

קווים מנחים להגנה בינלאומית מס' 4:

"חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים" בהקשר של סימן א' (א) (2) לאמנה משנת 1951 ו/או הפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים

נציבות האו"ם לפליטים מפרסמת קווים מנחים אלה בהתאם לתחום האחריות שהוגדר לה, כפי שנקבע בחוקת נציבות האו"ם לפליטים בשילוב עם סימן ל"ה לאמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים והפרוטוקול שלה משנת 1967. קווים מנחים אלה משלימים את מדריך נציבות האו"ם להליכים וקריטריונים לקביעת מעמד של פליט לפי האמנה משנת 1951 והפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים (עריכה מחודשת, ז'נבה, ינואר 1992). הם באים במקום נייר העמדה של הנציבות מעבר פנימי כחלופה סבירה לבקשת מקלט – (מה שמכונה "חלופת המנוסה הפנימית" או "עקרון העתקת המגורים") (ז'נבה, פברואר 1999), ונובעים בין השאר מהחלק השני של תהליך ההתייעצויות העולמיות על הגנה בינלאומית שבחן נושא זה בפגישת המומחים שלו שנערכה בסן רמו, איטליה, בחודש ספטמבר 2001. מטרת הקווים המנחים לגבש סטנדרטים ודפוסי פעולה הולמים בעניין זה לאור ההתפתחויות האחרונות בנוהג המדינות.

קווים מנחים אלה נועדו לספק הנחייה לפרשנות משפטית עבור ממשלות, משפטנים, מקבלי החלטות ומערכת המשפט כמורגם לצוות נציבות האו"ם לפליטים השוקד על קביעת מעמד של פליט בשטח.

1. מבוא

1. חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים היא רעיון שמקבלי החלטות שוקלים יותר ויותר בעת הכרעות בעניין מעמד של פליט. נכון להיום, עדיין לא גובשה גישה עקבית לרעיון זה ולכן צצו דפוסי פעולה שונים הן בתוך תחומי שיפוט והן בין תחומי שיפוט. בהינתן הגישות השונות, קווים מנחים אלה נועדו להציע למקבלי ההחלטות גישה מובנית יותר לניתוח היבט זה של קביעת מעמד הפליט.

2. הרעיון של חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים אינו עיקרון העומד בפני עצמו בדיני הפליטים, והוא אף אינו בגדר מבחן עצמאי המסייע לקביעת מעמד של פליט. פליט לפי האמנה הוא אדם העומד בקריטריונים שנקבעו בסימן א' (א) (2) לאמנה משנת 1951 ו/או לפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים (להלן "האמנה משנת 1951"). יש לפרש קריטריונים אלה ברוח ליברלית והומניטרית, בהתאם למשמעותם הרגילה, ולאור מטרת האמנה משנת 1951 ויעדה. הרעיון של חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים לא נזכר במפורש בקריטריונים אלה. עם זאת, השאלה האם יש למגיש הבקשה חלופת מנוסה פנימית או העתקת מגורים עשויה לעלות כחלק מתהליך קביעת מעמד הפליט.

3. היו שאיתרו את רעיון חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים בביטוי "פחד מבוסס להיות נרדף" שבהגדרה, ואחרים איתרו אותו בביטוי "איננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או איננו רוצה בכך". גישות אלה אינן סותרות זו את זו בהכרח, היות שההגדרה כוללת מבחן כוללני אחד בעל רכיבים הקשורים זה בזה. מהי הזיקה בין היסודות ומהי החשיבות שנודעה לכל אחד מהם הן שאלות שבהן חיוני להכריע על יסוד העובדות של כל מקרה ומקרה.¹

4. המשפט הבינלאומי אינו מחייב אנשים מאוימים למצות את כל האפשרויות בתוך ארצם שלהם בטרם יבקשו מקלט; כלומר, המקלט המדיני לא נחשב במשפט זה למוצא אחרון. לפיכך, אין להפעיל את הרעיון של חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים בצורה שתפגע ביסודות חשובים של זכויות האדם העומדים בבסיסו של משטר ההגנה הבינלאומי, כלומר זכותו של אדם לעזוב את ארצו, הזכות לבקש מקלט והגנה מפני החזרה (refoulement). יתר על כן, היות שהרעיון יכול לעלות רק בהקשר של הערכת בקשתו של פליט לגופה, לא ניתן להשתמש בו כדי לשלול גישה להליכי קביעת מעמד של פליט. בחינה של מנוסה פנימית או העתקת מגורים מחייבת להקדיש תשומת לב לנסיבות האישיות של מגיש הבקשה המסוים ולתנאים בארץ שלגביה מוצעות המנוסה הפנימית או העתקת המגורים.²

5. שקילת אזורים אפשריים להעתקת מגורים פנימית אינה נוגעת לפליטים שעליהם חל סעיף I (2) לאמנת ארגון אחדות אפריקה בדבר היבטים ספציפיים של בעיות פליטים באפריקה 1969. סעיף I (2) מבהיר באורח ספציפי את הגדרת הפליט בלשון זו: "כל אדם שמפאת תוקפנות חיצונית, כיבוש, שלטון זר או אירועים שהפריעו באורח רציני לסדר הציבורי בארץ מוצאו או

1. לפרטים נוספים ראו נציבות האו"ם לפליטים, "Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees", זינבה, אפריל 2001 (להלן "הפרשנות לסימן א' לאמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים"), פס' 12.

2. שם, פס' 35-37.

1 אזרחותו, בין מקצתה ובין כולה, נאלץ לעזוב את מקום מגורי הקבע שלו ולחפש לו מקלט במקום
2 אחר מחוץ לארץ מוצאו או אזרחותו".³

2. ניתוח מהותי

א. חלק מההערכה הכוללנית של מעמד הפליט

4 6. האמנה משנת 1951 אינה דורשת ואף לא רומזת שהפחד להיות נרדף צריך לחול תמיד על כל
5 שטח ארץ מוצאו של הפליט.⁴ לפיכך, הרעיון של חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים
6 נוגע למקום ספציפי בארץ שבו לא נשקפת סכנה של פחד מבוסס מפני רדיפה ובהינתן הנסיבות
7 המסוימות של המקרה סביר לצפות מהאדם שבו מדובר להשתקע בו ולחיות בו חיים רגילים.⁵
8 בשל כך, אם נשקלות מנוסה פנימית או העתקת מגורים בהקשר של קביעת מעמד פליט, יש לאתר
אזור מסוים ולספק למגיש הבקשה הזדמנות סבירה להגיב.

7. בהקשר של ההערכה הכוללנית של בקשה למעמד של פליט, שבה הוכח קיומו של פחד
מבוסס מפני רדיפה בשל טעם מהטעמים שנקבעו באמנה באזור מוגבל בארץ המוצא, ההערכה של
השאלה האם קיימת אפשרות להעתקת מגורים מחייבת שני מערכי ניתוח שיתבססו על תשובות
למערכי השאלות שלהלן:

I. ניתוח הרלוונטיות

א. האם האזור שאליו תבוצע העתקת המגורים נגיש לאדם באופן מעשי, בטוח
וחוקי? אם אחד מתנאים אלה אינו מתקיים, הרי שבחינת מקום חלופי בתוך
הארץ אינה רלוונטית.

ב. האם המדינה היא סוכנת הרדיפה? מקובל להניח כי רשויות המדינה פועלות בכל
רחבי הארץ. אם הפחד הוא מפני רדיפה שהן אלה שעומדות מאחוריה, הרי
שישנה בעיקרון חזקה שחלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים אינה
זמינה.

ג. האם גורם שאינו מדינה הוא סוכן הרדיפה? כשנשקפת סכנה שגורם שאינו
מדינה ירדוף את מגיש הבקשה באזור המוצע, או אז האזור לא ייחשב לחלופת
מנוסה פנימית או העתקת מגורים. ממצא זה יהיה תלוי בהכרעה האם סביר
שהגורם ירדוף את מגיש הבקשה אל האזור ובשאלה האם זמינה באזור זה הגנת
המדינה מפני הפגיעה שהיא המקור לפחד.

3. ההדגשה הוספה. הצהרת קרטחנה משנת 1984 מתייחסת גם היא באופן ספציפי לסעיף I (2)
לאמנת הפליטים של ארגון אחדות אפריקה.

4. ראו נציבות האו"ם לפליטים, מדריך להליכים וקריטריונים לקביעת מעמד של פליט (1979, ז'נבה,
עריכה מחודשת, 1992) (להלן "נציבות האו"ם לפליטים, מדריך"), פס' 91.

5. לסוגיות הנוגעות לנטל ההוכחה בביסוס עניינים אלה ראו חלק 3 א' להלן.

ד. האם מגיש הבקשה יהיה חשוף לסכנת רדיפה או פגיעה קשה אחרת עם העתקת המגורים? עניין זה יכלול את הרדיפה המקורית או כל צורה של רדיפה או פגיעה קשה אחרת באזור שאליו תבוצע העתקת המגורים.

II. ניתוח הסבירות

א. האם בהקשר של הארץ הנוגעת לעניין מגיש הבקשה יכול לחיות חיים רגילים באופן יחסי בלי להיקלע למצוקה מופרזת? אם לא, לא יהיה זה סביר לצפות מהאדם לעבור לשם.

טווח ההערכה

8. ההכרעה האם האזור המוצע לצורך המנוסה הפנימית או העתקת המגורים הוא בגדר חלופה סבירה במקרה המסוים מחייבת הערכה לאורך זמן תוך הבאה בחשבון לא רק של הנסיבות שפתחו פתח לרדיפה מקור הפחד ואשר הובילו למנוסה מהאזור המקורי אלא גם של השאלה האם האזור המוצע מספק חלופה משמעותית לעתיד. יתר על כן, ההערכה הצופה את פני העתיד חשובה גם משום שדחיית מעמד עלולה להוביל להחזרה בכפייה, אף כי אינה מחייבת באופן אוטומטי דרך פעולה מסוימת.

ב. ניתוח הרלוונטיות

9. ניתן להמשיך ולנתח את השאלות המפורטות בסעיף 7 כדלקמן:

האם האזור שאליו תבוצע העתקת המגורים נגיש לאדם באופן מעשי, בטוח וחוקי?

10. אזור אינו בגדר חלופה של מנוסה פנימית או העתקת מגורים אם יש מכשולים המקשים להגיע אליו ולא ניתן להתגבר עליהם באופן סביר. למשל, אין לדרוש ממגיש הבקשה לצלוח בדרכו לאזור סכנות פיזיות דוגמת שדות מוקשים, לחימה בין פלגים, חזיתות משתנות במלחמה, שוד או דרכים אחרות של הטרדה או ניצול.

11. אם על מגיש בקשה למעמד של פליט לעבור דרך אזור הרדיפה המקורי כדי לגשת לאזור המוצע, לא ניתן להחשיב אזור זה כחלופה של מנוסה פנימית או העתקת מגורים. בדומה לכך, מעבר בנמלי תעופה עלול להפוך את הגישה לבלתי בטוחה, בייחוד במקרים שבהם המדינה היא הגורם הרודף או אם הרודף הוא ארגון שאינו מדינה השולט על נמל התעופה.

12. האזור המוצע אף חייב להיות נגיש מבחינה חוקית, כלומר לאדם הנוגע בדבר חייבת להיות זכות חוקית לנסוע אליו, להיכנס אליו ולשהות בו. מעמד משפטי לא ברור עלול לחוץ על אדם לעבור לאזורים לא בטוחים או לאזור שבו התקיימה הרדיפה המקורית. ייתכן שעניין זה יצריך תשומת לב מיוחדת במקרה של בני אדם חסרי אזרחות או תעודות.

האם המדינה היא סוכנת הרדיפה?

13. הצורך לנתח את העתקת המגורים הפנימית מתעורר רק כאשר הפחד להיות נרדף מוגבל לאזור מסוים בארץ, שמחוץ לו הפגיעה שהיא המקור לפחד לא יכולה להתממש. במונחים מעשיים, עניין זה מוציא בדרך כלל מגדר אפשרות מקרים שבהם מבצעי הרדיפה הגורמת לפחד

1 הם סוכני המדינה, לרבות המפלגה הרשמית במדינות חד-מפלגתיות, או שסוכני המדינה מעלימים
2 עין מהרדיפה או מגלים סובלנות כלפיה, משום שמקובל להניח שסוכני המדינה נהנים מסמכות
3 בכל רחבי הארץ.⁶ בנסיבות כאלה האדם מאוים ברדיפה בכל רחבי הארץ אלא במקרים חריגים
4 שבהם מוכח באופן ברור שמקור סכנת הרדיפה ברשות של המדינה שסמכותה מוגבלת בביורר
5 לאזור גיאוגרפי מסוים או במקומות שבהם למדינה עצמה יש שליטה רק על חבלי ארץ מסוימים.⁷

6 14. כאשר מקור סכנת הרדיפה בגופים, מוסדות או מנהלות מקומיים או אזוריים בתוך מדינה,
7 רק לעתים רחוקות יהיה זה נחוץ לשקול העתקת מגורים אפשרית היות שניתן ככלל להניח
8 שגופים מקומיים או אזוריים כאלה שואבים את סמכותם מהמדינה. האפשרות להעתקת מגורים
עשויה להיות רלוונטית רק אם יש ראיות חותכות לכך שיד הרשות העומדת מאחורי הרדיפה אינה
מוגעת מעבר לאזור שלה וכי יש נסיבות מסוימות המסבירות מדוע הממשלה במדינה אינה
פועלת נגד הפגיעה המוגבלת לאזור מסוים.

האם גורם שאינו מדינה הוא סוכן הרדיפה?

6 15. במקרים שבהם מגיש הבקשה פוחד מרדיפה בידי גורם שאינו מדינה, הבדיקות העיקריות
7 צריכות לכלול הערכה של מניעי הגורם הרודף, של יכולת הגורם לרדוף את המבקש באזור המוצע
8 ושל ההגנה מידי רשויות המדינה הזמינה עבור המבקש באזור ההוא. בדומה למצב העניינים בנוגע
לשאלות הנוגעות באופן כללי להגנת המדינה, הסוגיה האחרונה כוללת הערכה של יכולת המדינה
להגן על המבקש מפני הפגיעה שממנה הוא פוחד ושל נכונותה לעשות זאת. ייתכן למשל שמדינה
איבדה שליטה אפקטיבית בשטחה ולכן אינה יכולה לספק הגנה. חוקים ומנגנונים העומדים
לרשות המבקש כדי להשיג לעצמו הגנה מידי המדינה עשויים לשקף את נכונות המדינה, אך אין
הם כשלעצמם מצביעים על זמינות ההגנה אלא אם כן ניתן להם תוקף בפועל. ראיות לחוסר
יכולת או חוסר נכונות של המדינה להגן על המבקש באזור הרדיפה המקורי יהיו רלוונטיות לעניין
זה. ניתן להניח שאם המדינה אינה מסוגלת או אינה נכונה להעניק לאדם הגנה באזור אחד של
הארץ, ייתכן שלא תהיה מסוגלת או נכונה להעניק הגנה גם באזורים אחרים. הדבר עשוי להיות
נכון, במקרים ספציפיים, ביחס לרדיפה המבוססת על מגדר.

16. לא כל המקורות להגנה אפשרית כמוהם כהגנה מטעם המדינה. למשל, אם האזור נתון
לשליטתו של ארגון בינלאומי, אין לשלול מעמד של פליט אך ורק על סמך ההנחה שהאדם
המאויים יכול לזכות להגנתו של ארגון זה. לעובדות הנוגעות למקרה הפרטני נודעה חשיבות
מיוחדת. העיקרון הכללי קובע כי אין זה ראוי להשוות בין הנאה מסמכות ושליטה מנהליות
מסוימות על שטח בידי ארגונים בינלאומיים לתקופת מעבר או לתקופה מוגבלת לבין הגנה
לאומית המסופקת בידי מדינות. לפי המשפט הבינלאומי, לארגונים בינלאומיים אין מאפיינים של
מדינה.

17. בדומה לכך, לא ראוי לקבוע שהמבקש יזכה להגנתו של שבט או מיליציה מקומיים באזור
שבו אין הם הרשות המוכרת בשטח ו/או שליטתם באזור עשויה להיות זמנית בלבד. ההגנה חייבת

6. ראו תמצית המסקנות – חלופת ההגנה / העתקת המגורים / המנוסה הפנימית, התייעצויות גלובליות
על הגנה בינלאומית, מפגש שולחן עגול של מומחים שנערך בסן רמו, 6-8 בספטמבר 2001 (להלן
"תמצית המסקנות – חלופת ההגנה / העתקת המגורים / המנוסה הפנימית"), פס' 2; נציבות האו"ם
לפליטים, "הפרשנות לסעיף 1", פס' 12-13.
7. ראו גם פס' 16, 17 ו-27 לקווים מנחים אלה.

להיות יעילה וקבועה מטבעה: היא צריכה להיות מסופקת בידי רשות מאורגנת ויציבה הנהנית משליטה מלאה על השטח ועל האוכלוסייה הנוגעים לעניין.

האם מגיש הבקשה יהיה חשוף לסכנת רדיפה או פגיעה קשה אחרת עם העתקת המגורים?

18. לא די לקבוע בפשטות שסוכן הרדיפה המקורי עדיין לא ביסס לעצמו נוכחות באזור המוצע. חייבת להיות סיבה לחשוב שסביר כי הישג ידו של סוכן הרדיפה ימשיך להיות מוגבל לאזור מסוים, מחוץ למקום המיועד למעבר פנימי.

19. מבקשים אינם מצופים או נדרשים לדכא את השקפותיהם הפוליטיות או הדתיות או מאפיינים מוגנים אחרים כדי להימנע מרדיפה באזור שאליו מתבצעות המנוסה הפנימית או העתקת המגורים. חלופת העתקת המגורים חייבת להיות יותר מאשר "חוף מבטחים" המרוחק מאזור המוצא.

20. בנוסף, לא ניתן לצפות מאדם שיש לו פחד מוכח מפני רדיפה בגין טעם מהטעמים שנקבעו באמנה משנת 1951 באחד מחבלי הארץ להעתיק את מגוריו לאזור אחר שמתקיימת בו פגיעה קשה. אם המבקש ייחשף לסכנה חדשה של פגיעה קשה, לרבות סכנה רצינית לחייו, לביטחוננו, לחירותו או לבריאותו, או לסכנה של אפליה קשה,⁸ הרי שאז חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים אינה עולה, בין אם יש קשר לאחד מהטעמים שנקבעו באמנה בין אם לאו.⁹ לפיכך, בהערכת הסכנות החדשות יש להביא בחשבון גם פגיעה קשה שניתן לה בדרך כלל מענה במסגרת צורות משלימות של הגנה.¹⁰

21. האזור אינו בגדר חלופת מנוסה פנימית או העתקת מגורים אם התנאים בו עלולים להביא לידי כך שהמבקש יאלץ לחזור לאזור הרדיפה המקורי או לאזור אחר בארץ שבו ייתכנו רדיפה או צורות אחרות של פגיעה.

ג. ניתוח הסבירות

22. בנוסף לכך שבחלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים לא יהיה פחד מפני רדיפה, חלופה זו חייבת להיות סבירה בכל נסיבות שהן כך שהמבקש יוכל להעתיק את מגוריו לשם. מבחן זה של "סבירות" אומץ בתחומי שיפוט רבים והוא מכונה גם מבחן "המצוקה המופרזת" או "ההגנה המשמעותית".

23. "מבחן הסבירות" הוא כלי משפטי מועיל שאף על פי שאינו נובע באופן ספציפי מתוך לשון האמנה משנת 1951 הוכיח את עצמו כגמיש מספיק לצורך מתן מענה לשאלה האם בכל נסיבות שהן סביר לצפות מהמבקש המסוים לעבור לאזור המוצע כדי להתגבר על הפחד המבוסס שלו

8. ראו נציבות האו"ם לפליטים, **מדריך**, פס' 51-52.

9. זכות כללית יותר שלא להיות מוחזר לארץ שבה נשקפת סכנה של עינויים או יחס אכזרי או בלתי אנושי מופיעה, בין באופן מפורש ובין על דרך הפרשנות, במסמכים בינלאומיים של זכויות האדם. בולטים בהם סעיף 3 לאמנה נגד עינויים משנת 1984, סעיף 7 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966 וסעיף 3 לאמנה האירופית להגנה על זכויות האדם וחירויות היסוד משנת 1950.

10. ראו את מסמכי האו"ם EC/50/SC/CRP.18, 9 ביוני 2000, וכן EC/GC/01/18, 4 בספטמבר 2001.

1 מפני רדיפה. לא מדובר בניתוח המבוסס על השאלה מה יש לצפות שיעשה "אדם סביר" היפותטי.
2 השאלה היא מה סביר, הן מבחינה סובייקטיבית והן מבחינה אובייקטיבית, בהינתן המבקש
3 המסוים והתנאים באזור המוצע כחלופת מנוסה פנימית או העתקת מגורים.

4 האם בהקשר של הארץ הנוגעת לעניין מגיש הבקשה יכול לחיות חיים רגילים 5 באופן יחסי בלי להיקלע למצוקה מופרזת?

6 24. במענה על שאלה זו נחוץ להעריך את הנסיבות האישיות של מגיש הבקשה, את קיומה של
7 רדיפה בעבר, ואת מצב הביטחון וההגנה, כיבוד זכויות האדם והאפשרות להישרדות כלכלית.

8 הנסיבות האישיות

5 25. תמיד יש לשקול בכובד ראש את נסיבותיו האישיות של אדם כאשר מעריכים אם העתקת
6 המגורים לאזור המוצע תהיה בגדר אכזריות מופרזת ומכאן שמעשה בלתי סביר. בעת ביצוע
7 הערכה זו רלוונטי לשקול גורמים כגון גיל, מין, בריאות, מוגבלות, מצב משפחתי ומערכות יחסים,
8 גורמי פגיעות חברתיים או אחרים, שיקולים אתניים, תרבותיים או דתיים, קשרים פוליטיים
והברתיים והתאמה, כישורי שפה, רקע והזדמנויות חינוכיים, מקצועיים ותעסוקתיים וכל רדיפה
שבוצעה בעבר והשפעותיה הפסיכולוגיות. בייחוד, היעדר זיקה אתנית או תרבותית אחרת עלול
להוביל לבידוד האדם ואף לאפלייתו לרעה בקהילות שבהן זיקה כזאת היא מרכיב דומיננטי בחיי
היומיום. גורמים שאין בהם כשלעצמם כדי להוציא מכלל אפשרות העתקת מגורים יכולים להוביל
לכך כשמביאים בחשבון את ההשפעה המצטברת שלהם. בהתאם לנסיבות בכל מקרה ומקרה,
גורמים שיש בהם כדי להבטיח את רווחתו החומרית והפסיכולוגית של האדם, כגון נוכחות בני
משפחה או קשרים חברתיים קרובים אחרים באזור המוצע, יכולים להתברר כחשובים יותר
בהשוואה לאחרים.

רדיפה בעבר

26. טראומה פסיכולוגית הנובעת מרדיפה שנחווה בעבר עשויה להיות רלוונטית לקביעה האם
סביר לצפות מהמבקש להעתיק את מגוריו לאזור המוצע. מתן הערכות פסיכולוגיות המעידות על
הסיכויים לטראומה פסיכולוגית נוספת עם החזרה יהווה משקל נגד לקביעות שלפיהן העתקת
מגורים לאזור היא חלופה סבירה. בחלק מתחומי השיפוט, די בעצם העובדה שאדם סבל מרדיפה
בעבר כשלעצמה כדי להסיר מעל הפרק כל צורך להתייחס לעניין העתקת המגורים הפנימית.

ביטחון והגנה

27. מן ההכרח שהמבקש יוכל למצוא ביטחון והגנה ולהיות חופשי מהסכנה להיפגע. ביטחון כזה
חייב להיות יציב ולא כוזב או בלתי צפוי. במרבית המקרים, ארצות הנתונות בסכסוך מזוין לא
יהיו מקום בטוח להעתקת מגורים, בייחוד נוכח החזיתות המשתנות במלחמה העלולות להביא
בפתאומיות חוסר ביטחון לאזור שנחשב עד אז לבטוח. במצבים שבהם חלופת המנוסה הפנימית
או העתקת המגורים המוצעת נתונה לשליטת ארגון חמוש ו/או ישות דמוית מדינה, יש לבצע
הערכה זהירה לגבי יציבות המצב באזור ולגבי יכולתה של הישות השולטת לספק הגנה ויציבות.

כיבוד זכויות האדם

28. במקומות שבהם יש בעיה מיוחדת עם כיבוד הסטנדרטים היסודיים של זכויות האדם, לרבות
בייחוד זכויות שאין לגרוע מהן, לא ניתן לראות באזור המוצע חלופה סבירה. אין פירושו של דבר

ששליה של כל זכות מזכויות האדם – אזרחית, פוליטית או חברתית-כלכלית – באזור המוצע תפסול את האפשרות שימשם חלופת מנוסה פנימית או העתקת מגורים. הדבר כן מחייב, מנקודת מבט מעשית, לבצע הערכה של השאלה האם הזכויות שלא יכובדו או שלא יזכו להגנה הן זכויות יסוד של האדם שבו מדובר כך ששלילתן תהיה פוגענית במידה שתספיק כדי להפוך את האזור לחלופה בלתי סבירה.

הישרדות כלכלית

29. התנאים הכלכליים-חברתיים באזור המוצע יהיו רלוונטיים בחלק זה של הניתוח. אם המצב הוא כזה שהמבקש לא יוכל להשתכר למחייתו או שלא תהיה לו גישה לדיור, או במקומות שבהם לא ניתן לספק טיפול רפואי או שטיפול זה אינו הולם בבירור, הרי שהאזור לא יכול להיות בגדר חלופה סבירה. יהיה זה בלתי סביר, לרבות מנקודת מבט של זכויות האדם, לצפות מאדם להעתיק את מגוריו למקום שבו ייתקל במחסור כלכלי או בקיום מתחת לרמת מחיה ראויה לכל הפחות. מנגד, ייתכן שלא יהיה די בהרעה מסוימת בתנאי החיים או בהחמרה של המצב הכלכלי כדי לדחות את האזור המוצע בטענה שהוא לא סביר. התנאים באזור חייבים לאפשר חיים רגילים באופן יחסי בהקשר של הארץ הנוגעת בדבר. אם למשל אדם צפוי להיות נטול קשרים משפחתיים ולא יוכל ליהנות מרשת לא רשמית של ביטחון חברתי, הרי שייתכן שהעתקת מגוריו לא תהיה בגדר הסביר, אלא אם כן האדם יכול לקיים למרות זאת חיים רגילים באופן יחסי ברמת מחייה גבוהה יותר מזו המינימלית בלבד.

30. אם תישלל גישתו של האדם לאדמה, משאבים והגנה באזור המוצע משום שאינו שייך למשפחה המורחבת, לשבט או לקבוצה האתנית, הדתית ו/או התרבותית הדומיננטיים, הרי שאז העתקת המגורים לאזור זה לא תהיה בגדר הסביר. למשל, בחלקים רבים של אפריקה, אסיה ומקומות אחרים, מאפיינים אתניים, שבטיים, דתיים ו/או תרבותיים משותפים מאפשרים גישה לאדמה, למשאבים ולהגנה. במצבים כאלה, לא יהיה זה סביר לצפות מאדם שאינו שייך לקבוצה הדומיננטית לעבור לגור במקום זה. כמו כן, אין לדרוש מאדם להעתיק את מגוריו לאזורים, דוגמת משכנות העוני של אזור אורבני, שבהם הוא יידרש לחיות בתנאי מצוקה קשים.

ד. העתקת מגורים ועקורים פנימיים

31. נוכחותם של עקורים פנימיים המקבלים סיוע בינלאומי באחד מחבלי הארץ אינה כשלעצמה בגדר ראייה חותכת לכך שסביר שהמבקש יעתיק את מגוריו לשם. למשל, לעתים קרובות רמת חיי העקורים ואיכותם אינן מספיקות כדי לבסס קביעה שהחיים באזור יהיו בגדר חלופה סבירה למנוסה. יתר על כן, במקומות שבהן העקירה הפנימית נובעת ממדיניות של "טיהור אתני", שלילת מעמד של פליט על יסוד רעיון המנוסה הפנימית או העתקת המגורים עלולה להתפרש כביטוי לסלחנות כלפי המצב שנוצר בשטח, ולפיכך תעורר חששות נוספים.

32. במציאות, אלפים רבים של עקורים פנימיים אינם זוכים ליהנות מזכויות יסוד ואין להם כל הזדמנות לממש את זכותם לבקש מקלט מחוץ לארצם. לפיכך, אף כי יש היום סטנדרטים המוסכמים במידה רבה על-ידי הקהילה הבינלאומית, יישומם בפועל אינו מובטח כלל ועיקר. יתר על כן, העקרונות המנחים בדבר עקירה פנימית קובעים באופן ספציפי בעיקרון 2 (2) שאין לפרשם כ"מגבילים, משנים או משבשים את ההוראות של מסמך כלשהו של משפט זכויות האדם הבינלאומי או של המשפט ההומניטרי הבינלאומי או של זכויות המוקנות לבני אדם מכוחו של

1 החוק המקומי" ובייחוד הם "אינם פוגעים בזכות לבקש מקלט בארצות אחרות ובזכות ליהנות ממקלט כזה".¹¹

2 3. סוגיות פרוצדורליות

3 א. נטל ההוכחה

4 33. אסור שהשימוש ברעיון העתקת המגורים יוביל להטלת נטל נוסף על מבקשי מקלט. הכלל הרגיל חייב להמשיך לחול, כלומר שנטל הוכחת הטענות רובץ על כתפי הטוענים. עניין זה עולה בקנה אחד עם פסקה 196 למדריך ולפיה:

5 ... בעוד נטל ההוכחה מוטל בעיקרון על מגיש הבקשה, הוא והבוחן חולקים ביניהם את החובה לאמת ולהעריך את כל העובדות הרלוונטיות. אכן, במקצת המקרים, יהיה זה מתפקידו של הבוחן [או הבוחנת] להשתמש בכל האמצעים העומדים לרשותו כדי להשיג את הראיות הנחוצות לתמיכה בבקשה.

7 34. על בסיס זה, מקבל ההחלטות נושא בנטל ההוכחה ועליו מוטל לבסס את הטענה שניתוח של סוגיית העתקת מגורים רלוונטי למקרה מסוים. אם הדבר מוערך כרלוונטי, הרי שעל הצד הטוען זאת מוטל לאתר את האזור המוצע להעתקת מגורים ולהמציא ראיות המבססות את הטענה שמדובר בחלופה סבירה עבור האדם הנוגע בדבר.

8 35. כללי הבסיס של הוגנות בהליכים מחייבים לתת למבקש המקלט התראה ברורה וסבירה על כך שנשקלת אפשרות כזאת.¹² הם אף מחייבים לתת לאדם הזדמנות לטעון (א) מדוע שקילת המיקום החלופי אינה רלוונטית במקרה הנדון, (ב) ואם נקבע כי הדבר רלוונטי, מדוע האזור המוצע אינו סביר.

ב. הליכים מזורזים או הליכי קבילות

36. בהינתן טבעה המורכב והיסודי של החקירה, בחינת חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים אינה ראויה בהליכים מזורזים או כאשר מחליטים אם בקשתו של אדם קבילה לצורך קיום הליך מלא לקביעת מעמדו.¹³

11. ראו גם:

W. Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy No. 32, 2000 (The American Society of International Law, The Brookings Institution, Project on Internal Displacement), pp. 8-10.

12. ראו תמצית המסקנות – חלופת ההגנה / העתקת המגורים / המנוסה הפנימית, פס' 7.

13. ראו תמצית המסקנות – חלופת ההגנה / העתקת המגורים / המנוסה הפנימית, פס' 6; מסקנה מס' 87 (L), 1999, של הוועדה המנהלת, פסקה j; וכן הערה על הגנה בינלאומית, 1999, פס' 26 (מסמך האו"ם A/AC.96/914, 7 ביולי 1999).

ג. מידע על ארץ המוצא

37. בעוד בחינת הרלוונטיות והסבירות של אזור אפשרי להעתקת מגורים מחייבת תמיד להעריך את הנסיבות המסוימות של האדם עצמו, מידע ומחקר איכותיים, עדכניים ומתועדים היטב על התנאים בארץ המוצא הם מרכיבים חשובים לצורך בחינה כזאת. עם זאת, ייתכן שהתועלת שתצמח משימוש במידע כזה תהיה מוגבלת במקרים שבהם המצב בארץ המוצא נפיץ ושינויים פתאומיים עלולים להתרחש באזורים שעד לרגע התרחשותם נחשבו לבטוחים. אפשר ששינויים כאמור לא תועדו עד לרגע שבו נידונה הבקשה.

4. סיכום

38. הרעיון של חלופת המנוסה הפנימית או העתקת המגורים לא זוכה להתייחסות מפורשת בקריטריונים המפורטים בסימן א' (א) (2) לאמנה משנת 1951. עם זאת, אפשר שהשאלה האם יש למבקש חלופת מנוסה פנימית או העתקת מגורים תעלה במסגרת ההכרעה הכוללנית לגבי מעמד של פליט. רעיון זה רלוונטי רק במקרים מסוימים, בייחוד כאשר מקור הרדיפה בגורם שאינו מדינה. גם כאשר הרעיון רלוונטי, האפשרות ליישמו תלויה בבחינה מלאה של כלל נסיבות המקרה ושל הסבירות של העתקת מגורים לאזור אחר בארץ המוצא.