

הגירה ליהודים, עזרה לפליטים: מורה נבוכים

הדיון הגועש והטעון על גירוש המסתננים מאפריקה נעשה תוך ערבוב מושגים והתעלמות משורה ארוכה של עובדות וערכים. קווי-יסוד ראשוניים שצריכים לעמוד בבסיס כל מדיניות

"מדינת ישראל אינה רואה בעצמה מדינת הגירה הפתוחה לפני מהגרים בני כל הלאומים, אלא מדינת הלאום של העם היהודי, והיא פותחת את שעריה לבני העם היהודי. לכן אין למדינת ישראל מדיניות של קליטת מהגרי עבודה, כפי שמקובל למשל ברוב המדינות המשתייכות לארגון לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח (OECD), ואין בה מכסות הגירה או מכסות למבקשי מקלט ופליטים". במילים פשוטות אלו מבהיר המסמך של 'מרכז המחקר והמידע של הכנסת' את קווי המתאר החיוניים לכל דיון בקליטתם של מהגרי עבודה או מבקשי מקלט בישראל.¹ קווי מתאר אלה, היוצרים הבחנה חדה ועקרונית בין מדינת ישראל לבין המדינות שאליהן נערכות כל העת השוואות – הלא הן מדינות המערב – נשכחים משום מה במהלך השיח הציבורי הרוגש המתנהל בישראל בשאלת המסתננים מאפריקה.

בעמודים הבאים אינני מתכוונת להיכנס בהרחבה לדיון הציבורי החם על "הוצאת המסתננים למדינה שלישית" ועל השאלות המוסריות הכרוכות בה; אעשה זאת בנגיעות קטנות לקראת סוף המאמר. אני מבקשת, תחת זאת, לעשות סדר במושגי היסוד המושמשים אותנו בסוגיה הזו, תוך אבחנה בין הקבוצות הנכללות תחת כותרת הגג העמומה "מסתננים": מהגרי עבודה נטולי אשרה, פליטים ומבקשי מקלט. תחילה נדון בשאלת מהגרי העבודה: מיהם, מה מעמדם בישראל, מהי המדיניות כלפיהם ומהן הסיבות למדיניות זו. בחלק השני נדון בשאלה מיהם פליטים, כיצד מקובל לטפל בהם בעולם, ומהי המדיניות הישראלית בנוגע אליהם. אחר כך נפנה למושג השלישי,

הדס לנציאנו, רכות תוכניות אקדמיות לסטודנטים בקרן תקווה, היא תלמידת מוסמך בבית הספר למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב, המתמחה בפוליטיקה השוואתית וחוקרת אינטגרציה של מהגרים באירופה.

העמום יותר, של "מבקשי מקלט" ונתייחס בקצרה למרכיבי היסוד בדיון הטעון על גירוש יוצאי אריתריאה וסודן. נגבה את דברינו בנתונים ובמחקרים, וננסה להעלות מתוכם גם כמה המלצות לניהול הדיון והמדיניות באשר לסוגיה העומדת כעת על שולחן מקבלי ההחלטות, גופי האכיפה וארגוני החברה האזרחית.

הגירת עבודה בישראל

הגירה היא אחת הסוגיות המרכזיות ביותר בעשורים האחרונים, בפרט במדינות המערב. היא כמעט כורח קיומי כלכלי במדינות בעלות גידול טבעי נמוך או שלילי, כפי שמעיד דו"ח שפורסם לאחרונה על ידי ארגון המדינות המפותחות (OECD) החווה כי "יחס התלות" של האוכלוסייה המבוגרת באוכלוסייה הצעירה (old-age dependency ratio) יוכפל במהלך 35 השנים הבאות.² במקביל, הגירה נתפסת גם כמעין חובה מוסרית, ואולי אף אילוץ פוליטי, בעיקר במדינות שיש להן עבר קולוניאלי בארצות שהן מקור המהגרים אליהן כגון בריטניה ביחס להודו ולפקיסטן. מנגד, ההגירה עלולה לאיים על הביטחון האישי ועל הלכידות התרבותית במדינות רבות, להעמיס על מדיניות הרווחה ועל התשתיות הלאומיות. לכן, מדיניות ביחס למהגרי עבודה היא כמעט תמיד נושא טעון.

אלא שכפי שפתחנו, מדינת ישראל שונה מרוב מדינות המערב. בניגוד אליהן, היא אינה זקוקה להגירה כדי להתמודד עם אתגרים כלכליים-דמוגרפיים (להפך: יש בה גידול טבעי מרשים ובעיה של צפיפות), והיא אינה נושאת מורשת של קולוניאליזם המחייב אותה כלפי מדינות מתפתחות.

יותר מכך: ישראל נועדה לשמש מקלט לכל יהודי, ועל כן היא בעצמה פרי קליטתם של אינספור פליטים. חוק השבות המבטא את האתוס המכונן שלה מעניק זכות כניסה אוטומטית לכל יהודי, תהיה מדינת המוצא שלו אשר תהיה. הגדרת זכות הכניסה וההתיישבות במדינת ישראל כתלויה ביהדותו של המהגר, והחשיבות העליונה של שמירה על המדינה כיהודית (ודמוקרטית), היא העומדת מאחורי היעדרה של מדיניות קליטת מהגרי עבודה. למעט במקרים חריגים מאוד, אין בישראל מסלול לקבלת אזרחות בעבור מהגרי עבודה, ולמעשה המושג כלל אינו קיים בחוק הישראלי. אלא שלמרות היעדרו של המושג, בפועל יש בישראל מהגרי עבודה – המכונים "עובדים זרים" – ואלו אינם מעטים. למעשה, לפי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוכלוסיית הזרים העיקרית בישראל היא מהגרי עבודה שנכנסו לישראל כחוק באשרה.

לפי חוק עובדים זרים משנת 1991, עובד זר מוגדר כ"עובד שאינו אזרח ישראל או תושב בה". מדינת ישראל מאפשרת את הגעתם לארץ, אולם הם אינם בעלי מעמד קבוע (אזרחים/תושבים), ואין ביכולתם לקבל מעמד של קבע בישראל בהמשך



לעבודתם. חוקיות מעמדם תלויה בקיומם של שני תנאים: (1) המעסיק מחזיק בהיתר העסקה תקף, בענף מבין הענפים שבהם מתירה הממשלה להעסיק עובדים זרים; (2) העובד הזר מחזיק באשרת עבודה בתוקף לאותו ענף העסקה, והוא רשום אצל מעסיק שניתן לו ההיתר. אשרת העבודה ניתנת להארכה עד לתקופה כוללת של 63 חודשים.

הענפים שמועסקים בהם עובדים זרים חוקיים הם סיעוד, חקלאות, בניין ועובדים מומחים (בעלי מומחיות או ידע חיוני וייחודי שאינו בנמצא בישראל, ושכרם גבוה מפעמיים השכר הממוצע במשק למשרת שכיר). בעבר הובאו לארץ עובדים זרים גם לתחום המסעדות והשירותים. בעוד בענפי הסיעוד והמומחים אין מכסה מוגבלת של עובדים, הממשלה קובעת מכסה של מוגדרת של עובדים זרים בענפי הבנייה והחקלאות. מדינות המוצא העיקריות של העובדים הן תאילנד, וייטנאם ונפאל בחקלאות (עם עובדים עונתיים מסרי-לנקה); מולדובה, סין, טורקיה, רומניה ובולגריה בבניין; הפיליפינים, הודו, מולדובה, סרי-לנקה, אוזבקיסטן ונפאל בסיעוד. בענפי המסעדות, התעשייה והשירותים הייתה העסקת עובדים זרים מותרת בעבר אך ההיתר בוטל.

הדרישה לחדש את אשרת ההעסקה מדי שנה, והתנאי לכך – שההעסקה תישאר מוסדרת אצל מעביד בעל היתר – יוצרים מעמד רחב של עובדים לא חוקיים, בעיקר בעקבות מעבר בין מעסיקים. עובדים אלה, ברובם, נכנסו לישראל כחוק וקיבלו אשרה ראשונית כחוק.

עובדים זרים בישראל, 2017

סיעוד	בניין	חקלאות	מומחים	מסעדות	תעשייה ושירותים	אחר	סה"כ
50,162	10,120	22,430	5,405				88,378
13,231	751	1,279	864	22	112	1,773	18,032

מקור: רשות האוכלוסין וההגירה, סיכום נתוני זרים בישראל – שנת 2017

בהיעדר הגירת עבודה רשמית לישראל, איש מהעובדים הזרים אינו יכול להפוך לאזרח ישראלי. האם מדיניות זו נכונה מבחינה כלכלית? האם היא בעייתית מבחינה מוסרית?

בפתח הדיון יש להדגיש כי אין מדינה בעולם שאינה מגבילה כניסת זרים לשטחה

(“זרים” במשמע “לא אזרחים/תושבים”). הנימוקים לכך רבים וברורים מאוד, וזוכיר רק כמה מהם על קצה המזלג. ראשית, תפקידה היסודי של המדינה הוא לספק ביטחון לאזרחיה, ולשם כך היא משקיעה משאבים רבים באבטחת הגבולות ובבדיקה קפדנית של הנכנסים לשטחה. שנית, אדם אשר נכנס למדינה לפרק זמן ארוך ועל מנת להשתקע הופך למקבל שירותים מהמדינה. הוא חולק עם תושביה את עוגת המשאבים המוגבלת מלכתחילה. לכן סביר שמדינות תפעלנה להגבלת כניסת הזרים לתחומן, או תוודאנה שהנהנים מעוגת המשאבים גם תורמים לה בחזרה. שלישית, מדינת הלאום היא מסגרת זהות ושייכות הבאות לידי ביטוי בשפה, במורשת, בתרבות, במנהגים ועוד. על כן, גם המדינות הליברליות ביותר מבצעות מבחנים שונים למבקשים להתאזרח בהן, כגון מבחנים בשפת המדינה ובתולדותיה.

הגבלת כניסתם של זרים אין משמעה נעילת דלתות מוחלטת. אלא שקבלת הזרים צריכה להיעשות מתוך אינטרסים ברורים של מדינת ישראל. בכל מקרה שבו אין אינטרס ברור לכניסת זרים, ברירת המחדל היא מניעה. בכל הנוגע לאוכלוסיית העובדים הזרים, האינטרס האפשרי של ישראל הוא אינטרס כלכלי.

על גבי העיקרון הכללי הזה – שמדינה אינה מעניקה זכות ישיבה אלא למי שיש לה עניין בישיבתו בה (או, במקרים יוצאי דופן, משיקולים הומניטריים, כפי שנראה להלן) – יש לדון בעיקרון הפרטיקולרי של מדינת ישראל עצמה: עיצובה כמדינה יהודית או כמדינת היהודים. הכרה בחשיבות עיקרון זה היא מן הדברים העומדים בתשתית הדיון כולו, ובתשתית המדיניות הציבורית בישראל בכלל. כחלק מהכרה זו, אנו מקבלים את חוק השבות המעודד הגעה של יהודים לארץ ישראל, ומנגד אנו מקבלים הגבלות (נוקשות יותר או פחות) על הענקת תושבות או אזרחות ללא-יהודים.

“מדיניות אי-ההגירה” הישראלית היא לגיטימית אפוא, אך גם היא זקוקה להתאמה למציאות. מבין העובדים הזרים יש כאלה שאינם שבים לארץ המוצא שלהם ויש כאלה שמקימים כאן משפחות ומביאים לעולם ילדים שישראל היא מולדתם. מה דינם של אנשים אלה? האם יש להם זכויות במדינה שאליה נולדו? התשובה שלילית או עמומה: בהיעדר מדיניות ביחס למהגרי עבודה בישראל, הם נותרים חסרי זכויות. זוהי ללא ספק תקלת-מדיניות. על הממשלה והמחוקק להכיר במציאות הזו ולגבש אחת ולתמיד מדיניות ביחס אליה – כלומר מדיניות הגירה – מתוך מחשבה לטווח ארוך.

מחויבותה של ישראל כלפי פליטים

וממהגרי עבודה לפליטים. כחברה שנבנתה מפליטים, החברה הישראלית נוטה להזדהות עם מצוקתם של פליטים ולרצות שמדינת ישראל תשתתף במאמץ הבינלאומי להקל על מצוקתם. התשתית העמוקה במקרא ובמסורת ישראל, התובעת

מעם ישראל להיות רגיש למצוקתו של ה"גר"; הכווייה הצורבת מימי מלחמת העולם השנייה, עת נסגרו שערי מדינות רבות כל כך בפני יהודים שחיפשו מנוח לכף רגלם; וגם ההשקפה ההומניסטית האוניברסלית שרבים במדינת ישראל מחזיקים בה – כל אלה מובילים את החברה הישראלית לצפות מממשלותיה לקלוט פליטים ולעשות זאת בעין יפה.

ואכן, מדינת ישראל קיבלה על עצמה את אמנת הפליטים של האו"ם, שעיקרה איסור החזרת פליטים לארצם אם הם נרדפים בה³ – וטוב שכך, מבחינה מוסרית ומבחינה אסטרטגית גם יחד. מבחינה מוסרית, עלינו לסייע לאנשים שהוכח לגביהם שחזרה למדינת המוצא שלהם משמעה גור דין מוות; מבחינה אסטרטגית, קבלת אמנת הפליטים מציבה אותנו בשורה אחת עם קבוצת מדינות אשר אנו מעוניינים להימנות עמהן מבחינה תדמיתית. מדינת ישראל לקחה על עצמה התחייבות ראויה, ועליה לעמוד בה.

כמדינת הלאום של העם היהודי מדינת ישראל הוקמה במידה רבה כדי להוות בית לפליטים יהודים. ואכן, מיום הקמתה קלטה ישראל פליטים בקנה מידה עצום, ככל הנראה מעל ומעבר לכל מדינה אחרת המוכרת לנו מההיסטוריה המודרנית; כמתבקש מרציונל-היסוד של ישראל, פליטים אלה היו כולם יהודים. במקביל, בכל הנוגע לפליטים שאינם יהודים נקטה ישראל מדיניות מצמצמת ונוקשה.

ישנם שני מקרים בולטים שבהם אישרה ישראל קליטת פליטים, מקרים שספק אם רוב הציבור הישראלי מודע אליהם – ועוד מקרה שלישי הנמצא בצל המחלוקת הנוכחית. המקרה הראשון הוא קליטה של כ-300 פליטים וייטנאמים בסוף שנות השבעים. כיבוש וייטנאם כולה בידי צפון-וייטנאם הטוטליטרית בשנת 1975 הביא לבריחתם החשאית של רבבות אזרחי דרום-וייטנאם שחששו לחייהם תחת המשטר הקומוניסטי החדש. הם ברחו בסירות רעועות, בתנאי מזג אוויר קשים ותחת התקפות של פיראטים. בשנת 1977 נתקלה ספינת מטען ישראלית שהייתה בדרכה לטייוואן בסירה ובה 66 פליטים וייטנאמים, ביניהם גם נשים וילדים. ספינות ממזרח-גרמניה, מנורבגיה, מיפן ומפנמה שעברו באזור לא שעו לקריאות המצוקה של הסירה. נוסעיה היטלטלו בים ארבעה ימים ללא מזון ומשקה. רב החובל של הספינה הישראלית, מאיר תדמור, קיבל את אישורה של חברת הספנות "האחים עופר" להעלות את הפליטים לספינה ולהמשיך עמם לטאיוואן. בהגיעם לשם יצרה החברה קשר עם משרד החוץ וביקשה אישור להביאם לישראל. הפליטים הוטסו לארץ עם אשרות שהייה זמניות ונקלטו במרכז קליטה באופקים. לאחר שניסיונות למצוא מדינה המוכנה לקלוט אותם העלו חרס, הוענקה להם אזרחות בהחלטת ראש הממשלה דאז, מנחם בגין, אשר השווה את בריחתם בסירה לזו של פליטים יהודים שחיפשו מקלט לאחר השואה. את ההודעה מסר בגין ביום הראשון לכהונתו לאחר אישור ממשלתו בכנסת. לאחר קליטתם של 66 הפליטים הללו, קלטה ישראל עוד מאות בודדות של

פליטים וייטנאמים במהלך שנת 1979.⁴

המקרה השני הוא קליטתם של 84 פליטים מבוסניה בשנת 1993, בעיצומה של מלחמת בוסניה שהשתוללה לאחר התפרקות הרפובליקה היוגוסלבית. הפליטים שנקלטו קיבלו מעמד תושב קבוע, והובטח להם מקלט עד שיוכלו לשוב למולדתם בבטחה. קליטת הפליטים עוררה דיון פוליטי סוער בישראל; הממשלה הואשמה בכך שהיא קולטת את הפליטים כדי להסיט את תשומת הלב מגירוש 415 פעילי חמאס מרצועת עזה ללבנון זמן מה קודם לכן.⁵

ממקרים אלו עולה כי בהתאם להצהרתה של מדינת ישראל על היעדר מכסות הגירה או מכסות למבקשי מקלט ופליטים, הבסיס להענקת מקלט הוא פרטני. במקרים בהם התקבלו החלטות על הענקת מקלט, היה הדבר תלוי בהכרעת הממשלה בנוגע לקבוצה הספציפית שעל הפרק. עובדה זו חשובה במיוחד לאור העובדה שישראל אשררה את אמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים כבר בשנת 1954, ואת הפרוטוקול בשנת 1968. למרות זאת, בכל פעם שעמדה מדינת ישראל בפני החלטה על קבלת פליטים, היה ברור שהממשלה תשקול את הנימוקים בעד ונגד הענקת מקלט ביחס למקרה שלפניה, באשר אמנת האו"ם מהווה מסגרת כללית לדיון אך אינה מחייבת את הממשלה לפעול נגד האינטרסים של המדינה כפי שהיא רואה אותם בנקודת הזמן שעל הפרק.

מקרה שלישי של קליטה חלקית של פליטים הוא המקרה של בני דארפור, חבל ארץ במערב סודאן שהיה לזירתה של מלחמה אכזרית המוגדרת מאז תחילת שנות ה-2000 כרצח-עם (ג'נוסייד). בין האפריקנים שהגיעו לישראל דרך סיני, שנעסוק בהם בפרק הבא, היו שטענו שהם פליטים מאזור דארפור. במהלך השנים האחרונות נתנו ממשלות ישראל לכמעט אלף אנשים שנחשבו כיוצאי דארפור מעמד של "תושב ארעי". מעמד זה אינו מעמד האזרחות שהוענק לווייטנאמים או מעמד תושבי הקבע שהוענק לבוסנים, אך ההבדל הוא בעיקרו הזמניות: תושב ארעי מחזיק בתעודת זהות, רשאי לעבוד בכל עבודה ונהנה משירותי הביטוח הלאומי – אך זאת באופן זמני. אם שר הפנים לא יחדש את מעמדו של אדם כתושב ארעי או יהפוך אותו לתושב קבע – הוא ייאלץ לעזוב את המדינה.

למרבה הצער, כשם שישראל לוקה בהיעדר מדיניות הגירה כלפי מהגרי העבודה, כך היא לא יצרה מעמד ברור בחוק לפליטים. כפי שראינו, במקרים נדירים יש ופליטים מקבלים מעמד אזרחי מלא, יש והם מקבלים מעמד של תושבי קבע ויש שהם מקבלים מעמד של תושבים ארעיים; קשה לקרוא לכך מדיניות ברורה. אם נצרוף אל קדירת הפליטים את מי שבקשתם להיות מוכרים כפליטים נבדקת – הלא הם חלק מאלה המכונים כיום "מבקשי מקלט" – נגלה שמדיניות הממשלה עמומה עוד יותר.

מסתננים ומבקשי מקלט בישראל

לצד העובדים הזרים החוקיים והלא-חוקיים ולצד הפליטים, קיימת קבוצה מיוחדת: זרים הזכאים, עקרונית, למעמד פליט אישי או להגנה קבוצתית. לכאורה מדובר במהגרי עבודה – כלומר גברים צעירים המבקשים לעבור מעולם עני לעולם רב הזדמנויות. אך למרות זאת ננקטת לגביהם מדיניות שונה. גם כאשר אין אינטרס כלכלי בהישארותם בישראל, וגם כאשר שהייתם אינה חוקית, הם אינם מורחקים בצורה פשוטה. זאת, מתוך התחשבות באפשרות שמקבל הרישיון הוא אדם הזכאי להגנה – אישית או קבוצתית – מפני הרחקה, והענקת אפשרות לברר את הזכאות הזו.

אשרת השהייה שהללו מקבלים מבוססת על סעיף 2(א)(5) בחוק הכניסה לישראל ה'תשי"ב 1952, שלפיו "שר הפנים רשאי לתת רישיון זמני לשיבת ביקור למי שנמצא בישראל בלי רישיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה – עד ליציאתו מישראל או הרחקתו ממנה". מדובר במעין עיכוב של צו הרחקה, שהחוק מטיל על אדם שנמצא בישראל שלא כדין. אשרת השהייה הזמנית הזו מעניקה למדינה מרחב שמאפשר לה לא להרחיק אנשים שאין להם זכות ישיבה כאן – וזאת משיקולים שונים. אשרת השהייה מקנה לזרים אלה זכות לשהות בישראל בלבד. קטינים מקרב אוכלוסייה זו זכאים לשירותי בריאות, חינוך ורווחה, שכן אלה נחשבים לזכויות אוניברסליות מכוח אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. עם זאת, יש לציין כי הפרשנות לאמנה זו נתונה למשרדי הממשלה. כך למשל, בעוד משרד החינוך ומשרד הבריאות נותנים לכל קטין את מלוא השירותים הנובעים מזכויות אלו, הפרשנות של משרד הרווחה לאמנה מצמצמת, והוא נותן שירותים במצבי קיצון בלבד.

סעיף אי-ההרחקה הופעל בשנים האחרונות באורח גורף כלפי המסתננים מאפריקה: רבבות בני אדם, רובם גברים צעירים, שהגיעו לישראל דרך סיני בעיקר בין השנים 2007–2012. בניית הגדר בגבול ישראל-מצרים בלמה את שטף המסתננים, אך מדינת ישראל עדיין מתמודדת עם האתגר של אלה שחדרו לפני כן. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לסוף שנת 2017, 71 אחוזים מהמסתננים הגיעו מאריתריאה, 21 אחוזים מסודאן, והשאר ממדינות אפריקניות אחרות; רק כאחוז אחד מכלל המסתננים הגיע ממדינות מחוץ לאפריקה.

המדיניות שהייתה נהוגה בישראל לגבי נתינים ממדינות אלו היא "מדיניות אי-הרחקה זמנית", עקב המצב במדינות המוצא שלהם. עד לפני שנים ספורות, אי-ההרחקה נבעה מקביעתה של נציבות האו"ם לפליטים שנשקפת להם סכנה אם יוחזרו למדינות המקור או יגורשו חזרה למצרים. קביעה זו משתנה מעת לעת, וכיום ההסבר למדיניות אי-ההרחקה של המסתננים מאריתריאה ומסודאן נחלק לשניים: האריתריאים אינם מושבים לארצם בשל חשש לשלומם, כאמור, ואילו יוצאי הרפובליקה של סודאן

אינם מושבים אליה בעיקר בשל הקושי המעשי שבהרחקה למדינה שאין עמה יחסים דיפלומטיים. עמדת המדינה היא כי הדבר אינו מונע פעולות להסדרת חזרתם למדינתם דרך מדינות אחרות.⁶

באותם מקרים שיצאו מישראל, הדבר נעשה במסגרת תוכנית "יציאה מרצון" – לארץ המוצא, למדינה שלישית או למדינה אחרת. בעקבות פסיקת בג"ץ מ-28 באוגוסט 2017, כי אין מניעה להוציא מסתננים למדינה שלישית גם שלא מרצונם, ובהתאם להחלטת הממשלה מ-3 בינואר השנה שהתקבלה בעקבות אותה פסיקה, תחל השנה רשות האוכלוסין וההגירה להרחיק באופן הדרגתי למדינה שלישית מסתננים שלא ייצאו מרצון.

מבקשי מקלט

"מבקשי מקלט" הם אנשים שהגישו בקשה לקבל מקלט בשל רדיפה או סכנה בארץ מוצאם. זוהי הגדרה זמנית – עד להכרעה בבקשה. מבקש אשר בקשתו אושרה מוכר כפליט, ואילו מבקש אשר בקשתו לא אושרה (ולא הגיש ערעור) הינו ברחיקה, כמו כל זר השוהה במדינה באופן לא חוקי. בניגוד למונחים השגורים בשיח הציבורי, המסתננים מאפריקה אינם מבקשי מקלט – אלא אנשים שגירושם עוכב, בין השאר, מתוך מחשבה שהם עשויים לבקש מקלט.

במהלך שנת 2017 הוגשו לרשות האוכלוסין וההגירה 14,778 בקשות לקבלת מקלט (כוונתנו כאן לבקשות מקלט על בסיס פרטני – ואלו אינן כוללות את פליטי דארפור שהוכרו בהליך אחר). רוב מוחלט של הבקשות בשנת 2017 הוגש על ידי יוצאי אוקראינה (שרובם מגיעים לארץ באשרת תייר): 52 אחוזים. המדינות הבאות, בהפרש ניכר, הן אריתריאה (11.8% מכלל הבקשות) וגיאורגיה (9.1%), ורק לאחר מכן סודאן (6.1%). גידול חד במספר מבקשי המקלט מאוקראינה ומגיאורגיה ב-2016 הוביל להחלת נוהל הקובע כי בקשות אלה יידחו על הסף, וזאת על סמך חוות דעת הקובעת כי אפשר לשוב למדינות אלו בבטחה. הנוהל אושר לגבי נתיני גיאורגיה בפברואר 2017, ולגבי נתיני אוקראינה באוקטובר 2017, ובעקבותיו פחת מספר הבקשות מנתיני ארצות אלו במידה ניכרת.

מספר בקשות לקבלת מקלט לפי מדינת מוצא

2017	2016	2015	2014	ארץ מוצא
7,711	6,880	703	51	אוקראינה
1,748	1,992	3,586	1,203	אריתריאה
191	121	280	11	אתיופיה
99	83	108	72	גאנה
1,351	3,668	736	27	גיאוורגיה
332	302	22	0	מולדובה
274	109	146	133	ניגריה
906	636	1,162	903	סודאן
635	395	14	0	רוסיה
1,531	651	514	172	יתר המדינות
14,778	14,837	7,271	2,676	סה"כ

הנתונים בנוגע להגשת בקשות מקלט הם עמומים, בעיקר מאחר שרשות האוכלוסין וההגירה אינה כוללת בדו"חות שלה נתונים על מספר בקשות המקלט שאושרו. הנתונים הרשמיים העדכניים ביותר שניתן להגיע אליהם חסרים וחלקיים. במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2013, שכותרתו "הליכי קבלת מעמד פליט בישראל", מצוין כי מיולי 2009 ועד סוף 2012 קיבלו מעמד פליט בישראל 22 אנשים (איש מהם אינו מאריתריאה או סודאן). כן מובאת שם טבלה ובה נתונים שנמסרו למבקר המדינה ופורסמו בדו"ח השנתי השני שלו לשנת 2007:

שנה	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הפליטים שהוכרו
2000	165	10
2001	393	18
2002	283	36
2003	1,389	13
2004	922	12
2005	909	11
2006	1,348	6
2007 (עד 1 בספטמבר)	2,968	3

במסמך אחר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיוני 2014, "מדיניות כלפי מבקשי מקלט באיחוד האירופי ובמדינות מרכזיות בו – סקירה משווה", נכתב כי "לא התקבל

מידע מרשות האוכלוסין וההגירה על מספר מבקשי המקלט השוהים היום בישראל ועל מספר בקשות המקלט שעדיין נתונות בהליך בדיקה. על פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, בסוף שנת 2012 שהו בישראל 104 אנשים אשר עברו הליך פרטני ובסימום הוכרו כפליטים. מרשות האוכלוסין וההגירה לא התקבל מידע על מספר הפליטים השוהים היום בישראל אלא רק על מספר הפליטים שהוכרו מיולי 2009 עד אוגוסט 2013 – 26 איש⁷. נוסף על כך, לפי דו"ח זה, מיולי 2009 עד אוגוסט 2013 אושרו בישראל 540 בקשות לקבלת מקלט מטעמים הומניטריים.

גם הנתונים על בקשות מקלט על ידי יוצאי אריתריאה וסודאן חלקיים – עמימות המקשה על הציבור ועל נבחרי לגבש עמדה ומדיניות. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2017, בישראל שוהים 26,563 מסתננים מאריתריאה ו-7,624 מסודאן. בשנים 2014–2017 (שלגביהן יש פילוח של בקשות המקלט על פי מדינות), יוצאי אריתריאה הגישו 8,529 בקשות, ויוצאי סודאן 3,607. שיעור המבקשים מקרב יוצאי סודאן גבוה אפוא מזה שבקרב יוצאי אריתריאה. יש יסוד סביר להניח שהסיבה המרכזית לכך היא העובדה שיוצאי אריתריאה נכללו עד החלטת הממשלה האחרונה בהגדרה "אי-הרחקה זמנית" קבוצתית המעוגנת בנהלים, בעוד אצל יוצאי סודאן הקושי בהרחקה הוא בעיקר טכני-בירוקרטי.

'מוקד הסיוע לפליטים ומהגרים' מחזק טענה זו. על פי המוקד, עד יוני 2012, עת הוחל התיקון לחוק למניעת הסתננות הקובע כי ניתן להחזיק מבקשי מקלט במתקני כליאה ללא מגבלת זמן עד לקבלת החלטה בעניינם, מדינת ישראל לא אפשרה כלל ליוצאי אריתריאה וסודאן להגיש בקשות מקלט, מאחר שהם היו זכאים להגנה קבוצתית. עם החלתו של התיקון לחוק, הדרך היחידה לשחרור ממשמורת בסהרונים הייתה קבלת מעמד בישראל, ולכן נאלץ משרד הפנים לאפשר לשוהים במשמורת להגיש בקשה. תהליך זה החל רק בתחילת 2013 (יותר מחצי שנה לאחר שהחוק נכנס לתוקף), וכעת ניתן להגיש בקשות מקלט הן במתקני חולות וסהרונים הן מחוץ להם. בפועל מעטים עושים זאת, ובמוקד נטען כי גם אם יתאפשר לכל מבקשי המקלט להגיש בקשה למקלט, המדינה לא ערוכה מבחינה מנהלית לטפל בכמות כה גדולה של בקשות מקלט.

בינואר 2014 פנה עיתון 'הארץ' לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבל מידע על מצבן של בקשות לקבלת מקלט. הרשות השיבה כי מתוך 1,800 בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה (1,150 בקשות) וסודאן (650 בקשות), ישראל בחנה כ-250, דחתה כ-155 מהן וטרם השיבה לאחורות. רוב מבקשי המקלט האריתריאים ציינו כי נמלטו משירות צבאי כפוי וארוך בצבא אריתריאה. המדינה נימקה בתשובותיה עד כה כי השתמטות או עריקה משירות צבאי אינן מספיקות כדי לבסס טענה של רדיפה פוליטית.⁷

מצבם של המסתננים ומבקשי המקלט

היות שחלק גדול ממבקשי המקלט הם מסתננים, החוק המסדיר את תהליך קליטתם הוא החוק למניעת הסתננות, התשי"ד 1954. לפי חוק זה, המסתננים יכולים להיות מוחזקים בידי הצבא למשך עד עשרה ימים, שבמהלכם נערך תשאול ראשוני שלהם על ידי מנהל אכיפה וזרים של רשות האוכלוסין וההגירה. משם מועברים המסתננים לבית הסוהר 'סהרונים', ובו נערך להם שימוע ומתבצע רישום שלהם בידי יחידת מנהל אכיפה וזרים של רשות האוכלוסין וההגירה. יחידה זו מוסיפה להיות אחראית לרישום ולתיעוד של המסתננים בהמשך: היא מוציאה צווים לגבי המשך שהייתם בארץ, להבאת מסתננים לדין ולייצוג של משרד המשפטים במשפט.

אלה שבזמן שהותם במתקן נקבע שהם בני-הרחקה נשארים במתקן עד להרחקתם, והיתר משוחררים לאחר בדיקות רפואיות ואימות סטטוס (באחריות רשות ההגירה). אם החליט הממונה על ביקורת הגבולות במנהל האוכלוסין וההגירה שיש קושי בביצוע הרחקה של מסתנן למדינת מוצאו, בסמכותו להורות שהמסתנן ישהה במרכז השהייה 'חולות' עד לגירושו מישראל או עד למועד אחר שלא יעלה על שנה אחת; אך אין לו סמכות לעשות זאת לגבי קטינים, נשים, מי שגילו מעל שישים, הורה לקטין הסמוך על שולחנו בישראל, מי שמשטרת ישראל סבורה כי יש חשד שנפל קורבן לעבירות סחר בבני אדם, וכן מי שהממונה על ביקורת הגבולות שוכנע כי בשל גילו או מצב בריאותו (כולל בריאותו הנפשית) שהייתו במרכז עלולה לגרום נזק לבריאותו.

"מדיניות אי-הרחקה זמנית" היא ללא ספק התחשבות הומנית במצבם הקונקרטי של מהגרים שלא ניתן להשיבם בבטחה לארצם. עם זאת, אין בה כדי לתת פתרון למעמדם בפועל במהלך תקופה זו. למעשה, לאלו המוגדרים "זכאים להגנה קבוצתית" לא ניתן כל הסבר בדבר זכויותיהם וחובותיהם כבעלי אשרת שהייה בישראל. במסגרת תהליך הקליטה שלהם מרגע כניסתם לישראל, דרך תשאולם ורישומם ועד הרחקתם או שחרורם והענקת אישור השהייה, אין גורם שתפקידו להסביר להם את מעמדם או להדריך אותם בדבר הסדרת ביטוח רפואי, חובתם לשלוח את ילדיהם למסגרות של מערכת החינוך וכדומה. בהמשך לכך, גורמי טיפול בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה, וכן גורמי אכיפה, מעריכים כי ישנן תופעות קשות הנפוצות באוכלוסייה זו – כגון מחלות, קשיים התפתחותיים בקרב ילדים ואלומות.

מתוך כך, מבקשי המקלט אינם ערים גם לזכויות העבודה שלהם. עצם זכותם לעבוד, זכות בסיסית נוסף על זכות השהייה, אינה מעוגנת באופן רשמי. ברוב המקרים הם עובדים, אולם הם אינם ערים לזכויות העבודה שלהם: תנאי העסקה, תנאי שכר, בטיחות וגהות, והזכאות לביטוח בריאות ולביטוח לאומי כמו כל עובד אחר בישראל.

בעיה אחרת הנובעת גם היא מהיעדר מדיניות הגירה של ממש היא העומס שריבוי המסתננים משית על כל המערכות הממונות על הטיפול בהם. הבעיה מתחילה בקושי

של הרשויות לטפל בבקשות במסגרת פרק הזמן הקבוע בחוק. סיבות אפשריות לכך הן מחסור בכוח אדם או משאבים, ולחלופין התנהלות איטית מכוונת. יש יסוד סביר להניח כי קיים שילוב של השתיים. נוסף על כך, המסתננים ומבקשי המקלט מתגוררים בתחומיהן של כמה רשויות מקומיות ומקבלים מהן שירותים. המדינה כמעט אינה משתתפת במימון שירותים אלה, ורוב נטל ההוצאה נופל על הרשויות.

נראה כי הצעד האחראי מטעם מדינת ישראל יהיה הקלה בעומס על המערכות הממונות על טיפול בבקשות לקבלת מקלט מדיני. דרך אחת היא הזרמה נוספת של משאבים – ודרך אחרת היא צמצום הגשת בקשות לא מבוססות וסלילת הליכי בירור מהירים. תחילה יש להבחין בין אנשים שהגיעו לכאן בשל פחד מבוסס מפני רדיפה, לבין אנשים שהגיעו לכאן מסיבות כלכליות.

בעיית העבודה היא בעיה בוערת. על פי דו"ח מבקר המדינה מ-2014, הרלבנטי גם עתה לגבי אלה שלא יגורשו ושאינם נמצאים במתקן חולות, "יכולתם של יוצאי אריתריאה וסודאן להתקיים בישראל מותנית בהשגת עבודה תמורת שכר או בפעולה יזומה של המדינה לאספקת צורכיהם הבסיסיים. תוכנית ההקמה והאכלוס של מרכזי השהייה (מתקן חולות) מומשה באופן חלקי מאוד. נוסף על כך, גם אם היו מוקמים ומאוכלסים שלושת מרכזי השהייה שתוכננו, רוב הזרים שאינם בני הרחקה היו נותרים מחוצה להם, ללא אפשרות חוקית לעבוד ולהתפרנס; שכן... גם לאחר הפעלתה של התוכנית המשולבת מנובמבר 2013, מספר הזרים גדול פי חמישה ויותר ממספר המקומות במרכזי השהייה".

הפתרון שהציגה המדינה מבוסס על יישום מדיניות של אי-אכיפה נגד מעסיקים. מדיניות זו הייתה אמורה להוות פתרון זמני עד פתיחתו של מתקן חולות, אולם היא נמשכה גם לאחר מכן, בעיקר בשל החוסר במקום במתקנים. לפי מבקר המדינה, "בפתרון זה, ככל שהוא מתמשך, יש משום פגיעה בעקרונות יסוד של שלטון החוק, שכן הוא יוצר מצב שבו הדין עמום ונסתר, והרשויות מנציחות שגרה של אי-כיבוד החוק על ידי אי-אכיפתו".

מדיניות זו מעלה קשיים נוספים. ראשית, המשוחררים ממתקני השהייה לא מקבלים מסמכים המסדירים את מעמדם. במקרים של שחרור ממתקן סהרונים מטעמים הומניטריים למשל, המסמכים היחידים המצויים בידי המשוחרר (בעברית בלבד) הם החלטת בית הדין לשחררו, המכילה לעיתים תיאור של הסיבות שבגינן החליט בית הדין שראוי לשחררו (תיאור העינויים שעבר בסיני, לדוגמה). מסמך אפשרי נוסף הוא "אישור שהיית אסיר בבית הסוהר" שמונפק על ידי שירות בתי הסוהר, והמונחים המשמשים בו הם אלה הנהוגים בשב"ס בעניינם של אסירים פליליים. בשל כך, ובשל העובדה שהמשוחררים לא מקבלים מסמך מזהה הנושא את תמונתם, רבים מהם מתקשים לשכור דירות, לפתוח חשבון בנק, לרכוש ביטוח בריאות וכיוצא בהללו.

נראה כי סיכומו של מבקר המדינה בדוח משנת 2014 תקף גם כיום: "הממשלה קיבלה החלטות אשר הניחו את הבסיס למדיניות שתכליתה בלימת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, צמצום מספר המסתננים השוהים במרכזי ערים ויציאה מרצון של מסתננים מישראל. דוח זה מצביע על היעדרו של נדבך חשוב במדיניות – זה הנוגע לתחום הטיפול בזרים השוהים במדינת ישראל זה זמן רב מאוד וסיפוק צורכיהם הבסיסיים. היעדרם של הנדבך הזה ושל תוכניות פעולה מספקות בתחומי הבריאות, הרווחה, התעסוקה והתשתיות, ובמידה מסוימת גם בתחום השיטור, הותירו את 'גורמי השטח' בשלטון המרכזי והמקומי להתמודד עם דילמות קשות ויומיומיות, בלי שניתנו להם הנחיות הנגזרות ממדיניות ובלי האמצעים הדרושים להתמודדות זו".

למדינת ישראל יש אינטרס ברור לכך שכל אדם השוהה בה וכשיר לכך יהיה מועסק – והדבר מחייב הסדרת מעמדו בחוק. גם בנוגע למבקשי מקלט הממתינים להחלטה בעניינם נראה כי יש לישראל אינטרס שהללו יוכלו לעבוד בצורה חוקית. עבודה המדווחת לרשויות משמעה תשלומי מיסים, והיא ללא ספק עדיפה על פני עבודה שאינה מדווחת או על אבטלה המעצימה את העוני והפשיעה. יתרה מכך, דיווח על הכנסה מאפשר גם מעקב ורישום של המועסקים. העסקה מוסדרת וחוקית תוכל לתמרץ את הממתינים להחלטה בעניינם להישאר רשומים, ולהפחית סיכוי להיעלמות בקרב אלה הממתינים להכרעה. ככלל, יש להגביר את השימוש בתמריצים להישאר במערכת, כולל שימוש בהתניית מתן הטבות ושירותים בחובת דיווח תקופה. ככל שיינתנו יותר הטבות ושירותים, ובאיכות טובה יותר מזו שיהיה ניתן למצוא בחוץ – כך יגדל הסיכוי לנהל רישום מסודר שיכלול מספרים אמיתיים ולא הערכות חלקיות וחסרות, שהן ללא ספק אחת הרעות החולות במצב המורכב אליו נקלעה ישראל בשנים האחרונות.

הרחקת המסתננים: מיתוסים ועובדות

כפי שניתן להבין מדיוננו עד כה, שיוכם של המסתננים או מבקשי המקלט מאריתריאה וסודאן לקבוצת הפליטים רחוק מלהיות מובן מאליו. אמנת האו"ם לפליטים מטפלת בראש ובראשונה בבקשות מקלט המוגשות למדינה קולטת לפני הגעת הפליט אליה – בנוהל מסודר המתרחש באמצעות האו"ם. אלא שבמקרה שלנו לא בכך מדובר: ישראל, כמו מדינות אחרות באירופה, סובלת ממצביאות אחרת, שבה בקשות המקלט באות בעקבות כניסה בלתי-חוקית של זרים הטוענים למעמד של פליטים. אכן, במצבים בהם נכנסים אל מדינה בזמן קצר מבקשי מקלט רבים עקב משברים המתחוללים במדינת מוצאם, והמדינה הקולטת מתקשה לבחון את כל הבקשות, ישנה אפשרות להעניק למבקשי המקלט הגנה קבוצתית זמנית. הנציבות הראשית של האו"ם לפליטים ב'זנבה מפרסמת דוחות תקופתיים שבהם היא מתארת את המצב במדינות מוצאם של מבקשי המקלט וממליצה על הענקת הגנה קבוצתית; אולם

ההחלטה על הענקת הגנה קבוצתית זמנית נתונה למדינה הקולטת, וכך גם ההחלטה על הזכויות הנגזרות מהגנה זו (סוגי אשרות, אשרות עבודה, שירותי בריאות, חינוך ורווחה ומועדי חידוש האשרות). ברגע שניתנה הגנה קבוצתית מהמדינה הקולטת, הנכללים תחתיה אינם בני-הרחקה ממנה כל עוד לא הוסרה ההגנה. מצב זה מוגדר על ידי נציבות האו"ם לפליטים כ"דמוי פליטות".

רוב המסתננים מאפריקה אינם עונים על הקריטריון של "דמוי פליטות": הם מעולם לא ביקשו מקלט מדיני ולא הציגו את עצמם בפני הרשויות הישראליות כפליטים. "נוהל ההרחקה למדינות שלישיות", כפי שעודכן ב-30 בינואר 2018, חל רק על מסתננים שאינם בגדר מבקשי מקלט: מסתננים אשר לא הגישו בקשה למקלט מדיני ביחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני; מסתננים אשר בקשתם למקלט מדיני נדחתה; ומסתננים שיגישו (או הגישו) בקשה למקלט מדיני לאחר התאריך 1 בינואר 2018. נוהל ההרחקה לא יוחל כעת גם על נשים, קטינים, הורה לקטין הסמוך על שולחנו (ומכאן שבניגוד לפרסומים רבים, לא יופרדו ילדים מהוריהם) וכן מי שמשטרת ישראל הודיעה לגביו כי יש חשד שנפל קורבן לעבירות של החזקה בתנאי עבדות או סחר בבני אדם. החלת ההרחקה גם לגבי מסתננים שיגישו בקשה בעתיד נועדה בעיקר למנוע הגעת מסתננים נוספים, כמו גם למנוע הצפה של המערכת בבקשות לא-מבוססות תוך הסתמכות על פרק הזמן הרב שייקח לבררן.

הפניקה בקרב הציבור הישראלי בדבר "גירוש פליטים" ו"גירוש מבקשי מקלט" היא מוגזמת, ונובעת ברובה מהפצה של מידע כוזב. המורחקים הם כאמור אנשים שלא הגישו בקשה מעולם או שהגישו בקשה והיא נדחתה לאחר בירור שנעשה בהתאם לנהלי נציבות האו"ם לפליטים. אינני מתכחשת לאפשרות שמדובר באנשים שעברו קשיים ותלאות שלעולם לא אבין, ואני מבינה את הרצון לגלות כלפיהם חמלה רבה ככל הניתן, אך הקשיים הללו אינם הופכים אותם למבקשי מקלט, והחמלה אינה תובעת את הישארותם כאן בכל מחיר.

הטענה המרכזית שעולה מנגד היא שרבים כלל אינם מגישים בקשה מאחר שידוע להם שהיא לא תתקבל. אולם הטיעון הזה נראה בעייתי, שכן הוא אינו מסביר מדוע כשליש מיוצאי אריתריאה וכחצי מיוצאי סודאן הגישו בקשות מקלט. בין אם בקשות אלו יאושרו ובין אם לאו, אין מדובר באחוזים בודדים. באין הסבר אחר המצביע על דפוסי שונות בין המגישים לבין אלה שלא הגישו, הנחת המוצא היא היעדר בקשה מבוססת למקלט בקרב הלא-מגישים.

מימוש המחויבות: לאו דווקא בקליטה

גם אילו היו אלה פליטים, אמנת האו"ם בדבר הפליטים – פליטים של ממש – אפילו היא מאפשרת לכל מדינה לקבוע לעצמה את הנהלים להגשת בקשת מקלט, ובהמשך

לכך גם את הנהלים הספציפיים להרחקה למדינה שלישית. חשוב לשים לב לנקודה זו: הרחקה למדינה שלישית – בתנאים מסוימים – אינה הפרה של אמנת הפליטים אלא אחת מדרכי היישום שלה. אין זה מקרה שסעיף כזה נכלל באמנת הפליטים: יש יסוד סביר להניח שמדינות רבות רואות בה תנאי לחתימה, משום רצונן להבטיח שמירה על ריבונותן ועל סמכותן החוקית והמוסרית לקבוע ולעצב את גבולות הקהילה שלהן.

על פי סעיף 33 לאמנה, "איסור גירוש או החזרה" (refoulement), מדינה אינה יכולה לגרש או להחזיר אדם שהוכר כפליט "אל גבולות הארצות שבהן חייו או חירותו נתונים בסכנה מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת". הוצאת פליטים מגבולות המדינה אפשרית על ידי יישובם מחדש במדינות שלישיות. במסמך של נציבות האו"ם לפליטים⁸ נכתב כי מדינה המעוניינת להגיע להסכם הרחקה עם מדינה שלישית נדרשת לוודא כי במדינה שלישית זו יובטח למבקשי המקלט הליך העומד באמות המידה של נציבות האו"ם, וכי מדינה זו מתחייבת שלא לשלוח את מבקשי המקלט בחזרה למדינת המוצא. התיקון החדש לחוק המסתננים עומד אפוא באמות המידה של אמנת האו"ם לפליטים – ואף מעבר לכך, שכן הוא מוחל לעת עתה על אנשים שלמעשה כלל אינם מוגדרים כפליטים.

גם "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", אשר עודכן ב-16 בינואר 2018, עומד בקנה אחד עם הדרישות של אמנת הפליטים – ובתוכן ביצוע ראיונות בנוכחות עורך דין ובשפה המובנת למבקש, אפשרות לבחירת מין המראיין (הדבר מוגדר כ"רגישות מגדרית", ומוקדש לו סעיף שלם בנוהל), תשומת לב לקשיים של קורבנות עינויים, ואפשרות לבחינה מחדש של בקשות שנדחו. משנת 2009, אז עברה האחריות לעיבוד הבקשות מנציבות האו"ם בישראל לידי משרד הפנים, סיעה נציבות האו"ם לפליטים למשרד הפנים בהיערכות לטיפול בבקשות ובהכשרת עובדי אגף המסתננים ומבקשי המקלט. נציבות האו"ם לפליטים רשאית לבקר במתקני המשמורת ולהיפגש עם מבקשי מקלט הנמצאים בהם (בתיאום עם אגף המסתננים ומבקשי המקלט ונציגי הרשות שעובדים במתקני המשמורת). מבקשי מקלט ומי שהוכרו כפליטים יכולים לפנות לנציבות האו"ם לפליטים בכל עת, ועובדים קבועים מנציבות האו"ם לפליטים יכולים להיות נוכחים בראיונות שעורכים עובדי אגף המסתננים ומבקשי המקלט.

ההרחקה לרואנדה

בשיח המתנהל בחברה האזרחית בחודשים האחרונים מוצגת קליטתם של המסתננים כמעשה נאצל מבחינה מוסרית, ואילו הרחקתם כפשע נורא. מותר, ואולי חובה, להטיל ספק בשני צדדיה של המשוואה.

ידוע כי המסע שהמסתננים עוברים הוא מפרך, וכי הקשיים מתחילים עוד בארץ המוצא, עם גיוס משאבים ושימוש ברשתות חברתיות, ונמשכים לכל אורך הדרך וגם

לאחר סיומה. למעשה, יש יסוד סביר להניח כי קיים שוני בסיסי במאפייני אישיות ובכישורים בין אלה אשר יוצאים למסע הזה לבין אלה שנשארים מאחור. השוני הזה נוטה לטובת אלו שיוצאים למסע, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בכך שרבים מהמסתננים הם גברים צעירים. מוכרת הטענה כי הרכב זה של אוכלוסיית המסתננים אופייני לאוכלוסיית מהגרי עבודה, ופחות לאוכלוסיית פליטים, משפחות נסות על נשיהן ועל טפן מאזורי לחימה. אולם יש לעובדה זו השלכה נוספת. כל אדם שאנו קולטים כאן הוא אדם שמדינת המוצא מאבדת. והאובדן קשה במיוחד כאשר אלו הם בעלי היכולות הגבוהות. במונחים של הון חברתי, לפנינו זליגה של אנשים בעלי כישורים ומאפיינים הנחוצים במיוחד במדינות המוצא, דווקא בשל הקושי הרב שהחיים בהן מציבים. כלומר, לא ברור שקליטת הגברים הללו כאן – מבלי לאשר איחוד משפחות – היא הדבר המוסרי לעשות.

כך או אחרת, מדינת ישראל אינה פועלת באופן בלתי-חוקי או בלתי-מוסרי כאשר היא בוחרת להשתמש באפשרות להרחקה למדינה שלישית. אמנת האו"ם לפליטים מאפשרת את הדבר, כאשר הוא נעשה, כאמור, תוך הבטחה שהמורחקים יזכו במדינה השלישית לבירור בקשתם בהתאם לדרישות נציבות האו"ם לפליטים – ותוך הבטחה שלא תישקף סכנה לחייהם. בכל הנוגע לתנאים במדינה השלישית המדוברת, רואנדה, מעניין להתייחס לדבריה של פרופ' גליה צבר, חוקרת אפריקה והגירה ונשיאת המרכז האקדמי רופין, כפי שהם מופיעים באתר של עמותת א.ס.פ – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל. בדף שכותרתו "סכנה אמיתית": זו המדינה שתקלוט את המגורשים" מופיעים הדברים הבאים שעיקרם שיחה עם פרופ' צבר:

מבקש מקלט מאריתריאה או סודאן, שהיה בישראל ומגורש, אינו חוזר לביתו כי זה מנוגד לאמנות של האו"ם ונשקפת סכנה ברורה לחייו. בישראל מניחים – הוא שחור מאפריקה או נגרש אותו למדינה אפריקנית אחרת. אבל איך הוא ישרוד שם? אין לו עבודה, הוא לא יודע את השפה, אין מערכת תמיכה של המדינה, אין מערכת סביבתית תומכת כמו ארגוני סיוע. המצב הכלכלי שם לא דומה למדינת ישראל.

מדבריה של צבר עולה כי היא בעצמה מודה שהבעיה עם ההרחקה לרואנדה אינה סכנת חיים, אלא תנאים כלכליים וחברתיים ירודים. אינני מפחיתה בחשיבותו של קושי כלכלי או בהיעדרן של מערכות תמיכה, אולם המרחק בין טענות אלו לבין הטענה לפיה מדינת ישראל שולחת אנשים למותם הוא כרחוק מזרח ממערב. בהמשך מצוטטת צבר באומרה:

חלק גדול מהם ממשיך ומחפש דרך להגיע למרחבים שהם יכולים לחיות, לעבוד ולשרוד בהם. רואנדה היא מדינה יחסית קטנה ויש בה שלטון מאוד ריכוזי, ברמת פיקוח ובקרה שלא פגשתי במדינות אפריקה. כל צעד מבוקר ומפוקח. יש המון משטרה וכוחות ביטחון.

מצד אחד זה גותן תחושה מאוד טובה של ביטחון ויציבות, אך מצד שני זה לגמרי ברור שאין שם אנשים שמסתובבים סתם.

באופן אירוני כמעט, דבריה של צבר דווקא מציגים את רואנדה כמדינה בטוחה, גם אם כזו שיש לה דרך ארוכה לעבור עד שיתקיימו בה סטנדרטים מערביים בכל הנוגע לחירות כלכלית ופוליטית. צבר אף מוסיפה:

השלטון ברואנדה ייצב את המדינה אחרי מלחמת האזרחים, שיקם תשתיות חיוניות כולל בתי ספר, שירותי בריאות ופיתוח כלכלי, אבל בכלל לא ברור שפליטים יהיו שותפים לכל זה. בהסתמך על ניסיון העבר, צריך לשאול: האם הם יזכו להגנה? לסיוע של סוכנות האו"ם? האם הם יוכלו לעבוד? אנחנו שולחים אוכלוסייה מוחלשת למדינות העניות ביותר בעולם ומכניסים את מבקשי המקלט שוב למעגל המוחלש.

הדברים הללו כבר מעוררים תמיהה של ממש, במיוחד כאשר הם מובאים כטיעונים נגד הרחקה לרואנדה. מדובר במדינה יציבה מבחינה ביטחונית, הנמצאת בתהליכי שיקום וצמיחה, שנראה כי לא רק שתוכל לסייע למורחקים אלא גם תוכל להיעזר בהם – שכן כאמור מדובר בגברים צעירים שהשתלבותם בשוק העבודה המקומי תתרום רבות לכלכלה. לעיל טענתי כי מתקיימת מעין סלקציה שלילית בהגירה ממדינות רבות באפריקה, כיוון שהצעירים והכשירים יוצאים ומותירים מאחור רק את אלה שצבר מכנה "אוכלוסייה מוחלשת".

נראה כי ישנן שתי אפשרויות: לנסות לרוקן את יבשת אפריקה כולה מתושבים ולהעתיקם לאירופה, או לסייע למדינות הללו דרך השקעות זרות וארגונים בינלאומיים, מבלי לרוקן אותן מהון חברתי. לא ברור כלל כי האפשרות הראשונה היא הרצויה או המוסרית יותר. העובדה שהמורחקים אינם מוגדרים חוקית כמבקשי מקלט, בשילוב עם העובדה שהקושי הממתין להם ברואנדה הוא כלכלי בעיקרו, מציבה באור בעייתי מאוד את הטענות הנשמעות כיום בשיח בישראל ביחס להרחקות.

לקראת מדיניות הגירה ישראלית

סוגיית ההגירה היא סוגיה חשובה ומכריעה הנוגעת בשלל שאלות יסוד של החברה בישראל. הגיעה השעה לעבור ממדיניות של פתרונות זמניים למדיניות מתוכננת ומקיפה, הנותנת מענה לשלל האתגרים הלאומיים והמוסריים שהשאלה מעוררת. במסגרת מדיניות כזו, צריכה המדינה להגדיר בדיוק את הזכויות והחובות של אוכלוסיות שונות המגיעות לארץ לצורכי עבודה, זמנית או קבועה, וכאלו המבקשות למצוא כאן מקלט.

בבסיס כל מדיניות חייבת לעמוד ההבחנה הברורה בין מהגרי העבודה לבין הפליטים.

קבוצות שונות אלו מכתבות מעצם אופיין שני "חוזים" נפרדים – האחד הוא מעין חוזה אישי עם כל מהגר עבודה, והשני הוא חוזה קולקטיבי עם קבוצות המוגדרות כ"זכאיות להגנה קבוצתית". כל אשרת עבודה היא מעין חוזה לא רק בין העובד הזר לבין המעסיק, אלא גם בינו לבין המדינה. בחינה של בסיס החוזה הזה מראה כי ראשיתו בצורך של מדינת ישראל בעובדים בענפים מסוימים, ובהיענות של יחידים לצורך הזה וקבלת התנאים שהמדינה מציעה.

בכל הקשור למדיניות כלפי עובדים זרים, השיקולים שצריכים להנחות את המדינה הם כלכליים בעיקרם. השיקול התרבותי אינו מרכזי כאן, כי נוכחותם של העובדים הזרים זמנית מעצם הגדרתה, והיכולת של מדינת ישראל להגדיר תחומי עבודה ספציפיים, לקבוע מכסות ולהעניק אשרות משמעם בקרה ומעקב גדולים לאין שיעור ביחס לאלה שיש למדינה בנוגע לפליטים. יתרה מזאת, הבקרה המוגברת על אוכלוסיית העובדים קשורה גם למנדט שיש לישראל בנוגע להתנהלותה כלפיהם: אין ספק שקל יותר לנמק הוצאה מתחומי המדינה של עובד שהאשרה שלו פגה מאשר הוצאה של אדם הטוען למעמד של פליט. אכן, על מדינת ישראל להשקיע יותר מאמצים באכיפת החוקים הקיימים בעניין עובדים זרים, אולם נראה שאין צורך בשינוי דרמטי במדיניות הקיימת, למעט הבהרה חד-משמעית בדבר מעמדם של העובדים. כמו כן, במסגרת המאמצים הללו, יש לקבוע מדיניות ברורה לגבי ילדים של עובדים זרים אשר נולדים בישראל.

לגבי הפליטים – העניין אחר לחלוטין. כאן מדובר במניעים מוסריים – וגם במחירים תרבותיים וזהותיים, שכן אין מדובר בקליטה זמנית. על מדינת ישראל לאמץ אפוא מדיניות נדיבה, שבה יוענק מעמד מלא לפליטים שהיא בוחרת לאשר את שהייתם כאן – ובה בשעה להגביל באופן ברור את מספרם, לא כאילוץ שלאחר מעשה אלא כיעד אסטרטגי מובחן מראש. כמו אדם התורם לצדקה בהתאם ליכולתו הכלכלית, ואסור לו לפגוע בבני ביתו, כך מדינת ישראל אינה יכולה להיות נדיבה ללא חשבון. ללא ספק עליה ליטול חלק במאמץ הבינלאומי להעניק בית לפליטים – אך עליה לעשות זאת במשורה ובאחריות, מתוך המגבלות המהותיות הקשורות בהיותה מדינת לאום של העם היהודי, מדינה צפופה שאינה זקוקה למהגרים, ומדינה שזהותה קשורה ללא הפרד באיזוניה הדמוגרפיים.

ומה באשר למבקשי המקלט? ובכן, כפי שראינו לעיל, מדינה אינה מעניקה זכות ישיבה אלא למי שיש לה עניין בישיבתו בה (או, במקרים יוצאי דופן, משיקולים הומניטריים). ובמדינת ישראל נוסף לכך, כאמור, העיקרון הפרטיקולרי של ישראל כמדינת העם היהודי.

ייתכן שהגענו לזמן שבו הציבור הישראלי מוכן לעיון-מחודש בהגדרת גבולות הקהילה הישראלית, ובשאלת צבינה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. אך אם אל השינוי הזה

חותרים התומכים בקליטת המסתננים, עליהם לומר זאת בפה מלא. לשון אחר, אם ברצוננו כציבור לשנות את מרקם החיים בישראל ולאפשר יצירת מיעוט אתני חדש – על כל המשתמע מכך – ראשית עלינו להודות שזה העניין, ושנית עלינו לקשור את המעשה הזה לאוכלוסייה הספציפית הזו. הטענה הרווחת בדיון ביחס למסתננים, כי מדובר במספר קטן של אנשים, מבקשת להסתיר את ההשלכות לטווח ארוך: את העובדה שמדובר בקבוצה שונה מבחינה לשונית, דתית ותרבותית שלא ברור מה יהיו דרישותיה כמיעוט הולך וגדל בעתיד. הדיון בעניין זה הוא יסודי וחשוב, ויש לנהלו בגלוי ובמוצהר.

הסכמה לשינוי מרקם החיים והצביון של מדינת ישראל צריכה לנבוע מאינטרס ברור שלה. בהתחשב בחלופות בדמות קליטת עובדים זרים לפרקי זמן מוקצבים, נראה כי אין לישראל אינטרס כלכלי לקלוט את הקבוצה כדרך קבע.

הקליטה הזו גם אינה מתבקשת מן המוסר. למדינת לאום יש אחריות מוסרית בראש ובראשונה כלפי קבוצת הלאום שבעבורה או בשמה נוצרה. הטענה כי הצו המוסרי מחייב אותנו לקלוט כל קבוצה אשר לא שפר עליה גורלה משמעה איבוד הצביון היהודי של מדינת ישראל. לצערנו, במקומות רבים בעולם קבוצות גדולות נרדפות, מעוונות או מדוכאות; אולם עובדה זו אין פירושה שעלינו לקלוט את כולן, בעיקר אם המחיר הוא שינוי בלתי-הפיך במרקם החיים של ישראל, בצביונה כבית לעם היהודי, ברווחתם של אזרחיה וייתכן שאף בביטחונם.

1. גלעד נתן, "לא ישראלים בישראל: זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט, תמונת מצב, 2010–2011", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2011, עמ' 1.

2. "Old-age dependency ratio", אתר OECD i-library.

3. על פי האתר של נציבות הפליטים של האו"ם, ישראל חתמה על האמנה ואשררה את הפרוטוקול, אולם לפי האתר של משרד המשפטים ישראל אשררה את הפרוטוקול עם הסתייגויות ולא חתמה על האמנה.

4. טלי קריצמן-אמיר (עורכת), לוינסקי פינת אסמרה: היבטים חברתיים ומשפטיים של מדיניות המקלט בישראל, ירושלים ותל-אביב: מכון ון-ליר והקיבוץ המאוחד, 2015; Naomi Scheinerman, "Immigration to Israel: Vietnamese Boat People in Israel", Jewish Virtual Library וילט שיצר ודוקי דרוו, המסע של ואן נויין (סרט תיעודי), 2005; וידיעות בעיתוני התקופה.

5. קריצמן-אמיר, לוינסקי פינת אסמרה; רופאים לזכויות אדם, "דוח: מדינת ישראל – מקלט בטוח? בעיות בטיפול של מדינת ישראל בפליטים ומבקשי מקלט", מאי 2003; Steven Kinzer, "Israel Accepts 84 of Bosnia's Muslim Refugees", The New York Times, 19.2.1993; Report for [USA] Congress: Refugee Law and Policy in Selected Countries, 2016.

6. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 64 ה'תשע"ד, 2014, "זרים שאינם ברי הרחקה".

7. אילן ליאור, "אחרי כ-1,000 בקשות מקלט, ישראל הכירה לראשונה בשני פליטים אירתיאיים", הארץ, 27.1.2014.

8. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement, November 1997.