

הצעת חוק ההגירה לישראל תשע"א 2011

מאיר שטרית

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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