

## "זרים" במדינה יהודית – הפוליטיקה החדשה של הגירת-עבודה בישראל\*

אדריאנה קמפ\*\* ורבקה רייכמן\*\*\*

### מבוא

נפתח בתיאור שני אירועים הממחישים את הקשר המורכב שנוצר בעשור האחרון בין הפוליטיקה הלאומית, הפוליטיקה המקומית ו"הפוליטיקה החדשה" הנישאת על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים (NGOs) ואשר מתייחסת למהגרי-עבודה לא-יהודיים בישראל. האירוע הראשון התרחש ביולי 1999 בדרום תל-אביב – מקום מושבם של רוב מהגרי-העבודה החיים ללא היתר בישראל. באותו אירוע התקהלו יחדיו נציגים של עיריית תל-אביב-יפו, ובראשם ראש העיר הנבחר, נציגי העיתונות הישראלית, חברי ארגונים לא-ממשלתיים שונים, אנשי אקדמיה ושכנים סקרנים. מוקפים בטבעת של שוטרים, האזינו המשתתפים ברוב-קשב למזמורים פנטקוסטיליים שביצעה מקהלת מהגרים אפריקאיים. על פניו היה האירוע יכול להיראות כמופע סוריאליסטי; שהרי בניגוד למה שנהפך לשגרה יומיומית באותו איזור, הפעם לא דובר בפשיטה משטרתית נגד מהגרים השוהים בארץ ללא היתר (או בלשון הרשויות: שב"חים – שוהים בלתי-חוקיים), כי אם בחנוכת מרכז לסיוע ולמידע לקהילה הזרה בתל-אביב ("מסיל"ה"), שתכליתו המוצהרת להבהיר למהגרי-העבודה כי "תל-אביב-יפו אינה זרה לך".

האירוע הבא מעתיק אותנו מתל-אביב ה"מקומית" לירושלים ה"לאומית". בדצמבר 1999, בכנס שארגן משרד העבודה והרווחה בנושא מעמדם של מהגרי-העבודה בישראל, סיכם מנכ"ל המשרד דאז את הישגיה של מדינת-ישראל בנושא הגירת-עבודה, כפי שבאו לידי ביטוי בשלושה תחומים: הידוק הפיקוח על הגבולות וגירוש שב"חים; קביעת אמות-מידה למתן אישורי עבודה; ויצירת מנהלה בין-משרדית שתתאם את פעילותם של משרדי הממשלה השונים העוסקים בעניינים הקשורים להגירת-העבודה.

בדברי המנכ"ל לא היה כל חידוש. ככלות הכול, הם באו לאשר את מה שנהפך למן ראשית שנות התשעים למדיניותה המוצהרת של מדינת-ישראל ביחס להגירת-עבודה, קרי: ישראל אינה "מדינת-הגירה", לא מבחינה מוסדית ולא מבחינה אידיאולוגית, כי אם "מדינת-עלייה". כפועל-יוצא מכך, אין המדינה מעוניינת לכלול בקווי-המדיניות שלה צעדים שיש בהם משום הכרה במהגרי-עבודה כמהגרים לכל דבר, לא כל שכן, כתושבים

---

\* מאמר זה הינו חלק ממחקר הממומן על-ידי משרד המדע. ברצוננו להודות לסיגל רוזן, לאלון שרונים ולניבי קליין על עבודתם המסורה באיסוף הנתונים ועל הערותיהם המועילות. כמו-כן, אנו מודות לאורי בן-אליעזר ולג'וליה רסניק על קריאתם הקפדנית ועל הערותיהם המאירות.

\*\* המחלקה לפוליטיקה ולממשל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

\*\*\* החוג לסוציולוגיה ולאתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה.

לגיטימיים של מדינת-האומה. אולם לפתע, וללא כל הכנה מוקדמת, שינה המנכ"ל את תוכן דבריו וקרא להכרה בזכויותיהם החברתיות של מהגרי-העבודה, בשל נוכחותם בתחומי המדינה ובשל היותם תושביה דה-פקטו. זאת ועוד, המנכ"ל, שעמד בראש המשרד שהיה אחראי עד כה לקביעת הטון בנושא הגירוש, טען כי על המדינה להקצות משאבים לרשויות המקומיות שמהגרי-העבודה חיים בתחומן. לטענתו, יש לשים קץ למצב שבו רשויות הרווחה של עיריית תל-אביב-יפו מעניקות בפועל שירותים למהגרי-עבודה ללא השתתפות והכרה מצד השלטון המרכזי.

שני אירועים אלה מעידים על החדירה ההדרגתית של הגדרות בתר-לאומיות של אזרחות והשתתפות, הפותחות פתח להכלתם של מהגרי-עבודה לא-יהודיים אל תוך משטר השילוב (regime of incorporation) בישראל.<sup>1</sup> מדובר בשיח המתיר את הקשר הסימביוטי שמתקיים במדינת-האומה בין זכויות וזהות (Soysal, 1994; Jacobson, 1996). החלתו של שיח זה על "זרים" במדינה יהודית הינה תולדת פעילותם של שחקנים לא-מדינתיים, בראש ובראשונה הרשות המקומית של העיר תל-אביב-יפו וארגונים לא-ממשלתיים לזכויות אדם. הופעתם של שחקנים לא-מדינתיים – מקומיים ועל-לאומיים כאחד – הפועלים למען הכרה דה-פקטו בנוכחותם של מהגרי-עבודה ובזכויותיהם, הינה תוצאה של מדיניות ההדרה שמדינת-האומה בישראל נוקטת כלפי "לא-אזרחים" (non-citizens) (Rosenhek, 2000). הדרה זו, שבאה לידי ביטוי בחוסר נכונותה של המדינה לפעול למען צורכיהם המיוחדים של ה"לא-אזרחים" ובאי-הכרה בהם כבתושבים, יוצרת "חלון הזדמנויות" המאפשר את כניסתם של שחקנים לא-מדינתיים מגוונים. למעשה, שחקנים אלה ממלאים במקרים רבים את תפקיד המדינה, ומספקים לא-פעם "נסיבות מקילות" להזנתה מצד המדינה.

האינטראקציה הדינמית בין השחקנים הלא-ממשלתיים, השחקנים המקומיים ורשויות המדינה סביב סוגיית מהגרי-העבודה הינה חלק ממהלך נרחב יותר של "ביזור" (de-centering) של הלאומי – מהלך המפקיע ממדינת-האומה את מרכזיותה כמקור סמכות בלעדי בקביעת סדר-היום הפוליטי (בן-אליעזר, 1999; רם, 1999; זיו ושמיר, 2000). באשר למעמדם של מהגרי-העבודה וזכויותיהם, השחקנים הלא-מדינתיים מצליחים להביא לידי ביזורו של ה"לאומי" בשתי דרכים עיקריות: האחת, באמצעות לוקליזציה של הסוגיה, הווה אומר, הפיכתה לחלק בלתי-נפרד מסדר-היום הפוליטי של הרשות המקומית, במקרה זה העיר תל-אביב-יפו; האחרת, באמצעות ייבוא של שיח זכויות אדם על-לאומי על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים, והניסיון להחדיר שיח חוצה-גבולות זה לספירה הציבורית ולספירה הפוליטית בישראל.

ללוקליזציה של הגירת-העבודה מזה ולעל-הלאמה (transnationalization) שלה מזה יש השלכות משמעותיות על שיח האזרחות בישראל. בתובעם הכרה בזכויותיהם של מהגרי-עבודה בשם קטיגוריה כללית של "בני-אדם" (personhood), ובהצלחתם להחדיר באופן הדרגתי הגדרות בתר-לאומיות העומדות בניגוד ברור למדיניות האתנו-לאומית

1 על-פי סויסל, המונח "משטר שילוב" מתייחס לרפואי השיח, למערכת החוקים, לפרקטיקות המוסדיות ולמבנים הארגוניים המגדירים את המיצב (status) של הזרים במדינה המארחת ואת גבולות ההשתתפות שלהם במוסדות המדינתיים (Soysal, 1994, 32).

ההגמונית, שחקנים לא-מדינתיים אלה תורמים לעיצובו של משטר אזרחות מרובד האופייני למדינות-אומה בעידן העל-לאומי (Yuval-Davis, 2000; Shafir & Peled, 1998).<sup>2</sup> יחד עם זה, נטען בעבודה זו כי בהקשר של מהגרי-העבודה, השחקנים הלא-מדינתיים מצליחים להביא לידי ביזור ה"לאומי" מבלי להביא בהכרח לידי החלשתו (Sassen, 1996).

טענתנו בדבר ביזור כוחה של מדינת-האומה עשויה להישמע פרדוקסלית, לא כל שכן אירונית. ככלות הכל אנו עוסקות במעמדם של מהגרי-עבודה, לרבות מהגרים השוהים בתחומי המדינה ללא היתר, הנתונים לרדיפה מתמדת על-ידי המדינה וזרועותיה השונות. יתרה מזו, מדובר במהגרים ש"זרותם" – קרי: עובדת היותם נטולי-זכויות – מעוגנת בחוק, ובשל כך היא נתפסת כעובדה לגיטימית ובלתי-הפיכה. ואכן, כפי שנראה בהמשך, יש להקדים ולהדגיש כי עד כה, בכל הקשור להגירת-עבודה, משקלם של האינטרסים הכלכליים והפוליטיים-הלאומיים עולה לאין-שיעור על שיקולים של צדק חברתי וזכויות אדם. הוכחה לחוסר עניינה של המדינה במצבם של מהגריה ה"זרים" ניתן למצוא בכך שבמשך כל תקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית לא התכנס, ולו פעם אחת, פורום השרים לעובדים זרים – הפורום היחיד שלהחלטותיו יש תוקף מחייב בעיצוב המדיניות (אברהמי, 27.7.2000).

אולם דווקא מכיוון שהגירת-העבודה הלא-יהודית, והקטיגוריה החדשה של תושבים זרים שנוצרה בעקבותיה (חלקם תושבים זרים של קבע), מאתגרות את הגדרתה של מדינת-ישראל כמדינת לא-מהגרים (non-immigrant state), הדיון ביחסן של הרשויות כלפי מהגרי-העבודה משמש נדבך חשוב בהבנת הפוליטיקה של ההגירה החדשה ובהבנת גבולותיה המשתנים של ההשתתפות במדינת-האומה. במילים אחרות, הדיון ביחסן של הרשויות כלפי מהגרי-העבודה וב"פוליטיקה החדשה" המתנהלת סביבם, בהשתתפותם של שחקנים לא-מדינתיים, מספק זכויות מגדלת לבחינת המאבקים העקשים המתנהלים סביב הגדרת האזרחות ולבחינת טיבו של הקשר המשתנה בין הספירות הציבורית והפרטית בישראל.

המאמר מורכב מחמישה חלקים. החלק הראשון מתווה את המסגרת האנליטית להבנת צמיחתה של "הפוליטיקה החדשה", הנישאת על-ידי עיריית תל-אביב-יפו וארגוני זכויות, סביב סוגיית מעמדם של מהגרי-העבודה בישראל. פוליטיקה זו של הגירה מוצגת כחלק מאותן מגמות המפיקות מן המדינה את בלבדיותה כמוקד של עוצמה ושל עיצוב סדר-יום פוליטי. בחלק השני נדון בקצרה בהתפתחותה של תופעת הגירת-העבודה בישראל. בחלק השלישי והרביעי ננתח את אופני הפעולה המובחנים של עיריית תל-אביב-יפו ושל ארגוני זכויות, שתכליתם להחדיר אל סדר-היום הפוליטי והציבורי את סוגיית ההכרה בזכויות המהגרים באמצעות לוקליזציה מזה וייבוא שיח על-לאומי של

2 המונח "אזרחות מרובדת" (multi-layered citizenship) משמעו שהאזרחות הינה: (א) מושג שמעוגן בקולקטיבים שונים המתקיימים בסקלות ובשכבות שונות – מקומיות, אתניות, לאומיות, מדינתיות, חוצות-גבולות ועל-לאומיות; (ב) תוצר של מערכות היחסים בין שכבות שונות (למשל: אתניות, מעמד ומגדר) ושל המיקום החברתי הנגזר ממערכות אלה בהקשרים היסטוריים מסוימים (ראו: Yuval-Davis, 2000, 113).

זכויות אדם מזה. בפרק המסכם נדון באפשרויות הטמונות בפעילותם של שחקנים לא-מדינתיים אל מול כוחה הבלתי-מתפשר של מדינה המסרבת להכיר בתושבותם של מהגרי-עבודה. כן נעמוד על המגבלות הטבועות באופני הפעולה ובשיח שבחרו השחקנים הלא-מדינתיים בבואם לקדם את זכויותיהם של המהגרים. טענתנו היא כי השחקנים הלא-מדינתיים מצליחים אומנם להחדיר הגדרות בתר-לאומיות של השתתפות וחברות אל תוך שיח האזרחות בישראל; הם מפתחים אפיקי שילוב חלופיים – מקומיים ועל-לאומיים כאחד – להכלתם של מהגרי-עבודה לא-יהודיים, ובכך הם חושפים ביתר שאת את הבדיה הטמונה במונח הממוקף מדינת-אומה. אולם, בהיותם מכווני-מדינה (state oriented), במקרה של ארגוני הזכויות, או "עוקפי מדינה", במקרה של העיר, הם אינם מאתגרים את עליונותה של המדינה כשחקן בעל הסמכות לקבוע את כללי המשחק של מדיניות הגירת-העבודה בישראל.

## רקע תיאורטי

בשנים האחרונות הסב הדיון הציבורי והאקדמי את תשומת-הלב לשחקתה של מדינת-האומה כשחקן הלגיטימי העיקרי או הבלבדי בפוליטיקה בת-זמננו (Freeman, 1986; Basch et al., 1994; Featherstone & Lash, 1999; Sassen, 1996; Soysal, 1994). מדינת-האומה מאתגרת יותר ויותר הן מלמעלה, על-ידי זרימה חוצת-גבולות של הון, סחורות, רעיונות ובני-אדם (Castells, 1997), והן מלמטה, על-ידי כוחות חברתיים-פוליטיים מקומיים המעלים תביעות להכרה בזהויות בדלניות ומפוצלות יותר ויותר אורי רם מתאר את מצבה של מדינת-האומה הניצבת בצבת הלחצים שבין הגלובלי והלוקלי באופן הבא:

המגמה הגלובלית והמגמה הלוקלית שוחקות את מדינת-הלאום על שני מרכיביה: המרכיב המוסדי-הארגוני – המדינה; והמרכיב התרבותי-הקהילתי – הלאום. אך בעיקר הן שוחקות את המקף המחבר שב"מדינת-הלאום", מקף שאמור לתקף את ההתאמה המלאה שקיימת כביכול בין ההיבט המוסדי להיבט התרבותי ובין המסגרת המדינתית לבין החברה והכלכלה. (רם, 1999, 101)

תהליכי "הגלוקליזציה" המתוארים על-ידי רם, שחושפים את שבריריותו של הקשר הנורמטיבי בין "מדינה" ו"אומה", מתרחשים במיוחד במרחב המוחשי של הערים הגלובליות שבהן מתרכזים מהגרים עניים ואילי-הון רב-לאומיים. הם נישאים על-ידי שחקנים לא-ממשלתיים דוברי שיח הזכויות העל-לאומי. גורמים עירוניים מזה ושחקנים לא-ממשלתיים על-לאומיים מזה אתראים לתהליכי ביזור המפקיעים מן המדינה את מעמדה כשחקנית הראשית על במת הפוליטיקה (Holston & Appadurai, 1999; Jacobson, 1996).

## העיר והלוקליזציה של מהגרי-העבודה

ריכוזם של המהגרים ושל המיעוטים האתניים בערים הגדולות "החזיר" את הדיון בעיר כשחקנית פוליטית ממדרגה ראשונה. משמעותן הפוליטית של הערים נעוצה בכמה גורמים. על-פי ססן, הערים נהיו לאתר גיאוגרפי ממשי שבו המגמות הגלובליות עוברות לוקליזציה וטריטוריאליזציה. סמוך לארכיטקטורה הפאליסנטרית של גורדי-השחקים של חברות רב-לאומיות ולאומיות צומחות מובלעות של אוכלוסיות מקופחות, שלטענת ססן, "נעדרות כוח אך בעלות נוכחות" (Sassen, 1998, xxi). ריכוזן של עולם העסקים והכספים הבינלאומי במרכזים המטרופוליניים, והעובדה שמהגרי-עבודה מעוטי-הכנסה מתגוררים ומפתחים את קהילותיהם בערים הפנימיות, הפכו את הערים לאתר אסטרטגי להעלאת תביעות מצד אוכלוסיות לא-אזרחיות. התביעות המועלות על-ידי קבוצות אלה – הכוללות נשים, קבוצות אתניות וקבוצות גזעיות שבראשן מהגרי-העבודה – מבטאות יותר ויותר במונחים של קטיגוריה כללית ואוניורסלית של "זכויות אדם", שתחולתן חורגת אל מעבר לגבולות ההשתתפות והחברות של מדינת-האומה הקלסית (Soysal, 1994, 1997; Jacobson, 1996; Kemp et al., 2000).

יש להסיק מכך שתי מסקנות מקדימות עיקריות ביחס למשמעותן הפוליטית של הערים בעידן הגלובלי: ראשית, שהפוליטיקה של הגירת-העבודה קשורה באופן הדוק לפוליטיקה של הערים; ושנית, שהפוליטיקה של הגירת-העבודה אינה יכולה להתנהל בצורה מופשטת ובאופן אחיד בכל המרחב הלאומי. בעוד שהפוליטיקה של הערים נידונה לעסוק במהגרי-עבודה, המדינה מגבילה את עצמה לעיסוק בפוליטיקה של הגירת-העבודה, ואין זהות בין השתיים. אישור לכך נותן אפדוראי (Appadurai, 1996), הטוען כי בעידן ההגירה העל-לאומית, "מרכז-הכובד" של פוליטיקת ההגירה אינו נמצא בגבולותיה של המדינה, כי אם בתוכה – בעריה. כתוצאה מכך, השלטון המקומי לכוד יותר ויותר בין מחויבותו לספק את צורכיהם של כלל התושבים, כולל המהגרים, לבין ההתנגדות הציבורית הגלויה למה שנתפס כ"אוכלוסייה מסוכנת" מבחינה לאומית – כלכלית או חברתית.

הדילמות הניצבות לפני העיר, כשחקנית פוליטית, מומחשות באופנים רבים וברמות שונות. למשל, צמיחתן של מובלעות עירוניות חדשות של מהגרים תורמת לנוף האתני הרב-תרבותי של המרחב העירוני, ובמידה מסוימת גם לקסם המטרופוליטני הטבוע בו (Abrahamson, 1996). אך מצד אחר, לרשויות המקומיות אין כל שליטה במספר המהגרים המתיישבים בתחום שיפוטן, בעוד שהן נושאות בנטל הכספי והלא-כספי הממשי הנובע מהצורך לספק שירותים ולקיים אינטראקציה יומיומית עם תושביהן המהגרים

3 הערים שימשו למעשה מאז ומעולם במה לפוליטיקה מסוג שונה מזו שהייתה נהוגה ביתר חלקי המדינה (Bender, 1999). אבל בעידן של הגירה המונית, גלובליזציה של הכלכלה ותפוצה רחבה יותר ויותר של הדיון על-אודות זכויות, הערים יכולות להופיע מחדש כזירות פוליטיות בולטות לניסוחן של תביעות חדשות, ומכאן גם לייסודם של מושגים חדשים של חברות והשתתפות (ראו לדוגמה: Holston, 1999; Sassen, 1998; Jacobs & Fincher, 1998). תביעות על-לאומיות מועלות לא רק על-ידי מגורים מקופחים בקרב האוכלוסייה העירונית, אלא גם על-ידי מעמד בעלי-ההון הקורפורטיסטי המשתמש בערים כבמשאב ארגוני (Sassen, 1999).

החדשים (Loveless et al., 1996; Borowsky & Yanay, 1998; Smith & Edmonston, 1997).

גרסה נוספת של אותה דילמה קשורה לניגוד המתקיים בין האחריות הרובצת על הרשות המקומית לרווחתם של תושבי העיר לבין העדר הריבונות שלה, כלומר, העדר סמכות בלעדית ומוחלטת בתהליך קביעתה של מדיניות ההגירה. ניגוד כזה יכול להסביר מדוע בעוד שמדיניותה של מדינת-האומה מנסה להפוך את החברות בה לאקסקלוסיביות יותר, במונעה שירותים סוציאליים מקטיגוריות שונות של לא-אזרחים, רשויות מקומיות מגיבות בכיוון ההפוך, בנסותן להפוך את בסיס הזכאות והחברות לאינקלוסיביות ולכוללת יותר (Borowsky & Yanay, 1998; Holston & Appadurai, 1999). כתוצאה מכך, מושגים של חברות וזכאות – למי מגיע, מה ולמה? – מקבלים משמעות שונה מזו הנהוגה בטרמינולוגיה הלאומית, והזכויות נהפכות לזמינות לפרטים בלא תלות במוצאם הלאומי. העיר נתונה איפוא בצבת הלחצים המופעלים, מצד אחד, על-ידי השלטון המרכזי, שהיא תלויה בו במידת-מה, ומצד אחר, על-ידי המציאות החברתית, האתנית והכלכלית המתהווה בתחומה. במובן זה, העיר אינה שחקן מדינתי, אך גם לא שחקן אוטונומי שאינו תלוי במדינה ובמעשיה.

### ארגונים לא-ממשלתיים של זכויות אדם

ארגונים לא-ממשלתיים העוסקים בזכויות האדם והאזרח מהווים אחד הביטויים הבולטים של "הפוליטיקה החדשה" (Muller-Rommel, 1989; Muller-Rommel & Poguntke, 1995). פוליטיקה זו אינה נישאת על-ידי צורות ההתארגנות הקלסיות של הפוליטיקה הלאומית (כגון מפלגות ואיגודים מקצועיים), אלא על-ידי ארגונים והסדרים חברתיים המתהווים "מלמטה" והמאתרים את ה"פוליטי" בתחומים לא-שגרתיים, תוך ניסיון לעצב מחדש את מהותו, את גבולותיו ואת תוכנו. עצם קיומם של ארגוני זכויות ותנועות חברתיות המכוונות בספרות "חדשות" (Della Porta, 1995; Melucci, 1989;) (Della Porta & Diani, 1999) אינו מעיד כשלעצמו על קיומה של חברה אזרחית, אולם יש בו כדי להצביע על קיומן של קבוצות המקדמות את ענייניהן במו-ידיהן (ראו בן-אליעזר, 1999). הסוציולוג הגרמני אולריך בק כינה זאת תת-פוליטיקה (subpolitics), והיא מובחנת מהפוליטיקה הקלסית בשני מובנים:

א. שחקנים שהינם מחוץ למערכת הפוליטית הקלסית הקורפורטיסטית (כגון: קבוצות פרופסינליות, "אינטליגנציה" מן השכבה הטכנית והביורוקרטית, עובדים מקצועיים, יוזמות של אזרחים "מלמטה", זירה ציבורית וכדומה) משתתפים בעיצוב החברה ובעיצוב המדיניות.

ב. המשתתפים אינם רק שחקנים קולקטיביים, אלא גם שחקנים אינדיווידואליים המתחרים בינם לבין עצמם על עיצוב תהליכים פוליטיים בתחומי השליטה החדשים ההולכים ומתהווים (Beck, 1997, 94–109).

ארגוני זכויות מהווים מרכיב חשוב בפוליטיקה החדשה, המבקשת לעצב מדיניות, ולעיתים אף לשנותה, באופן אוטונומי ביחס למדינה. הבסיס להתארגנותם של ארגונים אלה הוא התמחות מסוימת המקנה להם סמכות בתביעתם לקדם את הנושאים שעל

סדר-יומם. אופני פעילותם של ארגונים לא-ממשלתיים דומים לפיכך לאלה של "קהילות אפיסטמיות", קרי: רשתות של בעלי פרופסיה המנכסות לעצמן את הידע בנושא קשור-מדיניות (policy-related) (Risse-Kappen, 1995, 11; Haas, 1992). דוגמות בולטות לארגונים לא-ממשלתיים המהווים קהילה אפיסטמית בישראל הן עמותת "רופאים למען זכויות אדם" ו"האגודה לזכויות האזרח", שתביעתן לטיפול בזכויותיהם של מהגרי-העבודה נגזרת מבעלותן על ידע רפואי ומשפטי, בהתאמה.

התת-פוליטיקה המנוהלת על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים ממוקדי-נושא מהווה מרכיב חשוב בתהליך שחיקת מרכזיותה של המדינה כמוקד של עוצמה. יתר על כן, היא מגלמת אפשרות חדשה, אם כי לא נטולת-מגבלות, של שינוי חברתי. למעשה, שאלת השפעתם של ארגונים לא-ממשלתיים הינה אחת השאלות המרכזיות המעסיקות את המחקר. בספרות ניתן למצוא טיפולוגיות שונות המבחינות בין ארגונים מכווני-מדינה (state-oriented) לבין ארגונים מכווני-קהילה (community-oriented) (ראו זיו ושמיר, 2000); בין ארגונים רפורמיסטיים לבין ארגונים רדיקליים (Castells, 1997), וכדומה. אמות-המידה להבחנות אלה נקבעות על-פי יחסי-הגומלין בין הארגונים לבין המדינה, ועל-פי המידה שבה הארגונים מקבלים את כללי המשחק המדינתי או חורגים מהם במהלך פעילותם מכוונת-השינוי. בכל מקרה, כפי שבן-אליעזר מראה, התת-פוליטיקה המנוהלת על-ידי ארגונים ועמותות לא-ממשלתיים מעוגנת בטיבו של מבנה ההודמנויות שבו הם מבקשים לפעול ובתרבות הפוליטית המאפיינת את הקשר בין מדינה וחברה אזרחית (בן-אליעזר, 1999).

לשאלת השפעתם של ארגונים לא-ממשלתיים על מדיניות נדרשו גם ריסה וסיקינק (Risse & Sikkink, 1999) במחקרם על מערכת היחסים חוצת-הגבולות בין ארגוני זכויות לבין מדינות. לטענתם, כאשר מדובר בפוליטיקה העל-לאומית, קשה שבעתיים למדוד "השפעה" ו"אפקטיביות" באמצעות מודלים ליניאריים של סיבתיות. במקום זה הם מציעים לחשוב על ארגונים לא-ממשלתיים כעל "סוכני חברות" המופקדים על הפצת נורמות בינלאומיות בנושא זכויות ועל הנחלתן בקרב מנגנונים מדינתיים ובקרב הציבור.<sup>4</sup>

ככלל, ארגונים לזכויות אדם מפעילים שתי תפיסות עיקריות של זכויות: תפיסה ליברלית של זכויות המיועדת להגן על זכויותיהם של מהגרי-העבודה מפני המדינה, שנתפסת כ"מפרת הזכויות" העיקרית; התפיסה האחרת של זכויות האדם היא התפיסה

4 ככלל, ארגונים לא-ממשלתיים עוסקים לא רק בזכויות, כי אם גם ב"צרכים" (על הבחנה זו אנו מודות לקורא אנונימי מס' 1). ההבחנה בין השניים חשובה מבחינה אנליטית, במובן שהעיסוק ב"צרכים" מזה וב"זכויות" מזה עשוי להתוות אסטרטגיות פעולה בעלות הדגשים שונים. יחד עם זה, במקרים לא-מעטים, שיה "הזכויות" של הארגונים מהווה בסיס לסיופוק "צרכים" ייחודיים של אוכלוסיות. דוגמה בולטת לכך היא הארגון "רופאים למען זכויות אדם", שטיפולו בצורכי הבריאות של מהגרי-עבודה ושל אוכלוסיות מעוטות-יכולת נגזר מתפיסה מסוימת לגבי זכויות האדם וזכויות החולה. דוגמה נוספת היא ארגון מסיל"ה. ארגון זה אומנם אינו ארגון לא-ממשלתי, אך יחד עם זה, ההתכוונות שלו ל"צרכים" אינה מנותקת מתפיסה מסוימת בדבר "זכאותם" של מהגרי-עבודה לשירותי רווחה.

הקהילתית, שעל-פיה ארגונים דורשים את התערבותה של המדינה לשם הגנה על זכויותיהם של מהגרי-העבודה. במקרה זה המדינה נתפסת כערבה לגיטימית לזכויות האדם, ולא כאויבתן (על הבחנה זו, ראו: Sousa Santos, 1999, 215). במקרה הראשון, הפעלת שיח זכויות האדם תואמת את המסורת הליברלית האנגלוסקסית, הרואה בזכויות סוג של "חירות שלילית" ומבקשת להצר את סמכויות המדינה ולהגביל את מעורבותה בחברה האזרחית. מדובר בתפיסה סבילה של זכויות המניחה את קיומן המובן מאליו ומבקשת למנוע את הפרתן. לעומתה, התפיסה הקהילתית תואמת את הראייה הרוסויאנית שלפיה זכויות הינן סוג של "חירות חיובית", כלומר, הזכויות אינן מובנות מאליהן, ויש לממשן באורח פעיל באמצעות יוזמה והתארגנות. פעולות אלה כוללות גם את יוזמותיה הרגולטיביות של המדינה בהגנה על זכויותיה של החברה האזרחית (Berlin, 1969 [1958]; ראו גם ברונר ופלד, 1998, 121–124).

לטענת החוקר סואוסה סנטוס, שתי תפיסות אלה של זכויות אדם המופעלות על-ידי ארגוני הזכויות – זו הליברלית וזו הקהילתית – משקפות את המתח הדיאלקטי שהפוליטיקה של זכויות לכודה בו בעידן הגלובלי: המתח בין אופייה האמנציפטורי (המעלה את קולה של החברה האזרחית ושל המיעוטים אל מול המדינה) לבין אופייה הרגולטיבי (המעלה את הצורך בממשל ובפיקוח בעולם שבו פועלים כוחות שוק גלובליים משולח-ידסן). לדידו, השאלה העיקרית שיש להתמודד עימה היא כיצד ניתן לפתח פוליטיקה של זכויות אדם שתהיה אמנציפטורית ופרוגרסיבית בעת ובעונה אחת, בהקשר הכפול של גלובליזציה מאחדת ופוליטיקה של זהויות משברת (גלוקליזציה) (Sousa Santos, 1999, 215).

בעוד שהפרובלמטיקה העיקרית שסואוסה סנטוס מעמיד נוגעת בפוליטיקה של זכויות אדם כפונקציה של הקשר בין מדינה וחברה אזרחית, ג'ייקובסון (Jacobson, 1996) מוסיף לקשר זה גורם נוסף בעל "תכונות מתהוות" משל עצמו – "החברה העולמית" (world society). על-פי ג'ייקובסון, העימות העיקרי שהפוליטיקה של זכויות נתונה בו אינו "פנימי" – בין המדינה לבין החברה האזרחית, כי אם "חיצוני" – בין המדינה ה"לוקלית" לבין המערכת ה"גלובלית". לטענתו, קודים של זכויות אדם מהווים מנגנון שבאמצעותו המדינות מתמודדות עם שינויים ואתגרים מבניים המתחוללים בעולם, לרבות שינויים הנגרמים מהגירה על-לאומית (Jacobson, 1996, 74). ג'ייקובסון נוגע בפרדוקס מעניין ביחס למעמדה של מדינת-האומה בסדר הבין-מדינתי: מבחינה היסטורית, זכויות האדם התפתחו מהמדינה "כלפי חוץ", ונגזרו מההכרה בה כיחידה פוליטית מרכזית במערך הבין-מדינתי; אך אותן זכויות, כאשר הן משמשות יחידים וארגונים לא-מדינתיים, נהפכות הלכה למעשה למנגנונים הבאים לשנות את מדינות-האומה עצמן "כלפי פנים" (שם, ע' 89). כך נוצר מצב שבו "הגולם" של זכויות האדם קם על יוצריו: אותן אמנות בינלאומיות (המאשררות על-ידי המדינות) ואותן נורמות על-לאומיות (שנוסחו על-ידי המדינות ונציגיהן) נהפכות לכלי בידי יחידים וארגונים לא-מדינתיים בנסיונם לאלץ את המדינה לנסח מחדש את הגדרותיה בדבר חברות, השתתפות וריבונות (שם, ע' 79–80).

פוליטיקת הזכויות שארגונים ויחידים מנהלים הינה מרכזית להבנת מעמדם המשתנה של המהגרים, לרבות המהגרים ללא היתר, במדינות-אומה בנות-זמננו. כפי שסויסל (Soysal, 1994) מראה, סוגיית הגירת-העבודה מאלצת מדינות לחשוב מחדש על משטרי

השילוב שלהן, ולפתח מנגנונים מוסדיים שיעניקו אפשרויות של השתתפות וייצוג לשכבות נרחבות של "תושבים ארעיים של קבע" המתהוות בלב-ליבו של העולם המכונה "מערבי" ו"דמוקרטי". לטענתם של סויסל ואחרים, הבנה של פוליטיקת הזכויות של ארגונים לא-ממשלתיים ושל רשויות לא-מדינתיות הינה הכרחית להבנת התפתחותן של הגדרות בתר-לאומיות של אורחות והשתתפות (Soysal, 1994; Jacobson, 1996; Miller, 1989).

בהמשך נדון באופן שבו הפוליטיקה של העיר ושל ארגוני הזכויות מנסחת אפיקים חלופיים – עירוניים ועל-לאומיים – להכלת מהגרי-עבודה, ותוך כדי כך מחדירה הגדרות בתר-לאומיות אל תוך שיח האורחות בישראל. אך לפני כן נציג את ההקשר הכללי של הגירת-העבודה בישראל בשנות התשעים.

## הגירת-עבודה בישראל

הגירת-עבודה ממדינות שמעבר לים הינה תופעה חדשה יחסית בישראל. היא החלה בבלוט במהלך שנות התשעים המוקדמות, כאשר הממשלה גייסה מספר גדול של מהגרי-עבודה כדי למלא את מקומם של העובדים הפלשתינאים תושבי השטחים (Bartram, 1998; מבקרת המדינה, 1996; בר-צורי, 1996).<sup>5</sup> הידרדרות המצב המדיני והבטחוני בשטחים הכבושים גרמה מחסור חמור בכוח-אדם במגזרים שבהם עבדו פועלים פלשתינאים, והובילה להחלטת הממשלה לייבא כוח-אדם. ייבוא עובדים תאם את האינטרסים הן של המדינה והן של המעסיקים, מאחר שהוא נחשב לפתרון מדיני וכלכלי זול למחסור שנוצר בכוח-העבודה, בעיקר במגזרי הבנייה והחקלאות. כך, בשנות התשעים, הוכשרה הקרקע בישראל להפיכתם של מהגרי-העבודה מתופעה זניחה, כפי שהייתה עד אז, לתהליך ממוסד. על-פי ההערכות של משרד העבודה והרווחה נמצאים בישראל כמאה חמישים וחמישה אלף מהגרי-עבודה, כמחציתם עם היתרי עבודה (משרד העבודה והרווחה, 1999). למעשה, מהגרי-העבודה חדלו זה כבר להיות "בלתי-נראים". נוכחותם מורגשת יותר ויותר, ונראה שלא רק הרכבו של שוק העבודה במגזרים מסוימים משתנה בעיניים, אלא גם המארג האתני של המטרופולין בישראל.

בניגוד לפועלים הפלשתינאים, שעבודתם בישראל לא הייתה כרוכה בשינוי מקום מגוריהם, להשתתפותם של העובדים הזרים בחברה הישראלית יש השפעות לא רק על שוק העבודה, אלא גם על תחומים רבים נוספים. היות שהם חיים בתוך-תוכה של החברה "המארכת", הם נהפכים לתושבים דה-פקטו. משמעות הדבר היא שהחברה "המארכת" אינה יכולה רק ליהנות מהשתתפותם בתהליך הייצור; עליה להיות אחראית גם לעלויות המחיה שלהם, בעיקר בתחומי הדיור, הבריאות והחינוך (Kemp et al., 2000).

5 רוב מהגרי-העבודה גויסו מרומניה (לענף הבנייה), מתאילנד (למגזר החקלאי) ומן הפיליפינים (לטיפול בקשישים, סיעוד ושירותי משק-בית). אך כמו במדינות אחרות המעסיקות עובדים שמוצאם בארצות זרות, גם בישראל קיימת תופעה של מהגרי-עבודה לא-רשומים. לפי נתונים שבידי משרד הפנים, עובדים זרים לא-יהודיים ולא-רשומים מגיעים כמעט מכל רחבי העולם – ובעיקר ממזרח אירופה, מדרום אסיה, מאפריקה ומדרום אמריקה – ומועסקים בעיקר במגזר השירותים.

למצב זה יש השלכות מרחיקות-לכת בהתחשב באופיו האתנו-לאומי של משטר האזרחות במדינת-ישראל (Smootha, 1990; Yiftachel, 1997). המדינה, שמעודדת באופן פעיל עלייה של יהודים ומחויבת לקליטתם, מטילה הגבלות חמורות על הגירה לא-יהודית. חוק השבות, משנת 1950, וחוק האזרחות הישראלי, שנכנס לתוקפו בשנת 1952, מהווים המסד החוקי שעליו נסמך אופייה היהודי של המדינה. חוק השבות, המבוסס על עקרון קשרי-הדם (*jus sanguinis*), מעניק לכל יהודי באשר הוא את הזכות להגר לישראל. חוק האזרחות מעניק לאותם מהגרים אזרחות ישראלית באופן אוטומטי.

כמו ברוב החברות האירופיות המערביות, ייבוא עובדים לישראל נתפס כפתרון זמני לבעיה זמנית, ולא כזרם של אזרחים פוטנציאליים (Baldwin-Edwards & Schain, 1994; Schnapper, 1994; Weiner, 1996). למעשה, אותם מאפיינים שבזכותם עובדים מהגרים רצויים בשוק העבודה הישראלי (ככוח-עבודה זול, בלתי-מוגן וללא כישורים) הופכים אותם ל"בלתי-רצויים" כשמדובר בהשתלבותם בחברה. אפילו המונח "עובדים זרים", המעורר אסוציאציות מקראיות של "עבודה זרה", מסמל את מעמדם השולי של המהגרים כמי שנמצאים מחוץ לתחומי התרבות, החברה והפוליטיקה של החברה והממשל בישראל. סקרים מצביעים אף על הקשחה משמעותית בעמדות הציבור כלפי נוכחותם של מהגרי-עבודה בישראל: אזרחי ישראל נעשים באופן כללי סובלניים פחות ופתוחים פחות לקבלת זרים, ושיעור גדול מביניהם (63.5%) תומך בגירוש לאלתר של מהגרי-עבודה ללא היתר מגבולות המדינה (נתנוון ובר-צורי, 1999). יתר על כן, סקרי דעת-קהל מצביעים על כך שהציבור מגלה עמדה שלילית ביחס לאפשרות שהמדינה תעניק זכויות סוציאליות ואזרחיות למהגרי-עבודה השוהים בגבולותיה (Rajman & Semyonov, 2000).

מנקודת-ראות משפטית, מדינת-ישראל חתומה על אמנות בינלאומיות כגון זו של ארגון העובדים הבינלאומי (ILO) בנושא הגירה לצורכי עבודה (משנת 1949), שאושרה בכנסת בשנת 1953, או האמנה הבינלאומית להגנה על הילד. יתרה מזו, מדינת-ישראל חוקקה חוקים פרוגרסיביים למדי בנושאי עבודה, הנוגעים בשכר-מינימום, בשעות עבודה ובתנאי עבודה, וכן בנושא הבריאות (חוק זכויות החולה). הגדרתם הטריטוריאלית של חוקים אלה מאפשרת להחילם באורח בלתי-מפלה על כל תושב בישראל, אזרח או זר, ללא קשר למעמדו החוקי במדינה (קמפ, 2000, 34–35).

בפועל קיים פער עצום בין קיומם של החוקים האמורים לשרת את אוכלוסיית מהגרי-העבודה לבין יישומם (ינאי ובורובוסקי, 1998). למעשה, לא העדר חוקים מתאימים יוצר את מצבם הבעייתי של מהגרי-העבודה בישראל ואת מעמדם השולי, כי אם העדר תשתית לאכיפת החוקים הקיימים. זאת ועוד, רוב העובדים אינם מודעים לזכויותיהם, ומעסיקיהם מפריס את החוקים ללא פיקוח מצד המדינה. מצב דומה קיים ביחס לזמינותם של שירותי הרווחה למהגרי-העבודה. המדינה מתעלמת מצרכיה המיוחדים של אוכלוסייה זו, ובכך היא מתנערת מאחריותה. כתוצאה מכך, מרבית הטיפול בצורכי הרווחה, החינוך והבריאות של המהגרים מוטל על כתפי הרשויות המקומיות (בעיקר בתל-אביב-יפו, שרוב מהגרי-העבודה הבלתי-מתועדים מתגוררים בתחומה), הניצבות מול הצורך "לפתור" בעיות מיידיות הנוגעות בחיי היומיום של אלה שגרים בתחום שיפוטן. אחת העובדות הסוציאליות במחלקת שירותי הרווחה של עיריית תל-אביב-יפו הגדירה זאת באופן קולע: "למדינה אין 'בעיה' של מהגרי-עבודה. לנו [לרשויות

המקומיות] יש.<sup>6</sup> התנערותה של המדינה מאחריות לטיפול במהגרים מפנה את הבמה להופעתם של שחקנים לא־ממשלתיים של זכויות אדם. ארגונים אלה, המוקמים בהשראת ארגונים דומים במערב אירופה ובצפון אמריקה, פועלים כארגונים ממקדי־נושא (הגנה על זכויות העובדים, על זכויות אזרח, על זכויות עובדי־חוץ במעצר, על זכויות החולה, על הזכות להינשא וכדומה). במקרה הישראלי, רוב הארגונים הינם מכווני־מדינה, במטרה לתבוע ממנה מעורבות בעיצוב מדיניות מכוונת־מהגרים (להבדיל ממדיניות מכוונת־הגירה), או לחלופין, במטרה לעצור בעדה מלהפר את זכויות המהגרים ומלרדוף אותם. ככאלה, רוב ארגוני הזכויות שקמו בישראל במטרה להגן על מהגרים עונים על ההגדרה השגורה בספרות המחקרית של ארגונים "רפורמיסטיים". להבדיל מארגונים "רדיקליים", ארגונים "רפורמיסטיים" אינם מערערים על עצם כללי המשחק הפוליטי שהמדינה והקבוצות ההגמוניות שבה מתייבות, אלא מנסים לשנות את המערכת "מבפנים" (Castells, 1997).

פעילותם של ארגונים לא־ממשלתיים הפועלים למען זכויותיהם של מהגרי־העבודה, יחד עם התפקיד הראשי שנטלה על עצמה הרשות המקומית תל־אביב-יפו, מעידים על תהליך פוליטי נרחב יותר שבו שחקנים לא־מדינתיים מנסים לחזק את השפעתם על מדיניות ההגירה, ובעשותם כך הם נהפכים למעורבים יותר ויותר בניסוח מדיניות. יתרה מזו, "נסיגת" המדינה מכל מה שקשור לטיפול באוכלוסיית מהגרי־העבודה, והגבלת מדיניותה לפיקוח בלבד, מאיצות תהליך כפול המאפיין את הפוליטיקה בת־זמננו ואשר תופעת הגירת־העבודה נותנת לו ביטוי מובהק. מחד גיסא, התנערות המדינה מהטיפול במהגרי־העבודה מאיצה הפרדה בין סדר־היום הלאומי בנושא הגירת־העבודה לבין סדר־היום המקומי בנושא זה. הגירת־העבודה מהווה בכך ביטוי לתהליכי הלוקליזציה המתרחשים בפוליטיקה של האזרחות בישראל. אלה הופכים את המרחב המטרופוליני של תל־אביב למנבטה של הגדרות שונות של אזרחות (Menahem, 2000). מאידך גיסא, נסיונם של ארגונים לא־ממשלתיים להעלות לסדר־היום את נושא זכויות האדם של מהגרי־העבודה, וכן מאבקם הנמרץ בנושא, מעידים על תהליך מקביל של גלובליזציה של שיח זכויות האדם, המעמיד בסימן שאלה את בכורתה של מדינת־האומה בקביעתם של גבולות ההשתתפות וההשתייכות בעולם הפוסטמודרני.

## תל־אביב אינה זרה לך – לוקליזציה של סוגיית מהגרי־העבודה

את הלוקליזציה של סוגיית מהגרי־העבודה בישראל, כלומר, את הפיכתה לחלק בלתי־נפרד מסדר־היום המקומי בתל־אביב-יפו, יש להבין על רקע תהליכי ההבניה

6 ריאיון אישי עם עובדת קהילתית של עיריית תל־אביב-יפו, אביב 1998. מדיניות זו, ה"מפריטה" את מהגרי־העבודה, באה לידי ביטוי באופן בולט גם באופן גיוסם באמצעות חברות כוח־אדם. באופן זה המדינה אינה צד כביכול בהעסקת העובדים, ואי־לכך היא אינה אחראית לכאורה לתנאי ההעסקה והמחיה שלהם.

המחודשת של העיר (urban restructuring). תהליכים אלה החלו לקראת סוף שנות השמונים כתוצאה משלושה גורמים עיקריים: (א) המעבר לכלכלה בת-תעשייתית; (ב) שינויים בהרכב האתנו-דמוגרפי של האוכלוסייה; (ג) שינוי במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

בדומה למרכזים עירוניים אחרים במדינות מערביות, תל-אביב-יפו עברה שינויים שנבעו מדעיכת תפקידה של התעשייה כמגזר המוביל בכלכלה ומן המעבר לשירותים הפיננסים, לתקשורת ולמידענות. תהליכים אלה כרוכים בקיטוב הולך ומחריף בשוק התעסוקה – שבו גדל הביקוש הבורומני לעובדים בעלי כישורים ברמה גבוהה ולעובדים ברמה נמוכה (בעיקר במגזר של השירותים האישיים) – ובהחרפת מתחים על רקע מעמדי, אתני וגזעי (Kasarda, 1989; Wilson, 1987; Castles & Miller, 1993; Menahem, 2000).

מתחילת שנות השישים עד לשנות השמונים המאוחרות עברה תל-אביב-יפו גם שינויים דמוגרפיים ניכרים, שהשפיעו עמוקות על המרקם האתנו-מעמדי שלה. בעקבות גלי ההגירה מברית-המועצות-לשעבר (בסוף שנת 1989) והגעתם המסיבית של מהגרי-העבודה (החל בשנת 1993), היא נהפכה מעיר בעלת אוכלוסייה מזדקנת עם מאזן הגירה שלילי (תהליך ההגירה מתל-אביב הסתכם בסוף שנות השמונים בהפסד של 18% מאוכלוסייתה) לעיר שהגדילה את אוכלוסייתה בכ-20%, והגיעה למצב שבו 9% מאוכלוסייתה הינם מהגרי-עבודה, עובדה ששינתה באופן קיצוני את קלסטר האתני של המטרופולין. שכונות מסוימות בדרום תל-אביב נהפכו תוך שנים ספורות למובלעות אתניות חדשות שבהן מתגוררות משפחות של מהגרי-עבודה השוהים בישראל ללא היתר.<sup>7</sup> הסיבה העיקרית לריכוזם של מהגרי-העבודה ומשפחותיהם בשכונות אלה היא ההיצע הקיים בהן של דירות זולות בבניינים מוזנחים שננטשו בשנות השבעים והשמונים (Menahem, 2000). לשינויים סוציו-דמוגרפיים אלה נתלוותה הגדרה מחודשת של מערכת היחסים בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי.

למן הקמתה של מדינת-ישראל ועד שנות השבעים התבטא אופיו הריכוזי של המשטר הפוליטי בישראל גם בקשר שבין המקומי והלאומי. הרשויות המקומיות היו תלויות במדינה מבחינה כלכלית ותכנונית, בעיקר בכל הקשור לחינוך ורווחה. שינוי שיטת הבחירות לרשויות המקומיות, ונסיגתה ההדרגתית של המדינה מתמיכה וממעורבות כספית ברשויות המקומיות, הובילו לעצמאותן היחסית של רשויות אלה, במיוחד כשמדובר בערים גדולות כתל-אביב-יפו. תל-אביב-יפו נהפכה לתלויה פחות בשלטון המרכזי במימון הוצאותיה, ומן הסתם, גם לאוטונומית יותר בקביעת סדר-יומה הפוליטי, לרבות סדר-היום ביחס ל"תל-אביבים החדשים".

הלוקליזציה של סוגיית מהגרי-העבודה החלה בשנת 1996 והבשילה לקראת 1998, עת שודרג העניין במהגרי-העבודה מעיסוק בדרג הפרופסיונלי גרידא לעיסוק בדרג הפוליטי. עד אז נקבעה התייחסותן של הרשויות העירוניות אל מהגרי-העבודה על-פי התפיסה כי הללו מאיימים על שכונות-המצוקה שבהן התרכזו. כחלק מתפיסה זו, נהגו

7 מדובר בשכונות: התקוה, שפירא, נוה-שאנן, כרם-התימנים, שוק-הכרמל, עזרא, הארגזים וחלק מפלורנטיין (ראו שגל, 1999).

נציגי העירייה להדגיש כי דאגתם אינה נתונה כל-כך לצורכיהם של מהגרי-העבודה עצמם ושל קהילות הזרים המתהוות בתחום העיר, כי אם לרווחתם של תושבי תל-אביב ה"לגיטימיים", ובמיוחד לתוכניות השיקום של השכונות בדרום תל-אביב ושל אוכלוסייתן. למשל, ריכוזם של מהגרי-העבודה באיזור התחנה המרכזית (הישנה והחדשה) הוצג כ"מכת-מוות" לאיזור שהיה אמור להתפתח (דיון מנכ"ל, 24.7.1996, עיריית תל-אביב-יפו).<sup>8</sup>

הסוגיות שהדאיגו את עיריית תל-אביב-יפו, ואשר אילצו להתייחס לנוכחותם של תושביה ה"זרים" החדשים, נסבו סביב הנושאים הבאים: פגיעה בשכבות חלשות עקב תחרות עם מהגרי-העבודה על מקומות עבודה; בעיות דתיות וערכיות (הקמת כנסיות נוצריות במדינה יהודית); ובעיות של פשע, אלימות, שכרות, ומה שהוגדר כ"סטייה חברתית" (לרבות התפתחותם של ענפי מסחר המתמחים בסיפוק "סטיות" אלה, כגון אכסניות זולות, מכוני-עיסוי, בתי-בושת ומועדוני-חשפנות). לטענת אנשי העירייה, עסקים אלה היוו "מטרדים סביבתיים" שכן הם עודדו התקהלות, שכרות ורעש סביב הקיוסקים, המזנונים והמכולות (מכתב מאת מנהל האגף לרישוי עסקים במנהל ההנדסה אל חבר מועצת תל-אביב-יפו, 18.7.1996). השימוש שעשו מהגרי-העבודה בשירותי "בריאות מונעת" בתחנות לבריאות המשפחה קיבל אומנם עידוד ותמיכה מצד רשויות העירייה, אולם גם במקרה זה, דאגת העירייה הייתה נתונה בראש ובראשונה למניעת פגיעה אפשרית בתושבי תל-אביב-יפו ה"לגיטימיים" (מכתב ממנהל האגף לרפואה ציבורית אל סגן ראש העיר תל-אביב-יפו, 20.1.1997).<sup>9</sup>

בתקופה שבין שנת 1996 ועד הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1998 התגבשה הכרה בדרג הפרופסיונלי של העירייה, ובמיוחד באגף הרווחה ובאגף התכנון, כי נוכחותם של רבבות תושבים זרים בתחומי העיר אינה ארעית, וכי על העירייה לעצב מדיניות שתביא בחשבון את הגורמים הבאים: (א) חלק מאוכלוסיית הזרים רואים בתל-אביב-יפו בית; (ב) מהגרי-עבודה ארעיים זכאים לאיכות חיים נאותה; (ג) הם בעלי זהות חברתית-תרבותית שונה; (ד) יש להם תרומה לכלכלה הלאומית והעירונית (מכתב מאת סגן ראש העירייה ויושב-ראש הוועדה לבחינת הנושא עובדים זרים בתל-אביב-יפו,

8 בהקשר זה יש לציין כי נוכחותם של מהגרי-העבודה אכן "השפיעה" על מצבן של השכונות בדרום תל-אביב, שכן היא היוותה תירוץ להעדר השקעה מצד בעלי-העניין, לרבות העירייה, בשיפור מצבן. ראו: עצומה של תושבי שכונת נוה-שאנן והסביבה לראש העיר ולחברי עיריית תל-אביב-יפו, 20.6.1996; מברק מאת מרים גבריאלי אל ראש העיר, 24.8.1996.

9 חרף סירובו המוצהר של ראש העיר דאז לנקוט צעד כלשהו שישתמע ממנו כי העיר מכירה בתושביה החדשים, גורמים שמסובסדים על-ידי תקציבים עירוניים, כגון תחנות לאם ולילד ובתי-ספר, העניקו כל העת שירותי בריאות בסיסיים וחינוך יסודי למהגרי-העבודה ולילדיהם. למשל, בתחנות לאם ולילד בתל-אביב-יפו טיפלו בשנת 1996 באלף מאה שישים ושמונה מקרים של מהגרי-עבודה, ובינואר 1999 הגיע מספר המטופלים מקרב מהגרי-העבודה לאלף תשע מאות חמישים ואחד (Alexander, 1999, p. 17). בשנת 1998 נרשמו בבתי-הספר העירוניים אלף מאה שישים וארבעה ילדי מהגרים, שלא התקבלו בעבורם כל סובסידיה מהמדינה ושעלותם הכוללת נספגה על-ידי בית-הספר עצמו. ראו בית-הספר למנהיגות חינוכית, 1998.

1997.6.4). הכרה זו בדבר התהוות אוכלוסייה של "תושבים ארעיים קבועים" לא תורגמה לכלל עיצוב מדיניות ברמת הפוליטיקה המקומית. הדרג הפוליטי, בראשות ראש העירייה דאז רוני מילוא, היה נחוש בדעתו כי הפתרון לסוגיות הקשורות לצרכים הבסיסיים של התושבים הזרים חייב להיות ממלכתי, וכי הרשות המקומית נעדרת כלים ואמצעים להתמודדות עם הנושא.<sup>10</sup> זאת, חרף המלצותיו של מנהל האגף לשירותי רווחה, שמחלקתו נשאה בעיקר הנטל בטיפול בצורכיהן של קהילות המהגרים המתהוות, שהציע להתייחס אל הבעיה באותן דרכים שננקטו בתקופת "הסקאדים" של מלחמת המפרץ: הכרזה על מטה-פעולה, כינוס יומימי וטיפול מערכתי כולל ומסיבי (סיכום דבריו בוועדת פועלים זרים של עיריית תל-אביב-יפו, 19.8.1996).

שנת 1997 מסמנת את השלב הראשון במפנה שהתרחש ביחסה של הרשות המקומית אל תושביה החדשים. באותה שנה מונתה עובדת קהילתית מטעם מחלקת הרווחה של מחוז הדרום "לבחון את הנושא" של מהגרי-העבודה.<sup>11</sup> אותה עובדת קהילתית הייתה למעשה הגורם הראשון שהחל לטפל באופן מכוון ורצוף בצרכיה של אוכלוסיית המהגרים, במיוחד בכל הנוגע לנושאי חינוך, בריאות וילדים בסיכון. עבודתה של אותה עובדת קהילתית הפגישה את הדרג הפרופסיונלי של העירייה באורח בלתי-אמצעי עם המציאות היומיומית של אוכלוסיית המהגרים ועם מצוקותיה. העובדת הקהילתית נהפכה לצומת מרכזי להעלאת המודעות לנושא, דבר שבא לידי ביטוי בארגון יום-עיון מיוחד, בפברואר 1999, לסגל העירייה ולגורמים הקשורים לנושא "מהגרי-עבודה בתל-אביב-יפו". בכך נסללה הדרך למפנה האמיתי שבא לידי ביטוי בהקמת הפורום לעובדים זרים בראשות מנכ"ל העירייה, הפועל כוועדת-היגוי וכגוף מייצג לראש העיר, וחשוב מכך, נסללה התשתית התודעתית שהניבה מאוחר יותר את הקמת המרכז לסיוע ולמידע לקהילה הזרה (מסיל"ה). מרכז זה הוקם, כפי שהוזכר בראשית מאמרנו, ביולי 1999, עם ראשית כהונתו של ראש העיר החדש רון חולדאי.<sup>12</sup>

פעולותיה של מסיל"ה מתמקדות במתן שירותי רווחה ובריכוז מידע חיוני לאוכלוסיית התושבים הזרים. בתחום החינוך הסתכם עד כה עיקר פעילותה באיתור גנני-ילדים המנוהלים על-ידי מהגרי-עבודה, במטרה לתת סיוע והדרכה מקצועית בדמות קורסי הכשרה לגננות של קהילות המהגרים השונות שהועברו בשפת-אימן.<sup>13</sup> למן היווסדותו,

10 בדו"ח שנשלח ליושב-ראש ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, על-ידי סמנכ"ל עיריית תל-אביב-יפו, הוצג אומדן של היקף המשאבים הנדרשים לטיפול בתופעת הזרים בתל-אביב-יפו. דובר בסך של תשעה מיליון ושלוש מאות אלף ש"ח לשנה, שהיו אמורים לממן את ההוצאות על חינוך, רווחה ורפואה ציבורית, וכן על שירותים מקומיים כגון פיקוח, ניקיון ופינוי אשפה (לשכת הסמנכ"ל, 10.1.1997).

11 ריאיון עם העובדת הקהילתית.

12 הסגל במסיל"ה מורכב מחמש עובדות המקבלות שכר מעיריית תל-אביב-יפו (שלוש מביניהן עובדות סוציאליות) וכן מצוות מתנדבים. העבודה במרכז כוללת גם עבודת-שדה: עובדות המרכז מגיעות לאוכלוסיית-היעד, במיוחד במקרים שבהם אותה אוכלוסייה ממאנת להגיע למרכז.

13 עד כה התקיים קורס הכשרה לגננות מארצות אפריקה, בסיוע נעמ"ת, וקורס דומה לגננות מארצות אמריקה הלטינית.

מיקד המרכז את עבודתו בנושאים אלימות במשפחה וילדים בסיכון. כמו־כן אורגנה סדרה של פעילויות שתכליתן הייתה לספק מידע חיוני לאוכלוסיית המהגרים (כגון הרצאות בנושאי בריאות) ולשלבן בחברה הישראלית (ארגון אולפן עברית). לאחרונה הפיקה מסיל"ה, בשיתוף עם נציגים של הקהילות הפיליפינית, האפריקאית והלטינו־אמריקאית, "זכותון" שמרכז מידע לגבי זכויותיהם של מהגרי־העבודה בישראל במגוון נושאים (מדיוור ועד זכויות בעת מעצר). הצגתו של ה"זכותון" נערכה לפני כל קהילה וקהילה בנפרד. למעשה, מאז הוקמה, הפכה מסיל"ה לצומת מרכזי שבו ה"מקומי", ה"לאומי" וה"גלובלי" נפגשים ונחשפים זה לזה. במובן זה, המרכז פועל כ"מתווך מורשה" בין נציגי המהגרים לבין מעצבי המדיניות ברמה המקומית, וכן כ"חלון־ראווה" שבאמצעותו ה"מדינה" לומדת על בעיותיהם של המהגרים, על ציפיותיהם ועל תביעותיהם.<sup>14</sup>

אך מסיל"ה אינה מסתפקת בשירותי רווחה. למעשה, מנקודת־ראותה של הפוליטיקה של הגירת־העבודה המתנהלת בישראל למן שנות התשעים, הפעילות המעניינת ביותר שמסיל"ה מעורבת בה היא זו הקשורה לארגונם של המהגרים ולהעצמתם. למן היווסדותה, מסיל"ה מעודדת מהגרים להתארגן ולמנות נציגים שיהיו מנגנון מתווך נוח ויעיל בין הקהילות והרשויות. המניע הראשוני של רשויות העיר ביצירת מנגנון מתווך כזה היה אומנם להקל על העירייה "להגיע" אל קהילות־היעד, אך התוצאה הבלתי־מכוונת והבלתי־צפויה של מהלך זה הייתה מוביליזציה של קהילות המהגרים ויצירת מודעות בקרבן בדבר זכויותיהן ובדבר חשיבות ההתארגנות לקידום האינטרסים שלהן. פעילותה של מסיל"ה גרמה בדרך זו להיווצרותה של מנהיגות מקומית בקרב קהילות מהגרים שבהן לא התקיימה כלל מנהיגות כזו עד אותה עת, דוגמת קהילת המהגרים מאמריקה הלטינית, או לחלופין, לחיזוקה של מנהיגות קיימת, למשל, בקרב המהגרים מארצות אפריקה ומהפיליפינים. תהליך זה מאשר את טענתה של ססן בדבר היהפכותן של ערים גלובליות לזירה אסטרטגית שבה קבוצות פריפריאליות, לרבות קבוצות המצויות מחוץ לגבולות האזרחות הלאומית, זוכות בבמה לגיטימית להצגת צורכיהן ולהעלאת תביעותיהן (Sassen, 1998).

אזרחות בכלל, ושל אזרחות עירונית, "ללא דרכון", בפרט (ראו: Menahem, 2000). תפיסה זו של "אזרחות עירונית", שאינה חופפת להגדרה הלאומית ואינה כפופה לה, מעניינת במיוחד על רקע מצבם של מהגרי־העבודה בישראל. ניתן לומר שבעוד שהמדינה בישראל נוהגת כאילו אין לה מהגרים, העיר נוהגת כאילו אין מדינה. ובעשותה כך היא הופכת את מהגרי־העבודה חסרי האזרחות הלאומית למעין "אזרחים עירוניים" הנעים ונדים בבועה של זכויות, שגבולותיה מצומצמים מאלה של המדינה. יחד עם זה, ב"אזרחות העירונית" מגולמים לא רק אתגרים, כי אם גם מגבלות. על־סמך ניתוח של תחומי הפעילות שהעירייה עוסקת בהם, ניתן לטעון כי אין היא מבקשת לאתגר באורח חזיתי את סמכותה של המדינה, כמי שאחראית להגירת־העבודה, וכמובן, אין היא מאתגרת את תפיסתה האתנו־לאומית ההגמונית; נהפוך הוא, בשעה שנציגי המהגרים מציבים לפני הרשויות המקומיות את הדרישה ללגליזציה ולהפסקתה של מדיניות הגירוש, כצורך

14 עדות לכך ניתן למצוא בביקורים התכופים שמסיל"ה זוכה בהם – חלקם ביוזמתה – ואשר הפכו לאתר ביקור־חובה של שרי ממשלה, חברי־כנסת וועדות פרלמנטריות למיניהן.

בסיסי של קהילות המהגרים הבלתי-מתועדים, מסיל"ה, לטענת אנשיה, בוחרת להתמקד בטיפול ב"דברים הקטנים אך החשובים" של חיי היומיום. בכך היא מגבילה את עצמה לתחומים שהמדינה אינה מעוניינת לעסוק בהם בלאו הכי משום שעיסוק בהם כמוהו כהכרה דה-פקטו בנוכחותם של מהגרי-העבודה.

החלטה זו של מסיל"ה נגזרת ממקומה הבעייתי כרשות ציבורית שנהנית מאוטונומיה רבה למדי ביחס לשלטון המרכזי אך יחד עם זה נמצאת במצב של תלות בו. מצב מיוחד זה של אוטונומיה יחסית ותלות חלקית של התחום העירוני ביחס לתחום הלאומי מכתוב כמובן את דרכי הפעולה האפשריות שעומדות לפני מסיל"ה. במובן זה, מסיל"ה נהפכת לשותפה לדיכטומיה השגורה בין ה"מקומי", ה"א-פוליטי" לכאורה, לבין ה"לאומי" ה"פוליטי" (הרצוג, 1994). על-פי תפיסה דיכטומית זו, עניינה של העיר מוגבל לשיפור תנאי המחיה של התושבים, ועל-כן פעילותה אינה "פוליטית" לכאורה, ואילו עניינה של המדינה הוא ב"פוליטיקה" האמיתית, זו העוסקת בשאלות ה"גדולות" של גירוש, הלבנה, מכסות וכדומה. דיכטומיה זו, שעובדי מסיל"ה שותפים בה, אינה מביאה בחשבון שמהותו ה"פוליטית" של הארגון באה לידי ביטוי בשני מובנים לפחות: ראשית, בפעילותה עם מהגרים ולמענם, מסיל"ה מנסחת מחדש את אמות-המידה ל"זכאות" לזכויות שונות (בעיקר זכויות רווחה), ומרחיבה אותן לקהלים "לא-אזרחיים" ו"לא-יהודיים" חדשים. בכך היא נהפכת לנשאת של שיח בתר-לאומי הפורם את הקשר הגורדי בין זכויות וזהות לאומית, כפי שהתקיים בעירן מדינת-האומה.<sup>15</sup> שנית, פעילותה של מסיל"ה למען קידום עניינם של המהגרים ולמען הכרה בהם כבתושבים דה-פקטו של העיר מעידה על ה"הפרדה" ההולכת ונרקמת באופן כללי בין הפוליטיקה הלאומית לבין הפוליטיקה העירונית, ועל תהליך הביזור המתקיים ביחס לפוליטיקה של הגירת-העבודה בפרט. כאמור, תהליך זה הינו חלק ממהלך כולל יותר שבמסגרתו שחקנים לא-מדינתיים ולא-ממשלתיים נעשים מעורבים יותר ויותר בתחומים שבעבר היו שמורים לטיפול הבלעדי של המדינה הריכוזית, ומקדמים סדר-יום שונה מזה של מדינת-האומה.

בתפקיד ה"חלוצי" שתל-אביב ממלאת בתחום ההכרה בתושבותם הלגיטימית של מהגרי-העבודה בישראל שותפים באורח בולט גם ארגונים לא-ממשלתיים. להבדיל ממסיל"ה – הפועלת בשליחות העירייה, מתקצבת על-ידיה וחייבת לה בשל כך דין-וחשבון – ארגונים לא-ממשלתיים לזכויות אדם הינם בלתי-תלויים. יתרה מזו, להבדיל ממסיל"ה – שהמדינה עושה באמצעותה במידה לא-מבוטלת "מיקור-חוץ" (outsourcing) לתפקידי הרווחה – ארגוני הזכויות תוקפים את המדינה במגרשה-היא, ומכוונים את פעילותם לאותן סוגיות הקשורות לנוכחותם של מהגרי-העבודה שהינן "בנפשה" של המדינה, כגון: ביטולה של מדיניות המעצר והגירוש של מהגרים השוהים שלא כחוק; הנהגת ביטוח בריאות ממלכתי, או תואם-ממלכתי, למהגרים ולילדיהם; וביטול כבילתו של המהגר-העובד למעביד ומתן אפשרות לניוד.

בפרק הבא נבחן את האופן שבו ארגונים לא-ממשלתיים מנסים להחדיר נורמות של זכויות אדם אל מערך השיקולים וקבלת ההחלטות של מעצבי המדיניות של הגירת-

15 נציגות מסיל"ה ומקימיה הביעו את דעתם כי פעילותה של מסיל"ה צריכה לעבור בבוא העת שדרוג מן הרמה המקומית לרמה הלאומית.

העבודה ברמה הלאומית בשלושה הקשרים: העלאת נושא הזכויות לסדר-היום הציבורי, הגשת הצעות הנוגעות בקביעת מדיניות למקבלי ההחלטות ברמה הלאומית, ומאבק לקידומן של הצעות אלה. נתמקד בבחינת אסטרטגיות הפעולה של הארגונים, כפי שבאו לידי ביטוי בסוגיית המעצרים ומדיניות הגירוש של המדינה. כמו-כן נבחן את שיח זכויות האדם שהם מפעילים, ונעמוד על משמעותו של שיח זה, על האפשרויות לשינוי התמונות בו ועל מגבלותיו.

## ארגונים לא-ממשלתיים והחדרתו של שיח זכויות האדם של מהגרי-עבודה בישראל

בישראל קיימים כמה ארגונים לא-ממשלתיים העוסקים בזכויותיהם של מהגרי-עבודה. רוב הארגונים הללו לא נוצרו אומנם לשם סיוע לעובדים מהגרים, והקמתם אף קדמה לתופעת הגירת-העבודה בישראל, אך ההפרה השיטתית של זכויותיהם השונות של מהגרי-העבודה, הן על-ידי המעסיקים והן על-ידי המדינה, הניעה אותם לכוון את פעילותם לטיפול בנושא. ארגוני הזכויות הבולטים הפועלים כיום למען מהגרי-העבודה בישראל הם: "האגודה לזכויות האזרח", "קו לעובד", "רופאים למען זכויות אדם" ו"מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר". האחרון הינו הארגון היחיד שהוקם במיוחד לשם טיפול במהגרי-עבודה החשופים למדיניות של מעצר וגירוש.<sup>16</sup>

16 "האגודה לזכויות האזרח" הוקמה בשנת 1972 כגוף בלתי-מפלגתי ובלתי-תלוי שמטרתו הגנה על זכויות האדם והאזרח בישראל ובשטחים. "קו לעובד", שהוקם בשנת 1991 כדי להגן על זכויותיהם של פלשתינים לא-אזרחים מהשטחים הכבושים, ממלא למן שנת 1994 תפקיד מרכזי בהגנה על זכויותיהם של מהגרי-העבודה בישראל. הארגון מתמחה במתן סיוע במקרים פרטיים של הפרת זכויות-עבודה: הלנת שכר, אי-תשלום הטבות סוציאליות ורפואיות, תשלום שכר מתחת לשכר-המינימום, ניכויים לא-חוקיים מהשכר, טיפול במקרים של תאונות-עבודה וטיפול במקרים של החרמת דרכונים. הארגון פועל גם למען העלאת המודעות הציבורית למצבם של מהגרי-העבודה באמצעות פנייה לתקשורת. הארגון "רופאים למען זכויות אדם" נוסד בשנת 1988 כתגובה על כך שעשרות אנשים חיים בתחומי מדינת-ישראל ללא נגישות לשירותי רפואה. העמותה החלה את פעילותה בטיפול בעובדים פלשתיניים בעיקר, אך כיום מגיעים אליה בעיקר מהגרי-עבודה (חוקיים ולא-חוקיים). עמותה זו, המאגדת אנשי רפואה להגנה על זכויות אדם בכלל ועל זכויות רפואיות בפרט, פתחה לפני שנה מרפאה בדרום תל-אביב המציעה שירותים רפואיים חינם כמעט לעובדים זרים ולמשפחותיהם. "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר" הוקם בשנת 1998, ומטרתו היא "הגשת סיוע, עזרה וסעד אפשרי במסגרת הדין לעובדים הזרים המוחזקים במתקני הכליאה השונים ולמשפחותיהם; קישור ותיאום בין הכלואים ובין גופים ומוסדות שביכולתם להושיט סיוע פרטני משפטי רפואי או אחר". מטרת נוספת, כפי שהוגדרו על-ידי הפעילים בעמותה, הן: שיפור תנאיהם של העובדים הזרים בישראל בכלל, ושל המועמדים לגירוש בפרט, על-ידי השפעה על הרשויות, על המחוקקים ועל דעת-הקהל באמצעות פנייה לאמצעי התקשורת (ריאיון עם ס' רוזן, מרכז "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר").

ארגונים אלה מתארגנים מדי פעם בקואליציות אד-הוק על-מנת לאחד את תחומי ה"התמחות" השונים שלהם ובמטרה להשיג יחדיו שינוי במדיניות הקיימת ביחס למהגרי-העבודה, אך בדרך-כלל הם פועלים באופן אוטונומי. מנהלת "קו לעובד" מסבירה את אופיו הרופף של הקשר הבין-ארגוני בחשש, המשותף לכל העמותות, פן מיסוד הקשר יפגע ביעילותן ויסרביל את פעילותן על-ידי הכנסת עודף של נהלים ותקנות ביורוקרטיות (שרוני, סלומון וזינגר, 2000, 25).<sup>17</sup>

פעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים מתחלקת לשני סוגים עיקריים:

1. ייעוץ וטיפול מיידי במהגרים עצמם;
2. העלאת המודעות הציבורית ביחס לזכויותיהם של מהגרי-העבודה וביחס למצבם בישראל; הצעות לשינוי מדיניות ביחס למהגרים ולשיפור מצבם; מאבק לקידום הצעות אלה באמצעות שתדלנות בקרב נציגי ציבור, פנייה לאמצעי תקשורת-המונים, חשיפה של הפרת זכויות ושל חריגות מנהליות לפני גורמי בקרה מבית (למשל, היועץ המשפטי לממשלה) ומחוץ (למשל, ארגון העבודה הבינלאומי ILO), לרבות פנייה לערכאות משפטיות שונות והגשת עתירות לבג"צ. כמו-כן, נציגים של ארגונים לא-ממשלתיים נוהגים להשתתף באופן פעיל בוועדת הכנסת לעובדים זרים. ועדה זו חסרה אומנם מעמד סטטוטורי, ועל-כן היא נעדרת סמכויות ביצוע, אך עם זה היא פועלת למעשה כמעין פורום ציבורי מרכזי המפגיש בין גורמים לא-מדינתיים שונים (מומחים, אנשי אקדמיה, נציגי הארגונים הלא-ממשלתיים ונציגי עמותות) לבין נציגי הרשויות השונות.<sup>18</sup>

בהמשך הפרק נצביע על התהליך ההדרגתי שבאמצעותו ארגונים לא-ממשלתיים מנסים להחדיר את שיח זכויות האדם בתחום המסוים של מעצר וגירוש. בסוגיה זו באה לידי ביטוי הגרסה הליברלית של שיח זכויות האדם, שהארגונים הלא-ממשלתיים נעזרים בה בנסיונם להשפיע על נציגי הרשויות ועל דעת-הקהל במטרה להגן על זכויותיהם של המהגרים מפני המדינה. נטען שתי טענות: ראשית, חרף ההישגים שנחלו הארגונים

17 מאמר זה אינו עוסק בתפיסותיהם של חברי הארגונים השונים ביחס להגירת-העבודה, ואף לא בהבדלים ובחילוקי-הדעות ביניהם, לרבות התחרות ביניהם על תשומת-לב ציבורית ועל משאבים. דיון זה הינו חלק מפרויקט המחקר הרחב יותר שמתוכו אנו גוזרות את המאמר הנוכחי.

18 מאז נכנס לתפקידו יושב ראש הוועדה, חבר-הכנסת יורי שטרן, נהפכה ועדה זו מגוף רדום למחצה ונסול-אנרגיות לוועדה פעילה ונמרצת שנפגשת מדי שבוע ועורכת סיורי-שטח תכופים. תפקידיה הרשמיים של הוועדה הם בחינת סוגיות שונות הקשורות לתופעת הגירת-העבודה על היבטיה השונים (ענפי העבודה השונים שבהם מעסיקים מהגרי-עבודה, מעצרים, קשרים עם קונסוליות, וכדומה), וזימון גורמים שונים ל"הסברת" מצב זה. אולם בפועל, נמרצותו של היושב-ראש הנוכחי, והעובדה כי לכל פגישה מוזמנים נציגים של כל הארגונים הלא-ממשלתיים הרלוונטיים, הפכו את הוועדה לפורום של ביקורת ציבורית, לעיתים נוקבת, על פעילותם של משרדי הממשלה השונים. מפגשי הוועדה דומים לעיתים לכינוסים בכיכר הפוליס היוונית, שבהם נתבעו נציגי השלטון לתת דין-וחשבון על מחדליהם והישגיהם. במצבים אלה, ולנוכח תמיכתו הנלהבת של יושב-ראש ועדת הכנסת לעובדים זרים, פעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים נהפכת לחשובה במיוחד.

השונים בענייני מעצר וגירוש, ניכר כי בהיותם ארגונים מכווני-מדינה, קצרה ידם מלשלוף מן המדינה את מרכזיותה כמוקד עוצמה המעצב את כללי המשחק בפוליטיקה של ההגירה; שנית, באותו מסגרת בתפיסה ליברלית של זכויות כ"חירות שלילית", יש לארגונים תפקיד סביל של "כלב-שמירה" על דמוקרטיה וזכויות. זאת, בניגוד לייזום פרקטיקות של שינוי חברתי הקשורות לתפיסה האקטיבית והלא-פורמליסטית של זכויות (ראו ברונר ופלד, 1998).

### "צריך לגרש אותם לפני שיהיו בהיריון"<sup>19</sup> – המאבק על מדיניות הגירוש

ארגונים לא-ממשלתיים מילאו תפקיד ראשי בהתפתחויות שהתחוללו במהלך השנה האחרונה ביחס למעצרים וגירושם של מהגרים בלתי-מתועדים. למן סוף 1995, מדיניותה המוצהרת של מדינת-ישראל ביחס למהגרי-עבודה, ששר העבודה והרווחה אלי ישי מוביל אותה, היא לצמצם באופן קיצוני את מספרם של מהגרי-העבודה בכלל, ושל אלה הבלתי-מתועדים – ה"בלתי-חוקיים" – בפרט. לצורך זה נקבעה תחילה מכסה של חמש מאות גירושם לחודש, שהוגדלה מאוחר יותר לאלף מגורשים לחודש. היעד העיקרי שקבעו שר העבודה ועובדי משרדו היה צמצום שיעורם של מהגרי-העבודה מ-10% מכלל כוח-העבודה בישראל ל-1% בלבד.

אלא שעל-פי נתונים סטטיסטיים של רשות כוח-אדם במשרד העבודה והרווחה, בין השנים 1995 ו-1999 נאמד מספרם של המגורשים כשלושה-עשר אלף מהגרים – מספר נמוך בהרבה מהתקוות הגדולות שתלו תומכי הגירוש במדיניותם.<sup>20</sup> הזרים העצורים הוחזקו תחילה במחנה-אוהלים שהוקם למטרה זו בכלא ניצן. בעקבות לחץ ציבורי רב שעוררו תנאי הכליאה הלא-אנושיים ששררו במקום, נסגר מחנה-האוהלים במאי 1999, ורוב העצורים הועברו למתקני כליאה מסודרים בכלא מעשיהו (גברים) ובכלא נוה-תרצה (נשים).

מדיניות הגירוש נוצרה כבמעשה-טלאים, והביאה לידי הפרת זכויות בסיסיות של בני-אדם: מהגרים רבים גורשו בעת שניסו לתבוע את זכויותיהם ממעסיקיהם או מהביטוח הלאומי; מאות מהגרים הוחזקו במעצר תקופות ממושכות ללא משפט ובתנאים קשים; משפחות התפרקו כאשר אבי המשפחה נתפס, לא-פעם לעיני הילדים (מרמרי, 2000: 14); אברהמי, 2000: 20; ראו גם האגודה לזכויות האזרח, 1999). בעטייה של מדיניות המעצר והגירוש, נהפכו מהגרים רבים למושא לאלימות מצד המשטרה (ראו אברהמי,

19 שר העבודה והרווחה אלי ישי, ישיבת ועדת הכנסת לעובדים זרים, 16.5.2000.

20 הנתונים בדבר מספרם של מקרי הגירוש, כפי שפורסמו על-ידי אגף כוח-אדם ותכנון במשרד העבודה והרווחה, הם כדלקמן:

בשנת 1995 גורשו מן הארץ 950 שוהים שלא כחוק.

בשנת 1996 גורשו מן הארץ 950 שוהים שלא כחוק.

בשנת 1997 גורשו מן הארץ 2,768 שוהים שלא כחוק.

בשנת 1998 גורשו מן הארץ 4,037 שוהים שלא כחוק.

בשנת 1999 גורשו מן הארץ 4,615 שוהים שלא כחוק.

11.2.2000) ומצד פקחי משרד העבודה. פקחים אלה מצאו את עצמם "תפסנים של זרים, רודפים וציידים", תחת לעסוק בתפקידם המקורי כמי שנועדו להגן על זכויות העובדים ועל תנאי עבודתם (פשביין, 1999:10).

פעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים החלה בהדרגה להטביע את חותמה על תנאי מעצרים של השוהים ללא היתר ועל סיכויי גירושם. זאת, באמצעות החדרה הדרגתית של הרעיון כי יש לטפל בשב"חים ("שוהים בלתי-חוקיים") מתוך הנחה כי מדובר בנושא מנהלי שמצוי בתחומי אחריותו של משרד הפנים, ולא בנושא פלילי, כפי שהמדינה מתייחסת אליו. נציגי הארגונים השונים טרחו להדגיש בהודמנויות רבות כי "יש לזכור שהמועמדים לגירוש אינם פושעים אלא נתינים זרים שלא נשפטו על ידי שופט, [הם] אינם חשודים בכל פשע ומעולם לא נגזר עליהם עונש מאסר" (ראו, לדוגמה, פגישה לגיבוש נוהלי עבודה בין השב"ס לבין "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר", 1999:4.7).

באמצעות פעילותם הענפה גרמו הארגונים הלא-ממשלתיים לשינויים ביחסן של רשויות המדינה כלפי מהגרי-העבודה. שינויים אלה באו לידי ביטוי בתנאי המעצר ובמדיניות הגירוש. השינויים שהארגונים הלא-ממשלתיים זוקפים לזכותם בהקשר של שיפור תנאי המעצר הם: הפרדה בין אסירים פליליים לבין מהגרים השוהים ללא היתר, צמצום הצפיפות בתאי הכליאה, מתן היתר לארגוני הזכויות לספק כרטיסי טלפון לאסירים, וכדומה. בהקשר של הגירוש נאבקו הארגונים על קיום נהלים תקינים לביצועו, ודאגו לזכויותיהם הסוציאליות והאזרחיות של מהגרי-העבודה הנתונים במעצר ושל המועמדים לגירוש, למשל: תשלום שכר, השגת כרטיס טיסה מהמעביד, הצבת ערכאות-ביקורת תוך ארבעה-עשר יום מיום המעצר. כמו-כן השיגו הארגונים הלא-ממשלתיים הפוגה זמנית במדיניות המעצר-לשם-גירוש של מהגרים ללא היתר, והביאו לידי תיקון חוק הכניסה לישראל תש"י (1952), שמשרד הפנים והמשרד לבטחון פנים מסתמכים עליו בבואם לעצור שוהים בלתי-חוקיים.

ארגוני הזכויות בישראל נסמכים על אסטרטגיות אחדות המכוונות בראש ובראשונה כלפי המדינה. בכך הם מעמידים את עצמם מלכתחילה כארגונים רפורמיסטיים שאינם מבקשים לשנות באורח רדיקלי את הגדרת אופיו של משטר ההגירה והאזרחות בישראל. אסטרטגיות אלה מתחלקות לשני סוגים עיקריים: (1) אסטרטגיות שתכליתן לחולל תהליך של הסתגלות אינסטרומנטלית מצד המדינה בהתמודדותה עם נוכחותם של מהגרים, ואשר כרוכות בניהול משא-ומתן אסטרטגי בין הארגונים לבין נציגי רשויות המדינה; (2) אסטרטגיות שתכליתן להגביר את מודעותו של הציבור ביחס למצבם של המהגרים וליצור פולמוס ושיח מוסרי שמטרתו שכנוע (Risse & Sikkink, 1999:21).

האסטרטגיה הראשונה מופנית כלפי המדינה והרשויות מתוך ניסיון להגיע עימן לפשרות אינסטרומנטליות בנושאים שוטפים. האסטרטגיה השנייה מכוונת לשינוי נורמטיבי עמוק וכולל יותר. אי-לכך, קהל-היעד של אסטרטגיית השכנוע אינו המדינה ומנגנוניה בלבד, כי אם גם הציבור הרחב יותר.

בעניין זכויות האדם, שיטות השכנוע כוללות לא-אחת פרקטיקות של "הבכה"

21 ריסה וסיקינק כוללים אסטרטגיות אלה במודל תלת-שלבי שמטרתו להניב תהליכי מיסוד והתרגלות מצד הממשלות והציבור לנורמות של זכויות אדם.

(shaming) ושל גינוי, המיועדות להביך את הממשלה ולשייך אותה ל"מחנה" של מפרי הזכויות.<sup>22</sup> היבט זה הינו משמעותי ללא ספק בזירה הבינלאומית, שהולכת ונעשית רגישה לנושאים אלה וקשובה למקרים של הפרת זכויות על-ידי מדינות. יחד עם זה, ההבחנה בין שני סוגי האסטרטגיה הינה אנליטית בעיקר, שכן בפועל, אימוץ אינסטרומנטלי מצד המדינה של הצעותיהם של הארגונים הלא-ממשלתיים יכול ליהפך להפנמה ולשכנוע. דוגמה לכך ניתן למצוא בהחלטה שהתקבלה בדבר ההפוגה הזמנית במדיניות הגירוש.

בינואר 2000 הורה שר העבודה דאז, אלי ישי, להפסיק עד להודעה חדשה את פעולות המעצר והגירוש של מהגרים השוהים שלא כחוק בישראל. הורז להחלטה היה מעשה ההתאבדות של מוסא טוגו – מהגר חסר אזרחות שהוחזק במעצר במשך עשרה חודשים באגף העצורים הפליליים – ב־1 בינואר 2000. מצבו של טוגו הובא לידיעת הציבור בזכות יוזמתם של ארגונים לא-ממשלתיים ושל יומי תקשורת העוקבים בהתמדה אחר מצבם של מהגרי-העבודה בישראל (פשביין, 3.1.2000). מעצרו הממושך של טוגו, תנאי החזקתו באגף העצורים הפליליים והחזקתו ללא משפט עוררו ביקורת ותרעומת ציבוריות מצד גורמים שונים, לרבות משרד החוץ שקבל על כך שמדיניות המעצר והגירוש שמדינת-ישראל נוקטת כלפי מהגרי-העבודה מזיקה באורח בלתי-הפיך לתדמיתה ה"דמוקרטית" וה"הומנית" (ראו פשביין, 5.2000). התאבדותו של טוגו נתנה פומבי לאכזריות הגלומה במדיניות הגירוש של מדינת-ישראל. אולם להחלטה להפסיק את מבצעי המעצר-לשם-גירוש קדם מסע לחצים ארוך מצד ארגוני הזכויות, במטרה לברר את חוקיותם של מעצרים שנעשים על-ידי פקחי משרד העבודה. בעקבות פעילותם של עורכת-הדין דנה אלכסנדר מ"האגודה לזכויות האזרח", הגיעו היועץ המשפטי לממשלה יחד עם המחלקה המשפטית של משרד העבודה והרווחה למסקנה כי שר העבודה חורג מסמכויותיו, והורו לו להפסיק לאלתר את מבצעי המעצר-לשם-גירוש (על כך, ראו הרחבה בהמשך).

לכאורה, ניתן לראות במקרה זה ניסיון של ממשלת ישראל ליטול רק פסק-זמן "עד יעבור ועם" ממדיניות שמעוררת ביקורת קשה וגורמת לה נזק תדמיתי. יחד עם זה, נדמה כי הפסקת הגירוש חוללה דינמיקה חדשה ובלתי-צפויה, המצביעה על המתרחש כאשר נציגי ממשלה ונציגי ציבור, שמקיימים יחסי-גומלין עם ארגונים לא-ממשלתיים ונחשפים להשפעתם, "מתחילים לדבר את הדיבור" של זכויות אדם. "להתחיל לדבר את הדיבור",

22 שיטות ההבכה והגינוי הינן אפקטיביות במקרים שבהן ממשלות מציגות את עצמן כדמוקרטיות, כליברליות וכשוחרות זכויות אדם. נייר-עמדה משותף של ארגונים לזכויות אדם ("קו לעובד", "רופאים למען זכויות אדם", "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר" ו"האגודה לזכויות האזרח בישראל") מאפריל 2000, שהופץ בקרב גורמים שונים בממשלה ובציבור, מתייחס לאפשרות חידושה של מדיניות הגירוש. הארגונים עורכים במסמך זה השוואה שתכליתה להעמיד את ממשלת ישראל ואת ממשלתו הימנית הקיצונית של היידר באוסטריה בכפיפה אחת: "מדינת ישראל צריכה להתחיל אם ברצונה להשתייך למדינות שאימצו מדיניות של ניצול ושנאת זרים או למדינות שבחרו להתמודד באופן אנושי ויעיל עם אוכלוסיות גידות. גרמניה וצרפת ראיות לשמש היום מודל לחיקוי יותר מאשר אוסטריה של ירג היידר." ניתן כמובן להתווכח על מידת האפקטיביות של אנלוגיות כאלה, קרי: על מי הן משפיעות בכלל?

אומרים ריסה וסיקינק (Risse & Sikkink, 1999), פירושו להילכד בשיח שהמשתתפים בו נדרשים לקבל הלכה למעשה את הכללים שהשיח מתבסס עליהם ושעל-פיהם יש לנהלו.

ביטוי לאופן שבו "נלכדו" השחקנים המדינתיים בשיח הזכויות בהקשר של מהגרי-העבודה הוא חוסר נכונותם של משרדי הממשלה השונים העוסקים בסוגיית הגירוש לחדש את מעשי הגירוש וליטול על עצמם את המלאכה ה"מלוכלכת". מאז החלה ההפוגה במבצעי המעצר והגירוש נוצרה התמונה הבאה: שר הפנים דאז נתן שרנסקי הכין תוכניות ללגליזציה של זרים ללא אשרות, ולא היה מוכן שמשרדו ייטול על עצמו את האחריות לגירוש; השר לבטחון פנים שלמה בן-עמי אינו מצליח לחבר בין רעיון הגירוש לבין תפיסת-עולמו; משרד החוץ נחלץ מן העמדה הניטרלית שלו בנושא והחל להוביל מתקפה נגד מדיניות הגירוש בשל הנזק התדמיתי שהיא גורמת למדינה; ואחרון חביב, שר העבודה דאז אלי ישי נשאר אומנם איתן בדעתו הנחרצת בעד הגירוש, אולם לא הסכים שמשרדו יישא באחריות לו (פשבין, 5.2000). במילים אחרות, גירוש יכול להיות כפס כנוסחה טובה ל"פתרון" בעיית העובדים הבלתי-מתועדים, אך משנוצרת אווירה שבה הגירוש והעיסוק סביבו אינם "תקינים" מבחינה פוליטית – בעיקר משום שהם עלולים לגרום עוינות מצד התקשורת ונזק תדמיתי ניכר – אף לא אחד ממשרדי הממשלה מעוניין ליטול על עצמו את האחריות לחידוש הגירוש ולפקד על ביצועו. זה הרקע לטענתו של שר העבודה, יוזם מדיניות הגירוש ומי שנמנה עם תומכיה הנלהבים, שמעצר וגירוש אינם מתפקדי משרדו, אלא מתפקידה של המשטרה, ושמיילא יש להקים "משטרת הגירה" (ישיבת ועדת הכנסת לעובדים זרים, 16.5.2000). השר לבטחון פנים ויועציו לענייני זרים מציגים את עצמם כ"מתנגדי הגירוש". לאחרונה הם אף יזמו רעיון להקמת "רשות לאומית להגירה", שתהא בלתי-תלויה במשרדים ממשלתיים ותשמש תחליף למנהלת הזרים שבאחריות משרד העבודה (אלגזי, 21.7.2000). רשות זו, אם תקום, עשויה לפטור את המשרד לבטחון פנים מן העיסוק בגירוש ובמהגרי-עבודה בכלל. יתר על כן, רשות זו עשויה להיות צעד ראשון בהכרה המוסדית מצד המדינה בקיומם של מהגרי-עבודה. במילים אחרות, המדינה עשויה להפסיק לנקוט מדיניות של בתי-ענה כאילו אין בה כלל מהגרי-עבודה.

אל מול הדיבורים על האפשרות לחידוש הגירוש, ארגונים לא-ממשלתיים עוסקים במבצעי שכנוע שתכליתם להסיר את הלגיטימציה ממדיניות זו. ארגוני הזכויות מעלים שלושה טיעונים עיקריים:

1. הטיעון המוסרי: לטענתם, מבצעי המעצרים מטעם הרשויות הפרו זכויות אדם בסיסיות של מהגרי-עבודה. רבים הוכו ונפצעו, רכושם הופקר, והם נעצרו וגורשו מן הארץ בטרם הספיקו לקבל את שכרם ממעסיקיהם (נייר-עמדה משותף של ארגוני זכויות אדם, 28.5.2000).
2. הטיעון הרציונלי-הביורוקרטי: הארגונים מדגישים את חוסר היעילות המנהלית המאפיינת את מדיניות הגירוש. כנגד טענתו של השר ישי, שלפיה מדיניות הגירוש נחלה הישג אדיר ומספר הזרים בישראל ירד בעטייה (ישיבת ועדת הכנסת לעובדים זרים, 16.5.2000), נציגי "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר" מציגים נתונים המורים על אי-יעילותה. על-פי חישובם, גם אם תצליח מדינת-ישראל לסגור את גבולותיה בפני תיירים המגיעים למטרות עבודה, ובהנחה ששום עובד לא יישאר בארץ לאחר

תום תקופת עבודתו החוקית ולא יברח ממעבדו החוקי, גם אז יידרשו למדינה חמש־עשרה שנים לפחות כדי לגרש את כל הזרים השוהים בארץ שלא כחוק.<sup>23</sup>

3. הטיעון הכלכלי: הארגונים טוענים כי מדיניות הגירוש אינה כדאית מבחינה כלכלית. לטענתם, העדר תשתית פיזית להכלת רבבות עצורים העומדים לפני גירוש, והעדר כוח־אדם לטיפול יעיל בהליכי הגירוש ובזירוזו, הביאו לידי כך שזרים הוחזקו במעצר לתקופות ממושכות ובעלויות גבוהות. על־פי הנתונים שהציג "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר", עד לזיהויים ועד להנפקת אשרת מעבר זמנית על־ידי הקונסוליות הזרות, הזרים נכלאים למשך חודש בממוצע. עלותה של השוהות הממושכת רובצת על קופת המדינה, כאשר עלות האחזקה החודשית של אלף זרים (מכסת הגירושים החודשית שנקבעה על־ידי משרדי הממשלה) מגיעה לשבעה מיליון ומאתיים אלף ש"ח (על־פי חישוב של מאתיים ש"ח לאחזקה יומית של עצור). חישוב זה אינו כולל את עלותם של כרטיסי הטיסה, שעל־פי החלטת בג"צ, המדינה אמורה לממןם תוך שבועיים מיום מעצרו של מהגרי־העבודה אם אין מקור מימון אחר.

הטיעונים המועלים במבצעי שכנוע אלה מראים שבדינמיקה בין המדינה לבין השחקנים הלא־מדינתיים, לא רק המדינה "נלכדת" ברשת של טיעונים שנהפכים למחייבים. בהיותם ארגונים רפורמיסטיים מכווני־מדינה, גם ארגוני הזכויות שבויים בהנמקות שתכליתן לשכנע את המדינה באי־כדאיותה של מדיניות הגירוש במונחי טובת־היא (קופתה), מנגנוניה ותדמיתה). טקטיקה זו מהווה אומנם חלק ממשא־ומתן אסטרטגי שארגונים נדרשים לנהל אל מול מדינה אתנו־לאומית, אך היא עשויה להניב רק שינויים מצטברים (incremental) במצבם של מהגרי־העבודה, ולא שינוי של התפיסה בכללותה.<sup>24</sup>

23 דברים אלה מקבלים תימוכין מהנתונים הנוגעים במעשי הגירוש שפרסם אגף כוח־אדם ותכנון במשרד העבודה והרווחה. ראו לעיל הערה 20.

24 מאז הסתיימה כתיבת המאמר חודשה מדיניות הגירוש בהוראתם של לשכת ראש הממשלה ושר האוצר, הדורשים מהשר לבטחון פנים לקיים את מדיניות הממשלה ולפעול ביתר מרץ לגירוש השב"חים מישראל. לצורך זה הורה ראש הממשלה לתגבר את המשטרה בחמישים תקנים, כאשר היעד הנוכחי הוא מעצר וגירוש של אלף מהגרים בחודש (סך הכל חמישים אלף בשלוש השנים הבאות). ב־18.6.2000 נערך מבצע לילי ראשון של המשטרה, ובו נעצרו שלושים ואחד זרים בבתיהם. לטענת המשטרה, היו בידי חמישה־עשר צווי־חיפוש, וכל הזרים שנעצרו היו מעורבים בפלילים. מאז ועד היום נערכים מבצעים כאלה כמעט אחת לשבוע, ועל־פי נתוני המשרד לבטחון פנים, נעשו כתשע מאות מעשי גירוש בחמשת החודשים שחלפו מאז חודשה מדיניות הגירוש. חשוב לציין כי המשטרה מוסיפה לטעון שמבצעי המעצרים מכוונים רק נגד זרים המעורבים בפלילים, וכי השוטרים פורצים אך ורק לדירות שלגביהן הוציא שופט צו־חיפוש על־סמך מידע מודיעיני שהוצג לפניו. לטענת ארגוני הזכויות, אין הדבר כך. במהלך המחצית השנייה של שנת 2000 התמקדו המתנדבים של "מוקד הסיוע לתושבי חוץ במעצר" במעקב אחר פעילות המשטרה ובמסירת עדויות בדבר פעילות בלתי־חוקית לכאורה של המשטרה לראשי המשרד לבטחון פנים ולכלי התקשורת (ראו, למשל, כתבתה של איריס מילנר, "שלוש לפנות בוקר, פטיש חמישה קילו על הדלת", הארץ, 1.12.2000, שהציגה את המשטרה כפורצת לבתי זרים ללא צווים מתאימים ובניגוד לחוק). מתנדבי המוקד

## איך "לעשות את הייאוש יותר נוח" – המאבק על תנאי מעצר

דוגמה נוספת להשפעה המצטברת שיש לשיח זכויות האדם על המשתתפים בו (ארגונים לא־ממשלתיים, נציגי ציבור, אמצעי תקשורת ונציגי רשויות המדינה) ניתן לראות בפעילותם של ארגוני הזכויות סביב סמכויות המעצר והגירוש של פקחי משרד העבודה והרווחה וסביב תנאי מעצרם של מהגרי־העבודה. כאמור לעיל, מאז החלה מדיניות הגירוש, נעשה מעצרם של מהגרי־העבודה השוהים בארץ לא־כדין על־ידי פקחי משרד העבודה והרווחה. במקום לפקח על קיומן של זכויות העובדים, כפי שתפקידם מחייב, החלו פקחים אלה לעסוק באופן מסיבי באיתורם של מהגרים, בלכידתם ובמעצרם לצורך גירוש. הם עשו כן לעיתים תוך הפרה בוטה של זכויות אדם ותוך שימוש ב אלימות (פשבין, 10.1999). טענתם של נציגי הארגונים הלא־ממשלתיים, ובראשם "האגודה לזכויות האזרח", "קו לעובד" ו"מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר", הייתה כי מחלקת האכיפה של משרד העבודה והרווחה נהפכה למחלקה של "צייד אדם" ונטלה לידיה תפקיד משטרתי לא לה. יתרה מזו, טענו נציגי הארגונים, במקום לעסוק בפיקוח על המעסיקים ולאכוף את חוקי העבודה עליהם, כוונו מאמצי האכיפה של משרד העבודה בעיקר כלפי העובדים עצמם, שנהפכו למושא למבצעי פשיטה ומעצר ראוותניים ול"נענשים" העיקריים (ראו ישיבת ועדת הכנסת לעובדים זרים, פרוטוקול מס' 5, 26.10.1999). ארגוני הזכויות חשפו בהודמנויות רבות את החריגה השיטתית הכרוכה בדבר, ותבעו שהיועץ המשפטי לממשלה, או כל גורם מוסמך אחר, יגדירו בכתב ובהנחיות ברורות את סמכויותיה של מחלקת האכיפה (ראו: מכתבים מאת "האגודה לזכויות האזרח" אל סגן היועץ המשפטי של משרד העבודה והרווחה, 9.1.1997, 4.3.1997, 12.5.1998; מכתב מאת "האגודה לזכויות האזרח" אל מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, 23.1.2000).

בהודמנויות שונות הפעילו נציגי הארגונים לחץ על ראש מנהלת עובדים זרים, האחראית על פקחי העבודה, שישב לפקחים את תפקידם המקורי כשומרי זכויות העובדים, ולא כ"צייד אדם" (ראו דיווח על הפגשה בין "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר" לבין ראש מנהלת עובדים זרים, יולי 1999). במקביל, הם העבירו לאמצעי התקשורת סיפורים רבים על עובדים שלא קיבלו את שכרם ושמשד העבודה לא פעל על־מנת לסייע להם. כתוצאה מהלחץ ומהחשיפה באמצעי התקשורת, הציב משרד העבודה שני פקחים קבועים בכלא מעשיהו. נציגי הארגונים לא הסתפקו בכך ודאגו להשיג התחייבות פומבית בנידון מצד ראש מנהלת עובדים זרים לפני הפורום של ועדת הכנסת לענייני עובדים זרים (פרוטוקול מס' 5 של ישיבת הוועדה לעובדים זרים, 26.10.1999).

סבורים שבעקבות פעילותם המשטרה עושה מאמצים רבים יותר להשיג צווים לפריצת דירות. צווים אלה מושגים אומנם באמצעים לא־כשרים, לדעת המוקד, אך עצם הניסיון להשיג צווים מעכב את עבודת המשטרה ומונע לעיתים ביצוע מעצרים (ריאיון עם נציגת "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר"). המשטרה, מצידה, "הפנימה" את נוכחותם של ארגוני הזכויות בכל הנוגע לטיפול במהגרי־עבודה. בפגישה שנערכה ביוזמת מנכ"ל המשרד לבטחון פנים, ב־31.7.2000, הסכים מנכ"ל המשרד עם רוב טענותיהם של ארגוני הזכויות ביחס להליכי המעצר והגירוש של זרים, ואף הצהיר כי נציגי הארגונים יצורפו באופן קבוע לפורומים של משרדו המטפלים בסוגיית מהגרי־העבודה.

העלאת הנושא של הפרת זכויות עובדים בפורומים ציבוריים נהפכה למשמעותית, והתוצאות לא איחרו לבוא. בין אוקטובר 1999 ופברואר 2000, עת הופסקו מעשי הגירוש, החלו פקחי משרד העבודה למלא את התפקיד שלמענו מונה (ד"ח "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר"; ראו גם סיכום פגישה עם ציפי שיינקמן, ראש אגף אכיפה במשרד העבודה, 16.9.1999, בארכיון של "מוקד הסיוע לעובדי חוץ במעצר"). במקביל, בעקבות פגישה שהתקיימה בין נציגי הארגונים הלא-ממשלתיים לבין שר הפנים דאז, הורה האחרון להנהיג הפרדה מוחלטת בבתי-הכלא בין מהגרי-עבודה עצורים (שאינם מואשמים בפלילים וכל פשעם בכך שהם שוהים במדינה ללא היתר) לבין אסירים פליליים.

המקרה שלעיל חושף את הדינמיקה המעניינת שבאמצעותה הארגונים הלא-ממשלתיים מצליחים להחדיר את נושא זכויותיהם של המהגרים למערכת השיקולים של מעצבי המדיניות ברמה הממשלתית. במקרה זה בולטת חשיבותה של אסטרטגיית החשיפה והגיוני, ובולט תפקידם של אמצעי התקשורת ושל ועדת הכנסת לעובדים זרים כמנוף המפעיל לחץ על רשויות המדינה למען יכבדו את הזכויות ויקיימו את הנהלים באופן תקין. דינמיקה זו גורמת בהדרגה הסתגלות אינסטרומנטלית מצד הרשויות. היא יכולה להוביל בתנאים מסוימים לשינויים מוסדיים של ממש הקובעים תקדים מבחינת הכרה בזכויותיהם של מהגרים ללא קשר למעמדם החוקי. שינויים כאלה עשויים לבטא את מיסודו של שיח הזכויות כחלק בלתי-נפרד מהדיון במהגרי-העבודה ומההתמודדות עם נוכחותם.

עדות לשינוי מוסדי שנגרם בעקבות פעילותם של ארגוני זכויות הוא התיקון שהוזכר לעיל בנוסח של חוק הכניסה לישראל, תש"י-1952, שמשדר הפנים והמשרד לבטחון פנים מסתמכים עליו כבואם לעצור שוהים בלתי-חוקיים. תיקונו של נוסח החוק, שאושר ב-19.6.2000 על-ידי ועדת השרים לענייני חקיקה, התקבל בעקבות פנייתו של "האגודה לזכויות האזרח" לבית-המשפט העליון בנושא המעצרים וזמן שהייה של המהגרים בבית-הכלא. התיקון נתן תוקף חוקי למינויה של ערכאת-ביקורת מטעם משרד הפנים שתפגש עם כל עצור תוך שבועיים מיום מעצרו. ערכאת-הביקורת מאפשרת את שחרורם הזמני של עצורים שקיימת לגביהם בעיה המונעת בעדם מלעזוב את המדינה באופן מיידי. על-פי התיקון לחוק, הממונה על ביקורת הגבולות רשאי לדחות את גירושו של אדם, לפי בקשתו, לתקופה קצרה שלא תעלה על שבועיים, שבה יוסדרו ענייניו וזכויותיו המשפטיות (אלגזי, 21.7.2000; ראו חוק כניסה לישראל, תש"ס, 19.6.2000).

שלושת ההישגים שתוארו לעיל – תיקון חוק הכניסה, הלחץ המופעל על משרד העבודה והרווחה למלא את תפקידו כמי שמגן על זכויות העובדים, ולא כמי שמפר אותן, והערעור על הלגיטימיות של מדיניות הגירוש, המתבטא בחוסר נכונותן של הרשויות ליטול על עצמן את האחריות למעשה – מעידים על השינוי שחל ביחסן של הרשויות הלאומיות כלפי מהגרי-העבודה הבלתי-מתועדים ועל ההשפעה של ארגוני הזכויות. שינוי זה – בין שהוא נובע משיקולים של הסתגלות אינסטרומנטלית מצד המדינה ("לצאת ידי חובה") הנובעת מלחצים של גורמים מבית ומחוץ, ובין שהוא משקף מחויבות ממשית לנורמות של זכויות אדם – מעיד על מעבר מיחס של "קרימינליזציה" של מהגרי-העבודה ליחס מנהלי ה"מנרמל" את נוכחותם והמבקש להתמודד עם נוכחות זו באמצעים אחרים, תוך הכרה בזכויותיהם הבסיסיות והגנה עליהן.<sup>25</sup>

25 הנסיון לערוך דה-קרימינליזציה של מהגרי-עבודה השוהים שלא כחוק בישראל, ואגב כך לנרמל את

השינויים שחוללה פעילותם של הארגונים הלא-ממשלתיים התאפשרו בזכות היהפכותם של שחקנים לא-מדינתיים לשחקנים פוליטיים המבקשים להביא לידי הכרה דה-פקטו בנוכחותם של מהגרי-העבודה ובזכויותיהם. בפוליטיזציה של השחקנים הלא-ממשלתיים, הווה אומר, ביכולתם ליהפך למעצבים של סדר-יום פוליטי שאינו כפוף למדינה ואינו זהה לזה שהיא מציעה, מתגלה כוחם של ארגוני הזכויות כמי שמביאים לידי ביטוי של מדינת-האומה. יחד עם זה, טיבו של סדר-היום שהם מציעים – העובדה שאין בו כדי לבטל את מדיניות המעצר והגירוש, אלא יש בו רק כדי להפוך את הגירוש לתקין יותר מבחינה ניהולית ולהומני יותר מבחינה מוסרית – מעיד גם על מגבלותיהם של הארגונים הללו. "השיגיהם" אינם מונעים מעצר וגירוש, אך דומה כי בזכותם "היאווש נעשה יותר נוח".

## סיכום

הגירת-עבודה משנה את אופיין של החברות שבהן היא מתרחשת כמו גם את אופייה של הפוליטיקה שמנסה להתמודד עימה. מהגרי-עבודה הינם חסרי-קול ונעדרי-כוח לכאורה, אך כוחם בנוכחותם. נוכחות זו נהפכת למוחשית כלי-כך ברבעים העניים של העיר ובכרונות המתעדות פרק חדש בהפרות של זכויות אדם המתבצעות בצד הנסתר של הדמוקרטיה, עד כי היא מאתגרת את התפיסה הגורסת כי חברות באומה הינה תנאי הכרחי ומספיק לחברות במדינה.

יתרה מזו, נוכחותם של מהגרי-העבודה מהווה גם זרז להופעתם של שחקנים חדשים שאינם מותירים את הזירה הפוליטית לבלעדיותה של המדינה. במאמר זה הראנו שבזוהר של הלאומי ביחס למהגרי-העבודה בישראל מתרחש בשתי דרכים עיקריות: הלוקליזציה של תופעת מהגרי-העבודה, קרי, הפיכתם לתושבים דה-פקטו של העיר; וייבוא של שיח זכויות אדם חוצה-גבולות על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים המנסים להתחריו אל הספירה הציבורית ואל הספירה הפוליטית בישראל.

נוכחותם כתושבים שיש לכבד את זכויותיהם, בא לידי ביטוי באופן בולט בישיבה של ועדת הכנסת לעובדים זרים מתאריך 12.10.1999 בנושא מעצרי עובדים זרים. הישיבה נסבה בעיקר סביב ידיעה שפורסמה בעיתונות באותו שבוע על מעצרו של מאה וארבעה זרים בפשיטה לילית שערכה המשטרה בבתי זרים בעילה של חשד בפלילים. בעקבות המעצר הוצאו צווי-גירוש נגד תשעים ושמונה איש. במהלך הישיבה – שבה השתתפו ראש מנהלת העובדים הזרים, יועצו של השר לבטחון פנים לענייני זרים, נציגים של משרד הפנים ושל משרדי ממשלה אחרים, וכן נציגים של ארגונים לא-ממשלתיים – הועלתה שוב ושוב הטענה כי המשטרה משתמשת בעילה של חשד בפלילים על-מנת לגרש מהגרי-עבודה. "מבקשים צו חיפוש בגלל חשד בפלילים", טען יושב-ראש הוועדה, "כאשר בעצם אתם [המשטרה] פשוט הולכים לתת צווי גירוש לאנשים ששוהים בארץ שלא כחוק". עוד הוסיף כי שהייה בלתי-חוקית הינה אומנם עבירה על החוק אך אין היא נושא פלילי (פרוטוקול מס' 3, דיון בישיבה של ועדת הכנסת לעובדים זרים, 12.10.1999, ע' 7). יושב-ראש הוועדה התכוון למעשה כי שהייה בלתי-חוקית במדינה הינה עבירה פלילית בדרגת עוון בלבד, ולא בדרגת פשע.

בהכניסם מהגרי-עבודה לא-אזרחיים אל תוך סדר-היום הפוליטי שלהם, כמושא של זכויות וכחלק ממעגל אחריותם, הן עיריית תל-אביב-יפו והן הארגונים הלא-ממשלתיים מתירים את הקשר הגורדי בין זכויות וזהות שהיה אופייני למשטר האזרחות בעידן הלאומיות המודרנית. ניתן לומר במידה מסוימת כי גם בישראל, המדינה אינה הגוף הבלעדי כיום המקנה "אזרחות". הן העיר והן הארגונים הלא-ממשלתיים פתחו באמצעות יחסם למהגרי-עבודה אפיק חלופי להנפקת סוג של אזרחות "ללא דרכון". זוהי "אזרחות" שאינה מצליחה אומנם להתחרות עם משטר האזרחות הלאומי בסוגיות גורליות כגון גירוש ומעצר, אך יחד עם זה, זוהי אזרחות שמקילה את חייו של המהגר ומנסחת אמנה חברתית על בסיס חדש של אחריות שאינו הבסיס הלאומי. בבסיס חדש זה המהגר הינו "תושב" או פשוט "בן-אדם". אמנה זו מנוסחת גם בקנה-מידה אחר מזה של מדינת-האומה: מצד אחד, היא קטנה מהמדינה – גבולותיה הם גבולות העיר, ואלה גם גבולותיו של תחום ההגנה על המהגר; אך בה-בעת היא גם גדולה לאין-שיעור מהמדינה, ובסיס סמכותה חורג מגבולותיה, שהרי המהגר מוגדר לא רק כ"תושב העיר", אלא גם כאזרח של החברה העולמית (world society). בהקשר זה יש להבין את התנהגותה של עיריית תל-אביב-יפו כלפי מהגריה "כאילו אין מדינה", התנהגות שמתבטאת היטב בדבריו של ראש העיר, באומרו כי תל-אביב חייבת ליטול על עצמה אחריות כלפי כשישים אלף מהגרי-העבודה החיים בתחומה ולהכיר בנוכחותם כתושבים: "זוהי אחריותנו כעירייה שדואגת לתושביה. זה חובתנו כבני אדם הניצבים אל מול אומללות אנושית" (ציטוט מפי ראש העיר רון חולדאי, מתוך חוברת הסברה של עיריית תל-אביב-יפו). וכך יש להבין גם את הישענותם של ארגוני הזכויות על אמנות בינלאומיות, שמקור סמכותן הועתק זה כבר ממדינת-האומה אל יחידים, אל קהילות מהגרים ואל ארגונים לא-ממשלתיים ועל-מדינותיים (Jacobson, 1996).

שיח בתר-לאומי זה, שנישא על-ידי שחקנים לא-מדינותיים, הינו במידה רבה תולדה של המדיניות האתנו-לאומית המדירה שמדינת-ישראל נוקטת ביחס למהגרי-העבודה, המתבטאת בהעדר נכונותה ליטול על עצמה אחריות להגנה על זכויותיהם של מהגרי-העבודה ולסיפוק צורכיהם. השיח הבתר-לאומי מאתגר את ההנחה הנורמטיבית שביסוד הלאומיות המודרנית בדבר קיום חפיפה בין המרחב התרבותי (האומה) והמרחב הפוליטי (המדינה). השחקנים הלא-מדינותיים חושפים בכך ביתר שאת את חולשתו של המונח הממוקף מדינת-אומה ואת מגבלותיו הרבות במציאות הרב-תרבותית שמהגרי-העבודה מהווים חלק מעיצובה (Silverman, 1992).

הפוליטיקה החדשה ששחקנים לא-מדינותיים מגוונים מנהלים נושאת בחובה אפשרויות חדשות ומרעננות של שינוי. לפוליטיקה זו יש השפעה מצטברת שמצליחה פה ושם לחדור את החומות הבלתי-חדירות-לכאורה שמדינת-האומה האתנו-לאומית מציבה אל מול זרמי ההגירה הלא-יהודית. זה צידו האחד של הסיפור.

אולם לסיפור יש גם צד אחר. ניתוחנו הצביע על כך שעיריית תל-אביב-יפו וארגוני הזכויות הגיעו אומנם להישגים מוחשיים שמשפרים את מצבם של מהגרי-העבודה הלכה למעשה, אולם הישגים אלה מוגבלים לאותם תחומים שבהם המדינה אינה נדרשת להתערב למען המהגרים, התערבות שהייתה עשויה לגרור עימה הכרה בתושבותם הלגיטימית. דבר זה ניכר בעיסוקה של עיריית תל-אביב-יפו באותם תחומים הנוגעים בחיי היומיום של מהגרי-העבודה וברווחתם. תחומים אלה, חשובים ככל שיהיו, הינם תחומים שהמדינה

אינה מעוניינת לעסוק בהם. מגבלותיה של הפוליטיקה החדשה סביב מהגרי-העבודה באות לידי ביטוי גם בפעילותם של ארגוני הזכויות. נראה כי עד כה הצליחו ארגוני הזכויות להשיג הישגים רק באותם תחומים שהמדינה "הרשתה" להם להשפיע בהם: הטבות בתנאי מעצר, הפוגה במדיניות הגירוש והגבלתה למקרים תקינים. לעומת זה בולטת מוגבלותם בסוגיות כגון: "הלבנת" מהגרים ללא-היתר, יישום החלטתו של משרד הבריאות להקנות ביטוח-בריאות-חובה לילדי המהגרים, וביטולה של מדיניות הכבילה של העובד למעסיק. לסיכום, ניתן לראות כי מדינת-האומה אומנם אינה עוד השחקנית הבלעדית בקביעת סדר-היום הפוליטי ביחס למהגרי-העבודה, אך יחד עם זה היא עדיין השחקנית הראשית.

## מקורות

- אברהמי, ע' (11.2.2000). "שברו אותם", העיר.
- אברהמי, ע' (20.7.2000). "זרים לחוק", העיר, ע' 22-23.
- אברהמי, ע' (27.7.2000). "התל-אביבים החדשים: האם זו הפגרה שמבצבצת מעבר לפינה?" העיר, ע' 22-23.
- אלגזי, י' (21.7.2000). "עבודה מסביב לשעון", הארץ, ע' 5.
- בית-הספר למנהיגות חינוכית (1998). קוד שגיאה 445: ילדי עובדים זרים במדינת ישראל (הצעה למסגרת מדיניות מאת עמית מחזור ה). ירושלים.
- בן-אליעזר, א' (1999). "האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות". סוציולוגיה ישראלית, ב(1), 51-97.
- ברונר, ז' ופלד, י' (1998). "על אוטונומיה, יכולת ודמוקרטיה: ביקורת הרב-תרבותיות הליברלית". בתוך: מ' מאוטנר ואחרים (עורכים), רב-תרבותיות במדינה דמוקרטית ויהודית (ע' 107-131). תל-אביב: רמות.
- בר-צורי, ר' (1996). "עובדים זרים בישראל". בתוך: ר' נתנזון (עורך), עולם העבודה החדש בעידן של שינוי כלכלי (ע' 13-34). תל-אביב: קרן פרידריך אברט, בחסות משרד הכלכלה והתכנון, מנהלת לחברה בשלום.
- האגודה לזכויות האזרח (1999). דו"ח שנתי.
- הרצוג, ח' (1994). נשים ריאליות: נשים בפוליטיקה המקומית בישראל. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- זיו, נ' ושמיר, ר' (2000). "בנה ביתך: פוליטיקה גדולה ופוליטיקה קטנה במאבק נגד אפליה בקרקע". תיאוריה וביקורת, 16 (אביב), 45-66.
- ינאי, א' ובורבוסקי, א' (1998). "עובדים זרים בישראל: זכויות ונגישות למערכות רווחה". ביטחון סוציאלי, 53, 59-78.
- מבקרת המדינה (1996). דו"ח מבקרת המדינה 46. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- מרמרי, ח' (14.1.2000). "סוף למדיניות הגירוש", הארץ, ע' 1.
- משרד העבודה והרווחה (1999). עובדים זרים בישראל (חוברת יום-עיון). הרשות לתכנון כוח-אדם, משרד העבודה והרווחה.
- נתנזון, ר' ובר-צורי, ר' (1999). "סקר עמדות הציבור כלפי עובדים ממדינות זרות". בתוך: ר' נתנזון ול' אחדות (עורכים), הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות

- בישראל (ע' 90–118). תל-אביב: הקיבוץ המאוחד, סדרת קו אדום.
- פשביין, ע' (10.1999). "מגיני חוקי עבודה הפכו לציידים זרים". הארץ, ע' א1, א10.
- פשביין, ע' (3.1.2000). "טוגו התאבד, מי אחראי?" הארץ.
- פשביין, ע' (5.2000). "אף אחד לא רוצה לגרש את הזרים בעצמו". הארץ, ע' א6.
- קמפ, א' (2000). "כמה הערות בנושא מהגרי עבודה ומדיניות הממשלה בישראל". מצד שני, ע' 34–35.
- רם, א' (1999). "בין הנשק והמשק: ישראל בעידן העולמקומי". סוציולוגיה ישראלית, ב(1), 99–145.
- שנל, י' (1999). עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שרוני, א', סלומון, ט' ווינגר, א' (2000). "השפעתן של עמותות ממשלתיות על מדיניות הממשלה לגבי עובדים זרים". עבודה סמינריונית, החוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה.
- Abrahamson, M. (1996). *Urban Enclaves. Identity and Place in America*. New York: St. Martin's Press.
- Alexander, M. (1999). "City Template: Tel-Aviv/Yafo: Report to MOST-MPMC Project". Tel Aviv.
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Modernization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Baldwin-Edwards, M. and Schain, M.A. (1994). "The Politics of Immigration: Introduction". In M. Baldwin-Edwards and M.A. Schain (eds.), *The Politics of Immigration in Western Europe* (pp. 1–16). Essex: Frank Cass & Co.
- Bartram, D. (1998). "Foreign Workers in Israel: History and Theory". *International Migration Review*, 32, 303–325.
- Basch, L., Glick-Schiller, N. and Szanton Blanc, C. (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Post-Colonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Amsterdam: Gordon and Breach Pub.
- Beck, U. (1997). *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Blackwell Publishers, Polity Press.
- Bender, T. (1999). "Intellectuals, Cities and Citizenship in the United States: The 1890s and 1990s". In J. Holston (ed.), *Cities and Citizenship* (pp. 21–41). Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Berlin, I. (1969 [1958]) "Two Concepts of Liberty". In *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Borowsky, A and Yanay, U. (1998). "Temporary and Illegal Labour Migration: The Israeli Experience". *International Migration*, 35, 495–509.
- Calavita, K. (1992). *Inside the State: The Bracero Program, Immigration and the INS*. New York: Routledge.
- Calhoun, C. (1994). "Nationalism and Civil Society: Democracy, Diversity and Self-Determination". In C. Calhoun (ed.), *Social Theory and the Politics*

- of Identity* (pp. 304–336). Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. London: Blackwell.
- Castles, S. and Miller, M. (1993). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press.
- Della Porta, D. (1995). *Social Movements and the State*. Badia Fiesolana: European University Institute.
- Della Porta D. and Diani, M. (1999). *Social Movements, An Introduction*. Oxford: Blackwell.
- Featherstone, M. and Lash, S. (eds.) (1999). *Spaces of Culture: City, Nation, World*. London: Sage Publications.
- Freeman, G. (1986). "Migration and the Political Economy of the Welfare State". *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 485, 51–63.
- Haas, P. (ed.) (1992). "Knowledge, Power, and International Policy Coordination". *International Organization*, 46(1) (Winter) (special issue).
- Holston, J. (ed.) (1999). *Cities and Citizenship*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Holston, J. and Appadurai, A. (1999). "Introduction: Cities and Citizenship". In J. Holston (ed.), *Cities and Citizenship* (pp. 1–18). Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Jacobs, J. and Fincher, R. (1998). "Introduction". In R. Fincher and J. Jacobs (eds.), *Cities of Difference* (pp. 1–25). New York, London: The Guilford Press.
- Jacobson, D. (1996). *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kasarda, J.D. (1989). "Urban Industrial Transition and the Underclass". *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 501, 26–47.
- Kemp, A., Raijman, R., Reznik, J. and Schammah, S. (2000). "Contesting the Limits of Political Participation: Latinos and Black African Migrant Workers in Israel". *Ethnic and Racial Studies*, 23(1), 94–119.
- Kofman, E. (1998). "Whose City? Gender, Class, and Immigrants in Globalizing European Cities". In R. Fincher and J. Jacobs (eds.), *Cities of Difference* (pp. 279–300). New York, London: The Guilford Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, New York: Clarendon Press.
- Loveless, S., McCue, S., Surette, R. and Norris Tirrel, D. (1996). *Immigration and Its Impact on American Cities*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Melucci, A. (1989). *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary society*. Philadelphia: Temple University Press.

- Menahem, G. (2000). "Jews, Arabs, Russians and Foreigners in an Israeli City: Ethnic Divisions and the Restructuring Economy of Tel-Aviv, 1983–96". *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(3), 636–654.
- Menahem, G. (forthcoming). "Urban Civic Worlds: A Conceptual and Empirical Exploration". *Local Government Studies*.
- Miller, M. (1981). *Foreign Workers in Western Europe. An Emerging Political Force*. New York: Praeger.
- Miller, M. (1989). "Political Participation and Representation of Noncitizens". In W.R. Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America* (pp. 129–144). London: University Press of America.
- Muller-Rommel, F. (1989). *New Politics in Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Muller-Rommel, F. and Poguntke, T. (eds.) (1995). *New Politics*. Darmouth: Aldershot.
- Raijman, R. and Semyonov, M. (2000). "Labor Migration in the Public Eye: Attitudes Towards Labor Migrants in Israel". Unpublished manuscript.
- Risse, T. and Sikkink, K. (1999). "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction". In T. Risse, S.C. Ropp and K. Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change* (pp. 1–38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse-Kappen, T. (1995). "Bringing Transnational Relations Back In: Introduction". In T. Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (pp. 3–36). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenhek, Z. (2000). "Migration Regimes, Intra-State Conflicts, and the Politics of Exclusion and Inclusion: Migrant Workers in the Israeli Welfare State". *Social Problems*, 47(1), 49–67.
- Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization* (The 1995 Columbia University Schoff Memorial Lectures). New York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (1998). *Globalization and Its Discontents*. New York: New York Press.
- Sassen, S. (1999). "Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims". In J. Holston (ed.), *Cities and Citizenship* (pp. 177–194). Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Schnapper, D. (1994). "The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity". In M. Baldwin-Edwards and M. Schain (eds.), *The Politics of Immigration in Western Europe* (pp. 127–139). Essex: Frank Cass & Co.

- Shafir, G. and Peled, Y. (1998). "Citizenship and Stratification in an Ethnic Democracy". *Ethnic and Racial Studies*, 21(3), 408–427.
- Silverman, M. (1992). *Deconstructing the Nation: Immigration, Racism and Citizenship in Modern France*. London: Routledge.
- Smith, J. and Edmonston, B. (1997). *The New Americans. Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration*. Washington D.C.: National Academy Press.
- Smith, M. and Guarnizo, L.E. (eds.) (1998). *Transnationalism from Below*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Smootha, S. (1990). "Minority Status in an Ethnic Democracy: The Status of the Arab Minority in Israel". *Ethnic and Racial Studies*, 13, 389–413.
- Sousa Santos, B. de (1999). "Towards a Multicultural Conception of Human Rights". In M. Featherstone and S. Lash (eds.), *Spaces of Culture: City, Nation, World* (pp. 214–229). London: Sage Publications.
- Soysal, Y.N. (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Soysal, Y.N. (1997). "Changing Parameters of Citizenship and Claims-Making: Organized Islam in European Public Spheres". *Theory and Society*, 26(4), 509–527.
- Walzer, M. (1981). "The Distribution of Membership". In P. Brown and H. Shue (eds.), *Boundaries: National Autonomy and Its Limits* (pp. 1–36). New Jersey: Rowman and Littlefield.
- Weiner, M. (1996). "Determinants of Immigrant Integration: An International Comparative Analysis". In N. Carmon (ed.), *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies: Theoretical Analysis and Policy Related Research*. London: Macmillan Press.
- Wieworka, M. (1998). "Is Multiculturalism the Solution?" *Ethnic and Racial Studies*, 21(5), 881–916.
- Wilson, W.J. (1987). *The Truly Disadvantaged. The Inner City, The Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wimlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. New York: Oxford University Press.
- Yiftachel, O. (1997). "Israeli Society and Jewish-Palestine Reconciliation: Ethnocracy and Its Territorial Contradictions". *Middle East Journal*, 51(4), 505–519.
- Yuval-Davis, N. (2000). "Multi-Layered Citizenship and the Boundaries of the 'Nation-State'". *Hagar: International Social Science Review*, 1(1), 112–127.