

## **תקציר הערות ארגוני זכויות האדם להצעת חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאת מסתננים ועובדים זרים מישראל (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ה-2014**

הצעת החוק מבקשת לחוקק מחדש הסדרים שבית המשפט העליון קבע לגביהם, בשני פסקי הדין בפרשת **אדם** (בג"ץ 7146/12 (פסק דין מיום 16.9.2013)) ובפרשת **איתן** (בג"ץ 7385/13 (פסק דין מיום 22.9.2014)), כי הם הסדרים פוגעניים, המפרים את זכויות האדם הבסיסיות ביותר לחירות ולכבוד. במקום לאמץ את העקרונות שנקבעו בפסקי מבקשים מנסחי הצעת החוק להתמקח עם הפסיקה לחתור תחתיה.

בפסקי הדין עמד בית המשפט העליון על העובדה שמזה למעלה משנתיים נבלמה כמעט לחלוטין הכניסה לישראל דרך גבולה הדרומי. רוב האנשים, הנמצאים זה מכבר בישראל ומבוזים על ידי הממשלה בשם "מסתננים", מוצאם מאריתריאה ומסודן – שתי מדינות המתאפיינות בהפרות זכויות אדם חמורות ושיטתיות. מדובר בבני אדם הזכאים להגנה, אשר מדינת ישראל החליטה שאין לגרשם מתחומה. עד לאחרונה נמנעה המדינה מלברר בקשות למקלט שהוגשו על ידי אזרחי סודן ואריתריאה, ומשהחלה בבירור, ללא כל פרסום נלווה, החלה אף בדחייתן השיטתית כב"סר-נע". ואולם, המדינה קיבלה את העובדה שגם אם נדחו בקשותיהם למקלט לא ניתן להשיבם לארצותיהם. במקום לדאוג לזכויותיהם מתמקדת הצעת החוק, כמו החוקים שנפסלו על ידי בית המשפט, בשבירת רוחם של האנשים על מנת ש"יבקשו" לעזוב. בית המשפט פסק שמדובר בתכלית בלתי ראויה. הפעלת לחץ על מי שזכאי להגנה בדרך של כליאה, הגבלת חירות, שלילת היכולת להתקיים או אמצעים דומים אחרים, כדי לגרום לו "לגרש את עצמו" למקום שבו צפויה לו סכנה, שקולה לגירוש, והיא אסורה.

תכלית נוספת של ההצעה, על פי דברי ההסבר, היא מניעת השתקעותם של "מסתננים" בישראל. לא מובהר כיצד שהייה של מספר מוגבל מאוד של "מסתננים" (אלפים בודדים מתוך עשרות אלפים) ב"מרכז שהייה" למשך 20 חודשים תביא לתוצאה זו. במציאות בה רבים מקרב מבקשי המקלט שוהים בישראל כבר משנת 2005 והרחקתם אינה נראית באופק, השמתם ב"מרכז שהייה" ל-20 חודשים, שלאחריהם ישובו להתערות בערי ישראל, לא תתרום דבר לתכלית המוצהרת.

הן בית המשפט והן מבקר המדינה (דו"ח 64 מחודש מאי 2014) עמדו על כך, שהזנחת זכויותיהם של מבקשי המקלט בידי המדינה מרעה אף את תנאי חייהם של אזרחי ישראל בקרבם הם מתגוררים פסיקת בג"ץ ודו"ח המבקר קראו לממשלה לגבש בהקדם מדיניות שתבטיח טיפול הולם במי שאין אפשרות להרחיקם. במקום כל אלה מבקשת הצעת החוק לקדם עוד מאותו הדבר.

ראשית, הצעת החוק קובעת ש"מסתננים" חדשים ייעצרו ויוחזקו בבית סוהר. המעצר קוצר לעומת תקופות המעצר בחוקים הקודמים, ואולם לא בכך התמקדה פסיקת שופטי הרוב. בית המשפט קבע, שהמעצר אינו חוקתי לאו דווקא משום אורכו, אלא משום הכלל האוסר על החזקה במעצר של מי שלא מתקיימים בעניינו הליכי גירוש.

שנית, מוכשרת מחדש הפעלת מתקן "חולות", המצוי באזור קציעות המרוחק, שאליו יישלחו לתקופה ממושכת בת 20 חודשים כמה אלפים מבין עשרות האלפים המתגוררים בישראל מזה זמן. במתקן

ימושטרו חייהם על ידי שירות בתי הסוהר ורשות האוכלוסין וההגירה. כך, מבלי שנקבע כי אדם חטא, מבלי שיועמד לדין פלילי ומבלי שניתן להרחיקו לארץ אחרת, הוא יוחזק במתקן בו נשללת זכותו לחירות, נשללת זכותו לחופש תנועה ונשללות כתוצאה מכך כל הזכויות הבסיסיות שכל בן אנוש זכאי ליהנות מהן כדי להתקיים כיצור אוטונומי. נשללת הזכות לקבל החלטות בסיסיות ביחס לאלמנטים מרכזיים בחייו – כיצד יתנהל סדר יומו, מה יאכל ומה ישתה, היכן יישן, עם מי יחלוק את החלל בו הוא ישן. אותו אדם כפוף לסמכויות חיפוש ומשמעת תמידיות, לפיקוח על החפצים שהוא נושא עליו ולמזון שהוא מבקש לצרוך. אותו אדם כפוף לסנקציות של כליאה למשך חודשים בבית סוהר מתוקף החלטת פקיד של רשות האוכלוסין וההגירה, וזאת אם הפר את כללי המשמעת להם הוא כפוף. הוא אינו רשאי לעבוד, אלא מקבל מעט "דמי כיס", וללא תעסוקה והכנסה אין לו אפשרות של ממש לעזוב את המתקן ולנסוע ממנו ובחזרה אליו מדי יום, גם אם אינו צריך להתייצב בו עוד שלוש פעמים ביום. בתום 20 חודשים של החזקה ב"מתקן השהייה" אותו אדם למוד סבל ותלאות, שייתכן שהצליח קודם שנשלח לשם לשקם את חייו מן הקורות אותו טרם בואו לישראל, ישתחרר מן המקום כשנפשו מצולקת, רוחו שבורה והוא שוב נטול כל.

שלישית, הצעת החוק כוללת סנקציות מוגדלות – הן פליליות והן מינהליות – למעסיקי "מסתננים" המוחזקים ב"חולות" או שאין בידם רישיון ישיבה. הוראות אלה ירתיעו מעסיקים מלהעסיק מבקשי מקלט כלל, גם אם יש בידיהם מסמכים.

רביעית, הצעת החוק כוללת רפורמה בחוק עובדים זרים – הקמת קרן להפקדת כספים עבור מהגרות ומהגרים בישראל. רפורמה חשובה ומורכבת זו, שלו תחוקק כהלכה תסייע להגן על זכויות העובדות והעובדים, מנוצלת גם היא על מנת להחמיר את מצבם התעסוקתי של מבקשי מקלט – לייקר עד מאוד את העסקתם (על ידי הטלת חובה להפקיד 20% מעלות שכרו של העובדים על חשבון המעסיקים), להקטין במאוד את הכנסתם הדלה (על ידי הפקדת 20% נוספים משכרם של העובדים), וכתוצאה לדחוק אותם עוד יותר לחיי דלות, המובילים לצפיפות ולבטלה, על ההשלכות החמורות הנגרמות בשל כך להם ולסביבתם.

אלא שהרפורמה בחוק עובדים זרים אינה נוגעת למבקשי מקלט דווקא, אלא לזכויות סוציאליות של מהגרות ומהגרי עבודה בכלל. נוכח מורכבותה צוותים מקצועיים במשרדי הממשלה עמלים עליה מזה מספר שנים, וטרם גיבשו נוסח מספק ומניח את הדעת. משום כך, לא ברור מדוע נכרכה הרפורמה הנוגעת למהגרי עבודה בהצעת חוק זו. אין כל הצדקה לקדמה בהליך בזק, ויש להפרידה מהצעת החוק.

אילו נלמדו פסקי הדין של בית המשפט העליון ודו"ח מבקר המדינה כראוי, מתוך כוונה ליישם ולא לעוקפם, הרי שתחת הצעת חוק זו היתה הממשלה מקדמת יוזמות המעודדות את העסקתם של מבקשי המקלט ברחבי הארץ על ידי מתן רישיונות עבודה, ביטול כל ההיטלים הכרוכים בהעסקה ונגישות לשירותי בריאות ורווחה. מדיניות שכזו תמלא אחר חלק ממחויבויותיה הבינלאומיות של ישראל, תשחרר בני קבוצה זו מן הצורך להסתמך על מנגנונים קהילתיים, תפתח בפניהם אפיקי תעסוקה מרוחקים מן המרכז (ובהם ענפים שבהם נדרשים עובדים וענפים שבהם מועסקים מהגרי עבודה המיובאים לישראל בעשרות אלפיהם), ותאפשר פיזור שיקטין את הנטל על האיזורים המוחלשים ממילא שבהם הם מצטופפים.