

הגירה בלתי מוסדרת - העמדה של מציל"ה

אמנון רובינשטיין

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

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

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

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

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

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

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

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

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

זו של הגירה לישראל, מאז הסכמי אוסלו מדובר בכ-130,000 נפש. יצירת משפחה או הגירת בני משפחה צריכה להיות כפופה לכל מיני תנאים, ושאבנו את התנאים האלה מהדירקטיבה האירופית. קראתי שהדירקטיבה האירופית אינה מחייבת, ושמדינות אינן נוהגות באופן אחיד. יש לציין שלא אימצנו את ההסדרים המחמירים ביותר הנהוגים בחלק ממדינות המערב. כך לא נשענו על מדינות שהרחיקו לכת, כמו הולנד ודנמרק, אלא הסתמכנו על הדירקטיבה האירופית והנוהג הכללי של העולם. לא פעלנו כמו אוסטרליה, שהכריזה על חלק מהמדינה שלה שאינו כפוף לאמנת הפליטים. כן לא פעלנו כמו דנמרק, שקבעה גיל כניסה גבוה מאוד ודרשה שבן זוג או בת זוג של אזרח דני צריך להראות שהזיקה של שניהם לדנמרק גדולה יותר מזיקתם לכל מדינה אחרת. לא נקטנו דרך של הגבלות מטעמי כלכלה, גיל ונטל על שירותי הרווחה. אבל הוספנו עוד דבר אחד שהציע פרופ' שלמה אבינרי – שינוי הנוסח של ההצהרה בהתאזרחות מהכרזת נאמנות למדינת ישראל, כמו בחוק כיום, להכרה בלגיטימיות של מדינת ישראל. בשיבה שהייתה לנו בכנסת שפכו עלינו קיתונות של לעג וביטול מוחלט של ההצעה הזאת, אבל לדעתי זו הצעה טובה ונכונה. אין בה דרישה שהמהגר לישראל ידבק בתורת ז'בוטינסקי, אבל אנחנו דורשים שהוא יכיר בלגיטימיות של המדינה.

מן העבר האחר של המתרס אפשר לראות שנייר העמדה מציע הקלות גדולות מאוד במצב הקיים. אמנם מדינת ישראל היא מדינה בעלת רוב יהודי, אך אין בכך כדי לומר שהמדינה סגורה בפני לא־יהודים. אין לכך הצדקה ולכן יש התייחסות גם לפן הזה. הנקודה החשובה ביותר המוצעת היא, שאדם השוהה בארץ כדי למעלה מעשר שנים, רשאי לקבל רישיון לשיבת קבע ובמשך הזמן להתאזרח. הסיבה היא, שגירוש מהארץ יהווה הגליה תרבותית. אותו דין אנו קובעים גם לילדים שגדלו בארץ עד גיל עשר, שרובם אפילו אינם דוברים את שפת אימם.

לדעתנו מדינת ישראל צריכה להכיר בחוק באמנת הפליטים כאמנה מחייבת. מעבר לכך, אנחנו סבורים שבאמנת הפליטים צריך להוסיף מכסה מוגבלת של מהגרים שאינם נכללים בקטגוריות המוגדרות היטב של האמנה, כלומר הם פליטים של אסון טבע או של משבר הומניטרי, כפי שקרה בכמה מדינות.