

## נספחים

---



# נספח 1

---

## ההמלצות העיקריות

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

נייר עמדה

# התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל

שלמה אבינרי ליאב אורגד אמנון רובינשטיין

עורכת: רות גביזון



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

## ההמלצות העיקריות

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

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

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

### במישור החקיקתי, מוצע:

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

### במישור האידאולוגי, מוצע:

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

## ההמלצות העיקריות

---

### במישור המוסדי, מוצע:

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

### א. מדיניות הכניסה לישראל

#### כללי

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

#### עובדי חוץ

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

## התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל

### פליטים ומבקשי מקלט

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

### ב. ישיבה בישראל ורכישת מעמד

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

## נספח 2

---

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

#### הכנסת השמונה-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת

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

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

#### פרק א': כללי

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

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

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

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

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

(2) היה מזמין:

(א) בן זוג של המבקש, ובלבד –

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

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

(3) שלמבקש ולמזמין אין בן זוג אחר;

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

(ג) בן זוג של הורה המבקש, ובלבד –

(1) שהמבקש היה קטין ביום הגשת הבקשה;

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

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

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

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

**פרק ג': הגירת עבודה**

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

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

#### סימן ב': רכישת מעמד

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

(1) ניתן אישור ראשוני כאמור בסעיף 19;

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

#### פרק ד': הגירת פליטים

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

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

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

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

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

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

#### פרק ה': הגבלת הגירה

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

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

#### פרק ו': תיקונים עקיפים

33. תיקון חוק האזרחות – בחוק האזרחות –

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

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

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

#### פרק ז': הוראות מעבר

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

#### דברי הסבר

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

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

דיני ההגירה של מדינת ישראל מוסדרים כיום בכמה חוקים מרכזיים: הראשון הינו חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 המסדיר את הכניסה והישיבה בישראל, הדרכים להענקת אשרות ורישיונות לישיבה ולגירוש מישראל. השני הינו חוק האזרחות, התשי"ב-1952 המסדיר את הדרכים לרכישת אזרחות בישראל ולאיוודה. בנוסף לחוקים אלו, חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2007 מסדיר את היתרי הכניסה והישיבה בישראל מאזורי סיכון ומדינות אויב. באשר למהגרי עבודה, חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 מסדיר היתרים ומכסות להעסקת עובדים אורחים וחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 קובע כעבירה פלילית העסקת עובד שלא כדין ומסדיר את התנאים הסוציאליים לעובדי חוץ.

הוציא מגבלות על כניסה שמקורן בשיקולי ביטחון, חוקים אלו אינם קובעים קריטריונים ברורים לכניסת מהגרים לישראל ובפועל, רוב רובה של מדיניות ההגירה מוסדר במאות נהלים פנימיים של משרד הפנים. שאלות יסוד אלו בדבר כניסה לישראל, תושבות ואזרחות, ראוי שיעוגנו בחקיקה ראשית ולא באמצעות הנחיות מנהליות. בנוסף, גבולותיה של המדינה ארוכים ופרוצים למדי, וניכרת תנועה של אנשים הנכנסים לישראל שלא כדין (מסתננים). חלקם מבקשים לאחר מכן מקלט בישראל. נוכח המצב המשפטי והמעשי נכון להיום, מונחת הצעת חוק זו. העיקרון המנחה של הצעת החוק הינה "קשה בחוץ, קל בפנים".

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

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

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

איחוד משפחות והגירה לצרכי נישואין (פרק ב')

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

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

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

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

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

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

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

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

#### הגירת עבודה (פרק ג')

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

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

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

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

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

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

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

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

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

פליטים ומבקשי מקלט (פרק ד')

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-----

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

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