

УДК 94:314.15-026.48(=411.16):342.724](73) “1965/1989”

**ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ ЄВРЕЙСЬКИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ З СРСР В  
ІМІГРАЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ США (1965–1989 рр.)**

Наталія ДАНИЛІВ

Львівський національний університет імені Івана Франка,  
кафедра нової та новітньої історії зарубіжних країн,  
вул. Університетська 1, 79000, Львів, Україна  
e-mail: vilynad-nr@ukr.net

Описано причини перегляду американськими політиками попередніх консервативних засад імміграційної політики, базованих на принципах ізоляціонізму. Проаналізовано політико-правові документи, які докорінно змінили до того чинну імміграційну стратегію США. Особливу увагу акцентовано на можливостях, які отримали радянські євреї після поширення на них статусу “біженців”. Досліджено трансформацію поглядів членів Конгресу, Адміністрації Президента, американського суспільства загалом та держави Ізраїль, зокрема, на імміграційні нововведення у США протягом 1965–1989 рр.

*Ключові слова:* еміграція, єврейські переселенці, біженці, імміграційне законодавство, США, СРСР.

Відмова радянського керівництва своїм громадянам у праві на вільну еміграцію, посприяла у згуртуванні американських єврейських організацій, які почали закликати американський політикум змінити чинне імміграційне законодавство – у внутрішній політиці, та належно відреагувати на радянські заборони у – зовнішній. Конгрес та Адміністрація Президента, відмовившись від колишньої ізоляціоністської політики, почали шукати додаткові аргументи у веденні “холодної війни”, ініціювавши низку кон’юнктурних змін в імміграційній політиці. Від того часу реальна можливість потрапити на постійне замешкання до США, торкалася не тільки вихідців з британських островів, а й з інших регіонів. З-поміж них спостерігаємо збільшення чисельності єврейських переселенців з СРСР.

Комплексних студій з порушеної проблеми в *історіографії* наразі немає. Закордонні дослідники, наприклад, Джеймс Гімпел та Джеймс Едвард простежили поступову зміну переконань та позицій у питаннях імміграційної політики в середовищі конгресменів та апарату Адміністрації Президента<sup>1</sup>; Кевін Макдональд описав вплив єврейського лобі на ситуацію в політичній сфері<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> James R. Edwards Jr., and James G. Gimpel, “The Changing Politics of Immigration Policymaking in Congress,” *Center for Immigration Studies*, 1998, accessed December 1, 2016, <http://cis.org/ImmigrationPolitics-CongressionalPolicymaking>

<sup>2</sup> Kevin MacDonald, “Ted Kennedy is not Responsible for the Immigration Act of 1965,” *Occidental Observer*, 2013, accessed November 15, 2016, <http://www.theoccidentalobserver.net/2013/05/ted-kennedy-did-not-pass-the-immigration-act-of-1965/>

Віктор Розенберг окреслив економічні та суспільні можливості, які створювалися для радянських євреїв одразу після їх прибуття до США<sup>3</sup>. Джерельною основою статті є закони, поправки до законодавчих актів та резолюції<sup>4</sup>, у яких відображено зміни у сфері імміграційного законодавства. Важливими матеріалами виступають спогади учасників тих подій. Зокрема, конгресмен Едвард Кеннеді описав очікування від ухвал імміграційних законів<sup>5</sup>. Політолог Девід Дьюк охарактеризував наслідки припливу значної кількості єврейських іммігрантів<sup>6</sup>. Крім того, у статті використано повідомлення з газет та інші інформаційні ресурси.

Мета статті: проаналізувати заходи у напрямку захисту інтересів єврейських переселенців з СРСР у політико-правовому полі США (1965–1989 рр.).

\*\*\*

До середини 1960-х рр. імміграційну політику в США регулювали за принципами квотної системи національного походження (*“the national origins quota system”*)<sup>8</sup>. Закон, ухвалений ще 1924 р., надавав переваги лише для заявників із Західної та Північної Європи. Відповідно, жителям Південно-Східної Європи, Азії та Африки потрапити до США на постійне місце замешкання було майже неможливо<sup>9</sup>.

Тенденції до перегляду чинного імміграційного законодавства стали актуальні після завершення Другої світової війни, коли з’явилися нові глобальні політичні орієнтири. Постійно мінлива динаміка міжнародної геополітики провокували Вашингтон зійти зі своїх попередніх позицій у багатьох питаннях, зокрема імміграційних<sup>10</sup>. Гаррі Трумен став першим президентом, котрий засудив “квотну систему за національним походженням”, назвавши її “плямою на нашому патріотизмі”<sup>11</sup>. Та, попри вето президента, Конгрес у 1952 р. проголосував за

<sup>3</sup> Rosenberg, Victor, “Refugee Status for Soviet Jewish Immigrants to the United States,” *Touro Law Review* 19, no. 2, (2015): 419–450.

<sup>4</sup> H.Con.Res.97, “Concurrent Resolution Expressing the Concern of Congress Regarding the Harassment of Soviet Jews and other Minorities,” Congress. Gov., 1977, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

<sup>5</sup> Kennedy, Edward, “The Immigration Act of 1965,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 367, (1966): 137–149.

<sup>6</sup> Дьюк, Дэвид, *Еврейский вопрос глазами американца*, (Москва: ЦентрКнига, 2001), 416; Pear, Robert, “U.S. Drafts Plans to Curb Admission of Soviet Jews,” *The New York Times*, 1989, accessed November 19, 2016, <http://www.nytimes.com>

<sup>8</sup> Kennedy, Edward, “The Immigration Act of 1965,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 367, (1966): 141.

<sup>9</sup> Kammer, Jerry, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965,” *Center for Immigration Studies*, 2015, accessed November 25, 2016, <http://cis.org/Hart-Celler-Immigration-Act-1965>

<sup>10</sup> “The 1965 Immigration Act,” *Asian Nation*, accessed November 13, 2016, <http://www.asian-nation.org/1965-immigration-act.shtml>

<sup>11</sup> Kammer, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965,” <http://cis.org/Hart-Celler-Immigration-Act-1965>

новий імміграційний закон (*McCarran-Walter Act*), який формально скасував запроваджені раніше імміграційні квоти за расовою ознакою, однак фактично зберіг систему квот за ознакою країни походження. На думку політолога Девіда Дюка, це був останній імміграційний закон у США, щоб зберегти статус-кво серед національностей, і надати перевагу іммігрантам англо-ірландського походження<sup>12</sup>. Система залишалася незмінною і після неодноразових закликів президента Двайта Ейзенгауера “посприяти ліквідації старих порядків”<sup>13</sup>.

У 1957 р. скликано Американський Єврейський Конгрес, члени якого пропагували ліквідувати стару лімітну систему. Проте Джон Кеннеді наголошував і окреслював переваги саме старої, закликаючи єврейську спільноту звернутися і до інших актуальних проблем. Варто зауважити, що після смерті одного з ініціаторів імміграційного закону, 1952 р. президент змінив свою думку з того приводу<sup>14</sup>. В розпал “холодної війни” Дж. Кеннеді вбачав використовувати імміграційну політику як психологічний інструмент проти комунізму<sup>15</sup>. На його думку, в цій ситуації потрібно було поєднати: “ліберальний ідеалізм та політичний прагматизм” і показати світові вищість ідеалів свободи, демократії, капіталізму на протидію комуністичній ідеології<sup>16</sup>.

За наступника Дж. Кеннеді – Ліндона Джонсона, впроваджено низку ліберальних законодавчих ініціатив, що стосувалися прав простих громадян і мали стати інструментом для “війни з бідністю”<sup>17</sup>. Отже, виглядає так, що пропозиція змінити попередні імміграційні закони, була лише продовженням руху за громадянські права<sup>18</sup>. Відтак Л. Джонсон почав переконувати Конгрес, що двері до США мають бути відкриті для всіх націй та релігій, а стара квотна система має бути скасована<sup>19</sup>.

У своєму зверненні до Конгресу, в січні 1965 р., президент озвучив декілька ключових тез: “рівні можливості для всіх на відміну від тоталітарних держав”, “імміграційна політика повинна стати щедрою, чесною, гнучкою”<sup>20</sup>.

Зрештою, в Конгресі з’явилися політики, які лобіювали новий закон: сенатор з Мічигану Філіп Гарт та Емануель Целлер – член Палати Представників з

---

<sup>12</sup> Дьюк, Дэвид, *Еврейский вопрос глазами американца*. (Москва: ЦентрКнига, 2001), 234.

<sup>13</sup> “The 1965 Immigration Act,” <http://www.asian-nation.org/1965-immigration-act.shtml>

<sup>14</sup> Kammer, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965,” <http://cis.org/Hart-Celler-Immigration-Act-1965>

<sup>15</sup> Shir, Bodner, “Soviet Jewish Resettlement in the U.S. and Israel,” *Bonner Center for Civic Engagement of Richmond University*, 2012, accessed November 17, 2016, <http://engage.richmond.edu/common/pdf/shir-bodner-thesis.pdf>

<sup>16</sup> “The 1965 Immigration Act,” <http://www.asian-nation.org/1965-immigration-act.shtml>

<sup>17</sup> Kammer, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965,” <http://cis.org/Hart-Celler-Immigration-Act-1965>

<sup>18</sup> “Three Decades of Mass Immigration: The Legacy of the 1965 Immigration Act,” *Center for Immigration Studies*, 1995, accessed December 3, 2016, <http://cis.org/1965ImmigrationAct-MassImmigration>

<sup>19</sup> Kennedy, “The Immigration Act of 1965,” 143.

<sup>20</sup> Ibid.145.

Нью-Йорка. Аналізуючи тодішні політичні реалії, переважна більшість конгресменів позитивно відгукнулися на заклик підтримати зміни<sup>21</sup>, проте було достатньо й тих, хто виступав проти<sup>22</sup>. Щоразу на усіх слуханнях ініціатори вдавалися до переконливих промов. Наприклад, сенатор Філіп Гарт часто наголошував про основну причину реформи: “Ми маємо обмежувати імміграцію, але не через ірраціональну концепцію, засновану на теорії етнічної переваги”<sup>23</sup>. Врешті, у вересні 1965 р. Сенат проголосував за новий Імміграційний закон, більш відомий як Закон Гарта-Целлера (*Hart Celler Immigration Act of 1965*)<sup>24</sup>. На формування суспільно-політичної думки впливали й організації, які прагнули прийняти імміграційні поправки. Серед них важливе місце займала, заснована у 1946 р., Американська імміграційна Асоціація Юристів (*American Immigration Lawyers Association*). Маючи досвід праці та фінансову підтримку, вони змогли утворити щось на кшталт коаліції всіх бізнесових, релігійних та інших імміграційних груп, котрі лобювали інтереси у сфері імміграційних процесів<sup>25</sup>.

З-поміж багатьох таких груп вирізнялися євреї, імміграція для яких була складовою національного міту: від історії про сорокарічне блукання у пошуках “землі, що молоком і медом тече”, опис якого ми можемо знайти у Біблії, до намагання створити свій “національний дім” після Першої світової війни<sup>26</sup>. Переслідування євреїв у роки Другої світової війни підштовхнули юдейські організації, зокрема, Американський Юдейський Конгрес, скеровувати всі свої зусилля на лібералізацію американської імміграції. Вони, зокрема, намагалися перешкодити у прийнятті попередніх імміграційних законів у 1921 р. (*The Emergency Quota Act*), 1924 р. (*National Origins Quota Act*), 1952 р. (*The Immigration and Nationality Act*), які обмежували імміграційні потоки<sup>27</sup>.

Ще одною важливою характеристикою єврейської імміграції була солідарність. Більшість представників єврейства в нових і комфортних умовах не забували про своїх побратимів за океаном, а продовжували різними засобами їм допомагати. Кожного разу в Палаті Представників чи в Сенаті з’являлися групи єврейських лобістів, котрі виступали у ролі затятих прихильників ідеї відкритої імміграції. Адольф Саббат, Самуель Діксейн, Еммануель Целлер, Герберт Леман,

<sup>21</sup> James R. Edwards Jr., James G. Gimpel, “The Changing Politics of Immigration Policymaking in Congress,” *Center for Immigration Studies*, 1998, accessed December 1, 2016, <http://cis.org/ImmigrationPolitics-CongressionalPolicymaking>

<sup>22</sup> Kammer, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965,” <http://cis.org/Hart-Celler-Immigration-Act-1965>

<sup>23</sup> Kennedy, “The Immigration Act of 1965,” 148.

<sup>24</sup> Kammer, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965,” <http://cis.org/Hart-Celler-Immigration-Act-1965>

<sup>25</sup> Edwards and Gimpel, “The Changing Politics of Immigration Policymaking in Congress,” <http://cis.org/ImmigrationPolitics-CongressionalPolicymaking>

<sup>26</sup> Stephen, Steinlight, “High Noon to Midnight: Why Current Immigration Policy Dooms American Jewry,” *Center for Immigration Studies*, 2004, accessed December 5, 2016, <http://cis.org/ImmigrationEffectsOnAmericanJewry>

<sup>27</sup> Дьюк, *Єврейський вопрос глазами американца*, 245.

Джейкоб Джавітс – євреї-політики, котрі меншою чи більшою мірою, скоординували свої зусилля для прийняття доленосного Імміграційного закону 1965 р<sup>28</sup>. Серед них виділявся Еммануель Целлер, який від початку своєї кар'єри виявляв постійний інтерес до долі біженців та іммігрантів. В американському політикумі він користувався значним впливом, особливо після того, як 1923 р. був обраний до Палати Представників від штату Нью-Йорк<sup>29</sup>. На противагу своїм опонентам, що вбачали загрозу у зміні імміграційного законодавства, він відкидав принцип: “зберігати Америку для американців”<sup>30</sup>.

Зрештою, для повного розуміння того, як новоприйнятий закон зміг кардинально вплинути на імміграційний процес, варто розглянути найважливіші його складові:

1. Попередня квото-національна система повинна була бути скасована до 1 липня 1968 р.
2. Для народжених Західної півкулі максимальний ліміт складав 120 тис. осіб щороку;
3. Для жителів всіх решти країн максимально допустима кількість іммігрантів визначалася у 170 тис. осіб.
4. Для кожної окремої країни була встановлена кількість, яка не мала перевищувати 20 тис. осіб щороку.
5. Визначалися три групи преференцій, поза переліченими вище категоріями: возз'єднання сімей; люди з особливими талантами та з рідкісними професійними навиками; біженці.
6. Конгрес кожного року мав право переглядати встановлені кількісні рамки і залежно від обставин змінювати їх<sup>31</sup>.

Відтоді імміграційна служба не мала звертати увагу на національне походження заявника, а допускати на законних підставах усіх, хто бажає покинути попереднє місце свого замешкання. Особливо лояльно ставилися до вихідців із Середньої Азії та комуністичних країн, зокрема СРСР. Від них не вимагали переліку всіх документів, лише найважливіші. Крім того, у перший день прибуття вони мали бути забезпечені тимчасовим житлом та фінансовою допомогою<sup>32</sup>.

Уже з наступного 1966 р. кількість іммігрантів збільшилися на декілька десятків тисяч осіб. Якщо від 1951 р. до 1960 р. загальна кількість переселенців складала 2515479, то від 1961 р. до 1970 р. – позначка сягнула 3321677. Що

---

<sup>28</sup> Дьюк, *Єврейський вопрос глазами американца*, 251.

<sup>29</sup> “Emanuel Celler,” *Jewish Virtual Library*, accessed November 28, 2016, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/biography/Celler.html>

<sup>30</sup> Kammer, “The Hart-Celler Immigration Act of 1965,” <http://cis.org/Hart-Celler-Immigration-Act-1965>

<sup>31</sup> Kennedy, “The Immigration Act of 1965,” 138.

<sup>32</sup> “Immigration and Nationality Act,” *U. S. Citizenship and Immigration Services*, accessed November 10, 2016, <https://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html>

стосується СРСР, то в 1950-х рр. до США прибула 571 особа, а в 1960-х рр. – 671 (з яких 503 євреї). Більша частина радянських євреїв прибули на правах “возз’єднання сімей”<sup>33</sup>.

Імміграційний закон 1965 р. став кульмінацією в історії єврейської імміграції до США. Щойно нові вимоги набули чинності, єврейські організації сфокусували свої зусилля, щоб надати їм більш розширене число заявок<sup>34</sup>.

В умовах ведення “холодної війни” імміграційна політика США щодо радянських євреїв проводилася вельми лояльно. Тому, як лише Радянський Союз у 1971 р. збільшив кількість виїзних віз для євреїв, американський уряд миттєво відреагував. Представник від Демократичної партії з Нью-Йорка Едвард Кох вніс законопроект, що дозволяв видати 30000 тис. спеціальних віз саме для євреїв із Радянського Союзу<sup>35</sup>.

Іншим, важливим документом в історії імміграційного законодавства стала поправка 1974 р. (*The Jackson–Vanik Amendment of 1974*) авторства конгресмена з Вашингтона – Генрі Джексона та Чарльза Веніка – члена Палати Представників з Огайо. У ній йшлося, що країни з неринковою економікою, зокрема СРСР, не зможуть отримати багатьох важливих пілг у торговельних відносинах, якщо вони не надаватимуть права емігрувати своїм громадянам<sup>36</sup>.

Через два роки Конгрес знову повернувся до обговорення імміграційної політики. Намагаючись удосконалити попереднє законодавство, уряд проголосував за нову поправку (*Immigration and Nationality Act Amendments of 1976*). Закон був покликаний захистити американський ринок праці та встановити удосконалену систему лімітного контролю у зв’язку з появою значної кількості нелегальних мігрантів. Імміграційні служби мали відбирати, передовсім, тих осіб, котрі, застосовуючи свої навички, зможуть принести користь США<sup>37</sup>. Євреї з Радянського Союзу, в основній своїй більшості, продовжували потрапляти до Сполучених Штатів на правах “возз’єднання сімей”, хоча траплялися випадки, коли деяким аплікантам надавали перевагу через їхні вміння та робочі навички<sup>38</sup>.

Американський уряд, крім внесення резолюцій та законопроектів, неодноразово висловлював стурбованість з приводу переслідувань євреїв та інших національностей СРСР. Вашингтон закликав радянське керівництво

<sup>33</sup> Тіндалл Джордж і Девід Шай, *Історія Америки*. (Львів: Літопис, 2010), 869.

<sup>34</sup> Kevin, MacDonald, “Ted Kennedy is not Responsible for the Immigration Act of 1965,” *Occidental Observer*, 2013, accessed November 15, 2016, <http://www.theoccidentalobserver.net/2013/05/ted-kennedy-did-not-pass-the-immigration-act-of-1965/>

<sup>35</sup> Victor, Rosenberg, “Refugee Status for Soviet Jewish Immigrants to the United States,” *Touro Law Review* 19, no. 2, (2015): 422.

<sup>36</sup> “Conference Proceedings: The Legacy and Consequences of Jackson–Vanik,” *Kennan Institute Occasional Papers № 300*, 2010, accessed November 19, 2016, <https://www.wilsoncenter.org>

<sup>37</sup> Beverly, Harris, “The Immigration and Nationality Act Amendments of 1976: Implications for the Alien Professional,” *Cleveland State Law Review* 26, (1977): 305.

<sup>38</sup> Dijour, Ilya, “Jewish Immigration to the United States,” *The American Jewish Year Book* 64, (1963): 78.

приєднатися до виконання Гельсінської декларації щодо свободи еміграції<sup>39</sup>. Проте, з середини 1970-х рр., в умовах зростаючого бюджетного тиску і масового припливу біженців, думки в Конгресі розділилися щодо продовження власної імміграційної політики. З одного боку, вони розуміли важливість надавати допомогу для всіх іммігрантів, зокрема для людей, переміщених в результаті воєн, голоду і політичного переслідування. З іншого боку, конгресмени мали внутрішні державні пріоритети для збереження податків і витрат на прийнятному рівні<sup>40</sup>.

Урешті, в 1980 р. обидві партії остаточно розійшлися стосовно питань, що торкалися права вільно іммігрувати. Того ж року, Конгрес ухвалив ще один закон (*The Refugee Act of 1980*), де йшлося про надання “допуску” тим іммігрантам, які потребували того насамперед<sup>41</sup>. Відповідно до цього закону, таке право мали біженці, тобто особи, котрих переслідували або котрі цілком обґрунтовано побоювалися стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віри, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань<sup>42</sup>. До категорії біженців були внесені представники деяких народів, зокрема жителі Радянського Союзу, зокрема, євреї.

У 1981 р. американські політики, під впливом нового закону, в черговий раз закликали владу СРСР припинити прояви антисемітизму та дискримінації. Підкреслювалось, що різке скорочення єврейської еміграції є морально неприйнятним<sup>43, 44</sup>. У 1982 р. прийнято дві тематичні резолюції. У першій йшлося, що питання поваги до людей в СРСР і їх дозвіл на еміграцію повинне розглянутися на 38-ій Нараді з прав людини ООН<sup>45</sup>. В іншій – зазначалося, що це завдання має виконати Держсекретар Александр Хейг<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> H.Con.Res.97, “Concurrent Resolution Expressing the Concern of Congress Regarding the Harassment of Soviet Jews and other Minorities,” *Congress. Gov.*, 1977, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

<sup>40</sup> Edwards and Gimpel, “The Changing Politics of Immigration Policymaking in Congress,” <http://cis.org/ImmigrationPolitics-CongressionalPolicymaking>

<sup>41</sup> Ibid

<sup>42</sup> Barnett, Don, “Refugee Act of 1980: National Review,” *UCDavis*, 1993, accessed November 28, 2016, <http://heather.cs.ucdavis.edu/pub/Immigration/WelfareUse/DonBarnett.html>

<sup>43</sup> H.Con.Res.229, “A Concurrent Resolution Calling the Union of Soviet Socialist Republics to end the Current Policies of Jewish Emigration Discrimination and anti-Semitism and Expressing the sense of the Congress that the Dramatic Decline of Jewish Emigration from the Union of Soviet Socialist Republics is Morally Reprehensible,” *Congress. Gov.*, 1981, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

<sup>44</sup> S.J.Res.161, “A joint resolution to appeal for the release of Soviet Jewry,” *Congress. Gov.*, 1985, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

<sup>45</sup> S.J.Res.154, “A joint resolution expressing the sense of Congress that the Government of the Soviet Union should respect the rights of its citizens to practice their religion and to emigrate, and that these matters should be among the issues raised at the thirty-eighth meeting of the United Nations Commission on Human Rights at Geneva in February 1982,” *Congress. Gov.*, 1982, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

<sup>46</sup> H.Con.Res.187, “A Concurrent Resolution Expressing the Sense of the Congress that Secretary of State Haig should, in his Upcoming Discussions with Soviet Foreign Minister Gromyko, Raise the Issue of the Basic Rights of Soviet Citizens, Particularly Freedom of Immigration and of Religion,” *Congress. Gov.*, 1981, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

Враховуючи особливу увагу до себе, радянські євреї почали деякою мірою зловживати полегшенням американського законодавства. Почастішали випадки, коли євреї, отримавши ізраїльські візи, надавали перевагу замешканню у США, а не на своїй історичній батьківщині<sup>47</sup>. Це спонукало до дискусій навколо подальшої політики уряду. Сенатор-республіканець Алан Сімпсон розкритикував закон 1980 р., вважаючи, що “заявники” часто зловживали поняттям “біженець”: “американці завжди відгукнуться на допомогу “справжнім біженцям”, але не фейковим”<sup>48</sup>. Не залишилися осторонь і представники ізраїльського парламенту. На думку Леона Дузліна, до слова “біженець” варто ставитись з надзвичайною обережністю: “Хіба можуть вони бути біженцями? Біженці, коли тікають, навіть не мають куди тікати... Хіба їм нікуди тікати?”<sup>49</sup>.

Значний вплив на перебіг дискусії мала також постійно зростаюча фінансова складова. Наприклад, у 1988 р. лише для радянських євреїв, виділено приблизно 150 млн. доларів, а в 1989 р. – 75 млн. доларів<sup>50</sup>. Крім грошової допомоги біженці отримували доступ до усіх соціальних програм, якими користувалися лише громадяни США<sup>51</sup>. Це, звісно, породжувало неспокій і серед американців. Якщо одна частина суспільства могла святкувати День солідаризації з радянськими євреями<sup>52, 53</sup>, то інших – турбувала надмірно затратна імміграційна політика<sup>54</sup>. Населення побоювалося втрати вільних робочих місць та збільшення податків, частку з яких безпосередньо витрачали, щоб розселити та створити умови для життя іммігрантів<sup>55</sup>.

Політика “перебудови” в СРСР, пов’язана з приходом до влади Михайла Горбачова, посприяла значній лібералізації в галузі радянської еміграційної політики. Кількість іммігрантів до США різко збільшилася. Статистичні дані засвідчують, що в 1987 р. прибуло всього 8155 радянських євреїв, тоді як у 1988 р. – 18965 тис., а в 1989 р. – цифра зросла аж до 48000 тис. осіб. Чиновники Адміністрації та Конгресу знову почали заявляти про своє занепокоєння з цього приводу: “Сполучені Штати більше не можуть прийняти всіх тих, хто хоче приїхати сюди, хоч протягом останніх двох десятиліть ми наполягали на тому, що радянські євреї повинні мати повну свободу у виборі свого замешкання”<sup>56</sup>.

<sup>47</sup> Golub, Judith, “Selected Issues in Soviet Jewish Migration. *International Migration Review*,” *Center for Migration Studies of New York, Inc.* 12, (1989): 79.

<sup>48</sup> Rosenberg, “Refugee Status for Soviet Jewish Immigrants to the United States,” 427.

<sup>49</sup> Ibid. 422.

<sup>50</sup> Rosenberg, “Refugee Status for Soviet Jewish Immigrants to the United States,” 430.

<sup>51</sup> Barnett, “Refugee Act of 1980: National Review,” <http://heather.cs.ucdavis.edu/pub/Immigration/WelfareUse/DonBarnett.html>

<sup>52</sup> H.J.Res.197, “A joint resolution designating March 15, 1983, as “Soviet Jewry Solidarity Day,” *Congress. Gov.*, 1983, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

<sup>53</sup> H.Res.450, “A resolution to express the sense of the House of Representatives concerning Solidarity Sunday for Soviet Jewry,” *Congress. Gov.*, 1984, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

<sup>54</sup> Дьюк, *Еврейский вопрос глазами американца*, 265.

<sup>55</sup> “Three Decades of Mass Immigration,” <http://cis.org/1965ImmigrationAct-MassImmigration>

<sup>56</sup> Pear, Robert, “U.S. Drafts Plans to Curb Admission of Soviet Jews,” *The New York Times*, 1989, accessed November 19, 2016, <http://www.nytimes.com>



Ізраїльські політики, переслідуючи власні інтереси, теж відреагували на ситуацію, що склалася. Зокрема, в 1987 р. столицю США відвідав прем'єр-міністр Ізраїлю Іцхак Шамір. Під час свого візиту до Вашингтона він попросив президента Рональда Рейгана, щоб той переглянув свою політику щодо надання статусу біженця радянським євреям: “Ви впускаєте їх до своєї країни на підставі ізраїльської візи. Це ображає нашу країну, яка дійсно потребує цих людей”<sup>57</sup>.

Прохання, які надходили ззовні та внутрішні негаразди посприяли, що від середини 1988 р. імміграційні служби США вперше почали усе більше надавати відмов. Від вересня 1988 р. і до кінця того ж року відмовили в наданні статусу біженця 5430 тис. радянських євреїв<sup>58</sup>. Представники Державного департаменту визнали, що така політика була мотивована, зокрема, бажанням заощадити гроші. Відзначалось, що лише на транспортування і переселення уряд повинен був витратити в середньому 7000 тис. доларів на кожного біженця. Крім того, Держдепартамент США заявив, що радянські євреї, у яких немає родичів або інших зв'язків у Сполучених Штатах, не відповідають статусу біженців і їх трактуватимуть як іммігрантів. Ізраїльські офіційні особи вітали нові підходи, ініційовані Сполученими Штатами, стверджуючи, що це піде їм на користь<sup>59</sup>.

Зваживши всі перелічені вище нюанси, Конгрес вирішив знову перейняти на себе законодавчу ініціативу і переглянути головні критерії визначення таких дефініцій як “іммігрант” та “біженець”, беручи до уваги те, що в одній з резолюцій 1989 р. вимагалось надати євреям з СРСР статусу саме “біженців”<sup>60</sup>. Зрештою, 1989 р. схвалено чергову зміну – більш відома, як Поправка Лаутенберга (*The Lautenberg Amendment of 1989*)<sup>61</sup>.

“Поправка Лаутенберга”, яку ініційовав Франк Лаутенберг – син бідних єврейських мігрантів з Нью-Джерсі – стала законом у 1990 р. діє до нині і складається з двох частин<sup>62</sup>. Перша належить до групи, яку репрезентували релігійні меншини: євреї, євангелісти, активні члени української католицької або православної церкви, що живуть на території колишнього Радянського Союзу. Якщо претенденти доводять факт свого багаторічного переслідування, то автоматично отримують перевагу. Друга частина цього документа надає певні пільги особам колишнього Радянського Союзу, які раніше подавалися на імміграційну візу, але з тих чи інших причин їм відмовили в отриманні статусу

---

<sup>57</sup> Rosenberg, “Refugee Status for Soviet Jewish Immigrants to the United States,” 438.

<sup>58</sup> Ibid. 428.

<sup>59</sup> Pear, “U.S. Drafts Plans to Curb Admission of Soviet Jews,” <http://www.nytimes.com>

<sup>60</sup> H.Con.Res.73, “Expressing the sense of the Congress that the number of refugees admitted to the United States and the appropriation for programs for refugee migration and resettlement should be increased and that the Department of Justice should reestablish the presumption that Jews and members of other religious minorities emigrating from the Soviet Union qualify for refugee status for admission to the United States,” *Congress. Gov.*, 1989, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>

<sup>61</sup> Melanie, Nezer, “Honoring Frank Lautenberg’s,” *Roll Call*, 2014, accessed November 19, 2016, [http://www.rollcall.com/news/honoring\\_frank\\_lautenbergs\\_legacy\\_for\\_refugees\\_commentary-233499-1.html](http://www.rollcall.com/news/honoring_frank_lautenbergs_legacy_for_refugees_commentary-233499-1.html)

<sup>62</sup> Ibid.

біженця. Замість повної відмови у в'їзді до США їм пропонували отримати статус “пароль”, тобто в'їхати до Америки і по закінченні одного року подати петицію, щоб отримати грінкарту (*GreenCard*), а в подальшому і петицію про натуралізацію<sup>63</sup>.

Єдине, що вимагалось від потенційних біженців – надати цілком обґрунтовані докази того, що їх переслідували. На випадок підтвердження усіх документів, імміграційна служба надавала їм допуск до країни. Одразу ж, після приїзду на територію США, біженці отримували грошову допомогу та соціальну безпеку (харчові талони, медичні страхівки, тимчасове житло, мовні курси, програми професійного навчання і т. ін.). Всі інші іммігранти та особи зі статусом “пароль” не мали права користуватися державною допомогою. Натомість, вони мали надати докази того, що їх чекають родичі, друзі, релігійні організації чи роботодавець, які змогли б виступити для них як спонсори<sup>64</sup>.

Цей закон спричинив найбільший ажітаж серед колишніх громадян Радянського Союзу, а після його розпаду Російська Федерація очолила список країн за кількістю біженців, що опинилися у США. Більша частина новоприбулих була приємно вражена усіма соціальними допомогоюми, які там надавали. В московській газеті “Незалежність” у 1991 р. надруковано інтерв'ю респондентки, яка виїхала декілька років перед тим до США: “Пільги реальні. Наш син відвідував чудову приватну школу, за яку ми не заплатили ні цента. Апартаменти, у яких ми жили протягом трьох років, були достатньо комфортні...” Зараз у США живуть близько 90 % євреїв чи їх нащадків, які потрапили до цієї країни саме завдяки ухваленій “Поправці Лаутенберга”<sup>65</sup>.

Отже, США, в нових умовах ведення “холодної війни”, впродовж трьох десятиліть, кардинально змінили чинне імміграційне законодавство, як один з проявів колишньої ізоляціоністської політики. Новоприйняті резолюції, поправки та законодавчі акти трансформували імміграційну політику від квото-національної системи до “імміграції рівних можливостей”, надавши право всім народам без винятку на законних підставах в'їхати до США на постійне замешкання. Особливі переваги були надані радянським євреям, які легко могли потрапити до США на правах біженців, отримуючи при тому значні переваги порівняно з іншими групами іммігрантів.

---

<sup>63</sup> “Поправка Лаутенберга,” *Еврейский мир. Газета русскоязычной Америки*, предоставлення доступа 3 декабря 2016, <http://evreimir.com/3410/>

<sup>64</sup> Perry, Jeffrey, “The Lautenberg Amendment,” *Blog Jeffrey B. Perry*, 2013, accessed November 28, 2016, <http://www.jeffreybperry.net/blog.htm?post=914303>

<sup>65</sup> Barnett, “Refugee Act of 1980: National Review,” <http://heather.cs.ucdavis.edu/pub/Immigration/WelfareUse/DonBarnett.html>

## THE PROTECTION OF JEWISH IMMIGRANTS FROM THE SOVIET UNION IN THE AMERICAN IMMIGRATION LEGISLATION (1965–1989)

Natalia DANYLIV

Ivan Franko National University of Lviv  
Department of Modern and Contemporary History of Foreign Countries  
Universytetska str. 1, 79000, Lviv, Ukraine  
e-mail: vilynad-nr@ukr.net

The refusal of Soviet authority to liberate emigration to its citizens, assisted in rallying American Jewish organizations, urged politicians to change the current American immigration law – in its domestic policy and appropriately respond to the Soviet barring – outside. The Congress and the Administration of the President, abandoning the former isolationist policy, initiated a series of changes in immigration policy. The real opportunity to get the permanent residence in the US touched not only people from the British islands, but also from other regions. Among them are plenty of Jewish immigrants from the Soviet Union. The main purpose of the article is to analyze the measures that were taken to protect the interests of Jewish immigrants from the Soviet Union regime in 1965–1989.

At the height of the “cold war”, John Kennedy and Lyndon Johnson saw the using of immigration policy as a psychological tool against the communism. According them, in this situation it was necessary to combine the “liberal idealism and the political pragmatism” and to show the world the superiority of the ideals of freedom, democracy, capitalism which are opposite to the communist ideology.

The replacement of “the national origins quota system” for the “principle of equal opportunities” in 1965, when Senate voted for a new Immigration Act which is better known as the Hart Celler Immigration Act. By the mid-1960s, the immigration policy in the United States was governed by the principles of the national origins quota system. The advantages were granted only to applicants from Western and Northern Europe. Accordingly, it was almost impossible for people of South-Eastern Europe, Asia and Africa to enter the United States for permanent residence.

The other important document in the history of immigration is The Jackson–Vanik Amendment of 1974. It stated that the countries with non-market economics, including the Soviet Union, would not receive any important benefits in the trade relations if they do not provide the emigration right to its citizens. The definition of the term “refugee” was giving them certain advantages.

The only thing, which was required from the potential refugees, was to provide the well-founded evidence that they were persecuted. If applicants had proved the fact of persecution, they would have automatically got the preference.

*In conclusion*, new US resolutions, amendments and legislation transformed the immigration policy and the “national quota system” into the “immigration equal opportunities”, giving the right to all nations without exception to legally enter the United States for permanent residence. Specific benefits were granted to the Soviet Jews who could easily enter the United States as refugees, receiving a significant advantage compared to other groups of immigrants.

*Keywords:* emigration, Jewish immigrants, refugees, immigration legislation, USA, Soviet Union.

### REFERENCES

- Barnett, Don, “Refugee Act of 1980: National Review,” *UCDavis*, 1993, accessed November 28, 2016, <http://heather.cs.ucdavis.edu/pub/Immigration/WelfareUse/DonBarnett.html>  
Beverly, Harris, “The Immigration and Nationality Act Amendments of 1976: Implications for the Alien Professional,” *Cleveland State Law Review* 26, (1977): 295–324.

- Bodner, Shir, "Soviet Jewish Resettlement in the U.S. and Israel," *Bonner Center for Civic Engagement of Richmond University*, 2012, accessed November 17, 2016, <http://engage.richmond.edu/common/pdf/shir-bodner-thesis.pdf>
- "Conference Proceedings: The Legacy and Consequences of Jackson –Vanic," *Kennan Institute Occasional Papers* 1 300, 2010, accessed November 19, 2016, <https://www.wilsoncenter.org>
- Dijour, Ilya, "Jewish Immigration to the United States," *The American Jewish Year Book* 64, (1963): 77–79.
- Duke, David. *The Jewish Question by the Americans Eyes*. Moscow: Tsentrknyga, 2001. (in Russian)
- Edwards, James, and Gimpel, James, "The Changing Politics of Immigration Policymaking in Congress," *Center for Immigration Studies*, 1998, accessed December 1, 2016, <http://cis.org/ImmigrationPolitics-CongressionalPolicymaking>
- "Emanuel Celler," *Jewish Virtual Library*, accessed November 28, 2016, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/biography/Celler.html>
- Golub, Judith, "Selected Issues in Soviet Jewish Migration. International Migration Review," *Center for Migration Studies of New York, Inc.* 12, (1989): 75–88.
- H.Con.Res.73, "Expressing the sense of the Congress that the number of refugees admitted to the United States and the appropriation for programs for refugee migration and resettlement should be increased and that the Department of Justice should reestablish the presumption that Jews and members of other religious minorities emigrating from the Soviet Union qualify for refugee status for admission to the United States," *Congress. Gov.*, 1989, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>
- H.Con.Res.97, "Concurrent Resolution Expressing the Concern of Congress Regarding the Harassment of Soviet Jews and other Minorities," *Congress. Gov.*, 1977, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>
- H.Con.Res.187, "A Concurrent Resolution Expressing the Sense of the Congress that Secretary of State Haig should, in his Upcoming Discussions with Soviet Foreign Minister Gromyko, Raise the Issue of the Basic Rights of Soviet Citizens, Particularly Freedom of Immigration and of Religion," *Congress. Gov.*, 1981, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>
- H.Con.Res.229, "A Concurrent Resolution Calling the Union of Soviet Socialist Republics to end the Current Policies of Jewish Emigration Discrimination and anti-Semitism and Expressing the sense of the Congress that the Dramatic Decline of Jewish Emigration from the Union of Soviet Socialist Republics is Morally Reprehensible," *Congress. Gov.*, 1981, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>
- H.J.Res.197, "A joint resolution designating March 15, 1983, as "Soviet Jewry Solidarity Day," *Congress. Gov.*, 1983, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>
- H.Res.450, "A resolution to express the sense of the House of Representatives concerning Solidarity Sunday for Soviet Jewry," *Congress. Gov.*, 1984, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>
- "Immigration and Nationality Act," *U. S. Citizenship and Immigration Services*, accessed November 10, 2016, <https://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html>
- Kammer, Jerry, "The Hart-Celler Immigration Act of 1965," *Center for Immigration Studies*, 2015, accessed November 25, 2016, <http://cis.org/Hart-Celler-Immigration-Act-1965>

- Kennedy, Edward, "The Immigration Act of 1965," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 367, (1966): 137–149.
- MacDonald, Kevin, "Ted Kennedy is not Responsible for the Immigration Act of 1965," *Occidental Observer*, 2013, accessed November 15, 2016, <http://www.theoccidentalobserver.net/2013/05/ted-kennedy-did-not-pass-the-immigration-act-of-1965/>
- Nezer, Melanie, "Honoring Frank Lautenberg's," *Roll Call*, 2014, accessed November 19, 2016, [http://www.rollcall.com/news/honoring\\_frank\\_lautenbergs\\_legacy\\_for\\_refugees\\_commentary-233499-1.html](http://www.rollcall.com/news/honoring_frank_lautenbergs_legacy_for_refugees_commentary-233499-1.html)
- Pear, Robert, "U.S. Drafts Plans to Curb Admission of Soviet Jews," *The New York Times*, 1989, accessed November 19, 2016, <http://www.nytimes.com>
- Perry, Jeffrey, "The Lautenberg Amendment," *Blog Jeffrey B. Perry*, 2013, accessed November 28, 2016, <http://www.jeffreybperry.net/blog.htm?post=914303>
- Rosenberg, Victor, "Refugee Status for Soviet Jewish Immigrants to the United States," *Touro Law Review* 19, no. 2, (2015): 419–450.
- S.J.Res. 154, "A joint resolution expressing the sense of Congress that the Government of the Soviet Union should respect the rights of its citizens to practice their religion and to emigrate, and that these matters should be among the issues raised at the thirty-eighth meeting of the United Nations Commission on Human Rights at Geneva in February 1982," *Congress. Gov.*, 1982, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>
- S.J.Res. 161, "A joint resolution to appeal for the release of Soviet Jewry," *Congress. Gov.*, 1985, accessed December 10, 2016, <https://www.congress.gov>
- Steinlight, Stephen, "High Noon to Midnight: Why Current Immigration Policy Dooms American Jewry," *Center for Immigration Studies*, 2004, accessed December 5, 2016, <http://cis.org/ImmigrationEffectsOnAmericanJewry>
- "The 1965 Immigration Act," *Asian Nation*, accessed November 13, 2016, <http://www.asian-nation.org/1965-immigration-act.shtml>
- "The Lautenberg Amendment," *Evreiskiy Myr. Hazeta Russkoiazychnoi Ameriky*, accessed December 3, 2016, <http://evreimir.com/3410/> (in Russian)
- "Three Decades of Mass Immigration: The Legacy of the 1965 Immigration Act," *Center for Immigration Studies*, 1995, accessed December 3, 2016, <http://cis.org/1965ImmigrationAct-MassImmigration>
- Tindall, George, and Shay, David. *American History*. Lviv: Litopys, 2010. (in Ukrainian).