



14 בנובמבר 2012

לכבוד

מזכירות המועצה הארצית לתכנון ולבניה

משרד הפנים

ת"ד 6158

ירושלים 91061

בדואר רשום

שלום רב,

### הנדון: השגה על תמ"א 2/46

1. בהתאם להודעת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, אנו מגישים השגותינו לתמ"א 2/46.
2. השגה זו מוגשת מטעמים של חמישה ארגוני זכויות אדם, המאוגדים כעמותות. **האגודה לזכויות האזרח בישראל** עוסקת בהגנה על כל קשת זכויות האדם, ומקדישה נפח מפעילותה גם להגנה על זכויות אדם בהקשרים של הגירה ומעמד בישראל. **מוקד סיוע לעובדים זרים** שם לו למטרה להגן על זכויות האדם של מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופליטים, ולמנוע סחר בבני אדם. **רופאים לזכויות אדם** הינו ארגון הפועל לקידום הנגישות והשוויון בבריאות, ובין השאר מייצג מבקשי מקלט ומהגרי עבודה בסוגיות הקשורות לבריאות. **אמוסטי אינטרנשיונל** הוא ארגון מתנדבים בין-לאומי, הפועל למניעת הפרות זכויות אדם חמורות ברחבי העולם. **עמותת א.ס.ף** (ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל) מספקת שירותים פסיכו-סוציאליים למבקשי מקלט ולפליטים, ופועלת להגנה על זכויותיהם.
3. מפאת לוח הזמנים הדוחק שנכפה להגשת השגות, יובאו הדברים בקיצור. נציין, כי אנו מצטרפים להשגתה של עמותת "במקום" על תמ"א 46/2, וזאת על כל טעמיה והנמקותיה. לא נרחיב אודות עניינים שעלו בהשגת עמותת "במקום", ונעמוד אך על המשמעויות המעשיות של אישור התיקון לתמ"א, ועל הפגיעה החריפה בזכויות אדם של מבקשי מקלט, קורבנות סחר, עבדות ועינויים, וילדים.

## א. על אודות תמ"א 46 וכליאתם של מבקשי מקלט

1. בפתח הדברים נבקש להזכיר, כי ארגוני זכויות האדם השותפים להשגה זו, השיגו הן על תמ"א 46 והן על תמ"א 1/46, וקראו למועצה הארצית לדחותן ולא לאשרן. נבקש לשוב על עיקרי הדברים בתמצית, משום שאלה רלוונטיים גם עת שוקלת המועצה לאשר את תיקון מס' 2 לתמ"א.

2. בהשגתנו על תמ"א 46 הבהרנו, כי אף אנו שותפים לדעה, ולפיה למדינת ישראל הזכות לשמור על גבולותיה, לקבוע כללים ביחס לכניסה אליה ולפקח על הבאים בשעריה. יחד עם זאת, כמדינה שקמה כדי לספק בית לפליטים, ואשר היתה מעורבת מאוד בניסוח האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951, כל אמצעי הננקט על ידי המדינה חייב להביא בחשבון את החובה המוסרית והמשפטית שלא לכלוא פליטים ומבקשי מקלט ולא להענישם. ההתייחסות לתופעת הכניסה לישראל, הדגשנו, חייבת להיעשות כמכלול ולא לשיעורין. רק במסגרת חקיקה מקיפה, שתתייחס באופן כולל לכל ההיבטים הנוגעים לכניסה לישראל ולמעמד בה, לרבות לחובותיה של מדינת ישראל ביחס לפליטים; לאנשים הצפויים לסכנת עינויים; לקורבנות סחר בבני אדם; למחוסרי אזרחות; לילדים; לאנשים חולים ומוגבלים – ולעוד קבוצות הזכאיות להגנה על פי המשפט הבין-לאומי והמשפט הישראלי החוקתי – ניתן יהיה להתייחס גם להיבטים הנוגעים למעצר ולכליאה.

3. עמדנו על חוסר היכולת המשפטית של מדינת ישראל לפעול לגירושם של מבקשי המקלט האריתראים והסודנים משטחה, וזאת הן על פי המשפט הבין-לאומי והן על פי המשפט הישראלי. אכן, בהעדר יחסים דיפלומטיים יש קושי לגרש לסודן. ואולם, לישראל יחסים מלאים עם אריתריאה ואין קושי מעשי לגרש אריתראים (שהם הרוב המכריע של מבקשי המקלט בישראל). מדוע ישראל אינה מגרשת אותם? התשובה לכך פשוטה: נשקפת להם סכנה בארצם. משרד ראש הממשלה ומשרד החוץ מודים בכך כיום בפה מלא.<sup>1</sup>

4. הדגשנו, כי אף על פי שמדינת ישראל נמנעת, ככלל, מלהחזיר את מבקשי המקלט מאריתריאה ומסודן לארצותיהם, הרי לא מבוצעים בעניינם כל הליכים לקביעת מעמדם לפי אמנת הפליטים (Refugee Status Determination (RSD)). מבקשי המקלט שוהים בישראל

<sup>1</sup> סגן שר החוץ, דני איילון אמר ביום 31.10.2011 בדיון שנושא "הסדרת חזרת מסתננים לארצות מוצאם", אשר התקיים בוועדת העובדים הזרים של הכנסת: "אנחנו מוגבלים, כי באריתריאה יש שם שלטון שמוגדר על-ידי כל הקהילה הבין-לאומית כשלטון שלא שומר על זכויות אדם, ומי שחוזר לשם, נתון בסכנה, כולל סכנת מוות." מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הראל לוקר, אמר ביום 28.5.2012 בריאיון ברשת ב': "מתוך 62 אלף מסתננים קודם כל מרביתם מצפון סודן ואריתריאה. למדינות האלה אי אפשר להרחיק מסתננים לגרש, מכיוון שצפויה להם שם סכנת חיים, וישראל חתומה על אמנות בינלאומיות, ושני תנאים מצטברים כדי להרחיק מסתננים, אחד שהמדינה תסכים לקלוט אותם, ושתיים שאין שם סכמת חיים." ובהמשך לכך: "הגרעין הקשה זה צפון סודנים ואריתראים, משהו כמו יש עשרות אלפים, אבל איתם זה יותר בעיה, כי כמו שאמרתי צריך מדינה שתסכים לקלוט אותם, ואותה מדינה צריכה לערוב לביטחונם. זה לא המצב לצערי כיום בצפון סודן שהיא מוגדרת מדינת אויב של ישראל וגם לא באריתריאה."

כשצווי גירוש שאינם בני ביצוע תלויים ועומדים נגדם, העסקתם בישראל מיוסדת על הסדר "אי-אכיפה" נגד מעסיקיהם, הם אינם זכאים לכל סיוע, ועתידם לוט בערפל. מדיניות ממשלתית זו, המונעת ממבקשי המקלט אפשרויות תעסוקה סבירות, כמו גם נגישות לדיוור, לשירותי בריאות, לשירותי רווחה ולהשכלה, דוחקת אותם לעוני ולמצוקה. כתוצאה מכך, נוצרו ריכוזים של מבקשי מקלט באזורים מוחלשים, שבהם מבקשי המקלט יכולים להרשות לעצמם למצוא מחסה. הצטופפותם במקומות אלה מוסיפה על המצוקה השוררת בהם ממילא, והמצב הפך בלתי נסבל.

5. תכליתו הדומיננטית של מתקן הכליאה, בו עוסקת תמ"א 46, הינה הרתעת מבקשי מקלט נוספים מלבוא לישראל. הפעלת המתקן מגובה בתיקון שנערך בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, שעיקרה בסמכות להחזיק "מסתננים" במעצר לתקופות ממושכות. החוק קובע, כי מי שנכנסו לישראל שלא דרך מעבר גבול יעצרו לפרקי זמן שלא יפחתו, ככלל, משלוש שנים, ובמקרים מסוימים אף לפרקי זמן בלתי מוגבלים. זאת, גם כאשר קיים קושי אובייקטיבי לגרש אדם וכאשר לא ניתן להעריך האם ומתי צפוי הגירוש לצאת אל הפועל.

6. עמדנו על כך, שאלה המגיעים גם היום חרף הקשיים הנוראים והסכנות האיומות שבדרך – לרבות הרג ופציעה על ידי מבריחים וחיילים מצרים, סחר בבני אדם, כליאה, עינויים, אונס, קציר איברים, עושק וסחיטה – יוסיפו לבוא אף אם יכלאו לתקופה ממושכת. עוד עמדנו על כך, שהתכלית ההרתעתית הינה תכלית זרה ואסורה, שכן מעצר בהליכים הנוגעים להגירה, נועד אך ורק לשם מימוש הליכי הגירוש, וכשאלה אינם אפקטיביים אין למעצר הצדקה. זוהי עמדתו של המשפט הבין-לאומי והמשווה, וזוהי העמדה שאומצה שוב ושוב גם בפסיקה בישראל. דברים אחרונים אלה נכונים בכלל באשר למעצרים של מהגרים, ונכונים בפרט ובמיוחד מקום שם עסקינן במבקשי מקלט ובילדים.

7. הצגנו מחקרים, המלמדים על נזקים נפשיים ופיזיים חמורים ובלתי נמנעים הנגרמים למבקשי מקלט ולילדים המוחזקים במעצר. מחקרים רבים, שנערכו במדינות שונות בעולם, מצאו שיעורים גבוהים באופן משמעותי של הפרעות פסיכו-פתולוגיות בקרב פליטים ומבקשי מקלט. נמצא, כי מבקשי מקלט אשר חוו טראומות קשות פגיעים במיוחד להשפעותיהם של גורמי דחק שליליים, ומתקן כליאה עלול להוות גורם הטומן בחובו מגוון נוסף של גורמי דחק ספציפיים המאיימים על בריאותם הנפשית של הכלואים. השכיחים ביותר מבין גורמים אלה הינם: אי בהירות לגבי העתיד; אי ודאות לגבי זמן המעצר; שהות ארוכה במתקן הכליאה; אובדן החופש לזמן בלתי מוגבל; בידוד חברתי; ועוד. חווית הכליאה שוללת מהכלואים את היכולת להפעיל את מנגנוני ההתמודדות הנורמטיביים שלהם ויוצרת תחושה של חוסר משמעות. על כן, הם חווים שעמום קיצוני, תסכול רב והרגשה כי אין להם עתיד. כמו כן, סביבת הכליאה היא גורם פוטנציאלי לזירוז והחמרה של תגובות לטראומות קודמות. לכל אלה יש להוסיף את הפגיעה החמורה בילדים העצורים. ההשלכות של מעצר על ילדים עלולות להיות הרסניות. ילדים אינם מבינים מדוע נעצרו ומדוע נשללה חירותם, והמעצר מייצר חרדה

קשה, היכולה לעורר תגובה טראומטית קשה. ילדים שנעצרו מצויים בסיכון גבוה לסבול מדיכאון, בלבול, שינויים בהתנהגות, ירידה במשקל, חוסר שינה, ומחלות נשימה. יתרה מזו – ילד שנוכח בהליך מעצר עם הוריו רואה אותם מבוהלים וחסרי אונים מול הרשויות. יש בכך פגיעה חמורה בתשתית תחושת הביטחון הקיומי שמעניקים הורים לילדיהם. מחקרים מלמדים, כי כליאתם של ילדים גורמת לגידול של פי עשרה בהופעת סימני דיכאון והפרעות דחק פוסט-טראומטיות. במתקני כליאה שונים בעולם נמצאו בקרב ילדים סימפטומים שכללו חרדת נטישה, בעיות התנהגות, הרטבת לילה וקשיים בשינה. השפעות נוספות היו ליקויים בהתפתחות קוגניטיבית אצל ילדים.

8. על פי תמ"א 46, המתקן המתוכנן יוכל להכיל מספר בלתי נתפס של אלפי מבקשי מקלט וילדיהם. אישור התכנית והוצאתה אל הפועל משמעם הקמתו של מתקן הכליאה הגדול ביותר למהגרים בעולם המערבי. מתקן הכליאה הגדול ביותר למהגרים כיום הוא "מתקן מעצר ווילאסי" (Willacy Detention Center) בריימונדוויל טקסס שבארה"ב. במתקן 3,086 מקומות כליאה. חרף גודלו העצום של המתקן על פי תמ"א 46, וחרף העובדה כי הוא מתוכנן להחזיק כלואים עם ילדיהם לתקופות ממושכות, וייתכן שאף בלתי מוגבלות, הוראות התמ"א קובעות, כי שטח המחייה יהיה מצומצם. תכנון ובניה של מתקן כליאה עצום שכזה הינם חסרי תקדים, ומהווים צעד בלתי פרופורציונאלי למצב בישראל. הבהרנו, כי מתקן שכזה, המנוהל כבית סוהר, יהפוך עד מהרה למחנה פליטים דכאני מן הגרועים בתבל.

### **ב. אישור תמ"א 46 ופעולות הרשויות לאחר מכן**

9. המועצה הארצית לתכנון ולבניה המליצה בפני הממשלה על אישור תמ"א 46, תוך שערכה בה מספר שינויים. בין היתר החליטה המועצה הארצית להגדיל את שטחי המגורים לאדם ל-4.5 מ"ר; להתנות את אכלוס האגפים (המיועדים ל-250 כלואים) בהשלמת בנייתם של מלוא השטחים לשימוש השוהים בהם; להתנות את השלמת המתחמים ואכלוסם (המיועדים ל-1,000 כלואים) בבנייה בפועל של 50% מהשירותים הציבוריים לפחות; להורות על שדרוג בית הסוהר סהרונים, ולהתאימו לשהייה ארוכה; ולאסור על מתן היתר לאכלוס המתקן מעבר ל-6,000 כלואים בטרם יחובר למט"ש קדש ברנע.

10. הממשלה אישרה את התכנית, וזו פורסמה, ואולם בפועל תנאי הכליאה לא הותאמו להוראות התכנית. הותקנו תקנות התכנון והבנייה (פטור מהיתר לעבודה לצורך הקמת מתקן שהייה למסתננים, ותנאים) (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ב-2012. נמשכה הגדלת בית הסוהר סהרונים, על פי המתכונת בה פעל עד כה, והוא כולל כיום כ-3,000 מקומות המיועדים לכליאה. הוקמו אוהלים, שמיועדים להחזקת בין 1,000 ל-2,000 כלואים, במתחם נחל רביב. הרשויות מתעתדות להשלים את בניית האוהלים על מנת להחזיק במתחם 4,000 כלואים, ומבקשות את תיקון התמ"א כדי להחילה גם על בנייה זו (במסגרת תמ"א 2/46, נשוא השגה זו). בנוסף, הרשויות עושות מזה מספר חודשים שימוש לצורכי כליאה בבית הסוהר קציעות, הצמוד לבית הסוהר סהרונים, עליו לא חלות הוראות התמ"א. לשם כך הועמדו לרשותן בבית

הסוהר קציעות 2,400 מקומות המיועדים לכליאה באוהלים. עבודות הכשרת השטח לבניית "מתקן השהייה" הצמוד לבית הסוהר סהרונים החלו, והרשויות מתכננות לאכלסו ב-1,000 עד 3,000 כלואים עד סוף שנת 2012. גם מתקן זה אמור לכלול אוהלים ומבנים יבילים. על פי תמ"א 46, המתקן יוכל לכלול בהמשך אלפי מקומות כליאה נוספים.

11. כשהפעולות בעיצומן, התבקשה המועצה הארצית לאשר שני תיקונים לתמ"א. בעיקרם מבקשים שני התיקונים לאפשר החזקתם של הכלואים באוהלים, במקום במבני קבע ובמבנים יבילים, לתקופה ממושכת, וזאת תוך הקטנת השטח המינימאלי לנפש.

### ג. כליאתם של מבקשי המקלט וקורבנות עבדות ועינויים בצפיפות באוהלים

12. עמדתנו, כאמור, הינה כי תמ"א 46 – התכנית להקמתו ולהפעלתו של מתקן הכליאה הגדול בתבל להחזקתם של מבקשי מקלט וילדיהם – הינה תכנית דרקונית ובלתי מוסרית, שמתנערת מחובותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל, וחותרת תחת עקרונות היסוד של המשפט הישראלי. אישור התיקונים לתמ"א – הן תיקון מס' 1 והן תיקון מס' 2 – אין משמעם אלא כי הסטנדרטים המינימאליים שקבעה המועצה הארצית לתכנון ובנייה – שלטעמנו, כאמור, אף הם לוקים בחוסר סבירות קיצוני והם בלתי מוסריים בעליל – יבוטלו. אלפי מבקשי מקלט וילדיהם, יכלאו לתקופה בת מספר שנים, בתנאים קשים וקיצוניים, גרועים מן התנאים הירודים הנהוגים בבית הסוהר סהרונים כיום.

13. כאמור, ריכוזם וכליאתם של מבקשי המקלט וילדיהם צפויים להיות במספר מחנות, שאותם מכנות הרשויות "מתקני שהייה". בשלב זה מדובר במכלול של ארבעה מתקנים סמוכים זה לזה באזור קציעות שברמת הנגב. מכלול הכליאה מנוהל על ידי שירות בתי הסוהר, שספק רב האם יש לו הכישרים להפעיל מכלול כליאה בסדר גודל שכזה, המיועד להחזקת אוכלוסייה עצומה, שאינה עבריינית.

14. חרף גודלו העצום של מכלול הכליאה, וחרף העובדה כי הוא מתוכנן להחזיק כלואים עם ילדיהם לתקופות ממושכות, וייתכן שאף בלתי מוגבלות, שטח המחייה בו מצומצם, והתנאים בו קיצוניים בחומרתם. זו משמעות הכליאה, בהתבסס על הקורה בבית הסוהר "סהרונים" ובבית הסוהר "קציעות" כיום: אלפי מבקשי מקלט, בהם קורבנות סחר ועינויים, יחד עם ילדיהם, ביניהם פעוטות בני יומם, מוחזקים בצפיפות, רבים מהם באוהלים, חשופים לפגעי מזג האוויר ולתנאיו הקיצוניים – חום כבד מנשוא בקיץ וקור מצמית בחורף ובלילות המדבריים. אלפי גברים, נשים וטף מצטופפים בתורים לחלוקת מעט מדי מזון, למעט מדי מקלחות ולמעט מדי תאי שירותים. אלפים ללא פרטיות, ללא מקום לאפסן בו חפצים, ללא תעסוקה, ללא פעילות, ללא חינוך ראוי, ללא סעד נפשי, ללא סעד סוציאלי, ללא שירותי בריאות מספקים ודרושים, למשל, בתחומי הגניקולוגיה, הפסיכיאטריה, השיקום ורפואת הילדים. "אקמול" הוא הטיפול המקובל והשכיח לכל מכאוב. אין די טלפונים, אין די כרטיסי חיוג, אין די ביקורים. מפגשים בבית הסוהר "קציעות" נערכים מאחורי חלון זכוכית. לדיון בבית המשפט מובלים

הכלואים ב"זינזאנה", כשהם אזוקים בידיהם וברגליהם, ומוחזקים בתאי העצורים עד לשמיעת עניינם. נשים בכלא מופרדות מבני זוגן, ילדים מעל אבותיהם. סגורים למשך שנים, מוקפים חומות, גדרות, תיל ושערי מתכת נעולים. מובלים מעת לעת אל "בית הדין לביקורת משמורת" שבכלא, שאינו יכול עוד לשחררם, ומוחזקים עד לדיון בתוככי ה"כלובה" – כלוב גדול, בו הם דחוסים על ספסלים או על הארץ. והארץ שבין הגדרות נטולת צמחיה, והכל דהוי ובצבעי אפור, חום, לבן וחאקי.<sup>2</sup>

15. בחודש ינואר 2008 עתרו מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל, עמותת א.ס.ף, עמותת רופאים לזכויות אדם והתנועה ליהדות מתקדמת לבג"ץ נגד שירות בתי הסוהר ונגד משרד הפנים (בג"ץ 212/08 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שירות בתי הסוהר). העתירה עסקה בכליאתם של ילדים באוהלים בבית הסוהר סהרונים, במקום בו הם לא זוכים לשירותי חינוך ולשירותים פסיכו-סוציאליים. הרשויות טענו בתגובה, כי נאלצו לפעול תוך תקופת התארגנות קצרה, וכי "הגורמים האחראים למיתקן מקיימים מגעים שוטפים עם נציבות האו"ם לפליטים, עם ארגוני זכויות אדם ועם גורמים ממשלתיים שונים" (סעיף 8 לפסק הדין). בית המשפט קיבל את טענת הרשויות, והתרשם שיפעלו לפתרון הבעיות. בפסק דינו מיום 6.2.2008 ציין בית המשפט: "התרשמנו כי הבעיות הבערות במיוחד הן בעיית הקור העז ובעיית החינוך. אנו תקווה כי המשיבים יפעלו בדחיפות לפתרון בעיות אלה. המשיבים נעזרים בארגונים שונים, שעל כולם תבוא הברכה." (סעיף 14 לפסק הדין).

16. כמעט חמש שנים חלפו מאז ניתן פסק הדין, ולא זו בלבד שהרשויות לא פעלו להפסקת השימוש באוהלים בשל הבעיה הבערות במיוחד של הקור העז, אותה יש לפתור בדחיפות, כדברי בית המשפט, אלא הן מופיעות עתה בפני מוסדות התכנון, ומבקשות להפוך את האוהלים, שהוצגו כפתרון זמני הנובע מן הצורך להתארגן במהרה, להסדר כולל, שיש להכשירו.

**מכל הטעמים האלה, בהצטרף לטעמים שנפרסו בהשגתה של עמותת "במקום", אנו קוראים למועצה הארצית לדחות את התכנית ולא לאשרה.**

בכבוד רב,

עודד פלר, עו"ד

<sup>2</sup> ראו בעניין התנאים בבית הסוהר סהרונים: "תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל בשנים 2009 – 2010" (משרד המשפטים, הסנגוריה הציבורית, אוגוסט 2011), עמ' 67-71.