

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

טלי קריצמן,
אדריאנה קמפ*

מבוא א. מהו פליט? בין משפט בין-לאומי לבין נהלים מקומיים א. ב. מי הם הפליטים בישראל? ג. מבט ארגוני על שדה הפליטות בישראל: בין המשטר הגלובלי ובין החברה האזרחית המקומית ד. קואליציות מוזרות: מדינה, ארגונים לא ממשלתיים ועמותת הפליטים א. החזית האינסטרומנטלית: משא ומתן על תוכן של הקטגוריות המשפטיות א. החזית הסמלית: כינונה של ישראל כמדינת מקלט זמנית א. הפנייה לאפיק הטרנס-לאומי א. ה. סיכום.

מבוא

בחום הקיץ הישראלי היוקד, באוגוסט 2002, התמקמו כמה עשרות מבקשי מקלט לא יהודים ממוצא אתיופי – גברים, נשים וילדים – במדשאות שמול נציבות האו"ם לענייני פליטים בירושלים והכריזו על שביתת רעב. משוכנים באוהלים, שנתרמו להם על ידי עמותת רופאים לזכויות אדם, ואוחזים בשלטי מחאה הלינו השוכתים על שחרף העובדה שחלפו שנים ארוכות מאז ביקשו הכרה כפליטים ומעמד בישראל, שנים שבמהלכן שהו חסרי זכויות ומעמד בישראל, בקשותיהן טרם נענו. בתום 23 ימי שביתת רעב, אשר גבו מחיר בריאותי קשה מחלק מן השוכתים,¹ ולאחר התערבותם הפעילה של ארגוני זכויות אדם שונים, של אישי ציבור² ושל התקשורת החליט משרד הפנים להעניק להם מקלט בישראל, החלטה שבוצעה בפועל רק שבועות לאחר שהתקבלה.³

* טלי קריצמן היא דוקטורנטית ומרצה מהחוג בפקולטה למשפטים האוניברסיטת תל-אביב, עמיתת מחקר ע"ש Fox (פוקס) באוניברסיטת Yale (ייל) בארצות-הברית. אדריאנה קמפ היא מרצה בכירה בחוג לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב. תחומי המחקר שלה הם בסוציולוגיה פוליטית של הגירת עבודה ואזרחות וסוציולוגיה עירונית.

1 אחד מהמשתתפים בשביתת הרעב, ד', היה חולה במחלה סופנית, ובשל השביתה חלה הרעה במצבו, שהביאה לאשפוזו. במהלך האשפוז נפטר ד'. שובת רעב אחר, גבר מבוגר, חש בלבו במהלך שביתת הרעב ואושפז אף הוא.

2 בין היתר, היו מעורבים בסיוע לקבוצת הפליטים האתיופים חבר הכנסת שמעון פרס, בשעתו שר החוץ, אשר כתב מכתב התומך במאבקם, וכן חברים במועצת עיריית ירושלים, אשר

מחאתם של מבקשי המקלט האתיופים סימלה את תחילת יישומו של משטר חדש של דיני פליטים במדינת ישראל בסימן מעורבותם הפעילה של ארגונים לא ממשלתיים ומבקשי המקלט עצמם. האם מעורבות זו מאתגרת את יכולתה של המדינה לעצב את מדיניותה בענייני פליטים? האם היא מצביעה על כוחה המעצים של החברה האזרחית המקומית בנוגע לפליטים? ומהי משמעותה של העצמה בכלל כאשר מדובר בפליטים שנסים על נפשם והנתונים לחסדיה של מדינת מקלט? המאמר הנוכחי מבקש לדון במקצת שאלות אלו תוך התחקות אחר דינמיקת היחסים המביאה לעיצובו של משטר דיני הפליטים החדש בישראל.

מדינת ישראל חתמה על האמנה בדבר מעמדם של פליטים, המוכרת כאמנת ג'נבה, בשנת 1951 ואשררה אותה בשנת 1954.⁴ האמנה, שהתעצבה על רקע מאורעות מלחמת העולם השנייה ושואת היהודים, הולידה קטגוריה משפטית חדשה של "הפליטי ההומניטרי" וסימנה את כינונו של משטר בין-לאומי המיועד להבטיח מקלט בטוח לכל אדם אשר נרדף על רקע גזעו, דתו, לאומיותו, השתייכותו לקבוצה מסוימת או על רקע דעותיו הפוליטיות. אף שמדינת ישראל הייתה מן המדינות הראשונות אשר הביעו את מחויבותן לעקרונות האוניברסליים וההומניטריים של האמנה, היא לא נקטה צעדים חוקיים ופרוצדורליים אשר יהפכו את האמנה למסמך משפטי אכיף. רק בראשית שנת 2001 אישר שר הפנים נוהל פנימי – "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל" (להלן: הנוהל) – הנותן תוקף חוקי מקומי לסעיפי האמנה. בעקבות הנוהל נקבע הליך מסודר לדיון ולהכרעה בבקשות למקלט המוגשות בישראל.

למעשה, עם אישור הנוהל נפתחה בפעם הראשונה בישראל, ובאחור ניכר, במה מוסדית לכירור משמעותה המעשית והסמלית של הקטגוריה של "פליט" בהקשר המקומי. בהקשר זה חשוב להבהיר כי ככלל מתבסס משטר דיני פליטים של כל מדינה על קטגוריות משפטיות אוניברסליות ועל אמנות וחוקים המעוגנים במשפט הבין-לאומי. עם זאת משטר

סייעו לחברי הקבוצה ביצירת קשר עם העיתונות והגיעו למקום שבו התכנסו השוכתים להפגנת הזדהות.

3 בסופו של יום קיבלו חברי הקבוצה של מבקשי המקלט האתיופים מעמד של תושב ארעי בישראל, אשר מתחדש מעת לעת, בהתאם לסמכותו של שר הפנים לפי סעיפים 2(א) ו-3(3) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952. לסקירת אופן טיפולה של מדינת ישראל בקבוצת הפליטים האתיופים האמורה לפני השביתה ולאחריה ראו: ענת בן-דור ורמי אדוט, מדינת ישראל: מקלט בטוח, בעיות בטיפול של מדינת ישראל בפליטים ובמבקשי מקלט, דו"ח ונייר עמדה 78-80 (2003).

4 אמנה בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 65, 3, עמ' 5, (נפתחה לחתימה ב-1951). ישראל חתמה על האמנה ב-1 באוגוסט 1951 ואשררה אותה ב-1954 (להלן: אמנת הפליטים).

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

זה מותר באופן טיפוסי בידי כל מדינה ומדינה את הזכות לקבוע מי ראוי למעמד של פליט ומי לא, וכן את האפשרות לנסח נהלים ופרוצדורות המקנים לסטטוס של פליט את משמעותו הסובסטנטיבית. בתור שכזה משטר דיני פליטים הוא מאותן ההכלאות המשפטיות ה"גלוקליות"⁵ המשלבות את העקרונות והמשמעויות האוניברסליים של המשפט הבין-לאומי עם העקרונות והמשמעויות הפרטיקולריים של המשפט המדינתי. מנקודת ראות סוציולוגית, משטר דיני פליטים נותן ביטוי מוחשי לדילמות ולמאבקים החברתיים הניטשים בין המחויבויות האוניברסליות וההומניטריות של מדינת הלאום ובין רגישויותיה הפרטיקולריות כ"קהילות אופיי" אוטונומיות וריבוניות.⁶

המאמר הזה מבקש לעמוד על מאפייניו של משטר דיני הפליטים המתהווה בישראל מאז שנת 2002 מתוך מבט המשלב יחדיו את הדיון המשפטי והסוציולוגי. שאלות המחקר העיקריות הן מהי דינמיקת היחסים בין משפט, למדינה ולחברה אזרחית המעצבת את משטר דיני הפליטים בישראל; מהו אופיו הסובסטנטיבי של משטר זה; מי הם הכוחות החברתיים הנוטלים חלק בעיצובו; אילו השלכות יש לפעילותם באשר למצבם ולגורלם של הפליטים ומבקשי המקלט עצמם.

ההתמקדות ביחסי הגומלין בין משפט, מדינה וחברה אזרחית להבנת עיצובו של משטר פליטים מקומי חשובה לאור הנטייה הרווחת בספרות המחקרית בנושא לאמץ גישה חד-צדדית המדגישה אחד משני מוקדי המחקר האלה: הראשון בוחן את מקומם של מוסדות מדינתיים ואת יחסיהם עם ארגונים בין-לאומיים (גישת top-down), ואילו השני מתמקד בתפקידם של ארגונים ועמותות של החברה האזרחית (גישת bottom-up). מחקרים ממוקדי מדינה (state centered) נוטים לבחון את תפקידו של הסקטור הציבורי במתן מענה לצרכים של פליטים ובשילובם הסוציו-כלכלי. הנחת היסוד של גישה זו היא כי ככל שהסקטור הציבורי יעניק סיוע רב יותר לפליטים, כך יקל על השתקעותם ושילובם במדינות המקלט. בהקשר זה עולה ומתחדדת ההבחנה בין מדינות אשר פיתחו משטר פליטים נרחב והערוכות לקבל פליטים, ובין מדינות שפיתחו משטר פליטים מוגבל או שלא פיתחוהו כלל.⁷

5 לדיון במושג "גלוקליות" ראו: George Ritzer, "Rethinking Globalization: Glocalization/Globalization and Something/Nothing", *Sociological Theory* 193 (2003) 21(3).

6 Michael Walzer, "The Distribution of Membership, Boundaries", *National Autonomy and its Limits* 1 (Peter G. Brown & Henry Shue eds., Rowman and Littlefield, 1981).

7 ראו למשל: Ahoura Afshar, "Refugees in Russia: the Law on Refugees and its Implementation", 18(4) *Journal of Refugee Studies* 468 (2005); Liliana Lyra Jubilut, "Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America?", 19 (1) *Journal of*

מתוך ביקורת על הספרות הרואה בעיצוב מדיניות תהליך "ממוקד מדינה" צמחה בשנים האחרונות ספרות מחקרית "ממוקדת חברה" (society centered), המדגישה את השפעתה הגוברת של החברה האזרחית בעיצוב מדיניות הגירה ופליטים הן ברמה הגלובלית הן ברמה המדינתית.⁸ ספרות זו מצביעה על האופן שבו ארגוני החברה האזרחית מגייסים את כוחם היחסי על מנת לקדם אינטרסים ולהפעיל לחצים, משתתפים בעיצוב סדר יום ציבורי בנושאי מדיניות רבים, בייחוד באלה הנוגעים לזכויות אדם, ואף מנסים לקבוע את האמצעים הדרושים למימוש. מאבקים אזרחיים הנישאים בידי ארגוני זכויות ועמותות מהגרים ופליטים, אף מוצגים כאמצעי להעצמתן של קבוצות הנפקדות מן הזירה הציבורית תוך כדי שהם מעניקים להן נראות ונוכחות ציבורית.⁹ בהיותם מבוססים על דפוסי פעילות קולקטיבית ועל התארגנויות חברתיות אוטונומיות, מאבקים אלה מדגישים ממד של סוכנות חברתית (social agency) המתהווה "מלמטה", שנפקד שנים רבות מן המחקר על פליטים. ממד זה מבליט את ההיבטים הדינמיים והבלתי פורמליים החוברים בתהליך עיצוב מדיניות תוך כדי הפניית הזרקור המחקרי אל עבר הסוכנים של

Refugee Studies 22 (2006); Maja Kora, "Integration and How We Facilitate It: A Comparative Study of the Settlement Experiences of Refugees in Italy and the Netherlands", 37(1) *Sociology* 51 (2003)

ראו: Yasmin Soysal, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe* (Chicago: The University of Chicago Press, 1994); David Jacobson, *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship* (The Johns Hopkins U. Press, 1996); Saskia Sassen, *Guests and Aliens* (New York: The New York Press, 1999); Stephen Castles, *Ethnicity and Globalization* (London: Sage Publications, 2000); Aristide Zolberg, Astri Suhrke and Sergio Aguayo, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* (New York: Oxford University Press, 1989); Frances Nicholson & Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

מחקרים אלה מתמקדים בפעילותם של ארגונים לא ממשלתיים טרנס-לאומיים, למשל: Margaret Keck & Katherine Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998) או לחילופין, בפעילותם של ארגונים לא ממשלתיים ועמותות לעזרה עצמית הפועלים ברמה המקומית, ראו למשל: Zig Layton-Henry (ed.), *The Political Rights of Migrants Workers in Western Europe* (London: Sage Publication, 1999); John Rex, Daniele Joly & Czarina Wilpert (eds.), *Immigrant Association in Europe* (Brookfield: Gower, 1987)

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

השינוי החברתי המאתגרים את ההחלטות החד-צדדיות של מוסדות המדינה בנוגע לקבלת פליטים ובנוגע לשילובם במתווה של הגירה ואזרחות מקומיים.¹⁰

בחירת התהוותו של משטר פליטים בישראל מצביעה על תרומתה האפשרית של נקודת מבט כפולה, כזו הבוחנת את מערכת היחסים בין מוסדות מדינתיים, ובינם לבין ארגונים ועמותות בחברה האזרחית, כמי שמשפיעה על עיצוב משטר פליטים מקומי. כפי שנראה במאמר זה, מכלול ההחלטות, הנהלים והסדרים שהתקבלו בענייני מבקשי מקלט ופליטים בידי מדינת ישראל מאז שנת 2002 מכוננים אותה הלכה למעשה כ"מדינת מעבר" וכ"מדינת מקלט ארעית". המקרה הישראלי מוכיח לכאורה את נחיצותה של גישה מדינתית להבנת עיצובה של מדיניות פליטים, במקרה זה מדיניות הנוגדת את הפרשנות המרחיבה של מקלט ופליטות, אלא שלייצור מעמדו של הפליט כ"פליט ארעי" ושל ישראל כ"מדינת מקלט ארעית" חוברים יחדיו גם מוסדות המדינה וגם הפליטים עצמם. אל מול מדיניותה המגבילה של המדינה, אלה האחרונים אינם נותרים פסיביים: הם שוקדים על פיתוחו של ערוץ טרנס-לאומי שיאפשר את יישובם מחדש (resettlement) במדינת מקלט בטוחה ויציבה. "שיתוף הפעולה" המפתיע בין רשויות המדינה ובין עמותת הפליטים בהגדרת ישראל כ"מדינת מעבר" מצביע על אחת מאותן "הקואליציות המוזרות" (strange bedfellows coalitions), כלשונו של זולברג (2000), הנרקמות לעתים בסוגיות של הגירה ופליטים.¹¹ האפשרות לכינונה של "קואליציה מוזרה" זו של אינטרסים, המבליטה את ממד הארעיות של מקלט ופליטות, שמה לאל את מאמציהם של ארגונים לא ממשלתיים מקומיים להביא להטמעתה הנורמטיבית של קטגוריית ה"פליט" אל תוך המתווה הלגיטימי של הגירה ואזרחות בישראל. היא גם מדגישה את המתח האפשרי בין שני ממדים של העצמה ומחדדת ביתר שאת את ההתנגשות האפשרית ביניהם: ממד של העצמה חוץ-קבוצתית המתמצה בפעולות המופעלות על ידי קבוצות מסוימות – בעלי ידע

10 דוגמה למחקרים המדגישים את המימד האקטיבי של פליטים ושל ארגוני החברה האזרחית ראו: Lisa Malkki, "Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization", 11(3) *Cultural Anthropology* 377-404 (1996); Raffaella Puggioni, "Refugees, Institutional Invisibility, and Self-Help Strategies: Evaluating Kurdish Experience in Rome", 18(3) *Journal of Refugee Studies* 319 (2005)

11 לטענת זולברג, הפוליטיקה של הגירה נוטה לטשטש הבדלים אידיאולוגיים ולייצר קואליציה של אינטרסים בין מחנות פוליטיים שהם יריבים בנוגע לסוגיות אחרות. ראו Aristide Zolberg, "The Politics of Immigration Policy: An Externalist Perspective" *Immigration Research for a New Century: Multidisciplinary Perspectives* 60 (Nancy Foner, Ruben Rumbaut & Steven Gold eds., New York: Russell Sage Foundation, (2000).

ומומחים למשל – על קבוצות אחרות, והעצמה פנים-קבוצתית הנוצרת מתוך הפעולה של קבוצות, בירור צורכיהן ומטרותיהן, ולמען עצמן.¹²

למאמר ארבעה חלקים: החלק הראשון דן במשמעותו המשפטית של הסטטוס "פליט" כפי שזו מוגדרת במשפט הבין-לאומי והמקומי. החלק השני מציג סקירה כללית של ציבור מבקשי המקלט ומקבלי מעמד של פליט בישראל: מהיכן הם מגיעים, כמה מהם מקבלים מעמד של פליט וכמה נותרים מסורבי מעמד, בין השאר. החלק השלישי מציג מבט ארגוני על שדה הפליטות הממפה את הארגונים הלא ממשלתיים העוסקים בענייני פליטים בישראל, ומאפיין את אופי פעילותם. החלק הרביעי והמרכזי של המאמר, מנתח את תהליך עיצובו של משטר דיני הפליטים בישראל במסגרת יחסי הגומלין שבין מוסדות מדינתיים ובין ארגונים לא ממשלתיים. הוא דן במתח שבין פעולות העצמה חוץ קבוצתיות המופעלות על ידי ארגוני זכויות מקומיים ובין פעולות העצמה פנים קבוצתיות המכוונות לערוצים טרנס-לאומיים, המופעלות על ידי עמותות הפליטים. פרק הסיכום דן במשמעותו של משטר דיני הפליטים המתהווה בישראל במסגרת מגמות גלובליות ולוקאליות של הגירה ואזרחות.

א. מהו פליט? בין משפט בין-לאומי לבין נהלים מקומיים

הקטגוריה המשפטית של "פליט" נוצרה לראשונה באמנה בדבר מעמדם של פליטים שנחתמה ב-28 ביולי, 1951 בג'נבה.¹³ האמנה משקפת את התפיסה שלפיה בעיית הפליטים היא בעיה בעלת אופי גלובלי, והיא מחייבת טיפול בסטנדרט אוניברסלי.¹⁴

12 על ההבדלים בין "העצמה על" כפעולה המתבצעת על ידי פרופסיונלים על קבוצות יעד, לבין העצמה כפי שהיא מיוצרת מתוך קבוצות היעד עצמן ראו Bob Pease, "Rethinking Empowerment: A Postmodern Reappraisal for Emancipatory Practice", 32 *British Journal of Social Work* 135 (2002).

13 אמנת הפליטים, לעיל ה"ש 4.

14 בעת ניסוח האמנה נתפסה הבעיה כבעיה אירופית מעיקרה, שכן בתקופה שבה התגבשה אמנת הפליטים עמדו לנגד עיני מנסחיה בעיותיהם של למעלה ממיליון פליטי הנאצים והקומוניזם. התפיסה של מגבשי האמנה הייתה כי יש להתייחס לכל זן של פליטים על פי הרקע ההיסטורי והמדינתי הייחודי שלו, ואף יותר מכך: כי ניסיון לקבוע מובן גלובלי למונח נועד לכישלון. נוסף על כך העובדה ששבע עשרה מתוך עשרים ושש המדינות שהשתתפו בניסוח האמנה היו אירופיות, וברובן – מערב-אירופיות, היתרגמה אף היא לגישה אירוצנטרית לבעיית הפליטים. עוד לעניין השפעת התקופה והמנסחים על אופייה של האמנה ראו: Joanne Van Selm-Thorburn, *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis*, 29-31 (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1998). אין ספק כי גם

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

הבעיה היא גלובלית במובן שפליטים מגיעים ממקומות שונים אל מדינות קולטות רבות עד כדי שלא ניתן להצביע על פרופיל טיפוסי של פליט. בעיית הפליטים אינה רק בעיה של קבוצת מדינות כזו או אחרת, אלא בעיה כלל-עולמית. האמנה אמנם יועדה בראשית הדרך לטיפול בפליטי מזרח אירופה, אך עד מהרה הטיפול חרג מטיפול בהם.¹⁵ הפתרון המוצע באמנה הוא אוניברסלי במובן זה שהאמנה קובעת סל זכויות אדם אחיד לפליטים באשר הם. גם כאן ניכר כי פני התקופה עיצבו את האמנה – התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה הייתה תקופה שבה כוננו אמנות ומסמכים בין-לאומיים שונים ששיקפו תפיסה הדוגלת באוניברסליות זכויות האדם.¹⁶

אופייה הגלובלי של תופעת הפליטים וכן טבעו האוניברסלי של הפתרון המוצע עלה בא לידי ביטוי גם בכינונה של המערכת המוסדית המופקדת על הגנת הפליטים. הגורם המוסדי האמון על הטיפול בפליטים הוא נציבות האו"ם לענייני פליטים, ה-UNHCR.¹⁷ מטרתו של ה-UNHCR היא להוביל את הפעולה הבין-לאומית להגנה על פליטים ולפתור בעיות שהם נתקלים בהן. בייחוד אמון הארגון על השמירה על זכויותיהם של הפליטים ועל הבטחת רווחתם. כן אמון הארגון על מניעה של גירוש בכוח של פליטים, והוא מנטר את חזרתם של פליטים לארץ אזרחותם. עבודת הארגון נקבעה כנושאת אופי לא פוליטי

הנחת מסך הברזל השפיעה על אופן ניסוח האמנה. Hathaway טוען להשפעת העובדה שברית המועצות לשעבר פרשה מקרב מנסחי האמנה על תוכנה של זו באמרו כי כך התאפשר למערב לנסח את האמנה באופן שנותן צידוק משפטי-בין-לאומי למאמציהם לקלוט את פליטי המדינות הסוציאליסטיות 6-8 James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, (Toronto: Butterworths, 1991).

- 15 יצוין כי גישה גלובלית לבעיית הפליטים אומצה רק בפרוטוקול של האמנה משנת 1967. ראו: Protocol Relating to the Status of Refugees, 606 U.N.T.S 267, Jan. 31, 1967 (בתוקף מה-4 באוקטובר, 1967). זאת אף שבפועל כבר ב-1957 החלה נציבות האו"ם לפליטים לטפל גם במי שמוצאם אינו אירופי. מנגד יודגש כי גם לפי הפרוטוקול מדינות שהחליטו להגביל את פעילותן להגנה על פליטים אירופים רשאים להמשיך להגן רק על אלו, לפי סעיף 3I). לדעת Hathaway, דה-פקטו אין מוצעת הגנה אפקטיבית לפליטי העולם השלישי גם כיום לאחר שהתקבל הפרוטוקול, הן משום שהם בדרך כלל אינם נופלים לגדר העילות להכרה בפליטים הן נוכח המציאות שלפיה הגירתם היא בדרך כלל קבוצתית ואינה מאפשרת אפוא בחינה אינדיווידואלית של מקריהם. Hathaway, לעיל ה"ש 14, בעמ' 10-11.
- 16 ראו בייחוד: ההכרזה האוניברסלית על זכויות האדם, 1948, <http://www.un.org/Overview/> (rights.html); האמנה האירופית לזכויות אדם, 1950, <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>.
- 17 ראו: Erika Feller, "The Institute for Global Studies, Inaugural Colloquium: The UN and the protection of Human Rights: The Evolution of the International Refugee Protection Regime", 5 *Wash. U. J. L. & Pol'y* 129, 130 (2001).

אלא הומניטרי-חברתי.¹⁸ ה־UNHCR אמור לקבוע הסכמים עם ממשלות על מנת לשפר את תנאי הפליטים בהן, לקבל מהן אינפורמציה בנוגע לכמות הפליטים המצויים בהן ולתנאיהם ולסייע לממשלות ולארגונים פרטיים המטפלים בקליטתם של פליטים במדינות המקלט.¹⁹ בראש הארגון עומד הנציב העליון לעניין פליטים (High Commissioner) הנבחר על ידי העצרת הכללית, לפי המלצת המזכיר הכללי של האומות המאוחדות.²⁰ עם זאת למן היווסדה פעלה נציבות האו"ם לענייני פליטים כחלק בלתי נפרד ממערכת מוסדית רב שכבתית המשלבת יחדיו את פעילותם של מדינות, ארגונים בין-לאומיים, ארגונים לא ממשלתיים והפליטים עצמם.²¹

באמנת הפליטים מוסדה לראשונה הגדרה משפטית של המונח פליט, השונה מן המובן היום-יומי השגור של המונח.²² סימן א(2) לאמנה קובע כי "יהא המונח פליט חל באדם... הנמצא מחוץ לארץ אזרחותו... בגלל פחד מבוסס להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת ואיננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור". מי שנחשב לפליט נהנה מכך שלא ניתן לגרשו אל מקום שבו יהיו חייו נתונים בסכנה,²³ וכן ממגוון רחב של זכויות.

18 ראו: "UNHCR Mission Statement" באתר הארגון: www.unhcr.ch. יצוין כי בתחילת דרכו נתפס הארגון כמי שמטרתו אינה אלא לפתור את בעייתם של למעלה ממיליון פליטי מלחמת העולם השנייה, ומתוך תפיסת תפקיד מוגבלת זו הוענק לו מנדט לפעולה של שלוש שנים, סגל של שלושים איש ותקציב של שלושים אלף דולר. כיום, משהובחר שבעיית הפליטים היא בעיה גלובלית רחבת היקף שאינה חולפת אלא נהפוך הוא – מתעצמת בממדיה ובהיקפה, מחודש המנדט של ה־UNHCR מדי חמש שנים לחמש שנים נוספות, מספר העובדים בו הוא 5,000 איש, ותקציבו עומד על סכום הקרוב למיליארד דולר.

19 Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, sec. 8
20 Ibid, sec. 13

21 ראו: Guy Goodwin-Gill, "Refugee Identity and Protection's Fading Prospect", *Refugee Rights and Realities Evolving International Concepts and Regimes* 221 (Frances Nicholson & Patrick Twomey eds., Cambridge: Cambridge University Press, 1999)

22 מילון אבן שושן מגדיר את המונח פליט כ"נמלט, בורח, מי שהצליח לנוס ממערכה או מסכנה", היינו באופן רחב. ראו אבן שושן המילון החדש כרך רביעי 1432 (2000).

23 סימן לג לאמנה, הקובע את עקרון ה-"Nonrefoulement", ולפיו חל איסור על המדינות לגרש או להחזיר פליט אל "הארצות שבהן יהיו חייו או חירותו בסכנה מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת", בכפוף לחריגים המצויים בסעיפים לב ולג לאמנה. האיסור איננו מצטמצם רק לאיסור לגרש את הפליט לארץ מוצאו, אלא גם לארצות אחרות שבהן יהיה נתון בסכנה. על ההתנגשות בין עקרון ה-"Nonrefoulement לבין עקרונות אחרים של המשפט הבין-לאומי ראו: Myron Weiner, "The Clash of Norms: Dilemmas in Refugee Policies", 11(4) *J. of Ref. Stu.* 433 (1998)

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

גדולתה של האמנה היא ביצירתה מסגרת, קטגוריה משפטית, שבתוכה מתנהל שיח הזכויות בנושא הפליטים. קטגוריה – בכך שמובהר מי כלול בה ומי מודר ממנה; משפטית – במוכן שהתחום מוסדר באופן קודיפיקטיבי, במספר קטן של מסמכים משפטיים, בעלי תוקף מחייב, הנחשבים לחלק מן המשפט הבין-לאומי הפומבי. ראשוניותה של האמנה היא בהתמודדותה עם התופעה בכלים טרנס-לאומיים מתוך הבנה שכדי לפתור את בעיית הפליטים יש צורך בתיאום ובשיתוף פעולה בין מדינות, והיא מציעה לה פתרונות מתחום זכויות האדם האוניברסליות.

עם זאת "חולשתה" של האמנה היא בהותרתה בידי המדינות את הסמכות לקבוע את הפרוצדורה להכרה בפליטים ואת המעמד וההיקף של סל הזכויות המוענקים להם.²⁴ עובדה זאת מאפשרת למדינה שהיא צד לאמנה להתאים את היקף הקליטה של פליטים לאינטרסים וליכולות שלה בלי להיחשב למפרה את התחייבותה לפי האמנה.²⁵ ממילא אין בצדה של האמנה מנגנון או מוסד פיקוח אפקטיבי על המדינות. וכך, אם בראשית ימיה של האמנה היו המדינות שהן צד לה נכונות לקלוט פליטים מתוך הבנה שהתעלמות מן הבעיה היא אינה אפשרות מעשית או רצויה, הרי שכיום ניתן להצביע על מגמה של ניסיונות שלהן להתחמק מן המחויבויות שנטלו על עצמן תוך כרסום במחויבותן לעיקרון של נשיאה במשותף של הנטל הבין-לאומי (international burden sharing), שהוא הבסיס לתפיסה של

24 ביקורות נוספות נמתחו על אמנת הפליטים. בין היתר כוללות ביקורות אלו טענה כי האמנה איננה קובעת זכות אדם למקלט מדיני Joan Fitzpatrick, "Revitalizing the 1951 Refugee Convention", 9 *Harv. Hum. Rts. J.* 229, 245-249 (1996); כי ההגדרה של פליט באמנה היא צרה מדי בכך שאינה כוללת בתוכה הכרה בפליטות על בסיס סוציו-אקונומי Robert Falk, "Accountability, Asylum and Sanctuary: Challenging Our Political and Legal Imagination" *Refugee Law and Policy: International and US Responses* 23 (Ved P. Nanda ed., Westport, CT: Greenwood Press Inc. 1989) וכן היא אינה מגנה על מי שנרדפו על רקע השתייכותם המגדרית, נטייתם המינית או מוגבלותם Heaven Crawley, *Refugees and Gender: Law and Process* (Bristol: Jordan Publishing Ltd., 2001); Arlene S. Kanter & Kirsten Dadey, "The Right To Asylum For People With Disabilities", 73 *Temple L. Rev.* 1117 (2000) עוד נטען כי האמנה לוקה בכך שהיא רואה פליטים רק במי שעזבו את מדינתם ולא במי שהיגרו בתוך המדינה (Internally Displaced Adam Roberts, "More Refugees, Less Asylum: A Regime in) (People Transformation", 11(4) *J. of Ref. Stu* 375 (1998); David A. Korn, *Exodus within Borders: An Introduction to the Crisis of Internal Displacement* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1999); Francis Mading Deng, "The UN and the Protection of Human Rights: The Global Challenge of Internal Displacement", 5 *Wash. U. J. L. & Pol'y* 141 (2001).

25 ראו: Fitzpatrick, לעיל ה"ש 24, בעמ' 245-249.

סולידריות קוסמופוליטית שבלעדיה אין זכות קיום לאמנה.²⁶ אף שניסיונות ההתחמקות מצד מדינות המערב אינם עולים – על-פי רוב – עד כדי פעולה בניגוד לאמנה, הם ודאי מאיימים על יציבותו של משטר הפליטים הגלובלי שנוסד ב-1951, ואף חשוב מכך, הם בעלי משמעויות קשות בעבור הפליטים עצמם.²⁷ לא בכדי קיימת תמימות דעים, הן בקרב גורמים הפעילים בתחום של פליטים הן בקרב חוקרים, כי למן ראשית שנות התשעים של המאה העשרים שרוי משטר הפליטים הגלובלי שהתגבש בשנות החמישים במשבר.²⁸ דברים אלו נכונים גם כשמדובר במדינת ישראל. ישראל הייתה בין עשרים ושש המדינות שנציגייהן השתתפו בניסוח האמנה, היא חתמה על האמנה כבר בשנת 1951 ואשררה אותה בשנת 1954, והיא חברה במוסדות האמנה. בכך לכאורה הביעה מחויבות ניכרת להגנה על פליטים, מחויבות הנובעת מכך שהפליטים הראשונים שהוחל עליהם משטר האמנה כללו בתוכם את היהודים ניצוליי השואה. עם זאת למעשה עד לשנת 2001 לא חוקקה מדינת ישראל חוק המאמץ את אמנת הפליטים למשפט הישראלי וכן לא קבעה פרוצדורה לטיפול במבקשי מקלט ובפליטים. בהיעדר חוק שכזה אין האמנה מסמך משפטי אכיף המאפשר ליחיד לתבוע זכויות מכוחו בבית משפט בישראל.²⁹ מבט היסטורי על הטיפול של ישראל במבקשי מקלט מגלה מקרים ספורים של מחוות הומניטריות כלפי קבוצות של פליטים (להבדיל מפליטים פרטניים) מחוץ לאמנה, לצד

- 26 ראו: Pierre Hassner, "Refugees: A Special Case for Cosmopolitan Citizenship?" *Re- Imagining Political Community Studies in Cosmopolitan Democracy* (Daniele Archibugi David Held & Martin E. Kohler, Cambridge: Polity Press, 1999)
- 27 ראו: B.S. Chimni, "Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection", 13(3) *Journal of Refugee Studies* 243 (2000); לעיל ה"ש 8; Castles, לעיל ה"ש 8.
- 28 ראו לעניין המשבר ביישום דיני הפליטים: James C. Hathaway & Alexander R. Neve, "Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection", 10 *Harv. Hum. Rts. J.* 115 (1997)
- 29 אין משמעות הדברים כי האמנה מחוסרת כל תוקף בישראל. בית משפט בישראל, המפרש דבר חקיקה, יעדיף תמיד את הפירוש המקיים את הוראות האמנה מפירושו אשר עומד בסתירה לה, מכוח "חזקת ההתאמה". לעניין חזקת ההתאמה בין הדין הבין-לאומי לבין המשפט הפנים-מדינתי הישראלי ראו ע"פ 6182/98 שיינבין נ' יועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נג(1) 625 (1999); בג"ץ 279/51 אמסטרדם נ' שר האוצר, פ"ד ו 945, 966 (1952); ע"פ 336/61 איימן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד טז 2033, 2041 (1962); ע"א 522/70 אלקוטוב נ' שאהין, פ"ד כה(2) 80 (1971), אהרן ברק פרשנות במשפט, חלק ג, פרשנות חוקתית, 576 (1994); דנ"פ 7048/97 פלוני נ' שר הבטחון, פ"ד נד(1) 721, 743-742 (2000).

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

הפרות חמורות של המחויבות לפי האמנה.³⁰ מדינת ישראל הסכינה לנקוט מחוות של רצון טוב, אך היא עשתה זאת שלא מתוך המחויבות המשפטית הנובעת מאמנת הפליטים אלא כעניין הומניטרי חריג. טיפול בפליטים כמתחייב מאמנת הפליטים איננו מתבצע על ידי מדינת ישראל, ונציבות האו"ם לענייני פליטים עשתה זאת במקומה ללא הליך מוסדר ופורמלי וללא הסמכה מסודרת. תהליך המיון של הפליטים על ידי הנציבות אך תקופה ממושכת (לרוב כשנתיים ימים, אך לעתים אף יותר מכך), שכן נדרש תיאום בין נציבות האו"ם לפליטים בד'נבה, אשר קיבלה החלטה לגבי מי צריך לקבל הגנה כפליט, לבין משרד הפנים, אשר העניק את הסטטוס בפועל. במהלכה של תקופת ההמתנה לא נהנו מבקשי המקלט מזכויות סוציאליות, לא מאישור עבודה או מסטטוס חוקי.

כאמור, רק בראשית שנת 2001 אישר שר הפנים נוהל פנימי (להלן: נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל) אשר גובש על ידי צוות בין-משרדי בראשות עו"ד מני מזוז, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, בשיתוף ובתיאום עם נציבות האו"ם לענייני פליטים. על בסיס נוהל זה החלה מדינת ישראל בשנת 2002, לראשונה, לדון ולהכריע בבקשות למקלט המוגשות בתחומה. למעשה, מאז אימוץ הנוהל נוסדה בישראל פרוצדורה מעורבת המעבירה את האחריות לקבלת פליטים לממשלה אך עם זאת משמרת את מעורבותה הפעילה של נציבות האו"ם לענייני פליטים. כך, על פי הנוהל, פליט המבקש להיות מוכר ככזה צריך לפנות תחילה לקורספונדנט של נציבות האו"ם לפליטים בירושלים, שהוא נציגו של הנציב העליון לענייני פליטים במדינת ישראל. לשכתו של הקורספונדנט היא הבוחנת את מקרהו של כל פליט, מראינת אותו, ואם היא מוצאת בסיס לבקשתו, היא מעניקה לו – בחלק מן המקרים – אשרת שהייה זמנית או מסמך המגן עליו מפני משמורת או הרחקה. הנציבות אוספת מידע על המבקש ושולחת אותו למשרדי הפנים, החוץ והמשפטים. לאחר מכן מתנהל דיון בוועדה המייעצת לשר הפנים הכוללת נציגים של משרדים אלו. הוועדה מעיינת בחומר ומגבשת המלצה לשר הפנים, אשר הוא בעל הסמכות להעניק למי שבקשתו אושרה רישיון ישיבה מתאים, שיאפשר לו לשהות בישראל באופן זמני עד שיוכל לחזור למדינת אזרחותו. הליך זה נמשך חודשים ארוכים,

30 בין היתר, קלטה ישראל בשנות השבעים כמה מאות פליטים ויאטנמים, ובשנות התשעים כמה עשרות פליטים מקוסובו ומארמניה. בכמה אירועים הגיעו לישראל נתיני מדינות אויב, מקצתם נותרו בארץ, אך מרביתם עזבו את הארץ או גורשו ממנה (גירוש שעלה למקצתם בחייהם). כזכור, נקלטו במאי 2000, עם יציאת צה"ל מלבנון, כמה אלפים של פליטים מקרב אנשי צד"ל. בן הרצוג המניטאריזם ציוני: הגלוקאליות של הדיון על פליטות בישראל (2003).

ובמהלכו זוכים מי שמוכרים על ידי נציבות האו"ם לפליטים בירושלים כמבקשי מקלט לאשרת עבודה זמנית או להגנה זמנית מפני גירוש.³¹

ב. מי הם הפליטים בישראל?

מספר האנשים הנהנים ממעמד של פליט בישראל הוא קטן ביותר.³² מנתונים שהוצגו על ידי קורספונדנט נציבות האו"ם לענייני פליטים בפני ועדת הפנים של הכנסת עולה כי נכון לחודש פברואר 2005 עמד מספרם של מבקשי המקלט בישראל על 4,375.³³ הרוב המכריע של מבקשי המקלט, כ-85% מהם, מוצאם מארצות אפריקניות (מרביתם מאתיופיה אך גם מאריתריאה, סודן, קונגו, ליבריה, גאנה, סומליה ועוד), ומיעוטם ממוצא אסייתי, דרום אמריקני או אירופי. כתוצאה מחוקי ההגירה הישראלים מבקשי מקלט בישראל אינם יהודים או צאצאיהם של יהודים, שכן אלו נהנים מזכויות לפי חוק השבות.³⁴ הם גם אינם ממוצא פלסטיני, שכן סעיף ID לאמנת הפליטים מוציא אותם מגדר תחולת האמנה.³⁵ מן הנתונים שבידי נציבות האו"ם לענייני פליטים, עד לפברואר 2005 קיבלו מעמד של פליט בישראל 152 פליטים, ובהם 66 אתיופים.³⁶

- 31 לדיון ביקורתי והשוואתי בנוהל ראו: בן-דור ואדוט, לעיל ה"ש 3.
- 32 מנתוני ה-UNHCR, בשנת 2005 הוכרו כפליטים בישראל תשעה אנשים בלבד. ראו: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4486ceb12.pdf> (Table 6, Page 42).
- 33 אוכלוסיית הפליטים ומבקשי המקלט בעולם כולו מונה מיליונים. לפי נתוני ה-UNHCR, האוכלוסייה בטיפול הארגון מנתה בסוף שנת 2005 כ-20.5 מיליון איש. אוכלוסייה זו כוללת את מי שמוגדרים משפטית כפליטים (כ-8.4 מיליון איש), אך גם נזקקים נוספים הדומים במאפייניהם לפליטים, כמו מי שנאלצו להגר בתוך מדינתם (Internally Displaced Persons), מי שנהנים מהגנה זמנית מפני גירוש (Temporary Protected Persons) ומהגרים נזקקים שאינם פליטים; <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4486ceb12.pdf>; עמ' 1-3.
- 34 UNHCR Jerusalem 2005 Statistical Report (Updated February 2005). במהלך שנת 2007 עלה באופן משמעותי מספר מבקשי המקלט, אך נתונים עדכניים מדויקים לא היו זמינים במועד הגשת המאמר לפרסום.
- 35 חוק השבות, תש"י, 1950. ראו בייחוד סעיפים 4 ו-4ב לחוק.
- 36 סעיף זה מוציא מתחולת האמנה את מי ש"מקבלים כיום הגנה או סיוע מאורגאנים או ממוסדות של ארגון האומות המאוחדות", ולפיכך מוציא את הפליטים הפלסטינים, הנהנים מסיוע של אונר"א, מתחולת האמנה. לעניין המחלוקת באשר לתחולת אמנת הפליטים על הפליטים הפלסטינים ראו: Lex Takkenberg, *Status of Palestinian Refugees in Intentional Law*, 90 (Clarendon Press, 1998).
- 37 הנתונים המצויים בידי נציבות האו"ם לענייני פליטים בירושלים הם לגבי השנים 1985, 1993-1995 ו-1997-2005.

כיננו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

התמונה המצטיירת מנתונים אלו מעידה שאתיופיה היא ארץ המוצא העיקרית שממנה מגיעים מבקשי המקלט לישראל. כך, עד לחודש פברואר 2005 הגישו 1,387 אתיופים בקשה לקבלת מקלט מדיני בישראל, כ-32% מכלל מבקשי המקלט המדיני בישראל. מספר זה עולה במאות אחוזים על מספר מבקשי המקלט המדיני ממדינות אחרות.³⁷ להגעתם המסיבית של מבקשי מקלט מאתיופיה לישראל ניתן לספק כמה הסברים: ראשית, אחד הטעמים ברקע להגיע של מבקשי מקלט אתיופים לישראל, כפי שעולה משיחות עם האתיופים עצמם, היא הקרבה הגאוגרפית. קרבה זו היא חשובה לאור העובדה שחלק גדול ממבקשי המקלט מגיעים לישראל רגלית דרך מצרים. שנית, האפשרות להגיע לישראל באמצעות אשרה הניתנת למבקשים לבקר במקומות הקדושים. אשרה זו מאפשרת יציאה קלה מאתיופיה, באמצעות ויזה קבוצתית. מראיונות שנערכו עם מבקשי מקלט אתיופים עולה כי מי שיצאו מאתיופיה בדרך זו היו נתונים לבדיקה מקלה יותר בדרכם החוצה מאתיופיה. שלישי, ובאותו הקשר, חלק מן האתיופים סיפרו כי למדו על ישראל במסגרת החינוך הדתי שקיבלו באתיופיה, והיא נתפסה אצלם כמקום אוטופי, ובין היתר סברו כי בשל הזיקה של המדינה לערכים דתיים יזכו פה ליחס טוב מזה שיזכו לו במדינות "חילוניות" יותר.³⁸ רביעית, חלק ממבקשי המקלט האתיופים טוענים כי סברו שלאחר הסבל שידע העם היהודי בשואה יעניק הוא יחס מועדף למי שסבלו מרדיפות באופן דומה.³⁹ הסבר אפשרי חמישי מתקשר לעובדה כי בישראל יש קהילה אתיופית נוצרית גדולה, ונוכחותה מסייעת למבקשי המקלט להיקלט בארץ.⁴⁰

37 לשם השוואה, ניגריה היא המדינה שמספר מבקשי המקלט בישראל ממנה הוא שני בכמותו – 416 במספר. יצוין כי בשל גידול משמעותי במספר מבקשי המקלט שהגיעו לישראל בשנת 2007, ייתכן כי נתונים אלו אינם מעודכנים, אך במועד הגשת המאמר לפרסום לא היו בנמצא נתונים מעודכנים.

38 תפיסה זו את ישראל באה לידי ביטוי גם בקרב מהגרי עבודה שהגיעו לישראל במהלך שנות התשעים כשבדיהם אשרת צליין או אשרת חייר ממדינות אפריקה ואמריקה הלטינית, ראו: Adriana Kemp, Rebeca Rajman, Julia Resnik & Silvina Schammah-Gesser, "Contesting the Limits of Political Participation: Latinos and Black African Migrant Workers in Israel", 23(1) *Ethnic and Racial Studies*, 94 (2000); Adriana Kemp & Rebeca Rajman, "Christian Zionists in the Holy Land: Evangelical Churches, Labor Migrants and the Jewish State", 10 *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 293 (2003).

39 ראו גם: Kemp, Rajman, Resnik & Schammah-Gesser, לעיל ה"ש 38.

40 אכן, חלק ממבקשי המקלט האתיופים נעזרו בתקופה הראשונה לשהייתם בישראל באנשי הכנסייה האתיופית בישראל וכן בפליטים אתיופים. העזרה שממנה נהנו כוללת, בין היתר, סיוע בפנייה לרשויות לצורך הסדרת מעמדם של מבקשי המקלט, הלנתם של מבקשי המקלט

חרף מספרם הגדול של מבקשי המקלט מאתיופיה משנת 1991 זכו רק כ-66 מהם להכרה כפליטים.⁴¹ מאז הופעל הנוהל להסדרת הטיפול במבקשי מקלט בשנת 2002, קיבלו מעמד פליט 50 אתיופים מתוך 732 איש שהגישו בקשות למקלט באותה תקופה. במהלך תקופה זו דחתה הוועדה הבין-משרדית את בקשותיהם של 174 מבקשי מקלט ואת ערעוריהם של 113 מבקשי מקלט על דחיית בקשתם. החל משנת 2003 הושמו במשמורת 117 מבקשי מקלט אתיופים, שהם כ-24% מכלל מבקשי המקלט המצויים במשמורת. נתונים אלה מבהירים כי מבקשי המקלט מאתיופיה הם קבוצה גדולה מקרב מבקשי המקלט בישראל, וכי מבט עליהם וניסיון לאפיינם עשוי, במידה רבה, ללמדנו על מגמות במדיניות הענקת המקלט לישראל.

ג. מבט ארגוני על שדה הפליטות בישראל: בין המשטר הגלובלי ובין החברה האזרחית המקומית

מרכזיותן של נציבות האו"ם לענייני פליטים ושל מדינות בייצור הקטגוריה הבין-לאומית של "פליט" ובפרשנות המקומית שניתנת לקטגוריה הזו מוגדרת באמנת הפליטים ומעוגנת במשפט הבין-לאומי. לכן אין זה מפתיע כי לשתיים תפקיד רב בעיצוב משטר הפליטים הן ברמה הגלובלית הן ברמה המקומית. לצדן של נציבות האו"ם ושל מדינות, ולא פעם מתוך ביקורת נוקבת על אופן פעילותן, פועלת קשת רחבה של ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בזכויות אדם ובתחום ההומניטרי. עניינם העיקרי של ארגונים אלה, לרוב ארגונים טרנס-לאומיים, הוא בהגשת סיוע לפליטים ובהגנתם המיועדת להבטיח את כיבודם המלא של זכויותיהם בהתאם לאמנות בין-לאומיות. לעתים פועלים הארגונים הטרנס-לאומיים כגורם מייצג לממשלות ולאוו"ם בעיצוב משטר הפליטים הגלובלי.⁴² לשם כך הוקמו למן ראשית שנות התשעים פורומים ושותפויות בין נציבות האו"ם וארגוני

במתקני הכנסייה או בבתייהם של אנשי הקהילה האתיופית הנוצרית בישראל, וכן סיוע במציאת עבודה. אחדים מהם גם הסתייעו באתיופים יהודים שהם בעלי אזרחות ישראלית. סביר כמובן שחלק מן הבקשות של מבקשי המקלט מאתיופיה עדיין נמצאות בתהליך של אבחון בידי אנשי נציבות האו"ם לענייני פליטים. לפי הדוח של נציבות האו"ם, 251 אתיופים נמצאו, נכון לפברואר 2005, בתהליכי אבחון, והם 45% מן התיקים המטופלים באותה עת על ידי נציבות האו"ם לענייני פליטים. מספר זה של 66 מבקשי מקלט שהוענק להם מעמד פליט הוא כ-44% מסך הפליטים שהוכרו בתקופה זו.

42 ראו Goodwin-Gill, לעיל ה"ש 21.

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

זכויות טרנס-לאומיים עיקריים, שתכליתם לפעול לחיזוק מערך ההגנות על פליטים ולהיערך אל מול שחיקתו המשברית בידי מדינות המערב.

מכלול זה של ארגונים מדינתיים, על-מדינתיים וטרנס-לאומיים מהווה את המסד הארגוני האחראי ליצירת הקטגוריה המשפטית האוניברסלית של פליט. אלא שכדי להבין כיצד מיוצרת משמעותה ה"גלוקאלית" של פליטות, המתרגמת את העקרונות האוניברסליים להקשרים מקומיים, עלינו להפנות את הזרקור לפעילותם של ארגוני זכויות מקומיים וליזמות המאורגנות של הפליטים ומבקשי המקלט עצמם. בישראל פעילותם של ארגוני זכויות בענייני פליטים בלטה מיד עם החלת הנוהל לענייני פליטים בשנת 2001. פעילות זו היא ביטוי לתמורות המתחוללות בחברה הישראלית בחמש עשרה השנים האחרונות, אשר הביאו ל"התעוררותה" של החברה האזרחית ולצמיחה חסרת תקדים במספר הארגונים הלא ממשלתיים והתנועות החדשות הפועלים בה.⁴³

מעורבותם של ארגונים לא ממשלתיים בסוגיות הנוגעות לפליטים ומחפשי מקלט – סיגור על מעמדם, הגנה ויידוע על זכויותיהם, טיפול בצורכיהם הייחודיים אך גם ניסיונות להשפיע על עיצוב מדיניות ממשלתית בנושא – אופיינית במידה רבה למה שהסוציולוג אולריך בק כינה "חברת הסיכון העולמית".⁴⁴ זוהי חברה המתאפיינת בכך שסיכונה אינם מוגדרים כ"חיצוניים" לארגון החברתי ואינם נתפסים כבלתי תלויים בו, אלא כסיכונים שהחברה עצמה מייצרת כחלק מהתפתחותה הטכנולוגית וכחלק מאופני הארגון הפוליטי והכלכלי שלה. לטענת בק, מרכיב מכונן של "חברת הסיכון העולמית" הוא קיומה של תודעה רפלקסיבית לסיכונים שהם פרי יצירתה. לפיכך זוהי חברה המייצרת ללא הרף מנגנונים והסדרים המכוונים לטיפול בסיכונים, המייצרת זירות ציבוריות שמתקיים בהן ויכוח על הסכנות הכרוכות בהם וכן אמצעים לבחינת דרכים שונות להתמודד עם משמעותם.⁴⁵ גם פגיעה בזכויות אדם, מלחמות, רדיפה פוליטית ורצח עם – מן הגורמים העיקריים המייצרים פליטות – מעסיקים את הארגונים, את האמנות ואת ההסדרים

43 ראו: אורי בן אליעזר "האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות" סוציולוגיה ישראלית: כתב עת לחקר החברה הישראלית 2(1) 51 (1999); יעל ישי בין גיוס לפיוס, החברה האזרחית בישראל (2003); בנימין גררון, מיכל בר וחגי כץ המגזר השלישי בישראל, בין מדינת רווחה לחברה אזרחית (2003); יואב פלד ועדי אופיר (עורכים) ישראל: מחברה מגויסת לחברה אזרחית? (2001)

44 ראו: Ulrich Beck, *World Risk Society* (Cambridge: Polity Press, 1999)

45 ראו: אורי בן אליעזר ואדריאנה קמפ "סודיות ועמימות גרעינית כצורה של אינטימיות תרבותית: חברת הסיכון העולמית ופרשת ואנונו במודרניות הרפלקסיבית" סוציולוגיה ישראלית: כתב עת לחקר החברה הישראלית 7(2) 281, 282-281 (2006).

הפועלים ב"חברת הסיכון העולמית". הללו נתפסים כייצרנים של סיכונים שמשמעותם אינה עוד מתוחמת לגבולות גאופוליטיים של המערך הבין-מדינתי.⁴⁶ ארגונים לא ממשלתיים הפועלים בתחום של זכויות אדם, הן ברמה המקומית הן ברמה הטרנס-לאומית, הם מן הדוגמאות הבולטות לאופני הפעולה של "חברת הסיכון העולמית". אמנם בקרב חוקרי התופעה חלוקות הדעות באשר לשאלות מהי מידת האפקטיביות של ארגוני הזכויות,⁴⁷ מהו מקור כוחם המשתנה,⁴⁸ ומהי משמעותו הפוליטית של תהליך ה"האלמה" (ngo-ization)⁴⁹ של החברה האזרחית.⁵⁰ עם זאת קיימת הסכמה שלהופעתם של ארגונים לא ממשלתיים השפעה רבת חשיבות על עיצוב התחום הפוליטי בעידן החדש ובהעצמתן של קבוצות שקולן נפקד מן הדיון הציבורי. עם הגורמים הפעילים הבולטים בישראל בנושא של פליטים נמנית התכנית הקלינית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב.⁵¹ תכנית זו, שהחלה פועלת בשנת 2003, היא המסגרת הראשונה בישראל המתמקדת בסיוע משפטי למבקשי מקלט ופליטים בהיבטים שונים הקשורים בהגירה כפויה, במשמורת, בזכויות חברתיות וכלכליות של מהגרים,

46 ראו: Alison Brysk, *Globalization and Human Rights* (Berkeley: University of California Press, 2002).

47 ראו: Sidney Tarrow, "Fishnets, Internets, and Catnets: Globalization and Transnational Collective Action", *Challenging Authority: The Historical Study of Contentious Politics* 228 (Michael Hanagan, Leslie Page Moch & Wayne Te Brake eds., Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998); Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge Univ. Press, 1995); אורי בן אליעזר "האם קיימת חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות" סוציולוגיה ישראלית ב(1) 51 (1999); בן אליעזר וקמפ, לעיל ה"ש 45, בעמ' 281-315.

48 ניב גורדון "זכויות אדם ומרחב חברתי: כוחה של האגודה לזכויות האזרח בישראל" סוציולוגיה ישראלית: כתב עת לחקר החברה הישראלית 7(1) 23 (2005).

49 ניאולוגיזם זה נסמך על ראשי התיבות של ארגונים לא ממשלתיים (א.ל.מ.) ולקוח מגורדון, שם.

50 לדיון על תהליך ה"האלמה" הספרה הפוליטית, ראו Sabine Lang, "The Ngo-ization of Feminism: Institutionalization and Institution Building with the German Women's Movement", *Transitions Environments Feminisms in International Politics* Routledge 101 (Joan Scott et.al. eds., 1997); Jael Silliman, "Expanding Civil Society: Shrinking Political Spaces – the Case of Women's Nongovernmental Organization", 6(1) *Social Politics* 23 (1999).

51 התכנית מנוהלת על ידי עו"ד ענת בן-דור. במאמר מוסגר יצוין כי הכותבת טלי קריצמן פעלה בהתנדבות במסגרת התכנית הקלינית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב בשנים המצוינות במאמר.

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

באיחוד משפחות ועוד. התכנית הקלינית באוניברסיטת תל-אביב אף חוקרת סוגיות של מדיניות ומשפט כדי לקדם פיתוח של דיני הפליטים בישראל.⁵² פעילות נוספת נעשית על ידי האגודה לזכויות האזרח שהייתה מעורבת בשני מקרים בולטים ומתוקשרים הקשורים לפליטים – עתירה בעניינם של פליטים שהגיעו לישראל מעיראק,⁵³ שהביאה למציאת מקלט למרבית הפליטים במדינות מערב אירופה, ועתירה בנושא היעדר ביקורת שיפוטית על מעצרים של פליטים מסירה לאון, שהובילה לשינוי בחוק הכניסה לישראל ולהקמת בית הדין למשמורת במשרד הפנים.⁵⁴ האגודה לזכויות האזרח מקבלת פניות של פליטים ומבקשי מקלט וכן עוסקת בשאלות מדיניות כדי לקדם הגנה על זכויותיהם. שני ארגונים נוספים המגישים סיוע לפליטים הם עמותת רופאים למען זכויות אדם ומוקד הסיוע לעובדים זרים. הראשונה מושיטה סיוע לאוכלוסיית מבקשי מקלט ופליטים, ביחוד במרפאה שמפעיל הארגון המציעה שירותים רפואיים שונים למבקשי המקלט ולפליטים, אשר לרוב חסרים ביטוח רפואי,⁵⁵ והעובדים בה הם רופאים מתנדבים השנייה ממקדת את פעילותה במתן סיוע למבקשי מקלט הנמצאים במשמורת לפני גירוש.⁵⁶

ארבעת הארגונים פועלים בשיתוף פעולה ובתיאום תוך שהם נועצים בינם לבין עצמם בתחומי הממשק ובכל הקשור לתכנון מדיניות כללית. אסטרטגיות הפעולה של הארגונים הן מגוונות ורבות: פעולה משפטית, כגון פנייה לרשויות בשם פליטים וייצוג מבקשי מקלט בפני הערכאות; לוביזם פוליטי, בקרב פוליטיקאים ברמה הארצית והמוניציפלית ומוסדות הכנסת⁵⁷ לצורך קידום עקרונות כלליים בתחום דיני הפליטים ולצורך קידום עניינם האישי של לקוחות שונים; הזמנת סיקור תקשורת של מקרים מיוחדים;⁵⁸ מתן

52 www.tau.ac.il/law/clinics.

53 בג"ץ 4702/94 אל טאיי נ' שר הפנים, פ"ד מט(3) 843 (1995).

54 <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=311>

55 <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=31&catid=9&pcat=9&lang=HEB>

56 <http://www.hotline.org.il/hebrew/info.htm>. יצוין כי מאז הגשת המאמר לפרסום קמו ארגונים נוספים הפועלים בתחום הסיוע לפליטים.

57 ראו למשל דיון שהתקיים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת על אודות מעמדם של הפליטים ומבקשי המקלט בישראל, ביוזמתם של הארגונים השונים: <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1115>.

58 ראו למשל סיקור של שביתת הפליטים של 2002, המתוארת בראשית המאמר: יהונתן ליס "ישראל מונעת זכויות מפליטים אפריקאים" הארץ (13.8.02); ניר חסון "דרושה מולדת" כל העיר (16.8.02); ניר חסון "משרד הפנים ממשיך להתעלם משביתת הפליטים האתיופיים" כל העיר (23.8.02); יוסף אלגזי "חושך לגויים" הארץ (23.8.02) (גרסה אנגלית התפרסמה תחת הכותרת "Life in a Legal Vacuum"); יוסף אלגזי "פליטים מן המניין" הארץ (13.9.2002); יוסף אלגזי "הוכרו כפליטים אך יושבים בכלא" הארץ (9.1.02).

סיוע הומניטרי בהתאם לצרכים המשתנים של הפליטים ומבקשי המקלט; ארגון אירועים חברתיים-ציבוריים (לציון יום הפליט הבין-לאומי). מישורי הפעולה השונים משלבים סיוע פרטני עם מאמץ להוביל לגיבוש מדיניות נדיבה יותר במתן מקלט לפליטים המהגרים.

לפיכך נראה כי ארגוני הזכויות הישראלים פועלים בשלושה אפיקי פעולה המזוהים בספרות הנוגעת לארגוני זכויות:

1. אפיק אינסטרומנטלי – מתמקד לרוב בשני ערוצי פעולה: הראשון הוא טיפול קונקרטי באוכלוסיות היעד על ידי אספקת צרכים ושירותים, והשני הוא קידום עניינין והשמעת קולן לפני הרשויות והציבור באמצעות הפעלת לחצים על מקבלי החלטות על ידי גיוס דעת קהל, הפעלת פרקטיקות של ביוש ויידוע ויצירת איום להפעלת סנקציות. הללו יוצרים מבנה של לחצים על מדינות מפרות זכויות, הפועל הן מלמעלה (גיוס ארגונים בין-לאומיים ומדינות) הן מלמטה (גיוס דעת קהל מקומית וגלובלית).
 2. אפיק נורמטיבי – הפצת נורמות חדשות של זכויות וחירויות, חלחולן בחברה נתונה והפנמתן באמצעות תהליכים של סוציאליזציה.
 3. אפיק זהותי – פעילות נורמטיבית המיועדת ליצור הבחנה זהותית מהותית בין מדינות וחברות הרואות עצמן כמעודדות זכויות אדם ובין אלו שלא.⁵⁹
- פעילותם של מרבית הארגונים הישראלים אינה מתמקדת באופן ייחודי בסיוע לאוכלוסיה החדשה, אלא כחלק מעיסוק כללי ושיטתי בסוגיות עקרוניות (principled issues) של זכויות האדם ושינוי חברתי.⁶⁰ מכאן שארגונים אלה מקדישים מאמץ ניכר לאפיקי הפעולה הנורמטיביים והזהותיים המכוונים בראש ובראשונה כלפי מוסדות המדינה והציבור הרחב. בהקשר זה ארגוני הזכויות פותחים פתח לאפשרויות העצמה סמליות ונורמטיביות של סוגיית הפליטים, שעיקרן במיסוד ההגדרה של מדינת ישראל כמדינה המקבלת פליטים ובהטמעת הסטטוס של פליט במשטר ההגירה והאזרחות הישראלי.
- ברובד האינסטרומנטלי, המכוון לטפל בצרכים המידיים של הפליטים ולהגיש להם סיוע הן כקבוצה הן כיחידים, פעילות הארגונים עולה בקנה אחד עם תפיסות "טיפוליות"

59 Thomas Risse, Stephen C. Ropp & Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge Univ. Press, 1999)

60 יוצאת מכלל אלה היא התכנית הקלינית לזכויות פליטים, אשר כמשתמע משמה, מתמקדת בסיוע לפליטים ולמבקשי מקלט. התכנית החלה לפעול רק בשנת הלימודים תשס"ד, למעלה משנה לאחר שהופעל הנוהל להסדרת הטיפול במבקשי מקלט. לפני כן התקיימה פעילות הסיוע לפליטים ולמבקשי מקלט מתוך מרכז המשאבים משפט בשירות הקהילה, שנושא זה היה רק אחד מני כמה שעמדו במוקד פעילותו.

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

של העצמה, המופעלות על ידי בעלי הידע המקצועי על קבוצות נטולות כוח. במובן הזה, ההעצמה הופכת לתהליך שבזכותו אנשים עוזרים לאנשים אחרים להשיג שליטה בחייהם בהתאם לכללים ולהגדרות המוכתבים על ידי תחום התמחותם.⁶¹ ממד זה של העצמה מבחון המגולם בפעילות הארגונים הותיר חלל ריק בכל הקשור לטיפול מקיף ובלעדי במבקשי מקלט ופליטים ולכינון זירת פעולה המעצימה את הפליטים כשחקנים המשתתפים באופן פעיל בהשגת שליטה על ההתרחשויות סביבם ועל קידום מטרותיהם.

מתוך חלל זה של פעילות מדינתית ואזרחית הוקמה בישראל בשנת 2003 עמותה בשם "African Refugee Development Center" (להלן: העמותה). לעמותה שלושה סימני היכר בולטים המבחינים אותה מארגוני הזכויות הישראליים: האחד, זוהי עמותה של עזרה עצמית שהוקמה ביוזמתם של פליטים ומבקשי מקלט ממוצא אפריקני, בייחוד אתיופים, הפועלים בעצמם לקידום ענייניהם; השני, היא היחידה לבד מהתכנית הקלינית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב המתמקדת בענייני פליטים בלבד; השלישי, היא מבססת את פעילותה על קיומן של רשתות תמיכה וסיוע טרנס-לאומיות המקשרות בין הפליטים ומבקשי המקלט בישראל ובין קבוצות תפוצה אפריקניות בעולם.

ראשיתה של התארגנות העמותה בשביתת הרעב של מבקשי המקלט באוגוסט 2002, שאוזכרה בראשית המאמר.⁶² שביתה זו דרשה פעולה מאורגנת של אותם עשרות מבקשי מקלט וגרמה לתהודה מסוימת בשל אופייה הקולקטיבי. חרף העובדה שבמהלך השביתה, וכן לפנייה ואחריה, נעזרו מבקשי המקלט בארגוני הזכויות השונים, בלט במהלכה הצורך הדרחוף בהקמת גוף ייעודי בחברה האזרחית שיקדיש עצמו לטיפול בלעדי בפליטים.⁶³ זהו גם סימן ההיכר הבולט של העמותה, המייחד אותה משאר ארגוני הזכויות: היותה פועלת

61 ראו: Pease, לעיל ה"ש 12.

62 ראו: לעיל, לפני ה"ש 2.

63 ריאיון שערכה גברת טלי קריצמן עם מר יוהנס (ג'וני) באיו למה (22.8.05). יוהנס (ג'וני) באיו למה, פליט אתיופי בן 35 ובעל השכלה אקדמית ורקע אקטיביסטי באתיופיה, קיבל מעמד של פליט בישראל בשנת 2002 בעקבות שביתת הרעב. הוא יזם את הקמת העמותה ועומד מאז בראשה, ונראה כי במידה רבה ניתן לזקוף את ראשית פעילותה של העמותה לכריזמה האישית שלו ולניסיונו המנהיגותי. חרף היותו פועל קשה יום הוא מצליח לבצע באופן אישי את רוב פעולות העמותה. בשעותיו הפנויות פועל ג'וני לקידום עניינם של הפליטים ממשרד שהקים בביתו. מאז שנת 2003 נהנה ג'וני ממעמד של תושב זמני, שמואריך מעת לעת, אולם בשלהי שנת 2005 נבחנה האפשרות לשלול ממנו את המעמד, לדבריו בשל בולטותו בסיוע לפליטים האתיופים, והוא נחקר בידי נציבות האו"ם לפליטים בירושלים. התערבות של אנשי ארגוני הזכויות סייעה להפסקת חקירותיו ובדיקותיו על ידי נציבות האו"ם לפליטים ומינהלת ההגירה.

כמנגנון ארגוני של עזרה עצמית המוקם בידי מבקשי המקלט והפליטים עצמם והפועל למען צורכיהם באפיקים הנבחרים על ידיהם, לרבות כאלה שאינם זמינים לנציגים של ארגוני הזכויות הישראליים.

הקמת עמותות לעזרה עצמית היא ביטוי לממד פנים-קבוצתי של העצמה שאינו תלוי בפעולותיהם של גורמים חוץ-קבוצתיים כדי להעניק ליחיד ולקהילה תחושה של כוח ושליטה על המציאות.⁶⁴ עמותות לעזרה עצמית בקרב מהגרים ופליטים אינה תופעה נדירה, ומקום מיוחד הוענק להן בסוציולוגיה של ההגירה.⁶⁵ על פי ספרות מחקרית זו, לרפואי התארגנות בקרב מהגרים ופליטים ארבע משמעויות או פונקציות עיקריות: מוביליזציה וגיבוש של זהות אתנית משותפת המובחנת מן הסביבה החדשה; הכללה (integration) ואדפטציה אינסטרומנטלית של המהגרים ושל פליטים בסביבה החברתית והתרבותית החדשה; תיווך בין המהגרים במדינות היעד ובין קהילות במדינות המקור; יצירת זירות חדשות לניסוח תביעות והעלאתן לפני המדינה והחברה המארחות.⁶⁶ לבד מהפונקציה הראשונה, ניכר כי עמותות הפליטים האפריקנים בישראל מקיימת במידה זו או אחרת את שאר הפונקציות.

למן הקמתה נטלה לעצמה העמותה פעילות מגוונת. במישור של סיוע פרטני לפליטים מתאפיינת פעילות העמותה בכך שהיא מציעה עזרה אינסטרומנטלית מקיפה ביותר למבקשי המקלט, וזאת לעומת הסיוע שמקבלים הפליטים מארגוני הזכויות השונים, אשר ניתן בעיקר במקרים של מצוקה חמורה או דחיפות. כך חברי העמותה מסייעים לאנשים המעוניינים להגיש בקשות לקבלת מעמד פליט בניסוח בקשתם, וכן הם מכינים אותם לריאיון בנציבות האו"ם. בתקופת ההמתנה להחלטה בבקשה לקבל מעמד ולאחר קבלת המעמד מסייעים אנשי העמותה לפונים אליהם במציאת מקומות מגורים ועבודה ובקבלת שכר ממעסיקיהם (לעתים באמצעות שיתוף פעולה עם עמותת "קו לעובד"). מעבר לכך, מסייעים חברי העמותה למבקשי מקלט הנתונים במשמורת כשהם בלתי חוקיים: מגייסים מימון לשחרורם בערבות, מבקרים אותם במתקני הכליאה ומסייעים להם ליצור קשר עם נציבות האו"ם בירושלים על מנת לזרז את שחרורם מן המשמורת. בהתאם לצורך מספקים אנשי העמותה סיוע מיוחד לחולי האיידס מקרב הפליטים וכן סיוע נפשי לאימהות במשפחות חד-הוריות. במקרים אחרים מפנים אנשי העמותה את הפליטים ואת מבקשי המקלט לקבלת סיוע לארגוני הזכויות השונים.

64 אף שבפעילותה – וכך גם בשלבי הקמתה והתאגדותה – מסתייעת העמותה בארגונים ובפרטים ישראליים שאינם מקרב קהילות הפליטים, הרי שמדובר בהסתייעות אשר אינה עולה עד כדי תלות, ופעילותה של העמותה עצמאית.

65 ראו: Kemp, Raijman, Resnik & Schammah-Gesser, לעיל ה"ש 38; Soysal, לעיל ה"ש 8;

66 Layton-Henry, לעיל ה"ש 9.

67 Kemp, Raijman, Resnik & Schammah-Gesser, לעיל ה"ש 38.

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

מלבד הסיוע הפרטני שהעמותה מעניקה היא גם מקיימת פעילות ציבורית המכוונת הן כלפי ציבור הפליטים הן כלפי הציבור והרשויות בישראל. במסגרת הפעילות למען קבוצת הפליטים ומבקשי המקלט האתיופים ולמען ציבור הפליטים בכללותו קיימה העמותה מספר כינוסים. עוד יזמה העמותה הפגנות שבהן קראה לישראל וליתר מדינות העולם להתייחס לסכנה האורבת לדמוקרטיה באתיופיה, וכן קראה לישראל לשחרר ממשמורת מבקשי מקלט. הללו הם דוגמה לאופן שבו עמותות לעזרה עצמית יוצרות זירות חדשות לניסוח תביעות ולהעלאתן גם כאשר חבריהן סובלים מ"בלתי נראות" מוסדית וציבורית. העמותה עסקה גם בכיבוש (shaming) נציבות האו"ם לענייני פליטים בירושלים בקשר לפגמים פרוצדורליים הנופלים, לטענת אנשי העמותה, במהלך הראיונות של מבקשי המקלט, וזאת בין היתר בפניות ישירות לנציבות האו"ם לענייני פליטים בג'נבה. לבסוף משקיעה העמותה מאמצים בגיוס הכספים לטובת פעילויות הסיוע לפליטים. לצורך זה העמותה מנסה ליצור קשרי שיתוף פעולה עם ארגונים נוספים במדינות אחרות בעולם המטפלים בענייניהם של פליטים אפריקנים.⁶⁷

פעילותה של עמותת הפליטים משלימה במידה רבה את פעילותם של ארגוני הזכויות הישראליות ואף מרחיבה אותה אל זירות פעולה החורגות מן המנדט הלגיטימי שלהם. במובן הזה פעולות העצמה חוץ-קבוצתית ופנים-קבוצתית יכולות לדור יחדיו ולהעשיר את שדה האקטיביזם בעניין הפליטים בישראל. עם זאת בחינת המקרה המקומי מעלה שאלה מעניינת באשר לתנאים שבהם שני ממדי העצמה עשויים להיות במתח ולהגיע לכלל התנגשות. במילים אחרות, האם העיסוק בזכויותיהם של פליטים המניע את פעילותם של ארגוני הזכויות עולה בהכרח בקנה אחד עם העיסוק בצורכיהם המידיים? מתי המחויבות לשינוי נורמטיבי של ארגוני הזכויות המקומיים מתנגשת עם הצרכים הפרטיקולריים של פליטים ומחפשי מקלט? כדי לענות על שאלות אלו אנו פונות לבחינת מערך היחסים שבין מדינה, ארגוני הזכויות ועמותת הפליטים ולאופן שבו הוא מעצב את אופיו של משטר הפליטים בישראל.

ד. קואליציות מוזרות: מדינה, ארגונים לא ממשלתיים ועמותת הפליטים

מאז פורסם נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל מתנהל משא ומתן בלתי פוסק בין הרשויות המדינתיות והעל-מדינתיות לבין ארגוני הזכויות על התוכן הקונקרטי

⁶⁷ התיאור של פעילות העמותה עולה מתוך ריאיון שערכה גברת טלי קריצמן עם מר יוהנס באי למה (22.8.05).

הניתן לקטגוריות של "פליט" ו"מבקש מקלט" ועל משמעותן הסמלית והנורמטיבית בשיח בציבוריות הישראלית. במשא ומתן זה ניכר כי בעוד שהרשויות מבקשות להעניק לקטגוריות אלו מובן צר ומדיר, ארגוני הזכויות ועמותת הפליטים מבקשים להרחיבן ולהעמיק את משמעותן.

למעשה, המשא ומתן בין רשויות המדינה לארגוני הזכויות מתנהל בשתי חזיתות מקבילות: האחת היא חזית אינסטרומנטלית, ומטרתה להשפיע על תוכן קונקרטי של הפרוצדורות לקבלת מעמד של פליט ועל עקרונות ההגנה שהמדינה מחילה על פליטים בישראל. משא ומתן זה הוא קריטי עבור מי שמבקש לקבל מעמד של פליט, שכן הוא קובע מה יהיו זכויותיו במדינת ישראל, ואילו כלים מוסדיים יעמדו לרשותו כדי להתמודד עם מצבו כפליט. השנייה היא חזית סמלית הנוגעת למשא ומתן על אופייה של מדינת ישראל כמדינה המעניקה מקלט ועל עיגונו הנורמטיבי של סטטוס הפליט במתווה הסמלי הרחב יותר של משטר ההגירה והאזרחות הישראלי. בעוד שבחזית הראשונה נחלו ארגוני הזכויות כמה הישגים, הרי שבנוגע למשא ומתן הסמלי על אופייה של מדינת ישראל כמדינה המקבלת פליטים, מאמצי הארגונים נתקלו בהתנגדות עזה מצד המדינה.

1. החזית האינסטרומנטלית:

משא ומתן על תוכן של הקטגוריות המשפטיות

המשא ומתן על אודות תוכן של הקטגוריות המשפטיות של "פליט" ו"מבקש מקלט" ניכר ממבט על אלה: תכתובות, פרוטוקולי דיונים, דוחות, ניירות עמדה, נהלים פנימיים והליכים משפטיים ומינהליים שהתקיימו והעוסקים – במשרין או בעקיפין – בקביעת גבולותיהן של הקטגוריות הסובסטנטיביות הללו. לרוב משא ומתן זה נפתח על ידי ארגוני הזכויות, ואילו הרשויות מצטרפות אליו, לעתים מתוך כוונה, לעתים גם מתוך רצון לקבל מידע והמלצות מארגוני הזכויות.⁶⁸

כוחן של הרשויות בקביעת התוכן הקונקרטי של הקטגוריות המשפטיות של פליט ומבקש מקלט – היינו מהי הדרך לקבל מעמד של פליט ומה מגיע למי שמקבל מעמד זה – הוא רב. הרשויות הן שעייגנו את הקטגוריה בנוהל, והן הגורם המכריע הלכה למעשה

68 דוגמה לכך שהרשויות מעוניינות לעתים לקבל המלצות מארגוני הזכויות היא הזמנתם של נציגיהם להעיד בנושא הגירתם של מבקשי מקלט ופליטים לפני הוועדה המייעצת לשר הפנים המגבשת המלצות למדיניות ההגירה של מדינת ישראל.

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

באופן כמעט מונופוליסטי בשאלה אם הפרט יוכלל או יודר, יקבל מעמד אזרחי או יגורש.⁶⁹

מצדן של הרשויות נראה כי הנכונות להכיל אנשים במסגרת הקטגוריות המשפטיות הללו מוגבלת ביותר. ביטויה המובהק ביותר של גישה זו הוא בעובדה שמספר הפליטים המוכרים בישראל הוא קטן ביותר.⁷⁰ את עמדתה ואת אחיזתה המונופוליסטית בהענקת מעמד של פליט שומרת המדינה בכמה דרכים. גישה זו עולה, ראשית, מכך שהפרוצדורה להגשת בקשה למקלט מדיני אינה שקופה ואינה זוכה לפרסום. שנית, הרשויות נמנעות מלאפשר למבקשי המקלט לקבל ייצוג משפטי בשלבים הראשוניים של הגשת הבקשה, ובכך הן שוללות מהם אפשרות לנהל את הליך הגשת הבקשה בצורה אפקטיבית. שלישית, הרשויות פיתחו מסגרת פרוצדורלית המאפשרת להן לדחות חלק מהבקשות לקבלת מעמד פליט בהליך מזורז.⁷¹

גישה מדירה זו מצד המדינה באה לידי ביטוי גם בעניינם של מחפשי מקלט. מבחינה ביורוקרטית, לא נוצר מעמד מיוחד למי שהוכר כמשתייך לקטגוריה המשפטית של מבקש מקלט או פליט. בהתאם לכך עם הגשת הבקשה למקלט מדיני מקבלים חלק ממבקשי המקלט אשרת עבודה הדומה במהותה לזו שניתנת למהגרי העבודה, ובהמשך – לאחר קבלת ההכרה כפליט – רישיון לישיבה זמנית בישראל,⁷² אשר אין בצדו אפשרות להשתלב בהליך הדרגתי של רכישת מעמד של קבע בישראל. סל הזכויות הסוציאליטיות הנלווה למעמד שניתן למבקשי המקלט ולפליטים הוא דל.⁷³

69 במקרים ספורים פנו לבתי המשפט מבקשי מקלט שבקשותיהם לקבל הכרה כפליטים בישראל נדחו בטענה כי יש לעכב את גירושם כיוון שאם יגורשו לארץ מוצאם צפויה להם בה סכנת חיים. ראו למשל: עת"מ (ת"א) 1137/05 זללום נ' בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, פורסם במאגר נבו (2004); עת"מ (ת"א) 1779/05 מוטגומרי נ' משרד הפנים י"ם, פורסם במאגר נבו (החלטה מיום 18.7.05). בפסקי הדין הללו טענו העותרים כי אף שלא הוכרו כפליטים, הרי שמוצדק להימנע מגירושם, שכן הדבר עלול לסכן את חייהם. בקבלת טענותיהם הללו פגעו בתי המשפט בכלעדיות שיש לרשויות בקביעה של מיהותם של האנשים הראויים להגנה מפני גירוש.

70 ראו: לעיל פרק ב למאמר.

71 בתיקון בנוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל שבוצע ב-28.2.05 נקבעה הפרוצדורה להליך מינהלי מקוצר לדחיית בקשות אשר אינן מבססות, ולו לכאורה, עילה לקבלת מעמד של פליט. במקרה כזה, אם נציבות האו"ם לענייני פליטים בירושלים מוצאת כי הבקשה אינה מראה ולו עילה לכאורה לקבלת מעמד של פליט, היא תעביר המלצה לוועדה הבין-משרדית המייעצת לדחות את הבקשה על הסף.

72 ראו נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, סעיפים 1(ג) ו-3(ז).

73 סל הזכויות של מבקשי המקלט אינו מעוגן נורמטיבית בצורה חד-משמעית וברורה, ולכן הוא משתנה במידה משמעותית ממקרה למקרה. במרבית המקרים כולל סל הזכויות הגנה

ארגוני הזכויות ועמותת הפליטים ניסו, מצדם, להפעיל לחצים על הרשויות כדי להעניק תוכן אחר, רחב ומכליל יותר, לקטגוריה המשפטית של פליטים ומחפשי מקלט. כך למשל הפעילו הארגונים לחצים על משרד הפנים לפרסם את נהליו, ובהם נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל.⁷⁴ בכמה פורומים ניסו הארגונים לקדם את הרעיון של הסדרת הטיפול בפליטים במסגרת חקיקה ראשית⁷⁵ וכן להסדיר מעמד אזרחי נפרד לפליטים. כדי להתגבר על הבעיה של היעדר אפשרות לקבל ייצוג משפטי בהליכי בקשת המקלט בישראל מראשיתם, אפשרות שלא הייתה קיימת עד למחצית שנת 2007, הציגו

מפני גירוש, ולעתים גם אפשרות עבודה. אם ניתנת אשרת עבודה למבקש המקלט, מושוים תנאיו במידה רבה לאלו של מהגרי העבודה, והוא נהנה הנאה חלקית מזכויות לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995. ילדיהם של מבקשי המקלט נהנים מחלק מן ההסדרים הקיימים לילדי מהגרים, וכך ניתנת להם אפשרות ללמוד בבתי ספר וכן ליהנות מהסדר ביטוח הבריאות שהושג עם קופת חולים מאוחדת, במחיר מוזל, עבור ילדי מהגרי העבודה. סל הזכויות של הפליטים דל אף הוא, והוא זהה לסל הזכויות המוענק לכל תושב ארצי. סל זכויות זה כולל, מלבד אפשרות לעבוד וזכאות לחינוך לילדים בגילאי חינוך חנים, גם אפשרות ליהנות מזכויות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994 ולפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, לאחר תקופה של חצי שנה מרגע קבלת המעמד של תושב ארצי. היקפו של סל הזכויות של הפליטים נושא אופי דינמי, שכן הוא צומצם לאחרונה במסגרת חוק ההסדרים (חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), תשס"ג-2002)

74 בחודש ספטמבר 2005 הוספו לאתר האינטרנט של משרד הפנים כמה נהלים פנימיים בנוגע לבקשות לקבלת מעמד בישראל, אולם הנהלים העיקריים המסבירים את הנדרש ממבקש מקלט נעדרים מאתר משרד הפנים. האגודה לזכויות האזרח פנתה בעניין זה למנהל מינהל האוכלוסין במכתב מיום 14.11.05 (שכותרתו "פרסום נהלי מינהל האוכלוסין באתר האינטרנט של משרד הפנים"). ממילא נגישותם של מבקשי המקלט למאגרי המידע של משרד הפנים נמוכה, ומרביתם אינם שולטים בשפה העברית. עם זאת נדרש פרסום אפקטיבי של הנהלים לרווחתם של מבקשי המקלט ולשימושם של עורכי הדין המייעצים להם. פרסום אפקטיבי כזה משמעו פרסום של הנוהל בשפות שונות ובמסגרות שונות הנגישות למבקשי המקלט. בעניין חובת הפרסום של הנוהל ראו סעיף 6(א) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1988 ותקנה 3 לתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999. יצוין כי בהימנעותו של מינהל האוכלוסין מלהציב את מכלול נהליו לעיון הציבור הוא פועל בניגוד לפסיקת בתי המשפט, שקבעו לא אחת כי עליו לפעול בשקיפות (ראו למשל בג"ץ 7139/02 עבאס-בצה נ' שר הפנים, פ"ד נז(3) 481, 490-492 (2004); עת"מ (ת"א) 2790/04 רוזנברג נ' שר הפנים, פורסם במאגר נבו (2004). כמו כן ראו המלצת הארגונים כי הנוהל יפורסם, וכי מידע מפורט על הליכי המקלט יהיה נגיש למבקשי המקלט בשפה המובנת להם; ראו: בן-דור ואדוט, לעיל ה"ש 3. ראו למשל דיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא פליטים שהתקיים ב-20 ביוני 2005 בהשתתפות נציגי ארגוני הזכויות ועמותת הפליטים: <http://www.knesset.gov.il/protocols/.data/html/pnim/2005-06-20.html>

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

ארגוני הזכויות ייצוג משפטי למבקשי מקלט בשלבים המתקדמים של הליכי בקשת המקלט שלהם בישראל, ועמותת הפליטים ניסתה להציע סיוע מעשי בהכנתם של מבקשי המקלט לקראת השלבים הראשוניים של הליכים אלו. על מנת לשפר את מצבם של מבקשי המקלט בזמן תקופת ההמתנה להכרה בהם כפליטים נאבקו ארגוני זכויות האדם על אשרת עבודה למבקשי המקלט,⁷⁶ וכן שמי שנמצא שמוצדק להעניק להם אשרת עבודה למשך תקופת ההמתנה לא יידרשו לשלם קנסות בגין שהייה בלתי חוקית בישראל.⁷⁷ פעולותיהם של ארגוני הזכויות ושל עמותת הפליטים משפיעות לא רק על תוכנה של הקטגוריה המשפטית של פליטים אלא גם על העצמתם של מבקשי המקלט ושל הפליטים. הסיוע שמציעים עמותת הפליטים וארגוני הזכויות למבקשי המקלט בהליכי הגשת הבקשה הופך עבורם את ההליך למובן יותר ומגדיל פוטנציאלית את אפשרויות הפעולה שלהם ואפשר אף שאת סיכויי ההצלחה שלהם.⁷⁸ המאבקים המשפטיים השונים שניהלו ארגוני הזכויות ושצלחו משפרים את יכולתם של מבקשי המקלט ושל הפליטים לתבוע זכויות (to claim). סיוע בהשגת אשרת עבודה, במציאת עבודה ובמציאת פתרונות דיור שכמותו מציעים עמותת הפליטים וארגוני הזכויות מאפשר את שילובם של מבקשי המקלט ושל הפליטים בשוק העבודה ובהפיכתם לבלתי תלויים כלכלית. במישור זה של הרחבת תוכנה של הקטגוריה המשפטית של פליט נחלו ארגוני הזכויות ועמותת הפליטים הישגים עד כי ניתן לומר שמשמעותה התוכנית של קטגוריה זו עוצבה עד כה מתוך משא ומתן מתמשך

76 הצלחת המשא והמתן באה לידי ביטוי בכך שבתיקון לנוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, מיום 28.2.05, נקבע כי במקרים שבהם נציבות האו"ם לענייני פליטים לא מצאה את בקשתו של מבקש המקלט חסרת עילה, ולו לכאורה, יעניק משרד הפנים למבקש המקלט אשרת שהייה ועבודה המתירה את שהייתו בישראל עד להחלטה סופית בעניינו אלא אם קיימים נימוקים מיוחדים.

77 שיאו של המשא והמתן להענקת אשרות עבודה למבקשי מקלט היה בעתירה שהוגשה לבג"ץ על ידי האגודה לזכויות האזרח בנושא: בג"ץ 3289/04 בלאי היילי נ' משרד הפנים, פורסם במאגר נבו (2005). עוד בטרם הוכרעה העתירה הודיע משרד הפנים כי ניתנה הוראה ללשכות מינהל האוכלוסין לחדול מגביית אגרת שהות-יתר, וכי התקנה שמכוחה נגבתה האגרה בוטלה בעקבות הגשת העתירה. בסיום ההליך נפסקו הוצאות ושכר טרחה לטובת העותרים.

78 במועד הגשת המאמר לפרסום טרם זכו נציגי הארגונים לייצג מבקשי מקלט בראיונות בנציבות האו"ם לפליטים. ממילא הסיוע שמושיטים ארגוני הזכויות למבקשי המקלט ולפליטים החל להינתן רק בשנים האחרונות כך שעדיין מוקדם לברוק את מידת התועלת שבו. עם זאת נראה כי הפיכת המידע על התהליך של בקשת מקלט בישראל לנגיש וסיוע בגישור על מכשולי תרבות ושפה משפרים בהכרח את סיכויי ההצלחה של הבקשה.

בין הרשויות המדינתיות לארגוני הזכויות. אלא שבמה שנוגע למשמעותו הסמלית של פליט בישראל, פני הדברים נראים אחרת.

2. החזית הסמלית: כינונה של ישראל כמדינת מקלט זמנית

אף שהרובד הנורמטיבי והסמלי הוא שהניע את מדינת ישראל לייסד את נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל בשנת 2001, הוא גם הרובד שבו ארגוני הזכויות נתקלים בהתנגדות העזה ביותר מצד מוסדותיה.

כך נדמה כי חרף רצונה של ישראל להיכלל מבחינה נורמטיבית במשפחת המדינות ה"מערביות" וה"דמוקרטיות"⁷⁹ באמצעות דבקות בעקרונות ההומניטריים של הגנה ומתן סיוע לפליטים, היא מבקשת לעשות כן באופן כזה שלא יאתגר את הגדרתה כמדינת לא-הגירה (non-immigrant state).

ואכן, מכלול ההחלטות והפעולות הננקטות בידי הרשויות מאז החלת הנוהל להסדרת מעמד של פליט בישראל מתבססות על הבטחת עקרון ה"ארעיות": באשר למעמדו של הפליט, וכנובע מכך – באשר למעמדה של ישראל כמדינת מקלט. בהתאם לכך, מנקודת ראותה של המדינה, ישראל היא "מדינת מקלט זמנית", ואילו הפליט הישראלי הוא בראש ובראשונה "פליט ארעי".⁸⁰ מדיניות זו מנומקת על ידי הרשויות ברצון להימנע מהטלת נטל כבד מדי על המדינה בעקבות "הצפתה" בגלים של פליטים.⁸¹

79 על היוזמה להסדרת הנוהל ראו אביבה לורי "תושבי בבלי" הארץ 18.11.05, מוסף, עמ' 42-48. לטענת מיקי בבלי, המכהן כקורספונדנט של נציבות האו"ם לפליטים בירושלים, היוזמה לכוון מנגנון מוסדר של קבלת פליטים בישראל נולדה בשנת 1999, עת פנה לשר המשפטים דאז יוסי ביילין והסביר לו את חשיבות העניין. בריאיון עמו הוא טען כי הוא היה משוכנע שמדינת ישראל, כמדינה מערבית ודמוקרטית, לא יכולה להרשות לעצמה להתעלם מבעיית הפליטים בעולם ולחץ לשינוי המצב (שם, עמ' 47).

80 לדיון במושג זה ראו Karen Akoka, *Israeli UNHCR refugees*, (unpublished, paper presented at International Workshop on "Dynamic Migrations in Israel: A Reappraisal of the Boundaries of Israeli Society" Centre de Recherche Francais de Jerusalem, October 2005).

81 גישה זו עולה, בין היתר, גם מדוח הביניים של הוועדה המייעצת לשר הפנים בעניין מדיניות ההגירה של מדינת ישראל, שבמסגרתו נאמר: "הקושי להרחיב את ההגדרה [של פליטים] ולהקנות בעקבות כך את הזכות ל- non-refoulement [הגנה מפני גירוש] לרוב הפליטים נובעת מחשש המדינות להיות מוצפות בזרם של פליטים. גם כשמדובר בפליטים על פי ההגדרה הקלאסית, מדינה אינה מחויבת להכניסם כאשר ישנה הצפה המונית שעלולה לפגוע באוכלוסיתה המקורית". הביטוי המעשי של גישה זו הוא בהמלצה לקביעת מכסות לקבלת פליטים המופיעה בדוח.

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

ארעיות זו שעליה מבוסס משטר הפליטים המקומי מובטחת בכמה דרכים: ראשית, באמצעות אימתן אפשרות לפליטים לקבל מעמד של קבע בישראל. שנית, באמצעות הבטחת מעמדו השברירי של הפליט בישראל. דבר זה ניכר בסירובן של הרשויות להסדיר את הקטגוריה המשפטית של פליט בחוק. בכך נמנעה החלה ישירה של אמנת הפליטים בישראל, ונחסמה האפשרות ליחיד לתבוע זכויות לפי האמנה. להימנעות מצעד זה משמעות הצהרתית רבת משמעות – כמוה כהימנעות מהצהרה על הכרה משפטית-פורמלית מן הרמה הגבוהה ביותר בקטגוריה המשפטית של פליטים.⁸² ההכרה המשפטית החלקית הזו שניתנת לפליטים מחלחלת מטה, והיא מצאה ביטוי בעבר – ובמידה פחותה גם כיום – ביחס שלילי, קנטרני ומעליב של חלק מפקידי משרד הפנים למבקשי המקלט.⁸³ שלישית, הרשויות אימצו מנגנון משפטי חלופי כלפי אחדים ממבקשי המקלט והוא המנגנון של מתן הגנה זמנית (Temporary Protection) למי מהם שהוא אזרח של אחת מני חמש מדינות אפריקניות: טוגו, סירה, ליאון, קונגו, ליבריה וחוף השנהב, וזאת תחת הענקת מעמד פליט להם. מנגנון זה מאפשר לצמצם את מספר האנשים הנהנים ממעמד של פליט ומקבע את שהותם בישראל על תקן ה"ארעיות".⁸⁴ רביעית, הרשויות אימצו מדיניות גורפת של מעצר והעברה למדינה שלישית של נתיני מדינות אויב המבקשים מקלט בישראל, בייחוד סודנים, בתואנה כי קליטתם כרוכה בסיכון ביטחוני.⁸⁵ ולבסוף, כנגד מי

82 יצוין כי טרם נקבע כל חוק בנושא מעמדם של הפליטים בישראל חרף העובדה כי בנוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל נקבע בסעיף 8 לו כי "בתום תקופת נסיון של כשנה בהפעלת ההסדר הנדון ובהתאם ללקחים שיופקו תיבחן בגישה חיובית האפשרות של עיגון הנוהל, או חלקו בדין – בחוק או בתקנות – לרבות קביעת סוג אשרה מיוחד למבקש מקלט מדיני, לאחר שבקשתו אושרה סופית כאמור, לשהיה בישראל עד לשינוי בנסיבות בארץ אזרחותו שיאפשרו חזרתו אליה".

83 חלק ממבקשי המקלט התלוננו שפקידי משרד הפנים התייחסו באופן לא הולם לצבע עורם, ונאמר להם לחזור למדינת המוצא שלהם. ראו התייחסות ליחס הפוגעני למבקשי מקלט בעתירה מינהלית: עת"מ 352/03 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר הפנים ואחרים (הוגשה ב-12.1.03), סעיף 31 לעתירה.

84 לפי נתוני נציבות האו"ם לפליטים בשנת 2005 נהנו מהגנה זמנית 68 אזרחי סירה ליאון, 65 ליבריים, 95 קונגולזים ו-245 מאזרחי חוף השנהב. ראו Akoka, לעיל ה"ש 80. יצוין כי עד למועד הגשת המאמר לפרסום הופסקה ההגנה הזמנית שהוענקה לתושבי סירה ליאון וליבריה.

85 ראו סעיף 6 לנוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, שלפיו "מדינת ישראל שומרת לעצמה את הזכות שלא לקלוט בישראל ולא להעניק אשרת שהיה בישראל לנתיני מדינות אויב או מדינות עוינות – כפי שייקבעו מעת לעת על-ידי הרשויות המוסמכות, וכל עוד הן במעמד זה, ושאלת שחרורם בערכות תיבחן בכל מקרה לגופו, בהתאם לנסיבות, עפ"י שיקולי בטחון".

שמיצה את הליכי בקשת המקלט בישראל אך לא השיג מעמד של פליט (ולעתים – גם כלפי מי שטרם מיצה את ההליכים) מפעילות הרשויות את כוחות האכיפה באופן הדומה לאכיפה המופעלת על שוהים בלתי חוקיים, וכך מי שבקשותיהם נדחו חשופים לסכנת מעצר בידי כוחות משטרת ההגירה והרחקה. באופן זה מבטיחות הרשויות כי מי שנמצא זכאי להגנתה של המדינה ישהה בה רק באורח זמני וייהנה מסל זכויות מצומצם שלא יטיל על המדינה נטל כבד ויעודד את המהגר לחפש מדינת מקלט קבועה שבה יוכל להתקיים ביתר קלות.

חומת ה"ארעיות" הבצורה שמציבות רשויות המדינה בפני פליטים ומבקשי מקלט מעצבות את מבנה ההזדמנויות והאילווצים שארגוני הזכויות צריכים להתמודד עמם בעת פעילותם הקולקטיבית, עד כדי כך שנראה כי היא מאלצת את ארגוני הזכויות עצמם לדבר את שית ה"ארעיות" ולאמצו באסטרטגיות הפעולה שלהם. דוגמה לכך ניתן למצוא בניסיון של ארגוני הזכויות לכוון תת-קטגוריה משפטית של מבקשי מקלט שהם "בלתי ניתנים להרחקה באופן זמני". תת-קטגוריה זו, הכוללת אותם אנשים שלא הוכרו כזכאים למקלט על ידי נציבות האו"ם, אך למרות זאת יש הצדקה להימנע מהרחקתם למדינת המוצא שלהם ולאפשר להם להגר למדינה שלישית בטוחה בשל הסכנה הנשקפת לחייהם במדינת המוצא שלהם, שימשה בסיס לעתירה שהגישו הארגונים בעניינה של קבוצת מבקשי מקלט אתיופים.⁸⁶ מדובר בקבוצה של למעלה מ-70 מבקשי מקלט שרובם סבלו מרדיפה באתיופיה על רקע פעילותם הפוליטית או על רקע הפעילות הפוליטית של בני משפחתם (לרוב בעל, אב או אח). חלקם הגדול של חברי הקבוצה היו נתונים במעצר באתיופיה – רובם עונו שם, וחלק מן הנשים גם היו קרבנות של מעשי אונס בגופן – הם הצליחו להשתחרר מן המעצר, לרוב באמצעות הפקדת ערבות, ולאחר מכן נמלטו אל מחוץ לגבולות אתיופיה והגיעו לישראל.

לאחר הגיעם לישראל פנו מבקשי המקלט לרשויות בבקשה כי יוענק להם מעמד פליט, וחלקם זכו בהגנה זמנית מפני גירוש בעקבות הגשת הבקשה, אך לבסוף נמנעו הרשויות מלהעניק להם מעמד. הם נעצרו והושמו במשמורת כדי שיוחקו מישראל לאתיופיה.⁸⁷ הם התנגדו להרחקתם, שכן טענתם נשקפת לחייהם ולחירותם סכנה שם. לפיכך הם הושמו במשמורת למשך פרקי זמן משתנים של בין שנה לשנתיים. בחודש יוני 2005,

86 עת"מ (ת"א) 2028/05 באלכה נ' משרד הפנים, פורסם במאגר נבו (2006). העתירה הוגשה על ידי עורכת דין יעל כץ-מסטבאום בסיוע ארגוני זכויות אדם שונים.

87 כמה ממבקשי המקלט הושמו במשמורת עוד לפני שבקשותיהם למקלט מדיני התבררו עד תום. כמובן, קיימים גם מבקשי מקלט אתיופים שבקשותיהם לקבל הכרה כפליטים נדחו, ואחרים שבקשותיהם תלויות ועומדות והם אינם נמצאים במשמורת, אך פוטנציאלית עשויים גם אלו להיות מושמים במשמורת.

כיננו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

בתיאום עם שגרירות אתיופיה בישראל, הונפקו למבקשי המקלט תעודות משא הנחוצות לשם הרחקתם מתוך מחשבה להרחיקם בחזרה לאתיופיה בכוח. במהלך משפטי זריז עוכבה הרחקתם של חברי הקבוצה באמצעות צו בית משפט ארעי. במקביל החלו חברי הקבוצה בהליכי הגירה לקנדה. בקשת קבוצת מבקשי המקלט הייתה כי הרחקתם מישראל תידחה עד שישלימו את הליכי ההגירה לקנדה. בקשה זו סורבה על ידי משרד הפנים ונדחתה גם בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב אשר נדרש לנושא.⁸⁸

גורמי משרד הפנים אף התנגדו לבקשת קבוצת מבקשי המקלט להישאר בישראל עד לסיום הליכי הגירתם לקנדה, כחלק מן הגישה הכללית של מיצובה של ישראל כמדינת מקלט זמנית. ניכר כי החשש של הרשויות היה כי הליכים אלו יתמשכו לתקופה ארוכה וכך יטילו נטל כבד על המדינה.⁸⁹ ייתכן שגם קינן חשש בקרבם של הגורמים העוסקים בעניין כי שהייתם הממושכת של מבקשי המקלט בישראל תיצור מעצמה מחויבות כלשהי כלפיהם אשר תקנה לבסוף לשהייתם ממדים של קבע. לגופו של עניין טענו הרשויות כי אין לבני הקבוצה זכות קנויה להישאר בארץ עד לסיום ההליכים, וכי סמכותו של שר הפנים מאפשרת לו להורות על גירושם גם אם מצויים הם בהליכי הגירה למדינה שלישית.⁹⁰ עוד טענו כי האופציה הקנדית הועלתה על ידי מבקשי המקלט רק אחרי שנודע להם כי מבקשים להרחיקם בכפייה מישראל, וזאת אף שידעו כי הם שוהים בישראל באופן בלתי חוקי זמן רב, וכן ממילא לא התקדמו בו התקדמות של ממש.⁹¹ במישור הפרוצדורלי ביקשו הרשויות לסכל את ההליכים המשפטיים של מבקשי המקלט. ראשית, התנגדו הם להגשת עתירה אחת בעניינם של כל חברי הקבוצה גם יחד ודרשו כי תוגשנה עתירות פרטניות בשם כל אחד ואחד ממבקשי המקלט, דבר שהפך את ההליך המשפטי למורכב ביותר.⁹² מכשול נוסף שהערימו הרשויות בפני מבקשי המקלט בבקשתם לפנות לקבלת

88 עת"מ (ת"א) 2028/05, לעיל ה"ש 86.

89 פסקה 102 לתגובת המדינה לעתירה אשר הוגשה לבית המשפט המחוזי בתל-אביב ביום ה-6.11.05.

90 שם, פסקאות 4-19.

91 ראו פסק דינו של השופט עודד מודריק בעת"מ (ת"א) 2028/05, לעיל ה"ש 86.

92 עמדה זו של הרשויות התקבלה על ידי בית המשפט. ראו: בר"ם 6125/05 *Berhaunu Negash Adere* נ' משרד הפנים, פורסם במאגר נבו (2005). כעיקרון גישתן של הרשויות מעוגנת היטב בהלכת בית המשפט העליון מן השנים האחרונות, שלפיה יש להימנע מלצרף יחד כמות גדולה של עתירות באופן שאינו מאפשר התייחסות פרטנית לעובדות הייחודיות לכל עותר. עם זאת בפועל אוחד הדיון בעתירות, לא התקיים כל דיון מיוחד בנסיבות העובדתיות הייחודיות לכל עותר, ופסק הדין שניתן בעתירה הסופית שהוגשה בעניין התייחס אל כלל העותרים כאל מקשה אחת.

סעד בערכאות השיפוטיות היא התנגדותם כי העותרים יקבלו פטור מאגרת בית משפט, דבר אשר עלול היה להפוך את ההליך המשפטי ללא נגיש עבורם בשל מצבם הכלכלי הקשה.⁹³

בניסיונם לכוון את הקטגוריה המשפטית האמורה לא התעמתו הארגונים באופן חזיתי עם הפרשנות הצרה והמדירה שנתנו רשויות המדינה לקטגוריות המשפטיות של פליט ושל מבקש מקלט, אלא טענו כי גם אם חברי הקבוצה לא הוכללו בקטגוריות הללו כדין, הרי שמוצדק שלא לגרשם למדינתם. ניסיון זה נדחה על ידי בית המשפט בפסק דינו לגבי המקרה הקונקרטי של הקבוצה הנדונה של מבקשי מקלט.⁹⁴ עם זאת בית המשפט היה מוכן להכיר בכך כי ייתכנו מקרים שבהם יהיה מוצדק "לעכב את הרחקתם של שוהים בלתי חוקיים, כאשר העיכוב נדרש לתקופה מוגדרת קצרה והוא בשעה שהתברר שיש סיכוי סביר לקליטתם, בתוך מסגרת הזמן, במדינה שלישית כלשהי".⁹⁵

מאמץ זה של מיצוב ישראל כמדינת מקלט זמנית הוא בעל אפקט מחליש על מבקשי המקלט והפליטים. העובדה שמבקשי המקלט והפליטים אינם יכולים ליהנות מתחושת יציבות ולבנות מחדש את חייהם במדינת המקלט שלהם מקשה עליהם ומרתיעה מבקשי מקלט פוטנציאליים השוהים בישראל מלפנות לרשויות. הידיעה – כי אם ייכשלו הליכי השגת המעמד שלהם, או אם יוחלט כי הם אינם ראויים עוד להגנה בישראל, הם יהיו נתונים לסכנת משמורת והרחקה – מותירה בפניהם מעט מאוד אופציות, אם בכלל, להסדרת מעמדם. היותם בעלי מעמד ארעי גם מדיר אותם מזכויות להטבות, לקצבאות ולזכויות שונות אשר תנאי להם הוא מעמד של קבע.

למיצוב מדינת ישראל כמדינת מקלט זמנית השפעה נוספת המקרינה על דפוסי הפעילות האפשריים הפתוחים בפני ארגוני הזכויות. עקרון ה"ארעיות" מצמצם את טווח הפעולה האפקטיבית הפתוח בפני ארגוני הזכויות לרמה האינסטרומנטלית בלבד ושמה לאל את מאמצייהם להטמיע את הגדרתה הנורמטיבית והזהותית של מדינת ישראל כמדינת פליטים. כנגד מצב עניינים זה נוקטים הפליטים, ובראשם עמותת הפליטים, אסטרטגיות

93 בפועל קיבלו מרבית העותרים פטור מאגרת בית משפט, ואילו עניינם של חלק מן העותרים לא הוכרע כלל בטרם ניתן פסק דין בעניינם. לעניין זה ראו פסק דינו של השופט מודריק בעת"מ (ת"א) 2028/05, לעיל ה"ש 86.

94 הניסיון לכוון קטגוריה משפטית זו מכונה על ידי בית המשפט "טענת הזר הנדרף", עם זאת בית המשפט מסרב לכפות אימוץ של קטגוריה זו על משרד הפנים. לעניין זה ראו פסק דינו של השופט מודריק, שם. עוד ראו קביעתו של השופט: "אין לאיל ידי ליצור קטגוריה של שוהים לא חוקיים, שאינם 'פליטים' הזכאים להגנת ארעי על יסוד טענה לא מבוססת לחשש רדיפה בארצם".

95 ראו שם.

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

פעולה עצמאית שאינן עולות בקנה אחד עם מאמציהם של ארגוני הזכויות המקומיים ואף חותרות תחתם.

בהקשר זה ראוי להתבונן בשינויים שהתחוללו באופני הפעולה של עמותת הפליטים האפריקנים בישראל מאז הקמתה.

3. הפנייה לאפיק הטרנס-לאומי

משהתברר כי פעילות הרשויות ממצבת את ישראל כמדינת מקלט זמני, וכי אין בכוחם של ארגוני הזכויות כדי לשנות הגדרה זו, החלה עמותת הפליטים לקדם בעצמה את האופציה של הגירה למדינה שלישית למבקשי מקלט ופליטים. פעילות זו כוונה בעיקר כלפי מבקשי מקלט ופליטים מאתיופיה, שהם מרבית הנדחים על ידי הרשויות, וכן כלפי מבקשי מקלט מסיירה ליאון ומליבריה, שנהנו בעבר בישראל מהגנה זמנית. האסטרטגיה של הגירה למדינה שלישית נבעה הן מהצורך להציע אלטרנטיבה למי שלא הצליח לרכוש מעמד בישראל הן מהרצון לשפר את תנאי החיים של פליטים מוכרים בישראל. אנשי העמותה מסייעים למבקשי המקלט שבקשותיהם נדחו למצוא מדינה שלישית אשר שתהיה מוכנה לקלוט אותם (resettlement). עזרתם כוללת גם מציאת המימון הנדרש לבקשות אלו (sponsorship) אצל חברי קהילות הפליטים האפריקניות בתפוצות.

קנדה היא המדינה העיקרית שנבחרה כחלופה לקליטת מבקשי מקלט שנדחו בישראל בשל מדיניות ההגירה המתירנית שלה ובשל העובדה שהיא משתייכת למספר מצומצם של מדינות המוכנות לקבל אליהן מהגרים שמיצו את הליכי הפליטות במדינה אחרת (resettlement). טעם נוסף, ולא פחות קריטי, לכך שמאמצי עמותת הפליטים מתמקדים בסיוע להגירה לקנדה היא העובדה כי בתהליך זה יכולה עמותת הפליטים להסתייע ברשת חברתית טרנס-לאומית של פליטים. בקנדה יושבת קבוצה גדולה של פליטים אתיופים, מהם גם כמה עשרות שהיגרו לשם לאחר שביקשו מקלט מדיני בישראל. קהילת הפליטים האתיופים בקנדה מסייעת לעמותת הפליטים שבישראל בהסדרת הגירתם של מבקשי מקלט מישראל באמצעות בירורים על אודות ההליכים הדרושים, בהשגת הטפסים ובשידול הרשויות הקנדיות לפעול על מנת לסייע למבקשי המקלט מישראל. כמו כן קהילת הפליטים האתיופים בקנדה סייעה לגייס את הכנסיה האורתודוקסית האתיופית בקנדה המשמשת כנותנת חסות (sponsorship) לבקשות ההגירה, ולמעשה מספקת תמיכה כלכלית וחברתית הן להליך הגשת הבקשה להגר הן לתקופה הראשונה אחרי ההגירה. בפועל, עם כישלונן של ההליך המשפטי שנועד להקנות למבקשי המקלט האתיופים ארכה להשלמת הגירתם לקנדה, כשלו ניסיונותיהם להשלים את הגירתם לשם, ובלי

בררה נאלצו להגר למדינות אשר אינן דורשות אשרה על מנת להגר אליהן. מרבית מבקשי המקלט האתיופים ביקשו להגר לקניה.⁹⁶ כדי לאפשר את יציאתם מהארץ של מבקשי המקלט, ומתוך הבנה כי מבקשי המקלט יתקשו להסדיר את יציאתם לקניה מבין כותלי הכלא, איפשר בספטמבר 2006 בית הדין לביקורת משמורת שחרור הדרגתי שלהם ("שחרור שרשרת" או "פרוייקט השרשור", כלשונו של בית הדין) מן המשמורת שבה היו נתונים מרביתם כשנתיים. השחרור התבצע כך שמבקשי המקלט שוחררו אחד-אחד, ורק לאחר יציאת משוחרר את הארץ איפשר בית הדין את שחרורו של מבקש המקלט הבא וכך הלאה עד ששוחררו כולם. כך ניסו הרשויות להבטיח שתחושת הסולידריות שחש כל אחד כלפי חבריו שנשארו כלואים במשמורת תדרכן את מבקשי המקלט לעזוב את הארץ במהרה.⁹⁷ במאמר מוסגר נציין כי ספק רב אם בית הדין לביקורת משמורת מוסמך להתנות את שחרורו של האחד במעשיו של האחר, שכן הדבר עולה לכדי ענישה קולקטיבית. מעניינת במיוחד העובדה כי הרשויות מנסות להקנות לעניין אופי קולקטיבי או אינדיווידואלי, והכול לפי נוחיותן. בעת מסירת מאמר זה עדיין היו כמה עשרות ממבקשי המקלט נתונים במשמורת, לאחר שאחת מאלו ששוחררה על מנת שתעזוב את ישראל נעלמה ולא עשתה כן.⁹⁸

מאמצי העמותה למצוא פתרונות של הגירה למדינות שלישיות, בייחוד באמצעות הסיוע של רשתות טרנס-לאומיות של מהגרים ופליטים אפריקנים, מחדדים פרשנויות שונות המוענקות לצורכי הפליטים ולדרכי העצמה ואף חושפים ניגודי אינטרסים אפשריים בין נציגי הפליטים ובין ארגוני הזכויות המקומיים. בעוד שהחלופה הטרנס-לאומית, גם אם היא נכפית עליהם מפאת סרבנותה של המדינה לקבלם, מספקת את הצרכים הדחופים של פליטים שנדחו ומשיבה להם כיחידים תקווה כי אפשר שישתייכו למסגרת מדינית

96 יצוין כי חלק ממבקשי המקלט חזרו לבסוף לאתיופיה. אחדים חיים באתיופיה בהיחבא, לפי דיווחיהם, ואחדים יצאו ממנה למדינות אחרות.

97 דיון חוזר, כבוד הדיין ד' ליברטי. פרוטוקול מיום כא אלול תשס"ו, 14.9.06, במתקן משמורת מעשיהו (אגף 10). בין היתר אמר הדיין בדיון זה: "שהגיע הזמן שאתן כקבוצה אחראיות אחת על השנייה, ואני אסביר מיד... אני לא מתכוון להתחשבן איתכם על הזמן שהייתם בכלא או דברים שעשיתם בעבר. אבל מהיום אתן צריכות לדעת שכל אחת מכן אחראית לחברה שלה, אשה שתשתחרר ותבחר שלא לצאת מישראל, לא רק שתגרום נזק לעצמה כיוון שהערכות שלה תחולט, אלא גרוע מכך היא תפגע ותסכן בפועל את השחרור של החברה שלה".

98 דיון חוזר, כבוד הדיין ד' ליברטי, פרוטוקול מיום כב אלול תשס"ז, 13.11.06, במתקן משמורת מעשיהו (אגף 10). בדיון זה הצהיר הדיין לפרוטוקול כי בשל העובדה כי א', הראשונה ב"פרוייקט השרשור", לא עזבה את ישראל אלא נעלמה "אני מודיע בצורה ברורה כי פרויקט השרשרת במעשיהו נגמר ולא ימשיך יותר".

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

כלשהי, כנשאים של זכויות וכנהנים מהגנה באופן שאינו מוצע להם בישראל, הרי שמבחינתם של ארגוני הזכויות הישראלים, החלופה הטרנס-לאומית עלולה לחתור תחת אחת ממטרותיהם העיקריות. ואכן, ארגוני הזכויות בישראל אינם ששים להיות מעורבים באופן אקטיבי בהסדרת הגירתם של מבקשי מקלט ופליטים למדינות שלישיות ובפנייה לחלופות טרנס-לאומיות של פעילות, שכן מאמצם העיקרי הוא בהרחבת תוכנה המהותי של הקטגוריה המשפטית בישראל ובנטיעת הסטטוס של פליט במשטר ההגירה והאזרחות המקומי.⁹⁹

מקרה זה של פעילות טרנס-לאומית מעניין במיוחד אם מביאים בחשבון שהספרות המחקרית מרבה להסביר פעולה קולקטיבית טרנס-לאומית כחלק מהניסיון לעקוף מגבלות מדינתיות ולאחר אותן.¹⁰⁰ במקרה הנוכחי הפנייה לאפיק הפעילות הטרנס-לאומית של העמותה, גם כאשר הייתה בבחינת כורח שהותנה "מלמעלה", לא זו בלבד שאינה מאתגרת את המדיניות הממשלתית המדירה, אלא שהיא במידה רבה ממשיכה ומחזקת אותה תוך כדי שהיא עלולה ליתר את מאמצי העצמה של ארגוני הזכויות המקומיים. הפיכתו של האפיק הטרנס-לאומי לאסטרטגיה של הישרדות ומוביליות – במקרה זה *resettlement* – עבור יחידים וקבוצות הכלואים במסגרת מדינתית או חסומים על ידיה, מעלה על פני השטח את המתח האפשרי שבין העצמה מבחוץ המתבצעת בידי ארגוני זכויות להעצמה

99 שיחה עם עורכת דין ענת בן-דור מיום 19.2.06. יש לציין כי ארגוני זכויות בישראל מעורבים במאמצים למצוא פתרון של הגירה למדינות שלישיות כפתרון שיוורי למי שאינם מקבלים הגנה בישראל: כגון במקרה של מבקשי מקלט פלסטינים, אשר מן הבחינה המשפטית אינם חוסים בהגדרה המשפטית של פליט, ולכן הם אינם יכולים ליהנות מהגנה בישראל, וכן לנתיני מדינות אויב.

100 הספרות המחקרית על טרנס-לאומיות היא רבה ומגוונת. ככלל, ניתן להצביע על שני זרמים עיקריים: האחד הוא חלק מחקר יחסים בין-לאומיים, הרואה ברשתות סגורות טרנס-לאומיות ובארגונים לא ממשלתיים טרנס-לאומיים אמצעי לשינוי מדיניות ממשלתית או בין-מדינתית. ראו: Risse-Kappen, לעיל ה"ש 47; Keck & Sikkink, לעיל ה"ש 9; השני הוא המחקר האנתרופולוגי והסוציולוגי של הגירה, הרואה ברשתות מהגרים החוצות גבולות אמצעי לכינון זהויות הברידות, או לחלופין אסטרטגיה חברתית של הישרדות ומוביליות חברתית עבור קבוצות חסומות. ראו: Alejandro Portes, "Conclusion: Towards a New World – The Origins and Effects of Transnational Activities", 22(2) *Ethnic and Racial Studies* 463 (1999); Michael Peter Smith, "Transnationalism and the City", *The Urban Moment: Cosmopolitan Essays on the Late 20th Century City* (Robert Beauregard & Sophie Body-Gendrot eds, Thousand Oaks: Sage Publications, 1999); Linda G. Basch, Nina Glick-Schiller & Cristina Szanton Blanc, *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States* (Amsterdam: Gordon and Breach Publications, 1994).

מבפנים המתקיימת בידי יחידים תוך בירור צורכיהם הממשיים. כמו כן היא מחדדת את ההבדל המהותי שבין ארגוני זכויות הפועלים לשינוי חברתי לבין עמותות של עזרה עצמית, שעניינן המרכזי הוא בשינוי סיכויי החיים של חבריה.

ה. סיכום

החל משנת 2001 הניחה מדינת ישראל את הפיגום הראשון לייסודו של משטר דיני פליטים עת ניסחה נוהל להסדרת מעמדם של הפליטים ומקשי המקלט בישראל. ממבט ראשון עשוי העיתוי לצמיחתו של משטר דיני הפליטים בישראל להיראות פרדוקסלי במובן כפול ומכופל: ראשית, אף שמדינת ישראל נמנית עם המדינות הראשונות החתומות על אמנת הפליטים הבין-לאומית משנת 1951, אימוצה בפועל למשפט הישראלי מתרחש בזמן שמרבית מדינות המערב העשירות – מדינות ה"צפון" – החלו מטילות מגבלות קשות על הענקת מעמד לפליטים ולמחפשי מקלט תוך כדי שחיקה משמעותית של עקרונות היסוד של הגנה עליהם.¹⁰¹ שנית, החלתו של משטר דיני פליטים בישראל מפתיעה גם על רקע מגמות בעיצוב מדיניות הגירה המסתמנות בישראל מאז המחצית השנייה של שנות התשעים בעקבות הגעתם המסיבית של מהגרים לא יהודים לישראל. דפוסי ההגירה הלא יהודית בישראל, המתקיימים במסגרת התיקון לחוק השבות משנת 1970,¹⁰² במסגרת איחוד משפחות בין זרים, לרבות פלסטינים משטחי הרשות, לבין

101 מאז ראשית שנות ה-90 ניכר כי עם אבדן הערך האידאולוגי והגאופוליטי שמדינות המערב העניקו לפליטים בתקופת המלחמה הקרה, השתנתה גם באופן דרסטי מדיניות הפליטים במדינות אלו. עם גידול מספרם של מבקשי מקלט ומעמד של פליט בעקבות נפילת הגוש הקומוניסטי, הפכה מדיניות הפליטים מסוגיה שעניינה העיקרי בזכויות אדם לסוגיה שעניינה הגירה ופיקוח על גבולות. הקשחת הפיקוח של מדינות המערב על גבולן האיזה את הגידול בשיעור ההגירה הלא סדירה והבלתי חוקית לתוך מדינות אלו. כך מאז סוף שנות ה-90 ותוך פחות מעשור נקשרה סוגיית הפליטים בשיח המדיניות עם תופעות של הברחה וסחר בבני אדם ועם המאבק נגד פשיעה טרנס-לאומית מאורגנת (John Morrison, *The Smuggling and Trafficking of Refugees: the Endgame in European Asylum Policy*, (UNHCR, 2000) ראו גם: Chimni, לעיל ה"ש 27; Ed Schenkenberg Van Mierop, *Migration Information* ; 27 Source (2004); B.S. Chimni, "Reforming the International Refugee Regime: A Dialogic Model", 14(2) *Journal of Refugee Studies* 151 (2001).

102 ס"ח 586 מיום י"א באדר ב' תש"ל (19.3.70) עמ' 34. במסגרת תיקון זה נקבע בחוק בסעיף 4א(א) לו כי " הזכויות של יהודי לפי חוק זה והזכויות של עולה לפי חוק האזרחות, תשי"ב-1952, וכן הזכויות של עולה לפי כל חיקוק אחר, מוקנות גם לילד ולנכד של יהודי, לבן זוג של יהודי ולבן זוג של ילד ושל נכד של יהודי; להוציא אדם שהיה יהודי והמיר דתו מרצון",

כינונו של משטר פליטים בישראל: בין מדינה לחברה אזרחית

אזרחים ישראלים, ובמסגרת תכניות לגיוס מהגרי עבודה, הקצינו את הפער בין הגדרתה המוסדית והאידאולוגית כמדינת עלייה ובין המציאות הסוציו-דמוגרפית החדשה אשר הפכה את ישראל למדינת הגירה לא יהודית בפועל.¹⁰³ ההגירה הלא יהודית החדשה, על סוגיה השונים, היא אשר גם זרזה את הניסיון שנעשה בישראל בשנים האחרונות לנסח מדיניות הגירה שתמודד עם המצב האתנו-דמוגרפי החדש, ועם זאת שתשמר את אופייה היהודי של המדינה.¹⁰⁴

מהי אפוא משמעות כינונו של משטר פליטים בשעה שמדינות "מערכיות" ו"דמוקרטיות" שבחרו לקבל פליטים בעבר, נסוגות ממחויבותן זו? ומהי משמעותו לנוכח המגמה העיקשת המתגבשת לאחרונה לסגור את שערי המדינה למהגרים בלתי רצויים בישראל ולנוכח הסרבנות ההיסטורית של מדינת ישראל לדון בפליטים הפלסטיניים? מאמר זה הוא ניסיון ראשוני ועקיף להתמודד עם שאלות אלו באמצעות דיון על אופיו של משטר הפליטים הישראלי.

המאמר הזה ביקש לעמוד על מאפייניו של משטר דיני הפליטים הישראלי במסגרת יחסי הגומלין שבין משפט, מדינה וחברה אזרחית. נקודת המוצא של המאמר היא כי הבנת הקטגוריה המשפטית ה"גלוקאלית" של פליט מחייבת התבוננות בתהליכים ובשחקנים הנוטלים חלק בתרגומן של קטגוריות משפטיות אוניברסליות, המעוגנות באמנות ובמשפט הבין-לאומי, להקשרן המקומי. "פליט", כפי שאומרים לנו זולברג ושותפיו, איננה קטגוריה העומדת מעל למשוכות הזמן.¹⁰⁵ בהקשר שלנו יש להוסיף כי היא ודאי אינה עומדת מעל לתוואי המקום, המסומן בידי מדינת הלאום והחברה האזרחית. לפיכך הדגשנו במאמר את נחיצותה של נקודת מבט כפולה הבוחנת את ייצורן של קטגוריות משפטיות

וכן כי "אין נפקא מינה אם יהודי שמכוחו נתבעת זכות לפי ס' קטן (א) עודו בחיים או לאו ואם עלה ארצה או לאו".

103 על משמעותה של ההגירה הלא יהודית בישראל ראו: Adriana Kemp, "Managing Citizenship and Migration in Israel: Undocumented Labor Migrants' Children and Policy Reforms", *Ethnos, Citizenship and Migration in West Europe and Germany* 219 (M. Bodeman & G. Yurdakul eds., New York: Palgrave Macmillan 2006).

104 על מגמות במדיניות ההגירה של מדינת ישראל ראה דוח הוועדה המייעצת לבחינת מדיניות הגירה למדינת ישראל. דוח ביניים הוגש ביום 7.2.06 (חברים בוועדה: פרופ' אמנון רובינשטיין (יו"ר), פרופ' שלמה אבינרי, פרופ' אריאל בנדור, פרופ' יפה זילברשץ ופרופ' רות לפידות); עודד פלר "המיניסטרונין: הפרת זכויות אדם בידי מינהל האוכלוסין" האגודה לזכויות האזרח, מרכז המידע (2004); אילן שחר "סדרת מאמרים על "מיהו אזרח?" הארץ (2005). ראו גם: Kemp, לעיל ה"ש 103.

105 Zolberg, לעיל ה"ש 8.

כגון "פליט" ו"מקלט" לאור מערכת היחסים שבין מוסדות מדינתיים ובין ארגונים ועמותות בחברה האזרחית.

טענתנו העיקרית היא כי משטר הפליטים שהתגבש בישראל מאז שנת 2002 ממצב את ישראל כ"מדינת מעבר" וכ"מדינת מקלט ארעי", ואת הפליט – כ"פליט ארעי". השחקנים המשתתפים בייצורו של משטר הפליטים בישראל הם רבים. משטר זה נשען על האמנה הבין-לאומית לענייני פליטים, על החלטות הנציב העליון של האו"ם לענייני פליטים, על מכלול ההחלטות, הנהלים והסדרים שהתקבלו בידי רשויות המדינה וכן על הפעולות והמאבקים של ארגוני זכויות ועמותות הפליטים. אך אופיו המיוחד כמשטר הנסמך על "ארעיות" ו"מעבר" נוצר דווקא מתוך "קואליציה מוזרה", לא שוויונית באורח קיצוני, שבין המדינה ובין עמותת הפליטים. זהו "שיתוף פעולה" כפוי בין החוליה החזקה – המדינה – השומרת בקפדנות על כך שרגישויותיה ההומניטריות, רצונה להיות "מערבית" ו"דמוקרטית", לא יפגעו ביכולותיה הריבוניות, ובין החוליה החלשה ביותר, מבקשי מקלט הנתקלים בסרבנותה של המדינה אך מסרבים להיותר פסיביים. במסגרת זו פנייתם של מבקשי מקלט ומסורבי מעמד לעזרתן של רשתות טרנס-לאומיות ובקשתם למקלט בקרב קהילות תפוצה היא כנראה הדרך היחידה להחזיר לעצמם את ריבונותם האישית כנושאי זכויות בעולם שבו זכויות הן עדיין פרוגטיבה של מדינות.