

מדיניות הענקת מעמד אזרחי במדינת ישראל: ילדי העובדים הזרים כמשל

אנאבל ליפסיק-פרידלנדר

הדיון סביב מדיניות ההגירה של מדינת ישראל אינו מתנהל ברמה של אסטרטגיה לאומית. מתבקש דיון עקרוני ומעמיק בסוגיית מתן מעמד אזרחי במדינת ישראל וקביעת מדיניות ברורה בעקבותיו. רק בכך הערובה שיישמרו זכויותיהם של מבקשי מעמד, אך גם לא ייפגע האופי הלאומי רווי הקונפליקטים של מדינת ישראל.

ומי יכול להתאזרח בה מרכזי במיוחד. אמנם, יש הטוענים שבעידן הנוכחי מושג האזרחות איבד את המאפיין הלאומי וההשתייכות לקולקטיב לובשת צורות שונות, "גלובלית" או "פוסט-לאומית" (Soysal, Baubock, 1994), אך בטענות אלו אין די כדי לבטל את המאמץ שמדינות הלאום משקיעות בכינון מדיניות הגירה ואזרחות שתאפשר להן לשמור על זהותן הלאומית.

ישראל, בהיותה מדינה יהודית, נמנית עם המדינות המקנות אזרחות על פי "עקרון הדם" (ius sanguinis). סיווג זה קיבל גושפנקה בחוק האזרחות, התשי"ב-1952, אשר בסעיפו הראשון נקבע שכל יהודי שעלה לישראל או נולד בה, וכן בני משפחתו, זכאי לקבל אזרחות מכוח חוק השבות, התשי"ג-1950. כל "יהודי" הופך אוטומטית לאזרח ישראלי עם הגעתו למדינת ישראל. מי שאינו יהודי, ויכול להוכיח שהיה נתין

גלובליזציה, על כל משמעויותיה, מחריפה את המתח בין נוקשות הגבולות במדינות הלאום לבין התגברות זרימת האנשים המבקשים לחצות גבולות אלה ולעבור ממדינה אחת לשנייה. אינטרסים כלכליים דוחפים להגמשת הגבולות לשם חצייתם בידי הון, טובין ובני אדם, ובה בעת מדינות הלאום נעשות בררניות יותר לגבי כניסת פרטים לטריטוריה הריבונית שלהן. כתוצאה מכך, מתגבר הצורך לקבוע כללים ברורים של הכלה והרחקה ומתחדד הדיון לגבי תנאי הזכאות לחברות במדינת הלאום. בחברות הדמוקרטיות בהן הזכויות הפוליטיות מוקנות רק לאזרחים, הופך הצורך בקביעה מי נחשב אזרח המדינה

אנאבל ליפסיק-פרידלנדר, דוקטורנטית ומרצה באוניברסיטת תל-אביב.

ילדי העובדים הזרים – בנים בלי בית בישראל, משוללי מעמד זכויות

מדינת ישראל החלה להתמודד עם סוגיית העובדים הזרים לפני כשני עשורים. עקב אירועי האינתיפאדה הראשונה (משלהי 1987) והסגר הביטחוני, הוגבלה כניסת עובדים פלסטינים לישראל ונפגעו ענפי הכלכלה שבהם הועסקו. כדי לספק את הצורך בעובדים החליטה ממשלת ישראל לאפשר מתן היתרי עבודה לעובדים שאינם מקומיים ואינם פלסטינים – עובדים זרים. ישראל, כמו מדינות אירופה בראשית ימי התופעה, ראתה בעובדים הזרים תופעה חולפת – כוח עבודה זול, זמין וזמני. אך עובדים אלה השתקעו במדינות בהן עבדו, הביאו את משפחותיהם או הקימו אותן במקום, והפכו מ"תופעה חולפת" ל"מציאות קבועה".

בתחילת שנות ה-2000 החלה מדיניות גירוש עובדים זרים, שהגיעה לשיאה ב-2003. באוגוסט אותה שנה הכריזה מנהלת ההגירה על מבצע "עזיבה מרצון". המבצע נועד לעודד משפחות של שוהים בלא היתר לעזוב את הארץ בתוך חודשיים-שלושה. אשר למשפחות שלא נרשמו למבצע, נקבע שהן יכלאו במתקן מעצר מיכ"ל (מתקן הכליאה של משפחות עובדים זרים בחדרה) עד הגירוש. באותה שנה, ועקב הנסיבות, עלה נושא הענקת מעמד אזרחי לילדי העובדים הזרים לדיון ציבורי בישראל.

סוגיית המעמד האזרחי של ילדי העובדים הזרים אינה רק סוגיה פוליטית-ביורוקרטית של מתן זכויות והטלת חובות. מעמד אזרחי קשור ישירות בהגדרת הזהות העצמית של אותם ילדים. רבים מהם נולדו בישראל או באו אליה בגיל צעיר מאוד, היא מרכז חייהם והם מרגישים עצמם ישראלים. עקב השהייה הבלתי חוקית של הוריהם במדינה ועצימת עיניים מצדה של ממשלת ישראל, שבמשך שנים התעלמה מהשתקעותם של עובדים זרים והיווצרות משפחות בקרבם, נקלעו ילדי העובדים הזרים, שלא בטובתם ולא באשמתם, לסיטואציה קשה, והפכו בנים בלי בית בישראל, משוללי מעמד זכויות.

היעדר מעמד אזרחי משפיע על חייהם של ילדים אלה מרגע היוולדם, ומלווה אותם עד שהם הופכים לבוגרים. אי קבלת מעמד אזרחי מונעת מהילדים רישום סדיר במערכת החינוך, ובכך היא שוללת מהם שירותים הניתנים במסגרת: בגיל שש-עשרה היא מונעת מהם קבלת תעודת זהות, בלעדיה אי אפשר לקבל רישיון נהיגה, להירשם לבחינות הבגרות, להשתתף בקורסים מקצועיים, לשחק בליגות ספורט לאומיות ועוד. בהגיעם לגיל שמונה-עשרה, מגביל היעדר מעמד האזרחי את האפשרות להגיש בקשה להתאזרח על פי הקריטריונים

ארץ-ישראלי ביום הקמת המדינה או נרשם במרשם האוכלוסין שנערך בשנת 1980, הנו אזרח מכוח ישיבתו בארץ. על פי סעיפים נוספים של החוק, גם דרוזים ברמת הגולן ותושבים במזרח ירושלים וילדיהם יכולים לקבל אזרחות.

כל מי שאינו ממלא אחר הקריטריונים הללו הוא כמעט חסר סיכוי לקבל אזרחות ישראלית.

מכיוון שאזרחות ישראלית אפשרית בעיקר על פי קשרי דם לעם היהודי, נושא הענקת האזרחות אינו מעשה משפטי

טהור אלא סוגיה הקשורה למהות האומה. בדיון סביב הזכאות למעמד האזרחי ושינוי בחוק האזרחות ניכרת הדאגה לשמירה על הרוב היהודי במדינה כתנאי הכרחי לקיום מדינה יהודית ודמוקרטית (גביון, 2006). במילים אחרות, ההחלטות שנתקבלו לגבי מדיניות ההגירה של מדינת ישראל נחשבות בעיני אחדים ערובה

להמשך קיומה של המדינה כמדינת יהודית. לעומתם, יש הטוענים שמדינה דמוקרטית חייבת לא רק לדאוג לייצג את הרוב אלא שעליה גם לשמור על זכויות המיעוט, ולכן נדרש שהדיון במדיניות ההגירה ייתן ביטוי לרב-גוניותה של החברה הישראלית המורכבת מפסיפס של קבוצות, תרבויות וזהויות שונות. הללו מתנגדים לניסיונות לשלול באופן גורף את הזכות לקבלת מעמד אזרחי לכל מי שאינו יהודי או "יהודי מספיק" (פלד, 2005).

במסגרת זו יש להבין את הדיון המתנהל בנושא הענקת מעמד אזרחי לילדי העובדים הזרים ואת התפקיד אותו מילאו (וממלאים גם כיום) משרדי הממשלה ופקידים שונים כ"שומרי הסף" של אופייה היהודי של מדינת ישראל, ואשר בעטיו ניסו לעצור כל מאמץ להסדרת מעמדם של אותם ילדים, שמבחינתם מהווים איום העלול לפגוע ב"זהות האומה".

עם זאת, אין להבין מכך שהדיון סביב מדיניות ההגירה של מדינת ישראל מתנהל ברמה של אסטרטגיה לאומית. אדרבה, ממעקב אחרי תהליך קבלת ההחלטות לגבי המדיניות בתחום זה מתעורר הרושם שהוא מונע על ידי הצורך לפתור אד-הוק בעיות פרטניות, הנובעות מהפניות לבית המשפט של קבוצות שונות המבקשות להסדיר את מעמדן – ובהן ילדי עובדים זרים,^(*) ילדי עולים דור רביעי או משפחות פלסטינאיות.

(*) במאמר הנוכחי הוחלט להשתמש במונח "עובדים זרים" ולא במונח "מהגרי עבודה" משום שזה המונח המשמש במסמכים הרשמיים במדינת ישראל, וכן משום שבארץ הם נחשבים ל"עובדים" מתוקף תפקידם ול"זרים" עקב היעדר מעמד המקנה שייכות כלשהי לישראל.

מאפיין נוסף של תהליך קביעת המדיניות הוא חוסר ההתאמה בין כוונותיו והצהרותיו של הדרג המדיני לבין פעולותיו של הדרג המקצועי, שלרוב אינו מתחלף עם חילופי השר ולכן מחזיק באג'נדה אחרת. בדומה למתרחש במשרד האוצר, בו "נערי האוצר" הם המובילים את מדיניות "שמירת קופת המדינה", ה"פקידים" במשרד הפנים (בעיקר במנהל האוכלוסין) הם "שומרי הסף של הצביון היהודי של מדינת ישראל". לפעמים נראה שאנו במשטר "טכנוקרטי" סמוי בו המומחים מתגברים על הפוליטיקאים – אך מהסתכלות על נושא ילדי העובדים הזרים ומהשתתפות בדיונים אפשר ללמוד שלעתים קרובות דווקא הפוליטיקאים הם אלה המשתמשים בדרג המנהלי. לפוליטיקאים נוח להצהיר כל מיני הכרזות שיישמעו טוב באוזני קהל בוחריהם מבלי שתהיה להם כוונה אמיתית לביצוען, בידיעה שניתן להצהיר הצהרות "חסרות כסוי" כי ממילא הפקידים ימנעו את יישומן.

ביוני 2005, במהלך דיוניה, החליטה ועדת שרים להעניק מעמד אזרחי לילדים אשר נולדו בישראל ומלאו להם עשר שנים בסוף אותה שנה. ביוני 2006, נתקבל תיקון להחלטת הממשלה להסדר שעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל.

החלטת הממשלה היוותה סיום של תהליך בן שלוש שנים, בו היה ניסיון עקבי להימנע מלהכריע לגבי מעמד ילדי העובדים הזרים.

לפי התיקון יוכל שר הפנים להעניק רישיון לישיבת קבע לכל ילד ששוהה בישראל שש שנים ומעלה ברציפות ונכנס

אליה לפני שמלאו לו ארבע-עשרה שנים ללא קשר להיוולדו בישראל. בנוסף, צריך הילד להיות דובר עברית, תלמיד כיתה א' ומעלה או בוגר מערכת החינוך הממלכתית. הילד יהיה זכאי למעמד רק אם הוריו נכנסו לראשונה לישראל עם אשרה חוקית (גם אם זו אשרת תייר). לאחר תום השנה הראשונה לשירותם הצבאי הם אמורים לקבל מעמד של אזרחים. ההורים והאחים יקבלו מעמד של תושבים ארעיים, ויכלו לקבל רישיון עבודה חוקי – רישיון ארעי זה יוארך מדי שנה עד הגיע הילד לגיל 21. לאחר שהילד ישרת בצה"ל יותר משנה, יזכו גם הוריו למעמד של תושבי קבע. החלטת ממשלה זו היא הסדר חד-פעמי ולכן חייבה הגשת פניות עד סוף חודש אוגוסט 2006. ילדים זרים ובני משפחתם אשר לא יעמדו בהסדר זה יורחקו מישראל. עד סוף 2007 סך הכל אושרו 522 בקשות, 166 נדחו ו-136 עדיין בדיון. מנתונים אלה ניתן ללמוד שגם אם יאושרו כל הבקשות, מספרן יהיה נמוך מההערכות אותן הציג במשך הזמן

להתאזרחות המקובלים בישראל, או לקבל מעמד של אזרח מכוח העניקה לפי חוק האזרחות.

כאשר מדובר בילדים שנולדו בישראל הופך הנושא לבעייתי אף יותר, מפני שהיעדר מעמד אזרחי פוגע לא רק בילדים, אלא גם מנוגד לאמנה לזכויות הילד עליה חתומה ישראל, ולפיה לכל ילד זכות לרישום אחרי לידה, לקבלת אזרחות ולכינון זהותו, אם נשללה ממנו.

עיון ברצף הדיונים בפורומים השונים בהם עלה נושא ילדי העובדים הזרים ומעמדם, מעלה מספר עובדות על סוגיית מתן מעמד אזרחי במדינת ישראל בפרט, ועל תהליך קביעת המדיניות, בכלל.

דפוס הפעילות של הביורוקרטיה: שנים של דיונים, ערעורים ודחיות

כתוצאה מפעילות ארגונית הזכויות שפנו לבית משפט למנוע גירוש ילדים, וכתוצאה מהחלטת שר הפנים שהתחשב בנסיבות ובתוקף סמכותו הפעיל שיקול דעת לגבי המעמד האזרחי של ילדי העובדים הזרים, החל בשנת 2003 תהליך של דיוני ועדות פקידים וועדות שרים, הנהלות משרדים, בתי משפט ואחרים. במשך כל הדיונים הפך נושא מספרם של ילדי העובדים הזרים למרכז הוויכוח, בעיקר על ידי אלה שהתנגדו להענקת מעמד וראו בטיעון

המספרי הנמקה מספקת לאיום על אופי המדינה באופן שיצליח להפחיד ולמנוע דיון עקרוני בסוגיה. בנוסף, במשך שלוש השנים בהן נדונה הסוגיה התחלפו בישראל שלושה שרי פנים, שאמנם ראו את הנושא כדורש טיפול אך לא תמיד קיבלו את העבודה שכבר נעשתה בנושא ולא את החלטות קודמיהם בתפקיד. כך לדוגמה, השר בר-און לא התייחס בהחלטתו, ביוני 2006, להמלצות בנושא ילדי העובדים הזרים שגובשו בוועדת רובינשטיין לענייני אזרחות שמינה קודמו, השר פינס, עוד בשנת 2005.

בכך ניתן לראות דפוס של תהליך קביעת מדיניות במדינת ישראל, בשנים האחרונות, המתאפיינת בחוסר עקביות בשל חילופי שלטון ותכופים וחוסר יעילות של הוועדות המקצועיות השונות, שלעתים קרובות אינן מספיקות להגיש את מסקנותיהן והמלצותיהן לשר שמינה אותן, ואם כן – לרוב מתעלם השר החדש מעבודתן.

הדרג המקצועי במשרד הפנים ובמשרד המשפטים שעמדו על כ-2,500 ילדים. החלטת הממשלה הנדונה היוותה לכאורה סיום של תהליך, בן שלוש שנים, בו היה ניסיון להימנע מלהכריע לגבי מעמד ילדי העובדים הזרים.

אם תרצו אין זו אגדה: מדינה יהודית ודמוקרטית

בעולם המתנדנד בין גלובליזציה לפרטיקולריזם של זהויות אתניות ודתיות, מעמיד הנושא של הגירה בכלל, ושל עובדים זרים בפרט, את מדינות הלאום המודרניות בפני דילמות לא מבוטלות. דילמות אלה אך מעמיקות בהתמודדותן עם נושא ילדי העובדים הזרים. מחד, ילדים אלה הנם דור שני של מהגרים, דור לא רצוי – הכוונה ההתחלית הייתה להביא עובדים לפרק זמן קצוב ובשום אופן לא את משפחותיהם – ומאידך, ילדים אלה הם מציאות קיימת. בהיותם ילדים, סטטוס המעניק להם זכויות אינטרנציונליות ואקסטרנינסיות המוגנות על ידי אמנות

שונות, הם מעמידים, ללא ספק, את המדינות מול אתגרים מוסריים, חברתיים ופוליטיים כאשר הן באות להחליט מהו מעמדם האזרחי.

מתוקף מחויבותה של ישראל לאמנות הבין-לאומיות ולמסורת היהודית עליה להבטיח קיום נאות לכל הילדים החיים בתחומה – מקומיים כזרים. לשם כך נדרשת החלטה בדבר מקומה של ישראל ברצף הגישות המקובלות בעולם בעניין העובדים הזרים: בין תפיסת העובדים הזרים כאזרחים עתידיים ופתיחת נתיב ההתאזרחות לפנייהם ולפני משפחותיהם, ובין תפיסתם כאזרחים זמניים שאין להם כל אפשרות לקבל מעמד אזרחי חוקי, ולכן הם זקוקים לתמיכה ולסיוע בשיבה לארץ המקור. כדי שמדינת ישראל לא תידרש להתמודד כל כמה שנים עם סוגיית מתן מעמד אזרחי לילדי העובדים הזרים, מן הראוי יהיה שתנקוט בצעדים שימנעו השתקעות של משפחות עובדים זרים. ההתעלמות מהתופעה לא תפתור את הבעיה ובוודאי שלא תפטור את המדינה מהאחריות המוטלת עליה כלפי אותם הילדים, בשל החלטתה לפתוח את שוק העבודה לפני עובדים זרים בלא לתת את הדעת על הטיפול בהם ובמשפחותיהם. המשמעות של הבאת "ידיים עובדות" היא הבאת אנשים על משפחותיהם, רגשותיהם, רצונותיהם וחלומותיהם, ולא רק כוח עבודה.

על אף שאין להמעיט בערכה של החלטת הממשלה שהתקבלה ביוני 2006, להעניק מעמד לילדי העובדים הזרים שעמדו בקריטריונים מסוימים – ויש הרואים בה סימן לליברליזציה של תהליכי ההתאזרחות במדינת ישראל – לא ניתן לשכוח שהייתה זו החלטה חד-פעמית מטעמים הומניטריים, שהיו לה מתנגדים ושהתקבלה הודות למעמדו של שר הפנים בממשלה ולקונסטלציה פוליטית שאפשרה זאת.

על כן, עומד בעינו הצורך בדיון עקרוני ומעמיק בסוגיית מתן מעמד אזרחי במדינת ישראל וקביעת מדיניות ברורה בעקבותיו, כי רק הם הערובה לכך שיישמרו זכויותיהם של מבקשי מעמד, אך גם לא ייפגע האופי הלאומי רווי הקונפליקטים של מדינת ישראל. ■

[לקריאה נוספת: פרידלנדר-ליפסיק, א'; בר-צורי, ר'; בר-אילן ירושלמי, מ' (2004), "ילדי העובדים הזרים – תמונת מצב ודרכים להתמודדות עתידית", הכנסת – מרכז מחקר ומידע, ירושלים. רשימה מלאה של המקורות ניתן לקבל בפנייה למערכת]

