

מבט על, גיליון 784, 5 בינואר 2016

ישראל, המערב, ואתגר ההגירה

גדעון סער

בשנת 2015 התבססה ההגירה, על מקורותיה וגווניה השונים – פליטים מאזורי מלחמה או מחפשי עבודה – כנושא מוביל בשיח הציבורי בדמוקרטיות המערביות. המועמד הרפובליקני המוביל במרוץ לנשיאות ארצות הברית, דונאלד טראמפ, עלה על גלי האנטגוניזם להגירה. בשווייץ גרפה ניצחון סוחף בבחירות מפלגת העם, הדורשת להגביל את היקף ההגירה. סוגיה זו מיקדה את הדיון גם בבחירות האזוריות, שנערכו באחרונה בצרפת – לא מעט בצל מתקפת הטרור המשולבת, שבוצעה בפריס. צרפת עצמה, היא בין מדינות האיחוד האירופי, המתקשות לגבש מדיניות אחידה להתמודדות עם הבעיה, המעמדת עקרונות של אופי לאומי עם ערכים הומניים.

ככלל, במדינות המערב, ככל שגברו היקפי ההגירה נעו המערכות הפוליטיות, בעקבות דעת הקהל, לכיוון שמרני יותר. החשש משינוי אופיין של מדינות עקב היקפי הגירה משמעותיים מזין מגמה זאת. אפשר שדברי הקנצלרית אנגלה מרקל בדבר רצונה "להפחית דרסטית" את מספר המהגרים, המגיעים לגרמניה מסמנים מפנה קרוב במדיניות ההגירה הגרמנית לאחר שבמהלך 2015 נכנסו למדינה כמיליון מהגרים.

מבחינת ישראל, לסוגיית ההגירה נודעת משמעות אסטרטגית ויש לה השלכות נרחבות לביטחון הלאומי, במובנו הרחב. ישראל, המתאפיינת באורח חיים מערבי וברמת חיים גבוהה יחסית, מוקפת מדינות נחשלות. ובנוסף, היא המדינה המערבית היחידה שיש לה גבול יבשתי עם אפריקה, "יצואנית הגירה" אדירה למערב. כן היא חשופה לשטף של חדירת שוהים בלתי-חוקיים פלסטיניים.

בניסיון לבחון אפשרויות של מענה לאתגר, חשוב להבין, כי תנועות ההגירה מתאימות את עצמן למדיניותן של מדינות היעד השונות. ככל שהמדיניות היא "רכה", כך יוסט זרם המהגרים אליה ויגבר, ולהיפך. דוגמאות מנוגדות שימחישו משוואה זו הן שבדיה ואוסטרליה.

במשך שנים נקטה שבדיה מדיניות ליברלית ביחס להגירה. זו כללה תנאי רווחה ואינטגרציה נוחים ולכן נמשכו אליה רבים. זאת ועוד, תושבות-קבע ניתנת בשבדיה לפליטים או לחסרי אזרחות לאחר ארבע שנים, ואזרחות ניתנת לאחר מספר שנות תושבות. אין תמה, שתנאים אלה עודדו הגירה למדינה זו. בהשוואה ליתר מדינות האיחוד האירופי, שבדיה הכירה באחוז הגבוה ביותר של בקשות מקלט (77 אחוזים מהפונים). בשנת 2014 עמד מספר מבקשי המקלט בה על מעל 80 אלף – עליה של 50 אחוזים מהשנה הקודמת, אז הודיעה שבדיה, כי תציע יישוב קבע למהגרים מסוריה. ב-2015 אישרה שבדיה קבלת כ-190 אלף מהגרים. ואכן, בשנים האחרונות הופכת זו בתהליך מהיר למדי, ולגיטימי, ממדינה הומוגנית למדינה רב-תרבותית. שבדיה גם ביקרה מדינות אחרות באירופה בשל גישתן הקשוחה יותר כלפי הגירה.

עם זאת, על רקע נחשול מהגרים מתגבר דרך גשר ה"אורסונד" המחבר את שבדיה ודנמרק ולמראה הרבים הישנים באוהלים בכירות הערים, ניכר שבבדיה שינוי באווירה ביחס לנושא ההגירה. הממשלה החלה לפעול לשינוי מדיניות. בין היתר, הותנע תהליך חקיקתי שיאפשר את סגירת הגשר ותוגבר איושן של העמדות לבידוק דרכונים בגבולות. נראה שצעדים אלה צמצמו את זרם ההגירה. ראש הממשלה, שאך לפני חודשים ספורים אמר: "אירופה שלי אינה בונה גדרות וחומות" התבטא באחרונה, כי "שבדיה אינה מסוגלת להתמודד עם מספר כה רב של בקשות מקלט".

דוגמה שונה מספקת אוסטרליה, שביסודה היא מדינת הגירה, אך מדיניותה בנושא זה היא נוקשה ומתאפיינת בשליטה בררנית בבאים בשעריה. לאוסטרליה יתרונות כלכליים וסוציאליים, אך אוכלוסייתה אינה גדולה ועל כן קיים בה חשש משינויים דרמטיים באופי הלאומי והתרבותי של החברה. ביולי 2013 חתמו אוסטרליה ופפואה גינאה החדשה על הסכם בדבר "ישוב מחדש" (פתרון PNG), שעל פיו הועברו לפפואה גינאה החדשה מהגרים בהנחה שיימצאו זכאים למעמד של פליטים. בין היתר הורחב באופן משמעותי מתקן באי מאנוס, שאליו נשלחים המהגרים טרם ההעברה ל-PNG. אם מתברר שאין הם זכאים למעמד של פליטות, הם יישארו במתקן, יוחזרו לארץ המוצא או יועברו למדינה שלישית. כצפוי, אירגוני זכויות אדם מתחו ביקורת על מדיניות זו. יצויין שמדיניות ה-PNG ננקטה לאחר שנים בהן הגיעו לאוסטרליה מהגרים רבים. קודם לכן, בתחילת המילניום הנוכחי, נקטה מדיניות "Pacific Solution", שבמסגרתה הועברו המהגרים "להערכה" במתקנים באיים נאורו ומאנוס. מדיניות

זו, שהרתיעה מהגרים וצמצמה את מספרם, ננטשה ב-2007 (עקב התפתחויות פוליטיות-פנימיות) ושוב גבר זרם המבקשים מקלט חוקי באוסטרליה.

ישראל ואתגר ההסתננות

במהלך העשור החולף אותגרה ישראל על ידי תנועת הגירה רחבת היקף מאפריקה, בעיקר מאריתריאה וסודן. עשרות אלפי מסתננים חדרו לישראל מגבול סיני – רובם מהגרי עבודה. סודן מוגדרת "מדינת אויב" ומצב זכויות-האדם באריתריאה חמור, ולכן לא התאפשרה הרחקה כפויה של המסתננים למדינות המוצא. ההתמודדות עם התופעה התבססה על סגירת הגבול, הרתעה ועידוד יציאה מרצון. בנוסף, נחתמו הסכמים עם מדינות שלישיות באפריקה, שאפשרו הרחקה של מסתננים אליהן, אמנם בהיקפים מצומצמים. יודגש, כי בשנים הראשונות לא נקטה ישראל צעדים לבלימת התופעה, מה שגרר עליה ניכרת בהיקפה. באיחור של מספר שנים הוחלט על הקמת הגדר בגבול הישראלי-מצרי. חשובה מכך במסגרת צעדי המנע וההרתעה, הייתה המעטפת החוקית שגובשה – מעצר ממושך למסתננים. בהמשך ננקטה גם מדיניות משולבת, שנועדה לצמצם את מספר המסתננים במרכזי הערים ובישראל כולה וכן לעודד יציאה מרצון. מחד גיסא הועלה משמעותית התמריץ הכספי ליוצאים מרצון, מאידך גיסא הוקם מיתקן שהייה פתוח ב"חולות" והחלה הרחקת מסתננים ממרכזי הערים אליו. מדיניות זאת החלה לשאת פרי מיד לאחר שנחקקה, בדצמבר 2013. ברבעון הראשון של 2014 יצאו מישראל מרצון כ-4,000 מסתננים. כניסת מסתננים פסקה כמעט לחלוטין.

אולם, מיד בעקבות דיון בנושא זה, שנערך בבג"צ בתחילת אפריל 2014, צנח מספר היוצאים, והירידה במספרם אף גברה לאחר פסילת החוק על ידי בית-המשפט בספטמבר. בהמשך נחקק חוק חלש למדי, שהפחית את תקופת המעצר לשלושה חודשים – חודש אחד בלבד יותר מתקופת המעצר הקבועה ממילא בחוק הכניסה לישראל. אלא שגם כאן בג"צ התערב: ב-2015, בפעם השלישית ברציפות, נפסל אורך השהות במיתקן "חולות". כתוצאה מכך במחצית השנייה של 2015 התחדשה כניסת מסתננים לישראל, הגם שלפי שעה בהיקפים מתונים.

השאלה, היא האם במהלך 2016 יגבר משמעותית היקף ההסתננות כתוצאה משחיקתם של אמצעי הנגד, שכן גם למצרים ומדיניותה השפעה בנושא. יש להביא בחשבון את הזיקה המוכחת בין האמצעים הננקטים (או לא ננקטים) על ידי מדינה לבין היקפי ההסתננות אליה. מדיניות תקיפה, היא סכר, בעוד ששחיקתה נוטה לעודד הסתננות – "בטפטוף" ואחר כך – בזרם גובר.

ההסתננות מסיני אינה אתגר ההגירה היחיד שבפני ישראל. לפני כעשור ומחצה עצרה ישראל הגעה רחבת היקף של פלסטינים לשטחה על בסיס "איחוד משפחות" עם ערבים אזרחי ישראל. במהלך אירועי האנתיפאדה השנייה נוכחו גורמי הביטחון, כי רבים מהפיגועים הקשים נגד אזרחי ישראל בוצעו על ידי פלסטינים שנכנסו לישראל בדרך זו. בעקבות זאת החליטה הממשלה לאסור על איחוד משפחות וביוזמה ממשלתית חוקקה הכנסת איסור איחודי משפחות, למעט סייגים שנקבעו בחוק. חוק זה עמד במבחן בג"צ, על חודו של קול.

אתגרים נוספים, שעל ישראל להידרש להם הם השהים הבלתי-חוקיים ואפשרות של הסתערות (לא-צבאית) על גבולותיה. לישראל אין שליטה מוחלטת בבאים משטחי הרשות הפלסטינית ובכל עת נמצאים בה, על פי הערכות שב"כ, כחמישים אלף שוהים בלתי חוקיים. לא מעט פיגועים שהתבצעו בגל הטרור הנוכחי בוצעו על ידי שב"חים, ולא ניתן יהיה לעצור את התופעה בהיעדר הידרשות אפקטיבית לנושא. אמנם, להוציא הסתערות המון סורי (ממוצא פלסטיני) על גבול ישראל בעת אירועי "יום הנכסה" ביוני 2011, ישראל טרם אותגרה על ידי הסתננות משמעותית ממדינות שכנות, אך רצוי שתערך גם לתרחיש כזה. ישראל עלולה בעתיד להיתקל בהסתננות – בין אם ממדינה המוגדרת כמדינת אויב (סוריה) או ממדינה שיש עמה חוזה שלום (ירדן). התערעורת המדינות באזור מגדילה סיכונים מעין אלה, שיש להם גם השלכות מדיניות וביטחוניות.

בישראל נדרשת הפנמה, כי רמת החיים בה וקרבתה למוקדי מצוקה במזרח התיכון ובאפריקה חושפים אותה לסיכון קבוע של הגירה בלתי חוקית. לפיכך, על ישראל לנקוט מדיניות ברורה ולהימנע מגלישה לשחיקת המענה האפקטיבי לאתגר. הכשל האירופי בהתמודדות עם הגירה המונית הוא תמרור אזהרה. גם בפני ישראל עומדת דילמה תמידית – בין נחישות לשמר את אופייה כמדינת הלאום של העם היהודי לבין גלישה ל"מדינת כל מסתנניה".