

# הגנה על פליטים

ותפקידה של נציבות האו"ם לפליטים





**פליט אפגאני**

מסתייע לעבודתו בכלי עבודה

שסופק על-ידי הנציבות

בשנת 2009.

# הגנה על פליטים

## ותפקידה של נציבות האו"ם לפליטים

- 2** מיהו פליט?
- 4** פליטים, עקורים ומהגרים
- 7** מדוע ההגדרות חשובות
- 10** אנשים בתחום אחריותה של הנציבות
- 12** הגנה על פליטים
- 13** אמנת הפליטים משנת 1951
- 15** מהי נציבות האו"ם לפליטים
- 17** כיצד התפתח תפקיד הנציבות
- 20** פתרונות ברי-קיימא
- 23** שאלות ותשובות
- 26** מבנה, מימון ושותפויות
- 28** מבט על המספרים

תמונת השער:  
אישה זו ברחה מסומליה כדי להציל את עצמה ואת שלושת ילדיה מהבצורת שהחריבה את מחוז ג'ונְבְּדָה חוֹסָה (תחתית).



UNHCR / B. BANNON / SOM 2011

### טבלאות

13	עשר ארצות המוצא העיקריות	20	חמש השיבות הגדולות
141	עשר ארצות המקלט העיקריות	21	חמש הארצות העיקריות ליישוב מחדש
19	עשרת המבצעים הגדולים		

# מיהו פליט?



UNHCR / H. CAUX / ML-2012

**פליטות ממאלי** מחכות להסעה למחנה המרוחק מאזור הגבול הנפיץ של צפון ניז'ר. במקום שאליו יעברו תהיה להן גישה לכל השירותים הבסיסיים.

פליט הוא אדם  
"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..."

האמנה משנת 1951 בדבר  
מעמדם של פליטים

מרגע שבני האדם החלו לגור יחד ביישובים, אנשים מסוימים גורשו בכוח מכפרים ועיירות ראשונים אלה. הסיוע לאנשים כאלה, הנמלטים מפני רדיפה, הפך לאחד המאפיינים החיוביים המוקדמים ביותר של התרבות האנושית, ויש הדים לסיוע כזה בכתבים שחוברו לפני 3,500 שנה, בזמן שגשוגן של האימפריות הגדולות של העת ההיא במזרח התיכון: החתית, הבבלית, האשורית והמצרית.

נציבות האו"ם לפליטים הוקמה בשנת 1950, ובליבת תחום האחריות שהוגדר לה עומדת ההגנה על "פליטים". זהו מונח משפטי המתייחס לקטגוריה מסוימת של אנשים שנעקרו ממקום מושבם, אך בעולם המורכב של ימינו, ישנן גם קבוצות אחרות של אנשים הנודדים לאחר שנעקרו ממקומות מושבם, ואלה קרויים בשמות שונים: **עקורים פנימיים** (או בקיצור "עקורים"), **מהגרים, אנשים חסרי אזרחות ומבקשי מקלט**.

חוברת זו נותנת מענה לכמה שאלות נפוצות. למשל מי זכאי למעמד של פליט ואילו זכויות מגיעות לפליטים? מיהו עקור פנימי, אדם חסר אזרחות, מהגר או מבקש מקלט? מה תפקידה של נציבות האו"ם לפליטים, של שותפיה ההומניטריים ושל ממשלות בסיוע המשפטי והפיזי ובהגנה על קבוצות פגיעות אלה?

## פליטים, עקורים ומהגרים |

בכל רגע נתון, מיליוני בני אדם ברחבי העולם נמצאים בנדידה.

קבוצות בני אדם, לפעמים כפרים ועיירות שלמים, נמלטות ממלחמות, ממצוקה כלכלית ומרדיפה דתית או אחרת, המבוצעת לא פעם בידי ממשלותיהם שלהם. לעתים קרובות, מצבם כה מסוכן עד שהם חוצים גבולות לאומיים בחיפוש אחר מקום מקלט בארצות שכנות. בעשותם כך, הם זוכים להכרה בינלאומית כ"פליטים" וזכאים לסיוע רשמי של נציבות האו"ם לפליטים ושל ארגונים שונים.

עקורים פנימיים מכונים לעתים בטעות "פליטים" בכלי התקשורת ובקרב כלל הציבור. אולם, כפי שמעיד שמם, עקורים פנימיים לא חצו גבולות בינלאומיים אלא נשארו בארץ מולדתם. אף כי ייתכן שעקורים נמלטו מטעמים דומים, כגון מלחמה או רדיפה, המבוצעת לפעמים בידי ממשלותיהם שלהם, מבחינה חוקית הם זוכים עדיין להגנתה של ממשלתם ועדיין עומדים לרשותם כל הזכויות ואמצעי ההגנה המעוגנים במשפט זכויות האדם הבינלאומי ובמשפט ההומניטרי הבינלאומי.

תחום האחריות המקורי שהוגדר לנציבות האו"ם לפליטים אינו כולל באופן ספציפי עקורים פנימיים, אך לאורך השנים, בשל מומחיותה של סוכנות זו בכל הנוגע לאנשים שנעקרו ממקום מושבם, היא עזרה גם למיליוני עקורים. לאחרונה ניתן סיוע זה באמצעות גישה המבוססת על "אשכולות", שבמסגרתה הנציבות מובילה מאמצים ביחד עם ממשלות וסוכנויות הומניטריות אחרות, לתיאום ההגנה על אנשים אלה, למתן מחסה ולניהול מחנות. נכון להיום, נציבות האו"ם לפליטים פעילה ב-26 מבצעים הקשורים בעקורים, בין השאר בקולומביה, ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, בעיראק, בסומליה ובסודאן.

מיליוני אזרחים אחרים שנפלו קרבן לאסונות טבע מוגדרים גם הם לעתים קרובות כעקורים פנימיים. נציבות האו"ם לפליטים מעורבת בסיוע לאנשים כאלה רק בנסיבות חריגות, כמו הצונמי שהתפרץ בשנת 2004 באוקיינוס ההודי או רעידות האדמה ההרסניות שהתחוללו בפקיסטן בשנת 2005 ובהאיטי בשנת 2010. במהלך אירועים אלה סיפקה נציבות האו"ם סיוע חירום לעקורים.

מהגרים, ובייחוד מהגרים מטעמים כלכליים, בוחרים לנדוד לא בגלל איום ישיר ברדיפה או במוות אלא כדי לשפר את חייהם. לפיכך, הם זוכים ליחס שונה בדיני המדינות ובמשפט הבינלאומי.



מהגרי עבודה מבנגלדש נושאים את מיטלטליהם לסירה שבה ישוטו מהעיר בנגאזי שבלוב לנמל אלכסנדריה שבמצרים.

אולם, היות שאנשים אלה משתמשים לעתים קרובות באותן דרכים ובאותם אמצעי תחבורה המשמשים פליטים, דפוסים אלה של "הגירה מעורבת" מציבים אתגר בפני הרשויות המנסות להכריע מהו מעמדו הספציפי של אדם שזה עתה הגיע.

בשנת 2010, למשל, כמעט 53 אלף בני אדם מכל רקע אפשרי ניסו להימלט מהכאוס שפקד אז את קרן אפריקה, והסתייעו באנשים המתמחים בהברחת בני אדם כדי לחצות את מפרץ עדן לכיוון תימן. 130 מהם מתו או דווחו כנעדרים. בשנת 2011, נוכח הידרדרות המצב באזור כולו – סומליה וכן אריתריאה ואתיופיה – יותר מ-103 אלף בני אדם יצאו למסע אל חופי תימן באותו נתיב מסוכן, והגיעו ליעדם במצב נואש. גם הפעם קיפחו רבים את חייהם.

בשנים האחרונות, כדי לתת מענה לסוגיה המתרחבת של הגירה מעורבת, נציבות האו"ם לפליטים מיישמת תכנית פעולה בת עשר נקודות להגנה על פליטים ולהגירה מעורבת המקיפה את ארצות המוצא, את נתיב הנדודים ואת היעד. תופעת ההגירה המעורבת מדאיגה בעיקר באגן הים התיכון, במפרץ עדן, במרכז אמריקה ובאיים הקריביים, בדרום-מזרח אסיה ובארצות הבלקן.

## | ... ומבקשי מקלט |

רבים מבלבלים בין המונחים "מבקש מקלט" ו"פליט": מבקש מקלט הוא אדם הטוען כי הוא פליט אך הערכת טענתו טרם הושלמה.

מערכות מקלט במדינות שונות מכריעות, לאחר הליך הוגן, מי ממגישי בקשות המקלט זכאי להגנה בינלאומית. כאשר נקבע כי אנשים מסוימים אינם פליטים ואף אינם זקוקים לשום צורה אחרת של הגנה בינלאומית, ניתן לשלוח אותם בחזרה לארץ מולדתם.

חשוב מאוד שמערכות המקלט יהיו יעילות. כאשר מערכת המקלט מהירה והוגנת כאחד, לאנשים שיודעים שאינם פליטים אין מלכתחילה תמריץ משמעותי להגיש בקשה להכרה במעמדם כפליטים, והדבר משרת הן את הארץ המארחת והן את הפליטים שעבורם נועדה המערכת.

במסגרת זרמים המוניים של פליטים (שהם בדרך כלל לא תולדה של רדיפה אישית אלא של סכסוכים או אלימות בהיקף נרחב), אין אפשרות – ולעולם לא תהיה אפשרות – לבצע ראיון מקלט פרטני לכל אחד מהאנשים שחצו את הגבול. לרוב, הדבר אף לא נחוץ, כיוון שבנסיבות כאלה ברור בקווים כלליים מדוע האנשים נמלטו. לכן, אנשים בקבוצות כאלה מוכרזים לעתים קרובות פליטי "prima facie" (מונח משפטי המציין כי חזקה עליהם שהנם פליטים אלא אם יוכח אחרת).





## מדוע ההגדרות חשובות |

בשל התנועה המתמדת של אנשים רבים כל כך ברחבי העולם, לא פעם בדפוסים של הגירה מעורבת, הענף שנועד להגן על פליטים במשפט הבינלאומי נתון ללחץ חסר תקדים. בעקבות הפיגועים שבוצעו בארצות הברית ב־11 בספטמבר 2001, מדינות רבות התחילו להפעיל אמצעי בקרה מחמירים ותקיפים יותר בגבולות. באווירה טעונה כזאת, התוצאה היא שלעתים קרובות מבלבלים בין פליטים אמתיים, עקורים פנימיים ומהגרים מטעמים כלכליים וכולם בלי הבחנה זוכים ליחס חשדני ואף נדחים על הסף. לכן, כה חשוב להבין את מורכבות הבעיה ולהיות מסוגלים להעריך כל בקשה במדויק כדי להבטיח לא רק שאנשים אלה, שהנם מהפגיעים ביותר בעולם, יזכו לסיוע שהם זקוקים לו, אלא גם שמערכת ההגנה הכלל עולמית תפעל ביעילות.



**מבקשי מקלט אלה** חולצו בידי משמר החופים האיטלקי לאחר שהיו בסכנת חיים גדולה. הסירה שבה שטו טבעה בדרך מצפון אפריקה לאי האיטלקי למפדוזה.

## הגדרות בקצרה |

### פליט

אמנת הפליטים משנת 1951 מתארת פליטים כאנשים השוהים מחוץ לארץ אזרחותם או מחוץ לארץ מגורי הקבע שלהם ואשר יש להם פחד מבוסס מפני רדיפה בשל גזעם, דתם, אזרחותם (לאומם) או השתייכותם לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת (להגדרה המלאה ראו עמ' 2). ככלל, גם אנשים הנמלטים מפני סכסוכים או מפני אלימות בהיקף נרחב נחשבים לפליטים, אף כי לעתים חלים עליהם מנגנונים משפטיים אחרים, ולא האמנה משנת 1951.

### מבקש מקלט

אדם שהגיש בקשה להכרה במעמדו כפליט וממתין לקבלה או דחייה של בקשתו. מושג זה אינו מניח כל הנחה מוקדמת לגבי תוצאות ההליך, אלא רק מציינ את עצם העובדה שאדם הגיש בקשת מקלט. לגבי חלק ממבקשי המקלט ייקבע כי הנם פליטים ולגבי חלקם ייקבע כי אינם פליטים.

### מהגר

זהו מונח רחב המתאר את רוב האנשים המעתיקים את מגוריהם לארץ זרה ממגוון של טעמים ולפרק זמן מסוים (בדרך כלל לשנה לכל הפחות, כך שלא נכללים בהגדרה אנשים שהגיעו לביקורים קצרים מאוד למטרות תיירות, עסקים וכו'). המונח באנגלית הוא "migrant", והוא נבדל מהמונח "immigrant", המתאר אדם הקובע לעצמו מגורי קבע בארץ שאינה מולדתו המקורית.

### מהגר מטעמים כלכליים

אדם העוזב את ארץ מוצאו מטעמים כלכליים.

### עקורים

אנשים שנאלצו לעזוב את בתיהם בשל סכסוך, רדיפה (כלומר טעמים הדומים לאלה של פליטים) או בשל אסון טבע או נסיבות חריגות אחרות מסוג זה. אולם, בניגוד לפליטים, עקורים נשארים בגבולות ארצם.

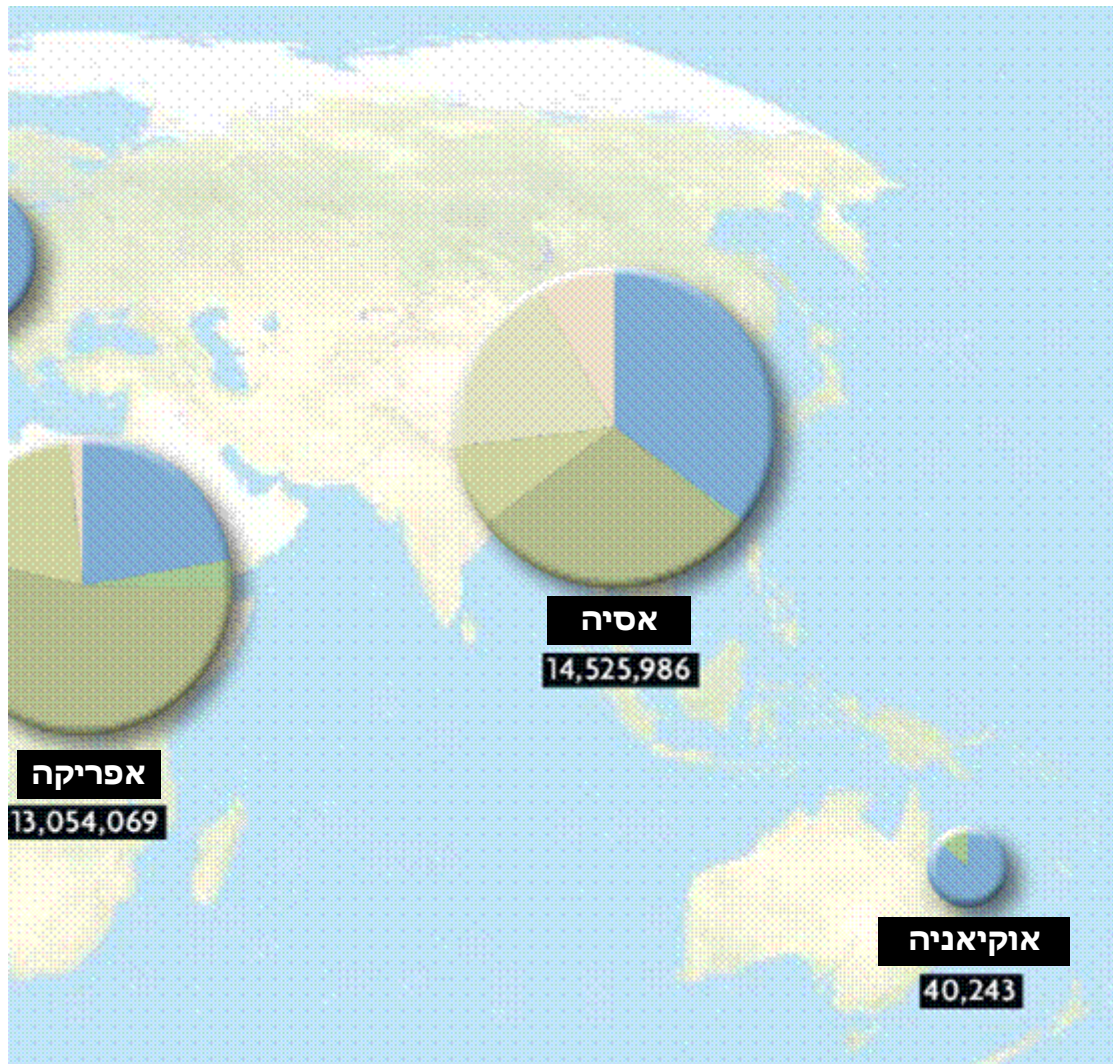
### אדם חסר אזרחות

אדם ששום מדינה אינה מחשיבה אותו לאזרח מאזרחיה (חסר אזרחות להלכה); או במקרים מסוימים אדם שאינו נהנה מזכויות יסוד שאזרחים אחרים נהנים מהן במדינתו שלו (חסר אזרחות בפועל). כאשר אדם חסר אזרחות, מצב זה יכול להיות אסון אישי של ממש: יש אנשים חסרי אזרחות שחייהם נראים כמו גיהנום קפקאי שבו אינם קיימים באופן רשמי ולכן אין להם זכויות כלשהן. בניגוד לקבוצות אחרות, ייתכן שאנשים כאלה מעולם לא עזבו את מקום הולדתם. יש אנשים חסרי אזרחות שהם גם פליטים.



**ג'מו, עקורה פקיטנית בת 17**, התגוררה במחנה סיוע לאחר שגשמי מונסון כבדים הציפו אזורים נמוכים במחוז סינד ואזורים צפוניים במחוז פנג'אב בפקיסטן.

# אנשים בתחום אחריותה של הנציבות

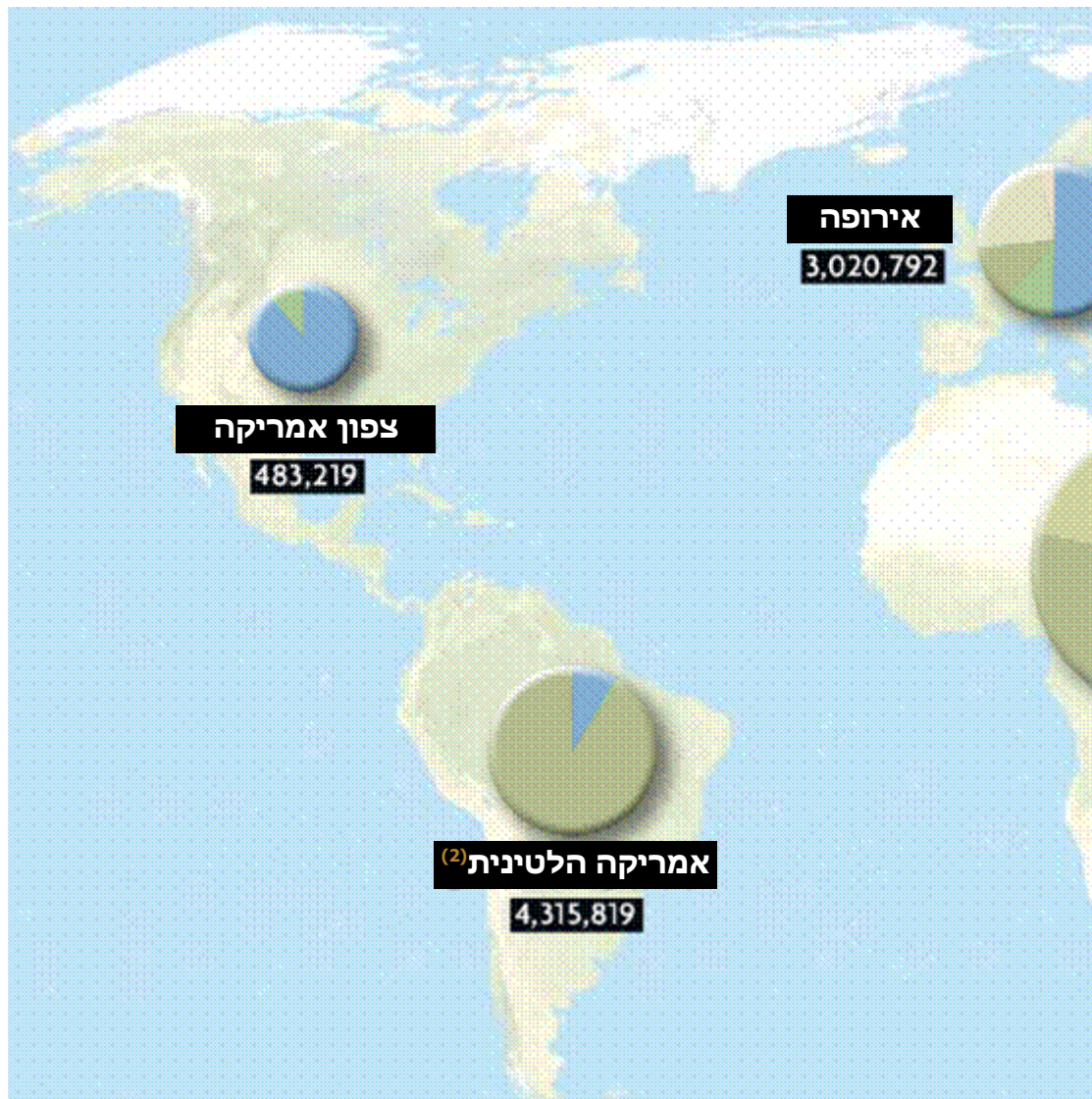


(3) כולל אנשים במצב דומה לזה של עקורים. קטגוריה זו תיאורית מעצם טבעה, והיא כוללת קבוצות בני אדם השוהים מחוץ לארץ מוצאם או לשטח מוצאם ואשר זקוקים להגנה בגין סכנות דומות לאלה הנשקפות לפליטים, אך מטעמים מעשיים או אחרים לא נקבע עבורם מעמד של פליט.

(4) כולל הן פליטים שחזרו והן עקורים פנימיים שחזרו.

(1) כולל אנשים במצבים דמוייפליטות. הקטגוריה של מצבים דמוייפליטות תיאורית מעצם טבעה, והיא כוללת קבוצות בני אדם השוהים מחוץ לארץ מוצאם או לשטח מוצאם ואשר זקוקים להגנה בגין סכנות דומות לאלה הנשקפות לפליטים, אך מטעמים מעשיים או אחרים לא נקבע עבורם מעמד של פליט.

(2) כולל האיים הקריביים.



סה"כ	אחרים	חסרי אזרחות	חוזרים <sup>(4)</sup>	עקורים <sup>(3)</sup>	מבקשי מקלט	פליטים <sup>(1)</sup>	
13,054,069	174,333	21,119	2,582,718	6,961,093	390,715	2,924,091	אפריקה
14,525,986	1,132,812	2,759,418	1,192,200	4,254,311	83,130	5,104,115	אסיה
3,020,792	104,703	696,544	2,764	369,665	312,701	1,534,415	אירופה
4,315,819	-	20	29	3,888,309	49,677	377,784	אמריקה הלטינית <sup>(2)</sup>
483,219	-	-	-	-	53,573	429,646	צפון אמריקה
40,243	-	-	-	-	5,488	34,755	אוקיאניה
35,440,128	1,411,848	3,477,101	3,777,711	15,473,378	895,284	10,404,806	סה"כ



חברת צוות נציבות האו"ם לפליטים בוונצואלה משוחחת עם פליטה קולומביאנית בשם דינ'יה, שלא יכולה להגיע ללדת בבית החולים המקומי כיוון שאין ברשותה המסמכים הנחוצים.

## הגנה על פליטים |

ממשלות מבטיחות את זכויות האדם הבסיסיות ואת הביטחון הפיזי לא רק של אזרחיהן אלא גם של פליטים השוהים בשטחן.

בדרך כלל, רשויות המדינה פועלות בתאום עם ארגונים לא ממשלתיים מקומיים, ובמקרים רבים גם תוך שיתוף פעולה עם צוות נציבות האו"ם לפליטים. מיקומן של קבוצות פליטים נע בין עיר הבירה למחנות מרוחקים ואזורי ספר. הצוות האמון על ההגנה מציע מגוון שירותים שנועדו לספק הגנה משפטית ופיזית וכן, במקרים מסוימים, למזער את סכנת האלימות, לרבות תקיפה מינית, שהנה עניין שכיח אפילו בארצות המקלט.

## אמנת הפליטים משנת 1951 |

### עשר ארצות המוצא העיקריות [ בסוף שנת 2011 ]

פליטים*	ארץ
2,664,400	אפגניסטן
1,428,300	עיראק
1,077,000	סומליה
500,000	סודאן*
491,500	קונגו (רפ' דמוק')
414,600	מיאנמר**
395,900	קולומביה**
337,800	וייטנאם***
252,000	אריתריאה
205,400	סין

\* עשוי לכלול אזרחים של דרום סודאן (בהיעדר נתונים סטטיסטיים נפרדים לשתי הארצות).  
\*\* כולל אנשים במצבים דמויי-פליטות.  
\*\*\* 300 אלף הפליטים הווייטנאמים התערו בהצלחה בחברה בסין וזוכים בפועל להגנתה של ממשלת סין.

אמנת הפליטים משנת 1951 והפרוטוקול שלה משנת 1967 הן אבני היסוד של ההגנה על פליטים בעידן המודרני, והשפעת העקרונות המשפטיים שהן מקדשות ניכרת באינספור חוקים ודפוסי פעולה אחרים ברמה הבינלאומית, ברמה האזורית וברמת המדינות.

אחד העקרונות החשובים ביותר שנקבעו באמנה משנת 1951 הוא שאסור שפליט יגורש או יוחזר "אל גבולות הארצות שבהן יהיו חייו או חירותו בסכנה". האמנה אף מפרטת מהן זכויות היסוד שמדינות צריכות להעניק לפליטים ומגדירה מיהו פליט – ומי איננו פליט (למשל היא מדירה בבירור מהגדרה זו לוחמים, טרוריסטים ואנשים שנמצאו אשמים בפשעים חמורים).

**הערה:** כ-94 אלף פליטים פלסטינים כלולים גם הם בתחום האחריות שהוגדר לנציבות האו"ם לפליטים, ואילו 4.8 מיליון פליטים פלסטינים נוספים רשומים אצל סוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים פלסטינים (אוונר"א).

**לאחר נפילת סייגון בשנת 1975**, פליטים ווייטנאמים נאלצו לצאת את גבולות המדינה בהמוניהם דרך ים סין הדרומי. קבוצה זו של 162 בני אדם הגיעה למלזיה על סירה קטנה ששקעה במרחק של כמה מטרים מהחוף.



UNHCR / K. GAUGLER / VNM-1975



מבקשי מקלט במרכז קליטה פדרלי למבקשי מקלט בקפולן שבבלגיה.

## עשר ארצות המקלט העיקריות [ בסוף שנת 2011 ]

פליטים*	ארץ
1,702,700	פקיסטן
886,500	איראן
755,400	סוריה*
571,700	גרמניה
566,500	קניה
451,000	ירדן*
366,500	צ'אד
301,000	סין**
288,800	אתיופיה
264,800	ארה"ב***

\* הערכה ממשלתית. נציבות האו"ם לפליטים מסייעת ל-132 אלף פליטים עיראקים הרשומים אצלה בשתי המדינות.  
\*\* 300 אלף הפליטים הווייטנאמים התערו בהצלחה בחברה בסין וזוכים בפועל להגנתה של ממשלת סין.  
\*\*\* הערכת נציבות האו"ם לפליטים.

האמנה משנת 1951 מעולם לא נועדה ליישב את כל בעיות ההגירה. מטרתה היחידה הייתה ונותרה להגן על פליטים.

כיום, האתגר הוא למצוא מנגנונים יעילים אחרים לטיפול בהגירה מטעמים כלכליים ולשמירה על ביטחון הגבולות. אלה הן סוגיות לגיטימיות המעסיקות מדינות, ועליהן לאזן בזהירות בינן לבין האחריות המוטלת עליהן להגן על פליטים.

נכון לחודש דצמבר 2010, הגיע מספרן הכולל של המדינות שחתמו על אמנת הפליטים של האו"ם משנת 1951 ו/או על הפרוטוקול שלה משנת 1967 ל-148 (לפרטים נוספים ראו חוברת נפרדת על אמנת הפליטים משנת 1951).



## מהי נציבות האו"ם לפליטים |

נציבות האו"ם לפליטים נוסדה בידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1950 והחלה לפעול ב־1 בינואר 1951. חוקת הנציבות נוסחה כמעט במקביל לניסוח האמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים, שהפכה בעשורים הבאים לאבן היסוד של ההגנה על פליטים.

משימתה הראשונית של נציבות האו"ם לפליטים הייתה לסייע למיליוני בני אדם שנעקרו ממקומות מושבם – בעיקר

באירופה – והיו עדיין מחוסרי דיוור

ורעבים ללחם בעקבות מלחמת

העולם השנייה ולחתור להשגת

פתרונות קבע עבורם. ניתן לומר

שההוראה החשובה ביותר באמנה

הייתה חובתן של ממשלות לא

לגרש או להחזיר בכפייה

(refoulement) מבקשי מקלט

לשטח שבו נשקפת להם סכנת

רדיפה.

לביצוע משימה זו הוקצבו לנציבות

שלוש שנים. אך ככל שצצו משברי

פליטים חדשים ברחבי העולם

חודש המנדט שניתן לנציבות שוב ושוב עד שבשנת 2003 ביטלה העצרת הכללית של האו"ם

את הדרישה לחדשו בכל פעם.

הפרוטוקול משנת 1967 חיזק את ההגנה הבינלאומית על פליטים באמצעות הסרת ההגבלה

הגיאוגרפית ומגבלת הזמן שנקבעו באמנה המקורית, שמכוחה יכלו בעיקר אירופאים שהיו

מעורבים באירועים שקרו לפני 1 בינואר 1951 לבקש מעמד של פליט.

"המדינות בעלות האמנה  
מתחייבות לשתף פעולה  
עם משרד הנציב העליון  
לענייני פליטים מטעם  
ארגון האומות  
המאוחדות"

סימן ל"ה,

אמנת הפליטים של האו"ם משנת 1951



UNHCR / D. TELEMANS / BEL 2011



UNHCR / B. BANNON / SOM 2011

נערה סומלית במחנה פליטים ליד Hamey שבקניה.

## כיצד התפתח תפקיד הנציבות |

מאז ייסודה, הנציבות לא רק פעלה לחיזוק הכלים המשפטיים כמו האמנה משנת 1951 אלא גם סייעה יותר ויותר לקבוצות בעלות זיקה לתחום האחריות המקורי שנקבע לה, כגון עקורים פנימיים ואנשים חסרי אזרחות, פעלה במישרין באזורי סכסוך וסיפקה סיוע חומרי ומשפטי לאנשים שנפגעו מאסונות טבע גדולים.

**סיוע טרם הגיע** לרבים מאזורי הדלתא שנפגעו בסופת הציקלון נארג'יס שהכתה במיאנמר בשנת 2008.

בשנת 2001 התקיימה הוועידה העולמית החשובה ביותר לענייני פליטים מזה חצי מאה, ובה אומצה הכרזה חשובה ביותר המאשרת מחדש את מחויבות המדינות החתומות על אמנת הפליטים משנת 1951. נציבות האו"ם לפליטים



UNHCR / MMR-2008

קיימה תהליך

התייעצות חובק עולם ובאמצעות התוותה "סדר יום להגנה", מסמך המוסיף להנחות ממשלות וארגונים הומניטריים במאמצייהם לחזק הגנה על פליטים ברחבי העולם.

בשנת 1974 קבע האו"ם כי הנציבות היא הגוף האחראי לפקח על מצבם של כל האנשים חסרי האזרחות בעולם ולספק להם הגנה.

הנציבות היא גורם מרכזי ביישום "גישת האשכולות" שנועדה לסייע למיליוני עקורים פנימיים, שבניגוד לפליטים מעולם לא הייתה שום סוכנות שעבודתה מוקדשת לרווחתם בלבד.



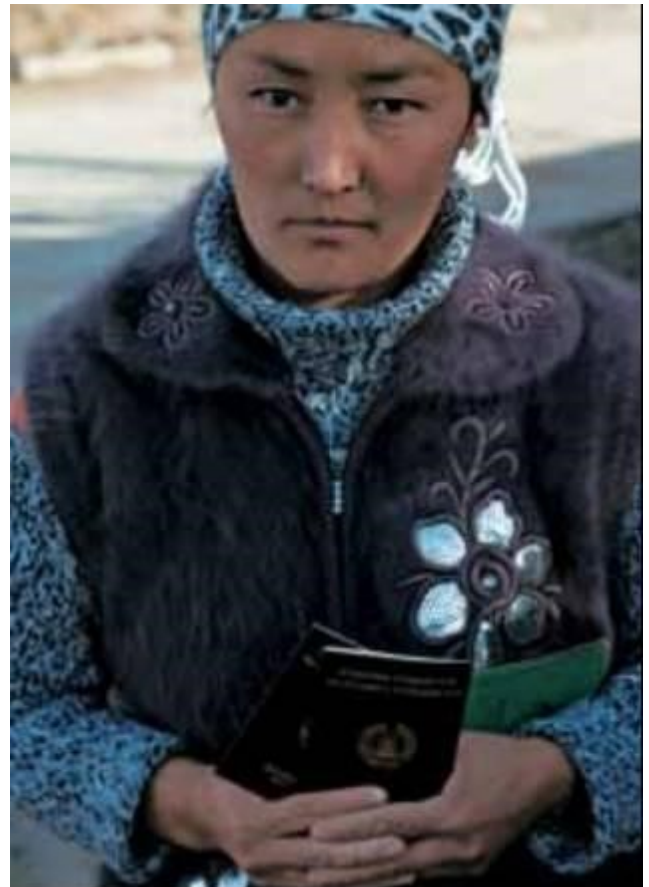
UNHCR / R. LEMOYNE / BH-1996

העיר סרייבו, בוסניה והרצגובינה, נשקפת מבניין הפרלמנט ההרוס שלה בשנת 1996.

נציבות האו"ם לפליטים ממלאת תפקיד מפתח ישיר יותר בארצות שבהן אנשים נעקרים ממקום מושבם – הן בשל מעורבותה החשובה בסיוע לפליטים השבים למולדתם להתיישב מחדש באזורי המגורים המקוריים

שלהם, והן נוכח מעורבותה הגוברת והולכת בפעילות למען עקורים פנימיים בארצות כמו קולומביה, סודאן, סרי לנקה ואוגנדה. בשנות התשעים הטיסה הנציבות את הרכבת האווירית הארוכה ביותר אי פעם כדי להגיש סיוע לאוכלוסיות נצורות בבוסניה והרצגובינה.

הנציבות ניהלה מבצעי סיוע גדולים למען אנשים שנפגעו באסונות טבע, לרבות הצונמי באוקיינוס ההודי בשנת 2004, רעידת האדמה שפקדה את פקיסטן בשנת 2005, סופת הציקלון נאגריס שהכתה במיאנמר ורעידת האדמה שפקדה את מחוז סצ'ואן שבסין בשנת 2008.



UNHCR / A. ZHOROBAEV / KGZ-2010

**דרכון סובייטי** שפג תוקפו הוא המסמך המזהה היחיד של אישה זו. היא מקבלת יעוץ מעמותה מקומית על הדרך לזכות באזרחות קירגיזית ובדרכון.

## סיוע לפליטים |

### עשרת המבצעים הגדולים בשנת 2011

הוצאה (דולר ארה"ב)	ארץ
239,130,178	סודאן
233,353,175	פקיסטן
216,265,708	קניה
208,678,238	עיראק
207,153,326	צ'אד
199,321,851	אתיופיה
139,611,889	קונגו (רפ' דמוק')
116,968,029	סוריה
100,505,129	אפגניסטן
90,222,725	ליבריה

ההגנה והסיוע החומרי קשורים זה בזה. נציבות האו"ם לפליטים יכולה לספק הגנה משפטית יעילה באופן הטוב ביותר אם ניתן מענה גם לצורכי היסוד של האדם: מחסה, מזון, מים, תברואה וטיפול רפואי.

לפיכך, הנציבות מתאמת אספקה והעברה של פריטים כאלה, מנהלת – או מסייעת לנהל – מחנות מסוימים או מערכים של מחנות, והיא גיבשה פרויקטים ספציפיים עבור נשים, ילדים ומבוגרים פגיעים, המהווים 80% מאוכלוסיית הפליטים ה"רגילה". מרגע שתם שלב החירום במשבר, החינוך עובר לראש סדר העדיפויות.

נציבות האו"ם לפליטים חותרת להשיג פתרונות יציבים למצוקת הפליטים. לשם כך, היא עוזרת להם לחזור למולדתם אם התנאים מאפשרים זאת או לחלופין מסייעת להם להשתלב בארצות המקלט שלהם או להתיישב מחדש במדינה שלישית.

**מתנדבים מאוניברסיטאות מקומיות מעמיסים על משאיות כמה מתוך אלפיים האוהלים שנציבות האו"ם לפליטים תרמה במסגרת מאמצי הסיוע הבינלאומיים לאחר רעידת האדמה שהמיטה חורבן בשנת 2008 על מחוז סצ'ואן שבסין.**



UNHCR / L. BOWEN / CHN 2008



נסימה, אישה אפגאנית מבוגרת, חזרה עם משפחתה למחוז בלח'. משפחתה נודעה בכישורי אריגת השטיחים שלה.

## | פתרונות ברי קיימא |

תחום האחריות שהוגדר לנציבות כולל גם חתירה פעילה למציאת פתרונות לטווח הארוך עבור הפליטים. בהקשר זה, יש כמה אפשרויות:

**חזרה מרצון** של הפליטים לארצם שלהם, מיד כשהנסיבות מתירות זאת, היא הפתרון המועדף לגבי

מרבית הפליטים. כל עוד השיבה בטוחה וההשתלבות מחדש היא עניין בר קיימא, נציבות האו"ם לפליטים מעודדת לבחור באפשרות זו, ולעתים קרובות אף מספקת דרכי תחבורה וחבילת סיוע ראשונית, הכוללת מענקים של כסף מזומן, פרויקטים ליצירת הכנסה וסיוע מעשי כמו כלים וזרעים לעבודה חקלאית.

בחלק מהמקרים משתפת הנציבות פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים ומרחיבה את הסיוע הניתן לעזרה בבנייה מחדש של בתי מגורים ומבני קהילה מסוימים כגון בתי ספר ומרפאות, כבישים, גשרים ובארות. פרויקטים כאלה מיועדים לעתים קרובות לסייע לעקורים פנימיים וכן לפליטים שחזרו, אך בה בעת הם עשויים להביא תועלת גם לאנשים עניים אחרים באזור שמעולם לא עזבו. צוות הפועל בשטח מפקח על רווחת הפליטים שחזרו במצבים שבריריים. סיוע בפיתוח ארוך טווח יותר ניתן

### חמש השיבות הגדולות בשנת 2011

פליטים שחזרו	ארץ
148,950	לוב
135,200	חוף השנהב
71,150	אפגניסטן
67,090	עיראק
50,080	סודאן

## חמש הארצות העיקריות ליישוב מחדש, 2011

פליטים	ארץ
51,460	ארה"ב
12,930	קנדה
9,230	אוסטרליה
1,900	שבדיה
1,270	נורבגיה

\* במהלך שנת הכספים 2011 בארה"ב (1 באוקטובר עד 30 בספטמבר), כ-56,400 פליטים יושבו מחדש בארה"ב.

בידי ארגונים אחרים.

בשנת 2011 חזרו יותר מ-531 אלף פליטים ל-39 ארצות מולדתם מרצונם החופשי. מוערך כי בעשר השנים האחרונות חזרו הביתה 9.1 מיליון פליטים, ר-6.7 מיליון מהם עשו זאת בסיוע נציבות האו"ם לפליטים.

### היטמעות בארץ המקלט ויישוב מחדש

יש פליטים שאינם יכולים לחזור הביתה או אינם מוכנים לעשות זאת, בדרך כלל משום שהם עלולים להיתקל בהמשך הרדיפה. בנסיבות כאלה, נציבות האו"ם לפליטים מסייעת להם למצוא בתים חדשים, אם בארץ המקלט הנוכחית שלהם (אף שהמדינות המציעות אפשרות כזאת מעטות יחסית) ואם בארץ שלישית שבה יוכלו להשתקע לצמיתות.



UNHCR / P. DE RUITER / BTN 2011

משפחה בהוטנית שהשתקעה מחדש בוומלס שבהולנד.



UNHCR / S. KRISTANAVARIN / MMR-2008

**פליטה ממיאנמר** עובדת במפעל לייצור סבון של נציבות האו"ם לפליטים במחנה נַפֵּרָה שבבנגדלש.

עשרים וחמש מדינות מציעות כיום באופן סדיר מקומות ליישוב מחדש. האחרונות להצטרף לרשימה הן בולגריה, הונגריה, ספרד, ויפן, שהתחילה בשנת 2010 בהפעלת תכנית ניסיונית ליישוב מחדש. בהשוואה לשנת 2005, שבה רק 14 מדינות הציעו מקומות ליישוב מחדש, ברור שמאגר המדינות הקולטות פליטים לצורך יישוב מחדש התרחב באורח משמעותי.

### **מי מפיק תועלת מיישוב מחדש?**

אנשים הנתקלים בבעיות מיוחדות או באיום מתמשך על ביטחונם בארץ המקלט הראשונה שלהם הם הראשונים להפיק תועלת מיישוב מחדש. בחלק מהמקרים זוהי אפשרות חיונית ומצילת-חיים, ולעתים הדרך היחידה שבה ניתן למנוע מפליט מסוים להגיע לידי מעשי ייאוש. דוגמה שכיחה, למרבה הצער, היא קרבן אונס שנדחית עלידי משפחה והחֶבְרָה שאליה היא משתייכת ואין לה אף מקום אחר לפנות אליו. לעתים, אוכלוסיות פליטים מסוימות מפיקות תועלת גם הן מתכניות ליישוב קבוצתי מחדש.

בשנת 2011 הגישה נציבות האו"ם לפליטים את שמותיהם של כ-92 אלף פליטים לצורך יישוב מחדש, אך רק 62 אלף יכלו בסופו של דבר לעבור, בסיוע הנציבות, ל-22 ארצות קולטות. הפליטים הרבים ביותר שעברו למדינה אחרת לצורך יישוב מחדש היו מנפאל (18,100), ואחריהם ברשימה נמצאים הפליטים שיצאו מתאילנד (9,600) וממלזיה (8,400).



## שאלות ותשובות

### ■ האם אנשים שבורחים מאזורי

#### מלחמה נחשבים לפליטים?

האמנה משנת 1951 אינה מתייחסת באופן ספציפי לסוגיית האזרחים הנמלטים מפני סכסוך, אלא אם הם משתייכים לקבוצה מסוימת הנרדפת בתוך הקשר של סכסוך. אולם, הנציבות גורסת זה זמן רב שככלל יש להחשיב אנשים הנמלטים מפני סכסוך לפליטים אם מדינתם שלהם אינה נכונה או אינה מסוגלת להגן עליהם. כלים משפטיים אזוריים, כמו אמנת הפליטים של ארגון אחדות אפריקה משנת 1969 והצהרת קרטחנה באמריקה הלטינית, תומכים בכך במפורש.

### ■ אילו זכויות וחובות יש לפליט?

לפליט שמורה הזכות לבקש מקלט. אולם, ההגנה הבינלאומית אינה מסתכמת בביטחון פיזי: פליטים צריכים לקבל, לכל הפחות, אותם זכויות יסוד וסיוע הניתנים לכל זר אחר המתגורר בארץ כחוק, לרבות חופש המחשבה, חופש התנועה והחופש מעינויים ויחס משפיל. הפליטים אף צריכים ליהנות מאותן זכויות יסוד כלכליות וחברתיות. בתמורה, הפליטים נדרשים לכבד את החוקים והתקנות בארץ המקלט.

### ■ מה ההבדל בין מבקש מקלט לבין

#### פליט?

לעתים קרובות, כשאנשים נמלטים מארצם שלהם ומחפשים מחסה במדינה אחרת, הם צריכים להגיש בקשת מקלט רשמית. כל עוד עניינם נבחן, הם נחשבים למבקשי מקלט. אם מוענק להם מקלט, פירושו של דבר שהם הוכרו כפליטים הזקוקים להגנה בינלאומית.

### ■ מה קורה כשממשלות לא יכולות או

#### לא מוכנות לספק סיוע?

בנסיבות מסוימות, כשאינן נמצא משאבים ממשלתיים הולמים (למשל לאחר הגעה פתאומית של אנשים רבים שנעקרו ממקום מושבם), נציבות האו"ם לפליטים וארגונים בינלאומיים אחרים מספקים עזרה, למשל סיוע משפטי, מזון, כלי עבודה, מחסה, בתי ספר ומרפאות.



מבקשי מקלט ממתנים לדין בבקשותיהם במרכז קבלה פדרלי למבקשי מקלט בבליה.



UNHCR / S. PHELPS / PAK-2011

**למרגלות גרם המדרגות בבניין המהגרים** על גבול מצרים-לוב, משפחות של מהגרי עבודה מארצות ערב ממתוונות בזמן שהגברים מהמשפחה מסדירים את המסמכים כדי להיכנס למצרים.

#### ■ האם חייל יכול להיות פליט?

רק אזרחים יכולים להיות פליטים. אדם המתמיד בפעילות מזוינת ממדינת המקלט לא יכול להיחשב לפליט. אולם, ניתן להעניק מעמד של פליט לחיילים או לוחמים שהניחו את נשקם, ובלבד שאינם בני הדרה מטעמים אחרים.

#### ■ האם כל הפליטים חייבים לעבור הליכי מקלט?

בארצות רבות, אנשים המגישים בקשה להכרה במעמדם כפליטים צריכים להוכיח, כל אחד בנפרד, שהפחד שלהם מפני רדיפה מבוסס. אולם, כאשר המוני בני אדם – רבבות ואפילו מאות אלפים – יוצאים בתוך פרק זמן קצר מארצם, ייתכן שלא ניתן יהיה לערוך סינון פרטני. בנסיבות כאלה, ייתכן שיינתן לקבוצה כולה מעמד של פליטי "prima facie".

#### ■ האם ממשלות יכולות לגרש אנשים שנמצא כי אינם פליטים?

אנשים שנקבע במסגרת הליך הוגן כי אינם זקוקים להגנה בינלאומית נמצאים במצב דומה של זרים לא חוקיים, ומותר לגרשם. אולם, נציבות האו"ם לפליטים דוגלת במתן זכות לבחינה מחדש לפני גירוש במסגרת ההליך ההוגן, היות שהשלכותיה של החלטה שגויה עלולות להיות הרות אסון עבור האנשים הנוגעים בדבר.

#### ■ האם פושע מלחמה או טרוריסט יכול להיות פליט?

לא. אנשים שהשתתפו בפשעי מלחמה ובהפרת המשפט ההומניטרי הבינלאומי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי – לרבות מעשי טרור – מודרים באורח ספציפי מההגנה הניתנת לפליטים.

## ■ מהי "הגנה זמנית"?

לעתים, כשמערכות המקלט של מדינות נתונות בסכנת הצפה נוכח זרם המוני ופתאומי של בני אדם, הן מציעות "הגנה זמנית", כפי שקרה במהלך הסכסוכים של שנות התשעים ביוגוסלביה לשעבר. בנסיבות כאלה, אנשים יכולים לקבל במהירות הרשאה להיכנס לארצות בטוחות, אך ללא כל ערובה לכך שיינתן להם מקלט של קבע. הגנה זמנית יכולה להיטיב בנסיבות מסוימות הן עם ממשלות והן עם מבקשי מקלט.

אולם, הגנה כזו רק משלימה – ואינה מחליפה – אמצעי הגנה נרחבים יותר, לרבות מעמד רשמי של פליטים, כפי שמוצע באמנת הפליטים משנת 1951. נציבות האו"ם לפליטים גורסת כי יש להעניק לאנשים הנהנים מהגנה זמנית את הזכות להגיש בקשה להכרה מלאה במעמד של פליטים אם בחלוף פרק זמן סביר עדיין אינם יכולים לשוב הביתה.

**אוהלי נציבות האו"ם לפליטים מחולקים ומוקמים עבור קהילות שנעקרו ממקום מושבן בעקבות שיטפון במחוז טהטה שבפקיסטן.**



UNHCR / F. NOY / IRQ. 2011

## | מבנה, מימון ושותפויות |

נציבות האו"ם לפליטים היא אחת הסוכנויות ההומניטריות העיקריות בעולם. מועסקים בה 6,650 עובדים והיא מפעילה 259 משרדים ב-118 ארצות. בששת העשורים האחרונים סיפקה הנציבות סיוע ליותר מ-50 מיליון בני אדם וזכתה בשני פרסי נובל לשלום, בשנת 1954 ובשנת 1981.

**ילדים אפגאנים פליטים**  
קוראים ספר תרגילים בזמן  
שיעורי הבוקר בבית הספר  
שלהם, במחנה הפליטים  
Khazana שבפשאור, פקיסטן

UNHCR / S. PHELPS / AFG 2011



אנטוניו גוטרש, שהתמנה לנציב העליון העשירי של האו"ם לפליטים בחודש יוני 2005, מוסר דיווחים בעל־פה למועצה הכלכלית-חברתית על היבטים של עבודת הנציבות הקשורים בתיאום, ומגיש מדי שנה דו"ח כתוב לעצרת הכללית של האו"ם על כלל העבודה של הנציבות.

תכניות הנציבות והקווים המנחים שלה מאושרים בוועדה המנהלת, המורכבת מ-78 מדינות חברות ומתכנסת מדי שנה בעיר ז'נבה. קבוצת עבודה שנייה, הקרויה "ועדת הקבע", מתכנסת כמה פעמים בשנה.

### מאין מגיע הכסף?

כמעט כל תקציבה של נציבות האו"ם לפליטים מגיע מתרומות, בעיקר מממשלות אך גם מארגונים בין־ממשלתיים, תאגידים ואנשים פרטיים. הנציבות זוכה לתמיכה כספית מסוימת מהתקציב הסדיר של האו"ם, בגובה של מעט יותר מ-3% מתקציבה שלה, עבור עלויות המנהלה, והיא מקבלת תרומות שוות־כסף, לרבות ציוד סיוע כמו אוהלים, תרופות ומשאיות וכן שירותי תובלה אווירית.

נציבות האו"ם לפליטים הגישה תקציב גלובלי המבוסס על צרכים לשנת 2010 בגובה של 3.3 מיליארד דולר ארה"ב. אף כי שנת 2010 התאפיינה במשבר פיננסי וכלכלי חובק עולם, נציבות האו"ם לפליטים קיבלה תרומות בגובה 1.86 מיליארד דולר ארה"ב ממדינות שתורמות באופן מסורתי לנציבות וכן זכתה לתמיכה גוברת ממדינות שלא תרמו בעבר, עלייה של כמעט 150 מיליון דולר ארה"ב בהשוואה לשנת 2009. אף על

פי כן, התרומות כיסו רק 57% מדרישות התקציב, ובמהלך שנה זו נותרו צרכים רבים ללא מענה.

### אילו ארגונים אחרים מסייעים לפליטים?

ככל שגברה מורכבותם של משברים הומניטריים הגדילה נציבות האו"ם לפליטים את מספר הארגונים שהיא עובדת אתם והרחיבה את מגוון השותפים. עם הסוכנויות האחיות של האו"ם נמנות תכנית המזון העולמית, קרן האו"ם לילדים (יוניסף), ארגון הבריאות העולמי, תכנית הפיתוח של האו"ם, משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים ונציבות זכויות האדם של האו"ם.

ארגונים נוספים שעמם עובדת הנציבות כוללים בין היתר את הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, הפדרציה הבינלאומית של ארגוני הצלב האדום והסהר האדום, ארגון ההגירה העולמי וכ־640 ארגונים לא ממשלתיים.

UNHCR / F. NOV / SDN/2011



**יום חלוקת המזון בתרגין שבציאד.** נשות צוות של הצלב האדום המקומי של צ'אד ישובות על שקים ומחלקות לפליטים סודאנים מלח שנתרם על-ידי האיחוד האירופי.

## מבט על המספרים \* |

### נתונים כלליים

עלפי הערכות, כ-43.3 מיליון בני אדם ברחבי העולם נקרו בכוח בשל סכסוכים ורדיפה בשנת 2011.

מוערך כי בסוף שנת 2011 עמד מניין האנשים שנכללו בתחום האחריות של הנציבות על 35.4 מיליון, ולהלן פילוחם לקבוצות:

- 10.4 מיליון פליטים;
- 895,300 מבקשי מקלט;
- 531,900 פליטים ששבו למולדתם במהלך שנת 2011;
- 15.5 מיליון עקורים פנימיים שזכו להגנה/סיוע של הנציבות;
- 3.2 מיליון עקורים פנימיים ששבו למקום מוצאם בשנת 2011;
- 3.5 מיליון אנשים חסרי אזרחות;
- 1.4 מיליון אנשים אחרים בתחום אחריותה של הנציבות.

לפי הערכות עולמיות של נציבות האו"ם לפליטים, בסוף שנת 2011 היו קרוב ל-2.7 מיליון פליטים

אפגאנים, שהם אחד מכל ארבעה פליטים הנכללים בתחום האחריות של

הנציבות בעולם כולו. עיראק הייתה ארץ המוצא השנייה בשיעור הפליטים [1.4 מיליון], ואחריה סומליה [1.1 מיליון],

סודאן [500 אלף]

והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו [491,500].

### פליטים

מחנה הפליטים הגדול ביותר בעולם היה מחנה הגדרה שבדדאב, קניה. בסוף שנת 2011 נמנו בו 138 אלף תושבים. מחנה זה, יחד עם מחנה דגהלי ומחנה אִיפּוּ, הם חלק ממתחם דדאב שאוכלוסייתו הכוללת עלתה בסוף שנת 2011 על 453 אלף פליטים.

בשנת 2011, 531,900 פליטים חזרו מרצונם החופשי לארץ מולדתם, יותר מכפליים ממספרם בשנת 2010 [197,600]. עם הארצות העיקריות שהפליטים שבו אליהן נמנו לוב [149 אלף],

חוף השנהב [135,200],

אפגניסטן [71,100] ועיראק [67,100]. 14 ארצות מוצא בסך הכול דיווחו, כל אחת בנפרד, על יותר מאלף פליטים ששבו אליהן.

ילדים היוו 46%

מאוכלוסיית הפליטים

והאנשים במצבים דמויי-פליטות. שיעורם של הילדים היה גבוה הרבה יותר בקרב פליטים שחזרו הביתה בשנת 2011 [52%].

### מבקשי מקלט

במהלך שנת 2011 הוגשו כ-876,100 בקשות אישיות למקלט או להכרה במעמד של פליט לממשלות ולמשרדי נציבות האו"ם לפליטים ב-171 ארצות או שטחים. זוהי עלייה של 3% בהשוואה לשנה הקודמת [850,300 בקשות]. כ-98,800 בקשות נקלטו במשרדי הנציבות, ואלה מהוות 11% מכלל הבקשות.

כ-216,500 מבקשי מקלט הוכרו כפליטים [172,500] או זכו לצורה משלימה של הגנה [44 אלף] במהלך שנת 2011.

277,400 מבקשי מקלט נרשמו אצל 27 המדינות החברות באיחוד האירופי בשנת 2011. זהו גידול של 15% בהשוואה לשנת 2010 [240 אלף]. הבקשות שהוגשו ל-27 המדינות הללו מהוות 85% מכלל בקשות המקלט באירופה.

\* הנתונים אינם כוללים כ-4.8 מיליון פליטים פלסטינים הרשומים אצל אונר"א, מכוח תחום אחריות נפרד, בירדן, לבנון, ברפובליקה הערבית של סוריה, בגדה המערבית וברצועת עזה.



# UNHCR

נציבות האו"ם לפליטים

פורסם עלידי:

UNHCR

Communications  
and Public  
Information Service

P.O. Box 2500  
1211 Geneva 2  
Switzerland

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

למידע נוסף ולשאלות  
ניתן לפנות לשירות  
התקשורת והמידע  
הציבורי של הנציבות  
בכתובת:

[hqpioo@unhcr.org](mailto:hqpioo@unhcr.org)

פליטים קונגולזים אוספים  
את מזונם במחנה המעבר  
נקמירה לפליטים שבמעבר  
רואנדה.



## עקורים פנימיים

מספר העקורים, לרבות אנשים שמצבם דומה לזה של עקורים, שנהנו מפעולות הגנה וסיוע של נציבות האו"ם לפליטים, עמד בסוף שנת 2011 על **15.5 מיליון**. זהו הנתון השני בגובהו שנרשם אי פעם, הגבוה ב-800 אלף מהנתון המקביל בסוף שנת 2010 [14.7 מיליון].

משרדי נציבות האו"ם לפליטים דיווחו על לפחות **2.9 מיליון עקורים פנימיים חדשים בשנת 2011**, ואילו לפחות **ל-3.2 מיליון עקורים פנימיים התאפשר לשוב לבתיהם במהלך תקופה זו**.

## חסרי אזרחות

בסוף שנת 2011 היה ידוע לנציבות האו"ם לפליטים על כ-**3.5 מיליון בני אדם חסרי אזרחות ב-64** ארצות. אולם, מוערך כי ייתכן שמספרם המלא של חסרי האזרחות ברחבי העולם מגיע ל-**12 מיליון\*\***.

\*\* אולם, נתונים אלה אינם משקפים את ההיקף המלא של תופעת חסרי האזרחות. חסרי אזרחות רבים לא זוהו, ובמקרים רבים אין נתונים סטטיסטיים על אנשים כאלה.