



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

הגירה ומדיניות: סקירה משווה

נועה לזימי

עריכה: נועה לזימי ועמית איזנמן

דצמבר 2019

כסלו תש"ף



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 והשלום 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.

בית החברה האזרחית, יפו 224, מיקוד : 94383 ירושלים

224 Jaffa St., 94383 Jerusalem

Tel. +972 2 581 7196

<https://izs.org.il/he/> ; info@izs.org.il

תוכן עניינים

4	תקציר
10	מבוא
15	ישראל
15	נתוני הגירה בשנים האחרונות
18	מדיניות הגירה
25	קליטת מסתננים ומבקשי מקלט
29	בריאות ורווחה
31	הרחקה למדינה שלישית
33	אוסטרליה
33	נתוני הגירה בשנים האחרונות
35	מדיניות הגירה
35	התמודדות עם הגירה בלתי חוקית
43	מרכזי שהייה
48	יחסה של אוסטרליה לאמנת הפליטים של האו"ם
52	ארצות הברית
52	נתוני הגירה בשנים האחרונות
54	מדיניות הגירה
59	מתקני מעצר למהגרים בלתי-חוקיים
65	מדיניות כלפי מבקשי מקלט ופליטים
70	בריטניה
70	נתוני הגירה בשנים האחרונות
72	מדיניות הגירה
81	קנדה
81	נתוני הגירה בשנים האחרונות
84	מדיניות הגירה
92	מרכזי שהייה
95	סיכום

תקציר

הוויכוח הגועש סביב הרחקת מהגרים בלתי חוקיים מישראל גדוש בהרבה מיתוסים ובמעט עובדות. טענות בדבר מדיניות הגירה מפלה ונטולת הומניות נשמעות ללא הרף מצד מתנגדי ההרחקה אשר מלינים כי ישראל אינה עומדת בסטנדרטים בינלאומיים, ובפרט בהתחייבויותיה כלפי אמנת הפליטים עליה היא חתומה.

על מנת לעמוד על העובדות בחנו את הטיפול במסתננים ומבקשי מקלט בארבע מדינות מערביות אשר בדומה לישראל, מתמודדות עם תופעת הגירה בלתי חוקית מוגברת לשטחן: ארה"ב, אוסטרליה, בריטניה וקנדה.

מחקרנו מציג תיאור מקיף של מדיניות הטיפול בהגירה בלתי חוקית כפי שהיא באה לידי ביטוי בחקיקה, החלטות ממשלה ותכניות שונות במדינות אלו, תוך הבחנה בין שלל מושגים אשר נוטים "להתערבב" בדיון הפומבי: מסתננים, מבקשי מקלט ופליטים.

עבור כל מדינה ריכזנו את נתוני ההגירה הבלתי חוקית (זהות המהגרים, נסיבות הגעתם למדינה הקולטת) וסקרנו את הצעדים בהם נקטה כל מדינה בשנים האחרונות על מנת להדוף את ההגירה

הבלתי חוקית. עוד בחנו את המדיניות כלפי מבקשי מקלט : מידת ההכרה בפליטות, תהליך הסדרת מעמדם, יישובם מחדש ועוד.

להלן עיקרי הממצאים :

כל אחת מן המדינות הנבדקות, ללא יוצא מן הכלל, משקיעה משאבים רבים בצמצום תופעת ההגירה הבלתי חוקית לשטחה, תוך נקיטת צעדים חריפים לעיתים, וזאת בהתאם לגודל האיום הנשקף מגל ההגירה :

• **אוסטרליה** נאבקה בהברחת אדם בסירות באמצעות מבצע "גבולות ריבוניים" לחיזוק אכיפת הגבולות, והגבילה את ההגירה לשטחה על ידי כינון מדיניות "טיפול החוץ" הקובעת כי מהגרים בלתי חוקיים יטופלו מחוץ לגבולות המדינה, עד אשר ייקבע מעמדם.

• **ארה"ב** השקיעה הון באבטחת הגבול עם מקסיקו, החל מ"מבצע זקיף" בזמנו של קלינטון ועד הקמת גדר הביטחון בממשל בוש. טראמפ המשיך מגמה זו על ידי הובלת מאבק משפטי לביטול תכניות ההגירה שהוטמעו בממשל אובמה וכן הרחבת סמכויות כוחות הביטחון בכל הנוגע למעצר של זרים.

• **בריטניה** התמקדה בבלימת נזקים חברתיים-כלכליים לאזרחיה הנגרמים מהגירה מוגברת של כוח אדם זול לשטחה. לשם כך, הממלכה העבירה רפורמות חקיקה המענישות חברות שבחרות להעסיק מהגרים בלתי-חוקיים וכן השיתה הגבלות על מתן שירותים למהגרים על ידי מוסדות ציבוריים.

• **קנדה**, מדינה בעלת יחס אוהד כלפי הגירה, הנהיגה מדיניות בלתי מתפשרת כלפי הגירה בלתי חוקית. במשך כהונתו בת עשר השנים של ראש הממשלה הקודם, הרפר, חיזקה קנדה את גבולותיה והחמירה את הענישה על הברחת אדם. מדיניות זו רוככה משמעותית עת הוחלף השלטון ב-2015 עם כניסתו של טרודו לתפקיד. חרף השינוי ועקב מגמה גוברת של מהגרים מארה"ב הצובאים על גבולותיה, קנדה החלה לאותת לאחרונה כי לא תגלה סובלנות כלפי תופעה זו.

בתחום הטיפול במבקשי מקלט ופליטים מתגלים פערים גדולים יותר בין מדינה למדינה:

• **אוסטרליה** איננה מאפשרת את הכנסתם של המהגרים המנסים לחדור לגבולה בסירות (תהא מצוקתם אשר תהא), ומעבירה אותם למתקני שהייה, בעיקר בפפואה גינאה החדשה או נאורו, שם הם ימתינו עד שמשרד ההגירה

האוסטרלי יקבל החלטה בעניינם. לרוב גם אם הוכרו כפליטים, אוסטרליה תעשה מאמץ ליישב אותם מחדש במדינות אחרות.

- מן העבר השני, **קנדה** הינה מדינה ידידותית מאוד למבקשי מקלט בהשוואה למדינות בסקירה, בהפגינה אחוז קבלה גבוה במיוחד של בקשות מקלט – קרוב ל-70% נכון לשנת 2017 (עלייה של כ-44% משנת 2013).

- **בריטניה** רשמה שיעור די קבוע של הכרה בפליטים בשנים האחרונות. בדיקתנו מעלה כי חלקה היחסי בקבלת מבקשי מקלט הוא זעיר ביחס לשאר מדינות האיחוד האירופי. לממשלה הנוכחית מדיניות ברורה לפיה יש לבלום את כניסתם של מבקשי המקלט ככל שהדבר מאפשר. בריטניה עושה זאת על ידי סיוע כספי בהיקף גדול למדינות אחרות בקליטת פליטים לשטחן ובהחזרתם של אותם מבקשי מקלט אשר בקשותיהם סורבו למדינות המוצא.

- **ארה"ב** נקטה במדיניות יחסית אוהדת כלפי מבקשי מקלט עד לעלייתו לשלטון של הנשיא טראמפ. בתקופת אובמה נקבעו מכסות פליטים גבוהות מאוד אשר מיצבו את המדינה כמובילה ביישוב מחדש של הפליטים בתחומה. ברם, הנשיא

טראמפ פועל להורדת המכסות וכן להקשחת התנאים לקבלת מקלט מדיני בארה"ב.

בכל הנוגע לטיפול במהגרים הבלתי חוקיים מצאנו כי החזקתם של מבקשי מקלט ומסתננים במתקני שהייה הינה תופעה נפוצה. ישראל אינה שונה מאוסטרליה, בריטניה וארה"ב בשימוש בפרקטיקה זו הנתפסת כאמצעי הרתעה מרכזי בטיפול בהגירה בלתי חוקית. התנאים במרכזים אלו משתנים ממדינה למדינה, אך אינם תנאי נוחות באף אחת מהן. הנחת היסוד העומדת במרכזה של גישה זו היא כי מדיניות נדיבה יותר תהווה תמריץ להסתננות עתידית.

בשורה התחתונה, מדיניותה של ישראל כלפי מסתננים עומדת בשורה אחת עם דמוקרטיות מערביות מובילות. ניתוח המצב בישראל אף מראה תמונה מורכבת יותר של אוכלוסיית המהגרים ויש יסוד סביר להניח כי מרביתם אינם פליטים. עם זאת, הסקירה מצביעה על היעדר מדיניות אשר בא לידי ביטוי באי קביעת מכסת פליטים המעוגנת בחוק וכן בטיפול לקוי בבקשות למקלט מדיני.

לדידנו, על מדינת ישראל לקבוע בחקיקה ראשית את מכסת הפליטים הרצויה תוך התחשבות בשיקולים דמוגרפיים וחברתיים לצד שיקולים הומניטריים. בנוסף, נראה לנו לנכון כי ראוי שמדינת

ישראל תנקוט במדיניות הגירה יסודית יותר, אשר מבחינה בין פליטים שנרדפו בארצות מוצאם ונמלטו מזוועות, לבין מהגרי עבודה החפצים בשיפור תנאי חייהם. לשם כך, יש צורך בהקצאת משאבים וכוח אדם לצורך בירור מעמיק יותר של זהותם של המהגרים וטיפול פרטני וזריז יותר על ידי הרשויות האמונות על הנושא.

על מדינת ישראל לראות נכוחה את המציאות החדשה של הגירה גלובלית ולעדכן בהתאם את מדיניות ההגירה שלה, אשר במשך שנים נתנה מענה בעיקר לקליטתם של מהגרים יהודים. התייעלות המערכת תסייע במיגור ההסתננות ובמקביל תביא להטבה במצב זכויות האדם של המהגרים הבלתי חוקיים עד לבירור מעמדם.

מבוא¹

בעשורים האחרונים מדינות דמוקרטיות רבות מתמודדות עם תופעת ההגירה על ביטוייה השונים – מהגרים, עובדים זרים, שוהים בלתי חוקיים ופליטים. מדינות מתועשות ומבוססות מתחבטות בדבר מדיניות ההגירה הרצויה עבורן, וזאת משום שלהגירה יש היבטים חיוביים ושלייליים כאחד. לאורך שנים, מדינות שונות באירופה נקטו במדיניות מקלה ואף עודדו הגירה לשטחן על מנת לתת מענה לבעיות פנימיות שונות: בעיקר הזדקנותה של האוכלוסייה וחסרון בכוח אדם מקצועי. לצד היתרונות, להגירה עשויות להיות השפעות שליליות המורגשות במהרה: קשיים בהיטמעות המהגרים מבחינה תרבותית, היותם נטל כלכלי על מערכות הבריאות והחינוך, ועוד.

ההגירה יכולה להיעשות באפיקים חוקיים ובאפיקים בלתי חוקיים, אשר אחד מהם הוא ההסתננות. מדינות עושות שימוש באמצעים רבים על מנת למגר תופעה זו, ביניהם: בניית גדרות, חיזוק אכיפת הגבולות וכמו כן, הקשחת מדיניות הגירה הכוללת בין היתר הערמת קשיים על בקשות לקבלת מקלט. בישראל נושא זה נמצא בעין הסערה בשנים האחרונות עקב תופעת הסתננות

¹ פרק זה והפרק העוסק בישראל נכתבו בעזרת יונתן יעקובוביץ' מן המרכז למדיניות הגירה ישראלית.

אשר הגיעה לשיאה בין השנים 2010-2012 והוערכה באלפי מסתננים בשנה.

הנושא הופך מורכב יותר כאשר נותנים את הדעת על משבר הפליטים העולמי המגיע לשיאים חדשים. נכון לשנת 2017, היו קרוב ל-65 מיליון עקורים ברחבי העולם, מתוכם, כ-20 מיליון פליטים בחסות האו"ם, 40 מיליון עקורים פנימיים וכשלושה מיליון מבקשי מקלט.² קרוב ל-70% מתוך אוכלוסיית העקורים הגיעו מחמש המדינות הבאות: סוריה, אפגניסטן, דרום סודן, מיאנמר וסומליה (מסודרות לפי חלקן בכמות הפליטים). כ-85% מן הפליטים נקלטו במדינות באזורים מתפתחים, כאשר טורקיה, פקיסטן ואוגנדה נושאות במרבית הנטל. מדינה אירופאית הבולטת בקבלת פליטים אל תוך שטחה היא גרמניה אשר דורגה במקום ה-7 מבין המדינות קולטות הפליטים נכון לסוף שנת 2017. ברם, בשנה שעברה הודיעה ראש ממשלת גרמניה, אנגלה מרקל, כי תגביל את מכסת הפליטים ל-200,000 וזאת עקב לחצים משותפותיה לקואליציה.³

² **Forced Displacement in 2017: Global Trends**, UNHCR, 2018. Retrieved from: <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>, pp. 2-3.

³ John Stone, **Angela Merkel imposes annual 200,000 cap on refugees Germany will take in**, *INDEPENDENT*, October 2017. Retrieved from: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/angela-merkel-refugees-refugee-crisis-200000-cdu-csu-coalition-a7990821.html>

כהקדמה לנושא, יש להבחין בין קבוצות שונות של זרים שאינם אזרחים, אשר לעיתים נוטים לבלבל ביניהן:

א. **שוהה בלתי חוקי**: זר שנכנס למדינה כלשהי דרך הגבול (אווירי, יבשתי או ימי) שלא כחוק (במקרה של ישראל – מצרים) ונתפס בגבול או בתוך הארץ. אפשרות נוספת היא שנכנס כחוק אך נשאר מעבר לתקופה המותרת לו.

ב. **מבקש מקלט**: אדם שעזב את ארצו והגיש בקשה להכרה כפליט במדינה אליה הגיע. כל עוד לא התקבלה החלטה בעניינו, אם יוכר כפליט או לא, נחשב כמבקש מקלט.

ג. **פליט**: אדם שנמלט מארצו עקב מלחמה או רדיפה והוא הוכר כפליט במדינת המקלט.

ההגדרות הללו חשובות משום שיש להן השלכות על דרכי הטיפול במהגרים השונים. אמנת הפליטים של האו"ם, עליה חתומות רוב מדינות העולם, מעמידה במרכז את זכויותיו של מי שמוגדר כפליט, כאשר העיקרון המנחה הוא עקרון "אי ההחזרה" (non-refoulement). סעיף 33 לאמנה קובע כי "שום מדינה החברה באמנה לא תגרש ולא תחזיר פליט, בשום צורה שהיא, אל גבולות הארצות שבהן יהיו חיו או חירותו בסכנה מטעמי גזע, דת,

אזרחותו, השתייכותו לקיבוץ חברתי או להשקפה מדינית".⁴ ההוראות החלות על המדינות החברות באמנה ביחס לפליטים הן ייחודיות למעמד זה; מי שאינו מוכר כפליט אינו זכאי לאותם תנאים סוציאליים. בהקשר זה ראוי לחדד את טווח השפעתה של האמנה על המדינות החתומות. האמנה מטילה את החובות הבאים:

א. שיתוף פעולה עם נציבות האו"ם לפליטים.

ב. פטור מעיקרון ההדדיות; פליטים זכאים לזכויות של אזרחים זרים גם אם מדינת מוצאם אינה נוהגת כך כלפי אזרחי המדינה המארחת.

ג. העברת מידע בדבר תחיקה ארצית לצורך יישום האמנה.

חלק מדרישות האמנה עשויות לעמוד בסתירה עם אינטרסים שונים של המדינה המארחת: ביטחוניים, דמוגרפיים, כלכליים ועוד. כפי שניתן לראות לעיל, האמנה דורשת מהמדינות החברות שיתוף פעולה עם האו"ם ודיווח על מאמציהן בקליטת פליטים, אך אין בכוחה להתערב בחקיקה פנימית של כל מדינה ומדינה. ברם, מדינות אשר נוקטות במדיניות הגירה וקליטת פליטים הנחשבת מחמירה, זוכות לביקורת בשל כך.

⁴ UNHCR (2010), pp. 17, 31.

ישראל

נתוני הגירה בשנים האחרונות

ראשית התמודדותה של מדינת ישראל עם הגירה בלתי חוקית מזיקה במיוחד הייתה בשנות ה-50 כאשר המונח "הסתננות" לישראל זוהה עם ה"פדאיון" – ערבים פלסטינים שפלשו למדינת ישראל מעזה, ירדן ולבנון בכדי לקחת חלק פעיל בטרור ולהזיק לביטחון האזרחים. התופעה החלה לאחר חתימת הסכמי שביתת הנשק בין ישראל למדינות ערב. ההסתננות לישראל והחדירה אליה הייתה למטרות גנבה, ביקורי משפחה, הוצאת נכסים שנשארו מאחור בעת הבריחה, קיצור דרך בתנועה בין מדינות ערב (בעיקר בין ירדן למצרים) ובתוך כך גם ביטוי לשאיפות נקם על ידי חבלה והרג. המשותף לכל סוגי ההסתננות הללו הוא אי-השלמתם של ערביי ארץ ישראל עם תוצאות מלחמת העצמאות ב-1948.⁵ היקף ההסתננות בין השנים 1949-1956 מוערך ב-70,000 מסתננים, מרביתם מהגדה המערבית.⁶ ב-1954, במסגרת השמירה על בטחון האזרחים, ולאחר ריבוי אירועי הטרור, נחקק "החוק למניעת הסתננות" במטרה למגר תופעה זו.⁷

⁵ שאול ברטל, 2009. הפלסטינים מהנכבה לפדאיון 1949-1956. ירושלים: כרמל. עמ' 59.

⁶ שם, עמ' 55.

⁷ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954, אתר הכנסת.

מקורה של רוב ההסתננות לישראל בעשורים האחרונים הוא באפריקה, כאשר המסתננים נכנסים בעיקר דרך הגבול עם מצרים. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, לאורך השנים נכנסו לישראל 64,492 מסתננים.⁸ מתרשים 1 ניתן לראות כי נכון לדצמבר 2018, שהו בישראל 33,627 מסתננים. הרוב המוחלט של המסתננים הגיע מאריתריאה (71%), אחריה סודן (20%) ושאר מדינות אפריקה (7%). מהגרים משאר מדינות העולם היוו 2.9%.

תרשים 1: מסתננים השוהים בישראל לפי ארצות מוצא,

31.12.2018¹⁰

סה"כ	שאר מדינות העולם	שאר מדינות אפריקה	סודן	אריתריאה	מספר מוחלט
33,627	556	2,470	6,594	24,007	
100	2	7	20	71	אחוז

כפי שניתן לראות בתרשים 2, חלה ירידה דרסטית בכמות המסתננים שנכנסו לשטחה של מדינת ישראל החל מ-2010. ראוי לציין כי החל משנת 2017 לא נכנס לישראל אפילו מסתנן אחד.

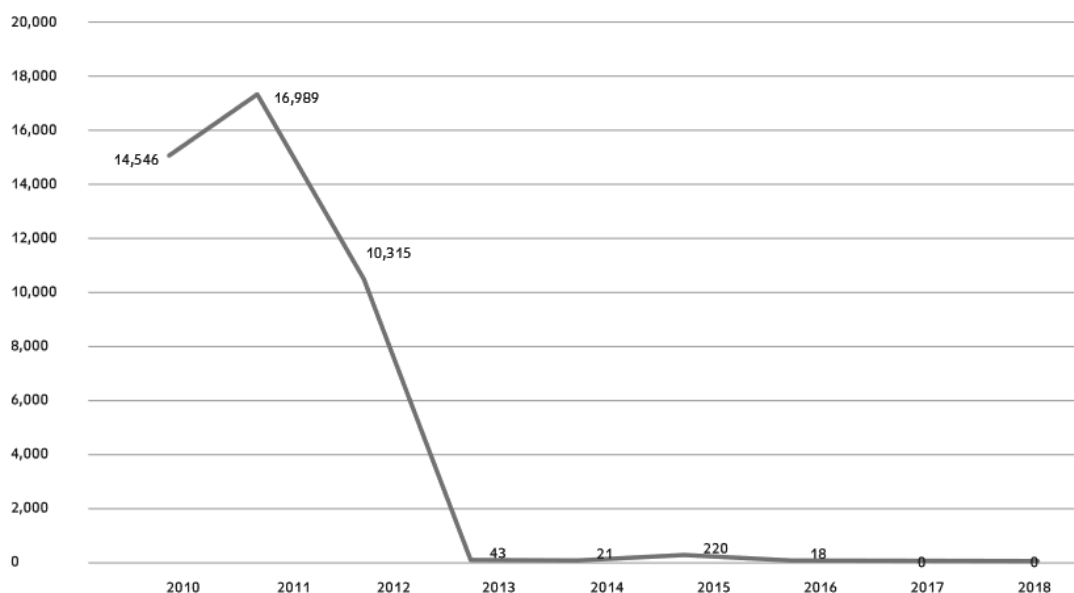
⁸ נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, ינואר 2019, עמ' 5. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/foreigners_summary_2018.pdf

⁹ שם, עמ' 7.

¹⁰ שם, שם.

הדבר ככל הנראה קשור באופן הטיפול בהגירה הבלתי חוקית
שישראל הנהיגה בעשור האחרון.

תרשים 2: כניסת מסתננים לישראל לפי שנת כניסה¹¹



בתרשים 3 אפשר להבחין כי במהלך שנת 2018 ישנה עלייה במספר
הבקשות שהוגשו על ידי נתיני אריתריאה ורוסיה ביחס למספרם
בשנה שלפני כן. מנגד, ניתן לראות בשנת 2018 ירידה משמעותית
במספר בקשות המקלט שהוגשו על ידי נתינים מאוקראינה
ומגיאורגיה בהשוואה לשנת 2017. ייתכן כי מגמה זו היא תוצאה
של יישום נוהל דחייה על הסף של בקשות שהוגשו על ידי אותם
נתינים המבוסס כי על חוות דעת הקובעת כי אוקראינה וגיאורגיה
הינן מדינות בטוחות, וכי ככלל לא נשקפת סכנה לחייהם של

¹¹ שם, עמ' 6.

הבאים משם. עוד ראוי לציין את העלייה המשמעותית במספר הבקשות שהוגשו על ידי נתיני הודו וסרי לנקה לעומת התקופה הקודמת (2015-2016).

תרשים 3: בקשות מקלט לפי ארץ מוצא ושנת הגשת הבקשה¹²

2018	2017	2016	2015	ארץ מוצא
1,765	7,711	6,880	703	אוקראינה
6,348	1,748	1,992	3,586	אריתריאה
136	191	121	280	אתיופיה
99	99	83	108	גאנה
399	1,351	3,668	736	גיאורגיה
671	322	157	41	הודו
436	332	302	22	מולדובה
344	274	109	146	ניגריה
766	906	636	1,162	סודן
540	430	50	157	סרי לנקה
2,772	635	395	14	רוסיה
1,987	779	444	316	שאר המדינות
16,263	14,778	14,837	7,271	סה"כ

מדיניות הגירה הוויכוח הציבורי בנושא המסתננים ומבקשי המקלט נסוב בעיקר סביב העובדה שלישאל אין מדיניות הגירה שיטתית ותכליתית. לאורך רוב שנותיה, הנחת היסוד הייתה כי אין צורך במדיניות סדורה מאחר וישאל איננה מדינת הגירה בהגדרתה, ואופייה התקבע כ"מדינת עלייה", כלומר מדינת שבות המוכנה לקלוט לתוכה כל יהודי המעוניין להשתקע בה. אופי זה בא לידי ביטוי גם

¹² שם, עמ' 10.

בחקיקה; חוק השבות, חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל נותנים מענה מצומצם להסדרת מעמדם של שוהים זרים. ברם, תפיסה זו אינה משקפת עוד את המציאות הקיימת. אט אט, בשל מצבה הכלכלי ומיקומה הגיאוגרפי, מדינת ישראל הפכה ליעד אטרקטיבי עבור עובדי חוץ, מבקשי מקלט ופליטים. ואכן, בלא מעט הזדמנויות, ישראל אפשרה את הגירתם של עובדים פלסטינים וכן מהגרי עבודה ממדינות שונות שלעיתים אף קיבלו מעמד של תושבי קבע.

תופעת ההסתננות הגוברת לישראל מאפריקה למעשה "כפתה" דיון מחודש בדבר גיבוש מדיניות הגירה מוכוונת מטרות. כפי שנראה בהמשך, מדינת ישראל עושה שימוש באמצעים רבים על מנת לבלום את תופעת ההסתננות ויש לזקוף לזכותה מספר הישגים בתחום. בה בעת, ישראל עודנה מתקשה בהסדרת מעמדם של זרים, החל מהימנעות מקביעת מכסת פליטים ריאלית (בהתאם לשיקולים ביטחוניים, דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים) דרך טיפול אפקטיבי בבקשות מקלט, ועד הרחקתם המיידית של מסתננים. בסקירה המובאת להלן נצביע על אמצעי המדיניות בהם נקטה ישראל לטיפול במסתננים ובמבקשי מקלט בעשור האחרון, תוך הצבעה על אילוצים ומכשולים אשר הביאו למצב הנוכחי.

האשרה הניתנת לשוהים מאפשרת להם (גם אם לא באופן רשמי) לעבוד משום שהוסכם כי המדינה לא תאכוף זאת, וכי ילדיהם זכאים לשירותי בריאות וחינוך.¹⁵

לאורך השנים ישראל נקטה במספר צעדים על מנת להתמודד עם תופעת ההסתננות. החלטת ממשלה ממרץ 2010 הורתה על הקמת גדר על גבולה המערבי של מדינת ישראל. המכשול אכן הערים קשיים על מסתננים שביקשו לחדור מסיני לישראל אך התגלה כלא מספק וזאת משתי סיבות עיקריות: ראשית, הגדר אינה נותנת מענה לבעיות החברתיות העולות מהשתקעותם של המסתננים המצויים כבר בארץ. שנית, המכשול הפיזי אינו בלתי עביר, במיוחד לנוכח הברחות פליליות המתקיימות לאורך הגבול. בהתייחסו לשאלת האפקטיביות של הגדר בכנס שנערך בנושא ביוני 2013, הסביר שר הפנים לשעבר אלי ישי: "השרה להגנת המולדת בארה"ב המתמודדת עם הגירה ממקסיקו, אמרה לי פעם, שלכל גדר של 12 מטר יש סולם של 13 מטר. נוסף על הסולם יש גם מנהרות. לכן רק העברת החוק, יחד עם הגדר ומתקני השהייה, מונעים את המשך תופעת ההסתננות. מי שמגיע לארץ

¹⁵ שם. ראו עוד: לא ישראלים בישראל: תמונת מצב 2010-2011, עמ' 15.

יישלח למתקן שהייה, וכך תיווצר הרתעה – יפחת רצונם של חבריו לבוא לכאן".¹⁶

מתוך הבנה זו, לאורך השנים פעלה המדינה להעביר תיקונים בחוק שיאפשרו את מעצרים והחזקתם של מסתננים במתקני המשמורת והשהייה שהוקמו באופן שירתיע מסתננים פוטנציאליים ויהווה תמריץ עבור מסתננים קיימים לעזוב. כך לדוגמא, חוקק תיקון 3 לחוק למניעת הסתננות שהביא להקמת מתקן "סהרונים". המתקן, שנועד לקלוט כ-3,000 מסתננים, החל לפעול ביוני 2012 ותרם לירידה בהיקף המסתננים שנכנסו לישראל. בדצמבר 2013 אף הוקם מתקן השהייה "חולות" בנגב תחת ניהולו של שירות בתי הסוהר והוא נועד לאכלס כ-8,000 איש.

אלא שהצעות לתיקונים בחוק למניעת הסתננות ביוזמת הממשלות האחרונות נתקלו בהתנגדויות עזות מצד ארגוני זכויות אדם בטענה כי הם בלתי חוקתיים.¹⁷ למעשה, עד היום בג"ץ התערב שלוש פעמים בנוסחו של החוק. שלוש הפרקטיקות המרכזיות להתמודדות עם הסתננות בהן התערב בית המשפט הינן

¹⁶ אלי ישי, מדיניות הממשלה בנושא ההגירה בתוך: רות גביזון ומאיר אלרון (עורכים), **התמודדות עם הגירה בלתי מוסדרת – סיכום כנס**, יוני 2013, עמ' 51.
¹⁷ <http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck.pdf> הגירה 20% מכון 20% למחקר 20% ביטחון 20% מצילה.pdf. שם.

אפשרות ההשמה במשמורת עד להרחקה, משך השהייה במתקן השהייה הפתוח בחולות ואפשרות ההרחקה למדינה שלישית. לאחר פסילת ההסדר הראשון בסוגיית החזקת מסתננים במשמורת, לפיו התקופה המרבית תעמוד על שלוש שנים, אושר בכנסת הסדר מתוקן (תיקון מס' 4 והוראת שעה) בו נקבעה תקופה של שנה.¹⁸ בפסק דינו של ביהמ"ש העליון בנושא, בג"ץ 8425/13, נפסלה אפשרות ההחזקה במשמורת של אדם שאין צפי להרחקתו.¹⁹ כלומר, אין להחזיק במעצר אדם שלא ניתן לגרשו תוך זמן מסוים. עוד מדגיש ביהמ"ש כי החזקה במשמורת לשם זיהוי ומיצוי אפיקי הרחקת המסתננים מישראל הינה חוקית, אך תוקף ההחזקה מכוח צו גירוש עומד רק כאשר מתקיים הליך הרחקה אפקטיבי, ולא הצהרת כוונות כללית גרידא:

"זהו הכלל שהתגבש בפסיקתנו, ואין בלתו: החזקה במשמורת מחייבת קיומו של הליך הרחקה אפקטיבי. כדי לשלול חירותו של אדם במטרה להרחיקו, אין די בהצהרה כללית כי בכוונת המדינה לעשות כן. נדרשת פעילות עקבית שתכליתה לגבש במהירות הראויה אפיק לגירוש".²⁰

¹⁸ בג"ץ 7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' הכנסת, עמ' 5. <http://www.divorcenet.co.il/judgements/3943041.pdf>

¹⁹ שם, עמ' 173.

²⁰ בג"ץ 8665/14 טשומה נגה דסטה נ' הכנסת, עמ' 20. <https://www.haaretz.co.il/st/inter/Hheb/images/histanenut.pdf>

מכאן כי בהיעדר אפשרות הרחקה אפקטיבית, אמצעי ההשמה במשמורת מנוטרל כליל ביחס לאוכלוסיית המסתננים וגם ביחס למבקשי המקלט אשר בקשתם נדחתה.

לבג"ץ הייתה השפעה ניכרת גם בנושא החזקת המסתננים במתקן השהייה הפתוח בחולות. ב-2015 נפסלו הסעיפים המאפשרים להחזיק מסתננים במתקן לתקופה של עד שנה ושמונה חודשים ב"חולות".²¹ בג"ץ קבע כי יש לשחרר את כל מי ששהה במתקן יותר מ-12 חודשים. על פי בית המשפט, בשל העובדה כי לא ניתן להרחיק את המסתננים, תכליתו של מתקן השהייה חולות הייתה בעיקר מניעת השתקעות ריכוזי מסתננים במרכזי ערים ואין לראותה כעונש כלפי המסתנן היחיד. מכאן שאין חשיבות לזהות המסתנן הנמצא במרכז השהייה אלא לסך השוהים בו לתקופה מסוימת, כאשר המטרה היא הפחתת הנטל ממרכזי הערים. משום כך קבע ביהמ"ש כי יש לקצר את זמן השהייה במתקן שכן גם במצב זה מובטחת תחלופה של מסתננים במתקני השהייה באופן שמגשים את תכלית החוק – הפחתת הנטל במרכזי הערים. מהחלטתה זו של בג"ץ מובן היה למדינה כי טווח הזמן של שנה

²¹ אריה דרעי, טיוטת החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח – 2017 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה: הצעה להחלטה, נובמבר 2016, עמ' 4.

נחשב חוקתי. בהתאם לכך, המדינה תיקנה את החוק שוב והגבילה את הזמן המרבי לשנה.

ב-19 בנובמבר 2017, בהתאם להתפתחויות המשפטיות האחרונות בנושא הטיפול במסתננים, החליטה הממשלה על סגירת מתקן "חולות" יחד עם ההרחקה למדינה שלישית, שבסופו של דבר, לא יצאה אל הפועל. ב-14 במרץ 2018 המתקן נסגר. לאחר סגירת מתקן חולות אין למדינת ישראל חסמים נורמטיביים נגד הסתננות מחודשת, למעט תקופת שהייה מקסימלית של שלושה חודשים במתקן שהייה סגור על פי החוק למניעת הסתננות.²²

קליטת מסתננים ומבקשי מקלט החוק המסדיר את קליטתם של מבקשי מקלט ומסתננים הוא "החוק למניעת הסתננות", התשי"ד-1954. על פי החוק, המסתננים ומבקשי המקלט עוברים תשאול ראשוני על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, ולאחר מכן מועברים לבית הסוהר "סהרונים" שם נערך להם שימוע. מי שנקבע לגביו כי הוא בן-הרחקה בזמן שהותו במתקן – יישאר בו עד להרחקתו. בעבר, במידה והוחלט על ידי רשות האוכלוסין וההגירה כי קיים קושי לבצע את ההרחקה, היה בסמכותה להורות על שהייתו של

²² יונתן יעקובוביץ', מתווה להתמודדות עם סוגיית המסתננים, המרכז למדיניות הגירה ישראלית, יוני 2018. <https://israeli-ipc.org.il/wp-content/uploads/2019/01/pdf.1> גרסה-מתוקנת-2018

המסתגן במתקן "חולות" עד לגירושו מישראל ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על שנה. יוצאים מכלל זה היו קטינים, נשים, אנשים מעל גיל 60 ומקרים חריגים נוספים. את היתר לא ניתן היה להשאיר במתקן והם שוחררו לאחר בדיקות רפואיות ואימות סטטוס.²³

כאמור, הרוב המוחלט של נתיני אריתריאה וסודן החוסים תחת הגנה קבוצתית מקבלים אשרת שהייה בישראל אותה עליהם לחדש מדי כמה חודשים. אשרה זו ניתנת למי ששוהה בישראל ללא רישיונות אחרים ואינו מוחזק במשמורת. על האשרה מצוין מפורשות כי אינה אשרת עבודה, עם זאת, המדינה התחייבה בפני בג"ץ שלא להטיל קנסות על מעסיקים של מחזיקי אשרה זו.²⁴ כך היה המצב עד להקמתו של המתקן הפתוח "חולות", אז המדינה הטילה מגבלות על העסקתם של חלק מן השוהים במתקן.

דו"ח של מבקר המדינה מ-2014 מצביע על ליקויים במדיניות ההגירה של ישראל בכל הנוגע לטיפול בזרים השוהים במדינה זמן רב וסיפוק צרכיהם הבסיסיים. אחד הליקויים הוא שתכנית ההקמה והאכלוס של מרכזי השהייה מומשה באופן חלקי בלבד;

²³ גלעד נתן, התמודדות המדינה עם מסתננים ומבקשי מקלט הנכנסים לישראל מגבול מצרים והטיפול בהם, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2011, עמ' 6.

²⁴ פסק דין בג"ץ 6320/10 קו לעובד נ' מדינת ישראל:

<http://assaf.org.il/he/sites/default/files/%D7%91%D7%92%D7%A5%206312-10.pdf>

גם בהינתן שני מרכזים הפועלים בתפקוד מלא, אין יכולת אמתית לאכלס את כל המהגרים הבלתי חוקיים במתקנים אלו. נוצר מצב כי מסתננים רבים נותרים מחוצה להם, ללא היתר רשמי לעבוד ולהתפרנס.²⁵ כמו כן, למשוחררים מהמתקנים אין מסמכים המסדירים את מעמדם, דבר המקשה עליהם בביצוע פעולות יומיומיות פשוטות כמו שכירת דירה, פתיחת חשבון בנק, רכישת ביטוח בריאות וכו'. המדינה נותנת מענה מסוים לבעיית התעסוקה על ידי מדיניות של אי אכיפה כנגד מעסיקים, אך זו טומנת בחובה את הנצחת השגרה של אי-ציות לחוק.

בעיה נוספת היא העומס המושת על המערכת עקב ריבוי המהגרים הבלתי חוקיים. הרשויות האמונות על הטיפול במסתננים ומבקשי המקלט אינן מצליחות לטפל בבקשות במסגרת פרק הזמן הקבוע בחוק, בין היתר עקב מחסור במשאבים ובכוח אדם. על פי דו"ח מבקר המדינה העדכני בנושא, נכון לדצמבר 2017, יותר ממחצית מבקשות המקלט שהוגשו היו עדיין תלויות ועומדות, ביניהן בקשות שהוגשו לפני כשמונה שנים.²⁶

²⁵ זרים שאינם בני הרחקה מישראל, מבקר המדינה – דו"ח שנתי 164, מאי 2014, עמ' 62. https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_248/af07752c-7845-4f1d-ae97-23c45c702624/102-ver-5.pdf

²⁶ הטיפול במבקשי מקלט מדיני, מבקר המדינה – דו"ח שנתי 168, מאי 2018, עמ' 1421. <http://assaf.org.il/he/sites/default/files/מבקר%20המדינה%20-%20רשות%20האוכלוסי%20וההגירה%20-%20טיפול%20במבקשי%20מקלט.pdf>

כמו כן, בשל ההגנה האוטומטית הניתנת לנתיני מדינות אלה, יש הטוענים כי המדינה "וותרת" עליהם בכל הנוגע לבקשתם להיות מוכרים כפליטים. ארגוני זכויות אדם מפנים אצבע מאשימה כלפי מדינת ישראל על כך שלטענתם, בקשות המקלט של תושבי מדינות אלו קיבלו תעדוף כה נמוך בשל העובדה שממילא לא ניתן לגרשם, לטובת בקשות מקלט של אנשים שלא חוסים תחת ההגנה הקבוצתית הזו. טענה זו מקבלת חיזוק בדברי המבקר,²⁷ אך חשוב לציין כי החל משנת 2013, ניתנה האפשרות למבקשי המקלט מאריתריאה וסודן להגיש בקשה להיות מוכרים כפליטים. עקב העומס הרב שנוצר במערכת, הבקשות נבחנות באופן איטי, אך כל עוד הבקשה טרם נבדקה – מבקש המקלט מוגן מהרחקה.

מניתוח של נתוני רשות האוכלוסין על ידי מבקר המדינה עולה כי, בין יולי 2009 לדצמבר 2017, נפתחו 55,433 בקשות מקלט. קרוב ל-40% מתיקי הבקשות נדחו על הסף (בשל שיהוי בהגשה) או נסגרו מסיבות שונות, כגון: אי-זיהוי, העדר עילה, אי-שיתוף פעולה, עזיבה מרצון, פתיחת הליך אחר ועוד. 52 בקשות (0.09%) בתקופה זו אושרו, כלומר, מגישיהן הוכרו כפליטים. יתר הבקשות (כ-60%) עדיין מצויות בטיפול וטרם התקבלה תשובה בעניינן.²⁸

²⁷ ש.ם.
²⁸ הטיפול במבקשי מקלט מדיני, מאי 2018, עמ' 1438.

כפי העולה מן הנתונים שהוצגו לעיל, שיעור ההכרה בפליטות בישראל הוא נמוך ביותר – פחות מאחוז. עם זאת, בדירוג מעמסת ההתמודדות שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת,²⁹ נכון לדצמבר 2012, ישראל הופיעה במקום ה-11 מתוך 30 המדינות הנבחנות: חברות האיחוד האירופי (למעט קרואטיה), נורבגיה ושווייץ.³⁰ לפי חישוב זה, ישראל נשאה בנטל של קרוב ל-7 פליטים ומבקשי מקלט על כל 1,000 איש באוכלוסייתה בסוף שנת 2012. לשם השוואה, באותה שנה שיעור מעמסת ההתמודדות של דנמרק עמד על 2.81 ושל בריטניה על 2.65. חישוב עדכני יותר מעלה כי נכון לסוף שנת 2017, שיעור מעמסת ההתמודדות של ישראל עמד על 4.36 פליטים ומבקשי מקלט על כל 1,000 איש מאוכלוסיית המדינה.

בריאות ורווחה

זרים חסרי מעמד ללא ביטוח רפואי זכאים לקבל טיפול רפואי במצבי חירום בבתי החולים בישראל. עלויות הטיפול באוכלוסייה זו מוערכות בעשרות מיליוני שקלים בשנה, והן מושתות לרוב על בתי החולים ללא שיפוי ממשרד הבריאות. כמו כן, נשים הרות וילדים חסרי מעמד יכולים לפקוד תחנות של טיפת חלב לצורך

²⁹ הדירוג מחושב לפי כמות הפליטים ומבקשי המקלט בתחומה של כל מדינה ביחס לגודל אוכלוסייתה.
³⁰ נטע משה, *מדיניות כלפי מבקשי מקלט באיחוד האירופי ובמדינות מרכזיות בו: סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת*, נובמבר 2013, עמ' 46.
<http://assaf.org.il/he/sites/default/files/סקירת20%מדיניות20%אירופה20%מ.מ.מ.pdf>

מעקב רפואי. משרד הבריאות אף מפעיל "מרפאת פליטים" בדרום תל אביב, ושירותים מסוימים ניתנים במרפאות ייעודיות אשר הקימו עמותות שונות.³¹

בכל הקשור לשירותי רווחה, משרד הרווחה מעניק טיפול והגנה לקטינים ובגירים חסרי מעמד השרויים בסכנה ממשית לחייהם. במשרד לא קיים גורם האמון על הטיפול באוכלוסיית חסרי המעמד וההתערבות נעשית על פי בחינת המקרים לגופם. נכון ליולי 2013, 1,378 קטינים חסרי מעמד היו מטופלים על ידי משרד הרווחה כאשר השירות העיקרי שניתן להם היה השמה במסגרות חוץ-ביתיות, בהן פנימיות, משפחות אומנה וכיוצא בזה. לנשים זרות נפגעות אלימות מינית ופיזית המענה העיקרי המוצע הוא המקלטים המוגנים הפזורים ברחבי הארץ. בנוסף לטיפול הישיר, משרד הרווחה מעניק שירותים לחסרי מעמד באופן עקיף, דרך לשכות הרווחה ברשויות המקומיות.³²

³¹ נטע משה, שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, יוני 2013, עמ' 2-3. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/90be8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_90be8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_8711.pdf

³² נטע משה, שירותי רווחה לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי – מדיניות והיקף השירותים, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, עמ' 1-2. <http://assaf.org.il/he/sites/default/files/%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%99%20%D7%A8%D7%95%D7%95%D7%97%D7%94%20%D7%9C%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%99%D7%9D%20%D7%96%D7%A8%D7%99%D7%9D%20%D7%95%D7%9C%D7%97%D7%A1%D7%A8%D7%99%20%D7%9E%D7%A2%D7%9E%D7%93.pdf>

הרחקה למדינה שלישית
עד לפסיקת בג"צ באוגוסט 2017, היציאה של נתיני אריתריאה
וסודן מישראל נעשתה במסגרת תכנית "יציאה מרצון" – לארץ
המוצא, למדינה שלישית או למדינה אחרת. בפסק הדין קבע בית
המשפט כי ניתן להרחיק בכפייה מסתננים שאינם משתפים פעולה
עם הרחקתם למדינות שלישיות ואף להעבירם למשמורת ללא
הגבלת זמן, בהתאם לחוק הכניסה לישראל, אך רק בתנאי שאותן
מדינות מסכימות לכך. כיוון שההסכם של ישראל עם המדינות
הללו כלל רק "יציאה מרצון", בית המשפט קבע כי לא ניתן לכפות
על מסתנן לתת את הסכמתו.³³

בהתאם לפסק הדין, המדינה תיקנה את ההסכם עם אותן מדינות
כך שיכלול גם מורחקים בכפייה. כמו כן, מתוקף אותה החלטת
ממשלה גובש מתווה להפחתת מענק היציאה למסתננים שלא יהיו
מוכנים לעזוב את ישראל מרצון. לפי הסכם זה, ההרחקה אמורה
לחול רק על אותם מסתננים אשר לא הגישו בקשה למקלט מדיני
ביחידת הטיפול, מסתננים שבקשתם נדחתה או כאלו שהגישו
בקשה רק לאחר ינואר 2018.³⁴ מקרב אלו, לא יורחקו נשים
וילדים, אלא אך ורק גברים צעירים רווקים.

³³ תלם יחב, העליון קבע: מסתננים שיתנגדו ל"גירוש מרצון" יהיו חופשיים אחרי חודשיים, *Ynet*, אוגוסט 2017.
אוחזר מתוך: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5008758,00.html>
³⁴ נוהל הרחקה למדינות שלישיות, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2018, עמ' 4-1.
https://www.gov.il/BlobFolder/policy/third_country_deportation_procedure/he/10.9.0005.pdf

מדיניות ההרחקה למדינה שלישית נתקלה בקשיים כשרואנדה
נסוגה מההסכם ברגע האחרון. עקב אי-היכולת להעביר בכפייה
למדיני שלישית, הודיעה הממשלה על מתווה חדש בשיתוף נציבות
האו"ם לפליטים. לאחר מכן המתווה בוטל והחלו מגעים לגיבוש
מתווה משופר, אך דרעי הכריז כי מתווה האו"ם ירד מהפרק עקב
חתימת הסכם השלום בין אריתריאה ואתיופיה. מאז, אין
התקדמות של ממש בנושא.

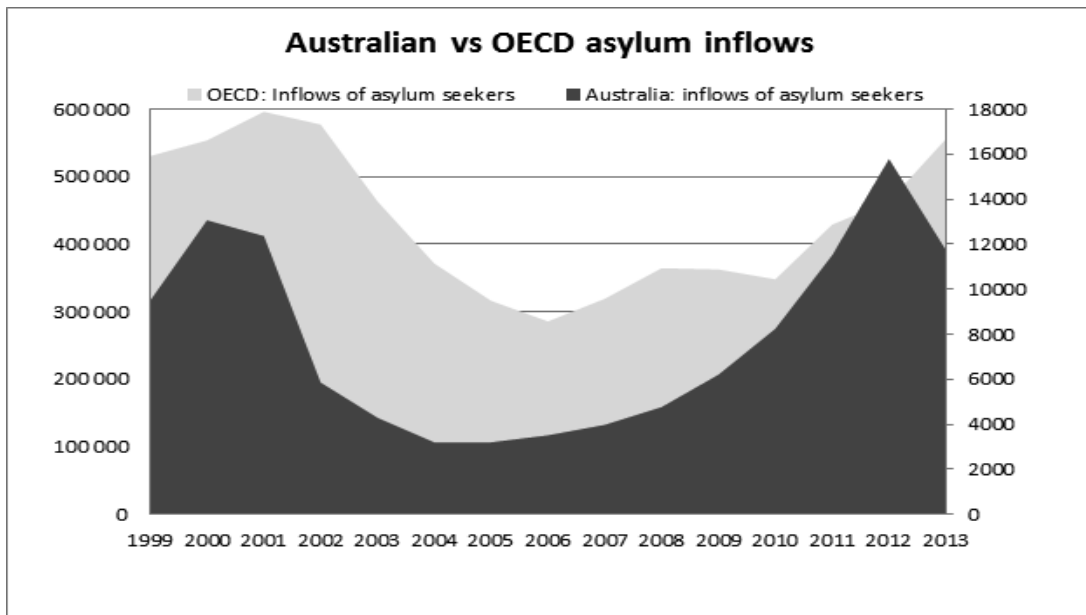
אוסטרליה

נתוני הגירה בשנים האחרונות

על פי דיווחים רשמיים, נכון לינואר 2018, כ-60,000 שוהים בלתי חוקיים גרו באוסטרליה – מרביתם סטודנטים או תיירים שנשארו במדינה לאחר פקיעת תוקף האשרה שלהם.³⁵ בראש רשימת מדינות המוצא של המהגרים מופיעות מלזיה, סין, אינדונזיה, הודו, דרום קוריא, הפיליפינים, תאילנד, וכמוהן גם שתי מדינות אירופאיות: צרפת וגרמניה. כפי שניתן לראות בתרשים 4, העלייה החדה בכמות המהגרים נראתה בין השנים 2008-2012. שיעורם שולש מכ-5,000 ב-2008 לכ-15,000 ב-2012.

תרשים 4: זרימת מבקשי מקלט לאוסטרליה בהשוואה למדינות

ה-OECD בין השנים 1999-2013³⁶



³⁵ Mosiki Acharya, **60,000 illegal migrants hiding in Australia, claims report**, *SBS*, January 2018. Retrieved from: <https://www.sbs.com.au/yourlanguage/hindi/en/article/2018/01/04/60000-illegal-migrants-hiding-australia-claims-report>

³⁶ Janet Phillip, **Asylum seekers and refugees: what are the facts?** March 2015. Retrieved from: https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/rp1415/asylumfacts

עד אמצע העשור הנוכחי, אוסטרליה נאלצה להתמודד עם תופעת הגירה בלתי חוקית מוגברת לשטחה – דרך האוויר ובעיקר דרך הים. בין 2011-2012 הוגשו 7,063 בקשות מקלט על ידי מהגרים שעשו דרכם במטוס למדינה.³⁷ חלקם ללא אשרה, ואחרים בעלי אשרה שתוקפה פג. בתקופה זו נרשמה עלייה חדה בבקשות שהוגשו על ידי סטודנטים מסין, הודו, פקיסטן, אירן ועוד. לצד אפיק זה, נראתה תופעה של הגעת סירות מהגרים לחופי אוסטרליה הבורחים מתנאים קשים במדינות מוצאם: מאפגניסטן ומפקיסטן – בשל מאבקים מול ארגוני הטרור הטליבן ואל קאעידה; מאירן – בשל הדיכוי האלים של המשטר; ומסרי לנקה – בשל העוני הקשה. בין 2012-2013 הוגשו 8,308 בקשות מקלט על ידי מהגרים שהגיעו במטוס (Non-IMA) לעומת 18,119 בקשות מקלט על ידי מהגרים שהגיעו דרך הים (IMA),³⁸ כפי שניתן לראות בתרשים 5.

³⁷ *Asylum Trends Australia: Annual Publication*, 2013, p.6. Retrieved from: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/asylum-trends-aus-2012-13.pdf>

³⁸ שם, שם, וכן עמ' 24.

תרשים 5: מספר בקשות מקלט באוסטרליה על פי מדינות מוצא

– כניסה דרך הים³⁹

Table 23: Refugee status determination requests received by top 5 countries of citizenship⁷ (IMA)

Citizenship	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Sri Lanka	41	911	362	820	4949
Iran	13	201	1565	1547	4382
Afghanistan	530	2648	1610	3153	3572
Stateless	24	463	861	603	1608
Pakistan	3	18	71	646	1320
Iraq	62	251	560	373	1099
Other	5	105	137	231	1189
Total	678	4597	5166	7373	18119

Source: DIBP Systems

החל משנת 2012 חלה ירידה דרסטית בכמות המהגרים שהגיעו דרך הים, ככל הנראה כתוצאה מהמדיניות הבלתי מתפשרת כלפי תופעה זו. החל מספטמבר 2013, 33 ספינות ו-777 מהגרים נתפסו בעודן עושות את דרכן לחופי אוסטרליה – והוחזרו. ב-2018 רק ספינה אחת הגיעה לאוסטרליה והיא הועברה לטריטוריית אי חג המולד לצורך טיפול במהגרים.⁴⁰

מדיניות הגירה התמודדות עם הגירה בלתי חוקית כתגובה לגל ההגירה הבלתי חוקית בין השנים 2001-2002 נקטה ממשלת אוסטרליה, בראשות המפלגה השמרנית, במדיניות של

³⁹ שם, עמ' 24.
⁴⁰ המידע לקוח מהאתר <https://www.asyluminsight.com/statistics/#.W8ckVmhvY2w>.

”טיפול חוץ” בהגירה (“offshore processing”) בין השנים 2001-2007.⁴¹ הכוונה במונח היא שכל המהגרים הבלתי חוקיים שנתפסו, נשלחו למרכזי מהגרים במדינות שכנות, בעיקר פפואה גינאה החדשה או נאורו, שם הם המתונו עד שמשרד ההגירה האוסטרלי יקבל החלטה בעניינם. לרוב, גם אם השוהים נקבעו כפליטים תחת הגדרת האמנה לפליטים של האו”ם, נעשה מאמץ ליישב אותם באחת מארצות מרכזי השהייה ולא באוסטרליה. מדיניות זו נקראה ”הפתרון הפסיפי” על שם האוקיינוס השקט שהיה בית למרכזי השהייה. גם מבקשי המקלט אשר הוכרו כפליטים קיבלו אשרה זמנית. אשרה זו ניתנה לתקופה של שלוש שנים, שלאחריהן התבצעה הערכה מחדש של מעמד מבקש המקלט.⁴²

נראה כי הירידה בתופעת ההגירה לאוסטרליה דרך הים בין השנים 2002-2008 קשורה ישירות למדיניות ההגירה של הממשלה האוסטרלית.⁴³ ”הפתרון הפסיפי” נוצר על ידי ממשלת הווארד ויושם על יותר מ-5,000 סירות מהגרים שהגיעו לאוסטרליה ב-2001.⁴⁴ פתרון זה הוכח כמוצלח ביותר בצמצום ההגירה הימית,

⁴¹ Janet Phillips and Harriet Spinks, *Boat Arrivals in Australia since 1976*, *Parliament of Australia website*, January 2011. Retrieved from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/BoatArrivals

⁴² שם.

⁴³ **Briefing: Refugee and Asylum Policy in Australia – between Resettlement and Deterrence**, *The European Parliament*, November 2016. Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI\(2016\)593517_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI(2016)593517_EN.pdf), p.2.

⁴⁴ Janet Phillips and Harriet Spinks, *Boat Arrivals in Australia since 1976*, *Parliament of Australia website*, January 2011. Retrieved from:

כאשר בין 2002-2008 כמעט ולא נראו סירות מהגרים בדרך לאוסטרליה.

עם זאת, ה"פיתרון הפסיפי" נוטרל חודשים ספורים לאחר עלייתה לשלטון של מפלגת הלייבור בסוף שנת 2007. הממשלה הכריזה כי מעתה יופסק השימוש במרכזי השהייה בפפואה גינאה החדשה ובנאורו וכל המהגרים הבלתי חוקיים המגיעים בסירות יטופלו בשטחי אוסטרליה ובעיקר באי חג המולד. עוד הוחלט על ביטול האשרות הזמניות לפליטים, כך שכל מי שהוכר כפליט יקבל אשרה קבועה. ב-2009 זינק מספר המוכרים כפליטים ל-2,726 בהשוואה ל-148 ב-2007. בשנת 2010, עם העלייה במספר הכניסות הבלתי חוקיות דרך הים, ממשלת הלייבור חזרה בה מהחלטתה והקימה ועדת מומחים על מנת למצוא פתרון לבעיית ההגירה הבלתי חוקית. ב-2012 פרסמה הוועדה דו"ח שקבע כי יש לחזור ל"פיתרון הפסיפי". מרכזי "טיפול חוץ" בנאורו ופפואה גינאה החדשה הוקמו מחדש באותה שנה.⁴⁵

ב-2013 הכריזה ממשלת הלייבור בראשותו של קווין רוד כי תמנע מכל מי שהגיע בצורה בלתי חוקית לאוסטרליה להגיש בקשה

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/BoatArrivals.

⁴⁵ Kelly Buchanan, **Refugee Law and Policy: Australia**, *Library of Congress*, March 2016. Retrieved from: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/australia.php#Onshore>

למעמד פליט, זאת בטענה כי המצב מתמרץ ניסיונות של מהגרים בלתי חוקיים להגיע לאדמת אוסטרליה בכל דרך שהיא. עד אז, הייתה שמורה להם הזכות לבקש הכרה כפליטים בתחומה של אוסטרליה. מטרת ההחלטה הייתה לבטל תמריץ כזה ולהוריד את המוטיבציה להסתננות לאוסטרליה, אך בשורה התחתונה, היא לא קודמה בשל היציאה לבחירות.⁴⁶

עם עלייתה לשלטון של המפלגה הליברלית האוסטרלית ב-2013 שבו הניסיונות להחזיר את האשרות הזמניות לפליטים. ממשלתו של אבוט הכריזה על מספר החלטות שנועדו להוריד את מספר סירות המהגרים המגיעות ליבשת.⁴⁷ המאמץ לבטל את האשרות הזמניות סוכל בקונגרס עד שבדצמבר 2014 הועבר תיקון לחוק ההגירה האוסטרלי אשר אפשר הנפקה מחדש של אשרות זמניות בלבד לפליטים. התיקון כלל הצהרה מפורשת שממשלת אוסטרליה שומרת לעצמה את הזכות לגרש שוהה בלתי חוקי גם אם הדבר אינו עולה בקנה אחד עם התחייבות "אי ההחזרה" המוטלת על אוסטרליה. אמנת הפליטים של האו"ם אינה מוזכרת

⁴⁶ Elibritt Karlsen and Janet Phillips, **Migration and Maritime Powers Legislation Amendment (Resolving the Asylum Legacy Caseload) Bill 2014**, *Parliamentary Library*, BILLS DIGEST NO. 40, 2014–15, October 2014. Retrieved from: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/legislation/billsdgs/3464004/upload_binary/3464004.pdf;fileType=application/pdf, p.3.

⁴⁷ **Briefing: Refugee and Asylum Policy in Australia – between Resettlement and Deterrence**, *The European Parliament*, November 2016. Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI\(2016\)593517_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI(2016)593517_EN.pdf), p.2.

כלל בתיקון זה לחוק ההגירה, בשונה מנוסחים ותיקים יותר של החוק.⁴⁸

מבצע הראוי לציון במיוחד כחלק מהמאבק בהגירה הבלתי חוקית הוא מבצע "גבולות ריבוניים", אותו יזם ראש ממשלת אוסטרליה דאז, טוני אבוט. המבצע יצא לפועל בספטמבר 2013 והצליח לצמצם משמעותית את היקף ההגירה הבלתי חוקית. בסוף שנת 2013 ממשלת אבוט הכריזה על ירידה של 90% בהיקף ההגירה הבלתי חוקית דרך הים ביחס לתקופה המקבילה בשנה הקודמת,⁴⁹ זאת הודות למדיניות התקיפה כנגד ספינות המהגרים. המדיניות המנחה את מבצע "גבולות ריבוניים" היא שאם סירה נתפסת במים אוסטרליים, היא תיגרר לאינדונזיה, פפואה גינאה החדשה, האי נאורו או אי חג המולד. המהגרים יחכו במרכזי השהייה כל עוד הממשלה לא יידעה אותם אחרת על יישוב מחדש. חשוב לציין כי מדיניות ה"יישוב מחדש" של אוסטרליה לא מאפשרת העברת מהגרים בלתי חוקיים המגיעים דרך הים לתוך יבשת אוסטרליה עצמה, וזאת בטענה כי הדבר יבוא על חשבון

⁴⁸ Elibritt Karlsen and Janet Philipps, **Development in Australian Refugee Law and Policy: the Abbott and Turnbull Coalition Governments**, *Parliament of Australia*, September 2017. Retrieved from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1718/Australian_refugee_law_and_policy

⁴⁹ **Historical Dictionary of Australia**, p. 42. <https://books.google.co.il/books?id=FTa7BQAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Historical+Dictionary+of+Australia&hl=iw&sa=X&ved=0ahUKewi2wMuO8sjlAhWJERQKHVH0DwwQ6AEIKTAA#v=onepage&q=Historical%20Dictionary%20of%20Australia&f=false>

דאגה למקלט לאותם פליטים שהגיעו לאוסטרליה בדרכים חוקיות.⁵⁰ אם כן, הממשלה משאירה בידי המהגרים שלוש אפשרויות: לעבור למתקן שהייה אחר, לחזור לארצם או לעבור למדינה אחרת. בספטמבר 2014, הממשלה האוסטרלית חתמה על הסכם עם ממשלת קמבודיה, לפיו אוסטרליה תשלם לקמבודיה 40 מיליון דולרים אוסטרליים נוספים בארבע השנים מחתימת ההסכם בתמורה לכך שקמבודיה תקלוט את המהגרים שגורשו מאוסטרליה.⁵¹

נוסף למבצע זה, הממשלה יצאה בקמפיין תקשורתי במטרה להרתיע מהגרים בלתי חוקיים מלחדור את גבולותיה. במסגרת הקמפיין הופצו שלטי חוצות ופרסומות, במספר שפות, הנושאים מסר ברור למהגרים בלתי חוקיים פוטנציאליים: "שום סיכוי, אוסטרליה לא תהיה ביתכם"⁵², או "אם תבואו לאוסטרליה ללא ויזה, לא תגורו באוסטרליה"⁵³. הקמפיין, שעלותו הוערכה בכ- 750,000 דולרים, כוון נגד מהגרים שטרם עזבו את המדינה, או נגד

⁵⁰ Janet Phillips and Harriet Spinks, *Boat Arrivals in Australia since 1976*, *Parliament of Australia website*, January 2011. Retrieved from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2011-2012/BoatArrivals

⁵¹ Lauren Crothers, *Australia Signs Controversial Refugee Deal with Cambodia*, *The Guardian*, September 2014. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/26/australia-signs-refugee-deal-cambodia>

⁵² Sally Whyte, *Antisocial network: government targets Australians in asylum seeker ads*, *Crickey*, May 2017. <https://www.crickey.com.au/2015/05/07/antisocial-network-government-targets-australians-in-asylum-seeker-ads/>

⁵³ שם.

מהגרים שנמצאים במרכזי שהייה ברחבי האוקיינוס השקט
בניסיון להגיע לאוסטרליה.⁵⁴

ממשלת אוסטרליה הקודמת בראשותו של מלקולם תרנבול
המשיכה באותו קו ונשארה נאמנה למבצע "גבולות ריבוניים" חרף
לחצים בינלאומיים.⁵⁵ שאלות רבות הועלו על ידי הקהילה
הבינלאומית באשר למוסריות, החוקיות והמניעים העומדים
מאחורי המבצע. המזכיר הכללי הקודם של האו"ם הביע דאגה
מתנאי המעצר במתקני שהייה הימיים של אוסטרליה, וקרא
לראש ממשלת אוסטרליה דאז לשקול מחדש את "גבולות
ריבוניים".⁵⁶

על פי החוק הנוהג כיום באוסטרליה, כל מי שהיגר לאוסטרליה
באופן לא חוקי לאחר ינואר 2014, לא יוכל להגיש בקשה להגנה
באוסטרליה ויועבר למדינה שלישית. עם זאת, מהגרים בלתי
חוקיים שנכנסו למדינה לפני ינואר 2014, רשאים להגיש בקשה

⁵⁴ ש.ם.
⁵⁵ Stephanie March and Stephanie Anderson, **UN refugee summit: Malcolm Turnbull and Peter Dutton tout Australia's immigration policy**, *ABC NEWS*, September 2016. Retrieved from: <https://www.abc.net.au/news/2016-09-20/australia-urges-un-nations-to-adopt-its-border-control-policy/7860160>

⁵⁶ Brook Boney, **Ban Ki Moon urges Australia to reconsider operation Sovereign borders**, *SBS NEWS*, November 2015. Retrieved from: <https://www.sbs.com.au/news/ban-ki-moon-urges-australia-to-reconsider-operation-sovereign-borders>

להגנה זמנית בלבד התקפה לשלוש⁵⁷ או חמש שנים,⁵⁸ תלוי בסוג האשרה.⁵⁹

חלק הארי של מדיניות קליטת הפליטים באוסטרליה הוא, כאמור, במסגרת "טיפול חוץ" כפי שתואר בהרחבה לעיל, על ידי יישוב מחדש מחוץ לגבולות אוסטרליה. לצד זאת, קיים מסלול "טיפול פנים" עבור מבקשי מקלט לאחר הגעתם לאוסטרליה. במסלול זה, ניתן לקבל הגנה קבועה באוסטרליה בתנאי שמבקש המקלט עומד בקריטריונים של פליט לפי אמנת הפליטים או זכאי להגנה לפי קריטריונים הומניטריים בינ"ל אחרים.⁶⁰ מאז החלת התכנית ההומניטרית ב-1977, אוסטרליה הנפיקה 392,538 אשרות פליט (ומקרים הומניטריים דומים) ב"טיפול חוץ" ו- 42,714 ב"טיפול פנים".⁶¹ מתוך 17,555 אשרות פליט שהונפקו על ידי אוסטרליה בין 2015-2016, 2,003 ניתנו במסגרת "טיפול פנים", כלומר, מבקשיהן הוכרו כפליטים או כאלו הזכאים לקבל הגנה בתוך אוסטרליה.⁶² חשוב להדגיש כי קבלת אשרה קבועה

⁵⁷ **Temporary Protection Visa (subclass 785)**, *Department of Home Affairs*. Retrieved from: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-protection-785>

⁵⁸ **Safe Enterprise Visa (subclass 790)**, *Department of Home Affairs*. Retrieved from: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/safe-haven-enterprise-790>

⁵⁹ Kelly Buchanan, **Refugee Law and Policy: Australia**, *Library of Congress*, March 2016. Retrieved from: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/australia.php#Onshore>

⁶⁰ **Protection Visa (subclass 866)**, *Department of Home Affairs*. Retrieved from: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/protection-866>

⁶¹ **History of Australia's Refugee Program**, *Refugee Council of Australia*, May 2012. Retrieved from: <https://www.refugeecouncil.org.au/getfacts/seekingsafety/refugee-humanitarian-program/history-australias-refugee-program/>

⁶² **Recent Changes in Australian Refugee Policy**, *Refugee Council of Australia*, July 2018. Retrieved from: <https://www.refugeecouncil.org.au/publications/recent-changes-australian-refugee-policy/>

חסומה בפני מי שהגיע באופן בלתי חוקי לאוסטרליה, לרוב בסירה, והמדובר כאן רק במבקשי מקלט שלא עברו על החוק.

מרכזי שהייה

לפי חוק ההגירה משנת 1958, כל מי שאינו אזרח אוסטרלי ואין לו אשרה בתוקף המאפשרת שהייה חוקית באוסטרליה, מועבר למרכז שהייה המיועד לטיפול בשוהים בלתי חוקיים (Immigration (Detention Centers). אם לא מונפקת לאדם זה אשרה, על משרד ההגירה האוסטרלי להרחיק אותו מאוסטרליה בהקדם האפשרי ובהתחשב בנסיבות.⁶³ לפי החוק האוסטרלי, למשך השהות במתקני השהייה אין גבול – כל מקרה לגופו.

עד סוף שנת 2013 סך כל השוהים במתקני השהייה למהגרים בלתי חוקיים, בתוך ומחוץ לתחומי אוסטרליה, עמד על כ-13,000. עקב מצבור בקשות המקלט הרבות, אוסטרליה חתמה על הסכמים עם מדינות שכנות – פפואה גינאה החדשה, לאחריה נאורו, ובהמשך קמבודיה, לפיהם מדינות אלו תקלוטנה את גל המהגרים הבלתי חוקיים (מרביתם דרך היס) במהלך בדיקת הבקשות ותענקנה להם ישיבת קבע בתחומן. ואכן, לאורך השנים, כמות השוהים

⁶³ **Immigration Detention and Human Rights**, *Australian Human Rights Commission*, January 2014. Retrieved from: <https://www.humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/projects/immigration-detention-and-human-rights>

במתקנים הלכה וקטנה ונכון לספטמבר 2016 עמדה על 1,454. באותה שנה, 608 שוהים נוספים שהו במעצר קהילתי.⁶⁴

מהגרים בלתי חוקיים הועברו לראשונה למרכזי השהייה בנאורו ובפפואה גינאה החדשה לקראת סוף שנת 2012. בין יולי 2013 ועד אפריל 2014 נראתה עלייה חדה בכמות השוהים במתקנים אלו כאשר בסוף תקופה זו היא עמדה על כ-2,500 איש. עלייה זו נגרמה עקב החלטת ממשלת הלייבור כי כל המהגרים הבלתי חוקיים המגיעים דרך הים (ולא רק חלק מהם) יישלחו למרכזי השהייה במדינה שלישית.⁶⁵ נכון לאוקטובר 2016, 18% מבין השוהים בפפואה גינאה החדשה ו-20% מבין השוהים בנאורו הוכרו כפליטים על ידי מדינות אלו.⁶⁶

על פי דו"ח עדכני של משרד הפנים האוסטרלי, נכון ל-30 בנובמבר 2018, 1,327 איש הוחזקו במתקני השהייה ברחבי אוסטרליה, כאשר מדינות המוצא המובילות הן: איראן, ניו-זילנד, וייטנאם, סרי-לנקה ובריטניה.⁶⁷ כ-15% מן המהגרים הגיעו ממדינות

⁶⁴ **Briefing: Refugee and Asylum Policy in Australia – between Resettlement and Deterrence**, *The European Parliament*, November 2016. Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI\(2016\)593517_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI(2016)593517_EN.pdf), pp.3-4.

⁶⁵ Elibritt Karlsen, **Australia Offshore Processing of Asylum Seekers in Nauru and PNG: a quick guide to statistics and resources**, *Parliament of Australia*, December 2016. Retrieved from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/Offshore#_Total_number_of

⁶⁶ **Immigration Detention and Community Statistics Summary**, *Department of Home Affairs*, November 2018. Retrieved from: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/immigration-detention-statistics-nov-2018.pdf>, p.8

המוגדרות כשרויות באסון/ סכסוך: סודן, עיראק ואפגניסטן, או שהם חסרי מדינה. עבור 497 איש נוספים לא מצוינת מדינת המוצא. מיפוי השוהים מעלה כי קרוב ל-36% מתוכם הגיעו לאוסטרליה בדרך בלתי חוקית – באוויר או בים. בשאר המקרים, מדובר בשוהים בלתי חוקיים בעלי ויזה שפג תוקפה או הופקעה מסיבות שונות.⁶⁸ כ-73% מן השוהים הוחזקו למשך תקופות שבין שלושה חודשים ועד שנתיים, ואף למעלה מכך.⁶⁹ זמן השהות הממוצע במתקנים עמד על 496 יום.

מרבית מבקשי המקלט מקרב השוהים הגיעו באופן בלתי חוקי בסירה, מספרם עמד על 427 נכון לנובמבר 2018, כ-32% מקרב כלל השוהים. על פי ארגון הגג האוסטרלי לפליטים ומבקשי מקלט, Refugee Council of Australia, נכון לספטמבר 2019, שהו במתקנים כ-433 מבקשי מקלט אשר הגיעו בסירה.⁷⁰ בתשובת משרד הפנים לבירור שערך סנאטור ניק מ'קים בנושא, נכתב כי הזמן הממוצע להחזקת פליטים, מבקשי מקלט וחסרי מדינה במתקני השהייה הינו 826 יום, נכון לפברואר 2018. עוד נכתב

⁶⁸ שם, עמ' 7.
⁶⁹ שם, עמ' 11.

⁷⁰ *Statistics on People in Detention in Australia, Refugee Council of Australia*, November 2019. Retrieved from: <https://www.refugeecouncil.org.au/detention-australia-statistics/>

במסמך כי הסיבה העיקרית בגינה חסרי מדינה מוחזקים במתקנים היא המתנה להחלטה לגבי מעמדם.

כמו כן, מאז תחילת מבצע "גבולות ריבוניים" ומדיניות "טיפול חוץ", 4,177 איש נשלחו לנאורו או לפפואה גינאה החדשה. נכון לספטמבר 2019, 562 איש עדיין שוהים במדינות אלו. בשנותיו הראשונות של מבצע "גבולות ריבוניים" נראתה עלייה חדה בכמות השוהים במרכזי השהייה שהגיעה לשיאה בשנת 2014, הן בנאורו והן בפפואה גינאה החדשה. מאז, החלה ירידה ומהגרים החלו לעזוב, מרביתם בשל יישובם מחדש בארה"ב או קמבודיה, ומיעוטם בשל עזיבה מרצון לארצות המוצא. הנתונים הללו נוגעים לאותם שוהים במרכזים המיועדים לטיפול בבקשות המקלט, ואינם כוללים אנשים החיים מחוץ למרכזי השהייה.⁷¹

אוסטרליה ספגה ביקורת על הטיפול בשוהים במתקנים, במיוחד בנאורו ובפפואה גינאה החדשה, וזאת עקב דיווחים על מקרי אלימות בקרב מבקשי המקלט, התאבדויות, התעללות מינית, הטרדה על ידי השומרים במתקנים, טיפול רפואי לקוי ובעיות נוספות. מלבד זאת, הועלו טענות רבות על הגבלת חופש התנועה ואי-בטיחותם של המתקנים עבור השוהים בהם, במיוחד

⁷¹ **Offshore processing statistics**, *Refugee Council of Australia*, October 2019. Retrieved from: <https://www.refugeecouncil.org.au/operation-sovereign-borders-offshore-detention-statistics/>

לילדים.⁷² עקב כך, באוקטובר 2015 מתקן השהייה בנאורו הוכרז כ"מרכז פתוח" והתאפשר מרחב תנועה רב יותר לשוהים. במאי 2016, מרכז השהייה בפפואה גינאה החדשה עבר שינוי דומה,⁷³ ובאוקטובר 2017 נסגר.

לרשות מהגרים שהגיעו בסירות לאוסטרליה עומדת האפשרות להגיש בקשה לקבלת אשרת "גישור". מחזיקים באשרה זו רשאים לגור בקהילות שונות ברחבי אוסטרליה עד שיוחלט אם תוענק להם הגנה זמנית או לחילופין, עד לסיום סידורי עזיבתם.⁷⁴

אשרת הגישור מאפשרת למבקשי המקלט להחליט היכן הם מעוניינים לגור באוסטרליה עד לבירור מעמדם. מחזיקי אשרה זו זכאים לסיוע כספי בסיסי לצורך המעבר ממרכז השהייה למגורים בקהילה. עזרה זו זמינה למשך 6 שבועות. מבקשי מקלט הנמצאים במצב פגיע במיוחד, וממתינים לפחות חצי שנה לבירור מעמדם, זכאים לתמיכה רחבה יותר על מנת לסייע להם בהוצאות המחייה, וזאת במסגרת "התכנית לסיוע למבקשי מקלט" (Asylum

⁷² **Briefing: Refugee and Asylum Policy in Australia – between Resettlement and Deterrence**, *The European Parliament*, November 2016. Retrieved from: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI\(2016\)593517_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593517/EPRS_BRI(2016)593517_EN.pdf), pp.4-5.

⁷³ Elibritt Karlsen, **Australia Offshore Processing of Asylum Seekers in Nauru and PNG: a quick guide to statistics and resources**, *Parliament of Australia*, December 2016. Retrieved from: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/Offshore#_Total_number_of

⁷⁴ **Tell Me About: Bridging Visas for Asylum Seekers**, *Australian Human Rights Commission*, 2013. Retrieved from: <https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/Fact%20Sheet%20on%20Bridging%20Visas.pdf>

Seeker Assistance Scheme) במימון משרד ההגירה. כמו כן, כל מבקשי המקלט שקיבלו אשרת גישור זכאים לביטוח בריאות Medicare.⁷⁵

אולם, ישנן מגבלות הכרוכות בקבלת אשרת הגישור: על מחזיקי האשרה לעדכן את משרד ההגירה האוסטרלי על כל שינוי כתובת וכן לדווח לו באופן שוטף. בנוסף, האשרה אינה מעניקה זכות לעבוד במדינה, אוסרת איחוד משפחות ואינה מאפשרת חזרה לאוסטרליה במקרה של נסיעה לחו"ל.⁷⁶

על פי דו"ח של משרד הפנים האוסטרלי, נכון למרץ 2018, אוסטרליה העניקה 36,663 אשרות "גישור" למהגרים בלתי חוקיים שהגיעו בסירות. כמחציתם עדיין שוהים בקהילה, והמחצית השנייה כוללת אנשים שבינתיים הוענקה להם אשרה מסוג אחר, כאלו שעזבו את אוסטרליה, חזרו למתקני שהייה או נפטרו.⁷⁷

יחסה של אוסטרליה לאמנת הפליטים של האו"ם אוסטרליה חתומה על אמנת הפליטים של האו"ם, אך במקביל טוענת שאין ביכולתה לקלוט זרם פליטים מאסיבי. היות

⁷⁵ ש.ם.

⁷⁶ ש.ם.

⁷⁷ **Illegal Maritime Arrivals on Bridging E visa**, *Departments of Home Affairs*, March 2018, p.4. Retrieved from: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/illegal-maritime-arrivals-bve-mar-2018.pdf>

ואוסטרליה היא אי, היא חשופה לכניסות רבות אליה דרך הים. נתיב זה מנוצל לרעה על ידי מבריחים ופושעים בנוסף למבקשי מקלט אותנטיים. כך נוצר מצב שמהגרים בלתי חוקיים מגיעים בהמוניהם לחופי היבשת בניסיון לקבל מעמד של פליטים.

הדיון סביב התנהלות ממשלת אוסטרליה בנושא הפליטים מתמקד בעיקרון "אי ההחזרה". כפי שהוסבר לעיל, מדינה שהגיעו אליה פליטים ומסרבת לקבלם, חושפת אותם לסיכון מחדש של רדיפה. ב-2011 הצהיר שר ההגירה האוסטרלי דאז, כריסטופר בוואן, שאוסטרליה תשלח כ-800 מבקשי מקלט ששהו במחנה מעצר אוסטרלי למלוזיה. עתירות לבית המשפט העליון האוסטרלי נגד החלטה זו הסתיימו בפסיקה חד משמעית של בית המשפט שאוסרת על אוסטרליה לבצע שילוח כזה היות ומלוזיה אינה חתומה על אמנת הפליטים של האו"ם ואין לה שום מחויבות לדאוג לזכויות האדם של המשולחים.⁷⁸

נטען כי החובות אותן מטילה האמנה על מדינות פעמים רבות עומדות בסתירה עם האינטרסים הלאומיים שלהן, ובפרט של אוסטרליה, ובכך מציבות קושי עבורה להתמודד עם ההגירה

⁷⁸ **Jeremy Thompson, High Court Scuttles Malaysia Swap Deal, ABC NEWS**, September 2011. Retrieved from: <https://www.abc.net.au/news/2011-08-31/high-court-rules-on-asylum-seeker-challenge/2864218>

הבלתי חוקית לשטחה באופן יעיל.⁷⁹ על פי האמנה, מחויבויותיה של מדינה חתומה כלפי מבקשי המקלט מקבלות תוקף רק לאחר שנכנסו לשטחה, כאשר הדרישה העיקרית היא לא להחזיר את מבקשי המקלט למדינת המוצא מחשש לרדיפה. האמנה אף אוסרת להעניש מבקשי מקלט שנכנסו באופן בלתי חוקי. כתוצאה מכך, נוצר מצב בו מדינות מוכרחות לטפל ולתת מענה גם למסתננים החוסים תחת ההגדרה של מבקשי מקלט.⁸⁰ מגבלות אלו יצרו קשיים לאוסטרליה במימוש התחייבויותיה והובילו אותה ליזום מדיניות טיפול במבקשי מקלט אשר זכתה לביקורת רבה מהאוי"ם.⁸¹

ממשלת אוסטרליה אינה רואה עצמה כפופה באופן אוטומטי להחלטות של אמנות בינלאומיות, ובפרט לאמנת הפליטים.⁸² אמנם, ב-1995 פסק בית המשפט העליון של אוסטרליה (תיאו נגד משרד ההגירה) שהסכמים ואמנות בינלאומיות שנחתמו על ידי המדינה, מחייבות אותה חוקית אלא אם כן נאמר אחרת.⁸³ ברם,

⁷⁹ Khalid Koser, *Australia and the 1951 Refugee Convention*, *Lowy Institute*, April 2014. Retrieved from: https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/koser_australia_and_the_1951_refugee_convention_0_0.pdf, p. 5.

⁸⁰ שם.
⁸¹ Josh Butler, *All the times the UN has slammed Australia's asylum seeker policy*, *HUFFPOST*, July 2017. Retrieved from: https://www.huffingtonpost.com.au/2017/07/25/all-the-times-the-un-has-slammed-australias-asylum-seeker-policy_a_23046469/

⁸² Susan Roberts, *Teoh vs. Ministry of Immigration: The High Court Decision and the Government's Reaction to it*, *Australian Journal of Human Rights*, 10. Retrieved from: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AJHR/1995/10.html#fn0>

⁸³ שם.

בית המשפט העליון חזר בו ממסקנותיו בפס"ד תיאו וחזר לעיקרון
הוותיק במשפט האוסטרלי לפיו חתימה על אמנות בינלאומיות
אינה מחייבת את הממשלה עד שיאומצו במפורש על ידי חקיקה.
גישה זו לא התקבלה על ידי הקהילה הבינלאומית אשר ביקרה
בחריפות את מדיניות ההגירה של אוסטרליה בטענה כי היא בלתי
אנושית ועומדת בסתירה להוראות המשפט הבינלאומי.

ארצות הברית

נתוני הגירה בשנים האחרונות

על פי מחקר עדכני שנערך על ידי פרופסורים מאוניברסיטת ייל (Yale) ובית הספר למנהל עסקים MIT Sloan, מספר המהגרים הבלתי חוקיים בארה"ב עמד על כ-22 מיליון איש נכון לשנת 2016, וזאת בניגוד להערכה המקובלת שעמדה על כ-11 מיליון.⁸⁴ הערכות שמרניות יותר של אותו מחקר קובעות כי מדובר בלא פחות מ-16.7 מיליון שוהים בלתי חוקיים.⁸⁵

תרשים 6 מלמד אותנו על כך שרובם (67%) של המהגרים הבלתי חוקיים לארצות הברית עושים את דרכם מאמריקה התיכונה או ממקסיקו. המקסיקנים הם הקבוצה הדמוגרפית המרכזית שעוברת את הגבול האמריקני באופן לא חוקי, ונכון לשנת 2016, הם היוו כ-53% מכלל המהגרים הבלתי חוקיים הרשומים בארצות הברית.⁸⁶ שאר מהגרים מגיעים מאזור אסיה (16%), מדרום אמריקה (6%), מאירופה/קנדה/אוקיאניה (5%), מאפריקה (3%) ומהקריביים (3%).⁸⁷ בשנים האחרונות חלקם של

⁸⁴ Mohammad M. Fazel-Zarandi, Jonathan S. Feinstein and Edward H. Kaplan, **The number of undocumented immigrants in the United States: Estimates based on demographic modeling with data from 1990 to 2016**, *PLoS ONE* 13(9), September 2018. Retrieved from: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0201193>

⁸⁵ ש.ם. **Profile of the Unauthorized Population: United States**, *Migration Policy Institute*. Retrieved from: <https://www.migrationpolicy.org/data/unauthorized-immigrant-population/state/US>

⁸⁷ ש.ם.

המהגרים המקסיקנים במגמת ירידה וניכרת עלייה בכמות המהגרים המגיעים משאר אזורי העולם שהוזכרו לעיל.

תרשים 6: התפלגות מהגרים בלתי חוקיים בארה"ב על פי אזור

מוצא⁸⁸

Regions of Birth		
Mexico and Central America	7,593,000	67%
Caribbean	351,000	3%
South America	685,000	6%
Europe/Canada/Oceania	579,000	5%
Asia	1,774,000	16%
Africa	318,000	3%

הסיבות העיקריות בשלן עוזבים המהגרים הבלתי חוקיים הללו את מדינתם הן הזדמנויות כלכליות והרצון להתרחק מחברה מוכת פשע. מדינות מרכז אמריקניות כמו הונדורס, אל סלבדור, בליז וגואטמלה – כולן נמצאות ברשימת 25 המדינות בעלות שיעורי הרצח הגבוהים ביותר בעולם.⁸⁹ שיעור מקרי הרצח של מדינות אלה יחד עומד על 53.6% (לכל 100,000 תושבים), הרחק מעל הממוצע העולמי העומד על כ-6.2%. ביחד עם העוני, הדבר גרם לכמעט חצי מיליון מהגרים מרכז אמריקנים לעלות על רכבות

⁸⁸ ש.ם.

⁸⁹ Petr H., **25 Countries with the Highest Murder Rates in the World**, *List 25*, February 2018. Retrieved from: <https://list25.com/25-countries-with-the-highest-murder-rates-in-the-world/5/>

משא הידועות בכינויו "לה בסטיה" או "החיה" במסעם לארצות
הברית.⁹⁰

מדיניות הגירה

עמדתה של הממשלה הפדרלית בנוגע להגירה בלתי חוקית מעוגנת
בחלק מס' 8 של הקוד האמריקני.⁹¹ הקוד נוצר במטרה להתמודד
עם הגירה מאסיבית, ופורט את התפקידים וההוראות בנוגע
לטיפול במהגרים בלתי חוקיים שחיים בארצות הברית. על פי
הוראות הממשל האמריקני, מהגר בלתי חוקי הוא אדם שעבר על
אחת משלוש העבירות הבאות: נכנס ללא הרשאה או פיקוח, נשאר
מעבר לתקופה המורשית לאחר כניסה חוקית, או עבר על תנאי
הכניסה החוקית.⁹² כל אחת מן העבירות הללו מספיקה כדי לסווג
אדם כמהגר בלתי חוקי, כך שבעצם כל אדם שעובר את הגבול ללא
ויזה יוגדר על ידי ממשלת ארצות הברית כמהגר בלתי חוקי.

הממשל האמריקני נקט במספר צעדים לחיזוק אבטחת הגבולות
כגון: "מבצע זקיף" ביוזמת קלינטון וחוק גדר הביטחון שהועבר
בשנת 2006 בתקופת בוש. קלינטון הכריז על "מבצע זקיף" ב-

⁹⁰ Rodrigo Dominguez Villegas, **Central American Migrants and "La Bestia": The Route, Dangers, and Government Responses**, *Migration Policy Institute*, September 2014. Retrieved from: <https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-migrants-and-%E2%80%99Cla-bestia%E2%80%99D-route-dangers-and-government-responses>

⁹¹ **U.S. Code: Title 8 – Aliens and Nationality**, *Legal Information Institute*, (n.d.). Retrieved from: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/8>

⁹² **Inadmissible Aliens (clause 6) in U.S. Code – Title 8 – Aliens and Nationality**, *US Government Publishing Office*. Retrieved from: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title8/html/USCODE-2011-title8-chap12-subchapII-partII-sec1182.htm>

1994, במסגרתו תוגברה אבטחת הגבול עם מקסיקו במעבר שליד סן דייגו, קליפורניה.⁹³ ממשלו של ג'ורג' בוש הבן התמודד עם בעיות דומות, וחוק גדר הביטחון עבר בתקופה שבה ההגירה הבלתי חוקית לארצות הברית הגיעה לשיא של 11,541,400 מהגרים בלתי חוקיים.⁹⁴ מטרת חוק גדר הביטחון הייתה יצירתו של מחסום פיזי באורך 700 מייל שיפריד בין חלקים של ארצות הברית ומקסיקו, וזאת נוסף למאמצים לחזק את הגבול על ידי שימוש בטכנולוגיה כמו מצלמות, לווייני וכלי טייס בלתי מאוישים.⁹⁵

שתי יוזמות אלו נתפסו ככישלונות בעיני חלקים בציבור האמריקני. "מבצע זקיף" עוצב כדי לחזק את הגבול בין ארצות הברית למקסיקו אך נכשל בהורדת מספר המהגרים; ההגירה הבלתי חוקית דווקא התחזקה מאז היציאה למבצע בשנת 1994.⁹⁶ חוק גדר הביטחון משנת 2006 היה כישלון באותה מידה מאחר שחרף השקעה של כשלושה מיליארד דולרים באכיפת החוק על ידי ממשל בוש, נטען כי "מסתננים ומבריחים לא חוקיים יכולים

⁹³ **Operation Gatekeeper in San Diego**, *Migration News* 1(10), November 1994. Retrieved from: <https://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=466>

⁹⁴ Savanna A., **Mexican Immigrants**, July 2015. Retrieved from: https://prezi.com/jxgpn4rsi6_1/mexican-immigrants/

⁹⁵ Mark Tran, **Mexico fury as Bush gives go-ahead to border fence**, *The Guardian*, October 2006. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/world/2006/oct/27/usa.mexico>

⁹⁶ Eddy Hernandez-Perez, **Still, They Persist: The Failures of Operation Gatekeeper**, *Fresh Ink – Essays from Boston College First Year Writing Seminar* 9(1), 2007. Retrieved from: <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/freshink/article/view/1740/1616>

לטפס בקלות מעל הגדר, לחפור מתחתיה ואפילו לנסוע מעליה, במקומות שבהם גובהה הוא רק מטרים ספורים, ללא גדר תיל וכשהיא מסתיימת בפתאומיות באמצע המדבר".⁹⁷

הממשל האמריקני הנוכחי נדרש למצוא דרכים אפקטיביות יותר כדי להתמודד ולהתנהל עם כ-11 מיליון מהגרים בלתי חוקיים (לפי ההערכה המינימליסטית) החיים בתוך גבולות ארה"ב כיום. בהתאם לכך, ממשל טראמפ הצהיר שיפעל בראש ובראשונה להרחקת מהגרים אשר ביצעו מעשה שניתן לסווגו כפשע. מדיניות זו אומצה גם בממשל אובמה ויש הטוענים כי היא מיושמת כיום גם על מהגרים בלתי חוקיים אשר ביצעו עבירות קלות.⁹⁸ כפי שניתן ללמוד מתרשים 7, בשנים האחרונות, ממשלת ארצות הברית גירשה כ-400,000 איש, מהם לפחות שליש בגלל פשיעה.⁹⁹

⁹⁷ Robin Emmott, **US-Mexico border wall a costly failure, film says**, *REUTERS*, September 2010. Retrieved from: <https://www.reuters.com/article/usa-mexico-fence/us-mexico-border-wall-a-costly-failure-film-says-idUSN1524259520100915>

⁹⁸ Teresa Wiltz, **What Crimes are Eligible for Deportation**, *PEW*, December 2016. Retrieved from: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2016/12/21/what-crimes-are-eligible-for-deportation>

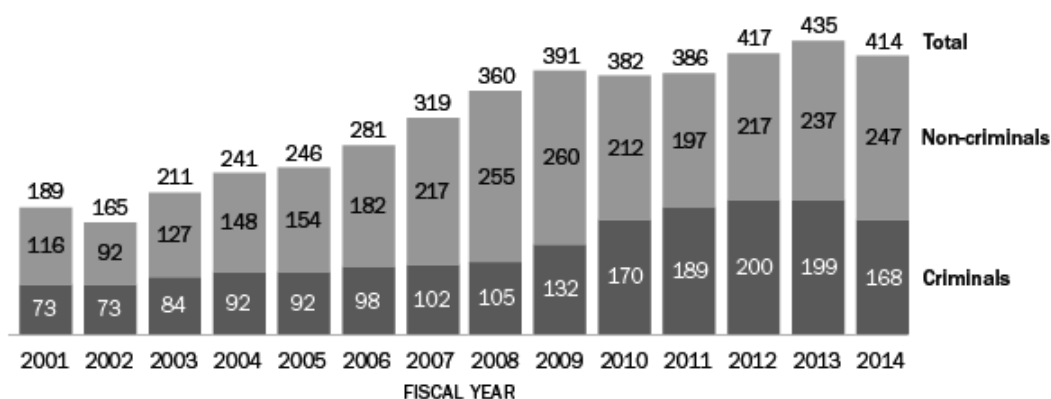
⁹⁹ **Deportation by US Department of Homeland Security**, *Pew Research Center*, August 2016. Retrieved from: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/31/u-s-immigrant-deportations-declined-in-2014-but-remain-near-record-high/ft_16-08-30_deportations_removals/

תרשים 7: מס' מהגרים לא חוקיים, עבריינים ולא עבריינים,

שגורשו מארה"ב בין השנים 2001-2014 (באלפים)¹⁰⁰

Deportations by U.S. Department of Homeland Security

in thousands, by fiscal year



Source: Data for 2001-2004 come from U.S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics: 2010*. Data for 2005 to 2014 come from U.S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics: 2014*.

PEW RESEARCH CENTER

גם כאשר אין עדויות פיזיות לפשיעה, ממשלת ארצות הברית יכולה לשמור לעצמה את הזכות לגרש זר בלתי חוקי בהתבסס על חשד. כך למשל, "חוק הפטריוט", שחוקק בעקבות אירועי ה-11 בספטמבר, מאפשר גירוש בהתבסס על מעורבות בארגונים שהוגדרו כחשודים.¹⁰¹ על פי חוק זה, הממשל יכול לגרש אדם אף אם ישנו רק חשד שמא יהווה איום על הציבור האמריקני.

¹⁰⁰ **Deportation by US Department of Homeland Security**, *Pew Research Center*, August 2016. Retrieved from: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/31/u-s-immigrant-deportations-declined-in-2014-but-remain-near-record-high/ft_16-08-30_deportations_removals/

¹⁰¹ Rosemary Janks, **The USA Patriot Act of 2001**, *Center for Immigration Studies*, December 2001. Retrieved from: <https://cis.org/Report/USA-PATRIOT-Act-2001>

כמו כן, ממשל טראמפ מנהל כיום מאבק כנגד תכניות ההגירה שהוטמעו בממשל אובמה: DACA ו-DAPA. הראשונה, הושקה ב-2012 ובמסגרתה ילדים עד גיל 16 שהובאו באופן בלתי חוקי לארה"ב זכו לדחיית גירוש של שנתיים, ויזת עבודה, רישיון נהיגה והטבות נוספות. לפי ההערכות, נכון לנובמבר 2017, כ-800,000 קטינים שולבו בתכנית זו. DAPA היא למעשה הרחבה של התכנית עליה הכריז אובמה בסוף שנת 2014 במטרה להעניק הטבות דומות להוריהם הבלתי חוקיים של אזרחים או תושבים קבועים בארה"ב. מדיניות זו הופעלה מכוח צו מנהלי, וסחפה ביקורת רבה ממדינות רבות, ביניהן טקסס, בטענה שאובמה עקף את הקונגרס וחרג מסמכותו. לאורך השנים, מספר רב של תביעות הגיעו לפתחו של ביהמ"ש העליון כנגד יישומה של הרחבה זו. ביהמ"ש הוציא צו מניעה ל-DAPA בפברואר 2015, ומאוחר יותר ב-2016 הוחלט להשאיר את צו המניעה על כנו בעקבות חלוקה 4-4 בין השופטים.¹⁰²

טראמפ משקיע מאמצים רבים להביא לביטולה של DACA המגנה כיום על כ-690,000 מהגרים צעירים בלתי חוקיים מגירוש. הממשל פנה לביהמ"ש העליון בבקשה למנוע את חידוש היתרי

¹⁰² Muzaffar Chishti and Faye Hipsman, **Supreme Court DAPA Ruling a Blow to Obama Administration, Moves Immigration Back to Political Realm**, *Migration Policy Institute*, June 2016. Retrieved from: <https://www.migrationpolicy.org/article/supreme-court-dapa-ruling-blow-obama-administration-moves-immigration-back-political-realm>

העבודה (הקרובים לסיום תוקפם) של אותם מהגרים על ידי "דילוג" על ערכאת הערעורים, אך נתקל בסירוב. משמעות הסירוב היא שביהמ"ש למעשה לא מתערב וקובע שהנושא יתברר בהליכים הרגילים, ללא שינוי.¹⁰³

מתקני מעצר למהגרים בלתי-חוקיים בשונה מהמדיניות הנהוגה באיחוד האירופי, למשל, בארה"ב מעצר מהגרים נחשב פעמים רבות כמעצר פלילי ולא מנהלי, דהיינו, להגעה באופן בלתי חוקי לארה"ב מיוחס היבט עברייני. דבר זה בא לידי ביטוי בכך שבמקרים רבים תוגש תביעה פלילית כנגד מהגרים בלתי חוקיים, ובמצב זה הם לא יוחזקו במתקנים נפרדים המיועדים לטיפול בענייני הגירה אלא יועברו לבתי כלא רגילים, זאת לאחר ששופט פדראלי קבע את עונשם.¹⁰⁴

נכון למאי 2016, רשת מתקני המעצר הפרושים ברחבי ארה"ב כללה בין 76 מתקנים (לפי ההערכה המינימליסטית) ל-637 (לפי ההערכה המקסימליסטית). נוסף להם פועלים עוד שלושה מרכזים המיועדים למעצר של משפחות בטקסס ובפנסילבניה. יצוין כי בפברואר 2016 רישיונו של מתקן המעצר בפנסילבניה נשלל אך

¹⁰³ Dara Lind, *The Supreme Court may have just kept DACA on life support for several more months*, *Vox*, February 2018. Retrieved from: <https://www.vox.com/2018/2/26/17053202/daca-supreme-court-ruling-trump>

¹⁰⁴ **United States Immigration Detention – Criminalization**, *Global Detention Project*, May 2016. Retrieved from: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/united-states>

הוא המשיך בפעילותו. כמו כן, גופי אכיפה ממשלתיים מפעילים מתקני מעצר קצרי-מועד (short-term detention facilities) במשרדי שטח ולאורך הגבול. במתקנים הללו אין להחזיק את העצורים למעלה מ-12 שעות והם אינם מיועדים ללינה. עם זאת, על פי דיווחים שונים, נראה כי הנחיות אלו לא כובדו.¹⁰⁵

כאשר מבקש מקלט נכנס לגבולות ארה"ב ללא המסמכים הנדרשים בבקשה להיות מוכר כפליט, הוא עובר תהליך סינון הכולל ריאיון בו נקבע האם קיים "חשש מהימן" (credible fear) המבסס את בקשתו למעמד. אלו שהוחלט כי אין חשש לגביהם יוחזקו במעצר עד להרחקתם מארה"ב. האחרים, לגביהם נקבע כי יש חשש מהימן, יובאו מול שופט המוסמך לענייני הגירה, ולרוב גם יוחזקו במעצר עד לבירור מעמדם.¹⁰⁶ מדיניות זו ספגה ביקורת מבתי משפט שונים בארה"ב אשר גרסו כי יש לכל הפחות לקיים שימוע בנוגע למעצר במקרה שבו מבקש המקלט הוחזק במעצר לתקופה של למעלה מ-6 חודשים. כמו כן, מבקשי מקלט מורשים להגיש בקשה לעבוד בארה"ב רק לאחר 150 ימי המתנה לבירור מעמדם.¹⁰⁷

¹⁰⁵ שם, תחת "Detention Infrastructure".

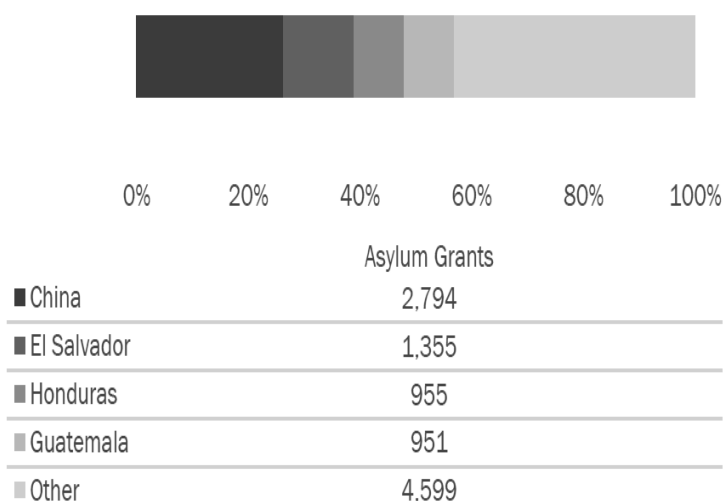
¹⁰⁶ שם, תחת "Asylum Seekers".

¹⁰⁷ *Asylum in the United States*, American Immigration Council, May 2018. Retrieved from: https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/asylum_in_the_united_states.pdf

כפי שניתן ללמוד מתרשים 8, בקשות המקלט שאושרו עבור נתיני סין, אל-סלבדור, הונדורס וגואטמלה היוו קרוב ל-60% מסך הבקשות המאושרות לשנה הפיסקאלית 2017. סין לבדה סיפקה 26% מסך הבקשות. בכל אחת מחמש השנים הפיסקאליות 2013-2017 שלוש ממדינות אלו (סין, אל סלבדור וגואטמלה) נוסף להודו, נפאל ואתיופיה היו שש המדינות המובילות בקבלת אשרת פליט.¹⁰⁸ ואכן, כל המדינות הללו פרט לנפאל ואל-סלבדור מוגדרות כמדינות במשבר.¹⁰⁹

תרשים 8: התפלגות פליטים בארה"ב לפי ארץ מוצא לשנת

2017¹¹⁰



¹⁰⁸ Statistics Yearbook: Fiscal Year 2017, US Department of Justice, Executive Office for Immigration Review. Retrieved from: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1107056/download>, p.29.

¹⁰⁹ על פי המיפוי שעורך האו"ם: <https://reliefweb.int/countries>
¹¹⁰ Statistics Yearbook: Fiscal Year 2017, US Department of Justice, Executive Office for Immigration Review. Retrieved from: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1107056/download>, p.29.

נושא הטיפול בהגירה הבלתי-חוקית עלה לכותרות וחולל סערה בארצות הברית עקב הפרדתם של ילדים מהוריהם בגבול עם מקסיקו. לאמיתו של דבר, אין חוק הקובע כי יש להפריד בין ילדים להוריהם הנכנסים באופן בלתי חוקי למדינה, גם לא תחת הנהגתו של ממשל טראמפ הידוע במדיניות ההגירה הנוקשה שלו. אלא שלעיתים מעשה זה עולה לכדי עבירה פלילית המחייבת את מעצר ההורה, ומתוך כך – הפרדתו מילדו.

החוק בארה"ב מאפשר מעצר של ילדים יחד עם הוריהם. על אף היותה של פרקטיקה זו שנויה במחלוקת חריפה, נעשה בה שימוש במהלך ממשל אובמה כתוצאה מהתגברות זרם המהגרים מיבשת דרום אמריקה. בשנת 2014 הוחזקו במעצר 52,539 קטינים שהוגדרו "ילדים ללא ליווי מבוגר". מאז הוקמו מתקני מעצר חדשים בטקסס ובפנסילבניה תחת השם: "מרכזים למגורים משפחתיים" (Family Residential Centers). אולם, לאורך השנים פסיקות של בתי משפט מחוזיים הטילו מגבלות על החזקת משפחות במעצר. כתגובה לכך, בתחילת שנת 2016 ממשלת ארה"ב הורתה למדינת טקסס להעניק רישיונות למתקני המעצר כך שיוגדרו כמוסדות רווחה לילדים.¹¹¹

¹¹¹ ראה הערה 102, תחת "Children".

לעניין זכויותיהם, מבקשי מקלט אינם יכולים לעבוד בארה"ב עד שהתקבלה החלטה בעניינם אם יוכרו כפליטים או לא, אלא אם כן עברו 150 יום מהגשת בקשה ולא נתקבלה החלטה. ההכרה כפליט היא תנאי הכרחי לזכויות אחרות כמו איחוד משפחות ושירותי בריאות מסוימים. לאחר שנה מקבלת אשרת פליט ניתן אף להגיש בקשה ל"גרין קארד", כלומר להפוך לתושב קבע חוקי אך לא אזרח.¹¹² כמו כן, בזמן שהותם במדינה, מהגרים בלתי-חוקיים אינם זכאים לביטוחי הבריאות הממשלתיים ורשאים ליהנות רק משירותי בריאות בסיסיים ביותר כמו רפואת חירום תחת Medicaid ותוכניות בריאות מסוימות המוצעות לציבור הרחב.¹¹³ על פי מיפוי שערך ה"ניו-יורק טיימס" בנושא זכויות מהגרים בלתי חוקיים, נכון למרץ 2015, רק 11 מדינות בארה"ב התירו למהגרים בלתי חוקיים להוציא רישיון נהיגה. לפי הדו"ח, חמש מדינות (אריזונה, אינדיאנה, אלבמה, ג'ורג'יה ודרום קרוליינה) אינן מאפשרות למהגרים בלתי חוקיים ללמוד במוסדות אקדמיים ציבוריים בשכ"ל ממלכתי, לו זכאים אזרחים. במדינות אלו וגם ביוטה, שוטרים נדרשים לחקור עצורים על מעמדם החוקי

¹¹² **Green Card for Asylees**, *U.S. Citizenship and Immigration Services*. Retrieved from: <https://www.uscis.gov/greencard/asylees>

¹¹³ Amanda Salami, **Immigrant Eligibility for Health Care Programs in the United States**, *National Conference of State Legislatures*, October 2017. Retrieved from: <http://www.ncsl.org/research/immigration/immigrant-eligibility-for-health-care-programs-in-the-united-states.aspx>

בארה"ב באם עולה חשד שהגיעו באופן בלתי חוקי. בשאלת היתרי העבודה והארכת השהייה בארה"ב יש רוב בולט למדינות המתנגדות לאותן תכניות המאפשרות הקלות בתנאי המחיייה למהגרים בלתי חוקיים, ומספרן של אלו עמד על 26 נכון ל-2015.¹¹⁴ כמו כן, מספר מדינות הגובלות עם מקסיקו ידועות במדיניותן הנוקשה כלפי הגירה בלתי חוקית. כך למשל, מדינת אריזונה הותקפה בשל תמיכתה ב"חוק משמר החוק והשכונה הבטוחה שלנו" הנחשב מחמיר במיוחד.¹¹⁵ החוק, שעבר באפריל 2010, הטיל מספר מגבלות על זרים בלתי חוקיים החיים בארצות הברית: ראשית, הם חייבים להחזיק את מסמכיהם במשך כל הזמן או שיואשמו בעבירה על החוק, וכתוצאה מכך – יגורשו. שנית, שוטר רשאי לעצור זר בלתי חוקי על בסיס חשד במעמדו כמהגר, וכך להוביל לגירושם של מהגרים רבים יותר. בית המשפט העליון של ארצות הברית אישר את המהלך החקיקתי הזה, דבר שגרם למחלוקת קשה בציבור האמריקני.

¹¹⁴ Hayoun Park, **Which States Make Life Easier or Harder for Illegal Immigrants**, *The New York Times*, March 2015. Retrieved from: <https://www.nytimes.com/interactive/2015/03/30/us/laws-affecting-unauthorized-immigrants.html>

¹¹⁵ Randal C. Archibold, **Arizona Enacts Stringent Law on Immigration**, *The New York Times*, April 2010. Retrieved from: https://www.nytimes.com/2010/04/24/us/politics/24immig.html?_r=0

מדיניות כלפי מבקשי מקלט ופליטים היסטורית, ארה"ב נחשבת למובילת העולם החופשי בכל הקשור ליישוב מחדש של פליטים, וכיום היא המדינה המדורגת ראשונה בתחום זה.¹¹⁶ בעקבות מלחמת העולם השנייה שיצרה משבר הגירה עצום באירופה, ארה"ב העבירה ב-1948 את "חוק העקורים". עד 1952, ארה"ב שיכנה בארצה כ-400,000 עקורים במסגרת חוק זה. לאחר מכן, ארה"ב חוקקה חוקים נוספים שנועדו לתת מענה לבעיית הפליטים. עם זאת, ב-2002 נראתה נקודת שפל בקבלת הפליטים וזאת בשל הקשחה של נהלי הביטחון לאחר פיגועי הטרור במגדלי התאומים. בהמשך נראתה עלייה, אם כי לא בצורה עקבית, עד שב-2012 נרשמה שוב עלייה חדה בקבלת פליטים לארה"ב ובתקופה שבין 2013-2015 התקבלו כל שנה בממוצע כ-70,000 פליטים.¹¹⁷ עלייה זו המשיכה ובשנת 2016, כ-85,000 איש הוכרו כפליטים. מדינות המוצא המובילות מהן הגיעו הפליטים: קונגו, סוריה, בורמה, עיראק וסומליה.¹¹⁸

נשיא ארה"ב מנסה להביא לשינוי מדיניות אף בתחום מבקשי המקלט והפליטים ולבטל מהלכים "נדיבים" שהחלו בתקופת

¹¹⁶ Jie Zong and Jeanne Batalova, *Refugees and Asylees in the United States*, *Migration Policy Institute*, June 2017. Retrieved from: <https://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states>

¹¹⁷ *Cumulative Summary of Refugee Admissions*, *Bureau of Population, Refugees and Migration*, December 2015. Retrieved from: <https://2009-2017.state.gov/j/prm/releases/statistics/251288.htm>

¹¹⁸ Nadwa Mossaad and Ryan Baugh, *Refugees and Asylees: 2016*, *DHS of Immigration Statistics*, January 2018. Retrieved from: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees_Asylees_2016.pdf, p.1.

אובמה. מספר האנשים שיוכרו כפליטים נקבע על ידי הנשיא בהתייעצות עם הקונגרס. בתחילת כל שנה מודיע הנשיא על מכסת הפליטים מחמישה אזורים בעולם אשר עשויה להשתנות במקרה חירום. בתגובה להחרפה במשבר ההומניטרי העולמי, אובמה העלה את מכסת הפליטים מ-85,000 בשנת 2016 ל-110,000 בשנת 2017.¹¹⁹ כשנכנס לתפקיד, טראמפ הוציא צו מנהלי המורה על הורדה של תקרה זו ל-50,000 לשנת 2017, ו-45,000 לשנת 2018 ואף הודיע לאחרונה על קיזוז נוסף בשנת 2019, אז צפויה לעמוד המכסה על 30,000 פליטים.¹²⁰

פליט בארה"ב מוגדר כמי שמגיש את הבקשה מחוץ לארה"ב, בעוד מבקשי מקלט עושים זאת מתוך ארה"ב או מגיעים למעבר גבול. "חוק ההגירה והלאומיות" של ארה"ב מגדיר פליט כמי שאינו מוכן או מסוגל לחזור למדינת מוצאו מחשש לרדיפה, והוא נמצא מחוץ למדינת מוצאו אלא אם כן הוא חסר לאום ואז אותו אדם חייב להיות מחוץ למדינה האחרונה שהתגורר בה כדי להיחשב פליט.¹²¹ מבקשי המקלט הם לרוב זרים שכבר חיים בארה"ב ושואפים להיות מוכרים כפליטים ולקבל את הגנת המדינה,

¹¹⁹ **Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2017: Report to the Congress**, *US Departments of State, Homeland Security and Health and Human Services*, (n.d). Retrieved from: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/262168.pdf>, p.5

¹²⁰ **CVT Decries Trump Administration Decision to Slash FY2019 Refugee Admissions**, *Center for Victims of Torture*, September 2018. Retrieved from: <https://reliefweb.int/report/united-states-america/cvt-decries-trump-administration-decision-slash-fy2019-refugee>

¹²¹ שם, עמ' 1.

ועליהם להגיש את בקשתם לא יאוחר משנה מאז הגעתם
לארה"ב.¹²²

יש שני מסלולים דרכם ניתן להגיש בקשה למקלט בארה"ב. דרך
אחת היא שהזר השוהה בארה"ב או הגיע למעבר גבול יפנה
למחלקת ההגירה והאזרחות בתוך שנה מהגעתו. דרך נוספת היא
"מקלט הגנתי" (Defensive Asylum) והיא הגשת בקשה למקלט
בארה"ב עקב הרחקה צפויה של השוהה הבלתי חוקי. מקרה זה
מובא בפני שופט. בשני המצבים, מגיש הבקשה מבקש להיות מוכר
כפליט עקב חשש מרדיפה.¹²³

במרץ 2018 נראה שיא בהצטברות תיקי הגירוש בבתי המשפט
בארה"ב האמונים על נושא ההגירה, עם יותר מ-690,000 תיקים
פתוחים. עד אז, תיקים אלו המתינו בממוצע 718 ימים להחלטה
ועדיין לא נסגרו. נכון למרץ 2018, לא נתקבלה החלטה בעניינן של
318,000 בקשות מקלט (שלא במסלול "מקלט הגנתי"). אותם
מבקשי מקלט שלבסוף קיבלו סעד דוגמת מעמד פליט, נאלצו
להמתין בממוצע למעלה מ-1000 יום.¹²⁴

¹²² US System for Refugee, Asylum Seekers Explained, *NBCNEWS*, (n.d.). Retrieved from:
http://www.nbcnews.com/id/43442030/ns/us_news-life/t/us-system-refugee-asylum-seekers-explained/#.W9BxWUtvY2z

¹²³ שם.
¹²⁴ Asylum in the United States, *American Immigration Council*, May 2018. Retrieved from:
https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/asylum_in_the_united_states.pdf

יש הטוענים כי תהליך ההכרה בפליט והענקת המקלט בארה"ב הינם מתירנים מדי. בדו"ח שפרסם הארגון (FAIR Federation) (for American Immigration Reform)¹²⁵ נטען כי מדיניות הטיפול בפליטים שאימצה ארה"ב התרחקה מאוד ממטרתה המקורית ועקב כך, המדינה מקבלת כמות גדולה של אנשים שאינם פליטים אמתיים. על פי הדו"ח, ארגונים לא ממשלתיים וקבוצות אינטרס שואפים להרחיב את הגדרת הפליטות, זאת בשל אינטרסים כלכליים הבאים לידי ביטוי בחוזים עם מדינות שונות המשלמות ממיטב כספן עבור יישוב מחדש של פליטים בארה"ב. עוד טוען הדו"ח, תכנית מבקשי המקלט בארה"ב הורחבה באופן דרסטי וכוללת אנשים החיים במדינות לא מתפקדות או כאלו שיש בהן אי-סדר פוליטי וחברתי; פרטים הסובלים מ אלימות במשפחה; אנשים המגיעים ממדינות שחוו אסונות טבע או איכות ירודה של הסביבה. לדידם של כותבי הדו"ח, מצבים אלו ואחרים חורגים מהגדרת המצוקה הייחודית לפליט שכן אין להם קשר עם דיכוי או רדיפה מצד הממשלה.¹²⁶

¹²⁵ ארגון ללא מטרת רווח שנוסד בשנת 1979 במטרה לצמצם את ההגירה החוקית והבלתי-חוקית לארה"ב. הארגון יצא במספר קמפיינים ציבוריים לשם השגת מטרה זו אשר זכו לסיקור ציבורי. <http://www.fairus.org/about-fair>

¹²⁶ Jack Martin, **Refugee and Asylum Policy Reform**, *Federation for American Immigration Reform*, November 2010. Retrieved from: http://www.fairus.org/sites/default/files/2017-08/RefugeeAsylum_final.pdf, pp. 1-2.

הדו"ח ממשיך ואומר כי מסלולי בקשת המקלט שפורטו לעיל מנוצלים לרעה על ידי שוהים בלתי חוקיים והפכו להיות מרכיב עיקרי בקבלת מהגרים אשר אין להם דרך אחרת להיכנס לארה"ב פרט מלטעון שהם סובלים מרדיפה.¹²⁷ כותבי הדו"ח מפנים אצבע מאשימה כלפי מערכת המשפט אשר נותנת למהגרים בלתי חוקיים רבים "ליהנות מהספק". על בסיס טענות אלו, פועל הנשיא טראמפ להקשיח את התהליך. בינואר 2017, הנשיא האמריקאי שיגר הנחיות מעודכנות לקצינים האמונים על טיפול בבקשות המקלט בארה"ב, אשר תמציתן היא העלאת הסטנדרטים לביסוס פחד מהימן מרדיפה. עד לצעד זה, במקרה של ספק בקביעת אמיתות החשש מרדיפה של מבקש המקלט, המקרה הובא בפני שופט. החל מפרסום ההנחיות החדשות, הורחבה סמכותו של הקצין האחראי ומבקש מקלט ייבחן באופן קפדני יותר.¹²⁸

¹²⁷ ש.ם.
¹²⁸ Tal Kopan, **Trump admin quietly made asylum more difficult in the US**, *CNN*, March 2017. Retrieved from: <https://edition.cnn.com/2017/03/08/politics/trump-immigration-crackdown-asylum/index.html>
להלן המזכר שנשלח למשרדים האמונים על הטיפול בבקשות המקלט המתייחס לשינויים במדיניות בנושא זה : https://drive.google.com/file/d/0B_6gbFPjVDoxY0FCczROOFZ4SVk/edit

בריטניה

נתוני הגירה בשנים האחרונות

משבר ההגירה ברחבי האיחוד האירופי נשא השלכות משמעותיות על הממלכה המאוחדת אשר מתמודדת עם צמיחה דרמטית בתופעת ההגירה הבלתי חוקית לגבולותיה בשנים האחרונות. על פי דו"ח של משרד הפנים הבריטי, ב-2001 מספר המהגרים הבלתי חוקיים בבריטניה עמד על כ-430,000. ב-2007 ההערכה עמדה על 670,000 ונכון לשנת 2015, שיעור אוכלוסיית המהגרים הבלתי חוקיים נאמד במעל למיליון איש.¹²⁹

הממלכה המאוחדת פועלת לסכל מאמצים יומיומיים מתמשכים להבריא מהגרים בלתי חוקיים חדשים לשטחה. עד לסגירתו ב-2016, מחנה הפליטים הממוקם בקאלה, צרפת, המכונה גם "הג'ונגל", שימש כבסיס לכניסה בלתי חוקית של מהגרים לבריטניה, בהיותו בית זמני למהגרים שמנסים להגיע לאי. במהלך שנת 2014 לבדה נבלמה כניסתם של 39,000 מהגרים בלתי חוקיים אשר ניסו לחצות את התעלה לעבר בריטניה.¹³⁰ כפי שניתן לראות בתרשים 9, המדינות המובילות בבקשות המקלט היו אריתריאה (3,552), פקיסטן (2,421) וסוריה (2,222).

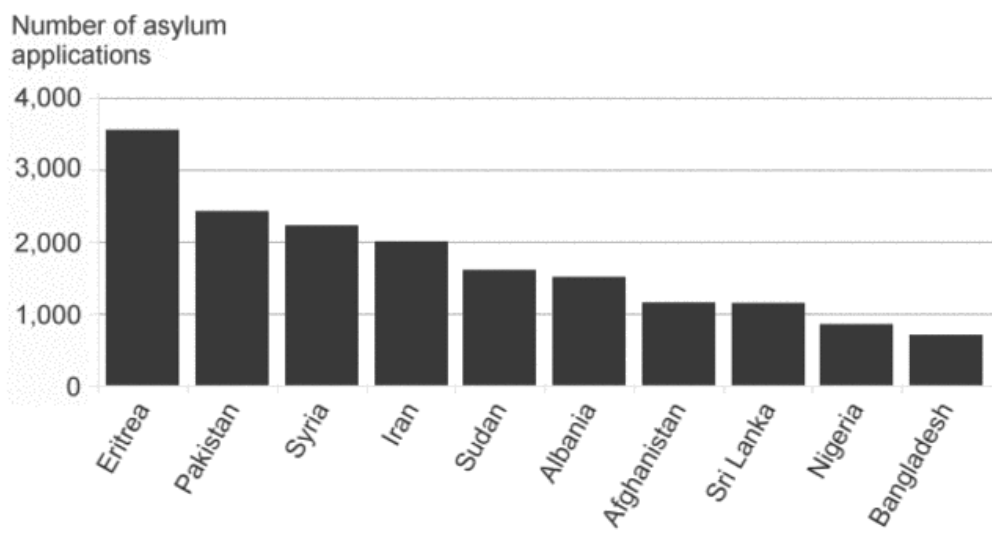
¹²⁹ **Illegal Immigration - Key Topic**. Retrieved from: <https://www.migrationwatchuk.org/key-topics/illegal-immigration>

¹³⁰ **Why is there a crisis in Calais?**, *BBC News*, October 2015. Retrieved from: <https://www.bbc.com/news/uk-29074736>

תרשים 9: 10 מדינות המוצא המובילות של מבקשי מקלט

בבריטניה, 2014-2015¹³¹

Top 10 countries of origin for people seeking asylum in the UK



רבים מאותם מהגרים מגיעים ממדינות למודות מלחמה כגון: סוריה, אפגניסטן, אריתריאה ומדינות אחרות באפריקה. חלקם אף בורחים ממלחמות אזרחים מתמשכות. למעלה מ-4,812,993 מהגרים רשומים ברחו ממלחמת האזרחים ההרסנית בסוריה נגד משטר אסד, בעוד שיותר משישה מיליון אפגנים עזבו את מדינתם. אחרים נמלטים מדיקטטורה אלימה; מאריתריאה נסו יותר מ-321,000 איש כתוצאה ממשטר אפוורקי הדיקטטורי.

¹³¹ Home Office. Retrieved from: <https://www.bbc.com/news/uk-29074736>

מדיניות הגירה

במהלך כהונתו של דיויד קמרון כראש ממשלת בריטניה ניתנה התייחסות משמעותית למשקל הכלכלי והחברתי של בעיית המהגרים הבלתי חוקיים. כבר בשנת 2014 קמרון העביר חוקים נוקשים בנושא ההגירה בניסיון למנוע מאוכלוסיות מהגרי עבודה להגיע לממלכה. חוקים אלו נתנו למוסדות כלכליים כמו בנקים, בעלי אדמות ובתי המשפט את הזכות לדעת האם מישהו חי בממלכה באופן חוקי או לא, ולבסס את החלטתם על הענקת שירותים מסוימים לאנשים אלו בהתאם למידע שברשותם. כמו כן, הם אפשרו לממשלה הבריטית לסלק כל זר שביצע פשע בממלכה בטרם נשמעו ערעורי הגירה.¹³² באמצעות החמרת החקיקה, הממשלה הבריטית ביקשה להבהיר למהגרים כי אם יפריעו לשלום החברה – הם יסולקו.

בהמשך, הממשלה הבריטית פעלה באמצעות הפרלמנט במטרה לפצות את המגזר העסקי במדינה, וננקטו צעדים בכדי להעניש מהגרים בלתי-חוקיים וחברות שמעדיפות את העסקתם במקום אזרחים בריטים. המפלגה השמרנית הבטיחה לקצץ במספר המהגרים החוקיים והלא-חוקיים הנכנסים לממלכה "בשליש,

¹³² Cameroon: New UK Immigration Rules, *Workpermit.com*, August 2014. Retrieved from: <http://workpermit.com/news/cameron-new-uk-immigration-rules-20140806>

לכדי 100,000 נכנסים חדשים בשנה".¹³³ בהתאם לכך, הממלכה העבירה בתחילת שנת 2016 הצעת חוק הקובעת שחברות בריטיות לא יוכלו לשכור אף אדם אם לא ישולם לו יותר מ-35,000 פאונד בשנה (ניתן לקחת ולהעסיק רק עובדים מקצועיים בניגוד לעובדים לא מקצועיים). בכך יש פגיעה גם באוכלוסיות מהגרי עבודה שחיות באופן זמני בשטחי בריטניה. החוק קובע כי כל אדם שאינו אזרח האיחוד האירופי ומרוויח פחות מ-35,000 פאונד בשנה, יסולק מבריטניה כעבור חמש שנים.¹³⁴ חוק זה למעשה מונע מחברות בריטיות לגייס כוח עבודה זול מעבר לים, וזאת במטרה לסייע בצמיחת שיעור הבריטים הצעירים במעגל העבודה.

ממשלת בריטניה בראשות תרזה מיי, הביעה תמיכה כללית בהגבלת הגירה לבריטניה בטענה שקבלת מהגרים, בין באופן חוקי ובין אם לא, תביא לירידה בשכרם של עובדים בריטים לא מיומנים מהמעמד הנמוך.¹³⁵ מיי אף קיבלה על עצמה את היעד שקבע קמרון – צמצום מספר המהגרים הבלתי חוקיים ל-100,000 בשנה. ברם, מדיניות ההגירה של מיי מתקשה בהשגת יעד זה. גורמים במשרד

¹³³ Feargus O'sullivan, **A New UK Law Tells Migrants to Earn \$50,000 or Go Home**, *CITYLAB*, January 2016. Retrieved from: <https://www.citylab.com/equity/2016/01/uk-britain-migrants-residency-minimum-salary/424779/>

¹³⁴ שם.

¹³⁵ Heather Stewart and Peter Walker, **Theresa May defends new EU immigration controls after Brexit leak**, *The Guardian*, September 2017. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/politics/2017/sep/06/theresa-may-backs-new-eu-immigration-controls-after-brexit-leak>

הפנים הבריטי טוענים כי כ-250,000 מהגרים בלתי חוקיים לבריטניה עוברים "מתחת לרדאר" מדי שנה ומצביעים על חוסר היעילות של מדיניות הפיקוח על ההגירה. עוד הם מזהירים מפני החרפה של הבעיה כתוצאה מברקזיט במידה וחוקי ההגירה לא ייאכפו כראוי.¹³⁶

כאן חשוב לציין את המכשולים העומדים בפני רשויות החוק בהגבלת ההגירה הבלתי חוקית. מתקן השהייה של בריטניה אינו גדול מספיק להכיל כמות גדולה של מהגרים בלתי חוקיים. כיום רק כ-3,500 איש יכולים להיות מוחזקים במתקן. בעיה נוספת היא שלבריטניה אין הסכמי החזרה עם מדינות המוצא של המהגרים ומבקשי המקלט, כמו למשל ברזיל והודו אשר מספקות כמות נכבדה של מהגרים. נוסף לכך, יש הטוענים כי בריטניה מקצה חלק קטן מדי מתקציב המדינה לאכיפת חוקי ההגירה.¹³⁷

חרף הקשיים הללו, בריטניה היא המדינה בעלת רשת מתקני המעצר המפותחת ביותר באירופה. עד 1988 מספר מבקשי המקלט בבריטניה עמד על כ-5,000 לשנה ולרוב אנשים אלו הוחזקו במעצר או הורחקו. בשנות ה-90 חלה תפנית ומספר המסתננים ומבקשי

¹³⁶ Kate McCann, **Hundreds of thousands of illegal immigrants drop off radar in the UK every year according to secret figures**, *The Telegraph*, June 2017. Retrieved from: <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/15/hundreds-thousands-illegal-immigrants-drop-radar-uk-every-year/>

¹³⁷ **Illegal Immigration - Key Topic**. Retrieved from: <https://www.migrationwatchuk.org/key-topics/illegal-immigration>

המקלט שהוחזקו במתקנים אלו עלה בקביעות עד שבתחילת שנות ה-2000 הגיע לאלפים. כך התקבלה ההחלטה לבנות מתקן למטרה ספציפית זו של החזקת מבקשי מקלט. חוק ההגירה והמקלט של בריטניה מ-1999 הגביר מגמה זו וכך הוקמו עוד ועוד מתקני מעצר אשר רובם מתופעלים על ידי חברות פרטיות ומיעוטן על ידי שירותי הכלא.¹³⁸

בין השנים 2009-2018 סך כל מספר העצורים במרכזי השהייה נע בין 25,000 ל-32,000. בשנת 2018 כ-24,748 איש הוחזקו במעצר, כ-10% פחות בהשוואה לשנה שלפני כן.¹³⁹ נתונים אלו אינם כוללים עצורים בתאי המעצר של המשטרה, חדרי מעצר לתקופה של עד 24 שעות בנמלים ובשדות התעופה וכן עצורים על רקע פלילי נוסף לעניין ההגירה (שהוא בגדר מעצר מנהלי).

בשנים אלו, מספרם של השוהים במתקנים נע בין 1,800-3,500 בכל זמן נתון. עד דצמבר 2015 כמות האנשים שהוחזקו במעצר תחת סמכויות חוק ההגירה ירדה ל-2,607, ובסוף חודש דצמבר 2018 היו 1,784 איש שהוחזקו במעצר, זהו המספר הנמוך ביותר מאז שישנם נתונים סטטיסטיים זמינים. הירידה במספרים מאז שנת 2015 נובעת בחלקה מהשעיית המסלול המהיר למעצר, אשר החל

¹³⁸ <http://citeseerx.ist.psu.edu>

¹³⁹ **Immigration Detention in the UK**, *The Migration Observatory*, July 2018. Retrieved from: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/immigration-detention-in-the-uk/>

משנת 2000 ועד יולי 2015 אפשר את מעצרם של מבקשי מקלט אם הייתה יכולה להתקבל החלטה מהירה בעניינם. סיבה נוספת היא קשורה ככל הנראה בסגירה של מספר מתקנים. יצוין כי חלק מהעצורים הבוגרים עשויים להיות מועברים לבתי כלא. נכון למרץ 2018, כ-9,300 זרים הוחזקו במעצר בבתי כלא באנגליה ובוויילס, מתוכם 358 הובאו לשם מתוקף סמכויות ההגירה.¹⁴⁰

ישנן עילות שונות בגין אדם יוחזק במרכז שהייה, חלקן חופפות זו לזו: נכנסים חדשים הממתינים לבדיקת זכות כניסתם למדינה; נכנסים חדשים אשר סורבה בקשתם והם צפויים להרחקה; תיירים שנשארו מעבר לתוקף האשרה שניתנה להם או כאלו שהשיגו אותה במרמה; תושבים לא מתועדים ברשויות הבריטיות או כאלו שלא הצליחו להוכיח את אזרחותם; הקבוצה הגדולה ביותר של שוהים במרכזי שהייה היא קבוצת מבקשי המקלט. בשנת 2017, מבקשי מקלט היוו כ-47% מסך כל העצורים במתקנים.¹⁴¹

נכון למרץ 2018, כ-2,750 מהגרים בלתי חוקיים הוחזקו במתקני מעצר (כולל כאלו שהוחזקו בבתי כלא) ברחבי בריטניה. כמחצית מאלו ששוחררו ממעצר בשנה שחלפה עד מרץ 2018 עזבו את

¹⁴⁰ ש.ם.
¹⁴¹ ש.ם.

בריטניה. קטגוריה זו כוללת אנשים שהורחקו בכפייה, עזבו מרצון או שסורבו להיכנס למדינה מייד בהגיעם אליה. 28% מתוכם היו מהגרים מפקיסטן ו-25% מבנגלדש,¹⁴² יצוין כי מדינות אלו מוגדרות כמדינות במשבר.¹⁴³

עוד ניתן להבחין במגמת עלייה בקרב אזרחי האיחוד האירופי המוחזקים במעצר, שיעורם הגיע ל-19% מכלל העצורים בשנת 2017. פרישתה של בריטניה מהאיחוד תביא לידי כך שאנשים אלו יובאו בפני רשויות ההגירה ועל כן אנו עשויים לראות עלייה בכמות המעצרים במתקנים ובמספר מקרי ההרחקה מבריטניה.

בבריטניה, בשונה ממדינות אירופאיות רבות, אין מגבלת זמן להחזקת עציר במתקן מעצר. עם זאת, מרבית המוחזקים לא שהו במתקנים ליותר מחודשיים, ורק אחוז מתוכם הוחזקו במתקן מעל לשנה.¹⁴⁴

בתחום קליטת הפליטים, מיי השקיעה מאמצים רבים בכדי למנוע את הגעתם של מבקשי המקלט לבריטניה על ידי תמיכה במדינות אליהן מגיעים הפליטים בדרכם אליה. בריטניה נמצאת בין

¹⁴² **How many people are detained or returned?**, *UK Home Office*, May 2018. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-year-ending-march-2018/how-many-people-are-detained-or-returned>

¹⁴³ על פי המיפוי שעורך האו"ם: <https://reliefweb.int/countries>

¹⁴⁴ **How many people are detained or returned?**, *UK Home Office*, May 2018. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-year-ending-march-2018/how-many-people-are-detained-or-returned>

התורמות המובילות למדינות שקלטו את הפליטים הסורים, ביניהן: ירדן, לבנון וטורקיה. בנוסף, ממשלת בריטניה שלחה סיוע ליוון ולאיטליה בטיפול בבקשות המקלט שהצטברו אצלן ובזירוז החזרתם של המסורבים למדינות מוצאם. עם זאת, יש לציין כי בריטניה קיבלה לשטחה 750 ילדים בודדים ממחנה הפליטים בקלה במסגרת ההחלטה לסגור את המחנה.¹⁴⁵

בקרב מדינות האיחוד, בריטניה נמצאת במקום ה-6 בהענקת מעמד פליט, אלא שהיא מטפלת בחלק זעיר מבקשות המקלט המוגשות לכלל מדינות האיחוד. חלקה בבקשות המקלט ירד מ-11% ב-2008 ל-3% ב-2016.¹⁴⁶

במשך שנים היה נהוג בבריטניה כי מי שלא מוכר כפליט יוכל להגיש בקשה ל"הגנה מיוחדת" (exceptional leave). הדבר הביא לכך שמהגרים בלתי-חוקיים ששאפו לשפר את תנאי חייהם עשו שימוש באפיק זה כאשר לא הצליחו לקבל אשרת פליט. עקב כך, המדיניות בוטלה והוחלפה בשני מסלולים אחרים, ספציפיים יותר, באמצעותם יוכל אדם שלא זכאי למעמד פליט ויש חשש כי גירושו יעמידו בסכנת חיים, לקבל מענה חלופי. האחת היא "הגנה

¹⁴⁵ Alan Travis, On Asylum and Refugees, Britain Left Europe Years Ago, *The Guardian*, March 2017. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/mar/01/how-britain-hard-stance-refugees-reshaping-european-policy>

¹⁴⁶ Migration to the UK: Asylum and Refugees, *The Migration Observatory*, January 2019. Retrieved from: <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk>

זמנית" (discretionary leave/DL) והשנייה היא "הגנה הומניטרית" (humanitarian protection/HP).¹⁴⁷

בין השנים 2013-2017 שיעור בקשות מעמד פליט שנדחו בשלב ראשון נע בין 59%-68%, באופן שתואם את המגמה של העשור הקודם. עם זאת, נתון זה אינו כולל את אחוז הבקשות שאושרו לאחר ערעור. בשנת 2017 למשל, 68% מסך הבקשות סורבו בשלב ראשון, אך 35% מתוכן אושרו לאחר ערעור.¹⁴⁸ מדינות המוצא בעלות שיעור ההיענות הגבוה ביותר הן למעמד פליט והן לסיוע מסוג אחר היו: אירן, אריתריאה, סודן וסוריה.¹⁴⁹

מבקשי המקלט אינם רשאים לעבוד בבריטניה כל עוד בקשתם נבדקת, למעט במקרים מיוחדים.¹⁵⁰ ברם, אם תשובה לא התקבלה לאחר שנה, מבקש המקלט רשאי להגיש בקשה לקבלת היתר עבודה. במקרים בהם ניתן היתר, חל איסור על מבקש המקלט להיות עצמאי והוא מחויב לעסוק במשלחי-יד שהוגדרו על ידי הממשלה הבריטית כמקצועות במחסור.¹⁵¹

¹⁴⁷ מתוך מסמך הנחיות רשמי לצוות האמון על הטיפול בבקשות: <http://www.star-network.org.uk/images/uploads/documents/hpanddl.pdf>
¹⁴⁸ **Asylum Statistics Annual Trends**, *British Refugee Council*, February 2018. Retrieved from: <https://www.bl.uk/britishlibrary/~media/bl/global/social-welfare/pdfs/non-secure/a/s/y/asylum-statistics-annual-trends-february-18.pdf>, pp.2-3.

¹⁴⁹ שם.
¹⁵⁰ **Working in the UK while an Asylum Case is Considered**, *GOV.UK*, February 2014. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/working-while-an-asylum-claim-is-considered/working-in-the-uk-while-an-asylum-case-is-considered>

¹⁵¹ שם.

על מנת לקדם את הטיפול בנושא ההגירה החוקית והבלתי חוקית, יצאה מיי בשורה של מינויים חדשים, ביניהם קרולין נוקס, שמונתה לתפקיד שרת ההגירה.¹⁵² חשוב להבין בהקשר זה את ההשפעה הפוטנציאלית של ברקזיט על היקף כניסת מהגרים לממלכה. בריטניה צפויה להשלים את פרישתה מהאיחוד ב-2019, או אז הממשלה הבריטית תפעל לחתום על הסכמי סחר עם מדינות שונות בכל רחבי העולם על מנת להבטיח את שגשוגה הכלכלי. כאן עולה השאלה בקרב גורמים במערכת הפוליטית הבריטית: האם במסגרת ההסכמים בריטניה עשויה לאפשר לכמויות של מהגרים להיכנס לגבולותיה? אף על פי שהדבר עומד בניגוד למדיניות ההגירה הנוכחית של הממלכה, צעד זה לא ירד מהשולחן לפי תשובתה של שרת ההגירה החדשה.¹⁵³

¹⁵² Dennis Staunton, **Theresa May tries to revitalise ministerial ranks**, *The Irish Times*, January 2018. Retrieved from: <https://www.irishtimes.com/news/world/uk/theresa-may-tries-to-revitalise-ministerial-ranks-1.3350299>

¹⁵³ Natasha Clark, **BREXIT could see even higher immigration after a minister hinted that visas could be granted as part of future trade deals**, *The Sun*, February 2018. Retrieved from: <https://www.thesun.co.uk/news/5635394/brexit-could-mean-more-immigration-to-uk-as-minister-hints-countries-might-get-more-visas-in-exchange-for-trade/>

קנדה

נתוני הגירה בשנים האחרונות

בתקופה שבין 2011-2016, נוספו לקנדה 1,212,075 מהגרים חדשים אשר היוו 3.5% מכלל האוכלוסייה. כ-60% מן המהגרים התקבלו לצורך פיתוח הכלכלה הקנדית, 26.8% הגיעו במסגרת איחוד משפחות ו-11% הוכרו כפליטים. מרבית המהגרים הגיעו מאסיה (כולל המזה"ת), ולאחריה אירופה.¹⁵⁴ ככלל, בשנים האחרונות המדינות המובילות בהגירה לקנדה הן: הפיליפינים, הודו, סין, אירן ופקיסטן.¹⁵⁵

עד לשנת 2001 קנדה היוותה מוקד עניין לתושבי מדינות אמריקה הלטינית ואמריקה התיכונה: בליז, קוסטה-ריקה, אל-סלבדור, גואטמאלה, הונדורס, מקסיקו, ניקרגואה ופנמה. אותם אנשים ראו בקנדה מקור לסיוע הומניטרי לאור פעילותם של ארגונים קנדיים לא ממשלתיים.¹⁵⁶ בין השנים 1981-2001 הגיעו כ-96,000 מהגרים ממרכז אמריקה לקנדה, יותר מפי 9 מכמות המהגרים בשני העשורים הקודמים. עלייה דרמטית זו בשיעור המהגרים אירעה עקב שינויים במדיניות ההגירה של ארה"ב בשנות ה-80. אז

¹⁵⁴ Immigration and ethnocultural diversity: Key results from the 2016 Census, *The Daily*, October 2017. Retrieved from: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/daily-quotidien/171025/dq171025b-eng.pdf?st=6INBPXRm>

¹⁵⁵ Table 2: Top 10 Countries of birth of recent immigrants, Canada, 2016, *The Daily*, November 2017. Retrieved from: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/t002b-eng.htm>

¹⁵⁶ Maria Cristina Garcia, *Canada: A Northern Refuge for Central Americans*, *Migration Policy Institute*, April 2006. Retrieved from: <https://www.migrationpolicy.org/article/canada-northern-refuge-central-americans>

העביר הקונגרס את ה-IRCA (Immigration Reform and Control Act), בו הוחלט על נקיטת צעדים לצמצום תופעת ההגירה הבלתי חוקית לארה"ב, ביניהם, תגבור השמירה על הגבולות והחמרת הענישה כנגד מעסיקים של עובדים זרים בלתי חוקיים.¹⁵⁷ כמו כן, בין השנים 1996-2001, תושבי מדינות שונות במרכז אמריקה נמלטו מדיכוי פוליטי, פשיעה, עוני ואסונות טבע שפקדו את ארצותיהם. בשנת 2001, אוכלוסיית המהגרים ממרכז אמריקה עמדה על כ-108,000 איש. אם מחשיבים את השוהים הלא-קבועים המספר עמד על 116,500 איש.¹⁵⁸ בספטמבר 2001, ארה"ב וקנדה חיזקו את בקרת הגבולות והקשיחו את מדיניות הלחימה בטרור על מנת להרתיע טרוריסטים מלהתבצר בשטחן. הדבר הביא לירידה חדה בכמות המהגרים ממדינות מרכז אמריקה בשנים שלאחר מכן.

מתוך סך כל המהגרים המגיעים לקנדה ישנו מספר לא מבוטל של מהגרים בלתי חוקיים, אך קיים קושי לאמוד את היקף התופעה.¹⁵⁹ ההערכה היא כי במרבית המקרים מדובר בעובדים חסרי מעמד או תיירים שתוקף האשרה שלהם פג. קבוצה נוספת

¹⁵⁷ ש.ם.

¹⁵⁸ ש.ם.

¹⁵⁹ Lilian Magalhaes, **Undocumented Migrants in Canada: A scope literature review on health, access to services, and working conditions**, *Journal of Immigration and Minority Health*, February 2010. Retrieved from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3084189/>

כוללת מבקשי מקלט אשר בקשתם נדחתה.¹⁶⁰ בשנים האחרונות בעיית ההגירה הבלתי חוקית שבה לכותרות עקב עלייה מתמשכת בכמות מבקשי המקלט בקנדה. בשנת 2017 מספרם עמד על כ- 32,000 איש, לעומת 24,000 בשנת 2016. מתוכם, כ-13,200 איש נכנסו באופן בלתי חוקי בעיקר דרך נקודת המעבר הלא רשמית במחוז קוויבק.¹⁶¹

יתרה מכך, עקב מדיניותו הנוקשה של הנשיא טראמפ כלפי הגירת זרים, יש נהירה של מהגרים בלתי חוקיים מארה"ב שרוצים לנסות את מזלם בקנדה. סוכנות שירותי הגבול של קנדה דיווחה כי כמעט מחצית מ-1,860 המהגרים שהגיעו לשטחה של קנדה מארה"ב ב-2017, עשו זאת על ידי הסתננות, ולא באופן חוקי על ידי הגשת בקשה למעמד פליט. מגמת העלייה בהסתננות לקנדה מארה"ב נראית במיוחד במחוז קוויבק במדינה ומתבטאת בעלייה של 50% בתקופה של חודש בלבד, מפברואר עד מרץ 2017.

כמו כן, בין ינואר 2014 לספטמבר 2017, קנדה שלחה חזרה 249 מהגרים בלתי חוקיים ל-11 מדינות מוצאם, מדינות אשר בעבר

¹⁶⁰ שם.
¹⁶¹ Maura Forrest, **More than 32,000 asylum seekers have arrived in Canada so far in 2017**, *National Post*, September 2017. Retrieved from: <https://nationalpost.com/news/politics/more-than-32000-asylum-seekers-have-arrived-in-canada-so-far-in-2017>

אזרחיהם נהגו לקבל דחיית גירוש על ידי ממשלת קנדה עקב חשש לחייהם. המדינות הללו כוללות את עיראק, קונגו ואפגניסטן.¹⁶²

מדיניות הגירה

באופן כללי קנדה מגלה יחס אוהד כלפי הגירה. אחת הסיבות לכך היא שקנדה סובלת מאוכלוסייה מזדקנת. סיבה נוספת היא שהמדינה מעוניינת להביא עובדים מיומנים בשל מחסור הקיים באוכלוסייה המקומית. בשנת 2017 המדינה הכריזה על תכניתה להביא כ-300,000 מהגרים, מהם 58% שייכים לקטגוריית "כלכלה" הכוללת: מטפלים, עובדים מיומנים ובעלי מקצוע. מאז, גדלה המכסה השנתית ועד 2020 היא צפויה להגיע ל-340,000.¹⁶³ כך זכתה קנדה בתדמית של מדינה הדוגלת ברב-תרבותיות. ואכן, כחמישית מאוכלוסיית קנדה אינה ילידית.¹⁶⁴

האופוזיציה השמרנית בקנדה הביעה חששות מגישה אוהדת זו כלפי הגירה בכלל, ומאופן הטיפול של הממשלה הנוכחית בתופעת ההגירה הבלתי חוקית בפרט. הביקורת העיקרית הנשמעת כלפי ראש ממשלת קנדה, ג'סטין טרודו, היא שלא נראית באופק שום

¹⁶² Anna Mehler Paperny, **Canada has deported hundreds of people back to war torn countries**, *Global News*, September 2017. Retrieved from: <https://globalnews.ca/news/3732177/canada-deported-hundreds-people-war-torn-countries/>

¹⁶³ Monique Scotti, **Canadian government wants 310,000 immigrants in 2018, 340,000 a year by 2020**, *Global NEWS*, November 2017. Retrieved from: <https://globalnews.ca/news/3836805/340k-immigrants-per-year-by-2020-government-unveils-new-immigration-targets/>

¹⁶⁴ Leslie Young, **Census 2016: More than one fifth of Canadians are foreign-born, proportion from Asia growing**, *Global NEWS*, October 2017. Retrieved from: <https://globalnews.ca/news/3823778/canadians-immigrant-foreign-born-asian-census-2016/>

תכנית שתבטיח את השתלבותם של כמויות המהגרים הצפויות בחברה הקנדית. יתרה מכך, הטיפול במהגרים בלתי חוקיים יצר זמני המתנה ארוכים מהרגיל אשר פוגעים באותם מהגרים המעוניינים להגיע לקנדה באופן חוקי. לטענת האופוזיציה, גישה כזו תגרום להגברה של תופעת ההסתננות ולא למיגורה.¹⁶⁵

כמו כן, העלייה הדרמטית במספר המהגרים הבלתי חוקיים מארה"ב גרמה לחששות בקרב קובעי מדיניות. חרף ציוד המתקשר בטוויטר של ראש הממשלה, שקרא למהגרי העולם להגיע לקנדה,¹⁶⁶ בטורונטו מתחדדת ההבנה כי קנדה נמצאת על סף של משבר הגירה. לפיכך דואגת המדינה להדגיש כי על אף גישתה המקלה כלפי מהגרים, הסיכוי שלהם להיות מוכרים כפליטים במידה ויבחרו לחצות את הגבול באופן בלתי חוקי, יפחת משמעותית.¹⁶⁷ אף כי לא ניכרת היסטריה, גורמים בממשלה נמצאים בכוננות שמא המספרים ימשיכו לעלות, מה שיכריח את קנדה לנקוט צעדים משמעותיים על מנת לטפל בבעיה.¹⁶⁸ על פי סקר שערך רויטרס (Reuters) נראה כי גם הציבור הקנדי אינו שש

¹⁶⁵ Monique Scotti, **Canadian government wants 310,000 immigrants in 2018, 340,000 a year by 2020**, *Global News*, November 2017. Retrieved from: <https://globalnews.ca/news/3836805/340k-immigrants-per-year-by-2020-government-unveils-new-immigration-targets/>

¹⁶⁶ Ian Austen, **In Canada Justin Trudeau Says Refugees are Welcome**, *The New York Times*, January 2017. Retrieved from: <https://www.nytimes.com/2017/01/28/world/canada/justin-trudeau-trump-refugee-ban.html>

¹⁶⁷ Romina McGuinness, **'Respect our rules!' Canada panics as thousands of illegal immigrants flee Trump's America**, *Express*, January 2018. Retrieved from: <https://www.express.co.uk/news/world/912713/Canada-illegal-immigration-spike-America-Donald-Trump-thousands-arrive-US>

לקבל את המהגרים הבלתי חוקיים מארה"ב; כמעט מחצית מהציבור הקנדי תומך בגירושם של מהגרים בלתי חוקיים ושיעור דומה אינו מרוצה מהאופן בו ממשלת קנדה מתמודדת עם הנושא.¹⁶⁹

ראש ממשלת קנדה הקודם, סטיבן הרפר, דגל במדיניות נוקשה יותר כלפי הגירה בלתי חוקית במהלך כהונתו שנמשכה קרוב לעשר שנים. הרפר הגיב לצרכי הציבור בשיאו של משבר ההגירה באמצעות חיזוק קשריו עם ממשל אובמה בווישינגטון. בשנת 2011, ממשלת קנדה הודיעה כי תצטרף לארצות הברית בהכרזה משותפת בשם "מעבר לגבול" (Beyond the Border), שאושרה זמן לא רב לפני כן. הכרזת זו נועדה ליצור שיתוף פעולה ביטחוני בין שתי המדינות על ידי שרטוט סדר העדיפויות לחיזוק הביטחון המשותף, ולשיפור מעבר האזרחים, המצרכים והשירותים הלגיטימי לאורך הגבולות.¹⁷⁰

אלא שחיזוק אכיפת הגבולות הוביל מהגרים בלתי חוקיים לנקוט בפעולות מסוכנות יותר כדי לחצות את הגבול הקנדי. אט אט השימוש במבריחי אדם הפך לפופולרי יותר, כשקנדה הופכת ליעד

¹⁶⁹ Robbie Gramer, *Illegal Immigrants May Not Find Warm Welcome in Canada*, *Foreign Policy*, March 2017. Retrieved from: <https://foreignpolicy.com/2017/03/20/illegal-immigrants-may-not-find-warm-welcome-in-canada-refugee-policy-immigration-migration-trudeau-trump-united-states-poll/>
¹⁷⁰ *Beyond the Border: A Shared Vision for Perimeter Security and Economic Competitiveness*, *Department of Homeland Security*, December 2011. Retrieved from: <https://www.dhs.gov/beyond-border>

אטרקטיבי עבור עוד ועוד פליטים. על פי דו"ח בנושא הברחות אדם של ארגון ההגירה הבינלאומי, ההברחה לקנדה נעשית באפיקים רבים, כאשר ארצות המוצא העיקריות הן: הודו, סרי-לנקה, בנגלדש, פקיסטן, אפגניסטן ואיראן.¹⁷¹ הדו"ח מציין כי רבים מן המהגרים המוברחים מעבר לגבולות קנדה עוברים דרך יוון, טורקיה, ארה"ב ומדינות מרכז ודרום אמריקה.¹⁷²

ב-2012 הממשלה העבירה חוקים להרתעת העוסקים בהברחת אדם. רפורמות החקיקה הגיעו כתגובה לתופעה גוברת של הברחת אדם לקנדה אשר על פי הערכות אחראית לבואם של כ-10% מכלל המהגרים הבלתי חוקיים. הפרלמנט הקנדי קבע שהעונש הראשוני על הברחת אדם לתוך קנדה הוא קנס של כ-500,000 דולר קנדי ומאסר של 10 שנים. עוד נקבע כי כל אדם שהורשע בסיוע ליותר מעשרה מהגרים בלתי חוקיים לא רשומים צפוי למאסר עולם.¹⁷³ החקיקה נועדה למנוע ממבריחים להגיע למים קנדיים מלכתחילה, על מנת שקנדה לא תצטרך לקחת אחריות על מהגרים בלתי חוקיים בנוסף למהגרים החוקיים על פי החוק הבין לאומי.

¹⁷¹ **Migrant Smuggling Data and Research: A Global Review of the Emerging Evidence Base**, *International Organization for Migration*, 2018. Retrieved from: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrant_smuggling_data_vol2_0.pdf, p.200.

¹⁷² שם.

¹⁷³ **Human smuggling and trafficking big business in Canada**, *CBC News*, April 2012. Retrieved from: <https://www.cbc.ca/news/canada/human-smuggling-and-trafficking-big-business-in-canada-1.1161577>

על פי החלטת בית המשפט העליון של קנדה משנת 1985, כתב הזכויות והחירויות נותן למבקשי מקלט הנכנסים לטריטוריה קנדית זכות חוקית לבקש מעמד של פליטים.¹⁷⁴ קנדה מחויבת לאמנת הפליטים של האו"ם ולכן נדרשת לקבל כל מהגר בלתי חוקי שנתפס במים הטריטוריאליים שלה, מכיוון שהם אינם יכולים לחזור בכוח למדינתם על פי "חוק גירוש הפליטים". הסיוע למבקשי מקלט בקנדה נעשה על ידי שני אפיקים: אפיק אחד הוא ה-"יישוב מחדש" (resettlement) והוא נועד לאנשים המבקשים מקלט בקנדה כאשר התהליך נעשה מחוץ לגבולותיה באופן עקיף – בעזרתם של ספונסרים פרטיים או סוכנות הפליטים של האו"ם.¹⁷⁵ האפיק השני הוא בקשת מקלט מתוך גבולות קנדה (In-Canada Asylum Program) והוא נועד למצבים בהם אנשים שברחו ממדינות מוצאם והגיעו לקנדה, מגישים בקשה למעמד פליט מחשש לרדיפה, עינויים או עונשים מחמירים שעשויים להיות מושגים עליהם אם יחזרו לארצם.¹⁷⁶

תוך התחשבות במחויבויות הבינלאומיות של קנדה, ממשל הרפר העביר רפורמות שנועדו להגביר את היעילות בטיפול בבקשות מקלט על ידי קביעת יעדים להפחתת זמן עיבוד הבקשות, ועמד

¹⁷⁴ **How Canada Refuge System Works**, *Government of Canada website*. Retrieved from: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/canada-role.html>

¹⁷⁴ ש.ם.

¹⁷⁶ ש.ם.

בהם בהצלחה חלקית. קנדה בנתה רשימה של "מדינות מוצא בטוחות" (Designated Countries of Origin), אשר מציבה בתעדוף נמוך יותר את בקשות המקלט של המהגרים ממדינות אלו. תעדוף זה נועד למנוע ניצול לרעה של המדיניות הנדיבה של קנדה כלפי פליטים ולמקד את העזרה שלה כלפי אלו הזקוקים באמת להגנתה.¹⁷⁷ עד יולי 2015, לאנשים אלו לא ניתנה הזכות לערער על דחיית בקשתם להיות מוכרים כפליטים עקב שינויים שהוכנסו בהליכי הערעור.¹⁷⁸

במקביל, הממשלה חיזקה את החקיקה בנושא שמירת הגבולות באמצעות "חוק הגנת ההגירה והפליטים". החוק משרטט את ההוראות, הקווים המנחים וההגבלות על המשטרה הקנדית בהתייחסות להגירה, ולמעשה מרחיב את סמכויות רשויות אכיפת החוק בהתמודדות עם הגירה בלתי חוקית. על פיו, אנשי סוכנות שירות הגבולות הקנדית (CBSA) רשאים לעכב שוהים קבועים ובני לאומים זרים אם אחד מהם הפר את הקבוע בחוק.¹⁷⁹ הדבר

¹⁷⁷ **Designated Countries of Origin Policy**, *Government of Canada*, April 2017. Retrieved from: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/claim-protection-inside-canada/apply/designated-countries-policy.html>

¹⁷⁸ Nicholas Keung, **Court rules denial of appeals for 'safe country' refugees unconstitutional**, *The Star*, July 2015. Retrieved from: <https://www.thestar.com/news/immigration/2015/07/23/court-strikes-down-ottawas-safe-country-list-for-refugees.html>

¹⁷⁹ **Chapter 7 – Detention and Removal of Individuals – Canada Border Services Agency**, *Office of the Auditor General of Canada*, May 2008. Retrieved from: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200805_07_e_30703.html

נוגע בעיקר למהגרים בעלי עבר פלילי, אך גם למהגרים שכבר נמצאים בקנדה, או למישהו שרק לאחרונה ביצע פשע.

בד בבד עם הגברת האכיפה והרחבת הסמכויות של סוכנות השירות הקנדית, קנדה תחת הרפר פעלה לקצר את שהותם של מהגרים בלתי חוקיים במתקני השהייה על ידי עריכת בדיקות שגרתיות על מנת לברר האם עוד קיים צורך בהחזקה של העצור במתקן השהייה. ואכן, קנדה שמרה על תקופת שהות ממוצעת קצרה יותר בהשוואה לאוסטרליה ובריטניה.¹⁸⁰ מבחינת תנאי השהייה של העצורים, הממשלה הנהיגה מדיניות לפיה אין לאפשר לעצורים גישה לשירותי בריאות עד שייקבע מעמדם.¹⁸¹ הגבלות דומות קיימות גם בארה"ב ונפוצות במדינות האיחוד האירופי.¹⁸² מתרשים 10 אפשר לראות כי לאחר השיא בהגשת בקשות למעמד פליט בשנת 2008 (36,759), הרפורמות של הרפר נשאו פרי והובילו להפחתה במספר הבקשות לאורך השנים. בין השנים 2012-2013 מספר הבקשות למעמד פליט בקנדה ירד בכמעט 50%.¹⁸³ תחת

¹⁸⁰ Jay Song and Neil Cuthbert, **Removal of Failed Asylum Seekers in Australia: A Comparative Perspective**, *Lowy Institute*, March 2017. Retrieved from: <https://www.lowyinstitute.org/publications/removal-failed-asylum-seekers-australia-comparative-perspective>

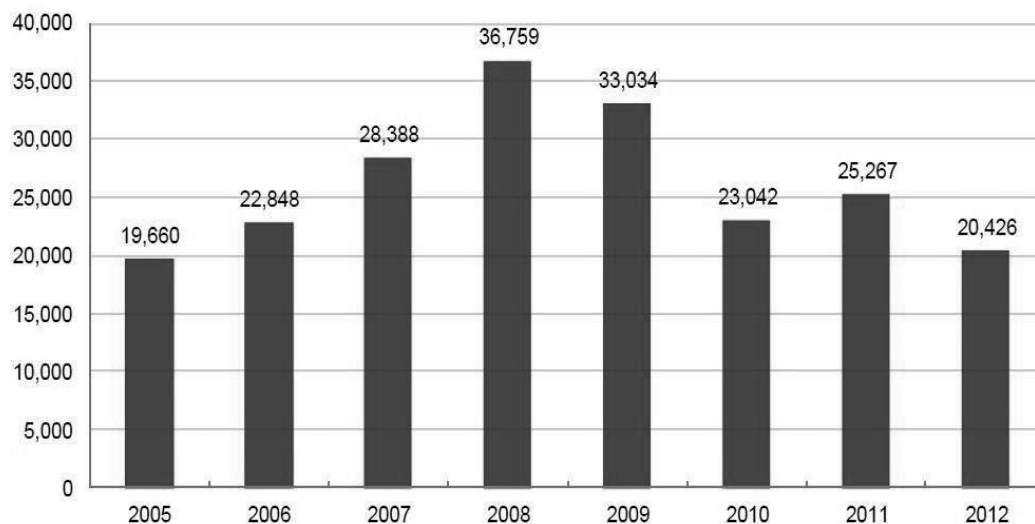
¹⁸¹ Adrian Morrow, **Illegal immigrant has no right to government health care, court rules**, *The Globe and Mail*, May 2018. Retrieved from: <https://www.theglobeandmail.com/news/national/illegal-immigrant-has-no-right-to-government-health-care-court-rules/article586205/>

¹⁸² Karen Hacker, Maria Anies, Barbara L. Folb and Leah Zallman, **Barriers to health care for undocumented immigrants: a literature review**, *Dove Press Journal*, October 2015. Retrieved from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4634824/pdf/rmhph-8-175.pdf>

הנהגתו של טרודו, טרם נראתה הקשחה בפועל במדיניות ההגירה; בפברואר 2017 טרודו טען כי לא ימנע את כניסתם של המהגרים הבלתי חוקיים מארה"ב חרף לחצים גדולים מהאופוזיציה.¹⁸⁴ ממשלתו אף הצהירה על כוונותיה לשפר את התנאים במתקני השהייה.¹⁸⁵ עם זאת, כפי שנאמר לעיל, מדיניותה של קנדה בנושא עשויה להשתנות בהתאם להתפתחויות בשטח.

תרשים 10: מס' בקשות מעמד פליט בקנדה בין השנים 2005 - 2012

2012¹⁸⁶



¹⁸⁴ Andrea Hopkins, **Canada PM: will not halt illegal border crossing despite opposition**, *REUTERS*, February 2017. Retrieved from: <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-canada-border/canada-pm-will-not-halt-illegal-border-crossing-despite-opposition-idUSKBN1602NG>

¹⁸⁵ Kathleen Harris, **'Last resort': Why Canada indefinitely jails immigration detainees, including kids**, *CBC News*, May 2017. Retrieved from: <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-immigration-detention-1.4115511>

¹⁸⁶ **Evaluation of the In-Canada Asylum System Reforms**, *Immigration, Refugees and Citizenship Canada: Evaluation Division*, April 2016. Retrieved from: <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/e4-2014-icas.pdf>, p.7.

מרכזי שהייה

על פי "חוק ההגירה וההגנה לפליטים" של קנדה, משטרת ההגירה רשאית להוציא צו מעצר ולעכב במעצר תושב קבע או זר כאשר יש לה בסיס להאמין כי אותו אדם מהווה סכנה לשלום הציבור ואין לקבלו, או שמן הנמנע שאדם זה יתייצב לשימוע בנוגע למעמדו או להליך שעלול להוביל להרחקתו מהמדינה. ניתן לעצור אדם גם ללא צו, כל עוד הוא אינו חוסה בצל הגנה מסוימת, מהסיבות שצוינו לעיל וכן במקרה בו השוטר סבור כי זהותו של הזר המוצגת בפניו מוטלת בספק.¹⁸⁷

בדומה לכך, השוטר רשאי לעצור תושב קבע או זר, בכניסתו למדינה, אם השוטר רואה בכך צעד הכרחי להשלמת בדיקת הרקע של אותו אדם, או אם יש לו בסיס להאמין כי הוא מהווה סכנה לשלום הציבור או על בסיס רקע עברייני, מאורגן ולא מאורגן.¹⁸⁸

ביוני 2012 תוקן "חוק ההגירה וההגנה לפליטים" כך שיכלול אף אפשרות של מעצר אוטומטי. נקבע כי השר לביטחון הציבור והיערכות חירום רשאי להגדיר שני אנשים ומעלה כקבוצה של מהגרים "לא סדירים" (Irregular Arrivals) בגין חשדות במעורבותם בהברחה או בשל הסברה כי לא ניתן לבצע בדיקות

¹⁸⁷ Immigration to Canada (Division 6 – Detention and Release), Justice Laws Website, July 2018. Retrieved from: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/page-11.html#h-31>

¹⁸⁸ ש.ם.

רקע מספקות בפרק זמן ראוי ללא החזקה במעצר. לאנשים הכלולים תחת קטגוריה זו, המכונים גם Designated Foreign Nationals, ניתן פרק זמן של שבועיים להגשת בקשה לאשרת פליט. אם לאחר בחינת הבקשה הגדרתם זו עומדת בעינה, הם צפויים להיות מוחזקים במעצר לתקופה של שנה. דבר זה תקף לכל חברי הקבוצה שהם מעל גיל 16.¹⁸⁹ נטען כי אף על פי שתיקון זה לחוק ההגירה הקנדי יושם רק פעם אחת מאז חקיקתו ועד יוני 2014, בכוחו להכשיר מעצר אוטומטי של מבקשי מקלט על בסיס דרכי הגעתם למדינה, ולהפוך זאת לנורמה.¹⁹⁰

בשנת 2016 ממשלת קנדה החלה ליישם רפורמות שנועדו לשפר את מערכת מעצר ההגירה כך שתעמוד בתקנים הלאומיים והבינלאומיים, וזאת עקב לחץ ציבורי. הרפורמות אכן נשאו פרי וקנדה הצליחה להביא לירידה קלה במספר העצורים שהוחזקו למעלה מ-3 חודשים וכן להפחתה של משך המעצר הממוצע במתקנים. חרף הרפורמות שחוללה בתחום, קנדה ממשיכה להחזיק כשליש מן המהגרים הבלתי חוקיים בבתי כלא. כמו כן,

¹⁸⁹ Stephanie J. Silverman, **Detention in Canada (Draft)**, 2013. Retrieved from: <https://refugeereseach.net/ms/detention/wp-content/uploads/sites/6/2013/12/Silverman-Detention-in-Canada.pdf>, p.1.

¹⁹⁰ Stephanie J. Silverman, **In the Wake of Irregular Arrivals: Changes to the Canadian Immigration Detention System**, *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, Vol. 30, No. 2, 2014. Retrieved from: <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/39616/35895>, pp.31-32.

היא ממשיכה לדבוק במדיניות הקובעת כי אין זמן מקסימאלי למעצר בדומה לארה"ב, בריטניה ואוסטרליה.

בקנדה יש שלושה מרכזי שהייה עבור מהגרים בלתי חוקיים. אחוז קטן של מבקשי מקלט מועברים למרכזי השהייה מייד בהגיעם לקנדה. ככלל, קטינים לא אמורים להיות מוחזקים במרכזי שהייה אלא כמוצא אחרון, זאת על פי חוק ההגירה והגנה על פליטים.¹⁹¹ חרף כך, 77 קטינים בממוצע בחודש הוחזקו במעצר בשנת 2008, ו-31 בשנת 2009.¹⁹²

קנדה שומרת על ממוצע זמן החזקה במרכזי שהייה קצר מאוד באופן יחסי. בין השנים 2012-2018 התקופה המקסימאלית עמדה על 26 יום (2014-15) בעוד התקופה המינימאלית עמדה על 14.3 ימים בלבד (2017-18).¹⁹³ עם זאת, דו"ח המועצה הקנדית לפליטים מראה כי מבקשי המעצר מוחזקים במתקנים השונים לפרקי זמן ארוכים יותר. כך למשל בשנת 2015 מבקשי מקלט בטורונטו הוחזקו במעצר למשך זמן ממוצע רב יותר מאשר במתקני מעצר אחרים בקנדה, ומעצורים אחרים בטורונטו.

¹⁹¹ שם.
¹⁹² שם.
¹⁹³ **Annual Detention Statistics – 2012-2018**, Canada Border Services Agency, October 2018. Retrieved from: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/detent/stat-2012-2018-eng.html>

סיכום

סקירה זו בחנה את המדיניות כלפי מהגרים בלתי חוקיים בארבע מדינות מערביות דוברות אנגלית: אוסטרליה, ארה"ב, בריטניה וקנדה. בסקירה הושם דגש על מאבקן של מדינות דמוקרטיות אלו בתופעת ההסתננות וכחלק מכך, על אופי הטיפול במבקשי מקלט, כפי שאלו באו לידי ביטוי במדינות הנבדקות במהלך השנים האחרונות.

מתוך הסקירה עולה כי דמוקרטיות מערביות אלו עושות שימוש בכלים מגוונים העומדים לרשותן על מנת להתמודד עם תופעת ההסתננות ולהביא להגבלת מגמת ההגירה. הדבר בא לידי ביטוי במישורים שונים: הביטחוני, הכלכלי והחברתי, בהתחשב בהיקף תופעת ההגירה הבלתי חוקית ותוך ניסיון לתת מענה הולם לאתגרים הייחודיים של כל מדינה.

ניתן לראות כי כל אחת מן המדינות המתוארות, ללא יוצא מן הכלל, משקיעה משאבים רבים בצמצום תופעת ההגירה הבלתי חוקית לשטחה, תוך נקיטת צעדים חריפים לעיתים, וזאת בהתאם לגודל האיום הנשקף מגל ההגירה:

- **אוסטרליה** נאבקה בהברחת אדם בסירות באמצעות מבצע "גבולות ריבוניים" לחיזוק אכיפת הגבולות, והגבילה את

ההגירה לשטחה על ידי כינון מדיניות "טיפול החוץ" הקובעת כי מהגרים בלתי חוקיים יטופלו מחוץ לגבולות המדינה, עד אשר ייקבע מעמדם.

- **ארה"ב** השקיעה הון באבטחת הגבול עם מקסיקו, החל מ"מבצע זקיף" בתקופתו של קלינטון ועד הקמת גדר הביטחון בממשל בוש. טראמפ המשיך מגמה זו על ידי הובלת מאבק משפטי לביטול תכניות ההגירה שהוטמעו בממשל אובמה וכן הרחבת סמכויות כוחות הביטחון בכל הנוגע למעצר של זרים.

- **בריטניה** התמקדה בבלימת נזקים חברתיים-כלכליים העלולים להיגרם עקב הגירה מוגברת של כוח אדם זול לשטחה. הממלכה העבירה רפורמות חקיקה המענישות חברות שבותרות להעסיק מהגרים בלתי חוקיים וכן השיתה הגבלות על מתן שירותים למהגרים על ידי מוסדות ציבוריים.

- **קנדה**, מדינה בעלת יחס אוהד כלפי הגירה, הנהיגה מדיניות בלתי מתפשרת כלפי הגירה בלתי חוקית במשך כהונתו בת עשר השנים של ראש הממשלה הקודם, הרפר, באמצעות חיזוק הגבולות וענישה מחמירה נגד הברחת אדם. מדיניות זו רוככה משמעותית עת הוחלף השלטון ב-2015 עם כניסתו של טרודו לתפקיד. חרף השינוי ועקב העלייה בשיעור המהגרים מארה"ב

הצובאים על גבולותיה, קנדה החלה לאותת לאחרונה כי לא תגלה סובלנות כלפי תופעה זו.

עוד ניתן ללמוד מן הסקירה על יחסן של המדינות למבקשי המקלט, תהליך עיבוד הבקשות ומידת ההכרה שלהן בפליטות. המדינות הנבדקות, אשר כולן חתומות על אמנת הפליטים של האו"ם ו/או על הפרוטוקול משנת 1967, שואפות לכבד את התחייבויותיהן לאמנה בדבר הטיפול במקשי מקלט ופליטים, אך מחילות את הוראותיה במסגרת אילוצים שונים ובהתאם לאינטרסים הביטחוניים, החברתיים והכלכליים אשר עומדים לנגד עיניהן. הדוגמא הבולטת ביותר לכך היא אוסטרליה אשר באופן יזום ועקבי משתדלת להרחיק מבקשי מקלט מתחומה. אוסטרליה מצדיקה זאת על בסיס ליקויים שהיא מזהה באמנת הפליטים אשר מקשים עליה לאכוף את הטיפול בהגירה הבלתי חוקית באופן המיטבי ביותר מבחינתה.

אוסטרליה היא אולי הדוגמא הבולטת ביותר לטיפול מחמיר בהגירה בלתי חוקית אשר נושא השלכות מיידיות על מבקשי מקלט החפצים להיות מוכרים כפליטים. אוסטרליה איננה מאפשרת את הכנסתם של המהגרים המנסים לחדור לגבולה בסירות (תהא מצוקתם אשר תהא), ומעבירה אותם למתקני

שהייה, בעיקר בפפואה גינאה החדשה או נאורו, שם הם ימתינו עד שמשרד ההגירה האוסטרלי יקבל החלטה בעניינם. לרוב גם אם הוכרו כפליטים, אוסטרליה תעשה מאמץ ליישב אותם מחדש במדינות אחרות. ניתן לראות כי אוסטרליה אינה ששה לקבל פליטים, ונוטה להתמודד עם מבקשי המקלט על ידי שימוש בפרקטיקה של יישוב מחדש במקומות אחרים.

מן העבר השני, **קנדה** הינה מדינה ידידותית מאוד למבקשי מקלט בהשוואה למדינות בסקירה, בהפגינה אחוז קבלה גבוה במיוחד של בקשות מקלט – קרוב ל-70% נכון לשנת 2017 (עלייה של כ-44% משנת 2013). מעניין לציין כי המשטר הדמוקרטי הנוכחי הותיר על כנה את "רשימת המדינות הבטוחות" מתקופת הרפר, מדיניות אשר הביאה לירידה חדה בבקשות המקלט בתקופתו עקב ויתורם של רבים מנתיני מדינות אלו על הגשת מועמדות. על הרוב המוחלט של המדינות ברשימה אין חולק כי מדובר במדינות בטוחות, ורבות אף נחשבות ככאלו שניתן ליהנות בהן מאיכות חיים סבירה ואף גבוהה. בזכות צעד זה, נראה כי קנדה הצליחה להוריד נתח נכבד של מהגרים לשטחה. הבחנה זו אף אפשרה לה להשקיע את המשאבים באותם פרטים שבאמת זקוקים לסיוע מיידי.

בריטניה רשמה שיעור די קבוע של הכרה בפליטים בשנים האחרונות. בדיקתנו מעלה כי חלקה היחסי בקבלת מבקשי מקלט הוא זעיר ביחס לשאר מדינות האיחוד האירופי. לממשלה הנוכחית מדיניות ברורה לפיה יש לבלום את כניסתם של מבקשי המקלט ככל שהדבר מתאפשר. בריטניה עושה זאת על ידי סיוע כספי בהיקף גדול למדינות אחרות בקליטת פליטים לשטחן ובהחזרתם של אותם מבקשי מקלט אשר בקשותיהם נענו בשלילה למדינות המוצא.

ארה"ב נקטה במדיניות יחסית אוהדת כלפי מבקשי מקלט עד לעלייתו לשלטון של הנשיא טראמפ. בתקופת אובמה נקבעו מכסות פליטים גבוהות מאוד אשר מיצבו את המדינה כמובילה ביישוב מחדש של הפליטים בתחומה. כמו כן, עד היום, מסלולי הגשת בקשת המקלט בארה"ב מאפשרים גם לאנשים החורגים מהגדרת הפליטות המקורית לקבל הגנה בארה"ב, דבר הזוכה לביקורת בקרב המתנגדים למדיניות זו ונמצא במוקד פעילותו של טראמפ.

בכל הנוגע לטיפול בשוהים הבלתי חוקיים מצאנו כי החזקתם של מבקשי מקלט ומסתננים במתקני מעצר ומתקני שהייה הינה תופעה נפוצה. ישראל אינה שונה מאוסטרליה, בריטניה וארה"ב

בשימוש בפרקטיקה זו הנתפסת כאמצעי הרתעה מרכזי בטיפול בהגירה בלתי חוקית.¹⁹⁴ התנאים במרכזים אלו משתנים ממדינה למדינה, אך לא מדובר בתנאי נוחות באף אחת מהן. כך למשל בארה"ב ובבריטניה השוהים לרוב אינם רשאים לעבוד כל עוד בקשתם למקלט בטיפול ובדומה לישראל, יש להם גישה מוגבלת מאוד לשירותים שונים. בישראל מבקשי המקלט אינם זכאים להיתר רשמי לעבוד, אך בפועל אין אכיפה נגד המעסיקים. במדינות הנבדקות (פרט לקנדה) אין הגבלה קבועה בחוק על תקופת השהייה במתקני ההחזקה והם נעים בין חודש לשנה ובמקרים מסוימים מעל לשנתיים. בישראל תקופת השהייה המקסימלית היא של שלושה חודשים במתקן שהייה סגור, זאת על פי החוק למניעת הסתננות.¹⁹⁵ תנאים אלו ודאי אינם אידיאליים, אך הם חלק מאסטרטגיה שנתפסת כהכרחית לשם הרתעת מסתננים עתידיים.

עוד יצוין כי בהתבסס על המידע המובא בסקירה, יש לשער כי מהלכי מדיניות והתפתחויות ביחסים בין מדינות הן גורם בעל חשיבות בגישה כלפי מהגרים, מבקשי מקלט ופליטים. כך למשל

¹⁹⁴ Lara Dominguez, Adriene Lee and Elizabeth Leiserson, **U.S. Detention and Removal of Asylum Seekers: An International Human Rights Law Analysis**, *Yale Law School*, June 2016. Retrieved from: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/schell/document/human_rights_first_-_immigration_detention_-_final_-_20160620_for_publication.pdf

¹⁹⁵ יונתן יעקובוביץ', **מתווה להתמודדות עם סוגיית המסתננים**, המרכז למדיניות הגירה ישראלית, יוני 2018. <https://israeli-ipc.org.il/wp-content/uploads/2019/01/pdf.1.pdf> - גרסה-מתוקנת-1.

קנדה מאוד מושפעת מהתנהלותה של ארה"ב בנושא ההגירה. בתקופת אובמה לא נסקף לקנדה איום משמעותי של זרימת מהגרים מארה"ב לשטחה שכן המדיניות כלפיהם הייתה מקבלת יותר מזו המונהגת כיום על ידי הנשיא טראמפ. להקשחת הצעדים כלפי מהגרים בארה"ב יש השלכות מיידיות על שכנתה, מה שמאלץ אותה להגיב בהתאם להתפתחויות החדשות ולבחון מחדש את מדיניות ההגירה שלה ובפרט את הטיפול במהגרים בלתי חוקיים.

בהקשר זה חשוב אף לציין את **בריטניה** אשר נמצאת בעיצומו של תהליך התנתקות מהאיחוד האירופי, תהליך שעשויות להיות לו השלכות על מדיניות ההגירה שלה. אחד מהתרחישים האפשריים הוא שההתנתקות מהאיחוד תביא עמה גם היפרדות מחקיקה פנימית החלה על החברות בארגון ביחס למעמדם וזכויותיהם של מבקשי מקלט ופליטים. לפי תרחיש אחר, על מנת להרחיב את הקשרים הכלכליים שלה, בריטניה עשויה לאפשר הגירה לשטחה בתמורה לעסקות סחר.

סוגיה נוספת העולה מניתוח המצב במדינות השונות היא סוגיית יעילותם של האמצעים השונים לצמצום הגירה בלתי חוקית. בישראל נטען רבות כי הגדר היא זו שהצליחה להביא לירידה

המשמעותית ביותר בכמות המסתננים. מניתוח מעמיק יותר של הנתונים שהובאו בסקירה, וכן מבחינה השוואתית של השפעת הקמת גדר הביטחון בארה"ב אפשר ללמוד כי הגדר אינה חזות הכול, וכי יכולתה להרתיע מוגבלת מאוד. אין ספק כי לגדר תפקיד חשוב בהגנה על גבולותיה של מדינה, אך מן הסקירה מתברר כי חיזוק אכיפת הגבולות עובד היטב כאשר הוא מגובה בחקיקה והחמרת תנאי החיים של המהגרים הבלתי חוקיים. במילים אחרות, על מנת להפחית משמעותית את תופעת ההסתננות אין די בחומה גבוהה. יש צורך במתן תמריצים שליליים עבור אותם מהגרים שהצליחו לחדור את הגדר או כל אמצעי ביטחון אחר, ביניהם: החזקה במרכזי שהייה, הגבלות על תעסוקה וקבלת שירותים שונים. אפשר להתווכח על ערכם המוסרי של צעדי מדיניות כאלו ואחרים; אין ספק כי הם אינם מקלים על חייהם של השוהים הבלתי חוקיים, ביניהם אותם מבקשי מקלט הממתינים לבירור מעמדם. עם זאת, אי-אפשר להתעלם מהמסקנה כי על מנת להביא לצמצום התופעה בטווח הרחוק, פעמים רבות צעדים אלו הכרחיים.

נשוב כעת לדון בישראל בפרספקטיבה רחבה יותר. ככל מדינה, ישראל שואפת לצמצם את תופעת ההגירה הבלתי חוקית לשטחה, ונראה כי אין היא שונה בכך מחברותיה המערביות שנבחנו

בסקירה זו. הממצאים מצביעים על שימוש נרחב בחיזוק אכיפת הגבולות בקרב המדינות הנבדקות, החל מהקצאת כוח אדם ועד בניית גדרות.

השוני המרכזי בין המדינות נראה אם כן במידת ההכרה בפליטות. **אוסטרליה** (במיוחד) ו**בריטניה** זוכות לביקורת מהקהילה הבינלאומית בשל שיעור השתתפות נמוך יחסית בקבלת פליטים והכרה במבקשי מקלט בתחומי מדינותיהן. אוסטרליה אמנם מובילה ביישוב מחדש של פליטים אך דואגת לעשות זאת כאמור מחוץ לגבולותיה. חרף הביקורת, מדינות אלו ממשיכות לנקוט במדיניות זו לשם השגת המטרה של צמצום הגירה לשטחן, ובפרט הדיפת מהגרים בלתי חוקיים. לעומתן, **ארה"ב** ממשיכה להוביל בתחום קבלת הפליטים, זאת על אף הקיצוצים במכסות עליהם החליט טראמפ במהלך כהונתו הנוכחית.

אין חולק כי שיעור ההכרה בפליטים בישראל הוא נמוך מאוד גם ביחס לבריטניה ואוסטרליה, שכן הוא עומד על פחות מאחוז. אך כאן חשוב להביא בחשבון שיקולים דמוגרפיים וביטחוניים; גודל אוכלוסייתה של מדינת ישראל הוא זעום ביחס למדינות הנבדקות, וכמו כן לישראל יש אינטרס לאומי לשמור על המאזן הדמוגרפי הקיים לאור בעיות ביטחוניות עמם היא מתמודדת תדיר. כלומר,

מעבר לחששות הנוגעים לחוסר השתלבות תרבותית וחברתית של אוכלוסיית המהגרים – הנשמעים בכל מדינה המתמודדת עם הגירה לשטחה – בישראל יש חשיבות מיוחדת לשימור הרכב האוכלוסייה ובהרחבה, לחיזוק החוסן הלאומי.

עם כל זאת, ישראל עומדת בהתחייבויותיה לאמנת הפליטים ומעניקה אשרת שהייה זמנית לכל נתיני המדינות אריתריאה וסודן, אשר מהווים את הרוב המוחלט של מבקשי המקלט והמסתננים לשטחה במסגרת ההגנה הקבוצתית החלה על אנשים אלו. היחס כלפיהם נובע מהכנסתם לקטגוריה של "דמויי פליטות" אשר מכוחה אין להחזירם למדינות המוצא – את נתיני אריתריאה בשל חשש מסוים לחייהם, ואת נתיני סודן עקב קשיים טכניים בעיקר שלא מאפשרים את השבתם. במבוא נוכחנו לדעת כי שיעור ההכרה בפליטות הנמוך אינו נעוץ בהכרח במדיניות מכוונת אלא גם בעובדה הפשוטה שחלק ניכר מהמהגרים הבלתי חוקיים פשוט לא מגישים בקשה להיות מוכרים כפליטים, אופציה שנפתחה בפני אריתראים וסודנים בסוף 2013.

פסק דין עדכני של בג"ץ אף אישר את העברתם של אוכלוסיות המהגרים הבלתי חוקיים בישראל הזכות להגנה קבוצתית למדינות שלישיות לאחר שקבע כי על בסיס הנתונים שבידו,

מדינות אלו בטוחות מספיק.¹⁹⁶ אופציה זו הוקפאה זמנית בשל נסיגתה של רואנדה מההסכם עם ישראל. גישתו של בג"ץ לנושא מלמדת כי יישוב מחדש במדינה שלישית הוא הוא מימוש של אמנת הפליטים ואינו מהווה הפרה של המחויבויות ההומניטריות של ישראל כפי שנטען רבות בקרב מתנגדי ההרחקה. כלומר, הטענה שישראל מגרשת אנשים אל מותם הינה מופרכת.

בשורה התחתונה, מדיניותה של ישראל כלפי מסתננים עומדת בשורה אחת עם דמוקרטיות מערביות מובילות. ניתוח המצב בישראל אף מראה תמונה מורכבת יותר של אוכלוסיית המהגרים ויש יסוד סביר להניח כי מרביתם אינם פליטים. עם זאת, קשה להתעלם משיעור הכרתה הנמוך בפליטות אשר עשוי להיות שילוב של מוטיבציה נמוכה ועיבוד בקשות איטי במיוחד. משום כך, נראה לנו לנכון כי ראוי שמדינת ישראל תנקוט במדיניות הגירה יסודית יותר, אשר מבחינה בין פליטים הנמלטים מזוועות בארצות מוצאם, לבין מהגרי עבודה החפצים בשיפור תנאי חייהם, דבר שהוא מובן אך אינו מחייב מוסרית את הישארותם בישראל. מדיניות שכזו תצריך הקצאת משאבים וכוח אדם לצורך טיפול פרטני אפקטיבי ומהיר יותר אשר לטעמנו עדיף על ההגנה

¹⁹⁶ עע"מ 8101/15 אלמסגד גריסוס צגטה נ' שר הפנים, ניתן ב-28 באוגוסט 2017.
<https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\15\010\081\c29&fileName=15081010.c29&type=4>

הקולקטיבית האוטומטית בצילה חוסים מסתננים ומבקשי מקלט כאחד. המשמעות היא שמדינת ישראל תקבע בחקיקה ראשית מכסת פליטים ותעניק להם מעמד תושבות על כלל ההטבות הכרוכות בכך, לפחות עד שהמצב במדינות המוצא ישתפר ולא תישקף לפליטים סכנת חיים. מכסה זו יש לקבוע באחריות ותוך התחשבות באופייה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי.

אנו סבורים כי בד בבד עם הסדרת מעמדם של פליטים, יש להמשיך לפעול להרחקתם של מסתננים באופן מידי. עד אז, אין מנוס ממתן אשרת שהייה בסיסית ביותר, עם הרחבה מועטה של זכויות לקטינים ומקרים חריגים בלבד כפי שמתחייב מן האמנה, וזאת משום שמדיניות נדיבה יותר תהווה תמריץ להסתננות עתידית. מכל מקום, טיפול זריז יותר בבקשות ממילא יפחית משמעותית את זמן השהייה של מסתננים ומבקשי מקלט במתקני המעצר והשהייה כך שהתייעלות המערכת לא רק שתמגר את ההסתננות, אלא גם תביא להטבה במצב זכויות האדם של המהגרים הבלתי חוקיים במהלך שהותם בישראל.