

הצטרפות יכולה לחולל שינוי עצום

האמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים
והפרוטוקול שלה משנת 1967



האמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים והפרוטוקול שלה משנת 1967

הצטרפות לאמנה משמעותה הגנה טובה יותר

במהלך המאה העשרים, הקהילה הבינלאומית גיבשה בהתמדה מערכת של קווים מנחים, חוקים ואמנות שנועדו להגן על זכויות האדם הבסיסיות ועל היחס למספר הולך וגדל של אנשים שנאלצו לברוח מבתיהם בשל פחד מצורות שונות של רדיפה – פליטים.

התהליך, שהחל בחבר הלאומים בשנת 1921, הגיע לשיאו באמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים ובפרוטוקול שלה משנת 1967. נכון ל-1 ביולי 2001, 140 מדינות הצטרפו לאמנה משנת 1951 ו/או לפרוטוקול שלה משנת 1967. הכמעט אוניברסליות



האמנה משנת 1951 אומצה ב-28 ביולי 1951 ונפתחה לחתימה. צילום: נציבות האו"ם לפליטים

לאמנה בדבר זכויות הילד, ש-191 מדינות הן צד לה, ולאמנת ג'נבה משנת 1949, ש-189 מדינות הן צד לה, נדרשים מאמצים נוספים כדי להבטיח הצטרפות רחבה יותר למסמכים הנוגעים לפליטים.

בשנת 2001 נציין 50 שנה לאימוץ האמנה משנת 1951. לציון המאורע יתקיים בג'נבה ב-12 וב-13 בדצמבר המפגש הראשון בהיסטוריה של מדינות שהן צד לאמנה. לקראת מפגש השירים, נציבות האו"ם לפליטים מעודדת מדינות להצטרף למסמכים הבינלאומיים הנוגעים לפליטים ולחזק בכך את המסגרת הבינלאומית להגנה על פליטים.

מדוע ראוי להצטרף לאמנה משנת 1951

ממדיה של "תופעת" הפליטים חובקי עולם ובנוסף לפגיעתה הישירה במיליוני אנשים שזכויותיהם נשללו במישרין, היא משפיעה גם על המדיניות ועל ההתנהלות של כמעט כל ממשלה בעולם. נציבות האו"ם לפליטים סבורה כי כדי לסייע בהתמודדות יעילה עם התופעה יש להרחיב את בסיס התמיכה של מדינות במסמכי פליטים אלה, ולהבטיח שההגנה הניתנת לפליטים תהיה אוניברסלית יותר בהיקפה, שממשלות יחלקו באופן שווה בנטל ובאחריות ושהיישום יהיה עקבי.

מיהו פליט?

לפי סימן א' לאמנה, פליט הוא אדם אשר:

"נמצא מחוץ למדינת הלאום שלו או למקום מגורי הקבע שלו; יש לו פחד מבוסס מפני רדיפה מטעמי גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או השקפה פוליטית; ואינו יכול או אינו מוכן להזדקק להגנתה של אותה מדינה, או לחזור אליה, מחשש לרדיפה".



פליטים אירופאים במחנה בגרמניה בשנת 1953 צילום: נציבות האו"ם לפליטים

מדוע פליטים זקוקים להגנה?

ממשלות צריכות להגן על זכויות האדם הבסיסיות של אזרחיהן, כגון זכותם לחיים ולביטחון פיזי. כאשר ממשלות אינן מוכנות או אינן מסוגלות לעשות זאת, אנשים עלולים לסבול מהפרות כה חמורות של זכויות האדם שלהם, עד שהם נאלצים לעזוב את בתיהם, את קהילותיהם ואת משפחותיהם, כדי למצוא ביטחון במדינה אחרת.

מכיוון שעל פי הגדרתם, פליטים אינם מוגנים על ידי ממשלותיהם, הקהילה הבינלאומית מתערבת כדי להבטיח את זכויות הפרט ואת ביטחונם הפיזי.

מי מגן על פליטים?

ההגנה על פליטים היא בראש ובראשונה באחריותן של מדינות. מדינות שחתמו על האמנה משנת 1951 מחויבות להגן על פליטים בשטחן ולנהוג בהם בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים מוכרים.

תפקידה של נציבות האו"ם לפליטים משלים את זה של מדינות והוא תורם להגנה על פליטים באמצעות:

- קידום ההצטרפות לאמנות ולחוקים הנוגעים לפליטים ויישומם.
- הבטחת הטיפול בפליטים בהתאם לסטנדרטים משפטיים בינלאומיים מוכרים.
- דאגה לכך שפליטים יוענק מקלט והם לא יוחזרו בכפייה למדינות מהן ברחו.
- קידום נהלים הולמים להכרעה האם אדם הוא פליט, בהתאם להגדרה שבאמנה משנת 1951 ו/או להגדרות אחרות המעוגנות באמנות אזוריות
- חיפוש פתרונות יציבים לתופעת הפליטים.

מה הוביל מדינות לשאת ולתת על אמנת הפליטים?

בעקבות מלחמת העולם הראשונה (1918-1914) ברחו מיליוני אנשים ממולדתם בחיפוש אחר מקלט. ממשלות הגיבו על כך בניסוח מערכת של הסכמים בינלאומיים להנפקת מסמכי נסיעה לאנשים אלה, שהיו למעשה הפליטים הראשונים במאה העשרים.

במהלך מלחמת העולם השנייה (1939-1945) ואחריה גדל מספר הפליטים באופן דרמטי, כשמיליוני בני אדם נוספים נעקרו בכפייה, גורשו ויושבו מחדש. המאמצים הבינלאומיים לסייע להם הואצו גם הם, וביוני 1951 אימצה ועידה דיפלומטית בג'נבה את האמנה בדבר מעמדם של פליטים.

מדוע אמנת הפליטים חשובה?

האמנה היא ההסכם הבינלאומי היחיד הנותן מענה להיבטים החשובים ביותר בחייו של פליט. על פי הוראותיה, פליטים ראויים, לכל הפחות, לאותם סטנדרטים של יחס מהם נהנים אזרחים זרים אחרים במדינה נתונה, ובמקרים רבים, לאותו יחס כמו אזרחים. האמנה מכירה גם בהיקפה הבינלאומי של תופעת הפליטים ובחשיבות של חלוקת הנטל בניסיון לפתור אותה, ומסייעת בקידום סולידריות ושיתוף פעולה בינלאומיים.



פליט גואטמלי בצ'יאפס, מקסיקו. צילום: נציבות האו"ם לפליטים

מה מכילה אמנת הפליטים משנת 1951?

האמנה מספקת הגדרה בסיסית של פליט ומתארת את מעמדם המשפטי של פליטים, לרבות זכויותיהם וחובותיהם. הוראה מרכזית – סימן לג' – קובעת כי אין להחזיר פליט למדינה שבה הוא חושש מרדיפה (עקרון אי-ההחזרה). ואולם פליט לא יוכל לתבוע לעצמו הגנה אם ישנם די נימוקים לראות בו אדם המסכן את ביטחון המדינה שבה הוא שוהה או, אם הורשע בפסק דין סופי בפשע חמור במיוחד, ונשקפת ממנו סכנה למדינה זו.

מה מכיל הפרוטוקול משנת 1967?

באמצעות אימוץ הפרוטוקול משנת 1967, ממשלות מסירות את מגבלות המקום והזמן המגבילות בדרך כלל את תחולת האמנה לאנשים שהפכו לפליטים בגלל אירועים שהתרחשו באירופה לפני ה-1 בינואר 1951.

אילו זכויות פליטים מעוגנות באמנה?

המדינות החתומות על האמנה מסכימות להחיל סטנדרטים והסכמים בינלאומיים של זכויות האדם על פליטים ולהקנות להם זכויות נוספות מסוימות, המשקפות את העובדה שפליטים איבדו את הגנתן של הממשלות במדינות מוצאם.

זכויות אלה כוללות:

- הזכות שלא להיות מוחזר בכפייה למדינה שבה יש לפליט סיבה לפחד מרדיפה (סימן לג').
- הזכות שלא להיות מגורש, אלא בנסיבות חריגות מסוימות, שהוגדרו באופן צר (סימן לב').
- פטור מעונשים בגין כניסה בלתי חוקית לשטחה של מדינה שהיא צד לאמנה (סימן לא').
- הזכות לעבוד (סימן יז').
- הזכות לדיור (סימן כא').
- הזכות לחינוך (סימן כב').
- הזכות לסעד ולסיוע ציבוריים (סימן כג').
- הזכות לחופש הדת ולגישה חופשית לבתי המשפט (סימנים ד' ו-טז').
- הזכות לחופש תנועה בתוך שטח המדינה (סימן כו').
- הזכות להנפקת מסמכי זיהוי ונסיעה (סימנים כז' ו-כח').

אילו חובות יש לפליט?

פליטים נדרשים לציית לחוקים ולתקנות של מדינת המקלט שלהם וכן לאמצעים לשמירה על הסדר הציבורי.

השאלות הנפוצות ביותר בנוגע להצטרפות לאמנה

האם מדינה המצטרפת לאמנה נדרשת להעניק מקלט קבוע לכל הפליטים?

ההגנה הניתנת על פי האמנה אינה קבועה באופן אוטומטי. אדם עשוי שלא להיות פליט עוד אם הבסיס למעמד הפליט שלו חדל להתקיים. במקרים שבהם מגיעים פליטים רבים, החזרה מרצון היא בדרך כלל הפתרון המועדף, ברגע שהתנאים במדינת המוצא מאפשרים זאת. עם זאת, יהיו גם מצבים שבהם פליטים יישארו לצמיתות במדינת המקלט שלהם ויטמעו בה.

האם מדינה מחויבת להגן על פושעים ומחבלים הטוענים למעמד פליט?

לא. האמנה מגינה רק על אנשים העומדים בקריטריונים למעמד פליט. קטגוריות מסוימות נחשבות כבלתי-ראויות להגנה זו, לרבות:

- אנשים שביצעו פשע נגד השלום, פשע מלחמה, פשע נגד האנושות או פשע לא פוליטי חמור מחוץ למדינת המקלט.
- אנשים שנמצאו אשמים במעשים המנוגדים למטרות האו"ם ולעקרונותיו.

האם מדינה חייבת להעניק קרקע לפליטים?

באמנה משנת 1951 או בפרוטוקול שלה אין שום הוראה המעניקה לפליטים יחס מועדף באמצעות חיובן של המדינות החתומות להציע להם קרקע. המדינות מחויבות רק להחיל על פליטים את אותם קריטריונים שהן מחילות על קטגוריות אחרות של זרים, בעת ניהול משא ומתן על מכירת קרקעות.



[רשויות המקלט השוויצריות בג'נבה מראיינות מבקש מקלט. צילום: סי. בלאק

האם חייל יכול להיות פליט?

פליט הוא אזרח. אדם הממשיך להשתתף בפעילות צבאית נגד מדינת מוצאו, ממדינת המקלט, S, אינו יכול להיחשב כפליט.

האם משתמט מגויס יכול להיות פליט?

לכל מדינה יש את הזכות לקרוא לאזרחיה לשאת נשק בתקופות חירום לאומיות. עם זאת, לאזרחים צריכה לעמוד זכות שוויונית לסירוב מצפוני. במקרים שבהם לא ניתנת האפשרות לסירוב מצפוני, או כאשר הסכסוך המתנהל מפר באופן ברור נורמות בינלאומיות, משתמטים מגויס החוששים מרדיפה (למשל, בשל דעות פוליטיות שהרשויות עלולות לייחס להם) עשויים להיות זכאים למעמד פליט.

מה ההבדל בין פליט למהגר כלכלי?

מהגר כלכלי נהנה מהגנת ממשלתו; פליט אינו נהנה ממנה. מהגר בדרך כלל עוזב מדינה מרצונו בחיפוש אחר חיים טובים יותר. לפליט, המפחד מרדיפה, אין ברירה אלא לברוח. בדרך כלל, לאחר ההצטרפות לאמנה, נקבעים נהלים להבחנה בין פליטים למהגרים.



פליטים מליבריה וסיריה לאון בגינאה צילום: ל. טיילור

האם מדינה שלא חתמה על האמנה יכולה לסרב להתיר את כניסתו של אדם המבקש הגנה?
אין למנוע מפליט המבקש הגנה להיכנס למדינה. כמו כן, אסור להחזיר פליט בכוח לארץ מולדתו או לכל מדינה אחרת שבה הוא/היא עלולים להיחשף לרדיפה. עקרון אי-החזרה, האוסר על החזרת פליט לטריטוריה שבה נשקפת סכנה לחייו או לחירותו – נחשב לכלל של המשפט הבינלאומי המנהגי. לפיכך הוא מחייב את כל המדינות ללא יוצא מן הכלל, וללא תלות בהצטרפותן לאמנת הפליטים או לפרוטוקול.

מה הקשר בין נציבות האו"ם לפליטים לאמנת הפליטים?

נציבות האו"ם לפליטים מופקדת על יישום האמנה והפרוטוקול. מצופה ממדינות לשתף פעולה עם נציבות האו"ם לפליטים בהבטחת כיבוד זכויותיהם של הפליטים, כפי שהוגדרו באמנה, ובהגנה עליהן.

מדוע חשוב למדינות להצטרף לאמנת הפליטים ולפרוטוקול שלה? ההצטרפות:

- מפגינה את מחויבות המדינה לנהוג בפליטים בהתאם לסטנדרטים משפטיים והומניטריים בינלאומיים מוכרים.
- משפרת את סיכוייהם של פליטים למצוא ביטחון.
- מסייעת במניעת חיכוכים בין מדינות בסוגיות של פליטים. אם מדינה מסוימת היא כבר צד לאמנה, על מדינת המוצא של הפליט לפרש את מתן מקלט כצעד הומניטרי ומשפטי הננקט בדרכי שלום, ולא כמחווה עוינת.
- מפגינה את נכונותה של המדינה לחלוק באחריות להגנה על פליטים.
- מסייעת לנציבות האו"ם לפליטים לגייס תמיכה בינלאומית להגנה על פליטים.

אשמח למידע נוסף על:

נציבות האו"ם לפליטים ועבודתה:

בקרו באתר האינטרנט של נציבות האו"ם
לפליטים בכתובת www.unhcr.org.il.

תוכלו גם לעיין בפרסום:

The State of the World's Refugees:
Fifty Years of Humanitarian Action
(Oxford University Press - 2000).

כיצד מצטרפים לאמנה משנת 1951 בדבר
מעמדם של פליטים ולפרוטוקול שלה משנת
1967?

ראו:

Procedures for Becoming A Party to
the 1951 Convention and the 1967
relating to the Status of Protocol
Refugees (UNHCR Department of
International Protection).

הגדרת הפליט:

ראו:

Protecting Refugees: Questions and
UNHCR Department of)(
International Protection).

כללי המשפט הבינלאומי הנוגעים לפליטים:
בקרו באתר האינטרנט של נציבות האו"ם
לפליטים בכתובת

www.unhcr.org.il.

תוכלו גם לעיין בקובץ המסמכים:

Collection of International
Instruments and Other Legal Texts
Concerning Refugees and Displaced
Persons.

ובפרסום:

The 1951 Refugee Convention
,Questions and Answers (UNHCR
Media Relations and Public
Information Service)

בנוגע למפגש של שרי המדינות שהן צד
לאמנה משנת 1951 ולפרוטוקול משנת
1967:

אנא צרו קשר עם:

Secretariat, Ministerial Meeting
Refugee Convention, c/o 1951
Permanent
Mission of Switzerland, PO Box 92,
rue de
Varembe 9-11, 1211 Geneva 20,
Switzerland

טלפון: +41 22 749-244;

פקס: +41 22 749-2588 ; דוא"ל:

mail: secretariat.51convention@eda.admin.ch

פורסם על-ידי

המחלקה להגנה בינלאומית, אוגוסט 2001

 **UNHCR**
The UN Refugee Agency