

מבט השוואתי על מדיניות ההגירה

אבינועם כהן

המתווה למדיניות הגירה הוא המסמך הראשון שפורסם בישראל המציע מדיניות הגירה ברורה ומסודרת. המסמך משקף לא רק את הפרספקטיבה של זכויות של מהגרים או של מערכת המשפט, אלא מציע מסגרת כוללת ורחבה להתמודדותן של מדינות מושכות הגירה. מדינות רבות נאלצות להתמודד עם הגירה בתנאים של גלובליזציה, ולכן אבחן כיצד אפשר ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות, על אף ההבדלים ביניהן וההקשרים ההיסטוריים והמקומיים של כל אחת ואחת.

הגירה בהיקף נרחב ובתנאים של גלובליזציה איננה תופעה חדשה. עד לפני כמאה שנה, שלושה מיליון יהודים בקירוב היגרו ממזרח אירופה למדינות אחרות. הגירה זו פסקה בשנת 1924 בעקבות שינויים במדיניות ההגירה של ארצות הברית. בעבר היה אדם יכול לתפור את הכסף שלו בכיס המעיל ולצאת לדרך עם כמה מטלטלים. בעולמנו הנוכחי זה כמעט בלתי אפשרי. אחת מנקודות המוצא שלי היא, שמנגנוני הפיקוח על הגירה השתכללו במידה ניכרת כך שאינם מאפשרים עוד הגירה חופשית. ההגירה מוגבלת גם אם רבים מצליחים להגר בניגוד למדיניות ההגירה של כל מיני מדינות. אפשר להסכים עם מציאות זו או לבקר אותה, אבל צריך לקבל כנקודת המוצא, שבעולם שלנו היום ההגירה מוגבלת. הדבר נכון לגבי פרקטיקת השליטה בהגירה, שהיא משוכללת הרבה יותר מכפי שהייתה בעבר. למשל, כל אחד שהעביר את כף ידו על קורא נתונים ביומטריים והצטלם בכניסה למעבר גבול יודע ודאי שמנגנוני הפיקוח והשליטה על הגירה משוכללים בהרבה לעומת מה שהיו רק לפני פחות משני עשורים. הדבר גם נכון לגבי הגישה הנורמטיבית המקובלת, המקנה למדינות אפשרות כמעט מוחלטת להחליט מי יבואו בשעריהן. עם זאת, אף-על-פי שההגירה אכן מוגבלת, ואף שתנודות במגמות ההגירה אינן מתרחשות אלא לעתים רחוקות, פעם אחר פעם ההגירה "תופסת" מדינות מסוימות לא מוכנות, ויש לכך דוגמאות רבות מחמישים השנה האחרונות. מפורסמת אמרתו של מקס פריש: "הבאנו ידיים עובדות ובאו אנשים". ההקשר הוא שוויצרי וגרמני, אבל האמירה תקפה גם למדינות אחרות. במשך שלושים שנה ייבאה גרמניה עובדים מתורכיה וממדינות דרום אירופה, כגון איטליה. באופן

פרדוקסלי מבחינת מדיניות ההגירה, דווקא לאחר שגרמניה הפסיקה לייבא עובדים בתקופת משבר הנפט של אמצע שנות השבעים של המאה שעברה, הגיעו אליה יותר עובדים מבעבר. יותר עובדים היגרו לגרמניה במסגרת איחוד משפחות לאחר שזו הפסיקה את תכניות הגירת העבודה שלה. תופעה דומה מתרחשת בארצות הברית, שעשתה רפורמה בחוקי ההגירה שלה בשנת 1965 ובד בבד הפסיקה את תכנית ברסרו, שבמסגרתה באו מיליוני מקסיקנים לארצות הברית לעבוד באופן זמני בחקלאות. שינוי דרמטי התחולל בדמוגרפיה של ארצות הברית – זו השתנתה מאז שנת 1965 במידה רבה עקב ההגירה מארצות אמריקה הלטינית ובראשן מקסיקו.

לבסוף, טעות לחשוב שמדובר בדפוס האופייני רק למדינות ליברליות בעלות כלכלות מתקדמות. בימינו מדינות המפרץ הן בין יבואניות העבודה הגדולות בעולם. לאחר שעובדים הפסיקו להגר לאירופה ולצפון אמריקה לצורך עבודה, הם החלו לפנות לערוצי הגירה אחרים והגיעו למדינות הנפט החדשות. התוצאה של גלי הגירה אלו הייתה שינוי דמוגרפי במדינות המפרץ. ואולם בשנים האחרונות, כאשר 75 אחוז מהתושבים וקרוב ל-90 אחוז מכוח העבודה הם זרים, נטולי מעמד לחלוטין, אנו רואים שגם בכמה ממדינות המפרץ התפתחה מגמה של החזרת כוח העבודה המקומי. באיחוד האמירויות החלה התופעה הזאת בשנות התשעים, ובהמשך גם מדינות מפרץ אחרות החלו לנסות להגביל את ההגירה.

ישראל לא נחלצה מן הדפוס הזה של הגירה היוצרת מציאות שלא נצפתה. דפוס ההגירה התקבעו אף שהמדינה ניסתה לשנות אותם. גם ישראל הייתה בתחילת הדרך מדינה ידידותית להגירה. בשלב מסוים ההגירה נמשכה גם בשעה שהמדינה כבר ניסתה לשנות את דפוסיה, אולם אלה כבר התקבעו. מאפיין זה חוזר במקומות רבים. כל מדינת הגירה מתמודדת עם מצב שבו תבניות של הגירה שנסמכות על יבואני כוח אדם, על רשתות של מהגרים ועל קהילות של מהגרים הקולטות את החדשים, תורמות ליצירת דפוס הגירה קבועים. כאשר המדינה מנסה להחזיר את הגלגל לאחור, היא נאלצת להתמודד עם דפוסים אלו ועם אינטרסים שונים, חלקם דוחפים את ההגירה וחלקם מתנגדים לה.

בעשרים השנים האחרונות כמעט אין מדינה מפותחת בין החברות בארגון לפיתוח כלכלי (OECD) – שישראל הצטרפה אליו לאחרונה – שלא עשתה שינויים דרמטיים יותר או פחות במדיניות ובחוקי ההגירה שלה. יתר על כן, מדינות מוצא טיפוסיות למהגרים, הופכות להיות גם מדינות יעד. בשנת 2011 חוקקה מקסיקו לראשונה בתולדותיה חוקי הגירה משום שהיא לא רק שולחת עובדים, אלא גם קולטת עובדים. מתאילנד, שאינה חברה ב-OECD, באים עובדים לישראל, אך בה בעת באים אליה מיליוני עובדים ממדינות עניות יותר מדרום-מזרח אסיה.

בצד המגמות הרחבות האלה המשותפות למדינות קולטות רבות, יש הבדלים בדפוסי הפעולה של המדינות, המושפעים מן ההקשרים השונים. בארצות הברית מתנהלים ויכוחים קשים בשנים האחרונות בעניין הניסיונות של המדינות המרכיבות את המדינה הפדרלית להסדיר הגירה בעצמן. כך בכרזה של התומכים בחקיקה של אריזונה בעניין נכתב, שהמדינה מבקשת לעשות את העבודה שהממשל המרכזי נמנע מלבצע: *Doing the job the Feds will not do*. אריזונה ומדינות אחרות דורשות בעצם ליישם את חקיקת ההגירה הלאומית שהרשויות הפדרליות נמנעות מליישם. בארצות הברית מצויים כיום בין 11 ל-12 מיליון שוהים לא חוקיים, ובכל שנה נוספים כחצי מיליון לעומת המספר הקטן בהרבה של המגורשים או העוזבים מרצון (אף שגם מספרם של אלה גדל בשנים האחרונות). אחת השאלות היא: האם וכיצד יש ללמוד מארצות הברית על מדיניות הגירה אם ההקשר האמריקני הוא לגמרי אחר?

השאלה הראשונה החייבת אפוא להישאל כאשר משווים את ישראל למדינת הגירה אחרת היא, האם ההקשר דומה במשהו להקשר שלנו כאן? ארצות הברית היא מדינה פדרלית, ולמדינות השונות יש סמכות בענייני פנים. מערכת היחסים בין הרשות הפדרלית לבין מדינות הברית שונה ממערכת היחסים שבין המדינה לבין הרשויות המקומיות בישראל, וכך גם מדיניות ההגירה שונה. צריך להתבונן באופן שונה על מדיניות הגירה שמתקבעת בתוך הקשר פוליטי שבו למהגרים יש כוח פוליטי. לדוגמה, לקהילה ההיספנית בארצות הברית יש כוח פוליטי מכיוון שרבים ממנה קיבלו אזרחות בארצות הברית ויש להם מעמד פוליטי אמיתי ומשפיע בארצות הברית, בין היתר במדינות שהן היום מדינות משפיעות גם במישור הלאומי. קליפורניה שינתה את פניה אחרי ניסיון לחקיקה נגד מהגרים באמצע שנות התשעים. כאשר בוחנים את מדיניות ההגירה בארצות הברית – ואני מבדיל את הדיון במדיניות ההגירה, שהוא תלוי מאוד בהקשר, מדיון בחקיקת הגירה ובשאלות נורמטיביות, העוסק גם בשאלות תיאורטיות ועקרוניות בדבר ההסדרים הרצויים בתחום הזה – הרי מבחינת ההקשר ארצות הברית שונה מישראל בפרמטרים רבים.

נשאלת אפוא השאלה בדבר הפרמטרים המתאימים להשוואה בין מדינות שונות. האם נכון להשוות את ישראל למדינות בגודל שלה או שמא יש לנו פרמטרים מתאימים יותר להשוות עם מדינות אחרות? לפני ניסיון כזה להשוות יש להבין את מטרותיה של מדיניות ההגירה. מדיניות הגירה אינה נובעת רק משיקולים הומניטריים, שהם יכולים להיות גם שיקולים אידיאולוגיים כלליים. היא נובעת בראש ובראשונה משיקולים אחרים. למשל, אחד השיקולים המרכזיים במדיניות הגירה הוא מענה לצרכים של שוק העבודה. הצרכים של שוק עבודה זה דבר מורכב למדי. מהגרים באים למדינה לא רק בגלל שחסרות בה ידיים עובדות, שהרי יש הגירה גם למדינות עם שיעורי אבטלה ניכרים, וסיבה מרכזית לכך היא שמהגרים עובדים בעבודות שבני המקום בדרך כלל

אינם מוכנים לעבוד בהן. הגירה משמשת בין היתר לשימור מערכת היחסים בתוך שוק העבודה בין מקצועות חזקים למקצועות חלשים, בין מה שקרוי שוק עבודה ראשוני של עובדים מיומנים המשתכרים שכר גבוה, לבין שוק עבודה שניוני של עובדים חלשים או מוחלשים, שההגירה מאפשרת לשמר אותם במצב כזה.

הדמוגרפיה היא היבט חשוב נוסף. הגירה משמשת כלי לעיצוב ההרכב הדמוגרפי של המדינות, ולהשפיע עליו. יש מדינות שבלי הגירה תקטן אוכלוסייתן. ביפן בלי הגירה, כוח העבודה קטן כל הזמן, אחת הסיבות שיפן נמצאת במיתון היא הימנעותה מהכנסת עובדים, וכך כוח העבודה בה אינו גדל. התוצאה היא, שהיחס בין האוכלוסייה העובדת לאוכלוסייה הנתמכת הוא קטן. ההגירה משמשת גם להשפיע על הצמיחה או על אי-השוויון בתוך החברה. אחת המטרות של התרת כניסה למהגרים היא שמירת השוויון בתוך החברה. כך למשל, אחת הסיבות שמדינות רווחה מכניסות מהגרים אף שעשויה להיות לכך השפעה לרעה על מצב אי-השוויון במדינה, ויצירה של אי-שוויון בין המהגרים לבין המקומיים, היא שמהגרים נחוצים לשמור על פרוץ עבודה גבוה ועל מצב שבו המדינה ממשיכה לתת את הזכויות הסוציאליות של מדינת הרווחה.

מכאן חוזרת ועולה שאלת ההשוואה. האם צריך להשוות מדינות שגודל אוכלוסייתן דומה, או בעלות גידול אוכלוסייה דומה? ישראל דומה למשל באוכלוסייתה לכמה ממדינות מרכז אירופה, אך האם אפשר להשוות את ישראל למדינות שהיום חברות באיחוד האירופי, או למדינות הנכונות לקלוט מהגרים? באופן בסיסי המצב בישראל שונה מכיוון שאין היא רוצה לקלוט מהגרים שלא במסגרת חוק השבות. ישראל מכריזה על עצמה שאינה מדינת הגירה, אלא מדינה היכולה לספק בעצמה את צורכי הגידול הטבעי ואת צורכי שוק העבודה שלה. לכן אין זה בטוח שנכון להשוות מדינות לפי פרמטר הגודל. ישראל דומה בגודלה לדנמרק, אבל לדנמרק יש מדיניות נרחבת של אינטגרציה של מהגרים בשונה מישראל, ואיני צופה שתהיה מדיניות כזאת בישראל. מכיוון שישראל שונה מאוד מדנמרק בהיבט הזה, נראה שאין מקום להשוואה בין דנמרק לישראל למרות הדמיון בגודל.

אם כך, האם נכון להשוות מדינות בעלות ערכים דומים של תוצר כלכלי, שיעורי צמיחה, אי-שוויון או מבנה דמוגרפי? לישראל ולארצות הברית יש ערכים דומים של אי-שוויון, אך האם נכון להשוות ביניהן נוכח הבדלי הגודל וההבדלים במשטר הפוליטי? אולי מדיניות חברתית וכלכלית עשויה להיות פרמטר מתאים? לאחרונה נעשתה השוואה בין מדינות סקנדינביה: שבדיה, דנמרק ונורבגיה. אמנם כולן מדינות אירופיות בעלות שיעור אי-שוויון נמוך, כלומר אי-השוויון בין האזרחים שלהן קטן יחסית, וכולן מדינות רווחה ידועות. ואולם מדיניותן כלפי מהגרים שונה לגמרי. שבדיה היא מדינה ליברלית למדי ביחסה למהגרים, בניגוד לדנמרק. נורבגיה נמצאת באמצע

הציר שבין שתי המדינות הללו. אם כן, שמא עלינו להתייחס למדינות שיחסן ההיסטורי להגירה דומה, כלומר מדינות שאינן רואות את עצמן מדינות הגירה?

לפי נייר העמדה של מרכז מציל"ה, הדבר המייחד את מדיניות ההגירה בישראל הוא הצרכים הייחודיים של ישראל. היא תופסת את עצמה כמדינה שההקשרים של מדינות אחרות אינם חלים עליה. מדינה בעלת צביון אתני מסוים ודמוקרטיה ייעודית, כפי שקוראים לה כותבי המסמך. שמא הייחודיות הזאת צריכה להיות נקודת המוצא שלנו? כדי להמחיש אפשרות זו אשתמש בהשוואה בין שתי מדינות לפי נתוני ה-OECD משנת 2010. למדינה הראשונה תוצר לנפש של 28,596 דולר; למדינה השנייה תמ"ג דומה וצמיחה ממוצעת של התוצר. כלומר שיעור הצמיחה במדינה, החוסן של הכלכלה בשנים 2006-2010, שהיו שנים לא קלות, גם הוא דומה למדי. שיעורי האבטלה משתנים - במדינה השנייה שיעורי האבטלה נמוכים יותר. מדד אי-השוויון במדינה השנייה מראה על מצב טוב במקצת לעומת הראשונה, ובכל זאת שתי המדינות דומות למדי ברבים מן הנתונים. הן דומות גם מבחינת היחס ההיסטורי שלהן להגירה. המדינה הראשונה היא ישראל והשנייה היא דרום קוריאה.

שנים רבות לא תפסה דרום קוריאה את עצמה כמדינת הגירה. בראשית שנות השמונים היו רק כמה אלפי מהגרי עבודה בדרום קוריאה בדומה למה שהיה בישראל בשנים ההן. היום יש בדרום קוריאה כ-200,000 מהגרי עבודה שלא כחוק, מספר דומה למספרם בישראל בימינו. המספר הזה כולל את המסתננים ואת כל מי שנכנסים תחת הקטגוריות השונות של זרים השוהים בישראל ללא היתר. הבדלי הגודל חשובים, אבל לדעתי דרום קוריאה היא אחת המדינות שישראל צריכה להשוות את עצמה אליהן, למרות הבדל הגודל, מכיוון שהגישה של דרום קוריאה להגירת עבודה ולהגירה בכלל דומה מאוד לגישת ישראל. דרום קוריאה נמצאת בטווח הרחב של המשטרים המכונים דמוקרטיה ליברלית. יש בה דמוקרטיה ויש בה משטר ליברלי במידה זו או אחרת, וכך גם כלכלה ליברלית למדי. בדרום קוריאה ובישראל יש תפיסה של ייחודיות אתנית, ובכלל זה הימנעות מהגירה ומתן העדפה למהגרים על בסיס אתני. גם דרום קוריאה נותנת עדיפות לדרום קוריאנים אתניים שמוצאם בסין, כך שיש דמיון מסוים לחוק השבות של ישראל.

בדרום קוריאה שוק העבודה שוויוני יותר מזה שבישראל, והאיגודים המקצועיים חזקים למדי. בדרום קוריאה ובישראל יש הסתמכות על הגירה באמצעות הסכמים. בקוריאה אלו הסכמים דו-צדדיים שבמסגרתם באים מהגרי עבודה למדינה, בדומה לישראל. גם בדרום קוריאה התפתחה תעשייה שהרוויחה כסף רב מההגירה. אף שדרום קוריאה מדינה גדולה בהרבה מישראל, מנקודת המבט שלה המספרים משמעותיים. דרום קוריאה עוברת כיום שינוי, והיא החלה להגמיש את מדיניות ההגירה שלה, אם כי בצורה מוגבלת. היא מכירה בכך שעליה לתת זכויות למהגרי עבודה הנמצאים

בה, ושהיא צריכה, בשוליים של הגירת העבודה, לתת מעמד למי שנמצאים בדרום קוריאה זמן רב. יש הכרה בצורך להאריך את תקופות ההגירה המותרות למהגרי העבודה ולהתחשב בארגונים של מהגרים. דרום קוריאה מבינה שיש לתת למהגרים מעמד, ויש לתת להם אפשרות להשתתף במידה מסוימת בקביעת ההסדרים ובשיח הקובע את מדיניות ההגירה שלה. מובן שאין להם מעמד חוקי מלא בשיח הזה, אבל הם משתתפים במידה מסוימת גם בדיון הציבורי על קביעת מדיניות ההגירה של דרום קוריאה.

אף-על-פי שמדיניות ההגירה של דרום קוריאה היא מדיניות מגבילה ואף שהיא מדינה בעלת מסורת ארוכה שאינה מסבירת פנים למהגרים, אפשר להבחין שגם בה מבשילה ההכרה, שמדיניות הגירה צריכה להיות רבת-פנים. משמע, אין לעסוק אך ורק במניעת הגירה, אלא יש לאפשר גם ערוצים להכנסת מהגרים ואף לקליטתם. גם אין אפשרות למנוע לחלוטין את כניסתם של מבקשי מקלט. אמנם דרום קוריאה אינה חשופה לאותו סוג של כניסה של מבקשי מקלט כמו ישראל, אבל גם בה לא הייתה מערכת מקלט מתפקדת עד לפני כמה שנים. כיום מצב זה משתנה. יחד עם מדיניות הגירה מגבילה ושינויים מזעריים למדי בקונסנוס הבינלאומי המאפשר למדינות מרחב תמרון גדול בגיבוש מדיניות הגירה, במסגרת מה שהמשפט הבינלאומי מחייב את המדינות, אפשר להבחין בגמישות מסוימת שהתפתחה במדיניות ההגירה של דרום קוריאה. כאמור, נוצרה שם הבנה שמדיניות ההגירה צריכה להיות רבת-פנים, ונקודה זו חשוב להדגיש. בדיון על מגמות בהגירה, זהו אחד המאפיינים המובהקים ביותר המשותפים למדינות רבות בעלות גישות שונות לפיקוח על הגירה ולמתן מעמד למהגרים. למרות הקשחה יחסית שניכרת במדיניות הגירה של מדינות רבות, אנו עדים גם לפן אחר. בצד ההקשחה של הזכויות בגבול, מדינות מבינות שעליהן לתת מעמד וזכויות לבני אדם הנמצאים בתחומן, ואפילו אם הם שוהים שלא כחוק. אחד הדברים בהכרתן של מדינות רבות הוא הצורך בהקמתה של מערכת מקלט סדורה ומתפקדת.