

פליט או מהגר?

יש משמעות לבחירת המילה

1. האם המונחים 'פליט' ו'מהגר' הם מונחים דומים, שניתן להחליף ביניהם?

לא. אף שלאחרונה גובר השימוש במונחים 'פליט' ו'מהגר' כמונחים חליפיים בתקשורת ובדיון הציבורי, הרי שקיים הבדל משפטי מכריע בין השניים. בלבול ביניהם עלול לגרום בעיות לפליטים ולמבקשי מקלט, כמו גם לאי הבנות בשיח על הגירה ועל מקלט מדיני.

2. מה ייחודי לפליטים?

הפליטים מוגדרים ומוגנים על ידי המשפט הבינלאומי באופן מיוחד. פליטים הם אנשים הנמצאים מחוץ למדינתם בשל חשש מפני רדיפה, או בשל סכסוך, אלימות או נסיבות אחרות שגורמות להפרעה חמורה בסדר הציבורי, וכתוצאה מנסיבות אלה, נזקקים הם להגנה בינלאומית. מצבם לעתים קרובות כה מסוכן ובלתי נסבל, עד שהם חוצים גבולות לאומיים בחיפושם אחר ביטחון במדינות אחרות, ובכך הם הופכים להיות מוכרים במישור הבינלאומי כ'פליטים', הזכאים לסיוע ממדינות, מנציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) ומארגונים רלוונטיים. הם זוכים להכרה זו בדיוק מהסיבה שהשיבה לביתם מסכנת את חייהם, ולכן הם זקוקים למקלט במקום אחר. אלה אנשים שהסירוב להעניק להם מקלט מדיני עלול להיות בעל השלכות קטלניות.

3. איך מגן החוק הבינלאומי על פליטים?

המסגרת המשפטית המיוחדת המגנה על זכויות הפליטים מכונה 'הגנה בינלאומית על פליטים'. הרציונל העומד מאחורי הצורך במסגרת משפטית זו נעוץ בעובדה שפליטים הם אנשים המצויים במצוקה מיוחדת המצריכה הגנות נוספות. למבקשי מקלט ופליטים חסרה הגנה מאת מדינתם.

סעיף 14 של 'ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם' מעגן את זכותו של כל אדם לבקש וליהנות ממקלט מדיני. אולם, במישור הבינלאומי לא ניתן תוכן ברור לרעיון המקלט המדיני עד שאומצה האמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים (אמנת 1951), ונציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) התבקשה לפקח על יישומה. אמנת 1951 והפרוטוקול שלה משנת 1967 וכן הסכמים אזוריים, כמו למשל 'אמנת ארגון אחדות אפריקה בדבר היבטים

ספציפיים של בעיות פליטים באפריקה' משנת 1969, מהווים את אבן הפינה של מסגרת ההגנה על פליטים בימינו. הם מפרטים את ההגדרה האוניברסאלית של מיהו פליט וכוללים את הזכויות והחובות הבסיסיות של פליטים.

ההוראות של אמנת 1951 משמשות כאמת המידה הבינלאומית העיקרית מולה נבחנים כל האמצעים להגנה ולטיפול בפליטים. ההוראה החשובה ביותר באמנה, עקרון אי-ההחזרה (non-refoulement) (שפירושו איסור החזרה בכפייה), הקבועה בסעיף 33 היא אבן יסוד של משטר ההגנה על פליטים. לפי עקרון זה, פליטים לא יגורשו או יוחזרו למצב בו חייהם או חירותם יהיו בסכנה. המדינות נושאות באחריות העיקרית להגנה זו. נציבות האו"ם לפליטים פועלת בשיתוף פעולה הדוק עם ממשלות, מייעצת ותומכת בהן לפי הצורך, על מנת שיוכלו ליישם את אחריותן.

4. האם יש צורך לשקול מחדש את אמנת 1951?

אמנת 1951 והפרוטוקול שלה משנת 1967 הצילו את חייהם של מיליוני בני אדם, וככאלה, הן כלי מרכזי בתחום זכויות האדם שאנו נשענים עליו היום. אמנת 1951 היא אבן דרך בתולדות האנושות אשר פותחה בעקבות תנודות אוכלוסייה מאסיביות, שאף עלו על ההיקפים להם אנו עדים כיום. ביסודה, אמנת 1951 מגלמת ערכים הומניטאריים בסיסיים. היא הוכיחה בבירור את יכולת ההסתגלות שלה לנסיבות עובדתיות משתנות, והיא הוכרה על ידי בתי משפט ככלי חי שביכולתו לספק הגנה לפליטים בסביבה משתנה. האתגר הגדול ביותר העומד בפני הגנה על פליטים אינו אמנת 1951 עצמה, אלא הניסיון להבטיח שמדינות תצייתנה לה. הצורך האמיתי הוא למצוא דרכים יעילות יותר ליישם את האמנה ברוח של שיתוף פעולה בינלאומי וחלוקת אחריות.

5. האם המונח 'מהגר' יכול לשמש כמונח כולל שיכלול גם פליטים?

ברמה הבינלאומית לא קיימת הגדרה משפטית אחידה של המונח 'מהגר'.¹ חלק מקובעי מדיניות, מארגונים בינלאומיים ומאמצעי התקשורת מבינים את המונח 'מהגר' ועושים בו שימוש כמונח גג המתייחס למהגרים ופליטים כאחד. לדוגמה, נתונים סטטיסטיים גלובליים על הגירה בינלאומית עושים בדרך כלל שימוש בהגדרה 'הגירה בינלאומית' הכוללת תנועות של מבקשי מקלט ושל פליטים רבים.

בשיח הציבורי, לעומת זאת, נוהג זה עלול בקלות להוביל לבלבול ולהשלכות חמורות על חייהם וביטחונם של פליטים. 'הגירה' נתפסת לעתים קרובות כתהליך וולונטרי, לדוגמה אדם החוצה גבול בחיפוש אחר הזדמנויות כלכליות טובות יותר. אין זה המקרה כשמדובר בפליטים שאינם יכולים לחזור לביתם בבטחה, ומסיבה זו זכאים להגנה מיוחדת תחת הדין הבינלאומי.

טשטוש המונחים 'פליטים' ו'מהגרים' מסיט ומרחיק את תשומת הלב מההגנות המיוחדות להן זקוקים הפליטים, כמו הגנה מפני אי-החזרה או הגנה מפני ענישה על חציית גבולות ללא היתר על מנת לחפש מקום מבטחים. אין דבר בלתי חוקי בעצם בקשת מקלט מדיני – להיפך, זוהי זכות אדם אוניברסאלית. ערבוב המונחים 'פליטים' ו'מהגרים' עלול לערער את התמיכה הציבורית בפליטים ובמוסד המקלט המדיני בתקופה שבה פליטים זקוקים להגנה שכזו יותר מאי פעם.

¹ אמנת האו"ם משנת 1990 בדבר הגנת זכויותיהם של כל מהגרי העבודה ובני משפחותיהם מגדירה את המונח "מהגר עבודה". ראו גם סעיף 11 לאמנת ארגון העבודה הבינלאומי משנת 1975 בדבר הגירה בתנאים פוגעניים וההגנה על שוויון ההזדמנויות והיחס למהגרי עבודה (מס. 143) ואמנת ארגון העבודה הבינלאומי משנת 1979 בדבר הגירה לשם עבודה (מס. 97); וכן לסעיף 1 באמנה האירופית משנת 1977 בדבר מעמדם החוקי של מהגרי עבודה.

עלינו להתייחס לכל בני האדם בכבוד. עלינו להבטיח את שמירת זכויות האדם של מהגרים. בה בעת, עלינו גם לספק תגובה משפטית ויישומית ראויה לפליטים, בשל המצוקה הספציפית שלהם, ולהימנע מדילול האחריות של המדינה כלפיהם. מסיבה זו, נציבות האו"ם לפליטים מקפידה להתייחס תמיד לפליטים ולמהגרים בנפרד, על מנת לשמר את הבהירות באשר לגורמים ולאופי של תנועת הפליטים, ועל מנת שלא לאבד מהמחויבות המיוחדת שמדינות חבות לפליטים לפי הדין הבינלאומי.

6. האם כל המהגרים באמת תמיד 'בוחרים' להגר?

הגורמים המובילים אנשים לנוע ולעזוב את ביתם יכולים להיות מורכבים. לעתים קרובות מדובר בגורמים רבי פנים. מהגרים עשויים להגר כדי לשפר את חייהם באמצעות מציאת עבודה, או בחלק מהמקרים על מנת לרכוש השכלה, לצורך איחוד משפחות או מסיבות אחרות. כמו כן הם עשויים להגר כדי להיחלץ מקשיים כבדים הנובעים מאסונות טבע, רעב, או עוני קיצוני. אנשים העוזבים את מדינתם מסיבות אלה לא ייחשבו בדרך כלל כפליטים תחת הדין הבינלאומי.

7. האם למהגרים לא מגיעה הגנה גם כן?

הסיבות שבעטיין מהגרים עוזבים את מדינתם משכנעות בדרך כלל וחשוב למצוא דרכים לספק את צרכיהם ולהגן על זכויות האדם שלהם. מהגרים מוגנים על ידי דיני זכויות האדם הבינלאומיים. הגנה זו נובעת מכבודם הבסיסי כבני אדם.² עבור חלק מהם, לכישלון להגן על זכויות האדם שלהם עלול להיות השלכות חמורות. כישלון עלול להביא להפרה של זכויות אדם כגון אפליה חמורה; מעצרים שרירותיים או משמורת; או עבודה בכפייה, שיעבוד או תנאי עבודה נצלניים במיוחד.

בנוסף לכך, חלק מהמהגרים, כמו קורבנות סחר בבני אדם או קטינים לא מלווים או ילדי מהגרים שהופרדו מהוריהם, עשויים להזדקק להגנה או סיוע מיוחדים והם זכאים לכך כי צרכים אלה ימולאו. נציבות האו"ם לפליטים תומכת באופן מלא בגישות לניהול הגירה המכבדות את זכויות האדם של כלל האנשים הנמצאים בתנועה.

8. האם פליטים הם 'מהגרים בכפייה'?

במונח 'הגירה כפויה' נעשה שימוש לעיתים בידי אנשי מדעי החברה ואחרים כמונח כללי ופתוח המכסה סוגים רבים של עקירה או תנועה לא וולונטרית של אוכלוסיות - הן על פני גבולות בינלאומיים והן במסגרת גבולות המדינה. לדוגמה, המונח משמש לתיאור אנשים שנעקרו מבתיהם בשל אסונות טבע, סכסוכים, רעב, או מיזמי פיתוח בקנה מידה גדול.

'הגירה כפויה' אינה מושג משפטי, ובדומה למושג 'הגירה' גם ל'הגירה כפויה' לא קיימת הגדרה אוניברסלית מוסכמת. המושג מתייחס למגוון רחב של תופעות. פליטים, מצד שני, מוגדרים בבירור בדיני הפליטים הבינלאומיים והאזרחיים ומדינות הסכימו לסדרה של התחייבויות משפטיות מיוחדות ומוגדרות היטב המתייחסות אליהם. התייחסות לפליטים כאל 'מהגרים בכפייה' מסיטה את תשומת הלב מהצרכים הייחודיים של פליטים מהמחויבויות המשפטיות המוסכמות על הקהילה הבינלאומית על מנת לטפל בצרכים אלה. כדי למנוע בלבול, נציבות האו"ם

² לדוגמה, ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות; והאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; וכן אמנות בינלאומיות ואזוריות חשובות אחרות, המכירות בכך שלכל האנשים, ובכללם מהגרים ופליטים, יש זכויות אדם.

לפליטים נמנעת מהשימוש במונח 'הגירה בכפייה' בהתייחסות לתנועות פליטים ולסוגים אחרים של עקירת אוכלוסיות.

9. אז מהי הדרך הטובה ביותר להתייחס לקבוצות מעורבות של אוכלוסיות בתנועה הכוללות פליטים ומהגרים גם יחד?

ההעדפה של נציבות האו"ם לפליטים היא להתייחס לקבוצות אנשים הנודדות בתנועות מעורבות כאל 'פליטים ומהגרים'. זוהי הדרך הטובה ביותר לאפשר הכרה בכך שלכל האנשים בתנועה יש זכויות אדם שיש להגן עליהן, לכבדן ולמלאן; וכי פליטים ומבקשי מקלט הם בעלי צרכים וזכויות מיוחדים המוגנים במסגרת משפטית מיוחדת.

לעיתים בדיונים בנושא מדיניות, יכולים המונחים 'הגירה מעורבת' ומונחים קשורים כמו 'זרמים מעורבים' (mixed flows) או 'תנועות מעורבות' (mixed movements) להיות שימושיים בהתייחסות לתופעת הפליטים והמהגרים (כולל קורבנות סחר או מהגרים פגיעים אחרים) הנודדים אלה לצד אלה באותם נתיבים, כשהם מסתייעים באותם גורמים. מצד שני, קיימת אי בהירות באשר למונח 'מהגר מעורב' (mixed migrant), שיש המשתמשים בו לתאר בקצרה אדם הנע במסגרת של זרם נדידה מעורב (mixed migratory flow), שמעמדו האישי שלו אינו ידוע או שהסיבות למסעו רבות וחופפות. הדבר עלול לגרום לבלבול, ולהאפיל על הצרכים הייחודיים של פליטים ושל מהגרים הנעים יחדיו באותו זרם תנועה. אין זה מומלץ.

10. ומה לגבי פליטים שעוזבים מדינה מארחת אחת, ועוברים לאחרת? האם לא נכון יותר לתאר אותם כ'מהגרים' אם הם ממשיכים הלאה מהמדינה הראשונה בה שהו?

פליט אינו מפסיק להיות פליט ואינו הופך ל'מהגר' פשוט מפני שהוא עוזב מדינה מארחת אחת כדי לעבור לאחרת. אדם הוא פליט בשל היעדר הגנה מאת מדינת המקור. המעבר למדינת מקלט חדשה אינו משנה זאת, ולכן אינו משפיע על מעמדו של אותו אדם כפליט. אדם העונה על התנאים לקבלת מעמד פליט נותר פליט, ללא קשר למסלול הספציפי בו הוא נע בחיפוש אחר הגנה, או בחיפוש אחר הזדמנות לבנות מחדש את חייו, וללא קשר לשלבים הרבים הכרוכים במסע זה.

אפריל 2019

משרד UNHCR - נציבות האו"ם לפליטים בישראל
ת.ד 52594
תל אביב 713208
ישראל
www.unhcr.org