

## הקדמה

---

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

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

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

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

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

# דברי פתיחה

---

## עמוס ידלין

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

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

# דברי פתיחה

## רות גביון

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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