

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

**Managing Global Migration:
A Strategy for Immigration Policy in Israel**
Shlomo Avineri Liav Orgad Amnon Rubinstein

עורכת הסדרה: רות גביזון
עורך משנה: עמרי סנדר
עריכת לשון: גלית שמאע
רכזת הפקה: דקלה כהן
גרפיקה: עדי רובין
תמונת עטיפה: Israelimages/Asap Creative

תוכן נייר העמדה אינו מייצג בהכרח את עמדת מרכז מציל"ה
והוא על אחריות הכותבים בלבד.

© כל הזכויות שמורות למרכז מציל"ה
למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית
ירושלים, אלול תשס"ט, אוגוסט 2009

להזמנות:
מרכז מציל"ה, ת.ד. 8435, ירושלים 91083
טל': 077-4020771/2/3 פקס': 077-4020774
דוא"ל: metzilahorder@metzilah.org.il
www.metzilah.org.il

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 ב(חלק מ)ארץ ישראל; זהויות יהודיות בנות זמננו; טיבה ומאפייניה של החברה הישראלית; הדרכים לשמירה על זכויות האדם של כל אזרחי ישראל ותושביה.

אנו סבורים כי בעת האחרונה, שלא כמו בשלביו הקודמים של המפעל הציוני, חסר דיון מעמיק ומבוסס בנושאי הליבה ובהנחות היסוד שלהם. במקרים רבים, חילופי דברים ומחלוקות מתמצים בהפרחת סיסמאות ובהנצחת סטראוטיפים. על כן, מרכז מציל"ה מתמקד הן בבירורים רעיוניים, אקדמיים והיסטוריים הקשורים לנושאים אלו, הן בדיונים מעשיים הנוגעים לעיצוב מדיניות.

בניסיון לתת מענה על צורך חיוני זה שוקד מרכז מציל"ה 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 מדינת ישראל חיונית לרווחתו ולשגשוגו של העם היהודי, וכי יש לפעול כדי לבסס את יעדיה של 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.

על הכותבים

שלמה אבינרי הוא פרופסור למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. כיהן כראש המחלקה למדע המדינה, כראש מכון אשכול לחקר הכלכלה, המדיניות והחברה בישראל, כדיקן הפקולטה למדעי החברה וכמנהל המרכז ללימודי אירופה. שימש מרצה אורח באוניברסיטאות ייל, קורנל, קליפורניה ואוניברסיטת מרכז אירופה בבודפשט וכחוקר אורח במכוני מחקר, ובהם מרכז ווילסון, מכון ברוקינגס וקרן קרנגי לשלום בינלאומי. כיהן כמנכ"ל משרד החוץ בממשלתו הראשונה של יצחק רבין. חתן פרס ישראל לחקר מדע המדינה בשנת 1996. פרסם ספרים רבים ובהם **משנתו החברתית והמדינית של קארל מרקס, הרעיון הציוני לגונוי, רשות הרבים, ארלזורוב והרצל**.
shlomo.avineri@huji.ac.il

ליאב אורגד הוא חוקר אורח באוניברסיטת הרווארד ותלמיד לתואר דוקטור במשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. בעל תואר מוסמך במשפטים מאוניברסיטת קולומביה, מוסמך במשפטים ומדיניות ציבורית מן האוניברסיטה העברית, ובוגר במשפטים ובמשל מן המרכז הבינתחומי הרצליה. שימש מזכיר הוועדה המייעצת לבחינת מדיניות ההגירה של ישראל. מחקריו עוסקים בהיבטים תיאורטיים והשוואתיים של הגירה.
lorgad@law.harvard.edu

אמנון רובינשטיין הוא פרופסור למשפטים במרכז הבינתחומי בהרצליה, שבו כיהן כדיקן בית ספר רדזינר למשפטים, כמשנה לנשיא לעניינים אקדמיים וכנשיא. שימש דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב ומרצה אורח באוניברסיטאות סטנפורד וקולומביה. כיהן כחבר כנסת בשנים 1977–2002, כשר החינוך וכיו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט. חתן פרס ישראל לחקר המשפט לשנת 2006. מחקריו עוסקים במשפט חוקתי וביסודות חברתיים וההיסטוריים של ישראל, ביניהם "מהרצל ועד גוש אמונים וחזרה", "להיות עם חופשי", "אכיפת מוסר בחברה מתירנית" ו"המשפט החוקתי של מדינת ישראל". פרסם ארבע נובלות: **השמיכה, כביש מספר חמש, הים שמעלינו וכניסה נפרדת**.
amnon_r@idc.ac.il

תודות

ברצוננו להודות לרבים וטובים שסייעו לנו בנתונים ובמחשבה, ובהם משתתפי הדיון הפנימי שנערך ב־16 במרס 2009. נייר זה הפך שלם ומדויק יותר בשל הערותיהם הטובות. תוכן הדברים אינו מבטא את דעותיהם, והאחריות לדברים מוטלת על הכותבים בלבד.

תודה גם לקרן תקווה על תמיכתה הכספית בהוצאה לאור של נייר עמדה זה.

לזכרו של פרופ' אהוד שפרינצק

עמית, חבר ושותף לדרך

תוכן העניינים

9	תקציר מנהלים
14	מבוא
17	פרק ראשון: ישראל בפרספקטיבה גלובלית
21	פרק שני: מתווה למדיניות הגירה
21	א. שיקולים כלליים במדיניות הגירה
23	ב. שיקולים פרטיקולריים במדיניות ההגירה לישראל
25	ג. המצב בישראל והצורך הדוחק בשינוי
27	ד. הצורך בהסדרים נורמטיביים ומוסדיים
29	ה. העיקרון המנחה: "קשה בחוץ, קל בפנים"
32	פרק שלישי: עקרונות למדיניות הגירה
32	א. מדיניות הכניסה לישראל
36	1. עובדי חוץ
41	2. בני משפחה
44	3. פליטים ומבקשי מקלט
53	ב. ישיבה בישראל ורכישת מעמד
58	סיכום ומבט לעתיד
60	ההמלצות העיקריות
63	הערות
74	מקורות

תקציר מנהלים

מבוא

מדינת ישראל נותרה הדמוקרטיה המערבית היחידה בעולם ללא מדיניות הגירה. הנחת היסוד היא שישראל היא מדינת עלייה, בעוד שבפועל הפכה ישראל למדינה הקולטת הגירה שלא על פי חוק השבות בהיקף נרחב. לישראל אין חקיקת הגירה מודרנית, רשויותיה אינן ערוכות להתמודדות עם האתגר, החשיבה האסטרטגית לוקה בחסר, אין חזון ולא הוגדרו מטרות ויעדים ארוכי טווח, ואין מסד נתונים אמין המשמש בסיס למדיניות. המציאות כיום נובעת מהחלטות אד-הוק, שחלקן מתקבלות שרירותית על ידי פקידים ממונים וללא יד מכוונת. זאת, על רקע מהפך כמותי ואיכותי שבמסגרתו שיעור המהגרים שלא על פי חוק השבות שקלטה ישראל בעשור האחרון הוא מן הגבוהים בעולם, ושיעור השוהים שלא כדין מסך אלו הוא ככל הנראה הגבוה בעולם. המשך המצב הקיים מוביל הן לפגיעה באינטרסים חיוניים של המדינה והן להתעמרות בזרים המביישת אותנו כעם וכמדינה. ישראל זקוקה למדיניות הגירה ולמדיניות כלפי מהגרים. מסמך זה מציע, לראשונה בישראל, מתווה מקיף למדיניות שכזו.

פרק ראשון: ישראל בפרספקטיבה גלובלית

פרק זה ממקם את ישראל בשיח הגלובלי על אודות הגירה ומהגרים ומתאר את מאפייניו החדשים ואת האתגר החדש הטמון בו. מטרותיו של פרק זה הן ראשית להצביע על כך שהדיון בהגירה חורג מן הדיון הקלסי על מהגרים כפרטים ומעלה גם שאלות הנוגעות להגדרה עצמית של עמים ולצביון התרבותי, הכלכלי והדמוגרפי של מדינות. שנית, להצביע על הצורך של ישראל להשתלב בשיח ההגירה הבינלאומי שלו מאפיינים משותפים רבים. בבואה לגבש מדיניות הגירה נדרשת מדינת ישראל ללמוד מן הניסיון המצטבר בעולם, בזהירות המתבקשת לאור מאפייניה וצרכיה הייחודיים.

פרק שני: מתווה למדיניות הגירה

הגירה היא כלי שנועד לקדם אינטרסים של המדינה ושל הציבור החי בה. מדיניות הגירה צריכה לתת מענה לצרכים חברתיים, כלכליים, מדיניים, תרבותיים וביטחוניים. בבואה ישראל לגבש מדיניות הגירה מוטל עליה לשקלל

את השפעותיה על חמישה ממדים: (א) ביטחון וסדר ציבורי; (ב) אינטרסים כלכליים; (ג) יכולת קיבול מבחינת גודל האוכלוסייה והרכבה; (ד) זהות לאומית וצביון תרבותי-חברתי; (ה) מערכות הרווחה. בצד השיקולים הכלליים, יש לישראל צרכים ואינטרסים הייחודיים לה או החשובים יותר בהקשרה. ישראל היא מדינה ייעודית שבה מממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית; מדינה הנתונה במלחמה וסכסוך לאומי מתמשך מיום הקמתה; מדינה מפותחת באזור מתפתח; אי דמוקרטי באזור לא דמוקרטי ולא יציב; מדינה קטנה הרגישה לשינויים חברתיים; ומדינה בעלת היסטוריה ומורשת לאומית הצריכות לשמש מצפן מוסרי בעיצוב חוקי הגירה, בעיקר באשר לפליטים.

בעשור האחרון נכנסו לישראל כמה מאות אלפים של מהגרים, המהווים אחוז ניכר מאוכלוסייתה, וחלק ניכר מאוד מהם נכנס אליה או שוהה בה באופן בלתי חוקי. מציאות זו, והעובדה כי רבים עודם מתדפקים על שערי המדינה, מחייבות נקיטת כמה צעדים מיידיים:

- **גיבוש חוק הגירה עדכני.** החקיקה הקיימת נחקקה ברובה עם הקמת המדינה ואינה מספקת מענה לאתגר ההגירה. "הסדרים ראשוניים" בשאלות יסוד של כניסה למדינה והתאזרחות בה מתקבלים כיום בדרג מנהלי וללא דיון ציבורי.
- **תכנון אסטרטגי ומכוון מטרות, על בסיס מסד נתונים אמין.** לישראל אין נתונים בשאלות יסוד כגון מספר המהגרים, שילובם בחברה, תרומתם (ועלותם) לכלכלה ולרווחה ומעורבותם בפשיעה. הכרעות ערכיות מתבססות על תשתית נתונים רעועה וחסרה, ויש קושי לגבש מטרות ברורות ולגזור מדיניות בהתאם. המחסור בנתונים יוצר גם הערכות שונות, שלעיתים נעשה בהן שימוש מניפולטיבי.
- **הסדרה מוסדית על ידי "יד מכוונת".** הטיפול בהגירה ובמהגרים מחולק כיום בין גופי ממשל שונים שראייתם צרה וחלקית. לפיכך הטיפול בנושא "נופל בין הכיסאות" ונעדר יד מכוונת. מצב זה מקשה על מימוש הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהגירה ועל ההתמודדות עם אתגריה. יש לאחד את הטיפול בנושאי הגירה ולהפקידו בידי משרד ממשלתי ייעודי או בידי רשות לאומית מיוחדת.

פרק שלישי: עקרונות למדיניות הגירה

אין לישראל עניין בהגדלה שיטתית של אוכלוסייתה בדרך של הגירה שלא על פי חוק השבות. העיקרון המנחה למדיניות הגירה המוצע הוא "קשה בחוץ, קל בפנים", כלומר מדיניות כניסה נוקשה וסלקטיבית בצד מדיניות הגירה הומנית לאחר כניסה ושהייה ממושכת כדין, לרבות מתן אפשרות לרכישת מעמד ואזרחות בישראל.

א. מדיניות הכניסה לישראל

מדיניות הכניסה לישראל "פרוצה". אין בה אמות מידה ברורות או מטרות. חרף קיומה של "משטרת הגירה", המגמה היא גידול עצום במספר המהגרים. נוכח היקפה הדל של העלייה ונוכח מספרם הרב של המהגרים שלא על פי חוק השבות סובלת ישראל ממאזן הגירה יהודי שלילי.

מוצע שישראל תנקוט מספר צעדים מידיים:

- **קביעת אמות מידה ברורות** למתן היתרי כניסה לישראל, כגון גיל, מצב כלכלי, השכלה, זיקה למדינה, קשר משפחתי קרוב לאזרח המדינה, מכסות וכדומה.
- **חיוב מהגר שמטרתו היא השתקעות במדינה להצהיר** כי הוא מכיר ב"לגיטימיות של ישראל".
- **החלת העילות לאי-כניסה בחוק השבות** (סכנה לביטחון הציבור או לסדר הציבורי או פעולה נגד העם היהודי) **גם על מהגרים שלא מכוח חוק השבות.**
- **קביעת כללי כניסה המותאמים למצב מלחמה וסכסוך מזוין**, לרבות הגבלות כניסה לגבי אזרחים ותושבים של מדינות אויב וישויות עוינות.
- **השלמת מדיניות הכניסה באמצעות אכיפה אפקטיבית**, הכוללת:
 - פיקוח אפקטיבי על גבולות המדינה ואכיפת הוראות הכניסה לישראל (גם באמצעות מכשולים פיזיים בגבולות).
 - הפחתת מספר השוהים שלא כדין.

הדיון במדיניות הגירה בהיר יותר אם מבנים אותו על פי קבוצות מהגרים עיקריות:

עובדי חוץ

השיקול העיקרי המניע מתן היתרי כניסה לעובדי חוץ הוא תרומתם לכלכלה. מוצע שישראל תפתח מסלולים שונים לגבי מהגרי עבודה, אורך שהייתם ומסלול ישיבתם בארץ, בהתאם לצרכיה ומתוך שקיפות. מומלץ כי ישראל:

- **תעודד הגירה "איכותית" לתחומה.**
- **תבטיח את שמירת זכויותיהם של העובדים הזרים.**
- **תפחית את מספר העובדים החוקיים ותקפיד על זמניות שהייתם.**

מבין האמצעים שנועדו להשיג יעדים אלו מוצע שישראל תנקוט את הפעולות הבאות: אימוץ מנגנון של אשרות עבודה מסוגים שונים, שיתוף פעולה בינלאומי ונקיטת סנקציות כלפי מעסיקים ומתווכים.

בני משפחה

השיקול העיקרי המניע מתן היתרי כניסה לבני-משפחה הוא התחשבות בזכויות ובאינטרסים של אזרחי ישראל תוך שמירה על האינטרסים של המדינה. בישראל, כמו בעולם, מספר המבקשים להגר לצורך איחוד משפחות הולך וגדל ותופס את החלק הארי מן המהגרים. ייחודם של אלה גם בכך שכניסתם מכוונת מלכתחילה להשתקעות. החוק כיום מבוסס על שיקול דעת בלבד, פוטר מרוב תנאי ההתאזרחות, וכולל הסדר מפורש רק בהקשרן של בקשות של נתיני אויב. לצורך התווית מדיניות כניסה מבוקרת מוצע:

- **להמשיך לקיים העדפה בהתאזרחות לבני משפחה של אזרח או תושב. ואולם, בה בעת, יש להכפיף הגירת בני משפחה לתנאי הסף הכלליים הנדרשים לכניסה.**

פליטים ומבקשי מקלט

על ישראל לאמץ לחוק הישראלי את עיקרי האמנה הבינלאומית להגנה על פליטים.

היעדר חקיקה סדורה בעניין מבקשי מקלט ופליטים גורם לאי-בהירות משפטית, לחוסר הקפדה על מחויבויותיה הבינלאומיות של ישראל, להליכים מתמשכים ובעייתיים וליחס לקוי לפליטים. המדיניות כלפי פליטים צריכה לאזן בין הצורך להעניק מקלט ומחסה לפליטים ברוחב לב ובאופן מופתי לבין צמצום היקפה העצום של התופעה וניצול הדין לרעה בידי מי שאינם פליטים. מעשית, נדרש מנגנון מושכל והומני, הכולל בין היתר הקמת מתחמי דיור ראויים לשיכון מבקשי מקלט עד שיוכרע בעניינם, הקמת ערכאה ממוקצעת לטיפול בבקשותיהם, מתן העדפה למי שבקשותיהם הוגשו בשגרירות מחוץ לגבולות המדינה והרחקה בלא דיחוי של מי שבקשתם סורבה כדין.

ב. ישיבה בישראל ורכישת מעמד

חוק האזרחות הישראלי קובע מסלול כללי של התאזרחות בתנאים מסוימים, אולם מסלול זה אינו פתוח למהגרים, כולל אלה השוהים בארץ כחוק תקופה ממושכת, פרט למי שהמדינה חפצה ביקרו או שהם בני משפחה של אזרחים. מצד שני, תנאי ההתאזרחות לא הותאמו למציאות ההגירה החדשה. לפיכך מוצע:

- **להרחיב ולחדד קריטריונים להתאזרחות.** מוצע להרחיב את משך השהייה הנדרש בישראל כתנאי סף להתאזרחות; לנסח מחדש את שבועת הנאמנות כך שתכלול גם "הכרה בלגיטימיות של מדינת ישראל, התחייבות שלא לפעול כנגדה והתנערות מנאמנות לישות מדינית אחרת"; לדרוש מעבר של בחינת בקיאות

על "משטר מדינת ישראל"; ולקבוע עילות סף לסירוב לבקשת התאזרחות אף אם המבקש עמד בתנאי הכניסה הכלליים. המדינה רשאית לקבוע מסלולים מהירים ופשוטים יותר לקבוצות מהגרים מיוחדות, כגון עובדים מועדפים או בני משפחה.

- ליצור מסלול להענקת תושבות קבע למי שיושב בארץ כדין במשך תקופה בת 10 שנים וכן, בהמשך, מסלול המאפשר התאזרחות.
- להעניק היתרי ישיבת קבע לילדים של זרים שנולדו בישראל והגיעו לגיל 10, ובהמשך, עם הגיעם לבגרות, ליצור גם מסלול להתאזרחות.

סיכום מבט לעתיד

מתווה זה מוצע לאור מציאות נתונה. עם זאת, יש לצפות שינויים בהנחות היסוד ולהיערך בהתאם. הצורך להתמודד עם גלי הגירה יהפוך בעתיד לדוחק יותר. שיפור במצבה הכלכלי של ישראל, מגמות של הקשחת מדיניות הכניסה באירופה, לחץ דמוגרפי במדינות השכנות – כל אלו עלולים להגדיל את מספרי המתדפקים על שערי המדינה. גם הסדר שלום ישראלי-פלסטיני, לא כל שכן הסדר שלום אזורי, יחייב חשיבה מחודשת. **השעה דוחקת:** מציאות ההגירה הקשה בישראל היא תוצאה מובהקת של היעדר מדיניות סדורה ובצדה היעדרם של מנגנוני אכיפה אפקטיביים. בלא אלו תתקשה ישראל להגשים כראוי את האינטרסים הלאומיים שלה, למצות את הפוטנציאל הטמון במהגרים ובהגירה, ולשמור על כבודם ושל זכויותיהם של מהגרים ושל פליטים.

מבוא

נושא ההגירה – כעניין ציבורי ומשפטי – לא עמד על סדר היום בשנים הראשונות לקיום מדינת ישראל. עליית יהודים ובני משפחותיהם הייתה הצינור הכמעט בלעדי שדרכו גדלה האוכלוסייה שלא בדרך של ריבוי טבעי. היו לכך שלוש סיבות עיקריות: (א) ישראל הייתה גדורה בגבולות המוגנים של שביבת הנשק שנקבעו לאחר מלחמת השחרור; (ב) היא התמודדה עם בעיות ביטחון וכלכלה ולא שימשה מוקד משיכה למהגרים; (ג) קצב פיתוחה וטיבו לא דרשו כוח עבודה זר, בעיקר לנוכח מאגר גדול של עובדים מקרב העולים החדשים והתושבים הערבים המקומיים. כל אלו השתנו בתקופה שלאחר מלחמת ששת הימים. לישראל נוספו שטחים מוחזקים שבהם מתגוררת אוכלוסייה גדולה וענייה ושדרכם אפשר היה להיכנס לישראל; המשק הישראלי צמח כך שהפער בין רמת ההכנסה בישראל לבין העוני הגדל בארצות העולם המתפתח הסובב אותה התרחב באורח מוחשי; הפיתוח המואץ של ישראל, שהתרחש בד בבד עם ההאטה בעלייה, הגדיל את הביקוש לעובדים לא ישראלים, תחילה מקרב תושבי השטחים המוחזקים ולאחר מכן גם ממדינות זרות.

מסוף שנות השמונים החלו ארבעה תהליכי הגירה משמעותיים: ראשית, פתיחת שערי ברית המועצות לשעבר הביאה לישראל שלושה סוגי אוכלוסייה: יהודים, קרובי משפחה של יהודים הזכאים לעלות ארצה לפי חוק השבות (כתיקוניו משנת 1970) ומהגרים שהם קרובי משפחה של מי שהשתייכו לשתי הקטגוריות האלה ואינם זכאים לעלות ארצה לפי חוק השבות המתוקן.¹ על קבוצות אלו יש להוסיף את בני הפלשמורה אשר אינם זכאים, לפי החלטת הרשויות, לעלות לישראל לפי חוק השבות, אך מהגרים אליה לפי חוק הכניסה לישראל. שנית, לאחר חתימת "הסכם אוסלו" בין ישראל ובין אש"ף בשנת 1993 היגרו לישראל עשרות אלפי בני משפחות פלסטינים מרצועת עזה והגדה המערבית לשם איחוד עם בני משפחות ישראלים. שלישית, עם גבור מעשי הטרור בישראל נזקק שוק העבודה הישראלי לעובדי חוץ רבים יותר, ושהותם של אלו בתוך המדינה – ובכלל זאת המשפחות שהקימו והילדים שנולדו – הציבה אתגרים חדשים. רביעית, רצח העם בדרפור, סכסוכים אתניים ולאומיים בעולם ורדיפות על רקע גזעי הביאו לישראל בעשור האחרון מספר רב של פליטים ומבקשי מקלט שהגיעו לגבולה הדרומי – לאחר מסע מפרך וקשה – ממזרח אפריקה דרך מצרים.

בעקבות תמורות אלו עברה תופעת ההגירה בישראל מהפך כמותי ואיכותי. אך בניגוד לתמורות במציאות, ההסדרים החוקיים – וכך גם הרשויות ומנגנוני הטיפול – נותרו לרוב על כנם משנות החמישים ולא הותאמו דיים למהפך זה. השלכות היעדרם של מדיניות סדורה ושל מנגנונים היכולים להתמודד עם המציאות המורכבת, הלכו והחריפו ככל שהמשיכה ישראל להתכחש להפיכתה ממדינת עלייה למדינה הקולטת גם הגירה לא יהודית בהיקף נרחב.

בעת כהונת ממשלת ישראל בראשות אריאל שרון הוחלט "לגבש מדיניות הגירה למדינת ישראל שתתבסס לא רק על טיעונים ביטחוניים, אלא תבטיח את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".² ב-26 ביוני 2005 הקים שר הפנים אופיר פז-פינס בהסכמת שרת המשפטים ציפי ליבני ועדה מייעצת שתכליתה הייתה להציע מדיניות הגירה לישראל. ועדה זו, שבראשה עמד פרופ' אמנון רובינשטיין, הגישה דוח והמלצות ביניים ב-7 בפברואר 2006. דוח זה לא נידון מעולם בממשלה החדשה שהוקמה בינתיים, ובהיעדר דיון החליטה הוועדה להתפזר. בעקבות מצב זה נוצר פער חמור ומחמיר בין מציאות של הגירה רבת ממדים לבין היעדר מדיניות הגירה בישראל. מטרת נייר העמדה היא להציג את הבעיות העיקריות שמציבה מציאות ההגירה ולהציע קווים מנחים לגיבושה ולעיצובה של מדיניות הגירה כוללת, שתספק מענה הולם למציאות החדשה.

פרק ראשון

ישראל בפרספקטיבה גלובלית

הגירה אינה תופעה חדשה בהיסטוריה האנושית אך ביטוייה המודרניים מציבים אתגר חדש. ראשית, היקף ההגירה וקצבה שונים מאלו שידע העולם בעבר. שינויים טכנולוגיים יוצרים אפשרויות נידות קלות וזולות יחסית בין מדינות ויבשות ומשמשים זרז לגלי הגירה המוניים. בשנות השישים היה מספר המהגרים 75 מיליון בקירוב; כיום הוא 191 מיליון בקירוב – 3% בקירוב מאוכלוסיית העולם – ומספר זה צפוי לעלות (ראו לוח 1).³ בד בבד עם הגידול בהגירה (migration), בחלק ממדינות המערב חלה "בריחה החוצה" של אזרחים (emigration).⁴

שנית, הרכב המהגרים השתנה. עד לפני עשורים אחדים היה מקור ההגירה אל העולם המערבי בעיקר פנימי, כלומר מתוך מדינות המערב. דוגמה בולטת היא גלי ההגירה מאירופה לארצות הברית בסוף המאה התשע עשרה ובראשית המאה העשרים. כיום מגיע שיעור ניכר מן המהגרים ממדינות מתפתחות, נעדרות מסורת דמוקרטית, שברובן עקרונות הליברליזם אינם חלק ממרקם החיים. מהגרים אלו נבדלים לא פעם בתרבותם ובאורחות חייהם מבני החברה שאליה הם מהגרים.

שלישית, מטרות ההגירה שונות. זוועות מלחמת העולם השנייה הובילו להכרה במעמד המיוחד של פליטים ושל מבקשי מקלט. תופעת הפליטים הולכת וצומחת לממדים עצומים בשנים האחרונות, ובצדה אפשר לזהות גם תופעה רחבה של הגירת משפחה, הממלאת כיום את חלק הארי של ההגירה במדינות רבות בעולם.⁵

ככלל, בשני המקרים מדובר בבני אדם המבקשים מעמד קבע והתאזרחות.

לוח 1: הגירה עולמית, 1960–2005

2005	1990	1975	1960	
190,633,564	154,945,333	86,789,304	75,463,352	מספר משוער של מהגרים בעולם
13,471,181	18,497,223	4,217,992	2,163,992	מספר משוער של פליטים בעולם
7.1%	11.9%	4.9%	2.9%	שיעור הפליטים מכלל ההגירה הבינלאומית

מקור: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision* (<http://esa.un.org/migration/>)

לא רק ההגירה השתנתה כיום בהשוואה לעבר. גם העולם המערבי שאליו מגיעים המהגרים השתנה. **ראשית**, העולם המערבי חווה **שינוי דרמטי במבנה התא המשפחתי המסורתי**. פחות זוגות בוחרים במסגרת של נישואין, ואלו שבחרו להינשא עושים זאת לרוב בגיל מאוחר יחסית.⁶ שיעור הגירושין גבוה – במדינות אחדות יש יותר מ-50% גירושין – ושיעור הילודה נמוך.⁷ בצד הגידול בהגירת הנישואין בולטת שקיעת מוסד הנישואין במערב.⁸ **שנית**, **אורח החיים השתנה**. גם בעבר המהגרים הגיעו לחברה ערכית שונה, אך הפער הערכי כיום שונה הרבה יותר. החברה המערבית מתירנית יותר, חילונית יותר ומודרנית יותר. די להזכיר את המהפכה במעמד האישה, את המתירנות המינית ואת זכויות ההומוסקסואלים. נוצר "הלם תרבותי" שלא פעם מוביל להתנגשות בין קהילות מהגרים לבני החברה המארחת.⁹ על רקע זה, סיכוייו של המהגר להיטמע בחברה המארחת נמוכים יותר.¹⁰ **שלישית**, החברה המערבית רגישה כיום יותר מבעבר לשיקולים של **צדק חלוקתי ושל זכויות חברתיות**. צמיחת מדינת הרווחה מאפשרת למהגרים לחיות במדינה המארחת גם בלי להשתלב בשוק העבודה. תופעה זו בולטת במיוחד במדינות באירופה.¹¹

נוסף על השינויים בדפוסי ההגירה ובמאפייני החברה המערבית, גם העולם השתנה. **ראשית**, חלו שינוי גאופוליטי ושינוי בהרכב אוכלוסיית העולם. אוכלוסיית אירופה, שהייתה 25% בקירוב מאוכלוסיית העולם בשנת 1900, הצטמצמה ל-12% בשנת 1999 וצפויה לרדת ל-6% בשנת 2050. לעומתה, אוכלוסיית אפריקה, שהייתה 8% בקירוב בשנת 1900, גדלה ל-13% בשנת 1999 וצפויה לעלות ל-21% בשנת 2050 (ראו לוח 2). **שנית**, חלו שינויים טכנולוגיים מרחיקי לכת, ובהם מהפכת האינטרנט, שאפשרו בין השאר ניידות ותקשורת קלות וזולות יחסית. אלו מאפשרים למהגרים לשמור על קשרי יומיום עם מדינות המוצא. ישראלי החי בניו יורק יכול כיום לקבל לדלת ביתו מדי בוקר את העיתון **ידיעות אחרונות**, להאזין באמצעות האינטרנט לגלגל"צ, כשהוא אוכל ב"ארומה" ומדבר בעברית באמצעות המחשב הנייד עם מכרים בישראל. מציאות זו לא רק מעודדת הגירה – שכן למהגר קל יותר "להיות שם ולהרגיש כאן" – אלא גם מאפשרת, ביתר קלות, שמירה על הזהות הלאומית של המהגר, על שפתו ועל תרבותו.¹² תופעת האזרחות הכפולה, שהייתה בעבר חריג בדין הבינלאומי, הופכת למקובלת במדינות רבות.¹³ על רקע זה, צמחה תופעה של קהילות על-לאומיות (transnational communities). **שלישית**, **משטר זכויות האדם השתנה**. שלא כבעבר, מדינות אינן ריבוניות עוד להחליט באופן מוחלט בענייני הגירה והן כבולות במידה רבה למשטר זכויות אדם, בעיקר כלפי המהגרים הנמצאים כבר בשטחן.¹⁴ ולבסוף, במהלך המאה העשרים החל העולם המערבי להכיר בזכויות

קבוצתיות של מיעוטים, מציאות התורמת לעידוד דרישות לאומיות מצד קבוצות מיעוט המתגוררות במדינות לאום.

לוח 2: שינויים בהרכב אוכלוסיית העולם, 1900–2050 (במיליונים ובאחוזים מסך הכול)

2050			1999	1950	1900	
חלופה גבוהה	חלופה בינונית	חלופה נמוכה				
10,934	9,322	7,866	5,978	2,521	1,650	סך הכול
(6%) 654	(6%) 603	(7%) 556	(12%) 729	(22%) 547	(25%) 408	אירופה
(59%) 6,430	(58%) 5,428	(58%) 4,527	(60%) 3,634	(56%) 1,402	(57%) 947	אסיה
(21%) 2,320	(21%) 2,000	(22%) 1,694	(13%) 767	(9%) 221	(8%) 133	אפריקה
(9%) 975	(9%) 806	(8%) 657	(9%) 511	(6%) 167	(4%) 74	דרום אמריקה
(5%) 502	(5%) 438	(5%) 389	(5%) 307	(7%) 172	(5%) 82	צפון אמריקה
(>1%) 53	(>1%) 47	(>1%) 42	(>1%) 30	(>1%) 13	(>1%) 6	אוקיאניה

מקור: United Nation Department of Economic and Social Affairs, *Population Division: World population in 2300* (2004).

התחזיות הדמוגרפיות מלמדות כי קהילות מהגרים או צאצאיהן עשויים להפוך במהלך שנות דור או שניים לקהילות רוב בכמה ערים ומדינות באירופה.¹⁵ המרקם הדמוגרפי משתנה גם בארצות הברית: לשכת מפקד התושבים צופה גידול של 44% בקירוב באוכלוסייה עד שנת 2050; מהגרים אסיאתיים והיספאניים הם הטעם המרכזי לכך.¹⁶ קהילות המיעוט האסיאתיות, האפרו-אמריקניות והלטיניות יהפכו יחד לרוב בשנת 2042.¹⁷ רוב מקסיקני צפוי בטקסס בשנת 2035 ובקליפורניה – בשנת 2040.¹⁸ נתון זה מעורר דיון מחודש בחשש מהקמת מובלעות תרבותיות בלב ארצות הברית שערכיהן זרים לערכים האמריקניים.¹⁹ דיון זה חורג מן הדיון הקלסי בהגירה ומהגרים. הוא מעלה לא רק סוגיות של חברה, כלכלה ואינדיבידואלים אלא גם סוגיות הקשורות להגדרה עצמית ולקולקטיבים ובהן השאלה אם ההגירה היא תהליך שבאמצעותו נבנית חברה ומתחזקת או שמא נחלשת והופכת מפוצלת. מדובר באתגר חדש המחייב חשיבה מחודשת.

המציאות החדשה מובילה לשינויים בדיני ההגירה בעולם. אין כמעט מדינה מערבית שלא שינתה – ובדרך כלל הקשיחה – את חוקי ההגירה ואת הקריטריונים

לכניסה לשטחה.²⁰ כך למשל החמירו מדינות בתנאים הכלכליים והסוציאליים הדרושים לכניסה ולהתאזרחות; הטילו מכסות כלליות על הגירה ומכסות ספציפיות על סוג מסוים של הגירה; החמירו בדרישות התרבות הנדרשות ממהגרים כתנאי לכניסה ולהתאזרחות; החמירו בבדיקות הרקע הפרטניות בטרם מתן היתר לכניסה ולישיבת קבע, לרבות בדיקות די־אן־איי כדי לאמת קשר משפחתי; הטילו מגבלות גיל על נישואין לבן זוג זר כדי להתמודד עם תופעת נישואי נוחות, נישואי בוסר ונישואי כפייה; אימצו דרישות להוכחת זיקות ונאמנות למדינה הקולטת בטרם כניסה או התאזרחות.²¹ מגבלות אלו הוטלו, גם אם לא באופן אחיד במדינות השונות, על כל סוגי המהגרים, לרבות בני משפחה ופליטים. תכליתן היא לגבש מדיניות שמצד אחד תאפשר קליטת מהגרים בהתאם לצורכי המדינה ומצד אחר תאפשר בקרה על טיב המהגרים ועל מספרם.

ישראל אינה אי בודד. בבואה לגבש מדיניות הגירה מושכלת, עליה להשתלב בשיח הבינלאומי, שלו מאפיינים רבים משותפים. ההגירה במאה העשרים ואחת, על מכלול ההזדמנויות והאתגרים הגלומים בה, היא תופעה גלובלית: יש ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות, בזהירות המתבקשת לאור האינטרסים הייחודיים של מדינת ישראל.

פרק שני

מתווה למדיניות הגירה

א. שיקולים כלליים במדיניות הגירה

מדיניות הגירה יש לתכנן במבט נרחב וארוך טווח. הצלחות וכישלונות של מדיניות הגירה נמדדים לאורך זמן, בדרך כלל כעבור דור או שניים. למשל, אתגר ההגירה באירופה כיום נובע במידה רבה מהחלטות שהתקבלו ובוצעו בשנות השבעים של המאה העשרים, אשר אפשרו בין היתר הגירה לא מבוקרת מאסיה ומאפריקה. את תוצאות המדיניות שתיקבע בישראל נוכל אפוא לראות רק בעוד דור או שניים. כיוון שהגירה לא יהודית היא תופעה חדשה יחסית, אין לישראל ניסיון עצמאי עשיר שעליו ניתן להסתמך. לפיכך ראוי ללמוד מניסיונם של אחרים ולעסוק בניסויי חשיבה. עם השיקולים העיקריים המשמשים לגיבוש מדיניות הגירה נמנים דמוגרפיה, זהות לאומית, ביטחון, כלכלה ורווחה.

הגירה ודמוגרפיה: מדיניות הגירה מתבססת, בראש ובראשונה, על צרכים ועל יכולת קיבול דמוגרפית. היא חלק חשוב מתכנון לאומי ארוך טווח בדבר גודלה, הרכבה וצביונה של האוכלוסייה. למאזן ההגירה יש גם זיקות גומלין למשתנים כגון: צפיפות אוכלוסין, זמינות משאבים טבעיים (צריכת מים למשל), איכות סביבה ואיכות חיים.

הגירה וזהות לאומית: למדיניות הגירה השלכות על צביונה של החברה. המהגר אינו מגיע לבדו; יחד עמו מהגרים תרבותו, שפתו ואורחות חייו (ולעתים, גם משפחתו). ניסיון של המדינות מלמד כי קליטת מהגרים ממדינות שלהן רקע תרבותי הדומה לזה של ארצות היעד היא המפתח להצלחה. ולהפך: קליטת מהגרים שתרבותם נבדלת מתרבות החברה המארחת עלולה להיות מקור לקשיים: היא עלולה לפגוע בסיכויי ההשתלבות שלהם – השתלבות חברתית וכלכלית אך גם תרבותית²² – ולעורר מתח חברתי. ככלל, המהגרים לארצות הברית משתלבים בחברה האמריקנית (מצב חריג משקפים המקסיקנים, אך גם במקרה זה ניכר שיפור בדור הצאצאים). מצב זה אינו תקף לחלק מקהילות המהגרים באירופה, השומרות על תרבותן ועל אורח חייהן. שוני זה נעוץ בהבדלים שבין אירופה לאמריקה מבחינה היסטורית, דמוגרפית, דתית ומשטרית אך גם בהבדלים שבין קהילות המהגרים. מכל מקום, הגירה מסיבית ולא מבוקרת עלולה לאתגר את אופייה התרבותי של מדינת הלאום.

הגירה, ביטחון וסדר ציבורי: נושא ההגירה עורר לאחרונה סוגיות רבות למדי של ביטחון וסדר ציבורי בעולם.²³ בארצות הברית, כל 19 חוטפי המטוסים בפיגועי 11 בספטמבר נכנסו למדינה כחוק באמצעות אשרת סטודנט או תייר. מחקר שערך מכון ניקסון מצא שרוב הטרוריסטים בארצות הברית ובאירופה בשנים האחרונות הם מהגרים או דור שני של מהגרים. דור שני של מהגרים אחראי לפיגועי הטרור בלונדון בשנת 2005 ולתאי הטרור שנתפסו בהמבורג בשנת 2007, ולהבדיל – גם למהומות בפרברי פריז ובסידני בשנת 2005.²⁴ הקשר בין הגירה וביטחון רלוונטי ביחוד במדינות הנלחמות בטרור, שבהן חופש תנועה של טרוריסטים הכרחי לביצוע יעיל של פיגועי טרור.²⁵ הגירה מעוררת גם סוגיות של פשיעה. בהקשר זה, ניסיון של המדינות אינו אחיד: באירופה נמצא שהמהגרים מעורבים בפשיעה בשיעור גבוה יותר בהשוואה לחלקם היחסי באוכלוסייה. בארצות הברית הנתונים הפוכים: מתברר שהדור ראשון של מהגרים מעורב פחות בפשיעה בהשוואה לאוכלוסייה המקומית.²⁶

הגירה וכלכלה: מדינות קולטות הגירה בראש ובראשונה ממניעים כלכליים. מאזן הנתונים מלמד כי הגירה מבוקרת היא תופעה כלכלית משתלמת.²⁷ ככלל, המהגרים לא רק ממלאים חוסר בביקוש עבודות שהאוכלוסייה המקומית אינה מספקת אלא גם מייצרים מקומות עבודה נוספים. כמו כן, להגירה יש ככלל השפעה חיובית על התוצר הלאומי הגולמי לנפש במדינה הקולטת, נוסף על השפעה חיובית על כלכלת המדינה השולחת. עם האדם מהגרים גם כישוריו, ואלו תורמים ליזומה ולתחרות.²⁸ בניגוד לעמדה הרווחת, הגירה מבוקרת אינה תופסת מקומות עבודה של מקומיים ואינה מגדילה את האבטלה, הגם שהיא עשויה להנמיך במקצת את השכר הממוצע במשק בענפים מסוימים.²⁹

הגירה ורווחה: להגירה עלות ותועלת במונחי רווחה. ניסיון של המדינות בתחום זה אינו אחיד. הניסיון האמריקני מלמד כי המהגרים תורמים עקרונית במיסוי ובייצור הכולל יותר מאשר עלותם במונחי רווחה. לא הוכח כי קצבאות רווחה מספקות תמריץ שלילי לשילוב המהגרים בשוק העבודה.³⁰ נתון זה מוסבר בתנאיה המיוחדים של ארצות הברית ובתרבות העבודה בה. עם זאת, למדינות באירופה ניסיון שונה. ברבות מהן עלות המהגרים בתשלומי רווחה אינה כדאית. ההיקף הנדיב של הקצבאות – חינוך, בריאות, דיור, נכות ואבטלה – מספק תמריץ שלילי לשילוב מהגרים בשוק העבודה. במבט כולל, ניתן לומר כי היקף הניצול לרעה של קצבאות רווחה באירופה גבוה יותר בקרב מהגרים בהשוואה למקומיים.

החלטות על מדיניות ההגירה מחייבות חשיבה גם על פרק הזמן המועדף לשהיית המהגר במדינת היעד. מדיניות הגירה יכולה להעדיף שהיה קצרת מועד

של המהגר, כניסה מחזורית (עונתית, חוזרת ונשנית), ארוכת טווח או קבועה. **ארעיות או קביעות** מעלות אף הן סוגיה רבת חשיבות, שיש להביאה בחשבון במסגרת השיקולים במדיניות הגירה. בהקשר זה, החלטות הנוגעות למדיניות הגירה מחייבות גם חשיבה מושכלת באשר להתייחסות למי ששהייתו בארץ לא חוקית.

הגירה היא כלי מדינתי שנועד לקדם את האינטרסים ואת הרווחה של המדינה ושל הציבור החי בה. מדובר בהחלטה ערכית ביסודה הנובעת מן החשיבות שאנו מייחסים למגוון השיקולים. הגם שיש בניסיוןן של מדינות בעולם לשפוך אור על המתווה למדיניות הגירה, אין בו לבדו כדי לקבוע מסקנות באשר למדיניות המתאימה לישראל. **בישראל, כמו בכל מדינה אחרת, המתווה למדיניות הגירה דורש התייחסות גם למאפייני היסוד הייחודיים בהקשרה.**

ב. שיקולים פרטיקולריים במדיניות ההגירה לישראל

מדיניות ההגירה של ישראל צריכה להיות קשורה במוצהר לאתגרים הייחודיים לה או החשובים יותר בהקשרה. העיקריים שבהם הם היותה דמוקרטיה ייעודית, דמוקרטיה במלחמה, מדינה מפותחת באזור מתפתח ומדינה קטנה הרגישה להשלכות של שינויים דמוגרפיים. לכל אלו מצטרפות גם מורשת ישראל וההיסטוריה היהודית.

דמוקרטיה ייעודית: ישראל היא מדינה ייעודית: כלומר, היא המדינה שבה ממש העם היהודי את זכותו להגדרה עצמית. לשם כך הוקמה ובתור שכזאת זכתה להכרה וללגיטימיות בהחלטת האומות המאוחדות מיום כט בנובמבר 1947 ובמסמכים בינלאומיים אחרים.³¹ אחד הכלים הבסיסיים למימוש ייעוד זה הוא חוקי ההגירה. בבוא ישראל לגבש מדיניות הגירה, עקרון השבות צריך להמשיך לשמש מסד נורמטיבי מרכזי.³² בצדו, על חוקי ההגירה לסייע בשמירה על צביונה היהודי-דמוקרטי של ישראל. שמירה על רוב יהודי מוצק היא צורך קיומי וביטחוני, מוצדק נורמטיבית, שנועד להבטיח את המשכיות מדינת ישראל.³³ דברים אלו נכונים בפרט בהקשר של ההגירה הפלסטינית, המצטרפת למיעוט לאומי גדול בתוך ישראל ועלולה לערער בעתיד את פתרון "שתי מדינות לשני עמים". עם זאת, את מימושו של היעד הזה אין להשיג בכל מחיר. כמדינה דמוקרטית, ישראל מחויבת לעקרונות מקובלים של משטר זכויות האדם.

דמוקרטיה במלחמה: ישראל היא דמוקרטיה במלחמה הנתונה בסכסוך לאומי מיום הקמתה. גבולותיה בחלקם משותפים למדינות ולישויות אויב שעמן מתנהל לסירוגין עימות מזוין: סוריה, לבנון וממשלת חמאס. מדינות וישויות אלו אינן

מכירות בלגיטימיות של ישראל ונתיניהן מתחנכים לאור שנאת ישראל. מעבר לגבול הסמוך, שוכנות מדינות הנתונות במצב מלחמה עם ישראל, ואחת מהן – איראן – אף קוראת בגלוי להשמדתה. גם במדינות הגבול שחתמו עם ישראל על הסכם שלום, יש אוכלוסייה עוינת שחלקה אינו מכיר בקיומה ותומך בפעילות אלימה נגדה. בצד זאת מתקיים מצב מיוחד במינו באזור יהודה ושומרון. באזור זה אין אמנם מדינה אך ישנה רשות אוטונומית חלקית הרואה את עצמה – ואחרים, ובכלל זאת ישראל, רואים אותה – כגרעין של מדינה פלסטינית עתידית. ישראל נתונה עמה לסירוגין בסכסוך מדיני וביטחוני, וביתר שאת גם עם תושבי האזור, שבו השנאה לישראל והתמיכה בטרור גבוהות במיוחד. על רקע מציאות זו, מדיניות הגירה לישראל מחייבת נקיטת אמצעים המאזנים בין צורכי ההגירה לבין שיקולי הביטחון.³⁴

דמוקרטיה מפותחת באזור מתפתח: ישראל היא הדמוקרטיה המערבית היחידה שכל גבולות היבשה שלה נושקים למדינות עולם שלישי עם פערי תוצר לאומי גולמי מן הגדולים בעולם. פערים אלו נרחבים יותר למשל מן הפערים שבין ארצות הברית למקסיקו. כאמור, הכלכלה משמשת כוח דחיפה ומשיכה חשוב בהגירה הגלובלית, ולכן אפשר להניח כי מיקומה הגאוגרפי של ישראל – מפגש היבשות שבין אסיה לאפריקה – יהפוך אותה ליעד מועדף למספר רב של מהגרים המבקשים מזור כלכלי וחיים טובים יותר. על כך נוספת העובדה כי המשטר בחלק ממדינות האזור אינו יציב וכי חלק מתושביהן מחפש מפלט ממדיניות מכבידה או מסכסוכים אלימים. על רקע זה, חוקי ההגירה של ישראל צריכים לשקף את הצורך לצמצם הגירה מסיבית, אשר עלולה להיות נטל כבד על כלכלתה ועל רווחתה. יתרה מכך: ישראל היא אי דמוקרטי מערבי באזור שאינו כזה. מדיניות ההגירה של ישראל צריכה לצמצם את החשש מפני הגירה המתגרת את תרבותה הדמוקרטית.³⁵

מדינה קטנה: התיאור עד כה מקבל משנה חשיבות בישראל בהיותה מדינה בעלת שטח מצומצם ואוכלוסייה מעטה יחסית הרגישה לשינויים חברתיים שמקורם בהגירה. לא במקרה המדינות המצמצמות כיום הגירה בעולם הן מדינות לאום שלהן אוכלוסייה קטנה יחסית – כגון אוסטרליה, דנמרק והולנד – ושבהן ניתן להבחין ביתר קלות ומהירות בהשלכות של שינויים דמוגרפיים. בצד כל אלו, **ההיסטוריה היהודית ומורשת ישראל** צריכות לשמש מצפן מוסרי בעיצוב חוקי ההגירה. הלקח של זוועות השואה צריך להשפיע על עיצוב מדיניות המבטאת רגישות ופתיחות – אף יותר מן החובות שדורשים כללי הדין הבינלאומי – בכל הנוגע למקרים אותנטיים של פליטים ושל מבקשי מקלט. בעניין זה, דעתנו היא שעל ישראל להיות "החלוץ העובר לפני המחנה". מורשת ישראל מחייבת

גם מתן יחס הולם כלפי הגר החי בקרבנו. ישראל רשאית אמנם לאמץ כללי כניסה נוקשים ולהקפיד באכיפה של חוקי ההגירה, אולם היחס למהגרים שבקרבה ראוי שיושגת על הומניות. בכך ישקפו חוקי ההגירה של ישראל את הייחודיות ההיסטורית של העם היהודי ואת מורשתו הלאומית.

ג. המצב בישראל והצורך הדוחק בשינוי

הדיון הציבורי על אודות הגירה בישראל נמצא בראשית דרכו.³⁶ בראש ובראשונה, לישראל אין מדיניות הגירה שיטתית ומוכוונת מטרות. הנחת היסוד הייתה ועודנה שאין צורך במדיניות זו הואיל וישראל אינה מדינת הגירה. הנחה זו הובילה את בג"ץ לפסוק לאחרונה כי "אופייה של המדינה נתפס כ'מדינת עלייה', קרי, מדינת שבות, לא כמדינת הגירה... הגירה נראתה כמושג של 'ככל המדינות' שאינו תואם את ההווה הישראלית הייחודית ואת החזון הציפוני".³⁷ גם המינוח – ובעקבותיו איסוף הנתונים במשרדי הממשלה – לא דן ברובו ב"הגירה" אלא ב"עלייה" וב"ירידה".

הנחת יסוד זו אינה תואמת עוד את המציאות. ראשית, כמו מדינות מפותחות אחרות, גם ישראל הפכה ליעד אטרקטיבי המושך עובדי חוץ במספרים הולכים וגדלים. במיוחד לאחר פרוץ אינתיפאדת אל-אקצא, ישראל אפשרה ואף עודדה הגירת עובדי חוץ לשטחה כדי להחליף את כוח העבודה הפלסטיני, שמטעמי ביטחון אי-אפשר היה עוד לסמוך על העסקתו היציבה. רבים מעובדים אלו נותרו לחיות בישראל וחלקם הוליד בה ילדים, ובמקרים רבים שהותם הארעית הפכה לשיבת קבע. שנית, בשל מצבה הכלכלי ומיקומה הגאוגרפי – גבולה הדרומי של ישראל מצוי בנתיב המעבר היבשתי היחיד שבין אפריקה לאירופה – הפכה ישראל יעד מועדף להגירה גם בעבור פליטים ומבקשי מקלט. מספר המסתננים לשטחה נתון בעלייה והוא עמד בשנת 2008 על 7,580 זרים בקירוב (600 בקירוב בממוצע מדי חודש).³⁸ שלישית, מאז 1967, ובייחוד לאחר הסכמי אוסלו, קלטה ישראל מספר עצום של מהגרי משפחה פלסטינים. חלק ניכר מהם קיבל מעמד קבע בישראל. רביעית, אף על פי שאינם נחשבים "מהגרים", מאות אלפי זכאי חוק השבות – אשר אינם נחשבים "יהודים" לפי הגדרתם בחוק השבות – עלו לישראל ממדינות ברית המועצות לשעבר. חמישית, מדינת ישראל קלטה אלפים מבני קהילת הפלשמורה, אף על פי שאינם זכאי עלייה.

ישראל מתמודדת אפוא עם מציאות חדשה. חלק ממציאות זו "נכפה" אמנם על המדינה, אך חלק אחר נובע ממדיניות שגויה או חסרה. מציאות זו מחייבת גיבוש של מדיניות הגירה. החקיקה הקיימת – חוק השבות, התש"י-1950, חוק

האזרחות, התשי"ב-1952 וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, כפי שיושמו על ידי משרד הפנים וכפי שפורשו על ידי בתי המשפט – אינה נותנת מענה לשינוי שחל בנסיבות. חקיקה זו התאימה בשעתו למצב של מדינה מתהווה הקולטת עולים יהודים, אך היא אינה עונה על הדרישות של המציאות החדשה. המשך המצב הקיים גורם לאי־בהירות משפטית ולהחלטות אד־הוק המובילות לפגיעה באינטרסים של המדינה וגם להפרה שיטתית של זכויות אדם ולהתעמרות בזרים. בהיעדר מדיניות נאלצים בתי המשפט להכריע בתיקים קשים בלי שיש הסדר עקרוני, תוך כדי הסתתם להכרעה על בסיס פרטני שאינו מביא בחשבון בהכרח אינטרס לאומי מגובש ועקיב. מצב זה גם מקנה לשר הפנים ולפקידי משרדו סמכות רחבה וספק־חוקית לעצב "הסדרים ראשוניים" בשאלות יסוד של כניסה למדינה, תושבות והתאזרחות, וזאת באמצעות הנחיות מנהליות שלעתים אינן מפורסמות במלואן.³⁹ חסרות גם היכולות להתמודד עם מציאות של הגירה מסיבית ולא חוקית. כך הדבר מבחינת מנגנוני קשר עם מדינות המוצא של המהגרים, הקפדה על זכויות מהגרים בארץ, ניהול הגבולות, טיפול בנכנסים לישראל ללא היתר ושכלול הדרכים למציאת מענה לגורל הנכנסים שאינם זכאים להישאר אך גם אינם יכולים לחזור לארצותיהם.

היבט נוסף של היעדר מדיניות הגירה סדורה הוא מחסור עצום בנתונים בסיסיים. כך למשל לא מצאנו ולו גרף רשמי אחד המציג מגמות הגירה לפי חתך של סוג ההגירה (משפחה, פליטים, עבודה וכדומה), חתך שנתי ושיעור מסך האוכלוסייה, נתון בסיסי הקיים בכל מדינה מערבית. מעט מאוד ידוע גם על שילוב המהגרים ועל זהותם.⁴⁰ האם המהגרים – בייחוד ילדיהם שנולדו בישראל – חשים ישראלים? האם הם מעורבים בתרבות הישראלית? האם הם מרגישים שייכים בחגים ובאירועים ממלכתיים? כמה מהם דוברי עברית? כמה מהם מוכנים לשרת בצה"ל? קשה לדעת. כמו כן, קשה לאמוד את היקף המעורבות של מהגרים ושל צאצאיהם בטרור, בפשיעה ובאירועי סדר ציבורי. אין גם איסוף שיטתי של נתונים על תרומת המהגרים לכלכלת ישראל ועל היקף תשלומי הרווחה המוענקים למהגרים ולילדיהם.⁴¹ במצב הקיים, הכרעות ערכיות מתבססות על תשתית נתונים רעועה וחסרה, ויש קושי לגבש מטרות ברורות ולגזור מדיניות המותאמת לצרכים. המחסור בנתונים יוצר גם הערכות הנבדלות זו מזו באופן ניכר, ואשר נעשה בהן שימוש העלול להיות, או להתפרש, כמניפולטיבי. בניית מסד נתונים זמין ואמין היא צורך דחוף ביותר.

גיבוש מדיניות הגירה מצריך גם "יד מכוונת". במצב הקיים, הטיפול בהגירה מחולק בין הרשויות: "רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול" במשרד הפנים (שהוקמה ביולי 2008 במטרה לאחד את הטיפול בזרים המבקשים להגר לישראל

עם הטיפול בזרים השוהים בה), "מינהל התכנון והמחקר" במשרד התעשייה, "המטה לביטחון לאומי" במשרד ראש הממשלה וגם, במובן מסוים, משטרת ישראל ושירותי ביטחון נוספים, בנק ישראל והמוסד לביטוח לאומי. מצב זה לא רק יוצר חוסר תיאום וכשלים בשיתוף פעולה בין הגופים – דבר הגורם לאי-יעילות הפוגעת הן במהגרים הן באינטרסים מדינתיים חשובים – אלא גם מוביל לראייה צרה ומשרדית, שהיא בעיקרה חשדנית ועוינת, של תחום ההגירה בישראל. גופי הממשלה בוחנים את התופעה מנקודת המבט הצרה שעליה הם מופקדים: השב"כ רואה בחלק מן ההגירה סיכון ביטחוני, לרשות ההגירה גישה אכיפתית הרואה במהגרים תופעה שלילית והיא פועלת בעיקר לגירושם מהארץ, והמוסד לביטוח לאומי רואה בהם נטל סוציאלי. כתוצאה מכך הטיפול בהגירה "נופל בין הכיסאות" ונעדר יד מכוונת. בעיקר בולט חסרונו של מוסד שתפקידו לתכלל את מדיניות ההגירה, לתאם בין שלביה ולטפל ברווחתם ובזכויותיהם של המהגרים.

מציאות ההגירה בישראל כיום אינה נובעת ממדיניות רחבה, הכוללת הכרעות ערכיות מחד גיסא ומנגנוני ביצוע יעילים מאידך גיסא; היא פועל יוצא של היעדר מדיניות סדורה. כבר עתה ניכר שההתעלמות מתופעת ההגירה הגלובלית וממופעיה המקומיים אינה מענה מספק לאתגרים הטמונים בה. יתרה מכך, היא מקשה את מימוש הפוטנציאל החברתי והכלכלי הטמון בהגירה ואת ההתמודדות עם האתגרים שהיא מציבה. על ישראל להפנים שהפכה למדינת הגירה בהיקף נרחב ולקבוע אסטרגיה סדורה להתמודדות עמה, הכוללת עקרונות מנחים וכלים מעשיים. בבואה לעצב מדיניות מקיפה שכזו נדרשת ישראל להתמודד עם ארבע סוגיות עיקריות: היקף ההגירה הרצוי ומטרותיה; הרכב ההגירה; מעמד המשפטי של המהגרים; אופן מימושם ואכיפתם של הסדרים שהוחלט עליהם.

ד. הצורך בהסדרים נורמטיביים ומוסדיים

מדיניות ההגירה של ישראל מעוגנת כיום בשני חוקים מרכזיים: הראשון הוא חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. חוק זה מסדיר את הכניסה והישיבה בישראל, את הדרכים להענקת אשרות ורישיונות ישיבה בה והעילות לביטולם וכן את העילות והנהלים לגירוש מישראל. השני הוא חוק האזרחות, התשי"ב-1952.⁴² חוק זה מסדיר את הדרכים לרכישת אזרחות בישראל ולאיבודה. על חוקים אלו יש להוסיף את חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, המסדיר את היתרי הכניסה והישיבה בישראל מאזורי סיכון ומדינות אויב, וכן כמה חוקים העוסקים בעובדי חוץ, כגון חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, המסדיר

היתרים ומכסות להעסקת עובדים אורחים, וחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, הקובע כעברה פלילית העסקת עובד שלא כדין ומסדיר את התנאים הסוציאליים לעובדי חוץ.⁴³ ההסדר לגבי הפליטים ומבקשי המקלט מעוגן בנוהל פנימי, "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל", שנחתם על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בשנת 2001, ובצדו האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים, שאותה אשררה ישראל בשנת 1958. בפועל, מדיניות ההגירה מוסדרת ברובה המכריע במאות נהלים פנימיים שקבע משרד הפנים בנושאי אשרות כניסה, יציאה והיתרי ישיבה, דרכונים ותעודות מעבר, אזרחות ורכישת מעמד, מעברי גבול, מרשם ואכיפה. נהלים אלו קובעים, הלכה למעשה, "הסדרים ראשוניים" בסוגיות מרכזיות של כניסה ושל מעמד. לפיכך אמות המידה לטיפול באיחוד משפחות, עובדי חוץ, פליטים ומבקשי מקלט מוסדרות, אם בכלל, בהנחיות מנהליות, וזאת בלי שקדם להן שיח ציבורי ובלו שחוקיותן ותבונתן אושרה בכנסת או בממשלה.⁴⁴ **קיים אפוא צורך דוחק בחקיקת הגירה מקיפה ועדכנית, שתסדיר בביור את מטרותיה של ישראל במתן היתרי כניסה ואשרות שהייה בה, את נוהלי הטיפול ואמות המידה לכך ואת השיקולים המנחים. על חקיקה זו לתת מענה לאתגרי המציאות, להיות מותאמת למאפייני המיוחדים של ישראל ולהיות מושתתת על נתונים מבוססים.**

בתחום ההגירה נהנות מדינות משיקול דעת רחב ביותר בעיצוב מדיניות לפי צרכיהן ושיקוליהן. הסמכות לאסור כניסה של זרים או להתנות את כניסתם בתנאים מסוימים מקובלת לרוב כטבועה בעקרון הריבונות ונתפסת חיונית להגדרה העצמית של המדינה. אינטרסים של ביטחון לאומי, סדר ציבורי, הגנה על מוסדות ליברליים, כלכלה, רווחה והזכות להגדרה עצמית עומדים בבסיס סמכותן הרחבה של מדינות לווסת את מדיניות ההגירה. בה בעת, **שיקול הדעת אינו בלתי מוגבל**. סוג אחד של מגבלות מצוי במשפט החוקתי. הגם שבמדינות קולטות רבות בעולם חוקותיהן אינן חלות מחוץ לטריטוריות הריבוניות שלהן ולכן, ככלל, הן אינן מעניקות הגנה חוקתית ללא אזרחים הנמצאים מחוץ לטריטוריה,⁴⁵ החוקה עשויה להטיל מגבלות על המדינה עצמה. דוגמה מובהקת היא הגנה על זכויות חוקתיות של אזרחים, כגון המקרה של הגירת משפחה המערבת גם אינטרסים וזכויות של אזרחים, כאשר אחד מבני הזוג הוא אזרח, ולא רק של זרים. עם זאת, במבט כולל, ניתן לומר שהמשפט החוקתי מטיל מגבלות מועטות על דיני ההגירה במדינות בעולם.⁴⁶ מגבלות מסוג אחר מוטלות מכוח המשפט הבינלאומי. ככלל, הדין הבינלאומי מעניק למדינות שיקול דעת רחב ביותר בקביעת המגבלות והתנאים להגירה: מאז פסק הדין הקלסי בעניין נוטבוים (Nottebohm), שבו נקבע כי "הדין הבינלאומי מתיר לכל מדינה לקבוע את דיני ההגירה ואת דיני האזרחות שלה לפי שיקול דעתה", המשפט הבינלאומי ממעט

מאוד להתערב בנושאים של הגירה ושל אזרחות.⁴⁷ עם זאת, קיימים גם חובת ההגנה על פליטים (נושא שבחלק ממדינות העולם זוכה אף להגנה חוקתית⁴⁸), והעיקרון של איסור אפליה של "קבוצה לאומית מסוימת".⁴⁹ בעיצוב חוקי ההגירה מוענק אפוא שיקול דעת נרחב ביותר. בקצה האחד ניצבות מדינות שאינן מאפשרות כמעט הגירה, למשל דנמרק ויפן. בקצה האחר ניצבות מדינות המעודדות הגירה, למשל אוסטרליה וקנדה. בתווך מצויות רוב הדמוקרטיות בעולם, המתאימות את מדיניותן לצרכיהן ולאופיין.⁵⁰

נוסף על ההיבט הנורמטיבי, יש לטפל גם בהיבט המוסדי של מדיניות ההגירה: מוצע לאחד בישראל את הטיפול המערכתי בענייני הגירה, קליטה ושילוב. במדינות בעולם, הנושא מופקד לרוב בידי משרד ממשלתי ייעודי. טיפול אינטגרטיבי ונבדל עשוי להימסר גם לידי רשות לאומית עצמאית שתוקם לצורך זה. הקמת מנגנון ממשלתי שייעודו הבלעדי הוא טיפול בסוגיית ההגירה היא חיונית בשל חשיבות הנושא ומורכבותו. למנגנון שכזה יוגדרו תפקידים מגוונים, ובהם הצעות לגיבוש מדיניות הגירה והבאתה לאישור הממשלה, ניהול מעקב שוטף ופרסום נתונים, חתירה לשיתוף פעולה בינלאומי, הקפדה על שילוב ראוי של מנגנוני האכיפה וכדומה. קיומו יאפשר גם התמודדות יעילה יותר עם מורכבות התחום: להגירה ישנן השלכות דמוגרפיות, ביטחוניות, תרבותיות, חברתיות, כלכליות ואכיפתיות – ואלו דורשות טיפול שיטתי. כאמור, טיפול מעין זה אינו מושג במצב הקיים של פיצול מוסדי ופונקציונלי של תחום ההגירה בישראל בתוך הממשלה. סמכויותיה של רשות ההגירה שהוקמה לא מכבר במשרד הפנים מצומצמות מכדי להכיל את רוחב היריעה הנדרש, וכפיפותה למשרד הפנים מצרה ממילא את השקפתה ואת יכולותיה. כיום יש כמה ועדות מנהליות העוסקות בבדיקת חריגים או בהחלטות פרטניות.⁵¹ בוועדות אלו – שלעתים אינן פועלות בהיקף מלא – אין די. חשוב שתהיה ערכאה שיפוטית לנושאי הגירה (או, לכל הפחות, מעין שיפוטית ועצמאית) שתעוגן בחקיקה ושתתמקצע בתחומה. נוסף על כך, כפי שיוצג ויוצע בהמשך, על ישראל לערב את נציגותיה הדיפלומטיות הנמצאות מחוץ לארץ בטיפול במהגרים ובהתמודדות עם הסוגיות הקשורות בהגירה.

ה. העיקרון המנחה: "קשה בחוץ, קל בפנים"

מטריצה פשוטה, שבצדה האחד מדיניות כניסה לעומת מדיניות הגירה לאחר כניסה ובצדה האחר גישה מקלה לעומת גישה מגבילה, מעלה ארבע אפשרויות של מדיניות: הראשונה, מדיניות כניסה מקלה ומדיניות הגירה מקלה. גישה זו מאפשרת כניסה באופן קל ופשוט יחסית ויחס נדיב למהגרים לאחר כניסה במגוון

תחומים (מתן זכויות, רכישת מעמד וכדומה). **השנייה**, מדיניות כניסה מקלה ומדיניות הגירה נוקשה. גישה זו מקלה בכניסה אך דוגלת ביחס נוקשה לאחר כניסה (הגבלת זכויות, קושי ברכישת מעמד וכדומה). בלשון פשוטה היא בעד מהגרים אך נגד הגירה. **השלישית**, מדיניות כניסה נוקשה ומדיניות הגירה נוקשה. גישה זו מאפשרת כניסה למתי מעט וכמעט שאינה מאפשרת רכישת מעמד לאחר הכניסה. **הרביעית**, מדיניות כניסה נוקשה ומדיניות הגירה מקלה. גישה זו מאפשרת סלקטיביות בכניסה למדינה, אך לאחר כניסה מתייחסת למהגר באופן מקל. **אנו סבורים שעל ישראל לאמץ גישה זו: תנאי כניסה מחמירים להגירה לצורך השתקעות ובחינה קפדנית של בקשות מהגרים המתעתדים לשבת קבע בארץ, בצד מדיניות הגירה מקלה יחסית לאחר כניסה ושהייה ממושכת כחוק, לרבות אפשרות לרכישת מעמד במדינה.**

מוצע לאמץ בישראל מדיניות כניסה בררנית, שתשרת את מכלול האינטרסים הכלליים והייחודיים של ישראל. במדיניות שכזו אין פסול משפטי. למדינה מוענק כאמור שיקול דעת רחב בעיצוב מדיניות הכניסה למדינה. כך למשל שמור לה שיקול דעת להחליט שהיא אינה מעוניינת כלל בכניסת מהגרים. אמת: מוטלות עליה חובות מסוימות גם בעניין מדיניות כניסה, דוגמת חובות הנוגעות לכניסת פליטים או לצורך להתחשב באינטרסים של אזרחיה ביחס לכניסת בני משפחתם. דוגמה נוספת היא עקרון אי-ההפליה: מרגע שהוחלט לאפשר כניסה, מדינות אינן רשאיות להפלות בין קהילות מהגרים **אך ורק** (solely) לפי מוצאן האתני והגזעי. ואולם, לא כך הוא באשר למדיניות לאחר כניסה, המערבת שיקולים מסוג שונה. בהקשר זה אנו דוגלים במדיניות הומנית המתחשבת גם במהגר ולא רק בצרכים ובאינטרסים מדינתיים. להחלטה של מדינה אם להתיר כניסה נלווה "תג מחיר" ועל המדינה להיות ערוכה לשלמו. מחיר זה מחייב בנסיבות מסוימות הכרה במסלול לרכישת מעמד ובהסדרת משטר הזכויות והחובות שחל בתקופת הביניים. מובן שאם המחיר הופך את ההגירה ללא כדאית לגישת המדינה, יש להקשות עוד בכניסה. בחירה זו בידיה. נדגיש כי העיקרון של "קל בפנים" חל על מי שנכנס למדינה באופן חוקי ואינו חל על נתיב של הגירה לא חוקית.

בניגוד למדינות בעלות אוכלוסייה מזדקנת לנוכח שיעורי פריון נמוכים או כאלו הנזקקות לרבבות ידיים עובדות או ליישוב חבלי ארץ שוממים, מדינת ישראל אינה זקוקה ככלל לתוספת דמוגרפית חיצונית לאוכלוסייתה. הבחנה זו, בצד השיקולים המיוחדים לישראל כפי שתוארו לעיל, הם העומדים בבסיס העיקרון המוצע של "קשה בחוץ, קל בפנים"⁵². כפי שיוסבר להלן, עיקרון זה אינו מתאים לכל סוגי המהגרים ולכל הנסיבות, אך הוא יכול להיות וצריך להיות עיקרון מנחה במדיניות ההגירה בישראל.

על רקע זה נדון עתה בעקרונות יסוד למדיניות הגירה לישראל. הצעתנו מחולקת לשניים. בחלק הראשון יוצגו עקרונות למדיניות כניסה לגבי עובדי חוץ, מהגרי משפחה ופליטים ומבקשי מקלט. אלו ממקמים את ישראל ב"מקום טוב באמצע": מצד אחד, הם אינם מאפשרים כניסה נדיבה; מצד אחר, הם אינם מאמצים מדיניות כניסה נוקשה מדי. בחלק השני יוצגו עקרונות למדיניות הגירה הנוגעים לתושבות ולהתאזרחות בישראל ולמדיניות אכיפה.

פרק שלישי

עקרונות למדיניות הגירה

א. מדיניות הכניסה לישראל

תמונת המצב: גם אם לא משקללים עלייה יהודית כ"הגירה" – ישראל היא מן המדינות הבולטות בקליטת הגירה בהשוואה לגודל האוכלוסייה.⁵³ תורמים לכך מצבה הכלכלי, מיקומה הגאוגרפי וגם סיבות הקשורות לחשיבותה הדתית של ארץ ישראל.⁵⁴ אין אמנם נתונים מדויקים ומרוכזים על היקף ההגירה הלא יהודית אך לפי כמה אומדנים נכנסו לישראל בשני העשורים האחרונים כמה מאות אלפי מהגרים (המהווים כעשירית מאוכלוסייתה): למעלה מ-130,000 מהגרי משפחה (רובם פלסטינים שנכנסו לישראל במסגרת איחוד משפחות),⁵⁵ בין 250,000 לכ-400,000 עובדי חוץ (שיותר ממחצית מהם שוהים בישראל ללא היתר חוקי),⁵⁶ למעלה מ-320,000 עולים שהגיעו לפי חוק השבות ממדינות ברית המועצות לשעבר אך אינם נחשבים יהודים על פי הגדרת חוק השבות.⁵⁷ וכמה אלפי פליטים ובני קהילת הפלשמורה. בניגוד למדינות בעולם, זינוק זה במספר הנכנסים לישראל לא היה פרי תהליך הדרגתי אלא תהליך קצר ומואץ.

חרף החקיקה הנוקשה המגבילה כניסה של מי שאינם זכאי שבות או קרוביהם וחרף "משטרת ההגירה",⁵⁸ המגמה היא גידול במספר המהגרים. בשנת 2005 היה מספר עובדי החוץ 178,000 בקירוב; בשנת 2008 הוא הגיע לכמה מאות אלפים וכעת הוא מוערך כאמור ב-250,000–400,000, שמתוכם יותר ממחצית שוהים שלא כדין.⁵⁹ כך או אחרת, ברור כי מדובר בשיעור ניכר, בייחוד במדינה קטנה כישראל. לפי "דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים" (משרד האוצר 2007), "היקף העסקת עובדים לא-ישראלים התרחב במרוצת השנים והוא חורג בכל קנה מידה מהמקובל במדינות מערביות מפותחות"; "חלקם של העובדים הלא-מקומיים בסך המועסקים בישראל הוא 8.5% לעומת 6% בממוצע במדינות OECD".⁶⁰ היקף ההגירה גדול גם לנוכח המספר המתדלדל של עולים: בשנת 2007, מספר עובדי החוץ החוקיים היה כפול כמעט ממספר העולים. בשקלול כולל, שיעור ההגירה הלא יהודית במאזן ההגירה הוא מכריע. העלייה היהודית נעצרה ועומדת על שיעורה הנמוך ביותר מאז 1983,⁶¹ ובעוד שניתן לצפות גידול

בהגירה הלא יהודית – פוטנציאל העלייה הוא מצומצם מבעבר ויחד עם מספר היורדים נוצר מאזן הגירה יהודי שלילי.⁶²

מסלול הכניסה לישראל של זרים שאינם זכאי עלייה מוסדר בחוק הכניסה לישראל. לצורך זה, מנפיק שר הפנים רישיונות ישיבה, ובמרכזם רישיון לביקור, התקף לשלושה חודשים וניתן להארכה בשנתיים נוספות, רישיון ישיבה ארעי התקף עד שלוש שנים וניתן להארכה בשנתיים נוספות בכל פעם, וכן רישיון לישיבת קבע. רישיון ישיבה לעובד זר, בהתאם לחוק עובדים זרים, מצריך גם הסכמה מצד שר התמ"ת. שר הפנים רשאי להאריך את היתר הישיבה בישראל של עובד חוץ לתקופה שלא תעלה במצטבר על חמש שנים – למעט מטפל סיעודי שהיתר ישיבתו ניתן להארכה, בכפוף לעמידה בתנאים, לתקופות ממושכות יותר, או עובד אחר, בשל נסיבות מיוחדות של תרומה לישראל.⁶³ אמות המידה למתן היתרי כניסה וישיבה ולהארכתם אינן קבועות בחוק אלא בהנחיות מנהליות וניתנות לשיקול דעת של שר הפנים. החוק גם מגדיר את סדרי הכניסה לישראל ואת סדרי החזקה במשמורת והגירוש של שוהים שלא כדין.

מדיניות כניסה מחייבת בראש ובראשונה אמות מידה למתן היתרי כניסה. אלו לא קיימות בחוק הכניסה לישראל. אם נבודד את המגבלות על כניסה שמקורן בשיקולי ביטחון, לישראל אין קריטריונים ברורים לכניסת מהגרים לשטחה. היעדר אמות מידה נבע מן הרצון לחוקק חוקי כניסה שיש בהם שיקול דעת מנהלי רחב, בלי לחייב את המדינה. בפועל, נעשה שימוש בשיקול דעת זה לצורך גילוי פתיחות לביקורים ולתיירות בצד מדיניות הגירה המגבילה את המבקשים להשתקע בארץ שאינם זכאי עלייה. לעומת זאת לגבי יהודים נזנחה, לפחות רשמית, הסתמכות על קני מידה כלשהם (פרט לחריגים מעטים ביותר). אי-נחת מקני מידה שונים ליהודים וללא יהודים, נוסף על מדיניות הבג"ץ שחייבה ניסוח קני מידה להגירה, יצרו מציאות שבה לגבי שתי הקבוצות לא אומצו שום קריטריונים כלליים לכניסה, ולעתים קרובות שיקול הדעת במניעת כניסה הצטמצם לבחינת מאפייניהם האישיים של מבקשי המעמד או לבחינת טיב הקשר ביניהם ובין האזרח או התושב. על רקע זה, הניסיון האירופי יכול לשמש השראה לצורך גיבוש קריטריונים לכניסה.⁶⁴ תנאים אלו מאפשרים צמצום של הכניסה לישראל (שאינה לצורכי תיירות), הבטחת האינטרסים של המהגרים בשהות ובקליטה מוצלחות וכיבוד משטר זכויות האדם הבינלאומי.⁶⁵ להלן כמה דוגמאות:

- **תנאי סף כלכליים וסוציאליים:** מדינות בעולם דורשות ממהגרים – או מאזרחים המבקשים להתאחד במדינתם עם זרים – להוכיח כי הם מסוגלים לשהות במדינה בלי להיות נטל על רשויות הרווחה. התוכן של המגבלות

הכלכליות מגוון וכולל הצגת תלושי שכר ועבודה רצופה, התחייבות מראש למימון עצמאי של ביטוח בריאות, הצגת מסמכים בדבר דיור הולם ולעתים ציון מקום עבודה והתחייבות חוזית לשאת בנטל של מימון בן הזוג. לעתים נדרשות הפקדת ערבות לכיסוי עלויות עתידיות פוטנציאליות או חתימה על "הצהרת היעדר סיוע". דרישות אלו הן לרוב פונקציונליות ותלויות בגיל המבקש, בגודל משפחתו, במשכורתו בעבר ובעיסוקו.⁶⁶

- **ביטחון, סדר ציבורי וזיקה למדינה:** מדינות נוהגות שלא להכניס לשטחן אזרחים או תושבים של מדינות אויב.⁶⁷ חל גם איסור כניסה על מי שיש בעברו עבריינות פלילית חמורה או מעורבות בטרור או סחר בסמים או בבני אדם או חשש שיפגע בביטחון או בסדר הציבורי.⁶⁸ במידה מסוימת, יש גם איסור כניסה, לרוב מוגבל בזמן, על מהגרים שהפרו בעבר את תנאי ההגירה. יש גם דרישות שעניינן נאמנות למדינה, כגון דרישה להצהרת אמונים ולשבועת אמונים.⁶⁹

- **תנאי סף ערכיים-תרבותיים:** מדינות בעולם דורשות מן המהגר המבקש להשתקע במדינה דרך קבע להראות שיש בכוונתו להשתלב בחברה שאליה הוא מבקש להגר. ההנחה היא שקביעת רף תרבותי מסוים תקל על המדינה את שילוב המהגר. הולנד, הבולטת בגישה זו, מציגה מודל המחייב מהגרים להוכיח ידיעת מה בשפה ההולנדית והכרת חיי החברה והתרבות בה. בחינות אלו נערכות בשגרירות הולנד במדינת המוצא והן תנאי כניסה. שיטה ייחודית נקבעה בדנמרק לגבי מהגרי משפחה: האזרח הדני ובן משפחתו חייבים להוכיח שהזיקות המצטברות של שניהם לדנמרק חזקות יותר מכלל מדינה אחרת. כמו כן, יש מדינות, כגון דנמרק או צרפת, הדורשות חתימה על "חוזה אינטגרציה" בטרם כניסה. על המהגר להתחייב להשקיע מאמץ למען ההשתלבות בחברה הקולטת. בחלק מן המדינות, כגון גרמניה או שווייץ, נדרש המהגר גם לקבל על עצמו את אורח החיים במדינה.

- **מכסות:** במדינות רבות מונהגות מכסות הגירה המשתנות משנה לשנה בהתאם לשיקולי מדיניות וחלות על כל המהגרים או על סוג מסוים של מהגרים – עובדי חוץ, בני משפחה ואף קליטת קבע של מבקשי מקלט. מכסות הגירה קיימות למשל באוסטרליה ובאוסטרליה. בארצות הברית, למעט הגירת משפחה מקרבה ראשונה, ההגירה מוגבלת במכסות.

- **תנאי סף של גיל ואיסור על פוליגמיה:** מדינות באירופה קבעו רף גיל מינימלי להגירת נישואין; רק מהגרי נישואין בגיל הגבוה ממנו רשאים להגיש בקשה להגר. בחלק מן המדינות רף הגיל המינימלי שנקבע הוא 18 בעבור שני בני הזוג. באנגליה ובהולנד נקבע רף גיל מינימלי של 21 בעבור שני בני הזוג.

דנמרק קבעה רף גיל מינימלי של 24 בעבור שני בני הזוג. זאת ועוד, בחלק מן המדינות תוחם והוגבל הגיל שבו ילדים יכולים לבקש הגירת משפחה. בדנמרק נקבע רף גיל מקסימלי של 15 (ולא גיל 18 כפי שמקובל ברוב המדינות). בצד זאת מוטל ברוב המדינות איסור על פוליגמיה שמטרתו להגביל את האפשרות של כפילויות במהגרי נישואין. ארצות הברית מגבילה גם את מספר הפעמים שבהן ניתן לבקש מעמד לבן זוג זר לא תושב. בקשה שלישית לא תאושר.

קריטריונים אלו – או חלק מהם – יכולים לשמש **תנאים לכניסה**, והמגמה בשנים האחרונות היא החמרה. הרציונל ברור: לאחר הכניסה, המדינה מוגבלת יותר ביכולותיה, ומשטר זכויות האדם החל בה שונה. קל יותר לדחות בקשה לכניסה מאשר לגרש לאחר כניסה בגלל כישלון המהגר להשתלב בחברה המארחת. רוב הקריטריונים אושרו במוסדות האיחוד האירופי ולאחרונה גם הפכו לחוק, בדירקטיבות הקובעות את אמות המידה של מדיניות הכניסה של האיחוד.⁷⁰ בעזרת מסגרת של קריטריונים כלליים אפשר לעצב מדיניות הגירה המותאמת לאינטרסים לאומיים.

ישראל אינה צריכה לאמץ את אמות המידה המחמירות ביותר, שחלקן אינו תואם את ערכיה. כך למשל ייתכן שאין להרחיק לכת לגישה הדורשת ממהגרים המבקשים להשתקע במדינה דרך קבע ללמוד את השפה ולעמוד בבחינות חודרניות המציגות שאלות ערכיות ותרבותיות כתנאי סף לכניסה. בה בעת, **מוצדק לדרוש מכל מהגר הבא במטרה להשתקע בישראל, כתנאי לכניסה, להכיר ב"לגיטימיות של מדינת ישראל", להתחייב שלא לפעול נגדה ולהצהיר שהפרת התחייבויותיו תגרור סנקציות ובהן קנסות ואף גירוש.**⁷¹ אין חובה ואין תבונה במתן אפשרות כניסה של מהגר שאינו מכיר במדינה או שאינו מוכן להתחייב שלא יפעל כנגדה. כמו כן, **מוצע להחיל את העילות לאי־כניסה, המעוגנות בסעיף 2 בחוק השבות לגבי אשרות עולה של יהודים, גם על הנכנסים לישראל שלא מכוח חוק השבות.** לפי אלו, לא יינתנו 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.⁷² נוסף על כך במציאות הביטחונית הייחודית לישראל, מוצדק **לקבוע כללי כניסה המותאמים לאילוצים מיוחדים של מצב מלחמה וסכסוך מזוין.** למשל, לגבי הגירה ממדינות אויב, ישראל רשאית לדעתנו לסגור את הגבול מפני כניסת מהגרים, אף אם מדובר במהגרי משפחה.⁷³

כאמור, הכלכלה היא השיקול העיקרי בכל הנוגע להגירה. מחד גיסא היא הגורם העיקרי שבעטייו חפצה מדינה בכניסת מהגרים, ומאידך גיסא היא הסיבה

העיקרית להגירת רבים, התרים אחר תעסוקה ורווחה. מדיניות הגירה נדרשת להתאים באופן מושכל בין ביקוש והיצע, באופן שיבטיח לא רק תרומה מיטבית מצד המהגר לשוק העבודה, אלא גם את שילובו באפיק תעסוקתי באופן חוקי, בטוח והומני. בצד כניסתם של מהגרים אלו, בשערי המדינה עשויים להימצא גם פליטים, מבקשי מקלט ומהגרי משפחה. היקף כניסתם של אלו (פרט לבני משפחה של יהודים) היה בעבר מצומצם ולכן לא התעוררה בעניינם בעיה מיוחדת. להבדיל מהגירה "רגילה", שבעניינה שיקול הדעת של המדינה הקולטת נרחב ביותר, מקרים אלו מעלים טעמים כבדי משקל ליצירת חריגים למסלול ההגירה הרגיל: פליטים הם מי שסכנה מוחשית אילצה אותם להתדפק על שערי המדינה, ומהגרי משפחה הם מי שמצויים בקשר ייחודי עם אזרח או עם תושב מדינה זו ומבקשים להצטרף אליו. כיום ניכרת זליגה משמעותית בין שתי קטגוריות אלו ובין ערוצי ההגירה המקובלים: לא תמיד ברור שמבקש המקלט אכן עונה על ההגדרה "פליט", ומהגרי משפחה אינם נסמכים תמיד על קשרים כנים ומשמעותיים דיים, בעוד שאלו השיקולים הייחודיים המחייבים התייחסות נפרדת. לשון אחר: מדיניות הכניסה הכללית לישראל נדרשת להתאים את **מגוון שיקוליה למגוון הקטגוריות של מהגרים הנכנסים לישראל**. להלן נציג שיקולים אלו באשר למהגרי עבודה (ובכללם עובדי חוץ ארעיים), למהגרי משפחה וכן לפליטים ומבקשי המקלט.

1. עובדי חוץ

תמונת המצב: החל בשנות התשעים החלה כניסה מסיבית של עובדי חוץ לישראל. חלקם הובאו באופן יזום כעובדים ארעיים על ידי הממשלה, חלקם נכנסו לישראל מלכתחילה באופן לא חוקי. תופעה זו היא חלק ממגמה גלובלית. בישראל תרמה לכך במיוחד ההתדרדרות במצב הביטחוני, שהובילה לסגר ממושך ברצועת עזה ובגדה המערבית ואגב כך לצמצום בכוח העבודה הפלסטיני ולהגדלת הביקוש לכוח עבודה זול בענפי הבניין והחקלאות. מספר העובדים האורחים נע כיום בין 250,000 ל-400,000 בקירוב, שמעל למחציתם שוהים בישראל שלא כדון (לעתים קרובות בשל הפקעת רישיונותיהם על פי הֶסְדֵר הכבילה למעסיקים, שנפסל בבג"ץ)⁷⁴. הרכבם מגוון אך רובם מגיעים ממדינות מתפתחות שאינן דמוקרטיות ליברליות, כגון תאילנד (כ-30%), הפיליפינים (כ-18%), מדינות ברית המועצות לשעבר (כ-15%), סין (כ-10%), נפאל (כ-6%) ורומניה (כ-5%). חלקם מגיעים מהגדה המערבית או מירדן. רוב העובדים משתלבים בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד – ענף תעסוקה שהתפתח במידה רבה (והביא עמו עלייה בשיעור הנשים מכלל מהגרי העבודה) – ומיעוטם בתעשייה. תופעה של עובדי

חוץ מערבים ומשכילים המגיעים מארצות מפותחות קיימת רק בשוליים והיא כללה פחות מ-1% מסך עובדי החוץ בישראל בשנת 2007.⁷⁵

הואיל והשיקול העיקרי המניע את הגירת העבודה הוא כלכלי, יש חשיבות רבה לתרומת ההגירה לכלכלת המדינה. בסוגיה זו יש מחקר מועט בישראל. "דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים" (משרד האוצר 2007) מטיל ספק בתרומה הכלכלית של עובדי חוץ. לפי ממצאי הוועדה, העסקתם של עובדי חוץ בישראל חורגת בהיקפה מן המקובל במערב. המשק הישראלי פיתח תלות של ממש בכוח עבודה זר; 8.5% בקירוב מסך כוח העבודה בשנת 2007 הסתמך על זרים. לפי האמור בדוח "העסקתם פוגעת באפשרויות התעסוקה ובשכר של ישראלים לא-משכילים, מעכבת הטמעת טכנולוגיות חדשות ומעודדת פעילויות כלכליות שלמשק אין יתרונות יחסיים בקיומם [...] כנגד זאת ההסתייעות בעובדים לא-ישראלים משרתת מטרות חברתיות ולאומיות כעזרה לזקוקים לסיוע סיעודי וחיזוק ההתיישבות החקלאית בספר המרוחק".

מסקנה זו אינה מקובלת על כל החוקרים.⁷⁶ הוועדה מציינת עם זאת כי עלות העסקתם של עובדי חוץ נמוכה יותר בכל ענפי המשק מזו של עובדים ישראלים. הם נכונים לעבוד שעות רבות יותר ותפוקתם ליחידת עבודה גבוהה יותר. ואכן, לפי נתוני בנק ישראל, שכרו של עובד חוץ נמוך ב-40% במוצע משכרו של עובד ישראלי.⁷⁷ מדיניות הכניסה של כוח עבודה זר לישראל והטיפול בו רצופים בליקויים. ראשית, מספר העובדים עצום. ענפים מסוימים במשק פיתחו תלות בכוח עבודה זר. הבולטים שבהם הם בניין, חקלאות וסיעוד. שיעור כוח העבודה הזר מסך כוח העבודה בישראל גבוה ב-2.5% מן הממוצע במדינות OECD. שנית, שיעור השוהים שלא כדין בישראל חריג בכל אמת מידה. בארצות הברית, כשליש מסך ההגירה אינו חוקי, ללא ספק שיעור ניכר. באירופה השיעור נמוך הרבה יותר. בישראל, עם זאת, לפי ההערכה כמחצית מן המהגרים שוהים בה שלא כחוק. שלישית, בישראל אין כמעט עובדי חוץ "איכותיים": פחות מ-1% מסך העובדים הוא משכילים ממדינות מערביות. רביעית, ישראל אינה משלבת את מדיניות ההגירה היזומה בתוך תמונה אסטרטגית רחבה יותר של רצון ועניין, ממשלתי או עסקי, לקיום קשרים עם מדינות המוצא של מהגרים. עובדי חוץ הם חלון הזדמנויות לעסקאות ולמסחר עם מדינותיהם.⁷⁸ במסגרת קשרים כאלו גם ניתן לשפר את התנאים לגיוס עובדים וגם לעודד אכיפה מוקפדת של יסוד הארעיות בעבודתם של עובדים אורחים. חמישית, בצד היעדר הגירה "איכותית" (brain-gain), בולטת התופעה של "בריחת מוחות" (brain-drain). כשלושת רבעי מיליון ישראלים חיים מחוץ לישראל, שיעור ניכר מן האוכלוסייה. חלקם משכילים ואקדמאים: כ-4,600 אנשי סגל אקדמי ישראלי עובדים באוניברסיטאות אמריקניות.⁷⁹ ואולם בישראל, בניגוד

למדינות בעולם, תופעה זו של "בריחת מוחות" אינה נתפסת כחלק מן הסוגיות הקשורות במדיניות ההגירה.

על ישראל לנקוט כמה צעדים משמעותיים לבקרה על ההגירה לצורכי עבודה ולמציוייה. ראשית, יש להפחית במידה ניכרת את מספר השהים הבלתי חוקיים. לשם השגת יעד זה אנו מציעים ארבעה צעדים משולבים. הראשון הוא נקיטת אמצעים של ניהול גבולות (Border Control) שמטרתם למנוע הסתננות לא חוקית. המכשיר העיקרי שנוקטות מדינות בהקשר זה הוא הקמת מכשולים פיזיים, המצוידים באמצעי מעקב וניטור מתקדמים. למשל, הגדר שבונה ארצות הברית בגבול עם מקסיקו והגדרות המקיפות את המובלעות הספרדיות במרוקו – סמוטה ומלייה. כצעד הכרחי, מוצע לבנות מכשול פיזי בגבול עם מצרים, המספק כרחב להסתננות שוהים בלתי חוקיים.⁸⁰ עם זאת, יש לזכור כי מידת היעילות של גדר כאמצעי יחיד לעצירת הגירה לא חוקית הוכחה כמוגבלת בניסיון האמריקני.⁸¹ כמו כן, מכשול פיזי בין ישראל לבין שכנותיה לא ימגר לגמרי את תופעת השהים הבלתי חוקיים, בין היתר הואיל וחלק ניכר מהם נכנסים בשלב זה לישראל כחוק: כיום מצויים בישראל יותר מ־90,000 בני אדם, שפג תוקפה של אשרת התייר שלהם.⁸² לכן, אמצעי שני הוא נקיטת סנקציות כלפי המהגרים ששהייתם אינה חוקית וכלפי מעסיקהם שבתוך המדינה. כיוון שהמדינות שמהן מגיעים השהים הבלתי חוקיים לישראל ידועות – למשל ירדן, מקסיקו, ברזיל, קולומביה ורומניה – ניתן לאמץ את השיטה שהוצעה בנוורבגיה. לפי שיטה זו, תיירים ממדינות שהוכחו בעלות עבר "בעייתי" (ועלולים אפוא לשהות ולעבוד שלא כחוק) יידרשו להפקיד ערבות בחשבון בנק ממשלתי כחלק מתהליך קבלת הוויזה (כ־8,500 דולרים במקרה הנורבגי), ערבות שתוחזר מיד עם יציאתם מהארץ ותחולט במקרה של הפרת תנאי אשרת הכניסה.⁸³ גם בכך אין די. הניסיון האירופי מוכיח שהטלת סנקציות על מהגרים אינה מפחיתה במידה רבה את מספרם. ממצא דומה עולה ממחקר שנערך בארצות הברית. ממצאי המחקר מוכיחים כי יעילותן של סנקציות שננקטו נגד מהגרים ממקסיקו הייתה מוגבלת וכמעט שלא הפחיתה את מספר השהים הבלתי חוקיים. לעומתן, החמרת הסנקציות כלפי מעסיקים של שוהים בלתי חוקיים הפחיתה את מספר האחרונים ב־40%.⁸⁴ צעד שלישי נדרש הוא שיתוף פעולה בינלאומי בין ישראל לבין מדינות המוצא שמהן מגיעים העובדים וכן עם מדינות הגבול. במדינות אירופה החלו לאחרונה לשתף פעולה עם מדינות באפריקה ובאסיה כדי להפחית את מספר המהגרים הלא חוקיים. מוקדם עדיין לקבוע מהי מידת יעילותם של האמצעים האלה אך ממצאים ראשוניים מעידים על הישגים.⁸⁵ נוסף על כך הטלת סנקציות על "מתווכים" המסייעים לעובדים להסתנן למדינה נמצאה כאמצעי יעיל.⁸⁶ שיתוף פעולה עם מדינות המוצא לצורך

מיגור תופעת המתווכים חיוני אף הוא. לבסוף, כצעד רביעי משלים, מדיניות הגירה משמעה גם מדיניות **אכיפה קפדנית כלפי שהיה שלא כדין**. רציונל זה עומד בבסיס הדירקטיבה שאושרה בשנת 2008 בפרלמנט האירופי לצורך מאבק בהגירה לא חוקית במדינות האיחוד.⁸⁷ לפי הדירקטיבה, לשוהים שלא כדין תתאפשר תקופה קצרה של עזיבה מרצון שלאחריה יוצא צו גירוש. הדירקטיבה גם מאפשרת להחזיק את האדם במשמורת לתקופה מרבית של 18 חודש במקרים שבהם יש חשש מהימלטות.

ראוי להדגיש: חלק ניכר מן השוהים שלא כדין בישראל הפכו לכאלו בשל שיטה שהוכרה בג"ץ כלא חוקתית. מדובר בעובדים אשר נכנסו לישראל כדין והחזיקו בה באשרות עבודה כדין אך הפכו לשוהים "שלא כדין" בשל כך שעזבו את המעסיק שאליו הוצמדו מכוח הסדר הכבילה שהיה נהוג בעבר. הסדר זה הוכר כלא חוקתי בהחלטת בג"ץ, ויש לעמוד על כך שאכן יבוטל כליל.⁸⁸ על רקע זה יש לוודא כי **עובדי חוץ שהפכו לשוהים שלא כדין בעקבות הסדר כבילה לא חוקתי יזכו באשרת עבודה לצורך מימוש יתרת תקופת שהותם החוקית, תוך כדי שיהיו צמודים לענף אך לא למעסיק מסוים בו**.

שנית, יש להפחית את מספר העובדים החוקיים ולעודד ארעיות. יש לקבוע יעד שלפיו כוח העבודה הזר בסך כוח העבודה בישראל לא יעבור שיעור מסוים. יש לאפשר **עדיפות במציאת עבודה נוספת לעובדי חוץ שכבר נמצאים בישראל** – גם אגב החלפת המעסיק – על פני "ייבוא" עובדים נוספים, הליך שלא רק מגדיל את מספר העובדים אלא גם מזיק לעובדים הנמצאים בישראל.⁸⁹ נוסף על כך יש להקל את הליך כניסתם של עובדים שהוחלט כבר לאפשר את כניסתם. לשם כך אפשר לערב את הקונסוליות הישראליות בתהליך, באמצעות ריאיון לצורך הליך קבלת רישיון העבודה, באמצעות קבלת מידע על אפשרויות תעסוקה בישראל או באמצעות סדנת הכנה לחיים בישראל.⁹⁰ כך גם תושג שליטה מדינתית על כוח העבודה הנכנס לתחומה ועל טיבו, ותנותק הזיקה לחברות כוח אדם שהוכחה כלא יעילה ולעתים כאכזרית. יש גם **להפחית את דמי התיווך המופקעים שגובים מתווכים ועסקנים מעובדים במדינות המוצא, ואפילו לאסור אותם כליל**. אפשר לקדם יעד זה על ידי הסכמים בין ישראל לבין המדינות השולחות, תוך כדי פיקוח מצד "ארגון העבודה הבינלאומי". מוצע להגביל כניסה ממדינות שאינן חלק מהסכמים אלו. יש להבהיר גם שהגירת העבודה היא **זמנית** ולצמצם את מתן אשרות העבודה במדינות שעובדיהן מפרים בשיטתיות את תנאי האשרות. בה בעת, יש לאפשר מידה רבה יותר של גמישות באשרות העבודה, למשל מתן אשרת עבודה הקשורה לתחום ולא למעסיק. כאמור, צעד זה יספק תקופת ביניים לחיפוש אחר עבודה וימנע "ייבוא" של עובדים נוספים. **אשרת העבודה צריכה**

להיות מוגבלת בזמן, לתקופה של כשלוש (ועד חמש) שנים, שתוארך במקרים חריגים. לעתים יש לתחום אותה לעונה קצרה מסוימת (seasonal employment). אין ליצור "עובדים אורחים של קבע" באמצעות הארכה נמשכת של אשרות עבודה. העיקרון צריך להיות צמצום במספר העובדים והגבלת משך העסקתם, אך בה בעת יש לאפשר לעובד חופש תמרון בבחירת המעסיק. אכיפת ארעיות, גם באמצעות דרישות קפדניות לגבי הגירת משפחה של עובדים אורחים, היא חלק מן המאמצים המותרים להקפדה על תנאי השהיה.

נוסף על צמצום ממדי ההגירה "הלא איכותית" יש לעודד הגירה "איכותית" לישראל. הטעם העיקרי הוא תרומתה לכלכלה. הגירה איכותית תרמה כ-500 מיליארדי דולרים לכלכלה האמריקנית בשנים 1991-2006. כ-55% מן הדוקטורנטים בהנדסה באמריקה הם מהגרים וכך גם כ-43% מן הדוקטורנטים במתמטיקה ובמדעי המחשב. מהגרים ובני מהגרים הקימו את החברות "גוגל", "יאהו", "אי-ביי" ו"סן מיקרוסיסטמס"; 37% מן המהנדסים בעמק הסיליקון הם מהגרים.⁹¹ בבריטניה, הגירה איכותית תרמה ל-20% בקירוב מן הצמיחה הלאומית בשנים 2001-2005.⁹² בצד זאת המהגרים עשויים להועיל גם בתחומים נוספים, למשל באמנות, במוזיקה או בספורט. מהגרים היו חלק לא מבוטל מן הזוכים במדליות במשלחת האמריקנית לאולימפיאדת בייג'ין.⁹³ המדינות מבינות את הפוטנציאל הכלכלי הטמון במהגרים ולכן מעודדות הגירה איכותית על ידי מתן הטבות כלכליות ואפשרות מהירה לרכישת מעמד. כך למשל בקנדה ובאוסטרליה. על ישראל להציב יעד מוגדר של עידוד "עובדים מועדפים" ולאפשר להם רכישת מעמד. נדרש מחקר נוסף כדי לזהות דרכים להשגת יעד זה. מחקרים השוואתיים מראים למשל שהטבות מס אינן ממלאות תפקיד חשוב בעידוד הגירה איכותית. לעומת זאת מעודדים הגירה איכותית מדדים, כגון: איכות חיים, סביבת העבודה, גיוון תעסוקתי ואוניברסיטאות יוקרתיות המושכות צעירים שנותרים לעבוד במדינה. דוגמה לכך היא ארצות הברית, הקולטת כמחצית מן ההגירה האיכותית בעולם.⁹⁴

לצורך השגת יעד זה, מוצע לקבוע אשרות עבודה מסוגים שונים. אשרות אלו יגדירו מסלול כניסה שונה ומדיניות שונה לאחר כניסה ויאפשרו מסלול מהיר ומועדף למהגרים איכותיים - דוגמת משקיעים או משכילים או אנשים המעלים תרומה כלכלית, מדעית, ספורטיבית, תרבותית או הומניטרית המהותית לאינטרס המדינתי. כך למשל בארצות הברית יש חמש קטגוריות עיקריות להגירת עבודה: עובדים מועדפים; עובדים משכילים או מקצועיים שיש בכניסתם צורך לאומי, למשל בתחומי האמנות, המדע או הטכנולוגיה; עובדים מקצועיים שיש בהם צורך בשל מחסור בעובדים מקומיים; עובדים מיוחדים, כגון כוהני דת או

נציגי ארגונים בינלאומיים; משקיעים זרים שהשקעתם המינימלית היא כמיליון דולר וצפויה לייצר מקומות עבודה. קטגוריות אלו משמען קביעת מגוון מסלולי כניסה.⁹⁵ בבריטניה שיטה דומה. מדיניות כניסת מהגרי עבודה מחולקת לחמש מדרגות (tiers): עובדים מיומנים ביותר; עובדים מיומנים שכניסתם נדרשת בשל מחסור בעובדים מקומיים; עובדים מקצועיים; סטודנטים; עובדים אורחים לתקופה קצובה.⁹⁶ לשם השוואה, הגירת עבודה בישראל תואמת את הקטגוריה השלישית במקרה האמריקני ואת הקטגוריה השנייה במקרה הבריטי. יש מהגרים מעטים מאוד בקטגוריות האחרות.

השיטה החדשה שאומצה בבריטניה בשנת 2008 מקטלגת מהגרים לפי **שיטת הנקודות**: כל מהגר מקבל נקודות לפי גילו, הכנסתו, השכלתו ואפשרויות התעסוקה בבריטניה. קטלוג סוג הוויזות לפי שיטת הנקודות אומץ לאחרונה גם באוסטרליה ומקובל זה שנים גם בקנדה ובניו זילנד. מספר הנקודות שנצבר משפיע על מדיניות הכניסה.⁹⁷ לשיטה זו יתרון מפני שהיא מאפשרת **גמישות** בקליטת מהגרי עבודה איכותיים גם מעבר למכסות השנתיות.

למען שלמות התיאור נזכיר שוב את הצורך **בצמצום בריחת המוחות מישראל**. ישראל תופעת בריחת המוחות היא בהיקף חסר תקדים בעולם המערבי. מספר הישראלים החברים בסגל הבכיר באוניברסיטאות בארצות הברית עומד על כ-1,400, שהם 27% מסך הסגל האקדמי בישראל. הצורך בעצירת בריחת המוחות הוא יעד אסטרטגי.⁹⁸

אף על פי שפרק זה עוסק בעיקר בהוראות הכניסה, נחזור ונזכיר כי צעדים אלו, הנוגעים להיקף ההגירה ולטיבה, צריכים להיות חלק **ממדיניות הכוללת גם את הבטחת זכויותיהם של המהגרים ומניעת פגיעה באוכלוסייה זו, שהיא לעתים קרובות מוחלשת**. יש לעמוד על כך שזכויות העובד הזר, כפי שפורסמו גם בהנחיות משרד התמ"ת ("הזכותון לעובד הזר"), ייאכפו וישמרו. בית הדין הארצי לעבודה קבע לאחרונה כי חוק שירות התעסוקה מגן גם על זכויות עובדים זרים;⁹⁹ ראוי לפרש ברוח זו את מכלול חקיקת המגן של דיני העבודה.

2. בני משפחה

תמונת המצב: מספרם המדויק של הנכנסים לישראל לצורך איחוד משפחות – יחד עם המבקשים להישאר בה בשל יצירת קשרי משפחה עם אזרח ישראלי – אינו ידוע. לפי אומדנים שונים, מאז החל תהליך אוסלו קיבלו למעלה מ-130,000 פלסטינים מעמד בישראל מכוח איחוד משפחות,¹⁰⁰ נוסף על כמה אלפי זרים שזכו במעמד מכוח נישואין לאזרחים ישראלים.¹⁰¹ במצב הקיים, אזרח ישראלי צריך להגיש בקשה לאיחוד משפחות לפי נוהלי משרד הפנים ובמרכזם "נוהל טיפול

בבני זוג של אזרחים ישראלים"; על האזרח לעמוד בכמה תנאים ובהם הוכחת כנות הנישואין. עם אישור הבקשה נכנס הזר להליך מדורג לקבלת מעמד של קבע, שנמשך כארבע שנים וחצי לבני זוג הנישואים לאזרחים ישראלים, חמש שנים ושלושה חודשים לבני זוג הנישואים לתושבי קבע, ולפחות שבע שנים לבני זוג שהם ידועים בציבור של אזרחים ישראלים. כיום, בעקבות פסיקת בג"ץ, אין עוד צורך ביציאה של בן הזוג שאינו שוהה בישראל כחוק כתנאי לטיפול בבקשה.¹⁰² אם בן המשפחה הזר שוהה כדין בישראל, הוא רשאי לשהות בארץ עד החלטה בעניינו. במצב הדברים כיום תטופל גם בקשת בן משפחה זר שאינו שוהה כדין בישראל.¹⁰³

בעיקרון, עד החלת הליך האזרחות המדורג בשנת 1996 במסגרת סעיף 7 לחוק האזרחות (וביתר שאת עד חקיקת הוראת השעה של חוק האזרחות והכניסה לישראל בשנת 2003), התירה ישראל הגירת משפחה של זרים לא יהודים ביד רחבה וככלל – ללא קריטריונים ברורים לכניסה.¹⁰⁴ הוראות החוק היו הוראות מסגרת, ולא ניתן בהן מקום מפורש לקריטריונים מן הסוג שצוין לעיל. בשנים הראשונות היה מספר המהגרים נמוך יחסית, והשתלבותם עלתה יפה. מצב זה השתנה: ראשית, מספר המבקשים להגר לצורך נישואין ואיחוד משפחות גדל באורח ניכר במהלך זמן קצר. שנית, בקשות רבות הגיעו מנתינים של מדינות אויב ומאזורי סיכון. השילוב של היקף התופעה ושל הרכב המבקשים הצדיק קביעה של מדיניות מקיפה בנושא הגירת משפחה לישראל, כפי שנעשה במדינות רבות אחרות. על רקע זה, חקיקתו של חוק האזרחות והכניסה לישראל ביולי 2003, שהגביל כניסת מהגרי משפחה משטחי הרשות הפלסטינית ורכישת מעמד בעבורם, יצרה קושי. קושי זה מקורו לא רק בהטלת מגבלות על מהגרים משטחי הרשות הפלסטינית – מדיניות מוצדקת לגישתנו לנוכח הסיכון הביטחוני האפשרי הנשקף ממהגרים מאזור זה, שבו ומתוכו מתנהל עימות מזוין – אלא גם בכך שהוטלו מגבלות רק על מהגרים אלו, ללא מסגרת עקרונית המפרטת קריטריונים לכניסת מהגרי משפחה והכוללת בהן גם התייחסות לשיקולי הביטחון.¹⁰⁵ לאחר פסיקת בג"ץ, שאישרה בדוחק את חוקתיותו של החוק, הוכנסו תיקונים בחוק (שתוקפו הוארך בינתיים): תחולתו הורחבה גם לבני משפחה מסוריה, מלבנון, מעיראק ומאיראן והוקמה ועדה הומניטרית למקרים חריגים.¹⁰⁶ בימים אלו עומד החוק המתוקן בפני בחינה חוקתית נוספת. דיון מפורט בטענות הנוגעות לחוקתיותו חורג ממסגרת נייר עמדה זה. נסתפק באמירה כי לשיטתנו, על פי המשפט הבינלאומי ועקרונות חוקתיים, ניתן להצדיק איסור מטעם מדינה ריבונית, במסגרת שיקול דעתה, על כניסת מהגרים לשטחה (בלי לחייב בדיקה פרטנית של הסיכון הנשקף מכל אחד

מהם), כאשר הם באים מאזורים שבהם מתנהל עימות מזוין כנגדה או שעמם שוררים יחסי עוינות.¹⁰⁷

ניסיון של המדינות בעניין הגירת בני משפחה אינו אחיד. בארצות הברית מדיניות הכניסה מחולקת לארבע קטגוריות: הגירת נישואין, עבודה, פליטות וגיוון (זו האחרונה נקבעת בהגדרה). גם בתוך הגירת הנישואין יש ארבע קטגוריות: הראשונה עוסקת בקרובי משפחה מדרגה ראשונה (בני זוג, ילדים לא נשואים מתחת לגיל 21 והורים). על קטגוריה זו לא חלה מכסה אך חלות מגבלות אחרות. על כל שאר הקטגוריות, של קרובי משפחה מדרגה שנייה ואילך, חלות מכסות ומגבלות נוספות.¹⁰⁸ גישה זו מקלה את כניסתם של קרובי משפחה מדרגה ראשונה אך הרצינול שלה הוא תועלתני: הממשל סבור כי חיים משותפים של אזרחים עם בני משפחתם תורמים ליציבות חברתית, לשגשוג כלכלי ולמניעת בריחת הון כלכלי ואנושי.¹⁰⁹ רצינול זה אינו חל בעיקרון באירופה, שבה הגירת המשפחה עוררה יותר חששות מאשר תקוות, ולכן נעשה ניסיון להגבילה.

הדילמה: מאפיין מרכזי בהגירת המשפחה הוא שהמהגרים, במוצהר ומראש, מבקשים כניסה לצורך רכישת מעמד והשתקעות. בה בעת, הגירה זו מערבת גם אינטרסים וזכויות של אזרחים בכניסת בני משפחותיהם – למדינה חובות משפטיות ומוסריות מוגברות כלפי אלו – וכן אינטרס מדינתי בקידום חיי משפחה.¹¹⁰ האיזון שבין חיי המשפחה לבין האינטרסים המדינתיים אינו פשוט: מדינות בעולם דחו את הטענה כי הזכות לחיי משפחה כוללת גם זכות של האזרח לחייב את המדינה בכניסת בן משפחה זר.¹¹¹ לעומת זאת, בישראל קבע בג"ץ ברוב דעות כי זכותו החוקתית של האזרח למשפחה כוללת בהיקפה גם זכות לחיות עם בן משפחה זר בישראל – וכי זכות זו ניתנת להגבלה באמצעות קריטריונים מקובלים ומכסות הגירה,¹¹² ובלבד שאלו מידתיים ושוויוניים.¹¹³ שיקולים אלו מצדיקים לאפשר פטור חלקי למהגרי משפחה מדרישות הכניסה הכלליות. אלא שבעניין זה, המגמה בעולם היא דווקא להשוות את התנאים של מהגרי משפחה ומהגרים אחרים. לכן, מדינות דורשות גם מבני משפחה זרים לעמוד בתנאי סף כלכליים, תרבותיים ואחרים הנדרשים בטרם התאזרחות ולעתים אף בטרם כניסה. גישה זו מאפשרת למדינות לברור את כמותם ואת טיבם של בני המשפחה, תוך כדי עמידה בסטנדרטים בינלאומיים מקובלים של זכויות אדם.

סעיף 7 בחוק האזרחות מאפשר לבן זוג של אזרח ישראלי לקבל מעמד ואזרחות בלי שעמד בתנאים הכלליים של התאזרחות הנדרשים מבגיר שאינו אזרח המבקש להתאזרח (לפי סעיף 5 בחוק: ידיעת מה של השפה העברית, ויתור על אזרחות קודמת, זכאות לשיבת קבע וכדומה). מסיבות היסטוריות ואחרות, סעיף 7 בחוק, כפי שפורש בבית המשפט, הוא מתירני ומחייב את המדינה לאפשר כניסה ולהעניק

מעמד לבן זוג זה, אלא אם כן יש ראיות לחוסר כנות הנישואין או ראיות פרטניות שלפיהן בן הזוג מסכן את ביטחון המדינה, את הסדר הציבורי או את בריאות הציבור. כאמור, לדעתנו יש מקום לבחון מחדש את עקרונות סעיף 7, ולהכפיף את הגירת המשפחה לשיקולי הגירה כלליים. בפרק הבא נציג את העמדה שלפיה יש להחמיר בתנאים הנדרשים להתאזרחות לפי סעיף 5 בחוק האזרחות ולצמצם את הפטורים מהם, המוענקים לפי סעיף 7. בשלב זה נציין כי אנו סבורים שחלק מתנאים אלו יש להקדים ולדרוש כבר בשלב הכניסה. זאת בייחוד בכל הנוגע להגירת הנישואין שמטרתה המוצהרת והמכוונת היא השתקעות ורכישת מעמד. ראוי שהסדרת נושא כניסת מהגרי משפחה לישראל תלווה בליבון סוגיות נוספות שטרם עוגנו בחוק. כך למשל יש צורך להגדיר את ה"משפחה" הזכאית לכניסה לאחר שעמדה בתנאי הסף הנדרשים: האם בני הזוג צריכים להיות נשואים או שמא די בחיים בצוותא? האם מדובר גם בילדים, ואם כן האם רק בילדים משותפים או בכל אחד מילדיו של בן הזוג? במקרה שהילד נשוי, האם גם אשתו זכאית להגר? האם גם הורים או קרובי משפחה נתמכים של בני הזוג זכאים להגר? מה הדין במקרה של מות בן הזוג או גירושי? במדינות שונות הסדרים שונים.¹⁴ בישראל קיימת פסיקה הנוגעת לחלק מסוגיות אלו והסדרים שאומצו בדין הפנימי, העשויים – בצד חלק מהפרקטיקות הנהוגות כיום – לשמש בסיס להכרעות הנדרשות.

3. פליטים ומבקשי מקלט

תמונת המצב: סוגיית הפליטים ומבקשי המקלט אינה מוסדרת בחוק הישראלי. ישראל היא כנראה הדמוקרטיה המערבית היחידה שאין בה חקיקה באשר למדיניות כניסה וקליטה של פליטים ושל מבקשי מקלט. ההליך לטיפול בבקשות של מבקשי מקלט, לאבחונם ולקבלת החלטה בעניינם מנוסח בנוהל פנימי משנת 2001, "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל", שהוא לכל היותר הנחיה מנהלית. בצד זה אשררה ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים אך החלה רק לאחרונה ביצירת המנגנונים המשפטיים והמוסדיים הנדרשים למימוש מחויבויותיה לפי האמנה. היעדר הסדר ראשוני לגבי פליטים ומבקשי מקלט גורם להיווצרות אי-בהירות משפטית, לחוסר הקפדה על מחויבויותיה הבינלאומיות של ישראל וליחס לקוי לפליטים, המבייש אותנו כעם וכמדינה.

על פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR), בסוף שנת 2007 שהו בישראל כ-1,200 פליטים ו-5,762 מבקשי מקלט (שבקשתם בהליכי בירור). הערכות הרשויות בישראל נוקבות במספרים גבוהים יותר בעניין כניסת מבקשי מקלט לישראל ונמוכים יותר בעניין מתן מעמד, אך גם בעניין זה לא מפורסמים

נתונים. במצב הקיים, אדם המבקש מקלט בטענה שנשקפת סכנה לחייו או לחירותו – מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות חברתית או השקפה מדינית מסוימת – אם יחזור למקום מולדתו, צריך לפנות בבקשה לנציבות האו"ם לפליטים בישראל. ישראל, שחתמה על אמנת הפליטים הבינלאומית בשנת 1954 ואשררה אותה בשנת 1958, מחויבת על פי הדין הבינלאומי לשקול פרטנית כל בקשה למעמד פליטות, גם אם יסודותיה רעועים לכאורה.¹¹⁵ הנציבות עורכת מיון ראשוני. אם בעקבותיו נמצאה ראויה בקשתו של מבקש המקלט, יינתן לו רישיון שהייה ועבודה זמני בישראל (אשרת ב/1) עד הכרעה בעניינו. הנציבות מעבירה את המלצתה למתן מעמד או לדחיית הבקשה לוועדה הממשלתית הבין-משרדית. הוועדה מוסרת את המלצתה לשר הפנים, שלו שמור שיקול דעת אם להכיר במבקש כפליט. במקרה זה, זוכה הפליט למעמד של תושב ארעי בישראל למשך שנה, הניתנת להארכה (אשרת א/5, שתוארך מעת לעת אם יקבע שסכנת הרדיפה עודה קיימת).¹¹⁶ אין מנגנון התאזרחות ייחודי לפליטים או למבקשי מקלט, אף אם הם שוהים כדין בישראל עשרות שנים. נוסף על כך, ישראל מעניקה הגנה לאלו המוכרים כ"פליטים הומניטריים": אלו אינם עונים על הגדרות האמנה, אך מוגנים עד יחלוף זעם בארצותיהם (מלחמת אזרחים או אסון הומניטרי אחר). עד הגעתן של קבוצות מבקשי מקלט גדולות מסודן ומאריתריאה משנת 2007 ואילך, קיבלו מבקשי ההגנה הזמנית רישיון זמני לשהות ועבודה, אך זה הומר מאז למעמד מוגבל של "מעין אשרה", מסוג שחרור בתנאים מגבילים על פי חוק הכניסה לישראל. הסודנים¹¹⁷ והאריתראים מונים כיום כ-70% מכלל מבקשי המקלט בישראל, ואינם זוכים כאמור לטיפול פרטני לאור ההגנה הזמנית הקבוצתית הניתנת להם מתוקף ארץ מוצאם. מבקש מקלט שבקשתו נדחית, צריך לעזוב את ישראל בתוך כשלושים יום או להגיש בקשה לעיון מחדש בעניינו. בפועל, מבקשי מקלט רבים שבקשתם סורבה נותרים בתחומי ישראל, על אף חיובם לעזוב מיידית מרצון או על ידי הרחקה.¹¹⁸

המצב הקיים¹¹⁹ סובל מחמישה כשלים עיקריים: ראשית, הליך הטיפול במבקשי מקלט מעוגן בנהלים זמניים ולא מקיפים, שהפרשנות הראויה להם אינה ברורה. בכך נמנעות מתיחת ביקורת ראויה ובחינת הפעלתם כדין, ונמנע גם היתרון שבהרתעת מבקשי מקלט בלתי לגיטימיים מהגעה לישראל, שכן עמימות הדין לאורך זמן רב עלולה כשלעצמה להיות גורם משיכה. שנית, בהיעדר נוהל מוסדר להתמודדות עם מבקשי מקלט במעברי גבול, כניסתם של אלו לישראל אינה בהכרח חוקית, על כל המשמעויות העלולות לנבוע מכך. שלישית, ההליכים לבחינת בקשה למקלט אורכים כ-33 חודשים בממוצע,¹²⁰ משך זמן ממושך שממנו סובלים הן מבקשי המקלט הן ישראל האחראית להם. הוועדה הבינמשרדית אינה

מתכנסת תדיר ולכן נוצר פיגור רב בעבודתה. נציין כי בשנים האחרונות הביאו גלי ההסתננות מדרום לישראל ומאבקן של הרשויות הישראליות בהתרחבות תופעת העובדים הזרים הלא חוקיים לעלייה דרמתית במספר הבקשות למקלט המוגשות בישראל: מ־60–100 בקשות בחודש עלו המספרים לכדי 40–60 בקשות מדי יום.¹²¹ העומס הכבד גורם לא אחת לפיגורים בטיפול בבקשות ולהתארכות ההליכים. **רביעית**, הטיפול במבקשי מקלט בתקופת הביניים עד הכרעה בדבר מעמדם נעשה בלא יד ממשלתית מכוונת ובלא הבטחת תנאים ראויים, באופן המגיע לעתים לכדי הפרת הדין הבינלאומי. בחלק מההליך מטפלים גורמי צבא ומשטרה, אך אלו חסרי הכשרה מתאימה לטיפול בפליטים ובמבקשי מקלט ברגישות מתאימה, ולא מעמידים לרשותם מנגנונים והסדרים המאפשרים להם למלא את תפקידם. **חמישית**, בהיעדר אסטרטגיה ברורה לטיפול בתופעה המתרחבת של מבקשי המקלט, ישראל אינה נוקטת צעדים יזומים מספקים שייטיבו את התמודדותה, כגון שמירה מוקפדת על הגבולות תוך כדי תיאום עם מדינות המוצא או הגבול, היערכות מנהלית נאותה להתמודדות עם מבקשי המקלט בתקופת הביניים, או חתירה להסכמים להחזרת פליטים או מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה.

בהתאם לאמנת הפליטים, חל איסור לגרש פליט ולהחזירו למדינה שבה יירדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או השקפה מדינית. זהו העיקרון הידוע של "אי־ההֶחְזָרָה" (non refoulment), שאומץ בדין בישראל.¹²² עיקרון 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.¹²³ חובה זו חלה מעת הגעתו של אדם לגבול המדינה, המחויבת מעת זו לבחון את בקשתו. ישראל אינה חולקת כיום על מחויבותה זו, אך יש מחלוקת באשר לפרשנות המשפטית של זו, בייחוד בעניין הנוגע בביצוע ההליך בגבולותיה.¹²⁴

ככלל, מדינות במערב מנסות לצמצם את האפשרות להופיע בשעריהן ללא התראה.¹²⁵ ניו זילנד מעסיקה בשדות תעופה זרים קצינים מטעמה, המיועדים למנוע ממי שאין בידיהם מסמכי תיעוד ראויים את ההגעה למדינה. בריטניה חוקקה סנקציות פליליות כנגד מי שנוחת בנמלי התעופה שלה בלא מסמכי תיעוד (אלא אם כן יש בידיו הסבר סביר), בניסיון לצמצם תופעה זו, שהגיעה לכדי 60% מקרב מבקשי המקלט בשטחה.¹²⁶ אוסטריה קבעה שמבקשי מקלט שיופיעו בגבולה ללא מסמכים מזהים יתבקשו להפנות את בקשתם למדינה השלישית שממנה הגיעו או שיופנו לנציגות הדיפלומטית של אוסטריה במדינה זו. איטליה מפעילה סיורי שיטור ימי למניעת גישה לחופיה של סירות ובהן מבקשי מקלט מלב. אוסטרליה, שמבקשי מקלט רבים הגיעו לחופיה הצפוניים ללא מסמכים

מזהים, קבעה בחוק בשנת 2005 שאזורים מוגדרים בצפונה (כמה אלפי איים קטנים) אינם חלק מ"אזור ההגירה האוסטרלי" ומשמעות הדבר היא שמי שמגיע אליהם שלא כדין (לרוב, בסירות) לא יוכל לבקש בהם אשרת שהייה ולא יחול עליו החוק האוסטרלי.¹²⁷ במדינות אלו, אמצעים אלו לבקרת הגבולות אינם מונעים הגשת בקשה למעמד פליטות בשטח המדינה, גם לאחר כניסה לא חוקית לשטחה. נבהיר כי איננו מביאים את הדברים כהמלצה לאמץ הסדרים אלו גם בישראל אלא כדוגמה לסוגי הקשיים שמציבה כיום סוגיית הפליטים ומבקשי המקלט ולאמצעים שנוקטות מדינות שונות בהקשר זה. אנו חוזרים ומדגישים כי על ישראל לבחון את מאפייני האתגר הניצב לפניה ולעצב דרכים להתמודד אתו בצורה ההולמת את מחויבותיה הבינלאומיות ואת הנסיבות המיוחדות אותה.

בשנים האחרונות אפשר לזהות שתי מגמות מדאגות בסוגיית מבקשי המקלט והפליטים. ראשית, תופעת הפליטות ומבקשי המקלט צמחה לממדי ענק. מספר מבקשי המקלט הפוליטי באירופה לבדה עלה מ-440,830 בשנת 2000 ל-1,991,270 בשנת 2004.¹²⁸ גם בישראל חל גידול ניכר במספר הבקשות לפליטות: מ-106 בקשות בשנת 1998 ל-7,681 בשנת 2008 (ראו לוח 3).¹²⁹ יש לכך שתי סיבות עיקריות. הראשונה היא מציאות עולמית קשה שאינה תואמת עוד את המציאות המשפטית של הגדרת המונח "פליט" לאחר מלחמת העולם השנייה. המונח פליט במשפט הבינלאומי מוגדר בצמצום יחסית. רוב מבקשי המקלט כיום אינם בורחים מרדיפות על רקע של אפליה גזעית, דתית או לאומית אלא הם קורבנות של סכסוכים אתניים ולאומיים, של רעב ושל איתני הטבע. אלו אינם נכללים בהכרח בהגדרה הקלסית של "פליט". הסיבה השנייה טמונה בניצול לרעה של זכויות פליטים על ידי מי שאינם פליטים. מסלול זה הפך לחלופה לכניסה שאינה מתאפשרת במסלול ההגירה הרגיל. מבנה משפטי שנועד לתת מענה אנושי לבעיה מוגבלת בהיקפה ובנסיבותיה הפך אפוא למסלול עוקף המנוצל כדי ל"התגבר" על המגבלות שבמדיניות ההגירה. עניין זה מעלה את השאלה כיצד החובה לטפל בפליטים, או במי שמציגים עצמם כפליטים, חלה במצבים של תופעות רחבות היקף שמטרתן מקלט קבע ולא מחסה זמני מקטסטרופה. שנית, הן בשל היקף התופעה הן בשל הקושי לברר עובדות הנוגעות לארצות המוצא של מבקשי המקלט, נוצר קושי ראייתי ומנהלי להתמודד עם מספר הולך וגובר של בקשות, לאמת אותנטיות של מסמכים כדי לזהות את המקרים הראויים להגנה ולהתמודד עם מבקשי מקלט שאין בידיהם שום תיעוד אמין.

התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל

לוח 3: בקשות להכרה במעמד פליט ומבקש מקלט בישראל, לפי שנה וארץ מוצא

סך הכול	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
4,963	3,058	1,751	28	7	39	14	8	20	21	13	4	אריתראה
4,418	2,139	1,829	278	121	33	3		1		2	12	סודן
1708	502	745	146	50	60	164	36	3			2	חוף השנהב
1297	418	515	282	32	31	9					10	ניגריה
894	454	57	12	42	115	43	37	37	30	22	45	אתיופיה
507	143	157	120	50	30	3	1				3	טורקיה
464	231	192	27	2	4	5					3	גאנה
285	238	39	4	2	1						1	גרזיה
227	66	23	8	8	17	47	29	15	2	10	2	הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו
234	92	66	21	19	30	2	2	1			1	קולומביה
184	8	10	42	25	39	14	12	23	3		8	ליבריה
154	24	22	75	23	8	2						גינאה
107	8	22	14	12	33	18						מיאנמר
77	27	40	3	1	2	2	1				1	הפיליפינים
68	12	51	1	2	2							קניה
58	6	21	20	2	4	4					1	קמרון
54	13	21	8		10	2						טוגו
32	8	8	6	4	6							סרי לנקה
30	2	3	10	3	6	4					2	סיירה-לאון
31	12	4	13		1		1					מאלי
611	220	127	86	48	77	20	7	8	5	2	11	מקומות אחרים
16,403	7,681	5,703	1,204	453	548	356	134	108	61	49	106	סך הכול

מקור: UNHCR 2008 (www.unhcr.org)

לפי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, בשנת 2005 הוכרו בישראל 11 פליטים מתוך 909 בקשות שהוגשו בתחומה; בשנת 2006 אושרו 6 מתוך 1,348 בקשות; בשנת 2007 הוכרו 3 פליטים ונדחו 832 בקשות; ובשנת 2008 הוכר פליט אחד מתוך 1,586 בקשות.¹³⁰ מספר זעום זה נובע ממדיניות מחמירה שמנהיגה ישראל כלפי פליטים ומבקשי מקלט.¹³¹ עם זאת, ראוי לזכור כי בשנים אלו העניקה ישראל מעמד הגנה זמני ל-13,000 מבקשי מקלט בקירוב, שרובם עודם שוהים בתחומה. כמו כן, אף על פי שמספר זעום זה נמוך בכל קנה מידה – בייחוד לאור חובותיה המוסריות של ישראל לנוכח ההיסטוריה של העם היהודי ומורשתו הלאומית ובמרכזה עקרון ההצלה – ישראל אינה ייחודית בכך. מדינות נוספות – דוגמת הולנד, יפן ופינלנד – מנהיגות מדיניות דומה, אף על פי שבחלק ניכר ממדינות המערב – דוגמת ארצות הברית, נורבגיה, קנדה ושבדיה – שיעורי ההכרה בפליטים גבוהים יותר.

אנו מציעים לבסס את המדיניות לגבי כניסתם של פליטים ומבקשי מקלט על העקרונות הבאים: ראשית, ברמה ההסדרית יש לקלוט לדין הפנימי את עיקרי האמנה הבינלאומית להגנה על פליטים ואת עיקרי נוהגן של מדינות דמוקרטיות – ובהם הכרה כפליט גם במי שנרדף על רקע נטייה מינית או מגדר.¹³² ראוי שישראל תפעל על סמך פרשנות נדיבה ככל הניתן של דינים אלו, ותעגן בחוק את ההליך לטיפול במבקשי מקלט כדי ליצור בסיס ברור ואחיד. נוסף על כך מוצע ליצור קטגוריה נוספת במסגרת מכסה מצומצמת ומוגדרת מראש ליישוב מחדש (resettlement) שתקבע הממשלה לפי שיקולי מדיניות. מכסה זו תאפשר מתן מקלט מעבר לחובות הקבועות באמנה הבינלאומית להגנת הפליטים ותכלול גם בני אדם שנמלטו ממדינה שבה נשקפת לחייהם סכנה על רקע הומניטרי קשה.¹³³

בכך תצטרף ישראל למדינות שהתאימו את משטר מתן המקלט למציאות משתנה, כגון אוסטרליה וקנדה (רדיפה על ידי גופים לא ממשלתיים), ניו זילנד (סיכון נוכח אימים סביבתיים ואקלימיים) ושבדיה (מנוסה על רקע אסון אקולוגי). מכסות שכאלו ליישוב מחדש מקובלות במדינות בעולם.¹³⁴ ברוב המקרים המספר הקבוע במכסה מצומצם ועומד על מאות בודדות; ראוי שמספר זה ייקבע בהתאם לגודל האוכלוסייה, ולפיכך יעמוד בישראל על עשרות בודדות. המדינות המעניקות אותן מתירות לסוכנות האו"ם להגנה על פליטים להציע ליישב מחדש בשטחן את מי שהוכרו על ידה כפליטים ואושרו פרטנית לאחר מכן על ידי המדינה. המדינה רשאית להציע ליישב פליטים אלו באזורי עדיפות לאומית. בישראל, קביעת מכסה שנתית שכזו תהיה גם פעולה סמלית שתבטא את מחויבותה המוסרית.

באשר למבקשי מקלט ממדינות אויב או ממדינות עוינות, ישראל פועלת כיום לפי נורמה המעוגנת בסעיף 6 בנוהל הטיפול במבקשי מקלט, שלפיו "ישראל שומרת לעצמה את הזכות שלא לקלוט בישראל ולא להעניק אשרת שהייה

בישראל לנתיני מדינות אויב או מדינות עוינות – כפי שייקבעו מעת לעת על ידי הרשויות המוסמכות וכל עוד הן במעמד זה". נוהל זה, שאומץ טרם העלייה התלולה במספר מבקשי המקלט מאפריקה וממילא אינו מיושם כיום באופן גורף, מבקש לאזן את החובות הנדרשות כלפי פליטים עם צורכי הביטחון ועם החשש מכניסת גורמים עוינים בעת לחימה. ואולם, כלשונו, ספק אם הנוהל תואם את חובותיה של ישראל לפי הדין הבינלאומי. הדין הבינלאומי העוסק בפליטים מחייב התייחסות אינדיבידואלית ולא קטגורית, גם בעתות חירום ומלחמה.¹³⁵ כמו כן, גם דיני המלחמה מחייבים מקבוצת נתיני אויב, שאפשר למנוע קטגורית את כניסתה, את מי שהם קורבנות של רדיפה אתנית במדינת מוצאם. אין להתייחס לקבוצות אלו כאל נתיני אויב אך ורק בשל אזרחותם או תושבותם במדינת אויב.¹³⁶ חריג זה התפתח במלחמת העולם השנייה בעניין היהודים בגרמניה שיש שראו בהם נתיני אויב המנועים כניסה.¹³⁷ החריג חל למשל במקרה של דרפור וכן במקרה של בני הדת הבהאית באיראן. נדגיש: אמנת הפליטים מקנה בידי המדינה אפשרות להתמודד עם סיכון ביטחוני הנובע ממבקש מקלט בודד, כפי שעולה מסעיף 33(2) באמנה, שלפיו רשאית ישראל שלא להעניק לאדם מעמד של פליט – ואף לגרשו מתחומה – אם יש נימוקים מספיקים כדי לראות בו סכנה משיקולי ביטחון לאומי או סדר ציבורי.¹³⁸ ואולם, **בחינת הבקשות צריכה להתבצע על בסיס אינדיבידואלי.**

שנית, ברמה המדינית, וכדי לצמצם את מעבר מבקשי המקלט (והמסתננים) דרך הגבול הדרומי, **מוצע להקים מכשול אפקטיבי בגבול המצרי**, ככל האפשר בשיתוף פעולה עם מצרים, תוך כדי הקפדה על אכיפת נוהל גבולות בנקודות המעבר הרשמיות שייקבעו.¹³⁹ יש לפעול גם להשגת הסכמים עם מדינות גבול, שיצמצמו את ההסתננות דרך הגבול. בה בעת, **מוצע לערב את השגרירויות ואת הקונסוליות בטיפול בבקשות**. יש לעודד תרחישים שלפיהם בקשה למקלט תוגש אל הנציגות הדיפלומטית של ישראל במדינה השלישית, שהמבקש נמצא כבר בשטחה, דוגמת שגרירות ישראל במצרים. עדיפות בטיפול תינתן לבקשות שהוגשו באופן מסודר בנציגויות אלו. בנציגויות במדינות, שבהן התופעה של מבקשי מקלט רווחת (כגון במצרים), ראוי שימונה אדם בעל הכשרה מיוחדת לטפל בבקשות של מבקשי מקלט ומהגרים. נוסף על כך, יש לפעול להשגת **סיכומים בינלאומיים** עם מדינות שלישיות שיבטיחו ביעילות את קליטת הפליטים לאור עקרון אי-השבתם למדינות שבהן נשקפת סכנה לחייהם או לחירותם. הסכמים ברוח זו נעשו בעבר בין ישראל למצרים. התנאי לתקפותם הוא כנות הראיות למימושם במדינה השלישית.¹⁴⁰ ולבסוף, **יש להכין רשימה, שתתעדכן תדיר, של מדינות "בטוחות", שחזקה שלא נשקפת בהן סכנה לאזרחיהן, ואלו לא יוכרו כפליטים,**

ובקשתם למקלט תוכל להידחות במהירות, אלא אם כן יוכלו להפריך את "חזקת המדינה הבטוחה" במקרה פרטני.

נדגיש: ישראל אינה מחויבת להכניס לגבולותיה פליטים ומבקשי מקלט אם יש לאלו קשר למדינה שלישית, שאפשר לצפות באופן סביר שתעניק להם הגנה בשטחה. על הפליטים לנסות ולהיקלט במדינה הראשונה שאליה הגיעו, ואין להם זכות מוקנית לבחור היכן ברצונם להיקלט. לפיכך, ישראל רשאית שלא להכניס לשטחה מבקשי מקלט כל עוד גובשה עם המדינות השכנות (שמהן הגיעו מבקשי המקלט) הסכמה שתבטיח גישה בהן להליכי בקשת מקלט ושמירה על עקרון אי-ההשבה למדינות שמהן אורבת סכנה למבקשי המקלט. עם זאת, ישראל נדרשת לאפשר לכל פרט להפריך את ההנחה, שקיבל הגנה אפקטיבית במדינת המקלט הראשונה (כלומר שמבקש המקלט אינו חשוף לסכנה באותה מדינה שלישית). בהקשר זה דחה לאחרונה בית המשפט העליון בקנדה עתירה נגד חוקתיותו של הסכם "מדינה שלישית בטוחה" שנחתם בין קנדה לבין ארצות הברית, המתיר לרשויות הקנדיות לסרב לכניסתם של מבקשי מקלט המגיעים לגבולה מארצות הברית.¹⁴¹

שלישית, בעניין נוהל הטיפול בבקשות יש להקים ערכאה מיוחדת וממוקצעת לנושאי הגירה - לכל הפחות עצמאית ומעין-שיפוטית - שתטפל גם בבקשות למקלט. על סמכות ההכרעה בנושא להימסר בידי אנשים בעלי ידע והכשרה רלוונטיים, ולא בידי אנשי צבא ומשטרה. במהלך ההליך יש חשיבות לזכות הטיעון (כולל ריאיון אישי) ולהליך פרטני המתייחס גם למגבלות שפה. בבריטניה, לכל מבקש מקלט מוצמד "אחראי" ("case owner"), המלווה את הליך שקילת בקשתו של פרט מתחילתו ועד תומו. יש לאפשר למבקשי מעמד פליטות גישה להליכים, ואין לגרשם כל עוד עניינם תלוי ועומד. אפשר לחייב את המבקשים להופיע בפני הרשויות ולדווח להן במועדים מחויבים. על ההכרעות בעניינם להינתן בכתב, ובמקרה דחיה יש לפרט את הסיבות לה, תוך כדי גילוי המידע שעליו הסתמכו הרשויות (בכפוף לשיקולי ביטחון). יש לאפשר ערעור על ההחלטה שלא להכיר במעמד של פליטות וראוי לספק למבקשים סיוע משפטי. ערעור זה יכול שיהיה מוגבל לטעות בחוק או בעובדה בלבד, וראוי שיידון בפני מי שלא קיבל את ההחלטה נשואת הערעור. מאפיינים שכאלו מקובלים כיום כנורמה בסיסית בכמה מדינות דמוקרטיות במערב. על ישראל לתת דעתה גם לסוגיה המורכבת של איחוד משפחות של מי שהוכר כפליט.

רביעית, באשר לזכויותיהם של מבקשי המקלט כל עוד לא הוכרעו בקשותיהם: בזמן הדיון זכאים המבקשים לשירותי רווחה בסיסיים ולחופש תנועה הנקשר להיתר עבודה מוגבל. מבקש מקלט אינו עבריין ואף אין עילה לגרשו או לכלוא אותו

(למעט במקרים שבהם נשקפת ממנו סכנה מוחשית). עם זאת, למדינה אינטרס לגיטימי למנוע את יכולתו להיטמע באוכלוסייה באופן שיקשה את המעקב אחרי כל עוד לא הסתיים הליך הבדיקה בעניינו. **מוצע כי ישראל תקים מתחמי דוור מיוחדים סמוך לנקודות הגבול שבהם ישוכנו מבקשי מעמד הפליטות עד החלטה בעניינם.** בד בבד עם החובה להבטיח את חופש התנועה מן המתחמים ואליהם, ישראל רשאית לנקוט אמצעים לבקרת הנוכחות במתחמים אלו. על המדינה לקבוע הסדרי שהייה זמנית העומדים בסטנדרטים בינלאומיים, שבמסגרתם נשמרות זכויות האדם, לרבות גישה לשירותי בריאות לכלל האוכלוסייה וחינוך לקטינים. ישראל רשאית להתנות את בחינת הבקשות ואת הטיפול בהן בכך שמבקשי מעמד הפליטות ישתפו פעולה באופן מלא עם הרשויות בכל הנוגע להליכים המתקיימים בעניינם, וינהגו בהתאם לדיניה. נדגיש כי על ישראל להתייחס באופן מיוחד ותומך לקטינים לא מלווים, כפי שמחייב הנוהל הקיים.¹⁴²

בפועל כאמור נמשך הבירור של בקשות מקלט זמן רב מדי. יש בכך משום "עינוי דין" למי שיתברר כי הוא אכן זכאי למעמד של פליט. גם למדינה עצמה אין עניין להאריך את משך הבירור של הבקשה. העיקרון צריך להיות כי **יש לברר את הבקשות למקלט במהירות וביעילות המרביות**, אם כי לא ברור אם מעשי לקבוע תקופה מרבית לבירור בקשות כאלו. חשוב להדגיש כי ככל שההליך יהיה קצר יותר, כך תקטן המוטיבציה של מי שאינם פליטים להגיש בקשה להכרה ככאלו, מפני שלא יתאפשר להם ליהנות מתקופת ביניים ארוכה עד החלטה בעניינם. כמו כן, **על המדינה לפעול בלא דיחוי להרחקתם מישראל של מי שבקשתם, ולעתים גם ערעורם, סורבו כדין.**

בשנת 1979 הורה ראש הממשלה דאז מנחם בגין לקלוט מיידית כ-100 פליטים ויטנאמים, וכך אמר: "טבעי בשבילנו להעניק לכם מקלט בארצנו שכן זוהי המסורת האנושית היהודית". בשנת 1993 היו אלו הפליטים מבוסניה שקיבלו מקלט בישראל ובשנת 1999 היו אלו פליטים אלבנים אתניים מקוסובו שקיבלו היתר שהייה זמני וסיוע. בשנת 2008 העניקה ממשלת ישראל בראשות אהוד אולמרט מעמד ארעי ל-600 פליטים מדרפור. רוח זו ראוי שתשמש נר לרגליה של ממשלת ישראל. על ישראל להשתתף במאמצים לקליטת פליטים "אמתיים". לגבי מקרים הומניטריים קשים, יש לשקול כניסה במסגרת מכסות. שינוי דרמתי בנסיבות ובמספר הבקשות למקלט יחייב חשיבה מחודשת גם לגבי המדיניות.

ב. ישיבה בישראל ורכישת מעמד

למדיניות הגירה לאור העיקרון של "קשה בחוץ, קל בפנים" יש כמה השלכות. בראש ובראשונה, מתן אפשרות לרכוש מעמד ולהתאזרח בישראל מכוח ישיבה חוקית ממושכת בה, למהגרים ששהייתם לא הוגדרה מראש כארעית אלא אם כן, בשל נסיבות מיוחדות, לא ראוי כי במעמד הארעי ההתחלתי יהיה משום מחסום להגשת בקשה למעמד. לצורך מתן האפשרות לרכוש מעמד יש לקבוע קריטריונים להתאזרחות, להסדיר את זכויות היסוד שלהן זכאים המהגרים בתקופת הביניים שבין כניסה להתאזרחות, ולבחון אפשרויות לשלבם בחברה הישראלית. פרט למהגרי משפחה המצטרפים לאזרח או לתושב ישראלי, הזכאים לרכוש מעמד במסגרת "הנוהל המדורג", למהגרים שאינם זכאי עלייה לפי חוק השבות אין כיום מסלול מוגדר ומובנה, שרכישת אזרחות ישראלית היא הסיום הטבעי והרגיל שלו.¹⁴³ הנחת היסוד הייתה ועודנה שרוב המהגרים אמורים לחזור לארצותיהם. על כן, המדינה בדרך כלל אינה מעניקה מעמד והתאזרחות למהגרים שאינם זכאי חוק השבות או לקרוביהם, למעט חריגים הנובעים מאינטרס מדינתי או הקשורים להגירת משפחה. ככלל, גם אין קריטריונים או נוהל מסודר להקניית מעמד בישראל.

ההנחה של ארעיות ההגירה טומנת בחובה שתי בעיות עיקריות. מבחינה אמפירית, ניסיון של מדינות מלמד כי לא כל המהגרים הארעיים אכן יוצאים מן המדינה, גם כשמטרתה המוצהרת של המדיניות הייתה לשמור על הגירה "זמנית". באירופה, מדיניות ההגירה בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים התבססה על הנחת עבודה שלפיה עובדים הם "זמניים" וצפויים לשוב למולדתם. הנחה זו התבררה כשגויה והובילה לקשיים שאת תוצאותיהם ניתן לראות כיום באירופה. בארצות הברית, חרף הציפיות המוקדמות, עובדים "זמניים" ממדינות מרכז אמריקה ודרום אמריקה נותרו לחיות בשטחה. גם בישראל נדמה שהנחת היסוד של הממשלה נשענת על בסיס רעוע: על אף חוקי כניסה נוקשים, ביקורת גבולות קפדנית ופעילות משטרת ההגירה מתקשה הממשלה להפחית את מספר המהגרים, ושיעור השוהים שלא כדין בה הוא חסר תקדים. מבחינה נורמטיבית, ישראל נדמית לעתים כמי שפועלת לפי ההנחה שלפיה העובדים הגיעו אליה מבחירה חופשית ולכן הם אינם זכאים להגנה מצד משטר זכויות האדם. ואולם, נזכיר שבניגוד למדיניות הכניסה, תחום שבו שמור למדינות שיקול דעת רחב מאוד, היחס למהגר הנמצא כבר בשטח המדינה כפוף למשטר זכויות האדם החוקתי.

עובדי חוץ הנמצאים בישראל זכאים כיום לאשרת עבודה זמנית לתקופה מצטברת של חמש שנים לכל היותר. מגבלה זו נועדה להדגיש את הנחת העבודה המקובלת של זמניותו שהייה, מפני שכלל ששהותם בישראל ארוכה יותר כך גדל

הסיכוי שיקשה עליהם לעזוב ושתתחזק נטייתם להישאר במדינה. חריג הוא ענף הסייעוד שבו אפשר להאריך את אשרת העבודה של העובד בתקופות נוספות.¹⁴⁴ שיקול הדעת בעניין הענקת אשרות עבודה, הארכתן וביטולן – ובעניין קביעת הקריטריונים לכך – מסור לשר הפנים. באשר לבקשות לרכישת מעמד, אלו נבחנות ב"וועדה הבינמשרדית", שבה מיוצגים, בין היתר, משרד הפנים, השב"כ, משרת ישראל, משרד החוץ, משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה. בכך נבדלת ישראל ממדינות בעולם המעניקות אפשרות ברורה ומוגדרת, בחלוף תקופת זמן ממושכת – ובכפוף לעמידה בתנאים מסוימים – לרכוש מעמד של תושבות קבע ולבסוף גם אזרחות. הסדר דומה חל גם בעניין פליטים ומבקשי מקלט. **ישראל רשאית כאמור לקבוע ולאכוף את העדפתה להגירת עבודה ארעית, אך משאפשרה למהגרים להישאר בתחומה כדין ולבסס בה את חייהם במשך שנים ארוכות, יש לתת משקל גם לזיקה שהם וילדיהם טוו עמה.**

בעניין עובדי חוץ יש ליצור מסלול להענקת תושבות קבע לעובד המועסק כדין במשך עשר שנים וכן, בכפוף לעמידה בתנאים נדרשים, מסלול המאפשר התאזרחות. אין לגרש עובד המועסק כדין בישראל במשך תקופה ממושכת שכזו ומעוניין להתערות בה ולהקים בה את משפחתו, בייחוד במקרים שבהם יש קושי לשוב למדינת אזרחותו או שהחזרתו תיחשב הגליה תרבותית. מוצע כי מהגרי עבודה ששהו בישראל כדין במשך עשר שנים יהיו זכאים לקבלת מעמד של תושבי קבע.¹⁴⁵ כנהוג בעולם, מוצע שישראל תיצור מסלול מהיר ופשוט יותר לעובדים "מועדפים", כגון אקדמאים, אנשי מקצוע, או מי שמשרת אינטרס חיוני של המדינה.¹⁴⁶ יש להרחיב את האפשרות לזכות במעמד, במקרים מתאימים, גם לבני הזוג ולילדי מהגרי העבודה.

מרגע שיאומץ ההסדר החדש, בעניין ילדיהם של עובדים אורחים מוצע כי **ילדים שנולדו בישראל והגיעו לגיל 10 יקבלו היתר ישיבת קבע**, ובהמשך, עם הגיעם לבגרות, יוכלו לבקש אזרחות. גירוש ילד שנולד והתחנך בישראל ודובר את שפתה, אל ארץ זרה לו, אינו מתיישב עם ערכיה של מדינת ישראל ואינו הולם את מחויבותה להגן על זכויות הילדים.¹⁴⁷ מבחינה תרבותית וחברתית ילדים אלו הם במקרים רבים ישראלים.¹⁴⁸ בהיעדר מעמד, הם אנשים חסרי זכויות: הם אינם זכאים לרישיון נהיגה, לתעודת זהות או לביטוח בריאות ממלכתי. בה בעת, יש להבהיר כי ילדים אלו אינם מקנים זכויות או העדפות להוריהם לעניין מעמדם בארץ. עקרונות אלו ייושמו בצורה מתאימה גם בעניין ילדים הנמצאים בישראל כבר עתה. **בעניין התאזרחות של פליטים ושל מבקשי מקלט, מוצע שדינם יהיה כדינם של עובדי חוץ**, כלומר פליט או מבקש מקלט ששהה כדין בישראל תקופה ממושכת בת עשר שנים יהיה זכאי להגיש בקשה לרכישת מעמד של קבע בה.

בצד מתן אפשרות עקרונית לרכישת מעמד בישראל, יש לגבש מדיניות לקליטת מהגרים הזכאים לרכישת מעמד בחברה הישראלית. בישראל אין מדיניות קליטה בעניין מהגרים שאינם זכאי עלייה או מהגרים מועדפים. זאת הואיל וכאמור הנחת העבודה היא שאין צורך בקליטתם בגלל זמניות שהותם. מדיניות קליטה קיימת רק בעניין זכאי עלייה הנכנסים לישראל לפי חוק השבות. הליך קליטתם של אלו מתחיל כבר בתפוצות ונעשה באמצעות פעילות ענפה של הסוכנות היהודית. עם הגעתם לישראל זכאים העולים לסל קליטה ולסיוע בשילוב בשוק העבודה, בדירור, בחינוך ובסיוע סוציאלי ופסיכולוגי. במסגרת מרכזי הקליטה הם זכאים גם לסיוע בלימוד השפה העברית ובהכרת החברה הישראלית. אפשרויות אלו, שהן הסיבה העיקרית להצלחה המרשימה בדרך כלל של קליטת זכאי חוק השבות ושילובם, אינן קיימות כאמור לגבי מהגרים שלא מכוח חוק השבות. ואולם, שילובם של מהגרים השוהים בישראל תקופה ממושכת הוא, בראש ובראשונה, אינטרס מדינתי הנועד למנוע היווצרות של קהילות שהן בבחינת מובלעות תרבותיות. בהקשר זה, יש להימנע מלחזור על טעויות שנעשו באירופה באשר לקהילות מהגרים שתרבותן שונה. המדיניות האגרסיבית של שילוב תרבותי שנוקטות כיום מדינות באירופה נועדה במידה רבה לתקן פגמים של היעדר מדיניות שילוב בעבר, אשר התבסס על הנחת היסוד שאין בכך צורך הואיל והמהגרים "זמניים" וצפויים לשוב למולדתם.

אחת הסוגיות העיקריות במדיניות רכישת מעמד ובהתאזרחות היא קני המידה המבנים את שיקול הדעת בהחלטה זו. סעיף 5 בחוק האזרחות קובע כי התאזרחות מכוח ישיבה בישראל אפשרית אם המבקש הוא בגיר, נמצא בישראל בעת הגשת הבקשה ושהה בה שלוש שנים לפחות בחמש השנים שקדמו לה, זכאי לישיבת קבע, השתקע בישראל או שיש בדעתו להשתקע בה, יודע ידיעת מה את השפה העברית, ויתר על אזרחות קודמת והצהיר על נאמנות למדינת ישראל.¹⁴⁹ מסלול זה, כאמור, אינו מיושם בהיקף נרחב. יתרה מזו, חוק הכניסה לישראל אינו קובע תנאים להענקת הזכות המהותית לישיבת קבע.¹⁵⁰ במילים אחרות, ההחלטה על התאזרחות מסורה לשיקול דעת ואין הנחיות מחייבות הנוגעות לתנאי הכרחי להתאזרחות – רישיון לישיבת קבע. עם זאת, התנאים הקבועים בחוק אינם מחמירים או קפדניים. הסדר זה נבע מן העובדה כי כאשר נחקקו חוקים אלו, הכוונה הייתה לשמור על גמישות מרבית, לרבות היכולת להקל את כניסתם והתאזרחותם של קרובי משפחות של יהודים שלא היו זכאי עלייה על פי חוק השבות המקורי. בינתיים התפתחה מציאות שלפיה נוצרה חזקה כי אם מתקיימים תנאי סעיף 5, שיקול הדעת שלא להעניק מעמד או אזרחות מוגבל. על רקע זה נדרשת בחינה עניינית הרגישה למציאות הקיימת של תנאי ההתאזרחות הקבועים בחוק.

ראשית, משך הישיבה הנדרש בישראל כתנאי להתאזרחות – "שלוש שנים מתוך תקופת חמש השנים שקדמו ליום הגשת בקשתו", לפי סעיף 5(א)(2) בחוק האזרחות – הוא קצר מכדי ליצור זיקה ממשית בין המהגר לבין המדינה. הממוצע האירופי המקובל הוא חמש שנים של ישיבה במדינה כתנאי להתאזרחות. בחלק מן המדינות מדובר בתקופות ארוכות יותר, כגון: גרמניה – שמונה שנים, דנמרק – שבע שנים ואנגליה – שש שנים. **מוצע להאריך את משך השהייה הנדרש בישראל כתנאי סף להתאזרחות ולהעמידו על "חמש שנים מתוך תקופת שבע השנים שקדמו ליום הגשת בקשתו".**

שנית, בולטת העובדה שישראל, בניגוד לרוב המדינות בעולם, אינה דורשת שום זיקה לערכיה או הכרה בצביונה כתנאי להתאזרחות. מדינות בעולם דורשות זאת כתנאי באמצעות שלושה מנגנונים עיקריים. הראשון הוא שבועות נאמנות. ישראל דורשת שבועות נאמנות, אך נוסחה קצר ועמום ("אני מצהיר שאהיה אזרח נאמן למדינת ישראל"). **מוצע לנסח מחדש את שבועת הנאמנות למתאזרחים באופן שתכלול גם הכרה בלגיטימיות של מדינת ישראל, התחייבות שלא לפעול כנגדה והתנערות מנאמנות לכל ישות מדינית אחרת.** נוסחים אלו מקובלים במדינות העולם.¹⁵¹ המנגנון השני הוא עמידה בבחינת אזרחות, הבוחנת את בקיאות המועמד בידע בסיסי על המדינה שבה הוא מבקש להתאזרח. הנושאים המקובלים הם מגוונים: גאוגרפיה והיסטוריה, תרבות, סמלים לאומיים ועקרונות יסוד חוקתיים, וכן עמדות של המועמד לגבי תרבות ואזרחות החיים במדינה.¹⁵² צרפת דורשת הכרה ב"עקרונות החיוניים לרפובליקה"; בגרמניה נדרשת הכרה ב"דמוקרטיה ליברלית חוקתית" וב"אורח החיים הגרמני".¹⁵³ ישראל אינה צריכה לאמץ את הגרסאות המחמירות של שאלונים תרבותיים אך **דרישת מעבר של בחינת אזרחות כתנאי להתאזרחות בה היא סבירה ועשויה להבטיח השתלבות טובה יותר של המתאזרח.** לשם כך, **מוצע להוסיף על סעיף 5(א)(5) בחוק האזרחות, הדורש "ידעת מה של השפה העברית", את הביטוי "ומשטר מדינת ישראל".** המנגנון השלישי הוא "חוזי שילוב" המקובלים באירופה. חוזים אלו נחתמים בין המהגר לבין המדינה המארחת, בדרך כלל בעת הכניסה למדינה, ובהם מוגדרות החובות (וגם הזכויות) שעל המהגר למלא כחלק מתהליך רכישת המעמד ומאוחר יותר כחלק מתהליך ההתאזרחות, למשל: המהגר מתחייב ללמוד את השפה, לא לעבור עברות פליליות (בכלל או מסוג מסוים), לכבד את צביון המדינה, לא לפעול נגדה ולא לנצל לרעה את מערכת הרווחה במדינה. מדובר בחוזה לכל דבר: להפרת החוזה נלוות סנקציות הכוללות קנסות, אי-חידוש היתר ישיבה ולעתים אף גירוש. **יש לשקול כי ישראל תאמץ גרסה "רזה" של "חוזי שילוב" כחלק מתהליך רכישת המעמד בה ועד ההתאזרחות.** מנגנונים אלו,

הדורשים תיקון בסעיף 5 בחוק האזרחות, יש להחיל גם, באופן מלא או חלקי, על מהגרי משפחה לפי סעיף 7 בחוק.

שלישית, מעת הכניסה לישראל ועד מועד הגשת הבקשה לרכישת מעמד מחויב המהגר לשהות בישראל כמה שנים: לפי הצעתנו, חמש שנים מתוך שבע שנים שקדמו ליום הגשת הבקשה. מסיבות שונות סעיף 5 בחוק האזרחות אינו כולל עילות לסירוב לבקשת אזרחות, דוגמת אלו הקיימות בסעיף 2 בחוק השבות לגבי סירוב למתן אשרת עולה. במדינות בעולם מקובלות עילות מסוג זה. דוגמאות הן ביטחון המדינה, עבריינות פלילית, שלום הציבור, בריאות הציבור, בריאות הנפש, הפרת תנאי היתר הישיבה או אשרת העבודה ואי־ויתור על אזרחות זרה. **מוצע לתקן את סעיף 5 בחוק האזרחות כך שיכלול גם עילות לסירוב לבקשת ההתאזרחות אף אם המבקש עמד בתנאים הכלליים הנדרשים**. בצד זאת, יש להבהיר כי הקניית המעמד אינה זכות של המבקש, וראוי שיוותר לשר הפנים שיקול דעת לסרב להעניק מעמד מטעמים מיוחדים. עוד מומלץ, שייקבע בחוק או בתקנות משך הטיפול המרבי בבקשה לרכישת מעמד או אזרחות, שלא יעלה על שנה מיום ההגשה, לאחר שהתמלאו תנאי הסף.

יש לעגן בחוק כי **מי שנכנס לישראל או שהה בה שלא כדין, לא יורשה לבקש מעמד בה ללא תקופת צינון מוגדרת מחוץ לגבולותיה**.¹⁵⁴ מומלץ לקבוע תקופת צינון (למשל של שלוש שנים), ללא קשר למשך השהייה הבלתי חוקית, שתספק הרתעה מספקת ומידתית. כפי שפסק זה מכבר בג"ץ, הוראה זו לא תחול על הגירה לצורכי נישואין: זרים השוהים בארץ שלא כחוק ונישאו לאזרחים ישראלים לא יידרשו לצאת את ישראל עד הוכחת כנות נישואיהם כדי להתחיל בהליכי רכישת מעמד.¹⁵⁶ עם זאת, הנישואין לא יהיו טעם שלא לדרוש גם מילוי כל התנאים המחויבים במקרים של הגירה לישראל על פי החוק. במקרים של ספק בכנות הנישואין, יוכלו הצדדים לפנות לבית המשפט בבקשה לקבל פסק דין הצהרתי. מובן שעד קבלת הכרעת בית המשפט אין להרחיק את בן הזוג הזר מישראל. נזכיר כי למחוקק שיקול דעת רחב בקביעת תנאים לרכישת מעמד ולהתאזרחות הנובעים מצורכי המדינה וממאפייניה הייחודיים, כל עוד הם שוויוניים ומידתיים.

סיכום ומבט לעתיד

ההגירה, על היקפה המתעצם ועל האתגרים המשמעותיים הטמונים בה, היא אחד הנושאים העיקריים הנכללים בסדר יומן של המדינות הדמוקרטיות בעולם. ברוב המדינות – שהפכו מרצונן או בעל כורחן יעדים לגלי הגירה מתגברים ומגוונים – גובשה מדיניות סדורה ומקיפה, נערכים דיונים ערים במוסדות ציבור ובחברה האזרחית, וניכר ניסיון להתאים את החקיקה למציאות המשתנה. ישראל, שהתקשתה עד כה להפנים שהפכה ממדינת עלייה למדינה שיש בה גם הגירה רחבת היקף, טרם פעלה כנדרש. המחוקק לא נתן את דעתו לשינויים העצומים שחלו בישראל ובעולם מאז ראשית שנות החמישים של המאה העשרים, עת נחקקו חוק השבות, חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל. כיום אין לישראל מדיניות הגירה מוסדרת וכן לא מדיניות כלפי מהגרים. בהיעדר תשתית אידאולוגית, הסדרית ומנהלית ובהיעדר חקיקת מסגרת מספקת, ישראל אינה ערוכה להתמודד עם האתגרים הפוליטיים, החברתיים, הבטחוניים והכלכליים הנלווים למהגרים הבאים בשעריה. נייר עמדה זה מבקש להציע מתווה לחשיבה ולעשייה, שיקדם גיבוש של מדיניות הגירה ברורה, המגשימה את האינטרסים הלאומיים של ישראל ומתמודדת כראוי עם אתגר ההגירה.

העיקרון המנחה המוצע, "קשה בחוץ, קל בפנים", מגלם איזון בין הקשחת הכניסה לישראל מחד גיסא לבין הטבת מצבם של מי שהיגרו לישראל כדין מאידך גיסא. עיקרון זה עשוי לאזן בין צרכיה הלאומיים של ישראל לבין חובותיה המשפטיות והמוסריות כלפי מהגרים הבאים בשעריה ושוכנים בה. המתווה שהוצג לעיל מושתת בעיקרו על קריטריונים אוניברסליים, אך גם על היות ישראל מדינת הלאום של העם היהודי. מצבה הייחודי של ישראל כדמוקרטיה ייעודית, המצויה במצב לוחמה ממושך, הממוקמת בלבן של אזור מתפתח, הרגישה לשינויים שמקורם בהגירה (נוכח גודלה) והנושאת מורשת היסטורית – מחייב את ישראל לשאוף לעיצוב מדיניות כניסה קפדנית ומדיניות הומנית כלפי המהגרים החיים בקרבה. בצד אלו, על ישראל להסתמך על הבנה מעמיקה של הנושאים המונחים על כף המאזניים, ובהם צמיחה כלכלית, ניהול תהליכים חברתיים של לכידות, שמירה על צדק חברתי וזכויות אדם ושיתוף פעולה כלפי פנים וכלפי חוץ גם יחד.

על קובעי המדיניות לבחון ארבע סוגיות עיקריות שלאורן יש לעצב את מדיניות ההגירה: היקף ההגירה הרצוי; הרכב ההגירה ומטרותיה; מעמד המהגרים; אופן אכיפת ההסדרים.

המתווה למדיניות הגירה לישראל מוצע לאור מציאות נתונה. עם זאת, יש לצפות שינויים אפשריים בהנחות היסוד ולהיערך לקראתם. הצורך להתמודד עם גלי הגירה יהפוך בעתיד לדחוף ולדוחק יותר. שיפור במצבה הכלכלי של ישראל, מגמות של הקשחת מדיניות הכניסה וההתאזרחות באירופה, לחץ דמוגרפי במדינות השכנות – כל אלו עלולים להגביר את מספרי המתדפקים על שערי המדינה. שינוי משמעותי ייתכן גם בהנחת היסוד של ישראל כדמוקרטיה במלחמה. הסדר שלום ישראלי-פלסטיני, לא כל שכן הסדר שלום אזורי, יחייב חשיבה מחודשת: מחד גיסא, ייתכן כי ייחלש או אף ייעלם יסוד העוינות בין אוכלוסיות ממדינות שכנות; מאידך גיסא, במצב של הסדר או שלום גלי ההגירה צפויים להתגבר, והדבר עלול לאתגר את זהותה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. אשר על כן, חשוב יהיה להגיע להסכמות אזוריות גם בנושא של הגירה בין מדינות האזור. גם הדין הבינלאומי הנוגע להגירה ואופן אכיפתו עשויים להשתנות. קורפוס המשפט הבינלאומי העוסק בהגירה – בין שבהסכמים רב־לאומיים ובין שכמנהג מבוסס – עשוי להתפתח במקביל להתרחבות היקפה של תופעת ההגירה במישור האזורי והגלובלי.

השעה דוחקת: מציאות ההגירה הקשה בישראל היא תוצאה מובהקת של היעדר מדיניות סדורה ובצדה מנגנוני אכיפה אפקטיביים. יש לפעול, בלא דיחוי, לגיבוש תשתית נורמטיבית ומוסדית המושתתת על נתונים, שיהיה בה כאמור כדי להגשים את האינטרסים הלאומיים. או אז תהא ישראל ערוכה להתמודד כראוי עם המציאות החדשה, ותוכל גם היא למצות את הפוטנציאל הטמון בהגירה כתופעה גלובלית שאי־אפשר עוד להתעלם ממנה. תם אך לא נשלם.¹⁵⁶

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.

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.

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 שהייה 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).

הערות

1. נייר עמדה זה אינו עוסק בכניסה ובהתאזרחות לפי חוק השבות. לנושא זה, ראו גביון 2009. על המגמות הדמוגרפיות בישראל, ובהן סוגיית הרוב היהודי, ראו רבהון ומלאך 2008.
2. החלטת ממשלה מס' 3805 מיום 26.6.2005.
3. 1 מתוך 10 בני אדם החיים ב"אזורים מפותחים" הוא מהגר – בהשוואה לאחד מ-70 באזורים המתפתחים. שיעור הגידול השנתי במספר המהגרים למדינות השייכות לארגון OECD הוא 9%. ראו Agunias 2007.
4. דוגמאות לכך הן אנגליה והולנד, ראו למשל Selin 2005; Johnston 2008; Wallop 2009.
5. בשנת 2001 הייתה הגירת הנישואין 62% מסך ההגירה לקנדה, 70% לארצות הברית, 53% לדנמרק, 69% לצרפת, 65% לשבדיה ו-42% לשווייץ, ראו בעניין זה United Nations 2005. אם מבודדים את הגירת המקלט הפוליטי אנו רואים שהגירת הנישואין במקומות רבים היא 80%-90% מסך ההגירה.
6. בארצות הברית פורסם בשנת 2007 כי לראשונה בהיסטוריה זוגות נשואים הפכו למיעוט: רק 49.7% מקרב כלל משקי הבית נשואים; רק 23.7% מכלל משקי הבית נשואים עם ילדים.
7. דוגמאות בולטות הן איטליה, גרמניה, יפן, ספרד ורוסיה, ראו למשל Graff 2004; Samuelson 2005; Hinsliff and Martin 2006.
8. בישראל שיעור הנישואין והריבוי הטבעי גבוהים יותר בהשוואה לארצות הברית או לאירופה, ושיעור הגירושין נמוך יותר. יש לכך סיבות מגוונות, ביניהן חברה מסורתית שבה מיעוטים דתיים – יהודים ולא-יהודים. ובכל זאת גם בישראל ניכרת שחיקה הדרגתית בכל אלו, ראו דוברין 2005; משפחה חדשה 2006.
9. Wikan 2002; Roy 2003; Blankley 2005; Fukuyama 2006; Laqueur 2007.
10. ברור שגם בעבר ניכר פער תרבותי וערכי בין המהגרים לבין חברת המקום אך פער זה היה משמעותי הרבה פחות. המהגרים במאה התשע עשרה הגיעו לחברה כפרית ברובה, ללא שוויון זכויות לנשים, ובה פער דתי וטכנולוגי קטן יותר. גם פערי ההשכלה היו מצומצמים יותר.
11. בדנמרק למשל 5% בקירוב של מוסלמים הם 40% בקירוב ממקבלי קצבאות הרווחה, ראו בהרחבה Bawer 2006.
12. Soysal 1998; Levitt 2001; Catt 2002.
13. Franck 1996; Hansen and Weil 2002.
14. Macedo 2007.
15. Jenkins 2006.

16. לפי התחזית של לשכת מפקד האוכלוסין, במהלך 42 שנה תגדל אוכלוסיית ארצות הברית ב־135 מיליון בני אדם בעקבות שילוב של מדיניות כניסה מתירנית ושל שיעור ריבוי טבעי גבוה בקרב קהילות מהגרים, ראו Camarota 2008.
17. Roberts 2008a
18. Krikorian 2008
19. Hanson 2004; Huntington 2004; Fukuyama 2006
20. ראו Weil 2001; Joppke 2008. גם במדינות שבהן אפשר להבחין בליברליזציה מסוימת של מדיניות ההגירה לאור אינטרסים כלכליים או אחרים, פועלים בד בבד גם תהליכים נוגדים של הקשחת המדיניות, לנוכח המלחמה בטרור, חששות תרבותיים ודמוגרפיים או קיומן של תפוצות היוצר תהליך של העדפות אתניות.
21. לסקירה, ראו רובינשטיין ואורגד 2006.
22. למדד כמותי המשקלל סוגים אלו של השתלבות מהגרים בארצות הברית, ראו Vigdor 2008. מדד זה בוחן סוגים שונים של שילוב – חברתי, כלכלי ותרבותי – הנוגע לקהילות שונות של מהגרים (כולל ילדי מהגרים) וכן דרגות שונות של שילוב בארצות הברית בשנים 1900–2006.
23. בעוד שהנטייה לטרור ולפשיעה אינה אופיינית דווקא למהגרים, ניסיוןן של המדינות מלמד שרמת הסיכון הנשקפת מקהילות מהגרים מסוימות אינה אחידה.
24. ראו בין היתר Camberg 2005; Kephart 2005; Leiken 2005; 2006; Boukhars 2007.
25. הקשר שבין הגירה לטרור מוסבר בהרחבה בממצאי דוח ועדת החקירה של הקונגרס לאירועי 11 בספטמבר. הוועדה מציינת כי מדיניות ההגירה חייבת להיחשב חלק משמעותי מן המלחמה בטרור וכי לרשות ההגירה האמריקנית (INS) היה חלק ניכר בכישלון למנוע את מתקפת הטרור על ארצות הברית. עוד מציינת הוועדה כי כניסת טרוריסט למדינה היא, כשלעצמה, כלי נשק, שכן בעבור ארגוני הטרור היתרי כניסה חשובים לא פחות מנשק. אלו מאפשרים חופש תנועה, יכולת לספק מידע והשתתפות במעשי טרור בסבירות נמוכה יותר להיתפס.
26. Butcher and Piehl 2005; Moehling and Piehl 2007; Rumbaut and Ewing 2007
27. לסקירה, ראו Chang 2007.
28. Chapple et al. 1994; Borjas 1999; Simon 1999; Riley 2008
29. זו טענה עיקרית של Borjas 1999. לעומת זאת, יש שטענו שבנסיבות מוגבלות נמצא כי ממבט כלכלי טהור דווקא הגירה לא חוקית כדאית יותר מהגירה חוקית, ראו Hanson 2007.
30. ארצות הברית מעניקה קצבאות רווחה למהגרים, למשל: ביטוח לאומי (social security), תמיכה במשפחות מהגרים ברוכות ילדים (The Temporary Assistance for Needy Families—TANF) וביטוח השלמת הכנסה (Supplemental Security Income—SSI). לא הוכח כי הללו מעודדים אבטלה. לסקירת ספרות, ראו Riley 2008.
31. יעקובסון ורובינשטיין 2003.
32. גביון 2009.

33. ללגיטימיות השאיפה לשמירת רוב יהודי בישראל כדי להמשיך ולהבטיח את מימוש זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית בה, ראו למשל גנז 2006; גביזון 2009. הרצון לשמור על רוב יהודי הוכר כתכלית ראויה גם במשפט הישראלי, ראו בג"ץ 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ טיבי, פ"ד נז(4) 1, 101; ע"ב 2/88 בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מג(4) 221, 248; בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, תק-על 2006(2), 1559, בפסק דינו של השופט חשין.
34. עם היכון שלום כולל ויציב באזור יהיה מקום כמובן לדון מחדש בהנחת יסוד זו ובמשמעויותיה.
35. Raz 1994; Bader 2007; Mautner 2008.
36. הצעות ראשוניות למדיניות הגירה לישראל הוצעו בעבר על ידי ארגוני זכויות האדם ועל ידי ועדת ההגירה בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין שמונתה בידי שר הפנים דאז מר אופיר פז-פינס, ראו המרכז לפלורליזם יהודי 2007; משרד הפנים 2006.
37. עע"ם 1644/05 פרידה נ' משרד הפנים, תק-על 2005(2), 4269.
38. אילן 2009א.
39. הנחיות מינהל האוכלוסין פורסמו בעקבות פסק דינה של השופטת יהודית צור בעת"מ 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (טרם פורסם, 5.12.2007). ואולם, חרף פסק הדין, הנחיות הפקידות הבכירה והלשכה המשפטית טרם נחשפו לעיני הציבור, ראו פלר 2004.
40. יש לא מעט מחקרים שבחנו את שילובן של קהילות העולים בחברה הישראלית. דוגמאות הן קהילות העולים מאתיופיה וממדינות ברית המועצות. ואולם, לא מצאנו מחקרים על אודות שילובן וזהותן של קהילות מהגרים לא יהודים שנכנסו לישראל שלא במסגרת חוק השבות.
41. למגוון אומדנים, ראו גולדשמידט 2006. נזכיר שגם נתונים אחרים בנייר עמדה זה הם אומדן בלבד, השנוי לעתים במחלוקת.
42. כאמור איננו עוסקים בנייר עמדה זה בהגירת יהודים וזכאי עלייה על פי חוק השבות, אף על פי שתנועות הגירה אלו ממלאות חלק נכבד מן ההגירה לישראל. זאת מפני שהגירה זו מנוהלת באופן הנבדל במידה רבה מן ההגירה הנידונה בנייר זה. להגירה על פי חוק השבות, ראו גביזון 2009.
43. לחקיקה זו יש להוסיף את התיקון לחוק הכניסה לישראל משנת 2001, המסדיר את דרכי המעצר והגירוש של שוהים שלא כדין, את חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, המסדיר את הפיקוח על פעילות חברות כוח האדם ואת האמנות בינלאומיות בנושא.
44. נוהלי רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול הועלו בחלקם לאחרונה לאתר האינטרנט של משרד הפנים, <http://www.moin.gov.il>.
45. לסקירה משווה על אודות ההיבטים החוקתיים, ראו אורגד 2009ב.
46. Neuman 1996.
47. ראו פסק הדין משנת 1955 בעניין Liechtenstein v. Guatemala 1955 I.C.J. 4.

48. ס' 27(2) בחוקת בולגריה, ס' 33 בחוקת קרואטיה, ס' 65 בחוקת הונגריה, ס' 16(2) בחוקת גרמניה, ס' 10(3) בחוקת איטליה, ס' 56 בחוקת פולין, ס' 48 בחוקת סלובניה, ס' 53 בחוקת סלובקיה.

49. עיקרון זה קבוע בסעיף 1(3) של האמנה בדבר ביעור כל דפוסי האפליה הגזעית. בספרות האקדמית יש גישה שלפיה מדיניות ההגירה של מדינות צריכה להתחשב גם בשיקולים של צדק חלוקתי גלובלי, וכי צדק כזה דורש גבולות פתוחים או הכרה בסוג מסוים של "זכות אדם להגירה". שיח זה לא הבשיל לכדי הכרה בינלאומית כלשהי, ואיננו רואים לנכון להתייחס אליו בנייר עמדה זה.

50. ראו Gavison (forthcoming).

51. משרד הפנים החליט ביוני 2008 על מינוי של "נציבי השגות לזרים", שישמש "ערכאת השגה מנהלית זמנית עד לכינונו בחקיקה של בית דין לזרים". סמכויותיה של ועדת ערעורים זו מצומצמות למדי בשלב זה ואינן מאפשרות גישה, בין השאר, לפליטים או למהגרי עבודה שאינם מצויים בקשר זוגי עם אזרח ישראלי.

52. ביטוי זה "hard outside/soft inside" לקוח מתוך Bosniak 2007.

53. United Nations 2006

54. באופן מפתיע למדי, 22.4% מהמהגרים לישראל מאמריקה הלטינית ו-30% מן המהגרים מאפריקה ציינו סיבות דתיות – הנובעות מצליינות דתית – ולא סיבות כלכליות כגורם עיקרי בהחלטה להגר לצורך עבודה דווקא לישראל, ראו רייכמן 2008/9.

55. בעניין מהגרי המשפחה, ראו בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פדאור 28(05) 696 (2006) (להלן: פרשת עדאלה), בפס' 16 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה: "מאז שנת 1994 קבלו כ-130,000 מתושבי האזור מעמד כזה או אחר במדינת ישראל". נתון זה שנוי במחלוקת וקיימים אומדנים שונים. כמו כן, אפשר לטעון כי הנתון מוסבר בחלקו לפחות בריבוי טבעי ולא במאזן הגירה.

56. ראו צרור 2009. ארגוני זכויות האדם וההגירה מצביעים על המספר הנמוך בטווח, בעוד הרשויות בישראל מפרסמות מספרים גבוהים בהרבה, בטווח העליון.

57. נציין שוב שאנשים אלו – שהתיישבו בישראל על פי חוק השבות אף על פי שאינם יהודים – אינם מוגדרים "מהגרים"; עם זאת, ראוי להביאם בחשבון לעניין מדיניות קליטה ושילוב, שכן חלק מהסוגיות בהן עוסק נייר זה נוגעות גם להם.

58. בראשית שנת 2009 החלה משטרת ההגירה לפעול כיחידת אכיפה ברשות ההגירה של משרד הפנים.

59. ראו סיני 2008א. נזכיר גם כאן: מספרים אלו אינם מוסמכים ויש מגוון אומדנים.

60. ראו בסוק 2008. הארגון הבינלאומי לשיתוף פעולה ופיתוח (Organization for Economic Co-Operation and Development—OECD) נוסד באמנה בשנת 1961 ובו חברות 30 מדינות מהמפותחות בעולם, המחויבות לדמוקרטיה ולכלכלת שוק.

61. "למעשה, ביחס לאוכלוסיית המדינה, היקפי העלייה כיום קטנים אף מאלה של שנות ה-80. אז באו, בממוצע, 3.8 עולים לאלף תושבים. כיום באים פחות משלושה עולים לאלף תושבים. בתקופת השיא, בשנות ה-90, היחס היה 17 לאלף" (סיני 2008ב).

62. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2007. ראו גם רבהון ומלאך 2008.

63. סעיפים 3א (א) ו־ (ב) וכן (ג) בהתאמה לחוק הכניסה לישראל.
64. הסקירה שלהלן בדבר אמות המידה במדינות אירופה לקוחה מרובינשטיין ואורגד 2006, 352-246.
65. נזכיר שוב את העמימות בדיון בין "מהגרים" (שהם לעתים מי שמבקשים לשהות במדינה ללא הגבלת זמן או בדרך קבע) לבין "נכנסים", העשויים לכלול מספר גדול מאוד של תיירים ומבקרים. מובן כי אין מקום להשוות בין תנאי הכניסה של הראשונים לבין תנאי הכניסה של האחרונים. לעומת זאת, העובדה כי לעתים מי שנכנס לצורך ביקור הופך שוהה בלתי חוקי מצדיקה הגבלה גם בתנאי הכניסה של מי שאינו מצהיר כי כוונתו לשהות במדינה תקופה ארוכה יותר מאשר ביקור קצר.
66. תנאים אלו נדרשים מן המבקשים להשתקע או להתאחד עם אזרח או תושב. לגבי מי שמצהיר כי הוא נכנס לביקור – הדרישה לפני הוצאת אשרת ביקור יכולה להיות הצגת כרטיס שיבה או ציון מקום עבודה המצהיר כי הנכנס עובד אצלו וימשיך לעבוד אצלו.
67. על מדיניות הכניסה למדינה בעתות חירום, ראו אורגד 2009א.
68. מדינות בעולם נוהגות להשתמש בעילות אינדיבידואליות לאי-כניסה. למשל, חוק ההגירה האמריקני אוסר על כניסת אדם שהיה מעורב בפעילות טרור, חבר בארגון טרור, אדם שקיבל הדרכה במסגרת ארגון טרור או מטעמו, תומך בפעילות או בארגון טרור וכדומה, ראו Immigration and Nationality Act, §212(a)(3). בצד זאת מדינות בעולם נוהגות לנקוט הכללות קולקטיביות. כך למשל חוק ההגירה האמריקני קובע: "An alien who is an officer, official, representative, or spokesman of the Palestinian Liberation Organization is considered, for purposes of this Act, to be engaged in a terrorist activity" (IX)INA, § 212(a)(3)(b)(i), ראו
69. הדרישה לשובעת אמונים חלה בדרך כלל בהליך ההתאזרחות ואינה מחייבת כבר בכניסה. עם זאת, הרציונל לה חל גם בכניסה. שהרי מי שנכנס לישראל לשם נישואין או איחוד משפחות אינו נכנס במטרה לשהות בה תקופה קצובה אלא כדי להתאזרח בה. כבר לאחר שישה חודשים הוא מתחיל "בהליך המדורג" אשר בסופו יהפוך, אם יתמלאו כל התנאים, להיות אזרח המדינה, במהלך ארבע עד חמש שנים.
70. ראו את הדיקטיבה האירופית EC/2004/38 משנת 2004 בדבר זכותם של אזרחי האיחוד האירופי ובני משפחותיהם לנוע ולהתגורר בחופשיות ברחבי האיחוד האירופי.
71. בניגוד למדינות אחרות בעולם, ישראל אינה דורשת ממהגרים להשתתף בקורסי שילוב ולחתום על חוזה שילוב בטרם כניסה. הואיל ואיננו ממליצים לאמץ מנגנונים חוזיים מסוג זה, נדרשת לכל הפחות הצהרה ברוח זו מאת המבקש להגר לצורך השתקעות.
72. נוסף על המסמכים הנדרשים לצורך קבלת היתר כניסה, ישראל יכולה לדרוש ריאיון אישי בשגרירות או בקונסוליה במדינת המוצא. במדינות שבהן אין לישראל נציגות דיפלומטית לא תתאפשר מטבע הדברים שום הגירה. במקרים מיוחדים ניתן לאפשר למבקש להוכיח, בשגרירות במדינה סמוכה, שאין בו סיכון ביטחוני או אחר, אך גם אז מידת היכולת של ישראל לאמת נתונים (תעודת יושר וכדומה) היא מוגבלת ביותר.
73. ראו אורגד 2009א. בה בעת, על ישראל לאפשר לאזרחיה לעבור להתגורר עם בן הזוג במדינת האויב. כיום בן הזוג אינו רשאי להיכנס לישראל והאזרח אינו רשאי להגר למדינת האויב. האפשרות היחידה שנותרת היא מעבר למדינה שלישית, שאינה חייבת להתיר את כניסתם.
74. על פי נתוני רשות ההגירה, בסוף שנת 2008 התקרב מספרם של השהוים שלא כדין ל־280,000. עמם נמנים 47,000 ירדנים שוהים בישראל שלא כחוק, יותר מ־20,000 מסתננים

שנכנסו דרך גבול הדרום ו-700 לבנונים שנשארו בארץ לאחר הנסיגה ואינם אנשי צד"ל, ראו גם אילן 2009ב.

75. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2008. הנתונים מתייחסים לעובדים שקיבלו אשרת עבודה בשנת 2007. הנתונים לגבי השנים 1995–2005 אינם שונים בהרבה: המדינות שמהן הגיעו עובדים אורחים הן תאילנד (28%), הפיליפינים (26%), רומניה וסין (11% כל אחת) וכיוצא באלו. כמו כן יש בישראל מספר דומה של שוהים שלא כדין שנכנסו אליה לרוב באשרת תייר. כאן ההתפלגות שונה במעט: שוהים שלא כדין מגיעים ממדינות ברית המועצות (כ-30%), ירדן (כ-10%), מקסיקו (כ-7%), ברזיל וקולומביה (כ-5% כל אחת), רומניה וטורקיה (כ-4% כל אחת) ועוד.

76. מסקנת דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים ("ועדת אקשטיין") חריגה מעט בנוף ההשוואתי ויש מקום למחקרים נוספים העוסקים בקשר שבין מדיניות הגירה לבין כלכלת ישראל. קמפ ורייכמן מצביעות דווקא על תרומה כלכלית חשובה של עובדי חוץ בישראל, ראו קמפ ורייכמן 2003.

77. שם, 12.

78. ראו את מסמך המדיניות בדבר ההתמודדות עם הגירה גלובלית שפרסמו בבריטניה משרד הפנים ומשרד החוץ בשנת 2007 (British Home Office and Foreign and Commonwealth Office 2007).

79. Ben-David 2008.

80. בשנת 2008 לבדה הסתננו לישראל 7,580 זרים מן הגבול הדרומי, בממוצע של כ-600 מדי חודש, ראו אילן 2009א.

81. Cornelius et al. 2008.

82. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2008.

83. ראו WorkPermit 2005.

84. Colussi 2003.

85. Bertozzi 2008.

86. ל"מתווכים" אלו תפקיד חשוב בהשאת עצות למסתננים ובהכוונתם מתי והיכן לחצות את הגבול. ככל שהצלחתם גוברת, כך עולה העמלה הנגבית. כך גם נדרשת שהות ארוכה יותר של המסתנן בישראל כדי להחזיר את שווי העמלה ופוחת הסיכוי שהמסתנן יחזור למדינתו.

87. ראו את הדירקטיבה האירופית EC/2008/115 מטעם הפרלמנט האירופי והמועצה, 16.12.2008, בעניין סטנדרטים והליכים משותפים במדינות החברות באשר לאזרחי מדינות שלישיות השוהים שלא כחוק.

88. בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל (טרם פורסם, 30.3.2006); ברמן 2007.

89. חלק מן המדינות (בלגיה, גרמניה, הולנד וצרפת) גם מחייבות להוכיח שאי-אפשר למצוא עובד מקומי בענף התעסוקה המבוקש. מדינות אחרות דורשות מן המעסיק להוכיח לרשויות שנקט אמצעים מקדימים לאיתור עובד מקומי ונכשל ושאינן באפשרותו להכשיר עובד מקומי לצורך המבוקש (בולגריה) או אף לפרסם מודעה בעיתון מקומי בזמן מסוים לחיפוש עובד בטרם מתן היתר לעובד חוץ (אסטוניה).

90. השוו לעקרונות העסקתם של מהגרי עבודה בישראל מיולי 2006 שפורסמו על ידי כמה ארגוני זכויות אדם העוסקים בתחום.
91. Riley 2008, 63–64.
92. ראו דוח מדיניות ההגירה בבריטניה. לתרומת מהגרים "איכותיים" לכלכלה האנגלית, ראו Nathan 2008.
93. Navarrette 2008.
94. Bartlett 2007.
95. Aleinikoff et al. 2003, 280–282.
96. ראו את מסמך המדיניות בדבר ההתמודדות עם הגירה גלובלית שפרסמו בבריטניה משרד הפנים ומשרד החוץ בשנת 2007 (British Home Office and Foreign and Commonwealth Office 2007).
97. Glass 2004.
98. המלצות בעניין זה חורגות מנייר עמדה זה, אך כאמור ראוי כי הנושא יהיה חלק ממדיניות ההגירה של המדינה.
99. ע"ב 54/09 שילת כוח אדם סיעודי בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל – משרד התעשייה המסחר והתעסוקה ואח' (טרם פורסם).
100. פרשת עדאלה (לעיל הערה 55), בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.
101. ראו הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2005. כותרת ההודעה מציינת כי "7,089 ישראלים נישאו בחו"ל בשנת 2002", שמתוכם 2,197 ישראלים נישאו ללא ישראלים.
102. בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג' (2) 728 (להלן: פרשת סטמקה). בעע"ם 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן (פסק דין מיום 16.3.2006) הוחלה ההלכה גם על בני זוג ידועים בציבור.
103. הצעת החוק, שביקשה לחייב כל שוהה בלתי חוקי המבקש להתאזרח בישראל לצאת מן הארץ לתקופת צינון של עד חמש שנים כתנאי לקבלת מעמד, טרם אושרה בכנסת, ראו גם אילן 2006.
104. ההליכים אשר אפשרו הגירת נישואין בין אזרחים ישראלים לבין זרים פורטו בהרחבה בפרשת סטמקה (לעיל הערה 102). הליכים אלו חלו עקרונית על כלל הזרים המבקשים להגר לישראל שלא מכוח חוק השבות, התש"י-1950.
105. זילברשץ 2006, 106–110.
106. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראה שעה), התשס"ז-2007, ס"ח 2092, 295. ראו גם אילן ויועז 2007.
107. ראו אורגד 2009א; רובינשטיין ואורגד 2006. לדעה נגדית, ראו מדינה וסבן 2009. ככלל, הגירה היא תחום שבו ממעטים לרוב בתי משפט בעולם להתערב בשיקול דעתו של המחוקק, מתוך הכרה בטבעו כעניין של ביטחון לאומי וריבונות טריטוריאלית. בארצות הברית למשל נוהגת בעניין מדיניות ההגירה זה שנים ארוכות דוקטרינת "הסמכות המלאה" (Plenary Power), יצירת הרשות השופטת. הדוקטרינה מתבססת על הקביעה שלפיה ארצות הברית כמדינה ריבונית היא בעלת זכות וסמכות לאסור הגירת זרים אליה, מכל סיבה שהיא ובכל אופן שהוא, וכי בתי המשפט

לא יתערבו – באמצעות הטלת מגבלות חוקתיות – בהפעלת סמכות זו. בית המשפט נוהג לציין כי "סמכות הקונגרס לחקיקה בעניין כניסתם של זרים היא מקיפה יותר מבכל נושא אחר שניתן להעלות על הדעת", כך למשל בעניין *Fiallo v. Bell*, 430 U.S. 787, 792 (1977).

Aleinikoff et al. 2003 .108

Abrams 2007 .109

110. הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד; חלק מהיבטיה זוכים בעולם להגנה חוקתית. למשל, היבטים מסוימים של הזכות לחיי משפחה מעוגנים בס' 14 לחוקה השוויצרית, בס' 41 לחוקה האירית, בס' 2 לחוקה השבדית ובס' 6 לחוק היסוד הגרמני. בארצות הברית הוכרו היבטים מסוימים של הזכות לחיי משפחה כחוקתיים כחלק מן הזכות לחירות ולפרטיות. עם זאת, הגנות אלו לא הכירו בזכות חוקתית של האזרח לכניסת בן משפחה זר.

111. אורגד 2009א; רובינשטיין ואורגד 2006.

112. פרשת עדאלה (לעיל הערה 55), בפס' 100 לפסק דינו של הנשיא ברק: "מקובל עלי כי כל מדינה, לרבות מדינת ישראל, רשאית לקבוע לעצמה מדיניות הגירה. במסגרתה של זו, רשאית היא להגביל כניסתם של זרים (כלומר מי שאינם אזרחים או עולים לפי חוק השבות) לשטחה. אין המדינה חייבת לתת לזרים להיכנס לתוכה, להתיישב בה ולהפוך לאזרחיה. מפתח הכניסה למדינה נתון בידי המדינה. לזרים אין זכות לפתיחתה של הדלת. כך לעניין זרים שאין להם כל קשר עם אזרחי ישראל. כך לעניין זרים הנשואים לאזרחים ישראלים ולילדיהם [...] חקיקת הגירה יכולה להגביל את הכניסה לישראל, לקבוע לה מכסות כלליות ולהטיל הגבלות אחרות המוכרות במדינות בנות תרבות".

113. בפרשת עדאלה (לעיל הערה 55) בג"ץ אינו פוסל שימוש באיסורים גורפים במדיניות הגירה. בדעת הרוב נמצא כי איסור גורף עדיף על בידוק אינדיבידואלי וכי בכך, כשלעצמו, אין פסול חוקתי. השופטים שפסלו את החוק הסתמכו על כך שתוספת הביטחון המושגת במעבר מבידוק אינדיבידואלי לאיסור גורף, במקרה דנן, אינה שקולה לסך הנזק הנלווה לכך הנגרם מפגיעה בזכות לחיי משפחה ולשוויון.

114. Apap and Sitaropoulos 2001; John 2004

115. מבקשי מקלט פלסטינים הנתונים לחסות סוכנות האו"ם לפליטים, אונר"א, אינם מטופלים במסגרת האמנה, לפי סעיף D1. על ההסדר הייחודי בעניינם של הפלסטינים, ראו Kagan and Ben-Dor 2008.

116. אם אין שינוי בנסיבות שבגינן ניתן מעמד הפליטות, כעבור שנה ניתנת הארכה לשנתיים, ולאחריהן – לשלוש שנים. יש לשים לב גם לנוהל זה, העשוי לעודד השתקעות לטווח הארוך. בהקשר זה ראוי לציין שספר העזר הנלווה לאמנה מציין שבדיקות חוזרות ונשנות עלולות לפגוע בתחושות הביטחון והיציבות של הפליט, ורצוי לצמצמן ככל שניתן.

117. בשנת 2006 הגיעו לישראל 1,300 סודנים, בשנת 2007 הגיעו 5,500, ובשנת 2008 עוד 5,000 לפחות, ראו קלנר 2009.

118. זוהי בעיה קשה במדינות רבות. בבריטניה, 9 מתוך 10 מסורבי מעמד נשאים במדינה, ראו Hickley 2009.

119. בתהליך הדרגתי שהחל במרס 2008 נטלה ישראל על עצמה לטפל ישירות בשלב הראשוני של זיהוי מבקשי המקלט שמוצאם בסודן ובאריתריאה ורישומם. כשנה לאחר מכן החלה המדינה – בסיוע גורמים בינלאומיים ובהובלת הנציבות לפליטים – בהכשרה מקצועית

לצוות עצמאי שגייס משרד הפנים למשימת תשאול מבקשי מקלט ומתן המלצה פרטנית בעניינם. כשתושלם ההכשרה, הליך זה לא יבוצע עוד על ידי נציבות האו"ם אלא כמקובל בכל מדינות המערב על ידי המדינה, שבכך תחלוש על הטיפול במבקשי מקלט מעת רישומם ועד החלטת השר בעניינם.

120. ראו דוח מבקר המדינה 58. הליך המקוצר נמשך שישה חודשים בממוצע.

121. כך בדוח השנתי של נציבות האו"ם לפליטים בעניין ישראל, ראו UNHCR 2007.

122. בג"ץ 5190/94 אל טאיי נ' שר הפנים, פ"ד מט(3) 843: "השלטונות אינם יוצאים כדי חובתם זו אם הם מגרשים אדם למדינה אשר בה חירותו או חייו אינם נתונים בסכנה, בלי להבטיח כי אותה מדינה מצידה לא תגרש את אותו אדם אל מדינה שבה חייו או חירותו נתונים בסכנה".

123. חובה זו נובעת מסעיף 3 באמנה נגד עינויים, שאותה אשררה ישראל בשנת 1991. עיקרון זה עלול לגרום למצבים שבהם על מדינה לקלוט אנשים, שאינם עונים להגדרת פליט, ואשר באו – ישירות או דרך מדינה מתווכת – ממדינה העלולה להתייחס אליהם בדרך אסורה, לרבות כאשר הם משתייכים למדינת אויב.

124. שאלה זו תלויה ועומדת כיום בבג"ץ בסוגיה שזכתה לכינוי "נוהל החזרה החמה" או "נוהל החזרה מתואמת מיידית", ועניינה בשאלה אם הערובות שישראל טוענת לקיומן וההליך שקבעה לבידור מעמדו של מי שחצה את הגבול מבטיחים את השמירה על עקרון האי-חזרה. שאלה נוספת שנידונה בעתירה זו היא: האם רשאית ישראל להחזיר מבקשי מקלט למצרים בלא שקיימים בידיה ערובות מספקות לביטחונם במדינה זו או הסכם החזרה פורמלי המעגן ערובות שכאלו? ראו בג"ץ 7302/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נגד שר הביטחון (טרם נפסק).

125. ראו באתר <http://www.migrationinformation.org>. כמו כן ראו Clayotn 2006; Geddes 2008.

126. פסיקת בית הלורדים הבריטי בעניין ר' נגד אפסאו (R. v. Asfaw) הבהירה כי תחולת הפטור רחבה לאור המטרה ההומניטרית שבבסיס אמנת הפליטים, הקובעת כי אין להטיל סנקציות על מבקשי מקלט שהזדהו בפני הרשויות גם אם הגיעו ללא תיעוד כדין.

127. ראו הסבר מטעם הפרלמנט – Excisions from the Migration Zone: Policy and Practice, <http://www.aph.gov.au/library/Pubs/RN/2003-04/04rn42.htm>

128. בשנים האחרונות אפשר לזהות בחלק ממדינות אירופה מגמה של ירידה במספר הבקשות למעמד פליטות. ירידה זו נובעת, בין היתר, מהחמרה בכללים הרלוונטיים לפליטים במדינות אלו – החמרה שאיננו בהכרח ממליצים לאמצה – וכן מצמצום מספר הבקשות שהוגשו על רקע סכסוכים אלימים משנות התשעים, כגון אלו שהתרחשו ביוגוסלביה וברואנדה.

129. בסוף שנות התשעים טרם פעלה בישראל מערכת מקלט, וייתכן ששהו בה מבקשי מקלט רבים שכלל לא תועדו ככאלה. על פי נתוני סוכנות האו"ם להגנה על פליטים, בסוף שנת 2007 שהו בישראל כ-1,200 פליטים ובעלי הגנה זמנית ו-5,762 מבקשי מקלט (שבקשתם בהליכי בירור). נכון לימים אלו (ראשית שנת 2009) מסתמנת ירידה במספר הבקשות המוגשות בישראל.

130. ראו טל 2007. נתונים נוספים מסרה גב' שרון הראל מנציבות האו"ם לפליטים בישראל. יש לציין שיש סתירה בין הנתונים הישראליים לבין נתוני האו"ם וכי גם בקרב האחרונים מצויות לעתים סתירות. יש לזכור שמרבית מבקשי המקלט אינם נבחנים אינדיבידואלית לאור שיוכם לקבוצה הזוכה להגנה זמנית, וייתכן שלפיכך שיעור הפליטים המוכרים מסך כלל מבקשי המקלט בישראל עשוי היה להיות גבוה יותר.

131. ככל הנראה גם קצב הטיפול בבקשות משפיע על נתון זה.
132. לסקירת עיקרי האמנה ונוהגן של מדינות, ראו את פרסומי הפרוורם לזכויות פליטים 2008: "מעצר מבקשי מקלט ופליטים"; "עקרונות להגנה על מבקשי מקלט ופליטים"; "עקרונות איסור הגירוש". כמו כן ראו בן-דור ואדוט 2003. ראו גם את החוברת לעניין הכרה בפליטים שצירף האו"ם לאמנה והמסמכים הנלווים אליו.
133. מבקשי מקלט על רקע רעב, אסונות טבע או מצב בריאותי חמור עשויים להיכלל במכסה שכזו.
134. לחלופין המכסות עשויות להינתן לשהות ממושכת ולא ליישוב קבע (אך עדיין נבדלות מהענקת מקלט זמני, שאין עמו חובה לאפשר השתקעות).
135. סעיף 3 באמנת הפליטים אוסר על אפליה בגין מדינת מוצא; סעיף 9 מתיר למדינה לנקוט צעדים חריגים הנחוצים לשמירה על ביטחונה במצבים יוצאי דופן למרות הכתוב באמנה, אך צעדים אלו נדרשים אף הם להתייחס לפרט המבקש הכרה כפליט ולא לקבוצה קטגורית.
136. סעיף 44 באמנת ז'נבה הרביעית קובע: "In applying the measures of control mentioned in the present Convention, the Detaining Power shall not treat as enemy aliens exclusively on the basis of their nationality de jure of an enemy State, refugees who do not, in fact, enjoy the protection of any government"
137. Ben-Dor and Kagan 2006
138. על פי סעיף 32(1) באמנה, מדינה רשאית לגרש מתחומה גם בנסיבות של סכנה לשלום הציבור, וזאת אם מבקש המקלט הורשע בפשע חמור במיוחד בפסק דין סופי במדינה אחרת.
139. על הרשויות בישראל להפנים את ההבחנה בין מסתננים לבין מבקשי מקלט: אף על פי שישאל רשאים לנקוט הליכים למניעת כניסה לא מבוקרת לשטחה, ובהם הקמת מכשולים אפקטיביים בגבולותיה, עליה להבטיח שאמצעים לגיטימיים של בקרת גבול לא יובילו למצב המונע את כניסתם של הזכאים למקלט. על הפיכת הגבול הישראלי-מצרי מגבול "ביטחוני" לגבול של הגירה, וההשלכות הנובעות מכך, ראו Anteby-Yemini 2008.
140. אין להחזיר פליט למדינה שלישית אם יש חשד שהחזרתו מלווה בסיכון לחייו או לחירותו, במדינה השלישית עצמה או בגלל החשש שהמדינה השלישית תחזירו למדינתו שבה קיים סיכון זה. ראוי שהסכמים עם מדינה שלישית יכללו הכרה מפורשת בכלל זה.
141. ראו את אתר האינטרנט של בית המשפט העליון בקנדה בעניין Canadian Council for Refugees et al. v. Her Majesty the Queen, <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/bulletin/2009/09-02-06.bul/09-02-06.bul.html>
142. הנוהל הפנימי בישראל העוסק בטיפול בקטינים לא מלווים נוסח בעקבות עתירה מטעם ארגוני זכויות אדם, ויש לוודא את אכיפתו אגב הדגשת טובת הקטין.
143. זכאי עלייה על פי חוק השבות זכאים להתאזרחות אוטומטית מכוח ס' 2 בחוק האזרחות.
144. ס' 3א(ב) בחוק הכניסה לישראל.
145. להענקת מעמד ואזרחות לאדם ששהה במדינה שנים רבות, ראו זילברשץ 2003.
146. Carrera 2007

147. לפי החלטת הממשלה מיום 26.6.2005 בעניין מעמד אזרחי ילדי מהגרי עבודה, ילדי מהגרי עבודה זכאים למעמד של תושב קבע אם עמדו בכמה תנאים מצטברים: לידה בישראל, גיל 10 לכל הפחות, הוריו של הילד נכנסו לישראל כדין בטרם לידתו, לימודים או סיום לימודים בבית ספר ישראלי, ידיעת מה של השפה העברית וכאשר הגירוש משמעו הגליה למדינה הזרה לילד מבחינה תרבותית. החלטה זו הייתה חד-פעמית. בהחלטת ממשלה מס' 156 מיום 18.5.2006 הוגמשו הקריטריונים: נדרשה שהייה ברצף שש שנים לפחות, ובלבד שהילד נכנס לישראל בטרם מלאו לו 14 שנים. בחודש יוני 2007, כשנה לאחר קבלת החלטת ממשלה מס' 156, הגמיש שר הפנים רוני בר-און את הקריטריונים וקבע כי ההחלטה תחול גם על ילדים ששהו בישראל ארבע שנים ותשעה חודשים בלבד.

148. המספר המדויק של ילדי עובדים אורחים ללא מעמד אינו ברור. האומדן בשנת 2003 היה 3,000-5,000 ילדים – אלא שרק מיעוטם בגילאי 10 ומעלה, ראו לביא 2003. במקרים רבים, מדובר בילדים שהם חסרי אזרחות. אין להם זכות לקבל אזרחות מכוח לידה בישראל אך אין להם לעתים גם זכות לקבל אזרחות מארץ המוצא של הוריהם, משום שבה ניתנת אזרחות לפי "עקרון האדמה", כלומר למי שנולד בטריטוריה של המדינה. מצב זה מנוגד לאמנה לזכויות הילד. על כן, על ישראל להעניק לילדים אלו מעמד אזרחי כלשהו או לחלופין לסייע להם להשיג מעמד במדינה אחרת על ידי חתימת הסכמים בילטרליים עם המדינות השולחות.

149. ראו גם "נוהל משרד הפנים ל"טיפול בבקשת התאזרחות לפי סעיפים 5-8 לחוק" 4.4.0001 (2008).

150. אחת הדרישות להתאזרחות מכוח ישיבה היא שהמועמד יהיה זכאי לתושבות קבע. מעמד זה כמעט שלא מוענק בישראל. הקריטריונים לו אינם מוגדרים בחוק אלא הם חלק משיקול דעת. בפועל, רכישת האזרחות מכוח סעיף 5 הכללי היא חריג בעוד שרכישת אזרחות מכוח סעיף 7 הספציפי – שעניינו הגירת משפחה ושמאפשר ויתור על הדרישות הכלליות המופיעות בסעיף 5 – הפכה לכלל.

151. ראו נוסחים של שבועות נאמנות בעולם (העתק שמור בידי המחברים).

152. הבחינות נערכות לרוב במתכונת של שאלות רב-בררה ("אמריקניות"), אך חלק מהמדינות דורשות גם ריאיון אישי הבוחן לא רק בקיאות קוגניטיבית אלא גם הסכמה לעקרונות היסוד במדינה.

153. Orgad 2009

154. אין להחיל הגבלות שכאלו כאמור על פליטים, וייתכן שגם שלא על מחוסרי אזרחות, על קורבנות סחר בבני אדם או במקרים הומניטריים. כך או כך, ראוי שההגבלות יהיו כפופות למנגנון חריגים יעיל.

155. ראו החלטת בג"ץ בפרשת סטמקה (לעיל הערה 102).

156. מטבע הדברים אי-אפשר לעסוק במסגרת נייר עמדה זה בכל ההיבטים הרלוונטיים. עניינים חשובים – בהם סחר בנשים, מעמדן של אוכלוסיות מיוחדות, סוגיות מנהליות (אגרות, תנאי הטיפול, משך הזמן וכדומה), הנפקת אשרות תייר ושליחת אזרחות – נותרו מחוץ למסגרת נייר העמדה. גם עליהם יש לתת כמובן את הדעת.

מקורות

- אורגד, ל', 2009. "הגירה, טרור וזכויות אדם: מדיניות הכניסה לישראל בעתות חירום" (בעקבות בג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים), **מחקרי משפט** כה(2).
- , 2009. "חוקה של מי ועבור מי? על היקף התחולה של חוקי היסוד", **משפט וממשל** 12(1).
- אילן, ש', 2006. "חוק השב"חיים יחייב משפחות ישראליות לעזוב", **הארץ**, 29.11.06.
- , 2009. "למרות הלחימה בעזה: גל ההסתננות לישראל נמשך", **הארץ**, 12.1.09.
- , 2009. "רשות ההגירה: בישראל 300 אלף עובדים לא חוקיים", **הארץ**, 13.1.09.
- אילן, ש', וי' יועז, 2007. "הוארך תוקף חוק האזרחות עד יולי 2008", **הארץ**, 22.3.07.
- אשכנזי, א', 2009. "בשורה לעובדים הזרים: משטרת ההגירה נסגרת", *NRG*, **מעריב באינטרנט**, 4.2.09, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/849/401.html>.
- בן-דור, ע', ור' אדוט, 2003. "מדינת ישראל – מקלט בטוח? בעיות בטיפול של מדינת ישראל בפליטים ומבקשי מקלט", תל-אביב: המשפט בשירות הקהילה ועמותת רופאים לזכויות אדם.
- בן-ישראל, ח', וע' פלר, 2006. **אין מדינה לאהבה: פגיעות בזכות למשפחה של מהגרי עבודה בישראל**, תל-אביב: קו לעובד והאגודה לזכויות האזרח בישראל.
- בסוק, מ', 2008. "העסקת הזרים פוגעת באפשרויות התעסוקה של הישראלים", **הארץ**, 22.8.08.
- ברמן, י', 2007. **חירות בע"מ: כבילת מהגרי עבודה לתאגידי כוח אדם**, תל-אביב: מוקד סיוע לעובדים זרים וקו לעובד.
- גביזון, ר', 2009. **שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידיאולוגיה והצדקה**, ירושלים: מציל"ה.
- גולדשמידט, ר', 2006. **ילדי העובדים הזרים – תמונת מצב ודרכים להתמודדות עתידית**, ירושלים: המרכז למחקר ומידע, הכנסת.
- גנז, ח', 2006. **מריכרד ואגנר ועד זכות השיבה: ניתוח פילוסופי של בעיות ציבור בישראל**, תל-אביב: עם עובד.
- דוברין, נ', 2005. **גירושין בישראל**, תל-אביב: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005. "7,089 ישראלים נישאו בחו"ל בשנת 2002", **הודעה לעיתונות**, 13.3.05.
- , 2007. **הגירת ישראלים לחו"ל ומחו"ל בשנת 2005**, ירושלים.
- , 2008. "בסוף שנת 2007 היו בישראל כ-110 אלף עובדים מחו"ל, שנכנסו לישראל באשרת עבודה וכ-90 אלף עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר", **הודעה לעיתונות**, 30.7.08.

- זוהר, ח', ע' פלר ואחרים, 2006. **עקרונות להסדר העסקתם של מהגרי עבודה בישראל**, http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/HRO_071306_MW_Policy_Paper_Final_Hebpdf
- זילברשץ, י', 2003. "חופש התנועה: כניסה למדינה, שהות בה והיציאה ממנה", בתוך ר' סייבל (עורך), **משפט בינלאומי**, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי, 189–219.
- , 2006. "על הגירת זרים שאינם יהודים לישראל – פתיחת דיון", **משפט וממשל** י(1): 87, 106–110.
- טל, א', 2007. **מסתננים ומבקשי מקלט מסודן בישראל**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.
- ידיעות אחרונות באינטרנט, 2009. "מנכ"ל משרד הקליטה יעמוד בראש ועדה לעידוד עליית מדענים", *YNET*, 2.2.09, http://www.xoox.co.il/news/item_71859.htm
- יעקובסון, א', וא' רובינשטיין, 2003. **ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם**, תל-אביב: שוקן.
- לביא, א', 2003. "שלוש סטירות והביתה", **הארץ**, 16.5.03.
- מאור, נ', 2007. **מדיניות ההגירה של מדינת ישראל: הצעות המרכז לפלורליזם יהודי לעיקרי מדיניות ההגירה של מדינת ישראל**, ירושלים: המרכז לפלורליזם יהודי.
- מדינה, ב', וא' סבן, 2009. "זכויות האדם ונטילת סיכונים: על דמוקרטיה, 'תיוג אתני' ומבחני פסקת ההגבלה (בעקבות פסק-דין חוק האזרחות והכניסה לישראל)", **משפטים** לט.
- משפחה חדשה, 2006. **דוח מצב המשפחה בישראל**.
- משרד האוצר, 2007. **דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראליים**, ירושלים.
- משרד הפנים, 2006. **הוועדה המייעצת לבחינת מדיניות ההגירה של ישראל 2006**, דוח ביניים, ירושלים.
- סיני, ר', 2008א. "מספר העובדים הזרים מתקרב לזה שלפני הקמת משטרת ההגירה", **הארץ**, 17.7.08.
- , 2008ב. "מדינת כל מהגריה", **הארץ**, 24.7.08.
- פלר, ע', 2004. **המינסטרונין: הפרת זכויות אדם בידי מינהל האוכלוסין**, ירושלים: האגודה לזכויות האזרח.
- צורר, ר', 2009. "קו האפס", **מוספשבט של מעריב**, 6.3.09.
- קלנר, ו', 2009. "חלום יעקב (גנות)", **גלובס**, 1.1.09.
- קמפ, א', ור' רייכמן, 2003. "עובדים זרים" **בישראל**, תל-אביב: מרכז אדווה.
- רבהון, ע', וג' מלאך, 2008. **מגמות דמוגרפיות בישראל**, ירושלים: מרכז מציל"ה למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית.
- רובינשטיין, א', ול' אורגד, 2006. "זכויות אדם, ביטחון המדינה ורוב יהודי: המקרה של הגירה לצורכי נישואין", **הפרקליט** מח: 315.
- רוברטס, ס', 2007. "עד שהשעמום יפריד בינינו", **הארץ**, 12.7.07.
- רייכמן, ר', 2008/9. "הגירה לישראל: מיפוי מגמות ומחקרים אמפיריים: 1990–2006", **סוציולוגיה ישראלית** י(2): 339–379.

- Abrams, K., 2007. "Immigration Law and Regulation of Marriage", *Minnesota Law Review* 91: 1625, 1637–1638.
- Agunias, D., 2007. *Linking Temporary Worker Schemes with Development*, Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Aleinikoff, T. A., et al., 2003. *Immigration and Citizenship: Process and Policy*, Los Angeles: West Group, pp. 302–331.
- Alon, G., 2007. "Shin Bet: 14 Percent of Suicide Bombers had Israeli Citizenship", *Haaretz*, 8.1.07.
- Anteby-Yemini, L., 2008. "Migrations africaines et nouveaux enjeux de la frontière israélo-égyptienne" (Crossing the Egyptian–Israeli Border: a New Migratory Challenge for Israel?), *Cultures and Conflicts* 72, <http://www.conflicts.org/index17307.html>. Consulté le 01 juillet 2009.
- A Palestinian Diaspora, 2006. *Global Immigration News*, 11.12.06.
- Apap, J., and N. Sitaropoulos, 2001. "The Right to Family Unity and Reunification of Third Country Migrants in Host States: Aspects of International and European Law", Retrieved 20.6.09 from <http://www.december18.net/paper53EurFamilyReunification.pdf>
- Bader, V., 2007. *Secularism or Democracy?, Associational Governance of Religious Diversity*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bartlett, D. L., 2007. *U.S. Immigration Policy in Global Perspective: International Migration in OECD Countries*, Washington, DC: American Immigration Law Foundation.
- Bawer, B., 2006. *While Europe Slept: How Radical Islam Is Destroying the West from Within*, New York: Doubleday, pp. 29–32.
- BBC News*, 2004. "British Emigration Reaches a High", 4.11.04.
- Ben-David, D., 2008. *Soaring Minds: The Flight of Israel's Economists*, London: Center for Economic Policy Research (CEPR).
- Ben-Dor, A. and M. Kagan, 2006. *The Refugee from my Enemy is my Enemy: The Detention and Exclusion of Sudanese Refugees in Israel*, Tel Aviv: Tel Aviv University, Buchmann Faculty of Law Refugee Rights Clinic.
- Bertozzi, S., 2008. *Europe's Migration Policy: A Comprehensive International Strategy or a Pressing Domestic Concern?* Barcelona: Center for International Relations and Development Studies.
- Blankley, T., 2005. *The West's Last Chance: Will We Win the Clash of Civilizations?* Washington, DC: Regnery Publishing.
- Borjas, G. J., 1999. *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton: Princeton University Press.

Bosniak, L., 2007. "Being Here: Ethical Territoriality and the Rights of Immigrants", *Theoretical Inquiries in Law* 8(2): 389.

Boukhars, A., 2007. "The Threat of Islamist Terrorism to Germany", *Terrorism-Monitor* V(7): 9.

British Home Office and Foreign and Commonwealth Office, 2007. *Managing Global Migration: A Strategy to Build Stronger International Alliances to Manage Migration*, London.

Buchanan, P. J., 2006. *State of Emergency: The Third World Invasion and Conquest of America*, New York: Thomas Dunne Books.

Butcher, K., and A. M. Piehl, 2005. *Why are Immigrants' Incarceration Rates so Low? Evidence on Selective Immigration, Deterrence, and Deportation*, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Camarota, S. A., 2008. "How Many Americans", *The Washington Post*, 2.9.08.

Camberg, K., 2005. "Long-term Tensions behind Sydney Riots", *BBC News on the Web*, 13.12.2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4525352.stm>

Carrera, S., 2007. *Building a Common Policy on Labour Immigration: Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?* Brussels: Centre for European Policy Studies.

Catt, H., 2002. *Sub-State Nationalism: A Comparative Analysis of Institutional Design*, New York: Routledge.

Chang, H. F., 2007. "The Economic Impact of International Labor Migration: Recent Estimates and Policy Implications", *Temple Political and Civil Rights Law Review* 16(2).

Chapple, S., et al., 1994. *Literature Review on the Economic Impact of Immigration*, Wellington: New Zealand Department of Labour.

Clayton, G., 2006. *Textbook on Immigration and Asylum Law*, Oxford: Oxford University Press.

Colussi, A., 2003. *Migrants' Network: An Estimable Model of Illegal Mexican Immigration*, <http://www.econ.upenn.edu/~acolussi/JMP.pdf>

Cornelius, W. A., et al., 2008. *Controlling Unauthorized Immigration from Mexico: The Failure of "Prevention through Deterrence" and the Need for Comprehensive Reform*, La Jolla: Center for Comparative Immigration Studies.

Franck, T. M., 1996. "Clan and Superclan: Loyalty, Identity and Community in Law and Practice", *American Journal of International Law* 90: 359–382.

Fukuyama, F., 2006. "Identity, Immigration and Liberal Democracy", *Journal of Democracy* 17(2): 5.

Gavison, R., (forthcoming). "Immigration and the Human Rights Discourse: The Universality of Human Rights and the Relevance of States and of Numbers", *Israel Law Review*.

Geddes, A., 2008. *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.

Glass, H., 2004. *Immigration Policy*, Wellington: New Zealand Business Roundtable.

Graff, J., 2004. "We Need More Babies!", *Time*, 21.11.04.

Hansen, R., and P. Weil, 2002. *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship*, New York: Berghahn Books.

Hanson, G. H., 2007. *The Economic Logic of Illegal Immigration*, New York: Council on Foreign Relations.

Hanson, V. D., 2004. *Mexifornia: A State of a Becoming*, San Francisco: Encounter Books.

Harden, B., 2007. "Numbers Drop for the Married with Children", *The Washington Post*, 4.3.07.

Hathaway, J. C., 2005. *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hikley, M., 2009. "90% of failed asylum seekers remain in UK... and backlog of undecided cases doubles in a year", *Mail Online*, 23.1.2009, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1126793/90-failed-asylum-seekers-remain-UK-backlog-undecided-cases-doubles-year.html?ITO=1490>

Hinsliff, G., and L. Martin, 2006. "How the Baby Shortage Threatens our Future", *The Guardian*, 2.2.06.

Huntington, S., 2004. *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon and Schuster.

Jenkins, P., 2006. "Demographics, Religion, and the Future of Europe", *Orbis: A Journal of World Affairs* 50(3): 533.

John, A., 2004. *Family Reunification for Migrants and Refugees: a Forgotten Human Right?* Retrieved 20.6.09, http://www.fd.uc.pt/igc/working_papers/arturojohn.pdf

Johnston, P., 2008. "Emigration Soars as Britons Desert the UK", *The Daily Telegraph*, 19.4.08.

Joppke, C., 2005. *Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State*, Cambridge: Harvard University Press.

—, 2008. "Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?", *Law and Ethics of Human Rights* 2(1).

—, 2010 (forthcoming). “Citizenship and Immigration”.

Kagan, M., and A. Ben-Dor, 2008. *Nowhere to Run: Gay Palestinian Asylum-Seekers in Israel*, Tel Aviv: Tel Aviv University's Public Interest Law Program.

Karoui, H., 2006. *Global Trends in Gulf and Middle East Population Evolution*, Retrieved 20.6.09, <http://ssrn.com/abstract=942744>.

Kephart, J., 2005. *Immigration and Terrorism: Moving Beyond the 9/11 Staff Report on Terrorist Travel*, Washington, DC: Center for Immigration Studies.

Krikorian, M., 2008. *The New Case against Immigration*, New York: Penguin Group.

Laqueur, W., 2007. *The Last Days of Europe: Epitaph for an Old Continent*, New York: Thomas Dunne Books.

Leiken, R. S., 2005 (July/August). “Europe’s Angry Muslims”, *Foreign Affairs*.

—, 2006. *The Quantitative Analysis of Terrorism and Immigration: An Initial Exploration*, Washington, DC: The Nixon Center.

Le Monde, 2005. “Regroupement familial et polygamie au Banc des accusés”, 11.11.05.

Levitt, P., 2001. *The Transnational Villagers*, Berkley: University of California Press.

Macedo, S., 2007. “The Moral Dilemma of U.S. Immigration Policy: Open Borders versus Social Justice”, in C. M. Swain (ed.), *Debating Immigration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mautner, M., 2008. “From ‘Honor’ to ‘Dignity’: How Should a Liberal State Treat Non-Liberal Cultural Groups?”, *Theoretical Inquiries in Law* 9: 609.

Moehling, C., and A. M. Piehl, 2007. *Immigration and Crime in Early 20th Century America*, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Nathan, M., 2008. *Your Place or Mine? The Local Economics of Migration*, London: Institute for Public Policy Research.

National Commission, the 9.11 Commission Report, 2004. *National Commission Report on Terrorist Attacks upon the United States*, New York: W. W. Norton.

Navarrette, R., 2008. “Children of Immigrants Dominate the Olympics”, *The San Diego Union-Tribune*, 26.8.08.

Neuman, G. L., 1996. *Strangers to the Constitution: Immigrants, Borders and Fundamental Law*, Princeton: Princeton University Press.

Orgad, L., 2008. “Love and War: Family Migration in Time of National Emergency”, *Georgetown Immigration Law Journal* 23(1) 85.

—, 2009. “Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe”, *American Journal of Comparative Law* 58(1).

Raz, J., 1994. "Multiculturalism: A Liberal Perspective" in Idem (ed.), *Ethics in the Public Do-main: Essays in the Morality of Law and Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Riley, J. L., 2008. *Let Them In: The Case for Open Borders*, New York: Gotham Books.

Roudi, F., 2001. *Population Trends and Challenges in the Middle East and North Africa*, Washington, DC: Population Reference Bureau.

Roberts, S., 2008a. "Minorities Often a Majority of the Population Under 20", *The New York Times*, 7.8.08.

—, 2008b. "In a Generation, Minorities May Be the U.S. Majority", *The New York Times*, 14.8.08.

Roy, O., 2003. "EuroIslam: The Jihad Within?", *The National Interest*, Spring.

Rumbaut, R. G., and W. A. Ewing, 2007. *The Myth of Immigrant Criminality and the Paradox of Assimilation: Incarceration Rates among Native and Foreign-Born Men*, Washington, DC: American Immigration Law Foundation.

Samuelson, R. J., 2005. "The End of Europe", *The Washington Post*, 15.6.05.

Selm, J. V., 2005. *The Netherlands: Death of a Filmmaker Shakes a Nation*, Migration Policy Institute, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=341>

Simon, J. L., 1999. *The Economic Consequences of Immigration*, Ann Arbor: The University Press of Michigan.

Soysal, Y. H., 1998. "Toward a Postnational Model of Membership", in G. Shafir (ed.), *The Citizenship Debates*, Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 189.

Spijkerboer, T., 2000. *Gender and Refugee Status*, Surrey: Ashgate Publishing.

The Guardian, 2006. "How Parenthood Lost its Charm", 3.5.06.

The New York Times, 2006. "To Be Married Means to Be Outnumbered", 15.10.06.

The Washington Post, 2006. "Seeking Asylum in the U.S.? Choose Your Judge Carefully", 1.8.06.

United Nations, 2005. *World Migration 2005: International Migration Data and Statistics*, New York: United Nations.

—, 2006. *International Migration 2006*, New York: United Nations.

UN High Commissioner for Refugees, 2007. *UNHCR Country Operations Plan 2007 — Israel*, Retrieved 1.5.2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45221d9d2.html>.

Vigdor, J. L., 2008. *Measuring Immigrant Assimilation in the United States*, New York: The Manhattan Institute for Policy Research.

Wallop, H., 2009. "Britons flee London to be Replaced by Immigrants", *The Daily Telegraph*, 4.1.09.

Weil, P., 2001. "Access to citizenship: A comparison of twenty five nationality laws", in T. A. Aleinikoff and D. B. Klusmeyer (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Wikan, U., 2002. *Generous Betrayal: Politics of Culture in the New Europe*, Chicago: University Of Chicago Press.

WorkPermit.com, 2005. *Norway Seeks to Deter Asylum Seekers*, 1.3.2005, http://www.workpermit.com/news/2005_03_01/europe/norway_seeks_to_deter_asylum_hopefuls.

—, 2007. *Workers Needed*, 4.5.2007, <http://www.workpermit.com/news/2007-05-04/netherlands/emigration-increasing-skilled-workers-needed.htm>

The World Bank, 2007. *Meeting the Challenges of Global Development*.

Zilbershats, Y., 2002. *The Human Right to Citizenship*, Ardsley: Transnational Publishers.

אתרי אינטרנט ומאגרי מידע

<http://www.cbs.gov.il/reader> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ישראל

<http://www.mehagrim.org/> לסה פסה: בלוג על הגירה, מהגרים ומעמד בישראל

Center for Immigration Studies <http://www.cis.org/>

The Centre for European Policy Studies <http://www.ceps.be/index3.php>

The Centre on Migration Policy Society [COMPAS] <http://www.compas.ox.ac.uk/>

Institute for Migration and Ethnic Studies <http://imes.uva.nl/index.html>

Institute for the Study of International Migration [ISIM] <http://www12.georgetown.edu/sfs/isim/>

International Migration Institute <http://www.imi.ox.ac.uk/>

International Organization for Migration [IOM] <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/en>

The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) <http://www.integrationindex.eu/>

Migration Information Source <http://www.migrationinformation.org/>

WorkPermit.com <http://www.workpermit.com/>

World Population Prospect 2008, the United Nations <http://esa.un.org/unpp/>

United Nations Global Migration Database <http://esa.un.org/unmigration/>

EuroState <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

פרסומים נוספים שראו אור במציל"ה:

שישים שנה להחלטת כ"ט בנובמבר 1947 – החלטת החלוקה

והמחלוקת סביבה: עיונים ומקורות

עורכת: רות גביזון (2009)

מגמות דמוגרפיות בישראל

מאת: עוזי רבהון וגלעד מלאך (2008)

פרסומים העתידיים לראות אור במרכז מציל"ה:

שישים שנה לחוק השבות: היסטוריה, אידיאולוגיה והצדקה

מאת: רות גביזון