

# התמודדות ישראל עם הגירה בלתי מוסדרת

סיכום כנס

רות גביזון, מאיר אלרן, עורכים



מזכר 128

**INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE  
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

TEL AVIV UNIVERSITY  
אוניברסיטת תל-אביב

**מציל"ה**

מרכז למחשבה ציונית,  
יהודית, ליברלית והומניסטית





# התמודדות ישראל עם הגירה בלתי מוסדרת

סיכום כנס

רות גביזון, מאיר אלרן, עורכים

## INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006. מטרתו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא. פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.



מרכז מציל"ה נוסד בשנת 2005 במטרה להתמודד עם הנטייה הגוברת, בישראל ובעולם, להטיל ספק בלגיטימיות של לאומיות יהודית ובמידה שבה היא מתיישבת עם ערכים אוניברסליים. אנו מאמינים: הציונות ותפיסת העולם הדמוקרטית-ליברלית יכולות ואף חייבות לדור בכפיפה אחת; שיח ציבורי, מחקר וחינוך טומנים בחובם את המפתח לאינטגרציה של ציונות, ערכים יהודיים וזכויות אדם בישראל; אינטגרציה של ערכים אלו חיונית לשגשוגם של מדינת ישראל ושל העם היהודי.

מטרתו העיקרית של מרכז מציל"ה היא לקדם ידע והבנה ולעורר דיון ציבורי בתחומים שאותם אנו רואים כנושאי הליבה של החיים במדינת ישראל ושל שגשוגו של העם היהודי בארץ ובעולם. עם נושאי ליבה אלו נמנים: זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית לאומית (בחלק מ)ארץ ישראל; זהויות יהודיות בנות זמננו; טיבה ומאפייניה של החברה הישראלית; הדרכים לשמירה על זכויות האדם של כל אזרחי ישראל ותושביה.

מרכז מציל"ה שוקד על פרסום מגוון חיבורים השופכים אור חדש על בעיות יסוד ומניחים תשתית עובדתית, היסטורית ואידאולוגית למחשבה ולפעולה. המרכז שואף להוציא תחת ידיו פרסומים מדויקים ומקצועיים, שיוכלו להניח תשתית מוסכמת לקידומו של דיון ציבורי חיוני בסוגיות המפתח, שהוא חיוני בחברה הישראלית ובעולם היהודי, ולחדד מחדש תובנות יסודיות הנוגעות להם.

מרכז מציל"ה סבור כי יש לפעול כדי לבסס את יעדיה של מדינת ישראל על מלוא רכיביהם: לממש את זכותם של היהודים ושל העם היהודי להגדרה עצמית באמצעות מדינה יהודית במולדתם ההיסטורית; לכבד את זכויות האדם של כל אזרחיה ותושביה; להיות דמוקרטית יציבה, רודפת שלום ומשגשגת הפועלת לרווחת כל תושביה.

# התמודדות ישראל עם הגירה בלתי מוסדרת

סיכום כנס

רות גביזון, מאיר אלרון, עורכים

---

יוני 2013

מזכר 128

---



# Unauthorized Immigration as a Challenge to Israel

Ruth Gavison and Meir Elran, Editors

## מרכז מצילה

ת.ד. 8435  
ירושלים 91083

טל': 077-4020771  
נייד: 0523-468178

metzilah@metzilah.org.il  
<http://www.metzilah.org.il>

## המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

חיים לבנון 40  
ת.ד. 39950  
תל-אביב 61398

טל': 03-640-0400  
פקס: 03-744-7590

info@inss.org.il  
<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-47-3  
© 2013 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן  
עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב  
תמונת השער: פליטים מאפריקה על גבול ישראל מצרים.  
צילום: ישראל הרסקוביץ', 12 בספטמבר 2012, הארץ © כל הזכויות שמורות להארץ בע"מ  
דפוס: אלינר, כתח תקווה

# תוכן העניינים

---

7	<b>הקדמה</b> מאיר אלרן
9	<b>דברי פתיחה</b> עמוס ידלין
11	<b>דברי פתיחה</b> רות גביזון
17	<b>הגירה בלתי מוסדרת – העמדה של מציל"ה</b> אמנון רובינשטיין
21	<b>היבטים משפטיים</b> אביחי מנדלבליט
27	<b>היבטים ביטחוניים</b> אודי דקל
31	<b>תמונת מצב מנקודת המבט של ארגוני הסיוע</b> מיכל פינצ'וק
37	<b>מבט השוואתי על מדיניות ההגירה</b> אבינועם כהן
43	<b>הצעת חוק ההגירה לישראל תשע"א 2011</b> מאיר שטרית
49	<b>מדיניות הממשלה בנושא ההגירה</b> אלי ישי
55	<b>סיכום</b> רות גביזון
59	<b>נספחים</b>





## הקדמה

---

שנת 2012 הייתה שנת תפנית בכל הקשור לתופעת הכניסה לישראל מאפריקה דרך סיני. תופעה זו החלה באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת והתפתחה לממדים המוניים משנת 2007. לפי נתוני רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, נכון לסוף שנת 2012, נכנסו לישראל כ-70,000 בני אדם, יותר מ-80 אחוז מהם מאריתריאה ומסודן. אלה מהווים כ-90 אחוז מן השוהים הזרים בישראל. לעומת זאת, בפברואר 2013 חדרו לישראל חמישה בני אדם בלבד מגבול מצרים. הסיבה העיקרית לשינוי הדרמטי במגמה היא הקמת המכשול הקרקעי לאורך הגבול, כמו גם החלת התיקון לחוק ההסתננות בחודש יוני 2012. בה בעת חלה גם ירידה בשיעור הנכנסים בצורה בלתי מוסדרת מאפריקה המשוחררים ממשמורת ונשארים בישראל.

מגמה חדשה וברוכה זו לא פותרת לחלוטין את שאלת השוהים בישראל בלא היתר חוקי, המונים עתה, לפי נתונים רשמיים של משרד הפנים, למעלה מ-56,000 בני אדם שנכנסו בלא היתר, וכן עובדים זרים בלי אשרה תקפה בשיעור של כ-14,400, ועוד תיירים שאשרתם פגה, המונים כ-92,000 איש ואישה. נתונים אלה, ובעיקר העובדה שהזרים החיים בקרבנו מתגוררים ברובם הגדול בריכוזי אוכלוסייה של משפחות קשות יום, מהמעמד הסוציו-אקונומי הנמוך, יוצרים אתגר חריף לחברה הישראלית, המחייב התמודדות בדרכים שונות ומגוונות.

אתגר זה הוא שעמד מאחורי ההחלטה המשותפת של מציל"ה והמכון למחקרי ביטחון לאומי לקיים ב-29 באוקטובר 2012 יום עיון מיוחד שהוקדש לנושא ההגירה הבלתי מוסדרת לישראל ודרכי ההתמודדות עמה, ואף להוציא פרסום זה, המסתמך על הדברים שהוצגו בכנס. מאחורי החלטות אלה עומדים שני שיקולים עיקריים: האחד טמון בראיית החשיבות של אתגרים חברתיים פנימיים לעניין הביטחון הלאומי הכולל, תוך הבנת המכלול הרחב של תפיסת הביטחון. האחר קשור לחיפוש המתמיד אחר שותפים לעשייה המחקרית – אסטרטגית-יישומית, המאפיינת את המכון למחקרי ביטחון לאומי. הבחירה במציל"ה כשותף פעיל הייתה טבעית גם בשל חזונו של הארגון ודרכי עבודתו הייחודיים וגם בשל תרומתו המקצועית הרבה לעניין מורכבות ההגירה הבלתי מוסדרת. זו באה לידי ביטוי בעבודה מיוחדת של מציל"ה בשנת 2009 בדמות נייר עמדה בנושא התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות ההגירה לישראל, מאת שלמה אבינרי, ליאב אורגד ואמנון רובינשטיין. תמצית העבודה הוצגה בכנס

ומופיעה כאן. אפשר לקרוא את המסמך המלא באתר מציל"ה: [http://www.metzilah.org.il/immigration\\_heb](http://www.metzilah.org.il/immigration_heb). פרק "ההמלצות העיקריות" בעבודה זו מוצג בסופו של מזכר זה כנספח 1.

אין אנו רואים בעבודה שעשינו עד כה משום סוף פסוק. דווקא השיפור שניכר בשטח בתחום צמצום ההגירה מסיני מאפשר זמן למחשבה ולהיערכות כדי להתמודד בהצלחה עם התופעה של קיום אוכלוסייה גדולה וגדלה של זרים בקרבנו בלא מעמד חוקי ועם מגבלות חיים קשות.

# דברי פתיחה

---

## עמוס ידלין

בלב הדיון נעסוק בסוגיית ההגירה למדינת ישראל שאיננה במסגרת חוק השבות. הכוונה היא להגירה מאפריקה שאנחנו מתמודדים אתה, אבל גם בראייה רחבה יותר. השואל התמים עשוי לתהות כיצד זה קשור לביטחון הלאומי. ההסבר הפשוט ביותר הוא ההסבר הפיזי. שמירה על גבולות המדינה היא הבסיס של הביטחון הלאומי. אם יש חדירה אל תוך גבולות המדינה בצורה בלתי חוקית, אזי מעבר לסף נמוך מאוד זו בעיה של ביטחון לאומי. בשיחה שקיימתי עם אלוף פיקוד הדרום הוא אמר לי, שחדירת אלפי המהגרים היא נחלת העבר, וכיום (אוקטובר 2012) ירד המספר למאות, ובקרוב הוא ירד לעשרות ובעתיד הקרוב הגבול ייסגר. זוהי בשורה משמחת. ועם זאת, יש נסיבות הקשורות לחדירה דרך גבולות, שברגע שמצליחים לסגור אותם במקום מסוים הם נפתחים במקום אחר. לכן הבעיה הזאת לא תיעלם, ולא רק בנוגע למי שכבר נכנסו למדינה.

הסוגיה הכבדה יותר מעצם הביטחון הפיזי היא סוגיית הזהות הלאומית של מדינת ישראל, המגדירה את עצמה כמדינה יהודית. יש ויכוח גדול בנוגע לחוק השבות. האם החוק שהיה מקובל כחוק נכון וצודק, המכתיב את אופייה של מדינת ישראל, עדיין רלוונטי אחרי 64 שנים? רבים טוענים שצריך לשנות אותו. הסוגיה בדבר זהותה היהודית של המדינה היא גם סוגיה אידיאולוגית, גם סוגיה ערכית וגם סוגיה פוליטית. לא בכדי חלק מהתנאים המוקדמים שראש הממשלה מבקש במשא ומתן עם הפלסטינים הוא, שיכירו במדינת ישראל כמדינה יהודית. כל אחד יכול לחשוב אם זה נכון, אם זה חכם, האם אנחנו צריכים שמישהו אחר יכיר בנו, או מספיק מה שאנחנו נעשה בעצמנו. אבל הזהות הלאומית היא בהחלט חלק בלתי נפרד מהביטחון הלאומי של מדינת ישראל, שנאבקת גם בשסעים הפנימיים. בעבר זה היה השסע העדתי. כיום יש גם השסע שבין חילונים לדתיים ובין עשירים לעניים, ואולי גם מתפתח שסע בין אזרחים למהגרים. זוהי בהחלט סוגיה של ביטחון לאומי, שמן הראוי לדון בה ברצינות רבה ולחשוב על פתרונות לקידומה.



# דברי פתיחה

## רות גביון

הדיון בסוגיית ההגירה לישראל חשוב, רלוונטי ונוגע גם להיבטים הרחבים של ביטחון. צריך לזכור שמדיניות הגירה היא אחד ההיבטים החשובים ביותר של העובדה שאנחנו חיים לא בעולם גלובלי אלא בעולם של מדינות. אחד הדברים החשובים ביותר שהם חלק מריבונות של המדינה הוא שאלת השליטה במי נכנס לגבולותיה ומי יכול להשתקע בה. יש הסבורים שדבר זה איננו נכון, הם רוצים שיהיה סדר עולמי אחר, אבל כעת זהו הסדר העולמי שאנו חיים בו. יתרה מזאת, ההיסטוריה של מדינת ישראל היא היסטוריה של מאבק על הגירה. ב־29 בנובמבר מציינים בישראל את יום החלטת עצרת האו"ם על חלוקת ארץ־ישראל המנדטורית. החלטה זו במוסדות הבינלאומיים נבעה בין השאר מכך שיהודים וערבים בארץ־ישראל לא יכלו להסכים ביניהם על נושא ההגירה. והם לא הסכימו מפני שנושא ההגירה, בעיקר במציאות שיש בה ורוצים שתהיה בה הגירה רחבת היקף, הוא הקובע את הרכב האוכלוסייה במדינה. הרכב האוכלוסייה במדינה הוא אחד המאפיינים החשובים ביותר של הרווחה של האוכלוסייה, הלכידות שלה, הסולידריות שלה והזהות שלה. מכיוון שישראל הוקמה כמדינה שבה יהודים מממשים את זכותם להגדרה עצמית לאומית, ומכיוון שמימוש כזה מחייב שיהיה בישראל רוב יהודי גדול ויציב, נושא ההגירה הוא מרכזי למדינת ישראל. הנייר שעליו מבוסס הדיון שלנו היום הוא חלק מעיסוק רחב של מציל"ה בנושאים האלה של הרכב האוכלוסייה. יש לנו נייר עמדה על דמוגרפיה, יש לנו נייר על חוק השבות, יש לנו נייר על טענת זכות השיבה ויש לנו נייר כללי על מדיניות ההגירה לישראל, שבו אנו דנים היום.

צירוף של עיקרון ושל נסיבות הופכים את הנושא הזה למרכזי וחשוב בימינו. המאבק למען מהגרים וזכויותיהם נעשה כיום בעיקר על־ידי ארגונים לזכויות אדם ומתוך שיח של זכויות אדם. בדרך כלל כשדנים בזכויות אדם מקפידים לציין שקיומן של זכויות והיקפן אינו תלוי במספרים של בני האדם שאמורים ליהנות מהן. אם יש לפרט בחברה זכות, חובה לכבד אותה ולהגן עליה בלי להתחשב בשאלה לכמה אנשים אחרים עומדת אותה הזכות. החובה שעומדת מול הזכות שלו היא החובה לנהוג בו

בצורה הנדרשת מתוקף הזכות. קביעה זו היא חלק מן המשמעות של מושג הזכות: אין היא עניין רק לרצון הטוב של אנשים אחרים או של המדינה. מולה עומדת חובה. והחובה המוטלת לכבד אותה אינה תלויה בנסיבות חיצוניות לה, ובכלל זה מספר האנשים הנהנים ממנה. אבל מבחינה מעשית יש הרבה תביעות ואינטרסים, כמו אלה של מהגרים, אבל גם כמו של רווחה, חינוך, בריאות ושיכון, שלהיקף הנהנים מהן במדינה – ולכן לגודל ההוצאה הנדרשת כדי לכבדן בצורה מלאה – יש השלכות כלכליות ואף אסטרטגיות מרחיקות לכת. אחת הבעיות הגדולות בהגירה ובנושאים אחרים היא שאי-אפשר לדבר על הנושאים האלה באופן בלתי תלוי במספרים, מה שנכון בכלל לגבי דמוגרפיה. יש הבדל עצום בין כניסה של אלפים, הבאים בפועל בכל חודש מארצות שאין להן גבול עם ישראל ולא ברור אם הם מהגרי עבודה או מבקשי מקלט, לבין מצב שבו מגיעים אל גבולות המדינה מספר קטן יחסית של בני אדם הבורחים מסכנה ממשית ומידית המאיימת עליהם בארצם הסמוכה לישראל. התופעה הדרמטית של התדפקות קבוצות גדולות של בני אדם על גבולות ישראל בשנים האחרונות, במהלך ממוסד וממומן היטב של העברות, במצב שהתמריץ של בני אדם לבוא למדינת ישראל באופן קבוע בגלל הצירוף של הדחייה שלהם ממקומם והמשיכה שלהם אל המקום שאליו הם באים – תופעה זו היא תוצאה מבנית של המציאות במדינה שלהם ובמדינה שאליה הם מבקשים לבוא.

כל עוד מספרי המבקשים להיכנס אינם גדולים, טבעי ואנושי לקלוט את הבאים – רואים את זה כעניין הומניטרי. כל מדינה, ובעיקר מדינת ישראל עם ההיסטוריה שלה, צריכה להיות קשובה לבני אדם שבורחים ממצוקות נוראות. עקירה מהבית איננה דבר טבעי, רוב בני האדם שרוצים לברוח מבתיים עושים זאת ממצוקה. כאשר המספרים קטנים, לא עוסקים כלל בשאלה אם לאנשים האלה יש זכות להיכנס לארץ או להתיישב בה. אבל כאשר המספרים גדולים, גדלים בהתמדה ומובנים לאורך זמן, וכאשר התייחסות אנושית וקולטת כאן יוצרת אצל הבאים ואצל מכריהם רצון עז להמשיך ולנסות לבוא הנה ולקבל יחס דומה – אז הבעיה נעשית בעיה אסטרטגית. ואכן, לדעתי, מדיניות הגירה במדינת ישראל כיום היא בעיה אסטרטגית. ישראל צריכה לשלוט בגבולותיה, ועליה להקפיד שייכנסו אליה וישהו בה רק מי שאכן יש לה אינטרס שייכנסו וישהו בה, או שיש להם זכות להיכנס ולשהות בה. ואת הזכות להיכנס ולשהות במדינה אין לפרש בצורה רחבה יותר מזו שמחייב המשפט הבינלאומי. זו זכותה של המדינה וזו גם חובתה כלפי הציבור החי בה. וכך פועלות מדינות רבות בעולם המפותח המתמודדות עם בעיות של הגירה בהיקף רחב מארצות שיש בהן מצוקות כלכליות וחברתיות גדולות.

ראשית לכול, זה שיש לישראל בעיה אסטרטגית עם הגירה לא מוסדרת היא הישג של מדינת ישראל. במשך שנים הגדירה מדינת ישראל את עצמה "מדינת עלייה"

וסירבה להגדיר את עצמה מדינת הגירה. בפועל, אף אחד לא התנדב לבוא למדינת ישראל או לארץ-ישראל אם לא היה לו מניע חזק לכך, בדרך כלל מפני שהוא נרדף בארץ מוצאו משום שהיה יהודי או שרצה לחיות כאן משום שישראל היא המקום היחיד בעולם בו יהודים הם הרוב, והם שולטים בגורלם. לכן חוק השבות הוא חוק שבאופן כללי נותן כניסה ליהודים, ולא הייתה בחקיקת חוק האזרחות, למשל, מחשבה על התמודדות עם הגירה למעט ניסיונות שיבה לארץ של פליטים פלסטינים, שאינם עומדים במוקד הדיון שלנו.

מדינת ישראל מוקפת היום במדינות שבהן המציאות החברתית, הכלכלית, הפוליטית והאנושית היא של מצוקה. עם מצרים יש גבול יבשתי הקשה מאוד לניטור. המציאות במדינת ישראל עם כל הקשיים, הן מבחינת החירות, הן מבחינה חברתית-כלכלית והן מבחינת הביטחון האישי, טובה לאין ערוך ממה שהמהגרים האלה יכולים לקוות לו בארצם. ולכן מדיניות ההגירה במדינת ישראל כיום היא מדיניות קשה ואכזרית. זו מדיניות קשה מפני שהיא תגביל את יכולתם של בני אדם הרוצים לברוח מאימת המשטרים שבהם הם חיים, להיכנס למדינת ישראל ולהשתקע בה. מבחינה אנושית ודאי קל יותר וטבעי יותר להסביר פנים למי שמגיע אלינו בחפשו חיים טובים יותר לעצמו ולמשפחתו. אבל בגלל המספר העצום של הבאים ושל מי שירצו לבוא, אנחנו חייבים להכביד את לבנו ולפעול בעניין הזה בדרך אחראית.

האתגר שלנו הוא לעשות את האיזונים הנכונים. מצד אחד, בתנאים האלה אין מדינת ישראל יכולה לקיים גבולות פתוחים. מי שאומר שהיא יכולה וחייבת, מטעה גם משפטית וגם מוסרית; מן הצד האחר, אין פירוש הדבר שמותר למדינת ישראל לסגור את גבולותיה, הן מבחינה משפטית – על-פי מה שמוכתב באמנת הפליטים, שישראל תמכה בחקיקתה ואשררה אותה – והן מוסרית. יש למדינת ישראל, כמו לכל מדינה, ואולי אף יותר מלמדינה רגילה, חובה כלפי מי שהם "פליטים" ונמלטים עקב חשש לחייהם או לרווחתם בשל זהותם או דעותיהם. אבל ההגדרה של אמנת הפליטים היא בכוונת מכוון צרה למדי. אין לישראל – או למדינות אחרות – חובה כזאת כלפי מהגרי עבודה. אין לה גם חובה, בתנאים רגילים, כלפי פליטים שהגיעו אליה אחרי שעברו במדינה שבה לא נשקפת להם סכנה דומה. נזכיר גם, שהחובה כלפי פליטים ממש היא חובה לאפשר להם להיכנס, וחובה לא להחזירם למקום שבו נשקפת להם סכנה. אין חובה להעניק להם מעמד במדינה שמצאו בה מקלט, אולם יש לאפשר להם לחיות בה בצורה סבירה עד שיימצא מקום שיוכלו להיקלט בו, או עד שיוכלו לחזור לבתיהם בביטחון.

על רקע זה, שאלה מעשית חשובה היא, מה חובת ישראל כלפי "מבקשי מקלט", מי שעדיין לא נקבע – וקשה לקבוע בלא הליך מורכב וממושך – אם הם עונים להגדרה "פליט". זו נהיית השאלה החשובה ביותר, כי הרחקה מן הארץ היא תהליך מורכב

ומסובך יותר ממניעת כניסה ממי שאינו זכאי להיכנס. לפיכך לגבי כל מי שנכנס מתעוררות שאלות מעשיות מורכבות, ומתעוררת שאלת המספרים, כפי שצוין לעיל. מדיניות ההגירה אינה מסתיימת בשאלת הכניסה לישראל. שאלה חשובה לא פחות היא איך נכון ואיך צריך לנהוג במי שנכנס לישראל כל עוד מעמדו בה אינו מוסדר. כאמור, ברור שחלה על ישראל החובה לא להחזיר אדם למקום שבו נשקפת סכנה לחייו או לביטחונו. ואולם האם לאדם כזה מותר להישאר בארץ? לכמה זמן ובאיזה מעמד? האם מותר לו לנוע בארץ בחופשיות? לעבוד בה? לקבל בה שירותי בריאות, רווחה וטיפול? לשלב את ילדיו בבתי הספר שלה? חובה זו גם יוצרת צורך לחשוב על דרכים לצמצם את מספר הנכנסים, ובעיקר לצמצם את התמריץ של מי שאינם "מבקשי מקלט" על-פי הגדרת האמנה מלנסות להיכנס לארץ.

אלה השאלות שעמן ישראל חייבת להתמודד, ובהן יעסוק דיון זה, ולקראתו כמה הערות מקדימות. **ראשית**, לא נטפל כאן בענייני המספרים משום שאלה שנויים במחלוקת ואיננו יכולים לקבוע אותם בוודאות. ואולם אנחנו יודעים לבטח שקיימת בעיה אסטרטגית משום שהמספרים הם גדולים. יחד עם זה צריך לציין, שלעיתים מועלות טענות מכיוונים שונים על מניפולציות במספרים; לפיכך הן כעניין של מדיניות והן כדי להיערך נכון להתמודדות עם ההיבטים האנושיים והחברתיים, חשוב מאוד שיהיה מעקב מסודר ומוסכם בנושא המספרים.

**שנית**, הנייר המקיף שלנו מאמץ עיקרון ולפיו "קל בפנים וקשה בחוץ": מדיניות ההגירה צריכה להיות כזאת שקשה מאוד יהיה להיכנס למדינה כחוק, אבל מי שנכנס יש לנהוג בו בהגינות. זה עיקרון נכון מוסרית, אולם יש בו כמובן בעיה עקרונית ומעשית גם יחד – הואיל והבעיה היא בעיה אסטרטגית, ככל שהמצב בפנים טוב יותר כך התמריץ להיכנס חזק יותר. לכן, מבחינת תמריצים, ייתכן שכדי לצמצם את מספר הנכנסים שאינם זכאים להיכנס חייבים לשנות את המציאות שבה ייתקלו לאחר שייכנסו.

**שלישית**, האם רלוונטי לענייננו, שההגירה מהגבול הדרומי היא גם הגירה שבעיקרה חלשה חברתית וכלכלית, ושונה מאוד תרבותית וזהותית, מבחינת דת וגזע, מהאוכלוסייה במדינה? הכול יודעים, שאם המתדפקים על שערי המדינה היו יהודים, גם במספרים גדולים, השאלות האלה לא היו מתעוררות, ולא רק בגלל חוק השבות, אלא בגלל האידיאולוגיה שגרמה לחקיקתו. האם מותר למדינה להתנות את הכניסה אליה לא רק בשיקולים של מספר, של מעמד כלכלי ושל כישורים, אלא גם במונחים זהותיים של אוכלוסיית המדינה? האם הרצון להגביל את ההגירה הזאת הוא תולדה של גזענות פסולה ומבישה? חיוני להתמודד עם השאלה הזאת גם נוכח דברי ההסתה המושמעים לא פעם נגד המהגרים ונגד ההגירה (וגם נגד מי שמסייע להם). דברי ההסתה האלה אכן מעוררים גזענות ואלימות, ויש לגנות אותם בכל פה. אבל



אין זאת אומרת שהרצון להגביל את מספר הנכנסים במסגרת מדיניות הגירה עקיבה ונאכפת הוא בפני עצמו גזענות. המשפט הבינלאומי מכיר בכך שהעדפה של קבוצת לאום או תרבות אחת אינה נחשבת גזענות, בניגוד למה שנאמר הרבה מפי מי שרוצים גבולות פתוחים. העיקרון של חוק השבות, הנותן ליהודים **העדפה** בהגירה לישראל, אינו גזעני. אסור לישראל להגביל או למנוע כניסה של מהגרים בני גזע או דת אחרים **כי הם שונים**. אבל בהחלט מותר לה להגביל כניסה לישראל של מי שאינם אזרחיה **כי הם אינם אזרחיה**, במסגרת מדיניות הגירה עקיבה.

בכל הסוגיות האלה נדבר בהרחבה. אני מודה למארחינו מהמכון למחקרי ביטחון לאומי ולקהל שבא לשמוע את הדברים ומצפה לדיון מרתק ונוקב.



# הגירה בלתי מוסדרת - העמדה של מציל"ה

## אמנון רובינשטיין

המסמך מתאפיין במה שישראל והציונות מתאפיינות בו, הווה אומר, ברצון שלנו להיות מדינה דמוקרטית-ליברלית מודרנית. זאת בעצם הבשורה של הציונות: לשמור על הייחוד היהודי, אבל לא בגטו ולא בנפרד מהעולם שאליו אנו רוצים להשתייך. כאשר ד"ר תיאודור הרצל היה צריך לבחור שם לביטאון הציוני הראשון שלו הוא בחר בשם "העולם", *DIE WELT* בגרמנית. הוא לא העניק לביטאון שלו את השם "ציון" ולא "כנען" אלא "העולם", ואין זה מקרי. כמו הביטאון, גם המסמך הזה מציין את השניות הזאת, גם של הציונות וגם של מדינת ישראל. מדינות רבות מגדירות את עצמן בצורה ייחודית, אך אין ספק שיש יסודות הייחודים רק לישראל. למשל, השילוב הזה של מדינה יהודית ודמוקרטית הוא ייחודי לישראל. יש לעניין היהודי השלכה ישירה על הדמוגרפיה. שופטים רבים בבית המשפט העליון ובהם אהרון ברק ומישאל חשין קובעים במפורש, כי בגרעין הקשה של הגדרת המדינה כמדינה יהודית עומד רוב יהודי, והשופט חשין הוסיף ואמר: "רוב מאסיבי במדינת ישראל". אמנם דבר זה שנוי במחלוקת, אבל מחברי המסמך שאנו דנים בו כאן תומכים בגישה הזאת של בית המשפט העליון.

אנו מכירים בקיומן של בעיות ייחודיות למדינת ישראל, מה גם שכריכת השאלה של ההיסטוריה של העם היהודי עם שאלות של הגירה ועם שאלות של פליטות, מורכבת בפני עצמה. אציין שרוב המסמכים שאנחנו עוסקים בהם ובכלל זה אמנת הפליטים, הם מעשה ידיהם של משפטנים יהודים. אחד המחברים העיקריים של ההכרזה הבינלאומית על זכויות האדם האוניברסליות היה רנה קאסן, משפטן יהודי צרפתי נודע. למדינת ישראל יש ייחוד שאינו דומה לשום מדינה אחרת, ונוספות על כך הבעיות האסטרטגיות שלה. יש לנו הסכמי שלום עם שתי מדינות שכנות, אך השלום הזה הוא בלי אוכלוסייה תומכת, כלומר שלום עם עוינות רבה בקרב העם. מסקרי דעת קהל אפשר להבחין, שדווקא מצרים, המדינה שחתמנו עמה על הסכם שלום שבו הוחזרה כל הטריטוריה המצרית שנכבשה, היא המדינה עם העמדה האנטי-ישראלית החזקה ביותר מכל מדינות ערב. בעיה אחרת היא, שמדינת ישראל היא מדינת העולם

הראשון היחידה שגובלת רק במדינות עולם שלישי. הפערים בין ישראל לבין כל שכנותיה הם יוצאי דופן בכל קנה מידה. אמנם נוהגים להשתמש בדוגמה של ארצות הברית ומקסיקו, אבל הפערים בין ארצות הברית למקסיקו קטנים בהרבה מהפערים בין ישראל לבין העולם הערבי ומדינות אפריקה. כלומר, לפנינו מציאות ייחודית בצד אידיאולוגיה ייחודית.

עד מלחמת ששת הימים-1967 לא חשבנו על ישראל כמונחים של מדינת הגירה. המדינה הייתה תחומה בגבול לא עביר לאורך קווי שביתת הנשק. מדינת ישראל הייתה מדינה ענייה, התל"ג לנפש היה שָׁבֵר ממה שהוא היום, והייצוא היה מזערי. פעם חישבתי שבשנת 1949 הסתכם הייצוא של ישראל בארבעים מיליון דולר, כלומר ייצוא דומה לזה של מפעל בינוני בימינו. מאז 1967 נפתחו הגבולות; לא היה מעמד מוגדר לשטחים, אם כבושים ואם מוחזקים; כל ממשלות ישראל לדורותיהן טשטשו את קווי שביתת הנשק; וישראל נעשתה בהדרגה מדינה עשירה למדי. התפתחויות אלה בצירוף זרמים בינלאומיים גרמו פתאום להגירה לישראל. ממדינת "לא-הגירה" נהפכנו למדינה שההגירה אליה היא אחת הגדולות בעולם. בישראל אחוזים גבוהים עובדים זרים, מהגבוהים בעולם – בשני אחוזים למעלה מן הממוצע של מדינות ה-OECD. מובן שיש אומדנים שונים, אבל אף אחד אינו מציג נתון נמוך מחצי מיליון עובדים זרים. הגדילו לעשות הטוענים שיש בידם כל האסמכתאות להוכיח שמדובר במיליון בני אדם. בעברי עמדתי בראש ועדה שקדמה לצוות נייר העמדה של מציל"ה, ושם שמענו טענות שמצויים בישראל מיליון בני אדם בלא אישור שהייה ובלא ויזה וזה בתוך אוכלוסייה של כשבעה מיליון נפש. אין לזה מקבילה בעולם. במקרה של הולנד, גרמניה ואנגליה, מדובר בשברי אחוזים. כבר לפני המסתננים מאפריקה כפתה עלינו המציאות לדון בנושא שהממשלה מתחמקת ממנו. הממשלה מתחמקת ממנו ואינה רוצה לדון בו, ולכן היא משאירה בתוקפם חוקים של מדינת ישראל משנות החמישים, שנים שלא הייתה בהן הגירה לישראל.

לחוקים המיושנים האלה יש מאפיין אחד חמור: אין הם מתאימים לעקרונות של שלטון החוק כפי שאנחנו רואים אותם. שיקול הדעת של המנהל הוא כמעט בלתי מוגבל. אפילו בסוגיית הפליטים אין שום חוק; יש הוראות פנימיות המפנימות את האמנה בצורה שאינה משביעת רצון כלל ועיקר. מההנחיות האלה אי-אפשר לדלות מידע על שאלות פשוטות, כמו דינם של מבקשי עבודה, מהגרי משפחה ואנשים שרוצים סתם לחיות בישראל. בשעתו מינה שר הפנים אופיר פינס-פז ועדה בראשותי לקביעת מדיניות ההגירה של ישראל. התבקשתי לברר מה הנהגים הקיימים במשרד שלו משום שלא הוא ולא מנכ"ל המשרד ידעו. הוא טען שמדובר בצבר של הוראות, חלקן בכתב וחלקן בעל-פה, המפוזרות בכל מקום. לא מזמן פנו אלי בקשר לבן זוג הומוסקסואל, כלומר האם יש לו זכות מבחינת מהגר משפחה. פניתי לכל מיני גורמים כדי להשיב

על השאלה הזאת. שר הפנים לשעבר, אברהם פורז, אמר לי שקיימת הוראה בעניין. לאנשי משרד הפנים הייתה גרסה אחרת, שאין הוראה אך קיים נוהג. לעומתם טענו גורמים אחרים, שאין הוראה וגם אין נוהג, והמהדרים קבעו, שהכניסה לישראל היא רק לזוג נשוי, גבר ואישה. הממשלה והכנסת מסרבות לדון בזה אף-על-פי שדברים בסיסיים אינם כתובים ואינם מוסדרים בצורה ברורה.

עקב כך, אחד הקווים העיקריים של נייר העמדה הוא דרישה **לחוקיות**: הסדרה חוקית של כל הנושאים האלה ובכלל זה הפנמה של אמנת הפליטים, שהיא נושא חשוב ביותר. הדבר השני הוא **קביעת הקריטריונים** גם במקום שהחוק נותן סמכות של שיקול דעת. הרי לעולם החוקים נותנים סמכות כלשהי של שיקול דעת. המסמך הזה דורש לקבוע את הקריטריונים להחלטה, וחפץ גם בהסדרת התהליך המשפטי כדי שיוקמו ועדות שיכריעו בזמן סביר בעניין של מבקשי מקלט. אנו רוצים שיהיו דיני הגירה בהתאם לעקרונות שלטון החוק של מדינות דמוקרטיות-ליברליות.

מאפיין נוסף של המסמך הזה הוא, שאין להגדירו מסמך קשוח או ליברלי בענייני הגירה. כל חוק הגירה הוא אכזרי. חוק שאינו מתיר לעני מבגלדש להגר להולנד או לאנגליה הוא חוק אכזרי. חוק כזה קובע למעשה, כי אדם שנולד בבגלדש אינו יכול להגיע לרמת חיים גבוהה יותר. חוקי ההגירה הם אפוא מעצם טבעם חוקים אכזריים וקשים, אבל יש קשים יותר ויש קשים פחות. הפשרה שאנו מצאנו מבטאת את הפשרה היהודית: "קשה בחוץ ורך בפנים". אין שום חובה להכניס מספר גדול של עובדים זרים. אף-על-פי-כן, מרגע שהם נכנסו ארצה, הם צריכים לקבל את כל הזכויות ובהן שכר מינימום ומשטר של שוויון מלא בדיני העבודה. הייתי מוסיף לזה גם את הזכות לחנך את ילדיהם, זכות לרפואה בסיסית ודברים נוספים. כיום הדברים הללו כתובים בלשון מחייבת למחצה, ולא ברורה. כל מי שעוסק בזה יודע שבכל דבר קטן צריך לפנות לבית המשפט.

אדגים את כוונתי באמירה "צד קשוח". לדעתנו הגירה לשם יצירת משפחה, מה שבדרך כלל קרוי "הגירת משפחה", צריכה להיות כפופה לנושא של ביטחון המדינה וצריכה לכלול עיקרון שמי שחונכו לשנאת ישראל וגדלו במדינות שקיימת בהן הסתה נגד עצם קיומה של מדינת ישראל, יצטרכו להביא טעמים מיוחדים להצדיק רכישת מעמד בישראל, גם אם יצרו קשר משפחתי עם ישראלי. כלומר, יש הנחה מקדימה שהם בחזקת סיכון למדינה. בית המשפט העליון דן בנושא זה בשני פסקי דין ארוכים והכריע ברוב של שופט אחד, שחוק האזרחות, אף-על-פי שהוא חוק בעייתי למדי, כשיר מבחינה חוקתית. נקודת המבט שלנו במקרה הזה אינה חוקתית, אלא נקודת המבט של המדיניות הרצויה, ואנו מוצאים שהדין האנגלו-אמריקני הקובע שנתיני אויב אינם זכאים להיכנס למדינה הנמצאת במצב מלחמה עם מדינת מוצאם, הוא דין צודק ומעשי, ואנו גם מציעים חריגים לדין הזה. בבית המשפט העליון אמרו, שמבחינה

זו של הגירה לישראל, מאז הסכמי אוסלו מדובר בכ-130,000 נפש. יצירת משפחה או הגירת בני משפחה צריכה להיות כפופה לכל מיני תנאים, ושלבנו את התנאים האלה מהדירקטיבה האירופית. קראתי שהדירקטיבה האירופית אינה מחייבת, ושמדינות אינן נוהגות באופן אחיד. יש לציין שלא אימצנו את ההסדרים המחמירים ביותר הנהוגים בחלק ממדינות המערב. כך לא נשענו על מדינות שהרחיקו לכת, כמו הולנד ודנמרק, אלא הסתמכנו על הדירקטיבה האירופית והנוהג הכללי של העולם. לא פעלנו כמו אוסטרליה, שהכריזה על חלק מהמדינה שלה שאינו כפוף לאמנת הפליטים. כן לא פעלנו כמו דנמרק, שקבעה גיל כניסה גבוה מאוד ודרשה שבן זוג או בת זוג של אזרח דני צריך להראות שהזיקה של שניהם לדנמרק גדולה יותר מזיקתם לכל מדינה אחרת. לא נקטנו דרך של הגבלות מטעמי כלכלה, גיל ונטל על שירותי הרווחה. אבל הוספנו עוד דבר אחד שהציע פרופ' שלמה אבינרי – שינוי הנוסח של ההצהרה בהתאזרחות מהכרזת נאמנות למדינת ישראל, כמו בחוק כיום, להכרה בלגיטימיות של מדינת ישראל. בשיבה שהייתה לנו בכנסת שפכו עלינו קיתונות של לעג וביטול מוחלט של ההצעה הזאת, אבל לדעתי זו הצעה טובה ונכונה. אין בה דרישה שהמהגר לישראל ידבק בתורת ז'בוטינסקי, אבל אנחנו דורשים שהוא יכיר בלגיטימיות של המדינה. מן העבר האחר של המתרס אפשר לראות שנייר העמדה מציע הקלות גדולות מאוד במצב הקיים. אמנם מדינת ישראל היא מדינה בעלת רוב יהודי, אך אין בכך כדי לומר שהמדינה סגורה בפני לא־יהודים. אין לכך הצדקה ולכן יש התייחסות גם לפן הזה. הנקודה החשובה ביותר המוצעת היא, שאדם השוהה בארץ כדין למעלה מעשר שנים, רשאי לקבל רישיון לשיבת קבע ובמשך הזמן להתאזרח. הסיבה היא, שגירוש מהארץ יהווה הגליה תרבותית. אותו דין אנו קובעים גם לילדים שגדלו בארץ עד גיל עשר, שרובם אפילו אינם דוברים את שפת אימם. לדעתנו מדינת ישראל צריכה להכיר בחוק באמנת הפליטים כאמנה מחייבת. מעבר לכך, אנחנו סבורים שבאמנת הפליטים צריך להוסיף מכסה מוגבלת של מהגרים שאינם נכללים בקטגוריות המוגדרות היטב של האמנה, כלומר הם פליטים של אסון טבע או של משבר הומניטרי, כפי שקרה בכמה מדינות.

# היבטים משפטיים

## אביחי מנדלבלית

העקרונות העולים מן הכתוב בנייר העמדה של מרכז מציל"ה הם ענייניים, מעמיקים ותואמים להבנתי את המשפט הבינלאומי. הקושי המשמעותי הוא בהתאמה עם המשפט הפנימי. קיימת חקיקה רבה בתחום ההגירה, אך היא מיושנת, לא רלוונטית ואינה פותרת בעיות קיימות. רצוני להציג את שני התחומים הבעייתיים יותר של ההגירה מזווית משפטית בינלאומית ופנימית. התחום הראשון והמורכב יותר הוא סוגיית הגירת המשפחה, מה שלעתים קרוי בטעות סוגיית "איחוד משפחות"; והתחום השני הוא סוגיית הגירת העבודה והפליטות.

המשפט הבינלאומי מקנה זכויות רבות, כגון הזכות לחיים והזכות לשלמות הגוף. ואולם אין הוא מקנה שום זכות לאדם (שאינו אזרח המדינה) להכתיב למדינה כלשהי לקבל אותו אליה, ואין הוא מחייב מדינה לקבל את מי שאינה רוצה בו. החוקים באירופה למשל דרקוניים והולכים ונעשים קשוחים יותר ויותר. ועם זאת, הם עדיין תואמים את המשפט הבינלאומי מאחר שהוא אינו יוצר שום חובה, ומנגד אינו מקנה שום זכות לאדם לכפות את עצמו להיכנס למדינה כלשהי, וכמובן לא להפוך לאזרח שלה אם אותה מדינה אינה מעוניינת בכך. בהקשר הזה של התאמה למשפט הבינלאומי אי־אפשר שלא להזכיר את חוק השבות. חוק זה תואם לחלוטין את המשפט הבינלאומי. מדינות רבות ובהן יוון וגרמניה מגדירות את עצמן מדינות לאום ונותנות העדפה לבני הלאום לדורותיהם, שהם בני אותו לאום או בני אותה זהות תרבותית, ויש להן לגיטימציה לעשות כן.

המשפט הבינלאומי אינו מחייב כאמור אף מדינה לקבל לגבולותיה אדם זה או אחר, אך במקרים מסוימים תיתכן התנגשות עם הזכויות הבסיסיות ביותר של הפרט במדינה. כך למשל בנוגע להגירה של בני זוג. במדינת ישראל יש זכויות יסוד לאזרחים, ואחת מהן, הנגזרת מזכות היסוד לכבוד האדם, זוהי זכות היסוד של האדם להתחתן עם מי שהוא רוצה. אזרח ישראלי או אזרחית ישראלית יכולים להתחתן עם בן או בת זוג ממקום אחר, ורשאים לבקש להקים את התא המשפחתי בתוך מדינת ישראל, וזכות זו הוכרה כזכות יסוד. השאלה היא, מה קורה כשהזכות הזאת מתנגשת עם

עמדת המדינה, שמסיבות שונות אינה רוצה להרשות לבני זוג מסוימים של אזרחים ישראלים להיכנס למדינה ולהתיישב בה. יש כאן התנגשות בין שני עקרונות מנוגדים, ומן הראוי לפתור זאת בחוק ברור, שיגדיר את הכללים לסוגיות השונות.

בישראל עדיין לא ניתנו פתרונות כאלה, למעט הדרך הנגיבית של חקיקת חוק האזרחות (הוראת שעה) בשנת 2003. בשלב הראשון חקיקה זו אסרה מתן מעמד בישראל גם לבני זוג, והיא הוחלה בעיקרה על הציבור הפלסטיני שגר ביהודה ושומרון ועזה, ואחר כך, לאחר דיונים רבים הן בציבור והן בבתי המשפט, צומצמה תחולתה לגילאים מסוימים, אבל הורחבה כללית למדינות איבה דוגמת איראן, עיראק, סוריה ולבנון, וגם לרצועת עזה (לאחר ההתנתקות ועליית החמאס), שבנדלה מיהודה ושומרון (לגבי יהודה ושומרון כיום יש אפשרות להכניס בני משפחה ואחרים במקרים חריגים).

בדיונים בבג"צ התפתח ויכוח נוקב בשאלה אם הוראת השעה הזאת היא חוקתית, והוויכוח התנהל בעיקר בנוגע למשפט הישראלי הפנימי, שכן נראה שעל-פי המשפט הבינלאומי איסור כזה אינו נחשב פסול. הנשיא (בדימוס) אהרן ברק ואחריו הנשיאה (בדימוס) דורית בייניש סברו, שזכות היסוד החוקתית של אזרחי ישראל לקיים את התא המשפחתי שלו עם בן זוג שאינו אזרח המדינה דווקא במדינת ישראל היא זכות חשובה, ואין למנוע אותה באופן גורף מתושבי יהודה ושומרון רק בשל החשש המרוחק שכניסתם עלולה לפגוע בביטחון אזרחי המדינה. לדידם של שופטים אלה, יש לאפשר לפלסטינים שהם בני זוג של אזרחי ישראל – בדרך כלל ערבים – להיכנס ולחיות בארץ, אלא אם כן יש ראיות שהם עצמם עלולים להוות סכנה. עצם זה שהם תושבי ישות עוינת ושקשה אולי לבדוק אותם בדיקה אישית אינה מצדיקה, לטעמם, איסור על הצטרפותם לבן זוגם הישראלי בישראל. בשני דיונים שונים שעסקו בחוק הזה בהרכב של אחד עשר שופטים, חמישה שופטים סברו שזכות היסוד החוקתית למשפחה ולשוויון גוברת במקרה זה על הביטחון, אך לעומתם התייצבו שישה שופטים בדעת הרוב, שבנימוקים שונים הצדיקו את החוקתיות של החוק. את דעת הרוב בתקופתו של הנשיא (בדימוס) אהרן ברק ייצג השופט מישאל חשין. אחר-כך, בתקופת הנשיאה (בדימוס) בייניש, אלה היו השופט אליעזר ריבלין, שהיה משנה של הנשיאה, והשופט אשר גרוניס (כיום, כנשיא בית המשפט העליון), שאפילו גרס באותו הקשר, ש"דמוקרטיה לא צריכה להתאבד". מקצת השופטים אמרו, שאין בחקיקה הזאת פגיעה בזכות חוקתית. רוב השופטים קבעו שיש פגיעה בזכות חוקתית, ועדיין הרוב סברו שהפגיעה הזאת מוצדקת, בעיקר משיקולים ביטחוניים. ההכרעה הייתה, שאיננו יכולים לאפשר במצב הקיים כרגע כניסה של פלסטינים למדינה רק מפני שהם נישאו לאזרחים ישראלים. מדינת ישראל כמובן אינה אוסרת על אזרחי ישראל להינשא לבן זוג זר, אבל אם בן הזוג הזה הוא פלסטיני (ואינו בגילאים המותרים) – החוק אינו מאפשר להם בדרך כלל לחיות יחד בישראל עצמה. חשוב להבין כי הדיונים היו בזמן



האינתיפאדה השנייה ולכן אפשר להבין את הפסיקה על הרקע הזה. בתקופה ההיא היו פיגועי טרור רבים, והשב"כ טען כי המצב של נישואים עם בני זוג מיהודה ושומרון נוחה ביותר ליצירת תשתית לפיגועי טרור. אפשר אפוא להבין שהשיקול הביטחוני שיחק תפקיד מרכזי, ולמרות זאת הוויכוח היה נוקב. בסופו של דבר אושרה כאמור החוקתיות של החוק הזה רק ברוב דחוק.

לדעתי, אילו לא היו נוקטים הוראת שעה אלא כחלק של חוק מסודר וברור, ברוח הדברים שמופיעים בנייר העמדה ובהצעת החוק שבאה בעקבותיה, היה קל הרבה יותר להתמודד עם הסוגיה. ההצעה בנייר העמדה בדבר מדיניות הגירה בכלל, היא בהירה מאוד ונותנת מתווים של כמה וכמה רכיבים בסיסיים חשובים ביותר, למשל דרישת הצהרת נאמנות כחלק מתהליך התאזרחות, או הטלת מגבלת גיל, כלומר באיזה גיל נותנים להיכנס. הטלת מגבלה כלכלית, כך שמי שמגיע אינו הופך לנטל על האוכלוסייה ועל מערכת הרווחה של המדינה. מעבר לזה מוצעת גם מגבלה תרבותית – איסור פוליגמיה. פוליגמיה רווחת בחברות שמהן רוצים להגיע לישראל במסגרת של "איחוד משפחות". איסור זה אכן חשוב, אך יש היבטים תרבותיים נוספים חשובים לא פחות, כמו אינטגרציה תרבותית.

אבל מעל הכול ניצבת כמובן המגבלה הביטחונית, וכאן הדברים ברורים. המצב הביטחוני בישראל אינו כמו במדינות אחרות, ולכן המגבלה הביטחונית היא קלה יחסית להגנה. ואכן בסופו של דבר אישר בית המשפט העליון את חוקתיות החוק בשל המגבלה הביטחונית. אבל כל השיקולים ובכלל זה השיקול הביטחוני צריכים להיות חלק ממדיניות כללית של הגירה, ולכלול התייחסות גם למכלול השיקולים שצוינו וגם לנושאים כמו מכסות להגירה. הואיל וההיבטים רבים הם, לא ייתכן שהנושא יוסדר רק בהוראות שעה או בהוראות פנימיות, והדברים חייבים להיות מוסדרים בחקיקה ראשית של הכנסת. דבר זה הנראה לי פשוט, אינו קיים היום לצערי, מה שיוצר מציאות קשה בעבור בית המשפט העליון. במקום לפתור את הבעיה ברשות המחוקקת, מגלגלים אותה לפתחו של בית המשפט העליון, כמו במקרים רבים אחרים, ואז מגיעים לתוצאה דחוקה של שישה נגד חמישה ומתפתחת מהומה סביב העניין. וכך נוצרה מהומה אדירה בכנסת ובחוגים שונים בציבור הישראלי סביב פסק הדין הנזכר, וגם בית המשפט זכה לקיתונות של רותחין מכל הצדדים. ההגירה היא שאלה של מדיניות שהכנסת צריכה להכריע בה, ומן הראוי שהיא תכריע בה, ואין זה ראוי להטיל את ההחלטות על פקידי משרד הפנים. אין זו בעצם בעיה משפטית אלא בעיה של מדיניות.

לגבי הנושא של הגבלת הכניסה של בני זוג פלסטינים חשוב להסביר מדוע בעצם אין מדובר באיחוד משפחות במובן הרגיל של המילה. המשפט הבינלאומי קובע במפורש, שחייבים לאפשר איחוד משפחות אם אכן הייתה משפחה. אבל אין זה המקרה שהחוק

האמור נועד להתמודד אֶתו. להבהרת העניין אעזר בדוגמה של יוגוסלביה לשעבר. נניח שהייתה שם משפחה שבגלל מאורעות המלחמה נקרעו בני הזוג זה מזה ואחד מהם נמלט למקום אחר. משנגמרה המלחמה הוא מעוניין לחזור והמדינה אינה רשאית לסרב לחזרתו בגלל זהותו הדתית או הלאומית. כך סרביה אינה רשאית לחסום את גבולותיה בפני אדם שנמלט בגלל שהוא מוסלמי וכעת הוא מבקש לשוב למולדתו. המדינה מחויבת לאפשר למשפחה להתאחד ולחיות יחד. זוהי המשמעות של עקרון איחוד המשפחות. במדינת ישראל הבעיה שונה בתכלית. כאן מדובר בבן זוג ישראלי, שרוצה לצרף אליו בן זוג תושב יהודה ושומרון, שאינו בעל אזרחות ישראלית.

הבעיה של מדינת ישראל היא בעצם יצירת משפחות חדשות. במצב הייחודי שלנו הבא לידי ביטוי בשלושה היבטים עיקריים – הביטחוני, הכלכלי והדמוגרפי – המצב נעשה מורכב עוד יותר. מובן שההתמקדות היא בפן הביטחוני, אך יש לציין גם את ההיבטים הכלכלי והדמוגרפי. מדינת ישראל היא אי כלכלי מערבי בלב של עולם שלישי, ולכן היא בבחינת אבן שואבת. מובן שגם לנושא הדמוגרפי יש חשיבות רבה. יש הטוענים שמפעילים כלפינו אסטרטגיה למימוש "זכות השיבה" ב"דלת האחורית". פרופ' אמנון רובינשטיין דיבר על 130,000 בני אדם שנכנסו בדרך הזאת. אין לדעת כמה באמת ניצלו את הדרך הזאת, אבל המעמד של מי שעשו זאת כבר מעוגן, הם כבר אזרחי ישראל. מדובר במספר שאינו מבוטל, ולא פשוט להתמודד עם המצב הזה. שלושת ההיבטים האלה הם ייחודיים למדינת ישראל ויוצרים מצב הקשה בהרבה מזה של הגירת משפחה במדינות אחרות. ולמרות הכול, למדינות שמצבן כאמור קל בהרבה, למשל מדינות מערב אירופה, יש חוקים ברורים המגבילים את ההגירה גם מטעמי משפחה. רק למדינת ישראל אין חקיקה מקיפה כזאת, ולכן זו כאמור בעיה של מדיניות.

סוגיית המשפחה היא סוגיה מורכבת, אך נכון לימים אלו הסוגיה הנמצאת בכותרות היא הסוג השני של ההגירה, הגירת העבודה. לדעתי, גם בסוגיה זו יש בלבול מכוון בהבנת משמעות הסוגיה. מתייחסים להגירת העבודה ולסוגיית הפליטות כמקשה אחת ואין זה נכון כלל ועיקר. המשפט הבינלאומי, באמנת הפליטים משנת 1951, מכיר בזכויות של פליטים. הוא מחייב לאפשר כניסה של מי שברחו עקב איום על חייהם או על חירותם (לפני כעשרים שנה נוסף גם איום של עינויים) בשל השתייכותם הדתית, הגזעית או הפוליטית. יש המרחיבים ומוסיפים גם רדיפה בשל מגדר או העדפה מינית. אין מדובר בזכות לקבל אזרחות או מעמד, אלא זכות להיכנס למדינה, ובעיקר זכות לא להיות מוחזר או מועבר למקום שם נשקפת לפליט סכנה, וכל עוד נשקפת לו סכנה כזאת. אסור להחזיר פליטים אלה כל עוד נשקפת סכנה לחייהם, אולם בניגוד למה שחושבים או טוענים, אין חובה להעניק להם אזרחות או מעמד אחר. ברור שיש הבדל עצום בין פליטים – ומי שמבקש מקלט כפליט – לבין מהגרי עבודה – מי שבא

לישראל מפני שיש בה סיכוי לעבוד ולהתפרנס. הטענה כלפי ישראל, שהיא עצמה אחראית לבלבול הזה, שכן אין היא מנהלת תהליכי בדיקה אישיים לגבי כל הנכנסים אליה ואומרים שהם מבקשי מקלט. ישראל טוענת שחלק ניכר מהטוענים שהם מבקשי מקלט אינם כאלה. עומדת גם השאלה של הזכאים ל"הגנה קבוצתית", כגון הנכנסים מסודן או מאריתריאה, שאסור להחזירם לארצותיהם. מבחינה משפטית, אין ספק שישראל אכן חייבת לבדוק, ומי שהתברר שהוא אכן מבקש מקלט, יש להעניק לו את הזכויות המוענקות באמנות הבינלאומיות לפליטים.

בשירותי הצבאי נתקלתי בבעייתיות של הליך הבדיקה הקובע למי מגיעות הזכויות הנלוות אל מעמד הפליט. אין זה הליך פשוט ויש ביקורת כלפיו, אבל בכל מקרה חובה לבדוק ולתת תשובה בעניין. ושוב עלי להזכיר, שהקביעה שאדם הוא פליט אינה מחייבת להעניק לו אזרחות או תושבות. הבדיקה חייבת להתבצע משום שרק לאחר שקובעים את מעמדו של האדם – פליט או מהגר עבודה – יהיה קל יותר לטפל בו בהתאם למעמד שנקבע. החוקים הקיימים בעניין כניסה לישראל ורכישת מעמד בהם ישנים משנות החמישים ואין הם נותנים מענה ראוי. המשפט הבינלאומי מחייב בדיקה וקבלת החלטות מושכלת, תוך כדי שקלול של כל הגורמים, וחובה לחוקק חוק מקיף, שיביא בחשבון גם נושאים כגון ביטחון ומכסות, ויקבע את מסגרת ההסדרים. לדעתי, מה שמופיע במתווה ובהצעת החוק בנייר העמדה שלפנינו הוא ניסיון להסדיר את הדברים בצורה מושכלת. יש כאן ניסיון להסדרה של הבעיה באמצעות חקיקה ראשית של הכנסת, מה שלדעתי מתחייב בנושא כה עקרוני. הפתרון חייב להיות בחוק משום שאין דרך אחרת להסדיר את הנושא. ההצעה נותנת קריטריונים בנויים וסדורים לפתור את מגוון הבעיות ובכלל זה סוגיות היסוד בשני סוגי ההגירה שצינתי. אסיים בדבריו של השופט ריבלין, שהיה בדעת הרוב בנושא חוק האזרחות ואישר את החוקתיות שלו. בפסק הדין הדגיש השופט ריבלין:

הבעיה העיקרית בתחום מדיניות ההגירה והכניסה לישראל הינה חסרונו של חוק שלם ומקיף בנושא, מה שגורר חיקוק הוראות שעה על גבי הוראות שעה. היעדרו של הסדר כולל גורם לכך שבית המשפט מתרחק מליבת התפקיד השיפוטי ונאלץ שוב ושוב לגעת במחלוקות השייכות לזירה הציבורית מדינית.

מנקודת מבטי זה תואם לחלוטין את רוח הדברים של פרופ' רות גביון ופרופ' אמנון רובינשטיין ואני מצטרף לקול הקורא לכנסת להידרש לנושא ולחוקק חוק, כמו שסבר גם בית המשפט העליון.



# היבטים ביטחוניים

## אודי דקל

במדינת ישראל יש נטייה להפוך כל דבר לעניין ביטחוני. בשעה שמעוניינים לנטרל משהו הקלף הביטחוני נשלף מיד. ואולם באופן מפתיע בסוגיית ההגירה ההיבט הביטחוני הוא משני בלבד. אמנם יש פוטנציאל של פגיעה בביטחון בעצם השהות של מי שנכנסים למדינה מבחוץ ואינם מחויבים לה ולביטחונה ולשגשוגה ולכלל הדברים שאזרחי המדינה מחויבים אליהם. אנשים אלה עלולים לשמש מאגר נוח לגיוס לפעילות עוינת, בעיקר לטרור, אך ייתכנו גם דברים אחרים כמו איסוף מודיעין. לא בכדי עד היום לא שמע הציבור על פעילות טרור שעשתה האוכלוסייה הזאת של המהגרים הבלתי חוקיים למיניהם, לא כולל הפלסטינים. האירוע היחיד שפורסם היה העברת כספים. ארגון חמאס אינו יכול להעביר כספים מהחוץ אל הפנים, כלומר לרצועת עזה. בניסיון לעקוף את הקושי הזה מצא ארגון חמאס דרך לקבל כספים שעובדים זרים בישראל ביקשו לשלוח למשפחותיהם. כספים אלה הועברו לרצועה, והארגון שילם מהבנקים שלו בחו"ל למשפחות העובדים הזרים. החמאס יכול להשתמש בכספים האלה לכל מטרה.

הערוצים המשמשים להברחות ולהסתננויות של גורמי טרור, מנוצלים להברחת מהגרים. הפעילות הזאת נעשית בעיקר במרחב סיני, והיום זהו אתגר מרכזי הניצב לפני ישראל. ערוצי הברחות הן חלק מהעיסוק של השבטים הבדווים בסיני. ישראל חייבת להתמודד עם החיבור בין הברחת בני אדם להברחת אמצעי לחימה וסמים. סטטיסטיקת הפשיעה של משטרת ישראל מראה עלייה בפשיעה בקרב השהוים הבלתי חוקיים בישראל. חלק גדול מהפשיעה הזאת היא פשיעת פנים, כלומר בין המהגרים לבין עצמם, ופחות פשיעה כלפי האוכלוסייה הישראלית. ואולם ראינו בחודשים האחרונים, שתופעת העובדים הזרים והשהוים הבלתי חוקיים היושבים בלב המדינה, למשל בתל-אביב, מעוררת גורמים קיצוניים ישראלים. למשל, אצל גורמים ימניים קיצוניים מתעוררת "פעילות של קונספירציה". הגורמים האלה מגייסים את האזרחים נגד אוכלוסיית המהגרים. פתאום קמות משמרות שכונתיות, ואנשים לוקחים את החוק לידיהם. גדל הניכור בין האוכלוסייה הישראלית לבין אוכלוסיית

המהגרים, והניכור הזה בעייתי מאחר שהוא טומן בחובו פוטנציאל מסוכן, משום שבטווח הרחוק ייתכן שיהיה מי שירצה לנצל את זה כדי לגייס את המהגרים לפעילות עוינת נגד האוכלוסייה הישראלית. הניכור ככלל אינו חיובי, ולכן חלק גדול מהפעילות המוצעת במתווה הוא נכון ביותר.

התמקדות בסוגיה הביטחונית מחייבת הבנה של המושג תפיסה ביטחונית. הסיסמה של "קיר הברזל" ערבה לאוזן, אך תפיסה ביטחונית אינה יכולה להתבסס על הגנה או על עצירה לאורך קו, לאורך גדר או לאורך גבול. התפיסה צריכה גם לכלול עומק סיכול לפני הגדר, והיא גם צריכה עורף אסטרטגי לטפל במי שחדר מבעד לגדר וגם במוטיבציה לעבור את הגדר. לכן הדיון על תפיסת ביטחון שתיתן מענה לסוגיה הזאת, אין לבסס אותו רק על הגדר לאורך גבול ישראל-מצרים. אחת הבעיות הקשות היא שהסכם השלום אינו מאפשר לישראל לפעול בתווך של סיני. כך היה בתקופת מובארכ וכך בתקופה הרגישה הנוכחית במצרים. מן העבר האחר של הגבול אין רואים עשייה מצרית ממשית בעניין הזה, ומצרים אינה מונעת את ההסתננות. יש יסוד להניח שנוח לשלטונות מצרים שהבדווים עוסקים בהברחות משום שאין להם פתרון טוב לבעיית הבדווים, ואם הם לא יעסקו בהברחות לישראל, אזי הבעיה תהיה לכיוון קהיר.

הלכה למעשה אין למדינת ישראל שיתוף פעולה אמיתי עם מצרים כדי למנוע את ההסתננות. גם בימים שהיחסים היו טובים והדוקים, שיתוף הפעולה לא היה הרמוני. שנים רבות הייתי ממונה על שיתוף הפעולה הצבאי-ביטחוני בינינו לבין מצרים, והיה לנו נוהל שנקרא "החזרה חמה". כאשר תפסנו אנשים על הגבול ויכולנו לדעת בוודאות שאלה מהגרי עבודה ולא פליטים, היה נוהל שאפשר להחזיר אותם למצרים. למעשה הנוהל הזה מעולם לא פעל. תמיד קרה משהו שלא אפשר שהנוהל יקום, ובסופו של דבר אנשים אלה נשארו בצד הישראלי של הגבול ונאלצו למצוא להם פתרונות.

הגדר הביטחונית ביהודה ושומרון תמחיש את חשיבות המרחב שאפשר לסכל בו פעילות. הגדר לא הייתה הגורם הבלעדי שמנע את פיגועי ההתאבדות בישראל. הגורם המרכזי שמנע אותם הייתה הפעילות השוטפת שלנו בעומק השטח הפלסטיני. הפעילות באה לידי ביטוי ביכולת ליירט מחבלים מתאבדים לפני שהם הגיעו לגדר, היכולת לאתר מקומות שבהם מכינים את חומר הנפץ, לבוא ולפרק אותו. כינינו את הפעילות הזאת "קיצוץ הדשא", לא לתת לתשתיות הטרור לצמוח. איננו יכולים לפעול באופן דומה בעומק סיני או בשטח ירדן. נכון להיום, הירדנים יעילים בהרבה מהמצרים. התופעה הזאת עלולה לחזור גם ברמת הגולן ובגבול לבנון, ועלינו לדעת מה אפשר לעשות כדי לא להתבסס אך ורק על העצירה על הגדר.

הנושא האחרון שאעלה כאן מכונה "הביקוש הפנימי". הפעילות במדינה בזמן האחרון מטרתה לצמצם קצת את הביקוש לעובדים זרים, ובכלל את הכמיהה להגירה בלתי חוקית למדינת ישראל. פתרון סוגיית הביקוש הפנימי צריך להיות חלק מן

המענה הכולל לבעיית ההגירה הבלתי חוקית. לפני כעשור אחת הבעיות הקשות הייתה הסתננות של נשים לאורך הגבול בסיני, בעיקר לצורך תעשיית המין במדינת ישראל. בכל חודש נכנסו מספר גדול של נשים, שעברו בדרך חוויות קשות ביותר. ישראל פנתה למצרים בניסיון למצוא פתרון. מצרים טענה שהבעיה אינה שלה אלא של ישראל, ונובעת מהביקוש לנשים. עולות מכך שתי מסקנות: (א) מצרים יודעת תמיד להעביר את האחריות אל ישראל; (ב) בכל זאת חייבים לטפל בביקוש הפנימי. כאמור, הגנה רצינית לאורך הקו ומניעת החזירה הבלתי חוקית של בני אדם אל מדינת ישראל אינה מעניקה מענה מלא.

דיון בצמצום הביקוש לעובדים זרים מחייב התייחסות גם לעניין הפלסטיני. ישראל חייבת לאפשר כניסת עובדים פלסטינים, בעיקר מיהודה ושומרון. ואכן ניכרת הגדלת המכסות בחודשים האחרונים משום שבעניין הזה טמונים לא מעט יתרונות. היתרון הבולט ביותר נובע מהאבחון הביטחוני. הפלסטינים שבאים לעבוד בישראל עוברים אבחון ביטחוני, והרשויות הביטחוניות מאשרות מי נכנס ומי לא, וזה לעומת המהגרים הנכנסים שלא כחוק. היתרון השני טמון באיתור פעולה עוינת. יש לישראל נגישות מודיעינית טובה לשטח, ואם משהו מתחולל שם, אם מישהו מנסה להתארגן לפעילות עוינת, אפשר במקרים רבים לאתר אותה בעוד מועד ולנטרל אותה. היתרון השלישי מתבטא בשיפור המצב הכלכלי ביהודה ושומרון. חשוב מאוד שהרשות הפלסטינית והאזרחים הפלסטינים יהיו במצב כלכלי איתן. הדבר משרת גם את ישראל לצורך היציבות, לצורך שמירת הרגיעה וכדי שלא תהינה התפרצויות. מבעלי תפקידים דומים לשלי במדינות ערב שמעתי לא אחת, כי אדם שקם בבוקר לעבודה חוזר בערב מסופק לביתו מכיוון שהוא הצליח להביא משכורת וכבוד למשפחה. לעומתו, מי שיושב בביתו ואין לו לאן ללכת בבוקר, ילך למסגד או למקום אחר, ויש לו זמן רב לחשוב מחשבות רעות. אז אותם המובטלים הם בסופו של דבר התשתית לפעילות עוינת. ככל שניתן לפלסטינים פתרונות טובים יותר, הדבר ישרת אותנו. לכן אני סבור, שבמצב הביטחוני הנוכחי עדיף לאפשר עבודה של פלסטינים ולשפר את התנאים שלהם ולשמור על קיום הרשות הפלסטינית, מלהיות רכים מדי לעובדים זרים ממקומות אחרים.





# תמונת מצב מנקודת המבט של ארגוני הסיוע

---

## מיכל פינצ'וק

בראשית הדברים חשוב לי להדגיש בנוגע לכותרת הכנס, כי בעינינו בני אדם נרדפים שברחו ממדינות המוצא שלהם והגיעו לישראל אינם מהגרים בלתי חוקיים, כפי שפורסם בהודעה אחת, בה הוצג הכנס כעוסק ב"הגירה בלתי חוקית לישראל" (שמו הרשמי של הכנס לא כלל התייחסות כזו). בני אדם הנמצאים בישראל ואסור לגרשם חזרה לארץ המוצא שלהם מפני שהם עלולים להיות חשופים לעינויים ולפגיעה חמורה בזכויות אדם, אין להחשיבם מהגרים בלתי חוקיים. אין זה עניין סמנטי אלא עמדה עקרונית, עמדה ערכית שממנה נגזרת המדיניות שצריך לדעתנו לנקוט כלפי האוכלוסייה הזאת. מן הראוי להזכיר שאין זה עניין של עמדה אישית, ואני נתלית באילן גדול – המשפט הבינלאומי. במשפט הבינלאומי מוזכרת בפירוש חובתן של מדינות החתומות על אמנת הפליטים כלפי מי שנכנסו לתחומיהם, גם אם נכנסו לא דרך מעבר הגבול הרשמי וגם אם אין להם שום מסמך רשמי המוכיח את זהותם, דוגמת דרכון בתוקף. הגישה הרואה באוכלוסיית מבקשי המקלט שוהים בלתי חוקיים, עבריינים, אינה ייחודית למארגני הכנס, אלא מאפיינת את גישת רשויות המדינה ואת מדיניותה של מדינת ישראל כלפי מבקשי המקלט, בייחוד את המדיניות שאימצה המדינה מסוף שנת 2011. מדיניות זו, אם נשתמש במונחים שהתווה פרופ' אמנון רובינשטיין, היא "קשה מבחוץ וקשה מבפנים". אפשר להבין את ההחלטה להקים את מתקן הכליאה בדרום רק אם רואים בבני אדם אלה עבריינים. זהו מתקן האמור להכיל למעלה מ-10,000 נפש. היום כבר אין שום ניסיון להסוות את מתקן הכליאה ולתאר אותו כמתקן שהייה הומני. לפי התכניות שעברו את כל האישורים הדרושים, והתקבלו למרות ההסתייגויות המפורשות והחדות של משרד הרווחה, לא יהיו במתקן אזורים ירוקים וגם לא אזורים ציבוריים. המתקן יהיה מורכב משורה אינסופית של אוהלים מוקפים בתיל, שבהם יוחזקו לפי החוק למניעת הסתננות כ-10,000 נפש לפרק זמן של שלוש שנים לפחות. כבר היום הנכנסים לישראל, ובכלל זה נשים וילדים, מוחזקים במתקן הכליאה הזה המנוהל בידי השב"ס. מדובר אפוא בבית כלא לכל דבר. כאשר נקודת המוצא היא שמדובר בעבריינים אפשר אולי להבין מדוע אחוזים כה קטנים

מהם מוכרים כפליטים. בישראל אחוז ההכרה במבקשי מקלט כפליטים הוא 0.2, נמוך בהרבה מהממוצע העולמי שהוא 25 אחוז בקירוב.

בישראל נהוג היום לתאר את המהגרים כמסתנני עבודה ולא כמבקשי מקלט או מהגרים או מחפשי עבודה, וזה כדי להמשיך להכפיש אותם ולהתייחס אליהם כאל עבריינים במקום להתמודד עם עובדות ולבדוק את בקשות המקלט שלהם. בפועל, 85 אחוז מקרב הקרויים מסתננים, כלומר מקרב אותם מחפשי מקלט, זוכים להגנה קבוצתית. מדובר בבני אדם שמוצאם מסודן או מאריתריאה. הבקשות שלהם למקלט אינן נבדקות כלל. במקום לבדוק מקנים להם באופן אוטומטי הגנה קבוצתית. המדינה חוששת פן יבדקו את הבקשות שלהם ויגלו שמדובר באמת במבקשי מקלט הזכאים להכרה כפליטים, ופירוש הדבר שצריך להעניק להם זכויות ממשיות, כשבפועל כיום נותנים להם כאמור רק הגנה קבוצתית. לעומת ישראל, ברחבי העולם שיעור ההכרה במבקשי מקלט אריתריאים כפליטים עומד על 84 אחוז, כלומר בקשותיהם אכן נבדקות והם מוכרים כפליטים. גם 74 אחוז ממבקשי המקלט שמוצאם בסודן מוכרים כפליטים. מהי אותה הגנה קבוצתית הנזכרת לעיל? הגנה זו אינה מעניקה זכויות מיוחדות ולא מאפשרת לעבוד בישראל. וכך קבוצה של בני אדם מסתובבת בארץ עם אשרה שרשום עליה "אשרה מכוח סעיף 2 א' 5", וכתוב עליה במפורש שאין היא מהווה היתר עבודה. הגנה קבוצתית גם אינה מקנה להם זכויות בתחום הרפואה. אין הם זכאים לכל טיפול רפואי למעט מקרי חירום. לפי חוק זכויות החולה, במקרי חירום רופא חייב לטפל באדם, אבל טיפול שאינו טיפול חירום אינו מתאפשר מכוח ההגנה הקבוצתית. למרות הידיעה שמי שהגיעו לכאן עברו זוועות בדרכם, אין ההגנה הקבוצתית מעניקה סיוע או סעד נפשי כלשהו. אנו יודעים שחלקם לא רצו להגיע לישראל אלא נחטפו ומצאו את עצמם במחנות עיניים, מחנות הזוועה שבסיני. ולמרות זאת, ההגנה הקבוצתית אינה מאפשרת לתמוך בהם. מערכת הרווחה, למעט במקרי קיצון שיוצגו בהמשך, איננה מטפלת באוכלוסייה הזאת.

משמע, ההגנה הקבוצתית אינה עושה דבר חוץ ממניעת גירושם מהארץ. היא אכן מונעת גירוש, אך גם מונעת אפשרות שהבקשה של אותו אדם תיבדק. היא מונעת ממנו להיות זכאי בזמן כלשהו בעתיד לזכויות כלשהן בישראל.

מבקשי המקלט זוכים לסיוע רק מארגונים וולונטריים, כמו עמותת "אס"פ". העמותה הוקמה בשנת 2007 ומטרתה לסייע לפליטים במצוקתם היומיומית, ולסייע להם במימוש זכויותיהם, המגיעות להם מכוח אמנת הפליטים, שחלה על חלקם לפחות. הפעילות שלנו מכוונת בין היתר לקהל הישראלי באמצעות שיחות וחשיפת המצב, אבל היא גם מכוונת לסיוע לפליטים עצמם. לעמותה מגיעים בחודש כ-400 איש המבקשים סיוע. הם באים עם מגוון שאלות הקשורות למצבם בישראל. חלק מהמקרים מורכבים

וקשים. למשל, מקרים של אנשים שסובלים מנכויות, אנשים שנפצעו בגבול וקיבלו טיפול רפואי ואחר כך נשלחו במונית לתל אביב למשרדי "אס"פ", ואנשים שסובלים מהפרעות נפשיות. כל אלה פונים לעמותת "אס"פ", ואנחנו מנסים בכלים המעטים העומדים לרשותנו, בעזרת עובדת סוציאלית ובעזרת מתנדבים, להעניק להם סיוע.

מבקשי המקלט חיים מן היד אל הפה ומתקיימים בקושי. חייהם נטולי כבוד לחלוטין. בכל הנוגע לעבודה, כאמור אין האשרה שברשותם מאפשרת להם לעבוד, אבל בפועל הם רשאים לעבוד בעקבות עתירה שהוגשה. הקליניקה לפליטים באוניברסיטת תל-אביב, בשם "אס"פ" ועוד ארגונים, הגישה עתירה בה דרשה לאפשר להם לעבוד. העתירה הציגה את המצב ותהתה כיצד אותם בני אדם החיים בתחום מדינת ישראל אמורים להתקיים בלא היתר עבודה. ההשלכה של העתירה הייתה שבמין שיטה של "ישראלוף" התחייבה מדינת ישראל שלא לאכוף את החוק נגד מי שמעסיק אותם. כלומר עדיין האשרה שלהם אינה מהווה היתר עבודה, אך בפועל הם עובדים, ובפועל אין אוכפים את האיסור על המעסיקים. עובדה זו אינה מונעת את קובעי המדיניות ואת שר הפנים אלי ישי לפזר דיס-אינפורמציה ולהפחיד את המעסיקים כדי שלא יעסיקו אותם. ובכל זאת, רובם עובדים בעבודות למיניהן. בעמותה מתקבלים אינספור טלפונים ממעסיקים שאינם יודעים אם הם מורשים להעסיק אותם. אנחנו מציידים את האנשים בהצהרה שנתנה המדינה בבית המשפט, כדי שיוכלו להציג אותה למעסיק, אך המעסיקים עדיין מטלפנים אלינו לברר האם הצהרה זו בתוקף.

בנוגע לבעיות הרפואיות, אנשים ממתנינים עד שהמצב נהיה קריטי, ורק אז הם פונים לטיפול, ואז הטיפול הוא כמובן ארוך יותר ויקר יותר. וכך המחיר שהפליטים משלמים הוא גבוה, אך גם המחיר שאנחנו משלמים כחברה. אשר לחינוך, הילדים משולבים ברוב המקומות חוץ מן העיר אילת, שם ניסו לאורך שנים ליצור מסגרת נפרדת בעבור ילדי פליטים. גם בנוגע לאילת קבע בית המשפט בעקבות עתירה, שהילדים האלה זכאים לחינוך, וחייב את העירייה לשלב אותם במסגרת העירונית.

חשוב לציין שהרוב מתוך 60,000 בני אדם הנמצאים כיום במדינת ישראל מצליחים לתפקד, ורובם עובדים. ואולם יש ביניהם פצועים וחולים, ואלה, החלשים ביותר, אינם מקבלים שום סיוע. משרד הרווחה הוא שאמור לטפל בהם. באופן רשמי הכריז המשרד שהוא מטפל במבוגרים הנמצאים בסכנה מיידית לשלומם ובקטינים השרויים במצב סכנה, אך אלו מונחים מעורפלים, על אחת כמה וכמה כלפי מבקשי מקלט ופליטים. המצב מוביל לכך שאנחנו מטפלים באנשים המגיעים אלינו הישר מבית החולים. העובדת הסוציאלית מודיעה לנו כשהיא משחררת אלינו בן אדם. מדובר באדם בלי יכולת להחזיק את עצמו, בלי שום תמיכה משפחתית, בלי שום מסגרת ובלי יכולת לכלכל את עצמו. אנחנו מנסים למצוא לו פתרון בעזרת רשימות של אנשים המוכנים לסייע ולארח אותו. לפני זמן מה אירע מקרה מזעזע בירושלים של השלכת בקבוק

תבערה לדירה שחיו בה שני אריתריאים, אישה בהיריון ובן זוגה. השניים נכוו קשות אך חייהם ניצלו. שניהם לא רצו להישאר בירושלים ובסופו של דבר הגיעו לתל-אביב, והיום גם הם נמנים עם מי שאנחנו מטפלים בהם. אנו נאלצים לטפל בהם מכיוון שגם הם אינם עונים להגדרה המצמצמת של משרד הרווחה. מצבם הרפואי ירוד בעקבות השריפה, והם אינם מתפקדים. מאחר שאין ביכולתם לעבוד, הם לא יצליחו להחזיק את עצמם. גם בני אדם אלה אינם זוכים היום במדינת ישראל לכל עזרה או תמיכה. גם לקטינים אין המדינה מעניקה תמיכה. אנו מכירים מקרים קשים, שההתערבות היחידה של רשויות הרווחה הייתה במקרה שהיה צורך להוציא את הילד מהבית. ואכן במקרים הקשים ביותר מוציאים את הילד מביתו, אך לפני כן אין עושים דבר, וגם במקרים אלו זמן רב עובר עד שמוציאים אותו מהבית, ואין אחידות בטיפול. למשל, באילת אסר ראש העיר על רשויות הרווחה לטפל בבעיות של פליטים אף שיש שם קהילה גדולה ובתוכה גם מקרים קשים. למשל, במשך שנתיים כלא אב את שתי בנותיו בדירה. פנינו לרווחה פעמים מספר ולא הייתה שום התערבות. בסופו של דבר הוגשה תלונה למשטרה, והן הוצאו מהבית למרות העדר הטיפול של שירותי הרווחה. אין ספק שהמצב הקשה הזה משפיע לא רק על קהילת הפליטים, והוא מחלחל החוצה ומשפיע על החברה בכלל, ומעבר לכתם המוסרי הדבק בכולנו. העובדה שיש בתל-אביב בני אדם חולי פוליו הישנים ברחוב בלא שום תקווה לעתיד ובלא עזרה כלשהי מהמדינה היא בפני עצמה כתם מוסרי. הסיוע היחיד שהם מקבלים הוא סיוע במזון מעמותות כמו שלנו. כן יש התארגנויות וולונטריות המנסות לפתור את הבעיה. מעבר לכתם המוסרי ודאי שיש לתופעה השפעה על החברה, למשל על שוק העבודה. העדר הזכות החוקית לעבוד גורמת לבני אדם אלה להסכים לעבוד בשכר זעום, מה שמדרדר את שוק העבודה המקומי. הנפגעת היא האוכלוסייה החלשה בחברה הישראלית שיכלה אולי לאייש את מקומות העבודה הללו. ההשפעה היא גם בתחום הבריאות-חובות אבודים. לא מזמן התנגח פרופ' בני ברבש מאיכילוב עם האוצר בנושא הזה. לטענתו, מדובר במאות אלפי שקלים שהם בגדר חובות אבודים, שיכלו להימנע אם בני אדם אלה היו יכולים לפנות לעזרה רפואית לפני הגיעם אל בית החולים. לו היה להם ביטוח בריאות, היה באפשרותם לטפל בבעיה הבריאותית בראשיתה ולא להתדרדר עד כדי אשפוז יקר, שכולנו משלמים עליו במסים שאנחנו משלמים. מובן שיש השפעה ניכרת באזורים כמו דרום תל-אביב. מוכרים גילויי האלימות והגזענות כלפי מבקשי המקלט. אפשר להבין אותם כי האנשים האלה באמת מפריעים. הם אכן ישנים ברחוב ובגינות וזו בעיה אמיתית לתושבי המקום. יש צדק בהתקוממות על כך ועל עצם העובדה שהאוכלוסייה הכל-כך חלשה, שאינה יכולה להחזיק את עצמה, נמצאת בקרב אוכלוסייה שאף היא מלכתחילה מוחלשת. מדינת ישראל שלחה אותם לשם במכוון. העזרה שמדינת ישראל מצאה לנכון להעניק למבקשי

המקלט בישראל הייתה כרטיס אוטובוס מכלא סהרוניס לתל-אביב. והם אכן הגיעו לתל-אביב ונשארו במקום שבו הורידו אותם. בהדרגה ובאופן טבעי הם מתחברים לחברים שלהם שכבר שם ומשתקעים בחצר של אלה שמלכתחילה אינם משתייכים לאוכלוסייה החזקה בישראל.

המדיניות שאני מציעה היא, לאפשר לבני אדם אלה לעבוד ולהעניק להם זכויות בסיסיות שיאפשרו להם, כל עוד הם כאן, לחיות בכבוד. יש לאמץ את הגישה שהמליץ עליה אמנון רובינשטיין האומרת "רך מבפנים". הגישה הזאת נותנת להם לעבוד ולהתפרנס ומאפשרת להם לגשת לשירותי בריאות כשהם זקוקים להם. לטעמי הפתרון איננו לבזבז מייליארדי שקלים על אחזקתם במתקן הכליאה לאורך שנים. את הכסף הזה עדיף להשקיע בשכונות בדרום תל-אביב. עדיף להשקיע אותו במערכת שבודקת את בקשת המקלט של אותם בני אדם, כך שתוכל להבחין בין מבקשי מקלט למהגרי עבודה. מערכת זו זקוקה למשאבים שהיום אינם בנמצא. הכסף צריך להיות מופנה למקומות האלה ולא לבניית מתקני כליאה. לאחר שנבחין בין מבקשי המקלט למהגרי עבודה ניאלץ להחזיר את מי שלא יוכרו כפליטים. ואולם יש מקרים שלא יהיה אפשר להחזירם, ומצב כזה יחייב לעשות מה שמדינות רבות בעולם עושות, להעניק הגנה משלימה. הגנה זו היא מכוח האמנה נגד עינויים, וגם היא תעניק זכויות עד שהמצב באריתריאה או עד שהמצב בסודן ישתפר והם יוכלו לשוב למולדתם.



# מבט השוואתי על מדיניות ההגירה

## אבינועם כהן

המתווה למדיניות הגירה הוא המסמך הראשון שפורסם בישראל המציע מדיניות הגירה ברורה ומסודרת. המסמך משקף לא רק את הפרספקטיבה של זכויות של מהגרים או של מערכת המשפט, אלא מציע מסגרת כוללת ורחבה להתמודדותן של מדינות מושכות הגירה. מדינות רבות נאלצות להתמודד עם הגירה בתנאים של גלובליזציה, ולכן אבחן כיצד אפשר ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות, על אף ההבדלים ביניהן וההקשרים ההיסטוריים והמקומיים של כל אחת ואחת.

הגירה בהיקף נרחב ובתנאים של גלובליזציה איננה תופעה חדשה. עד לפני כמאה שנה, שלושה מיליון יהודים בקירוב היגרו ממזרח אירופה למדינות אחרות. הגירה זו פסקה בשנת 1924 בעקבות שינויים במדיניות ההגירה של ארצות הברית. בעבר היה אדם יכול לתפור את הכסף שלו בכיס המעיל ולצאת לדרך עם כמה מטלטלים. בעולמנו הנוכחי זה כמעט בלתי אפשרי. אחת מנקודות המוצא שלי היא, שמנגנוני הפיקוח על הגירה השתכללו במידה ניכרת כך שאינם מאפשרים עוד הגירה חופשית. ההגירה מוגבלת גם אם רבים מצליחים להגר בניגוד למדיניות ההגירה של כל מיני מדינות. אפשר להסכים עם מציאות זו או לבקר אותה, אבל צריך לקבל כנקודת המוצא, שבעולם שלנו היום ההגירה מוגבלת. הדבר נכון לגבי פרקטיקת השליטה בהגירה, שהיא משוכללת הרבה יותר מכפי שהייתה בעבר. למשל, כל אחד שהעביר את כף ידו על קורא נתונים ביומטריים והצטלם בכניסה למעבר גבול יודע ודאי שמנגנוני הפיקוח והשליטה על הגירה משוכללים בהרבה לעומת מה שהיו רק לפני פחות משני עשורים. הדבר גם נכון לגבי הגישה הנורמטיבית המקובלת, המקנה למדינות אפשרות כמעט מוחלטת להחליט מי יבואו בשעריהן. עם זאת, אף-על-פי שההגירה אכן מוגבלת, ואף שתנודות במגמות ההגירה אינן מתרחשות אלא לעתים רחוקות, פעם אחר פעם ההגירה "תופסת" מדינות מסוימות לא מוכנות, ויש לכך דוגמאות רבות מחמישים השנה האחרונות. מפורסמת אמרתו של מקס פריש: "הבאנו ידיים עובדות ובאו אנשים". ההקשר הוא שוויצרי וגרמני, אבל האמירה תקפה גם למדינות אחרות. במשך שלושים שנה ייבאה גרמניה עובדים מתורכיה וממדינות דרום אירופה, כגון איטליה. באופן

פרדוקסלי מבחינת מדיניות ההגירה, דווקא לאחר שגרמניה הפסיקה לייבא עובדים בתקופת משבר הנפט של אמצע שנות השבעים של המאה שעברה, הגיעו אליה יותר עובדים מבעבר. יותר עובדים היגרו לגרמניה במסגרת איחוד משפחות לאחר שזו הפסיקה את תכניות הגירת העבודה שלה. תופעה דומה מתרחשת בארצות הברית, שעשתה רפורמה בחוקי ההגירה שלה בשנת 1965 ובד בבד הפסיקה את תכנית ברסרו, שבמסגרתה באו מיליוני מקסיקנים לארצות הברית לעבוד באופן זמני בחקלאות. שינוי דרמטי התחולל בדמוגרפיה של ארצות הברית – זו השתנתה מאז שנת 1965 במידה רבה עקב ההגירה מארצות אמריקה הלטינית ובראשן מקסיקו.

לבסוף, טעות לחשוב שמדובר בדפוס האופייני רק למדינות ליברליות בעלות כלכלות מתקדמות. בימינו מדינות המפרץ הן בין יבואניות העבודה הגדולות בעולם. לאחר שעובדים הפסיקו להגר לאירופה ולצפון אמריקה לצורך עבודה, הם החלו לפנות לערוצי הגירה אחרים והגיעו למדינות הנפט החדשות. התוצאה של גלי הגירה אלו הייתה שינוי דמוגרפי במדינות המפרץ. ואולם בשנים האחרונות, כאשר 75 אחוז מהתושבים וקרוב ל-90 אחוז מכוח העבודה הם זרים, נטולי מעמד לחלוטין, אנו רואים שגם בכמה ממדינות המפרץ התפתחה מגמה של החזרת כוח העבודה המקומי. באיחוד האמירויות החלה התופעה הזאת בשנות התשעים, ובהמשך גם מדינות מפרץ אחרות החלו לנסות להגביל את ההגירה.

ישראל לא נחלצה מן הדפוס הזה של הגירה היוצרת מציאות שלא נצפתה. דפוס ההגירה התקבעו אף שהמדינה ניסתה לשנות אותם. גם ישראל הייתה בתחילת הדרך מדינה ידידותית להגירה. בשלב מסוים ההגירה נמשכה גם בשעה שהמדינה כבר ניסתה לשנות את דפוסיה, אולם אלה כבר התקבעו. מאפיין זה חוזר במקומות רבים. כל מדינת הגירה מתמודדת עם מצב שבו תבניות של הגירה שנסמכות על יבואני כוח אדם, על רשתות של מהגרים ועל קהילות של מהגרים הקולטות את החדשים, תורמות ליצירת דפוס הגירה קבועים. כאשר המדינה מנסה להחזיר את הגלגל לאחור, היא נאלצת להתמודד עם דפוסים אלו ועם אינטרסים שונים, חלקם דוחפים את ההגירה וחלקם מתנגדים לה.

בעשרים השנים האחרונות כמעט אין מדינה מפותחת בין החברות בארגון לפיתוח כלכלי (OECD) – שישראל הצטרפה אליו לאחרונה – שלא עשתה שינויים דרמטיים יותר או פחות במדיניות ובחוקי ההגירה שלה. יתר על כן, מדינות מוצא טיפוסיות למהגרים, הופכות להיות גם מדינות יעד. בשנת 2011 חוקקה מקסיקו לראשונה בתולדותיה חוקי הגירה משום שהיא לא רק שולחת עובדים, אלא גם קולטת עובדים. מתאילנד, שאינה חברה ב-OECD, באים עובדים לישראל, אך בה בעת באים אליה מיליוני עובדים ממדינות עניות יותר מדרום-מזרח אסיה.



בצד המגמות הרחבות האלה המשותפות למדינות קולטות רבות, יש הבדלים בדפוסי הפעולה של המדינות, המושפעים מן ההקשרים השונים. בארצות הברית מתנהלים ויכוחים קשים בשנים האחרונות בעניין הניסיונות של המדינות המרכיבות את המדינה הפדרלית להסדיר הגירה בעצמן. כך בכרזה של התומכים בחקיקה של אריזונה בעניין נכתב, שהמדינה מבקשת לעשות את העבודה שהממשל המרכזי נמנע מלבצע: *Doing the job the Feds will not do*. אריזונה ומדינות אחרות דורשות בעצם ליישם את חקיקת ההגירה הלאומית שהרשויות הפדרליות נמנעות מליישם. בארצות הברית מצויים כיום בין 11 ל-12 מיליון שוהים לא חוקיים, ובכל שנה נוספים כחצי מיליון לעומת המספר הקטן בהרבה של המגורשים או העוזבים מרצון (אף שגם מספרם של אלה גדל בשנים האחרונות). אחת השאלות היא: האם וכיצד יש ללמוד מארצות הברית על מדיניות הגירה אם ההקשר האמריקני הוא לגמרי אחר?

השאלה הראשונה החייבת אפוא להישאל כאשר משווים את ישראל למדינת הגירה אחרת היא, האם ההקשר דומה במשהו להקשר שלנו כאן? ארצות הברית היא מדינה פדרלית, ולמדינות השונות יש סמכות בענייני פנים. מערכת היחסים בין הרשות הפדרלית לבין מדינות הברית שונה ממערכת היחסים שבין המדינה לבין הרשויות המקומיות בישראל, וכך גם מדיניות ההגירה שונה. צריך להתבונן באופן שונה על מדיניות הגירה שמתקבעת בתוך הקשר פוליטי שבו למהגרים יש כוח פוליטי. לדוגמה, לקהילה ההיספנית בארצות הברית יש כוח פוליטי מכיוון שרבים ממנה קיבלו אזרחות בארצות הברית ויש להם מעמד פוליטי אמיתי ומשפיע בארצות הברית, בין היתר במדינות שהן היום מדינות משפיעות גם במישור הלאומי. קליפורניה שינתה את פניה אחרי ניסיון לחקיקה נגד מהגרים באמצע שנות התשעים. כאשר בוחנים את מדיניות ההגירה בארצות הברית – ואני מבדיל את הדיון במדיניות ההגירה, שהוא תלוי מאוד בהקשר, מדיון בחקיקת הגירה ובשאלות נורמטיביות, העוסק גם בשאלות תיאורטיות ועקרוניות בדבר ההסדרים הרצויים בתחום הזה – הרי מבחינת ההקשר ארצות הברית שונה מישראל בפרמטרים רבים.

נשאלת אפוא השאלה בדבר הפרמטרים המתאימים להשוואה בין מדינות שונות. האם נכון להשוות את ישראל למדינות בגודל שלה או שמא יש לנו פרמטרים מתאימים יותר להשוות עם מדינות אחרות? לפני ניסיון כזה להשוות יש להבין את מטרותיה של מדיניות ההגירה. מדיניות הגירה אינה נובעת רק משיקולים הומניטריים, שהם יכולים להיות גם שיקולים אידיאולוגיים כלליים. היא נובעת בראש ובראשונה משיקולים אחרים. למשל, אחד השיקולים המרכזיים במדיניות הגירה הוא מענה לצרכים של שוק העבודה. הצרכים של שוק עבודה זה דבר מורכב למדי. מהגרים באים למדינה לא רק בגלל שחסרות בה ידיים עובדות, שהרי יש הגירה גם למדינות עם שיעורי אבטלה ניכרים, וסיבה מרכזית לכך היא שמהגרים עובדים בעבודות שבני המקום בדרך כלל

אינם מוכנים לעבוד בהן. הגירה משמשת בין היתר לשימור מערכת היחסים בתוך שוק העבודה בין מקצועות חזקים למקצועות חלשים, בין מה שקרוי שוק עבודה ראשוני של עובדים מיומנים המשתכרים שכר גבוה, לבין שוק עבודה שניוני של עובדים חלשים או מוחלשים, שההגירה מאפשרת לשמר אותם במצב כזה.

הדמוגרפיה היא היבט חשוב נוסף. הגירה משמשת כלי לעיצוב ההרכב הדמוגרפי של המדינות, ולהשפיע עליו. יש מדינות שבלי הגירה תקטן אוכלוסייתן. ביפן בלי הגירה, כוח העבודה קטן כל הזמן, אחת הסיבות שיפן נמצאת במיתון היא הימנעותה מהכנסת עובדים, וכך כוח העבודה בה אינו גדל. התוצאה היא, שהיחס בין האוכלוסייה העובדת לאוכלוסייה הנתמכת הוא קטן. ההגירה משמשת גם להשפיע על הצמיחה או על אי-השוויון בתוך החברה. אחת המטרות של התרת כניסה למהגרים היא שמירת השוויון בתוך החברה. כך למשל, אחת הסיבות שמדינות רווחה מכניסות מהגרים אף שעשויה להיות לכך השפעה לרעה על מצב אי-השוויון במדינה, ויצירה של אי-שוויון בין המהגרים לבין המקומיים, היא שמהגרים נחוצים לשמור על פרוץ עבודה גבוה ועל מצב שבו המדינה ממשיכה לתת את הזכויות הסוציאליות של מדינת הרווחה.

מכאן חוזרת ועולה שאלת ההשוואה. האם צריך להשוות מדינות שגודל אוכלוסייתן דומה, או בעלות גידול אוכלוסייה דומה? ישראל דומה למשל באוכלוסייתה לכמה ממדינות מרכז אירופה, אך האם אפשר להשוות את ישראל למדינות שהיום חברות באיחוד האירופי, או למדינות הנכונות לקלוט מהגרים? באופן בסיסי המצב בישראל שונה מכיוון שאין היא רוצה לקלוט מהגרים שלא במסגרת חוק השבות. ישראל מכריזה על עצמה שאינה מדינת הגירה, אלא מדינה היכולה לספק בעצמה את צורכי הגידול הטבעי ואת צורכי שוק העבודה שלה. לכן אין זה בטוח שנכון להשוות מדינות לפי פרמטר הגודל. ישראל דומה בגודלה לדנמרק, אבל לדנמרק יש מדיניות נרחבת של אינטגרציה של מהגרים בשונה מישראל, ואיני צופה שתהיה מדיניות כזאת בישראל. מכיוון שישראל שונה מאוד מדנמרק בהיבט הזה, נראה שאין מקום להשוואה בין דנמרק לישראל למרות הדמיון בגודל.

אם כך, האם נכון להשוות מדינות בעלות ערכים דומים של תוצר כלכלי, שיעורי צמיחה, אי-שוויון או מבנה דמוגרפי? לישראל ולארצות הברית יש ערכים דומים של אי-שוויון, אך האם נכון להשוות ביניהן נוכח הבדלי הגודל וההבדלים במשטר הפוליטי? אולי מדיניות חברתית וכלכלית עשויה להיות פרמטר מתאים? לאחרונה נעשתה השוואה בין מדינות סקנדינביה: שבדיה, דנמרק ונורבגיה. אמנם כולן מדינות אירופיות בעלות שיעור אי-שוויון נמוך, כלומר אי-השוויון בין האזרחים שלהן קטן יחסית, וכולן מדינות רווחה ידועות. ואולם מדיניותן כלפי מהגרים שונה לגמרי. שבדיה היא מדינה ליברלית למדי ביחסה למהגרים, בניגוד לדנמרק. נורבגיה נמצאת באמצע

הציר שבין שתי המדינות הללו. אם כן, שמא עלינו להתייחס למדינות שיחסן ההיסטורי להגירה דומה, כלומר מדינות שאינן רואות את עצמן מדינות הגירה?

לפי נייר העמדה של מרכז מציל"ה, הדבר המייחד את מדיניות ההגירה בישראל הוא הצרכים הייחודיים של ישראל. היא תופסת את עצמה כמדינה שההקשרים של מדינות אחרות אינם חלים עליה. מדינה בעלת צביון אתני מסוים ודמוקרטיה ייעודית, כפי שקוראים לה כותבי המסמך. שמא הייחודיות הזאת צריכה להיות נקודת המוצא שלנו? כדי להמחיש אפשרות זו אשתמש בהשוואה בין שתי מדינות לפי נתוני ה-OECD משנת 2010. למדינה הראשונה תוצר לנפש של 28,596 דולר; למדינה השנייה תמ"ג דומה וצמיחה ממוצעת של התוצר. כלומר שיעור הצמיחה במדינה, החוסן של הכלכלה בשנים 2006-2010, שהיו שנים לא קלות, גם הוא דומה למדי. שיעורי האבטלה משתנים - במדינה השנייה שיעורי האבטלה נמוכים יותר. מדד אי-השוויון במדינה השנייה מראה על מצב טוב במקצת לעומת הראשונה, ובכל זאת שתי המדינות דומות למדי ברבים מן הנתונים. הן דומות גם מבחינת היחס ההיסטורי שלהן להגירה. המדינה הראשונה היא ישראל והשנייה היא דרום קוריאה.

שנים רבות לא תפסה דרום קוריאה את עצמה כמדינת הגירה. בראשית שנות השמונים היו רק כמה אלפי מהגרי עבודה בדרום קוריאה בדומה למה שהיה בישראל בשנים ההן. היום יש בדרום קוריאה כ-200,000 מהגרי עבודה שלא כחוק, מספר דומה למספרם בישראל בימינו. המספר הזה כולל את המסתננים ואת כל מי שנכנסים תחת הקטגוריות השונות של זרים השוהים בישראל ללא היתר. הבדלי הגודל חשובים, אבל לדעתי דרום קוריאה היא אחת המדינות שישראל צריכה להשוות את עצמה אליהן, למרות הבדל הגודל, מכיוון שהגישה של דרום קוריאה להגירת עבודה ולהגירה בכלל דומה מאוד לגישת ישראל. דרום קוריאה נמצאת בטווח הרחב של המשטרים המכונים דמוקרטיה ליברלית. יש בה דמוקרטיה ויש בה משטר ליברלי במידה זו או אחרת, וכך גם כלכלה ליברלית למדי. בדרום קוריאה ובישראל יש תפיסה של ייחודיות אתנית, ובכלל זה הימנעות מהגירה ומתן העדפה למהגרים על בסיס אתני. גם דרום קוריאה נותנת עדיפות לדרום קוריאנים אתניים שמוצאם בסין, כך שיש דמיון מסוים לחוק השבות של ישראל.

בדרום קוריאה שוק העבודה שוויוני יותר מזה שבישראל, והאיגודים המקצועיים חזקים למדי. בדרום קוריאה ובישראל יש הסתמכות על הגירה באמצעות הסכמים. בקוריאה אלו הסכמים דו-צדדיים שבמסגרתם באים מהגרי עבודה למדינה, בדומה לישראל. גם בדרום קוריאה התפתחה תעשייה שהרוויחה כסף רב מההגירה. אף שדרום קוריאה מדינה גדולה בהרבה מישראל, מנקודת המבט שלה המספרים משמעותיים. דרום קוריאה עוברת כיום שינוי, והיא החלה להגמיש את מדיניות ההגירה שלה, אם כי בצורה מוגבלת. היא מכירה בכך שעליה לתת זכויות למהגרי עבודה הנמצאים

בה, ושהיא צריכה, בשוליים של הגירת העבודה, לתת מעמד למי שנמצאים בדרום קוריאה זמן רב. יש הכרה בצורך להאריך את תקופות ההגירה המותרות למהגרי העבודה ולהתחשב בארגונים של מהגרים. דרום קוריאה מבינה שיש לתת למהגרים מעמד, ויש לתת להם אפשרות להשתתף במידה מסוימת בקביעת ההסדרים ובשיח הקובע את מדיניות ההגירה שלה. מובן שאין להם מעמד חוקי מלא בשיח הזה, אבל הם משתתפים במידה מסוימת גם בדיון הציבורי על קביעת מדיניות ההגירה של דרום קוריאה.

אף-על-פי שמדיניות ההגירה של דרום קוריאה היא מדיניות מגבילה ואף שהיא מדינה בעלת מסורת ארוכה שאינה מסבירת פנים למהגרים, אפשר להבחין שגם בה מבשילה ההכרה, שמדיניות הגירה צריכה להיות רבת-פנים. משמע, אין לעסוק אך ורק במניעת הגירה, אלא יש לאפשר גם ערוצים להכנסת מהגרים ואף לקליטתם. גם אין אפשרות למנוע לחלוטין את כניסתם של מבקשי מקלט. אמנם דרום קוריאה אינה חשופה לאותו סוג של כניסה של מבקשי מקלט כמו ישראל, אבל גם בה לא הייתה מערכת מקלט מתפקדת עד לפני כמה שנים. כיום מצב זה משתנה. יחד עם מדיניות הגירה מגבילה ושינויים מזעריים למדי בקונסנוס הבינלאומי המאפשר למדינות מרחב תמרון גדול בגיבוש מדיניות הגירה, במסגרת מה שהמשפט הבינלאומי מחייב את המדינות, אפשר להבחין בגמישות מסוימת שהתפתחה במדיניות ההגירה של דרום קוריאה. כאמור, נוצרה שם הבנה שמדיניות ההגירה צריכה להיות רבת-פנים, ונקודה זו חשוב להדגיש. בדיון על מגמות בהגירה, זהו אחד המאפיינים המובהקים ביותר המשותפים למדינות רבות בעלות גישות שונות לפיקוח על הגירה ולמתן מעמד למהגרים. למרות הקשחה יחסית שניכרת במדיניות הגירה של מדינות רבות, אנו עדים גם לפן אחר. בצד ההקשחה של הזכויות בגבול, מדינות מבינות שעליהן לתת מעמד זכויות לבני אדם הנמצאים בתחומן, ואפילו אם הם שוהים שלא כחוק. אחד הדברים בהכרתן של מדינות רבות הוא הצורך בהקמתה של מערכת מקלט סדורה ומתפקדת.

# הצעת חוק ההגירה לישראל תשע"א 2011

---

## מאיר שטרית

כשנבחרתי לתפקיד שר הפנים ניצבו לפתחי כל הסוגיות הקשורות להגירה והבנת מהר מאוד שיש לנו בעיה גדולה. אין מדיניות הגירה, אלא אוסף של חוקים ישנים, חלקם משנת 1952, כמו חוק הכניסה לישראל. כל חוק מסדיר משהו, אך אין החוקים הללו מקיפים את מגוון הבעיות והסוגיות שצריך להחליט בהן – אם בעניין חוקי עבודה בנוגע למי שנמצא בארץ באופן חוקי, ואם בסוגיית הפליטים. ניסיתי להבין את מקור הבעיה ומדוע הגענו למצב הזה. שאלתי שאלות פשוטות בעניין אך נותרתי בלא מענה ראוי. בסופו של דבר התברר לי, שאין מדיניות מוסדרת ואין יעדים ברורים בתחום ההגירה.

אחרי חודש במשרד הפנים הצהרתי שצריך לבטל את חוק השבות, והצהרה זו הרגיזה רבים בארץ ובחו"ל. ישראל אינה צריכה לתת אזרחות אוטומטית לאיש, ובכלל זה ליהודים. מי שמעוניין לבוא לארץ צריך להגיש בקשה, וזו תיבחן לפי קריטריונים שייקבעו ויסדירו מי רשאי להיות אזרח ישראלי. אני מוכן לקבל כל אחד לישראל בתנאי שהוא לומד את השפה העברית, נשבע אמונים למדינה ושומר חוק, שכן ישראל אינה מקלט לעבריינים. נהגתי בדרך דומה כאשר נעלתי את שערי הארץ בפני שבט דן בסין, שבט בני מנשה בהודו והפלשמורה באתיופיה. סגרתי את המשלחת באתיופיה והודעתי חד-משמעית לסוכנות היהודית כי לא יהיו עוד אשרות כניסה לאיש. אדם הגר באתיופיה וחושב שהוא יהודי ויש לו קרובי משפחה רשאי להגיש בקשה לשגרירות ישראל. הבקשה תובא לארץ, תיבדק כמו בכל מדינה, ואם האדם זכאי להיות אזרח ישראל כי יש לו קרוב משפחה ובהתאם לחוק השבות, נביא אותו. אם אינו זכאי, הוא לא יורשה לבוא לישראל.

במשך חמש שנים (1988-1992) הייתי גזבר הסוכנות היהודית. בתקופת כהונתי טיפלתי בגלי העלייה הגדולים. ארגנתי את כל מערך העלייה מברית המועצות בשנים 1990-1991, שעלו בו 250,000 עולים בשנה. הייתי ממונה גם על "מבצע שלמה" להבאת כל יהודי אתיופיה לארץ. כשהבאנו את יהודי אתיופיה טענו כלפינו כי ה-30,000 אלף הללו הם כל יהודי אתיופיה. ריכזו אותם, החזיקו אותם במחנה זמן רב ולבסוף הבאנו

אותם ארצה. לא עברה שנה והתחילו לאסוף עוד "יהודים" מכל מיני כפרים. כך למשל התחילו לאסוף את הפלשמורה מהכפרים מכיוון שהיה ארגון שבעצם התקיים מהעניין הזה. הוא היה מגייס כסף בארצות הברית למען האתיופים, אוסף אותם למחנה הזה, מלמד אותם ללבוש ציצית, להגיד שלום בעברית, לשיר כמה שירי שבת ומביא לשם אורחים כדי שישמעו שיהודים רוצים לעלות לארץ, וכל זה אף-על-פי שרבים מהם אינם יהודים, אלא נוצרים. כך הביאו לארץ 8,000 בני אדם ולאחר מכן עוד 8,000. כשכנסתי למשרד הפנים זה כבר היה הסבב החמישי של ה-8,000. לא הסכמתי שיהיה עוד סבב, ואכן עצרנו את העניין לגמרי. הממשלה החדשה שקמה שינתה את ההחלטה שלי ושל הממשלה הקודמת והחליטו להביא עוד 8,000 מבני הפלשמורה.

היה לי ויכוח חריף מאוד בכנסת עם אנשי המפד"ל ובעיקר עם אנשי ש"ס, שתמכו בהבאת בני הפלשמורה. לא הבנתי כיצד הם מעוניינים להמשיך לעלות אנשי פלשמורה בשעה שעדיין לא טיפלנו בכל הבעיות של יהודי אתיופיה בישראל. יש לנו קהילות גדולות שחלקן נמצאות במצב סוציאלי קשה וחלקן טרם השתלב בארץ. נראה תמוה בעיני שאין לנו תקציב לטפל בבעיות של יהודי אתיופיה בישראל ובה בעת יש לנו תקציב להביא עולים חדשים שאינם יהודים, שהרי הממשלה צריכה להשקיע מיליונים בקליטת כל עולה חדש. לפיכך קבעתי כי "עניי עירך קודמים". הצעתי לטפל קודם באלו הנמצאים בישראל ורק אחר כך לנסות לעזור לאחרים.

בנאומי לפני אנשי הסוכנות היהודית הודעתי שאני רוצה לבטל את חוק השבות ואת הזכויות הנובעות ממנו. ביקשתי שיפסיקו להביא לנו את כל השבטים מהעולם. אם הנציגים האמריקנים רוצים אותם, שייקחו אותם אליהם. הם מטיפים לנו מוסר אבל לא קלטו ולו אתיופי אחד בארצות הברית. הם מרגישים בנוח להטיף לנו מוסר בגלל שהם תורמים לנו כספים, אולם חשוב להבהיר שמדובר בסכומים מזעריים. כשהייתי גזבר הסוכנות, מכל דולר שגייסו בארצות הברית, הגיעו לארץ 34 סנט, והיום זה כבר 17 סנט בלבד. טענתי שהכסף שהם מגייסים מתגמד לעומת הסכומים הגבוהים שהמדינה מעבירה, ולכן אין להם זכות להטיף לנו מוסר.

אין לי דבר נגד האתיופים, אני אוהב אותם והתרגשתי עד דמעות ביום שהם הגיעו. הלכתי לטבריה לקבל את הראשונים שהגיעו. זה מרגש לראות יהודים שעלו על המטוסים בלי לשאול ואמרו רק שהם רוצים לחיות בישראל. זה הזכיר לי קצת את ההורים שלי שאתם עליתי לארץ בגיל צעיר בשנת 1957. כשראיתי את היהודים האתיופים אוהבי ישראל שממש רצו לחיות פה, תהיתי כיצד "פספסנו". אני אומר בצער, כמו ש"פספסו" בעליות האחרות, כך גם פה. הם הועברו לקרוונים ולכל מיני שיכונים. במקום בזבז של מיליארדים, אפשר לפתור את זה אחרת ולבנות מהתחלה בתי קבע, לבנות בתים פרטיים וגינות פרטיות על קרקעות בפחות כסף משעלו הקרוונים. הצגתי

תכניות המראות איך אפשר באותו הכסף שעלתה משכנתא לעולה חדש, 40,000 דולר, לתת לכל אחד דירת קבע שתצמח בעתיד לווילה.

כשר פנים הבחנתי שאין מדיניות וניסיתי להתמודד עם זה. ניסיון ההתמודדות הראשון שלי היה הצעת החלטה שהבאתי לממשלה. בהחלטה הראשונה שהעברתי נקבע כי הממשלה לא תוכל להביא אף קבוצת עולים אלא על-פי המלצת שר הפנים לממשלה. ההחלטה השנייה הייתה בדבר חוק האזרחות שבו חפצתי. הממשלה קיבלה את הצעתי והטילה עליי להקים ועדה ציבורית שתכין חוק אזרחות. הבאתי הצעה לממשלה עם שמות של חברי הוועדה הציבורית. לראש הוועדה הציבורית מינתי את יעקב נאמן. פניתי גם לשלמה אבינרי ולאמנון רובינשטיין בקריאה "בואו נציל את מדינת ישראל". אמרתי להם שננסה לנסח הצעת חוק אזרחות כדי לבטל את כל החוקים האנכרוניסטיים. רציתי ליצור חוק אחד שיסדיר פעם אחת ולתמיד את העניין של קליטת מהגרים, עולים ועובדים. לצערי הרב הממשלה נפלה זמן קצר אחר-כך. אהוד אולמרט התפטר, ציפי לבני נבחרה ולא הצליחה להקים ממשלה. לאחר הבחירות מונה יעקב נאמן לתפקיד שר המשפטים, אך הוועדה חדלה מלהתקיים.

אף שעברתי לשורות האופוזיציה המשכתי לנסות ולפעול בעניין, הפעם כחבר כנסת. הגשתי הצעת חוק לאחר שנועצתי בפרופ' רות גביזון ובפרופ' שלמה אבינרי. שוחחתי עם אמנון רובינשטיין, קראתי את החומר שהוא כתב בוועדה שהוזכרה לעיל, והכנתי הצעת חוק שאושרה בידי כל חברי "קדימה" (28 חברי כנסת). הצעת החוק נקראת "הצעת חוק ההגירה לישראל, תשע"א 2011" (נספח 2), ובבסיסה, הרצון לתת תשובה מסודרת לכל נושא ההגירה למדינת ישראל על בסיס העיקרון שהוזכר פה "קשה בחוץ, קל בפנים".

למדינת ישראל יש הזכות להחליט מי ייכנס לארץ ומי לא; יש לה גם הזכות לקבוע את המסכה, כמה ייכנסו לארץ וגם כמה מכל קטגוריה, כמו לכל מדינה בעולם. חייבים לדעתי להקפיד על שמירת הקריטריונים שאנו מציעים בחוק. כך למשל, לא ייכנס אדם אם אין המדינה מעוניינת בכך. לפי הצעת החוק לא יורשה שר הפנים לתת אישור כניסה לאדם המגיע ממדינת אויב או אדם העומד לפעול נגד המדינה, בלי הבדל פליט, מהגר עבודה או בן משפחה. לעומת זאת, מי שהמדינה נזקקת להם יורשו להיכנס. יש כללים ברורים שמהגר חייב לעמוד בהם כדי להיות לאזרח. המהגר יכול לבקש מעמד, להיות תושב קבע ואחר-כך אזרח לפי קריטריונים ברורים ומוגדרים. עליו לשהות בישראל מספר מסוים של שנים, להיות בגיל מסוים (לא פחות מ-23); לא רשאי לבוא מישהו הנשוי לאישה אחרת – לא יורשה לבוא זוג ואז להביא אישה נוספת כדי שלא תיווצר ביגמיה בארץ. כזכור, מאות ואף אלפים נשואים לשלוש ואף לארבע נשים, מהן שבאו ממצרים, מירדן ומלבנון, בלי שום פיקוח ובלי שום שליטה. הכללים צריכים להיות ברורים, כמו שנהוג בכל העולם המסודר. אני מודה, שכשישבנו

על המדוכה בניסוח הכללים הם היו אפילו מרחיבים במידה מסוימת לעומת כמה ממדינות חשובות באירופה. אצלנו באמת היה "רך בפנים". הבה נלך לקראתו של מי שכבר נמצא בארץ ונכנס על-פי הכללים. אנו מעוניינים שהוא יהיה פה באופן מסודר, עם תנאים נורמטיביים, כבן אנוש, בין שהוא פליט ובין שהוא מהגר עבודה ובין שנכנס לארץ במסגרת איחוד משפחות – אלה שלושת סוגי ההגירה המוכרים.

סוג ההגירה השלישי שצוין לעיל הוא מורכב יותר מהאחרים. יש הוראת שעה המתחדשת בכל שנה, ולפיה פלסטינים לא יורשו לקיים איחוד משפחות בישראל. גם אני בהיותי שר פנים הארכתי את הוראת השעה הזאת בשנה. לפני שהארכתי בדקתי את הנתונים מתקופת האינתיפאדה השנייה, ואלה הראו שב-25 אחוזים מכל פעולות הטרור שנעשו באינתיפאדה השנייה היו מעורבים מי שבאו במסגרת איחוד משפחות. המעורבות הייתה על-פירוב בהסעת המחבל. המסקנה המתבקשת הייתה, שאיחוד משפחות נעשה כלי להחדרת מחבלים לארץ. לפיכך רציתי שהעניין הזה יהיה תחת הסדרה, אבל כל עוד אין הסדרה לא הייתה ברירה אלא הוראת שעה.

ההוראה עמדה לפקוע בסוף השנה שהגשתי את הצעת החוק שלי. הוגש בג"צ נגד הוראת השעה הזאת, אך בית המשפט העליון אישר את הוראת השעה ברוב של שופט אחד. הבקשה עמדה לפקוע, הגשתי את הצעת החוק ממש בעיתוי נכון ופניתי לממשלה ולשר המשפטים נאמן בניסיון לשכנע אותם להעביר את החוק שיסדיר את העניין. אף שהחוק הזה היה שלי, מחלתי על כבודי והסכמתי שנאמן יגיש אותו בשמו, העיקר שיהיה חוק לפני שיפקע תוקף החלטת הבג"ץ. הגשתי את החוק בכנסת, הבאתי אותו לדיון וקיימתי הצבעה שמית כדי שתירשם בפרוטוקול הצבעתו של כל חבר כנסת. חברי הקואליציה לא התביישו וכולם בלי יוצא מן הכלל הצביעו נגד.

לפי אומדנים שונים נכנסו לישראל בעשור האחרון בין 250,000 ל-400,000 עובדים זרים, מהם כחוק, ורבים שלא כחוק. כן נכנסו כ-130,000 מהגרי משפחה ו-90,000 תיירים שבאו מירדן ולא חזרו אליה. ועוד נכנסו עשרות אלפי מסתננים. אין להעלים עין מהבעיה המהותית הזאת. כשבאו הפליטים הראשונים מדרפור הייתי שר הפנים והענקתי אישור שהיית קבע ל-600 פליטים עד שהמצב אצלם ישתפר. אני סבור שזאת המכסה שמדינת ישראל צריכה לקחת על עצמה במקביל למה שייקחו מדינות אחרות. ישראל צריכה להיות רגישה לעניין הזה ולא להתעלם מפליטים. בעניין הזה החוק באמת רגיש, מכל ההיבטים. הרעיון הוא להתוות מדיניות של כניסה נוקשה ובחינה קפדנית של הבקשות של מי שמבקשים להיכנס לארץ למטרת ישיבת קבע. לעומת זאת צריך לקיים מדיניות הגירה מקלה יחסית לאחר כניסה ושהייה ממושכת כחוק. אני בעד מדיניות מקלה כלפי אדם שהחליט להשתקע בארץ לאחר שבא באופן מסודר ושהה בארץ מספר מסוים של שנים. צריך להציב לו תנאים ברורים. למשל, שיוכיח לנו שיש לו הכנסה מינימלית. המדיניות הזאת מקובלת ברוב ארצות אירופה משום



שהמדינות רוצות להימנע ממצב שבו אדם נעשה למעמסה על החברה. כן אפשר לדרוש ממנו ללמוד עברית להישבע אמונים למדינת ישראל ולהתחייב שלא יפעל נגד מדינת ישראל. אני תומך בהענקת הזדמנות למי שעומדים בקריטריונים. לאדם שמתכוון לגור בישראל ונמצא בה תקופה ממושכת תינתן האפשרות להפוך בסוף הדרך גם לתושב קבע ולאזרח, אחרי תקופה מסוימת. למשל 13 שנים למהגר עבודה, כלומר עשר שנים שהות ועוד שלוש לתקופת מעמד הביניים, שבהן ייבדק האם הוא עומד בכל הקריטריונים. הרעיון הוא ליצור כלי אנושי מסודר.

כל המערך הזה חסר ערך אם לא תהיה אכיפה כלפי מי שאינם עומדים בדרישות החוק. צריך מערכת מאורגנת ומסודרת שתדע לטפל בהתאם בכל השוהים שלא כחוק. החשיבות של מתקן סהרונים היא אכיפתית. ביקרתי במתקן בקציעות ואני מבין את הרעיון שעומד מאחוריו. לקציעות הגיעו כ־300-400 פליטים ממדינה מסוימת שלא אנקוב בשמה. הפליטים האלה נלקחו לסהרונים ואף אחד לא יצא משם. מאכילים אותם ומטפלים בהם אבל אין הם רשאים לצאת. התוצאה הייתה, שההגירה מאותה מדינה ירדה לאפס. יש לכך סיבה אחת עיקרית: למי שמגיעים לישראל, למשל לתל־אביב, יש טלפונים סלולריים והם מתקשרים אל חבריהם ומספרים להם שהכול יסתדר בישראל ומומלץ לבוא. הכול משתנה אם הם מבשרים לחבריהם שהם נמצאים במתקן הכליאה בסהרונים בלי יכולת לצאת. מובן שהתנאים במחנה המעצר צריכים להיות אנושיים. אם חסר שטח ציבור, אולם כינוסים או בתי ספר, צריך לארגן אותם כדי שישפרו את תנאי השוהים. ולמרות הכול – לא לאפשר יציאה!

על־פי החוק בישראל, שר הפנים רשאי להכיר בפליט גם בארץ מוצאו, לפני שהוא בא לישראל. החוק נותן עדיפות לאדם המבקש מקלט טרם בואו לארץ. את הבקשה הוא יכול להגיש בשגרירות ישראל במקום מגוריו. אם הוא אכן נמצא בסכנת חיים ופונה לשגרירות ישראל בבקשת מקלט, הבקשה תועבר לשר הפנים, וזה רשאי, על־פי החוק שהצענו, לתת לו מקלט עוד בהיותו בחו"ל, וכן לתת לו אישור לבוא לארץ באופן מסודר. מי שמסתננים לארץ יוצרים כאן בעיה. לא כל אחד אכן מגיע ממקום המגורים שלו ישירות לארץ. חלקם היו במצרים שנתיים־שלוש לפני שבאו לישראל. כלומר, הם כבר היו תושבי מצרים. הגשת בקשה לשגרירות בארץ מגוריו של המהגר תפתור לכאורה בעיה זו.

בחוק יש התייחסות עם כללים דומים גם לאיחוד משפחות לצורכי הגירת נישואים. מדינות רבות מעניקות הקלות רבות לצורכי נישואים. הקלה נתפסת בדרך כלל כהטבה שנותנים לתושבים המקומיים, לתושבים עצמם ולא לזרים שבאים משום שרוצים למצוא פתרון לבני משפחותיהם. בישראל, נוספת הבעיה שצוינה של סיכון ביטחוני אפשרי. נדרשת אפוא פעולה מיוחדת למנוע כניסה של מי שעלולים לסכן את ביטחון מדינת ישראל. החוק מביא זאת בחשבון וקובע, ששר הפנים לא יאפשר כניסה למבקש

שהוא תושב של מדינת אויב או אזור הנשלט בידי אויב או מדינת אויב – סוג של "אזור סיכון" שאותו קובעת ממשלת ישראל. עקב המציאות הביטחונית הקיימת, החוק מגדיר בצורה כללית מי אינו רשאי להיכנס לארץ.

בנושא של הגירת עבודה, ישראל עוצמת עיניים במידה רבה. ראשית, יש בישראל תעשייה שלמה שביב העובדים הזרים משום שכל חברות ייבוא כוח אדם מרוויחות מיליארדים מהבאת העובדים הזרים. אני מכנה זאת "מאפיה". האינטרס היחיד של בעלי החברות הללו הוא להביא כמה שיותר עובדים. מבחינתם שהעובד יברח והמדינה תחפש אותו, הם יביאו אחר במקומו. ניסיתי להתמודד עם בעיה זו בדרך מיוחדת, אך לדאבוני לא יכולתי לקדם את העניין. לדעתי, הדרך הנכונה לטפל בהגירה הזאת היא להפסיק ייבוא של עובדים באמצעות חברות כוח אדם. שר הפנים ומשרד הפנים צריכים לשלוח קונסולים לארצות שמהן באים מהגרי עבודה. אם יש צורך בעובדים לסייעוד, הקונסול במדינת המוצא יאתר את אלה, יכשיר אותם וייתן להם ויזת עבודה לארץ. על-פי הצעת החוק שלנו, הוויזה תהיה מוגבלת לאזור מסוים ולעיסוק מסוים. תהיה לו ויזה לחמש שנים – שנתיים ולאחר מכן הארכה לחמש. העובד יוכל לעבור ממעביד למעביד, אבל יהיה מוגבל לעבודה באותו האזור שהוא בא לעבוד בו, ורק בתחום שהוא בא לעבוד בו. אם הוא בא להיות עובד סיעוד הוא יעבוד בסיעוד ולא יעסוק במקצוע אחר. היום נוצר מצב אבסורדי, שבני אדם שבאו לעבוד בסיעוד ופג תוקף האשרה שלהם, טוענים שהם פליטים. כיצד ייתכן שאדם אחרי חמש שנים בארץ, שבהן התפרנס ותמך במשפחתו במדינת המוצא מכריז פתאום שהוא פליט? הוא נוקט את דפוס הפעולה הזה כי המדינה מחויבת לבדוק את הבקשה שלו בהכריזו על עצמו פליט. הבקשה נבדקת במשך חצי שנה, ובזמן הזה הוא מסתובב בארץ ולבסוף בורח למקום אחר. החוק הזה שהגשנו, ושלצערי נפל, נועד להשליט את הסדר המתבקש בנושא הזה.

ניסינו שוב להגיש את החוק הזה, אך הכנסת התפזרה. נראה לי שהחוק היה מסדיר את מדיניות ההגירה למדינת ישראל. הוא היה נותן כלים חזקים וחוקיים מבחינה בינלאומית, כפי שמקובל בעולם. החוק היה מנחה אותנו לדעת מי יורשה להיכנס ומי לא, והיה מעניק לנו את הכלים להוציא את מי שאינם רשאים להיות בישראל. בעזרתם של פרופ' גביזון ופרופ' אבינרי ניסחנו חוק מצוין שעדיין לא עבר בכנסת. ואולם המאבק עדיין לא תם, ואני מקווה שיום אחד נצליח לחוקק את החוק הדרוש.

# מדיניות הממשלה בנושא ההגירה

---

## אלי ישי

לצערי הרב, לא כל מה שאנחנו רוצים בפוליטיקה של היום, בכנסת שלנו, עם מערכות המשפט והבג"צ, אפשר להעביר. גם לפי ההגדרה "רך בפנים קשה בחוץ", כמה שיותר רך בפנים, כך קשה לנו להתמודד עם זה בחוץ, עם הבג"צ. על כן אנו חייבים לנקוט קו ברור מאוד בעניין כדי להתמודד עם הבעיה. אין זו הפעם הראשונה שאני עוסק בנושא העובדים הזרים. עסקתי בתחום זה בכל משרד שבו כיהנתי במשרת שר. תחום זה הועבר בין המשרדים, כך שטיפלתי בסוגיה בתפקיד שר העבודה והרווחה, במשרת שר התמ"ת ובתפקיד שר הפנים בשתי תקופות כהונה. כיום יש לנו מדיניות הגירה ברורה למדי. כיום בתפקיד שר הפנים נאלצתי לבחור, האם להיראות טוב מול התקשורת או להיות טוב למדינת ישראל. בחרתי להיות טוב למדינת ישראל, אך נראיתי רע בחוץ ובתקשורת – "קשה בפנים, רע בחוץ".

מהיום הראשון שלי במשרד העבודה והרווחה בשנת 1996 הבנתי שמתהווה בעיה, "פצצה מתקתקת" של ממש, המחייבת אותי להיות ברור ונחוש. בניגוד למה שחושבים, אינני רחמן ורגיש פחות מרבים אחרים, שמוציאים הודעות לתקשורת ומגלים רחמים ואמפתיה. ההבדל העיקרי בינינו הוא, שאני אמור להחליט, ובעבורי זה קשה יותר. מי שאינו מחויב להחליט, יכתוב מאמר, יוציא כותרת, יכין הצעה לסדר, יציג שאילתה והוא מצטייר יפה וטוב. לעומת זאת, עלי להחליט האם לנקוט מדיניות חריפה, תקיפה וברורה, או לתמרן ו"ללכת בין הטיפות" כפי שעשו במשרד הפנים בשנים האחרונות. בעודי שר התמ"ת בממשלת אולמרט, התחילו לדבר על מסתננים רבים. שרים רבים אמרו, לכאורה בצדק מבחינתם, שכעם יהודי שסבל כה הרבה ומכיר היטב את תופעת הפליטים, עלינו לפתוח את השערים. ואולם אני אומר חד-משמעית, שכמעט לא היו שם פליטים. יש ועדה מיוחדת של משרד הפנים בצוותא עם משרד המשפטים, ועדה מקצועית ביחד עם אנשי האו"ם, הבודקת בקשות למעמד של פליטות, ולא היה מקרה אחד שהוועדה הזאת אישרה מעמד של פליט והוא לא קיבל ממני אישור אוטומטי. אני תמיד חותם במקרה שהוועדה מאשרת מעמד של פליט, ומיד הוא מקבל את המעמד הזה. ואולם הוועדה אינה טומנת את ראשה בחול. לא ייתכן שעובדת זרה תהיה פה

חמש שנים ותציג את עצמה כפליטה. לכן בסיכומו של עניין אין מדובר בפליטים רבים, ממש פרומיל לעומת המסתננים הנמצאים בארץ. האמרה ש"שר הפנים אינו מרחם על שום פליט" איננה נכונה עובדתית. העם היהודי עם מורשתו ומסורתו יודע לרחם באמת על פליט, אבל לא על מהגרי עבודה. במדינת ישראל קיים חוק השבות, אבל ישראל אינה מדינת הגירה. יש זכות שבות אבל לא זכות הגירה לכל מי שרוצה. באגן הנילוס יש 300 מיליון בני אדם החיים בתנאים קשים. אכן מצמרר לחשוב כיצד אפשר להקים משפחה ולגדל ילדים בתנאים כאלה. על כן לבי נקרע כאשר אני נאלץ להחזיר משפחות, אבל אני חייב לעבוד עם הכאב הזה. אני חייב לחשוב על ההשלכות הרוח הגורל אם לא אנקוט את הצעדים האלה. מספיק ששליש אחוז מאותם 300 מיליון, כלומר מיליון בני אדם, יבואו לכאן ויביאו לידי סופו של המפעל הציוני ולשברו של החלום. נוסף על הקושי שבדבר, אני צריך לעמוד מול כל אלה המצטיירים יפה באמירות שלהם. הם מתארים אותי בדמות ש"סניק חשוך, אבל למן ההתחלה לא נכנעתי ללחצים. יועצי תקשורת בכירים, למשל ניר חפץ, אמרו לי שלטובתי עדיף לי להיות גמיש יותר ולשנות כמה כללים, אך לא נכנעתי. מובן שיש השלכות רוחב לכל כלל, לכל אמת-מידה שמשנים. לא ייתכן שאחליט במקרה הומניטרי מסוים שלא יהיו לו השלכות רוחב בבג"צ הבא. הדבר מציב אותי בדילמה קשה. מאחר שכבר היו מאות מקרים הומניטריים שאישרנו אותם, אני משתדל לפעול כך שלא ייווצרו השלכות רוחב. אנחנו מנסים לגבש חוק באמצעות הוועדה שהקימה הממשלה. לא קל להעביר חוק כזה וחילוקי הדעות רבים, אבל בסופו של דבר תגובש הצעת חוק שתועלה להצבעה והחוק יחוקק. אבל עד אז אין אנו מצויים בין השמיים לארץ. יש מדיניות ברורה, ואנחנו עובדים על-פי חוקים קיימים, על-פי מדיניות ברורה, ואכן חלו שינויים משמעותיים גם בטרם יש חוק הגירה. חוק אחד שדרשתי שייחקק היה חוק המסתננים. כשהתמנית לשר הפנים הלכתי לבקר משפחות בסהרונים עם נשים הרות וילדים. שוחחתי עמם וניסיתי להבין כיצד הם הגיעו לפה ומדוע הם מסתכנים לבוא עם נשים הרות ועם ילדים. הם השיבו כי הם באים לישראל לעבוד, והבטיחו להם שאם אכן ישוהו כאן, אזי ילדיהם יקבלו אזרחות. אותו ביקור מצולם מוכיח שאין מדובר בפליטים. כשהייתי שר התמ"ת נפגשתי עם נשיא מצרים חוסני מובארכ בנוגע להסכמי סחר. ראש הממשלה דאז, אולמרט, אמר לי להזכיר לו את נושא "ההחזרה החמה" של מסתננים. מובארכ השיב לי בערבית: "אתם משוגעים". ניסיתי להבין מדוע הוא משיב לי כך, והוא הסביר, שמדינה שאינה רוצה מסתננים אינה צריכה להעסיק אותם. מדינת ישראל בעת ההיא העסיקה אותם ונתנה להם מקומות עבודה, ולכן הם באו בהמוניהם. בנושא זה נאבקתי מהיום הראשון שלי במשרד. נכון, לא קל מול משרד המשפטים ולא מול משרד החוץ. משרד המשפטים אינו מאפשר לי למנוע מהם מקומות עבודה, והוא בעצם מחייב אותי לאשר להם מקומות עבודה. הסיבות הן מגוונות

ואולי אף נכונות. כך למשל טוענים אנשי המשרד, שאי-אפשר לא לאפשר להם לעבוד ולהתפרנס משום שזה יוביל אותם לפשיעה. אבל אם הם יקבלו מקומות עבודה הם ימשיכו לבוא. לעולם לא אשכח את הדילמה הקשה שהייתה עם הגדר שעשרות מהגרי עבודה עמדו מולה – ואני מתעקש שלא יקראו להם פליטים. התמונה הזאת של נשים עם ילדים, שלא נותנים להם להיכנס, הציגה אותי ואת העם היהודי כאכזרים. הציגו את התמונות האלה והציגו אותי כמי שעומד מנגד ומתעקש שהם לא ייכנסו. לכאורה אכזריות; ברגע שהייתי מאפשר להם להיכנס, הייתי יכול לכאורה לקנות את עולמי. הייתי מביא מזון, מצייד בבגדים, מכניס אותם פנימה וכל העולם היה מצלם אותי. היו "מגלחים" את הש"סניק החשוך ומציגים אותו בדמות אנושית, הומנית. ואכן היו גם כמה יועצים שיעצו לי לנהוג כך, אבל חשבתי לעצמי על ההשלכות של פעולה כזאת. היום זה 20, מחר זה 200, 2,000, 20,000 ו-200,000, ובסופו של תהליך – אין גדר. האם בזבזנו לשווא מיליארד שקל על הגדר? אלו החלטות קשות: ראשית, קשה כלפי המסכנים האלה; שנית, כל איש פוליטי רוצה להיראות טוב. ואכן קיבלתי החלטה לא פופולרית: אני הצהרתי אמונים לממשלת ישראל, למדינת ישראל ולחוקיה, למען עם ישראל. לא הצהרתי אמונים למען יועץ התקשורת שלי ולמען הכותרת והעיתונאים. על כן החלטתי הייתה הפוכה ממה שיעצו לי.

לפיכך דבקתי באסטרטגיה ברורה, שנתקלה בהתנגדות רבה. ההתנגדות הייתה כלפי הגדר, כלפי מתקני השהייה וכלפי חוק המסתננים, שתרומתו אינה פחותה מזו של הגדר. השרה להגנת המולדת בארצות הברית, 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 יישלח למתקן שהייה, וכך תיווצר הרתעה – יפחת רצונם של חבריו לבוא לכאן. החקיקה חיונית, וארץ זמן עד שהעברנו אותה לאחר מאבקים רבים – כמעט שלוש שנים של ועדות והתנגדויות של "יפי נפש" למיניהם מנעו אותנו מלהעביר את החוק מיד. אני מצר על כך מכיוון שלו החוק היה עובר מהר היינו היום במצב של פחות מ-60,000 שוהים. התעקשנו על הגדר למרות מחירה הגבוה; התעקשנו על מתקני שהייה, והתעקשנו על חקיקה בנוגע למעסיקים, למרות הקושי שבדבר. נאלצנו להיאבק גם בחברות כוח אדם, והצלחנו לחולל שינוי של ממש בנוגע לחברות כוח האדם. על-פי אמנות בינלאומיות גם צמצמנו במידה ניכרת את הפגיעה בעובדים עצמם כדי שלא ייווצר "שוק עבדים".

אני עצמי מעדיף שבישראל יעבדו עובדים פלסטינים ולא עובדים זרים. אם הם יתפרנסו בכבוד יהיה פחות טרור. מאז שיצאתי נגד תופעת העובדים הזרים, גם כלפי משרדי ממשלה שהיו בעלי אינטרס, כמו משרד החקלאות, ההשפעה ניכרת. אני זוכר שבממשלתו הראשונה של שרון עמדנו איתן נגד תופעת העובדים הזרים. בכל הממשלות

נאבקו בתופעה. השפענו וצמצמנו במידה ניכרת את מספר המועסקים. אילולא עשינו זאת, היינו היום מוצפים במאות אלפי עובדים זרים. אמנם לא הצלחנו במאה אחוז אבל הצלחנו לבלום את התופעה. תמיד יצטרכו כוח עבודה זר במשק, אולי אחוז אחד, אבל אני אעדיף שהרוב יהיו פלסטינים. צריך למסד את העניין כך שמהגרי עבודה לא ישתרשו פה.

למרות הקולות הרבים נגד הגדר ונגד חוק המסתננים הצלחנו להעביר את ההחלטות החשובות הללו. כיום מתייחסים למתקני השהייה כפי שהתייחסו לגדר ולחוק המסתננים, אבל גם עניין זה לקראת סיום. עכשיו אני במאבק עם ארגוני זכויות אדם על הבג"צ. נכון להיום אין לי הגנה מהפרקליטות, כי בניגוד לדעה הרווחת אני סבור שאפשר להחזיר את העובדים לאריתריאה ולצפון סודן. אילו הייתי מקבל את הדעה שאי־אפשר להחזיר אותם, היו כאן מאות אלפי מסתננים. כזכור, החזרה של הקבוצה הראשונה בת אלפי בני אדם לדרום סודן הייתה מתוקשרת מאוד. גם במשרד החוץ תקפו אותי בתואנה שזה פסטיבל. הצעתי שינצלו את ה"פסטיבל" הזה ויראו לעולם כמה אנושיים אנחנו, שיציגו איך הם עוזבים בלחיצת יד. ליכותם ייאמר, שהייתה עזיבה מרצון מכובדת מאוד. בזמנו עמדתי על כך שהם יקבלו את כל מה שמגיע להם, אם בעזרה בתכולה ואם במענקים, והם אכן קיבלו את מה שהגיע להם ועזבו. אני פתוח לסייע כמה שיותר, אבל כמו שהיה אפשר להוציא לדרום סודן, אפשר גם להוציא לצפון סודן.

מדוע אפוא אפשר להחזיר לדרום סודן ולאריתריאה לא? הרי יש להם שגריר בישראל ויש לנו יחסים דיפלומטיים עם מדינה זאת. היום התפיסה המשפטית היא של הגנה קולקטיבית, ואני נאבק בה. זה מאבק קשה ומורכב, אך אני נחוש בו אף־על־פי שהיה לי קל יותר לו הייתי משתלב בזרם ועושה מה שאפשר. אבל לנגד עיני הייתה ותהיה טובת מדינת ישראל, החשש שלי מפני מיליון מסתננים אינו מוגזם. זו הייתה התוצאה אילולא חוק המסתננים, הגדר ומתקני השהייה. המטרה בהשקעה בהקמת מתקנים אלה הייתה לשכן בהם את המסתננים כדי לספק את הביטחון הבסיסי לתושבי אילת, דרום תל־אביב, ערד, אשדוד, אשקלון וערים אחרות. למי שלא חי עם המהגרים קל מאוד לצאת נגד מתקני השהייה. מי שאינו רואה אינו מבין מה קורה באמת.

בתחילת תקופת כהונתי סיירתי בתל־אביב עם שר האוצר. נכנסנו לכמה חנויות ופשוט הוציאו אותנו משם במלוא העוצמה והתעוזה בעזרת המשטרה. מתפתחת שם מדינה בפני עצמה. אפילו הייתה פסיקה של שופט, שביקשתי מהיועץ המשפטי לממשלה לערער עליה. הפסיקה הייתה לגבי רישוי עסקים ופעולות של אכיפה. השופט פסק שהעסק הוא טריטוריה בפני עצמה ואי־אפשר לאכוף שם. עכשיו תלוי ועומד בג"צ בעניין הרשות לאכלס במתקני השהייה את הצפון סודנים שכבר נמצאים בישראל. מצד אחד כבר יש לנו גדר וחוק נגד מסתננים, אבל בסופו של דבר צריך להחזיר את

כל השוהים בניגוד לחוק חזרה לביתם, לארצם ולמולדתם או למדינה שלישית אחרת, ותהיה מדינה שלישית אחרת – אחת או שתיים. כל מה שהצעתי נתקל בהתנגדות משום שסברו שאינו בר ביצוע. כך היה עם הגדר, ולבסוף הוקמה הגדר; כך היה בהתחלה כלפי מתקני השהייה; ובסופו של תהליך גם יאשרו לי להחזיר אותם לביתם או למדינה אחרת. אני נחוש להיאבק עד שאצליח. ישכנו את המסתננים במתקני השהייה עד שיחזירו אותם למדינותיהם או למדינות אחרות. אם נהיה נחושים ונבין שמדינת היהודים בסכנת קיום בגלל התופעה הזאת, הכללים ישתנו והגישה תהיה אחרת. היום קל לי יותר מבעבר משום שבכנסת, בממשלה ובתקשורת מתחילים להבין שכנראה, צדקתי.

לסיכום, מתקני השהייה הכרחיים וחייבים להעביר אליהם את המסתננים. הם יועברו אליהם ברגע שהמתקנים יהיו מוכנים, ומשם הם יעדיפו לחזור הביתה. ברור לכול, כי משכורת חודשית בישראל היא כמו שנתיים באריתריאה, לכן אין הם רוצים לחזור לשם. אבל אם המסתנן יהיה במתקן השהייה ולא תהיה לו משכורת כל חודש, הוא ירצה לחזור. יש מאות מצפון סודן ומאריתריאה שכבר רוצים לחזור לביתם לאחר שהייה בבית המעצר שאין הם רשאים לצאת משם. את כל מטיפי המוסר אני מפנה לביקור באילת למשל, לשמוע את התושבים. יש ילדים שמפחדים להסתובב בחוץ לפנות ערב, וכך גם נשים רבות בדרום תל-אביב, והתופעה הולכת ומתפשטת ברחבי הארץ, בערים נוספות. יש לנו אחריות כלפי האזרחים האלה. אילו לא היינו בולמים היום באמצעות הגדר, מתקני השהייה והחקיקה, הייתה המדינה מוצפת במאות אלפי מסתננים. רק אז היו קמים כולם, גם התקשורת ואולי גם "יפי הנפש" ואומרים, איפה הייתם, כל שרי הפנים לדורותיהם? איפה היו ממשלות ישראל? בחרתי לפעול בכל כוחי למען מדינת ישראל למרות אובדן פופולריות, אבל ידעתי שזה אינטרס של מדינת ישראל, וזאת השליחות שלי. נראה לי שרוב אזרחי מדינת ישראל מבינים שזה היה תהליך מתבקש, הכרחי ונכון. נחלנו הצלחה רבה בשלוש-ארבע השנים האחרונות. מה שנראה חסר סיכוי נהפך למציאות. אפשר להמשיך את המשימה הלאומית הזאת ולהחזיר את כל המסתננים ומהגרי העבודה לארצם ולמולדתם.





# סיכום

---

## רות גביון

טבעי שדיון מהסוג הזה אינו יכול להניב פתרונות ספציפיים או תשובות ספציפיות לאף אחת מהסוגיות שעסקנו בהן. אומר רק כמה דברים על השיח שבמסגרתו מתקיים הדיון הזה. יש שהוא מתאפיין בשיח זכויות; לפעמים דנים בסוגיית ההגירה. ואולם חשוב לזכור, שלעתים קרובות סוגיית ההגירה מעוררת שלוש שאלות שונות. הראשונה היא האינטרסים של המדינה שמטפלת בהגירה אליה; השנייה היא האינטרסים של תושבי המדינה; והשלישית היא האינטרסים של מבקשי הכניסה. באופן טבעי, כשאנו מדברים על אינטרסים של שלוש זהויות, ובדרך כלל לא רק שלוש אלא יותר, כי בתוך המדינה מתקיימות תת-אוכלוסיות שיש להן אינטרסים שונים ואולי אף מנוגדים, אנחנו דנים במשחק מורכב של אינטרסים, המסביר את קשיי החקיקה. כשרוצים לחוקק חוק נגד מסתננים המכוון נגד הכניסה מגבול הדרום, צריך להיות קל להעביר בכנסת חקיקה כזאת משום ההסכמה הרחבה שכניסה דרך גבול דרומי פרוץ אינה חיובית. בפועל קשה לחוקק חוק נגד הסתננות מפני שחוק זה חל גם על מי שנכנסים באשרת תייר ואינם עוזבים את הארץ. בני אדם אלה באים מקבוצות אוכלוסייה שונות לחלוטין, והתומכים שלהם בכנסת הם ממפלגות שונות, שמצד אחד אינם בעד ההגירה מגבול הדרום, ומצד אחר רואים בחיוב הגירה מארצות מסוימות באירופה. לפיכך הדברים האלה מסובכים ברמה הפוליטית, ובדיון כזה אין באפשרותנו לטפל בהם בשיטתיות. יתרה מזאת, אמנם למדינת ישראל יש עניין אסטרטגי מוסכם בהגבלת כניסת מהגרי העבודה מגבול הדרום, שיש להם מאפיינים חברתיים ותרבותיים מסוימים, אך בו בזמן מתקיימת בישראל תעשייה גדולה המגלגלת מיליונים רבים ומטרתה לגבות ממהגרי עבודה, שישראל יוזמת את הבאתם, סכומים אדירים שהם נדרשים לשלם בעבור הזכות לעבוד כאן. יש משהו מאוד לא מוסרי, כמעט מושחת, בכך שאנו מגבילים הגירת עבודה של בני אדם נואשים מן הדרום, אך יש בקרבנו מי שמרוויחים הון תועפות ממצוקתם של מהגרי עבודה מורשים.

עסקנו הרבה בשאלת הכניסה לישראל. ראינו שהתוצאה של הזנחה רבת-שנים מצד מדינת ישראל, היא הימצאותם של עשרות ואולי מאות אלפי בני אדם בלא מעמד

מוסדר. מבחינה מסוימת השאלה כיצד לנהוג בהם שונה משאלת ההתמודדות עם הכניסה למדינה. קיים לחץ חברתי על המדינה לתת לשוהים הללו מעמד ואפשרות להישאר בארץ, אף שנכנסו אליה שלא כחוק או נשארו בה שלא כחוק, מטעמים הומניטריים, ומשום שהם כבר כאן. אבל ההחלטות בנוגע למי שנמצא בארץ משפיעות ישירות על הרצון להיכנס אליה. כמו שידוע בכל מדינה המתמודדת עם הגירה לא חוקית בהיקף גדול, כל תהליך של "לגליזציה" מגדיל את התמריץ של המהגרים להישאר בניגוד לחוק. ככל שמדיניות ההגירה נותנת תמריץ מובנה לקבלת מעמד לקבוצות מסוימות הנמצאות בארץ, למשל מי שיש לו ילד "ישראלי", כך נוצר מנגנון המטיל חובה על מדינת ישראל לקלוט בעתיד עוד מספר לא ידוע – את אלה שבעתיד ייוולד להם "ילד ישראלי". שוב, אילו היה מדובר במספרים קטנים, זה היה באמת עניין הומניטרי. אבל הכלל שמעניק מעמד בתנאים כאלה מטיל על המדינה חובה שהיקפה אינו ידוע. בתנאים של ביקוש גבוה למעמד בישראל, זו מדיניות בעייתית.

ריבוי נקודות המבט מאפשר מצב שבו הדיון אינו "נפגש". שר הפנים אלי ישי מנהיג שיח המציג את החובה האסטרטגית של המדינה להגן על תושבי מדינת ישראל. יש בזה היגיון, אבל הוא מתעלם מהאינטרסים של מבקשי המקלט ואף מזכויותיהם. לכן השיח של השר ישי אינו יכול לתת לנו את התמונה המלאה. לעומת זאת, יש שיח המעמיד במרכז את זכויות האדם של האנשים הללו ועוסק בהן באופן בלעדי, כמו זה של עורכת הדין מיכל פינצ'וק, המעלה על נס את זכויותיהם של האנשים האלה. היא תיארה מציאות אנושית קשה, אבל המסקנה שלה היא שישראל חסרת אונים, וכל מה שהיא יכולה לעשות הוא לקבל על עצמה ברצון ובנדיבות חובות לדאוג לרווחתם של מבקשי המקלט. אין היא יכולה או רשאית לנסות ולצמצם את היקף הכניסה אליה או לפעול לצמצם את התמריצים לבוא אליה. אין היא יכולה לקדם את האינטרסים שלה עצמה באשר לגודל האוכלוסייה ולזהות האוכלוסייה הנמצאת בה, ואין היא רשאית להעניק למבקשי המקלט מסודר ליד הגבול, מקלט שאינו מאפשר להם להיכנס ליישובים בישראל ולעבוד בישראל, אף שבפועל הסדר כזה הצליח בינתיים לצמצם במידה ניכרת את מספר הנכנסים מדרום. גם שיח כזה הוא חלקי בהכרח. טוב שיש מי שמעלה את הנקודות האלה ומצביע על מצוקות כאלה. טוב שיש מי שמנסה לסייע. אבל שיח שאינו מאפשר למדינה לפעול בדרך סבירה לקידום אינטרסים חיוניים שלה, עלול רק להעמיק כעס ותסכול ולעורר תוקפנות הן כלפי המהגרים והן כלפי מי שמבקש לסייע להם באמצעות שיח מן הסוג הזה.

חיוני אפוא שנבחן היטב כיצד עלינו בישראל לטפל בסוגיה של הגירה מארצות עולם שלישי. אחרי הכול סוגיית ההגירה אינה נחלתה הבלעדית של ישראל. זו בעיה עולמית. הקהילה הבינלאומית צריכה להתמודד עם קהילות כמו זו שבאריתריאה או בסודן, שתנאי החיים שם קשים ביותר, בדרך כפולה. צריך להעמיד במרכז את החלוקה

ההוגנת של הנטל. ברור שעל המדינות השכנות לאזור המצוקה יוטל נטל מידי כבד יותר. לכן הקהילה הבינלאומית צריכה להיערך כדי להגן על מדינות שכנות כאלה, ויחד עם זה לתת מענה סביר למצוקתם של הנמלטים מסכנה או מאיום. היום בני אדם מסוריה נמלטים על חייהם, ורובם אינם מורשים להיכנס לתוך המדינות שאליהן הם בורחים ולהשתלב באוכלוסייתן. הם נמצאים במחנות פליטים על יד הגבול, ויש האומרים שהם צריכים להיות ממוקמים במקום בטוח בתוך סוריה. אין הם מבקשים מקלט, ואיש אינו בודק אותם באופן פרטני, ומובן שלא נותנים להם מעמד או אפשרות לעבוד. ההסדר הזה נראה סביר היות שברור שחייבים לתת להם מקלט, אבל ברור גם שאין להטיל נטל של בדיקה וקליטה שלהם על המדינות השכנות. גם אין מדברים על המציאות הזאת במונחים של שיח זכויות של מבקשי המקלט או חובותיהן של המדינות הקולטות. סוכנות הפליטים והקהילה הבינלאומית מסייעות כלכלית למדינות השכנות לספק לפליטים סיוע הומניטרי כנדרש. מבקשי מקלט זקוקים למקום שבו יהיו בטוחים. חובת ישראל לספק להם ביטחון. ברור שהם גם רוצים למצוא מקום שיוכל להיות להם בית. אבל עקרונות מוסר וגם המשפט הבינלאומי אינם מטילים על המדינה הקולטת חובה להפוך להם לבית. שיח זכויות האדם מעורר לפעמים הרגשה כי זה מה שנדרש. זו מסקנה מטעה. בסופו של דבר, אם החברה הישראלית תרגיש שכופים עליה בשם זכויות האדם לפעול לאורך זמן בדרך המנוגדת לאינטרסים בסיסיים שלה – הדבר לא יקדם את רווחת מבקשי המקלט או המסתננים, אלא עלול לפעול נגדם ונגד שיח הזכויות עצמו כבומרנג.

אגב, דווקא ההצלחה בצמצום מספר הנכנסים בדרום מחדדת היבט חשוב של מדיניות ההגירה: חשוב לשמור על הגבולות; חשוב מאוד לא לנהל מדיניות של דלת מסתובבת בעניין עובדים זרים מורשים; ואם מצליחים לשמור על הגבולות אזי החובה להתמודד עם בעיית הרווחה והצרכים של מי שכבר נמצאים כאן, נהיית גדולה יותר. אבל אנחנו מגלים, שעם חדירה מעבר לגבול קל יותר להתמודד מאשר עם מספר גדול של מהגרי עבודה או תיירים שנשארים בארץ ועובדים בה בניגוד לחוק. ההתמודדות עם הגירה בהיקף רחב חייבת להביא בחשבון תופעות כאלה. בסופו של דבר נצטרך למצוא איזון בין הרצון לצמצם את ההגירה לישראל לבין ההכרח לנהוג בהגינות במי שאנחנו עצמנו מאפשרים להם להיכנס לכאן, אף אם הם מעדיפים לאחר מכן, ממגוון סיבות, לנסות להישאר ולחיות ולעבוד כאן דרך קבע.

אני רוצה לסיים בנימה חיובית יותר. חשוב שלא נעסוק רק בשאלה איך להגן על החברה הישראלית מפני התוצאות החברתיות הקשות של הגירה בהיקף גדול של בני אדם מקהילות מצוקה מאפריקה, השונות תרבותית. חשוב שלא נעסוק רק בשאלה איך למנוע את כניסתם או להחזיר אותם לבתיהם או להוציא אותם מכאן. רצוי שנחשוב גם על השאלה מה אפשר לעשות כדי להקל, ולו במעט, את המצוקה שגורמת

להגירה הגדולה הזאת. אצביע על דרכים יצירתיות. לדוגמה, השר אלי ישי סיפר כי הייתה החזרה מרצון לדרום סודן. אינני יודעת עד כמה היה כאן רצון חופשי, אבל בתי המשפט אישרו שאכן אין עוד טעם האוסר על החזרתם של בני אדם לבתיהם בדרום סודן. אבל היה אפשר לעשות יותר מלהגיע להסכם עם ממשלת דרום סודן ולתת מענק עזיבה לחוזרים. הלוא חזרו מי שעבדו, למדו וחיו בישראל והם קצת ישראלים. המדינה יכולה לראות חלק מתפקידה לעזור להם להיקלט בדרום סודן בכסף, בייעוץ ובהדרכה. אפשר לעזור לפתח בדרום סודן תנאים שיאפשרו לבני אדם אלה לחיות שם בשגשוג ובביטחון. הכוונה אינה רק למי שהוחזרו, אלא גם לדרום סודן כולה. ואין הכוונה רק לפעולה של מדינת ישראל כלפי דרום סודן, אלא לפעולה של תיאום בתוך הקהילה הבינלאומית. יש לסייע במחשבה ובתרומה יחד עם נציבות הפליטים הבינלאומית, לא לפעול רק ברמת חלוקת נטל הפליטים בין מדינות, אלא גם לפעול לשפר את התנאים במקומותיהם. יש בכך הרבה מעבר להחזרתם בהסכמה, אמיתית או חלקית, שהיא בעצם רק הסתלקות מאחריות, שאינה מתמודדת עם הבעיה לעומקה.

\*\*\*

הוצגו כאן בעיות חמורות. אין זה נכון לצפות ולדרוש ממדינת ישראל לפתוח את גבולותיה לכול, גם אם הבאים טוענים שהם מבקשי מקלט. בתנאים של הגנה קולקטיבית, לא יהיה נכון למדינת ישראל לבדוק את כולם פרטנית. מתקני השהייה, אם הם זמניים והוגנים ומאפשרים למבקשי המקלט ביטחון בתנאים הוגנים, עם שירותי רווחה וחינוך בסיסיים, הם דרך לא רעה להתמודד עם הבעיה הזאת. לבתי המשפט יש כאן תפקיד קשה וכמעט בלתי אפשרי מכיוון שהמדינה אינה משדרת מדיניות הוגנת, עקיבה וברורה. לעתים קרובות הם נאלצים להתערב כדי לפעול נגד התנהגות שרירותית וחסרת לב של רשויות. אבל בעיקרו של דבר אין עליהם לקבוע בעבור המדינה את מדיניות ההגירה שלה. עם זאת, נדמה שיש היום במדינת ישראל נטייה לעשות הון פוליטי מהבעיה הזאת. פוליטיקאים פונים לרגשות תסכול של הציבור, ומעוררים כעס ואלימות כלפי המהגרים. יש נטייה להתעלם מהאחריות שלנו כמדינה וכחברה להיווצרות המציאות הזאת. מותר לישראל והיא אף חייבת לגבש מדיניות הגירה אחראית ועקיבה. מותר לישראל לאכוף אותה בנחישות. אבל בה בעת אנו חייבים לגנות נמרצות ולהפסיק כל גילוי של הסתה נגד המהגרים או מי שמסייע להם. עלינו לזכור שאנחנו פועלים כאן לא רק על-פי האינטרס הלגיטימי שלנו, אלא גם על-פי החובה לנהוג בהם כבני אדם בעלי כבוד וזכויות. אמנם אין להם הזכות להישאר בארץ הזאת או להתפרנס בה, אבל יש להם הזכות שנהג בהם בדרך שמכבדת את צלם האנוש שלהם.

## נספחים

---



# נספח 1

---

## ההמלצות העיקריות

בתוך: שלמה אבינרי, ליאב אורגד, אמנון רובינשטיין, עורכת: רות גביזון, **התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל**, מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית, ירושלים, תשס"ט-2009.

נייר עמדה

# התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל

שלמה אבינרי ליאב אורגד אמנון רובינשטיין

עורכת: רות גביזון



מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית  
ירושלים, תשס"ט-2009

## ההמלצות העיקריות

מדינת ישראל נמנית עם המדינות הבודדות בעולם הדמוקרטי שאין להן מדיניות הגירה. הנחת היסוד הייתה ועודנה שאין צורך במדיניות זו הואיל וישראל היא "מדינה עלייה" ואינה מדינת הגירה. הנחת יסוד זו אינה תואמת עוד את המציאות, ואף אינה רצויה נורמטיבית. נייר עמדה זה נועד להציע מתווה למדיניות הגירה ולמדיניות כלפי מהגרים.

### העיקרון המנחה: "קשה בחוץ, קל בפנים"

עיקרון זה מאפשר סלקטיביות בכניסה למדינה אך לאחר מכן מתייחס למהגר באופן מקל. בבסיסו, תנאים קפדניים לכניסה לצורך השתקעות בצד מדיניות מקלה לאחר כניסה ושהייה ממושכת כדין – לרבות יצירת אפשרות לרכישת מעמד והתאזרחות.

### במישור החקיקתי, מוצע:

לחוקק חוק הגירה מקיף ועדכני המספק מענה לאתגרי המציאות והקולט למשפט הפנימי, בין היתר, את האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים.

### במישור האידאולוגי, מוצע:

להשתית את מדיניות ההגירה של ישראל על מטרות ברורות לגבי היקף ההגירה הרצוי והרכבו, תוך כדי התחשבות במאפייני היסוד המיוחדים שבה: "מדינה ייעודית", כלומר מדינה שבה מממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית; מדינה דמוקרטית, המחויבת לעקרונות מקובלים של משטר זכויות האדם; דמוקרטיה במלחמה, המצויה בסכסוך לאומי מיום הקמתה; דמוקרטיה מערבית יחידה שכל גבולות היבשה שלה נושקים למדינות עולם שלישי, עם פערים בתוצר הלאומי הגולמי מן הגבוהים בעולם; מדינה בעלת שטח מצומצם יחסית שעליו יושבת אוכלוסייה קטנה יחסית הרגישה לשינויים חברתיים שמקורם בהגירה.



## ההמלצות העיקריות

---

### במישור המוסדי, מוצע:

לאחד את הטיפול המערכתי בענייני הגירה ולהפקידו בידי משרד ממשלתי ייעודי או בידי רשות לאומית עצמאית שתוקם לצורך זה. להקים ערכאה שיפוטית מיוחדת לנושאי הגירה (או לכל הפחות מעין-שיפוטית ועצמאית) שתעוגן בחקיקה ושתתמקצע בתחומה. לערב את הנציגויות הדיפלומטיות של ישראל בחוץ לארץ בטיפול במהגרים ובהתמודדות עם הסוגיות הקשורות בהגירה.

### א. מדיניות הכניסה לישראל

#### כללי

- **מוצע** לגבש קריטריונים ברורים למתן היתרי כניסה הכוללים למשל עמידה בתנאי סף כלכליים וסוציאליים, גיל מינימום, מכסות ודרישה לזיקות למדינה.
- **מוצע** לדרוש ממהגר שמטרתו השתקעות בישראל, כתנאי לכניסה, להכיר בלגיטימיות של מדינת ישראל ולהתחייב שלא לפעול נגדה.
- **מוצע** להחיל את העילות לאי-כניסה, המעוגנות בסעיף 2 בחוק השבות לגבי אשרות עולה, גם על הנכנסים לישראל שלא מכוח חוק השבות. לפי אלו, לא יינתן היתר כניסה למהגר אשר פעל נגד העם היהודי, עלול לסכן את בריאות הציבור או את ביטחון המדינה או שהוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור.
- **מוצע** להקים מכשול פיזי בגבול עם מצרים, המשמש מעבר להסתננות שוהים בלתי חוקיים, העלולה אף להתעצם.
- **מוצע** לקבוע מגוון אשרות בהתאם ל"שיטת הנקודות" המקובלת באנגליה, באוסטרליה, בקנדה ובניו זילנד. אשרות אלו תיצורנה מסלולי כניסה שונים לישראל ומדיניות שונה לאחר כניסה, ותאפשרנה מסלול מהיר ומועדף למהגרים "איכותיים".

#### עובדי חוץ

- **מוצע** יעד ראשון: להפחית במידה ניכרת את מספר השוהים הבלתי חוקיים.
- **מוצע** יעד שני: להפחית את מספר העובדים החוקיים ולעודד ארעיות.
- **מוצע** יעד שלישי: לעודד הגירה איכותית לישראל.
- **מוצע** יעד רביעי: לצמצם את בריחת המוחות מישראל.

## התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל

### פליטים ומבקשי מקלט

- **מוצע** לקלוט לדין הפנימי את עיקרי האמנה הבינלאומית להגנה על מעמד הפליטים ואת עיקרי נוהגן של מדינות דמוקרטיות, ובהם הכרה כפליט גם במי שנרדף על רקע נטייה מינית או מגדר.
- **מוצע** ליצור קטגוריה נוספת במסגרת מכסה מצומצמת ומוגדרת מראש, שתקבע הממשלה לפי שיקולי מדיניות, ליישוב מחדש של בני אדם שנמלטו ממדינה שבה נשקפת לחייהם סכנה על רקע הומניטרי קשה.
- **מוצע** להכין רשימה של מדינות "בטוחות", שחזקה (הניתנת לסתירה) היא שאינה נשקפת בהן סכנה לאזרחיהן.
- **מוצע** להעניק התייחסות אינדיבידואלית ולא קטגורית גם למבקשי מקלט ממדינות אויב או ממדינות עוינות.

### ב. ישיבה בישראל ורכישת מעמד

- **מוצע** ליצור מסלול להענקת תושבות קבע למי שיושב בישראל כדין במשך עשר שנים וכן בהמשך מסלול המאפשר התאזרחות.
- **מוצע** ליצור מסלול מהיר ופשוט יותר לעובדים "מועדפים", או המשרתים אינטרס חיוני של המדינה, לרכישת מעמד ואזרחות.
- **מוצע** לקבוע קריטריונים להתאזרחות. בהקשר זה, מוצע להאריך את משך השהייה הנדרש בישראל כתנאי סף להתאזרחות ולהעמידו על "חמש שנים מתוך תקופת שבע השנים שקדמו ליום הגשת בקשתו"; לנסח מחדש את שבועת הנאמנות למתאזרחים באופן שתכלול גם "הכרה בלגיטימיות של מדינת ישראל, התחייבות שלא לפעול כנגדה והתנערות מנאמנות לכל ישות מדינית אחרת"; דרישת מעבר של בחינת בקיאות על "משטר מדינת ישראל" כתנאי להתאזרחות; קביעת עילות לסירוב לבקשת ההתאזרחות אף אם המבקש עמד בתנאים הכלליים (כגון ביטחון המדינה, עבריינות פלילית, שלום הציבור, בריאות הציבור, בריאות הנפש והפרת תנאי היתר הישיבה או אשרת העבודה).

## נספח 2

---

### הצעת חוק ההגירה לישראל, התשע"א-2011

#### הכנסת השמונה-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת

מאיר שטרית  
יוחנן פלסנר  
אברהם דיכטר  
שאול מופז  
רוני בר-און  
אורית זוארץ  
איתן כבל  
ציפי לבני  
דליה איציק  
רוחמה אברהם-בלילא  
מרינה סולודקין  
יואל חסון  
גדעון עזרא  
יעקב אדרי  
אלי אפללו  
זאב בילסקי  
רונית תירוש  
נחמן שי  
שלמה מולה  
רוברט טיבייב  
מגלי והבה  
רחל אדטו  
שי חרמש  
ישראל חסון  
אריה ביבי  
עתניאל שנלר  
יוליה שמאלוב-ברקוביץ  
נינו אבסדזה

### הצעת חוק ההגירה לישראל, התשע"א – 2011

#### פרק א': כללי

1. מטרה – מטרת חוק זה היא להסדיר את ההגירה לישראל מתוך ראיית האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל, ערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ייעודה, האתגרים הניצבים בפניה ולאור זכויות האדם.
2. הגדרות – בחוק זה –
- "מדינה או אזור סיכון" – מדינה או אזור שנקבעו על ידי ממשלת ישראל בהחלטה שפורסמה ברשומות כי נוכח המציאות המדינית-ביטחונית, כניסת תושביהם לישראל עלולה להוות סיכון לאינטרסים לאומיים וביטחוניים של מדינת ישראל;
- "אויב" – כהגדרתו בסעיף 91 לחוק העונשין, התשל"ז–1977;<sup>1</sup>
- "חוק הכניסה לישראל" – חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952;<sup>2</sup>
- "חוק האזרחות" – חוק האזרחות, התשי"ב–1952;<sup>3</sup>
- "תושב קבע" – מי שהוא בעל רישיון לישיבת קבע בישראל כמשמעותה בחוק הכניסה לישראל;
- "מעמד" – אזרחות או רישיון לישיבת קבע;
- "יציאה קצרת מועד מישראל" – יציאה או מספר יציאות מישראל לתקופות מצטברות שאינן עולות על 30 יום בשנה;
- "השר" – שר הפנים.

#### פרק ב': איחוד משפחות והגירה לצורך נישואין

3. הגדרות – בפרק זה –
- "בן משפחה" – בן זוג, הורה, ילד, בן זוג של הורה;
- "בן זוג" – לרבות ידוע בציבור;
- "מבקש" – מי שאיננו אזרח או תושב קבע ישראלי, המבקש להיכנס לישראל או לרכוש בה מעמד לצורך איחוד עם בן משפחתו.
4. תנאים להענקת אישור ראשוני לרכישת מעמד – השר רשאי להעניק למבקש אישור ראשוני לרכישת מעמד לצורך איחוד עם בן משפחתו שהוא אזרח ישראלי או תושב קבע ישראלי (להלן – המזמין), אם לתקיימו התנאים הבאים:

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 509.  
<sup>2</sup> ס"ח התשי"ב, עמ' 354.  
<sup>3</sup> ס"ח התשי"ב, עמ' 146.

(1) הוגשה בקשה לקבלת מעמד לגבי המבקש על ידי המזמין, בהתאם לכללים שנקבעו על-ידי השר;

(2) היה מזמין:

(א) בן זוג של המבקש, ובלבד –

(1) שגילם של המבקש והמזמין הוא לפחות 23 שנים ביום הגשת הבקשה;

(2) שבתקופה של חמש שנים עובר ליום הגשת הבקשה, לא הוגשה בקשה אחרת לאיחוד עם בן זוג לפי פרק זה על ידי המזמין או בעניינו של המבקש;

(3) שלמבקש ולמזמין אין בן זוג אחר;

(ב) ילדו של המבקש – ובלבד שמלאו למזמין 18 שנים ביום הגשת הבקשה, בהתאם למכסת הגירה שנתית שתקבע ממשלת ישראל לעניין זה ולאמות מידה שיקבעו בתקנות על ידי השר;

(ג) בן זוג של הורה המבקש, ובלבד –

(1) שהמבקש היה קטין ביום הגשת הבקשה;

(2) שהמזמין הגיש בקשה לפי פרק זה בעניינו של הורה המבקש;

(3) שלמזמין ולהורה של המבקש אין בן זוג אחר;

(3) המבקש והמזמין הוכיחו יכולת הכנסה מינימאלית שלא תפחת מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995<sup>4</sup> (להלן – השכר הממוצע במשק); סעיף קטן זה לא יחול על מבקש שטרם מלאו לו 18 שנים; השר יקבע בתקנות כללים להוכחת יכולת הכנסה כאמור;

(4) לא מתקיימת עילת סירוב לפי סעיף 32 לחוק זה.

5. ישיבה מכוח אישור ראשוני  
ניתן אישור ראשוני לפי סעיף 4, יעניק השר למבקש רישיון ישיבה לפי חוק הכניסה לישראל וזאת עד להחלטה בבקשת המעמד.

6. ביטול אישור ראשוני לרכישת מעמד  
ניתן למבקש אישור ראשוני, ולאחר מכן לא עמד בתנאים שנקבעו בסעיף 4, רשאי השר לבטל את האישור הראשוני, וכן את כל הזכויות שניתנו למבקש מכוח אישור זה.

7. תחולת חוק הכניסה לישראל  
נדחתה בקשה לרכישת מעמד, או בוטל אישור ראשוני לפי סעיף 6 – יחולו הוראות הפרק הרביעי לחוק הכניסה לישראל.

<sup>4</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

8. תנאים לרכישת מעמד  
 השר רשאי להעניק מעמד למבקש לפי פרק זה, אם התקיימו כל התנאים הבאים:
- (1) ניתן אישור ראשוני בעניינו של המבקש;
  - (2) המזמין עודנו בן משפחתו של המבקש;
  - (3) היה המזמין בן זוגו של המבקש – ובלבד שלמזמין ולמבקש אין בן זוג אחר;
  - (4) היה המזמין בן זוגו של הורה המבקש – ובלבד שלמזמין ולהורה המבקש אין בן זוג אחר;
  - (5) המבקש והמזמין לא נזקקו לשירותי הרווחה בחמש השנים שלאחר מתן האישור הראשוני;
  - (6) המבקש שהה בישראל תקופה של לפחות ארבע מתוך חמש שנים מיום הגשת הבקשה, ולפחות בשנתיים האחרונות מתוך חמש השנים האמורות;
  - (7) המבקש הוכיח ידיעת מה בשפה העברית ובמשטר מדינת ישראל;
  - (8) המבקש הצהיר הצהרה זו:
- (א) היתה הבקשה עבור מעמד של תושב קבע – "אני מכיר בלגיטימיות של מדינת ישראל, אהיה נאמן למדינת ישראל ולחוקיה";
- (ב) היתה הבקשה עבור מעמד של אזרחות – ההצהרה האמורה בסעיף 5(א) לחוק האזרחות;
- (9) לא מתקיימת עילת סירוב לפי סעיף 32 לחוק זה.
9. סייג למתן אזרחות  
 השר ייתן מעמד של אזרחות לפי פרק זה רק למבקש שהוזמן על ידי מזמין בעל אזרחות ישראלית.
10. חריג לעילות הסירוב  
 על אף האמור בסעיף 32(ד) רשאי השר ליתן למבקש אישור ראשוני לפי סעיף 4 או מעמד לפי סעיף 8, אם בנוסף להצהרתו לפי סעיף 8(8), הוכיח המבקש כי אין יסוד סביר לפקפק בנאמנותו לישראל ולחוקיה, על פי אמות המידה שייקבעו בתקנות; זאת, בהתאם למכסת הגירה שנתית שתקבע ממשלת ישראל לעניין זה ולאמות מידה שיקבעו בתקנות על ידי השר.
11. כניסה לישראל  
 הוגשה בקשה לקבלת מעמד לפי פרק זה, יהיה רשאי השר ליתן למבקש אשרת כניסה או רישיון לישיבה לפי סעיף 2(א)1 – 2(א)3 לחוק הכניסה לישראל, ובלבד שהתקיימו ביחס לבקשה הנדונה התנאים המפורטים בסעיפים 4 ו-8(8).

**פרק ג': הגירת עבודה**

12. הגדרות – בפרק זה –  
 "מהגר עבודה" – מי ששווהה בישראל לצורכי עבודה ואינו אזרח או תושב קבע;  
 "מבקש" – בגיר שאיננו אזרח או תושב קבע ישראלי, המבקש להיכנס לישראל ולשהות בה לצורכי עבודה.
- סימן א': הכניסה לישראל**
13. מכסות הגירה שנתיות לצורכי עבודה – (א) ממשלת ישראל תקבע תחומי עיסוק ואזורי עיסוק הנחוצים למדינת ישראל, בהתאם לאינטרסים הכלכליים, החברתיים והלאומיים שלה.  
 (ב) ממשלת ישראל תקבע מכסות הגירה שנתיות, כלליות או לתחומי עיסוק או לאזורי עיסוק, כאמור בסעיף קטן (א), לכניסת מבקשים.  
 (ג) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א), תקבע ממשלת ישראל מכסה לכניסת מבקשים שעשויה להיות להם תרומה מיוחדת לישראל בתחומי המשק, הכלכלה, המדע, הטכנולוגיה, האומנות, המוזיקה, הספורט, הדת והתרבות.
14. תנאים לקבלת אשרת כניסה ורישיון ישיבה – השר רשאי להעניק למבקש אשרה ורישיון ישיבה לפי חוק הכניסה לישראל לצרכי עבודה שאינה אשרה ורישיון לישיבת קבע (להלן – הרישיון), בהתאם למכסה כאמור בסעיפים 13(ב) ו-13(ג) בהתקיים התנאים הבאים:  
 (1) הוגשה בקשה בעניינו של המבקש ביחס לתחום עיסוק שנקבע כאמור בסעיף 13(א) ובהתאם לכללים שקבע השר;  
 (2) המבקש הצהיר כי לא ישתקע בישראל;  
 (3) לא מתקיימת עילת סירוב לפי סעיף 32 לחוק זה.
15. אופן תעדוף הבקשות – (א) השר יקבע בתקנות את אופן תעדוף הבקשות, על פי נתוני המבקשים, ובין היתר גילם, הכנסתם, השכלתם ואפשרויות התעסוקה שלהם בישראל.  
 (ב) השר רשאי ליתן עדיפות למבקשים ממדינות איתן יש לישראל הסכמי שיתוף פעולה בדבר הגירת עבודה.  
 (ג) השר רשאי ליתן עדיפות לטיפול בבקשות של מבקשים שעשויה להיות להם תרומה מיוחדת לישראל בתחומי המשק, הכלכלה, המדע, הטכנולוגיה, האומנות, המוזיקה, הספורט, הדת והתרבות.

16. תחום העיסוק (א) הרישיון הניתן כאמור בסעיף 14 יוגבל לתחום העיסוק או אזור; מהגר העבודה רשאי לעבור בין מעסיקים שונים, ובלבד שעיסוקו לא יחרוג מתחום העיסוק או אזור שנקבע ברישיון ויקבל לכך אישור השר.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי השר לאשר למהגר עבודה לעסוק בתחום השונה מתחום העיסוק או באזור שונה מזה שנקבע ברישיון המקורי, וזאת במקרים מיוחדים ומטעמים שיירשמו.
17. תקופת הרישיון (א) רישיון כאמור בסעיף 14 יינתן לתקופה שאינה עולה על שנתיים; השר יהיה רשאי להאריך את הרישיון בתקופות נוספות, ובלבד שסך התקופות המצטברות לא יעלה על חמש שנים.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) יהיה השר רשאי להאריך את הרישיון לתקופות נוספות, שלא יעלו על שנה כל אחת, בהתקיים אחד מאלה:
- (1) מהגר העבודה הועסק במתן טיפול סיעודי לאותו מטופל במשך השנה שלפני תום תוקפו של הרישיון, ובלבד שגורם מקצועי מוסמך שייקבע השר, קבע כי הפסקת העסקתו תגרום לפגיעה משמעותית במטופל; עם סיום הטיפול באותו מטופל יפקע תוקף הרישיון;
- (2) הרישיון הוענק למבקש שנכלל באלו המנויים בסעיף 13(ג).
18. פקיעת הרישיון – יחולו הוראות הפרק הרביעי לחוק הכניסה לישראל.

#### סימן ב': רכישת מעמד

19. אישור ראשוני לרכישת מעמד (א) השר רשאי להעניק אישור ראשוני לרכישת מעמד למהגר עבודה אם נתקיימו התנאים הבאים:
- (1) הוגשה בקשה לרכישת מעמד בהתאם לכללים שייקבעו על ידי השר;
- (2) מהגר העבודה שהה כדין בישראל למעלה מעשר שנים ברציפות; לעניין סעיף זה, לא יראו ביציאה קצרת מועד מישראל כפגיעה ברציפות שהייתה;
- (3) מהגר העבודה הוכיח יכולת הכנסה מיימאלית שלא תפחת מהשכר הממוצע במשק בשלוש השנים שלאחר מתן האישור הראשוני; השר רשאי לקבוע בתקנות כללים להוכחת יכולת הכנסה כאמור.
20. ישיבה מכוח אישור ראשוני (א) ניתן למבקש אישור ראשוני לפי סעיף 19, יעניק השר למבקש רישיון ישיבה ראשוני לפי חוק הכניסה לישראל וזאת עד להחלטה בבקשת המעמד.
21. תנאים לרכישת מעמד (א) השר רשאי להעניק מעמד למהגר עבודה אם התקיימו התנאים הבאים:

- (1) ניתן אישור ראשוני כאמור בסעיף 19;



- (2) מהגר העבודה שהה כדין בישראל תקופה של לפחות שלוש שנים מיום הגשת הבקשה;
- (3) מהגר העבודה הוכיח הכנסה מינימאלית שלא תפחת מהשכר הממוצע במשק בשלוש השנים שלאחר מתן האישור הראשוני;
- (4) מהגר העבודה הוכיח ידיעת מה בשפה העברית ובמסטר מדינת ישראל;
- (5) מהגר העבודה הצהיר הצהרה כאמור בסעיף 8(8).

#### פרק ד': הגירת פליטים

- הגדרות .22 בפרק זה –
- "מדינת המוצא" – מדינת אזרחותו של מבקש המקלט; היה מבקש המקלט אזרח של יותר ממדינה אחת – כל אחת מהמדינות בהן הוא אזרח; היה מבקש המקלט חסר אזרחות – המדינה האחרונה בה היה מקום מושבו הקבוע;
- "מבקש מקלט" – אדם שהגיש לנציג מוסמך של מדינת ישראל או לנציבות האומות המאוחדות לפליטים בשטח מדינת ישראל בקשה לקבל מקלט בישראל (להלן – בקשת מקלט); לעניין זה יראו גם פנייה בעל פה כהגשת בקשת מקלט;
- "פליט" – מבקש מקלט שבקשתו לקבלת מקלט בישראל אושרה על ידי השר.
- זכויותיו של מבקש .23 (א) עד להחלטה בבקשת המקלט יקבל מבקש המקלט היתר שהייה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, אלא אם:
- (1) מתקיימת בעניינו עילת סירוב כאמור בסעיפים 26(א)-(ג) או 32(א)-(ב) לחוק זה;
- (2) מדינה אחרת הסכימה להעניק לו היתר שהייה בשטחה או מעמד של פליט.
- (ב) עד להחלטה בבקשת המקלט, לא יוחזר מבקש מקלט למדינת המוצא ולא יגורש לכל מדינה בה יהיה נתון לרדיפה או סכנה.
- הענקת מעמד של .24 השר ייתן מעמד של פליט למבקש מקלט בישראל, שהוכיח כי נמצא מחוץ למדינת המוצא שלו בשל היותו נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השקפה מדינית או השתייכות לקבוצה חברתית, והוכח כי אין ביכולתו ליהנות מהגנתה של מדינת המוצא או מהגנתה של המדינה ממנה נכנס לישראל; מעמד של פליט לפי סעיף זה יינתן בהתאם למכסות שתקבע ממשלת ישראל.
- פליט מחמת נרדפות מטעמי גזע, דת, אזרחות, השקפה מדינית או השתייכות לקבוצה חברתית

25. הענקת מעמד של פליט מחמת נרדפות מטעמי מגדר, נטייה מינית או מוגבלות או מחמת סכנה לחיים
- השר רשאי ליתן מעמד של פליט למבקש מקלט בישראל, שהוכיח כי נמצא מחוץ למדינת המוצא שלו בשל היותו נרדף מטעמי מגדר, נטייה מינית, מוגבלות או בשל קיומה של סכנה ממשית לחייו במדינת המוצא, בשל מצב מלחמה, אסון טבע או מגפה; מעמד פליט לפי סעיף זה יינתן בהתאם למכסות שתקבע ממשלת ישראל.
26. סירוב ליתן מעמד של פליט
- השר רשאי שלא ליתן למבקש מקלט מעמד של פליט בישראל, אף אם מתקיימים לגביו התנאים בסעיפים 24 או 25 אם מתקיים אחד מאלה:
- (1) קיים יסוד סביר להניח כי מבקש המקלט יהווה סכנה לביטחון המדינה;
- (2) ניתן נגד מבקש המקלט פסק דין סופי בגין פשע חמור במיוחד, שיש בו כדי להצביע על סכנה לציבור;
- (3) מבקש המקלט הינו אזרח או תושב קבע של מדינה נוספת שאינו נרדף ואינו בסכנה בה מהטעמים באמורים בסעיפים 24 ו-25;
- (4) קיים הסכם בין ישראל למדינה שאינה מדינת המוצא של מבקש המקלט, לפיו אותה מדינה תעניק למבקש המקלט מעמד של פליט בשטחה;
- (5) מדינה, שאינה מדינת המוצא של מבקש המקלט, הסכימה להעניק לו מעמד של פליט בשטחה;
- (6) מבקש המקלט הינו אזרח או תושב של מדינה שממשלת ישראל קבעה כי חזקה שאזרחיה או תושביה אינם נרדפים מהטעמים המנויים בסעיפים 24 ו-25 לחוק זה, אלא אם הוכיח המבקש כי קיימות נסיבות אישיות מיוחדות המצדיקות מתן מקלט למבקש;
- (7) מבקש המקלט הוא תושב של אחד המקומות הבאים:
- (א) מדינת אויב או אזור הנשלט על ידי אויב;
- (ב) מדינה או אזור סיכון.
27. החלטה בבקשה למקלט
- השר יחליט בדבר בקשתו של מבקש מקלט בתוך 60 ימים מיום שהוגשה הבקשה למקלט; השר רשאי ליתן עדיפות לטיפול בבקשת מקלט שהוגשו בניצוגות ישראל במדינה זרה.
28. זכויותיו של מבקש מקלט שהוכר כפליט
- ניתן למבקש המקלט מעמד של פליט, ייתן לו השר רישיון לישיבה למעט רישיון לישיבת קבע לפי חוק הכניסה לישראל; השר רשאי לבחון את מעמדו של הפליט מעת לעת כל עוד לא ניתן לפליט מעמד לפי חוק זה.
29. דחיית בקשה למעמד של פליט
- נדחתה בקשתו של מבקש המקלט לתת מעמד של פליט יוחזר מבקש המקלט למדינת המוצא או למדינה ממנה הגיע לישראל.

30. השר רשאי להעניק אישור ראשוני לרכישת מעמד לפליט אם נתקיימו התנאים הבאים:

- (1) הוגשה בקשה לרכישת מעמד בהתאם לכללים שייקבעו על ידי השר;
- (2) הפליט שהה כדין בישראל למעלה מעשר שנים ברציפות. לענין סעיף זה, לא יראו ביציאה קצרת מועד מישראל כפגיעה ברציפות השהייה;
- (3) הפליט הוכיח כי לפי מצבו הכלכלי, לא יזדקק לשירותי הרווחה בחמש השנים שלאחר מתן האישור הראשוני; השר רשאי לקבוע בתקנות כללים להוכחת מצב כלכלי כאמור.

31. השר רשאי להעניק מעמד לפליט אם התקיימו התנאים הבאים:

- (1) ניתן אישור ראשוני כאמור בסעיף 30;
- (2) הפליט שהה כדין בישראל תקופה של לפחות שלוש שנים מיום הגשת הבקשה;
- (3) הפליט לא נזקק לשירותי הרווחה בתקופה שחלפה ממועד מתן האישור הראשוני;
- (4) הפליט הוכיח ידיעת מה בשפה העברית ובמסטר מדינת ישראל;
- (5) הפליט הצהיר הצהרה כאמור בסעיף 8(8).

#### פרק ה': הגבלת הגירה

32. השר לא יאפשר כניסה למבקש לפי חוק זה ולא יעניק לו אישור ראשוני לרכישת מעמד או מעמד אם נוכח כי המבקש:

- (1) פועל נגד העם היהודי;
- (2) עלול לסכן את בריאות הציבור, את שלום הציבור או את ביטחון המדינה;
- (3) הורשע בעבירה פלילית חמורה בחמש השנים עובר להגשת הבקשה;
- (4) הוא תושב של אחד המקומות הבאים:
  - (א) מדינת אויב או אזור הנשלט על ידי אויב;
  - (ב) מדינה או אזור סיכון.

#### פרק ו': תיקונים עקיפים

33. תיקון חוק האזרחות – בחוק האזרחות –

- (1) בסעיף 1, אחרי "לפי הסעיפים 5 עד 8" יבוא "או לפי חוק ההגירה לישראל, התשע"א-2010";
- (2) בסעיף 5(א), במקום הסיפה החל במילים "אני מצהיר" יבוא "אני מכיר בלגיטימיות של מדינת ישראל, אהיה אזרח נאמן למדינת ישראל ולחוקיה, לא אפעל כנגד המדינה ואין לי זיקת נאמנות לישות מדינית אחרת";
- (3) סעיף 7 – בטל.
34. תיקון חוק הכניסה לישראל – בחוק הכניסה לישראל –
- (1) בסעיף 2, סעיף קטן (א) – בטל;
- (2) במקום סעיף 3א יבוא:
- "הארכת אשרות 3א. על אף הוראות סעיף 3(2) רשאי שר הפנים להאריך ורישיונות ישיבה רישיון ישיבה שניתן למהגר עבודה כהגדרתו בחוק לעובד זר, והגבלת ההגירה לישראל, התשע"א-2010 (להלן – חוק מתן אשרות ההגירה לישראל) לתקופות הקבועות בסעיף 17 ורישיונות חוזרים לחוק האמור.";
- (3) בסעיף 11(א), ברישה, יבוא "בלי לגרוע מהאמור בחוק ההגירה לישראל".
35. תיקון חוק שירות התעסוקה בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959,<sup>5</sup> בסעיף 65(ב1), המילים "לגבי עובדים זרים שהלשכה הפרטית פועלת בעינם" – יימחקו.
36. תיקון חוק אזורים חופשיים ליצור "אשרות כניסה לעובדים" יבוא "היתרי העסקת עובדים". בחוק אזורים חופשיים לייצור בישראל, התשנ"ד-1994,<sup>6</sup> בסעיף 61(א), במקום בישראל ליצור
37. תיקון חוק עובדים זרים בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991<sup>7</sup> –
- (1) בסעיף 1 –
- (א) בסעיף קטן (א1), במקום "כל אשרה ורישיון לשיבת ביקור למטרת עבודה בישראל שיינתנו לעובד זר, בהסתמך על ההיתר, לפי חוק הכניסה לישראל" יבוא "כל עובד זר שעבד עבור המעביד בשנה המדוברת";

<sup>5</sup> ס"ח התשי"ט עמ' 32.  
<sup>6</sup> ס"ח התשנ"ד, עמ' 216.  
<sup>7</sup> ס"ח התשנ"א, עמ' 112.

- (ב) בסעיף קטן (ג)(3), במקום "אשרה ורישיון ישיבה כאמור בסעיף קטן (1א) שניתנו" יבוא "היתר להעסיק עובד זר לפי סעיף 1ג שניתן";
- (2) בסעיף 1יא(ז)(2), המילים "או לגביו" – יימחקו;
- (3) בסעיף 1ג, במקום סעיף קטן (ג) יבוא:
- "(ג) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהאמור בחוק ההגירה לישראל, התשע"א-2010 (להלן – חוק ההגירה לישראל);";
- (4) בסעיף 1טו(א)(1), במקום "יבטל הממונה את ההיתר להעסקת העובדים הזרים שלגביהם לא קוימה החובה כאמור ויפחית בהתאם לכך" יבוא "יפחית הממונה", ובסיפה יבוא "בהתאם למספר העובדים הזרים שלגביהם לא קוימה החובה כאמור";
- (5) בסעיף 2א(א)(1), אחרי "חוק הכניסה לישראל" יבוא "וחוק ההגירה לישראל";
- (6) בסעיף 4א(א), אחרי "הכניסה לישראל" יבוא "וחוק ההגירה לישראל";
- (7) בסעיף 6א(א), המילים "תנאים וסייגים" – יימחקו.

#### פרק ז': הוראות מעבר

38. מעמד ילדי מהגרי עבודה בלי לגרוע מסמכויותיה הכלליות של ממשלת ישראל, הממשלה תקבע הסדר לפיו יוענק מעמד חוקי לילדי מהגרי העבודה, השוהים בישראל שלא כדין, בהתאם לקריטריונים שתקבע הממשלה.
39. הוראת מעבר מי שהגיש בקשה לאיחוד משפחות לפני כניסתו של חוק זה לתוקפו וניתן לו אישור להתחיל תהליך של איחוד משפחות לפי חוק האזרחות, ייראו אותו כאילו ניתן לו אישור ראשוני לרכישת מעמד לפי סעיף 4 ולצורך רכישת המעמד כאמור בסעיף 7 יהיה פטור המבקש מתנאי סעיף 8(א), (ה) ו-(ו).
40. השר ממונה על ביצוע חוק זה.
41. תחילתו של חוק זה שלושה חודשים מיום פרסומו.

#### דברי הסבר

מדינת ישראל נעדרת כיום מדיניות הגירה ברורה וסדורה. תכליתו של החוק המוצע לקבוע מדיניות הגירה למדינת ישראל שיש בה כדי להבטיח את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הגירה הינה תופעה גלובלית, הרווחת במדינות רבות בעולם ובפרט בישראל. בדומה למדינות מפותחות אחרות ישראל הפכה ליעד אטרקטיבי המושך מהגרי עבודה במספרים הולכים וגדלים, אשר רבים מהם נותרו לחיות בישראל וחלקם הולידו בה ילדים, ובמקרים רבים שהותם הארעית הפכה לישיבת קבע. לפי אומדנים שונים נכנסו לישראל בעשור האחרון בין 250,000 ל-400,000 עובדים זרים. בנוסף, בעשור האחרון קלטה ישראל למעלה מ-130,000 מהגרי משפחה, רובם פלסטינים שנכנסו לישראל במסגרת איחוד משפחות, אשר חלק ניכר מהם קיבל מעמד קבע בישראל.

כאמור, הגירה מסיבית זו מתרחשת ללא מדיניות הגירה ברורה בנושא, דבר הגורם לאי-בהירות משפטית ולהחלטות אד-הוק המובילות לפגיעה באינטרסים של המדינה, ולמצער לעיתים אף לפגיעה בזכויות אדם. היעדר מדיניות סדורה מקשה על הגשת הפוטנציאל החברתי והכלכלי המצוי בהגירה ועל התמודדות עם האתגרים שהיא מציבה. מוצע להסדיר את מדיניות ההגירה באופן מקיף וקוהרנטי, אשר ישרת את מטרותיה של מדינת ישראל ויהלום את ערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית.

דיני ההגירה של מדינת ישראל מוסדרים כיום בכמה חוקים מרכזיים: הראשון הינו חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 המסדיר את הכניסה והישיבה בישראל, הדרכים להענקת אשרות ורישיונות לישיבה ולגירוש מישראל. השני הינו חוק האזרחות, התשי"ב-1952 המסדיר את הדרכים לרכישת אזרחות בישראל ולאיוודה. בנוסף לחוקים אלו, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2007 מסדיר את היתרי הכניסה והישיבה בישראל מאזורי סיכון ומדינות אויב.

באשר למהגרי עבודה, חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 מסדיר היתרים ומכסות להעסקת עובדים אורחים וחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 קובע כעבירה פלילית העסקת עובד שלא כדין ומסדיר את התנאים הסוציאליים לעובדי חוץ.

הוציא מגבלות על כניסה שמקורן בשיקולי ביטחון, חוקים אלו אינם קובעים קריטריונים ברורים לכניסת מהגרים לישראל ובפועל, רוב רובה של מדיניות ההגירה מוסדר במאות נהלים פנימיים של משרד הפנים. שאלות יסוד אלו בדבר כניסה לישראל, תושבות ואזרחות, ראוי שיעוגנו בחקיקה ראשית ולא באמצעות הנחיות מנהליות. בנוסף, גבולותיה של המדינה ארוכים ופרוצים למדי, וניכרת תנועה של אנשים הנכנסים לישראל שלא כדין (מסתננים). חלקם מבקשים לאחר מכן מקלט בישראל.

נוכח המצב המשפטי והמעשי נכון להיום, מונחת הצעת חוק זו. העיקרון המנחה של הצעת החוק הינה "קשה בחוץ, קל בפנים".

לפי עקרון זה תותווה מדיניות כניסה נוקשה ובחינה קפדנית של בקשותיהם של מהגרים המתעתדים לשבת קבע בארץ, לצד מדיניות הגירה מקלה יחסית לאחר כניסה ושהייה ממושכת כחוק, לרבות אפשרות לרכישת מעמד במדינה. עיקרון זה, יש בו כדי לשרת את האינטרסים המדינתיים מחד, באמצעות הגבלת הכניסה לישראל, ולאפשר יחס הומאני המתחשב גם במהגר מאידך.

נציין כי מטעם המשפט הבינלאומי אין חובה על מדינה לקלוט מהגרים או לאפשר כניסת מהגרים (בחריג של פליטים, שיש חובה שלא להחזירם למקום שנשקפת להם סכנה אולם אין חובה לקלוט אותם ולהעניק להם מעמד במדינה).

יש לציין כי בישראל צמיחה טבעית גבוהה של האוכלוסייה ואין לה צורך בתוספת אוכלוסייה בדרך של הגירה. בנוסף נזכיר כי ישראל הוקמה כמדינת הלאום של העם היהודי והיא מסדירה עליית יהודים ובני משפחתם אליה על פי חוק השבות.

איחוד משפחות והגירה לצרכי נישואין (פרק ב')

חוקיהן של מדינות רבות מעניקות הקלות להגירת לצורכי נישואין או להגירת משפחה. הקלות אלה נראות כחלק מזכויותיהם של האזרחים והתושבים ולא כזכויותיהם של הזרים שהם בני משפחתם. יחד עם זאת, במציאות של הגירה גלובלית ופערים גדולים בין מספר המבקשים להגר ומכסות ההגירה שקובעות מדינות המערב נותר מצב לפיו חלק ניכר מן ההגירה למדינות נעשה במסגרת הגירת משפחה. כתוצאה מכך חלה החמרה יחסית בחוקי ההגירה על בסיס משפחה ברוב מדינות המערב.

בישראל מתקיימת בנוסף בעיה של הגירת משפחה מאזורי סיכון או איום, וחוסר השתלבות של חלק

מהגירת המשפחה בחברה הישראלית הכללית. נושא הגירת משפחה מאזורי סיכון הנושא מוסדר כיום בהוראת שעה המגבילה הגירה מאזורי סיכון או מדינות אויב, אולם תוקפה של הוראת שעה זו עומד לפוג, והיא עומדת לדיון בבג"צ, לאחר שבשנת 2006 אושר חוק קודם לה על חודו של קול.

בהתאם לעיקרון "קשה בחוץ, קל בפנים" קובע החוק המוצע לתנאים, השאולים מחוק השבות, כבר בשלב הכניסה לישראל, לפיהם לא תתאפשר כניסת מבקש הפועל נגד העם היהודי, העלול לסכן את בריאות הציבור, שלום הציבור או ביטחון המדינה או הורשע בעבירה פלילית חמורה בחמש השנים עובר להגשת בקשתו.

לצורך קבלת מעמד נדרש כי בנוסף לתנאים שלעיל המבקש שהה בישראל 4 מתוך 5 שנים מיום הגשת הבקשה (ולפחות בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה) והוכיח ידיעת מה בשפה העברית. תנאים אלה יחולו על כל מי שמבקש מעמד בישראל, וההצעה אינה כוללת פטור מהם למהגרי משפחה (כפי שהיה נהוג, על פי פירוש מסוים של החוק, עד עתה).

תנאי נוסף הנדרש ממבקש לצורך קבלת מעמד הינו הצהרה על הכרתו בלגיטימיות של מדינת ישראל ועל נאמנות לה ולחוקיה וכי הוא לא יפעל נגד המדינה. מדובר בדרישה ראויה ומקובלת בעולם לדרוש מכל מהגר המבקש להשתקע בישראל להכיר בלגיטימיות של מדינת ישראל.

לאור המציאות הביטחונית המיוחדת של ישראל מוצע לקבוע כי שר הפנים לא יאפשר כניסה למבקש שהוא תושב של מדינת אויב, אזור הנשלט על ידי אויב או מדינה או אזור סיכון, המוגדרים כ"מדינה או אזור שנקבעו על ידי ממשלת ישראל כי בשל המציאות המדינית-ביטחונית הקיימת, כניסת תושביהם לישראל עלולה להוות סיכון לאינטרסים ביטחוניים לאומיים קיימים או עתידיים של מדינת ישראל". החוק המוצע קובע כי שר הפנים רשאי ליתן למבקש כאמור אישור ראשוני או מעמד אם בנוסף להצהרת נאמנותו הוכיח כי אין יסוד סביר לפקפק בנאמנותו לישראל ולחוקיה ובהתאם למכסת הגירה שנתית שתקבע. הוראה זו תחליף את הוראת השעה הקיימת כיום, ותיתן מענה כללי יותר לצורך העומד ביסודה.

בנוסף לכל התנאים האמורים הצעת החוק קובעת גיל מינימאלי של 23 שנים לבני זוג המבקשים איחוד משפחות. בנוסף, על מנת למנוע תופעות של פוליגמיה או שימוש לרעה בהליך איחוד המשפחות, מוצע כי לא תאושר בקשה אם למי מבני הזוג יש בן זוג נוסף או אם במהלך החמש שנים עובר להגשתה אושרה בקשה אחרת בעניינם של אחד מבני הזוג. כמו כן נקבעו בהצעת החוק הגבלות נוספות בנוגע לבקשה של ילד של אזרח או תושב ישראלי וילד של בן זוג של אזרח או תושב ישראלי.

כתנאי נוסף יצטרפו בני הזוג המבקשים איחוד משפחות להוכיח יכולת הכנסה משותפת מינימאלית שלא תפחת מהשכר הממוצע במשק. תנאי זה לא יחול על מבקש שטרם מלאו לו 18 שנים.

#### הגירת עבודה (פרק ג')

ככלל אין לישראל צורך כללי בהגירה לצורכי עבודה מבחינת גודל האוכלוסייה והתפלגות הגילים שלה. האוכלוסייה בישראל גדלה בקצב סביר, והיא צעירה יחסית. אדרבא, קליטה מסיבית של מהגרי עבודה שאינם בעלי כישורים או תרומה מיוחדת למשק עלולה להוות נטל משמעותי על כלכלתה ועל רווחתה, בעיקר בהיותה מדינה בעלת שטח ואוכלוסייה קטנה יחסית ורגישה לשינויים חברתיים שמקורם בהגירה. לפיכך, מוצע כי הגירת העבודה תיעשה בכפוף למכסות, בהתאם לצרכיה של המדינה ובעיסוקים שבהם לא ניתן למצוא עובדים ישראליים שיוכלו לבצע את העבודה בצורה הנדרשת, תוך מתן עדיפות למבקשים ממדינות איתן יש לישראל הסכמי שיתוף פעולה בדבר הגירת עבודה. כמו כן מוצע, שייקבעו מכסות לכניסת מהגרים שעשויה להיות להם תרומה מיוחדת לישראל בתחומי

המשק, הכלכלה, המדע, הטכנולוגיה האומנות, המוזיקה, הספורט, הדת והתרבות. בהתאם לעיקרון "קשה בחוץ, קל בפנים" קובע החוק המוצע תנאים, השאולים מחוק השבות, כבר בשלב הכניסה לישראל, לפיהם לא תתאפשר כניסת מבקש הפועל נגד העם היהודי, העלול לסכן את בריאות הציבור, שלום הציבור או ביטחון המדינה או הורשע בעבירה פלילית חמורה בחמש השנים עובר להגשת בקשתו.

לאור המציאות הביטחונית המיוחדת של ישראל מוצע לקבוע כי שר הפנים לא יאפשר כניסה למבקש שהוא תושב של מדינת אויב, אזור הנשלט על ידי אויב או מדינה או אזור סיכון, המוגדרים כ"מדינה או אזור שנקבעו על ידי ממשלת ישראל כי בשל המציאות המדינית-ביטחונית הקיימת, כניסת תושביהם לישראל עלולה להוות סיכון לאינטרסים ביטחוניים לאומיים קיימים או עתידיים של מדינת ישראל". בנוסף לכל התנאים האמורים לא תינתן אשרת כניסה אלא אם נוכח שר הפנים כי המבקש אינו מתכוון להשתקע בישראל.

מתוך תפיסה שהגירת עבודה הינה זמנית, מוצע כי אשרת העבודה ככלל תהיה מוגבלת לתקופה של שנתיים, אשר ניתנת להארכה עד 5 שנים.

על פי הצעת החוק, רכישת מעמד בישראל תתכן ביחס למהגר עבודה ששהה כדן בישראל למעלה משלוש עשרה שנים ברציפות, שכן גירוש או החזרתו עובד אשר שהה בישראל תקופה ממושכת שכזו כדן, ומעוניין להתערות בה ולהקים את משפחתו, עשויה להיחשב כהגליה תרבותית, במיוחד במקרים בהם יש למהגר קושי לשוב למדינת אזרחותו.

לאחר עשר שנים של שהייה כחוק יוכל המהגר לבקש מעמד, ומעמד יוכל להינתן לו לאחר שלוש שנים נוספות. כמו כן, מדובר בתקופה ארוכה דייה שאין בה כדי ליצור תמריץ למהגר העבודה להישאר בישראל על מנת לרכוש בה מעמד. בנוסף על מהגר העבודה המבקש מעמד להוכיח כי לא נזקק לשירותי הרווחה בתקופת בחינת המעמד. כמו כן נדרש מהגר העבודה, כמו כל מבקש מעמד אחר, המבקש מעמד בישראל להוכיח ידיעת מה בשפה העברית ולהצהרת נאמנות למדינה.

מוצע כי אשרת הכניסה ורישיון השהייה והעבודה ייוחדו לתחום עיסוק מסוים /או לאזור מסוים, אך מהגר העבודה יהיה רשאי לעבור בין מעסיקים שונים, במסגרת אותו תחום עיסוק ובאותו אזור, בכפוף לאישור שר הפנים. הצעה זו מבטלת כליל את "הסדר הכבילה" אשר היה נהוג בעבר והוכר בבג"צ כבלתי חוקית.

לאחר שתונהג מדיניות הגירה כוללת לגבי מהגרים ובני משפחותיהם, ניתן יהיה לבחון בצורה אוהדת הסדרי מעבר לגבי ילדי מהגרי עבודה הנמצאים בארץ שלא כדן ואשר הוצאתם ממנה תהיה הגליה תרבותית.

מוצע לקבוע כהוראת מעבר לחוק כי הממשלה תקבע הסדר לפיו יוענק מעמד חוקי לידי מהגרי העבודה, השוהים בישראל שלא כדן, בהתאם לקריטריונים שתקבע הממשלה.

פליטים ומבקשי מקלט (פרק ד')

בשנים האחרונות חל גידול ניכר בתופעת הפליטות ומבקשי המקלט בישראל: מ-106 בקשות בשנת 1998 ל-7,681 בקשות בשנת 2008. בארץ וגם בעולם המפותח כולו מסתמן תהליך לפיו חלק ניכר ממבקשי ההגירה מסתמכים בבקשותיהם על בקשת מקלט מאחר ואינם יכולים להגר בצורה אחרת למדינה שבה יוכלו למצוא עבודה ורווחה.

מצד שני, העיקרון המנחה של הצעת חוק זו, "קשה בחוץ, קל בפנים" אינו מתאים לנושא הפליטים. ראשית, הפליטים נבדלים מן המהגרים האחרים בכך שהסכנה המאיימת על ראשם היא ברורה



ומיידית. בסיטואציה כזו, מניעת כניסה למדינה עלולה להוות גזר דין מוות. משכך, מדיניות ההגירה ביחס לפליטים נדרשת להיות הומניטארית ביותר, ליישם ערכים של צדק ומוסר, לשים כנר לרגליה את מצוקת הפליטים, ולסייע להם גם כשאין בכך תועלת לאוכלוסיית המדינה.

שנית, ישראל, שחתמה על האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים בשנת 1954 ואשררה אותה בשנת 1958, מחויבת על פי הדין הבינלאומי ליתן מעמד של פליט (אף אם לא לקלוט אותו וליתן לו מעמד בשטחה) למבקש מקלט הנרדף על רקע של אפליה גזעית, דתית או לאומית.

בהצעת חוק זו מוצע לקלוט בהצעת חוק זו את עיקרי אמנת הפליטים ואף להרחיב את המונח "פליט" כך שישלול גם מי שנרדף על רקע נטייה מינית או מגדר.

כמו כן מוצע לאפשר לשר הפנים ליתן מעמד של פליט גם למבקש מקלט הנמצא מחוץ למדינת מוצאו בשל קיומה של סכנה ממשית לחייו בשל מצב מלחמה, אסון טבע או מגפה, בהתאם למכסות שתקבע הממשלה. יחד עם זאת, נדרש לתת גם מענה לחשש מפני מצב שבו מספרים גדולים יחסית של מבקשי מקלט ייכנסו למדינה שלא כדין וייצרו מציאות בה תצטרך ישראל להתמודד עם בירור בקשותיהם ועם מתן מענה לצורכיהם לתקופות ארוכות. מציאות זו נהיית מורכבת במיוחד משום שלפליטים אין בדרך כלל כישורי עבודה ההולמים את מדינת ישראל, או התאמה תרבותית לחברה הישראלית.

בהתאם לאמנת הפליטים, חל עיקרון "אי-החזרה" (non refoulement) האוסר על גירוש פליט והחזרתו למדינה בה ירדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או השקפה מדינית. עקרון זה הוחל, מכוח האמנה נגד עינויים (1984), גם על החזרה ועל גירוש של אדם למדינה שבה הוא עלול להיחשף לעינויים או ליחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים ומשפילים. חובה זו חלה מעת הגעתו של אדם לגבול המדינה המחויבת מעת זו לבחון את בקשתו.

שלישית, על ההיסטוריה היהודית, לקח זוועות השואה ומורשת ישראל לשמש כמצפון מוסרי בעיצוב חוקי ההגירה בכלל והפרק העוסק בפליטים בפרט. משמעות הדבר היא כי על מדינת ישראל לקבוע את הוראותיה הנורמטיביות בסוגיית הפליטים באופן חדשני, מוסרי, ליברלי ורגיש, אף יותר מן הנדרש על פי הדין הבינלאומי, בבחינת "החלוק העובר לפני המחנה". מכל האמור לעיל עולה כי על מדיניות כניסת פליטים לישראל להיות מקלה ביותר. לאור חובותיה המוסריות של ישראל לנוכח ההיסטוריה של העם היהודי ומורשתו הלאומית ובמרכזה עיקרון ההצלה.

על רקע זה חשיבות גדולה במיוחד היא מציאת דרכים לצמצם את החשש של ניצול לרעה של זכויות פליטים על ידי מי שאינם פליטים, כחלופה לכניסה שאינה מתאפשרת במסלול ההגירה הרגיל.

כך, נוכח מימדיה העצומים של תופעת הפליטות, ומתוך רצון להגן על אוכלוסיית המדינה, זהותה הלאומית, בטחונה, כלכלתה ורווחתה, אין לנו אלא לקבוע כי לצד מדיניות הכניסה המקלה, בתוך גבולות המדינה הטיפול במבקש המקלט יהיה קצר, ממוקד ואכיף. לגבי מי שהסכנה הצפויה להם היא זמנית, השאיפה, כפי שעולה גם מאמנת הפליטים, היא שבסופו של יום, ועם תום הנסיבות שהובילו לפליטות, הפליט ישוב לארץ מוצאו. בעוד הבירור לגבי בקשת המקלט צריך להיות מהיר וענייני, לגבי מי שנמצא כי אינו זכאי למעמד פליט יש לנהוג על פי העקרון של "קשה בחוץ" למרות שהוא כבר נמצא בארץ. לשם כך יש להקים מנגנון יעיל ומאורגן שיהיה אמון על אכיפת הוראות החוק ויישומן הראוי. ויודגש, במשך כל זמן שהייתו במדינה, ולצד השאיפה להשיבו לארץ המוצא כשהדבר יתאפשר, יזכה הפליט ליחס מכבד והומאני מצד המדינה ורשויותיה.

יודגש כי בהצעת החוק שלהלן מוצע הסדר מפורט ומרחיב ביחס לכללים החלים מכח המשפט

הבינלאומי והאמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים. וועדת הכנסת אשר תכין את הצעת החוק לקריאה ראשונה תבחן את האפשרות לקבוע כי במקום ההסדרים המפורטים בפרק זה, תעוגן בחוק התחייבות כללית של מדינת ישראל לפעול בהתאם לדין הבינלאומי ובפרט לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים.

עוד יש לציין כי הצעת חוק זו קובעת הסדרים מפורטים אשר מחליפים או משנים הסדרים ספציפיים המוסדרים כיום, בין היתר, בחוק האזרחות, התשי"ב-1952, בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, ובחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. בהתאם, הצעת החוק מציעה התאמות ושינויים הנדרשים בחוקים אלו.

הצעת חוק זהה הוגשה על ידי חברי הכנסת מאיר שטרית, אברהם דיכטר, אורית זוארץ, רוני בר-און, שאול מופז וקבוצת חברי כנסת (פ/2637/18) והוסרה מסדר היום ביום כ"ו באדר א' התשע"א (2 במרס 2011).

-----

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום ט"ז באדר ב' התשע"א – 22.3.11

## INSS Memoranda, April 2012 – Present

---

- No. 128, June 2013, Ruth Gavison and Meir Elran, Eds., *Unauthorized Immigration as a Challenge to Israel* [Hebrew].
- No. 127, May 2013, Zvi Magen, *Russia and the Middle East: Policy Challenges*.
- No. 126, April 2013, Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *The Voice of the People: Israeli Public Opinion on National Security 2012*.
- No. 125, March 2013, Amos Yadlin and Avner Golov, *Regime Stability in the Middle East: An Analytical Model to Assess the Possibility of Governmental Change* [Hebrew].
- No. 124, December 2012, Shlomo Brom, ed. *In the Aftermath of Operation Pillar of Defense: The Gaza Strip, November 2012*.
- No. 123, December 2012, Shlomo Brom, ed. *In the Aftermath of Operation Pillar of Defense: The Gaza Strip, November 2012* [Hebrew].
- No. 122, September 2012, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control Dilemmas: Focus on the Middle East*.
- No. 121, July 2012, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control Dilemmas: Selected Issues* [Hebrew].
- No. 120, July 2012, Meir Elran and Alex Altshuler, eds., *The Complex Mosaic of the Civilian Front in Israel* [Hebrew].
- No. 119, June 2012, Meir Elran and Yehuda Ben Meir, eds., *Drafting the Ultra-Orthodox into the IDF: Renewal of the Tal Law* [Hebrew].
- No. 118, June 2012, Zvi Magen, *Russia in the Middle East: Policy Challenges* [Hebrew].
- No. 117, May 2012, Shmuel Even and David Siman-Tov, *Cyber Warfare: Concepts and Strategic Trends*.
- No. 116, April 2012, Yoel Guzansky, *The Gulf States in a Changing Strategic Environment* [Hebrew].

