

האגודה לזכויות האזרח בישראל * מוקד סיוע לעובדים זרים * א.ס.ף
– ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל * הקליניקה לזכויות
מהגרים, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים * רופאים לזכויות אדם –
ישראל * קו לעובד * המרכז לקידום פליטים אפריקאים

24 בנובמבר 2013

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013

אנו פונים בבקשה להתנגד להצעת החוק הממשלתית שבנדון. מדובר ביוזמת חקיקה דרקונית, החותרת תחת פסק דין של בג"ץ שניתן אך לפני חודשיים, ומבקשת לעגן הסדר חמור מזה שנפסל על ידי בית המשפט העליון בפסק דין שניתן בהרכב של תשעה שופטים אך לפני חודשיים (בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פסק דין מיום 16.9.2013) (להלן – עניין אדם)).

על הליך החקיקה הבהול

לטענה, שנשמעת מפי גורמים שונים, ולפיה בג"ץ הנחה את הממשלה והכנסת לקדם ולאמץ חקיקה חדשה עד למחצית חודש דצמבר 2013, אין יסוד. בג"ץ פסק שההחזקה במשמורת על פי החוק למניעת הסתננות אינה חוקתית, והורה לרשויות לבחון את עניינם של העצורים, ומי שמתקיימת בעניינו עילת שחרור – לשחררו לאלתר וללא דיחוי. להשלמת הליך הבחינה והשחרור ניתנו תשעים ימים. אלא ששרד הפנים ומשרד המשפטים מסרבים לקבל ש"כליאת המסתננים ושליחת חירותם לתקופה ארוכה הינה פגיעה אנושה ולא מידתית בזכויותיהם, בגופם ובנפשם" (מתוך פסק הדין), והם אחוזים "אמוק" להוסיף ולהחזיק בעצורים. משום כך, אצה להם הדרך לחוקק את החוק הדרקוני בדחיפות רבה.

אין כל הצדקה להליך מזורז שכזה, ודאי וודאי בהצעת חוק שמקימה לתחייה סעיף חוק בלתי חוקתי שבוטל על ידי בג"ץ אך לפני חודשיים; שמוסיפה, מקימה בהליך בזק מתקן כליאה "פתוח" בניהול שב"ס, שהפרטים הנוגעים להפעלתו ולניהולו אינם מגובשים כלל; ואשר נותנת בידי פקידים של משרד הפנים סמכויות שיפוט וענישה. זאת במיוחד, כשהמוטיבציה לכך אינה טיפול בכחמישים ושלושה אלף מבקשי מקלט המצויים כיום בישראל, אלא המשך מעצרם של כ-1,200 אנשים שמוחזקים מזה תקופה ממושכת, ובג"ץ הורה לפעול לשחרורם לאלתר וללא דיחוי, ועוד כ-2,000 אנשים שיבחרו באופן שרירותי.

על פסק הדין בעניין אדם ועל מה שנקבע בו

החוק שנבחן על ידי בית המשפט בפרשת אדם, נחקק בחודש ינואר 2012 כהוראת שעה לשלוש שנים. סעיף 30א עמד בליבה של החקיקה וקבע הסדרים לכליאה ממושכת של הנכנסים דרך גבולה הדרומי של ישראל. בין היתר, נקבעה תקופת כליאה מינימלית של שלוש שנים.

בית המשפט קבע במפורש, כי רובם של הנכנסים הם אריתריאים וסודנים, רבים מהם מבקשי מקלט, ומכל מקום מי שאינם מגורשים מישראל משום הסכנה הנשקפת להם.

נפסק, כי חל איסור לנהוג בבני אדם כאמצעי להרתיע אחרים, ולשלול את חירותם לתקופה ארוכה ללא משפט. בית המשפט עמד בהרחבה על הפגיעה החריפה בזכויותיהם של הכלואים על פי החוק למניעת הסתננות, ופסק כי הכליאה סוטה מעקרונות המעצר בדיני ההגירה: איסור כליאה לתקופה ארוכה בהיעדר הליך הרחקה אפקטיבי, ואיסור כליאה של מבקשי מקלט לפרק זמן משמעותי. עוד נקבע, כי הסעיפים המאפשרים לשחרר מבקשי מקלט, שלושה חודשים לאחר שהגישו את בקשותיהם, אם אלה לא נבחנו, או תשעה חודשים לאחר שהחל הליך הטיפול בבקשותיהם, אם טרם התקבלה החלטה, אינם מרפאים את הפגם שבחוק. נהפוך הוא – משתמע מהם, שמבקשי מקלט מוחזקים במעצר בעת בחינת בקשותיהם, חרף האיסור לנהוג כך.

בית המשפט ביטל את **כלל ההסדרים** שבסעיף 30א, וקבע כי לפסיקה תחולה מיידית. עוד נפסק, כי לרשויות תשעים ימים להשלים את הליך השחרור, ואולם תקופה זו הינה הרף העליון לבחינת עניינם של כל הכלואים, ומי שאין מניעה לשחררו – יש לעשות זאת לאלתר וללא דיחוי.

הצעת החוק אינה פותרת דבר

בית המשפט הדגיש בפסק דינו, כי מן הראוי שהמדינה תשכיל למצוא פתרונות הומאניים; תנהג במבקשי המקלט ברוחב לב ובחמלה; תקבל עליה שפתרונות אד הוק אינם תחליף למדיניות סדורה; ושכליאתם של כ-2,000 איש מתוך כ-55,000 (באותה עת) אינה נותנת מזור למצוקה, ויש לה השפעה מזערית על מכלול התופעות הנוגעות לעשרות אלפי אנשים, שאינם כלואים. עוד עמד בית המשפט על כך, שעל הממשלה להשתחרר מהקונספציה המנחה אותה, ולפיה ישנם אך שני "פתרונות": כליאה, או המשך שהותם של מבקשי המקלט בדרום ת"א ובאזורים נוספים בארץ ללא הסדרה, פיקוח או טיפול.

אף על פי כן, במה עוסקת הצעת החוק? בהקמתו לתחייה של סעיף 30א לחוק למניעת הסתננות – סעיף החוק הבלתי חוקתי שבוטל על ידי בג"ץ אך לפני חודשיים (במסגרת סעיף זה תעמוד תקופת הכליאה של "מסתננים" חדשים על שנה, תחת שלוש שנים); בהקמתו הנורמטיבית בהליך בזק של מתקן כליאה "פתוח" בניהול שב"ס, שבו יכלאו "מסתננים" ללא הגבלת זמן וללא ביקורת שיפוטית; ובמתן סמכויות שיפוט וענישה לפקידי משרד הפנים. כל זאת חודשיים ימים לאחר פסק הדין, שכלל דברי ביקורת חריפים, ואף שהתופעה של כניסת מבקשי מקלט לישראל נבלמה.

בדיונים שהתקיימו בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בשבועות האחרונים הבהירו נציגי הממשלה, כי המוטיבציה לחקיקה חפוזה זו היא המשך מעצרו של מי שמוחזקים מזה תקופה ממושכת, ובג"ץ הורה לפעול לשחרורם לאלתר וללא דיחוי, ועוד כ-2,000 אנשים שיבחרו באופן שרירותי. למעשה, "התמודדות המדינה עם השלכותיה הרחבות של תופעת ההסתננות", שהיא

היסוד להצעת החוק, על פי דברי ההסבר לה, נוגעת למתי מעט שאולי יגיעו, ולעוד כ-3,300 נפש שיוחזקו במתקן כליאה "פתוח".

לא מדובר, אם כן, בטיפול בכחמישים ושלושה אלף מבקשי מקלט שמצויים כיום בישראל. על אלה תוסיף לחול המדיניות הממשלתית, המונעת מהם אפשרויות תעסוקה סבירות, כמו גם נגישות לדיור, לשירותי בריאות, לשירותי רווחה ולהשכלה, ודוחקת אותם לעוני ולמצוקה. יוותרו על מכונס ריכוזיים של מבקשי מקלט בדירות צפופות באזורים מוחלשים כלכלית וחברתית, שבהם הם יכולים להרשות לעצמם למצוא מחסה. הצטופפותם במקומות אלה תמשיך להוסיף על המצוקה השוררת בהם ממילא.

על שובו של סעיף 30א והמעצר האסור ללא תוחלת

כאמור, בית המשפט פסק, שההסדר שבסעיף 30א בלתי חוקתי משום פגיעתו האנושה בחירות. הכליאה בנסיבות אלה, בין אם מדובר בשלוש שנים או בשנה, היא אסורה. מדובר בשלילת חירות אסורה לצורך הרתעת אחרים של מי שאין מתנהל בעניינם הליך גירוש אפקטיבי, כמו גם של של מבקשי מקלט. לעניין זה, כאמור, שחרור של מי שהטיפול בבקשת המקלט שלו לא החל או לא הסתיים (כעבור שלושה חודשים ושישה חודשים, בהתאמה), אינו מרפא את הפגיעה, אלא מעצימה. הצעת החוק מבקשת להשיב את סעיף 30א על כל תתי סעיפיו, ואלה רצופים הוראות בלתי חוקתיות. הללו מאפשרים כליאה של אנשים חולים, כליאה של ילדים, כליאה ללא הגבלה של מי שעל חוות דעת גורמי הבטחון, באזור בו הוא התגורר מתבצעת פעילות העלולה לסכן את בטחון המדינה, אך אם ממנו עצמו לא נשקפת כל סכנה, ועוד. בית המשפט העליון, נזכיר, ביטל את כל הוראות סעיף 30א, וקבע, כי די בהסדרים המעצר והשחרור שבחוק הכניסה לישראל, על האיזונים הקבועים בו.

על "מרכז שהייה", שאינו אלא בית סוהר

הצעת החוק נפחה רוח גם בפיל הלבן של אזור קציעות: מתקן "שדות". בית סוהר.

זהו בית סוהר, שאליו יכניס ממונה ביקורת הגבולות את הכלואים – מבקשי מקלט שאין אפשרות לגרשם מישראל – ללא ביקורת שיפוטית וללא כל הגבלת זמן. בית סוהר ששר הפנים יוכל לקבוע תנאים למי שהוכנס אליו, וממונה ביקורת הגבולות יוכל להוסיף עליהם תנאים נוספים.

זהו בית סוהר במתחם בתי הסוהר בקציעות – רחוק מרחק רב ממקומות יישוב, שאין לאן ללכת ממנו ברגל. בית סוהר שבו על הכלואים להתייבב שלוש פעמים ביום לספירות, כך שממילא לא יוכלו ללכת או לנסוע לשום מקום. בית סוהר שיהיה סגור ומסוגר בין השעות 00:22 ל-00:06. בית סוהר שאפשר לקבל אישור להעדר ממנו ללא יותר מ-48 שעות. בית סוהר שלכלואים בו אסור לעבוד מחוצה לו, ולכן לא תהיה להם פרנסה. בית סוהר שאם אלה התנאים בו – אין שום משמעות להיותו "פתוח".

זהו בית סוהר שינוהל על ידי הרשות שמנהלת בתי סוהר, ואינה יודעת אלא לנהל בתי סוהר – שירות בתי הסוהר. בית סוהר שבו יסתובבו סוהרים לובשי מדים, וישליטו את מרותם. בית סוהר שבו שירות בתי הסוהר ייקבע את כל הכללים הנוגעים להפעלתו, למגורים בו, למה שמותר להחזיק ולמה שאסור, לתעסוקה, לניקיון, לסגירתו ולפתיחתו ועוד, כמו בכל בית סוהר אחר. בית סוהר שבו שירות בתי הסוהר יוכל להחליט, כמו בכל בית סוהר, מי יכנס אליו ומי יבקר בו. בית סוהר שבו יסופקו שירותים מינימליים בענייני בריאות ורווחה שניתנים בבתי סוהר, ואולי אף פחות מכך (שכן בחיפזון מהשטן לחוקק, נותרו כל הפרטים הנוגעים לכך מחוץ להצעת החוק). בית סוהר שבו יעבדו הכלואים כדרך שאסירים עובדים בבתי סוהר. בית סוהר שבו יערכו חיפוישים בכניסה, ביציאה ובתוכו, ויינתנו בו סמכויות חיפוי גם ל"מאבטחים" – הכל ללא צורך בצווים, ותוך פגיעה בפרטיות. בית סוהר שבו אפשר להפעיל כוח נגד המוחזקים. בית סוהר שבו אפשר "לרתק" את מי שלא מילא את חובתו. בית סוהר שבו אפשר לקנוס את מי שגרם נזק (סמכות שלא נתונה כיום לשירות בתי הסוהר ביחס לנתונים במשמורת).

זהו בית סוהר במדבר, באזור שבו מזג האוויר קיצוני בחורף, בקיץ ובלילות. בית סוהר שאין חובה לתת בו שירותי חינוך, שירות דת, פעילות ספורט, תרבות ופנאי. בית סוהר שמבקשי מקלט, קורבנות אונס עינויים – ובהמשך גם משפחות ילדים וטף – ישהו בו ללא תוחלת, בחוסר כל ובחוסר מעש בהמתנה ממושכת לשום דבר. בית סוהר שנועד לשבור את רוחם, על מנת לאנוס אותם לומר כי הם "מסכימים" ללכת לכל מקום שיוגד להם, גם אם נשקפת להם שם סכנה.

ולמי מיועד כל זה? בראש ובראשונה לכלואים כיום במתקני המשמורת – אותם אלה שבית המשפט קבע שחל איסור להוסיף ולכולאם, והורה לשחררם לאלתר וללא דיחוי. אליהם יצטרפו עוד כ-2,000 אומללים, שיבחרו באופן שרירותי. כשרוחם תישבר, והם יולכו מכאן, יובלו לשם אחרים תחתיהם.

על סמכויות השיפוט והענישה של פקידי משרד הפנים

וכאילו לא די בכל אלה, מוסיפה הצעת החוק וקובעת בסעיף 32כ, כי לממונה ביקורת הגבולות – פקיד של משרד הפנים – יוקנו סמכויות שיפוט וענישה דרקוניות. הוא יוכל לגזור עונשי מאסר חוזרים ונשנים שבין שלושה חודשים לשנה בגין איחור לרישום, אי התייצבות לרישום, הפרת כללי ההתנהגות שקבע שב"ס למתקן, בגין גרימת נזק, בגין חבלה, בגין עבודה, בגין "נפקדות" ובגין אי התייצבות לחידוש רישיון ישיבה.

הצעת החוק קובעת את מדרג "העבירות", מדרג "החומרה" ומדרג "הענישה". סמכויות שכאלה לא ניתנו מעולם לאף פקיד בישראל, ולא בכדי. בחברה דמוקרטית החרדה לזכויות אדם, שיפוט וענישה – ודאי גזירת עונשי מאסר – עניינים הם לבית המשפט, ולא לפקידים.