



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 88 (1661), 6 lipca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Znaczenie nieżydowskiej migracji w polityce Izraela

Michał Wojnarowicz

W polityce migracyjnej Izraela zwiększyła się rola, jaką odgrywa ludność nieżydowska. Związane jest to z falą migracji z Afryki, a także imigracją zarobkową z państw Azji i Europy Wschodniej. Kwestia migrantów afrykańskich została uznana przez rząd Netanjahu za problem wagi państwowej, co znajduje odbicie w polityce wewnętrznej i zagranicznej Izraela. Tematyka migracji może stanowić obszar bliższej współpracy między UE a Izraelem.

Izrael prowadzi politykę migracyjną ukierunkowaną głównie na napływ ludności żydowskiej zgodnie z prawem do powrotu. Utrzymanie żydowskiego charakteru państwa obecne władze postrzegają w kategoriach bezpieczeństwa narodowego, co generuje napięcia w przypadku migracji nieżydowskiej.

Migracja z Afryki. Od połowy pierwszej dekady tego wieku Izrael stał się celem masowej migracji z Afryki, przede wszystkim z Darfuru i Erytrei. W latach 2006–2012 ok. 65 tys. Afrykanów przekroczyło granicę izraelsko-egipską na Synaju. Ten szlak migracyjny został zamknięty po ukończeniu w 2013 r. ogrodzenia wzdłuż całej granicy – według danych MSZ Izraela w 2017 r. nikt nie przekroczył jej w nielegalny sposób.

Izraelskie władze zainicjowały politykę ograniczania liczby migrantów przez zawracanie ich na granicy (w pierwszych latach napływu), umieszczanie w ośrodkach zatrzymań, utrudnianie dostępu do rynku pracy oraz zmuszając do tzw. dobrowolnych wyjazdów do państw trzecich, m.in. do Rwandy i Ugandy. Na skutek tych działań ponad 20 tys. Afrykanów opuściło Izrael. Obecnie liczbę pozostałych migrantów szacuje się na ok. 38 tys. (nie licząc kilku tysięcy dzieci urodzonych już w Izraelu), z czego 26,5 tys. pochodzi z Erytrei, 7,5 tys. z Sudanu, a ok. 3 tys. z pozostałych państw Afryki.

Pracownicy zagraniczni. Rozwój gospodarczy oraz uzasadniane względami bezpieczeństwa zmniejszenie dostępności izraelskiego rynku pracy dla Palestyńczyków (przez ograniczanie zezwoleń na pracę) skutkowały od lat 90. masowym napływem zagranicznej siły roboczej. Jeszcze w ubiegłej dekadzie rząd działał na rzecz ograniczenia liczby pracowników z zagranicy (stanowiących wówczas do 11% wszystkich pracujących) z uwagi na wysokie bezrobocie wśród samych Izraelczyków oraz znaczący odsetek nielegalnie zatrudnionych. Jednak od 2013 r. Izrael porzucił tę politykę z powodu nacisków pracodawców i stałego zapotrzebowania na tanią siłę roboczą w takich sektorach, jak rolnictwo, budownictwo czy opieka. Zmiana ta miała też na celu ograniczenie dostępności rynku pracy dla migrantów z Afryki, by utrudnić im stabilizację pobytu.

Według izraelskiego Urzędu ds. Populacji liczbę pracowników zagranicznych i sezonowych szacuje się obecnie na ponad 105 tys., z czego ok. 18 tys. pracuje nielegalnie. Najważniejszymi krajami pochodzenia są Filipiny, Indie, Mołdawia, Sri Lanka (sektor opieki), Tajlandia (rolnictwo), Chiny (budownictwo). Rozwój mieszkalnictwa i ambitne plany infrastrukturalne stymulują popyt na robotników budowlanych. Z kolei istotną rolę w borykającym się z problemami izraelskim rolnictwie odgrywają pracownicy kontraktowi. Starzenie się społeczeństwa generuje rozwój sektora opieki, w którym jest najwięcej zagranicznych pracowników (ok. 49 tys.). Szacuje się, że w 2025 r. co piąta starsza osoba w Izraelu będzie korzystać ze

wsparcia zagranicznego opiekuna. Jednocześnie rośnie liczba zagranicznych specjalistów zatrudnianych przez izraelski sektor *high-tech*.

Wpływ na sytuację polityczną. Problemy związane z migracją z Afryki stały się jednym z głównych tematów angażujących polityków i społeczeństwo. Izraelskie władze uznały je za zagrożenie dla żydowskiego charakteru państwa oraz bezpieczeństwa narodowego. Afrykańskich azylantów określono jako migrantów ekonomicznych i dopiero od 2013 r. umożliwiono im zgłaszanie indywidualnych wniosków o azyl. Status uchodźcy uzyskały pojedyncze osoby, a kilkaset inną formę ochrony i zgody na pobyt. Problemem jest przewlekłość procedur i słabość biurokracji. Ważną rolę w kryzysie odgrywa, pełniący w Izraelu funkcję sądu konstytucyjnego, Sąd Najwyższy, który w swych orzeczeniach m.in. ograniczył możliwość deportacji migrantów oraz administracyjnego umieszczania ich w ośrodkach zatrzymań. Jego działania, ostro skrytykowane przez polityków koalicji rządowej, stanowiły pretekst do przedłożenia projektu ustawy umożliwiającej parlamentowi ponowne uchwalenie praw uznanych za niekonstytucyjne. Kwestia Afrykanów dodatkowo wzmocniła podziały wewnątrz społeczeństwa izraelskiego (większość opowiada się za ich relokacją do innych państw) oraz zaostrzyła konflikt na linii rząd – organizacje pozarządowe.

Poziom napięć uwidoczniło ogłoszenie przez premiera Benjamina Netanjahu w kwietniu br. porozumienia z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców. Umowa, zakładająca relokację ok. 16 tys. migrantów (m.in. do Europy) i zalegalizowanie pobytu w Izraelu pozostałych, spotkała się z ostrym sprzeciwem koalicjantów i elektoratu (potępiło ją 47% ankietowanych), a wymienione państwa docelowe (np. Włochy) zdementowały informacje o potencjalnym udziale. Netanjahu wycofał się z porozumienia pod presją, oskarżając organizacje pozarządowe i państwa UE o wrogie naciski. Polityka Izraela może stanowić też problem wizerunkowy na arenie międzynarodowej, w szczególności w intensywnie rozwijanych relacjach z Afryką Subsaharyjską¹. Uganda i Rwanda oficjalnie zaprzeczyły istnieniu umów o przyjmowaniu migrantów z Izraela, choć nieoficjalna współpraca wciąż ma miejsce.

Działania dyplomatycznych wymaga również zabezpieczenie kontrolowanego napływu pracowników zagranicznych i zwalczania związanych z tym nadużyć. W tym celu Izrael w ostatnich latach podpisał bilateralne umowy wprowadzające kwoty pracowników, ograniczające rolę pośredników i gwarantujące poprawę warunków pracy. Porozumienia międzyrządowe zawarto m.in. z Chinami, Bułgarią, Mołdawią (budownictwo) czy Tajlandią (rolnictwo). Negocjowane są umowy dotyczące sektora opieki, m.in. z Nepalem. Zapotrzebowanie na siłę roboczą w priorytetowych dla rządu sektorach może skłaniać Izrael do ustępstw w relacjach dwustronnych. Przykładem jest zgoda na wyłączenie chińskich robotników z prac na Zachodnim Brzegu, co mogłoby zostać odebrane jako wsparcie osadnictwa żydowskiego przez ChRL.

Nowym fenomenem stał się wzrost nielegalnej migracji zarobkowej z państw Europy Wschodniej, przede wszystkim z Ukrainy i Gruzji. Zniesienie obowiązku wizowego i słabość izraelskiego systemu azylowego (m.in. nieegzekwowanie zakazu pracy) umożliwiają obywatelom tych państw, pod pretekstem starań o azyl, pobyt i de facto podjęcie zatrudnienia. W latach 2013–2017 osoby z Europy Wschodniej złożyły ponad 20 tys. wniosków o ochronę, co stanowiło dodatkowe obciążenie dla izraelskiego systemu azylowego. Izrael podjął współpracę z Ukrainą i Gruzją na rzecz ograniczenia tego zjawiska, m.in. uznał oba państwa za bezpieczne.

Perspektywy. Choć presja migracyjna w dużej mierze została powstrzymana, kwestia migrantów będzie wykorzystywana przez Izrael w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Obecność pracowników zagranicznych nie tylko umożliwi ograniczenie liczby pozwoleń na pracę dla Palestyńczyków i tym samym nacisk ekonomiczny na Autonomię Palestyńską, lecz także zwiększa zakres współpracy z państwami Azji i Europy Wschodniej.

Z kolei kwestia afrykańskich migrantów będzie wykorzystywana w walce politycznej do mobilizacji elektoratu (szczególnie w razie wcześniejszych wyborów), zwłaszcza że większość izraelskiej sceny politycznej oraz społeczeństwa sprzeciwia się ich pozostaniu w Izraelu. Pośrednim rezultatem mogą być pogłębienie sporu rządu Netanjahu z organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi (optującymi za pozostaniem migrantów), a w przypadku przyjęcia ustawy ograniczającej uprawnienia Sądu Najwyższego – także zaburzenie trójpodziału władzy.

Problematyka migracji stanowi pole do pogłębienia relacji Unii Europejskiej z Izraelem. Perspektywnym obszarem jest walka z przyczynami migracji w Afryce, takimi jak zmiany klimatyczne czy nierówności rozwojowe. Odpowiednią platformą dla zaprezentowania wspólnych politycznych inicjatyw może być forum ONZ, gdzie są prowadzone negocjacje dotyczące globalnego porozumienia w sprawie migracji², w których Izrael również bierze udział. Jednocześnie UE powinna wysłać jasny sygnał, że priorytetem kooperacji musi pozostać przestrzeganie norm międzynarodowych w zakresie praw człowieka. Negatywny wpływ na współpracę może mieć również politycznie motywowana retoryka izraelskich władz, np. podawanie niedokładnych informacji o przyjęciu przez państwa europejskie azylantów z Izraela.

¹ M. Wojnarowicz, *Afryka Subsaharyjska w polityce zagranicznej Izraela*, „Biuletyn PISM”, nr 113 (1555), 20 listopada 2017 r.

² P. Kugiel, *Negocjacje globalnego porozumienia w sprawie migracji*, „Biuletyn PISM”, nr 61 (1634), 24 kwietnia 2018 r.