

הפורום לזכויות פליטים  
المنتدى لحقوق اللاجئين  
Refugees' Rights Forum



**עקרונות להגנה על מבקשי מקלט ופליטים**

יוני 2008

# הפורום לזכויות פליטים المنتدى لحقوق اللاجئين Refugees' Rights Forum



פברואר 2008

## עקרונות מנחים להגנה על פליטים ומבקשי מקלט\* במדינת ישראל

1. היחס לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל יתבסס בראש ובראשונה על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו, בכבודו ובהיותו בן-חורין.
2. מדינת ישראל תעניק מקלט בטוח ומעמד לאנשים נרדפים ועקורים, בהתאם להתחייבויות הבין-לאומיות שנטלה על עצמה כאשר הצטרפה לאמנת הפליטים הבין-לאומית משנת 1951, ובהתאם לאמנות בין-לאומיות נוספות בדבר זכויות האדם, שלהן היא חברה. על מדינת ישראל לקלוט פליטים מתוך הכרה בלקח ההיסטורי שהביא לגיבוש אמנת הפליטים הבין-לאומית, כביטוי לחברותה במשפחת העמים, וכמתחייב מערכי הדמוקרטיה וזכויות האדם.
3. מדינת ישראל לא תגרש ולא תחזיר אדם למקום בו צפויה סכנה לחייו, לשלמות גופו או לחירותו. אדם הצפוי לסכנה כאמור, יהיה זכאי להגנה אשר תאפשר לו קיום נאות בכבוד.
4. אדם שקיים לגביו חשש מבוסס כי יירדף בגין גזעו, דתו, זהותו הלאומית, השקפתו הפוליטית או השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת, הוא פליט הזכאי להגנה.
5. על מדינת ישראל לייסד מערכת מקלט נגישה, הוגנת ויעילה.
6. יש להבטיח שיישמר עקרון השוויון בין מבקשי מקלט לכל אורך הליך הברור של בקשת המקלט.
7. על מדינת ישראל להימנע ממעצרים של מבקשי מקלט.
8. על מדינת ישראל להבטיח כי ישמרו זכויותיהם של ילדים מבקשי מקלט, ובכלל זה זכויותיהם לחיים, להתפתחות, לזהות, והזכות שלא להיות מופרדים מעל הוריהם. בכל החלטות הנוגעות לילדים תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה.
9. על מדינת ישראל להבטיח את זכותם של מבקשי המקלט והפליטים לקיום נאות בכבוד. בכלל זה יש להבטיח את הזכויות לעבודה, לדיור, לרווחה, לבריאות ולחינוך.
10. על מדינת ישראל להגן על זכותם של פליטים ושל בני משפחתם לקיים חיי משפחה.
11. על מדינת ישראל לפעול למען שילובם של פליטים בחברה הישראלית, ולאפשר להם, לאחר פרק זמן שיקבע, לרכוש מעמד של קבע בישראל.

\* "פליטים" הם אנשים שהוכרו רשמית כפליטים על-פי האמנה הבין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951; "מבקשי מקלט" הם מי שביקשו הגנה על-פי האמנה, אך בקשתם טרם הוכרעה.

## דברי הסבר לעקרונות המנחים

### **עיקרון 1.**

מקור ההשראה לעיקרון זה הוא חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. סעיף 1 לחוק פורש את חלותו על כל אדם, ולפיכך חל ממילא על מבקש מקלט או פליט הנמצאים בישראל. מצאנו לנכון לחזור ולהדגיש זאת, שכן זהו הצידוק העיקרי העומד גם בבסיסה של אמנת הפליטים הבין-לאומית.

### **עיקרון 2.**

עיקרון זה מבטא את מחויבותה העמוקה של מדינת ישראל, החוקית והמוסרית, להגן על פליטים ועל מבקשי מקלט. רוב מדינות העולם (147 מדינות) חברות כיום לאמנה הבין-לאומית או לפרוטוקול שלה משנת 1967. על רקע שואת יהודי אירופה, מדינת ישראל וארגונים יהודיים רבים ייחסו חשיבות רבה להשתתפות בניסוח האמנה ובקידומה. מדינת ישראל חברה עד היום במוסדות האמנה. הזכות לבקש מקלט הוכרה כזכות אדם בסיסית גם בהכרזה הבין-לאומית בדבר זכויות האדם משנת 1948.

### **עיקרון 3.**

זהו עקרון ה-Non-Refoulement (איסור גירוש או החזרה), עיקרון יסוד באמנת הפליטים הבין-לאומית. העיקרון מקובל כיום כחלק מן המשפט הבין-לאומי המנהגי, המחייב גם מדינות שאינן חתומות על אמנת הפליטים או על הפרוטוקול שלה. בית המשפט העליון קבע בפרשת אל-טאי כב' כי עיקרון זה מהווה חלק מן המשפט הפנימי הישראלי ומחייב כל רשות בהפעלת סמכויותיה (בג"ץ 4702/94). עיקרון זה מעוגן גם באמנה נגד עינויים שישראל חברה לה.

ההגנה המוקנית לפי עיקרון זה אינה מתמצה באיסור על גירוש או החזרה של אדם למקום סכנה, אלא גם מחייבת את מדינת המקלט לספק את צרכי הקיום שלו ולכבד את זכויות האדם שלו. הזכויות שלהן זכאים פליטים ומבקשי בישראל מעוגנות באמנות בין-לאומיות כמו האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966; האמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות משנת 1966; האמנה בדבר ביעור כל הצורות של ההפליה הגזעית משנת 1956; האמנה בדבר זכויות הילד משנת 1989; האמנה הבין-לאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים משנת 1979, ואמנות אחרות.

### **עיקרון 4.**

עיקרון זה מתבסס על הגדרת הפליט כפי שהיא מופיעה באמנת הפליטים הבין-לאומית משנת 1951. מדינות החברות לאמנה אינן רשאיות לצמצם את ההגדרה (אך יכולות כמובן להרחיב אותה ולכלול בה אנשים נוספים). במהלך השנים, זכתה ההגדרה של פליט לפירוש בידי נציבות האו"ם לפליטים ובידי בתי-משפט גבוהים במדינות שונות. כיום מקובל לכלול בקבוצה של "שייכים לקבוצה חברתית מסוימת" גם נשים הנרדפות על רקע מגדרי, או אנשים הנרדפים על רקע נטייתם המינית. כמו כן נקבע במדינות רבות כי הרדיפה אינה חייבת בהכרח להיות בידי רשויות המדינה או מטעמן, וכי אם המדינה אינה מסוגלת או אינה מעוניינת לספק הגנה מפני רדיפתו של גורם לא מדינתי, יכול העניין להיחשב "רדיפה".

### **עיקרון 5.**

על-פי דיני הפליטים, אדם הוא פליט כאשר הוא עומד בתנאי ההגדרה הקבועה באמנת הפליטים. כאשר מדינה מכירה באדם מסוים כ"פליט", היא מכירה במצבו של מבקש המקלט ומתחייבת להעניק לו הגנה. זו החלטה גורלית מבחינתו של מבקש המקלט, ותוצאותיה עלולות להיות הרות אסון (החזרת אדם למקום בו צפויה לו סכנת חיים) ובלתי הפיכות. מכאן החשיבות של הליך הבחינה של בקשת המקלט וההכרה כפליט. החברות באמנת הפליטים הבין-לאומית מחייבות להקים מנגנון לבחינת בקשות המקלט. מנגנון כזה לא הוקם במדינת ישראל עד היום, וישראל נשענת, במידה רבה, על שירותיה של נציבות האו"ם לפליטים כדי לבחון את בקשות המקלט המוגשות בתחומה. בשל הגידול שחל בבקשות למקלט המוגשות בישראל, הבקשות מתעכבות זמן רב. מצב דברים זה מחייב את מדינת ישראל להקים מערכת עצמאית לבחינת הבקשות. למדינה וכן למבקשי המקלט יש אינטרס ביעילותה של המערכת, כדי שמבקשי מקלט לא יאולצו להמתין להחלטות בדבר גורלם מעבר לפרק הזמן המתחייב לצורך קיומם של הליכים הוגנים.

מערכת בחינת מקלט זו חייבת להיות נגישה לכל אדם, שכן כאמור, הזכות לבקש מקלט היא זכות אדם בסיסית. על מערכת זו לשמור על כל כללי הוגנות ובכלל זה: להכיר בזכותם של מבקשי המקלט להיות מיוצגים; להעמיד לרשותם מתורגמנים; לספק להם הסברים ברורים ומפורטים על ההליך; להבטיח כי ההחלטה תתקבל בידי מי שהוכשרו לקבלה; לאפשר זכות שימוע לכל מבקש מקלט, לרבות הזכות להגיב על טענות או השגות המתייחסות לבקשתו; להעמיד לרשות מבקשי מקלט את הפרוטוקולים של עדותם וכל מידע אחר המשמש לצורך הכרעה בעניינם; לנמק בפירוט כל החלטה הדוחה בקשה למקלט; להעניק זכות ערעור לערכאה עצמאית, ועוד.

## עיקרון 6.

הזכות לשוויון היא מערכי היסוד של שיטת המשפט הישראלית, והיא מחייבת את הרשויות גם במסגרת הליכי הטיפול בבקשות מקלט והענקת הגנה לפליטים ולמבקשי מקלט. גם אמנת הפליטים הבין-לאומית עצמה אוסרת להפלות בין מבקשי מקלט על בסיס גזע, דתם או מדינת מוצאם (סעיף 3 לאמנה).

## עיקרון 7.

מבקשי מקלט הנמלטים מארצותיהם נאלצים לעתים קרובות לחצות גבולות ללא היתר. אמנת הפליטים הבין-לאומית הכירה במציאות זו, והורתה (בסעיף 31) כי בתנאים מסוימים, אין לנקוט סנקציות כלפי מבקשי מקלט בגין כניסה לא חוקית לשטח מדינת המקלט. נציבות האו"ם לפליטים, הפרשנית המוסמכת של אמנת הפליטים הבין-לאומית, חיוותה דעה עקרונית כי מעצרים של מבקשי מקלט, מטבע, אינו רצוי. נראה, כי מעצרים של פליטים ומבקשי מקלט הפך בישראל לברירת המחדל. חמור מכך, מעצרים של מבקשי מקלט רבים משמש אמצעי כדי להרתיע מבקשי מקלט פוטנציאליים העשויים לבוא לישראל. מעצר הרתעתי כזה אף אסור לפי הדין בישראל (פרשת אל טאיי שנזכרה לעיל). נקודת המוצא לגבי מעצר של מבקשי מקלט חייבת להיות הפוכה. בשם הזכות הבסיסית לחירות והזכות לבקש מקלט, אין לעצור מבקשי מקלט אלא במקרים חריגים של צורך, וחובה לשקול תחילה קיומן של חלופות למעצר.

נציבות האו"ם לפליטים קובעת כי מעצר מבקשי מקלט יכול להיות מוצדק רק במקרים הבאים:

1. כאשר זהות המבקש אינה ידועה או שנויה במחלוקת;
  2. לצורך ריאיון ראשוני לבירור עילת המקלט (לא מעצר למשך כל תקופת בחינת בקשת המקלט);
  3. כאשר מבקשי מקלט השמידו את מסמכי הנסיעה שלהם או הציגו מסמכים כוזבים כזוהי כוונתם להונות את הרשויות הבוחנות את בקשת המקלט באשר לזהותם;
  4. כדי להגן על בטחון הציבור והסדר הציבורי, וזאת כאשר הוכח כי למבקש המקלט עבר פלילי או קשרים אשר בעטיים הוא עלול להוות סכנה.
- במקרים החריגים בהם המדינה עוצרת מבקשי מקלט, עליה לעשות כן בהתאם לחוק ולתקופה המינימלית הדרושה. כן יש להקפיד על כללים נוספים שהתוותה נציבות האו"ם לפליטים (למשל, איסור להחזיק מבקשי מקלט עם עצירים או אסירים פליליים). אין לעצור מבקשי מקלט קטינים.

## עיקרון 8.

על פי האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד לה חברה מדינת ישראל (סעיפים 3, 6, 7, 8, 9, ו-12), על ישראל להכיר בילדים כאוכלוסייה פגיעה, לספק את זכותם לדיוור מתאים ולחינוך, להיות קשובה לצרכיהם המיוחדים במהלך הליך בחינת המקלט, וכן להבטיח לילדים המסוגלים לכך, את הזכות להביע את דעתם בחופשיות בכל עניין הנוגע להם, תוך מתן משקל ראוי לדעותיהם, בהתאם לגיל ולמידת הבגרות.

## עיקרון 9.

הזכות לעבודה, לרווחה, לרמת חיים נאותה (ובכלל זה לדיוור), והזכות לבריאות ולחינוך הן זכויות יסוד באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות חברתיות וכלכליות עליה חתומה ישראל (סעיפים 6, 9, 11, 12, ו-13). גם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו התפרש בפסיקה כמבטיח זכויות אלה, לפחות ברמתן הבסיסית. מטרתו של עיקרון זה הוא למנוע מצבים, שלמרבה הצער הפכו שכיחים בישראל, בהם נותרים מבקשי מקלט ברחובות, ללא מחסה, ללא מזון וללא יכולת לקיים את עצמם.

## עיקרון 10.

המשפט הבין-לאומי והמשפט הישראלי מכירים במשפחה כיחידה חברתית טבעית ויסודית, הזכאית להגנת המדינה. יש לכבד זכות זו גם ביחס לפליטים ובני-משפחתם. פליטים ומבקשי מקלט מופרדים, לעתים קרובות, במהלך מנוסתם מעל בני-משפחתם. על מדינת ישראל להכיר בחשיבות התא המשפחתי ולאפשר לפליטים כאלה להתאחד עם בני-משפחתם הקרובים בישראל. על מדינת ישראל להגן על תאים משפחתיים שהקימו מבקשי מקלט ופליטים בעת שהותם בישראל. חשיבות המשפחה צריכה להנחות את הרשויות גם בטיפולן בקטינים לא מלווים (לצורך מציאת אפוטרופוס, או במקרה הצורך, לצורך אימוצם).

## עיקרון 11.

סעיף 34 באמנת הפליטים הבין-לאומית מורה למדינות חברות להקל ככל יכולתן על השתלבותם של פליטים בחברה ועל התאזרחותם בקרבה. העיקרון מכיר בטרואמה הנובעת מפליטות, ומבקש להבטיח, כי מי שהיה פליט ומצא מקלט בטוח, לא יאלץ להיעקר לאחר מספר שנים ולהתמודד מחדש עם קשיי המעבר והקליטה במקום אחר. לכן יש ליצור גם בישראל מתווה, שבסיומו יוכלו פליטים לקבל מעמד של קבע.

**הפורום לזכויות פליטים** כולל שמונה ארגוני זכויות האדם, הפועלים בשיתוף פעולה לקידום ההכרה בזכויותיהם של מבקשי מקלט ופליטים בישראל. הפורום הוקם בסיוע **הקרן החדשה לישראל** כדי לגבש מסמך מדיניות מעמיק, אשר יעסוק בכל ההיבטים הנוגעים להגנה על פליטים ועל זכויותיהם, כולל פתרונות לטווח ארוך. הפורום מבקש להצביע על הליקויים במדיניות הממשלה, ולהביא לתיקונם באופן ההולם את מחויבויותיה החוקיות והמוסריות של מדינת ישראל. מחויבויות אלה נובעות הן מחתימתה על האמנה הבינלאומית להגנה על זכויות פליטים והן מכבוד ערכי הדמוקרטיה וזכויות האדם.

הפורום מורכב מהארגונים הבאים:

**האגודה לזכויות האזרח בישראל** - ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל. מטרתו היא להגן על כל קשת זכויות האדם עבור כל בני האדם בישראל, בשטחים הכבושים ובכל מקום שבו נפגעות זכויות על-ידי הרשויות הישראליות. האגודה פועלת לקידום זכויות אדם באמצעות ייזום חקיקה, התדייניות משפטיות, חינוך, הסברה, התכתבות עם גורמי ממשל וטיפול בפניות ציבור.

**מוקד סיוע לעובדים זרים** - "מוקד סיוע לעובדים זרים" היא עמותה א-מפלגתית וללא מטרת רווח, הפועלת להגנה על זכויותיהם של מהגרי עבודה ופליטים ולמיגור הסחר בבני אדם בישראל, מתוך שאיפה לבנות חברה ישראלית צודקת, שוויונית ודמוקרטית המקדמת סובלנות והגנה על חלשים. פעילות המוקד כוללת מתן מידע על זכויות, ייעוץ וייצוג משפטי, הגברת מודעות הציבור וקידום מדיניות שתמנע עבדות מודרנית בישראל.

**רופאים לזכויות אדם** - העמותה נאבקה למען זכויות אדם בכלל, והזכות לבריאות בפרט, בישראל ובשטחים הכבושים. עמותת רופאים לזכויות אדם מאמינה כי לכל אדם יש זכות לבריאות, וכי זכות זו היא הבסיס למימושן של זכויות אדם אחרות. רופאים לזכויות אדם מאמינים כי זוהי חובתה של מדינת ישראל ליישם זכות זו באופן שוויוני כלפי כל הקהילות וכל הפרטים תחת שליטתה.

**התכנית לזכויות פליטים** בפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן באוניברסיטת תל-אביב – עוסקת הן בהיבטים האקדמיים של פליטים ומבקשי מקלט, כמו הוראת דיני פליטים וחקר הנושא, והן בהיבטים מעשיים כמו הענקת סיוע משפטי לפליטים ולמבקשי מקלט, ופעילות לקידום מדיניות המקלט של מדינת ישראל. התכנית מכשירה מדי שנה כעשרים סטודנטים למשפטים לייצג פליטים ומבקשי מקלט.

**אמנסטי אינטרנשיונל** - ארגון פעילים בינלאומי, הפועל למניעת הפרות חמורות של זכויות אדם. אמנסטי ישראל פעיל בהגנה על זכויותיהם של פליטים ומבקשי מקלט בישראל, ברמה הציבורית, הממשלתית והפרלמנטרית. הארגון פועל להעלאת המודעות בקרב הציבור ומקבלי החלטות למחויבויות החוקיות והמוסריות שיש למדינת ישראל כלפי הפליטים ומבקשי המקלט.

**א.ס.ף. ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט** - נוסד בתחילת 2007 במטרה לסייע בחיזוק יכולות ההתמודדות של פליטים ומבקשי מקלט עם מציאות חיי הפליטות בארץ. א.ס.ף מספק סיוע חירום הומניטארי, סיוע פסיכו-סוציאלי ועוסק בהעצמה קהילתית. הארגון מסייע בהכוונתם של פליטים ומבקשי מקלט למקומות עבודה ומגורים ברחבי הארץ.

**המרכז לפיתוח פליטים אפריקאים (ARDC)** - נוסד בשנת 2004 במטרה לסייע, לתמוך ולהעצים את קהילת מבקשי המקלט והפליטים האפריקאים בישראל, ולקדם מדיניות מקלט הוגנת ואנושית. המרכז מייצג פליטים מקרוב לעשר מדינות בכל רחבי אפריקה. עבודתו מתמקדת במתן סיוע הומניטארי ופרטני, וכן בהעצמתן ואיחודן הקהילות שונות של מבקשי המקלט והפליטים האפריקאים בישראל.

**קו לעובד** – עמותה ללא כוונת רווח שמטרתה להגן על זכויות העובדים המקופחים ביותר במשק הישראלי, בעיקר: מהגרי עבודה, פלסטינים מהשטחים הכבושים, ואזרחים ישראלים בעלי הכנסה נמוכה.