



מתווה למניעת הסתננות בלתי חוקית לישראל

26.6.2015

יונתן יעקובוביץ

מייל: yj.eitan@gmail.com



רקע:

בחודשים האחרונים חלה עלייה משמעותית במספר המסתננים שחדרו לשטח ישראל מהגבול המצרי, כמו גם עלייה מתמשכת במספר המסתננים מהגבול עם ירדן, כאשר מספר הנכנסים ואף זהותם לא תמיד ידועה לכוחות הביטחון. ייתכן ומדובר בעלייה חד פעמית, אך ייתכן והמדיניות הישראלית הקיימת, כמו גם שינויים גלובאליים כגון הקשחה אפשרית של מדיניות ההגירה של האיחוד האירופי, מעודדים את התחדשות תופעת ההסתננות לישראל.

בין הגורמים שעלולים להשפיע על התמריץ להסתנן לישראל ניתן למצוא את ביטול תיקון 4 לחוק למניעת הסתננות על ידי בג"ץ, יחד עם העובדה שעבור רבים מאלו השוהים במתקן חולות, מועד סיום תקופת השהייה שנקבע בתיקון מספר 5 מתקרב במהירות. מיעוטם אף סיימו כבר את התקופה מקסימלית שמתיר החוק לאחר שצברו תקופות שהייה במסגרת תיקון מספר 3 ותיקון מספר 4 לחוק למניעת הסתננות שבוטלו. בזמן הקרוב אנו עלולים להיות עדים לתופעה נרחבת של "בוגרי חולות", כלפיהם אין למדינת ישראל כל יכולת אכיפה או הרתעה למניעת השתקעותם. אם נוסיף לכך את העיכובים באכיפת הסדרים עם מדינות שלישיות, אנו עלולים לראות חידוש משמעותי של זרם ההסתננות לישראל מהגבול המצרי, הירדני וייתכן אף שדרך הים התיכון, שכן השיט ממדינות צפון אפריקה, בצמוד לקו החוף, אל עבר אשדוד או אשקלון, קצרה, פשוטה ובטוחה לאין שיעור מההפלגה לחופי אירופה. ללא כלים שימשו הרתעה לא ניתן יהיה לעצור את הזרם. על כן, אנו ממליצים על קידום מספר צעדים משמעותיים על מנת למנוע את חידוש זרם ההסתננות ולהגברת יציאתם של מסתננים שכבר שוהים בשטח ישראל.

הגשת כתבי אישום בגין עבירה על החוק למניעת הסתננות:

החוק למניעת הסתננות כולל סעיף פלילי (סעיף 2 לחוק למניעת הסתננות) הקובע עונש של חמש שנות מאסר בגין עבירת ההסתננות לישראל. מכיוון שמדובר בעבירה מסוג פשע, ניתן גם לדרוש מעצר עד תום ההליכים. יש להגיש כתבי האישום כנגד מסתננים חדשים גם בהתקיים אפשרות הרחקה אפקטיבי, כגון במקרה שבו הסתננו אזרחים טורקים דרך הגבול הירדני, ועל אף העלות והמשאבים שהדבר דורש בטווח הקצר.¹ בהגשת כתבי אישום יש בכדי למצות את תכליות החוק הפלילי, והוא הרתעת עבריינים פוטנציאליים ומיצוי העונש עם אנשים שבחרו להתעלם או אף לפגוע בריבונות מדינת ישראל. במצב הקיים, מסתנן לישראל, במיוחד אם הוא בר הרחקה, לא משלם על כך כל מחיר ובעצם פועל על פי "שיטת המצליח". לרוב, מסתנן אף לא נאלץ לשאת בעלות הרחקתו למרות שהדבר מחויב הן מתוקף חוק הכניסה לישראל והן מתוקף החוק למניעת הסתננות. הפעלת סנקציות פליליות יביאו בטווח הבינוני-ארוך לצמצום התופעה ואף לחסכון כלכלי. הגשת כתבי אישום ישלחו מסר הרתעתי חשוב למסתננים פוטנציאליים, כמו גם למפעילי רשתות הברחה העוקבים מקרוב אחר המדיניות במדינות היעד, כולל ישראל.

¹ 'וואלה', 14.4.2015: <http://news.walla.co.il/item/2845828>



הרחקה למדינה שלישית של מסתננים חדשים ואכיפת חוק הכניסה לישראל:

סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל קובע כי ממונה ביקורת הגבולות רשאי לצוות על משמרות של כל שוהה בלתי חוקי שאיננו משתף פעולה עם הרחקתו מישראל. בהינתן כי קיימים הסדרים המבטיחים את שלומם של המסתננים במדינות שלישיות, אין כל מניעה חוקית להעביר לאותן מדינות גם פליטים מוכרים. אוסטרליה חתמה על הסכם ליישוב מחדש של מהגרים שהוכרו כפליטים, ממתקני השהייה שהיא מנהלת בנאורו וגינאה החדשה, לקמבודיה. על כן, יש לקבוע כמדיניות כי גם במקרה שלא יוגש כתב אישום נגד מסתנן חדש מסיבה כלשהיא ואף אם נמצא שיש לו עילת פליטות, הוא יאלץ לשהות במשמורת עד שיצא למדינה שלישית בטוחה. יש לאכוף מדיניות זו גם אם יקבע מכסה הומניטארית למתן מקלט ותושבות ארעית למסתננים שכבר שוהים בישראל ונמצא כי יש להם עילת מקלט מבוססת.

תוספת לחוק למניעת הסתננות- הפעלת מתקני שהייה פתוחים:

לקראת סיום תקופת השהייה המרבית שנקבע בחוק עבור חלק ניכר מהמסתננים השוהים בחולות, יש לחוקק תוספת לתיקון 5 לחוק למניעת הסתננות הקיים שנידון כיום בג"ץ. על החוק לכלול את הפעלתם של מתקני שהייה פתוחים, ללא הגבלת זמן אך ללא חובת הרשמה, או עם חובת הרשמה שבועית בלבד. על מסתננים שקיבלו זימון למתקן, יש להחיל איסור העסקה מוחלט, כמו גם איסור שכירת דירה, פתיחת חשבון בנק והגבלות נוספות יחד עם הגברת האכיפה והענישה.

יש להתחיל בהליכי החקיקה עוד לפני קבלת פס"ד בנוגע לתיקון 5 על ידי בג"ץ. אם החוק יישאר על כנו, ניתן יהיה להחיל אותו כתוספת לחוק הקיים על מנת למנוע תופעה של "בוגרי חולות" שאינם זכאים למקלט אך למדינה לא נותר כלי אכיפה כנגד המשך שהייתם הלא חוקית בישראל. אם החוק יבוטל, החקיקה החדשה תשמש כתחליף לחוק הקיים. על המתווה החדש לכלול גם נשים, שהוחרגו מתיקון 5 לחוק, וכן יש להקים מרכזי מגורים פתוחים שמתאימים למגורי משפחות, תוך סיפוק כל צרכיהם, כולל חינוך, רפואה וטיפול הולם בילדיהם, אך ללא כל אפשרות חוקית לעבוד. החרגת גברים נשואים או בעלי משפחות בחוק הקיים, על אף שמדובר בצעד מובן בהינתן התנאים במתקן חולות שאינם הולמים למשפחות, מייצר תמריץ הפוך לכוונת המחוקק, מעודד השתקעות בישראל ומביא במקרים מסוימים גם לתוצאות חמורות ביותר, כגון נישואין פיקטיביים והקמת משפחות ללא יכולת או כוונה לכלכלם תוך הזנחה פושעת של הילדים.

מרכזי שהייה פתוחים ואכיפה יעילה של איסור העסקה יכולים להשיג, גם אם במידה פחותה, את מטרות החוק, והם מניעת הסתננות ועידוד יציאה מישראל של מהגרי עבודה.

הפעלת קרן פיקדון לכספי מסתננים:

יחד עם תיקון 5 לחוק למניעת הסתננות, המרכז קידם הקמת קרן שבו יופקדו אחוז משכר המסתננים על ידי מעסיקיהם, עד ליציאתם מישראל. החוק שעבר במסגרת תיקון לחוק עובדים זרים, קובע כי על המעסיק להפקיד סכום השווה ל- 36% ממשכורת המסתנן, 16% על חשבון המעסיק ו- 20% משכר המסתנן לקרן או חשבון בנק, עד ליציאתו מישראל (**סעיף 1יא(1)(א) לחוק עובדים זרים**). על אף שהחוק עבר ב- 17 לדצמבר 2014 ובו נקבע תקופת



גג של חצי שנה עד להקמת הקרון, עם אפשרות להארכה על ידי שר האוצר בהסכמת שר הפנים, נראה כי לא נעשה דבר על מנת ליישמו בפועל. **יש לפעול על מנת להקים את הקרון וליישם את החוק בהקדם האפשרי.**

הרחקה כפויה לאריתראה:

גם אם מדינת ישראל תתמיד בעת הזו במדיניות אי ההחזרה של מרבית המסתננים האריתראים, אין כל הצדקה למדיניות אי החזרה כוללת. על אף שנושא זה ראוי להתייחסות נפרדת, לכולי עלמא אין כל מניעה להשבת אזרחים אריתראים שיצאו את המדינה באופן חוקי, גברים מעל לגיל 50 שאינם מתנגדי משטר או כאלו שעובדים עבור המשטר או תומכים בו באופן מובהק. השגרירות האריתראית בישראל מארגנת אירועים כגון מסיבות עצמאות לאריתראה, בהשתתפות מאות ואלפי מסתננים אריתראים בישראל.² מסתננים אלו בוודאי אינם יכולים להחשת לטעוניה הגנה או לאנשים שנשקפת להם סכנה באם ישובו לארצם. לדעת פרשנים רבים אין גם כל מניעה גם להחזיר נשים עם ילדים. בנוסף, מדינת ישראל מאפשרת לתיירים אריתראים להיכנס לישראל באופן חוקי ובחלק מהמקרים הם כלל אינם יוצאים. יש לתת דגש ולהשקיע משאבים מיוחדים על מנת לאכוף החזרה בכוח לאריתראה של מסתננים ברי הרחקה או תיירים, על מנת לשים סוף למדיניות ההגנה הקבוצתית. מדיניות מוטעית זו הביאה לכך שישראל קלטה בעשור האחרון יותר מסתננים אריתראים מכל מדינה אחרת בעולם המערבי. מהלך כזה ייצר גם מסר מרתיע מאוד עבור מסתננים פוטנציאליים עתידיים.

קביעת גדרים למתן תושבות ארעית מטעמים הומניטאריים:

על מדינת ישראל לפרש את אמנת האו"ם לפליטים באופן מצמצם וכן לעשות שימוש בסעיף 31 לאמנה, המחייב את המדינות החתומות להימנע מענישת מסתננים אך ורק במקרה והם הגיעו ישירות מהמדינות בהן נשקפה להם סכנה. **אם מסיבה כלשהי יוחלט להעניק למסתנן הגנה הומניטארית, לפני משורת הדין ולא מתוקף האמנה, יש לעשות זאת אך ורק בתנאי שהוא סיים את תקופת השהייה במתקן חולות כפי נקבע בחוק, ובהינתן שהוא שוהה בישראל תקופה העולה על 5 שנים לפחות.** הקפדה על קריטריון הוותק ופרסומו תבטיח כי גם במקרה שיוחלט על מתן תושבות ארעית מטעמים הומניטאריים למסתננים שכבר שוהים בישראל, הדבר לא יהפוך לגורם משיכה עבור מסתננים פוטנציאליים חדשים.

ניצול מקומות השהייה במתקן חולות:

לפי דיווחים שונים באמצעי התקשורת, מתקן חולות מאוכלס באופן חלקי בלבד. יש להגביר את קצב הזימונים למתקן על מנת לייצר מסר הרתעתי כלפי מסתננים פוטנציאליים, כמו גם כלפי מסתננים שכבר שוהים בישראל ולהגביר את קצב היציאה מישראל.

פרסום נרחב של צעדי האכיפה של הממשלה:

מעבר לאפקטיביות הישירה של הצעדים שהמלצנו עליהם ולדינמיקה שהם מייצרים, ישנה חשיבות רבה במיוחד לפרסום המתלווה אליהם. למדיניות ולאווירה הציבורית במדינות קולטות ישנה חשיבות מכרעת בהחלטתם של מהגרים פוטנציאליים בבחירת היעד להגירה או הסתננות בלתי חוקית. המידע עובר דרך כלי תקשורת רשמיים, רשתות של מבריחים, רשתות חברתיות והעברה מפה לפה. דוגמה מובהקת להשפעה של פרסום בדבר הקשחת המדיניות הממשלתית ניתן למצוא בירידה הדרסטית במספר המסתננים האריתראים

² 'וואלה', 23.5.2015, "האריתראים חגגו את יום העצמאות בתל אביב": <http://news.walla.co.il/item/2856994>



שהגיעו לדנמרק במחצית השנייה של 2014 בעקבות הצהרות של גורמים רשמיים על הקשחה במדיניות ההגירה, ועוד לפני יישום שינוי המדיניות בפועל.³ כמו כן, נצפה כי שינויים בנתיבי הגירה וירידה במספר המסתננים למדינות מסוימות באיחוד האירופי בעקבות הקשחת המדיניות באותן מדינות, הביאו לעלייה מיידית במספר המסתננים למדינות שכנות.⁴ בנוסף, מפעילים של רשתות הברחה בינלאומיות מספרים על ביצוע מעקב מתמשך בכל הנוגע למדיניות הנהוגה במדינות היעד ועל כדאיות ההסתננות לכל מדינה והפניית ה"לקוחות" שלהם למדינות בהן קיימת מדיניות הגירה מתגמלת יותר.⁵ אוסטרליה הרחיקה לכת ואף יצאה בקמפיין בינלאומי במדינות המוצא והמעבר של המהגרים הלא חוקיים, על מנת להבהיר כי אין טעם בניסיון להסתגן לשטחה.⁶ פרסום הצעדים שצוינו לעיל יכולים לייצר דינמיקה ולהביא לתוצאות משמעותיות גם אם הפעלתם תהיה חלקית בלבד.

ניסיונה של מדינת ישראל בהתמודדות עם תופעת ההסתננות מראה כי כאשר הממשלה נכנסה לחידולן ושיתוק מערכות ישראל הפכה למדינת יעד מספר אחד בעולם המערבי להגירה מאפריקה. מנגד, חקיקת החוק למניעת הסתננות העביר מסר תקיף שהביא להצלחה מעבר למשוער ותוך זמן קצר. זרם ההסתננות לישראל נעצר אף לפני סיום בניית גדר הגבול עם מצרים ואלפי מסתננים יצאו באופן עצמאי משטח ישראל מאז חקיקת החוק, רובם עשו זאת מבלי ששהו אף יום אחד במתקני השהייה. על כן, ישנה חשיבות רבה ליצירת דינמיקה מתמשכת של הרתעה ופעולה מתואמת ונחושה בכל האפיקים בו זמנית.

הצעדים שהוזכרו לעיל הם רק חלק ממכלול הצעדים שיש לקדם על מנת לייצר מדיניות הגירה קוהרנטית ואפקטיבית עבור מדינת ישראל והם עוסקים בעיקר בעצירת זרם ההסתננות לישראל. על צעדים אלו יש להוסיף קביעת קריטריונים למתן תושבות ארעית מטעמים הומניטאריים, שיקום דרום תל אביב, התמודדות עם הגירת עבודה חוקית ועוד. אנו מקווים כי יש בנייר זה בכדי לתרום ולו במעט למטרה חשובה זו.

³ The 'Local DK', "Eritreans protest against disputed Danish report", 19.12.2014:
<http://www.thelocal.dk/20141219/eritreans-protest-against-contentious-danish-report>

⁴ 'Politiken', 16.12.2014: <http://politiken.dk/indland/ECE2486632/asylansoegere-fra-eritrea-skraemmes-fra-land-til-land/>

⁵ 'Newsweek', "Mastermind: The evil genius behind the migrant crisis". 10.6.2015: Mastermind: The evil genius behind the migrant crisis

⁶ 'the guardian', "Immigration department launches ad campaign to back asylum policy". 19.7.2013:
<http://www.theguardian.com/world/2013/jul/19/immigration-department-asylum-seekers-advertising>

