדש של מבנים קשיחים במתקן הכליאה "סהרונים" – אגף 9. על אף שאגף זה מגן בצורה טובה על האוכלוסייה מפני פגעי מזג האוויר, ההחזקה בו, להבדיל מן הכליאה באוהלים, זהה להחזקה בבית סוהר. מעדויות של אמהות המוחזקות עם ילדיהן באגף עולה, כי מדובר במבנה גדול, שהכניסה אליו נעשית דרך שתי דלתות פלדה גדולות. בפנים האגף יש חלל גדול, בנוי בצורת מלבן סגור: בצדו האחד, שתי קומות של תאי כליאה הננעלים באמצעות דלתות פלדה, ובצדו השני – קיר. בכל תא מוחזקות עד עשר נשים במיטות קומותיים, ובין שני הצדדים של האגף נפרשת רחבה גדולה המשמשת כחצר. מעל חלק מן האגף יש תקרה, ומעל חלק אחר – רשת.

במצבים מסוימים בני המשפחה מופרדים אלה מאלה במתקן הכליאה. כך, למשל, אבות אינם מוחזקים עם בנות זוגן ועם ילדיהם המשותפים. ילדים מוחזקים עם אמהותיהם באגפי הנשים כל עוד הם בני פחות מ-12 שנים. לאחר גיל זה, מועברים הילדים לאגף הגברים, ובמקרים שבהם מדובר בילדים בני 12 או יותר ללא אבות, הם שוהים לבדם באגף הבגירים.

במתקן הכליאה, שבו מוחזקים הילדים, נערכת ספירת אסירים שלוש פעמים ביום. בין השאר, שלטונות שירות בתי הסוהר מעירים מדי יום בשעה 05:00 בבוקר את כל הילדים כדי להתייצב לספירה. ככלל, הילדים ואמהותיהם אינם יוצאים מן האגפים אלא לבדיקות רפואיות ודיונים עתיים בבית הדין לביקורת משמורת, הגוף המעין-שיפוטי המקיים ביקורת על החלטות משרד הפנים על החזקה במעצר. כשהילדים ואמהותיהם יוצאים מן האגפים למטרות מסוג זה, הם ממתינים במשך שעות עד לטיפול בהם בתוך כלובים גדולים המכונים "כלובות".

הילדים אינם זוכים בכלא "סהרונים" לשירותי חינוך בסיסיים. אמנם מתקיימות פעילויות ספוראדיות שבהן מוקנות לילדים מיומנויות בסיסיות, אך אלה אינן נעשות לפי תוכנית הלימודים של משרד החינוך. אמהות באגף 9 דיווחו, כי מכיוון שמדובר באגף סגור, והילדים בו חסרי מעש רוב שעות היממה, הם מקימים רעש ומהומה רבים, וחלק ניכר מן הזמן הרעש במקום הוא בלתי נסבל.

חשוב לציין, כי במהלך השנה האחרונה חל שינוי משמעותי ביחס לפרקי הזמן שבמהלכם מוחזקים ילדים של מבקשי מקלט במעצר. עד חודש יוני 2012, מעצרם של כלל מבקשי המקלט

---

33 ראו, למשל, ש' אילן, מ' גרינברג ור' לוי-שטיין, "בר-און: גל הפליטים מאפריקה עלול להפוך לבעיה אסטרטגית", הארץ (19.6.2007), שם מתוארים כניסתם לישראל ושחרורם של מבקשי מקלט ששוחררו ו"הושארו במקומות שונים בעיר, ללא טיפול", והקמתה של ועדה בראשות שר הפנים כדי לדון בפתרונות ל"בעיית הפליטים". לעניין הקמתה של הוועדה בראשות שר הפנים ראו גם דברי נציג משרד הפנים, פרוטוקול הדיון בישיבה משותפת של הוועדה לזכויות הילד והוועדה לבחינת בעיות העובדים הזרים, 19.6.2007, עמ' 4.

34 ראו: נ' וורגפט, שכחו אותנו במדבר, הארץ (28.12.2007).

שנכנסו דרך גבול ישראל-מצרים נעשה מכוח חוק הכניסה לישראל.[35] חוק זה מטיל מגבלות על משך המעצר של מי שאין מתנהלים בעניינו הליכי גירוש בפועל. כאמור, כ-92 אחוזים ממבקשי המקלט הם אזרחי סודן או אריתריאה, שאינם מגורשים גם אם אין מכירים בהם כפליטים לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים. לפיכך, ובהתאם למדיניות משרד הפנים עד חודש יוני 2012, שוחררו רוב הילדים והוריהם, לרוב בתום פרק זמן של כמה שבועות.

לעומת זאת, מאז חודש יוני 2012 מעצרם של מבקשי מקלט נעשה לפי החוק למניעת הסתננות.[36] החוק, לאחר שתוקן בשנת 2012, מאפשר לעצור את מי שמוגדרים כ"מסתננים" לפרק זמן מינימאלי של שלוש שנים, גם כאשר אין מתקיימים הליכי גירוש אפקטיביים. משמעות התיקון בחוק היא שילדים של מבקשי מקלט הוחזקו במעצר בלתי קצוב בזמן ללא אפשרות לדעת אם ומתי ישוחררו.

החוק למניעת הסתננות אינו קובע במפורש, כי היותו של אדם קטין מהווה עילה לשחרורו (להבדיל מהיותו קטין לא מלווה, עובדה הנותנת בידי משרד הפנים סמכות להחליט על שחרורו).[37] עם זאת, לאחרונה, בעקבות ערעור מינהלי שהגיש מוקד סיוע לעובדים זרים, החליט בית המשפט המחוזי בבאר שבע, כי קטינות עשויה להיחשב לטעם הומניטארי המצדיק שחרור.[38] אף על פי כן, משרד הפנים יישם קביעה זו רק על עשרה קטינים, כולם אזרחי אריתריאה, ששוחררו עם אמהותיהן בראשית חודש מאי 2013, לאחר פרקי זמן ממושכים של תשעה עד שניים-עשר חודשי מעצר. שאר הילדים שהוחזקו במתקן עם אמהותיהם – 14 במספר, כולם ממדינות מערב אפריקה – לא שוחררו.

יש לציין, כי בחודש ספטמבר 2013, חודשים מעטים לפני פרסום מסמך זה, קבע בית המשפט העליון במסגרת עתירה שהוגשה על ידי כמה עצורים וכמה ארגוני זכויות אדם, כי תקופת המעצר בת שלוש השנים הקבועה בתיקון לחוק למניעת הסתננות אינה חוקתית, וכי הוראת החוק העוסקת במעצר בטלה.[39] בית המשפט קבע כי יש לראות את כל צווי הגירוש שהוצאו לפי החוק למניעת הסתננות כצווים שהוצאו מכוח חוק הכניסה לישראל – ולבחון בתוך 90 ימים את עניינם של כל העצורים כדי להחליט אם קיימת עילה לשחרורם. על פני הדברים, נראה כי פסק דינו של בית המשפט העליון מחייב את שחרורם של רוב העצורים, לרבות הילדים, בין השאר לנוכח העובדה שחוק הכניסה לישראל כולל הוראה, שלפיה תקופת מעצר העולה על 60 ימים מהווה עילה לשחרור.[40] ואולם, משרד הפנים התמהמה בשחרור העצורים ובמקביל קידם הליכי חקיקה שנועדו להכשיר את המשך המעצר ואת העברת העצורים ל"מתקנים פתוחים". החוק למניעת הסתננות [עבירות ושיפוט], תיקון מס' 4 והוראת שעה, התשע"ד – 2013 התקבל בכנסת ביום 11.12.2013. החוק אינו כולל הוראות האוסרות על מעצרם של ילדים אך הוא מחייב קביעת תקנות מיוחדות לכליאתם של ילדים. נכון למועד כתיבת שורות אלה לא נקבעו תקנות כאמור.

---

35 תשי"ב-1952.

36 תשי"ד-1954.

37 סעיף 30א(ב)(3) לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954.

38 עמ"נ (ב"ש) 44920-03-13 טדסה נ' משרד הפנים, פסק דין מיום 30.4.2013 [פורסם בנבו].

39 בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פסק דין מיום 16.9.2013 [פורסם בנבו].

40 ראו סעיף 13ו(א)(4) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 והפרשנות שניתנה לסעיף זה בבר"ם 173/03 מדינת ישראל – משרד הפנים נ' סלאמה, פסק דין מיום 9.5.2005 [פורסם בנבו], לפיה על אף קיומו של שיקול דעת להחזיק אדם במעצר לפי חוק הכניסה לישראל גם בחלוף יותר מ-60 ימים, ככלל, במקרים שבהם לא מתקיים אחד הסייגים בחוק, יורה משרד הפנים על שחרור, אלא אם קיים אינטרס ציבורי בעל משקל ממשי, המחייב המשך החזקה במעצר לפרק זמן שאינו עולה על הסביר, ושהנטל להוכיחו מוטל על המדינה.



# .3

# השפעות פסיכולוגיות והתפתחותיות של מעצר וכליאה על בריאותם הנפשית של ילדים

בפרק זה אנו מתייחסים להשפעת התהליך הכולל מעצר, כליאה וגירוש על ילדים. הליכי מעצר וכליאה מהווים כיום ברירת המחדל הראשונה של המדינה להתמודדות עם ילדים חסרי מעמד חוקי. עם זאת, הניסיון לאתר ספרות מקצועית ומחקרים הנוגעים להשפעות של מעצר ילדים וכליאתם בישראל, מעלה חסר מדאיג. דו"ח מבקר המדינה שפורסם במאי 2013 ציין בביקורתיות כי עד כה לא נעשה תיעוד שיטתי של מצבם הבריאותי והנפשי של ילדיהם של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט שעברו תהליכי מעצר ו/או כליאה בישראל[41].

תחילה, יש לציין כי ילדיהם של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט מהווים אוכלוסייה פגיעה מלכתחילה. במקרה של מהגרי עבודה, מדובר בדרך כלל בילדים בגיל הרך שגדלו להורים ללא מעמד חוקי, שחיו באי ודאות ובפחד מתמשך מפני גירוש ועם מערכת תמיכה מוגבלת וגישה מצומצמת לשירותי רווחה ובריאות.[42] עצם ההגעה של ההורים לארץ זרה, תהליך ההתאקלמות, החרדות והפחדים של ההורים ואי יציבות כלכלית ומשפחתית - מהווים גורמי סיכון לפגיעה בילדים.[43] במקרה של ילדים או בני נוער שהינם מבקשי מקלט, רבים מהם חוו חשיפה מוקדמת לטראומות קשות עוד לפני בריחתם מארץ המוצא ובדרכם לישראל, ולפיכך עשויים לסבול מבעיות נפשיות עוד לפני כליאתם. חלקם אף עשויים להיות קורבנות של התעללות במחנות העינויים בסיני.[44]

מחקרים מראים כי לאירועי עבר קשים שאדם עובר בחייו (כגון הגירה מארץ לארץ, גירושין, משבר כלכלי במשפחה, מחלה או אובדן כלשהו) יש השפעה ברורה על האפשרות לפתח הפרעה פוסט-טראומטית עם החשיפה לאירוע קשה חדש. כך למעשה כל אירוע כזה בעבר מהווה גורם סיכון נוסף לעתיד.[45] ואכן, במחקרים שנעשו ברחבי העולם נמצא כי השפעות מעצר וכליאה על בריאותם הנפשית של ילדי מהגרים או מבקשי מקלט היו הרסניות ותווכו הן על ידי

---

41 ראו ה"ש 13 הנ"ל.

42 נ. דביר, נ. אלוני, וד. הררי, העצמה חינוכית לילדי פליטים ומהגרי עבודה בתל אביב: דיאלקטיקה של השתלבות ורב-תרבותיות. תל אביב: המכון לחינוך מתקדם, מכללת סמינר הקיבוצים (2010).

43 Y. Meir, M. Slone & I. Lavi, "Children of illegal migrant workers: life circumstances and mental health". Children and Youth Services Review, 34 (2012), p. 1546-1552; Y. Meir & M. Slone, "Developmental risks and mental health consequences of illegal status for children of migrant workers". Immigrants: Acculturation, Socioeconomic Challenges and Cultural Psychology. New York: Nova Publications (2013), p. 51-65.

44 S. Rozen, Tortured in Sinai, Jailed in Israel: Detention of Slavery and Torture Survivors under the Anti-Infiltration Law. A report by Hotline for migrant workers and Physicians for human rights (2012).

45 N. Laor, & L. Wolmer, "Children exposed to disaster: The role of the mental health professional". Textbook of Child and Adolescent Psychiatry. Baltimore: Williams and Wilkins, 3rd ed. (2002), p. 925-937.

השפעת המעצר וסביבת הכלא והן על ידי הפגיעה ברווחתו הנפשית של ההורה.[46] מבחינה זו מעצר וכליאה אינם מהווים גורמי סיכון חד-ממדיים, אלא כוללים בתוכם מאפיינים שונים שכל אחד מהם מהווה גורם סיכון בפני עצמו העלול להשפיע באופן הרסני על בריאותם הנפשית של הילדים. בפרק זה יפורטו ההשפעות של הליכי המעצר והכליאה על בריאותם הנפשית של ילדים.[47]

46 C. Lawrence. "Mental illness in detained asylum seekers." The Lancet 364.9441 (2004), p. 1283–1284; K. Robjant, R. Hassan, and C. Katona. "Mental health implications of detaining asylum seekers: systematic review". The british journal of psychiatry 194.4 (2009), p. 306–312.

47 יש לציין כי הליך המעצר נוגע בפרט לאוכלוסיית הילדים של מהגרי העבודה, ואילו הליכי הכליאה הממושכת נוגעים בפרט לילדים של מבקשי מקלט.

# 3.1

# מאפייני הליכי המעצר והגירוש בישראל

הליכי המעצר בישראל כוללים כמה מאפיינים בעלי פוטנציאל מזיק לבריאותם הנפשית של ילדים. מאפיין ראשון הוא הפתאומיות שבה מתרחש תהליך המעצר. הליך המעצר של משפחה ספציפית נעשה ללא התראה מראש, ולפיכך לא מתאפשר לילד או להורה תהליך של פרידה, הסתגלות והכנה. הליך זה עשוי להוביל לתחושה של הילד כי הוא נתלש בפתאומיות מביתו ומסביבת חייו. התהליך עוצר את מהלך ההתפתחות הנורמטיבי של הילד: בבת אחת הילד מפסיק לבקר בגן או בבית-הספר ונפרד מכל המוכר לו בסביבתו. הוא נלקח לפתע למקום זר ועוין ללא כל ודאות באשר לעתידו. קיטוע מסוג זה פוגע באופן חמור בתחושת הביטחון הבסיסית של הילד.[48]

מאפיין שני קשור בתחושת הסכנה הנלווית להליך המעצר. כניסת הפקחים לבית המשפחה, לעתים באישון לילה, עשויה ליצור תחושה של פלישה, של איום ושל פחד קיומי הן לילד והן למבוגר. חווית הסכנה אף עשויה להתגבר על רקע המפגש הנוצר בין גורמי חוק כגון שוטרים ופקחים לבושי מדים לבין משפחה המורכבת לרוב מאם חד-הורית ומילד בגיל הרך. ילדים בגיל הרך עשויים להגיב למצבי לחץ במגוון של תגובות גופניות כגון הקאות, כאבי ראש, כאבי בטן ואובדן שליטה על הצרכים. בטווח הארוך עשויות להופיע תופעות כגון עצבנות, התנהגות תלותית, התקפי בכי וזעם, הרטבה, בעיות שינה ואכילה.[49] מעדויות של אמהות עולה כי הפקחים אינם מלווים בעובדים סוציאליים או באנשי מקצוע אחרים, המסוגלים לאבחן מצבי מצוקה ולסייע למשפחה להתמודד.[50] במקביל, גם במתקן הכליאה שאליו מגיעה המשפחה בתום הליך המעצר, לא תמיד זוכים הילדים לפגוש באיש מקצוע, ולא ברור באיזו מידה ההורים מקבלים הכוונה וסיוע כדי לתמוך בילדיהם בשעה קשה זו.[51]

מאפיין שלישי קשור בחשיפה של הילד למעצר הוריו. בשעת לחץ ומשבר ילדים זקוקים להוריהם כגורמים של תמיכה, ויסות והרגעה.[52] עם זאת כשההורה עצמו חווה מצב משברי של ייאוש, חוסר

---

48 R. S. Pynoos, A.M. Steinberg & R. Wraith, "A developmental model of childhood traumatic stress". Developmental Psychopathology. Vol 2: Risk, Disorder, and Adaptation. New York: John Wiley & Sons, Inc. (1995), p. 72–95.

49 R.D. Bingham & R.J. Harmon, "Traumatic stress in infancy and early childhood: Expression of distress and developmental issues". Severe Stress and Mental Disturbance in Children. American Psychiatric Association Press (1996), p. 499–532; N. Laor, L. Wolmer, L.C. Mayes, A. Golomb, D.S. Silverberg, R. Weizman & D.J. Cohen, "Israeli preschoolers under Scud missile attacks: A developmental perspective on risk-modifying factors", Archives of General Psychiatry 53 (1996), p. 416–423; M.A. Sullivan, C.F. Saylor & K.Y. Foster, "Post-hurricane adjustment of preschoolers and their families". Advances in Behavior Research and Therapy 13 (1991), p. 163–171.

50 ה. אילן, וי. שחם, דו"ח שהוגש לוועדה לביקורת המדינה. תל אביב: ארגון "ילדים ישראלים" (2012, לא פורסם).

51 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63ג, ה"ש 13, עמ' 1907–1909.

52 A.S. Masten, K.M. Best & N. Garmezy, "Resilience and development: Contributions from the study of children who overcome adversity". Developmental Psychopathology 2 (1990), p. 425–444.

אונים ואובדן שליטה, ספק אם הוא יכול להוות גורם תמיכה או ויסות עבור הילד. חווית הייאוש וחוסר האונים של הילד עשויה להיות מועצמת כתוצאה מכך שהילד נעצר ובו זמנית צופה בהוריו נהפכים בבת אחת לפגיעים ולחסרי אונים.[53] ההתנפצות של דמות ההורה החזק והכל-יכול בעיני הילד מגיעה הן בעקבות האופן שבו הוא רואה כיצד אביו או אמו מפחדים בעצמם, והן מכך שהוא חווה את ההורה כמי שאינו מסוגל למנוע את המעצר שלו עצמו ושל הילד. לפיכך, תנאי המעצר והכליאה עשויים להגביר את חווית הייאוש וחוסר האונים של המשפחה כולה.

לבסוף, התהליך כולו מאופיין בשילוב שבין מצב לחץ קיצוני לבין ניתוק המשפחה ממשאביה החברתיים הקיימים. תמיכה חברתית להורה עשויה לסייע לו לצלוח מצב משבר קשה, להיחלץ מתחושת חוסר אונים ולהגביר את יכולתו לסייע לילדו להסתגל למצבים חדשים.[54] נוהל המעצר והכליאה מאופיין כיום בניתוק של המשפחה מהסביבה המוכרת, דווקא כשהאמהות זקוקות לסיוע ולתמיכה הן כדי לווסת ולעבד רגשות קשים והן כדי להתארגן באופן קונקרטי לקראת החזרה לארץ המוצא (למשל לגבות את השכר המגיע להן ממעסיקים, ליידע את קרוביהן בדבר חזרתן ולדאוג לקורת גג עבורן ועבור ילדיהן בארץ המוצא).

השילוב בין המאפיינים שהוזכרו מייצר אירוע שהחשיפה אליו היא בעלת פוטנציאל הרסני וטראומתי לילדים. יש לציין כי בתום הליכי המעצר, הכליאה והגירוש, המשפחה – שמלכתחילה מצויה במצב פגיע – עומדת בפתחו של תהליך שיבה לארץ המוצא שהינה לרוב מדינת עולם שלישי. תהליך הגירוש הפתאומי אינו מאפשר להורים[55] להתארגן מבעוד מועד לקראת החזרה לארץ המוצא – דבר המהווה גורם לחץ בפני עצמו. חוסר יכולתה של האם להיערך רגשית וכלכלית לקראת החזרה עשוי להעצים את החוויה הקטסטרופאלית. כמו כן במקרים רבים האמהות איבדו קשר עם משפחתן בארץ המוצא או לחילופין נשקפת סכנה לחייהן עם חזרתן.[56]

יש לציין כי לא מדובר רק בפרשנות סובייקטיבית של המשפחה ביחס לחווית הגירוש, במקרים רבים המשפחה נעקרת מביתה ומתעתדת לשוב לחיי עוני במדינת עולם שלישי. במצבים מסוימים אף נשקפת סכנת חיים של ממש לאמהות החוזרות לארץ מוצאן.[57] תהליך ההתאקלמות מחדש בארץ המוצא לצד הילד שנולד בישראל, עשויה לדרוש משאבים רבים הן מצד ההורה והן מצד הילד, ולהוות תהליך קשה ורווי לחץ כשלעצמו.[58]

יש לציין כי במהלך רצף הזמן מהמעצר ועד הגירוש סביר כי חלק מהילדים יגייסו את כל כוחותיהם כדי לשרוד. התופעות וההשפעות ארוכות הטווח של תהליכי המעצר והגירוש עשויות להופיע לאחר כמה שבועות או חודשים מהתרחשות האירוע הקשה. תופעות אלה עשויות לכלול תחושות של לחץ ומצוקה, בעיות שינה ואכילה, בעיות התנהגות, התפרצויות זעם, דיכאון, חרדה – עד כדי הפרעת דחק פוסט-טראומתית מלאה.[59]

---

53 M. Fazel, J. Wheeler, & J. Danesh, "Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: a systematic review". The Lancet 365.9467 (2005), p. 1309–1314.

54 J. Belsky, "The Determinants of parenting: A process model", Child Development 55 (1984), p. 83–96; P. Y. Hashima, & P. R. Amato, "Poverty, social support, and parental behavior". Child Development 65 (1994), p. 394–403; M.L. Siantz, & M.S. Smith, "Parental factors correlated with developmental outcome in the migrant head start child". Early Childhood Research Quarterly 9/3-4 (1994), p. 481–503.

55 במקרים רבים מדובר באמהות חד-הוריות. ראו ה"ש 50 הנ"ל.

56 שם.

57 שם.

58 ג. צבר. "לא באנו להישאר": מהגרי עבודה אפריקאים – מאפריקה לישראל ובחזרה. תל אביב: ההוצאה לאור של אוניברסיטת תל אביב (2008).

59 Laor et al, supra note 45.

# .3.2

# מאפייני כליאה ממושכת בישראל

כליאת ילדים במתקני כליאה לתקופות זמן ממושכות עשויה להיות בעלת השפעות הרסניות על בריאותם הנפשית, הפיזית והתפתחותם הנורמטיבית של ילדים. בישראל, ילדים של מבקשי מקלט כלואים במתקנים שנועדו לאסירים בגירים מבלי שעברו התאמות כלשהן לכליאת ילדים. באופן כללי, לא זו בלבד שסביבת הכלא אינה הסביבה המתאימה להתפתחותם של ילדים, אלא שמאפייניה נמצאו כבעלי השפעות הרסניות על בריאותם הנפשית[60]. יש לציין כי במקרים רבים מדובר בילדים שמלכתחילה זקוקים לסיוע נפשי ופיזי לאחר שחוו חוויות קשות ביותר עוד לפני הגעתם לישראל, חוויות כמו ניידות מתמדת, איום על חיי ההורים ועל חייהם, מחסור בשתייה ובאוכל, עינויים או אף חטיפה.[61]

נראה כי ההשפעות ההרסניות של הכליאה על בריאותם הנפשית של ילדים מתווכות דרך שני גורמים עיקריים: סביבת הכליאה עצמה והשפעות הכליאה על בריאותם הנפשית והפיזית של ההורים.[62] המאפיינים העיקריים התורמים לפגיעה התפתחותית בילדים השוהים במתקני הכליאה הם (א.) סביבה נעדרת תנאים חינוכיים והתפתחותיים נאותים: הילדים אינם יכולים לשחק או ללמוד באופן המותאם לגילם, ובנוסף, מתקני הכליאה נעדרים שירותי בריאות, חינוך ורווחה שלהם הילדים זקוקים. (ב.) חוסר פניות של ההורים בכדי לתמוך, לסייע ולטפל במצוקת הילד. (ג.) חשיפה לייאוש ולחוסר האונים של ההורים. (ד.) חוסר יכולת לקיים שיגרה משפחתית של הרגלי אכילה ושינה נאותים. (ה.) היעדר פרטיות. (ו.) סביבה שנחווית כעוינת, מכיוון שיש בה נוכחות קבועה של שוטרים וסוהרים. (ז.) חשיפה למקרים של תוקפנות, אלימות, אובדנות ופגיעה עצמית המתרחשים בדרך כלל במתקני כליאה.[63] מאפיינים אלה מביאים לכך שהילד השוהה בתוך מתקן כליאה מתפתח בתנאים קשים ומזיקים. הוא גדל ללא שיגרה משפחתית, ללא דמויות הוריות זמינות וללא גירויים תואמים לצורך ההתפתחות. במקביל הוא נחשף לסביבה עוינת, שבה הוא עשוי לחוות מתח, לחץ וחרדה על בסיס יומי.

ואכן במחקרים שנעשו במדינות שבהן נכלאו משפחות של מבקשי מקלט, נמצאו שיעורים גבוהים של בעיות נפשיות הן בקרב ההורים הכלואים והן בקרב ילדיהם. ההורים הכלואים הפגינו שיעורים גבוהים של דיכאון, הפרעות חרדה והפרעת דחק פוסט-טראומתית.[64] הילדים במתקני הכליאה הפגינו שיעורים גבוהים של חרדת נטישה, בעיות התנהגות, הרטבה, הפרעות שינה ופגיעה בהתפתחות הקוגניטיבית.[65] בנוסף, בכמה מקרים דווח גם על סימפטומים קיצוניים בקרב הילדים כגון אילמות מבחירה, שביתת רעב, תנועות סטריאוטיפיות, מעשי פגיעה עצמית

---

60 Lawrence, supra note 46; D. Silove, P. Austin, & Z. Steel, "No Refuge from Terror: The Impact of Detention on the Mental Health of Trauma affected Refugees Seeking Asylum in Australia". Transcultural Psychiatry 44.3 (2007), p. 359–394; Robjant et al, supra note 46.

61 Rozen, supra note 44.

62 Robjant et al, supra note 46.

63 Lawrence, supra note 46; Silove et al, supra note 60.

64 Fazel et al, supra note 53; Lawrence, supra note 46; Robjant et al, supra note 46.

65 M. Hodes, "The mental health of detained asylum seeking children". European Child and Adolescent Psychiatry 19 (2010), p. 621–623; Silove et al, supra note 60; Robjant et al, supra note 46.

ומעשים אובדניים.[66] במחקר שבו נעשתה הערכה פסיכיאטרית לקבוצה של ילדים מבקשי מקלט ששהתה במתקן מעצר, בקרב הילדים מתחת לגיל חמש נמצאו עיכובים התפתחותיים וכן קשיים רגשיים והתנהגותיים משמעותיים.[67] ככל שהמשפחות הוחזקו למשך תקופה ארוכה יותר - כך הסימפטומים היו חריפים יותר.[68]

לסיכום, הספרות המקצועית מצביעה על הנזק העצום שעלול להיגרם לבריאותם הנפשית והפיזית של ילדים כתוצאה מהליכי מעצר, כליאה וגירוש. פרקטיקות אלה פוגעות בהתפתחותם התקינה של ילדים, ברווחתם ובבריאותם הנפשית והפיזית באופן בלתי הפיך. לפיכך, יש למצוא בדחיפות חלופות למעצר ולכליאה ולמנוע בכל מחיר את הפגיעה הגופנית והנפשית שעשויה להיגרם לילדים בעקבות הליכים קשים אלה.

66
Hodes et al, supra note 65; Lawrence, supra note 46; A. Sultan, & K. O'Sullivan, "Psychological disturbances in asylum seekers held in long term detention: a participant-observer account". Medical Journal of Australia 175 (2001), p. 593-596.

67
Hodes et al, supra note 65; S. Mares, & J. Jureidini, "Psychiatric assessment of children and families in immigration detention - clinical, administrative and ethical issues". The Australian and New Zealand Journal of Public Health 28 (2004), p. 520-526.

68 Lawrence, supra note 46.


BiBi
Can You
Child hood Me
ories Full of Joy


ילדים
ישראלים
בבלאי!

# .4

# מיפוי תנאי המעצר והכליאה של ילדים חסרי מעמד בישראל

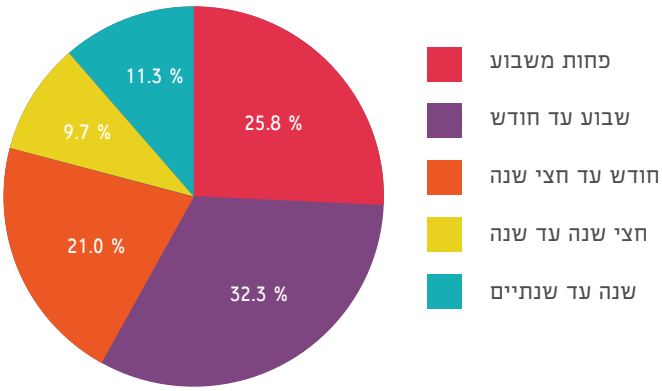
לשם כתיבת דו"ח זה נערך מחקר שבמסגרתו הוצגו שאלונים לילדים המוחזקים במעצר או שהוחזקו בעבר במעצר. פירוט שיטת המחקר, השאלונים שהוצגו בפני המשתתפים בו ותוצאותיו מפורטים בנספח לדו"ח זה (פרק 8). בפרק זה נתייחס רק לממצאי המחקר:

במחקר השתתפו 66 ילדים, בני נוער חסרי מעמד, 40 בנים ו-26 בנות, שעברו או מצויים כעת בהליכי מעצר וכליאה וכן הוריהם - מהגרי עבודה או מבקשי מקלט. גיל הילדים ובני הנוער שנעצרו ו/או נכלאו נע בין שנה עד 25; מתוכם 42 קטינים ששהו במעצר עם משפחותיהם, ו-24 קטינים בלתי מלווים ששהו במעצר בגפם.

# .4.1.

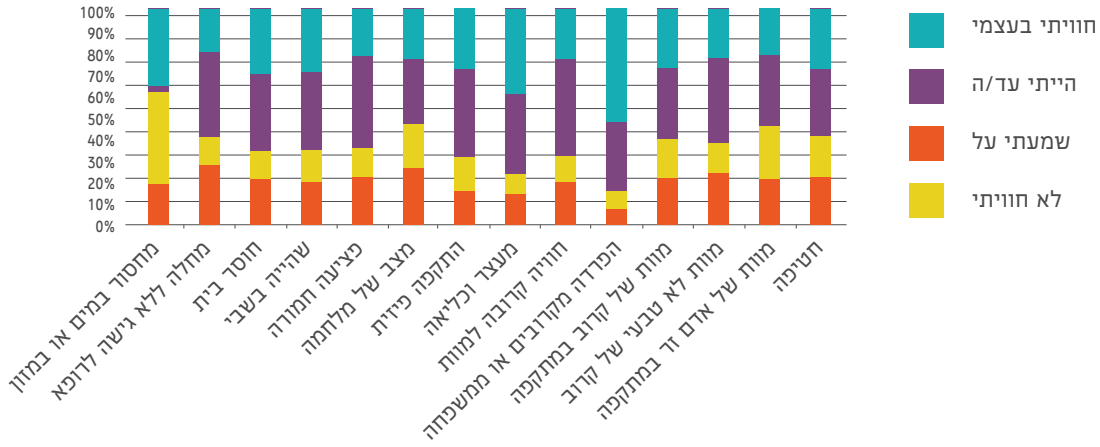
# רקע כללי

הקטינים שהשתתפו במחקר, ילדי מהגרים וילדי מבקשי מקלט, נכלאו לפרקי זמן של בין שלושה ימים לכל הפחות לשנתיים לכל היותר. גרף מס' 1 מציג את ההתפלגות של תקופות המעצר של משתתפי המחקר:




גרף מס' 1. חלוקת משתתפי המחקר לפי משך השהות במעצר

הקטינים שהשתתפו במחקר שהו במתקני מעצר וכליאה שונים. 50% מהמשתתפים שהו במתקן "סהרונים", 15.15% שהו במתקן מת"ן, 12.12% שהו במתקן יהלו"ם, 7.58% שהו במתקן "גבעון", ו- 6.06% שהו במתקן "קציעות". כדי למפות את החוויות עמן הגיעו הקטינים והקטינות למתקני המעצר והכליאה השונים, נמדדה חשיפתם לאירועי חיים לוחצים, הייחודיים לאוכלוסיית מהגרים ופליטים. בגרף מס' 2 מוצגת מידת החשיפה של משתתפי המחקר לאירועים טראומתיים לפני שהגיעו למתקני הכליאה בישראל:




גרף מס' 2. מידת החשיפה לאירועי חיים טראומתיים של מבקשי המקלט שהשתתפו במחקר

מגרף מס' 2 עולה כי 33% מהמשתתפים חוו בעצמם מחסור במים או במזון, 29% חוו בעצמם מצב של חוסר בית, 27% היו בשבי במחנות עינויים בסיני, 51% חוו בעצמם פרידה ממשפחה, 26% חוו מוות של בן משפחה או קרוב כתוצאה מהתקפה, ו-26% עברו אירוע של חטיפה.

# .4.2.

# הליך המעצר

ממצאי המחקר מעלים כי רוב ילדי המהגרים שנעצרו נלקחו למתקן לפנות בוקר היישר מביתם, בשעה שעדיין ישנו במיטותיהם. האמהות העידו כי הילדים שנעצרו במהלך היום, הוצאו מגן הילדים שבו התחנכו והועברו משם אל מתקני הכליאה:

| שעת המעצר | לילה | לפנות בוקר | מהלך היום | ערב |
|---|---|---|---|---|
| | 11.11% | 77.78% | 11.11% | 0.00% |

טבלה מס׳ 1. התפלגות משתתפי המחקר לפי שעת המעצר

בטבלה מס׳ 2 מוצגים נתונים אודות הליך המעצר של הילדים:

| | כן | לא |
|---|---|---|
| האם בזמן ביצוע המעצר נכחה עובדת סוציאלית? | 0.00% | 100.00% |
| האם הראו לך צו מעצר? | 0.00% | 100.00% |
| האם פרצו את דלת הבית? | 44.44% | 55.56% |
| האם נגרם נזק לרכוש? | 22.22% | 77.78% |
| האם ניתן זמן לאיסוף חפצים אישיים? | 66.67% | 33.33% |
| האם ניתנה לך האפשרות לערוך שיחת טלפון בעת המעצר? | 22.22% | 77.78% |

טבלה מס׳ 2. תשובות משפחות מהגרי העבודה לגבי הליך המעצר

מטבלה מס׳ 2 עולה כי באף אחד מן המעצרים של ילדי המהגרים לא הוצג למשפחות צו מעצר

ולא נכחה בהליך עובדת סוציאלית. ב-44.44% מהמקרים פקחי ההגירה פרצו את דלת הבית. 77.78% מהאמהות העידו כי לא אפשרו להן לערוך שיחת טלפון בזמן המעצר; אחת מהן סיפרה שלא הצליחה במשך יום שלם להודיע לבעלה כי עצרו אותה ואת בנם.

עוד עלה מתשובות המשתתפים במחקר, המגרים ומבקשי מקלט, כי בכל מעצר נכחו בממוצע כעשרה פקחים, גברים לובשי מדים. 62.12% מהמשתתפים העידו כי במהלך מעצרם נכחו גם חיילים או שוטרי משמר גבול נושאי נשק. 71.21% ממשתתפי המחקר אמרו כי נזקקו לתרגום, מכיוון שלא הבינו את דברי הפקחים, אך רק ל- 45.45% אכן ניתן התרגום הנדרש.

# .4.3.

# תנאי הכליאה

18.52% מן הילדים, מהגרים ומבקשי המקלט שהשתתפו במחקר, הופרדו מבני משפחותיהם במהלך הכליאה. 63.64% מהקטינים נכלאו בחדר עם משפחות נוספות – יותר מ-10 אנשים בחדר בממוצע. קטינים רבים ציינו כי לא ניתנה להם גישה מלאה לציוד האישי שלהם. כמו כן מרבית הקטינים לא יכלו לערוך שיחות טלפון כרצונם.

| | כן | באופן חלקי | לא |
|---|---|---|---|
| האם נתנו לערוך שיחת טלפון בעת הכליאה?? | 17.31% | – | 82.69% |
| האם נתנו לך לראות מבקרים? | 49.02% | – | 50.98% |
| האם היתה גישה לציוד אישי? | 24.44% | 28.89% | 46.67% |

טבלה מס' 3. התפלגות התשובות אודות תנאי הכליאה

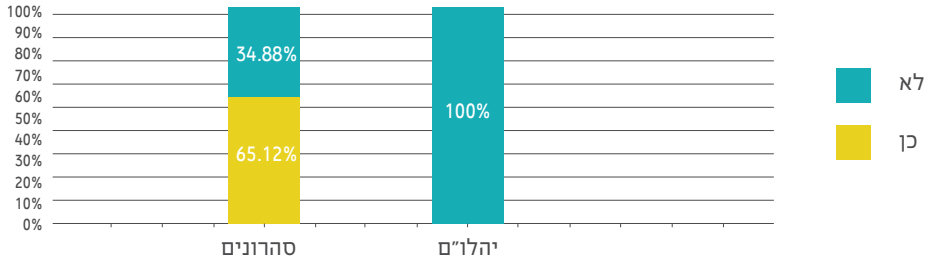
על אף שבמתקני הכליאה מוחזקים ילדים, מהעדויות שנאספו עולה כי לא נעשו התאמות מספקות של תנאי הכליאה לקטינים. כך למשל 40.32% מהילדים, מהגרים ומבקשי מקלט, לא קיבלו אפשרות ליציאה יומית לחצר, בעוד 17.74% העידו על יציאה יומית באופן חלקי. 66.67% לא קיבלו צעצועים או משחקים בחדרי הכליאה. בטבלה מס' 4 מופיעה התפלגות תשובות המשתתפים אודות תנאי כליאה ייחודיים הנדרשים לילדים:

| | כן | באופן חלקי | לא |
|---|---|---|---|
| האם היו צעצועים או אמצעים אחרים עבור הילדים להעברת הזמן בתוך החדר? | 33.33% | – | 66.67% |
| האם יש מתקנים לילדים בחצר? | 28.07% | – | 71.93% |
| האם התאפשרה יציאה יומית לחצר? | 41.94% | 17.74% | 40.32% |
| האם ניתנו חיתולים לאמהות לתינוקות? | 60.47% | – | 39.53% |

טבלה מס' 4. תנאי כליאה ייחודיים לילדים

## שירותי חינוך במתקני המעצר והכליאה

שירותי חינוך או מסגרת העשרה לימודית לא היו זמינים לאף אחד מילדי המהגרים שנכלאו במתקן יהלו"ם. בקרב ילדים של מבקשי מקלט, 65.12% העידו כי נכחו במסגרת חינוכית, אך 72% לא דיברו בתחילה את השפה (עברית) שבה הועברו השיעורים. גילאי הילדים שלמדו בשיעורים אלה נעו בין חמש ל-18. בגרף מס' 3 מוצגת התפלגות מידת הנגישות של שירותי חינוך למשתתפי המחקר:

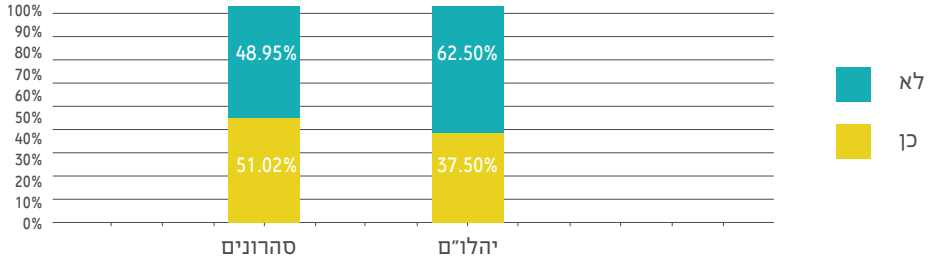



גרף מס' 3. נגישות לשירותי חינוך לפי מתקן כליאה

## שירותי רווחה במתקני המעצר והכליאה

במסגרת המחקר נערכה בדיקה של מידת הנגישות של שירותי רווחה שלהם נזקקים קטינים בתהליכי המעצר והכליאה. רק 37.5% מילדי המהגרים פגשו בעובדת סוציאלית במתקן כליאה יהלו"ם, והאמהות שהשתתפו במחקר העידו כי העובדת הסוציאלית דיברה עמן בלבד ולא עם הילד. 51.02% מילדיהם של מבקשי המקלט פגשו בעובדת סוציאלית בזמן כליאתם במתקני "סהרונים" או מת"ן. בגרף מס' 4 מוצגת התפלגות התשובות לגבי מידת הנגישות של ילדים לשירותי רווחה:

### האם נפגשת עם עובדת סוציאלית?




גרף מס' 4. נגישות לשירותי רווחה לפי מתקן כליאה

## שירותי רפואה במתקני המעצר והכליאה

המשתתפים במחקר שנכלאו במתקן יהלו"ם העידו כי לא נכחו במקום רופא/ת נשים או רופא/ת ילדים. 22.22% מהמשתתפים העידו כי נזקקו לטיפול רפואי, אך אף אחד מהם לא חש כי ניתן לו הטיפול המתאים. 50% ענו שקיבלו טיפול לבעיה הרפואית במידה בינונית ו-50% ענו שלא קיבלו כל טיפול. בטבלה מס' 5 מוצגת התפלגות התשובות של המשתתפים לגבי שירותי הרפואה במתקן הכליאה יהלו"ם:

| | כן | במידה בינונית | לא |
|---|---|---|---|
| האם במהלך הכליאה התעורר צורך בטיפול רפואי? | 22.22% | - | 77.78% |
| האם היה רופא נשים במתקן? | 00.00% | - | 100.00% |
| האם היה רופא ילדים במתקן? | 00.00% | - | 100.00% |
| האם קיבלתם את הסיוע הרפואי הנדרש? | 00.00% | 50.00% | 50.00% |

טבלה מס' 5. תנאים רפואיים במתקן יהלו"ם

במתקן "סהרונים", 74.07% השיבו כי לא היה בנמצא רופא/ת נשים ו-52% ענו שלא היה רופא ילדים. 44.44% ענו כי נזקקו לטיפול רפואי במהלך הכליאה, אך רק 33.33% ענו שהטיפול אכן ניתן להם ו-33.33% ענו שהוא ניתן להם ברמה בינונית; מתוכם שש קטינים פגשו ברופא במתקן הכליאה, ששה קיבלו משככי כאבים, וחמישה פונו לבית חולים. בטבלה מס' 6 מוצגת התפלגות התשובות לגבי שירותי הרפואה במתקן "סהרונים":

| | כן | במידה בינונית | לא |
|---|---|---|---|
| האם במהלך הכליאה התעורר צורך בטיפול רפואי? | 44.44% | - | 55.56% |
| האם היה רופא נשים במתקן? | 25.93% | - | 74.07% |
| האם היה רופא ילדים במתקן? | 48.00% | - | 52.00% |
| האם קיבלתם את הסיוע הרפואי הנדרש? | 33.33% | 33.33% | 33.33% |

טבלה מס' 6. תנאים רפואיים במתקן "סהרונים"

# .4.4.
# מיפוי מצבם הרגשי של ההורים ושל הקטינים ששהו במתקני המעצר והכליאה

במסגרת המחקר נעשה ניסיון ראשון לבחון את מצבם הרגשי של ההורים ושל הקטינים שעברו תהליכי מעצר וכליאה. מיפוי מצב ההורים משמעותי לאור הידע המקצועי הרב בדבר השפעת מצבו הרגשי של ההורה על ילדיו. מיפוי מצבם הרגשי של הקטינים נעשה באמצעות שאלונים פסיכיאטריים המצויים בשימוש רחב ומהווים שאלונים תקפים ומהימנים.

נמצא כי שיעור ניכר מההורים חוו רמות גבוהות של מצוקה פסיכולוגית במדדים השונים. בטבלה מס' 7 מוצג השיעור מקרב ההורים שדיווח על רמה גבוהה עד גבוהה מאוד בממוצע של מדדי הסימפטומים הפסיכיאטריים השונים:

| | דיכאון | חרדה | פאניקה | בעיות גופנית | מחשבות אובדניות | מצוקה כללית |
|---|---|---|---|---|---|---|
| אחוז ההורים הסובלים מרמה גבוהה של סימפטומים | 42.8% | 46% | 50% | 37% | 46% | 40% |

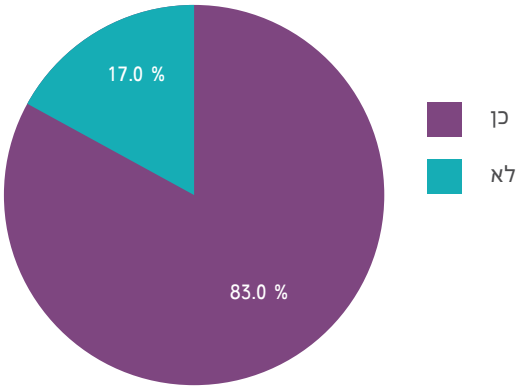
טבלה מס' 7. אחוז ההורים שדיווחו על רמה גבוהה עד גבוהה מאוד של מדדי המצוקה

בנוסף, נמצא כי ילדים מתחת לגיל 12, חווים קשיים פסיכולוגים כלליים ברמה שהינה מעל לנורמה באופן מובהק ($t(15)=2.64$, $p=.018$), בעיות התנהגות ברמה הגבוהה מהנורמה באופן מובהק ($t(16)=2.76$, $p=.014$), וכן מצוקה רגשית ברמה הגבוהה מהנורמה באופן מובהק ($t(15)=3.202$, $p=.006$).

נוסף על כך, 83% מהמשיבים על שאלון הפוסט-טראומה (הורים וילדים מעל לגיל 12) הפגינו סימפטומים פוסט-טראומתיים ברמה גבוהה עד חמורה. 50% ענו כי הם מתקשים להירדם בלילה, מתוכם 54% מתקשים להירדם לעתים תכופות או כל הזמן. 68% ענו כי זיכרונות או תמונות מחוויה מלחיצה חוזרים אליהם בבירור, מתוכם 64% חווים זאת לעתים תכופות או כל הזמן. 42% חווים תסמינים פיזיולוגיים (דפיקות לב מואצות, קושי לנשום או הזעה מוגברת) כשהם נזכרים בחוויות מלחיצות מן העבר, מתוכם 45% מדווחים כי הם חווים זאת כל הזמן. 35% מדווחים כי הם נבהלים בקלות, מתוכם 37% מדווחים כי הם חווים בהלה שכזו כל הזמן.

בגרף מספר 5 מוצגת התפלגות המשתתפים לפי קיומם של סימפטומים העשויים להעיד על קיומה של הפרעה פוסט-טראומתית על פי שאלון ה-PTSD:

## אחוז המשיבים הסובלים מסימפטומים פוסט טראומטיים




גרף מס 5. אחוז המשיבים (הורים וילדים) הסובלים מסימפטומים פוסט-טראומתיים

סימפטומים פוסט-טראומתיים נקשרו באופן מובהק ובמתאם חיובי גבוה למצוקה כללית ולסימפטומים פסיכיאטריים אחרים בקרב המשיבים. המשמעות היא כי סימפטומים אלה קשורים לרמות משמעותיות של מצוקה וסבל. הקשרים בין סימפטומים פוסט-טראומתיים למדדי מצוקה כללית מוצגים בטבלה מס' 8:

| | דיכאון | חרדה | פאניקה | בעיות גופנית | מצוקה כללית |
|---|---|---|---|---|---|
| סימפטומים פוסט-טראומתיים | 70%* | 61%* | 62%* | 69%* | 72%* |

*מובהקות גבוהה מ-001.

טבלה מס' 8. הקשר בין סימפטומים פוסט- טראומתיים למדדי מצוקה פסיכולוגית אחרים

עוד נמצא קשר משמעותי בין תנאי הכליאה למצבם הרגשי של הילדים; נמצא קשר חיובי בין מספר הימים במעצר לקשיים פסיכולוגיים בקרב הילדים: ככל שהילדים שהו מספר ימים רב יותר במעצר - כך הם הפגינו בעיות חברתיות רבות יותר= .45, r) (.05 > p, וכן ירידה ברמת ההתנהגות החברתית החיובית= -.45, r) (.05 > p. כמו כן נמצא קשר חיובי בין מספר הכלואים שאינם בני משפחה ששהו בחדר עם הילדים, לבין מצוקה רגשית וקשיים פסיכולוגיים של הילדים: ככל שבחדרם של הילדים נכלאו אנשים זרים רבים יותר - כך סבלו הילדים ממצוקה רגשית משמעותית יותר= .67, r) (.05 > p.

# .4.5.

# סיכום ממצאי המחקר

כרבע עד מחצית מן המשתתפים חוו אירועי חיים מלחיצים וטראומתיים עוד לפני הגעתם למתקני הכליאה. נמצאה שונות במידת הנגישות של שירותי חינוך, רווחה ורפואה בין המתקנים השונים, אך בכל המתקנים נמצאה תת-נגישות של אחד או יותר משירותים אלה.

מבחינה פסיכולוגית, אותרה מצוקה משמעותית בקרב אחוזים ניכרים מבין ההורים וכן בקרב הילדים הצעירים. בקרב אחוז גבוה מן המשיבים נמצאו סימפטומים פוסט-טראומתיים חמורים. כמו כן נמצא קשר בין תנאי הכליאה למצבם הרגשי של הילדים, וככל שהילדים שהו זמן רב יותר במעצר, כך סבלו מקשיים חברתיים רבים יותר. בנוסף, נמצא במחקר קשר בין מספר האנשים הזרים בחדרי המעצר למצוקה רגשית משמעותית יותר בקרב הילדים.



# 5.

# העקרונות המשפטיים בדין הבינלאומי ביחס ל(אי) מעצר קטינים

הפרקטיקות הננקטות כיום על ידי מדינת ישראל ביחס לילדים חסרי מעמד אינן עומדות בסטנדרטים שקובע הדין הבינלאומי. העיקרון הבסיסי העומד ביסוד מעצרו של כל ילד - והחל על כל אחת מן הקבוצות הרלוונטיות בהקשר הישראלי - הוא הכלל הקבוע באמנה בדבר זכויות הילד, שנחתמה ואושררה על ידי מדינת ישראל, ולפיו, "מעצרו, חבישתו או מאסרו של ילד יהיו בהתאם לחוק וישמשו רק כאמצעי אחרון ולפרק זמן מתאים הקצר ביותר".[69] עיקרון זה אומץ גם על ידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1990, בהחלטה שעניינה כללים להגנה על קטינים שחירותם נשללה.[70]

בנוסף, האמנה בדבר זכויות הילד מחייבת את המדינות החברות בה להעמיד את טובת הילד כשיקול ראשון במעלה בכל פעולה שהן מבצעות[71] ולכבד את הזכויות הקבועות באמנה באופן שוויוני וכלפי "כל ילד שבתחום שיפוטם, 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, ובין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי".[72]

החלטות שונות של גופים בינלאומיים אף מעגנות עקרונות החלים באופן ספציפי על קבוצות מסוימות של ילדי מהגרים או ילדים חסרי מעמד. כך, למשל, ביחס לילדים של מבקשי מקלט וילדים שחלה עליהם "הגנה זמנית" מפני גירוש. ראשית, על ילדים החוסים תחת "הגנה זמנית" מפני גירוש, בין שהם עומדים בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים ובין אם לאו, חל העיקרון הכללי החל גם על מבוגרים שבעניינם לא מתנהלים הליכי גירוש אפקטיביים - בהיעדר הליכי גירוש כאלה, מעצר בלתי מוגבל בזמן הוא אמצעי בלתי מידתי, שאינו משרת תכלית לגיטימית. ועדת זכויות האדם של האו"ם קבעה בשורה של החלטות, כי כליאה כזו מהווה, בהיעדר הליכי גירוש אפקטיביים, מעצר שרירותי ושלא על פי חוק, ולכן היא עומדת בניגוד לסעיף 9 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.[73] גם בית

---

69 האמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 1038, כרך 31, עמ' 221, סעיף 37(2).

70 United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, UN Doc. A/RES/45/113, 14 December 1990, para. 1, available at: http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r113.htm.

71 האמנה בדבר זכויות הילד, ה"ש 91, סעיף 3(1). עיקרון טובת הילד כעיקרון-על מעוגן גם בדין הישראלי. ראו, למשל: בג"ץ 5227/97 דויד נ' בית הדין הרבני הגדול, פ"ד נה(1) 453, 460; דנ"א 7015/94 היועמ"ש נ' כלונית, פ"ד נ(1) 48, 119.

72 האמנה בדבר זכויות הילד, ה"ש 91, סעיף 2(1).

73 כ"א 231, עמ' 269. להחלטות ועדת זכויות האדם של האו"ם, לפיהן מעצר בהיעדר הליכי גירוש אפקטיביים ותחומים בזמן מהווה הפרה של סעיף 9 לאמנה ראו:
Baban v. Australia, UN Doc. CCPR/C/78/D/1014/2001, 18 September 2003, para. 7.2; D & E v. Australia, UN Doc. CCPR/C/87/D/1050/2002, 9 August 2006, para. 7.2; Shams et al v. Australia, UN Doc. CCPR/C/90/D/1255/2004, 11 September 2007, para. 7.2; Shafiq v. Australia, UN Doc. CCPR/C/88/D/1324/2004, 13 November 2006, para. 7.2–7.3; Bakhtiyari v. Australia, UN Doc. CCPR/C/79/D/1069/2002, 29 October 2003, para. 9.3; A v. Australia, UN Doc. CCPR/C/59/D/560/1993, 30 April 1997, para. 9.2–9.4. תפישה זו משותפת גם לשיטות משפט נוספות. ראו בפסיקת בית הדין האירופי לזכויות אדם: Chahal v. United Kingdom (1996) 23 EHRR 413, para. 113; בפסיקת בית הדין של האיחוד האירופי: Kadzoev v. Direktsia 'Migratsia' pri Ministerstvo na vatreshnite raboti, Case C-357/09, 30 November 2009; בפסיקת בית הלורדים הבריטי: A (FC) v. Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 56; בפסיקת בית המשפט הפדראלי העליון בארה"ב: Zadvydas v. Davis, 533 US 678 (2001).

המשפט העליון בישראל קבע לא פעם, כי מעצר כזה אינו מתיישב עם הדין הישראלי.[74]

בדומה, על ילדים מבקשי מקלט חלה החלטת הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים (שבה חברה גם מדינת ישראל), המתייחסת למעצרם של כלל מבקשי המקלט ובהם ילדים. בהחלטה מס' 44 משנת 1986, הוועדה עמדה על כך שככלל, יש להימנע ממעצרם של מבקשי מקלט אלא אם הדבר נחוץ לצורך הגשמת ארבע תכליות מסוימות שהוועדה מונה: וידוא זהותו של מבקש המקלט; זיהוי היסודות העומדים בבסיס בקשת המקלט; התמודדות עם מצבים, שבהם מבקשי מקלט השמידו את מסמכי הזיהוי שלהם או השתמשו במסמכים מזויפים כדי להונות את הרשויות של מדינת המקלט; או הגנה על הביטחון הלאומי או הסדר הציבורי.[75]

בנוסף, הנחיות נציבות האו"ם לפליטים בעניין מעצר של מבקשי מקלט מבהירות, כי בהתאם לדין הבינלאומי, ככלל יש להימנע ממעצר של מבקשי מקלט, ויש לנקוט בו רק כאמצעי אחרון;[76] זאת מכיוון שהזכות לבקש מקלט היא זכות יסוד,[77] וכי מטעם זה יש להתייחס באופן שונה אל מבקשי מקלט שנכנסו למדינה ללא היתר, בהשוואה למהגרים אחרים שנכנסו ללא היתר.[78] כמו כן ניתן להחזיק מבקשי מקלט במעצר רק אם מעצרם נחוץ לשם הגשמת אחת משלוש תכליות: הגנה על הסדר הציבורי, בריאות הציבור או הביטחון הלאומי.[79] מכוח עקרונות אלה, ניתן להחזיק מבקשי מקלט במעצר גם לצורך תיעוד ראשוני של היסודות שעליהם מבוססת בקשתם למקלט, אך ההנחיות קובעות כי אין לגזור מכך אפשרות להחזיק את מבקש המקלט במעצר לכל משך הליך המקלט.[80]

בהתאם להנחיות, אף אם מתקיימת אחת מן העילות המצדיקות מעצר, על המעצר להיות אמצעי אחרון, ויש לבחון אפשרות להגשים את התכליות שביסוד המעצר באמצעים פוגעניים פחות, כמו שחרור לחלופת מעצר.[81] ההנחיות אף מתייחסות לעניינם של ילדים של מבקשי מקלט ועומדות על כך שככלל אין מקום למעצר ילדים של מבקשי מקלט, בין שהם מלווים ובין שאינם מלווים – ועומדות על הצורך לטפל בעניינם מתוך גישה טיפולית, ולא מתוך תפישה של אכיפה, ועל הצורך למצוא להם חלופות למעצר בהקדם האפשרי.[82]

בדומה, הבהירה לאחרונה ועדת זכויות האדם של האו"ם, כי מעצר של מבקשי מקלט לכל אורך הליך המקלט והימנעות משחרור לחלופות מעצר מהווה הפרה של סעיף 9 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.[83]

---

74 בג"ץ 199/53 פלוני נ' שר הפנים, פ"ד ח 243, 247–248; בג"ץ 1468/90 בן ישראל נ' שר הפנים, פ"ד מד(4) 149, 151–152; בג"ץ 5190/94 אל טאיי נ' שר הפנים, פ"ד מט(3) 843, 850; ע"א 9656/08 מדינת ישראל נ' סעידי, פסק דין מיום 15.12.2011 [פורסם בנבו], סעיף 24 לפסק דינה של השופטת א' חיות.

75 EXCOM Conclusion no. 44 (XXXVII) Detention of Refugees and Asylum Seekers (1986), available at: http://www.unhcr.org/4aa764389.pdf.

76 UNHCR Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention, 21 September 2012, art. 2, available at: http://www.unhcr.org/505b10ee9.html.

77 ראו גם סעיף 14 להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות האדם משנת 1948 (UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III)).

78 UNHCR Guidelines, supra note 98, para. 11.

79 Ibid, para. 21–30.

80 Ibid, para. 28.

81 Ibid, para. 35–42.

82 Ibid, para. 51–57.

83 E.K.A.G. et al v. Australia, UN Doc. CCPR/C/108/D/2094/2011, 20 August 2013, para. 9.3; M.M.M. et al v. Australia, UN Doc, CCPR/C/108/D/2136/2011, 20 August 2013, para. 10.3.

באשר לקטינים לא מלווים, הוועדה לזכויות הילד של האו"ם התייחסה באופן מקיף לעניינם בהערה כללית מס' 6 משנת 2005.[84] ההערה קובעת שככלל אין לעצור ילדים לא מלווים בשל היעדר מעמד חוקי במדינה או בשל היותם בלתי מלווים.[85] הוועדה לזכויות הילד הדגישה בהערה כללית מס' 6 את חובותיה הכלליות של כל מדינה, שהיא צד לאמנה בדבר זכויות הילד, כלפי כל הילדים הבלתי מלווים, הנמצאים בשטחה: בין השאר על המדינה לטפל בכל הילדים הבלתי מלווים ללא הפליה; טובת הילד היא השיקול המרכזי לפתרון עניינו של כל ילד וילד; יש להגן על עיקרון החיים, ההישרדות וההתפתחות בנוגע לכל ילד; יש להבטיח את זכותו של כל ילד להשתתף בהחלטות הנוגעות לו; ויש לשמור על חיסיון הפרטים הנוגעים לכל ילד ועל פרטיותו.[86]

84 UN Committee in the Rights of the Child, General Comment No. 6, UN Doc. CRC/GC/2005/6.

85 Ibid, para. 61 (2005).

86 Ibid, para. 12, 18, 19–25, 29–30.


ישראלים
יש
זכות קיום
גם פלי
הם
בניאד
גלסתנין
תקרא לסבא שלך

# 6.

# יש חלופות למעצר

כאמור, ישנן חלופות למעצר. כשמדובר בילדים מציאת חלופות כאלה אינה רק רצויה – היא מחויבת המציאות והדין. מבקר המדינה התייחס לאחרונה לצורך באימוץ תפישה של חלופות למעצר, ועמד על כך שמשרד הפנים משתמש במעצר ילדים כאמצעי ראשון וכלל אינו בוחן באופן שיטתי את האפשרות לשחרר ילדים ומשפחות:

"על רשות האוכלוסין לקיים בדיקה ממשית ומקיפה בדבר האפשרות ליישם כל אחת מהחלופות שהוצעו לה וליצור בכך 'סל של חלופות' אשר ייבחנו בהתאם לנסיבות של כל מקרה ומקרה. רק במקרים שבהם אף לא אחת מהחלופות מתאימה, ייעשה שימוש במתקן המשמורת. דרך פעולה כזו נועדה להבטיח שמעצר הקטינים ייעשה, ככל הניתן, ברוח האמנה לזכויות הילד."[87]

בפרק זה נציג כמה אפשרויות שנועדו להחליף את הפרקטיקה של מעצר ילדים, בין שמדובר בילדים המלווים בהוריהם ובין שמדובר בילדים בלתי מלווים, תוך התייחסות למודלים חיוביים, שאומצו על ידי מדינות אחרות. חשוב לחזור ולהדגיש כאן דברים שכבר נכתבו ב"הקדמה" למסמך זה – ההתייחסות לפרקטיקות המעצר ולחלופות המעצר במדינות אחרות לא נועדה להיות מקיפה ולא נועדה להציג את מלוא הסדרי המעצר והחלופות למעצר במדינות אלה. איננו מתכחשים לכך שגם בחלק מן המדינות שבאמצעותן נדגים חלופות למעצר, מתקיימות פרקטיקות הרחוקות מלהיות אידיאליות. ההתייחסות אל מדינות אלה היא ממוקדת ונועדה לאתר שורה של פרקטיקות חיוביות, שמהן יכולה מדינת ישראל ללמוד ולהפיק תועלת.

נבקש להבהיר בתחילה כיצד בנוי פרק זה: חלקו הראשון של הפרק מציג גישה לטיפול במהגרים – בין שהם ממתינים להחלטה בעניין הסדרת מעמדם ובין שהם ממתינים לעזיבת המדינה – המכונה Case Management, ושבהיעדר מקבילה מוצלחת יותר בשפה העברית נכנה אותה בעמודים אלה "תיאום טיפול". גישה זו אינה מהווה חלופה בפני עצמה למעצר, אלא מהווה מסגרת כוללת, שבתוכה מתנהלים הליכי הגירה במדינות אחדות, והיא עשויה להוות מסגרת מתאימה גם לחלופות למעצר לילדים ולמשפחותיהם בישראל. בחלק השני והשלישי נתייחס לשתי חלופות מרכזיות, שאנו סבורים כי יש לאמץ ביחס למשפחות חסרות מעמד – מגורים בקהילה ומגורים במרכזי משפחות, המלווים באמצעים שנועדו להבטיח רציפות של הקשר בין המשפחות לרשויות. בחלק הרביעי נתייחס לחלופות המתאימות לקטינים בלתי מלווים.

87 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63ג, ה"ש 13, עמ' 1906.

# 6.1.

# "תיאום טיפול" - Case Management

מחקרים מצביעים על כך שהסיכויים שמהגרים ישתפו פעולה עם הליכים מינהליים ומשפטיים הנוגעים למעמדם, יקיימו את הוראות הרשויות בעניין יציאה מן המדינה וישתפו פעולה עם צעדים להחזרתם למדינת מוצאם, גדלים אם הם מאמינים כי בקשתם למעמד במדינה נבחנה באופן הוגן, אם הם מקבלים מידע ותמיכה לאורך ההליך, ואם הם חשים שמיצו את כל הדרכים להישאר במדינה באופן חוקי. כדי להבטיח את קיומם של אלה יש צורך בתשתית שתאפשר למהגרים להבין את ההליכים הביורוקרטים והמשפטיים המתנהלים בעניינם, את האפיקים העומדים לרשותם להסדרת מעמדם ואת ההשלכות של אי ציות לכללי ההגירה.[88]

אחד המודלים שנבחרו ביחס לטיפול בעניינם של מהגרים במדינות שונות בעולם הוא המודל של "תיאום טיפול" (Case Management). הגישה העומדת בבסיס מודל של "תיאום טיפול" היא תשומת לב אינטנסיבית, מתואמת ומקיפה, שבמסגרתה נוצרים יחסי עבודה ואמון בין "מתאמי הטיפול" ליחידים ולמשפחות במטרה להעצים אותם, לחזק את יכולתם להתמודד עם בעיות בכוחות עצמם, לספק להם מידע אודות אופן קבלת שירותים ומשאבים בקהילותיהם ולפעול להגנה על אוכלוסיות רגישות, כמו ילדים, שאינן יכולות להגן על עצמן. "מתאמי טיפול" הם בדרך כלל בעלי הכשרה של עובדים סוציאליים או פסיכולוגים.[89]

בהקשרים הנוגעים להגירה, תפקיד "מתאם הטיפול" הוא לטפל ביחידים ובמשפחות המתגוררים בקהילות והנמצאים בחלופות למעצר בעוד מעמדם במדינה מתברר - או בשלב שבו עליהם להתארגן לקראת יציאה מן המדינה. "מתאמי הטיפול" אינם הגורמים המקבלים את ההחלטה בדבר מעמדם של האדם או המשפחה, וגם אינם הגורם שאוכף עליהם ציות להחלטות רשויות ההגירה. תחת זאת, אחד מתפקידי "מתאם הטיפול" הוא להוות חוליה המקשרת בין המהגרים לרשויות.

אחד מתפקידיו של "מתאם הטיפול" הוא לתרום לקבלת החלטות נאותה הן על ידי הגוף הממשלתי הרלוונטי והן על ידי המהגר או מבקש המקלט. לשם כך על "מתאם הטיפול" להבטיח, כי למהגר מידע מלא על מעמדו המשפטי, על ההליכים המינהליים והמשפטיים המתנהלים בעניינו ועל כל האפשרויות העומדות לרשותו להסדרת מעמדו. בנוסף, תפקידו של "מתאם הטיפול" הוא לסייע בידי המהגר המבקש להסדיר את מעמדו להגיש בקשות מלאות, שיכללו את מלוא המידע והמסמכים הדרושים כדי שלא להאריך שלא לצורך את ההליכים להסדרת מעמד וכדי להקל על הרשויות ועל המהגרים כאחד, ולוודא זרימת מידע ביניהם, כמו גם שקיפות מקסימלית של ההליך.

כמו כן, תפקידו של "מתאם הטיפול" הוא לזהות את הצרכים של יחידים ושל משפחות השוהים בקהילה במסגרת חלופה למעצר, להבטיח במהלך השהייה בקהילה במסגרת חלופה למעצר מידע מלא אודות שירותים חברתיים ולהבטיח נגישות מקסימלית לשירותים שלהם הם זכאים. כך,

---

88 International Detention Coalition, There are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention, 2011, p. 29, available at http://massivefishball.com/IDC _ Handbook.pdf.

89 Ibid, p. 30.

למשל, במסגרת עיסוק בעניינם של ילדים, "מתאמי הטיפול" אמורים לעמוד על היקף זכאותם של הילדים לחינוך, על אופן רישומם לבתי ספר וכדומה. כמו כן הם עשויים לעמוד על היקף הזכאות לשירותי רווחה מסוגים שונים או לטיפול רפואי, לספק מידע אודות אופן מימוש הזכאות ולסייע בקבלת השירותים.

לבסוף, ככל שנסגרות בפני המהגר כל האפשרויות להסדיר את מעמדו והוא נאלץ לעזוב את המדינה, תפקידו של "מתאם הטיפול" הוא לאתר את כל הקשיים - החומריים והנפשיים - העומדים בפני המהגר, לסייע לו בהתמודדות עמם ולהעצים אותו. הקשיים שיש לאתר נוגעים לנתונים המתייחסים למדינת המוצא ולמדינה שאותה אמור המהגר לעזוב כאחד. כך, למשל, ביחס לילדים, על "מתאם הטיפול" לסייע בקשיים בעזיבת מערכת החינוך, בפרידה מן הסביבה המוכרת וכדומה. ביחס להורה, "מתאם הטיפול" עשוי לסייע לו להיות מודע לכל הזכויות שלו מול מעסיקיו במועד עזיבת העבודה ובמימוש זכויות אלה, ובעניינים פרקטיים כמו רכישת כרטיסי טיסה, העברת רכוש שנצבר אל מדינת המוצא, סיום חוזה שכירות וכיוצא באלה. סיוע בעניינים אלה לא רק מקל על המהגר, אלא אף מגדיל את הסיכויים כי המהגר ישתף פעולה עם הליך העזיבה.

כאמור, תפקיד "מתאם הטיפול" הוא גם לבחון את הקשיים העומדים בפני משפחות לנוכח חזרתן הצפויה למדינות מוצאן, כשמוצו הדרכים להסדרת מעמדן. על "מתאם הטיפול" לזהות יחד עם המשפחה את הקשיים המרתיעים אותה מפני חזרה למדינת המוצא ולאתר יחד עם המשפחה דרכי התמודדות אפשריות. קשיים אלה עשויים להתעורר ביחס לחינוכם ולבריאותם של הילדים ושל יתר בני המשפחה, לקליטתם במערכת החינוך המקומית, לאפשרויות תעסוקה וכדומה. אף על פי שלעתים היכולת להתמודד ולתת מענה לקשיים מסוגים אלה היא חלקית, כשהמשפחה ו"מתאם הטיפול" נמצאים במדינת ההגירה ולא במדינת המוצא, ניתן לכל הפחות לאתר בעיות אפשריות, לפתור חלק מהן ולהתמודד עם הצורך למצוא פתרונות נוספים עם השיבה למדינת המוצא.

מעבר לתרומה הישירה של מודל "תיאום טיפול" למשפחה ולרשויות, מודל זה עשוי למנוע מעצר שאינו נחוץ. מחקר ה-IDC מצביע על כך שגוברים הסיכויים שמהגרים הזוכים לליווי מן הסוג האמור ישתפו פעולה עם הרשויות, יקיימו את הנחיותיהן וייצאו את המדינה לאחר שמוצו כל האפשרויות להסדרת מעמדן. במקרים רבים ההתנגדות לעזיבת המדינה נובעת מקשיים הניתנים לפתרון, מלא או חלקי, אם הרשויות רק יטרחו לברר מהם הקשיים ולנסות לסייע בהם או לפחות לתת בידי המהגרים מידע וכלים להתמודדות עמם. במקרים אחרים, שבהם הורים וילדים נעצרים באופן פתאומי וללא התראה ומגורשים היישר ממתקן המעצר, עשויה להתעורר התנגדות לנוכח היעדר האפשרות להתארגן כראוי. יש לזכור כי מדובר לעתים קרובות בילדים ובמשפחות ששהו במדינה שנים רבות, ועזיבת המדינה כרוכה בצורך להסדיר עניינים רבים. מתן תחושה למשפחות, כי מיצו את כל האפיקים להסדרת מעמדן וכי יש מי שמקשיב להן ומסייע להן בתהליך המורכב של חזרה למדינת המוצא, מביא להגדלת הסיכויים לקיום ההחלטות של הרשויות בדבר עזיבת המדינה.

## מודלים קיימים ל"תיאום טיפול"

### אוסטרליה

מחקר ה-IDC מתאר מערכת "תיאום טיפול" שמקיימת ממשלת אוסטרליה מאז שנת 2006 בעבור מהגרים החיים בקהילה ובידיהם "ויזת גישור" בעוד הם ממתינים להכרעה בבקשתם למעמד או מתכוננים לעזיבה. שני גופים ממשלתיים (ה-Community Resolution Status Service וה-Community Assistance Support Program) מטפלים בעניינם של מהגרים במצבים אלה.[90] במסגרת הקהילה פועלים 130 "מתאמי טיפול" המעניקים ליווי אינדיבידואלי למהגרים.[91] התמיכה מתבטאת בניתוח הנסיבות הספציפיות של המהגר, מתן מידע מדויק וסיוע בניסיון להסדיר את מעמדו של המהגר. גופים אלה מפנים מהגרים לסיוע משפטי במידת הצורך, ובמקרים שבהם על המהגרים לעזוב את אוסטרליה - הם מסייעים בקבלת תמיכה מן "הצלב האדום" ומארגון ההגירה הבינלאומי (IOM). תמיכה אינטנסיבית יותר ניתנת לאוכלוסיות רגישות במיוחד כמו קורבנות עינויים, אנשים הסובלים מטראומה, אנשים עם בעיות רפואיות ואנשים המתמודדים עם קשיים משפחתיים משמעותיים, כמו אלימות במשפחה או בעיות התנהגותיות של ילדים.[92]

בהתאם לנתונים שפרסמה ממשלת אוסטרליה, התוכנית לא גרמה לעלייה במספר האנשים שהתחמקו מאכיפת חוקי ההגירה, ובשנים 2011-2012, 90% מן האנשים שהחזיקו ב"ויזות גישור" קיימו את התנאים שהוצבו להם למגורים בקהילה בזמן בירור מעמדם.[93]

### בלגיה

בעקבות החלטה של ממשלת בלגיה שלא להחזיק ילדי מהגרים במעצר, משפחות מתגוררות בארבעה מתחמי בניינים בערים שונות.[94] לכל משפחה מתמנה "מתאם טיפול" המסייע למשפחה לבחון דרכים חוקיות להישאר במדינה, מפנה אותה לייעוץ משפטי במידת הצורך, ובמקרים שבהם מתקבלת החלטה כי על המשפחה לעזוב את המדינה, מסייע לה בהשלמה עם החלטה זו ובהכנות לקראת עזיבה.[95]

---

90 Alice Edwards, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, Back to the Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternative Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, April 2011, p. 79, available at: http://www.refworld.org/pdfid/4dc935fd2.pdf.

91 Australian Department of Immigration and Citizenship, Annual Report 2011-12 (2012), p. 183, available at: http://www.immi.gov.au/about/reports/annual/2011-12/pdf/2011-12-diac-annual-report.pdf.

92 International Detention Coalition, supra note 110, p. 40; Australian Department of Immigration and Citizenship, supra note 113, p. 182-186.

93 Australian Department of Immigration and Citizenship, supra note 113, p. 163.

94 Jesuit Refugee Service Europe, From Deprivation to Liberty: Alternatives to Detention in Belgium, Germany and the United Kingdom, p. 18 (December 2011), available at: http://www.jrseurope.org/JRSEuropeFromDeprivationToLiberty20122011.pdf.

95 International Detention Coalition, supra note 110, p. 42; Jesuit, supra note 116, p. 19.

# 6.2.

# מגורים בקהילה

כאמור, גישת "תיאום הטיפול" היא מסגרת גג שנועדה, בין השאר, ללוות חלופות קונקרטיות למעצר. המודל הרצוי ביותר, במקומות שבהם הוא אפשרי, הוא מודל של מגורים בקהילה. במקרים רבים של משפחותיהם של מהגרי עבודה או מבקשי מקלט, שכבר חיים תקופה מסוימת במדינה ומשולבים בחברה, מדובר בפתרון האפקטיבי ביותר, הזול ביותר והרגיש ביותר לזכויות הילד. במקרים רבים, בשלב שבו הרשויות מבקשות לנקוט הליכי אכיפה נגד משפחותיהם של מהגרי עבודה או מבקשי מקלט, למשפחות כבר יש מגורי קבע במדינה, ההורה או ההורים עובדים, והילד או הילדים משולבים במערכת החינוך. המשך הסטטוס קוו בכל הנוגע למקום מגורי המשפחה, בשילוב עם מודל של "תיאום טיפול", שעליו עמדנו לעיל, ועם דרישת התייצבות ובמידת הצורך הפקדת ערבות, משלב בין הצורך לשמור על יציבות בחיי הילד ולהשאירו בסביבתו המוכרת עד להסדרת מעמד המשפחה או עד ליציאתה מן הארץ, לבין הרצון להשאיר את המשפחה תחת פיקוח עד לסיום הליכי הסדרת מעמדה או הליכי עזיבתה את המדינה.

מודלים שונים של מגורים בקהילה עשויים לכלול מרכיבים שונים. כך, למשל, במודלים מסוימים יכולה המשפחה לכלכל את עצמה בתקופה שבה היא נמצאת בחלופה זו למעצר. לפי מודל אחר, המשפחה זוכה בתמיכה כלכלית מן המדינה, ובמקרים אחרים היא עשויה להישען כלכלית על קהילת המהגרים או על ארגונים לא-ממשלתיים. מודל זה כולל מגורים בכתובת קבועה, חובת התייצבות תקופתית בפני הרשויות ובמקרים מסוימים הענקת רישיונות שהייה לתקופות קצובות, שנועדו להבטיח התייצבות עתית לשם חידוש הרישיון.

מחקר ה-IDC מצביע על כך שמהגרים הנמצאים בחלופה למעצר בקהילה והממתינים להכרעה בבקשתם למעמד במדינה, נמלטים או נעלמים לעתים נדירות. כך, למשל, בארה"ב יותר מ-85% ממבקשי המקלט, שחיו באופן עצמאי בקהילה ולא הוטלו עליהם הגבלות כלשהן, הופיעו להליכים בעניינם. באוסטרליה, שיעורי הציות לרשויות של מי ששהו בחלופות למעצר בקהילה עמדו על 93%, ובבלגיה – 82%.[96]

## מודלים קיימים למגורים בקהילה

### אוסטרליה

אוסטרליה נחשבת לאחת המדינות בעלות מדיניות המעצר הקשוחה ביותר כלפי מהגרים, ובהתאם למדיניותה המעוגנת בחוק, אדם, שנתפס במועד כניסתו למדינה יכול להשתחרר ממעצר רק אם קיבל אשרת שהייה במדינה או גורש ממנה.[97] עם זאת, בשנים האחרונות חל ריכוך מסוים כלפי אוכלוסיות רגישות כמו קטינים לא מלווים ומשפחות. מגורים בקהילה של אוכלוסיות אלה מתאפשרים בשתי דרכים משפטיות - הענקת "אשרת גישור" (Bridging Visa) למהגרים, ו"מעצר בקהילה" (Community Detention). בשני המקרים מדובר למעשה בשחרור ממעצר. "אשרת גישור" היא אשרה זמנית המוענקת לפי שיקול דעת הרשויות למי שביקשו להסדיר

96 International Detention Coalition, supra note 110, p. 17.

97 ראו: Al-Kateb v. Godwin [2004] HCA 37.

את מעמדם באוסטרליה עד לקבלת החלטה סופית בעניינם, כשמי שמקבלים אותה משוחררים ממעצר;[98] "מעצר בקהילה" הוא אמצעי המכוון לאנשים שלא קיבלו אשרה מסוג כלשהו, ולכאורה חייבים להישאר במעצר. מבחינה משפטית מי שנמצאים ב"מעצר בקהילה" עצורים, אולם בפועל הם אינם נמצאים במתקנים בניהול הרשויות.[99]

אנשים הנמצאים ב"מעצר בקהילה" אינם נתונים לפיקוח פיזי, אך עליהם ללון במקומות מוגדרים ולהתייצב בפני הרשויות באופן עתי.[100] ה"מעצר בקהילה" מבוסס על חקיקה משנת 2005. בשנת 2008 שר ההגירה והאזרחות האוסטרלי הכריז שאנשים יוחזקו במעצר לפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי ותינתן עדיפות ל"מעצר בקהילה" במקרים שבהם מהגרים אינם מהווים סיכון בלתי סביר, ובאוקטובר 2010 הכריזה הממשלה האוסטרלית על העברת רוב הילדים ומשפחותיהם ממתקני מעצר ל"מעצר בקהילה".[101] לפי נתוני נציבות זכויות האדם של ממשלת אוסטרליה, נכון לחודש יולי 2012, אושר "מעצר בקהילה" ל-4,234 אנשים, מתוכם 2,008 ילדים. נוסף על כך, עד למועד זה, 3,211 אנשים קיבלו "ויזות גישור" לשם מגורים בקהילה.[102]

## הונג קונג

בשנת 2008, בעקבות ביקורת על מדיניות המעצר של הונג קונג, החליטה הממשלה שבכל מקרה של מהגר השוהה במדינה ללא היתר, תיבחן באופן אינדיבידואלי השאלה אם יש להחזיקו במעצר או לשחררו למגורים בקהילה.[103] בין השאר נשקלות השאלות הבאות: האם צפויים להתקיים הליכי גירוש בתוך פרק זמן סביר, האם האדם מהווה סיכון ביטחוני או סיכון לקהילה, האם קיים חשש להימלטות, האם האדם זוהה, האם לאדם יש קשרים קרובים בהונג קונג, והאם קיימות נסיבות אחרות המצדיקות שחרור.[104]

פרויקט במימון ממשלתי מסייע באספקת מגורים, מזון, ביגוד ותרופות לחלק מהמשוחררים למגורים בקהילה. כמו כן, בדומה לאוסטרליה ולבלגיה, שלגבי מדיניותן פירטנו לעיל, לכל אדם המשוחרר למגורים בקהילה מתמנה "מתאם טיפול", המעריך את עניינו ומכין תוכנית אינדיבידואלית המתאימה לצרכיו.[105]

מהגרים המשוחררים למגורים בקהילה מקבלים מסמכים, שאינם מהווים רישיונות ישיבה ואינם מעניקים להם מעמד חוקי, ומבחינה משפטית הם נחשבים לאנשים המוחזקים ב"מעצר בהמתנה לגירוש", אך מתגוררים בחלופות מעצר. המסמכים תקפים לתקופה של 6 עד 8 שבועות, כדי להבטיח התייצבות עתית, שמטרתה חידוש מסמכים אלה.[106]

---

98 Edwards, supra note 112, p. 61–63.

99 Australian Human Rights Commission, Immigration Detention and Human Rights, available at: http://www.humanrights.gov.au/publications/immigration-detention-and-human-rights; Australian Human Rights Commission, Alternatives to Closed Immigration Detention, available at: http://www.humanrights.gov.au/alternatives-closed-immigration-detention.

100 Ibid.

101 Australian Human Rights Commission, Community Arrangements for Asylum Seekers, Refugees and Stateless Persons, 26 July 2012, p. 14, available at: http://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/human _ rights/immigration/2012community-arrangements/community _ based _ arrangements.pdf.

102 Ibid, p.15.

103 Edwards, supra note 112, p. 65.

104 International Detention Coalition, supra note 110, p. 28.

105 Ibid.

106 Edwards, supra note 112, p. 65.

## קנדה

בקנדה, הכלל ביחס לכל המהגרים השוהים ללא היתר הוא שחרור ממעצר בערבות למגורים בקהילה. ממחקר שהתקיים בטורונטו עלה, כי לרוב נדרשה הפקדת ערבות של 2,000 עד 5,000 דולרים קנדיים לשם שחרור, נוסף על תנאים כמו מסירת כתובת מגורים, התייצבות להליכים להסדרת מעמד והתייצבות תקופתית. הערבים לשחרור נדרשים להצהיר בשבועה כי יסייעו לרשויות ההגירה להביא לעזיבתו של המשוחרר אם בקשתו למעמד בקנדה תידחה.[107] בנוסף, קנדה מפעילה תוכנית ל"חזרה מרצון", שבמסגרתה מי שבקשתם למקלט במדינה נדחתה וחוזרים למדינתם מרצונם - מקבלים מענק, שנועד לסייע להם בחזרה, ושגודלו משתנה בהתאם למספר הנפשות במשפחה.[108]

בטורונטו פועל ארגון המפעיל תוכנית להפקדת ערבות לעצורים שאין מי שיערב להם (Toronto Bail Program). מדובר בארגון לא-ממשלתי הממומן על ידי הממשלה. התוכנית מסכימה לערוב לעצורים רק לאחר מיון, שבמסגרתו מרואיינים העצורים במקומות המעצר, ונדרשים, בין השאר, להצהיר כי אם בקשתם למעמד במדינה תידחה, הם ייצאו את המדינה. הארגון אינו מפקיד ערבות כספית עבור מי שמשוחררים במסגרת התוכנית, והם נדרשים לעמוד בקשר רציף עם הארגון.[109] המשוחררים חותמים על חוזה עם הארגון, שבו הם מתחייבים לשתף עמו פעולה, ובו נמסר להם כי אם יפרו את תנאי השחרור, הארגון ידווח על כך לרשויות ההגירה. שיעורי ההצלחה של התוכנית גבוהים במיוחד - כך, למשל, בשנת הכספים 2009-2010, מבין 250-275 אנשים ששוחררו במסגרת התוכנית, רק 3.65% לא עמדו בתנאי השחרור.[110]

למשוחררים במסגרת התוכנית יש תמריץ לעמוד בתנאי השחרור, מכיוון שהם זוכים לסיוע ולייעוץ לגבי זכויותיהם ואופן ההתנהלות המומלץ ביחס לרשויות ההגירה ורשויות הרווחה הקנדיות. חלק מן הצוות המקצועי של התוכנית מתמחה בבריאות הנפש ובסיוע למשתמשים בחומרים ממכרים.[111] בחלוף הזמן, ככל שמשתתף בתוכנית מקיים את כל תנאי השחרור, תדירות ההתייצבות הנדרשת פוחתת, ובהמשך יכול להידרש דיווח טלפוני במקום התייצבות פיזית.[112]

בנוסף, קיימים ארגונים נוספים ומסגרות פחות פורמאליות, שאינם ממומנים על ידי המדינה, המקיימים פונקציות דומות לזו של תוכנית הערבות בטורונטו. ארגונים קהילתיים, ארגונים של מהגרים יוצאי מדינות מסוימות, ארגונים בלתי ממשלתיים וארגוני צדקה מסכימים לעתים לשמש כערבים לפרטים או למשפחות, ולספק להם כתובת מגורים.[113]

---

107 Costello, supra note 3, p. 31-32.

108 Canada Border Service Agency, Assisted Voluntary and Reintegration Pilot Program, available at: http://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/avrr-arvr/menu-eng.html.

109 Canada Border Service Agency, CBSA Detentions and Removals Program - Evaluation Study, November 2010, available at: http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2010/dr-rd-eng.html.

110 Edwards, supra note 112, p. 56-57.

111 Edwards, supra note 112, p. 58.

112 Edwards, supra note 112, p. 58.

113 Edwards, supra note 112, p. 59.

# 6.3.

# מרכזי מגורים למשפחות

חלק מן המדינות המתמודדות עם הגירה מאפשרות, כחלופה למעצר, מגורים במרכזי משפחות. בישראל, בעת הדיונים בשנת 2011 בתיקון לחוק למניעת הסתננות, עלתה האפשרות, שלפיה במקום במתקן כליאה - יוחזקו מבקשי מקלט במתקן פתוח; אפשרות זו לא נכללה בתיקון לחוק ולא יצאה אל הפועל באותו מועד.

מרכזי מגורים למשפחות יכולים להיות מנוהלים על ידי המדינה או על ידי ארגונים בלתי ממשלתיים. המהגרים שעבורם מגורים אלה משמשים כחלופה למעצר חייבים להתגורר בהם, אך הם רשאים לצאת ולבוא כרצונם. במובן זה מרכזים אלה שונים לחלוטין ממתקני כליאה. הם אינם מנוהלים על ידי אותן הרשויות המופקדות על כליאה, אין בהם סורגים, גדרות ודלתות נעולות, חופש התנועה הפנימי בהם אינו מוגבל, וקיימת אפשרות לצאת מהם. הם מבטיחים כי הכלואים, ובמיוחד ילדים, לא יחוו את השהייה בהם כאובדן של חירותם וכניתוק מן הסביבה החיצונית.

מרכזי משפחות כאלה יכולים לשמש אמצעי פיקוח באמצעות חובת דיווח עתית לגורם כלשהו במרכז, וחובת דיווח של המרכז לרשויות אם חובת הדיווח של המהגרים מופרת. בנוסף, במדינות מסוימות "מתאמי הטיפול" ממוקמים פיזית בתוך המרכזים, באופן המאפשר את זמינותו של הסיוע למתגוררים בהם והמייעל את הפעולות להסדרת מעמד המשפחות או סיוע בהתארגנותן ליציאה מן המדינה.[114] האפשרות העומדת בידי רשויות הממשלה לבחור את המקומות שבהם ייפתחו מרכזים כאלה, אף נותנת בידי הממשלה כלים לפזר את האוכלוסייה המתגוררת בהם ולמנוע הכבדה על אזורים או שכונות מסוימים, שבהם מרוכזים מהגרים.

כאמור, תוך כדי כתיבתו של דו"ח זה חוקקה הכנסת תיקון לחוק למניעת הסתננות בעקבות החלטת בית המשפט העליון מחודש ספטמבר 2013 לפסול את ההסדר המאפשר למשרד הפנים להחזיק אנשים במעצר לפרק זמן של שלוש שנים.[115] בין השאר, מאפשר החוק להחזיק ב"מתקן פתוח" לפרק זמן בלתי מוגבל את מי שאין אפשרות לגרשו. אלא שהמתקן שהקימה המדינה בעניין זה אינו דומה להצעות המובאות בדו"ח זה ואינו מקיים את הדרישות הבסיסיות של המודלים המוצגים כאן. ראשית, להבדיל ממתקנים שנועדו לשהייה זמנית של מי שמתנהלים הליכי גירוש בעניינם או הליכים להסדרת מעמדם, "המתקן הפתוח" שהוקם מיועד באופן מפורש למי שאין אפשרות לגרשו ואין אפשרות להסדיר את מעמדו, והשהייה בו היא שהייה קבועה. שנית, "המתקן הפתוח" שהקימה הממשלה הוא בפועל בית כלא. הוא מנוהל על ידי שירות בתי הסוהר, חלים בו כללי המשמעת של בתי הסוהר בישראל ובידי אנשי שירות בתי הסוהר ומשרד הפנים בו סמכויות ענישה מרחיקות לכת. נוסף על כך, המתקן ממוקם בלב המדבר, והעצורים בו נדרשים להתייצב לספירה שלוש פעמים ביום. במצב דברים זה, לא ממומשות זכויותיהם של העצורים לחירות ולחופש תנועה. ההתייצבות התכופה ובידודו של המתקן מבטיחים כי גם אם הם יכולים לצאת ממנו, הדבר היחיד שיהיה בידיהם לעשות הוא לטייל בסביבתו השוממת והמוקפת שטחי אימון באש, ולכל היותר להרחיק לזמן קצר לעיר באר שבע במרחק כשעת נסיעה. לא למתקן מסוג זה אנו מכוונים במסמך זה.

---

114 International Detention Coalition, supra note 110, p. 39-40.

115 בג"ץ 7146/12, ה"ש 1 הנ"ל.

## מודלים קיימים למגורי משפחות

### בלגיה

כאמור, בלגיה החליטה לפני כמה שנים שלא לכלוא ילדים הנמצאים במדינה ללא היתר. משפחות השוהות ללא היתר במדינה אינן מוחזקות במעצר, אלא משוכנות בארבעה מתחמים של בנייני מגורים, ומטופלות על ידי "מתאם טיפול".[116] מתחמים אלה משמשים למגורי משפחות שנכנסו לראשונה לבלגיה באשרה שתוקפה פקע ושהייתם נהפכה לבלתי חוקית; משפחות שחיו במדינה ללא מעמד והובאו לתשומת לבן של הרשויות; ומשפחות שהופיעו בנקודת ביקורת גבולות, למשל שדה התעופה בבריסל, ואין להן אישור להיכנס למדינה.[117]

בנייני המגורים בבלגיה הם כאלה ששימשו בעבר למגורי שוטרים ובני משפחותיהם, והם שייכים למדינה ומתופעלים על ידי רשויותיה.[118] בנייני המגורים אינם נעולים, ואין בהם עובדי ביטחון או שמירה. המתגוררים בהם רשאים לצאת מהמתחם למטרות שונות, כמו לימודים, פגישה עם עורך דינם, קניות, השתתפות בטקסים דתיים וכדומה. כל משפחה מקבלת שוברי מזון, המשמשים אותה לרכישת מוצרים מחוץ למתחם, וכל משפחה מכינה את ארוחותיה בעצמה.[119] המגורים מצוידים בכלי מטבח, סדינים ומגבות, יש בהם צעצועים לילדים, וילדים בגיל לימודים יכולים ללמוד בבתי הספר הרגילים מחוץ למתחם. עם זאת, לפי דיווחים של ארגוני זכויות אדם, מדובר במקומות המעוצבים באופן בסיסי, המתאים לשהייה זמנית, במטרה לשדר את המסר כי השהייה במקום אינה קבועה.[120]

רופא מבקר במגורי המשפחות באופן קבוע, והמשפחות אף יכולות לבקש להיפגש עם פסיכיאטר. ההגבלה העיקרית היא שבכל עת לפחות אחד מבני המשפחה חייב לשהות במתחם, אלא אם התקבל אישור ליציאת המשפחה כולה מ"מתאם הטיפול" שלה. במהלך הלילה על המשפחה כולה לשהות במתחם.[121]

### ספרד

ספרד מאפשרת למבקשי מקלט, שאינם יכולים לממן מגורים בעצמם, מגורים במרכזי קליטה פתוחים, שחלקם מנוהלים על ידי המדינה וחלקם על ידי ארגונים בלתי ממשלתיים. המהגרים המתגוררים בהם רשאים להיכנס ולצאת כרצונם. מבוגרים ללא משפחות משוכנים בחדרים של 3–4 אנשים, ולכל משפחה ניתנת יחידה נפרדת עם חדר אמבטיה קטן בצמוד. מרכזי הקליטה מספקים למתגוררים בהם מזון בחדרי האוכל הנמצאים בהם, ומקציבים להם סכום של 50 יורו בחודש להוצאות שוטפות, ובנוסף מענק הניתן פעמיים בשנה לרכישת ביגוד.[122]

לכל משפחה מתמנה עובד סוציאלי המסייע לה בקבלת גישה לשירותים סוציאליים כמו חינוך ובריאות, וניתן לגשת במרכזים לשירותים פסיכולוגיים ולשירותי סיוע משפטי. ככלל, מבקשי מקלט יכולים לשהות במרכז עד שישה חודשים, אך כשמדובר במשפחות או באנשים במצבים

---

116 ראו עמ' 37 לעיל.

117 Jesuit, supra note 116, p. 19.

118 Ibid, p. 20.

119 International Detention Coalition, supra note 110, p. 42.

120 Jesuit, supra note 116, p. 20.

121 Ibid, p. 20–21.

122 International Detention Coalition, supra note 110, p. 34; UNHCR, Submission for the OHCHR's Compilation Report – Universal Periodic Review – Spain, November 2009, p. 2, available at: http://www.refworld.org/pdfid/4b050d64d.pdf.

מיוחדים אחרים, ניתן להאריך את שהייתם לפרק זמן של שישה חודשים נוספים.[123]

## שוודיה

שוודיה מקיימת מערכת של מגורים ייעודיים למבקשי מקלט בבתים משותפים ובדירות.[124] ועדת ההגירה השוודית אחראית על הסדרת מגורים למבקשי מקלט, שאינם יכולים לדאוג לעצמם. למשפחות ניתנות יחידות מגורים משלהן, בעוד מבוגרים רווקים משוכנים בחדרים משותפים עם מבקשי מקלט אחרים בני מינם. מתחמי המגורים מפוזרים בין רשויות מקומיות שונות. לפי נתוני ממשלת שוודיה, בשנת 2010, מתוך כ-36,000 מבקשי מקלט רשומים, 55% התגוררו במגורים מסוג זה.[125] ילדים של מבקשי מקלט, בין שהם מתגוררים במערכת המגורים הממשלתית ובין אם לאו, זכאים לאותם שירותי בריאות ושירותי חינוך, שלהם זכאים ילדים תושבי שוודיה.[126]

## בריטניה

בסוף שנת 2010 הודיעה ממשלת בריטניה כי תימנע ממעצר ילדים ומשפחות השוהים ללא היתר במדינה. בפועל מספר קטן של ילדים עדיין מוחזק במעצר, וכמו כן נשמעות ביקורות, שלפיהן חלק מהמתקנים המהווים חלופות למעצר הם למעשה הסוואה למתקני מעצר.[127] כך או כך, מאז ההכרזה האמורה חלו שינויים משמעותיים במדיניות, ובמהלך השנים 2011-2010 נסגרו מתקני המעצר שבהם הוחזקו ילדי מהגרים.[128]

אמנם כשבקשתה של משפחה לקבל מעמד נדחית והיא מסרבת לצאת את המדינה, היא עשויה למצוא עצמה במעצר לתקופה מינימאלית, אך השימוש במעצר נעשה רק כאמצעי אחרון ולאחר מיצויו של הליך מיוחד המכוון למשפחות. בשלב הראשון, משפחות שבקשתן למעמד נדחית, מקבלות ייעוץ ביחס לאפשרויות ל"חזרה וולונטרית" למדינת מוצאם ולקבלת סיוע כלכלי לצורך חזרה זו. בשלב הבא, משפחות שאינן יוצאות בהתאם לתוכנית ל"חזרה וולונטרית" מקבלות התראה של שבועיים (במקום התראה של 72 שעות לפני השינויים שהוכנסו ביחס למעצר ילדים), שבהם הן נדרשות לצאת מן המדינה. במקרים שבהם המשפחה אינה יוצאת בתקופה זו, היא מופנית ל"וועדה עצמאית לחזרת משפחות" (Independent Family Returns Panel), גוף המורכב מנציגי ממשלה וממומחים בתחום בריאות הילד ורווחת הילד. על הוועדה להחליט אם תוכנית החזרה שהכינו רשויות ההגירה עבור המשפחה היא סבירה, והיא יכולה להמליץ על שינויים בתוכנית. בשלב הבא, ככל שהמשפחה אינה מצייתת לתוכנית החזרה, ניתן להעבירה למרכזי מגורים בניהול המדינה, מהם מלווים בני המשפחה לטיסה, או לחילופין לתת לה הודעה אחרונה אודות המועד שבו הרחקתה תבוצע. רק לבסוף, ככל שאמצעים אלה אינם מביאים לעזיבת המשפחה, ניתן להעבירה ל"מתקן מגורים טרום-עזיבה" (Pre-departure

---

123 International Detention Coalition, supra note 110, p. 34.

124 Edwards, supra note 112, p. 78.

125 Government of Sweden, Reception of Asylum Seekers (29 April 2009, updated 14 January 2011), available at: http://www.government.se/sb/d/11901/a/125266.

126 Ibid.

127 Global Detention Project, United Kingdom Detention Profile, June 2011, available at: http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/united-kingdom/introduction.html.

128 UK Home Affairs Section, Ending Child Immigration Detention, 2 January 2013, p. 3, available at: http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05591.pdf.

Accommodation), לתקופה של עד 72 שעות לפני הטיסה.[129]

"מתקן טרום העזיבה" מורכב מתשע דירות, שכל אחת מהן מיועדת למשפחה אחת. בכל דירה חדר אמבטיה ועד שלושה חדרי שינה. למשפחות מסופק מזון, והן גם רשאיות לבשל בדירותיהן. מתחם הדירות כולל מגרשי משחקים, גישה לטיפול רפואי בכל שעות היממה, חדר תפילה וגישה לאינטרנט.[130] עם זאת, מבקרים רבים טוענים, כי "מתקן טרום-העזיבה", שבו שוהות המשפחות עד 72 שעות לפני הטיסה לאחר שמוצו כל האפשרויות האחרות, הוא למעשה מתקן מעצר לכל דבר.[131]

---

129 Ibid, p. 3–4.

130 Ibid, p. 5.

131 Ibid, p. 5; Sarah Campbell, Maria Baqueriza & James Ingram, Bail for Immigration Detainees & the Children's Society, Last Resort or First Resort? Immigration Detention of Children in the UK, May 2011, p. 12–13, available at: http://www.biduk.org/download.php?id=110.

לביקורת נוספת על כך שהכרזות ומדיניות ממשלת בריטניה טרם הביאו לביטול המוחלט של פרקטיקות של מעצר ילדים ראו, למשל:

Tom Sanderson, End Child Detention Now Project, Boy Locked up for Months in Adult Immigration Jail, 12 June 2013, available at: http://ecdn.org/2013/06/12/boy-locked-up-for-months-in-adult-immigration-jail/.

# 6.4.

# קטינים לא מלווים

החלופות למעצר שתיארנו עד כה מתאימות, בעיקרן, לילדים המלווים בהוריהם. שחרור למגורים עצמאיים בקהילה או מגורים במתחמי מגורים דורשים מידה של עצמאות, שאינה מתאימה, בהכרח, לקטינים בלתי מלווים, אלא אם מתבצעות ההתאמות הנדרשות.

יש לציין, כי להסדר שגובש בישראל - שחרור לידי משמורנים בקהילה או שחרור לפנימיות - צדדים חיוביים רבים, והוא יכול לשמש כבסיס להסדר כולל משביע רצון. כאמור, הקשיים המרכזיים בהסדר הקיים כיום בישראל הם יישומיים - הקצאה בלתי מספקת, בלתי יעילה ושאורכת פרק זמן ממושך מדי של מקומות בפנימיות, וכן היעדר מנגנון שיטתי לבדיקת התאמתם של משמורנים. זאת בנוסף לקושי העקרוני - השימוש במתקני מעצר כ"בסיסי קליטה" לקטינים לא מלווים, שבהם הם שוהים (פרק זמן ארוך או קצר, בהתאם לזמינותה של חלופה ולכוונה לגרשם בתוך פרק זמן קצר) עד להעברתם לקהילה או לפנימייה.[132] בנוסף, כפי שציינו, מתקן מת"ן, שבו הוחזקו עד לאחרונה קטינים לא מלווים, נסגר בחודש אוגוסט 2013. לכן, ככל שייעצרו קטינים לא מלווים נוספים בעתיד, יש להניח שהם יועברו בשלב הראשון לבית סוהר המיועד לבגירים.

השימוש בפלטפורמה הקיימת בישראל, תוך הגדלת הקצאת המקומות לקטינים לא מלווים ומיגור מוחלט של השימוש במעצר כ"פתרון" ראשוני, עשוי להביא את ישראל למצב קרוב לאידיאלי בכל הנוגע לטיפול באוכלוסיית הקטינים הלא מלווים. אל תוך המודל הקיים בשינויים האמורים, יש מקום להוסיף את פרקטיקת "תיאום הטיפול", שעליה עמדנו לעיל ביחס למשפחות.

## מודלים קיימים ביחס לחלופות למעצר לקטינים לא מלווים

### בלגיה

כששירותי הרווחה בבלגיה מקבלים דיווח מרשויות ההגירה אודות קטין לא מלווה הנמצא בגבול המדינה או בשטחה, הוא מועבר בשלב הראשון לאחד משני מרכזי קליטה בניהול הממשלה הפדראלית. הקטין שוהה במרכז תקופה של עד 15 ימים (הניתנת להארכה ב-15 ימים נוספים), שבמהלכה נערכים לו הליכי זיהוי ורישום ומתמנה לו משמורן. במהלך שהותו במרכז הקטין מלווה על ידי מדריך, שאחד מתפקידיו הוא קבלת עמדת הילד והבנה של צרכיו, ובסוף התקופה תפקידו לכתוב דו"ח כולל בעניין הקטין, המבוסס גם על הערכה בריאותית ופסיכולוגית הנערכת לילד. כבר במהלך שלב ראשוני זה קטינים מסוימים במצבי סיכון (קורבנות סחר, קטינות בהריון, קטינים עם בעיות פסיכולוגיות) עשויים להיות מועברים לחלופות מתאימות אחרות. המרכזים האמורים הם פתוחים.[133]

קטינים לא מלווים המגישים בקשה למקלט במהלך שהייתם במרכז הקליטה, מטופלים לאחר מכן

---

132 ראו עמ' 13.

133 European Migration Network, Belgian Contact Point, Unaccompanied Minors in Belgium: Reception, Return and Integration Arrangements, July 2009, p.29-30, available at: http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=92F2EDB3BC9D9CB1B88FA4627207E42D?fileID=815

על ידי הממשלה הפדראלית. הם מועברים למרכז מגורים בניהול הממשלה הפדראלית, הצלב האדום, רשויות הרווחה או ארגונים בלתי ממשלתיים. הקטינים רשאים לצאת מן המרכזים, והם לומדים בבתי ספר ציבוריים מחוץ למרכזים אלה. קטינים לא מלווים רשאים לסרב להתגורר במרכזים אלה אם איתרו או שאותר עבורם מבוגר המוכן לספק להם מגורים ולדאוג לצרכיהם.[134]

קטינים לא מלווים שאינם מגישים בקשה למקלט מצויים תחת אחריות שירותי הרווחה לנוער. הם עשויים להיות מועברים למרכזים המיועדים לא רק לקטינים חסרי מעמד, אלא לקטינים ללא טיפול הורי בכלל. קטינים לא מלווים במצב זה עשויים אף להיות מועברים למשפחת אומנה או לחיות בקהילה באופן עצמאי תחת פיקוח שירותי הרווחה. קטינים לא מלווים זכאים לשירותי חינוך ורפואה, ויש להם נגישות לסיוע פסיכולוגי. להבדיל מקטינים לא מלווים מבקשי מקלט, בעניינם של מי שלא ביקשו מקלט אין חקיקה המסדירה את אופן הטיפול בהם, והוא נעשה במסגרת הסדרים בלתי פורמאליים.[135]

בשלב השלישי נעשה ניסיון למצוא לילדים לא מלווים פתרונות ארוכי טווח. פתרונות אלה כוללים דיור של רשויות הרווחה, מגורים עצמאיים בקהילה, מגורים במוסד לקטינים המותאם לצרכים הפרטניים של הקטין ומגורים אצל משפחות מארחות.[136]

## צרפת

קטינים לא מלווים ללא מעמד הנמצאים בשטח צרפת זכאים לאותן זכויות שלהן זכאים ילדים אזרחי צרפת.[137] לנוכח הגידול במספר הקטינים הבלתי מלווים בצרפת, הוקמו כמה מרכזים המיועדים לאוכלוסיית ילדים זו. בשנת 2002 הוקם בטברני, אחד מפרברי פאריס, מרכז קליטה לקטינים בלתי מלווים שמנוהל על ידי הצלב האדום הצרפתי, הקולט ילדים שהגיעו לנמל התעופה דה-גול, ובו נעשית הערכה של מצבם ומתקבלות החלטות בנוגע להמשך הטיפול בהם. בנוסף פועלים בפאריס שני מרכזי קליטה נוספים לקטינים לא מלווים, המנוהלים על ידי ארגונים בלתי ממשלתיים.[138]

## הולנד

ילדים לא מלווים בהולנד, שהם בני פחות מ-13 שנים, מושמים במשפחות אומנה, בעוד שילדים בני 13 עד 17.5 שנים מושמים במרכז קליטה. הילדים שוהים במרכז הקליטה פרק זמן של עד 13 שבועות, שבמהלכו מתבצעת הערכה פרטנית בעניינם וניתנת המלצה בדבר המשך הטיפול בהם. ההמלצה מועברת לוועדה, המקבלת החלטה בעניינו של הילד הבלתי מלווה. הוועדה עשויה להחליט על השמה במשפחת אומנה או על דיור באחד מכמה סוגים של מרכזי דיור, שבהם קטינים בלתי מלווים מעל גיל 13 שנים חולקים יחידות דיור קטנות.[139]

---

134 Ibid, p. 30–31.

135 Ibid, p. 31.

136 Ibid, p. 32–33.

137 French Ministry of Immigration, Integration, National Identity and Co-development, Policies relating to the Reception, Integration and Return of Unaccompanied Minors, p. 12, June 2009, available at: http://emn.intrasoftintl.com/Downloads/download.do;jsessionid=6E3191C315E94A619E7DBC914FFD8E55?fileID=804.

138 Ibid, p. 13–14.

139 European Migration Network, Dutch National Contact Point, Unaccompanied Minors in the Netherlands: Policy on Reception Return and Integration Arrangements for, and the Number of, Unaccompanied Minors, June 2009, p. 34–35, available at: http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=6E3191C315E94A619E7DBC914FFD8E55?fileID=804.

ילדים לא מלווים בהולנד לומדים במערכת החינוך הממלכתית במדינה. הם מקבלים הקצבה שבועית של 10 עד 50 יורו, בהתאם למסגרת שבה הם נמצאים,[140] וזכאים לייצוג משפטי הממומן על ידי המדינה בכל הנוגע להליכי הסדרת מעמדם.[141] בעקבות היעלמות של מספר קטינים בלתי מלווים לפני כמה שנים וחשש כי הם נפלו קורבנות לרשתות סחר בבני אדם, הוקם מרכז מוגן לקטינים בלתי מלווים בסיכון, שזוהו כקורבנות סחר בבני אדם.[142]

## בריטניה

ילדים לא מלווים בבריטניה מטופלים על ידי הרשויות המקומיות וזכאים לאותם הטיפול והשירותים, שלהם זכאים ילדים אזרחי המדינה; רשויות ההגירה מעבירות לרשויות המקומיות את המימון הדרוש לטיפול בילדים אלה.[143] כשילד בלתי מלווה מובא לידיעת הרשויות, בשלב הראשון מתבצעת בעניינו הערכה של רשויות הרווחה, שבעקבותיה הרשות מחליטה על אחת משלוש דרכי טיפול: השמת הילד במשפחת אומנה, השמת הילד למגורים במוסד לילדים או השמת הילד במגורים בניהול הרשות המקומית. קטינים לא מלווים מבוגרים יחסית עשויים להתגורר בדיור עצמאי תוך תמיכה וביקורים סדירים של עובד סוציאלי. רוב הילדים מתחת לגיל 16 שנים מושמים במשפחות אומנה.[144] קטינים לא מלווים מבקשי מקלט זכאים לשירותי חינוך ובריאות, ושני ארגונים וולונטריים מספקים תמיכה לילדים שהיו קורבנות עינויים ולילדים-חיילים לשעבר.[145]

## גרמניה

בגרמניה פועל מרכז מגורים לילדים בלתי מלווים חסרי מעמד בשם Alreju (ששמו נגזר מן המונח "קטינים לא מלווים" בגרמנית, ALleinREisende JUgendliche), המנוהל על ידי סוכנות רווחה של הכנסייה הפרוטסטנטית. הפרויקט מורכב משש יחידות דיור, היכולות לאכלס 40 קטינים, במתחם ששימש בעבר למגורי הצבא האדום, ושבתוכו מצויים מתקני ספורט ופנאי. המתגוררים במקום נמצאים תחת השגחה של צוות מורים. במתחם עצמו ניתנים שירותי חינוך מצומצמים, אך המתגוררים במתחם יכולים לפקוד את מערכת החינוך הכללית מחוץ למתחם המגורים. תוכניות הלימוד במתחם כוללות חינוך בין-תרבותי ומסייעות לילדים ליצור קשר עם משפחותיהם. הילדים מקבלים סיוע מעובדים סוציאליים, המספקים להם מידע וסיוע בהליכים המינהליים המתקיימים בעניינם. המרכז עצמו הוא פתוח, אך הילדים המתגוררים בו חייבים ללון במתחם.[146]

## ספרד

ילדים לא מלווים בספרד מושמים בשלב הראשון במרכז קליטה באחריות שירותי הגנת הילד, שם מתקבלת החלטה בדבר האמצעים המיידיים הדרושים לשמירה על שלום הילד. בשלב זה נערך הליך זיהוי לילד, ובין השאר הוא מופנה לנציגות הקונסולרית של מדינת מוצאו כדי לאתר

---

140 Ibid, p. 36–37.

141 Ibid, p. 39.

142 Ibid, p. 37–38.

143 UK Home Office, Border Agency, Policies on Reception, Return, Integration Arrangements for, and Numbers of, Unaccompanied Minors – UK Report for an EU Comparative Study, March 2010, p. 27, available at: http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=8955B71E1.4FD28FDC752F01DCE2FAE94?fileID=972

144 Ibid, p. 28.

145 Ibid, p. 29.

146 Jesuit, supra note 116, p. 25–26.

את משפחתו ולוודא אם ייתכן איחוד בין הילד לבינה. ברוב המקרים הבדיקה מובילה למסקנה כי מדובר בילד נטוש, ובמקרים אלה שירותי הגנת הילד מקבלים אפוטרופסות על הילד.[147] בשלב הבא מתקבלת החלטת הרשויות בעניין מקום השמתו של הילד. בתקופות שבהן מספר הילדים הבלתי מלווים נמוך יחסית, מרוכזים כל הילדים במרכז מגורים אחד. בתקופות שבהן המספר גדול יותר, הילדים נחלקים בין כמה מרכזי מגורים, שחלקם מוגדרים כמתקני קליטה ראשונית, חלקם כמתקני מגורים לטווח הבינוני וחלקם כמתקני מגורים לטווח ארוך. רוב המרכזים מנוהלים על ידי ארגונים בלתי ממשלתיים החותמים על הסכמים עם רשויות המדינה.[148]

ילדים מתחת לגיל 16 שנים משולבים במוסדות הממלכתיים לחינוך חובה, בעוד שילדים מעל לגיל זה נרשמים לרוב ללימודי הכשרה מקצועית. כלל הילדים, ללא קשר למעמדם במדינה, זכאים לגישה למלוא שירותי הרפואה הציבוריים.[149]

147 European Migration Network, Policies on Reception, Return and Integration Arrangements for Unaccompanied Foreign Minors: Spain, June 2009, p.35–36, available at: http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=8955B71E14FD28FDC752F01DCE2FAE94?fileID=775.

148 Ibid, p. 37.

149 Ibid, p. 38.


פוליגל לוח אדום
7 296000 136044

# 7.

# המלצות ליישום חלופות למעצר בישראל

בבסיס הטיפול בילדים חסרי מעמד בישראל יעמוד עיקרון טובת הילד, המעוגן באמנה בדבר זכויות הילד, והטיפול ייעשה ללא הפליה בין ילדים. כל החלטה בעניינם תתקבל תוך הבטחת עיקרון ההשתתפות בקבלת החלטות הנוגעות לעניינם.

בבסיס הטיפול בכל אחת מן האוכלוסיות המוזכרות להלן יעמוד מודל "תיאום הטיפול" המתואר בדו"ח זה. המדינה תגייס ותכשיר "מתאמי טיפול". "מתאמי הטיפול" יהיו אנשי עבודה סוציאלית או בריאות הנפש בהכשרתם. הם יגויסו, יוכשרו ויועסקו על ידי משרד הרווחה. תפקידיהם יהיו כמפורט להלן, תוך דגש על כך שהם אינם אנשי משרד הפנים ואינם נושאים באחריות על יציאת המשפחה או הילד מן המדינה.

# 7.1.
# הטיפול במשפחות מהגרים המתגוררות בתחומי ישראל

משפחה המתגוררת בישראל ללא מעמד ושהובאה לידיעת הרשויות, תוזמן לראיון ראשוני שיקיים "מתאם טיפול", שיהיה עובד סוציאלי בהכשרתו.

במסגרת הראיון יסביר "מתאם הטיפול" למשפחה את מצבה המשפטי; יברר את מידת הרצון של המשפחה להישאר בישראל ואת מידת נכונותה לעזוב את המדינה; יברר אם המשפחה מביעה חשש לשלומה אם וכאשר תגורש; יביא לידיעתה את הדרכים להסדרת מעמדה בישראל, ככל שקיימת אפשרות כזו, לרבות הגשת בקשה למקלט בישראל במקרים המתאימים ולרבות הגשת בקשה למניעת הרחקה מטעמים רפואיים, במקרים שבהם אין אפשרות לקבל טיפול רפואי במדינת המוצא; ויודיע למשפחה בדבר זכותה לקבל סיוע משפטי, כאמור בפרק 7.5 שלהלן.

"מתאם הטיפול" יערוך סיכום שבמסגרתו יחליט אם נסיבות המשפחה מתאימות לחלופה למעצר בקהילה. ככלל, במקרים שבהם מדובר במשפחות שיש להן מקום מגורים בישראל, תינתן המלצה על המשך מגורים בקהילה במקום המגורים הקבוע של המשפחה. במקרים חריגים, שבהם המגורים בקהילה מעמידים את הילדים בסכנת הזנחה או שקיים מידע קונקרטי המעיד על סיכויים גבוהים להימלטות המשפחה, ימליץ "מתאם הטיפול" על מגורים במרכזי המגורים משפחות, כאמור בסעיף 7.4 שלהלן.

"מתאם הטיפול" יודיע לממונה ביקורת הגבולות במשרד הפנים על קיום הראיון, ויודיע לו אם המשפחה מעוניינת להגיש בקשה לקבלת מעמד בישראל. כמו כן, "מתאם הטיפול" יודיע לממונה ביקורת הגבולות אם הוא ממליץ על חלופה למעצר בקהילה.

"מתאם הטיפול" לא ימסור לממונה ביקורת הגבולות או לכל גורם אחר מידע, שנמסר לו על ידי המשפחה, אלא אם ניתנה הסכמת המשפחה בכתב לכך.

ממונה ביקורת הגבולות יהיה רשאי להורות כי המשפחה תתגורר בקהילה, וכי תמסור את כתובתה. במקרים שבהם נתוניה של המשפחה מעלים חשש לאי התייצבות בפני הרשויות הוא רשאי יהיה להורות על התייצבות תקופתית בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה ועל הפקדת ערבות צד ג' או ערבות כספית. במקרים קיצוניים, שבהם קיימות אינדיקציות ברורות כי קיים חשש ל"היעלמות", ממונה ביקורת הגבולות יהיה רשאי לשקול איזוק אלקטרוני להורה (ולא לילדים). במקרים שבהם ממונה ביקורת הגבולות שוקל לחייב את המשפחה בהתייצבות, בהפקדת ערבות או באיזוק אלקטרוני, הוא לא יעשה כן בטרם תינתן למשפחה הזדמנות להשמיע בפניו את טענותיה. המשפחה תהיה רשאית להיות מיוצגת על ידי עורך דין או על ידי נציג שאינו עורך דין ומייצג את המשפחה ללא תמורה.

ככל שממונה ביקורת הגבולות ישקול שלא לאשר חלופה בקהילה – בין אם לפי המלצת "מתאם הטיפול" ובין אם לפי המלצתו – הוא יאפשר למשפחה להשמיע את טענותיה קודם להחלטה, כאמור בסעיף הקודם.

"מתאם הטיפול" יקיים פגישה שבועית עם המשפחה, שבמסגרתה יעקוב אחר התקדמות הליכי בקשתה להסדרת מעמדה בישראל, ככל שהוגשה בקשה כזו. "מתאם הטיפול" יקבל עדכונים שוטפים מרשות האוכלוסין וההגירה בעניין מצב הטיפול בבקשת המשפחה להסדיר את מעמדה,

יעדכן את המשפחה, יסביר לה את ההליכים המתקיימים בעניינה ויציג בפניה בכל שלב בהליך את האפשרויות העומדות בפניה. ככל שהמשפחה מיוצגת על ידי עורך דין, יעביר "מתאם הטיפול" את מלוא המידע, המסמכים וסיכומי הפגישות בעניינה של המשפחה אל בא כוחה, בכפוף לקבלת הסכמה בכתב מן המשפחה.

"מתאם הטיפול" ינחה את המשפחה בדבר זכויותיה, הנובעות מן האמור בסעיף 7.6 שלהלן, בדבר האפשרויות לקבל שירותים רפואיים ובדבר רישום ילדי המשפחה למוסדות חינוך ממלכתיים, ככל שהם אינם רשומים כבר למוסדות כאלה.

ככל שנדחתה בקשתה של המשפחה להסדיר את מעמדה, יבהיר "מתאם הטיפול" למשפחה אם קיימים הליכים משפטיים או מינהליים שבאפשרותם לנקוט.

ככל שמוצו האפשרויות להסדיר את מעמד המשפחה, יסביר "מתאם הטיפול" למשפחה כי מוטלת עליה חובה לצאת את הארץ, ויקיים הערכה מהו פרק הזמן הדרוש למשפחה להתארגנות לצורך יציאה מן הארץ, תוך התחשבות במשך שהייתה בישראל, בשאלת שילובם של ילדי המשפחה במערכת החינוך, בצרכים מיוחדים של המשפחה ובנסיבותיה הפרטניות. המלצתו של "מתאם הטיפול" בעניין זה תעבור אל ממונה ביקורת הגבולות במשרד הפנים, שיקבל החלטה בדבר מועד עזיבת המשפחה.

"מתאם הטיפול" יקיים עם המשפחה קשר מתוך גישה טיפולית ולא מתוך גישה של אכיפה. "מתאם הטיפול" אינו אחראי על קבלת החלטה בבקשת המשפחה למעמד בישראל ואינו אחראי על אכיפת יציאתה מן הארץ. אחריותו היא להסביר למשפחה את מצבה ואת האפשרויות העומדות בפניה, את התוצאות האפשריות של החלטות שונות ואת החובות המוטלות עליה על פי דין.

"מתאם הטיפול" יפעל עם המשפחה לאיתור המכשולים החומריים והנפשיים המרתיעים אותה מפני עזיבת המדינה, וינסה לבנות עם המשפחה תוכנית להתמודדות עם בעיות אלה. "מתאם הטיפול" ינחה את בני המשפחה כיצד לפעול אל מול הרשויות בישראל, מעסיקיהם וכל גורם אחר שנדרש קשר עמו לפני עזיבת המדינה. בין השאר יסייע "מתאם הטיפול", ככל הניתן, בחידוש קשרים עם קרובי משפחה קודם לחזרה למדינת המוצא וביצירת קשר עם רשויות מדינת המוצא לצורך הסדרה מראש של עניינים כמו רישום לבתי ספר, במקרים שבהם ניתן לעשות את הדבר מראש. "מתאם הטיפול" יסייע למשפחה להכין "תוכנית פעולה" לשבועות הראשונים, שבהם תשהה במדינת המוצא.

ככל שבמהלך ההכנה לעזיבה יתגלו נסיבות חדשות או יתעוררו קשיים נוספים שלא נצפו מראש, "מתאם הטיפול" יהיה רשאי להמליץ על שינוי מועד היציאה מן הארץ.

לאחר נקיטת כל האמצעים האמורים, הנחת העבודה היא כי משפחות שירגישו שמיצו את סיכוייהן להישאר כדין בישראל ייצאו את הארץ. עם זאת, במקרים מיוחדים שבהם המשפחה אינה יוצאת את הארץ, ניתן יהיה לעצור אותה לפרק זמן מינימאלי. מעצר כזה יבוצע רק לאחר שנרכשו כרטיסי טיסה לכל בני המשפחה, והוא יבוצע לא יותר מ-72 שעות לפני מועד הטיסה. החזקה קצרת מועד זו תיעשה במתקן "טרום טיסה". המתקן ינוהל על ידי משרד הרווחה, ואנשיו הם אלה שיבואו במגע שוטף עם העצורים, כשרק שירותי השמירה יופקדו בידי פקחי משרד הפנים. המתקן יאויש על ידי "מתאמי טיפול", שיפגשו במשפחה מייד עם קליטתה במתקן, ויהיו בידיהם כל הסמכויות שתוארו לעיל. במידה שהמשפחה לא תגורש בתוך 72 שעות ממועד מעצרה, היא תשוחרר.

# 7.2.

# הטיפול במשפחות של מבקשי מקלט ומשפחות השוהות בישראל תחת מדיניות "אי ההרחקה הזמנית"

משפחות שנתפסו על ידי הרשויות בסמוך לכניסתם לישראל, יועברו באופן מיידי לאחד ממתקני המשפחות, שיוקמו ויתנהלו בהתאם לאמור בסעיף 7.4 שלהלן.

בתוך שלושה ימים תעבור המשפחה ראיון ראשוני עם "מתאם טיפול". על "מתאם הטיפול" יחולו כל ההוראות שפורטו בסעיף 7.1 לעיל.

ככל שמדובר במשפחה השוהה בישראל תחת מדיניות "אי ההרחקה הזמנית", יסביר "מתאם הטיפול" למשפחה את הזכויות הנגזרות מהגנה זו ואת מעמדה המשפטי. הטיפול במשפחה השוהה תחת מדיניות "אי ההרחקה הזמנית" ייעשה מתוך תפישה כי היא עתידה להישאר במדינה פרק זמן שאינו ניתן לצפייה מראש עד לקבלת החלטה להסיר את "אי ההרחקה הזמנית" החלה על אזרחי המדינה ממנה באה המשפחה, ככל שתתקבל החלטה כזו בעתיד.

ככל שמדובר במשפחה שאינה זכאית ל"אי הרחקה זמנית", יברר "מתאם הטיפול" אם המשפחה חוששת מפני חזרה למדינת מוצאה - וידריך אותה בדבר האפשרות להגיש בקשה למקלט או ל"הגנה משלימה" בישראל. במקרה זה יחול האמור בסעיף 7.1 הנ"ל בכל הנוגע לטיפול במשפחה שהגישה בקשה למעמד בישראל בתקופת ההמתנה להחלטה בבקשה.

המשפחות יתגוררו בתקופה הראשונית במרכזי המגורים למשפחות, שיתנהל כאמור בסעיף 7.4. שלהלן.

"מתאמי הטיפול" יסייעו במעבר משפחות השוהות בישראל תחת מדיניות "אי ההרחקה הזמנית" לחלופה בקהילה. כמו כן, יסייעו "מתאמי הטיפול" למשפחות שלא התקבלה החלטה בבקשתם למקלט בישראל בתוך פרק זמן של חצי שנה לעבור לחלופה בקהילה. לצורך כך, יסייע "מתאם הטיפול" באיתור בני משפחה או חברי קהילה השוהים בישראל, שייטלו חלק בקליטת המשפחה בקהילה. כמו כן יסייע "מתאם הטיפול" בהכנות להתארגנות למעבר לקהילה, לרבות איתור אפשרויות למגורים בקהילה, רישום ילדים למערכת החינוך וכדומה.

ממונה ביקורת הגבולות יהיה רשאי לשקול להטיל על משפחות, ששוחררו לחלופה בקהילה, חובת התייצבות תקופתית בלשכת רשות האוכלוסין. כמו כן הוא יהיה רשאי לשקול לחייב משפחות שהגישו בקשה למקלט או משפחות שבקשת המקלט שלהן נדחתה להפקיד ערבות כתנאי למעבר לחלופה בקהילה. סכום הערבות ייקבע, בין השאר, בהתחשב ביכולתה הכלכלית של המשפחה. מעבר משפחות הזכאיות ל"אי ההרחקה הזמנית" לחלופה בקהילה לא יותנה בהפקדת ערבות.

משפחה שבקשתה למקלט נדחתה, שמיצתה את כל ההליכים המינהליים והמשפטיים העומדים לרשותה (או בחרה שלא לנקוט בהליכים כאלה) ושאינה נמנית על הקבוצות שעליהן חלה "אי הרחקה זמנית" - ימשיך הטיפול בה באופן המפורט בחלק 7.1 הנ"ל ביחס למשפחות שבקשתן למעמד בישראל נדחתה.

# 7.3.

# הליך הטיפול בקטינים לא מלווים

ילדים לא מלווים שטרם מלאו להם 14 שנים יטופלו בהתאם לסעיף 2 לנוהל הטיפול בקטינים לא מלווים בנוסחו הנוכחי[150] – קטין שטרם מלאו לו 12 שנים יושם בחזקת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, שימצא עבורו ללא דיחוי מסגרת מתאימה בהתאם לנהלי משרד הרווחה. קטין שמלאו לו 12 שנים אך טרם מלאו לו 14 שנים, יושם במסגרת חינוכית של משרד החינוך, אלא אם הוא זקוק למסגרת טיפולית של משרד הרווחה או אם שוחרר לידי אפוטרופוס או לחלופת משמורת בקהילה. ההשמה במסגרת חינוכית לא תהיה כפופה למכסות שנקבעו בנוהל הטיפול בקטינים לא מלווים בנוסחו הנוכחי.

קטינים לא מלווים שמלאו להם 14 שנים, בין שאותרו בפנים המדינה ובין שאותרו בסמוך לכניסתם לישראל, יועברו באופן מיידי למרכז מגורים לקטינים לא מלווים, מבלי שיוחזקו בשלב כלשהו במתקן משמורת.

בתוך שלושה ימים יעבור הקטין הלא מלווה ראיון ראשוני עם "מתאם טיפול". על "מתאם הטיפול" יחולו כל ההוראות שפורטו בחלק 7.1 שלעיל, בשינויים המחויבים.

מרכז המגורים לקטינים לא מלווים ינוהל לפי העקרונות המפורטים בחלק 7.4 שלהלן.

"מתאם הטיפול" יעמוד על צרכיו המיוחדים של הקטין, ותוך שמיעת עמדת הקטין והתחשבות בעמדתו יאמץ המלצה בדבר החלופה הרצויה מבין האפשרויות הבאות:

שהייה לטווח ארוך או בינוני במרכז המגורים.

מעבר למסגרת חינוכית (פנימייה) באחריות משרד החינוך (שלא בכפוף למכסות הקבועות בנוסחו הנוכחי של נוהל הטיפול בקטינים לא מלווים).

העברה לידי אפוטרופוס או לידי משמורן בקהילה, לאחר הערכה מקצועית של "מתאם הטיפול", לפיה מדובר באדם היכול להבטיח את שלום הקטין ולספק את צרכיו.

במקרים של קטינים לא מלווים הקרובים לגיל הבגירות, יוכל "מתאם הטיפול" לשקול אפשרות של מגורים עצמאיים בקהילה, בכפוף להערכה בעניין מידת העצמאות של הקטין ויכולתו לדאוג לשלומו ולצרכיו באופן עצמאי. קטינים בחלופה זו יקבלו הקצבה חודשית להבטחת צרכיהם.

קטינים שיוחלט כי החלופה המתאימה עבורם היא שהייה לטווח ארוך או בינוני במרכז המגורים, יירשמו ללימודים באחד מבתי הספר הממלכתיים שבאזור הרישום שבו נמצא המרכז.

קטינים לא מלווים לא יידרשו להפקיד ערבות כתנאי למעבר מן מרכז המגורים לחלופה אחרת. ממונה ביקורת הגבולות יהיה רשאי להורות על התייצבות תקופתית של קטינים לא מלווים ששוחררו לחזקת אפוטרופוס, לחזקת משמורן או למגורים עצמאיים בקהילה.

---

150 ה"ש 20 הנ"ל.

# 7.4.
# מרכזים ייעודיים למגורים זמניים למשפחות ולקטינים לא מלווים

יוקם לפחות מרכז מגורים אחד המותאם למשפחות ומרכז מגורים אחד המותאם לילדים לא מלווים. המרכז יוקם, ינוהל ויאויש על ידי עובדי משרד הרווחה. משפחות וילדים לא מלווים יועברו למרכז זה בהתאם לעקרונות המפורטים בחלקים 7.1–7.3 שלעיל.

המרכז לא יהיה מבודד ממקומות יישוב.

לכל משפחה ולכל קטין לא מלווה ימונה "מתאם טיפול" שיטפל בעניינה בהתאם לעקרונות שפורטו בחלקים 7.1–7.3 שלעיל. משרדיהם של "מתאמי הטיפול" ימוקמו בתוך מרכז המגורים כדי להבטיח נגישות מקסימאלית.

לצורך רישום ילדים המתגוררים במרכזי המגורים למשפחות לבתי הספר, תיחשב כתובתו של המרכז לכתובת מגורי הילד. "מתאם הטיפול" יסייע להורים לרשום את ילדיהם לבתי ספר של מערכת החינוך הממלכתי בהתאם לאזור הרישום שבו ממוקם המתקן. כמו כן "מתאם הטיפול" ירשום את הקטינים הבלתי מלווים לבתי ספר ממלכתיים כאמור.

מרכז המגורים יהיה פתוח. המתגוררים בו יהיו רשאים להיכנס ולצאת כרצונם, אך יהיו חייבים ללון במתקן, אלא אם יקבלו אישור מ"מתאם הטיפול" המטפל בעניינם ללון מחוץ למרכז במקרים מיוחדים.

לכל משפחה במרכז תוקצה יחידת מגורים משלה, שתבטיח שמירה על פרטיות המשפחה. קטינים לא מלווים יתגוררו בחדרים של עד ארבע נפשות. החדרים לא יהיו נעולים, ולמתגוררים במרכזים יהיה חופש תנועה מלא בתוך המרכז.

המרכז יספק שלוש ארוחות ביום למשתכנים בו, וכן את התנאים הדרושים לכל משפחה לבשל ארוחות בעצמה.

במרכז תוקם מרפאה שתספק שירותי רפואה בסיסיים. שירותים של רופאים מומחים יהיו נגישים למתגוררים במרכז באמצעות בתי החולים וקופות החולים באזור, וזאת בהתאם לזכויות שיוענקו להם כאמור בסעיף 7.6 שלהלן.

יינתנו במרכז שירותים פסיכולוגיים לילדים ולהוריהם הזקוקים לכך.

"מתאמי הטיפול" והפסיכולוגים במרכז יפעלו לזיהוי מקרים רגישים של ילדים שהיו קורבנות של עבירות מין, אלימות, סחר בבני אדם או עינויים. "מתאמי הטיפול" יפעלו להכנת תוכנית פרטנית המתאימה לצרכיהם של ילדים במצבים רגישים, לרבות העברתם למוסדות מתאימים אחרים, בשיתוף עם רשויות הרווחה.

# 7.5.

# ייצוג משפטי

ההסדרים החלים כיום על קטינים לא מלווים, שלפיהם מוענק להם ייצוג משפטי על ידי האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים בהליכי משמורת,[151] יחולו גם על הליכים להסדרת מעמדם של קטינים לא מלווים ועל הליכי גירוש.

האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים יעניק ייצוג משפטי למשפחות בהליכי משמורת, גירוש והסדרת מעמדם בישראל.

151 ראו עמ' 19.

# 7.6.

# שירותי בריאות

שר הפנים יעשה שימוש בסמכותו לפי סעיף 56(א)(1)(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994 ויקבע הסדרים מיוחדים בדבר רישום בקופות החולים ומתן שירותי בריאות לילדים חסרי מעמד השוהים בחלופות למעצר.





# 8.

# נספח: המחקר המלא בעניין תנאי המעצר והכליאה של ילדי מהגרים בישראל

## 8.1 מטרת המחקר

בישראל חיים כ-5,000 קטינים חסרי מעמד. פעמים רבות קטינים אלה נעצרים במטרה להרחיקם מן הארץ או לחילופין נכלאים לתקופות ארוכות במתקני כליאה. על אף שלפרקטיקה זו עשויות להיות השלכות קשות על בריאותם הפיזית והנפשית של קטינים, עד כה לא נעשה מיפוי של תנאי המעצר והכליאה או של השפעותיהם על בריאותם של קטינים אלה. מטרת המחקר שלפניכם היא למפות לראשונה את תנאי המעצר והכליאה של קטינים חסרי מעמד בישראל וכן לבחון את מצבם הבריאותי והנפשי.

# 8.2.

# שיטת המחקר

## משתתפים

במחקר השתתפו 66 ילדים ובני נוער חסרי מעמד, 40 בנים ו-26 בנות, אשר עברו או מצויים כעת בהליכי מעצר וכליאה, וכן הוריהם - מהגרי עבודה או מבקשי מקלט. גיל הילדים ובני הנוער שנעצרו ו/או נכלאו נע בין שנה ל-25 (M=10.6, SD=6.5. 42) קטינים שהו במעצר עם משפחותיהם, ו-24 הם קטינים בלתי מלווים אשר שהו במעצר בגפם.

## כלי המחקר

במחקר נעשה שימוש בשאלונים הבאים:

שאלון דמוגראפי - שאלון שנוסח עבור המחקר הנוכחי ובחן שאלות כגון גיל, מין, דת, השכלת ההורים ומצבם המשפחתי.

שאלון אודות תנאי המעצר והכליאה שנוסח לצורך המחקר הנוכחי במטרה למפות באופן מקיף את התנאים בתהליכי המעצר והכליאה.

שאלון אירועי חיים קודמים - שאלון המיועד למהגרים ולמבקשי מקלט ומודד חשיפה לאירועי חיים לוחצים הייחודיים לאוכלוסייה זו.[152]

שאלון SDQ - Strengths and Difficulties Questionnaire. שאלון שמטרתו לבחון קשיים פסיכולוגיים כלליים, מצוקה רגשית, בעיות התנהגות, בעיות חברתיות, בעיות של היפראקטיביות ושל התנהגות פרו-אקטיבית בדיווח הורה.[153]

שאלון BSI-18[154] - שאלון מצוקה פסיכולוגית שנועד למדוד את רמת המצוקה הכללית של אדם כפי שהיא מתבטאת בטווח רחב של סימפטומים.

---

152 R. F. Mollica, Y. Caspi-Yavin, P. Bollini, T. Truong, S. Tor, & J. Lavelle, "The Harvard Trauma Questionnaire: Validating a Cross-Cultural Instrument for Measuring Torture, Trauma and Posttraumatic Stress Disorder in Indochinese Refugees". Journal of Nervous and Mental Disease 180 (1992), p. 111-116.

153 R. Goodman, "The Strengths and Difficulties Questionnaire: A Research Note". Journal of Child Psychology and Psychiatry 38 (1997), p. 581-586.

154 Y. Andreu, G. M. José, E. Dura, M. Ferrando, S. Murgui, A. García, & E. Ibáñez, "Psychometric properties of the Brief Symptoms Inventory-18 (BSI-18) in a Spanish sample of outpatients with .psychiatric disorders". Psicothema 20.4 (2008), p. 844-850

שאלון PTSD – שאלון סימפטומים פוסט-טראומתיים.[155] השאלון פותח במרכז הלאומי לחקר PTSD בארה"ב. זהו שאלון דיווח עצמי, המכיל 17 פריטים המתייחסים לקריטריונים של ההפרעה ב-DSM-IV.

## מהלך המחקר

עוזר מחקר הדובר את שפת המרואיין (עברית, אנגלית, ערבית או טיגרינית) או נעזר במתורגמן, ושעבר הכשרה מקיפה על מנת לראיין במחקר, הגיע למקום הימצאו של הקטין כדי לראיין אותו או את הוריו (בהתאם לגיל הקטין). הראיונות התקיימו בבתים, בבתי כלא ובפנימיות שבהן שוהים הקטינים. בתחילת המפגש עוזר המחקר הסביר את מטרת המחקר וכי ההשתתפות בו הינה על בסיס התנדבותי. כמו כן הבהיר כי אפשר להפסיק את הריאיון בכל עת. עוזר המחקר החתים את ההורים ואת הילדים (מעל גיל 16) על טופס הסכמה מדעת, הכתוב בשפתם של המרואיינים. רק לאחר שהמראיין וידא כי הנער/ה וההורים הבינו את האמור בטפסים וחתמו עליהם, התחיל הראיון. ילדים מעל גיל 12 מילאו בעצמם את שני חלקי הראיון – החלק העובדתי על תנאי המעצר והחלק הרגשי. אם הילד היה מתחת לגיל 12, ההורה מילא את החלק העובדתי הנוגע לתנאי המעצר והכליאה וכן דיווח באשר למצבו הרגשי של הילד. עוזר המחקר הקריא להורים ולילד את השאלות וסימן את תשובותיהם. במידה והנבדקים ידעו קרוא וכתוב ובמידת האפשר ניתנו השאלונים למילוי עצמי. בסיום המפגש עוזר המחקר וידא כי הנבדקים חשים בטוב, נפרד מהם והשאיר טלפון של אחראית המחקר לשאלות נוספות.

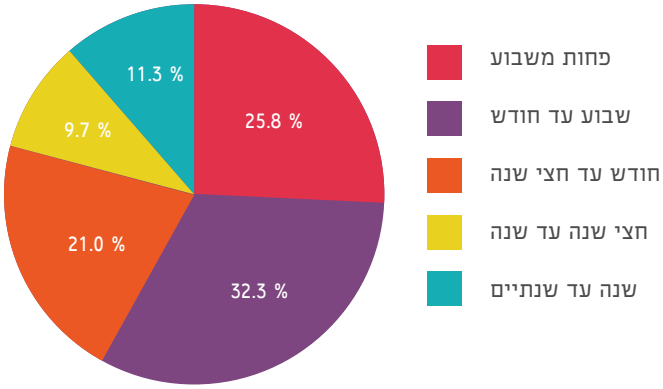
155 F. W. Weathers, J. A. Huska, & T. M. Keane, PCL-C for DSM-IV. Boston: National Center for PTSD – Behavioral Science Division (1991).

# 8.3.

# תוצאות המחקר

## רקע כללי

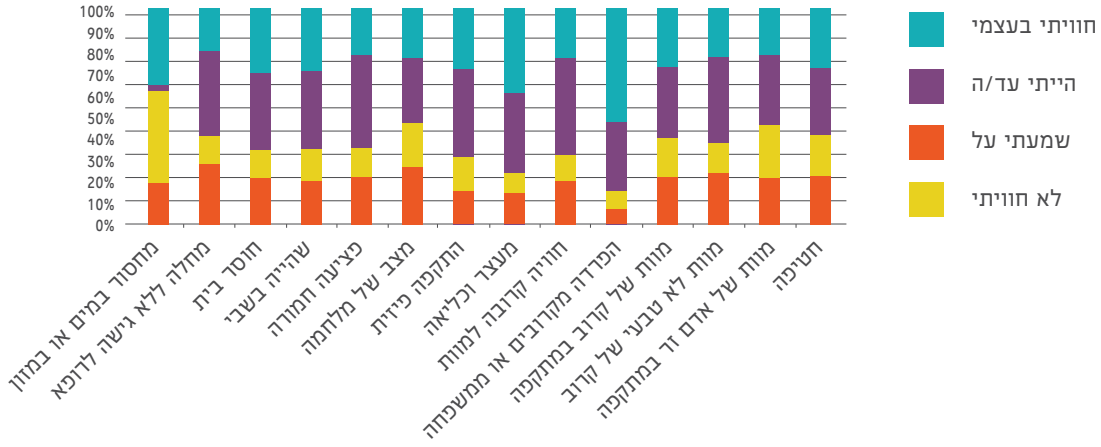
הקטינים שלקחו חלק במחקר, ילדי מהגרים וילדי מבקשי מקלט, נכלאו לתקופות שנעו בין שלושה ימים לשנתיים. גרף מס' 1 מציג את משך השהות במעצר של משתתפי המחקר.




גרף מס' 1. חלוקת משתתפי המחקר לפי משך השהות במעצר

הקטינים והקטינות שהשתתפו במחקר שהו במתקני מעצר וכליאה שונים. 50% מהקטינים/ות שהו במתקן "סהרונים", 15.15% שהו במתקן "מת"ן", 12.12% שהו במתקן "יהלו"ם", 7.58% שהו במתקן "גבעון" ו-6.06% שהו במתקן "קציעות".

על מנת לערוך מיפוי של החוויות שאיתן הקטינים והקטינות מגיעים למעצר ולכליאה נמדדה חשיפה לאירועי חיים לוחצים הייחודיים לאוכלוסיית מהגרים ופליטים. בגרף מס' 2 מוצגת מידת החשיפה של מבקשי המקלט שהשתתפו במחקר לאירועים טראומתיים בטרם הגעתם למתקני הכליאה.




גרף מס׳ 2. מידת החשיפה לאירועי חיים טראומתיים של משתתפי המחקר

מגרף מס׳ 2 עולה כי 33% מהמשתתפים חוו בעצמם מחסור במים או במזון, 29% חוו מצב של חוסר בית, 27% היו בשבי במחנות עינויים בסיני, 51% חוו פרידה ממשפחה, 26% חוו מוות של בן משפחה או קרוב כתוצאה מהתקפה, 1–26% עברו אירוע של חטיפה.

## הליך המעצר - ילדי מהגרי עבודה

ממצאי המחקר מעלים כי מרבית הילדים שנעצרו נלקחו למתקן הכליאה לפנות בוקר הישר מביתם, בשעה שעדיין ישנו במיטתם. האימהות העידו כי הילדים שנעצרו במהלך היום הוצאו מגן הילדים שבו התחנכו.

| שעת המעצר | לילה | לפנות בוקר | מהלך היום | ערב |
|---|---|---|---|---|
| | 11.11% | 77.78% | 11.11% | 0.00% |

טבלה מס' 1. התפלגות משתתפי המחקר לפי שעת המעצר

בטבלה מס' 2 מוצגים נתונים אודות הליך המעצר של הילדים:

| | כן | לא |
|---|---|---|
| האם בזמן ביצוע המעצר נכחה עובדת סוציאלית? | 0.00% | 100.00% |
| האם הראו לך צו מעצר? | 0.00% | 100.00% |
| האם פרצו את דלת הבית? | 44.44% | 55.56% |
| האם נגרם נזק לרכוש? | 22.22% | 77.78% |
| האם ניתן זמן לאיסוף חפצים אישיים? | 66.67% | 33.33% |
| האם ניתנה לך האפשרות לערוך שיחת טלפון בעת המעצר? | 22.22% | 77.78% |

טבלה מס' 2. תשובות משתתפי המחקר לגבי הליך המעצר

מטבלה מס' 2 עולה כי באף אחד מן המעצרים של ילדי המהגרים לא הוצג למשפחות צו מעצר ולא נכחה בהליך עובדת סוציאלית. ב-44.44% מהמקרים פקחי ההגירה פרצו את דלת הבית. 77.78% מהאמהות העידו כי לא אפשרו להן לערוך שיחת טלפון בזמן המעצר; אחת מהן סיפרה שלא הצליחה במשך יום שלם להודיע לבעלה כי עצרו אותה ואת בנם.

עוד עלה מתשובות המשתתפים, מהגרים ומבקשי מקלט, כי במעצרים נכחו בממוצע כעשרה פקחים לובשי מדים (62.12%. $M = 9.93, SD = 13.17$). מהמשתתפים העידו כי במהלך מעצרם נכחו גם חיילים או שוטרי משמר גבול נושאי נשק. 71.21% ממשתתפי המחקר אמרו כי נזקקו לתרגום, מכיוון שלא הבינו את דברי הפקחים, אך רק ל-45.45% אכן ניתן התרגום הנדרש.

## תנאי הכליאה

מהקטנים שנעצרו, מהגרים ומבקשי מקלט, הופרדו מחלק מבני משפחתם במהלך הכליאה. 63.64% מהקטינים נכלאו בחדר עם משפחות נוספות, בממוצע 12 אנשים בחדר (M=12.14, SD=10.54). קטינים רבים ציינו כי לא ניתנה להם גישה מלאה לציוד האישי שלהם. כמו כן מרבית הקטינים לא יכלו לערוך שיחות טלפון כרצונם.

| | כן | באופן חלקי | לא |
|---|---|---|---|
| האם נתנו לערוך שיחת טלפון בעת הכליאה?? | 17.31% | - | 82.69% |
| האם נתנו לך לראות מבקרים? | 49.02% | - | 50.98% |
| האם היתה גישה לציוד אישי? | 24.44% | 28.89% | 46.67% |

טבלה מס׳ 3. התפלגות תשובות המשיבים אודות תנאי הכליאה

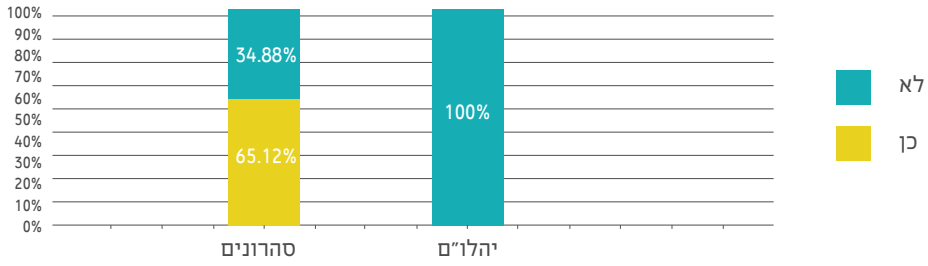
למרות שבמתקני הכליאה מוחזקים ילדים, מהעדויות שנאספו עלה כי לא נעשו התאמות מספקות של תנאי הכליאה לקטינים. כך, 40.32% מהמשיבים, ילדי מהגרים וילדי מבקשי מקלט, לא קיבלו אפשרות ליציאה יומית לחצר, בעוד 17.74% העידו על יציאה יומית באופן חלקי. 66.67% לא קיבלו צעצועים או משחקים בחדרי הכליאה. בטבלה מס׳ 4 מופיעה התפלגות תשובות המשתתפים אודות תנאי כליאה ייחודיים הנדרשים לילדים.

| | כן | באופן חלקי | לא |
|---|---|---|---|
| האם היו צעצועים או אמצעים אחרים עבור הילדים להעברת הזמן בתוך החדר? | 33.33% | - | 66.67% |
| האם יש מתקנים לילדים בחצר? | 28.07% | - | 71.93% |
| האם התאפשרה יציאה יומית לחצר? | 41.94% | 17.74% | 40.32% |
| האם ניתנו חיתולים לאמהות לתינוקות? | 60.47% | - | 39.53% |

טבלה מס׳ 4. תנאי כליאה ייחודיים לילדים

## שירותי חינוך במתקני המעצר והכליאה

שירותי חינוך או מסגרת העשרה לימודית לא היו זמינים לאף אחד מילדי המהגרים שנכלאו במתקן יהלו"ם. בקרב ילדים של מבקשי מקלט, 65.12% העידו כי נכחו במסגרת חינוכית, אך 72% לא דיברו בתחילה את השפה שבה הועברו השיעורים (עברית). גילאי הילדים שלמדו בשיעורים נעו בין חמש ל-18. בגרף מס' 3 מוצגת התפלגות מידת הנגישות של שירותי חינוך למשתתפי המחקר.

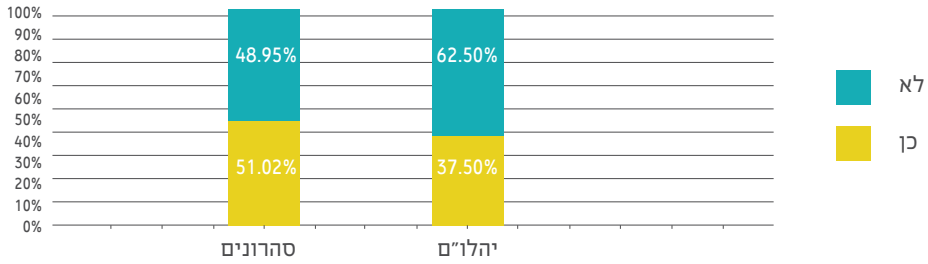



גרף מס' 3. נגישות לשירותי חינוך לפי מתקן כליאה

## שירותי רווחה במתקני המעצר והכליאה

נערכה בדיקה של מידת הנגישות של שירותי הרווחה שלהם נזקקים קטינים בתהליכי המעצר והכליאה. רק 37.5% מילדי המהגרים שנכלאו במתקן הכליאה יהלו"ם פגשו בעובדת סוציאלית, והאימהות העידו שהעובדת דיברה עימן בלבד ולא עם הילד. מחצית מילדי מבקשי המקלט פגשו בעובדת סוציאלית בזמן כליאתם במתקן "סהרונים" או "מת"ן". בגרף מס' 4 מוצגת התפלגות התשובות לגבי מידת הנגישות של ילדים לשירותי רווחה.

### האם נפגשת עם עובדת סוציאלית?




גרף מס' 4. נגישות לשירותי רווחה לפי מתקן כליאה

## שירותי רפואה במתקני המעצר והכליאה

המשתתפים במחקר שנכלאו במתקן יהלו"ם העידו כי לא נכחו במקום רופא נשים או רופא ילדים. 22.22% מהמשתתפים העידו כי נזקקו לטיפול רפואי, אך אף אחד מהם לא הרגיש שניתן לו הטיפול המתאים. 50% ענו שקיבלו טיפול לבעיה הרפואית במידה בינונית ו-50% ענו שלא קיבלו כל טיפול. בטבלה מס' 5 מוצגת ההתפלגות של תשובות המשתתפים לגבי שירותי הרפואה במתקן הכליאה יהלו"ם:

| | כן | במידה בינונית | לא |
|---|---|---|---|
| האם במהלך הכליאה התעורר צורך בטיפול רפואי? | 22.22% | - | 77.78% |
| האם היה רופא נשים במתקן? | 00.00% | - | 100.00% |
| האם היה רופא ילדים במתקן? | 00.00% | - | 100.00% |
| האם קיבלתם את הסיוע הרפואי הנדרש? | 00.00% | 50.00% | 50.00% |

טבלה מס' 5. תנאים רפואיים במתקן יהלו"ם

במתקן "סהרונים" 74.07% אחוז ענו שלא היה רופא/ת נשים ו-52% ענו שלא היה רופא/ת ילדים. 44.44% ענו כי נזקקו לטיפול רפואי במהלך הכליאה, אך רק 33.33% ענו שהטיפול אכן ניתן להם ו-33.33% ענו שהוא ניתן להם ברמה בינונית. מתוכם 6 קטינים פגשו ברופא במתקן הכליאה, 6 קיבלו משככי כאבים ו-5 פונו לבית חולים. בטבלה מס' 6 מוצגת התפלגות התשובות לגבי שירותי הרפואה במתקן סהרונים.

| | כן | במידה בינונית | לא |
|---|---|---|---|
| האם במהלך הכליאה התעורר צורך בטיפול רפואי? | 44.44% | - | 55.56% |
| האם היה רופא נשים במתקן? | 25.93% | - | 74.07% |
| האם היה רופא ילדים במתקן? | 48.00% | - | 52.00% |
| האם קיבלתם את הסיוע הרפואי הנדרש? | 33.33% | 33.33% | 33.33% |

טבלה מס' 6. תנאים רפואיים במתקן "סהרונים"

## מיפוי מצבם הרגשי של ההורים ושל הקטינים ששהו במתקני המעצר והכליאה

במסגרת המחקר נעשה ניסיון ראשון לבחון את מצבם הרגשי של ההורים ושל הקטינים שעברו תהליכי מעצר וכליאה. מיפוי מצב ההורים משמעותי לאור הידע המקצועי הרב בדבר השפעת מצבו הרגשי של ההורה על ילדיו. מיפוי מצבם הרגשי של הקטינים נעשה באמצעות שאלונים פסיכיאטריים המצויים בשימוש רחב ומהווים שאלונים תקפים ומהימנים.

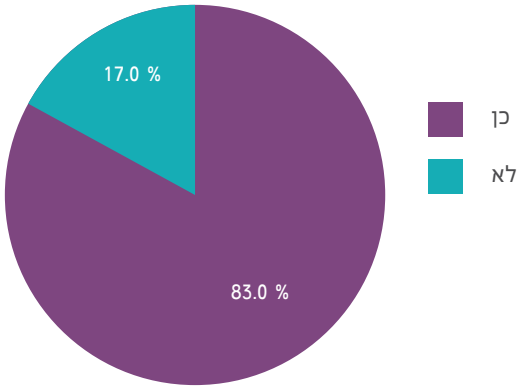
נמצא כי שיעור ניכר מבין ההורים חוו רמות גבוהות של מצוקה פסיכולוגית במדדים השונים. בטבלה מס' 7 מוצג השיעור מקרב ההורים שדיווח על רמה גבוהה עד גבוהה מאוד בממוצע של מדדי הסימפטומים הפסיכיאטריים השונים:

| | דיכאון | חרדה | פאניקה | בעיות גופנית | מחשבות אובדניות | מצוקה כללית |
|---|---|---|---|---|---|---|
| אחוז ההורים הסובלים מרמה גבוהה של סימפטומים | 42.8% | 46% | 50% | 37% | 46% | 40% |

טבלה מס' 7. אחוז ההורים שדיווחו על רמה גבוהה עד גבוהה מאוד של מדדי המצוקה

בנוסף, נמצא כי ילדים מתחת לגיל 12, חוו קשיים פסיכולוגים כלליים ברמה הגבוהה מהנורמה באופן מובהק ($t(15) = 2.64$, $p = .018$), בעיות התנהגות ברמה הגבוהה מהנורמה באופן מובהק ($t(16) = 2.76$, $p = .014$), וכן מצוקה רגשית ברמה הגבוהה מהנורמה באופן מובהק ($t(15) = 3.202$, $p = .006$).

בנוסף, 83% מהמשיבים על שאלון הפוסט-טראומה (הורים וילדים מעל לגיל 12) הפגינו סימפטומים פוסט-טראומתיים ברמה גבוהה עד חמורה. 50% ענו כי הם מתקשים להירדם בלילה, מתוכם 54% מתקשים להירדם לעתים תכופות או כל הזמן. 68% ענו כי זיכרונות או תמונות מחוויה מלחיצה חוזרים אליהם בבירור, מתוכם 64% חווים זאת לעתים תכופות או כל הזמן. 42% חווים תסמינים פיזיולוגיים (דפיקות לב מואצות, קושי לנשום או הזעה מוגברת) כשהם נזכרים בחוויות מלחיצות מן העבר, מתוכם 45% מדווחים כי הם חווים זאת כל הזמן. 35% מדווחים כי הם נבהלים בקלות, מתוכם 37% מדווחים כי הם חווים בהלה שכזו כל הזמן. בגרף מספר 5 מוצגת התפלגות המשתתפים לפי קיומם של סימפטומים העשויים להעיד על קיומה של הפרעה פוסט-טראומתית על פי שאלון ה-PTSD:




גרף מס 5. אחוז המשיבים (הורים וילדים) הסובלים מסימפטומים פוסט-טראומתיים

סימפטומים פוסט-טראומתיים נקשרו באופן מובהק ובמתאם חיובי גבוה למצוקה כללית ולסימפטומים פסיכיאטריים אחרים בקרב המשיבים. המשמעות היא כי סימפטומים אלה קשורים לרמות של מצוקה וסבל משמעותיות. הקשרים בין סימפטומים פוסט-טראומתיים למדדי מצוקה כללית מוצגים בטבלה מס' 8:

| | דיכאון | חרדה | פאניקה | בעיות גופנית | מצוקה כללית |
|---|---|---|---|---|---|
| סימפטומים פוסט-טראומתיים | 70%* | 61%* | 62%* | 69%* | 72%* |

*מובהקות גבוהה מ-001.

טבלה מס' 8. הקשר בין סימפטומים פוסט- טראומתיים למדדי מצוקה פסיכולוגית אחרים

עוד נמצא קשר משמעותי בין תנאי הכליאה למצבם הרגשי של הילדים. נמצא קשר חיובי בין מספר הימים במעצר לקשיים פסיכולוגיים בקרב הילדים: ככל שהילדים שהו מספר ימים רב יותר במעצר, כך הם הפגינו בעיות חברתיות רבות יותר = .45, r) (.05 > p, וכן ירידה ברמת ההתנהגות החברתית החיובית= -.45, r) (.05 > p. עוד נמצא קשר חיובי בין מספר הכלואים שאינם בני משפחה ששהו בחדר עם הילדים, לבין מצוקה רגשית וקשיים פסיכולוגיים של הילדים. ככל שבחדרם של הילדים נכלאו אנשים זרים רבים יותר, כך סבלו הילדים ממצוקה רגשית משמעותית יותר = .67, r) (.05 > p.

לסיכום, ממצאי המחקר מעלים כי קטינים נכלאים בישראל לתקופה שנעה בין כמה ימים לשנתיים. כרבע עד מחצית מן המשתתפים חוו אירועי חיים מלחיצים וטראומתיים עוד לפני הגעתם למתקני הכליאה. נמצאה שונות במידת הנגישות של שירותי חינוך, רווחה ורפואה בין המתקנים השונים, אך בכל המתקנים נמצאה תת-נגישות של אחד או יותר משירותים אלה.

מבחינה פסיכולוגית, אותרה מצוקה משמעותית בקרב אחוזים ניכרים מבין ההורים וכן בקרב הילדים הצעירים. בקרב אחוז גבוה מן המשיבים נמצאו סימפטומים פוסט-טראומתיים חמורים. כמו כן נמצא קשר בין תנאי הכליאה למצבם הרגשי של הילדים, וככל שהילדים שהו זמן רב יותר במעצר, כך הם סבלו מקשיים חברתיים רבים יותר. בנוסף, נמצא במחקר קשר בין מספר האנשים הזרים בחדרי המעצר למצוקה רגשית משמעותית יותר בקרב הילדים.


כלא
אינו מקום
לילדים
אין ילד ל





End-Child-Detention

This project is co-financed by European Union













The contents of this publication are the sole responsibility of Mr Yonatan Berman, the Hotline for Refugees and Migrant Workers, Physicians for Human Rights-Israel and Israeli Children project in the Association for Civil Rights and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.