

התמורה הגדולה במשטר האזרחות

אילת שחר

בשנים האחרונות ניכרת מגמה גלובלית של החמרה בהליכי הגירה ואזרוח, המתאפיינת בהעמקת המעקב והפיקוח על מהגרים. לתמורות אלו שלושה היבטים מרכזיים: מעבר מגבולות טריטוריאליים יציבים לגבולות בלתי נראים, שנמתחים הרחק מעבר לתחומי המדינה ועמוק פנימה לתוכה; החרפת הדרישות התרבותיות והזהותיות המופנות כלפי מהגרים; והפיכת ההון לתנאי סף ואף לקיצור דרך להתאזרחות. שינויים אלו מערערים על תפיסות יסוד של האזרחות הדמוקרטית ומאיימים לא רק על מהגרים, אלא גם על זכויותיהם של כל אזרחי המדינה

ספטמבר 2021

תיאוריה הפוליטית והמשפטית עסוקה כיום בדיון על מדיניות הסגירה והפתיחה של גבולות מדיניים בפני מהגרים. אבל בשנים האחרונות חלה התפתחות בלתי צפויה: גבולות בין מדינות נפתחים וגם נסגרים בעת ובעונה אחת. החלוקה הבינארית בין גבולות פתוחים וסגורים מחמיצה מגמה רב-ממדית ודינמית, שמתגבשת לכדי תמורה דרמטית וגלובלית במוסד האזרחות.

לתמורה זו יש שלושה היבטים מרכזיים. האחד הוא צמיחתם של גבולות "נוודים", גלויים יותר או פחות, שחורגים מהתפיסה הרווחת והמקובלת זה שנים של גבולות טריטוריאליים יציבים. גבולות נעים אלו מאפשרים משטור מעמיק יותר של ההגירה, לא רק בגבול המוכר של המדינה אלא גם הרחק ממדינת היעד ובעומק שטחה. היבט נוסף הוא החמרת התביעות התרבותיות והזהותיות כלפי מהגרים בתהליך בחינת "התאמתם" למדינות היעד שלהם. ההיבט השלישי הוא הפיכתו של ההון לתנאי סף ואף למסלול מהיר לאזרחות.

קווי המדיניות הללו מעידים על ערכה הרב של האזרחות, המסומנת כפרס נחשק אצל מדינות ויחידים כאחד. קובעי המדיניות לא היו משקיעים משאבים עצומים כל כך בהגנה על הגבולות ועל תחום החברות האזרחית אלמלא רצו להגן על דבר מה יקר ערך פוליטית, סמלית וגם חומרית. ה"פרמיה" על רכישת האזרחות במדינה בטוחה, יציבה ועשירה היא עצומה, בפרט עבור מי שלא שפר עליו מזלו בהגרלת מקום

הלידה (1) [birthright lottery] כפי שנראה, ממשלות העולם מתגלות בתחום זה כיוזמיות מתוחכמות הרבה יותר מן הצפוי. בתוך כך, אזרחים במדינות עשירות המהוות יעד להגירה העלו את מחיר קולם בקלפי, והם דוחפים את ממשלותיהם אל עיסוק כמעט כפייתי בהשלטת הריבונות על גבולות המדינה, שכביכול הלכה ודעכה.

מחסומי הכניסה וכללי ההתאזרחות החדשים גם מהווים במידה רבה הצהרות פומביות על "מי שאנחנו עכשיו, מי שהיינו רוצים להיעשות, ומי ש'ראוי' להצטרף אלינו". בכך הם משקפים תפיסה מחודשת של הגוף הפוליטי (2) [body politics].

המצאתה מחדש של הטריטוריאליזם

המדינה המודרנית היא ללא ספק מדינה טריטוריאלית. בעולם שנברא בצלם ובדמותם של הסכמי וסטפליה, הטריטוריה ממלאת תפקיד מרכזי בתפיסה המודרנית של הריבונות. קווי הגבול הברורים המסומנים במפות העולם מגדירים את שטחיהן של מדינות כאילו היו קבועים לעד. אידיאל המדינה הווסטפלי הקלאסי רואה בגבול מחסום סטטי בקצה שטחה של מדינה. הגבול היציב והחד הזה ממלא תפקיד מכריע בתחימה (כלפי חוץ) ובכריכה (כלפי פנים) של שטח המדינה, של תחום השיפוט שלה ושל אוכלוסייתה. (3) ההנחה העומדת ביסוד תפיסה זו רואה את רשת הקווים הגלובלית שמסמנת את המדינות כאילו ייצגו הקווים הללו יחידות טריטוריאליות סגורות ומקובעות שגבולותיהן מוציאים אלה את אלה. זו התפיסה ששלטה לאורך שנים רבות באופן שבו חשבנו על נייודות, על גבולות ועל ריבונות.

בעקבות נפילתה של חומת ברלין ב-1989, רבים סברו שיאבד הכלח על העידן הווסטפלי של גדרות תיל ושערים חתומים. בספרות הפוסט-ווסטפלי שהחלה לשגשג מאז שנות התשעים, הבחנת היסוד היא שגבולות הולכים ומאבדים מן הרלוונטיות שלהם, שהריבונות מצטמצמת, ושמדינות בדמותם של "מְכַלֵּי כוח" סגורים טריטוריאלית הולכות ונעלמות. אולם המציאות היום שונה מאוד מזו שניבאו תיאוריות אלו. כאשר נפלה חומת ברלין, היו ברחבי העולם רק חמישה-עשר גבולות שבהם עמדה חומה. כיום מוקמות או כבר עומדות על תילן שבעים גדרות כאלה. חלקן, בעיקר אלה מתוכן שנפרשו ברחבי אירופה, הוקמו בתגובה למשבר הפליטים מ-2015, אבל רבות מגדרות הגבול שנבנו אחרי נפילתה של חומת ברלין קדמו לגל ההגירה החדש. במקום שחומות הגבול וגדרות הפלדה ייעלמו, הן שבו ונעשו התגלמויות מבוצרות של שליטה ריבונית, אמיתית או מדומינת.

אחת מחומות הגבול המוכרות ביותר - וגם הפוליטיות ביותר - נמתחת לאורך קטעים ארוכים של גבול ארצות הברית-מקסיקו. דוגמאות בולטות אחרות הן מגדלי השמירה וגדרות התיל של ספרד סביב מְלֵיגְה וסְאוּטָה, מובלעותיה בצפון אפריקה; המחסום בין בולגריה (חברת האיחוד האירופי) לטורקיה; גדר ההפרדה בשטחים; ביצורי המתכת שהקימה הודו סביב שכנתה הענייה ממנה, בנגלדש; וגדר הפלדה החדשה שנורווגיה מקימה בגבול הארקטי שלה עם רוסיה. להפתעת רבים, דווקא באירופה, שהבטיחה גבולות פתוחים, נפרשים מחסומים רבים. מאז נפילתה של חומת ברלין הקימו מדינות אירופה (ועודן מקימות) גדרות באורך כ-1,200 קילומטרים, שמטרתן למנוע את כניסתם של אזרחים בלתי קרואים. (4)

דפוסים דומים מתגלים כאשר בוחנים את מספר שומרי הגבול והשוטרים הממונים על ניהול הגבולות במדינות האיחוד האירופי ובסוכנות האיחוד האירופי לפיקוח על הגבולות (Frontex) - מספרם מגמד את מספר שומרי הגבולות בארצות הברית.

אולם לצד גבולות מבוצרים וגלויים כאלה המפרידים בין מי שיש להם למי שאין להם, סמלית ומעשית, צמחה בינתיים תופעה חדשה ומעניינת לא פחות: עלייתם של גבולות בלתי נראים - גבולות התלויים בשיטות משפטיות מורכבות, שנועדו לנתק את דרכי הבקרה על ההגירה ממיקום טריטוריאלי קבוע. הגבול ניתק מן המפה; כעת הוא עשוי להימתח החוצה, הרחק מעבר לקצה הטריטוריה או הרחק פנימה לתוכה. הניתוק של סמכות המדינה מן הסמן הגיאוגרפי הקבוע יצר פרדיגמה חדשה: הגבול הנע (the shifting border)^[5]. בכל הנוגע לבקרת הגירה, הגבול אינו מקובע עוד בזמן או במרחב. הוא אינו עשוי לבנים ומלט, אלא בנוי משערים משפטיים ניידים. שינוי הפרדיגמה הזה שאנו חווים היום אינו עולה בקנה אחד עם נקודת המבט הווסטפליית וגם לא עם זו הפוסט-ווסטפליית.

מבחינה תיאורטית ומעשית, מגמה זו היא חלק מאסטרטגיה ששואפת להרחיק את הגבול ככל האפשר מהתחום הטריטוריאלי של המדינה, כפי שמבואר במסמכי מדיניות רשמיים של מדינות שונות. הרעיון, שממשלות בכל רחבי העולם אימצו אותו בהתלהבות, הוא לסנן בני אדם לא בנקודת היעד של מסעם אלא בנקודת המוצא, ואז לוודא את זהותם ולפקח על תנועתם בכל נקודת ביקורת אפשרית בדרך. הגבול הנייח המסורתי מומשג כעת מחדש לא כנקודת המגע הראשונה עם מי שמבקש להיכנס למדינה, אלא כנקודת המגע האחרונה עימו. וכך, אסטרטגיית הגבול הנע מקשה יותר ויותר על מהגרים לא רצויים לדרוך על הדשא הירוק במדינות העשירות והיציבות שאליהן הם נואשים להיכנס. בה בעת, כפי שנראה בהמשך, מהגרים עשירים המעוניינים להפקיד את הונם באותן מדינות עצמן נתקלים בפחות ופחות מגבלות בדרכם לכניסה במסלול המהיר.

ארצות הברית היא דוגמה מובהקת למדינה הפושטת את זרועה הארוכה והגמישה החוצה במטרה להסדיר את הניידות ממרחק. נוסעים החפצים לטוס לארצות הברית יפגשו את שומרי הגבולות המוסמכים שלה הרחק מגבולותיה הימיים או היבשתיים, במקומות רחוקים כמו פריפורט ונסאו שבאיי הבהאמה, דבלין ושנון שבאירלנד, או אבו דאבי שבאיחוד האמירויות - פקידים אמריקנים על אדמה זרה. המדיניות מובהרת במסמכי הממשל האמריקני: עדיף "לזהות איומים ולטפל בהם בנקודה המוקדמת ביותר האפשרית". השליטה בתנועתם של אנשים מתחילה "במקום אחר" ולא בגבול עצמו. בשנים האחרונות עורכת ארצות הברית משא ומתן על שדרוג מערך האישור המוקדם (preclearance) בשדות תעופה ברחבי העולם. המטרה, המבטאת בבירור את הרציונל של הגבול הנוודד, היא "לנצל כל הזדמנות להרחיק את [הפעילות] שלנו מגבולותינו, כדי שלא נאלץ להגן על המולדת מקו השער".

במסגרת המאמץ המרוכז להשיג ניהול כזה של הגירה וניידות, הדרישה ל"אישור מסע אלקטרוני" היא כיום עניין שבשגרה - אפילו ממי שזכאי לנסוע ללא אשרה ומחזיק בדרכון בינלאומי נחשק. אישור אלקטרוני מוקדם כזה יש לבקש מראש, והממשלה במדינת היעד צריכה להנפיקו עוד לפני צאת הנוסעים למסעם. האישור נקשר דיגיטלית בדרכונים, ובלעדיו אי-אפשר לעלות על מטוס או להיכנס לארצות הברית, לקנדה או לאוסטרליה. המערכת האירופית למידע ואישורי מסע (ETIAS), שתשמש כ"מסלקה"

לאישורי קדם-מסע עבור כל 26 המדינות החתומות על אמנת שֶׁנְגֶן, צפויה להיכנס לפעולה השנה (2021). רובד זה של אישורים מוקדמים ואיסוף מידע יוצר גבול אלקטרוני רב עוצמה אך בלתי נראה, שמופעל בכל רחבי העולם עוד לפני היציאה לדרך ומתאים עצמו למיקום הנוסעים ולפרופיל הסיכון שלהם. כאשר אומצה ההצעה להקמת מערכת ETIAS, נשיא הנציבות האירופית דאז ז'אן-קלוד יונקר (Juncker) הצדיק את מחויבות האיחוד לפריסת המערכת החדשה וטען כי זוהי "דרך לדעת מי נוסע לאירופה עוד לפני שהם מגיעים הנה"^[6]. חיוב הנוסעים בקבלת אישור קדם-מסע כזה הוא התגלמות הגבול הנע, המשתנה בזמן ובמרחב.

הגבול הנע לא רק מאריך את הישג ידה של הסמכות הריבונית אל מעבר לגבולותיה הטריטוריאליים הממשיים, אלא מחלחל גם אל תוכה. הוא נשלח עמוק לפני הארץ ויוצר בתוך דמוקרטיה ליברליות מרחבים נטולי חוקה, מעין "אזורי המתנה" (zones d'attente). באזורים כאלה, זכויות חוקתיות רגילות מושעות חלקית או מוגבלות, במיוחד עבור מי שאינו מחזיק במסמכים המתאימים או שאינו נהנה ממעמד משפטי מוכר. לכל כיווץ או שרובב כזה של הגבול כלפי פנים יש השלכות דרמטיות על היקף הזכויות וההגנות החלות על מהגרים ושאר לא-אזרחים.

עם הרפורמה הרחבה במדיניות ההגירה האמריקנית, הוכנס לחוק הליך המכונה "פינוי מזורז". טכניקה משפטית זו מאפשרת לפקידים ולסוכני גבולות להחזיר במהירות מהגרים חסרי מסמכים בגבול עצמו, וכן לבדוק את מעמדם המשפטי של אנשים שנתפסו ברחבי ארצות הברית עד מרחק מאה מייל (כ-160 קילומטרים) מגבולה היבשתי או הימי. התוצאה המעשית היא "הזזה" של הגבול לפני הארץ. ההוקוס-פוקוס המשפטי הזה יוצר את מה שמכונה "אזור חסר חוקה" בתוך ארצות הברית גופא. הוא מאפשר לאנשי אכיפת החוק להקים נקודות ביקורת בכבישים מהירים, במסופי מעבורת וברכבות ולדרוש מן הנוסעים ראיות למעמדם החוקי. מעקב ממשלתי כזה אחר תנועתם של אנשים - שבאופן מסורתי היה מוגבל לנקודות הביקורת בגבול עצמו - מחלחל כעת לפני הארץ. בתחום "חסר החוקה" הזה של מאה מייל מן הגבול מתגוררים יותר ממאתיים מיליון בני אדם, כשני שלישים מאוכלוסיית ארצות הברית, ופקידי ממשל הכריזו מזמן שאמצעי אכיפה מסוג זה עשויים בהחלט להתרחב לכל רחבי הארץ. עד לאחרונה רעיונות כאלה שויכו מייד לתחומי המדע הבדיוני הדיסטופי; אך לא עוד. ביולי 2019, חודשים לפני פרוץ מגפת הקורונה, קבע ממשל טראמפ תקנה חדשה שאישרה הרחבה מסיבית של התחום, שהפכה את פנים הארץ לשלוחה של החוץ - גבול נודד שנמצא בה בעת בכל מקום ובשום מקום.

התפיסה החדשה של הגבול הנע התפתחה במקביל לעלייתו של תחום הביג דאטה, והאיצה את צמיחתם של מאגרי מידע עצומים ובהם מידע ביומטרי ותיעוד אלקטרוני של זהויות הנוסעים. ממשלות יוזמות פיתוח ויישום של טכנולוגיות לכריית מידע ולחזוי אנליטי, ובה בעת חותמות על הסכמים דו-צדדיים ורב-צדדיים עם מדינות מוצא ומעבר המשמשות כאזורי חיץ למהגרים. עוד לפני הקורונה מימן האיחוד האירופי תוכנית ניסיונית שכותרתה iBorderCtrl, שנועדה לסנן מראש נוסעים נכנסים. על פי התוכנית, נוסעים יידרשו "לקיים ריאיון קצר, אוטומטי ולא פולשני עם דמות וירטואלית (אווטאר) ולהיבדק בגלאי שקר". המידע מקושר לנתונים הקיימים אצל הרשות ומאוחסן במאגרי נתונים גדולים שקשורים ליחידות ניידות של iBorderCtrl, שאפשר להתקיין באוטובוסים, ברכבות או בכל נקודה אחרת במטרה לאמת את זהותו של כל נוסע ולחשב את פקטור הסיכון המצטבר לכל פרט. פקטור הסיכון ייבחן

בכל עת שהאדם יחצה גבול כלשהו, והוא עשוי להוביל לבדיקות נוספות ואפילו למנוע כניסה. האוטאר של iBorderCtrl מאומן לזהות הונאה אנושית באמצעות בחינה של מיקרו-מחוות - אותות דקים ולא מילוליים שמתקבלים מתנועות הפנים והגוף. בשלב זה אין חובה ליטול חלק בסינון המתבצע באמצעות הכלי החדש; אבל אם התוכנית תוגדר כהצלחה, iBorderCtrl ישמש לפיקוח על מבקרים שאינם אזרחי האיחוד האירופי מרגע כניסתם אליו ולמשך כל שהותם בשטחי מדינות האיחוד. ארצות הברית מתכננת להפעיל בקרוב מערכת סינון דומה שתנוהל בידי מערכת בינה מלאכותית. לאחר הפעלתן, שיטות מעקב מתוחכמות כאלה יוכלו "לזלוג" לפיקוח אחר תנועותיהם של אזרחים - בעיקר בעיתות משבר.

הגבול הטריטוריאלי, שבעבר היה קבוע, נודד אפוא לא רק פנימה והחוצה; הוא גם משתכפל ומתפצל. כל אדם נושא איתו את הגבול בעוברו ממקום למקום. אנשי ממשל חוזים עתיד שבו נוסעים נכנסים ויוצאים לא יידרשו עוד להראות מסמכי נסיעה. הגוף ייעשה כרטיס הכניסה שלנו (או לחלופין יסמן אותנו כמסורבי כניסה), והיקף שליטתם של הגבולות הביומטריים יתרחב. מדינות כמו סין, אוסטרליה, יפן, ארצות הברית ואיחוד האמירויות מובילות את הקו הזה. שדה התעופה הבינלאומי של דובאי, למשל, השיק בטרמינל 3 שלו תוכנית ניסיונית של גבולות ביומטריים, ומתכנן להפעיל בעתיד את הטכנולוגיה החדשה - מנהרות חכמות - בשאר הטרמינלים בהמשך השנה. המנהרה החכמה מזהה נוסעים באמצעות סריקת הקשתית והפנים. הסריקה נעשית תוך כדי הליכה ואינה דורשת מגע אנושי כלשהו. המידע נבדק מול הפרופיל הדיגיטלי של הנוסע. כל אזרח ותושב חוקי, לרבות בעלי אשרות עבודה, מחויב עם כניסתו לאיחוד האמירויות לשאת תעודת זהות ביומטרית (Emirates ID) המשמשת כמאגר נתונים אישי. את מאגר הנתונים המקיף הזה אפשר לבדוק ולאמת בכל עת. כך, אמצעים לבקרת הגירה ואוכלוסייה משתלבים בטכנולוגיות מעקב חדשות ורבות עוצמה שעלולות לפגוע קשות בזכויות ובחירויות יסוד.

עוד לפני מגפת הקורונה החלו ממשלות באימוץ נלהב של דרכונים ביומטריים. הללו נראים כדרכונים מסורתיים, אבל נושאים שבב אלקטרוני שמקודד את המידע האישי של נושא הדרכון, ובו גם תצלום דיגיטלי שאפשר לאמתו מול מאגרים עצומים. אף שהשבב המוטמע בדרכונים הביומטריים הוא פסיבי - כלומר אינו משדר מידע או עוקב אחר מידע - לא קשה לדמיין עתיד שבו יופעלו גם אמצעי מעקב אקטיביים. יתר על כן, מסלולי כניסה מהירים, שכבר פופולריים בקרב "נוסעים אמינים" (trusted travelers) באסיה, באירופה ובצפון אמריקה, נסמכים על אימות ביומטרי העושה שימוש בזיהוי פנים, בטביעות אצבע או בזיהוי קשתית במקום בביקורת הגבולות המסורתית. כיום הנוסעים רשאים לבחור אם להירשם לשימוש במסלול כזה; אבל בעולם שאחרי המגפה, הסדרה ממשלתית או סטנדרטים מסחריים עשויים להשפיע על הפוליטיקה של ניהול הניידות, ולהפוך את גופם של מהגרים ונוסעים לאתרים של הסדרת תנועה וחיזוי סיכונים.

כמומחש בדוגמאות אלו, גבולות אינם נעלמים אלא מומצאים מחדש. ממשלות עוקבות אחר גופם של המהגרים העוברים בתחומיהן בנקודות ביקורת רבות לאורך מסעם: לפני הגעתם, בתחנות מעבר, אחרי כניסתם, וכיום, לעיתים קרובות, גם בתוך שטחן. הגבול הנודד הוא רב-כיווני וחמקמק, אבל לא באופן הרב-לאומי, הפתוח והסובלני שחזו התיאורטיקנים שניבאו עולם פוסט-וסטפלי של דעיכת המדינה; תחת זאת, הוא צמח בכיוון אפל ומגביל יותר. במקום חלום העולם נטול הגבולות שצויר אחרי נפילתה

של חומת ברלין, אנו רואים כיום לא רק גדרות גבול נייחות רבות יותר אלא גם התפרשות מהירה של מחסומים משפטיים "ניידים". אלה עשויים לצוץ בכל מקום, ויישומם סלקטיבי, לא אחיד, ומותאם לאוכלוסיות יעד שונות.

הגבול הנוודד נעשה עמוד תווך בסדר יום ששותפות לו מדינות רבות (וגם יותר ויותר שחקנים טרנס-לאומיים וחברות טכנולוגיה מובילות) - סדר יום שמטרתו לאפשר זיהוי דיגיטלי של אוכלוסיות ולהסדיר את ניידותן, ומתוך כך להגביר את תחושת השליטה של ממשלות ושל בוחריהן ולצמצם את אי-הוודאות הכרוכה ב"פלישת זרים" לתחומן. גמישותו של הגבול הנוודד מקשה מאוד לקרוא עליו תיגר באמצעים דמוקרטיים וחוקתיים סטנדרטיים. קשה לדעת היכן מתחיל הגבול והיכן הוא נגמר, מי נתון תחת עינה הפקוחה של הממשלה ולמי נטויה אוזנה. ממשלות מצוידות כעת ביכולת הטכנולוגית לעקוב אחר תנועותינו, בכל מקום ובכל זמן.

הגבול הנע נושא בחובו תחמושת משפטית המאפשרת למדינות למנוע את כניסתם של פליטים ומבקשי מקלט לשטחן אף אם הן מחויבות רשמית לזכויות אדם, ואף שאלה זכאים להגנתן לפי המשפט הבינלאומי והמשפט המקומי גם יחד. הוא מאפשר לממשלות - במיוחד בחברות משגשגות - להמשיך להתהדר בנוצות של דמוקרטיה וזכויות אדם, ובה בעת להכפיל ולשלש את מאמציהן לסכל מלכתחילה את הגעתם של אנשים "לא קרואים" לתחומן.

השתלבות תרבותית

כפי שגבולות טריטוריאליים שהיו קבועים מתחילים לנדוד, כך נודדים גם גבולות החברות בקהילה האזרחית. יותר ויותר מדינות משרטטות מחדש את הגבולות המשפטיים הללו - מקימות חומות נראות ובלתי נראות שיפרידו בין מהגרים הנחשבים ראויים לצאת ל"מסע" אל האזרח, בניסוחו של משרד הפנים הבריטי, ובין מי שנחשבים לא רצויים ובלתי ראויים לכך.^[7]

באירופה, וגם מחוץ לה, מתעצמת החרדה התרבותית בסוגיית הזהות הקולקטיבית ובצידה מתחזק הפופוליזם הלאומני. אלה מביאים להקשחת דרישות ההשתלבות המופעלות בשלושת השערים העיקריים של "המסע" לאזרחות - הכניסה (אישור כניסה רשמי עם ההגעה לשטח המדינה), ההתיישבות (אישור תושבות ארוך טווח, במונחי האיחוד האירופי, המקביל לגרין קארד האמריקני) וההתאזרחות (רכישת אזרחות במולדת החדשה).^[8] חריגים לתהליך הכללי הזה נתונים לשיקול דעתן של רשויות המדינה, אבל ההיגיון הבסיסי זהה: מעבר חד-כיווני שהופך את האדם מזר לחבר בקהילה.

בשנים האחרונות הפך המסע אל ההתאזרחות לתהליך סינון אינסופי.^[9] מנקודת המבט של המדינה הקולטת, מטרתם של אמצעי ההשתלבות הקיימים אינה משתמעת לשתי פנים: הם נועדו לבחון את המהגרים, לדרוש מהם "להוכיח יכולת ונכונות" לכבד את "ערכינו, את אורחות חיינו" ובקצרה - להוכיח ש"הם" יכולים להיעשות חלק "מאיתנו".^[10]

תמורה נוספת שאירעה לאחרונה היא המיקום והעיתוי של בחינות ההתאמה הללו. בעבר, יכולת ההיטמעות, או יכולתם של המועמדים להגירה להשתלב מבחינה תרבותית, נבדקה בעיקר בשלב ההתאזרחות - השער השלישי, ובאופן מסורתי גם האחרון.^[11] אבל לאחרונה הוסט שלב המיון והמעקב הזה אחורנית, הן מבחינה מושגית הן מבחינת המרחב והזמן. כעת הוא מתבצע בשלב מוקדם יותר - כבר בשלב קבלת התושבות הקבועה (השער השני), ולפעמים עוד לפני שמתקבל האישור להיכנס כחוק (השער הראשון).^[12]

חוקר המשפט הירושי מוטומורה מנסח בבהירות כמה מודלים שונים ליחסים בין המהגר החדש ובין החברה שהוא מבקש להצטרף אליה. העמדה המכילה ביותר רואה במהגרים, מרגע שעברו את שער הקבלה הראשון, "אזרחים בהמתנה".^[13] בקצה השני של הרצף ניצבת העמדה שלפיה מהגרים, אפילו אלה שכבר צלחו את השער הראשון והשני, הם עדיין "זרים עד שיוכיחו אחרת".^[14] פרדיגמת ההשתלבות האזרחית הקשוחה מבטאת בבירור את העדפת ההשקפה האחרונה על פני הראשונה. תהליכי הסינון החדשים מבקשים להעריך אם המהגר החדש "הרוויח" בצדק את חברותו בקהילה, ומאיימים על מהגרים בכך ש"יפסידו את מעמד התושבות החוקית או אפילו את זכות הכניסה הראשונית".^[15]

מודל האזרח בהמתנה מעדיף להעניק למהגר החדש גישה מהירה לחברות בקהילה, במטרה לחזק את השתלבותו. לעומת זאת, לפי תפיסת "זר עד שיוכיח אחרת", מה שנתפס ככישלון להשתלב בחברה החדשה הוא סיבה מספקת לשלול מעבר בשערי הקבלה הבאים, ואולי אף לאסור על האדם כניסה מלכתחילה. ראו למשל את הולנד, שפעם התהדרה במדיניות הרב-תרבותית הפתוחה ביותר באירופה, ובשנים האחרונות הפכה למולדת של פרדיגמת ההשתלבות האזרחית החדשה אשר פשטה כאש בשדה קוצים ברחבי העולם.

הפרלמנט ההולנדי אימץ בין היתר חקיקה חדשה הידועה בשם "חוק ההשתלבות מחו"ל" (2006), המחייבת את מי שרוצה להגר להולנד לעבור מבחן השתלבות עוד לפני כניסתו.^[16] "מעטה, זרים המבקשים להגיע להולנד כדי לחיות עם בן משפחה יצטרכו להוכיח היכרות בסיסית עם השפה והחברה ההולנדית עוד לפני שיוורשו להיכנס למדינה".^[17] הצלחה במבחן, וכן השתתפות בקורס הכנה שמציעות הנציגויות הדיפלומטיות של הולנד ברחבי העולם, נעשו תנאי מקדים לקבלת אשרת כניסה. בסיום הקורס חייבת המבקשת להפגין בקיאות לשונית בסיסית לפחות (הולנדית ברמה A1) והיכרות עם "החיים והחברה בהולנד", עוד לפני הגעתה להולנד. כלומר, המעבר בשערי הקבלה מתחיל הרבה לפני שהמהגר מתייצב במדינתו החדשה, בממדי המרחב והזמן כאחד.

היפוך הסדר של תהליך האזרוח מעמיס על היחיד נטל של השתלבות מראש, לפני הגעתו, ומשקף "תמורה פילוסופית - מן ההתאזרחות ככלי להשתלבות, אל ההתאזרחות כקו הסיום של השתלבות מוצלחת".^[18] מדיניות זו מאפשרת לפקידי ממשל להסיט את כל תהליך הבדיקה לאחור בזמן ובמרחב, ולהוסיף תהליך "סינון" עוד לפני שהמבקש משיג גישה לטריטוריה. מאחר שזכויות והגנות מסוימות נגזרות מעצם הנוכחות בשטח ומופעלות רק עם ההגעה אליו, ההחלטה למנוע גישה מרחוק - לחסום את הכניסה שם במקום כאן - מעניקה למדינות מרחב פעולה להגביל את זרימתם של מהגרים ש"לא נבחרו",

לרבות בני משפחה שיש להם זכות כניסה חוקית על פי המשפט המקומי והטרנס-לאומי כאחד. הדבר מזכיר את שיטת הגבול הנע, המונעת ממבקשי מקלט להיכנס לשטחן של חברות אמידות - צעד שיפעיל את מחויבות המדינה כלפיהם. תחת זאת, מי שנמצאים בתנועה וזקוקים להגנה נחסמים הרבה לפני שהם מגיעים לשערי ארץ המקלט המובטחת.

מדינות אחרות מיהרו לחקות את הולנד, וכיום מופעלות גרסאות שונות של שיטתה גם באוסטריה, בדנמרק, בצרפת, בגרמניה ובבריטניה. בגרמניה, כמו בהולנד, מי שמבקש להשיג זכות כניסה כמהגר בן משפחה נדרש לעבור תחילה בחינות שפה ברמה בסיסית עוד לפני היציאה לדרך כדי להוכיח לרשויות שיש לו "מוטיבציה להשתלב". אבל זהו רק צעד ראשון בדרך ארוכה ומפרכת; משהגיע לגרמניה, המהגר נדרש להשתתף ב"קורס השתלבות" (Integrationskurs) בן 400 עד 600 שעות. בסיום הקורס עליו להוכיח ששיפר את יכולות השפה והגיע לפחות לרמה B1. קורס ההשתלבות כולל גם מאה שעות המוקדשות ללמידת ההיסטוריה, התרבות ומערכת המשפט הגרמנית, כתנאי מקדים להשגת אישור תושבות לטווח ארוך.

ואפילו תנאי ה"תרבות" המקיף הזה אינו אלא הקדמה. שער הכניסה השני נפתח בדרך כלל רק אחרי שהמהגר מתגורר במדינה חמש שנים לפחות (או שלוש, במקרה של נישואין לאזרח גרמניה), ורק אם הקפיד לשלם למערכת הבריאות והפנסיה במשך שישים חודשים לפחות. יתר על כן, המבקש חייב להוכיח שיש בידי די הון לתמוך בעצמו ובמשפחתו מבלי להסתמך על סעד ממשלתי. כאן נגלית מגמה מתחזקת של מיזוג שלושת הקריטריונים להשתלבות - הטריטוריאלי, התרבותי והכלכלי. שער ההתאזרחות השלישי נפתח כעבור שמונה שנים ודורש מבחן אזרחות קפדני והוכחה של עצמאות כלכלית ואי-הסתמכות על קצבאות סעד ואבטלה. כדי להסיר כל "חשד", אזרחים חדשים נדרשים להגיש לרשויות הצהרה בכתב ובעל-פה שהם מקבלים את חוקת גרמניה (Grundgesetz) ואת "אורח החיים הגרמני".

בדנמרק, שהחלה אף היא לנקוט מדיניות נוקשה נגד הגירה, דרישות ההשתלבות האזרחית תובעניות עוד יותר. בשער הקבלה הראשון, המבקשים להיכנס חייבים לעבור מבחן בקיאות בשפה ובחינה באזרחות. כדי לתת חסות לבן משפחה יש להגיש לרשויות מסמכים שיוכיחו כי המשפחה כולה תחיה בתנאי מגורים שיספקו עשרים מ"ר לפחות לכל נפש^[19] (בגרמניה מסתפקים ב-13 מ"ר לנפש). כדי להשיג מעמד של תושב קבע (מעבר בשער השני), אדם צריך להתגורר בדנמרק חמש שנים לפחות, ומתוכן לעבוד בשכר במשך שלוש שנים לפחות קודם להגשת הבקשה. עוד הוא נדרש לחתום על חוזה השתלבות והצהרת נאמנות, המחייבים אותו "לפעול במרץ להשתלב בעצמי ועם משפחתי בחברה הדנית". כדי להתאזרח (מעבר בשער השלישי), המבקש חייב שלא ליפול למעמסה על הכיס הציבורי. דרישה אחרונה זו היא חלק מדפוס רחב של חסמים כלכליים לשינוי המעמד, שבעניינם ארחיב בהמשך.

בשנת 2019 נוספה דרישה חדשה, בלחצה של מפלגת העם הדנית, הימנית-פופוליסטית: כדי להשלים את תהליך ההתאזרחות, המשתתפים בטקס האזרחות נדרשים ללחוץ את ידם של פקידי הממשל המנהלים את הטקס. סירוב לעשות כן, ולו מטעמי דת (למשל בקשה להתחשבות או לפטור מצד מוסלמית שנמנעת ממגע פיזי פומבי עם בני המין השני), נתפס כהוכחה לכישלון "מסעו" של היחיד המסוים אל

ההתאזרחות. שרת ההשתלבות הדנית אינגר סטויברג הכריזה שלחיצת יד בטקס ההתאזרחות היא "אות גלוי לכך שאימצת את דנמרק אל ליבך". בלי לחיצת היד, תהליך ההתאזרחות אינו נשלם מבחינה טכנית, ופירוש הדבר שהמבקש אינו נעשה אזרח. גם בצרפת ובשווייץ התייחסו פקידי ממשל לסירוב של נשים מוסלמיות ללחוץ את ידי הפקידים הגברים בטקס ההתאזרחות כהוכחה ל"היעדר השתלבות", המצדיקה במדינות אלו דחייה של בקשת האזרחות. בשנת 2020, עקב השתוללות נגיף הקורונה ברחבי אירופה, דחתה דנמרק את טקסי ההתאזרחות בשל הקושי לאכוף את חובת לחיצת היד.

הדוגמאות המאלפות הללו ממחישות את הנטל הכבד העובר מכתפי המדינה אל האיש היחיד, או האישה היחידה, המתבקשת להוכיח שהיא "ראויה" - על פי הסטנדרטים של הרוב - לקבל אפשרות להיכנס למסלול שבסימו תהפוך לחברה בקהילה. כפי שצינו מבקרים שונים, דרישות אלו מציגות שילוב מתמיה בין לחצים להיטמעות חברתית ותרבותית ובין תפיסה ניאוליברלית של אחריות אישית, שלפיה מהגרים חייבים להפגין את התאמתם הערכית לנורמות השולטות כדי להצליח לעבור בשערי הקבלה הרבים. זרעי התמורה ניכרו כבר בראשית שנות האלפיים. במילותיו של איש משרד המשפטים ההולנדי, אשר ביטא את רוח פרדיגמת ההשתלבות האזרחית החדשה: "כל אחד אחראי להשתלבותו שלו".^[20] פרדיגמת ההשתלבות האזרחית מסיטה את המוקד ממוסדות ותהליכים של הכלה שהחברה המקבלת מעודדת, אל עבר היכולת, האופי והאחריות האישית הנדרשים לעמוד במבחן. הנטל עובר אל היחיד, והוא נדרש להוכיח את מאמציו, נכונותו ומחויבותו לקבל עליו את החוקים והמוסדות של החברה המקבלת כאילו הם זרים מטבעם ל"תרבותו".^[21]

הדרישה מן המהגר להוכיח את התאמתו הערכית מהדהדת את ההנחה שמהגרים צריכים להשתחרר מ"מנהגי תרבות ברבריים" - מונח שנוי במחלוקת ובעל קונוטציות היסטוריות קולוניאליות, שבאופן מפתיע מופיע דווקא במדריך ההכנה לבחינת האזרחות בקנדה הרב-תרבותית.^[22] מי ש"במעשה או בדיבור" הפר לכאורה את אורחות החיים והנטיות התרבותיות של המולדת החדשה, נתפס כמי שהוציא עצמו באופן בוטה מגדרי הקולקטיב.^[23] במקרים כאלה לגיטימי כביכול להפעיל נגדו אמצעים משפטיים נוקשים יותר ויותר. במקרים קיצוניים, הסנקציה האולטימטיבית היא שלילת האזרחות גם לאחר שהתקבלה.^[24]

כאן, בשלילת האזרחות אחרי ההתאזרחות, מתגלה "שער רביעי" חדש במסע אל חברות מלאה בקהילה - שסתום או פתח חירום שנפתח בדיעבד. עצם האפשרות לשלול אזרחות לאחר שאדם כבר השלים את תהליך ההתאזרחות היא גילום נוסף של גמישות הגבול הנווד, אשר מותח כאן את ציר הזמן הרגולטורי אל מעבר לקו הסיום המשוער שלו. הסמכות לשלול אזרחות עדיין שנויה במחלוקת בשדות המשפט והתיאוריה הפוליטית, וגם כאשר ממשלות מורשות להשתמש באפשרות זו הן נדרשות לעשות זאת בצמצום וכמוצא אחרון.

הריבוי והעוצמה של מגוון כלי המדיניות הקשורים ב"תרבות האזרחות" שהזכרתי כאן מסחררים. התופעה החדשה הזאת תוארה כאחד משינויי המדיניות הגלויים ביותר, שלא לומר כבדי המשקל ביותר, בשדה האזרחות וההגירה בשנים האחרונות.^[25] עם זאת, יש חוקרים הטוענים שהסתמכות על דרישות ערכיות כאלה להשתלבות תרבותית ולשונית אינן חדשניות בהכרח או חסרות תקדים, בניגוד למה

שמצטייר בחלק גדול מן הספרות בנושא. חוקרים אלו אינם חולקים על החשיבות של גל הדרישות התרבותיות החדשות, אבל מציבים אותן בהקשר היסטורי, משפטי ומדיניות רחב יותר. מהקשר זה עולה כי עם התרבותם של האיסורים החוקתיים הרשמיים על אפליה בגין השתייכות ל"קטגוריות חשודות" (כמו גזע, מגדר ומוצא אתני), ועם עליית קרנן של זכויות האדם ברחבי העולם, חברות המתבססות על שלטון החוק אינן רשאיות עוד להסתמך באופן בוטה וגלוי על קריטריונים מפלים כדי להגביל את ההתקבלות אליהן. בתגובה למגבלות החדשות הללו אנחנו עדים כיום, בין השאר, לשגשוג של קריטריונים חליפיים כמו "תרבות", "זהות קולקטיבית" ו"השתלבות אזרחית", שלכאורה מתירים כניסה בשערי הקבלה למועמדים מכל רקע, אך בפועל הם ממשיכים למיין, ולעיתים להעדיף (או להפלות) קבוצות מסוימות על פני אחרות.

לעומת הדרה מפורשת, על צורות תחליפיות אלו של אפליה עקיפה קשה יותר לערער משום שהן שנויות במחלוקת ומעורפלות מטבען, וחשוב מכך – הן מקיימות ניטרליות למראית עין. כאשר המהגרת החדשה יכולה להעפיל אל החברות בקהילה באמצעות הוכחת יכולתה לעמוד בכל דרישות ההשתלבות, קשה לטעון כי קיימת כוונה מפלה כלשהי. השאלה המעניינת היא אם במקרה כזה, השפעתן הנבדלת של הדרישות החדשות על אוכלוסיות שונות עשויה להיות הסטנדרט המשפטי הרלוונטי. ידיעת השפה עשויה לשמש מקרה מבחן רב ערך. עקרונית, הדרישה לידיעת השפה נראית הוגנת ופתוחה לכול, ואפשר להצדיקה כאמצעי שיאפשר השתלבות בחברה חדשה. אבל הלכה למעשה, מבחני שפה יכולים לשמש כלי להדרה, משום שאוכלוסיות מסוימות – למשל מי ששיעורי האוריינות בקרבם נמוכים – מתקשות בהם באופן שיטתי.^[26] תנאי הסף המחייב את ידיעת השפה מכסה במקרים כאלה על גישה מפלה, שמדגישה את זרותם במקום לשמש גורם שיקל על קליטתם ויאפשר אותה.

עושר כדרכון לאזרחות

כמו קריטריונים המבוססים על טריטוריה ותרבות, גם קריטריונים מבוססי הון יכולים לשמש הן לחסימת החברות במדינה הן לקידומה. פרט לחסמים הטריטוריאליים המתגבהים ולדרישות הגוברות להשתלבות תרבותית, חלק מארצות היעד מציבות כיום בפני מהגרים גם דרישות סף כלכליות להתאזרחות, ואלה הולכות ונעשות תובעניות. הדרישות נעות ממחויבות להשתתפות בכלכלה והוכחת יכולת השתכרות (בהשוואה לרף הכנסה מינימלי) ועד לדרישה שמהגרים יוכיחו כי מעולם לא דרשו או קיבלו קצבאות סעד.^[27]

מדינות רבות באירופה מציבות היום דרישות כלכליות כאלה. בגרמניה יש דרישה להכנסה מינימלית; בדנמרק נדרשים המבקשים שלא לתבוע קצבאות סעד; בלגיה דורשת הוכחת תעסוקה, ואילו פינלנד תובעת ממהגרים שיצהירו על מקור הכנסותיהם. מחקר משווה משנת 2018 העריך כי "כשישים עד שבעים אחוזים מכלל עובדות הצווארון הכחול באוסטריה לא היו מסוגלות לעמוד בדרישות ההכנסה לצורכי התאזרחות המנויות בחוק האזרחות האוסטרי".^[28] אם כך הדבר אצל מי שכבר חבר בקהילה המקומית, אפשר רק לדמיין את החסמים הכלכליים שאיתם צריכים להתמודד מי שזה מקרוב באו.

בארצות הברית נכנסו לתוקף בשנת 2020 הגבלות חדשות על השגת תושבות קבע, בטרם בוטלו על ידי הממשל החדש. לפי הגבלות אלו הורחבה ההגדרה של "נטל על הציבור" וחלה גם על המשתתפים בתוכניות כגון תלושי מזון - תוכנית פדרלית המסייעת ברכישת מוצרים בסיסיים. קריטריונים נוספים שעלולים להקשות על השגת התושבות כוללים היקף בלתי מספק של חסכוניות, התחייבויות פיננסיות, דירוג אשראי נמוך, היעדרם של ביטוח בריאות, חינוך או כישורי שפה, ונותן חסות שאינו צפוי לספק תמיכה כלכלית. לזכאות לחברות, או ל"כשירות", יש כאן שתי פנים - התאמה לסטנדרטים תובעניים וערכיים של השתלבות אזרחית, ועצמאות כלכלית.

הדרישה לעצמאות כלכלית מוסיפה עוד היבט מגביל המקשה על השגת אזרחות, אפילו אצל תושבי קבע, ומעוררת מחדש, ברמה המושגית, את הקשר ההיסטורי המפוקפק בין רכוש לאזרחות. היסטוריונים מציינים שהיחס להון כאל תנאי מקדים לקבלה לקהילה הוא "עתיק יומין כמעמד האזרחות עצמו".^[29] רק בימי המהפכה הצרפתית התגבש הרצון הפוליטי לבטל את ההיררכיה במעמד האזרחי הנובעת מרכוש, למנוע את השפעתם המרבדת של תוארי מעמד חברתי (כגון אציל לעומת צמית) ולהפוך את כל בני הקהילה לאזרחים שווים מעמד (הבטחה שעד היום טרם התממשה עד תומה ברבים מחלקי העולם). אבל אף שזהו העיקרון המוצהר, לעשירי העולם עדיין קל יותר להשיג אזרחות, והם יכולים לרכוש אותה - פשוטו כמשמעו - תמורת סכום נאה.^[30]

בשנים האחרונות גדל והולך מספר המדינות הפותחות את שעריהן באופן סלקטיבי בפני מהגרים "יוקרתיים", פורשות עבורם שטיח אדום ותורמות לריבוד גלובלי חדש. ממשלות ברחבי העולם יוזמות מסלולי התאזרחות מהירים ופשוטים יותר לבעלי הון. באופן פרדוקסלי, בד בבד עם החמרת דרישות הטריטוריה והתרבות, מדינות ששות להנפיק דרכונים למרבה במחיר.

שערי הקבלה, שננעלים בקפידה כזאת בפני הרבים, נפתחים לרווחה בפני המעטים המובחרים, חברי האחוזון העליון הגלובלי. מעל מחצית מדינות העולם מציעות היום טיפול מועדף כזה בהבטחת תושבות או אזרחות. התהליך אינו זול: אזרחות אירופית, למשל, עשויה לעלות בין מיליון לשני מיליון אירו. הנהלים האלה יוצרים קשר ישיר בין העברה של סכומי כסף גבוהים מאוד ובין הענקת אזרחות מהירה. במקרים מסוימים, מהגרים מיליונרים אינם צריכים אפילו לדרוך על אדמתה של מדינת הבית החדשה שלהם.^[31] הגישה העסקית הזאת חושפת היררכיה חדשה (ומטרידה) בגישה לחברות: מי שנרדף ונמלט מאלימות נאלץ לסכן את חייו ולחצות גבולות נודדים שנמתחים עד אין קץ, ומי שמעביר מיליונים בלחיצת כפתור נהנה ממסלול מהיר לאזרחות.

ראינו כבר שמדינות יעד עשירות מפעילות שיטות מתוחכמות מאוד של ניוד גבולות כדי לחסום הגעה של מהגרים לא קרואים לשטחן. אבל במה שנוגע לעשירי העולם, ממשלות יוצאות מגדרן כדי לוותר על דרישות ההגעה אל שטחן הטריטוריאלי, ובלבד שהונם הנזיל יגיע לשטחן. הוא הדין לגבי דרישות כמו ידיעת השפה או השתלבות אזרחית. מבחינת המשתתפים לאחוזון העליון, ההון מבטל את הצורך בתהליך המפרך (והבלתי אפשרי לפעמים) הדורש מעבר בשערי קבלה טריטוריאליים, לשוניים ותרבותיים. אולם אם פוטרים את בעלי הממון בקלות שכזאת מדרישות ההשתלבות האזרחית, מדוע מטילים אותן על אחרים? חוסר העקביות הזו אינו עולה בקנה אחד עם התייחסות שוויונית, עם

הליכים תקינים או עם דגש על "תרבות", אף שעקרונות אלו נאכפים בקפדנות בהקשרים אחרים. אם הגישה לאזרחות תלויה בייחוס, בכוח או בעוצמה כלכלית, הרי היא עומדת בסתירה לתפיסות דמוקרטיות, רפובליקניות, ליברליות או רדיקליות של יחסי מדינה וחברה. אם די בהעברה בנקאית כדי להפוך לחבר בקהילה, בלי שום צורך בקשר לישות המדינית - לחיים בה, למחויבות כלפיה או אפילו לנוכחות בה - הרי יש כאן שינוי שאינו צורני בלבד; זהו שינוי שנוגע בלז האזרחות, והוא עשוי להשפיע על התוכן המהותי ועל הערך הפוליטי והאקספרסיבי של ה"טובין" שבצידה.

כאמור, הסכומים המעורבים בהשגת אזרחות גבוהים. הם נעים בין שני מיליון דולר כמעט בארצות הברית (ובמחיר "מבצע" של מיליון דולר באזורים ייעודיים) ועד יותר משני מיליון ליש"ט לתושבות קבע בבריטניה (ככל שההשקעה גדלה, כך מתקצר זמן ההמתנה לרכישת המעמד). באוסטרליה, אשרת "משקיע משמעותי" פתוחה בפני כל מי שמוכן להשקיע מעל חמישה מיליון דולר אוסטרלי, ואילו עשירים מופלגים זכאים לבקש "אשרת פרימיום" שתקדם אותם במסלול מהיר לתושבות בתוך 12 חודשים, בתמורה ל-15 מיליון דולר אוסטרלי. תוכנית אשרת הזהב הפורטוגלית מעניקה תושבות למשקיעים גלובליים בתמורה לחצי מיליון אירו ברכוש או בהשקעות הון, לצד "דרישות שהייה מינימלית מופחתות מאוד".

מלטה, המדינה הקטנה ביותר באיחוד האירופי, עשתה צעד נוסף והעמידה את האזרחות בה למכירה ממש. היא מציעה התאזרחות מהירה בתמורה לתרומה בלתי חוזרת לאוצר המדינה בסך 1.15 מיליון אירו, והאזרחות בה סוללת את הדרך לאזרחות אירופית. עסקה כזאת מבטאת את מה שאף אחת ממדינות אירופה, לרבות אלה שמציעות "אשרות מוזהבות" ורישיונות תושב, לא הייתה מוכנה לעשות: היא כוללת ויתור מוחלט על דרישות הנוכחות הפיזיות וההשתלבות התרבותית. מדיניותה של מלטה עוררה סערת ביקורת שהגיעה לשיא במושב מיוחד בפרלמנט האירופי, ובסופו של דבר היא שונתה כך שתכלול דרישה רשמית לתושבות בת שנה. אבל בפועל אפשר לעמוד בדרישה זו באמצעות כתובת מקומית, מבלי שאיש יידרש להתגורר בה. בשורה התחתונה ממשלת מלטה לא נסוגה מתוכניתה השנויה במחלוקת: הצבת תג מחיר לאזרחות מלטיזית (ואירופית).^[32] "המודל העסקי" המלטיזי יובא לאירופה באמצעות גורמים מתווכים טרנס-לאומיים - משרדי עורכי דין ויועצי הון גלובליים המתמחים בסחר באזרחות. ההשראה הגיעה מניסיוןן של מדינות באיים הקריביים ובאוקיינוס השקט, שמוכרות "דרכוני נוחות" מאז שלהי שנות השבעים. כיום, כשהשוק מצוי בשפל, אפשר להנפיק דרכון טרי של אחת המדינות הללו בתוך תשעים יום תמורת כ-150 אלף דולר. התוכניות הללו מתיימרות לקיים בדיקות נאותות קפדניות, אבל בפועל הן פתוחות מזמן להונאה, לשחיתות ולהלבנת כספים. לקונים הן מספקות כניסה פטורה מאשרה למדינות רבות ויתרונות מיסוי, והן עשויות אפילו להגן על הונם של המבקשים מפני חבות דיווח לרשויות במדינת האם.

חלוקה מעמדית ומסחור שכזה של שערי הכניסה יוצרים אפליה פסולה בין קבוצות מהגרים שונות ומערערים את המחויבות לשוויון במדינות דמוקרטיות. כך, בכסות חדשה, קמה לתחייה רוח הרפאים העתיקה של התניית האזרחות בהון - תפיסה שנדרשו מאות שנות מאבק חברתי ופוליטי כדי לבטלה.

- [1] ↑ Ayelet Shachar, *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*, Harvard University Press, 2009
- [2] ↑ David Cook-Martín and David FitzGerald, "Culling the Masses: A Rejoinder," *Journal of Ethnic and Racial Studies* 38 (2015), p. 1319
- [3] ↑ Kal Raustiala, "The Geography of Justice," *Fordham Law Review* 73 (2005), p. 2501
- [4] ↑ לשם השוואה, בסוף 2015 גדר הגבול בין ארצות הברית למקסיקו נמתחה לאורך 1,000 קילומטרים בערך - כשליש מאורכו של הגבול בין שתי המדינות.
- [5] ↑ חלק זה נשען על הטיעון שפיתחתי בתוך Ayelet Shachar, *The Shifting Border: Legal Cartographies of Migration and Mobility*, Manchester University Press, 2020
- [6] ↑ "Canadians Will Need to Apply for Travel Authorization to Visit Europe from 2023" (Schengen Visa" (Info, 14 March 2019
- [7] ↑ מחקר מרתק שנערך בבריטניה הראה שהמהגרים עצמם מאמצים את המסגרת הרעיונית הזאת של מיהו מועמד ראוי לאזרחות, ומשתמשים בה כדי להבחין בין מועמדים ראויים ובין מהגרים "לא ראויים" - בפרט מי שאינם מצליחים "להוכיח שהם מסוגלים ומוכנים להיות 'אזרחים טובים'". ראו Leah Bassel, Pierre Monforte, and Kamran Khan, "Deserving Citizenship? Exploring Migrants' Experiences of the 'Citizenship Test' Process in the United Kingdom," *The British Journal of Sociology* 70 (2019), p. 24
- [8] ↑ Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, 1990, pp. 16-18
- [9] ↑ Stephen H. Legomsky, "Why Citizenship?" *Virginia Journal of International Law* 35 (1994), pp. 279, 291
- [10] ↑ William Walters, "Secure Borders, Safe Haven, Domopolitics," *Citizenship Studies* 8 (2014), pp. 237, 247
- [11] ↑ על תפקידם של מבחני האזרחות בתהליך האזרוח בארצות הברית בראשית המאה העשרים ראו Amitai Etzioni, "Citizenship Tests: A Comparative, Communitarian Perspective," *The Political Quarterly* 78 (2007), p. 353.

- [12] ↑ עבודתה של שרה ואלאס גודמן בנושא ההשתלבות האזרחית במדינות אירופה הייתה חשובה ורבת השפעה, משום שזיהתה את ההיסט מן השער השלישי לשני. ראו Sara Wallace Goodman, *Immigration and Membership Politics in Western Europe*, Cambridge University Press, 2014.
- [13] ↑ Hiroshi Motomura, *Americans in Waiting: The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*, Oxford University Press, 2007.
- [14] ↑ שם, עמ' 9-12. מוטומורה מזהה גם מודל שלישי, אך הוא חורג מגדר הדיון במאמר זה.
- [15] ↑ Christian Joppke, "Civic Integration in Western Europe: Three Debates," *West European Politics* 40 (2017), p. 1155.
- [16] ↑ עם זאת, דרישות אלו אינן נאכפות באופן גורף. ההולנדים העניקו פטורים מדרישות ה"השתלבות מחו"ל" לנכנסים ממדינות מסוימות, למשל למגיעים מאוסטרליה, קנדה, ארצות הברית, יפן ומדינות עשירות נוספות. השפעתם של תנאי ההשתלבות עוד לפני היציאה מורגשת אפוא במיוחד במקרים של בני משפחה, ובפרט אלה שמגיעים ממדינות לא-מערביות.
- [17] ↑ Saskia Bonjour, "The Transfer of Pre-Departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union," *Comparative Migration Studies* 2 (2014), p. 203.
- [18] ↑ Christian Joppke, "Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?" *Law & Ethics of Human Rights* 2 (2008), p. 1.
- [19] ↑ Liav Orgad, "The Citizen Makers: Ethical Dilemmas in Immigrant Integration," *European Law Journal* 25 (2019), pp. 524, 528.
- [20] ↑ Christian Joppke, "Immigrants and Civic Integration in Western Europe," in Keith Banting, Thomas J. Courchene and F. Leslie Seidle (eds.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Institute for Research on Public Policy, 2006, p. 15.
- [21] ↑ Tamar de Wall, "Make Sure You Belong! A Critical Assessment of Integration Requirements for Residential and Citizenship Rights in Europe," *Buffalo Human Rights Law Review* 25 (2019), p. 37.
- [22] ↑ בטקסט המתייחס לשוויון בין נשים לגברים נכתב כך: "בקנדה, גברים ונשים הם שווים לפי חוק. פתיחותה ונדיבותה של קנדה אינן משתרעות כלפי מנהגי תרבות ברבריים המקבלים פגיעה בבני זוג, רצח על רקע חילול כבוד המשפחה, הטלת מום באיבר המין הנשי, נישואים כפויים ושאר צורות של אלימות מגדרית. האשמים בפשעים אלו נענשים בחומרה בידי המשפט הפלילי בקנדה".

Triadafilos Triadafilopoulos, "Illiberal Means to Liberal Ends? Understanding Recent Immigrant Integration Policies in Europe," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37 (2011), pp. 861-880, 862

Matthew J. Gibney, "Should Citizenship be Conditional? The Ethics of Denationalization," *Journal of Politics* 74 (2013), p. 646
Shai Lavi, "Punishment and the Revocation of Citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel," *New Criminal Law Review* 13 (2010), p. 404

גודמן (לעיל הערה 12), עמ' 659.

דרישות לידיעת השפה כוללות בדרך כלל חריגים מובנים המבוססים על גיל ויכולת שכלית, אבל לא על עצם אי-ידיעת קרוא וכתוב. לעניין ההיסטוריה של בחינות השפה בארצות הברית ראו עצינוני, לעיל הערה 11.

Jeremias Stadlmair, "Earning Citizenship: Economic Criteria for Naturalisation in Nine EU Countries," *Journal of Contemporary European Studies* 26 (2018), pp. 42, 45

שם, עמ' 48 (ציטוט מממצאיו של יואכים שטרן).

Derek Heater, *A Brief History of Citizenship*, NYU Press, 2004, p. 66

Ayelet Shachar, "Citizenship for Sale?" in Ayelet Shachar, Rainer Bauböck, Irene Maffes-Flores (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017

David Ley, *Millionaire Migrants: The Monarch "Migrant" to the United States*, Wiley-Blackwell, 2010

בסוף שנת 2020, לאחר שנים של ביקורת ולאור ראיות חותכות של שחיתות והלבנת כספים, החליטה הנציבות האירופית לפתוח בהליכים משפטיים נגד מלטה.

אילת שחר היא פרופסור למשפטים ולמדע המדינה, מנהלת מכון מקס פלאנק לחקר המגוון הדתי והאתני ועומדת בו בראש המחלקה לאתיקה, משפט ופוליטיקה. מאמר זה הוא גרסה מקוצרת להרצאה השנתית שנשאה עבור כתב העת *Jurisprudence*.
תרגום: יניב פרקש
