

בצלם

בצלם מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.)

بتسيلم مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة

B'TSELEM - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories



ביקורים אסורים

הפגיעה בזכות לביקורי משפחה
של פלסטינים הכלואים בישראל

ביקורים אסורים

הפגיעה בזכות לביקורי משפחה של פלסטינים הכלואים בישראל

ספטמבר 2006

בצלם הוא ארגון זכויות אדם עצמאי שהוקם בשנת 1989 במטרה לתעד את הפרות זכויות האדם בשטחים ולהביאן לידיעת קובעי המדיניות והציבור הרחב. ממצאי בצלם מבוססים על עבודת שטח ותחקירים עצמאיים וכן על מקורות רשמיים, עתונות ונתוני ארגוני זכויות אדם ישראליים, פלסטיניים ובינלאומיים.

מחקר וכתובה: ענת ברסלע

עריכה: יחזקאל ליין

עריכה לשונית: אופיר פוירשטיין

ריכוז מידע: נגיב אבו רקיייה, שלומי סויסה, סוהאד סאקאללה

עבודת שטח: מוסא אבו הששה, עאטף אבו א-רוב, סלמה א-דיבעי, עבד אל-כרים סעדי, כרים ג'ובראן, סוהא זייד, איאד חדד, זכי כחיל.

שער: ילדים פלסטיניים בביקור כלואים, על רקע כלא השרון (עיבוד מחשב). צולם על-ידי אורן יעקובוביץ' ושלומי סויסה.

בצלם מבקש להודות לארגון הצלב האדום הבינלאומי ולמוקד להגנת הפרט על שיתוף הפעולה והסיוע בהכנת הדו"ח.

עד פרוץ האינתיפאדה השנייה בסוף ספטמבר 2000, התקיימו ביקורי משפחות הכלואים ללא קשיים או הגבלות מיוחדים. במהלך החודש הראשון של האינתיפאדה החלו להתעורר קשיים ביישום תכנית ביקורי משפחות הכלואים, עקב ההגבלות הרבות על חופש התנועה שישראל הטילה, בעיקר בשטחי הגדה המערבית. בתום אותו חודש, בסוף אוקטובר 2000, הפסיקה ישראל את ביקורי המשפחות לחלוטין. הביקורים התחדשו רק במרץ 2003, לאחר בקשות חוזרות ונשנות של הצלב האדום ובעקבות התערבותם של ארגונים לזכויות האדם, בעיקר המוקד להגנת הפרט, שעתר בעניין זה לבג"ץ. חידוש ביקורי המשפחות נעשה באופן הדרגתי: תחילה אושרו ביקורים מהמחוזות רמאללה, יריחו וקלקיליה בלבד, ורק לאחר למעלה משנה וחצי, בדצמבר 2004, אושרו ביקורים מכל המחוזות בגדה המערבית ובעזה.

עם זאת, בשל המגבלות הכרוכות בהליך הנפקת היתר הכניסה לישראל, פלסטינים רבים אינם יכולים לבקר את יקיריהם, אלא רק אחת לכמה חודשים. רבים אחרים אינם זכאים לקבל היתר כזה ומנועים לחלוטין מלבקר את קרוביהם. בנוסף, מימוש הביקור לאחר אישורו על-ידי הרשויות הישראליות כרוך במסע הנמשך כיממה בשל מסכת של בדיקות ועיכובים ממושכים.

דו"ח זה סוקר את תכנית ביקורי משפחות הכלואים המופעלת על-ידי הצלב האדום, במטרה לשפוך אור על הקשיים הרבים הניצבים בפני פלסטינים המבקשים להשתתף בה. הדו"ח כולל חמישה פרקים: הפרק הראשון מציג סקירה קצרה של העקרונות המשפטיים החלים על ישראל בהקשר זה. הפרק השני דן בהיבטים שונים של מדיניות ההיתרים שישראל מיישמת בסוגיית הביקורים

למעלה מ-9,000 פלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה כלואים כיום בידי ישראל במסגרת מעצר או עונש מאסר.¹ כל בתי הכלא שישראל מחזיקה בהם פלסטינים, למעט אחד, מצויים בתוך שטחה הריבוני ולא בשטחים הכבושים.² עצם החזקתם בישראל מהווה הפרה בוטה של החוק ההומניטארי הבינלאומי, האוסר על העברת אזרחים, לרבות עצירים ואסירים, מהשטח הכבוש לשטחה של המדינה הכובשת.³ זוהי הפרה מתמשכת, הגוררת אחריה פגיעה קשה בזכותם של תושבי השטחים לבקר את קרוביהם הכלואים בתדירות ובתנאים סבירים. במקרים רבים אף נשללת מהם זכות זו לחלוטין.

מדינת ישראל אחראית, על-פי המשפט הבינלאומי, לדאוג לשמירה על הסדר הציבורי ועל הביטחון בכל השטחים הנתונים לשליטתה האפקטיבית.⁴ מחד גיסא, חובה זו מקנה לישראל את הסמכות לאכוף את החוק בשטחים, ובכלל זה להטיל עונשי מאסר. מאידך, היא מטילה עליה את האחריות לשמור על זכויות האדם של כלל האוכלוסייה שחיה בשטחים, ובמסגרת זו להבטיח כי התושבים יוכלו לממש את זכותם לבקר את בני משפחותיהם הכלואים.

אף-על-פי שהאחריות למימוש הזכות לביקור קרובי משפחה כלואים מוטלת להלכה על כתפיה של מדינת ישראל, מי שמקיים בפועל את הביקורים בבתי הכלא, כבר משנת 1969, הוא ארגון הצלב האדום הבינלאומי.⁵ הצלב האדום מתווך בין תושבי השטחים הפלסטינים לרשויות הישראליות בתהליך הנפקת היתרי הכניסה לישראל, מתאם את ימי הביקור מול שירות בתי הסוהר (ש"ס) וצה"ל, מארגן את ההסעות עבור המבקרים ומתאם את הסדרי הביטחון ביום הביקור - וזאת ללא כל סיוע לוגיסטי או כספי מצד ישראל.

1. על-פי נתוני צה"ל ושירות בתי הסוהר (ש"ס), בסוף חודש יולי 2006 החזיקה ישראל ב-1,163 אסירים ועצירים פלסטינים.
 2. בנוסף לבתי הכלא, חלק מהפלסטינים מוחזקים במתקני מעצר זמניים בשטחי הגדה המערבית. משפחות העצורים לא יכולות לבקר במתקנים אלו.
 3. אמנת גינבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בימי מלחמה (1949), סעיפים 49, 76.
 4. אמנת האג בדבר דיני המלחמה ביבשה (1907), תקנה 43.
 5. הצלב האדום הינו ארגון הומניטארי בינלאומי המתמחה בעבודה באזורי סכסוך אלימים, תוך קיום דו-שיח ישיר וחסוי עם כל הצדדים הנוטלים חלק בסכסוך, במטרה לקדם את כיבודו של המשפט ההומניטארי הבינלאומי על-ידי כל הצדדים. למידע נוסף ר' www.icrc.org.

הפרק הרביעי דן בתנאים הפיזיים בבתי הכלא, שהמבקרים ממתניים בהם עד לקיום המפגש עם בן משפחתם, וכן בתנאי המפגש עצמו. כל הפרקים הללו מלווים בנייתוח משפטי המתבסס על עקרונות המשפט הבינלאומי והמשפט המנהלי הישראלי, כפי שהם מוצגים בפרק הראשון. בסוף הדו"ח מובאות מסקנות והמלצות.

ובהשלכותיה. הפרק השלישי מתאר את המסע המפרך שקרובי משפחתם של הכלואים נאלצים לעבור בדרך אל מתקן הכליאה ובחזרה לבתיהם, בשל ההסדרים שישראל מיישמת בנידון. פרק זה עוסק גם בהגבלות ובמחדלים של השב"ס, שבגינם אף קרובי משפחה שקיבלו היתרים והגיעו לבית הכלא לא יכולים לראות את יקיריהם.

ב. זכותם של אסירים ובני משפחותיהם לביקורים

המשפט הבינלאומי מכיר בצורה מפורשת בזכותם של כלואים מכאן ובזכותם של בני משפחותיהם מכאן להיפגש אלה עם אלה במסגרת ביקורים במתקני הכליאה. הכרה זו נובעת בראש ובראשונה מתפיסת האדם כיצור חברתי, המתקיים במסגרת של משפחה וקהילה.

אמנת ג'נבה הרביעית קובעת בסעיף 116, כי "כל עציר רשאי לקבל מבקרים, בייחוד אנשי משפחה קרובים, לעתים מזומנות ובתדירות האפשרית".¹⁰ סעיף 37 לכללי המינימום הסטנדרטיים של האו"ם לטיפול באסירים קובע כי אסירים יוכלו, בפיקוח הכרחי, לתקשר עם משפחותיהם וחבריהם באמצעות מכתבים וביקורים.¹¹ קובץ העקרונות הבינלאומיים להגנה על כל הנתונים בכל צורה של מאסר או מעצר קובע בסעיף 19, כי לעציר או לאסיר ישנה הזכות לקבל ביקורים ולהתכתב, במיוחד עם בני משפחתו, וכי תהיה לו האפשרות להימצא בקשר עם העולם שמחוץ לכותלי הכלא, בתנאים הגיוניים ובהגבלות המופיעות בחוק.¹²

חובתה של ישראל לאפשר את קיומם של ביקורי משפחה נגזרת גם מזכותו של האסיר ומזכותם של בני משפחתו לחיי משפחה, המעוגנות הן במשפט הבינלאומי והן במשפט הישראלי. זה הראשון אינו מסתפק באיסור על התערבות שרירותית בחיי המשפחה, אלא מטיל על המדינה חובה לדאוג באופן פעיל למימושה של הזכות.¹³ חשיבותו העצומה של התא המשפחתי לאדם ולחברה מוכרת גם במשפט

לצורך בחינת מדיניותה של ישראל בסוגיית ביקורי המשפחות בבתי הכלא, נציג להלן כמה מהכללים המשפטיים הרלוונטיים. כללים אלה שאובים ממספר שדות משפטיים החלים על ישראל ביחס לתושבי השטחים בכלל וביחס לאנשים הנתונים למשמורתה בפרט: דיני הכיבוש במשפט ההומניטארי הבינלאומי, משפט זכויות האדם הבינלאומי, המשפט החוקתי הישראלי והמשפט המנהלי הישראלי.

א. האיסור על העברת אזרחים אל מחוץ לשטח כבוש

אמנת ג'נבה הרביעית מקנה לאזרחים השוהים באופן חוקי בשטח כבוש, מעמד של "מוגנים".⁶ סעיף 49 באמנה אוסר על המדינה הכובשת להעביר מוגנים בכפייה אל מחוץ לשטח הכבוש. מאחר שהסעיף אינו מגביל את האיסור לסוג מסוים של מוגנים, הרי שזה חל גם בנוגע לעצירים ואסירים:

אסורה העברה בכפייה של מוגנים, יחידים או רבים, וכן אסור גירושם של מוגנים מתוך שטח כבוש אל שטח של המעצמה הכובשת או אל שטח של כל מדינה אחרת, כבוש או שאינו כבוש, יהיה המניע להם אשר יהיה.⁷

בנוסף, אמנת ג'נבה קובעת מפורשות, כי "מוגנים שנאשמו בעבירות ייעצרו בארץ הכבושה, ואם נתחייבו בדין, ירצו את עונשם שם".⁸ עוד קובעת האמנה, כי עם תום הכיבוש על המדינה הכובשת להעביר את האסירים המוחזקים על-ידה לרשויות השטח המשוחרר.⁹

6. אמנת ג'נבה הרביעית (1949), סעיף 4.

7. שם, סעיף 49.

8. שם, סעיף 76.

9. שם, סעיף 77.

10. שם, סעיף 116.

11. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1957), Para. 37.

12. Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), Principle 19.

13. ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם, 1948, סעיפים 12, 16(3); האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, 1966, סעיפים 17, 23(1), (אפשרה על-ידי ישראל בשנת 1991); האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966, סעיף 10(1), (אפשרה על-ידי ישראל בשנת 1991).

על אסיר זה או אחר עשויה להשתנות ממקרה למקרה בהתאם לתנאים ולנסיבות.¹⁷

ג. ביקורי משפחות וזכויות הילד

למרבית הכלואים יש ילדים או אחים שהם ילדים. מאחר שכך, ישראל מחויבת, בעת קביעת מדיניות לגבי ביקורים בבתי הכלא, להביא בחשבון את זכויותיהם של ילדים לפי המשפט הבינלאומי. האמנה הבינלאומית לזכויות הילד קובעת, כי "בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין אם בידי בתי משפט, רשויות מנהל או גופים תחקייתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה".¹⁸ הווי אומר, בכל החלטה הנוגעת לילד יישקלו קודם כול טובתו ורק אחר כך טובתם של אחרים והאינטרסים שלהם.

אמנה זו גם קובעת, כי "מדינות חברות יכבדו את זכות הילד המופרד מהורה אחד או משניהם לשמור על יחסים אישיים ועל מגע ישיר עם שני ההורים על בסיס סדיר, אלא אם מנוגד הדבר לאינטרסים של הילד".¹⁹ הוראה זו נובעת מזכותו של כל ילד לקבל חום ואהבה מהוריו. זכות זו אף היא הוכרה על-ידי בג"ץ כחלק מזכותו החוקתית לכבוד, שהוריו של הילד מחויבים לכבד ולמלא.²⁰

ד. עקרון המידתיות

בדומה למרבית זכויות האדם, גם זכותם של כלואים וזכותם של בני משפחותיהם לקיים ביקורים בבתי הכלא, אינן זכויות אבסולוטיות, וניתן להגביל את מימושן בנסיבות מסוימות. עם זאת, הן לפי המשפט הבינלאומי והן לפי המשפט הישראלי, בכדי שפגיעה בזכות תיחשב לחוקית עליה לעלות בקנה אחד עם עקרון המידתיות. ישנם שלושה מבחנים מרכזיים, שניתן לבחון לפיהם האם פגיעה מסוימת בזכות כלשהי אכן עומדת בעיקרון זה. די בכך שפגיעה מסוימת אינה

החוקית הישראלי. במסגרתו, הזכות לחיי משפחה נחשבת לאחד ממרכיבי הזכות לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁴

הזכות לקיים ביקורי משפחות נגזרת גם מחובתה של ישראל, על-פי תקנה 43 לתקנות האג (1907), לדאוג ל"סדר והחיים הציבוריים" בשטחים הנתונים לשליטתה האפקטיבית. בהתייחסה למשמעות הוראה זו, קבעה שופטת בית המשפט העליון, איילה פרוקצ'יה, כי המפקד הצבאי בשטחים מופקד "לא רק על שמירת הסדר והביטחון של התושבים אלא גם על הגנת זכויותיהם, ובמיוחד על זכויות האדם החוקתיות הנתונות להם. הדאגה לזכויות אדם עומדת במרכז השיקולים ההומניטריים שחובה על המפקד לשקול".¹⁵

בנוסף על כך, עיקרון מוסכם הוא שעצם מעצרו או מאסרו של אדם, המגבילים את חופש התנועה שלו, אין בהם כדי להגביל זכויות יסוד אחרות שלו, למעט אלו שנשללו ממנו על-פי הוראה מפורשת בדין.¹⁶ לכן, העובדה שאדם כלוא על-פי דין אינה מצדיקה פגיעה בזכותו ובזכותם של בני משפחתו לקיים חיי משפחה, ככל האפשר בתנאים הקיימים, ובשל כך אף אינה מצדיקה פגיעה בזכותם לביקורים. כדברי השופטת איילה פרוקצ'יה:

כחברה נאורה, עלינו להבטיח את השמירה על כבוד האסיר ואת ההגנה על זכויותיו כל עוד אין בכך כדי לסתור את תכליותיו האמיתיות של המאסר, או לעמוד בניגוד לאינטרס ציבורי רב חשיבות המצדיק את הצרת זכויותיו. חובה זו חלה לגבי כל אסיר באשר הוא. כך לגבי אסיר השופט לתקופה קצרה, וכך הוא לגבי אסיר המרצה מאסר ארוך בגין פשעים חמורים; כך הוא לגבי אסיר עולם שנשפט בגין רצח, ויהא זה רצח על רקע מלחמת כנופיות בעולם התחתון, או רצח של ראש ממשלה. כך הוא לגבי אסיר ביטחוני. מסגרת העקרונות אחידה היא לגבי כל אסיר באשר הוא, אף שהחלתם הפרטנית

14. לאור טיבו האינטימי ביותר של התא המשפחתי מקובל לראות את הזכות לחיי משפחה כמרכיב מיוחד של הזכות לפרטיות, המעוגנת בסעיף 3 לחוק היסוד. ר' בג"ץ 8099/03, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ. שר הפנים ואח', עתירה למתן צו על תנאי ובקשות לצו ביניים ולדין דחוף, 8 ספטמבר 2003, ופסק דין, 14 מאי 2006.

15. בג"ץ 10356/02, הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסק דין, פסקה 8.

16. עע"א 4463/94, אבי חנניה גולן נ. שירות בתי הסוהר, פ"ד (4), 136, פסקה 12-13.

17. בג"ץ 2245/06, ח"כ דוברין ואח' נ. שירות בתי הסוהר ואח', פסק דין, 13 יוני 2006, ס' 15.

18. האמנה הבינלאומית לזכויות הילד (1989), סעיף 11(3) (אושרה על-ידי ישראל בשנת 1991).

19. שם, סעיף 9(ג).

20. בג"ץ 7585/04, חכים כעאענא ואח' נ. שירות בתי הסוהר, עתירה למתן צו על תנאי, אוגוסט 2004, ס' 84.

עומדת באחד מן המבחנים כדי שתחשב לבלתי מידתית:²¹

היא בהגדרתה פגיעה שרירותית ובלתי מידתית. חובת ההנמקה היא אחת מכללי הצדק הטבעי החשובים ביותר, וככזו היא מהווה חלק מהמשפט המנהלי הישראלי.²³ מילוי חובה זו מצד המדינה ישפיע במידה רבה על יכולתו של אזרח שזכויותיו נפגעו לערער על הגזירה שהוטלה עליו ולנסות לבטלה.²⁴ חובת ההנמקה תורמת גם ליצירת אחידות בהליך קבלת ההחלטות, והופכת הליך זה לפחות שרירותי. פטור מחובה זו יכול להינתן רק במקרים חריגים.²⁵

- התאמה בין המטרה והאמצעי: קיומו של קשר רציונאלי ישיר בין הפגיעה בזכות מסוימת, או הגבלתה, ובין המטרה שלשמה חלה הפגיעה.
- פגיעה מינימלית: הפגיעה הכרוכה באמצעי שנבחר להשגת המטרה היא הפחותה ביותר ביחס לאמצעים חלופיים שניתן לנקוט בהם.
- היחס בין הנזק והתועלת: מתקיים יחס ראוי וסביר בין חומרת הפגיעה בזכויות הפרט לתועלת שפגיעה זו צפויה להביא.

ו. האיסור על ענישה קולקטיבית

ענישה קולקטיבית אסורה על-פי החוק ההומניטארי הבינלאומי. סעיף 33 לאמנת ג'נבה הרביעית קובע, כי "שום מוגן לא יענש על עבירה שלא עבר אותה בעצמו. עונשים קיבוציים אסורים וכן אסורים כל אמצעי הפחדה ואימתנות..." איסור זה נובע מעקרון האחריות האישית, שעל-פיו יענש אדם רק על בסיס מעשיו הוא.

ה. חובת המענה בזמן סביר וחובת ההנמקה

כל רשות מנהלית יש לה החובה הבסיסית להשיב לפניית בנושאים שהיא מטפלת בהם, באופן יעיל ומהיר ובתוך זמן סביר. ככלל מוטלת חובה על רשויות ציבוריות, שקיבלו פנייה מאזרח, להשיב עליה בתוך 45 ימים מיום קבלתה.

אסורה במיוחד הענשת ילדים על מעשיהם של אחרים. סעיף 2 לאמנה הבינלאומית לזכויות הילד קובע, שמדינות שהן צד לאמנה יבטיחו כי "הילד [יהיה] מוגן מפני כל צורה של אפליה או ענישה על יסוד מעמדם, פעילותיהם, השקפותיהם או אמונותיהם של הוריהם, האפוטרופוסים החוקיים שלו או בני משפחתו".

יתר על כן, כאשר ההחלטה היא לדחות את בקשת האזרח, הרשות הציבורית חייבת לפרט את הנימוקים לדחייה, כדי שהמבקש יוכל לערער עליה ולנסות לשנותה.²² דחייה שאינה מנומקת

21. לפרוט נוסף בעניין עקרון המידתיות, ר' בג"ץ 2056/04, מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ. ממשלת ישראל ואח', פסק-דין, 30 יוני 2004.

22. האגודה לזכויות האזרח, המדריך לאזרח - הזכויות והחובות של האדם והאזרח בישראל, 1 אוקטובר 2004.

23. להרחבה בנושא חובת ההנמקה ר' בג"ץ 11515/04, נ.א. גמאל מוחמד חסן נ. מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, עתירה לצו על תנאי, 16 דצמבר 2004.

24. האגודה לזכויות האזרח, המדריך לאזרח - הזכויות והחובות של האדם והאזרח בישראל, 1 אוקטובר 2004.

25. חוק לתיקון סדרי המנהל (החלטות והנמקות), תשי"ט 1959, סעיפים 3, 2.

פרק 2 מדיניות ההיתרים והפגיעה בזכות לביקורי משפחה

מדיניות ההיתרים²⁶

על מנת לקבל היתר כניסה לישראל לצורך ביקור קרוב משפחה כלוא, מבקש ההיתר חייב לעמוד בקריטריונים של קרבה משפחתית לאותו אדם, כפי שהם נקבעים מפעם לפעם על-ידי הרשויות הישראליות, ובראשן השב"כ. הזכאים להגיש בקשה להיתר, על-פי הקריטריונים הללו, הם, נכון לעת כתיבת דו"ח זה, אך ורק קרובי משפחה מדרגה ראשונה (בני-זוג, הורים, אחים וילדים) וסבים.²⁹ מאחר שקריטריון הקרבה המשפחתית הינו תנאי בל יעבור, הצלב האדום נמנע מלהעביר לרשויות הישראליות את אותן בקשות המוגשות אליו, שאינן עומדות בקריטריון זה.

הרשויות מטילות הגבלות נוספות בהתאם לגילם של קרובי המשפחה, המשתנות מעת לעת. עד לחודש יולי 2005 ישראל מנעה לחלוטין את קיומם של ביקורים על-ידי בניהם, בנותיהם, אחיהם ואחיותיהם של כלואים, שגילם נע בין 16 ל-35. הגבלה גורפת זו הוסרה בחודש ינואר 2006, ובקשותיהם של בני משפחה של כלואים בגילים הללו מטופלות במסגרת הסדר מיוחד המיועד ל"מנועי כניסה לישראל מטעמי ביטחון", שנדון בו בהמשך פרק זה.

קטינים מתחת לגיל 16 המבקשים לבקר את הוריהם או את אחיהם הכלואים, אינם זקוקים להיתר כניסה לישראל. יחד עם זאת, הם נדרשים על-ידי הצלב האדום להמציא מכתב מהוריהם או מהאפוטרופוס החוקי שלהם, המאשר כי אלו האחרונים, ולא הצלב האדום, אחראים להם במהלך יום הביקור. אפשרות זו נפתחה בפני המשפחות בשנת 2004 בעקבות שביתת האסירים הביטחוניים, לאחר שהצלב האדום וכוחות הביטחון גיבשו ביניהם הבנות בנידון.

יש לציין, כי החקיקה הצבאית המסדירה את נושא הביקורים בבתי הכלא אינה שוללת את האפשרות לקיומם של ביקורים על-ידי קרובי משפחה של מדרגה ראשונה. סעיף 12 לצו בדבר מתקן כליאה (אזור הגדה המערבית) קובע, כי כלוא יורשה לקבל

בתי הכלא שהאסירים והעצירים הפלסטינים מוחזקים בהם, למעט אחד, ממוקמים בתחומי מדינת ישראל ולא בשטחים. המרכזיים שבהם הם גלבע, שאטה ומגידו באזור הצפון, הדרים, השרון ודמון באזור השרון, איילון באזור המרכז, ונפחא, אשל, קציעות, ושקמה באזור הדרום. בית הכלא הצבאי עופר ממוקם בגדה המערבית, בסמוך לרמאללה.

כתוצאה מכך, זכותו של תושב השטחים לבקר בן משפחה כלוא מותנית בקבלת היתר כניסה לישראל. המנהל האזרחי מנפיק היתרים מסוג זה עבור תושבי הגדה המערבית, ומפקדת התיאום והקישור הישראלית (מת"ק) מנפיקה היתרים כאלה עבור תושבי רצועת עזה. ההיתרים מועברים למשפחות באמצעות הצלב האדום. היתר נדרש גם מפלסטינים המבקשים לבקר קרובים המוחזקים בכלא עופר על אף שהדבר אינו כרוך בכניסה לישראל. הסיבה לכך נעוצה, ככל הנראה, בטעמי נוחות של המנגנון הביורוקראטי שישראל מפעילה לטיפול בנושא ביקורי משפחות.

לפי תפיסת היסוד העומדת מאחורי מדיניות ההיתרים שישראל מיישמת בסוגיה זו, ביקורי משפחה בבתי הכלא הינם הטבה הניתנת להגבלה ולביטול בהתאם לשיקולים שונים. תפיסה זו באה לידי ביטוי בתקנות השב"כ, הקובעות כי אחרי שלושת חודשי המאסר הראשונים "מותר להרשות" ביקורים של כלוא.²⁷ נציגת היועץ המשפטי של השב"כ אף מסרה לבצלם, כי מאחר שביקור הוא "טובת הנאה" הניתנת לשלילה בהתאם להתנהגות האסיר ולשיקולים אחרים, אין מינימום של ביקורים הקבוע בחוק.²⁸ דרך הסתכלות זו עומדת בניגוד גמור לתפיסת ביקורי הכלואים כזכות אדם, הנגזרת במישרין ובעקיפין מהוראות שונות במשפט ההומניטארי ובמשפט זכויות האדם הבינלאומי, וכן במשפט החוקתי הישראלי.

26. תכנית ביקורי המשפחות, המגבלות וההגבלות השונות המתוארות בפרק זה מתייחסות לבני משפחה שגרים בגדה המערבית ובעזה בלבד. פלסטינים תושבי ישראל ומזרח ירושלים אינם זקוקים להיתרי כניסה ואינם תלויים בהסעות הצלב האדום לשם מימוש הזכות לביקורים.

27. פקודת נציבות בתי הסוהר 04.42.00, סעיף 5א).

28. נאמר לבצלם בשיחה עם עו"ד טלי ניסן, המחלקה המשפטית, שירות בתי הסוהר, 29 במרץ 2006.

29. על מנת להימנע מסרבול מיותר, כל ההתייחסויות להלן לקרובי משפחה מדרגה ראשונה כוללות גם סבים.

השנה אמא של ר' באה לבקר אותו. היא הגישה בקשה לבקר את הבן, כעבור עשרים יום בערך קיבלה היתר, וביקרה אותו בחודש אוגוסט 2005. הבעיה היא, שאמא של ר' לא יכולה לבוא מירדן כל חודש כדי לבקר אותו. היא חלתה בסרטן השד והדרך קשה לה מאד. זה גם עולה הרבה כסף והיא לא יכולה להרשות לעצמה את כל ההוצאות האלה... המצב של ר' מכאיב לה מאד. היא אומרת לי "ר' הוא הבן שלך ולא הבן שלי, כי הוא חי אצלך זמן ארוך ואני יודעת שאת אוהבת אותו כמו את הילדים שלך". אני אפילו מרגישה שהוא קרוב אלי יותר מאשר הילדים שלי ואני מתגעגעת אליו הרבה ואני אוהבת אותו מאד. אני מרחמת עליו ועצוב לי מאד שהוא לבד ושאינו לו אף אחד בארץ הזאת שיבקר אותו חוץ מאתנו... מה הנזק שנגרם להם אם אנחנו מבקרים את האחייני שלי בכלא? הבעיה שמדאיגה אותי וכואבת לי מאד זה שהוא נשפט לשנים ארוכות. האם ייתכן שמישהו יישאר בכלא במשך עשרים שנה ואף אחד לא יבקר אותו? הבן שלי, נ', סיפר לי שהמצב הנפשי של ר' קשה מאד כי אף אחד לא מבקר אותו. הוא מרגיש תסכול ודיכאון... כבר יותר משנה לא נותנים לנו אפילו להכניס לר' בגדים.³²

הטיפול בבקשות להיתר מתבצע במסגרת אחד משני הליכים בירוקראטיים חלופיים: ההליך המיוחד, המיועד למי שמוגדר "מנוע כניסה לישראל מטעמי ביטחון", וכן למי שמשתייך לקבוצת גיל שהוטלו עליה הגבלות, וההליך הרגיל, המיועד למי שאינם משתייכים לאחת הקטגוריות הללו.

עבור תושבי הגדה המערבית, ההיתר ניתן במסגרת ההליך הרגיל מודפס על גבי נייר, והוא בתוקף לתקופה של שלושה חודשים. היתר זה מאפשר למחזיק בו לבקר עציר או אסיר ספציפי, במסגרת הסעות הצלב האדום. לכאורה, היתר זה מאפשר לערוך מספר בלתי מוגבל של ביקורים במהלך אותה תקופה. בפועל, מספר הפעמים המירבי האפשרי הוא כמספר הביקורים המאושרים על-ידי שב"ס (אחת לשבועיים) וכמספר הסעות שהצלב האדום מפעיל לבית כלא מסוים בשלושת החודשים הללו. עם פוג ההיתר, בני המשפחה רשאים להגיש בקשה לחידושו.

ביקור של "בן משפחה", מבלי להגביל זאת לקרבה מדרגה ראשונה בלבד.³⁰ התקנות בדבר תנאי החזקה במעצר מנהלי קובעות, כי עציר יורשה לקבל ביקור אחד של "בני משפחה" אחת לשבועיים. אמנם, "בן משפחה" מוגדר בתקנות כ"הורה, הורה ההורה, בן-זוג, צאצא, אח או אחות", אך קרוב מדרגה אחרת, או מבקר אחר, יכול אף הוא לבקר את הכלוא, בכפוף לרשות מיוחדת - רשות שמפקד מתקן הכליאה רשאי לתת, על-פי שיקול דעתו.³¹ בפועל, ביקורים כאלו אינם מאושרים ואינם מתקיימים.

ישראל מעולם לא נימקה את הגבלת זכות הביקור לקרובי משפחה מדרגה ראשונה בלבד. הגבלה זו יצרה מצב, שבו ישנם כלואים שאינם מקבלים ביקורים כלל, שכן אין להם אף קרוב משפחה העומד בקריטריון הקרבה.

כך למשל במקרה של ר', בן 24, אשר משפחתו הגרעינית מתגוררת בירדן. בדצמבר 2002 פרצו חיילי צה"ל לביתה של ס.ע., דודתו של ר', בת 64 מכפר באזור שכם, ועצרו את בנה נ' ואת אחיינה ר'. בעדותה לבצלם סיפרה ס.ע. אודות מצוקתו של ר':

המשפחה של ר' גרה בירדן והוא הגיע לפלסטין כדי ללמוד. הוא חי בבית שלי שש שנים עד שהוא נעצר. ר' וני נשפטו בערך שנתיים אחרי המעצר וקיבלו עשרים שנות מאסר כל אחד... בינואר 2005 נתנו לי לבקר בכלא. אחרי שלושה חודשים אני ובעלי נסענו לכלא גלבע לבקר אותם, ואחד הסוהרים אמר לנו שאסור לי לבקר את ר' כי אני לא אימא שלו. אמרתי לחייל שבודק את היתרי הביקור שאני הדודה שלו, אחותה של אמא שלו, ושאני כמו אמא שלו כי הוא חי בבית שלי ונעצר בבית שלי. אמרתי גם שכל בני המשפחה שלו חיים בירדן ולא באים לפה. הוא אמר לי "אין לך ולבעלך זכות לבקר אותו. אם אתם רוצים לבקר אותו אתם צריכים להגיש בקשה לקבלת היתר ביקור..." מאז לא הצלחנו לבקר את ר' ולא ראינו אותו בכלל. בעלי, בן שבעים, הגיש בקשה דרך הצלב האדום לבקר את ר' כי הוא דוד שלו, אח של אבא שלו. קיבלנו סירוב בטענה שאין קשר משפחתי ושאסור לאף אחד לבקר את ר' חוץ מאשר לאבא שלו, לאימא שלו, לאישה או לבנים שמתחת לגיל 16...

30. סעיף 12א לצו בדבר מתקן כליאה (אזור הגדה המערבית) (מס' 29), התשכ"ז-1967.
31. מכתב מהמוקד להגנת הפרט למשנה לפרקליט המדינה לתפקידים מיוחדים, 31.05.2005. כמו כן, ר' תקנה 11א לתקנות בדבר מעצר מנהלי (תנאי החזקה במעצר מנהלי, אייו"ש), תשמ"ב-1981.
32. העדות נגבתה על-ידי סלמה א-דבעי, בתאריך 26.12.05.

בפועל, לא חל כל שינוי במדיניות, ומעמדם של פלסטינים שבקשותיהם להיתר נדחו בגין הגדרתם כ"מנועים" לא שונה.

רק בחודש ספטמבר 2004, בעקבות פניות נוספות של הארגונים המעורבים, הודיע משרד היועץ המשפטי לממשלה על יישומו של הסדר ביניים בעניין ביקורי משפחות של "מנועים", שיחול עד שיושג הסדר של קבע. במסגרת הסדר הביניים, כל מי שבקשתו להיתר כניסה נדחתה מאז דצמבר 2003, ושערער על כך באמצעות הצלב האדום או המוקד להגנת הפרט וערעורו התקבל, רשאי לקבל היתר כניסה מיוחדת התקף ל-21 יום ומאפשר ביקור אחד.³⁶ בפועל, רק אותם בני משפחה שעתרו בעניין זה לבג"ץ זכו בהיתרים הזמניים.

רק ב-26 באוקטובר 2004, שנה וחצי לאחר חידוש תכנית ביקורי המשפחות, ולמעלה משנה אחרי הפנייה הראשונה בעניינם של ה"מנועים", הודיעה פרקליטות המדינה על החלטתו של הסדר קבוע, שיכלול את "כל קרובי משפחות האסירים אשר קיימת לגביהם מניעה ביטחונית המונעת את התרת כניסתם לישראל".³⁷ לפי הסדר זה, שנכנס לתוקף בנובמבר 2004, יגיש הצלב האדום את בקשותיהם של ה"מנועים" אל המנהל האזרחי בנפרד משאר הבקשות, וזה האחרון יעביר אותן לשב"כ, לצורך בדיקה ואבחון פרטניים. לאחר בחינת הבקשות יחליט השב"כ, האם למרות המניעה ניתן להתיר למבקשים לבקר את קרוביהם בכלא. אם השב"כ מאשר זאת, ינפיק המנהל האזרחי את היתר הכניסה. היתרים המונפקים במסגרת הסדר זה יהיו תקפים ל-45 יום ואפשרו ביקור אחד בלבד, במסגרת הסעות הצלב האדום. רק עם תום 45 הימים המצוינים בהיתר יוכל בן המשפחה להגיש בקשה חדשה, וזאת גם אם הביקור נערך בשבוע הראשון מיום הנפקת ההיתר. אם תשובת השב"כ שלילית, יהיה המבקש רשאי להגיש בקשה נוספת רק כעבור שלושה חודשים.

אף-על-פי שההסדר נכנס לתוקף כבר בנובמבר 2004, ובקשות ראשונות במסגרתו נשלחו כבר בינואר 2005, החל יישומו בפועל רק באפריל 2005, עם הנפקתם של ההיתרים הראשונים. למעשה, כשליש מכלל הבקשות להיתרים המגיעות מהגדה ומוגשות למינהל האזרחי מטופל במסגרת ההליך המיוחד.

בניגוד להיתרים הניתנים לתושבי הגדה, היתרים הניתנים לתושבי עזה הינם בעל-פה, והם תקפים לביקור אחד בלבד בכל פעם. כ-72 שעות לפני כל ביקור הצלב האדום מעביר למת"ק עזה את רשימת האנשים המבקשים להשתתף בו. התשובות לבקשות מתקבלות בדרך כלל רק בנקודת המפגש, לפני יציאת האוטובוסים לביקור. אי לכך, רבים מהמבקרים עושים את דרכם לנקודות המפגש בשעות הבוקר המוקדמות, לחינם. רק לעתים רחוקות משרדי מת"ק עזה מעבירים מראש לצלב האדום את התשובות לבקשות, באופן המאפשר להודיע למשפחות מבעוד מועד. בקשה להיתר עבור ביקור נוסף ניתן להגיש רק כעבור שבועיים מהבקשה הקודמת.

על-פי נתונים שנמסרו לבצלם על-ידי המנהל האזרחי, המופקד על הנפקת היתרים לתושבי הגדה המערבית בלבד, טיפל המינהל במהלך שנת 2005 במסגרת הליך זה ב-29,848 בקשות להיתר, מתוכן אושרו 22,615 (כ-76%) ונדחו 7,233 (כ-24%).³⁸ באותה שנה טיפלו משרדי המת"ק ברצועת עזה ב-30,352 בקשות, מתוכן 18,801 (כ-62%) נענו בחיוב ו-11,551 (כ-38%) נשללו. ההחלטות בדבר דחיית בקשות להיתרים הן לעולם בלתי מנומקות. חלק מבני המשפחה שבקשותיהם נדחו שבו ופנו למנהל האזרחי במסגרת ההליך המיוחד.

ההליך המיוחד ל"מנועים"

מספר שבועות לאחר חידוש ביקורי המשפחות במרץ 2003 החלו להגיע לצלב האדום ידיעות על שיעור דחייה גבוה של בקשות להיתרים שהגישו תושבי הגדה המערבית, כאשר הטענה לדחיית הייתה כי בני המשפחה מוגדרים "מנועי כניסה לישראל מטעמי ביטחון" (להלן "מנועים"). זאת, ללא פירוט או הסבר נוסף שיבהירו את הסיבות למניעה. הגורם הנבלעי שמדיר מיהו "מנועי" הוא השב"כ, שאינו מנמק את החלטותיו. המנהל האזרחי מצדו, אין לו סמכות לשנות מעמד זה והוא אינו יכול לספק נימוק מפורט למניעה.

בדצמבר 2003, בעקבות פניות חוזרות ונשנות של הצלב האדום והמוקד להגנת הפרט ובעקבות עתירת המוקד להגנת הפרט לבג"ץ בעניינם של ה"מנועים",³⁴ הודיע צה"ל על "הקלה" במדיניות ההיתרים.³⁵

33. בשנת 2005 היה מספר הבקשות הכולל שהוגשו במסגרת הליך זה 33,386. המנהל האזרחי הסביר את הפערים בין מספר הבקשות שהוגשו ומספר התשובות שניתנו, אם לחיוב ואם לשלילה, כבקשות כפולות אשר הוגשו בשנית בזמן הטיפול בבקשה המקורית. הכפילות בבקשות, לדברי הצלב האדום, נובעת מאי-מענה של המנהל האזרחי לבקשות, שהצלב האדום נאלץ לשלוח שוב כתזכורת.

34. בג"ץ 8851/03 נחלה ואחי נ' מפקד כוחות צה"ל באי"ש.

35. שם, הודעה משלימה מטעם פרקליטות המדינה, 29 בדצמבר 2003.

36. מכתב מעו"ד שי ניצן, משרד המשפטים, לעו"ד יוסי וולפסון, המוקד להגנת הפרט, 2 בספטמבר 2004.

37. מכתב מעו"ד שי ניצן, משרד המשפטים, לעו"ד יוסי וולפסון, המוקד להגנת הפרט, 26 באוקטובר 2004.

על-פי נתונים שמסר המנהל האזרחי לבצלם, מתוך 10,169 בקשות שטופלו במסגרת הליך זה במהלך שנת 2005, אושרו 7,018 (69%) ונדחו 3,151 (31%).³⁸

כאמור, גם על ביקורים של חלק מבני המשפחה הנמצאים בטווח גילים מסוים, המשתנה מפעם לפעם, מוטלות הגבלות כאלה ואחרות. החל מחודש ינואר 2006 בני 16-35 רשאים להגיש בקשות להיתרים, אולם אלה מטופלות במסגרת ההליך המיוחד. אם יאשר השב"כ את בקשותיהם, יקבלו בני אותם גילים היתר המאפשר לערוך שני ביקורים בשנה בלבד, במקרה של בניהם של כלואים, וביקור אחד בשנה במקרה של אחיהם של כלואים. לעומת זאת, ההיתר הניתן לבנותיהם ולאחיותיהם של כלואים בגילים הללו, אם השב"כ אישר זאת במסגרת הבדיקה הפרטנית, זהה להיתר הניתן במסגרת ההליך הרגיל, קרי לשלושה חודשים ולמספר "בלתי מוגבל" של ביקורים.

בקשותיהם להיתר של תושבי רצועת עזה המוגדרים כ"מנועים" נבחנות אף הן במסגרת ההליך המיוחד, אך כאן, בניגוד להליך בגדה, לא מתקבלים אישורים או סירובים בכתב, והצלב האדום עוקב ברישומיו אחר תוקפם של ההיתרים או הסירובים המתקבלים מהמת"ק. תושב עזה שמקבל היתר במסגרת ההסדר הרגיל צריך אמנם להגיש בקשה חדשה להיתר לאחר כל ביקור (בשל העובדה שההיתר הוא חד פעמי), אולם תושב עזה שנמצא בהסדר המנועים לא יכול להגיש בקשה להיתר חדש אלא 45 יום לאחר קבלת ההיתר הראשון.

הצלב האדום מנהל מעקב גם אחר ההיתרים הניתנים לאחי הכלואים ולבניהם, שהינם תושבי עזה בני 16-35, על מנת לעמוד בהגבלות המיוחדות החלות על קבוצת גיל זו. בנים בקבוצת גיל זו שקיבלו היתר יוכלו להגיש בקשה נוספת להיתר רק לאחר ששה חודשים. אחים יוכלו להגיש בקשה נוספת רק כעבור שנה מיום פקיעת תוקף ההיתר הראשון.

בני משפחה של כלואים, שגרים בגדה ומקבלים היתרי כניסה במסגרת ההליך הרגיל, נהנים מעקביות יחסית בחידוש ההיתרים. לעומתם, בני משפחה החיים ברצועת עזה, וכן אלה שבקשותיהם מטופלות בהליך המיוחד בגדה, סובלים מחוסר ודאות מתמשך בנוגע למועד בו יוכלו לראות שוב את בן משפחתם הכלוא, ואפילו באשר לעצם האפשרות לעשות כן.

חוסר ודאות זה מתחזק אף יותר כאשר מופסקים הביקורים בעקבות אירועים ביטחוניים. רק לאחרונה, ב-26.6.06, הפסיקה ישראל את כל ביקורי המשפחות של האסירים הפלסטיניים המוחזקים על-ידה. זאת, לאחר הריגת שני חיילי צה"ל וחטיפתו של חייל אחר ליד מעבר כרם שלום, בכניסה לרצועת עזה. בעקבות עתירה של המוקד לבג"ץ³⁹ הודיעו כוחות הביטחון, לאחר כחודש, על חידוש הביקורים מהגדה, למעט אלו של גברים בני 16-35, אשר נשאר מנועים מלבקר את קרוביהם הכלואים עד להודעה חדשה. הסיבה לכך, לדברי כוחות הביטחון, היא הסיכון הביטחוני הנשקף מכניסתה של אוכלוסייה זו לישראל. בנוסף, מאז אותו ארוע ועד אמצע חודש אוגוסט, מנעה ישראל באופן גורף ביקורים מרצועת עזה. הסיבה הרשמית לכך היתה פעילות הלחימה המתנהלת מאז ברצועה וכן הסיכון הנשקף, לכאורה, ממעבר בני אדם במעברים ומכניסתם לישראל.⁴⁰

חוסר הוודאות גם משבש את חייהם של בני המשפחה, גורם מתח נוסף עם כל התרחשות ועם הגשתה של כל בקשה להיתר, ומסב עוגמת נפש רבה עם כל סירוב. חוסר ודאות זה משפיע גם על מצבם ועל התנהגותם של הכלואים עצמם, אשר אינם יודעים מתי יוכלו לראות את בני משפחותיהם בפעם הבאה.

ביקורת

מדיניות היתרי הכניסה לצורך ביקור כלואים, כפי שתוארה להלן, לוקה במספר כשלים מהותיים המשפיעים בצורה ישירה על אפשרות מימושה בפועל של הזכות לביקורי משפחות.

א. שרירותיות

ההליך המיוחד, הפועל כבר למעלה משנה, נותן מענה לחלק מתושבי השטחים המוגדרים "מנועים", אולם מענה זה הוא חלקי בלבד וטומן בחובו בעיות רבות, בראש ובראשונה, החשד שעצם ההגדרה של תושב כ"מנוע" נעשתה, בחלק גדול מהמקרים, באופן שרירותי.

ראשית כל, יש לציין כי עצם קיומו של ההליך הוא הוכחה לכך שלפחות לגבי חלק מהאנשים, מניעת הביקורים מלכתחילה הייתה בלתי מוצדקת, שכן לו

38. מספר הבקשות הכולל שהוגש במסגרת הסדר זה במהלך שנת 2005 הוא 15,597. גם במקרה זה הסביר המנהל האזרחי את הפערים בין מספר הבקשות שהוגשו ומספר התשובות שניתנו, אם לחיוב ואם לשלילה, בקיומן של בקשות כפולות אשר הוגשו בשנית בזמן הטיפול בבקשה המקורית. הכפילות בבקשות, לדברי הצלב האדום, נובעת מאי-מענה של המנהל האזרחי לבקשות, שהצלב האדום נאלץ לשלוח שוב כתזכורת.

39. בג"ץ 5670/06, המוקד להגנת הפרט נ. שירותי בתי הסוהר ואח', עתירה לצו על-תנאי, 5 ביולי 2006.

40. שם.

אני והבנות שלי, בליווי של אבא של בעלי, שרצה להוביל אותנו אל מרכז הצלב האדום ברמאללה. כשהגענו למרכז הצלב האדום נודע לנו שהביקור בוטל בעקבות פעולת התאבדות ביום שלפני הביקור... אחר כך התחלתי להגיש בקשות לצלב האדום כדי לקבל היתרים לביקור. בכל פעם דחו את הבקשה בטענה של סיבות ביטחוניות. דחו גם את הבקשות של אבא ואימא של בעלי. אחרי בערך שנה, הוציאו היתרים לי ולמשפחה של בעלי. אני עדיין זוכרת את המפגש שלנו, שנתיים אחרי המעצר של ח', כי הוא היה מרגש מאד. אחרי סיום הביקור חזרנו לכפר שלנו ומאז לא הרשו לי לבקר בטענה של סיבות ביטחוניות.

העניין המוזר כאן הוא שגם אחי אסיר, ואימא שלי הגישה בשמי בקשה להיתר ביקור. הצלחתי לבקר את אחי פעמיים בסוף שנת 2005 ולא מנעו את זה ממני בטענה של סיבות ביטחוניות. כשמדובר בביקור אצל בעלי, פתאום יש תירוץ ביטחוניים... במשך התקופה הקודמת נאלצתי לשלוח את ילדי עם סבתא של בעלי... הוציאו לה היתר לביקור יחיד... אחר כך היא ניסתה להגיש בקשה להוצאת היתר, אבל הבקשה שלה נדחתה בטענה שאין קשר משפחתי בינה לבין ח', למרות שהוא הנכד שלה. אחר כך הסבתא השנייה של ח', אימא של אימא שלו, שהיא בת יותר משבעים, הגישה בקשה לביקור. היא התחילה לבקר את ח' ולקחת את הילדים שלי אתה, למרות שהביקור מעייף מאד עבורה.⁴¹

החשד כי חלק ניכר מההחלטות בדבר הגדרת פלסטיניים כ"מנועים" מתקבלות באופן שרירותי מתחזק לאור העובדה, כי לא פעם מוסרת ההגדרה בעקבות התערבותם של גורמים חיצוניים, כגון עורכי דין וארגונים לזכויות האדם.

ההגבלות המוטלות על אחי הכלואים ועל בניהם שגילם 16-35 אף הן שרירותיות מטבען, ולו משום שהן מוטלות באופן גורף, על בסיס קרבה משפחתית וגיל, ולא על בסיס סכנה מוגדרת הנשקפת באופן אישי מהאדם המבקש לבקר. כך נפגעים כל הקרובים בקבוצת גיל זו, פגיעה הנמשכת לאורך שנים, ברוב המקרים ללא סיבה וללא כל הצדקה. אי-חידוש הביקורים של בנים בקבוצת גיל זו, שהופסקו בעקבות חטיפת החייל ליד מעבר כרם שלום, הוא דוגמה בולטת במיוחד לאופן השרירותי שבו ההיתרים ניתנים. בהחלטתה זו, המדינה מתעלמת מכך שאותם אנשים שמהם היא מונעת

היו אותם אנשים סיכון ביטחוני אמיתי, הרי שלא היו מקבלים היתר גם במסגרת ההסדר.

השב"כ הוא המגדיר תושב כ"מנוע" וההודעה על כך נמסרת על-ידי הרשויות הישראליות לצלב האדום, שמעביר אותה בתורו למגיש הבקשה ללא נימוקים כלשהם. הליך זה פוגע ביכולתו של מי שהוגדר כ"מנוע" לערער על ההחלטה, אם בפני הרשויות האחראיות ואם בפני בית המשפט. כפי שהובהר בפרק הראשון, חובת ההנמקה חלה על כל רשות מנהלית באשר היא, וזאת גם ביחס להחלטות הנוגעות לתושבי הגדה המערבית ורצועת עזה.

כפי שעולה מהנתונים שהוצגו לעיל, בגדה המערבית בלבד ישנם למעלה מ-10,000 אנשים אשר פנו למנהל האזרחי בבקשת היתר לביקור והוגדרו על-ידי השב"כ כ"מנועים". מתוכם כשליש אינם מקבלים היתרים לביקור יקיריהם הכלואים גם במסגרת ההסדר המיוחד. בחינת הפרופיל האישי של מבקשי ההיתרים שפנו בצלב, אשר הוגדרו כ"מנועים", מעלה חשד כי ההחלטה בעניינם התקבלה באופן שרירותי. חלק ניכר מהמקרים מדובר בקשישים, או באנשים שמעולם לא נעצרו או נחקרו על-ידי כוחות הביטחון ושלא ניכרת כל סיבה לסיווגם כ"מנועים".

הגדרתם של אלפי אנשים כ"מנועים" באופן מוחלט, קרי כאנשים שאסור להם לבקר את קרוביהם הכלואים גם במסגרת התנאים המגבילים של ההסדר המיוחד, היא תמוהה במיוחד לאור העובדה שהביקורים נעשים באופן מבוקר, על-ידי כניסה מאורגנת לשטח ישראל, למקום ספציפי ולמטרה מוגדרת. הגדרה זו היא תמוהה עוד יותר במקרים שבהם אותו אדם מוגדר מדי פעם כ"מנוע" ובפעמים אחרות כמי שאינו "מנוע". יתרה מזאת, ישנם מקרים שבהם אדם הגיש שתי בקשות בו-זמנית, כדי לבקר שני קרובי משפחה כלואים, וקיבל היתר לביקור אחד הכלואים ואילו בעניינו של הכלוא האחר הוא הוגדר כ"מנוע".

כך למשל במקרה של ו.ו.ב., תושבת כפר מצפון לירושלים, בת 26, אשר בעלה ואחיה מרצים תקופות מאסר בישראל:

בתחילת שנת 2002, לאחר סיום המשפט ופרסום גזר הדין של ח' [בעלה], מאסר של 12 שנה, הוא הועבר לכלא מגידו. הגשתי בקשה לקבלת היתר לביקור דרך הצלב האדום הבינלאומי. הוציאו לי היתר... אני זוכרת שיצאתי מהבית ביום הביקור, בסביבות שוש לפנות בוקר. פנינו לרמאללה,

41. העדות נגבתה על-ידי כרים גיבראן בתאריך 31.01.06.

ב. המחנה ומשכנת וחוסר זמנה

בעוד הטיפול בבקשות להיתרים במסגרת ההליך הרגיל הוא בדרך כלל יעיל ומהיר (תשובות מתקבלות במשך הוצאת הצלב האדום תוך מספר ימים), הרי שההסדר למתן ההיתרים לבני משפחה המוגדרים כ"מנועים", מערב גורמים רבים ומאריך מאוד את משך הטיפול בבקשות.

עיכוב ראשון במתן ההיתרים ל"מנועים" נובע מהעובדה שאין אפשרות לחדשם, אלא לאחר שעבר תאריך התפוגה שלהם. זאת, גם אם הביקור הבודד המאושר במסגרת ההיתר נוצל במהלך השבועות הראשונים מקבלתו. כך נוצר מצב שבו בני משפחה צריכים לחכות לעתים חודש שלם לפני שיוכלו להגיש בקשה לחידוש ההיתר.

עיכוב נוסף נגרם בגין משך הטיפול בבקשות. בקשות רבות שהוגשו במהלך שנת 2005 נתקלו בחוסר מענה ממושך מצד הרשויות הישראליות, ולמעשה, במשך תקופה ארוכה מאז גיבוש ההסדר לא התקבלה כל תשובה בעניינם של בני משפחה רבים. בקשות ראשונות הוגשו, כאמור, כבר בתחילת 2005, אך רק באפריל 2005, כחצי שנה לאחר החלתו, החלו הרשויות ליישם את ההסדר ולהנפיק היתרים. התוצאה המיידית של עיכובים אלו הייתה תדירות נמוכה מאוד של ביקורים. בני משפחה קיבלו, לכל היותר, שני היתרי כניסה במהלך השנה, כל אחד מהם לביקור בודד. בעיה זו נמשכה גם בשנת 2006: בחודש מרץ, המתנינו למענה כ-2,800 בקשות להיתרים שנשלחו בשנת 2005. בשל כך, אף-על-פי שלהלכה, הזכות לביקורים אינה נשללת מאותם "מנועים", בפועל, האפשרות לממשה מוגבלת ביותר.

בעיית חוסר המענה לבקשות להיתרים הונחה שוב ושוב לפתחו של בג"ץ: בין השנים 2003 ו-2005 הגיש המוקד להגנת הפרט כארבעים עתירות בעניין זה, מתוכן פנייה אחת קולקטיבית בהליך קדם בג"ץ, המאגדת 85 עותרים שפניותיהם למנהל האזרחי לבקשת היתר כניסה לביקורי קרובים כולאים לא נענו.⁴³

את האפשרות לביקור באופן כה גורף עברו סינון ביטחוני פרטני של השב"כ וקיבלו היתר לביקור על סמך ההנחה, כי לצורך עניין הביקורים, הם אינם מהווים סיכון. גם ההחלטה לעצור לחלוטין את ביקורי המשפחות מרצועת עזה נראית שרירותית מיסודה. גם בהנחה שיש צורך, לאור נסיבות שנוצרו בעקבות הארוע ליד מעבר כרם שלום, להקשיח עוד יותר את מדיניות ההיתרים, לא ניתן לקבל את הקביעה שכל אוכלוסיית המבקרים, ללא יוצא מהכלל, מהווה סיכון ביטחוני ממשי, שיצדיק הפסקה גורפת של הביקורים.

הגבלת מימוש הזכות לביקורים פוגעת לא רק בזכויותיהם של המבקרים, אלא גם באלו של האסירים עצמם. בג"ץ הכיר אמנם באפשרות להגביל חלק מהזכויות המוקנות לאסיר, וביניהן הזכות לחיי משפחה והזכות לביקורים, אם מטעמי ביטחון ואם בשל שיקולים אחרים של הרשות הכולאת, ועדיין, על-פי בג"ץ, אסור שהגבלה כזו תהיה שרירותית:

לא למותר להטעים, כי השעיית יכולתו של אסיר לממש איזו מחירויותיו האחרות (למעט זכותו לחופש התנועה) לעולם אינה מוחלטת אלא יחסית. וכלל זה יפה, לא רק ביחס לאותן חירויות שמימושן בידי האסיר אינו בהכרח מותנה בחופש התנועה, אלא אף ביחס לאלו מחירויותיו שמימושן מותנה בחופש זה... היקף ההגנה לזכות האדם של אסיר נגזר מן האיזון המתחייב בין הזכות לבין אינטרסים אחרים, של הפרט או של הציבור, שבנסיבות העניין יש להתחשב בהם. נקודת המוצא היא, כי הזכות ראויה להגנה ויש לכבדה. שלילת הזכות, הגבלתה או פגיעה בה מותרת רק על יסוד נימוקים ענייניים שיש להם עיגון בדין. וכודל הזכות הנפגעת כך גודל הנימוקים הדרושים להצדקתה של פגיעה זו.⁴²

פגיעה בזכויות האדם המבוססת על החלטות שרירותיות, כגון פגיעתה של ישראל בזכות לביקורי כולאים של פלסטינים רבים, היא בהכרח פגיעה בלתי מידתית, שכן היא אינה עומדת במבחן הראשון של עקרון המידתיות, כאמור, מבחן הקשר הרציונאלי בין הפגיעה (מניעת הביקור) לבין המטרה לכאורה (נטרול סכנה ביטחונית כלשהי).

42. ענייני 4463/94, אבי חנוכה גולן נ. שירותי בתי הסוהר, פ"ד (4), 136, פסקה 13-12.
43. המוקד להגנת הפרט, קדם בג"ץ 397/04, 01 יוני, 2004.

התריע על הבעיה וביקש לגבש פתרון כולל למשפחות אלו במסגרת הסדר ההיתרים, אך פנייתו לא נענתה עד היום.⁴⁶

ד. "איי-התאמה" בפרטים

אחת הסיבות לדחיית בקשות להיתרים היא חוסר התאמה בין הפרטים המופיעים בבקשה לפרטים הרשומים במרשם האוכלוסין של הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה, המנוהל על-ידי ישראל. יש לציין, כי גם לאחר השלמת תכנית ההתנתקות מרצועת עזה, ממשיכה ישראל לנהל את מרשם האוכלוסין של תושביה.

במקרים השכיחים ביותר אין, לכאורה, מבקש ההיתר עומד בקריטריון של קרבה משפחתית מדרגה ראשונה. כך הדבר, למשל, כאשר שמות המשפחה של הכלוא ושל הקרוב המבקש לבקר אותו שונים כתוצאה משינוי המעמד המשפחתי (נישואין), כאשר נשמר שם האב לאחר נישואין או כשחלה טעות ברישום. על מנת להסדיר מקרים כאלו, על מבקש ההיתר להמציא מסמכים המוכיחים את קרבתו המשפחתית לכלוא ולעדכן את הפרטים המופיעים במרשם האוכלוסין. הטיפול במקרים אלו מצריך לרוב את התערבותו של הצלב האדום, שמנסה לסייע בהמצאת מסמכים שיוכיחו קרבה משפחתית, ומנהל את הקשר עם הרשויות הישראליות. אולם, גם כאשר נמצאו מסמכים המוכיחים קרבה מדרגה ראשונה, לעתים קרובות תיקון הפרטים שמבצעות הרשויות (המנהל האזרחי או מת"ק עזה) הוא מקומי בלבד, קרי לא במסד הנתונים המרכזי של מרשם האוכלוסין. כתוצאה מכך, בפעם הבאה שכן המשפחה יגיש בקשה להיתר כניסה, תחזור הבעיה על עצמה. בן המשפחה יאלץ להוכיח מחדש קרבה ראשונה, ושוב יחול עיכוב משמעותי בקבלת ההיתר הכניסה ובמימוש הביקור.

ה.ע., לדוגמה, בת 45 מאזור שכס, מנועה כבר שנה וחצי מביקור בנה הכלוא בישראל, בטענה שאין ביניהם קשר משפחתי:

בחודש דצמבר 2004 הגשתי בקשה דרך הצלב האדום בשכם כדי לבקר את הבן שלי. במהלך החודש שלאחר הגשת הבקשה ביררתי כל יום בטלפון, וגם הלכתי למשרדי הצלב האדום, כדי לדעת מה מצב הבקשה. בסוף החודש נמסר לי ממשרד הצלב האדום שאני מסורבת בטענה שאין

לדברי מתאם פעולות הממשלה בשטחים, "צוואר הקבוק" הגורם לעיכוב במתן מענה לבקשות ההיתרים, "הינו באבחון הביטחוני (המבוצע על-ידי השב"כ)."⁴⁴ בתשובתם לעתירת המוקד להגנת הפרט לבג"ץ, שניתנה בפברואר 2006, התייחסו צה"ל ופרקליטות המדינה לעניין זמן המענה לבקשות ההיתרים בהליך המיוחד, וטענו כי "משך הזמן הנדרש לצורך טיפול בפניות האמורות, מרגע הגיען לידי גורמי הצבא, הינו כחודשיים עד חודשיים וחצי", אם כי גם פרק זמן זה נתון לשינויים בהתאם לשינוי בהיקף הפניות.⁴⁵

גם בהנחה שהטיפול בפניות יסתיים ב"זמן המינימאלי הנדרש" לטענת הרשויות, קרי "כחודשיים עד חודשיים וחצי", ללא הפרעות בלתי צפויות וללא עיכובים בגין חגים או אירועים אחרים, לא יוכלו בני המשפחה המטופלים במסגרת ההליך המיוחד לבקר את יקיריהם הכלואים יותר מפעמיים-שלוש בשנה, במקרה הטוב. תדירות נמוכה שכזו, הנובעת במידה רבה מהתעלמותה של ישראל מחובתה למתן מענה בזמן סביר ביחס לבקשות של פלסטינים, הינה בלתי סבירה בעליל ופוגעת ללא הצדקה בזכותם של הכלואים ושל בני משפחותיהם לביקורים.

ג ביקור של יותר מכלוא אחד

ההיתרים הניתנים בכל סוגי ההליכים מאפשרים ביקור של כלוא ספציפי, ששמו ומספר תעודת הזהות שלו מצוינים בהיתר. לכן, במשפחה שיש בה יותר מכלוא אחד, נאלצים בני המשפחה להגיש כמה בקשות במקביל. מצב זה מקשה עוד יותר על ה"מנועים", ובמיוחד על אלה שקרוביהם מוחזקים בבתי כלא שונים, שכן, כאמור, הם רשאים לערוך רק ביקור אחד בכל תקופה. זאת, לעומת מי שאינו "מנוע", שרשאי לקבל גם שלושה היתרים נפרדים בו-זמנית לשלושה כלואים שונים. בשל כך, נאלצים ה"מנועים" לבחור בכל פעם שבה הם מבקשים היתר, את מי מבני משפחתם הכלואים ברצונם לבקר.

מאחר שעל קרובי משפחה אלה לבקש אישורים נפרדים עבור כל כלוא, התקפים בכל מקרה לביקור אחד בלבד, ובהתחשב בזמן ההמתנה הממושך עד לקבלת מענה, הרי שברוב המקרים הם יזכו לראות את קרוביהם הכלואים אחת לשנה, לכל היותר. תדירות שכזו, כאמור, היא בבחינת פגיעה בלתי מידתית בזכות לביקורים. המוקד להגנת הפרט פנה בעניין זה לפרקליטות המדינה כבר בנובמבר 2004,

44. פרוטוקול סיכום פגישת מתאם הפעולות בשטחים עם מנכ"ל המוקד להגנת הפרט, 20 בדצמבר 2005.
45. בג"ץ 10898/05, נהל מחמוד חמד מטאמטה נ. מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, תגובה משלימה מטעם המשיב, 16 בפברואר, 2006.
46. מכתב מעו"ד סיגי בן-ארי, המוקד להגנת הפרט, לעו"ד שי ניצן, משנה לפרקליט המדינה לתפקידים מיוחדים, 3 בנובמבר 2004.

המוקד להגנת הפרט לבג"ץ בשנת 2004 הודיע המנהל האזרחי, כי "בדיקה שנערכה בעניינן [של מ.מ. ועותרת נוספת] העלתה כי אין מניעה, לעת הזו, להתיר את כניסתן לישראל, לצורך ביקור בניהן הכלואים בישראל..."⁵⁰

במענה לעתירה זו הודיע המנהל האזרחי כי הוא מסכים לטפל "לפנים משורת הדין" בבקשותיהם של פלסטינים תושבי אזור רצועת עזה "המתגוררים שלא כדין באזור יהודה והשומרון".⁵¹ ואולם, למרות הודעה זו המשיך המנהל האזרחי לדחות את הטיפול בבקשות של קרובי משפחה שעברו מהרצועה לגדה.

רק לאחרונה, בתחילת יולי 2006, גיבש מתאם הפעולות בשטחים נוהל מסודר לטיפול בבקשות לביקורי כלואים המוגשות על-ידי תושבי הגדה הרשומים כתושבי הרצועה. זאת, בעקבות עתירה נוספת שהמוקד הגיש בעניין זה לבג"ץ.⁵² בנוהל זה נקבעו סדרי עבודה בין המנהל האזרחי בגדה לבין מת"ק עזה, שיאפשרו לתושבים אלו להגיש דרך המנהל האזרחי בגדה בקשות לביקור של קרובים כלואים ולקבל דרכו תשובה. זאת, בדומה לשאר תושבי הגדה. נוהל זה עודנו חדש, וטרם ניתן לבחון את יישומו בפועל.

מדיניותה של ישראל בסוגיית העתקת מקום המגורים מהרצועה לגדה, כשלעצמה, היא בלתי חוקית, שכן היא מפרה את זכותו של כל אדם, לפי משפט זכויות האדם הבינלאומי, "לבחור את מקום מגוריו באורח חופשי" בתוך ארצו.⁵³ בהסכמי אוסלו נקבע שהגדה המערבית ורצועת עזה מהוות "יחידה טריטוריאלית אחת", כאשר הסמכות בנושא העתקת מקום המגורים מאזור אחד למשנהו הועברה לרשות הפלסטינית. סירובו של המנהל האזרחי לטפל בבקשותיהם של אותם תושבים, שפגע גם בזכותם לבקר את בני משפחתם הכלואים, היה, אם כן, בבחינת הוספת חטא על פשע.

ה. קטינים ללא ליווי

כתוצאה ממדיניות ההיתרים, במשפחות שלמות היחידים שיכולים לבקר את קרוב המשפחה הכלוא הם ילדיו או אחיו הקטינים. כך קורה, שמדי יום עשרות ילדים בגילאי 3 עד 16 יוצאים מבתיים בשעות הבוקר המוקדמות, ונוסעים לבד, לעתים

קשר משפחתי. הופתעתי מאד מהסיבה הזאת. איזה קשר יותר משפחתי מהקשר בין אימא לבן שלה? מה הם רוצים יותר מזה? הפקידה ממשרד הצלב האדום ביקשה ממני להביא את תעודת הלידה של ע' כדי להגיש בקשה חדשה וכדי להוכיח שאני אימא שלו. העברתי להם את תעודת הלידה, הגשתי בקשה חדשה, ומאז לא השתנה כלום. בכל פעם שפניתי לצלב האדום הם אמרו לי שאני מסורבת בגלל שאין קשר משפחתי.⁴⁷

עד לאחרונה סירב המנהל האזרחי לטפל בבקשות של פלסטינים שהעתיקו את מקום מגוריהם מרצועת עזה לגדה המערבית מבלי שישראל תאשר את המעבר ותעדכן אותו במרשם האוכלוסין. המנהל האזרחי החזיר לצלב האדום ללא טיפול בקשות של אנשים שנקלעו למצב זה, תוך שהוא מפנה את מגישי הבקשה למת"ק בעזה. זאת, בטענה שתושבים אלו שוהים בגדה שלא כדין, ועל כן לדידו "אין להם כל זכות שהיא, ובכלל זאת, הזכות לקבלת שירותים כלשהם מגורמי התיאום והקישור באזור יהודה ושומרון".⁴⁸ בהקשר זה יש לציין, כי מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה, ישראל כמעט שאינה מאשרת בבקשות להעתקת מקום המגורים מהרצועה לגדה.⁴⁹

מאחר שמשרדי מת"ק עזה אינם מנפיקים היתרים כתובים ומאלצים את קרובי המשפחה להגיע למשרדי הצלב האדום ביום הביקור על מנת לדעת אם יוכלו לצאת לביקור, ולנוכח החשש הממשי שאם יעברו לעזה כדי לצאת לביקור בכלא לא יוכלו לשוב לבתיים בגדה, רוב אלה שנקלעו למצב זה מנועים בפועל מביקור קרוביהם הכלואים.

מ.מ., לדוגמה, בת 47, היא בת למשפחת פליטים, שעברה בעקבות הסכמי אוסלו ממצרים לרצועת עזה, וקיבלה תעודת זהות פלסטינית. המען המצוין בתעודת הזהות שלה הוא כפר מסוים ברצועה. כעבור כשנתיים, ב-1998, עברה עם משפחתה לגדה המערבית, שם היא חיה עד היום. מ.מ. ומשפחתה פנו לרשות הפלסטינית מספר פעמים על מנת להודיע על שינוי המען, אך תמיד נמסר להם שההליך לשינוי המען אינו מופעל בשל סירובה של ישראל לאשר את השינויים. שלושה מבניה של מ.מ. כלואים בישראל, אך מאחר שכתובתה של מ.מ. אינה מעודכנת, סירב המנהל האזרחי לטפל בבקשתה. רק בעקבות פניית

47. העדות נגבתה על-ידי סלמה א-דבעי בתאריך 25.12.05.
48. בג"ץ 6855/04, לטיפה מחמוד חוסיין נאג'י. נ. מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, הודעה מוסכמת מטעם הצדדים, 18.11.04.
49. לעניין זה, ר' דו"ח בצלם והמוקד להגנת הפרט: כלא עזה, מרץ 2005; דו"ח בצלם והמוקד להגנת הפרט: משפחות בהקפאה, האיסור שמטילה ישראל על איחוד משפחות בשטחים מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה, יולי 2005.
50. בג"ץ 6855/04, לטיפה מחמוד חוסיין נאג'י. נ. מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית.
51. שם, הודעה מוסכמת מטעם הצדדים, 18 בנובמבר 2004.
52. בג"ץ 3784/06, מונריב ונא'י. נ. מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, עתירה לצו על תנאי, 7 במאי 2006.
53. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1979), סעיף 12 (1).

בצלם מספרות על התנהגות עצבנית, אלימה ולעתים אף דיכאונית בקרב הקטינים לאחר שובם מהביקור.

גיאהד בן החמש, למשל, הוא היחיד שיכול לבקר את אביו הכלוא. אמו, ד.ע., סיפרה בעדותה בצלם על השלכות הביקורים על חיי בנה:

בחודש אפריל 2003 בעלי נשפט ונגזרה עליו תקופת מאסר של עשר שנים ושישה חודשים. הילד שלי, גיאהד, הפך להיות חוליית הקשר היחידה ביני לבין בעלי.

...בגיל שלוש התחלתי לשלוח אותו לביקורים בהשגחה של בני משפחות אסירים אחרים מהכפר שלנו. למרות הקשיים והמכשולים שאנחנו מתמודדים אתם, הרגשתי שאם האבא רואה את הילד שלו, הפגישה מנחמת אותו בכלל ומקלה עליו קצת. לא רציתי למנוע מהבן שלי לראות את אבא שלו. אני יודעת שלילד בגיל שלוש לא מרשים לחבק את אבא שלו, הוא רואה אותו רק דרך חלון זכוכית וסורגים, וזה כואב לי מאוד. כשיגיהאד חוזר מהביקור הוא עייף ותשוש, למרות שבני המשפחות האחרות דואגים לו במהלך הביקור.

כשהבן שלי נוסע לבקר את אבא שלו, אנחנו קמים מוקדם מאוד, כי כבר בארבע בבוקר הוא צריך לעלות על אוטובוס לרמאללה. משם עולים על אוטובוס של הצלב האדום בשעה 07:00-07:30, והאוטובוס הזה מסיע אותם לכלא בישראל. הם מגיעים לכלא בין עשר לשתיים עשרה. הם חוזרים בשעה מאוחרת מאוד, לפעמים בחצות או באחת בלילה... כשאני שואלת את גיאהד על הביקור שלו אצל אבא שלו הוא אומר לי "ראיתי את אבא, אבא אמר לי ביי ביי, והצבא לא הרשה לאבא ללכת איתי. אבא מוסר לך דרישת שלום" או "אבא רוצה סיגריות". אני מרגישה חוסר אונים, צער ועצב בגלל שאני לא יכולה לבקר את בעלי יחד עם הילד שלי, גיאהד. כואב לי מאוד בפנים כשאני מקשיבה לילד הקטן שלי שעובר סבל כזה שהמבוגרים לא יכולים לסבול. אני מוכרחה לשלוח את גיאהד לביקורים כי הוא היחיד שמקשר אותי עם בעלי.

שאלתי את בני המשפחות שהשיחו על גיאהד איך הוא היה במשך היום והם ענו לי שהוא ילד שקט וביישן ושהוא לא מסכים לקבל מהם כלום,

עם עוד אח או אחות קטינים או בליווי שכן, לביקור שיכול להימשך יממה שלמה.

כאמור, בעקבות הבנות שהושגו בין הצלב האדום לרשויות הישראליות בשנת 2004, ילדים מתחת לגיל 16 רשאים לבקר את קרוביהם הכלואים ללא צורך בהיתר. מאז, עלה בהדרגה מספר הקטינים הנוסעים לביקור ללא ליווי מבוגר. אנשי הצלב האדום מנסים למנוע נסיעה של קטינים מתחת לגיל חמש ללא ליווי, אך מכיוון שאין על כך כל מניעה חוקית או מנהלתית, אין באפשרותם לאסור זאת.

רוב המשפחות מנסות למצוא שכן או מכר שיוצא לביקור באותו מתקן כליאה, שילוה את ילדם במהלך יום הביקור. עם זאת, אין שום פיקוח רשמי על קטינים אלו או כל גורם רשמי שמוודא כי הם באמת נכנסים לביקור. ואמנם, כבר קרה שילדים שנסעו ללא ליווי מבוגר לא נכנסו בסופו של דבר לביקור, בדרך כלל מכיוון שלא היו ברשותם המסמכים הנדרשים על-ידי השב"ס לצורך כניסה לבית הכלא (תעודת זהות שמראה על קרבה מדרגה ראשונה וכד'), ובילו את היום כולו בהמתנה מאכזבת לשאר המבקרים מחוץ למתקן המעצר שאביהם או אחיהם כלוא בו.

קטינים שנשלחים לבקר את קרוביהם הכלואים ללא ליווי מבוגר נושאים על כתפיהם את עול שמירת הקשר בין המשפחה והכלוא לשם קיום חיי המשפחה, מוגבלים ככל שיהיו. מצב זה מרע באופן משמעותי את חיי הקטינים. לעתים קרובות נמשך יום הביקורים קרוב ליממה והמבקרים חוזרים לביתם בשעות הלילה המאוחרות (כפי שיפורט בפרק הבא). כתוצאה מכך, הילדים, שחוזרים מותשים מהנסיעה ומחוויות הביקור, נעדרים בדרך כלל מבית הספר לא רק ביום הביקור עצמו אלא גם ביום המחרת, שבו הם מתאוששים ואוגרים כוחות מחודשים להמשיך את שגרת חייהם. רבים מהילדים שקרובם כלוא במתקני השב"ס נוסעים לביקור פעמיים בחודש, וכך מפסידים ארבעה ימי לימודים כל חודש. המצב חמור במיוחד אצל ילדים ממשפחות שלהן מספר קרובים הכלואים כל אחד במתקן אחר ואשר עליהם לבד מוטל לבקר את כל הכלואים. הפגיעה בחינוך ובהישגיהם של הילדים במקרים אלה היא בלתי מנועת.

המעמסה הנפשית של ביקור בכלא ללא ליווי ותמיכה של מבוגר קרוב ניכרת בהתנהגותם של הילדים עם חזרתם מהביקור ובחיי היומיום. עדויות שהגיעו

למרות העייפות הייתי נשארת ערה, יושבת איתם ומספרת הכול על י' ועל מה שדיברנו בשיחות בינינו, דקה-דקה ומילה-מילה. הביקורים משפיעים על חיי היומיום, כי אני חושבת ודואגת לי ועושה מאה חישובים כל ביקור, מה לקחת אתי, ממי לאסוף דרישות שלום ולהעביר לי ועם מי ללכת. אפילו כשאני יושבת על ספסל הלימודים, אני בוהה ולא מרוכזת. השאלות והתהיות רבות, כי אני היחידה שמותר לה לבקר את אחי י'. אני מרגישה נטל כבד על הכתפיים. אני מחכה לרגע שאחי י' ייצא ויהיה בינינו, חי בהנאה וללא בעיות, ואני ארגיש שהמשא הזה ירד מהגב שלי ושאני חיה חיים נורמאליים.⁵⁶

ישראל מחוייבת, לפי האמנה הבינלאומית לזכויות הילד, לשקול את השלכות מעשיה על ילדים ולהציב את טובת הילד כשיקול ראשון במעלה. אולם, ככל הידוע לבצלם, הרשויות הישראליות השונות, האמונות על קביעת מדיניות ההיתרים ועל יישומה, אינן מביאות בחשבון את השלכות החלטותיהן על ילדי משפחות האסירים. במיוחד, מתעלמות הרשויות מכך שבעקבות דחיית בקשתם של כל בני המשפחה הבוגרים להיתר ביקור, הופכים ילדים רבים לחולית הקשר היחידה בין המשפחה לאסיר, ונאלצים להתמודד עם מסעות מפרכים ללא ליווי בן משפחה בוגר. כפי שעולה מפרק זה, משפיעה חוויה זו לרעה על היבטים רבים בחייהם. התעלמות זו היא בבחינת הפרה של האמנה הבינלאומית לזכויות הילד.

1. סגר

הטלת סגר מוחלט על השטחים היא אמצעי הננקט מעת לעת, למשך ימים ושבועות ארוכים, בשל סיבות ואירועים שונים, החל בחגי ישראל וכלה בהתרעות ביטחוניות או "תגובה" לפיגוע. עד לחודש פברואר 2006, בכל פעם שהוטל סגר מוחלט הופסקו באופן אוטומטי גם ביקורי משפחות הכלואים. במקרים אלו, הופסקו הביקורים גם בכלא עופר הנמצא בשטח הגדה המערבית, ולא בישראל. לעתים, כשהסגר היה צפוי מראש, בוטלו הביקורים תוך יידוע של הצלב האדום, כך שניתן היה להעביר הודעה בעניין למבקרים באמצעות כלי התקשורת הפלסטיניים. כשהרשויות אינן מיידעות את הצלב האדום מראש, לומדים המבקרים על ביטול הביקורים רק עם הגיעם לנקודת היציאה או עם הגיעם למחסום.

גם לא אוכל ושתייה. אני כמובן דאגתי שיהיה לו מספיק אוכל ושתייה משלו למשך כל היום. רוב זמן הנסיעה גייהאד ישן. לפעמים הוא היה מגיע אל אבא שלו ישנוני ועייף. לפעמים הוא היה בוכה כשהביקור היה מסתיים.⁵⁴

ברא, בתה בת ה-15 של ס.ע., מאזור שכס, נוסעת לבדה לבקר את שלושת אחיה הכלואים בישראל. מתוך עדותה של ס.ע. לבצלם:

כבר שנה בערך שאף אחד מהמשפחה שלנו לא הצליח לבקר את הבנים שלי, חוץ מהבת שלי ברא, בת 15, שנאלצת לנסוע לבקר את האחים שלה שלוש פעמים בחודש, פעמיים לכלא שאטה מדי 15 יום ופעם אחת לכלא מגידו. היא נאלצת לנסוע דרך ארוכה. כשהיא יוצאת לכלא שאטה היא יוצאת בשעה 3:30 וחוזרת בשעה 22:30. אותו הדבר בביקור בכלא מגידו. פעם בחודש זה קשה עוד יותר, כי הביקור החודשי בכלא מגידו מתקיים למחרת הביקור בכלא שאטה. היא נאלצת להעדר מבית הספר לא רק ביום הביקור, אלא גם ביום שאחרי, כי היא חוזרת מותשת בשעה מאוחרת של הלילה. וככה יוצא שפעם בחודש היא נעדרת מבית הספר שלושה ימים ברציפות. היא לא אוכלת והיא לא מספרת לנו כלום כשהיא חוזרת, כי אין לה כוח לדבר. היא חוזרת עצבנית ורואים את זה. ההישגים שלה בבית הספר ירדו כי היא נאלצת להיעדר מבית הספר בערך שבוע שלם מדי חודש.

אני מרחמת על הבת שלי ברא, כי היא נאלצת להיעדר מבית הספר ולנסוע דרך ארוכה מאוד ולעבור את כל ההליכים של חיילי הכיבוש. היא נאלצת לסחוב הרבה חפצים עבור שלושת האחים שלה. היא צריכה לקום באמצע הלילה כדי לעלות לאוטובוס של המבקרים. אני נשארת בקשר טלפוני אתה כל הדרך כדי שהיא לא תשתעמם וכדי שאני אהיה רגועה ומעודכנת. אני קוראת למסע הזה מסע העינויים.⁵⁵

הבה, בת 14 מאזור רמאללה, סיפרה לבצלם כיצד משפיעים עליה הביקורים שהיא מקיימת לבדה אצל אחיה הכלוא, י':

...הייתי מגיעה הביתה עייפה ומוותשת. אימא שלי ואחי היו ממתנינים לי כדי לשמוע חדשות על י'.

54. העדות נגבתה על-ידי איאד חדאד בתאריך 7.12.05.
55. העדות נגבתה על-ידי סלמה א-דבעי בתאריך 13.12.05.
56. העדות נגבתה על-ידי איאד חדאד בתאריך 08.12.05.

הכלואים בתוך 72 שעות ממועד הטלת הסגר, אלא אם יתקיימו נסיבות מיוחדות שיצדיקו את המשך הפסקת הביקורים.⁵⁸ ואמנם, במהלך הסגר הכללי שהוטל על תושבי הגדה בין חג הפורים ותקופת הבחירות, בחודש מרץ 2006, המשיכו ביקורי המשפחות כמתוכנן.

הסדר חדש זה מספק מענה למניעת הביקורים הגורפת שהוטלה במקרה של סגר מוחלט. עם זאת, אין זה ברור מדוע, במקרים שבהם הטלת סגר צפויה וידועה מראש, כמו בתקופת חגי ישראל, ישראל חייבת כביכול להפסיק את הביקורים ל-72 שעות. מטרת האיסור על כניסת פלסטינים לשטח ישראל הינה למנוע את תנועתם בערי ישראל בתקופות של מתח ביטחוני או לאור התרעות על סיכון מיוחד לפיגועים. אולם, המבקרים מגיעים לביקור בהסעות המאורגנות על-ידי הצלב האדום ובליווי כוחות הביטחון, ולא באופן עצמאי המאפשר תנועה חופשית בשטח ישראל.

מי שנפגעו במיוחד כתוצאה מהסגרים שהוטלו, הם קרובי משפחה המחזיקים בהיתרי כניסה חד-פעמיים לתקופה של 45 יום בלבד, במסגרת ההליך המיוחד. במקרים רבים לא הייתה למבקרים אלו כל אפשרות לנצל את ההיתר, שנתקבל לאחר המתנה של חודשים ארוכים ולאחר תקופה ארוכה (לעתים אף של מספר שנים) שבה לא ראו את קרובם הכלוא. בספטמבר 2005, לדוגמה, קיבלו מאות תושבים היתרים כאלה, שהיו תקפים מה-18.09.05 ועד ה-01.11.05. אולם, ב-24.09.05, בשל "חגי תשרי", הוטל סגר מוחלט על הגדה שנמשך עד סוף אוקטובר 2005. בפועל הותר הסגר חמישה ימים שבהם יכלו המשפחות לממש את ההיתר החד-פעמי שניתן להן, מצב שהוא בלתי אפשרי בעליל.⁵⁷

המוקד להגנת הפרט עתר בעניין זה לבג"ץ. בעקבות העתירה, וכן בעקבות דיונים בין הרשויות לבין הצלב האדום, הודיעו הצבא ופרקליטות המדינה, בינואר 2006, כי במקרים שבהם יוטל סגר, יחודשו ביקורי

57. בג"ץ 9437/05, המוקד להגנת הפרט נ. מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, 3 באוקטובר 2005.
58. שם, פסק דין, 17 בינואר 2006.

בשעות הלילה המאוחרות או בשעות המוקדמות של הבוקר. כך יוצא, שיום הביקור נמשך בממוצע כעשרים שעות, בעוד משך הפגישה עם בן המשפחה הכלוא אינו עולה על 45 דקות.

עם כניסתם לישראל, עוברים כל הנוסעים בידוק קפדני על-ידי חיילי המחוס, הן בידוק פיזי והן בידוק של מיטלטליהם. מאחר שלכל ביקור יוצאים מספר אוטובוסים, ועליהם עשרות רבות של מבקרים המביאים עמם ציוד רב למשך היום וציוד עבור קרוביהם הכלואים, יכול הבידוק להמשך עד שעתיים. משך הבידוק במחסום ארז, ביציאה מרצועת עזה, הוא לרוב ארוך במיוחד.

בשל מספר הניידות המוגבל שהמשטרה מקצה לליווי האוטובוסים המסיעים פלסטינים לבתי הכלא, המבקרים נאלצים להמתין במחסום עד שכולם יסיימו את הבידוק הביטחוני והאוטובוסים יוכלו להמשיך בנסיעה ביחד. יתרה מכך, לעתים קרובות נאלצים המבקרים להמתין במחסום זמן רב לאחר שסיימו את הבידוק ועברו לאוטובוסים הישראליים, משום שהליווי המשטרה, שהגעתו תואמה מראש עם המשטרה על-ידי הצלב האדום, לא הגיע בזמן. בחלק מהמקרים דווח לבצלם על איכות של מספר שעות שנגרם מסיבה זו.

ר.ח., בת 44 מאזור חברון, שולחת שניים מילדיה לבקר את אחיהם הכלואים בישראל, משום שהיא עצמה מנועה מלבקר. בעדותה לבצלם סיפרה ר.ח. על המסע שילדיה עוברים:

הביקור לא קל. זה סבל אמיתי לילדים שלי, סאברין (10) ועודי (13). יום הביקור מתחיל מוקדם מאוד בבוקר. עודי וסאברין מתעוררים בשעה ארבע וחצי ונוסעים לחברון. שם הם מחכים מול המשרדים של הצלב האדום. בשעה שש האוטובוסים של הצלב האדום יוצאים למחסום תרקומיה. בדרך כלל שישה עד שמונה אוטובוסים יוצאים בכל ביקור. במחסום תרקומיה החיילים עורכים חיפוש, והם משתמשים בכלבים כדי לבדוק את החפצים. אז המבקרים עוברים לאוטובוסים אחרים. שתי מכוניות משטרה מלוות את האוטובוסים, אחת מקדימה והשנייה מאחורה. אסור לאוטובוסים לעצור במהלך הנסיעה. הנסיעה לוקחת הרבה זמן עד שמגיעים לחצר של בתי הכלא.

גם לאחר קבלת היתר הכניסה לישראל לא תמו הקשיים העומדים בפני משפחות הכלואים. על בני המשפחה שקיבלו היתרי כניסה להתמודד גם עם הקשיים הרבים הכרוכים ביום הביקור עצמו.

א. בדיקות, המתנה ועיכובים

הסעות הצלב האדום אל בתי הכלא יוצאות מהמחוזות השונים בגדה המערבית ומרצועת עזה על בסיס יומיומי, כל יום ממספר מחוזות ולמספר מתקני מעצר, בדרך כלל בין חמישה לעשרה אוטובוסים לכל בית כלא. בתקופות שלא מוטלים בהן סגר או הגבלות מיוחדות הצלב האדום מקיים עשרות ביקורים בחודש מהגדה המערבית ומרצועת עזה.

תושבים שקיבלו היתר נדרשים להירשם במשרדי הצלב האדום ביום שלפני הביקור, להשתתף בעלות הנסיעה בתשלום סמלי של שקל אחד ולהגיע באופן עצמאי לנקודות המפגש הקבועות מראש. בשל הגבלות התנועה הרבות שישראל מטילה בגדה המערבית (מחסומים מאוישים, חסימות פיזיות וכבישים אסורים לשימוש על-ידי פלסטינים), רבים מהמבקרים נאלצים לצאת את בתיהם בשעות הבוקר המוקדמות, לעתים בסביבות 2:00 או 3:00 לפנות בוקר, על מנת להגיע בזמן לנקודות המפגש. שם יעלו הנוסעים על אוטובוסים היוצאים לדרכם לרוב סביב השעה 6:00 או 7:00 בבוקר, ואלה יסיעו אותם עד למחסום הכניסה לישראל.

במחסום יעברו הנוסעים לאוטובוסים ישראליים, שהושכרו גם הם על-ידי הצלב האדום. מרגע עזיבת המחסום ועד שיגיעו לבית הכלא מלוות את האוטובוסים ניידות של משטרת ישראל. נאסר על האוטובוסים לעצור בדרך, ולנוסעים אין כל אפשרות לרדת מהם עד להגעתם למתקן הכליאה.

אל מתקן הכליאה מגיעים הנוסעים בשעות הבוקר המאוחרות, ובו הם מבליים את שארית היום בהמתנה שגיע תורם להיכנס לביקור, או בהמתנה לשאר המבקרים שסיימו את הביקור. רק בשעות הערב המאוחרות יחלו המבקרים בנסיעה חזרה הביתה, שתחזור על מסלול ההגעה: אוטובוסים ישראליים עם ליווי משטרה, מעבר לאוטובוסים פלסטיניים במחסום היציאה משטח ישראל, הגעה מאוחרת למרכזי הערים הגדולות והגעה הביתה

ביקרנו אותו שוב בחודש מרץ 2006 וגם באפריל 2006. הפרוצדורות הפכו להיות יותר מורכבות. הם הכניסו אותנו למכשיר בדיקה, דומה למכשיר שהיה קיים ברפיח והאזרחים שם התנגדו לו מאוד בגלל הקרינה. נהלי הבדיקה איטיים מאוד. הם לא מתחשבים בזמן או בחום או בקור או בחורף. אנחנו נבקר אותו גם בחודש הבא.⁵⁹

תנאים דומים חלים גם על הנסיעה בדרך חזרה מהביקור: אף-על-פי שהמבקרים נכנסים לביקור עצמו בקבוצות קטנות יחסית, כך שחלקם מסיימים את הביקור זמן רב לפני אחרים, האוטובוסים לא יכולים לעזוב את מתקן המעצר אלא קבוצה אחת - שוב, בגלל מגבלות הליווי המשטרתית. כך קורה, שמבקרים שיכלו לשוב לבתיהם כבר בצהריים או בשעות הערב המוקדמות נאלצים להמתין לאחרים שעות ארוכות ולשוב יחד איתם בשעות הלילה הקטנות, קרוב ליממה שלמה לאחר שעזבו את בתיהם.

פ.ח., מאזור שכס, סיפרה לבצלם כיצד היא שולחת את בנה בן ה-13, עבד א-נאסר, לבקר את אחיו:

בשעה אחת [אחר חצות] אני ובעלי יוצאים מהבית ומלווים את עבד א-נאסר לחניון המזרחי של האוטובוסים. הנסיעה לכלא וחזרה נמשכת יותר מ-24 שעות, והוא חוזר ביום שאחרי בסביבות השעה שתיים וחצי [בלילה]. המסלול הוא מהעיר שכס למחסום חווארה, משם לזעתרה, ומשם למחסום אירתאח, שם עולים על אוטובוסים ישראליים. אנחנו נושאים את התיקים שהכנו... זה קשה לעבד א-נאסר לסחוב את כל החפצים האלה כי הוא עובר מאוטובוס אחד לשני באירתאח. אני מרחמת על עבד א-נאסר כי הוא חוזר מותש והוא לא יכול לדבר. הוא הולך לישון מיד ונאלץ להיעדר מבית הספר למשך יומיים כי הוא חוזר למחרת הביקור מאוחר בלילה מותש מהנסיעה הארוכה. בכל פעם הוא אומר שהוא לא ילך בפעם הבאה ושהוא התעייף. אבל כשמגיע מועד הביקור הוא יוצא לבקר את האחים שלו. אני אומרת לו "אמרת שלא תלך הפעם" והוא עונה לי שהוא עושה את זה בשביל האחים שלו וכדי לבדוק מה שלומם ואז לבוא ולספר לי. הוא רואה את האחים שלו לא יותר מ-45 דקות ונאלץ להשקיע זמן ומאמץ גדולים בדרך הלוך ושוב.

בחצר המבקרים מחכים והביקורים מתחילים. כשהמבקרים נכנסים לביקור, הם עוברים בדיקה קפדנית. אחרי שהביקור נגמר כולם מחכים עד שהמבקר האחרון יוצא, כולל מבקרים שבאים מאזורים שונים בגדה המערבית. המבקרים מתחילים לחזור בשעה שש או שבע בערב ומגיעים לעיר חברון בשעה עשר או אחת עשרה בלילה. משם, הם חוזרים הביתה. אתה לא יכול לדמיין באיזה מצב סאברין ועודדי חוזרים הביתה.⁵⁹

כ.מ., בן 45 ממחנה פליטים בעזה, סיפר לבצלם על יום הביקור בכלא נפחא, שם כלוא בנו פ':

...אחרי שלוש שנים וחצי של מכשולים, הרשו לי ולאשתי לבקר אותו, בחודש פברואר השנה [2006]. בשעה שש וחצי בבוקר הגעתי יחד עם אשתי לחניון האוטובוסים בעזה. האוטובוס יצא בשעה שמונה בבוקר לכיוון הצד הפלסטיני של מחסום ארז. הגענו לשם בשעה שמונה ועשרים. משם הלכנו ברגל עד לנקודת הבידוק הראשונה של ישראל. זה מסדרון ארוך שבסופו יש אולם סגור. שם נערכו הבדיקות. היינו יותר ממאתיים מבקרים שבאו לבקר את הילדים שלהם. הפרוצדורות נמשכו ארבע שעות, וכללו שיקוף באמצעות מכשירי בדיקה, עמידה מול המצלמות, הסתובבות לכל הכיוונים, הורדת המכנסיים והפשלת החולצה למעלה. כל זה בנוכחות הנשים, כשכולם מסתכלים עליי. אחר כך צעדנו במסלול עד שנכנסנו אל חדר המחשב לבדיקת תעודות הזהות וההיתרים. יצאנו דרך השער של ארז וחיינו יותר משעתיים עד שכולם סיימו את הבדיקות. אחר כך עלינו על אוטובוסים ישראליים שנסעו לכלא נפחא.

אחרי שעתיים של נסיעה הגענו למקום. שוב עברנו פרוצדורות מסובכות, כאילו שהמשפחות הן הכלואות. הם הורידו אותנו בחצר של הכלא, בקור, במשך חמש שעות. אין שם מים, שירותים, מחסה מהשמש או מקומות ישיבה. חיכינו בתוך האוטובוסים או לידם. הם קבעו שמכניסים את המשפחות בקבוצות. כל קבוצה כוללת 18 משפחות, שמוקדשות להן 45 דקות לכל ביקור. גפתי את הבן שלי בשעה תשע בערב.

כשנגמרו הביקורים נסענו באוטובוסים והגענו למחסום ארז בשעה אחת אחר חצות. הישראלים ערכו חיפושים גם בכניסה לשטחים. הם סיימו את החיפושים בשעה שלוש וחצי בבוקר.

59. העדות נגבתה על-ידי מוסא אבו-השהש בתאריך 13.12.05.

60. העדות נגבתה על-ידי זכי כחייל בתאריך 29.05.06.

עופר. מחכים בערך שעה עד שהשער הקרוב לאזור הכלא ייפתח בשעה תשע. משם נוסעים לצומת בית סירא [מחסום מכבים-רעות], ושם יורדים מהאוטובוסים של הצלב האדום, עוברים בדיקות, ועולים לאוטובוסים ישראלים. אחר כך נוסעים לכיוון הכלא. מגיעים לכלא בשעה 12:00 בצהריים ומחכים בתור, כי הסוהרים מכניסים לחדרי הביקור בכל פעם קבוצה של 15 אסירים בלבד. מעבירים אותנו דרך שערים ונקודות חיפוש בתוך מסדרונות הכלא הרבים. אף אחד לא מבין איפה הוא נמצא בגלל מספר המסדרונות הרב. הפעולה הזאת לוקחת בערך שעה. בדרך כלל יוצא לי להיכנס עם אחת הקבוצות האחרונות. משך הביקור הוא 45 דקות ואחר כך חוזרים לאוטובוסים, עד שהקבוצה האחרונה יוצאת חזרה לאוטובוסים, בסביבות תשע בערב.

החזרה הביתה מתנהלת בדיוק כמו הדרך לבית הכלא, עם עצירות וחיפושים באותן תחנות. בשער הסמוך לכלא עופר היינו ממתניים הרבה. היינו עומדים שעה ולפעמים שעתיים עד שהחיילים יפתחו את השער, תלוי ברצון שלהם. כשמגיעים לרמאללה, אבא שלי ממתין לי עם מונית ומסיע אותי לכפר שלנו.⁶²

חובתה של ישראל ככוח כובש בשטחים, לדאוג לרווחתם של התושבים הפלסטינים בכלל ולאפשר את מימוש זכותם לביקורים בבתי הכלא באופן סביר בפרט. מסכת הטרטורים הקשה שבני המשפחה נאלצים לעבור כדי לבקר את יקיריהם הכלואים אינה עולה בקנה אחד עם חובה זו:

- הגבלות התנועה הגורפות שישראל מטילה בגדה המערבית, המעכבות את הגעתם של קרובי המשפחה אל נקודות האיסוף, מהוות פגיעה בלתי מידתית במגוון זכויות אדם. יתרה מזאת, חלק מההגבלות הן תוצר של שיקולים פסולים ובלתי חוקיים כגון השאיפה להנציח את מפעל ההתנחלות.⁶³

- הבדיקות הביטחוניות הקפדניות והמרוכות המתבצעות על גופם של המבקרים ובמיטלטליהם אורכות, במקרים רבים, זמן רב החורג מן הסביר. גם אם יוכח כי הבדיקות נחוצות כולן, ישראל חייבת לנקוט אמצעים שיביאו לקיצור משך ההמתנה, למשל, על-ידי הקצאת מספר גדול יותר של חיילים לביצוע הבדיקות. אמצעים כאלה מתבקשים במיוחד

כשהאוטובוסים חוזרים, אחד הנוסעים מתקשר אליי ואז אנחנו יוצאים להביא את עבד א-נאסר מהחניון, שנמצא במרחק של בערך ארבעה קילומטר מהבית שלנו. אנחנו מפחדים לתת לו ללכת לבד בלילה. אין תחבורה ציבורית בשעה כזאת וגם החיילים מסתובבים בתוך העיר בשעות הלילה.⁶¹

המבקרים מעוכבים בחלק מהמקרים משום שהמחסום שבו הם אמורים לעבור אינו מאויש באופן קבוע, ואילו שער המחסום נעול והקצין המחזיק במפתח למחסום אינו נמצא במקום. זאת, אף-על-פי שימי הביקור ומסלולי הנסיעה של המבקרים מתואמים מראש מול צה"ל והמנהל האזרחי. מעדויות שהגיעו לבצלם עולה כי מקרים כאלה שיחיים במיוחד באזור גנין וכן במחסום עופר הסמוך לרמאללה. עיכובים מסוג זה, המתרחשים הן בשעות הבוקר, בדרך אל הביקור, והן בשעות הלילה, בדרך חזרה, מאריכים את יום הביקור במספר שעות, ללא כל הצדקה.

חרף הבדיקות הביטחוניות הקפדניות שעברו עם כניסתם לשטח ישראל, ואף-על-פי שמאז אותן בדיקות ועד הגיעם לשטח הכלא לא ירדו מהאוטובוסים והיו צמודים לליווי משטרת, המבקרים עוברים בדיקות ביטחוניות נוספות עם כניסתם למתקן הכליאה. בחלק מבתי הכלא המבקרים עוברים, מרגע הכניסה לחצר הכלא ועד המפגש עם הכלוא חמש וגם שבע בדיקות ביטחוניות, הכוללות מעבר בשערים אלקטרוניים וחיפוש גופני. הבדיקות הביטחוניות המרובות מאריכות מאוד את משך הביקור, אשר ממילא אורך שעות רבות, ויוצרות מעמסה פיזית ונפשית נוספת על המבקרים.

בעדותה לבצלם סיפרה הבה, בת 14, מאזור רמאללה:

לביקורים הייתי מתכוננת יום מראש. הייתי מכינה את עצמי ואת הדברים שרוצים לתת לי, במיוחד בגדים שמרשים לקחת. הייתי מתעוררת משינה בשעות הראשונות של השחר ונוסעת במונית עם אחת המשפחות מהכפרים הסמוכים לרמאללה. שם התאספו כל בני משפחות האסירים, ליד האוטובוסים של הצלב האדום, שאמורים להסיע אותנו לביקור בכלא [כלא אשל]. נציג הצלב האדום בודק את רשימת השמות, האישורים ותעודות הזהות. מסתדרים באוטובוס ונוסעים בשעה שמונה בבוקר לכלא

61. העדות נגבתה על-ידי סלמה א-דבעי בתאריך 12.12.05.

62. העדות נגבתה על-ידי איאד חדאד בתאריך 08.12.05.

63. למידע נוסף בנוגע להגבלות התנועה בגדה המערבית ר' אתר בצלם, www.btselem.org, ודו"ח בצלם: משטר הכבישים האסורים בגדה המערבית, אוגוסט 2004.

לאור העובדה שביקורי המשפחות ומעבר המבקרים במחסומים מתואמים בין צה"ל והצלב האדום ולאור העובדה שלכל הנוסעים המשתתפים בביקור יש היתר כניסה לישראל.

הכלואים כעת. ככלל, כפי שמפרטת הפקודה, "הגישה תהיה לאפשר כניסת האסיר לשעבר, אלא אם כן קיים מידע לגבי קשריו העברייניים עם האסיר וקיים חשש כי מפגש זה ינוצל לשלילה או שקיים סיכון לביטחון המדינה בקיום המפגש".⁶⁵

מטרתה של תקנת השב"ס היא לשמור על הסדר ועל הביטחון בבתי הסוהר. יחד עם זאת, אופן החלתה של התקנה הוא שרירותי ואינו עומד במבחן המידתיות. הטלת מגבלה גורפת על קבוצה גדולה של אנשים, ללא בחינה פרטנית של מידת הסיכון הנשקף מהם ושל האיום שהם עלולים לעורר, אינה עומדת במבחן ההתאמה בין המטרה והאמצעי ולא במבחן הפגיעה המינימאלית, המחויבים שניהם מעקרון המידתיות.

התרת ביקורו של אסיר לשעבר מותנית, אם כן, בשיקול דעתו של נציג השב"ס, המונחה על-ידי תקנות כתובות ומפורטות. למרות זאת, עולה חשש כי שיקול דעת זה מופעל לעתים קרובות באופן בלתי סביר, וכי הקריטריונים שאמורים להנחות את שיקול הדעת אינם נבדקים בקפידה וברצינות הראויות.

כך למשל במקרה של ב.ס., בן 47 מאזור טול-כרם, שבנו כלוא בישראל מאז נובמבר 2003:

...הגשנו [אשתי ואני] בקשה להיתר ביקור אחרי שהסתיימו ימי החקירות, והמשכנו להגיש בקשות בכל שבוע, ובכל פעם הישראלים דחו את הבקשה. לבסוף, ביוני 2005, קיבלנו היתר לתקופה של חודש לבקר את ל'. כשהגיע יום הביקור בכלא, הלכנו למשרדי הצלב האדום כדי לרשום את השמות שלנו יחד עם ההורים האחרים... אני זוכר את אותו יום ולא אשכח אותו. כל המשפחה התעוררה מוקדם בבוקר... יצאנו מהבית בשעה חמש בבוקר. פנינו לכיוון משרד הצלב האדום בטול כרם, למקום שהורי האסירים מתאספים בו...

כשהגענו, ירדנו מהאוטובוס בשביל הבדיקה הביטחונית והחיפוש, בדיקת תעודות הזהות, האישורים והחפצים האישיים. כשהגיע תורי, הגשתי את תעודת הזהות שלי ואת האישור המיוחד לביקור, ואז אחד הסוהרים הודיע לי שאסור לי לבקר. הופתעתי והתפלאתי על ההחלטה הזו. שאלתי אותו בערבית "למה אסור לי לבקר?" הוא אמר לי שאסור לי לבקר בגלל שנעצרתי בעבר, בשנת 1976. אמרתי לו "עברו מאז שנעצרתי יותר משלושים שנה. נעצרתי ויצאתי מהכלא. למה מונעים ממני לבקר?" בסך

• מחובתה של המשטרה לדאוג, לכל הפחות, שניידות הליווי, שבלעדיהן נאסר על האוטובוסים להיכנס לשטח ישראל, ימתינו למבקרים במחסום במועד שנקבע מראש, על מנת למנוע מהם המתנה מיותרת. כמו כן, מן הראוי כי המשטרה תקצה ניידות נוספות לליווי האוטובוסים, על מנת שניתן יהיה לפצל את השיירה לקבוצות קטנות יותר ולמנוע את הצורך להמתין בקבוצה אחת לאחרון המבקרים.

ב. ביטול ביקורים על-ידי שירות בתי הסוהר

מעדויות שנמסרו לבצלם עולה, כי בעקבות נהלים והחלטות של השב"ס נאסר על חלק מקרובי המשפחה לבקר את הכלואים אף-על-פי שקיבלו היתרים כנדרש והגיעו עד לשערי הכלא.

תקנות השב"ס אוסרות על מי שהיה בעבר אסיר פלילי לבקר בבתי הכלא שבניהולו, אלא אם ביקורו אושר על-ידי מפקד גוש בשב"ס. המונח "אסיר פלילי" כולל בחובו את כל מי ששהה אי-פעם במתקן כליאה של שירות בתי הסוהר בשל אישום פלילי כלשהו, כולל חשודים שהוחזקו במעצר לצורכי חקירה, את אלה שהוחזקו במעצר עד תום ההליכים ואנשים שריצו עונשי מאסר, קצרים כארוכים, בעברם הרחוק. מונח זה כולל גם את אלה שהוחזקו במעצר טרם הגשת כתב אישום, גם אם זוכו בסופו של דבר.⁶⁴ כך קורה, שאנשים שנעצרו לחקירה או לתקופות מאסר קצרות בשנות החמישים, השישים והשבעים מנועים עד היום מביקור קרוביהם, בדיוק כמו אסירים ביטחוניים או פליליים שהשתחררו לפני מספר חודשים. זאת, גם אם בשנים שחלפו מאז לא נעצרו שוב ואף לא נחקרו או היו בקשר כלשהו עם כוחות הביטחון.

עם שלילת הביקור רשאי קרוב המשפחה להגיש בקשה לשב"ס להסרת המניעה. השיקולים המובאים בחשבון בעת קבלת ההחלטה לאשר את הבקשה מפורטים בפקודת הנציבות וכוללים את השאלות הבאות: מהי דרגת הקרבה בין המבקש לאסיר; האם האסיר מקבל ביקורי משפחה; מתי שוחרר האסיר לשעבר מבית הסוהר; מהי מטרת הביקור; האם האסיר לשעבר מעורב בפעילות עבריינית; והאם קיים מידע לגבי קשרים של האסיר לשעבר עם האסירים

64. בג"ץ 5154/06, המוקד להגנת הפרט ואחי נ. השר לביטחון פנים ואחי, עתירה למתן צו על תנאי, 19 ביוני 2006.
65. תקנה 30(א) לתקנות בתי הסוהר, ש"ל 1978; פקודת נציבות בתי הסוהר 04.42.00, סעיף 16.

וביקרנו את הבנים. מאז ועד היום לא אפשרו לי לבקר אותם שוב.⁶⁷

תשובותיו של השב"ס, כאשר הוא שולל או מתיר לאסיר לשעבר לבקר בכלא, אינן מנומקות. במקרה של שלילת הביקור אין כל הליך מסודר שיאפשר ערעור על ההחלטה, ובמקרה שבו המניעה מוסרת, לא ברור מה תוקף ההחלטה. עתירה בעניין שלילת ביקורים מעצורים לשעבר הוגשה לאחרונה על-ידי המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח והיא תלויה ועומדת בבג"ץ.⁶⁸ יתר על כן, ככל שידוע לבצלם, לא נעשה כל מאמץ מצד השב"ס לידע מראש את הקרובים המנועים על כך שלא יוכלו לקיים את הביקור. כך, מבקרים רבים נוסעים עד למתקן הכליאה ועוברים את כל הקשיים הכרוכים ביום הביקור רק על מנת לגלות, עם הגיעם, כי נאסר עליהם לבקר את יקירם הכלוא, וכי יאלצו להמתין במקום יום שלם לחינם. על רקע חוסר הוודאות באשר לחידוש ההיתרים, ומאחר שהאסור החל על אסירים ועצירים לשעבר משתנה מעת לעת וממקום למקום, מבקרים רבים בוחרים לעשות את המסע הארוך, תוך ידיעה כי קיים סיכוי שלא יזכו לממש את הביקור.

בכל המקרים הללו נראה כי לשאלות כמו מהי קרבת המבקר אל האסיר, מתי היה עצור לאחרונה והאם הכלוא מקבל מבקרים אחרים אין כל משמעות בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע למניעת הביקור, אף-על-פי שהם מהווים חלק מהקריטריונים שנקבעו על-ידי השב"ס עצמו. יתרה מכך, לאור העובדה שכל המבקרים עברו "סינון" ביטחוני קפדני על-ידי השב"ס לצורך קבלת ההיתר, נראה כי ברוב המקרים טענת השב"ס אודות הסיכון הביטחוני, כביכול, הטמון בהתרת ביקורו של אסיר לשעבר, הינה מופרכת מיסודה. המגיעה בזכותם של קרובי המשפחה לבקר את יקיריהם הכלואים בנסיבות אלה היא בהכרח גגיעה שרירותית ובלתי מידתית.

בעיה נוספת שהמבקרים נתקלים בה היא העברת הכלואים ממתקן למתקן. השב"ס מעביר לעתים כלואים ממתקן כליאה אחד לאחר, בהתאם לשיקוליו הוא. על-פי הסכם עקרוני שקיים בנושא זה, השב"ס מודיע לצלב האדום על כל העברה כזו בתוך 12 יום. מאחר שלאסירים ביטחוניים אין כל אפשרות ליצור באופן עצמאי קשר עם העולם שמחוץ לכותלי הכלא, הצלב האדום דואג ליידיע את משפחות האסירים שהועברו, על מקום הימצאם החדש.

הכול הייתי במעצר 19 יום בשנת 1976. התחננתי אליו שירשה לי לבקר כי זו הפעם הראשונה שאני מבקר את לי מאז שהוא נעצר, וכבר שנה וחצי שלא ביקרתי אותו, אבל אותו סוהר סירב. נאלצתי לשבת בחדר ההמתנה עד סוף הביקור. לאשתי ולילדים כן הרשו לבקר את לי.⁶⁶

על אף הקריטריונים האיחידים האמורים לחול במקרים אלה, אין אחידות ביישום, וזה שונה ממתקן כליאה אחד למשנהו. כך, מורשה לעתים מבקר שהיה כלוא בעבר לבקר במתקן כליאה אחד אך לא במתקן אחר, שהכלוא הועבר אליו לאחר מכן. כך לדוגמה, במקרה של ר.ע., בת 58 מאזור ירושלים, אשר שני בניה כלואים בישראל:

בשנת 1969 נעצרתי והחזקתי בבית המעצר אל-מסקובייה [מגרש הרוסים, ירושלים] 47 ימים. אחר כך הגישו נגדי כתב אישום ושפטו אותי לארבע שנות מאסר בגלל התנגדות לכיבוש. בשנת 1973 שחררו מהכלא ובשנת 1975 עצרו אותי שוב ונחקרתי במשך ארבעים יום. אחר כך, נעצרתי למשך חמישה חודשים ולאחר מכן יצאתי מהכלא והמשכתי בחיים שלי.

לי [בנה בן ה-27 של העדה] נעצר ונחקר למשך כשלושים יום ואז הועבר לכלא אשקלון. הלכנו לבקר אותו בכלא חודשיים אחרי שנעצר והמשכנו לבקר אותו כל שבוע, במשך שנתיים, עד ששפטו אותו ל-28 שנים. באוקטובר 2002 עצרו גם את בני א'. חקרו אותו במשך 38 ימים ואז העבירו אותו לכלא תל-מונד. כשאבא שלו ואני ניסינו לבקר אותו, מנעו מאתנו לראות אותו בטענה שהיינו עצורים בעבר, למרות שביקרנו את הבן השני שלנו, לי, מדי שבוע. בחודש אפריל 2003, שבעה חודשים אחרי שאי נעצר ואחרי ניסיונות רבים וסיוע של המוקד, הרשו לנו לבקר אותו. המשכנו לבקר את א' כל שבועיים בכלא תל-מונד ואת לי כל שבוע בכלא אשקלון.

ביולי 2005 הלכתי לבקר את שני הבנים [לאחר ששניהם הועברו לאותו בית כלא]... אבל כשהגעתי לכלא הופתעתי לשמוע מהנהלת בית הכלא שאני מנועה מביקור כי הייתי עצורה בשנת 1975. אמרתי להנהלה כי במשך יותר משלוש שנים ביקרתי את הבנים שלי, אבל הם עמדו על דעתם. אחרי תחנונים רבים וארוכים ושיחות הם נתנו לי ולבעלי לבקר לבסוף. ב-25.7.05 הגענו לכלא

66. העדות נובתה על-ידי עבד אל-כרים א-סעדי בתאריך 11.12.05.

67. העדות נובתה על-ידי כרים גיובראן בתאריך 26.12.05.

68. בג"ץ 5154/06, המוקד להגנת הפרט ואחי נ. השר לביטחון פנים ואחי, עתירה למתן צו על תנאי, 19 ביוני 2006.

על ביטול ביקור מכל סיבה שהיא".⁶⁹ לדברי נציגת היועץ המשפטי של השב"ס, יידוע המשפחות הוא באחריות האסיר ולא באחריות השב"ס; מכיוון שאסירים ביטחוניים אינם יכולים ליצור קשר טלפוני עם משפחותיהם, נציג שב"ס יכול ליצור קשר עם המשפחות וליידע אותן, אך זאת רק אם האסיר ביקש לעשות כך. אם לא הגיעה בקשה מהאסיר ליידע את משפחתו על ביטול הביקור, לדברי נציגת היועץ המשפטי, תניח הנהלת הכלא שהודעה נמסרה בדרכים אחרות (מכתב או גוף שלישי כגון הצלב האדום או אסיר אחר) ולא תיזום הודעה כזו.⁷⁰

בפועל, מעדויות שהגיעו לבצלם וממפגשים שונים עם משפחות האסירים עולה, כי במקרים רבים בני המשפחה לא מקבלים כל הודעה על ביטול ביקורים בשל ענישה, והם עושים את כל הדרך הארוכה לכלא לשווא.

פרק הזמן הארוך שנותר עד שההודעה מגיעה למשפחה יוצר לעתים מצב, שבו מבקרים עושים את המסע המייגע לביקור יקיריהם מבלי לדעת שאלה הועברו למתקן כליאה אחר. הסדר זה פוגע במיוחד במבקרים שהם חלק מההסדר המיוחד, אשר מספר הביקורים שלהם מוגבל מאוד מלכתחילה. מאחר שבדרך כלל העברת כלואים נעשית באופן מחושב ולא על-פי החלטה רגעית של השב"ס, אין זה ברור מדוע צריך השב"ס 12 ימים על מנת ליידע את הצלב האדום על העברת הכלואים ממתקן אחד למשנהו, במקום ליידע את הצלב האדום על כך עוד באותו היום.

בעיית יידוע המשפחות עולה גם במקרים רבים שבהם נאסר על הכלוא, כצעד של ענישה, לקבל מבקרים. תקנות הנציבות קובעות, כי "הנהלת בית הסוהר תשקול באם להודיע למשפחת האסיר

69. פקודת נציבות 03.02.00, סעיף 14(בג).
70. נאמר לבצלם בשיחה עם עו"ד טלי ניסן, מחלקה משפטית, שירות בתי הסוהר, 29 במרץ 2006.

א. תנאי ההמתנה

כ.ח., בת 35 מאזור רמאללה, המבקרת ביחד עם שני ילדיה את בעלה הכלוא, סיפרה לבצלם על חוויית הביקור בכלא אשל:

הרבה פעמים אנחנו מגיעים ומוצאים שהגיע מספר דומה של מבקרים מחברון. הם תמיד מגיעים לפנינו ומתחילים את תוכנית הביקור שלהם לפנינו, ואנחנו נאלצים לחכות שעות ארוכות עד שהם יסיימו. לפעמים רק בשעה שלוש אחר הצהריים הקבוצה הראשונה של מבקרים מרמאללה נכנסת. את כל הזמן הזה אנחנו מעבירים בשטח הפתוח על החולות של המדבר. אם מזג האוויר חם, חום השמש שורף אותנו. אם מזג האוויר גשום, אנחנו נרטבים ומושפלים בגלל מי הגשמים, ואז אנחנו נכנסים אל האוטובוסים. באוטובוסים צפוף, ואחרי שהיה של שעות ארוכות גם משעמם. אם מישוה רוצה לעשות את הצרכים שלו, אין לו מקום לזה חוץ מהשטח הפתוח. אנחנו מרגישים את האבק של החולות בפה שלנו ובאוכל שלנו, כשאנחנו אוכלים בישיבה על הארץ.⁷²

רק בעקבות פניות של ארגונים שונים, וביחוד מרכז עדאלה, לשב"ס, שופרו לאחרונה תנאי ההמתנה בכלא אשל. במכתב ששלח השב"ס לעדאלה צוין כי

אכן, עד לפני כחודש ימים התנאים לא היו ראויים והולמים... מתוך מודעות לתנאים אלו והדאגה לרווחתם של בני המשפחות, נבנה לאחרונה אולם המתנה מרווח. כמו כן, בחצר הצמודה הותקנו מתקני שעשועים לילדי המבקרים... בנוסף, אף נבנו חדרי ביקורים נוספים, מרווחים, ממוזגים וחדשים.⁷³

בצלם מברך על שיפור התנאים בעת האחרונה בכלא אשל. עם זאת, אין מנוס מלתהות מדוע לא בוצעו שיפורים בסיסיים אלו כבר לפני זמן רב ומדוע היה צורך בפניות של גופים חיצוניים לשם כך. זאת במיוחד לאור העובדה כי כל שנדרש לשם השיפור היה חודש אחד של עבודה והקצאת משאבים כספיים, שהיו קיימים בתקציב השב"ס.

השב"ס מגביל את ימי הביקור של הצלב האדום בכל אחד ממתקני הכליאה, ומאפשר ביקור אחת לשבועיים מכל מחוז. במתקן הכליאה הצבאי עופר ובמתקני השב"ס מגידו וקציעות מתאפשר הביקור רק אחת לחודש מכל מחוז. לפיכך, ועל מנת לאפשר לכמה שיותר בני משפחה להשתתף בתוכנית הביקורים, הצלב האדום מארגן מספר אוטובוסים לכל ביקור, בהתאם לדרושה ולמספר המבקרים. ברוב המקרים, המבקרים מגיעים ממספר מחוזות ביחד, ולעתים קרובות עומד מספרם של אלה על כמה מאות בו-זמנית. יחד עם זאת, מרבית מתקני הכליאה אינם ערוכים לקבלה בה בעת של מספר מבקרים גדול כל כך, והתוצאה המיידית הינה עשרות ומאות מבקרים הממתינים במשך שעות ארוכות ובתנאים קשים. כל זאת, למען ביקור שאורכו כאמור 45 דקות לכל היותר.

בבית הכלא אשל שבבאר-שבע היו עד לאחרונה תנאי ההמתנה גרועים במיוחד: בניגוד לפקודות נציבות בתי הסוהר, הקובעות כי "מקום המתנת המבקרים יהיה תחת סככה לשם הגנה בפני רוחות וגשמים",⁷⁴ הייתה במתקן כליאה זה רק סככה אחת, ששטחה כ-120 מ"ר. סככה זו מספיקה לכמאה איש בלבד והיא אינה מוגנת. מרבית המבקרים במתקן זה המתינו שעות ארוכות ללא מחסה שיגן עליהם משמש או מגשם. כמו כן, לא היו במקום שירותים, ספסלי ישיבה או מתקני שתייה. בביקור שערך שם בצלם בחודש ינואר נצפו למעלה מ-500 איש שהגיעו לביקור מחברון ומרמאללה. מאחר שלא היו בנמצא ספסלים או מתקני ישיבה כלשהם, נאלצו המבקרים, ללא הבדלי גיל או מצב גופני, לשבת על האדמה, בין ערמות הזבל שהצטברו מסביב. רבים מהמבקרים נמנעו מלשתות במהלך היום, מכיוון שלא עמדו לרשותם שירותים. נצוקה זו הייתה קשה במיוחד בקרב הנשים, אשר נאלצו במידת הצורך להסתיר זו את זו בגופן בעת עשיית צרכיהן. בתוך חצר הכלא, אשר בשל הסדרי הביטחון של השב"ס המבקרים מוכנסים אליה בקבוצות קטנות, תנאי ההמתנה לא היו שונים בהרבה וגם שם נאלצו המבקרים להמתין זמן רב.

71. פקודת נציבות 04.42.00, ס' 11א.

72. העדות נגבתה על-ידי איאד חדאד בתאריך 30.01.06.

73. מכתב מאת לשכת היועץ המשפטי, שירות בתי הסוהר, לידי עו"ד עביר בכר, ארגון עדאלה, מיום 26 במרץ 2006.

אלה מאפשרות תנאי שיחה מינימאליים ביותר. תנאים אלה אינם מאפשרים שיחה אמיתית ומספקת בין האסיר לבין מבקריו, לא כל שכן שיחה אישית ואינטימית כפי שהיה מתבקש בין בני זוג או בני משפחה קרובים.

כ.ח., תיארה בעדותה את תנאי הפגישה:

...שומרי הכלא קוראים לנו אחד אחרי השני. בכל קבוצה יש 60-80 איש. מכניסים אותנו משער לשער. כל השערים הם שערים אלקטרוניים. אחר כך לוקחים אותנו לאולמות, לבדיקה גופנית, דרך פרוזדור, לשני חדרים מתחת לאדמה ולחדרים אחרים מעל פני האדמה. תמיד מכריחים אותנו לחלוץ נעליים ולהסיר את כיסוי הראש בשביל הבדיקה. הבדיקות האלה נמשכות יותר משעה, עד שאתה מגיע אל אולם הביקורים, שהשטח שלו הוא בערך 160 מ"ר, וחוצה אותו גדר בטון שמעליה יש רשת וזכוכית משוריינת. יש בזוכית חורים קטנים שאי-אפשר להעביר דרכם אפילו אצבע. לא מרשים ליותר מעשרים אסירים בכל פעם [להיפגש עם המבקרים]. כל אסיר נפגש עם שלושה או ארבעה מבקרים, ובסופו של דבר סך כל האנשים הם מאה איש. לאף אחד לא נוח במפגש עם האסיר כי כולם צועקים וקוראים אחד לשני. אף אחד לא מבין את השני. אני נאלצת להדביק את האוזן שלי אל הזכוכית כדי לשמוע את בעלי.⁷⁵

מ.ג., בן 58 מאזור ג'נין, סיפר לבצלם על חווית המפגש עם בנו הכלוא:

חדר הביקור נראה כמו מסדרון ארוך, בערך שלושים מטר. יש מושבים ויש לוח עבה מזכוכית, בלי חורים, שמפריד בין האסירים והמשפחות. אנחנו יכולים לראות זה את זה אבל לא יכולים לשמוע זה את זה ולא יכולים לגעת זה בזה. הביקור מתקיים כשאנחנו במצב נפשי לא רגוע במיוחד, כשאנשי השב"ס משגיחים עלינו בקפדנות. אנחנו מרגישים חסרי אונים, כי אין לנו אפשרות לבטא את הרגשות שלנו בצורה אנושית. כל הביקור מסתכם במילים פשוטות כמו "מה נשמע", "מה שלומך אתה" ואין אפשרות לנהל שיחה של ממש. הביקור מסתיים בלי שאני מרגיש שראיתי אותו. אני נישקתי הרבה את הזכוכית כדי להגיע לבן שלי. כשאני מדמיון את עצמי מנשק את הזכוכית אני מרגיש את העוול שנגרם לנו בתנאים הקשים האלה.⁷⁶

תנאים דומים לאלו ששררו עד לאחרונה בכלא אשל שכיחים עדיין במתקני כליאה אחרים, בהם כלא דמון באזור השרון וכלא שקמה בנגב. מביקור שערך בצלם בכלא דמון בחודש מאי 2006, עלה כי אין באזור ההמתנה שירותים, ברז מים או פחי אשפה. המקום עצמו היה מלוכלך ביותר. במתחם קיימים אמנם שבעה שולחנות עם סככה, המרוחקים כ-150 מטר מהכניסה, אך אלה אינם מספיקים לכל המבקרים, וחלק מהממתנינים נאלצים למצוא להם פינות מוצלות מרוחקות ולשבת בהן על הקרקע.

אף-על-פי שתנאי ההמתנה לביקור שונים במעט ממתקני כליאה אחד למשנהו, גם מתקני הכליאה שהתנאים בהם טובים יחסית, דוגמת כלא גלבוע בצפון, אינם ערוכים לקליטתם של מספר המבקרים המגיעים במסגרת ביקורי הצלב האדום. הקשיים הנגרמים כתוצאה מכך הינם תוצאה ישירה של הגבלת ימי הביקור על-ידי השב"ס. אילו היה השב"ס מאפשר את קיומם של ימי ביקור נוספים, היה הצלב האדום יכול לחלק את המבקרים לקבוצות קטנות יותר, שיגיעו במועדים שונים, ולצמצם בכך את הסבל הכרוך בביקור. יש להניח, כי שינוי כזה כרוך בהערכות של השב"ס מבחינת כוח אדם. עם זאת, שיקולים מסוג זה אינם יכולים להצדיק את התנאים המחפירים שהמבקרים נאלצים לסבול בכל ביקור.

ב. מגע פיזי במהלך המפגש

בחלק ממתקני הכליאה השב"ס מפריד בין ימי הביקור של אסירים פליליים לבין אלה של אסירים ביטחוניים. תקנות השב"ס מורות, כי למעט במקרים חריגים יהיו ביקורי הכלואים הפליליים ביקורים פתוחים, ללא כל מחיצה בין הכלוא לבין מבקריו, הילדים והבוגרים. ביקור אסירים ביטחוניים, ומגע לעומת זאת, מתרחש תוך הפרדה מוחלטת, ומגע פיזי בין האסיר לבין בני משפחתו אינו אפשרי.⁷⁴

ביקור האסירים הביטחוניים מתקיים מאחורי קיר שחלקו בטון וחלקו זכוכית משוריינת עם חורים קטנים אשר אינם מאפשרים כל מגע בין האסיר והמבקרים, אלא בקצות האצבעות. בחלק ממתקני המעצר הזכוכית אטומה לגמרי ואפילו המגע המינימאלי הזה נמנע. כעשרים אסירים מקבלים בין שלושה לארבעה מבקרים כל אחד, בו-זמנית ובאותו חדר, ללא כל אמצעי תקשורת מלבד צעקות רמות מעבר לקיר הזכוכית. בחלק ממתקני המעצר קיימות שופרות טלפון, שפופרת אחת לכל המשפחה, אך

74. ר' פקודת נציבות שירות בתי הסוהר, 03.02.00, כללים ביחס לאסירים ביטחוניים.

75. העדות נגבתה על-ידי איאד ח'דאד בתאריך 30.01.06.

76. העדות נגבתה על-ידי עאטף אבו א-רוב בתאריך 13.12.05.

בין אם בשל מגבלות שונות של הצלב האדום, ובין אם בשל מחסור באמצעים בשב"ס, התוצאה הסופית היא שלילת זכותם של האסירים הפליליים ובני משפחותיהם לקיים ביקור פתוח, מבלי שתהיה לכך הצדקה ביטחונית. האחריות למימוש זכויותיהם של המבקרים וקרוביהם הכלואים היא של מדינת ישראל ושל השב"ס בלבד, ולא של הצלב האדום או של כל גורם אחר המעורב בתכנית ביקורי המשפחות. מחובתם של ישראל ושל השב"ס להבטיח שהאסירים הפליליים ובני משפחותיהם יקבלו את תנאי הביקור המוקנים להם בתקנות השב"ס, והמתחייבים מכיבוד זכותם לחיי משפחה. מגבלות כוח אדם, או כל מגבלה מנהלתית אחרת, לא יכולות להוות עילה לפגיעה כה מהותית בזכויות הכלואים ובני משפחותיהם.

המגע הפיזי בשעת הביקור חשוב במיוחד לילדי הכלואים. בעבר אפשרה רשות בתי הסוהר גם לילדיהם ולאחיהם של האסירים הביטחוניים, אשר גילם מתחת לעשר שנים, לעבור במהלך 15 הדקות האחרונות של הביקור לצדו של הכלוא. עם זאת, מאז חידוש הביקורים אוסר השב"ס, באופן עקרוני, על ילדי האסירים הביטחוניים לבוא במגע פיזי כלשהו עם קרוביהם הכלואים. אישורים למפגשים כאלו ניתנים רק באופן חריג.

למגע הפיזי בין ילדים להוריהם יש חשיבות רבה כאמצעי בסיסי לחינוך ולהתפתחות הילד, כמו-גם בבניית הקשר בין הורים וילדיהם. על אחת כמה וכמה חשוב המגע בין כלואים לילדיהם, שכן כפי שאובחן בחוות דעת שהוכנה עבור עתירתו של ארגון עדאלה בעניין זה לבג"ץ באוגוסט 2004, "הקשר של הילד לאביו [הכלוא] מצוי בעיקר בתודעתו, באמצעות זיכרונות מן התקופה שלפני המעצר וסיפורים שהוא שומע מפי הסביבה."⁷⁷ דו"ח מיוחד שהכין המוסד לביטוח לאומי, אשר עוסק בין היתר בהשפעת מאסרו של הורה על חיי הילד, מתאר את מאסרו של האב כ"אחד ממצבי הלחץ והמשבר החריפים ביותר עבור הילד". הביקור מאפשר לילד לבטא את רגשותיו בעקבות מאסר ההורה ולשמור איתו על קשר טבעי, באופן שיקל על חידוש היחסים או על המשכס לאחר שחרורו. קיר הזכויות מהווה מכשול אמיתי לבניית קשר כזה, במיוחד בתנאים שהביקורים מתקיימים בהם, ומוסיף על הקשיים הקיימים ממילא בביקור בכלא בכלל ובהתנהלות ביקורי המשפחות של הצלב

לאופי הביקור ולאפשרות למגע פיזי חשיבות רבה, במיוחד עבור משפחות של כלואים ביטחוניים. האסירים המסווגים כביטחוניים כלואים בנפרד מאסירים פליליים, ומוטלות עליהם הגבלות מיוחדות בכל הנוגע לקשר שלהם עם העולם שמחוץ לכותלי בית הכלא. בניגוד לאסירים פליליים, האסירים הביטחוניים מנועים משימוש בטלפון, והמגע היחיד שלהם עם המשפחות, מלבד מכתבים שהם רשאים לשלוח ולקבל, הוא הביקורים הדו-שבועיים, אם הם אכן מקבלים ביקורים.⁷⁷ באוגוסט 2004 פתחו האסירים הביטחוניים בשביתת רעב שנמשכה מספר שבועות. אחת הדרישות המרכזיות שהציבו לסיום השביתה הייתה הורדת המחיצה בינם לבין בני משפחותיהם בזמן הביקור, דרישה שנדחתה על-ידי השב"ס מנימוקי ביטחון.⁷⁸ בתשובתם לעתירות שונות בעניין טענו נציגי השב"ס, שעל-פי ניסיון העבר, הסרת המחיצה תאפשר הברחת מידע וחומרים אסורים, כגון טלפונים ניידים ואמצעי לחימה, אל הכלואים ומהם.⁷⁹

הצלב האדום מקיים את תכנית הביקורים שלו ללא כל עזרה או תמיכה מישראל, ולכן אין הוא יכול לספק תנאים מקסימאליים לכל המבקרים. בפרט, אין הצלב האדום מפריד בכל פעם בין מבקרי אסירים פליליים לבין מבקרי אסירים ביטחוניים תושבי השטחים. זאת, אף-על-פי שתקנות השב"ס מבחינות בין השניים, ומאפשרות למבקרי האסירים הפליליים תנאי ביקור טובים מאלה של מבקרי האסירים הביטחוניים. בימי ביקור שבהם אין באפשרות הצלב האדום להפריד בין המבקרים, ההפרדה מתבצעת רק בזמן הביקור עצמו, כאשר קרובים של אסירים פליליים או ביטחוניים נקראים להיכנס לביקור לסירוגין. מאחר שהביקור מתבצע באותו חדר, תנאי הביקור במקרים אלה זהים עבור הכלואים הביטחוניים ובני משפחותיהם מקבלים את תנאי הביקור המחמירים יותר, אשר אינם מאפשרים מגע בין המבקרים לבין הכלואים. בשיחה עם נציגת השב"ס נמסר לבצלם, כי אכן כאשר הצלב האדום אינו מפריד את ימי הביקור של משפחות הכלואים הפליליים והביטחוניים, הביקורים מתנהלים בתנאים המחמירים יותר, מאחר שלשב"ס אין כוח האדם לאפשר תנאים מקסימאליים לכל האסירים.⁸⁰

77. פקודת נציבות שירות בתי-הסוהר 03.02.00, כללים ביחס לאסירים ביטחוניים, ס' 31.
78. בין ה-15 באוגוסט ל-3 בספטמבר 2004 שבתו רעב כ-4,000 אסירים ביטחוניים שהיו כלואים בישראל במטרה להשיג ארבע דרישות מרכזיות: לאפשר לאסירים לשוחח בטלפונים הציבוריים בבתי הכלא; להסיר את המחיצות בין האסירים לבין בני משפחותיהם בעת הביקורים בבתי הכלא; לאסור על קיום חיפוש גופניים בעירום; ולהפסיק את השימוש בקנסות כדי להעניש על עבירות משמעת.
79. בג"ץ 7585/04, *חכים כנאענה ואח' נ. שירות בתי הסוהר*, תגובה מטעם המשיב, 15 בנובמבר 2004.
80. נמסר לבצלם בשיחה עם עו"ד טלי ניסן, מחלקה משפטית, שירות בתי הסוהר, 29 במרץ 2006.
81. ד"ר מילי מאסס, חוות דעת עבור בג"ץ 7585/04, *חכים כנאענה ואח' נ. שירות בתי הסוהר*, עתירה למתן צו על תנאי, אוגוסט 2004. ס' 36.

המנוצלים ביותר לביצוע הברחות... היה ניצול לרעה של אפשרויות למגע פיזי שהיו קיימות קודם לכן בין האסיר ומבקרו... וניצול לרעה של המגע הפיזי שהותר עם הקטינים.⁸⁵ (ההדגשה במקור)

עמדה זו מנוגדת לחובותיה של המדינה על-פי האמנה הבינלאומית לזכויות הילד ועל-פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורטו בפרק הראשון. ההחלטה למנוע מגע פיזי באופן גורף, מכל ילדי האסירים הביטחוניים שמעל לגיל 6, ומרוב ילדי האסירים הפליליים, מתעלמת מעקרון טובת הילד שאמור להנחות קבלת החלטות בכל עניין הקשור בילדים. מאחר שאין ספק כי להחלטה האם להתיר מגע פיזי בין הילד להורה הכלוא ישנה השפעה ישירה על אותם ילדים, על מקבלי ההחלטה לתת משקל רציני לעקרון טובת הילד ולאזן עיקרון זה עם אינטרסים אחרים כגון ביטחון המדינה, שלום הציבור, הסדר והמשמעת בבתי הסוהר וביטחון הסגל שלו. אף-על-פי ששית המשפט קבע כי "ככלל, הגבלת הקשר בין עציר לילדיו באופן בו מתבצע הוא מבעד למחיצת זכוכית, כאשר ההגבלה היא לתכלית של שמירה על הביטחון והסדר הציבורי, הוכרה כהגבלה סבירה על זכות ההורות של העציר וזכות הילד למפגש עם אביו",⁸⁶ הגבלה כזו צריכה להיעשות באופן סביר, תוך שקילת כל מקרה לגופו, בהתאם למידע קונקרטי.

ה"פתרון" שנמצא על-ידי השב"ס, אינו מאזן בין העקרונות הללו בצורה מידתית. האופן השרירותי והגורף שבו המגע הפיזי מוגבל, החלת ההסדר המיוחד רק על ילדים מתחת לגיל שש, והעובדה כי איסור זה חל כבר למעלה משלוש שנים, כל אלה אינם עומדים במבחן הפגיעה המינימאלית בזכויות האדם. בנוסף, ספק אם הנזק שנגרם לילדים עצמם עומד ביחס ראוי למספר המקרים שבהם נוצלו ביקורי הילדים לרעה וביחס ראוי למידת התועלת המופקת מהאיסור למגע פיזי.

יתר על כן, האיסור מהווה ענישה קולקטיבית אסורה של כל ילדי האסירים הביטחוניים, וזאת בתגובה למקרים בודדים וספציפיים שבהם הופרו נהלי הביקור. במקום שהגבלת הזכות תהיה חריג ותבחן כל מקרה לגופו על בסיס מידע קונקרטי המצדיק

האדום בפרט.⁸² טראומת המפגש מאחורי קיר הזכוכית נשארת עם הילדים זמן רב אחרי שמסתיים הביקור. גם מצדו של האסיר, ביקורי המשפחות, הקשר עם המשפחה ובעיקר הקשר עם הילדים, מהווים חלק חשוב ומרכזי בתהליך השיקום, ויש להם השפעה מרכזית על תהליך הסתגלותו ועל התנהגותו בכלל.

בעתירתו לבג"ץ ביקש ארגון עדאלה להורות לשב"ס לחזור ולאפשר מגע פיזי בין ילדי האסירים הביטחוניים לבין הוריהם הכלואים במהלך הדקות האחרונות של ביקורי הקרובים. מתגובת השב"ס לעתירה, עולה כי למרות כל האמור לעיל הוא רואה במגע הפיזי שבין הכלוא לילדיו הטבה שמהווה חריגה מן הכלל, ולא זכות שעליו לכבד באופן קבוע. בתגובתו לבג"ץ צמצם השב"ס את גיל הקטינים הזכאים למגע פיזי מ-10 ל-6 בלבד, והגביל מפגש כזה לפעם בחודשיים לכל היותר.⁸³ בתגובה מאוחרת יותר חזר בו השב"ס מהגבלת תדירות המפגש הפיזי, אך סירב להתחייב לקיום המפגש בכל ביקור, והודיע כי "תדירות קיומם של הביקורים הפתוחים תקבע... בהתאם להיערכות הביטחוניית והלוגיסטית הנדרשת בתוך בית הכלא". בנוסף, התנה השב"ס את קיומם של מפגשים אלו בהתנהגות המשמעתית של האסיר בבית הסוהר ובהעדר מניעה ביטחוניית.⁸⁴

על-פי טענת המדינה, מניעת המגע הפיזי במהלך הביקורים, כפי שנהוג היה עד לפרוץ האינתיפאדה השנייה, נובעת מניצול אפשרות המגע עם בני המשפחות והילדים לצורך העברת מסרים וחפצים אסורים אל הכלואים ומהם:

החשש המרכזי הוא כי ללא פיקוח קפדני יוברחו אל הכלא ומן הכלא מידע ("אשגרים") וחומרים אסורים אחרים, כגון פלאפונים ואמצעי לחימה, אשר יש בהם כדי לפגוע בביטחון המדינה, בשלום הציבור, בסדר והמשמעת בבתי הסוהר ובביטחון סגל בית הכלא... **האסירים הביטחוניים ממשיכים לעמוד בקשר עם ארגוניהם מחוץ לכלא ולפעול גם מתוך בית הכלא...** הקשר עם פעילי ארגוני הטרור בחוץ מתקיים באמצעות הברחת אשגרים, הברחת פלאפונים והעברת מסרים באמצעות המבקרים... אחד הנתביים

82. שם, ס' 37. מתוך דבי עובדיה, מפעל מיוחד לחוננות ילדי אסירים (שנה ב'), המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, ירושלים, פברואר 1990, עמ' 1-2.

83. שם, הודעה מעודכנת מטעם המשיב, 22 יוני 2005.

84. שם, הודעה מעודכנת מטעם המשיב, 11 יוני 2006.

85. שם, תגובה מטעם המשיב, 15 בנובמבר 2004.

86. שם. בנוסף ר': בע"א 436/04, פסק דין, 1 באוגוסט 2004.

זאת, בחר השב"ס להקל על עבודתו ולמנוע זכות זו מכל הילדים באופן גורף. גם בהתחשב בכך שאכן היו בעבר מקרים שבהם נעשה ניצול לרעה של הזכות, מניעה קולקטיבית של ביקורים מהווה צעד שאינו מידתי ואשר אינו מאזן בין טובת הילדים וזכויותיהם לבין האינטרסים הביטחוניים והמנהליים של השב"ס. במקרים שבהם ישנו חשש סביר וקונקרטי שמימוש הזכות יביא להפרת האיזון שבינה ובין האינטרסים של השב"ס, באופן שאינו מידתי, רק אז יהיה השב"ס רשאי להגביל זכות זו, וגם אז - באופן נקודתי בלבד.

כפי שדו"ח זה מראה, התעלמותה של ישראל מהאיסור שמטילה אמנת ג'ינבה הרביעית על העברת כלואים לשטחה היא אחת הסיבות העיקריות לפגיעה ביכולתם של הכלואים ושל בני משפחותיהם לממש את זכותם לביקורים בצורה סבירה.

החובה להבטיח כי כל תושב שטחים יוכל לממש את זכותו לבקר את יקיריו הכלואים בישראל מוטלת על ישראל, הן מתוקף שליטתה בשטחים, והן מתוקף אחריותה כלפי האנשים המוחזקים במשמורתה. כאמור, חובה זו נגזרת בין השאר מהחובה הכללית לדאוג ל"סדר והחיים הציבוריים", לפי דיני הכיבוש, ומהחובה לכבד את הזכות של כל אדם לחיי משפחה, לפי משפט זכויות האדם הבינלאומי וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

עם זאת, בפועל, זהו הצלב האדום, ולא ישראל, הנושא על כתפיו את קיום הביקורים תוך השקעת מאמצים רבים בהוצאתם אל הפועל, לרבות מאמצים לוגיסטיים מתמשכים בתיאום ובמשא ומתן עם הרשויות הישראליות. חלק ניכר מהשינויים והשיפורים שחלו בשנים האחרונות בתכנית הביקורים התבצעו בעקבות העתירות הרבות שהוגשו לבג"ץ בעניין זה על-ידי ארגוני זכויות האדם, ובעיקר על-ידי המוקד להגנת הפרט. מבלי להפחית בחשיבות הצעדים החיוביים שישראל נקטה בהם בתחום זה בשנים האחרונות, לא ניתן להתעלם מעצם העובדה, שכמעט בכל המקרים הם ננקטו בעקבות מאבק משפטי.

ולמרות השיפורים שחלו בשל מדיניות ההיתרים שישראל מיישמת, ישנם עדיין עשרות אלפי פלסטינים שאינם יכולים לבקר את קרובי משפחתם הכלואים בישראל, או אשר יכולים לעשות זאת פעם או פעמיים בשנה בלבד. ישראל מצדיקה את ההגבלות המוטלות

מאז ומתמיד, עמדתה הרשמית של ישראל היא כי הוראות אמנת ג'ינבה הרביעית, שנועדה להגן על אזרחים הנתונים לכיבוש, אינן חלות על מעשיה בשטחים. עם זאת, כבר בימי הכיבוש הראשונים, הצהירה ישראל כי היא תקיים לפנים משורת הדין את "ההוראות ההומניטאריות" של האמנה, מבלי לפרט לאילו הוראות היא מתכוונת. עמדה זו נדחתה שוב ושוב על-ידי מגוון רחב של משפטנים וארגונים ישראלים ובינלאומיים, בהם הצלב האדום הבינלאומי, המוסמך לפרש את האמנה ולעקוב אחר יישומה.

בחסות עמדה זו הפכה ישראל את מרבית זכויות היסוד של תושבי השטחים ל"מחונות" שהיא מעניקה או שוללת כראות עיניה. כך, גם בנוגע לזכויותיהם של עצירים ואסירים פלסטינים ושל בני משפחותיהם. בהקשר זה בחרה הכנסת להתעלם בצורה בוטה מהאיסור שמטילה אמנת ג'ינבה הרביעית על העברת אזרחים אל מחוץ לשטח הכבוש, ועיגנה בחקיקה את סמכותה של ישראל להחזיק כלואים פלסטינים בתחומי מדינת ישראל.⁸⁷ כמו בסוגיות רבות אחרות, סירב בית המשפט העליון להתערב בעניין זה לטובת זכויות האדם של תושבי השטחים, ודחה עתירה שהוגשה לפניו נגד החזקת כלואים בישראל, בנימוקים פרוצדוראליים בעיקרם.⁸⁸

זאת ועוד: עם השלמת יישומה של תכנית ההתנתקות בספטמבר 2005 הכריזה ישראל באופן רשמי על סיומו של הממשל הצבאי ברצועת עזה, קרי על סיום הכיבוש הישראלי באזור זה. קביעה זו מוטלת בספק לנוכח היקף השליטה העצום שנתר בידי ישראל על חייהם של תושבי הרצועה.⁸⁹ אולם, אם אכן הסתיים הכיבוש, כפי שישראל גורסת, הרי שהיא הייתה חייבת, על-פי אמנת ג'ינבה הרביעית, להעביר את הכלואים תושבי הרצועה לידי הרשות הפלסטינית.⁹⁰

87. החוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשמ"ח-1987, תוספת לחוק, סעיף 87(ב).

88. בין השאר קבע בית המשפט כי אמנת ג'ינבה הרביעית "איננה אכיפה בבית המשפט, מאחר שאינה בחזקת דין פנימי", וכן כי במקרה של ניגוד בין החוק המקומי לבין המשפט הבינלאומי, "מחובת בית המשפט להעדיף את הוראת המחוקק המקומי ולתת לה תוקף..." ר' בג"ץ 253/88, איברהים עיחמיד סנידה ואח' נ. שר הביטחון, פסק דין, סעיפים 3(ח), 6(ד)2.

89. להרחבה בנושא זה ר' http://www.btselem.org/hebrew/special/Gaza_Status.asp.

90. אמנת ג'ינבה הרביעית (1949), סעיף 77. גם בעניין זה הוגשה עתירה לבג"ץ, שעודנה תלויה ועומדת. בג"ץ 8849/05, ח"כ ד"ר אחמד טיבי ואח' נ. ממשלת ישראל ואח'.

כמו כן, כל עוד מוחזקים הכלואים הפלסטינים בתוך שטח ישראל, בצלם קורא לממשלה:

- להקל על קבלת היתרי כניסה לישראל לצורך ביקורי משפחות, למשל על-ידי מתן אפשרות ביקור לקרובים שאינם מדרגה ראשונה;

- לזרז וליעל את תהליך הנפקת ההיתרים באופן שיאפשר לממש את הזכות לביקורי משפחות לעתים קרובות ככל האפשר;

- לנקוט באמצעים שונים על מנת לקצר את משך המסע אל בית הכלא ובחזרה, ולהקל על הקשיים הכרוכים בו, למשל, על-ידי קיצור זמן הבידוק במעברים בין השטחים לישראל, קיצור זמן ההמתנה בבית הכלא לפני הביקור ואחריו, שיפור התנאים הפיזיים של הממתנים בכל מתקני המעצר וכד';

- להבטיח את זכותם של כל ילדיהם הקטינים של הכלואים למגע פיזי עמם, למעט במקרים פרטניים שלגביהם ישנו חשד לסיכון ממשי כתוצאה מכך, ולשפר את תנאי התקשורת בין האסיר ומבקריו, כולל הבוגרים שבהם, במהלך הביקורים הסגורים.

בקיומם של "טעמים ביטחוניים" המחייבים זאת. אולם, טעמים אלה לעולם אינם מנומקים ואינם מפורטים, ועל כן אין כמעט כל אפשרות להתמודד איתם בצורה יעילה. מדיניות ההימנעות מהנמקה, מאפשרת התנהלות שרירותית ובלתי סבירה בכל הקשור למניעת היתרים ולמגבלות על תנאי ההיתר. הגבלות וקשיים אחרים מנומקים על-ידי הרשויות, בהן השב"ס, במחסור במשאבים ובכוח אדם. אלה, עם זאת, אינם יכולים להוות עילה לפגיעה גורפת ובלתי-מידתית בזכויותיהם של אלפי אנשים.

השרירותיות וחוסר המידתיות המאפיינים את מדיניותה של ישראל בסוגיה זו לא רק פוגעים בזכות לביקורי משפחות, אלא גם גוררים פגיעה בזכויות ובעקרונות נוספים של המשפט הבינלאומי ושל המשפט הישראלי כאחד. בין השאר נפגעים זכותם של ילדי הכלואים למגע פיזי עם הוריהם, העיקרון האוסר על ענישה קולקטיבית ועקרונות המנהל התקין.

לנוכח הדברים העולים בדו"ח זה, קורא בצלם לממשלת ישראל, לנקוט בצעדים הנדרשים לשם העברת כל הכלואים הפלסטינים המוחזקים כיום בישראל, למתקני כליאה בתוך השטחים הכבושים. אם תחייב משימה זו הקמת מתקנים חדשים, יש לוודא כי הדבר ייעשה תוך כיבוד זכויות האדם של תושבי השטחים בכלל וזכותם לקניין בפרט.



מדינת ישראל
משרד המשפטים
State of Israel
Ministry of Justice

The Department for International Agreements
and International Litigation

היחידה להסכמים בינלאומיים
ותביעות בינלאומיות

תאריך: כ' באב, תשס"ו
14 באוגוסט, 2006
מספר: 2340

לכבוד
גב' ענת ברסלע, תחקירנית
ארגון "בצלם"
רח' התעשייה 8, תלפיות
ירושלים
שלום רב,

הנדון: התייחסות לטיטת דר"ח "בצלם" בנושא ביקורי משפחות כלואים

פנייתך בנוגע לדר"ח שבנדון התקבלה במשרדנו ולהלן תגובתנו:

מבוא

1. מדינת ישראל מכירה בחשיבות קיומם של ביקורי המשפחות וכפי שאף הובהר בבג"צ 11198/02 - סאלח דירייה נ' מפקד מתקן הכליאה הצבאי, תק-על 2003(1), 1695 - "המדינה איננה חולקת על זכותם של הכלואים לקבל ביקורים של בני משפחותיהם". המדינה פועלת בהתמדה, על אף הקשיים הביטחוניים והמנהלתיים הרבים הכרוכים בכך, על מנת לאפשר קיומם של ביקורים אלו.
2. יודגש, כי ביקורי משפחות הכלואים מתבצעים במסגרת הליך שגרת, במסגרתו מוגשת בקשה למנהל האזרחי, ובמרבית המקרים מאושרת הבקשה בתוך פרק זמן קצר והביקורים מתבצעים באופן שוטף. לעתים, בשל צורכי הבטחון מופסקים הביקורים באופן זמני.
3. טיטות הדוח שבנדון מתייחסת ברובה, הלכה למעשה, לאותה קבוצה של מנועי כניסה לישראל מטעמים בטחוניים, קרי תושבי השטחים לגביהם קיימת מניעה בטחונית לביקור בני משפחתם הכלואים.

רח' צלאח א-דין 29 ת.ד. 49029 י-ם מיקוד 91490 טל' 02-6466569 פקס 02-6261862

E-Mail: international@justice.gov.il

4. בית המשפט העליון בבג"צ 7277/94 פלוני נ' המושל הצבאי לחבל עזה, תקדין-עליון, כרך 95(2) 889, שם עתרו תושבים מרצועת עזה בבקשה לקבלת היתר יציאה לישראל, קבע כדלקמן: "...מתן היתר כפוף, לעולם, להיעדר טעם בטחוני המחייב מניעת הכניסה."
5. נוכח המצב הבטחוני הקשה השורר כיום בישראל ובאזור, גובר הצורך להקפיד כי הנכנסים משטחי הרש"פ אינם מסכנים את בטחון הציבור, זאת לרבות בביקורי משפחות הכלואים בבתי כלא בישראל.
6. כאשר קיים מידע פרטני לגבי בן משפחה, לפיו יש מניעה בטחונית לביקור, הרי שהשיקול הביטחוני, שעניינו בסכנה הנשקפת לביטחון המדינה מהתרת כניסתו של פלוני לישראל, הינו בוודאי שיקול ענייני וראוי בהחלטת המפקד הצבאי להתיר או לא להתיר את כניסתו של תושב האזור לישראל. עמדה זו, לפיה יכול והתנגדות גורמי הביטחון, המבוססת על בחינה פרטנית בעניינו של פלוני, תהווה עילה למנוע התרת כניסתו של תושב אזור לביקור בן משפחתו הכלוא בישראל, אף התקבלה על-ידי בית המשפט העליון - בג"צ 11515/04 נדא ג'מאל מוחמד חסן נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית.

ביקורי "מנועי כניסה לישראל"

7. יחד עם זאת, ובין היתר בשל החשיבות אותה מייחסת מדינת ישראל לסוגייה זו, גובש נוהל לפיו בקשות להתרת כניסה לישראל לצורך ביקורי קרובי כלואים, שתוגשנה למנהל האזרחי באי"ש באמצעות הצלב האדום על ידי קרובי כלואים שקיימת לגביהם מניעה בטחונית להתרת כניסתם לישראל, יעברו בדיקה ואבחון פרטניים, על בסיס קריטריונים אשר משקפים איזון ראוי בין הרצון והנכונות לאפשר לאסיר/עצור ולבני משפחתו לפגוש איש את רעהו, לבין השיקולים הביטחוניים הקיימים בעניין זה. זאת, בתנאי שמדובר במבקשים העומדים בקריטריונים הכלליים לביקור כלואים.
8. באם נמצא כי חרף המניעה הקיימת להתרת כניסתו של פלוני לישראל, ניתן להתיר את כניסתו למטרת ביקור בני משפחתו הכלואים, ולמטרה זו בלבד, מונפק למבקש היתר כניסה לישראל אשר יהיה תקף למשך 45 יום, לצורך ביקור במתקני הכליאה, שיהא ניתן לשימוש באופן חד פעמי, וזאת רק באמצעות הסעות למתקני הכליאה המאורגנות על ידי הצלב האדום.
9. לעניין זה יודגש כי בחינה לטובת הקניית אישור ביקורי משפחות כלואים ככלל, שונה מהותית מבחינה לצורך הקניית אישור ביקורי משפחות במסגרת המנגנון של הצלב האדום, כאשר מדובר באמות מידה שונות למטרות שונות, שכן האישור האחרון אינו מקנה כניסה חופשית לישראל, אלא אך היתר חד פעמי לביקור מפוקח ומבוקר באופיו (כניסה באוטובוס ישירות לבית הסוהר וכו').
10. מאז בג"צ 11198/02, דירייה נ' מפקד מתקן הכליאה הצבאי, תק-על(3)2003, 2099, מתאפשרים ביקורי בני משפחה אצל קרוביהם הכלואים המוחזקים במתקני כליאה בישראל ובאזור.

מונפקים למעלה מ-4,000 היתרים בחודש ומתקיימים מדי חודש למעלה מ-20,000 ביקורי קרובים מן הנפות השונות אצל קרוביהם הכלואים בישראל ובאזור, וזאת כאמור, באמצעות ארגון הצלב האדום.

11. נכון לדצמבר 2005, רוב הבקשות הללו נענו, ורק מיעוט קטן סורב מטעמים בטחוניים (כך למשל, ב"סבב" הראשון של בקשות מנועי כניסה, סורבו 41 בקשות בלבד מתוך 4,616).

12. נתון זה מעיד על האיזון הראוי שנעשה בכל הנוגע למניעת כניסתם של תושבים אשר גורמי הביטחון סבורים כי קיימת סכנה ממשית בהתרת כניסתם לישראל. כמו גם על כך כי אין מדובר בהליך שרירותי, אלא בבחינה פרטנית רחבת היקף.

13. יודגש לעניין זה כי התבצעה וממשיכה להתבצע עבודת מטה מרובה על מנת ליצור את המנגנונים המצוינים לעיל, עבודת מטה מורכבת שמטבעה, נתקלה בחבלי לידה לא קלים עד להשלמתה. עם זאת, הגורמים הרלוונטים מוסיפים לבצע עבודת מטה לעניין זה על מנת לשפר ולייעל מנגנונים אלו.

משך הטיפול בבקשות מנועי כניסה

14. לעניין משך הטיפול, במסגרת תגובה משלימה שהוגשה לבית המשפט העליון ביום 16.2.06, במסגרת בג"צ 10898/05, נהיל מחמוד חמד פטאפטה ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית (לבלן: בג"צ פטאפטה) נמסר כי משך הזמן הנדרש לצורך טיפול בפניות האמורות, מרגע הגיען לידי גורמי הצבא, הינו כחודשיים עד חודשיים וחצי. כאשר הערכת זמן זו התבססה על היקף הפניות במועד הגשתה, ולכן שינוי בהיקף הפניות, עשוי להביא להשפעה על משך הזמן הנדרש לטיפול בהם. כך למשל, נמסר מגורמי הצבא, כי באחת מקבוצות הבקשות האחרונה שהועברה על-ידי הצלב האדום נכללו כ-10,000 פניות של מנועי כניסה לישראל. היקף פניות זה, המוגדר כחריג, ידרוש מעצם טבעו זמן ארוך יותר לצורך מתן מענה.

15. לוחות זמנים אלו נמצאו סבירים ע"י בית המשפט העליון בהחלטתו מיום 20.2.06, במסגרת בג"צ פטאפטה, כאמור:

1. לעניין לוחות הזמנים – יש בהצהרת הכוונות של המשיבים בתגובתם מיום 16.2.2006 כדי להניח את הדעת, ובנושא זה באו העותרים על סיפוקם.

16. לעניין מתן נימוק לסיבה להיות תושב מנוע ביקור, הרי שהגורם הבלעדי אשר מגדיר מיהו "מנוע" הינו שירות הביטחון הכללי אשר אינו מחויב בנימוק החלטותיו, והחלטתו מתבססת בדרך כלל על מידע מודיעיני חסוי.

17. למען ההגיונות נציין כי ישנן כיום מספר עתירות תלויות ועומדות בגדרן נתקף משך הטיפול בבקשה להיתר.

"ביקורים פתוחים"

18. לעניין סוגיית הביקורים הפתוחים, יצוין כי במסגרת הודעה שהוגשה לבית המשפט העליון במסגרת בג"צ 7585/04, *חכים כנאענה ואח' נ' שידות בתי הסוהר*, נמסר:

1. "אסיר בטחוני לא יידרש להגיש בקשה מראש לצורך קבלת ביקור פתוח, קרי ביקור אשר במהלך 10 הדקות האחרונות בו מתאפשר מגע בין האסיר הבטחוני לבין ילדו הקטין מתחת לגיל 6 (להלן - ביקור פתוח).

2. מן האמור עולה, כי ככלל, יתאפשר לאסיר בטחוני לקבל ביקור פתוח ללא צורך להגיש לכך בקשה מראש, וזאת בכפוף להעדרה של מניעה לכך, בין אם מדובר במניעה מטעמים בטחוניים ובין אם מדובר במניעה מטעמי משמעת וסדר ציבורי בכלל, בהתאם לפקודות המשיב."

19. הליכי הבידוק והחיפוש הנערכים לקראת ביקור פתוח נבדלים מההליכים הנערכים לקראת ביקור שגרתי מאחורי מחיצה והינם קפדניים יותר בכל קנה מידה ולכן אף אורכים זמן רב יותר. בהיקפים נרחבים, קרי כאשר מספר אסירים רב עומד בקריטריונים לקבלת ביקור פתוח, עלול הדבר לפגוע בשגרת הביקורים בכלל, כמו גם במשכם.

20. בנוסף, עריכת ביקורים פתוחים בהיקף נרחב מחייבת תוספת כוח אדם המפקח על הליך העברת הילד אל מאחורי המחיצה ופיקוח צמוד במשך הביקור הפתוח עצמו. פיקוח זה אף הוא, מעצם טבעו, קפדני וצמוד מזה הנדרש במהלך ביקור שגרתי הנערך כשמחיצה מפרידה בין האסיר לבין בני משפחתו.

21. בהתאם, הצהירה המדינה בפני בית המשפט העליון כי תדירות הביקורים הפתוחים תיקבע בהתאם להיערכות הבטחונית והלוגיסטית המתחייבת, כמפורט לעיל, וזאת על מנת שיישום ההסדר לא יפגע בבטחון המדינה ובבטחון בית הסוהר.

22. למעלה מכל האמור לעיל יודגש כי בפני כל אסיר אשר מבקש להשיג נגד החלטה פרטנית בעניינו, בין שמדובר בהחלטה בדבר מניעת הביקור בעניינו ובין אם בהחלטה בדבר אופן יישום ההסדר בעניינו, פתוחה הדרך לעתור לבית המשפט המוסמך בעתירת אסיר, בהתאם לסעיף 62א לפקודת בתי הסוהר.

בברכה,

הילה טנא, עו"ד



שרות בתי הסוהר

1. - שמור -

לשכת היועץ המשפטי	תאריך
אי באב, התשס"ו 26 יולי, 2006	:
לשכה משפטית: גילה שביר, #:	:
12659406	:

לכבוד
ענת ברסלע
ארגון בצלם
התעשייה 8
ת.ד. 53132
ירושלים 91531

הנדון: דו"ח בצלם - ביקורי משפחות כלואים

1. הדו"ח ברובו כולל פרקים אשר המענה עליהם צריך שינתן על ידי הגורמים הרלוונטיים ולא על ידי שבי"ס. (המדובר בפרקים 1,2,3).
2. אבקש להדגיש כי החזקתם של כלואים פלסטינים בישראל הוסדרה בעיגון חקיקתי הן בחקיקה הישראלית והן בתחיקת הבטחון. כמו כן נושא זה אושר על ידי בג"צ (בג"צ 235/88 סג'דה ואח' נגד שר הבטחון).
3. שבי"ס עושה ככל שלא ידו לעשות על מנת שלא יובאו לביקור מבקרים לגביהם קיימת מניעה כלשהיא לקיום הביקור בין בדרך של הודעה לצלב האדום על כל אותם אסירים מנועי הביקור מטעמים כלשהם ובין בהודעה למתפ"ש. באשר למבקרים שהינם אסירים לשעבר, הרי קובעת תקנה 30(א) לתקנות בתי הסוהר כי לא תותר כניסתו של מבקר שהינו אסיר לשעבר אלא באישור הנציב. הבקשות נבחנות ונבדקות על ידי הגורמים המוסמכים בשבי"ס בהתאם לקריטריונים שפורטו לענין זה בפקודת הנציבות.
4. באשר לתנאי הביקור הרי כפי שעולה מהדו"ח עצמו, עושה שבי"ס לשיפור התנאים כל העת (כך נעשה בבית סוהר אשל). נושא תנאי המתנת המבקרים בבית סוהר דמון מוכר להנהלת הכלא ושבי"ס לא יחסוך כל מאמץ לשיפור תנאי המבקרים כמובן בשים לב לבעיות תקציביות והנדסיות.
5. כיוון שבבתי הסוהר מוחזקים אסירים הנמנים על אוכלוסיות שונות ומתחייבת הפרדה בין ימי הביקורים הרי אלו נקבעים כך שינתן המענה לכל אוכלוסיות

1

לשכת היועץ המשפטי שב"ס

נציבות רמלה, ת.ד. 81. ☎ 9776826-08, פקס 9776414-08; 9193842-08

M0030073.001.DOC



שרות בתי הסוהר

האסירים, כך שלא ניתן עוד להוסיף ימי ביקורים לטובת אוכלוסית המבקרים לאסירים הפלסטינים.

6. נושא המגע הפיזי בין הכלוא לקטין במהלך הביקור תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון הדן בעתירת ארגון עדאללה אשר הוגשה לענין זה. נראה כי נכון יהיה להמתין להכרעת בג"צ בענין זה.

בברכה,

**עו"ד גילה שבירו, סג"ד
עוזרת בכירה ליועמ"ש**

בצלם : ירד

בצלם מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.).

بتسيلم- مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة

B'TSELEM - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories

רחוב התעשייה 8 (קומה רביעית) ירושלים

ת.ד. 53132 ירושלים 91531

טלפון: 02-6735599, פקס: 02-6749111

شارع هتعمسيا 8 (الطابق الرابع), تليپوت القدس 93420

هاتف 6735599 (02) فاكس 6749111 (02)

8 Hata'asiya St. (4th Floor) Talpiot, Jerusalem

P.O.Box 53132 Jerusalem 91531

Tel. 02-6735599, Fax. 02-6749111

mail@btselem.org

www.btselem.org