

קווים מנחים להגנה זמנית ולהסדרי שהייה זמניים

1. מטרת הנחיות אלה

1. קווים מנחים אלו נועדו להנחות ממשלות ולסייע להן בפיתוח הסדרי הגנה או שהייה זמניים (TPSAs) כמענה למשברים הומניטריים ולתנועות אוכלוסייה מורכבות או מעורבות, במיוחד במצבים שבהם המענים הקיימים אינם מתאימים או מספיקים. באופן אידאלי, ההסדרים המתוארים במסמך זה יפותחו על בסיס רב-צדדי/אזורי, אף שהם מחייבים יישום ברמת המדינה הפרטנית. היתרונות במעבר ממענים חד-צדדיים אד-הוק למענים רב-צדדיים, כמו גם מענים צפויים והרמוניים יותר ויחד עם זאת גמישים, ידועים היטב. מסמך זה מפרט את מרכיביהם של הסדרי אפשריים, ובאופן רצוי ארוכי-טווח שניתן ליישםם בתגובה למצבים נקודתיים או בעת התרחשות אירועים מסוימים.

2. קווים מנחים אלו מתבססים על תהליכי היועצות בינלאומיים שהתקיימו, בין היתר, בשני שולחנות עגולים בנושא הגנה זמנית בשנים 2012 ו-2013, כדי לעמוד על ההיקף ועל הסטנדרטים המינימליים של הסדרי הגנה/שהייה זמנית¹, וכן על פגישת מומחים שנערכה בשנת 2011, בנושא שיתוף פעולה בינלאומי לשם חלוקת הנטל והאחריות². ההנחיות מסתמכות גם על לקחים שהופקו ממסמכים והסדרים אזוריים קיימים.³ מצורף נספח המספק סיכום תמציתי.

2. רקע

3. הסדרי הגנה/שהייה זמניים הנם "כלים" פרגמטיים להגנה בינלאומית, המשתקפים במחויבות ובפרקטיקה של מדינות למתן מקלט לנמלטים ממשברים הומניטריים. הסדרי הגנה/שהייה זמניים מהווים הסדרים משלימים למשטר ההגנה הבינלאומי על פליטים, ולעיתים משמשים לצורך גישור על פערים במשטר זה כמו גם במערכות המענים ובקיבולת של מדינות, בייחוד במדינות שאינן צד לאמנה.

4. להגנה/שהייה זמנית יש היסטוריה ארוכה כמענה חירום במקרים של תנועה רחבת היקף של מבקשי מקלט, אשר סיפק הגנה מיידית מפני החזרה (refoulement) ויחס מינימלי בסיסי. לאורך השנים יושמו תוכניות הגנה/שהייה זמנית מסוגים שונים כמענה הולם למצבים הכוללים משברים הומניטריים ולתנועות אוכלוסין חוצות גבולות, בעלות מאפיינים מורכבים או מעורבים.

5. תנועות אוכלוסיות שכאלה מציבות אתגרים ייחודיים בפני מדינות ואזורים, כגון עלויות הכרוכות באירוח אוכלוסיות גדולות, חששות ביטחוניים, וניהולם המסודר של גבולות. לאתגרים אלו שותפים בדרך כלל אזורים שלמים ולעיתים הם אף בין אזורים, ובהיעדר מענה משותף ומוסכם, הם עלולים להוביל למתחים בין מדינות עקב תנועות אוכלוסין בלתי מוסדרות ומתמשכות הלאה וכן גורמים אחרים.

6. ניסיון העבר הראה שמענים רב-צדדיים בצורת הסדרים שיתופיים הינם יעילים בטיפול בהיבטים הרבים של תנועה חוצה גבולות, ומובילים לחלוקה טובה יותר של הנטל וההגנה על אוכלוסיות ויחידים הנוגעים בדבר.

7. הסדרי הגנה/שהייה זמניים רלוונטיים במיוחד באזורים שבהם רק מדינות מעטות הן צד לאמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים (אמנת הפליטים מ-1951) ו/או לפרוטוקול שלה משנת 1967, או למסמכי הגנה אזוריים או אחרים בנושא פליטים, או שבהם קיים קושי להחיל מסמכים אלה או שמסמכים אלה אינם חלים בהם בשל אופי תנועות האוכלוסייה.⁴

8. **3. הבנות משותפות** הסדרי הגנה/שהייה זמניים מונחים על ידי ההבנות הבאות:

- מתן הגנה זמנית/שהייה זמנית הוא מעשה הומניטרי וא-פוליטי.

¹ נציבות האו"ם לפליטים, **מפגש שולחן עגול בנושא הגנה זמנית**, 19-20 ביולי 2012, סן רמו, איטליה, תקציר המסקנות, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/506d908a2.html>. נציבות האו"ם לפליטים, **מפגש שולחן עגול בנושא הגנה זמנית**, 16-15 ביולי 2013, Concept Note, זמין בכתובת: <http://www.unhcr.org/5284cf2b9.html>.

² נציבות האו"ם לפליטים, **פגישת מומחים בנושא שיתוף פעולה בינלאומי לחלוקה בנטל ובאחריות**, 28 ביוני 2011, עמאן, ירדן, תקציר המסקנות, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/4e9fed232.html>.

³ ראו, בייחוד, **אמנת ארגון אחדות אפריקה (כיום האיחוד האפריקני) בדבר היבטים ספציפיים של בעיות פליטים באפריקה**, 10 בספטמבר 1969, זמינה בכתובת: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html> והצהרת קרטחנה בנושא פליטים, סמינר משנת 1984 בנושא ההגנה הבינלאומית על פליטים במרכז אמריקה, מקסיקו ופנמה, 22 בנובמבר 1984, זמינה בכתובת: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html>; הארגון להיועצות משפטית אסייתית-אפריקאית (AALCO), **עקרונות בנגוק בנושא מעמד הפליטים והיחס אליהם** ("עקרונות בנגוק"), 31 בדצמבר 1966, כפי שאומצו ב-24 ביוני 2001 במושב ה-40 של הארגון להיועצות משפטית אסייתית-אפריקאית, בניו דלהי.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3de5f2d52.html>; האיחוד האירופי: המועצה האירופית, **זירקטיבה EC/2001/55** **20 יולי 2001 בדבר סטנדרטים מינימליים למתן הגנה זמנית במקרה של תנועות עקורים המונית ובדבר אמצעים לקידום האיזון במאמציהן של המדינות החברות בקבלת אנשים כאלה ובנשיאה בהשלכותיה**, 'EU' 2001/55/EC (J.L.212-223 7.8.2001), זמינה בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>, 'Temporary Protection Directive', זמינה בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>.

⁴ ראו הערה 3 לעיל.

- בשל היותם חלק מתגובה הומניטרית, הסדרי הגנה/שהייה זמניים צריכים להיות גמישים כדי לספק מענה מהיר למשברים או אסונות, תוך מתן הגנה ברמה מינימלית.
- הסדרי הגנה/שהייה זמניים המתבססים על שיתוף פעולה רב-צדדי וחלוקה שוויונית של הנטל והאחריות תורמים לניהול טוב יותר של מערכת המענים הגלובליים למשברים הומניטריים, כמו גם לתנועות אוכלוסייה חוצת גבולות, בעלות מאפיינים מורכבים או מעורבים
- הסדרי הגנה/שהייה זמניים שהוסכמו ברמה הרב-צדדית או האזורית, נותנים מענה לחששותיהן של מדינות, למשל באמצעות מתן הגנה/מענה הומניטרי מוסכם המצמצם את המוטיבציה לתנועה בלתי סדירה הלאה, גיוס משאבים וסיוע הומניטרי, ובניית סולידריות גלובלית ו/או אזורית.
- הסדרי הגנה/שהייה זמניים הם מכווני פתרונות ומוגבלים בזמן.
- הסדרי הגנה/שהייה זמניים מתירים לאוכלוסיות הרלוונטיות כניסה לשטח המדינה, לרבות באמצעות ירידה לחוף למגיעים בסירות דרך הים.
- הסדרי הגנה/שהייה זמניים מאפשרים זיהוי רשמי, רישום ותיעוד. הם כוללים גם מנגנונים לזיהוי אנשים פגיעים או עם צרכי הגנה ספציפיים המצריכים מענה מותאם יותר.
- בהסתמך על משפט הפליטים הבינלאומי כמו גם על משפט זכויות האדם הבינלאומי, הסדרי הגנה/שהייה זמניים כוללים מערכת מינימלית של סטנדרטים בנוגע לשהות, מבלי לפגוע בסטנדרטים גבוהים יותר העשויים לחול.⁵
- הסדרי הגנה/שהייה זמניים אינם פוגעים בחובותיהן של מדינות על פי המשפט הבינלאומי, לרבות, בייחוד, אמנת הפליטים משנת 1951 ו/או הפרוטוקול שלה משנת 1967, כמו גם מסמכי זכויות אדם ו/או מסמכים בדבר פליטים אזוריים אחרים שהן צד להם.⁶
- הסדרי הגנה/שהייה זמניים לא נועדו להחליף מנגנוני הגנה אחרים הנותנים מענה ראוי למצב עמו יש להתמודד⁷, או להחליף תוכניות אזוריות קיימות להגנה זמנית אשר יכולות להיות ישימות ו/או הולמות יותר.⁸

4. היקף

9. הסדרי הגנה/שהייה זמניים מתאימים במיוחד במענה ל:
 - (1) תנועה רחבת היקף של מבקשי מקלט או משברים הומניטריים דומים אחרים;
 - (2) תנועות אוכלוסייה חוצת גבולות, בעלות מאפיינים מורכבים או מעורבים באופיין, לרבות הגעה בסירות ותרחישי חילוץ בים;
 - (3) הקשרים נזילים או מעבריים [למשל, בתחילת משבר כאשר ייתכן שהסיבה המדויקת לתנועת האוכלוסייה ואופיה אינם ברורים, או בסופו של משבר, כאשר ייתכן שנדרשת הערכה נוספת של המניעים לעזיבה]; כמו גם
 - (4) תנאים חריגים וזמניים אחרים בארץ המוצא המחייבים הגנה בינלאומית ואשר מונעים חזרה בביטחון ובכבוד.
10. בכל אחד מהתרחישים הללו, בדיקה וקביעה פרטנית של מעמד פליט אינה ישימה או ריאלית, או שתיהן.⁹

⁵ ראו המלצה E בכתב הסופי של ועידת הנציגים באו"ם בדבר מעמדם של פליטים ושל אנשים חסרי אזרחות בשנת 1951 שבו הובעה תקווה כי האמנה בדבר מעמדם של פליטים תהיה דוגמה בעלת ערך החורגת מהטווח החוזה שלה וכי כל האומות יונחו על ידיה להעניק ככל הניתן, לאנשים השוהים בשטחן כפליטים, ואשר אינם עונים על תנאי האמנה, את היחס שנקבע בה. **המושג המסכם של ועידת הנציגים המוסמכים האו"ם בנושא מעמדם של פליטים ושל חסרי אזרחות**, 25 ביולי 1951, A/CONF.2/108/Rev.1 (באנגלית), זמין בכתובת: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html>.

⁶ ראו הערה 3 לעיל.
⁷ לדוגמה, הכרה במעמד פליט על בסיס חזקת prima facie במצבים של תנועת פליטים המונית היא בדרך כלל הגישה המועדפת וההולמת ביותר עבור מדינות שהן צד לאמנת הפליטים משנת 1951 ו/או מסמכים בדבר פליטים אזוריים (הערה 3 לעיל) כאשר רובם הגדול של היחידים, או הרוב הגדול של קבוצת אנשים שמצבם דומה, ואשר נמלטים מאותה מדינה, עונים על הגדרת הפליט הרלוונטית.

⁸ שימו לב, למשל, לדריקטיבה של האיחוד האירופי בדבר הגנה זמנית, הערה 3 לעיל.

⁹ קביעת מעמד פרטנית אינה תמיד אפשרית (במצבים של תנועת פליטים המונית למשל היא עלולה לגרום לעומס יתר על מערכות העוסקות בכך) או ישימה (למשל, בשל אופי תנועות האוכלוסייה, בהקשר של מדינות שאינן צד לאמנת הפליטים מ-1951 או למסמכי פליטים אחרים, או כאשר מדובר באנשים שבדרך כלל לא ייחשבו ככאלה שהאמנה חלה עליהם, כגון אנשים שנמלטו מאסונות טבע). לגבי המקרה האחרון, ראו נציבות האו"ם לפליטים, **מפגש מומחים בנושא שינויי אקלים ועקירה**, 22-25 בפברואר 2011, בלאגיו, איטליה, תקציר הדיונים בנושא שינויי אקלים ועקירה, זמין בכתובת: <http://www.unhcr.org/4da2b5e19.html>. ראו, בייחוד, נציבות האו"ם לפליטים, הוועדה המנהלת, **הגנה על מבקשי מקלט במצבים של תנועת אוכלוסייה רחבת היקף**, מסי' 22 (XXXII) **21 באוקטובר 1981**, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html>; ראו גם, נציבות האו"ם לפליטים, **הגנה על פליטים במצבים של תנועה המונית של מבקשי מקלט**: מסגרת הגנה כוללת, התייעצויות גלובליות בנושא הגנה בינלאומית/מסלול שלישי, פגישה ראשונה, EC/GC/01/4, 19 בפברואר 2001 פסי' 13; נציבות האו"ם לפליטים, הערה בדבר הגנה על פליטים, UN Doc. A/AC.96/830 (1994), פסי' 47, זמינה בכתובת: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>.

11. בעת תכנון הסדרי הגנה/שהייה זמניים, יהיה זה חשוב להסכים על המצבים היעודיים או על אירועים אשר עשויים להוביל להפעלתם של הסדרים אלו, כדי לוודא שניתן יהיה לחזות אותם ולהבהיר את הקטגוריה/קטגוריות של המוטבים.¹⁰ בניגוד להגדרת הפליט באמנת הפליטים משנת 1951,¹¹ ההפעלה וההיקף של הסדרי הגנה/שהייה זמניים יתבססו על קטגוריות, קבוצות או תרחישים, מה שיאפשר תגובה גמישה ומיידית למשבר הרלוונטי.

5. כניסה וקליטה¹²

12. הסדרי הגנה/שהייה זמניים מחייבים כניסה מורשית לשטח עבור האוכלוסיות והאנשים המושפעים, ומערכות הולמות לזיהוי, רישום ותיעוד של מוטבים על סמך קריטריונים מתואמים ובמידת האפשר מוסכמים ברחבי האזור.

13. הסדרי קליטה הולמים יכללו:

- מתן גישה לשטח והגנה מפני החזרה (refoulement) ישירה או עקיפה;
- מתן מענה לצרכים המידיים של אנשים שזה עתה הגיעו, כגון, טיפול רפואי, מחסה, מזון, איתור בני משפחה;
- מנגנוני הפניה המאפשרים זיהוי מהיר והבחנה בין קטגוריות שונות של אנשים, בהתאם לצורך, וכן בדיקת זהות ובדיקה ביטחונית, לרבות הפרדת לוחמים ואנשים חמושים אחרים מהאוכלוסייה האזרחית;¹³
- רישום וזיהוי;
- ייעוץ, מתן מידע והדרכה למגיעים חדשים;
- מנגנונים לזיהוי אנשים פגיעים או עם צרכי הגנה יחודיים המצריכים מענה מותאם יותר;
- איסוף מידע באופן שיאפשר חילופי נתונים ומידע לשם תכנון וכדומה, בהתאם לעקרונות הבינלאומיים בדבר הגנה על נתונים.

14. הסדרי הגנה/שהייה זמניים נועדו ככלל עבור אנשים הנכנסים לשטח מדינה, אך יהיה צורך לתת את הדעת על אנשים החולקים את אותה ארץ מוצא או אזרחות ואשר נמצאים כבר במדינה (*sur place*), אינם יכולים לחזור ואין להם אמצעים אחרים לשהייה חוקית.

15. בכל הנוגע למצבים ימיים/הצלה בים, ישנם מגוון של שיקולים אפשריים, לרבות שמירה על חיים בים, כיבוד חובות הנובעות מהמשפט הימי, שמירה על יושרתה של מערכת האיתור וההצלה, ירידה מכלי שיט והבטחת זרימה חלקה של תעבורה ימית. מומלץ ליישם את "מודל המסגרת לשיתוף פעולה בעקבות פעולות חילוץ בים בהן מעורבים פליטים ומבקשי מקלט" כתשתית לפעולה מוסכמת.¹⁴

6. סטנדרטים מינימליים של טיפול

16. בהתבסס על מסקנה מס' 22 של הוועדה המנהלת משנת 1981¹⁵ ועדכונה בהתאם להתפתחויות שחלו לאחר מכן במשפט זכויות האדם הבינלאומי, הסדרי הגנה/שהייה זמניים צופים את הסטנדרטים המינימליים הבאים בכל הנוגע לטיפול:

- אישור שהייה מוכר ומתועד לתקופה המיועדת;
- הגנה מפני מעצר שרירותי או ממושך;¹⁶
- טיפול לא מפלה, אנושי ומכבד, לרבות ערובות למקלט/דיוור, גישה לשירותי בריאות, לשירותים בסיסיים אחרים ולחינוך;
- חופש תנועה, למעט הגבלות המתחייבות משיקולי ביטחון לאומי, סדר ציבורי או בריאות הציבור;
- רישום לידות, פטירות ונישואין;¹⁷
- ביטחון פיזי, לרבות הגנה מפני אלימות וניצול מיני ומגדרי;¹⁸

¹⁰ מהגרים שנקלעו למשברים הומניטריים יכולים, למשל, ליהנות מהגנה זמנית או מהסדרי שהייה עד למציאת פתרונות אחרים, לרבות חזרה לארצות מוצאם.

¹¹ סימן א (א) 2 לאמנת הפליטים משנת 1951.

¹² המונחים כניסה וקליטה נוגעים למענים הצפויים בתקופה הראשונית שלאחר ההגעה.

¹³ נציבות האו"ם לפליטים, **הגנה על פליטים והגירה מעורבת: יישום תוכנית 10 הנקודות**, פברואר 2011. זמין בכתובת:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.html>. ראו ספציפית בנוגע למיזן והפנייה בפרק 5 ("מנגנונים למיזן והפנייה").

ראו גם, נציבות האו"ם לפליטים, **הנחיות מבצעיות לשמירה על אופיו האזרחי וההומניטרי של המקלט**, ספטמבר 2006 (באנגלית), זמינות בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>.

¹⁴ נציבות האו"ם לפליטים, "דגם המסגרת לשיתוף פעולה בעקבות פעולות חילוץ בים בהן מעורבים פליטים ומבקשי מקלט", נובמבר 2011, זמין בכתובת: <http://www.unhcr.org/4ef338fa9.pdf>.

¹⁵ נציבות האו"ם לפליטים, הוועדה המנהלת, **הגנה על מבקשי מקלט במצבים של תנועת אוכלוסייה רחבת היקף**, מס' 22 (XXII), 21 באוקטובר 1981, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html>.

¹⁶ נציבות האו"ם לפליטים, "הנחיות בדבר קריטריונים וסטנדרטים יסודיים בנוגע למשמרות של מבקשי מקלט ולחלופות למשמורת", 2012, זמינות בכתובת: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/twmain/opendocpdf.pdf?rel=doc=y&docid=533bd37e4>.

¹⁷ ראו נציבות האו"ם לפליטים, הוועדה המנהלת, **מסקנה בנוגע ליישום אזרחי**, מס' 111 (LXIV), 2013, זמינה בכתובת: <http://www.unhcr.org/525fdfe9.html>.

¹⁸ ראו, נציבות האו"ם לפליטים, הוועדה המנהלת, **מסקנה בנוגע לנשים וליולדות בסיכון**, מס' 105 (LVII), 2006, זמינה בכתובת: <http://www.unhcr.org/45339d922.html>.

- טיפול מיוחד בילדים מופרדים ולא מלווים, שיונחה על ידי עקרון טובת הילד;¹⁹
- כיבוד עיקרון אחדות המשפחה, איתור בני משפחה, והזדמנויות לאיחוד מחדש עם בני משפחה שהופרדו.
- הקדשת תשומת לב מיוחדת והסדרים מיוחדים לאנשים עם צרכים מיוחדים, לרבות אנשים עם מוגבלות;²⁰
- אפשרות לספק את הצרכים באופן עצמאי או הזדמנויות עבודה;
- גישה לנציבות האו"ם לפליטים ובהתאם לצורך, לארגונים בינלאומיים רלוונטיים אחרים, לארגונים לא ממשלתיים ולחברה האזרחית.²¹

17. במקרים של שהות ממושכת, או כאשר המעבר לפתרונות מתעכב, יהיה צורך לשפר בהדרגה את הסטנדרטים של הטיפול.

18. לאנשים המקבלים הגנה במסגרת הסדר הגנה/שהייה זמני יש חובות כלפי המדינה שבה הם שוהים. בייחוד, הם נדרשים לציית לחוקים ולתקנות של המדינה המארחת כמו גם לאמצעים הננקטים לשמירה על הסדר הציבורי, בהתאם למשפט זכויות האדם הבינלאומי.

7. מעבר למעמד חלופי, לפתרונות ולסיום ההסדר

19. זיהוי פתרונות בתוך פרק זמן סביר (ובהקדם), על בסיס רב-צדדי ותוך הסתמכות על שיתוף פעולה בינלאומי ועל עקרונות לחלוקת הנטל והאחריות (ראה ס' 8 להלן), הנו מרכיב מרכזי בכל הסדר הגנה/שהייה.

20. למרות שלא תמיד ניתן לקבוע את משך תוקפו המדויק של הסדר הגנה/שהייה, בגלל האופי המורכב או הנזיל של תנועת האוכלוסייה והגורמים שביסודן, מדינות עשויות להגיע להסכמות לגבי מסגרות זמן, שיארכו ככל שהתנאים ימשיכו להתקיים.

21. הגנה/שהייה זמנית מסתיימת כאשר:

1. נקבע – על סמך הערכה אובייקטיבית המבוססת על אינדיקציות ברורות – שהמצב שהוביל לעקירה הסתיים, והחזרה מרצון היא סבירה ויכולה להתבצע בביטחון ובכבוד;
2. הסדר הגנה/שהייה הוחלף בסוג אחר של הגנה, לרבות מעבר למעמד של פליט, לפי הצורך;
3. אדם עבר למעמד חלופי (לרבות, למשל, תושבות, החזקה באשרת עבודה או מעמד הגירתי אחר); או
4. אדם נקלט במדינה שלישית על בסיס הומניטרי או באמצעות יישוב מחדש.

22. ההחלטה להפסיק את תחולתו הכוללת של הסדר הגנה/שהייה תצטרך להתקבל על ידי כל המדינות הרלוונטיות, רצוי יחדיו, כדי למנוע תנועות הלאה של האוכלוסייה שייגרמו עקב הפסקה מוקדמת מדי של השהות במדינה אחת (ראו היועצות ותיאום בס' 9 להלן).

8. שיתוף פעולה בינלאומי, חלוקת נטל ואחריות

23. שיתוף פעולה בינלאומי – בצורה של סיוע כספי, טכני ו/או בעין ו/או קליטה הומניטרית או יישוב מחדש של אנשים – יהיה בדרך כלל חיוני עבור כל הסדר הגנה/שהייה, ועשוי לכלול את היסודות/רכיבים הבאים:

- יצירה מראש של "מאגרי" כספים או משאבים, כך שהמענים יסופקו בעיתם וביעילות, מבלי להגביל את הגמישות ואת יכולת ההתאמה לנסיבות הספציפיות. אפשרות טובה תהיה קרן קבועה להסדרי הגנה/שהייה ברמה הבינלאומית ו/או האזורית;
- יצירת תוכניות כוננות לתמיכה טכנית כדי לאפשר מענה מיידי לצרכים דחופים במדינות הקולטות, לרבות, למשל, באמצעות הצבתם של מומחי הגנה, או צוותי הגנה ניידים (לדוגמה, להערכה דחופה של אנשים היורדים מכלי-שיט לאחר חילוץ ימי);
- כאשר ישנם פתרונות מקומיים מתאימים וניתנים ליישום, מתן סיוע כספי ותמיכה בצורות אחרות, לרבות סיוע בפיתוח, לטובת העקורים והקהילות המארחות אותם;
- ביישוב מחדש או קליטה הומניטרית, הקצאת מקומות חירום החורגים מהמכסה, כמו גם פיתוח רשימות ביקורת (check lists) או נהלי פעולה סטנדרטיים שינחו תוכניות כאלה. קידום שימוש אסטרטגי יותר ביישוב מחדש או בקליטה הומניטרית ככלי לחלוקת הנטל והאחריות, לרבות באמצעות יישום מתודולוגיות של

¹⁹ ראו, נציבות האו"ם לפליטים, הוועדה המנהלת, **מסקנה בנוגע לילדים בסיכון**, מס' 107 (LVIII), 2007, זמינה בכתובת: <http://www.unhcr.org/4717625c2.html>. ראו גם, ועדת האו"ם בדבר זכויות הילד, **הערה כללית מס' 6 (2005)**; **היחס לילדים לא מלווים ומופרדים מחוץ לארץ מוצאם**, 1 בספטמבר 2005, CRC/GC/2005/6, זמינה בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

²⁰ ראו, נציבות האו"ם לפליטים, הוועדה המנהלת, **מסקנה בנוגע לפליטים עם מוגבלות ולאנשים אחרים עם מוגבלות הנעזרים בנציבות האו"ם לפליטים וזוכים להגנה**, מס' 110 (LXI), שנת 2010, זמינה בכתובת: <http://www.unhcr.org/4cbeb1a99.html>.

²¹ יתכן שאנשים שנמלטו מרדיפות או מהפרות חמורות של זכויות האדם בידי ממשלותיהם, או שלא הצליחו לזכות בהגנת מדינה מפני פגיעות כאלה, לא ירצו או לא יהיו מסוגלים לשים את עצמם במצב של הזדקקות או פנייה לסיוע הקונסולרי של מדינת הלאום שלהם.

הפניה קבוצתית. פלטפורמות חירום להעקת מגורים או לפינוי בשעת חירום עשויות גם הן להיות כלים שימושיים;

- התרת גישתם של המוטבים לתכניות לניוד עובדים הן בתוך המדינה והן מחוצה לה, או להזדמנויות הגירה אחרות, כאמצעי חשוב להפגנת סולידריות ולחלוקה בנטל.²²

9. התייעצות ותיאום

24. מרכיב חשוב עבור הסדרי הגנה/שהייה זמניים שהוסכמו ברמה האזורית, יהיה הקמת מנגנון היוועצות (כגון ועדת היגוי). במנגנון כזה יהיו מעורבות מדינות מושפעות, מדינות אחרות המעוניינות בכך, נציבות האו"ם לפליטים, ובהתאם לצורך, ארגונים בינלאומיים רלוונטיים אחרים. תפקידו של מנגנון היוועצות כזה יהיה להגיע להסכמות בנוגע לקטגוריות, למצבים ולקבוצות שעליהן יחול הסדר ההגנה/שהייה, לפרמטרים הבסיסיים שלו, לדרכי יישומו, וחשוב במיוחד, לפתרונות ולהפסקת תחולתו.

25. נציבות האו"ם לפליטים נכונה למלא תפקיד בכינוס היוועצויות כאלה ולשמש כיועצת, בהתאם לחוקתה, כפי שעשתה כבר במצבים קודמים של הגנה/שהייה זמניים, בתיאום עם בעלי עניין אחרים.

26. ניתן להגיע להסדרי הגנה/שהייה זמניים גם באמצעות תהליכים אזוריים קיימים. מסגרות אזוריות לשתוף פעולה עשויות לשמש דרך הניתנת לחיזוי שבה מדינות ובעלי עניין אחרים יתכנסו כדי לפתח הסדרים פרקטיים – לרבות הסדרי הגנה/שהייה זמניים – אשר יתנו מענה למצבים ספציפיים ויאפשרו להתמודד עמם.²³

10. דרכי היישום

27. תיידרש הסכמה על דרכי היישום ברמה הרב-צדדית/אזורית, תוך התחשבות במאפיינים לאומיים, ומתן מענה לכל השלבים של הסדר ההגנה/שהייה, לרבות הפסקת תחולתו. יידרשו היוועצות ותיאום הולמים (ראו סי' 9 לעיל).

28. איסוף, ניתוח והחלפה של נתונים ומידע בנוגע למאפיינים ולהרכב של תנועת האוכלוסייה חיוניים לאבחון ולמענה נאותים, בכפוף לעקרונות הבינלאומיים בדבר הגנה על מידע. נתונים כאלה יכללו בדרך כלל מידע על התנאים במדינות המוצא, הסיבות והמניעים לתנועת האוכלוסייה, אמצעי התחבורה, נתיבי המעבר ונקודות הכניסה.

29. ברמה הלאומית, ייתכן שיהיה על מדינות לאמץ או לתקן חוקים, מדיניות או שיטות עבודה כדי ליישם הסדרי הגנה/שהייה זמניים,²⁴ ולייסד או לחזק מוסדות מתאימים ולבנות את יכולותיהם. מדינות הן הנושאות בעיקר האחריות להסדרי הגנה/שהייה זמניים, אולם נציבות האו"ם לפליטים, ובהתאם לצורך ארגונים בינלאומיים רלוונטיים אחרים, יכולים לסייע בהיבטים מעשיים, טכניים או תפעוליים מסוימים.

החטיבה להגנה בינלאומית
פברואר 2014

²² ראו, למשל, נציבות האו"ם לפליטים וארגון העבודה הבינלאומי, **ניידות בעבודה עבור פליטים: סדנה בג'נבה**, 11-12 בספטמבר 2012 – תקציר מסקנות, 25 באוקטובר 2012, זמין בכתובת: <http://www.refworld.org/docid/508e4fa72.html>.

²³ ראו, למשל, **תהליך באל, מסגרת שיתופית אזורית**, 2011, זמין בכתובת: <http://www.baliprocess.net/regional-cooperation-framework>.

²⁴ בפרט, ייתכן שמדינות יצטרכו להציג קטגוריות חדשות של אשרות כניסה, או להבהיר שהאשרות הקיימות חלות על המצב הנדון.

נספח

מהי הגנה/שהייה זמנית,

מה הגנה/שהייה זמנית איננה,

ומה הגנה/שהייה זמנית איננה צריכה להיות

הגנה/שהייה זמנית היא,

- מענה הולם ורב-צדדי של הגנה למשברים הומניטריים, לרבות תנועה רחבת היקף של מבקשי מקלט ולתנועות אוכלוסייה מורכבות או מעורבות, בייחוד במצבים שבהם המענים הקיימים אינם מתאימים או מספיקים.
- משלימה את משטר ההגנה הבינלאומי על פליטים ומתבססת עליו, ולעיתים משמשת לגישור על פערים במשטר זה, בייחוד במדינות שאינן צד לאמנה.
- צורת הגנה המעניקה הגנה מיידית מפני החזרה (refoulement) וטיפול בסיסי מינימאלי.
- מוכוונת פתרונות, עם שיפור של סטנדרטים של טיפול במקרה שהשהייה תתמשך.

הגנה/שהייה זמנית איננה ...

- תכנית הגנה המחליפה את ההתחייבויות הבינלאומיות הקיימות, ובייחוד את אמנת הפליטים משנת 1951 ו/או הפרוטוקול שלה משנת 1967, או מסמכים בדבר פליטים אזוריים, כמו למשל כאשר הכרה prima facie או סטנדרטים גבוהים יותר של הגנה זמינים ו/או הולמים.
- תחליף לניהול נכון של תנועות הגירה מעורבות.
- מתאימה כאשר השהייה מתארכת.

אין להשתמש בהגנה זמנית בכדי ...

- לפגוע בהתחייבויות בינלאומיות קיימות.
- להרתיע אנשים מפני הגשת בקשת מקלט מכוח אמנת הפליטים משנת 1951 ו/או מנגנונים אזוריים לטיפול בפליטים, במידת הקיים.
- לעודד חזרה מוקדמת מידי, טרם הבשילו התנאים לחזרה בטוחה (premature).