



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

הגירה כהסתננות בלתי חוקית: המחיר ודרכי התמודדות

אייל גבאי ורועי ילינק

מרץ 2014

אדר ב' תשע"ד



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות.

המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלוש של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות.

המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

רחוב המלך ג'ורג'י 58, מיקוד: 9426223 ירושלים
58 King George St., 9426223 Jerusalem
Tel. +972 2 581 7196; Fax: +972 2 532 2422
info@izs.org.il; www.izs.org.il

תקציר

נייר עמדה זה מאת אייל גבאי¹ ורועי ילינק² מציג את הבעיות הקיומיות שיוצרת תופעת המסתננים ומציע דרכים מעשיות לפתרון.

לדוגמה, בתחום הדיור, הימצאותם של עשרות אלפי מסתננים, המתגוררים בתנאים קשים ובדירות צפופות, מעצימה את מצוקת הדיור, משום שבתוך מספר שנים נתפסו אלפי דירות על ידי המסתננים.

אתגר נוסף ניצב בפני מערכת החינוך וכרוך בשאלת הכלים שיש להעניק לתלמידים הזרים. שאלה זו מתאפיינת בקושי מיוחד, משום שלא ברור אם להתייחס אליהם כתושבי קבע או כארעיים. מצבור בעיות אלה מחמיר על רקע העובדה כי בתחומי רווחה, חינוך ובריאות, העול העיקרי נופל על אזורים שאינם משופעים באמצעים (דוגמת דרום תל אביב, אילת וערד) ותשתיות ממשלתיות חלשות.

מעבר להצגת הבעיות, דנים גבאי וילינק בסוגיית זהותם של המסתננים: האם הנם מהגרי עבודה או שמא פליטים הבורחים מסכנת מוות? לטענת גבאי וילינק, ישנם ארגונים המנצלים את התופעה כדי לקעקע באמצעותה את האתוס של ישראל כמדינה יהודית ולהפכה למדינת כל תושביה.

לאור כל אלה, גבאי וילינק ממליצים על מספר פתרונות אפשריים:

- קביעת עמדה ברורה כיצד לנהוג בנשים ובילדים שיגיעו לגדר ויסבלו מרעב ומצמא. כמו כן, יש לקבוע מה דינו של מסתנן שינסה לפרוץ את הגדר ובאילו אמצעים ניתן להרחיקו.
- יצירת תחושה בקרב מסתננים עתידיים כי מדינת ישראל אינה מקום כדאי להגירה, זאת ע"י שפיטת המסתננים למאסר ממושך ודחיית האפשרות של המסתנן לעבוד ולהרוויח כסף.
- הקמת מחנות שהייה אשר יאפשרו למדינה להשיג שתי מטרות: באמצעות ריכוזם תוכל המדינה למלא את חובתה ההומניטרית ובמקביל למנוע מהם את האפשרות להשתכר בארץ.
- דרך נוספת לפגוע ב"אטרקטיביות" של ישראל עבור המסתננים טמונה באיום להחזיר אותם למדינות המוצא. יש המקלים ראש במראה של מטוס המוביל 300 מסתננים בחזרה לביתם,

¹ איל גבאי היה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בין השנים 2009-2011.

² רועי ילינק הוא חוקר במכון לאסטרטגיה ציונית ומאסטרנט ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת בר-אילן.

על רקע מספרם הגבוה של אלו שנשארים בארץ. אך למראה זה יש עוצמה תודעתית, המסייעת בהשגת המטרה: לא רק להיפטר מ"המלאי" הקיים של המסתננים בארץ, אלא בעיקר למנוע את "הזרם" של מסתננים עתידיים אל שטחי מדינת ישראל.

הגירה כהסתננות בלתי חוקית: המחיר ודרכי ההתמודדות

לתופעת ההסתננות לישראל יש השלכות רבות: לאומיות, חברתיות וכלכליות. מבחינה לאומית הסכנה ברורה: זהו איום, כרגע רק ברמה עקרונית אך בהחלט מעשי בעתיד, על אופייה היהודי של המדינה. אולם התופעה מסכנת גם את משאבי החברה הישראלית, ובכך היא בעלת השלכות מאיימות מידיות. אחת הדוגמאות המוחשיות לסכנה הטמונה בהגירה הבלתי חוקית לישראל, אשר משיקה לבעיה בוערת אחרת שעל סדר היום הציבורי, טמונה בנושא הדיור. נכון ל-2014 נמצאים בישראל כ-40 עד 60 אלף מסתננים. רובם מתגוררים בתנאים קשים: קבוצות של ארבעה עד שישה אנשים בדירה אחת. אבל הקושי שלהם משליך גם על מצוקת הדיור של הישראלים: המשמעות המעשית עבורם היא שבשנים האחרונות נתפסו כעשרת אלפים דירות על ידי המסתננים. על רקע המחסור בדירות למגורים בשוק הישראלי, מחסור שמהווה גורם מרכזי לעלייה במחירי הדיור, שהביאה, בין היתר, למחאת קיץ 2011, יש אפוא לבעיית המסתננים גם השלכות חברתיות מידיות על מרקם החיים במדינה.

זאת ועוד: מבחינה כלכלית המסתננים מהווים עול על מערכות הרווחה והבריאות שנאלצות להתמודד עם הצורך לטפל במאפיינים הייחודיים של חיי המסתננים. מובן כי התמודדות זו דורשת משאבים רבים, הבאים על חשבונם של אזרחי מדינת ישראל.

בנוסף לכל אלו, קיימת בעיה נוספת שמונחת לפתחה של מערכת החינוך הישראלית. האתגר העיקרי הניצבים בפני מערכת החינוך כרוך בשאלת הכלים שיש להעניק לתלמידים הזרים, ושאלה זו מתאפיינת בקושי גם משום שלא ברור אם להתייחס אליהם כ"קבועים" או שמא כארעיים. צבר הבעיות האלה מחמיר על רקע העובדה כי העול העיקרי (בנושאי רווחה, חינוך ובריאות) נופל על אזורים, ערים ותשתיות ממשלתיות מוחלשות. עובדה היא שרבים מהמסתננים שוהים בדרום תל אביב, אילת וערד, אזורים שממילא אינם משופעים באמצעים ובתשתיות.

המסתננים: על טעות וניצולה

השאלה הראשונה שצריכה להישאל היא לאיזו קטגוריה משתייכים המסתננים? האם הם מהגרי עבודה, או שמא פליטים הבורחים מסכנת מוות? לשאלה זו משמעות קריטית, שכן ההיגיון מחייב

את המדינה לקבוע, בהתאם לאמנת האו"ם, כי מי שאינו משתייך לקטגוריה של פליט לא יהיה זכאי לאותם תנאים סוציאליים שזכאי להם פליט. למרבה הצער, עד כה המוסדות הקובעים במדינה כמעט ולא קיימו דיון רציני בשאלה זו. כתוצאה, היחס למסתננים, בין אם הם פליטים או מהגרי עבודה, שווה.

יש ארגונים שונים המנצלים את התופעה כדי לקעקע באמצעותה את האתוס של ישראל כמדינה יהודית ומנסים לגרום לה להיות מדינת כל אזרחיה, או, ליתר דיוק, כל תושביה. בין יתר הדרכים שארגונים אלה פועלים בהן ניתן למנות הגשת עתירות לבתי משפט, פעולות הסברה במדינות התקשורתיות השונות, ועוד דרכים שנועדו להקשות על המדינה לטפל בתופעה על בסיס הגדרתה כ"יהודית".

מערכה ציבורית ומשפטית

עוד לפני שנוצרה בעיית המסתננים, עמדה במוקד תשומת הלב הציבורית התופעה של העובדים הזרים. בחוגים מסוימים היחס כלפיהם נבע מאותה כוונה הניצבת מאחורי היחס של חוגים מסוימים למסתננים: קעקוע האופי היהודי של המדינה. הדרישה העיקרית במסגרת זו היתה להכיר בכל ילד של עובדים זרים שנולד בארץ והנו דובר עברית, כחסין מהרחקה. הדרישה הזו חלחלה לתודעה הציבורית והיא מתקיימת כיום גם לגבי המסתננים. לכל בר דעת ברור כי החלת הכלל הזה גם על ילדי המסתננים, תביא להשתקעותם בארץ. האירוניה בדרישה הזו נעוצה בכך שהנוקטים בה מתנגדים לרוב לכל גילוי של סממן לאומי, אך בכל הנוגע לרצונם לחבר את העובדים הזרים או המסתננים לחברה הישראלית – אין להם בעיה ללוות אותה בשירים בעלי פן לאומי, כמו "אין לי ארץ אחרת" של גלי עטרי, כאשר ברקע מתנוסס דגל ישראל.

מאחורי הדרישה "ההומנית" הזו ניצבת תפיסה שבאה להגדיר מחדש מיהו ישראלי ומי זכאי להתגורר במדינה כאזרח. לפי חוק השבות, אזרחות ישראלית מוקנית לכל בן לאם יהודייה העולה לארץ או בן לאזרחים ישראליים. התפישה שארגונים למען זכויות המסתננים מנסים לקדם שונה לחלוטין – ישראלי הוא כל מי שנמצא פה. תפיסה זו, כפי שהוזכר לעיל, תפורר את קיומה של ישראל כמדינה יהודית.

מפתיע היה לגלות כי גם בג"צ הלך שבי אחר תפישה זו, וקבע כי ילדי המסתננים ישתלבו באופן מלא במערכת החינוך הישראלית. לקביעה זו משמעות חשובה ומדאיגה, שכן משמעו של פסק הדין הוא שילדי המסתננים הם חלק בלתי נפרד וקבוע מהחברה הישראלית.

ההשוואה שנעשתה בדיון המשפטי והציבורי, בין בני העלייה מאתיופיה לבין בני המסתננים, לא היתה במקומה. בני העלייה מאתיופיה הם חלק בלתי נפרד מהחברה הישראלית משום שהם יהודים, בעוד ילדי המסתננים הגיעו לכאן ממניעים שונים, והם אמורים לשוב בעתיד עם משפחתם לארץ מוצאם. ההשוואה שערך בג"צ בין שתי הקבוצות מתעלמת מההבדל הבסיסי בין עולה לישראל כמשתייך לעם היהודי ובין מסתנן לישראל.

דרכי ההתמודדות עם התופעה

יש לחלק את ההתמודדות עם תופעת המסתננים ואת הניסיונות לפתור אותה לשני שלבים: "המלאי" ו"הזרם". "המלאי" פירושו המסתננים שכבר הצליחו לחדור למדינה בדרכים כאלו ואחרות, והם כאלה שהגיעו ממדינות שלא ניתן לגרש אליהן בחזרה מסיבות הומניטריות. בנושא זה קיימת אחדות דעים בין משרד החוץ הישראלי לבין האו"ם, ומוסכם כי האחריות עליהם מוטלת על כתפי המדינה המארחת, במקרה זה מדינת ישראל.

יש להדגיש כי באמנת האו"ם לזכויות הפליטים לא מדובר – כפי שיש המנסים להציג זאת – בסיבות הומניטריות כמו מערכת בריאות גרועה או תנאי מחיה קשים במדינת המוצא. נתונים אלה אינם רלוונטיים כלל וכלל. רק מי שצפויה לו סכנת חיים במדינת מוצאו כמשתייך לקבוצה נרדפת או שנמלט מן הצבא זכאי להגנה, שאם לא כן המשמעות היא שכל אדם מהעולם השלישי יהיה זכאי להגנה מצד ישראל וכל המדינות המפותחות, גם על חשבון אזרחי אותה מדינה. זהו אבסורד לוגי ומוסרי.

בכל הנוגע ל"מלאי" המסתננים הקיים, המדינה מעניקה להם את הדרוש בכדי להתקיים ברמה סבירה.

הבעיה היא כיצד להתמודד עם "הזרם". המטרה הברורה היא להפחית את הזרם, ולמנוע אותו לחלוטין בהמשך. אפשרות אחת שהועלתה היא העברת המסתננים שכבר חדרו ארצה ולא ניתן להשיבם למולדתם למדינה שלישית, אך הצעה זו לא קרמה עור וגידים. הסיבה לכך היא שהעברה למדינה שלישית משמעותה חתימת הסכם עם מדינה שאיננה מדינת האם, ולכן על המדינה "המארחת" לשאת באחריות הכלכלית של מהלך זה ולערוב לשלומם של המסתננים. בפועל, למרות מאמצים של זרועות שונות של מדינת ישראל, לא נמצאה מדינה מארחת מתאימה. הנושא, לפחות בינתיים, ירד מהפרק.

אופציות נוספת טמונות בהקמת גדר, אמצעי פיקוח נוספים על הגבולות, ו"הורדת" הכדאיות להגיע לישראל. הגדר שהוקמה בגבול ישראל-מצרים הייתה הפתרון הראשוני. הקמת הגדר אושרה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו בחודש ינואר 2010 ובנייתה נמשכה עד דצמבר שנת 2012. אך גם הגדר אינו פתרון מוחלט בשל כמה בעיות שצפינו מראש. השאלה הראשונה, והמורכבת ביותר, היא כיצד לנהוג בנשים ובילדים שיגיעו לגדר, יעצרו סביבה, בשטח שנכלל בשטחה של מדינת ישראל, ויסבלו שם מרעב ומצמא. מה יוכלו החיילים לעשות מול תמונה אנושית טראומטית כזו? מחד, הרצון הבסיסי והמוסרי לדאוג לאנשים אלו (שבאמת גם באו מאזורי חיים לא קלים כלל, ובכל מקרה כעת נמצאים בסכנה ובסבל), ומאידך, ההבנה כי הכנסתם למדינה תגרום לבואם של עוד רבים כאלה.

השאלה הפכה במהירות מתאוריה למציאות: בשלהי חודש אוגוסט 2012 קבוצה של 21 מסתננים, ובהם ילד ושתי נשים, צעדה דרך קדש ברנע במטרה להיכנס לישראל. קבוצת המסתננים נעצרה לפני אחד מאמצעי המכשול, מערבית לגבול. כוח צה"ל, שפעל לפי ההנחיות, לא אפשר להם לחצות את הגבול לתוך מדינת ישראל. אך כמה ארגונים ישראלים מיהרו לפנות לבג"צ במטרה לאשר את כניסתם. באירוע זה, עוד בטרם נתן בג"צ את פסיקתו, התנדבה המדינה להכניס לארץ את הנשים והילד מטעמים הומניטריים, ואילו יתר חברי הקבוצה הופנו לשוב למצרים, תוך תיאום עם הרשויות בקהיר.

יש לציין כי למדינה אין מדיניות מוכרזת למקרים מעין אלה, והאירוע מהווה תקדים מסוכן, אשר למעשה מאיין את קיומה של הגדר ומחייב את המדינה לקלוט מסתננים, גם אם לא חצו את הגדר, אלא נותרו בסמוך לו.

שאלה אחרת היא מה דינו של מסתנן שינסה לפרוץ את הגדר. באילו אמצעים ניתן להרחיקו: כדורי גומי, גז מדמיע או אמצעים אחרים? כיום חל איסור מוחלט להשתמש בירי - לא באש חיה ולא באמצעות כדורי גומי, וגם השימוש בגז מדמיע מוטל תחת מגבלות. האמצעים המקובלים הם הפעלת מערכות המייצרות רעש, ורק במקרים קיצוניים, שבהם נעשה ניסיון משמעותי לחבל בגדר, ניתן להסתייע בגז מדמיע. (מן הראוי להבהיר כי ההוראות תקפות לגבי מסתננים, ואינן חלות לגבי ניסיונות חדירה ופגיעה מצד גורמים עוינים כאלה ואחרים.)

בזכות הגדר

הקמת הגדר הפחיתה בצורה משמעותית את זרם המסתננים. בשנת 2009 נכנסו לארץ 5295 מסתננים. בשנת 2010 כמעט ושולשה כמות המסתננים והיא הגיעה עד ל-14,386 איש. שנה לאחר מכן, כשכבר החלה העבודה על הקמת הגדר, המשיך קצב המסתננים לעלות. שנת 2011 היא שנת השיא – 16,551 איש חדרו לארץ. בשנת 2012, כשחלק ניכר מהגדר כבר עמד על מכונו חלה ירידה משמעותית, ונכון לחודש נובמבר כמות המסתננים עמדה על 10,280 איש. גם מתוך עיון בפילוח כמות המסתננים לפי חודשים יש מתאם ברור בין התקדמות הגדר לבין ירידת כמות המסתננים. בחודש ינואר 2012 הצליחו להסתנן 2,186 איש. חצי שנה לאחר מכן ירדה כמות המסתננים ל-260 איש בסך הכל. באוקטובר אותה שנה נכנסו לארץ רק 57 מסתננים.

הקמת הגדר הושלמה בחודש דצמבר 2012, והביאה עמה לירידה נוספת בכמות המסתננים שהצליחו להיכנס לשטח מדינת ישראל. לאחר השלמת בניית הגדר, בשנת 2013 נכנסו לארץ, בסך הכול, כ-40 מסתננים לאורך השנה כולה.

יש לציין כי לצורך ההגעה לגבול ישראל עושים המסתננים שימוש בבדווים, החיים בחצי האי סיני, וזאת בתמורה לעמלה גבוהה מאוד (בין כמה אלפים עד עשרות אלפי דולרים). עד הקמת הגדר הבדואים הם שניווטו אותם מלב מצרים אל גבול ישראל, אך כיום, כשגם הבדואים מבינים כי הגדר מקשה על כניסה לישראל, פתחה המוטיבציה שלהם לפעול בעניין. עם זאת, הגדר אינה פתרון הרמטי, שכן גם אם הגדר תחסום באופן מוחלט את אפשרות החדירה לישראל, המסתננים עלולים להסתנן דרך הגבול עם ירדן, ויחדרו לתוך מדינת ישראל מאזור הערבה; מה גם, שתוואי השטח באזור זה נוח יותר מאשר זה הקיים באזור הגבול המצרי.

המכשול הכלכלי והתודעתי

המכשול הפיזי הוא רק אחד האמצעים להפחתת התמריץ לצאת למסע לכיוון מדינת ישראל. המסתננים עושים כבר בארץ מוצאם שיקול כלכלי פשוט: להיכן הכי קל להגיע, ואיפה יוכלו להרוויח הכי הרבה כסף? על פי התשובה לשתי שאלות אלו הם קובעים את מחוז חפצם. על כן, הממשלה הציבה לה למטרה להוריד את רמת האטרקטיביות של ההגעה לישראל. לשם כך קודמה בכנסת חקיקה שתקטין את הכדאיות הכלכלית בהגעה לארץ. 'החוק למניעת הסתננות', שנחקק ביוני 2013, הגביל את היכולת של המסתננים להוציא רכוש או כסף מישראל למדינת האם. תיקון

לחוק שעבר בדצמבר 2013, אִפְשֵׁר לרשויות לשים תחת משמורת את המסתננים במתקן המשמורת למשך שנה. בכך למעשה נדחתה האפשרות של המסתנן לעבוד ולהרוויח כסף.

הקמת מחנות שהייה היא צעד נוסף בהפחתת האטרקטיביות של ההגעה לישראל. מחנה שהייה 'חולות', שתוכנן להכיל כ-9000 מסתננים ונפתח בדצמבר 2013 אִפְשֵׁר למדינה להשיג שתי מטרות: באמצעות ריכוזם תוכל המדינה למלא את חובתה ההומניטרית, לספק להם חינוך, מערכת רווחה ומערכת בריאות בסיסיים, ובמקביל למנוע מהם את האפשרות להשתכר בארץ ולהעביר את הכסף למדינות האם.

צעד זה של אספקת השירותים החיוניים תוך כדי מניעת השתכרות מעקר את התמריץ הכלכלי להגיע לישראל ומפחית בצורה דרמטית את הרצון להגיע. יש לציין כי המידע על ישראל עובר במהירות מפה לאוזן, היישר מישראל למדינות המוצא, וככל ששמה של ישראל כמדינה לא כדאית למסתננים יתחזק, כך תפחת המוטיבציה של האחרים לנסות להסתנן אליה.

דרך נוספת לפגוע ב"אטרקטיביות" של ישראל עבור המסתננים טמונה באיום להחזיר אותם למדינות המוצא, גם אם מדובר בהסתברות נמוכה. עצם ההכרה באפשרות זו תהווה תמריץ שלילי נוסף לחדור לישראל. יש המקלים ראש במראה של מטוס המוביל 300 מסתננים בחזרה לביתם, שכן ישנם כמה עשרות אלפי מסתננים. אך למראה הזה יש עוצמה תודעתית, וחשוב להבין ולהבהיר כי המטרה העומדת כעת לעיני מקבלי החלטות היא לא להיפטר מ"המלאי" הקיים אלא למנוע את "הזרם" העתידי.

רק שילוב של כל האמצעים שנסקרו לעיל, לצד ההבנה כי לא מדובר רק בסוגיה הומניטרית בסיסית, אלא בשאלות ערכיות, חברתיות, לאומיות וכלכליות כבדות הנוגעות לאופייה של המדינה ולחלוקת משאביה – הם שיביאו לסיומה של התופעה, אשר יש לה השלכות שליליות רבות על מדינת ישראל.