



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מדיניות כלפי מבקשי מקלט באיחוד האירופי ובמדינות מרכזיות בו

סקירה משווה

י"ח בכסלו תשע"ד
21 בנובמבר 2013
גרסה מעודכנת: יוני 2014

כתיבה: נטע משה
אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6408240/1
פקס: 02 - 6496103
www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	תמצית
4	<u>1. רקע – הגדרות ונתונים על אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים</u>
5	1.1. הגדרות – אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים
6	1.2. הגנות לאוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים
7	1.3. מגמות נוכחיות בעולם
9	1.4. נתונים על אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים באיחוד האירופי
12	<u>2. התמודדות מדינות האיחוד האירופי עם מבקשי המקלט</u>
12	2.1. ההיבט המשפטי – דירקטיבות ורגולציות
13	2.1.1. דירקטיבת הליכי בקשת מקלט – 2013/32/EU
14	2.1.2. דירקטיבת תנאי הקליטה – 2013/33/EU
16	2.1.3. דירקטיבת תנאי הסף למקלט – 2011/95/EU
17	2.1.4. רגולציית דבלין – (EU) No. 604/2013
17	2.1.5. רגולציית EURODAC – (EU) No. 603/2013
18	2.1.6. דירקטיבת ההחזרה – 2008/115/EC
19	2.2. ההיבט המוסדי – המשרד האירופי לסיוע למבקשי מקלט והרשת האירופית להגירה
20	2.3. ההיבט הכלכלי – קרנות סיוע
22	<u>3. סקירה משווה – המדיניות כלפי מבקשי מקלט ופליטים במדינות נבחרות באיחוד האירופי</u>
22	3.1. שבדיה
26	3.2. גרמניה
29	3.3. הולנד
32	3.4. צרפת
34	3.5. בריטניה
37	3.6. יוון
39	<u>4. ישראל</u>
40	4.1. הליך בקשת המקלט, זכויות וחובות של מבקשי מקלט
43	<u>סיכום ונקודות לדין</u>
45	<u>נספחים</u>
52	<u>מקורות</u>

בשנים האחרונות מדינת ישראל מתמודדת עם גל גדול של הגירה מעורבת, ובין השאר של מבקשי מקלט שנכנסו אליה שלא כחוק ורוצים לקבל בה הגנה. הגירה כזאת, ובכללה כניסה ושהייה של מבקשי מקלט ופליטים, היא תופעה עולמית, והיא מושפעת מגורמים שונים המביאים לבריחה ממדינות המוצא ולמשיכה אל המדינות הקולטות. מדינות המערב, ובהן מדינות אירופה, מתמודדות עשרות שנים עם הגירה של מבקשי מקלט שנשקפת סכנה לחייהם במדינות מוצאם, ולצדה – הגירה של מהגרי עבודה לא חוקיים.

במסמך זה יוצגו מגמות באירופה ובעולם בהגירת מבקשי מקלט ופליטים ותיסקר המדיניות האירופית העולה מדברי חקיקה ומפעילות מוסדית של האיחוד האירופי בנוגע למבקשי מקלט. נוסף על כך תוצג המדיניות כלפי מבקשי מקלט של שש מדינות מרכזיות באירופה שיש בהן ריכוזים גדולים של מבקשי מקלט ופליטים – שבדיה, גרמניה, הולנד, צרפת, בריטניה ויוון. הנושאים שייסקרו: הליך ההגשה והבדיקה של בקשת המקלט והזכויות והחובות של מבקשי המקלט בעודם ממתנינים להכרעה בעניינם. בפרק האחרון נסקור את הנעשה בישראל. מסמך זה מתמקד בהתמודדות עם מבקשי המקלט בשלב הגשת בקשת המקלט עד להכרעה בבקשה, ואינו בוחן את הזכויות והתנאים של מי שהוחלט לתת להם הגנה. כמו כן מוצגת במסמך המדיניות המוצהרת של המדינות, הנשקפת מפרסומים רשמיים שלהן, ולא נבחן יישומה.

***גרסה זו היא גרסה מעודכנת למסמך שפורסם באוקטובר 2013. בגרסה הנוכחית מובא תיקון שנמסר במאי 2014 מרשות האוכלוסין וההגירה, בדבר סך בקשות המקלט שהוגשו בישראל בשנת 2011 (להרחבה: פרק 4. ישראל).

תמצית

- נציבות האו"ם לפליטים קמה בדצמבר 1950 על סמך החלטה של העצרת הכללית של האו"ם כדי להתמודד עם פליטים ועקורים שנאלצו לעזוב את ביתם במהלך מלחמת העולם השנייה. ביולי 1951 נחתמה **האמנה בדבר מעמדם של פליטים**, אשר קבעה עקרונות בין-לאומיים מנחים לקביעת מעמדו של אדם כפליט ולהבטחת זכויותיו. על-פי האמנה, **פליט** הוא אדם שהגיש בקשה למקלט ועבר הליך בדיקה פרטני שבסופו הוכרע על-פי הטעמים המנויים בה שהוא זכאי להגנה. מרגע שאדם הגיש בקשה למקלט ועד שמתקבלת הכרעה בעניינו – לחיוב או לשלילה – הוא נחשב ל**מבקש מקלט**, אולם ההסדרה של זכויותיו וחובותיו כמבקש מקלט שונה בכל מדינה ומדינה. מדינה יכולה להחליט לתת **הגנה משלימה** ליחידים או לקבוצות מטעמים שאינם מנויים באמנת האו"ם לפליטים, ובין השאר לתת הגנה זמנית בשל המצב הפוליטי והצבאי במדינת המוצא.
- **אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים** השתנתה במהלך השנים עקב מלחמות ומשברים שפקדו ארצות ואזורים, וכיום נכללות בה קבוצות של אנשים שנאלצו לעזוב את ביתם: פליטים, אנשים במצב דמוי פליטות, מבקשי מקלט, פליטים שהוחזרו למדינותיהם, עקורים במדינתם, עקורים שחזרו לביתם וחסרי אזרחות. על-פי דוח של נציבות האו"ם לפליטים, בסוף שנת 2012 נחשבו 45.2 מיליון בני-אדם למי שנאלצו לעזוב את ביתם בעל כורחם עקב סכסוך, אלימות או הפרת זכויות אדם. מתוכם, 35.8 מיליון איש נחשבים למי שמקבלים הגנה וסיוע מנציבות האו"ם לפליטים או שנתונים תחת המנדט שלה. רובם שוהים במדינות המתפתחות.
- בסוף שנת 2012 שהו באירופה כ-4 מיליון אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים. **בבחינת היחס שבין אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים השווה במדינות האיחוד האירופי** (הכוללת גם פליטים וגם מבקשי מקלט) **ובין אוכלוסיית המדינה נמצא כי**

המדינות שבהן השיעורים הגדולים ביותר של אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד הן מלטה, שבה שיעור אוכלוסיית היעד הוא 21.4 על כל 1,000 איש באוכלוסייה, שבדיה – 12.6 ל-1,000 איש, אוסטריה – 8.8 ל-1,000 איש, גרמניה – 8.3 ל-1,000 איש, קפריסין – 7.27 ל-1,000 איש, הולנד – 5.18 ל-1,000 איש, צרפת – 4.09 ל-1,000 איש, בלגיה – 3.6 ל-1,000 איש, יוון – 3.4 ל-1,000 איש, דנמרק – 2.8 ל-1,000 איש ובריטניה – 2.6 ל-1,000 איש. בישראל שיעור אוכלוסיית היעד הוא 6.79 ל-1,000 איש (להרחבה ראו נספח מס' 1, טבלה ב').

- ביוני 2013, לאחר יותר מעשור של דיונים והליכי חקיקה, אישר הפרלמנט האירופי את מערכת המקלט החדשה – **מערכת אירופית משותפת למקלט** (**A Common European Asylum System – CEAS**). במסגרת זו חודשו שלוש דירקטיבות ושתי רגולציות: דירקטיבת הליכי בקשת המקלט, דירקטיבת תנאי הקליטה, דירקטיבת תנאי הסף למקלט, רגולציית דבלין ורגולציית ה-Eurodac. רגולציית דבלין מסדירה את הכללים לקביעת המדינה שתהיה אחראית לבדוק כל בקשת המקלט, כדי למנוע אפשרות שמבקש מקלט יגיש בקשות מקלט רבות בכמה מדינות. העיקרון הראשי ברגולציה הוא שמדינת המקלט הראשונה שבה הגיש אדם בקשת מקלט היא שתדון בעניינו. בנוסח הנוכחי של הרגולציה נקבעו מנגנונים מפורטים יותר לאופן קביעת האחראיות של המדינה הבודקת ונקבע כי הליך קביעת האחראיות לא יימשך יותר מ-11 חודשים. רגולציית ה-EURODAC (European Dactyloscopy), המסדירה את הפעלתו של מאגר טביעות האצבעות של האיחוד האירופי למבקשי מקלט, אומנם מציבה דרישות מחמירות לשמירת המידע ולרלוונטיות השימוש, אך לראשונה היא מאפשרת שימוש במאגר שלא לצורך ההכרעה בבקשות המקלט.
- **בדירקטיבת תנאי הסף למקלט** (2011/95/EC) מובאות הגדרות ומפורטים התנאים למתן הגנה במדינות האיחוד האירופי. נקבע בה כי אפשר לקבל הגנה כפליט על סמך אמנת האו"ם לפליטים, וכן לקבל הגנה מסוג Subsidiary Protection. אדם שאינו עונה על תנאי הסף לקבלת מעמד פליט אך יש סיבה מבוססת להניח שיהיה נתון בסכנה לפגיעה חמורה אם יחזור למדינת המוצא שלו, יכול לקבל באירופה Subsidiary Protection אם הוא עונה על אחד משלושת התנאים האלה: חשש לפגיעה חמורה עקב עונש מוות או הוצאה צפויה להורג, חשש לפגיעה חמורה עקב עינויים, מעשים או עונשים בלתי אנושיים ומבזים, וסכנה חמורה ואישית לחייו עקב אלימות חמורה במצבים של עימותים אלימים פנימיים או בין-מדינתיים.
- **בדירקטיבת הליכי בקשת המקלט** (2013/32/EU) נקבעים הכללים וההנחיות האחידים להליך בקשת המקלט עצמו עד להכרעה בבקשה: כיצד להגיש בקשה; כיצד תיבחן הבקשה; איזו עזרה יקבל מבקש המקלט במילוי הטפסים ובמיצוי ההליך; כיצד לערער; מה יהיה מעמדו של האדם בזמן ההליך; איך להתמודד עם בקשות חוזרות. הדירקטיבה קובעת בין היתר כי הכרעה בעניינו של אדם תתקבל בתוך שישה חודשים לכל היותר, למעט במקרים חריגים.
- **דירקטיבת תנאי הקליטה** (2013/33/EU) עוסקת בתנאי המחיה הבסיסיים שיש לספק למבקשי מקלט. נקבע בה סטנדרט המחיה המינימלי הראוי, והיא קובעת שעל המדינות לתת למבקשי המקלט שירותים ותמיכה חומרית שיאפשרו להם לחיות בכבוד. בין השאר נקבע בה כי יש להתיר למבקש מקלט להתחיל לעבוד תשעה חודשים לאחר הגשת הבקשה.



- **היישום של הדירקטיבות האירופיות שונה בכל מדינה ומדינה**, בשל ההבדלים במדיניות ובחקיקה הפנימית שלהן, בחוסן כלכלי, בתפיסה הכוללת של מדיניות הרווחה ועוד. עם השנים כל מדינה יצרה לעצמה תמהיל שונה של כלי התמודדות ושל זכויות וחובות בנוגע למבקשי המקלט, שמטרתם ליצור איזון בין הצורך לספק תנאי מחיה בסיסיים למבקשי המקלט ובין הרצון למנוע כניסה של זרים למטרות כלכליות. במסמך זה סקרנו את המדיניות בנושאי דיור, תעסוקה, סיוע כספי, שירותי בריאות, חינוך, טיפול בקטינים בלתי מלווים, ההליכים הכרוכים בהגשת בקשת המקלט וההליכים הננקטים כלפי מי שבקשתו סורבה ונדרש לצאת מהמדינה.
- **דיור במימון המדינה למבקשי מקלט** ניתן כמעט בכל המדינות, אך יש ביניהן הבדלים רבים בכמה היבטים: סוג המסגרות שמאכלסות מבקשי מקלט – מרכזי קלט, דירות בקהילה, בתי-מלון, כפרי נוער ומשפחות אומנה לילדים, וכן סיוע במימון שכר דירה; פרקי הזמן שבהם אפשר לשהות במסגרות הדיור; השלבים בתהליך בקשת המקלט שבהם ניתן דיור – בתקופת הקליטה הראשונית, זמן ארוך עד להכרעה בבקשה, במצבי חירום, בתקופת המעבר שלאחר ההכרעה בבקשה לחיוב או לשלילה ולפני יציאה מהמדינה; היקף האוכלוסייה שמשוכנת במסגרות דיור במימון ממשלתי – כל מבקשי המקלט, מי שנמצא בעבורם מקום פנוי ולאחר תקופת המתנה או קבוצות פגיעות ונזקקות. ככלל, ההחלטה על סוג הדיור ועל מקומו הגיאוגרפי היא בסמכות רשויות המדינה, ואפשר לשלול את הזכאות לדיור ממבקש מקלט שמסרב לשהות במקום שהוצע לו. בחלק מהמדינות מבקשי מקלט שעובדים או שיש להם כסף נדרשים להשתתף במימון שהותם במסגרות הדיור.
- **בסקירת מדיניות התעסוקה כלפי מבקשי מקלט** עולה כי גובשו מודלים שונים במדינות לצמצום התמריץ הכלכלי של זרים שבאים אליהם שלא כחוק: תקופת המתנה למתן היתרי עבודה (בגרמניה, בצרפת ובבריטניה אפשר לקבל אשרת עבודה רק שנה לאחר הגשת בקשת המקלט); מתן היתרי עבודה במקצועות שיש בהם מחסור בעובדים – קביעת עקרון עדיפות לעובדים מקומיים (גרמניה) או בחירה מתוך מאגר משרות מפוקח (בריטניה); קיצוץ בקצבאות ובתמיכות סוציאליות שניתנות למבקשי המקלט על-פי גובה הכנסתם (שבדיה, הולנד); קביעת מספר שבועות עבודה מקסימלי בשנה (הולנד); התניית מתן היתרי עבודה בשיתוף פעולה עם רשויות המדינה ועם רשויות ההגירה.
- **תמיכה וסיוע כספי** – המדינות מאפשרות למבקשי מקלט גישה לשירותים ציבוריים (חינוך, בריאות) ללא תשלום או בסבסוד, ובכמה מהן ניתן סיוע למבקשי מקלט באמצעות שוברים לשירותים, החזר הוצאות חריגות, הלוואות וקצבאות קבועות. יש מדינות שנותנות לכל מבקשי המקלט קצבאות חודשיות או שבועיות (גרמניה, שבדיה, הולנד). ככלל, גובה הקצבה תלוי במספר הנפשות במשפחה ובגילן ובדיור שהוקצה למבקש המקלט (מרכזי קלט, דירות עצמאיות, ללא דיור). בכמה מדינות הקצבה ניתנת בשלבים מסוימים בהליך הטיפול בבקשת המקלט (צרפת). יש מדינות שבהן סכום הקצבה תלוי בהכנסה של מבקש המקלט (שבדיה, הולנד, בריטניה).
- **בבחינת המדיניות של מדינת ישראל כלפי מבקשי מקלט** והשוואתה למדיניות הנהוגה במדינות מרכזיות באירופה עולים כמה הבדלים. ראשית, מבחינת קבוצות ההתייחסות, למרות ההגדרות הנפרדות לכאורה, **בישראל יש חפיפה ברמת השטח ובישיח הציבורי בין מסתננים, מבקשי מקלט, אנשים שאין להרחיקם למדינתם, פליטים ומהגרי עבודה**. בישראל שוהים כיום כ-54,000 מסתננים מאפריקה שנכנסו לישראל שלא כחוק ושלא דרך מעבר גבול. כ-90% מהם באו מאריתריאה ומהרפובליקה של סודאן (להלן: סודאן), ונהוגה כלפיהם מדיניות של אי-הרחקה זמנית או אי-



החזרה ישירה. במקביל, בארבע השנים האחרונות הוגשו כ-14,600 בקשות למקלט של זרים ממדינות שונות¹, ובהן כ-3,300 בקשות של אזרחי סודאן ואריתריאה. להרחבה בדבר חלקם של אזרחי אריתריאה וסודאן בכלל אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים בעולם ראו נספח מס' 2.

- בבחינת הליך בקשת המקלט בישראל עולה כי יש קושי בקיום מנגנון הבדיקה בנוגע לקבוצות מסוימות, וכך חלק ממבקשי המקלט נשארים במעמדם זה זמן רב, שלא כמו במדינות אחרות, שבהן מעמד זה הוא זמני. נוסף על כך שוהה בארץ קבוצה גדולה של אזרחי אריתריאה וסודאן שאינם בני-הרחקה ואין להם מעמד של מבקשי מקלט. נציבות האו"ם לפליטים מגדירה אותם אנשים במצב דמוי פליטות מתמשך – כאמור, שלא כנהוג כלפי מבקשי מקלט באירופה.
- בבחינת מדיניות משרדי הממשלה עולה כי אין מדיניות נפרדת כלפי מבקשי מקלט, ומוחלות עליהם זכויות וחובות הנהוגות כלפי חסרי מעמד או כלפי מסתננים, אך לא על סמך נהלים ברורים. כאמור, במדינות אירופה המרכזיות מעמד מבקש המקלט הוא מעמד זמני, עד לסיום הליך הבדיקה של בקשת המקלט, ובסופו האדם יכול לקבל מעמד פליט או הגנה משלימה ולצדס לקבל זכויות, או שבקשתו מסורבת ועליו לצאת מהמדינה. בשל כך, הזכויות והתמיכות הממשלתיות למבקשי המקלט הן זמניות. כיום ישראל מפעילה מתקן משמורת סגור ויעודי למסתננים, ואינה מספקת למבקשי מקלט דיור במימון המדינה במרכזי קלט או במרכזים פתוחים. בתזכיר חוק שפורסם ב-7 בנובמבר ואושר בישיבת ממשלה בוועדת השרים לענייני חקיקה נכתב כי בכונת הממשלה להקים מרכז שהייה פתוח למחצה למסתננים שיש קושי בגירושם.² באשרת השהייה הניתנת למבקשי מקלט מצוין במפורש כי היא אינה מהווה רישיון עבודה, אם כי בתשובת המדינה לבג"ץ ובהתבטאויות של גורמים בכירים במשרדי הממשלה נאמר כי כיום המדינה אינה אוכפת את איסור ההעסקה. שירותי בריאות ורווחה ניתנים על-פי רוב במצבי חירום וכאשר יש סיכון ממשי לחייו של אדם. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חל על ילדים ונערים מבקשי מקלט ומסתננים וילדים למבקשי מקלט ומסתננים.

1. רקע – הגדרות ונתונים על אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים

בפרק זה יובא רקע על נציבות האו"ם לפליטים ועל האוכלוסייה שבה היא מטפלת, יוצגו הגדרות לקבוצות באוכלוסייה זו ויובאו נתונים בדבר המגמות העיקריות בעולם בכלל ובמדינות האיחוד האירופי בפרט.

נציבות האו"ם לפליטים קמה בדצמבר 1950 בעקבות החלטה של העצרת הכללית של האו"ם כדי להתמודד עם פליטים ועקורים שנאלצו לעזוב את ביתם במלחמת העולם השנייה. ביולי 1951 נחתמה האמנה בדבר מעמדם של פליטים, שהותוו בה עקרונות בין-לאומיים מנחים לקביעת מעמדו של אדם כפליט ולהבטחת זכויותיו.³ ישראל הייתה מהיוזמות של האמנה ומהמדינות הראשונות שאימצו אותה

¹ נתון מתוקן ממאי 2014. להרחבה ראו פרק 4, ישראל.

² אתר קשרי ממשל, תזכיר חוק, הצעת חוק לתיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס'...) (הוראת שעה), התשע"ד-2013, התזכיר פורסם ב-7 בנובמבר 2013, הובא לאחר שינויים לישיבת הממשלה ב-17 בנובמבר 2013 ואושר בה, ואושר בוועדת שרים לענייני חקיקה ב-18 בנובמבר 2013. הצעת החוק טרם עלתה לדיון ולהצבעה בכנסת.

³ אתר נציבות האו"ם לפליטים, [History of UNHCR](#), תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.



ואת הפרוטוקול המשלים לה, שנחתם בשנת 1967 (הפרוטוקול הרחיב את תנאי הזכאות למעמד פליטות גם למי שמוצאו מחוץ למדינות אירופה).⁴ תפקידה של נציבות האו"ם לפליטים הוא לתת סיוע והגנה לפליטים ולקבוצות אחרות של אנשים שנאלצו לעזוב את ביתם (ראו בהמשך) ולפקח על יחסן של המדינות כלפי הפליטים השוהים בהן. בכמה מדינות נציבות האו"ם לפליטים אחראית לשלבים מסוימים בתהליך ההכרה בפליטים.

אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים השתנתה עם השנים עקב מלחמות ומשברים שפקדו מדינות ואזורים,⁵ וכיום נכללות בה קבוצות של אנשים שנאלצו לעזוב את ביתם: פליטים, אנשים במצב דמוי פליטות, מבקשי מקלט, פליטים שהוחזרו למדינותיהם, עקורים במדינתם, עקורים שחזרו לביתם וחסרי אזרחות.⁶

1.1. הגדרות – אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים⁷

אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים נחלקת לכמה קבוצות אשר מוגדרות בבירור באמנת האו"ם לפליטים ובמסמכים אחרים של נציבות האו"ם לפליטים. להלן יסקרו הקבוצות.

- **מבקשי מקלט (Asylum Seekers)** – מי שמבקשים הגנה ומקלט במדינה שאליה הגיעו. כל מי שנכנס למדינה וביקש בה מקלט, יש לבחון את בקשתו, בין שנכנס כדין ובין שחצה את גבולותיה שלא כדין; בעת בחינה של בקשת המקלט המבקשים מקבלים הגנה מפני מעצר או גירוש.
- **פליטים (Refugees)** – פליט הוא מבקש מקלט שעניינו נבחן באופן פרטני ונמצא בין השאר כי הוא עונה על אחד מחמשת הטעמים לנרדפות של אמנת האו"ם לפליטים לקבלת מעמד פליט: גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית. הליך הבחינה (RSD – Refugee Status Determination) נעשה על-ידי רשויות ההגירה של המדינה, ובמדינות מסוימות – בסיוע חלקי או מלא של נציבות האו"ם לפליטים. ההליך עצמו, שלביו, משכו ומעמדו המשפטי שונים בכל מדינה ומדינה. על-פי סעיף ל"ד לאמנה, מי שהוכר כפליט, אסור להחזירו למדינות שבהן נשקפה סכנה לחייו או לחירותו.⁸
- **עקורים שנתרו במדינתם (Internally Displaced People)** – אנשים או קבוצות אנשים שנאלצו לעזוב את בתיהם או את אזור מגוריהם שלא מרצונם אך נותרו בגבולות מדינתם. סיבות אפשריות לעקירה: סכסוך מזוין, מצבי אלימות וסכנה, הפרת זכויות אדם, אסונות טבע, אסונות מעשי ידי אדם ועוד. עקורים לא נמנו עם אוכלוסיית היעד המקורית של נציבות האו"ם לפליטים, אולם ברבות השנים קיבלו הגנה וסיוע בהיקף זה או אחר. בנתוני נציבות האו"ם לפליטים נמנים בעיקר אנשים

⁴ ישראל חתמה על אמנת הפליטים ב-1 באוגוסט 1951; על הפרוטוקול היא חתמה ב-14 ביוני 1968 עם הסתייגות. **כתבי אמנה**, כרך 3, עמ' 5, כתב אמנה 65, כרך 21, עמ' 23, כתב אמנה 690.

⁵ אתר נציבות האו"ם לפליטים, [History of UNHCR](#), תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.

⁶ [Who We Help](#), תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.

⁷ אם לא צוין אחרת ההגדרות לקוחות מאתר נציבות האו"ם לפליטים, [UNHCR Statistical Online Population Database: Sources, Methods and Data Considerations](#), תאריך עדכון: 1 בינואר 2013, תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.

⁸ אמנת האו"ם לפליטים בנוסח העברי: **כתבי אמנה**, כרך 3, עמ' 5, כתב אמנה 65; נוסח באנגלית: נציבות האו"ם לפליטים, [Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees](#), תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.



אשר הפכו עקורים עקב סכסוך, מצבי אלימות והפרת זכויות אדם, ולא נכללים אנשים שעזבו את ביתם מסיבות אחרות, כגון אסונות טבע ורעב.

- **חסרי מדינה (Stateless Persons)** – אנשים אשר אינם נחשבים לאזרחים של שום מדינה על-פי חוקי האום והאזרחות הקיימים במדינות. בנתוני נציבות האו"ם לפליטים נכללים גם אנשים שפתחו בהליכים לקבלת אזרחות אולם מעמדם עדיין לא נקבע.
- **מצב דמוי פליטות (People in Refugees like Situation)** – לפי נציבות האו"ם לפליטים אנשים במצב דמוי פליטות הם מי ששוהים מחוץ למדינת המוצא שלהם ועומדים בפני סכנות הדומות לאלו שפליטים עומדים בפניהן אולם עדיין לא הוסדר מעמדם. נציבות האו"ם לפליטים החלה להשתמש במושג זה בדוחותיה השנתיים בשנת 2007, והיא שמכריעה לפי שיקול דעתה אילו קבוצות הן במצב זה. על-פי רוב המדינות אינן מסדירות את הזכויות הניתנות לאנשים במצב דמוי פליטות.
- **מסתננים**⁹ – מסתננים הוא מונח ישראלי המוגדר בחוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954. החוק עוסק במי שנכנסו לישראל שלא כדין ושלא דרך מעברי גבול מוסדרים. כיום ההסתננות לישראל נעשית בעיקר דרך גבול מצרים. בעבר המונח בחוק תיאר את מי שבאו ממדינות אויב ומפגעים שחדרו לישראל. כיום הוא חל על כל מי שחוצים את הגבול ללא היתר. המונח מסתננים מתאר אך ורק את דרך כניסתו של אדם לישראל, ואינו מעיד על מעמדו האזרחי או על ההליכים שנקט, למשל אם הוא הגיש בקשה למקלט וטרם הוכרע בעניינה.

1.2. הגנות לאוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים¹⁰

מסוגי ההגנה שאפשר לתת למי שנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים, הגנת הפליט, הנסמכת על האמנה, היא ההגנה היחידה שיש לה מעמד בין-לאומי ונקבעו קריטריונים ברורים להענקתה ולאופן מימושה. בעבור שאר המקרים יש מגוון רחב של הגנות, והן שונות בכל מדינה ומדינה הן במונחים המשמשים להגדרתן והן במהותן. עם השנים התעורר צורך לתת הגנה למי שאינם מתאימים לקריטריונים של פליט אך יש חשש לחייהם במדינתם או נסיבות מיוחדות דורשות את הישארותם במדינה אחרת. מתעורר קושי גם כאשר יש גל גדול של אנשים שחוצים גבול בין-לאומי בפרק זמן קצר וזקוקים להגנה, אולם המדינות מתקשות לבחון את בקשותיהם למקלט (בקשות למעמד פליט – RSD) באופן פרטני, אלא אם כן מוקצים לדבר משאבים מיוחדים. עקב כך אימצו מדינות לעצמן הגנות מסוגים שונים. הגנות אלו, שכינוין הכולל הוא "הגנה משלימה" (Complementary Protection), ניתנות נוסף על ההגנה הניתנת לפליט, ומיועדות לשמש ככלי משלים ולא כתחליף לה. במקרים שבהם ניתנת הגנה משלימה שלא לאחר הליך בדיקה פרטני (RSD), עם הסרת ההגנה יש לאפשר לאדם להגיש בקשה פרטנית לקבלת מעמד פליט.

⁹ ההגדרה לקוחה מסעיף 1 בחוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954, ומדברי ההסבר להצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"א-2011, שפורסמה ברשומות ב-28 במרס 2011. המונח "מסתנן" הוא מונח ישראלי שאינו נזכר באמנת האו"ם לפליטים ואינו משמש את נציבות האו"ם לפליטים לשם הגדרת האוכלוסייה הרלוונטית.

¹⁰ המידע לקוח מתוך: שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים, שיחת טלפון, 7 בנובמבר 2013; אתר נציבות האיחוד האירופי, [Temporary Protection](#), תאריך עדכון: 14 באוגוסט 2013, תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013; אתר נציבות האו"ם לפליטים, [Refugees](#), תאריך עדכון: 1 בינואר 2013, תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013; דירקטיבת תנאי הסף למקלט של האיחוד האירופי (ראו סעיף, 2.1.3); מידע שעלה מסקירת המדינות המובאות בהמשך המסמך.



המדונה היא שמחליטה על סוגי ההגנה המשלימה הניתנת בשטחה ואחראית להסדרתה: הגדרת סוגי ההגנה, תוקפם המשפטי, הסיבות למתן הגנה, משך ההגנה, אופן סיום ההגנה והזכויות והחובות שחלות על הזכאים להגנה. הגיוון בסוגי ההגנה המשלימה בא לידי ביטוי בין השאר בהחלטה לתת הגנה מסיבות הומניטריות פרטניות או עקב השתייכות לקבוצה מסוימת שנשקפת סכנה לחייה במדינתה, לתת הגנה קבועה או הגנה זמנית לפרק זמן קצוב או עד שינוי הנסיבות למתן ההגנה (לדוגמה שינוי במצב הפוליטי במדינת המקור), או לתת הגנה רק לאדם המבקש או לכל בני משפחתו. אף שהקריטריונים למתן הגנה משלימה שונים בכל מדינה ומדינה, הם בדרך כלל מאפשרים מתן הגנה מסיבות רחבות יותר מאלו שצינו באמנת האו"ם לפליטים. לעתים לא נדרשת הוכחה לנרדפות אישית, ודי במצב כללי של חוסר ביטחון ועימותים חמורים במדינת המוצא, פגיעה בזכויות אדם שאינה מגיעה כדי רדיפה, רעב או צרכים רפואיים מיוחדים למתן הגנה. הסרת ההגנה המשלימה מתאפשרת בין השאר בשל שינוי מצב העניינים במדינת המוצא או בשל החלטה לעבור להליך בדיקה פרטני.

ההגנות המשלימות העיקריות שניתנות במדינות: הגנה קבוצתית (Group Protection), הגנה זמנית (Temporary Protection/Temporary Protected Status),¹¹ הגנה קולקטיבית (Subsidiary Protection),¹² והגנה מטעמים הומניטריים (Humanitarian Protection).

1.3. מגמות נוכחיות בעולם¹³

על-פי דוח של נציבות האו"ם לפליטים, בסוף שנת 2012 נחשבו 45.2 מיליון בני-אדם למי שעזבו את ביתם בעל כורחם עקב סכסוך, אלימות או הפרת זכויות אדם. מתוכם, 35.8 מיליון איש נחשבים למי שמקבלים הגנה וסיוע מנציבות האו"ם לפליטים או נתונים תחת מנדט של נציבות האו"ם לפליטים (להלן: אוכלוסיית היעד). באוכלוסייה זו לא נכללים כ-5 מיליון פלסטינים אשר רשומים ב"סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלשתינה במזרח הקרוב", UNRWA, ומקבלים ממנה סיוע.¹⁴ הקבוצות העיקריות שנכללות באוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים: פליטים ששבו למדינתם, מבקשי מקלט, אנשים במצב דמוי פליטות, עקורים שנותרו במדינתם, עקורים ששבו לביתם וחסרי מדינה.¹⁵ להלן גרף המציג את הקבוצות העיקריות של אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים. כפי שאפשר לראות כמחציתם הם עקורים שנותרו במדינתם וכשליש – פליטים.

¹¹ ראו אתר נציבות האיחוד האירופי, [Temporary Protection](#), תאריך עדכון: 14 באוגוסט 2013, תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013; אתר נציבות האו"ם לפליטים, [Refugees](#), תאריך עדכון: 1 בינואר 2013, תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013; אתר המשרד הפדרלי להגירה ופליטים של גרמניה, [Temporary Protection](#), תאריך עדכון: 29 באוגוסט 2011, תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.

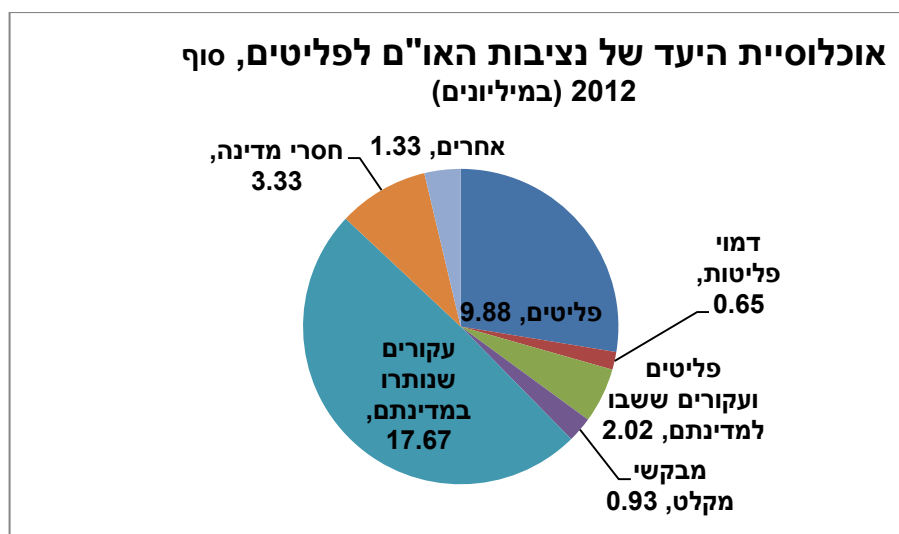
¹² ראו במסמך זה סעיף 2.1.3 דירקטיבת תנאי הסף למקלט.
¹³ אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UHNCR, Global Trends 2012 – Displacement, the New 21st Century Challenge](#), יוני 2013, תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2013.

¹⁴ אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UHNCR, Global Trends 2012](#), עמ' 5; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלשתינה במזרח הקרוב \(אונר"א\): הסיבות להקמתה, מטרותיה ופעולותיה](#), כתיבה: יניב רונן, יולי 2008.

¹⁵ קבוצות עיקריות שאינן נכללות באוכלוסיית היעד: כ-5 מיליון פלסטינים שאונר"א מטפלת בהם, כ-10 מיליון עקורים שנותרו במדינתם וחסרי מדינה שאינם מקבלים סיוע ואין אומדן מדויק שלהם.



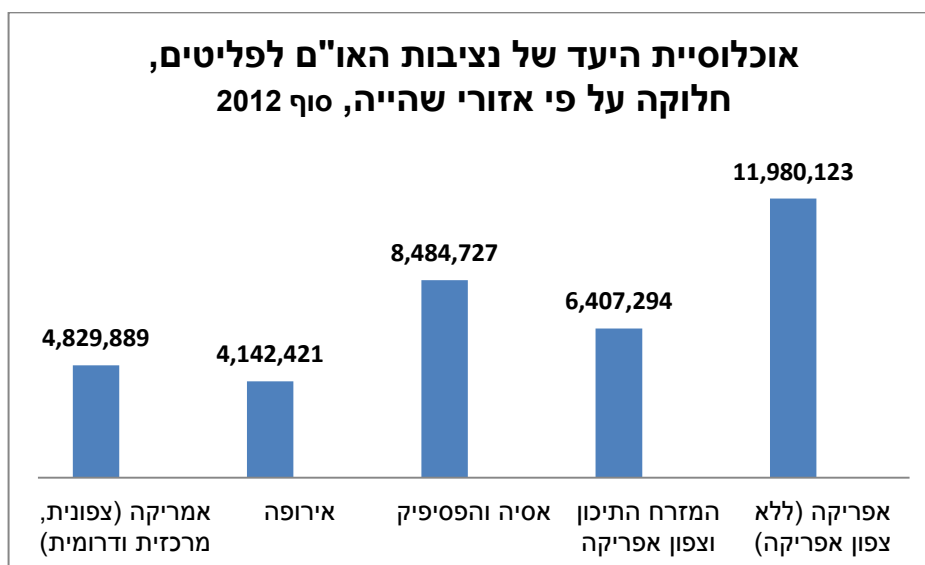
תרשים א'



מקור הנתונים: UNHCR, Global Trends 2012.

בחינת הנתונים וההתפלגויות האזוריות של המדינות שבתחומיהן שוהים אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים מעלה כי **מרבית האוכלוסייה נותרת במדינות המתפתחות**. בתרשים ב' מוצגת ההתפלגות האזורית על-פי מדינות השהייה של אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים בסוף 2012. עולה ממנו כי באסיה והפסיפיק ובאפריקה (ללא צפון אפריקה) יש יותר מ-20 מיליון איש הנמנים עם אוכלוסיית היעד. באירופה שהו בתקופה זו כ-4 מיליון איש, ובאמריקה (צפונית, מרכזית ודרומית) – מספר דומה של אנשים.

תרשים ב'



מקור הנתונים: UNHCR, Global Trends 2012.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בחינת המדינות הקולטות את מי שהוכרו כפליטים או שמזוהים כאנשים במצב דמוי פליטות (לא כולל עקורים) מעלה תמונה דומה. מהנתונים של נציבות האו"ם לפליטים עולה כי בשנת 2012 שהו במדינות **מתפתחות יותר מ-80% מהפליטים והאנשים במצב דמוי פליטות בעולם**.¹⁶ בסוף שנת 2012 שהו באירופה כולה כ-17% מהפליטים והאנשים במצב דמוי פליטות בעולם (ובהם הפליטים הסורים שהגיעו לטורקיה). לשם השוואה, בפקיסטן לבדה שוהים כ-15% מאוכלוסיית הפליטים והאנשים במצב דמוי פליטות בעולם, שהם 1.64 מיליון אנשים, ורובם הגיעו מאפגניסטן.

מדינות המוצא העיקריות שפליטים ואנשים במצב דמוי פליטות הגיעו מהן בסוף שנת 2012:¹⁷ אפגניסטן (כ-2.58 מיליון איש), סומליה (כ-1,136,100), עיראק (כ-746,400), קונגו (כ-509,400), מינאמר (כ-415,300), קולומביה (כ-394,100), וייטנאם (כ-336,900) ואריתריאה (כ-285,100).

המדינות העיקריות שבתחומיהן שוהים פליטים ואנשים במצב דמוי פליטות:¹⁸ פקיסטן (כ-1.64 מיליון איש), איראן (כ-868,200), גרמניה (כ-589,700), קניה (כ-564,900), סוריה (כ-476,500), אתיופיה (כ-376,400), צ'אד (כ-373,400), ירדן (כ-302,400), סין (כ-301,000) וטורקיה (כ-267,100).

1.4. נתונים על אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים באיחוד האירופי

מסמך זה מתמקד במדיניות האיחוד האירופי ומדינות מרכזיות בו כלפי מבקשי מקלט ופליטים. בסעיף זה יוצגו נתונים על אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים במדינות האיחוד האירופי. בפרק הנספחים מוצגות טבלאות הנתונים המלאות.

- **מדינות האיחוד האירופי ששהו בהן בסוף 2012 יותר מ-50,000 איש הנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים:**¹⁹ גרמניה (680,980), לטביה (304,737), צרפת (268,960), בריטניה (168,886), שבדיה (120,482), אסטוניה (94,305), הולנד (57,023), איטליה (79,579) ואוסטריה (74,701).
- **המדינות העיקריות ששהו בהן יותר מ-10,000 פליטים בסוף שנת 2012** (אנשים שקיבלו הגנה מכוח אמנת האו"ם לפליטים או הגנה משלימה אחרת על-פי נוהלי המדינות, לא כולל אנשים במצב דמוי פליטות):²⁰ גרמניה (589,737), צרפת (217,865), בריטניה (149,765), שבדיה (92,872), הולנד (74,589), איטליה (64,779), אוסטריה (51,730), בלגיה (22,024), פולין (15,911) ודנמרק (11,402).
- **בבחינת היחס בין אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים השוהה במדינה** (כולל פליטים ומבקשי מקלט) **ובין אוכלוסיית המדינה נמצא כי המדינות שבהן השיעור הוא הגדול ביותר**²¹ הן

¹⁶ אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UHNCR, Global Trends 2012](#), עמ' 13, תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2013.
¹⁷ שם.

¹⁸ שם, עמ' 14, תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2013.

¹⁹ אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UHNCR, Global Trends 2012](#), טבלה מס' 1, עמ' 38. בסעיף זה ובכל סקירת הנתונים השוואתיים לא הובאו שתי מדינות אירופיות – לטביה ואסטוניה – שבהן מספר גדול של אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים, אולם הרכב אוכלוסייה זו שונה במידה רבה מהרכבה במדינות אחרות. בשתי המדינות הרוב הגדול של אוכלוסיית היעד הוא אנשים שנחשבים לחסרי מדינה. קבוצה זו אינה במוקד המסמך והיא בעלת מאפיינים וצרכים שונים מבחינת הקולטות. בלטביה 304,737 אנשים נחשבים למי שנמנים עם אוכלוסיית היעד ושיעורם באוכלוסייה הוא 151 ל-1,000 נפש, ובאסטוניה מספרם 94,305 ושיעורם בכלל האוכלוסייה הוא 73 ל-1,000 נפש. לנתונים המלאים ראו פרק הנספחים.

²⁰ אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UHNCR, Global Trends 2012](#), טבלה מס' 1, עמ' 38.
²¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך חישוב כדי להציג את מעמסת ההתמודדות של מדינה קולטת בהתחשב בגודל אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים שבתחומה ומספר תושבי המדינה. יש לציין כי חישוב זה שונה מחישובים אחרים שנהוג לערוך, שמובא בהם בחשבון מספר מבקשי המקלט בנפרד או מספר הפליטים בנפרד לעומת אוכלוסיית



מלטה, שבה היחס הוא 21.4 אנשים הנמנים עם אוכלוסייה היעד על כל 1,000 איש באוכלוסייה, שבדיה – 12.6 ל-1,000 איש, אוסטריה – 8.8 ל-1,000 איש, גרמניה – 8.3 ל-1,000 איש, קפריסין – 7.27 ל-1,000 איש, הולנד – 5.18 ל-1,000 איש, צרפת – 4.09 ל-1,000 איש, בלגיה – 3.6 ל-1,000 איש, יוון – 3.4 ל-1,000 איש, דנמרק – 2.8 ל-1,000 איש ובריטניה – 2.6 ל-1,000 איש. בישראל שיעור אוכלוסיית היעד הוא 6.79 ל-1,000 איש.²²

■ בשנת 2012 הוגשו ב-27 מדינות האיחוד האירופי 296,690 בקשות מקלט חדשות – עלייה של כ-7% במספר הבקשות החדשות לעומת שנת 2011, שבה הוגשו 277,800 בקשות מקלט חדשות.²³ **מדינות האיחוד האירופי שבהן הוגשו מעל 5,000 בקשות חדשות בשנת 2012:** גרמניה (64,540), צרפת (54,940), שבדיה (43,890), בריטניה (27,410), בלגיה (18,520), אוסטריה (17,420), איטליה (15,710), יוון (9,580), פולין (9,180), הולנד (8,850) ודנמרק (6,140). **מדינות המוצא העיקריות שהגיעו מהן יותר מ-5,000 מבקשי מקלט לאיחוד האירופי בשנת 2012:**²⁴ אפגניסטן (24,681), סרביה, כולל חבל קוסובו (21,538), סוריה (21,427), רוסיה (19,823), פקיסטן (18,835), סומליה (12,475), איראן (11,690), עיראק (10,464), גיאורגיה (9,877), קונגו (7,664), ניגריה (6,923), אלבניה (6,835), מקדוניה (6,807), סרי-לנקה (6,057), אריתריאה (5,783), בוסניה-הרצגובינה (5,333), בנגלדש (5,218) וטורקיה (5,211).

הסקירה המשווה שתובא בהמשך תעסוק במדינות העיקריות שבתחומיהן יש שיעור גדול של אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד, כפי שעולה מהנתונים שהוצגו לעיל (ומפורטים בנספח מס' 1, טבלה ב'). עם זאת, נקבע סף לגודלה המוחלט של אוכלוסיית היעד במדינה – 20,000 – וכך לא ייכללו בדיון מדינות שמספר מבקשי המקלט והפליטים בהן קטן.²⁵ מהחישובים הללו עולה כי חמש מדינות האיחוד האירופי שבהן שיעור הנמנים עם אוכלוסיית היעד הוא הגדול ביותר ומספרם המוחלט הוא הגדול ביותר הן שבדיה, אוסטריה, גרמניה, הולנד וצרפת. **בסקירת המדינות שתובא בהמשך נעסוק בארבע מהן, שבדיה, גרמניה, הולנד, צרפת, ובשתי מדינות אחרות – בריטניה ויוון.** בבריטניה אומנם שיעור אוכלוסיית היעד קטן יחסית – 2.6 לכל 1,000 איש – אך מצאנו לנכון לכלול אותה בסקירה לנוכח גודלה של אוכלוסיית היעד, כ-168,000 איש. אשר ליוון, התחוללו בה בשנים האחרונות שינויים של ממש במדיניות ובמנגנוני הקבלה והבחינה של בקשות המקלט, והיא הייתה נתונה לליווי ולפיקוח של המשרד

המדינה. בשל ההבדלים בין מדינות בהליכי בדיקת בקשות המקלט והתמשכותם, סברנו כי נתון מצרפי של מבקשי המקלט והפליטים לעומת אוכלוסיית המדינה ייתן תמונה כוללת יותר של התמודדות המדינה. באירופה אוכלוסיית היעד הרלוונטית העיקרית היא מבקשי מקלט ופליטים, ועוד קבוצות קטנות למדי של חסרי מדינה. יוצאות דופן הן לטביה ואסטוניה, שבהן כמעט כל אוכלוסיית היעד היא של חסרי מדינה, ועל כן הן אינן מוצגות לעיל, אף שיש בהן שיעור גדול מאוד של אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד.

נתוני אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים לקוחים מתוך אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UNHCR, Global Trends 2012](#), טבלה מס' 1, עמ' 38; נתוני אוכלוסיית המדינות לקוחים מתוך אתר ה-Eurostat, [main tables – Population](#), תאריך עדכון: 1 בינואר 2013, תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2013.

²² נתוני אוכלוסיית ישראל לקוחים מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח ב/1 – אוכלוסייה](#), תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2013. כדי להתאים לנתוני ה-Eurostat, הנוגעים ל-1 בינואר 2013, נלקחו נתונים המונים את אוכלוסיית המדינה בסוף שנת 2012.

²³ אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UNHCR, Asylum Trends 2012 – Levels and Trends in Industrialize Countries](#), טבלה מס' 1, עמ' 20, מרס 2013, תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2013.

²⁴ שם, טבלה מס' 5, עמ' 25.

²⁵ כפי שאפשר לראות, השיעור הגדול ביותר של אוכלוסיית היעד הוא במלטה – 21.4 על כל 1,000 איש. עם זאת, המספר המוחלט של אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד במלטה קטן יחסית, פחות מ-20,000 איש, ושיעורם גדול משום שאוכלוסייתה של מלטה קטנה, פחות מחצי מיליון איש. כך גם בלוקסמבורג ובקפריסין. בלטביה ובאסטוניה שיעור הנמנים עם אוכלוסיית היעד גדול, אולם רובם ככולם חסרי מדינה, והם אינם נושאו של מסמך זה. מדינת ישראל, כמו רוב מדינות אירופה, כמעט אינה נדרשת להתמודד עם חסרי מדינה, להבדיל ממבקשי מקלט ופליטים.



האירופי לתמיכה במבקשי מקלט (EASO European Asylum Support Office). לפיכך יש חשיבות מחקרית ומעשית בבחינת מדיניותה ואופן יישומה. בהיעדר מידע זמין על אוסטריה, בשלב זה היא לא נכללה בסקירה, אולם מן הראוי לבחון בעתיד את הנעשה בה.

המסמך מציג את המדיניות כלפי מבקשי המקלט ואת הזכויות המוקנות להם כפי שהתפרסמו באתרים ובדוחות רשמיים של המדינות ושל מוסדות האיחוד האירופי. כפי שקורה בתחומי מדיניות אחרים, לא מן הנמנע שיש פער בין המדיניות המוצהרת למדיניות הנהוגה, בין השאר בשל התלות במשאבים הכספיים של המדינה, ברשת החברתית הקיימת בה, בלחצים המופעלים בה, בביטחון הסוציאלי ובזכויות הכלליות המוקנות לכלל אוכלוסיית המדינה. **למרות זאת יש משנה חשיבות בהצגת המדיניות ובהצהרת הכוונות של המדינה, המעידות על החשיבה ועל העבודה בנושא, על הבחירה באילו סוגיות לדון ולהכריע ועל העיגון המשפטי והמינהלי של אותן הכרעות.**



2. התמודדות מדינות האיחוד האירופי עם מבקשי המקלט

במסמך זה נבחנת המדיניות במדינות האיחוד האירופי ששוהים בהן מבקשי מקלט ופליטים לצד קבוצות אחרות שנמנות עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים. בפרק הראשון של המסמך הוצגו נתונים ומגמות כלליים באירופה. בפרק זה תידון המדיניות של האיחוד האירופי כפי שהיא באה לידי ביטוי בשלושה היבטים: ההיבט המשפטי, ההיבט המוסדי וההיבט הכלכלי. בתחום המשפטי ייסקרו הדירקטיבות והרגולציות המשותפות למדינות האיחוד העוסקות בכל הנוגע למבקשי מקלט ופליטים (חמש מהן תוקנו ביוני 2013). בתחום המוסדי יוצג המשרד האירופי לתמיכה במבקשי מקלט והרשת האירופית להגירה. לבסוף יוצגו קרנות התמיכה האירופיות למבקשי מקלט ופליטים.

2.1. ההיבט המשפטי – דירקטיבות ורגולציות

חלק מהמדינות החברות באיחוד האירופי חוקקו חוקים ונהלים מקומיים להתמודדות עם מבקשי מקלט ופליטים ולקביעת זכויותיהם. ברמת האיחוד האירופי יש דירקטיבות ורגולציות שנוסחו עם השנים, שכל אחד מהן מתמקדת בשלב מסוים בתהליך.²⁶ באוקטובר 1999 קיבלה המועצה האירופית החלטה לפעול לקראת הקמת מערכת אירופית משותפת למקלט בהתבסס על אמנת האו"ם לפליטים, מתוך רצון ליצור אחידות בהליכי המקלט ובזכויות המוקנות לפליטים במדינות האיחוד.²⁷ ביוני 2013, לאחר יותר מעשור של דיונים והליכי חקיקה, אישר הפרלמנט האירופי את המערכת החדשה – **מערכת אירופית משותפת למקלט (A Common European Asylum System – CEAS)**, שבכללה חידוש של שלוש דירקטיבות ושתי רגולציות.²⁸ במסמך שפרסם לאחר אישור השינויים המשרד לענייני פנים בנציבות האירופית – המשרד האחראי למבקשי המקלט – נכתב כי "מקלט לא יכול להיות הגרלה. חברות האיחוד האירופי חולקות אחריות משותפת לקבלת מבקשי מקלט באופן מכובד, המבטיח שיהיו מטופלים בהוגנות, ושהמקרה הפרטי שלהם יבחן על-פי סטנדרטים אחידים, וכך, יהיה אשר מקום הגשת הבקשה, ההכרעה בה תהיה זהה".²⁹ הכניסה לתוקף של השינויים תימשך מינואר 2014 (לרגולציות) עד יולי 2015 (לדירקטיבות). בסעיף זה תוצג מערכת המקלט האירופית המשותפת, שאמורה להיכנס לתוקף בשנה הבאה, על סמך עיקרי הרגולציות והדירקטיבות: דירקטיבת הליכי בקשת המקלט, דירקטיבת תנאי הקליטה, דירקטיבת תנאי הסף למקלט, רגולציית דבלין ורגולציית Eurodac. כמו כן יוצגו כמה סעיפים מדירקטיבת ההחזרה.

²⁶ דירקטיבה (directive) היא דבר חקיקה ברמת האיחוד האירופי שעל כל מדינה להחיל הוראות ברוחה בחוקים המקומיים שלה. למדינות יש חופש פעולה מסוים וטווח זמן ארוך למדי לשינוי החוקים הלאומיים. רגולציה (regulation) היא דבר חקיקה שעל המדינות לקבל כפי שהוא ולהכניסו לחקיקה המקומית כמעט מייד.

²⁷ אתר פרלמנט האיחוד האירופי, [מסקנות משיבת המועצה האירופית מ-15 ו-16 באוקטובר 1999](#), תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.

²⁸ שם, הודעות לעיתונות, [Parliament gives green light to the new European asylum system](#), 12 ביוני 2013, תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.

²⁹ אתר נציבות האיחוד האירופי, המשרד לענייני פנים, [A Common European Asylum System](#), 12 ביוני 2013, תאריך כניסה: 30 בספטמבר 2013.



2.1.1. דירקטיבת הליכי בקשת מקלט – 2013/32/EU³⁰

עד תיקון הדירקטיבות ביוני 2013 ההבדלים הגדולים ביותר בין המדינות היו בהליכי בקשת המקלט, ובכמה מדינות היו חוקים ונהלים מקומיים שפגעו בזכויות הבסיסיות של מבקשי מקלט. דירקטיבת הליכי בקשת מקלט קובעת כללים והנחיות אחידים להליך בקשת המקלט עד להכרעה בעניין הבקשה: כיצד להגיש את הבקשה; כיצד תיבחן הבקשה; איזו עזרה יקבל מבקש המקלט במילוי הטפסים ומיצוי ההליך; כיצד לערער; מעמדו של אדם בזמן ההליך; התמודדות עם בקשות חוזרות. להלן עיקרי הדירקטיבה העדכנית.

- **הגשת בקשות מקלט** – על המדינה לדאוג להפעלתה של מערכת שתכליתה ניהול ובחינה של בקשות מקלט. יש לוודא שההסדרים מיושמים כך שהגשת בקשת מקלט תתאפשר לכל מי שחפץ בכך, ובעיקר ההסדרים הנדרשים בגבולות המדינה ובמתקני שהייה של מהגרים. במדינות שיש בהן רשויות וגופים אחרים שאפשר שיופנו אליהם בקשות מקלט (למשל משרד הפנים) יש לוודא כי בקשות המקלט כולן מועברות לרשות האחראית.
- **קיצור והגבלה של פרק הזמן עד להכרעה בבקשת מקלט** – מהרגע שאדם הגיש בקשת מקלט ועד רישומו כמבקש מקלט במערכת (לא כפליט) יעברו לא יותר משלושה ימי עבודה. אם הבקשה הוגשה לרשות אחרת במדינה יעברו לא יותר משישה ימי עבודה (סעיף 6). הכרעה בעניינו של אדם תימשך שישה חודשים לכל היותר. במקרים מיוחדים, שיש בהם קושי חמור בקביעת העובדות, הוגש מספר גדול וחריג של בקשות מקלט או מבקש המקלט אינו משתף פעולה כנדרש, אפשר לדחות את מועד ההכרעה בתשעה חודשים (סעיף 31). לשם שמירה על יעילות ועל מהירות בחינת הבקשות יתוגברו ההכשרה לעובדים המקומיים והסיוע המשפטי והמינהלי למבקשי המקלט בבואם למלא את הבקשה. לפי עמדת המשרד לענייני פנים בנציבות האירופית, ייעול התהליך יביא לחיסכון כספי לנוכח קיצור משך הזמן שבו מבקשי המקלט יזדקקו לתמיכה כספית מהמדינה והירידה הצפויה במספר הערעורים על הכרעות שגויות, שהדיון החוזר בהן דורש משאבים כספיים.
- **קבוצות מיוחדות וקטינים** – מי שרוצה להגיש בקשת מקלט וזקוק לסיוע מיוחד בשל מצבו הבריאותי או הנפשי, גילו, נטיותיו המיניות או מוגבלויות כלשהן, יקבל תמיכה מיוחדת בהגשת הבקשה, לרבות זמן ארוך יותר להשמעת טענותיו. לקטינים בלתי מלווים ימנו רשויות המדינה נציג מוסמך, וזה ילווה אותם בהליך בקשת המקלט.
- **שפה** – על המדינה ליידע את מבקשי המקלט בדבר ההליכים הצפויים להם ובדבר חובותיהם בשפתם או בשפה שאפשר לצפות שיבינו. בשעת הצורך יש לספק למבקשי המקלט שירותי תרגום, ולכל הפחות לספקם בעת הראיונות הפרטניים. הכרעות המתקבלות במהלך בחינת בקשת המקלט צריכות להימסר בכתב, בשפה המובנת למבקשי המקלט. כאשר בקשת מקלט נדחית יש לתת למסורב חומר בשפתו על משמעות הדחייה וכיצד להתמודד עמה (סעיפים 11 ו-12).

³⁰ [Directive 2013/32/EU](#) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), *Official Journal of the European Union*, L. 180/60.



- **ריאיון אישי** – הליך הבחינה של בקשת המקלט מותנה בקיום ריאיון אישי, פנים מול פנים, עם מבקש המקלט. כאשר בטופס בקשת המקלט נכללים כמה בני משפחה יתנהל ריאיון נפרד עם כל אחד מהבגירים שבהם. יש לאפשר למבקש המקלט להתראיין בשפה המוכרת לו, ואם אפשר – אצל מראיין בן מינו. אסור למראיין ללבוש מדי צבא או מדים אחרים המזוהים עם תפקידי אכיפת חוק (סעיף 15).
- **הישארות במדינה** – למבקש מקלט שמורה הזכות להישאר במדינה שבה הגיש את הבקשה כל עוד לא הוכרע עניינו. זכות זו אינה כרוכה במתן מעמד אזרחי ואינה יכולה לשמש עילה לקבלת היתר שהייה קבוע בעתיד. מדינה יכולה להעביר מבקש מקלט למדינה שלישית רק אם פעולה זו אינה בגדר הפרה של עקרון האי-החזרה שבסעיף ל"ג לאמנת האו"ם לפליטים, שלפיו אין להעביר אדם למדינה שנשקפת בה סכנה לחייו (סעיף 9). השמתו של מבקש מקלט במתקן מעצר או מתקן משמורת המגביל את חירותו (detention) אפשרית אם יש סיבה לכך שאינה עצם היותו מבקש מקלט (להרחבה ראו דירקטיבת תנאי הקליטה המוצגת לאחר דירקטיבה זו).
- **חובות של מבקשי המקלט** – על מבקשי המקלט חלות כמה חובות שהעמידה בהן היא תנאי להמשך הבחינה של בקשת המקלט שלהם, למתן תמיכה ולהישארותם במדינה: עליהם להופיע בעצמם לפני הרשויות ולדווח כנדרש מהם בזמנים שנקבעו בעבורם ללא עיכובים; עליהם למסור את כל המסמכים הרלוונטיים לבחינת הבקשה שברשותם; עליהם להודיע על שינוי כתובת, מצב אישי וכל שינוי אחר במצבם. נוסף על כך, הרשויות המוסמכות רשאיות לצלם ולשמור תצלומים של מבקשי המקלט ולהקליט שיחות והצהרות שנמסרות בעל-פה – ובלבד שמבקשי המקלט יודעו על כך מראש – והן מוסמכות לחפש על גופו ובחפציו של מבקש המקלט (סעיף 13).

2.1.2. דירקטיבת תנאי הקליטה – 2013/33/EU³¹

דירקטיבת תנאי הקליטה עוסקת בתנאי המחיה הבסיסיים שיש לתת למבקשי מקלט ולגישה שלהם לשירותי תמיכה מהמדינה בזמן שהם ממתנינים להכרעה בעניין בקשת המקלט. הדירקטיבה הנוכחית מבטיחה שלמבקשי המקלט תהיה גישה לדיור, למזון, לשירותי בריאות, לתעסוקה ולתמיכה נפשית.

- **מידע ומסמכים מזהים** – בתוך שלושה ימים מהגשת בקשת המקלט יש לתת למבקש המקלט מסמך המאשר את מעמדו כמבקש מקלט. מסמך זה יינתן גם ללא אימות מלא של פרטי מבקש המקלט. במסמך יצוין אם מבקש המקלט חופשי לנוע בכל רחבי המדינה או רק בחלקים מסוימים בה (סעיף 6). המדינות החברות מחויבות ליידע את מבקש המקלט, לא יאוחר מ-15 יום ממועד הגשת בקשת המקלט, על התנאים שעליו לעמוד בהם, על הזכויות המוקנות לו ועל החובות שעמידה בהן היא תנאי למימוש זכויות אלו. יש לתת למבקשי המקלט מידע על ארגוני סיוע משפטיים ועל ארגוני זכויות אדם שיכולים לסייע להם בהליכי המקלט ובהתמודדות עם

³¹ [Directive 2013/33/EU](#) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, on laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), *Official Journal of the European Union*, L. 180/96.



שהייתם במדינה הקולטת. את המידע על זכויותיהם וחובותיהם ועל הגישה לארגוני סיוע יש לתת בכתב ובשפה המוכרת למבקשי המקלט (סעיף 5).

- **חופש תנועה** – מדינה רשאית להגביל את חופש התנועה של מבקש מקלט לאזורים מסוימים כל עוד הדבר אינו פוגע בקיום אורח חייו הפרטיים ובגישה לזכויות ולתנאי הקליטה המפורטים בדירקטיבה. מדינות המספקות מגורים למבקשי מקלט רשאיות לקבוע בעבורם בדיוק היכן יגורו. מקום מגוריו של מבקש המקלט עשוי להשפיע על סל התמיכות והשירותים החומריים שיקבל, כל עוד הדבר נבחן באופן פרטני בעבור כל מבקש מקלט (סעיף 7).

- **מתקני משמורת (detention)**³² – הדירקטיבה דנה באריכות בתנאים להשמתו של אדם במעצר, במתקני משמורת ובתנאי המשמורת. הדירקטיבה קובעת כי אין לשים אדם במעצר בשל עצם היותו מבקש מקלט. מבקש מקלט יושם במעצר רק לאחר בחינה פרטנית של מקרהו, ולשם אחת מהמטרות האלה: לשם וידוא זהותו ואזרחותו; לשם בירור פרטים שלא התאפשר לברר בעוד הוא הסתובב חופשי; לשם קביעת זכאותו להיכנס לשטח המדינה; לפני גירוש או חזרה הביתה; מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה ושלום הציבור. על המדינה לעגן בחקיקה הלאומית את התנאים להשמתו של מבקש מקלט במתקן משמורת ולוודא כי שהותו תהיה קצרה ככל האפשר.

מבקש מקלט שהוכנס למתקן משמורת יקבל מייד מסמך כתוב המפרט את הסיבות למעצרו. מתקני המשמורת למבקשי מקלט צריכים להיות מתקנים ייעודיים בעבורם. רק במקרים חריגים תתאפשר החזקה של מבקשי מקלט במתקני מאסר רגילים, ואז יש להפריד בין מבקשי המקלט לאסירים. בזמן שהותם של מבקשי המקלט במתקני המשמורת יש לאפשר להם גישה לאוויר פתוח, להתיר להם לפגוש בני משפחה, נציגים של ארגוני סיוע, גורמי סיוע משפטי ונציגים של נציבות האו"ם לפליטים. גברים ונשים יוחזקו בנפרד, אלא אם כן הם בני משפחה, שאז יש לספק להם מגורים משותפים. קטינים יוחזקו במתקן רק במקרים חריגים, ואז יהיו להם מרחבי פעילות ופנאי מתאימים לגילם. קטינים בלתי מלווים יוחזקו במתקן בהיעדר אפשרות אחרת, ולעולם לא יוחזקו במתקני כליאה רגילים.

- **שירותים ותמיכה כספית** – המדינות צריכות לספק למבקשי המקלט שירותים ותמיכה חומרית שיאפשרו להם לחיות בכבוד ובסטנדרט מינימלי ראוי. אפשר לתת תמיכה בצורת שירותים בפועל או בשוברים והלוואות למימון שירותים וטיפולים נדרשים. המדינות רשאיות לבקש ממבקש המקלט השתתפות בתשלום על השירותים. המדינות צריכות לספק למבקשי המקלט **שירותי בריאות** במצבי חירום, טיפולים חיוניים במחלות חמורות וטיפול בהפרעות נפשיות. הן יכולות לתת מקום **מגורים** במימוןן או לתת סיוע כספי והלוואות לשכירת דירה. דיור במימון המדינה יהיה במרכזי קלט, בדירות, במלונות או במתקני שהייה באזור הגבול (סעיף 18). על המדינות לשלב קטינים מבקשי מקלט **במערכת החינוך**, בתנאים דומים לאלה שמקבלים הילדים המקומיים, ולא יאוחר משלושה חודשים מיום הגשת בקשת המקלט. כמו כן יש לתת לקטינים נזקקים שיעורי תגבור ושיעורי שפה.

³² במסמך זה נכנה מתקני detention מתקני משמורת, כפי שהם נקראים בחוק הכניסה לישראל. במתקנים אלו משכנים מהגרים לא חוקיים, ובהם מבקשי מקלט, באופן המגביל את חירותם ואת תנועתם. מוחזקים בהם אנשים שכניסתם למדינה מסורבת או אנשים לפני גירוש ויציאה מהמדינה. על-פי רוב למהגרים לא חוקיים יש מתקני משמורת ייעודיים, אולם במקומות מסוימים אפשר להחזיקם במתקנים ששואים בהם עצירים ואסירים רגילים, אם כי בדרך כלל נדרשת הפרדה בין הקבוצות.



- **תעסוקה** – מדינות מחויבות לאפשר למבקשי מקלט גישה לתעסוקה בתוך תשעה חודשים מהגשת בקשת המקלט. המדינות רשאיות להגביל את תחומי העיסוק של מבקשי המקלט לפי צורכיהן, וכל עוד ההגבלה לא מונעת ממבקש המקלט למצוא עבודה בפועל. אין לשלול היתר עבודה מאדם שבקשתו למקלט נדחתה ושהגיש ערעור עד להכרעה בערעור (סעיף 15).

2.1.3. דירקטיבת תנאי הסף למקלט – 2011/95/EU³³

דירקטיבת תנאי הסף נוסחה לראשונה בשנת 2004, ובשנת 2011 נעשו בה התאמות במסגרת אישור המערכת האירופית המשותפת למקלט ב-2013. בדירקטיבה מובאות הגדרות ומפורטים התנאים לקבלת הגנה במדינות האיחוד האירופי. היא קובעת כי אפשר לקבל הגנה כפליט על סמך אמנת האו"ם לפליטים, וכן לקבל הגנה מסוג subsidiary protection³⁴. נוסף על כך מוצגות בדירקטיבה הזכויות הבסיסיות המוקנות למי שהוגדר כפליט או כזכאי ל-subsidiary protection, אשר תואמות את רוח אמנת האו"ם לפליטים: מתן היתרי שהייה, הנפקת מסמכי נסיעה, גישה לעבודה, לחינוך ולטיפול רפואי, הזכות לדיור ולזכויות סוציאליות ואי-הגבלת חופש התנועה.

- **מעמד פליטות** – על-פי הדירקטיבה פליט הוא מי שעונה על הקריטריונים שצוינו באמנת האו"ם לפליטים משנת 1951 ובפרוטוקול המשלים מ-1967: נרדפות על רקע גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית. בדירקטיבה מפורטים המעשים והנסיבות שנחשבים לרדיפה בכל אחת מהקטגוריות, ונקבעים המקרים החריגים שבהם אפשר לשלול מאדם את מעמדו כפליט.

- **Subsidiary Protection** – אדם שאינו עונה על תנאי הסף לקבלת מעמד פליט אך יש סיבה מבוססת להניח שיהיה נתון בסכנה של פגיעה חמורה אם יחזור למדינת המוצא שלו, יכול לקבל באירופה subsidiary protection (סעיף 15). פגיעה חמורה היא אחד מאלה:

א. חשש לעונש מוות או להוצאה להורג;

ב. חשש לעינויים, למעשים או לעונשים לא אנושיים ומבזים;

ג. חשש לסכנה חמורה ואישית לחייו עקב אלימות חמורה במצבים של עימותים אלימים פנימיים או בין-מדינתיים.

subsidiary protection נחשבת להגנה משלימה למעמד הפליטות, וכמוה היא ניתנת מטעמים אישיים. הימצאות של אוכלוסייה מסוימת בסכנה במדינת המוצא אינה מצדיקה כשהיא לעצמה מתן הגנה, ויש לבחון את הנרדפות ואת החשש לפגיעה בחייו של האדם שביקש הגנה.

subsidiary protection היא למעשה בגדר הגנה זמנית. ההחלטה על סיומה נתונה בידי רשויות המדינות והיא אפשרית כאשר הנסיבות שהצדיקו את מתן ההגנה משתנות וכאשר ברור שהאדם שקיבל הגנה אינו

³³ [Directive 2011/95/EU](#) of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011, on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), *Official Journal of the European Union*, L 337/9.

³⁴ בהיעדר מקבילה רשמית בעברית ישמש במסמך הצירוף הלועזי subsidiary protection כפי שהוא. התרגום המילולי של הצירוף הוא הגנה משנית, אך משמעותו בפועל קרובה יותר להגנה משלימה זמנית.



עומד בפני סכנה חמורה עם שובו למדינת המוצא. כמו כן, אפשר לשלול את ההגנה הזמנית ממקבל מקלט שביצע פשעים, מסר מסמכים מזויפים או נתן הצהרות שקריות.

2.1.4. רגולציית דבלין – (EU) No. 604/2013³⁵

רגולציית דבלין, שמקורה באמנת דבלין משנת 1990, נועדה למנוע אפשרות שמבקש מקלט יגיש בקשות מקלט רבות בכמה מדינות כדי להגדיל את סיכוייו לקבל מעמד באחת המדינות, או כדי לנסות לקבל תמיכה ותנאי מחיה טובים יותר במדינה אחרת. כך פוחתים התמריצים של מבקשי מקלט לנדוד בין מדינות, וקל יותר להנהיג פיקוח על מקום הימצאם ועל הסיוע הניתן להם. ברגולציית דבלין מובאים כללים לקביעת האחריות של מדינה לבדיקת בקשת מקלט. העיקרון הראשי ברגולציה הוא שמדינת המקלט הראשונה שבה הגיש אדם בקשת מקלט היא שתדון בעניינו. גורמים אחרים המובאים בחשבון בקביעת המדינה האחראית לדון בבקשה הם טעמים משפחתיים (הימצאות של בני משפחה במדינות אחרות או הגנה שניתנה לבני משפחה במדינות אחרות), היתר שהייה או עבודה במדינה אחרת וכניסה כחוק או שלא כחוק דרך מדינה אחרת. רגולציית דבלין חודשה ב-2013, ונקבעו בה מנגנונים מפורטים יותר לאופן קביעת האחריות של המדינה הבודקת, דרישה ליידוע מבקש המקלט בדבר שלבי ההליך, מתן אזהרה מוקדמת לפני העברה וחובה לערוך ריאיון אישי. אדם שהוחלט להעבירו למדינה אחרת לשם המשך בדיקת זכאותו למקלט זכאי לערער על ההחלטה ולהישאר במדינה שבה הוא נמצא עד להכרעה בערעור. ברגולציה נקבעו פרקי זמן ברורים לשלבי הקביעה של המדינה האחראית לבחון את בקשת המקלט ונקבע כי הליך קביעת האחריות לא יימשך יותר מ-11 חודשים. לאחר שתקבל הכרעה יועבר מבקש המקלט למדינה שמוסמכת לדון בבקשתו בתוך תשעה חודשים לכל היותר.

2.1.5. רגולציית EURODAC – (EU) No. 603/2013³⁶

ה-EURODAC – European Dactyloscopy – הוא מאגר טביעות אצבעות של האיחוד האירופי למבקשי מקלט. ה-EURODAC החל לפעול בשנת 2003, והוא נועד להיות כלי משלים לרגולציית דבלין, שכן באמצעותו אפשר לוודא את זהותו של מבקש המקלט ולבדוק אם הגיש בקשת מקלט בעבר.³⁷ טביעת האצבעות ומידע נוסף (מין, מדינת מוצא, מספר זיהוי כלשהו ומדינת מקלט ראשונה) נאספים בכל מדינה

³⁵ [Regulation \(EU\) No. 604/2013](#) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), *Official Journal of the European Union*, L. 180/31.

³⁶ [Regulation \(EU\) No. 603/2013](#) of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), *Official Journal of the European Union*, L. 180/1.

³⁷ אתר האיחוד האירופי, [Eurodac System](#), תאריך עדכון: אוגוסט 2010, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.



ומדינה ומועברים ליחידה המרכזית של הנציבות האירופית. המידע נאסף מכל מי שגילו מעל 14, נשמר עשר שנים ולאחר מכן נמחק; אם אדם קיבל אזרחות במדינת המקלט המידע עליו נמחק מהמאגר גם אם טרם חלפו עשר שנים. הסעיפים המיוחדים ברגולציה קובעים שהמידע יועבר למאגר הראשי בתוך 72 שעות לכל היותר מרגע הגשת בקשת המקלט. שינוי מהותי נוסף הוא האפשרות להעביר את המידע הביומטרי ליורופול (Europol – סוכנות המודיעין הפלילי של האיחוד האירופי) ולכוחות שמירת החוק הלאומיים בכל מדינה לשם שמירה על הביטחון ומניעת טרור. הרגולציה אומנם מציבה דרישות מחמירות לשמירת המידע ולרלוונטיות השימוש, אך לראשונה היא מאפשרת שימוש במאגר שלא לצורך ההכרעה בבקשות המקלט. ברגולציה נקבע כי אסור לחלוק את המידע הביומטרי עם מדינות שלישיות.

2.1.6. זירקטיבת ההחזרה – 2008/115/EC³⁸

זירקטיבת ההחזרה משנת 2008 מסדירה את הכללים להחזרתו של זר השוהה במדינת האיחוד שלא כחוק אל מדינתו. הזירקטיבה עוסקת בכל מי שנחשב לשוהה בלתי חוקי, גם אם נכנס בעבר כחוק למדינה או החזיק באשרת שהייה כלשהי. הזירקטיבה אינה מאפשרת החזרה של מבקש מקלט שטרם הוכרעה בקשתו למקלט, ועוסקת במי שהגיש בקשת מקלט ובקשתו נדחתה. נקבע בה כי השבתו של אדם למדינתו תיעשה רק לאחר בדיקה פרטנית של המקרה, ולא כפועל יוצא של החלטה גורפת בנוגע לקבוצה מסוימת. בקבלת ההחלטה להשיב אדם למדינתו יובאו בחשבון שיקולים של שמירת חיי משפחה, טובתם של קטינים והמצב התברואתי במדינת המקור, ולא תתאפשר החזרה למדינה שבה נשקפת סכנה לחייו של האדם (עקרון האי-החזרה). החזרה של קטינים בלתי מלווים למדינותיהם תתאפשר בהתחשב בטובתו של הקטין ובידיעה שבני משפחה או מסגרת יכולים לקלוט אותו במדינת המוצא.

על מדינות האיחוד לקדם הליך של חזרה וולונטרית של הזרים בכל שלב, ולתת להם ייעוץ ואף סיוע כספי בארגון הנסיעה ובהתאקלמות הראשונית במדינת המוצא. גם לאחר שהתקבלה החלטה שיש להשיב אדם אל מדינתו יש לאפשר לו לחזור באופן וולונטרי בפרק זמן ראשוני של עד חודש ימים, ולתת לו ארכה אם השתנו הנסיבות. אם הזר מסרב לשוב למדינתו אפשר לכפות חזרה, ואף באמצעות שימוש בכוח סביר. אפשר להחזיק זרים טרם החזרתם במתקני מעצר לשם הכנה לחזרה, ובפרט זרים שיש חשש שיברחו או יסכלו את הליך החזרה.

³⁸ [Directive 2008/115/EC](#) of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, *Official Journal of the European Union*, L. 348/98.



2.2. ההיבט המוסדי – המשרד האירופי לסיוע למבקשי מקלט והרשת האירופית להגירה

המשרד האירופי לסיוע למבקשי מקלט – EASO (European Asylum Support Office) הוא סוכנות של האיחוד האירופי, והוא פועל מאז פברואר 2011.³⁹ המשרד הוקם במטרה לשפר את שיתוף הפעולה בין מדינות האיחוד בנושאי מקלט ולפעול לעמידה בהתחייבויות האירופיות והבין-לאומיות בנושא.⁴⁰ המשרד שותף לפיתוח ולהפעלה של מערכת המקלט האירופית המשותפת. ממשימות המשרד:⁴¹ סיוע שוטף וקבוע לכל החברות באיחוד בהכשרת עובדים, בהערכת מצב ובקביעת קריטריונים אחידים; מתן תמיכה מיוחדת למדינות ובניית תוכנית פעולה המותאמת לצורכיהן וליכולתן; תמיכת חירום במדינות הנדרשות להתמודד עם זרם גדול של מבקשי מקלט; איסוף וניתוח של מידע על מבקשי מקלט באירופה; סיוע למדינות שלישיות אשר שותפות במאמץ האירופי ליישוב מבקשי מקלט ופליטים. במשרד כ-60 אנשי צוות, ולרשותו עומד תקציב שנתי של כ-12 מיליון אירו (בשנת 2013).⁴²

בשנת 2012 פנו אל משרד ארבע חברות באיחוד שביקשו סיוע: יוון, לוקסמבורג, שבדיה ואיטליה. ההתערבות הנרחבת ביותר נעשתה ביוון, והיא קיבלה סיוע בגיבוש וביישום של תוכנית לאומית למבקשי מקלט וסיוע כספי של כ-3.6 מיליון אירו.⁴³ במקומות אחרים הושם דגש על מתן כלים והכשרה לעובדים המקומיים. ההתערבות נרחבת נעשתה גם במלטה: המשרד סייע ליישב מחדש מבקשי מקלט שהגיעו למלטה במדינות אחרות ובמסגרת פיילוט ליישוב מחדש של מבקשי מקלט שהגיעו למלטה במדינות האיחוד (EUREMA).

הרשת האירופית להגירה – EMN (European Migration Network)⁴⁴ הוקמה בשנת 2003 כפיילוט מחקרי כדי לשרת את מוסדות האיחוד ואת המדינות בבואם לקבוע מדיניות. מאז שנת 2008 פעילות הרשת קבועה מתוקף החלטה של המועצה האירופית.⁴⁵ הרשת האירופית מפעילה משרדים וחוקרים בכל אחת מהמדינות ובאמצעותם אוספת מידע על הגירה ומקלט ומכינה דוחות על הנעשה במדינות. ברמה העל-לאומית הרשת מסייעת בארגון כנסים וימי עיון ובהפקת דוחות משותפים העוסקים בשאלות של מדיניות הגירה ובהתמודדות עם מבקשי מקלט, פליטים ומהגרים כדי לסייע בתהליך קבלת ההחלטות במוסדות האיחוד. בשנת 2013 קיבלה הרשת האירופית להגירה תקציב של 6 מיליון אירו.⁴⁶

³⁹ [Regulation \(EU\) No. 439/2010](#) of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, *Official Journal of the European Union*, L. 132/11.

⁴⁰ אתר המשרד האירופי לסיוע למבקשי מקלט – EASO, [What is EASO](#), תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁴¹ שם, [What We Do](#), תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁴² שם, [EASO Work Programme 2013](#), עמ' 7, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁴³ שם, [EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012](#), עמ' 45, יולי 2013, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁴⁴ אתר האיחוד האירופי, [The European Migration network](#), תאריך עדכון: ספטמבר 2008, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁴⁵ [Council Decision of 14 May 2008](#), Establishing a European Migration Network (2008/381/EC), *Official Journal of the European Union*, L. 131/7.

⁴⁶ אתר נציבות האיחוד האירופי, המשרד לענייני פנים, [European Migration network](#), תאריך עדכון: 23 במאי 2013, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.



2.3. ההיבט הכלכלי – קרנות סיוע⁴⁷

בשנת 2005 התקבלה באיחוד האירופי התוכנית הכללית לסולידריות ולניהול של זרימת הגירה (solidarity and management of migration flow). על-פי התוכנית בשנים 2007-2013 יוקצו קרוב לארבעה מיליארד אירו לארבע קרנות שנועדו ליישום המדיניות המשותפת של האיחוד בנושא הגבולות החיצוניים, הגירה ופליטים. מדינות האיחוד מממנות קרנות אלו בשיעורים שונים, כדי להבטיח נשיאה משותפת של כל המדינות בנטל הכלכלי הכרוך בהתמודדות עם הגירה ופליטים. קרן אחת עוסקת בפליטים במישרין, ועליה יובא פירוט בהמשך; השאר מטפלות במבקשי מקלט במסגרת ההתמודדות הכוללת עם מהגרים ועם כניסת זרים למדינה שלא כחוק. אלה הקרנות:

- א. הקרן האירופית לפליטים (European Refugees Fund – ERF);
- ב. קרן ההחזרה האירופית (European Return Fund – RF) מסייעת למהגרים לחזור למדינות מוצאם (חזרה וולונטרית או כפויה);
- ג. הקרן האירופית לאינטגרציה של יוצאי מדינות שלישיות (European Fund for the Integration of Third-Country Nationals – EIF);
- ד. הקרן לגבולות חיצוניים (External Borders Fund – EBF) עוסקת במימון תשתיות וציוד במדינות לשם קיום מערך הגבולות והוויזות האירופי.

הקרן האירופית לפליטים (European Refugees Fund – ERF)⁴⁸ פועלת משנת 2008 על סמך החלטה של הפרלמנט והמועצה האירופית, ומטרתה להקל על מדינות אשר נדרשות להתמודד עם מבקשי מקלט, פליטים ועקורים, מתוך הכרה בכך שלא כל המדינות חוות את אותם קשיים, וחלקן נאלצות להתמודד עם קבוצות זרים גדולות במיוחד או בעלות צרכים מורכבים. בשנים 2008-2013 הקצתה הקרן 700 מיליון אירו לטיפול בפליטים. **ברמה הלאומית** הקרן נותנת מענקים למדינות שמתקשות בהתמודדות עם מבקשי מקלט; התנאי לקבלת מענק הוא גיבוש תוכנית לאומית להתמודדות עם מבקשי המקלט, ובכלל זה בניית מנגנון מתפקד לבחינת בקשות מקלט שעונה על הקריטריונים האירופיים. הקרן מסייעת למדינות להעמיד לרשות פליטים ומבקשי מקלט תנאים הולמים למגורים, מזון, בגדים, טיפול רפואי וסיוע משפטי. כמו כן מושקעים משאבים מהקרן בפיתוח תוכניות להיטמעות חברתית, כלכלית, אזרחית וחינוכית של פליטים ולגיבוש אמצעים למדידת ההיטמעות. **ברמה העל-לאומית** הקרן פועלת לניסוח תוכניות משותפות להתמודדות עם מבקשי מקלט, לעידוד מערכות קשרים בין הגופים המבצעים הרלוונטיים ולניסוח תוכניות פעולה שנתיות שנבחנות בנציבות האיחוד האירופי.

שנה זו (2013) אמורה להיות השנה האחרונה לפעילות הקרנות במתכונת שתוארה לעיל. משנת 2014 עד שנת 2020 **יפעיל האיחוד את הקרן החדשה למקלט והגירה** (New Asylum and Migration Fund – AMF), שתוקצבה ב-3.9 מיליארד אירו.⁴⁹ הקרן החדשה תאפשר ניהול כולל של התמיכות הכספיות,

⁴⁷ שם, [Migration Asylum and Borders](#), תאריך עדכון: 28 ביוני 2013, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.
⁴⁸ שם, [Refugee Fund](#), תאריך עדכון: 4 בינואר 2013, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013; [Commission implementation](#); [Decision](#), 17 במאי 2013, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013; אתר האיחוד האירופי, [European Refugee Fund 2008-](#) 2013, תאריך עדכון: ספטמבר 2010, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.
⁴⁹ אתר נציבות האיחוד האירופי, המשרד לענייני פנים, [Funding Home Affairs Beyond 2013](#), תאריך עדכון: 2 ביולי 2013, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.



מתוך כוונה לייעל את ניתוב הכספים לטיפול בהיבטים שונים של הגירה ופליטות ואת ניצולם ולאפשר בניית תוכניות פעולה לטווח ארוך. הקרן תעסוק במקלט, בהגירה חוקית ובלתי חוקית, באינטגרציה של מהגרים, בהחזרה של מהגרים לא חוקיים, ביישוב מחדש של פליטים במדינות האיחוד ובהפעלת רשת להגירה אירופית (EMN) להעברת מידע ותכנים בין המדינות החברות באיחוד.⁵⁰ הקרן החדשה היא חלק ממהלך נרחב של האיחוד האירופי לצמצם את מספר הקרנות שעוסקות בענייני פנים.

⁵⁰ אתר המשרד האירופי לסיוע למבקשי מקלט – EASO, [EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012](#), עמ' 44.



3. סקירה משווה – המדיניות כלפי מבקשי מקלט ופליטים במדינות נבחרות באיחוד האירופי

בפרק זה תובא סקירה משווה של שש מדינות אירופיות – שבדיה, גרמניה, הולנד, צרפת, בריטניה ויוון. המדינות האירופיות שנבחרו מייצגות מדינות הנדרשות להתמודד עם מעמסה משמעותית של מבקשי מקלט ופליטים. בארבע המדינות הראשונות – שבדיה, גרמניה, הולנד וצרפת – יש שיעורים גדולים למדי של מי שנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים (בין 12.61 ל-4.10 איש מאוכלוסיית היעד על כל 1,000 תושבי המדינה, וראו טבלה ב' בנספח מס' 1); בבריטניה שיעורם אינו גדול במיוחד אך מספרם המוחלט גדול; יוון נדרשה לאחרונה להתמודד עם גלי הגירה מסוריה ומדינות צפון אפריקה, וקיבלה סיוע רב מהאיחוד האירופי. כפי שצוין בפתח המסמך, המידע המוצג כאן, לרבות הנהלים, הנתונים, הזכויות וההגבלות, נלקח ממסמכים רשמיים של המדינות ושל מוסדות האיחוד האירופי. אין בסקירה זו כדי לעמוד על היישום של המדיניות המוצגת, על היקף התמיכה, על הקשיים במימוש הזכויות ועל קשיים מהותיים שמציינים ארגוני מגזר שלישי בין-לאומיים ומקומיים ומבקשי המקלט עצמם והביקורת שהם מותחים.

3.1. שבדיה

מועצת ההגירה של שבדיה (Swedish Migration Board) היא הרשות האחראית לטיפול באזרחים זרים המבקשים להגיע לשבדיה למטרות עבודה, לימודים, ביקור או הגירת קבע, וכן זרים המבקשים לקבל בשבדיה הגנה מרדיפות וממצבי עימות במדינות מוצאם.⁵¹ בשבדיה אפשר לקבל הגנה לפי ארבע קטגוריות עיקריות: פליטות, subsidiary protection, הגנה מטעמים אחרים והגנה מטעמים הומניטריים.⁵² כמו כן שבדיה מקבלת מאז שנות ה-50 מכסה שנתית של פליטים שהוכרו במדינות אחרות (בשנים האחרונות כ-2,000 איש בשנה) ונותנת להם מעמד וסיוע נרחב.⁵³ במהלך בדיקת הבקשות מבקשי המקלט נחשבים למי שאינם בני-הרחקה והם מקבלים תמיכה ממשלתית, ובכלל זה סיוע כספי ודיוור במימון המדינה. בסעיף זה יפורטו סוגי ההגנה הניתנים בשבדיה, ולאחר מכן יוצגו בהרחבה שלבי הליך ההגשה של בקשת מקלט, התמיכה שמבקשי המקלט מקבלים בזמן ההמתנה להחלטה בבקשות וההגבלות המוטלות עליהם. לא יידונו הזכויות של מי שהוכרו כפליטים וקיבלו מעמד במדינה.

כאמור, בשבדיה אפשר לקבל הגנה לפי ארבע קטגוריות.⁵⁴ לראשונה שייכים פליטים שעונים על התנאים המפורטים באמנת האו"ם לפליטים, ובהם רדיפה אישית על רקע גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית. הקטגוריה השנייה – subsidiary protection – מבוססת על דירקטיבה של האיחוד האירופי, וזכאים לה מי שנשקפת סכנה לחייהם או לשלומם בשל חשש לעונש במדינת המוצא, ובכלל זה הוצאה להורג, עינויים, יחס לא אנושי וסיכוי ממשי להיפגעות בשל עימות צבאי. ההגנה השלישית נובעת מהחקיקה בשבדיה (Swedish Aliens Act), המרחיבה את הטעמים לקבלת

⁵¹ אתר מועצת ההגירה של שבדיה, [About the Migration Board](#), תאריך עדכון: מרס 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.

⁵² שם, [Asylum Regulation](#), תאריך עדכון: מאי 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.

⁵³ שם, [The Refugee Quota](#), תאריך עדכון: יוני 2011, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013. נתונים על גודל המכסות במהלך השנים: [Residence Permits Granted 1980-2012 – Refugees](#), תאריך עדכון: יולי 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.

⁵⁴ אתר מועצת ההגירה של שבדיה, [Asylum Regulation](#), תאריך עדכון: מאי 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.



הגנה למצבי סכנה כלליים במדינה, ולא בהכרח חשש אישי. נכללים בה עימותים, אלימות, מחאות חריפות ואף אסונות טבע. כמו כן, בנסיבות הומניטריות חריגות שבדיה נותנת אשרות שהייה ליחידים שאינם מתאימים לקטגוריות האחרות ואינם זקוקים להגנה מרדיפה, אך מבקשים להישאר בשבדיה מסיבות אישיות כמו מצב בריאותי הדורש המשך טיפול או התאקלמות בשבדיה. מי שפתח בהליכי זכאות לקבלת אחד מסוגי ההגנה שלעיל על-פי רוב מקבל היתר שהייה קבוע (Permanent Residence Permit –PUT), שאינו מוגבל בזמן, עד להכרעה בבקשת המקלט שלו. במקרים מסוימים ניתן היתר שהייה מוגבל בזמן, אולם לשנה לכל הפחות.

הליך בקשת המקלט מתחיל עם הגשת הבקשה בגבול כשמבקש המקלט מגיע לשבדיה, או באחת משש היחידות הייעודיות של מועצת ההגירה הפועלות במדינה.⁵⁵ תחילה המועצה מחליטה אם בקשת המקלט תיבחן בשבדיה או במדינה אחרת (על סמך רגולציית דבלין), ומנפה מקרים שבהם בוודאות אין עילה למתן מקלט (לדוגמה מגיש הבקשה הוא אזרח האיחוד האירופי). לאחר מכן מתנהל הליך החקירה וההכרעה, שבו מבקש המקלט מוזמן לכמה מפגשים במועצת ההגירה הנקבעים מראש. בהליך החקירה יידרש מבקש המקלט לאמת את זהותו, להציג מסמכים אמינים, לספר על הסיבות לבקשת המקלט ולמסור טביעות אצבעות. הוכחת הזהות והצגת מסמך הנושא תמונה של האדם הם שלבים הכרחיים לבחינת בקשת המקלט, וסירוב לשתף פעולה עלול לפגוע בבחינת הבקשה ולמנוע ממבקש המקלט זכויות.⁵⁶ בהליך בקשת המקלט מבקש המקלט רשאי לקבל ייעוץ וסיוע משפטי ציבורי חנם מיועצים מיוחדים במועצה שנבחרים בעבור מבקשי המקלט. מבקש מקלט רשאי לבחור יועץ אחר ולשלם לו מכיסו. מועצת ההגירה מספקת מתורגמנים למבקשי המקלט במהלך הראיונות האישיים. מועצת ההגירה מעידה בפרסומיה כי היא שואפת להשלים את הליך בחינת בקשת המקלט בתוך שלושה חודשים, אלא אם כן מתעורר קושי להוכיח את זהותו של האדם או יש גל הגירה גדול במיוחד.

זכויות וחובות של מבקשי מקלט – כמה ימים לאחר הגשת בקשת המקלט יקבל המבקש כרטיס זיהוי – LMA Card – המאשר את מעמדו כמבקש מקלט ומאפשר לו להזדהות כמבקש מקלט בבואו לקבל שירות ותמיכה מרשויות המדינה.⁵⁷ הזכויות של מבקש המקלט:

- **דיור**⁵⁸ – מועצת ההגירה מספקת דיור זמני למבקשי המקלט במרכזי קלט ובדירות בתוך בנייני מגורים רגילים בערים קטנות ובינוניות ברחבי שבדיה. מבקשי מקלט שיש להם כסף נדרשים לשלם בעבור השהות, אולם בעבור מי שאין ביכולתו לשלם הדיור חנם. המקום שאליו יועבר מבקש המקלט נקבע על-פי זמינות הדירות ועל-פי שיקולי המועצה, ולמבקש המקלט אין זכות להחליט באיזו עיר יגור. כמו כן, אפשר שבמהלך השהות בדיור הציבורי הזמני יאלץ מבקש המקלט לעבור בין דירות או מרכזים. מבקש מקלט שמגיע בגפו על-פי רוב חולק חדר עם אדם אחר. משפחות מקבלות חדר משלהן, אך בשעת הצורך עליהן לחלוק דירה עם משפחות אחרות. מי שמתגורר בדירה בקהילה ולא במרכזי קלט אחראי בעצמו לניקיון הדירה, לבישול ולתחזוקה הכללית. במרכזי קלט המרכז הוא שמספק את המזון. דיור במימון המדינה ניתן למי שבקשתו

⁵⁵ אתר מועצת ההגירה של שבדיה, [Examining Your Asylum Application](#), תאריך עדכון: ספטמבר 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.

⁵⁶ שם, [Show Who You Are and Prove Your Identity](#), תאריך עדכון: יולי 2011, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.

⁵⁷ שם, [LMA card](#), תאריך עדכון: נובמבר 2010, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.

⁵⁸ שם, [Accommodation](#), תאריך עדכון: פברואר 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013; שם, [Housing and Financial Assistance](#), תאריך עדכון: ינואר 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.



נתונה בהליכי בדיקה, ועם קבלת אשרת השהייה בדרך כלל יידרש מבקש המקלט לעזוב את מערך הדיוור, אלא אם כן הוא בטיפול רשויות הרווחה והתעסוקה, ואז הוא רשאי להמשיך לגור בדיוור הזמני עד שיימצא לו פתרון דיוור הולם אחר.

מבקשי מקלט יכולים לוותר על הזכות לדיוור זמני במימון ממשלתי ולבחור לגור אצל קרובים או לשלם בעצמם על דיוור במקום שברחו.

בינואר 2013 שהו כ-26,000 מבקשי מקלט בדיוור של מועצת ההגירה השבדית במימון המדינה, וכ-1,700 מבקשי מקלט שהו במתקנים ציבוריים אחרים (למשל בתי-חולים ופנימייות). כ-15,000 מבקשי מקלט בחרו בדיוור עצמאי.

- **תעסוקה**⁵⁹ – במהלך שהותם בשבדיה ועד להכרעה בבקשתם מבקשי המקלט יכולים לקבל היתר עבודה. היתר עבודה ניתן לכל מי שמחזיק בכרטיס LMA, ומי שאינו מחזיק בכרטיס (למשל בשל מסירת פרטים חלקיים או מניעה לדון בבקשתו על סמך רגולציית דבלין) יכול לפנות באופן פרטני ולבקש אשרת עבודה. מבקש מקלט שמוצא עבודה חייב להודיע על כך למועצת ההגירה, ועל מעסיקו לאשרר זאת ולציין את תקופת ההעסקה הצפויה. זכויות כגון זכאות לקצבת מחיה יידונו מחדש בהתחשב במצב התעסוקה של מבקש המקלט. כמו כן מבקש המקלט חייב לפנות אל רשויות המס ולקבל מספר לתיאום מס כדי לקבל את זכויותיו הסוציאליות והבריאותיות כעובד. הפנייה אל רשויות מס והרישום במערכת הכרחיים כדי לקבל בעתיד אשרות שהייה קבועות ולהוכיח מסוגלות כלכלית. בין היתר הדבר עשוי לעזור למבקשי מקלט שבקשתם נדחתה אך הם מבקשים להישאר בשבדיה על בסיס היתר עבודה.

- **סיוע כספי**⁶⁰ – מועצת ההגירה נותנת סיוע כספי למבקשי המקלט על-פי מצבם הכלכלי והשירותים האחרים שהם מקבלים. הקצבות ניתנות על בסיס תחשיב יומי, והן מחושבות על פי גיל מבקש המקלט, מספר הילדים במשפחתו וסוג המגורים – במרכז קלט המספק מזון או בקהילה. הקצבה היומית אמורה להספיק לצרכים כגון מזון, ביגוד, טיפול רפואי, טיפולי שיניים ופעילויות פנאי. מבקש מקלט שמצא עבודה יכול להגיש בקשה לקצבת דיוור חודשית, בתנאי שצפוי שיעבוד יותר משלושה חודשים והוא בוחר לגור במקום שאין בו דיוור במימון המדינה. גם במקרה זה יחידים ובעלי משפחות מקבלים קצבות שונות. עם קבלת הקצבה על מבקש המקלט לדווח על הכסף שברשותו ועל נכסיו, וכן לדווח אם חל שינוי ביכולתו הכלכלית והוא מוצא עבודה. אפשר להפחית את סכום הקצבה של מבקש מקלט שאינו משתף פעולה עם מועצת ההגירה.

- **טיפול רפואי**⁶¹ – מבקשי מקלט זכאים לקבל טיפול רפואי בשעת חירום ושלא בשעת חירום במרכזי בריאות אזוריים, בתי-חולים ובמרפאות שיניים בתשלום סמלי. מבקש מקלט שזקוק לטיפול רפואי במצב חירום רשאי לפנות בעצמו לחדרי מיון ולמרכזים לרפואה דחופה, ובסוף הטיפול עליו לשלם תמורת הטיפול; עשויים להיות הבדלים בין בתי-החולים בסכום התשלום. מבקשי מקלט שזקוקים לטיפול בקהילה פונים אל משרד מקומי שאחראי לשירותי הבריאות

⁵⁹ שם, [Working while Seeking Asylum](#), תאריך עדכון: פברואר 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.
⁶⁰ שם, [Housing and Financial Assistance](#), תאריך עדכון: ינואר 2013, תאריך כניסה: 15 בספטמבר 2013.
⁶¹ שם, [Your Right to Health and Medical Care](#), תאריך עדכון: מרס 2011, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2013.



האזורים ובו מחליטים להיכן להפנותם. מבקשי מקלט שמופנים על-ידי משרד הבריאות המקומי זכאים לשירותים רפואיים: בדיקת רופא, שירותי מעבדה, בדיקת אחות, רכישת תרופות מרשם, טיפולי שיניים, הסעה רפואית וכן שירותים לנשים הרות בתחנות לטיפול באם ובילד. מבוגרים המחזיקים בכרטיס LMA נדרשים לשלם בעבור שירותים רפואיים אלו, אולם הטיפולים מסובסדים והתשלום אינו גדול. מי שבוחר ללכת לרופא פרטי או שלא באמצעות המשרד נדרש לשלם את מלוא העלות. ילדים מתחת לגיל 18 זכאים לאותם שירותי הבריאות שזכאים להם ילדי שבדיה ובאותו תשלום; שירותים רבים ניתנים לילדים ללא תשלום. מועצת ההגירה השבדית משפה את משרדי הבריאות המקומיים בגין הוצאות הטיפול במבקשי מקלט קטינים.⁶² מועצת ההגירה קבעה רף לתשלומי בריאות למבקשי מקלט, ואם במהלך חצי שנה מבקש המקלט נדרש להוציא סכום גדול, הוא יכול להגיש בקשה למועצת ההגירה ולקבל החזר על חלק מהוצאותיו הרפואיות. המכסה הכספית היא מכסה אישית, ואינה תלויה במספר הנפשות במשפחה הגרעינית.

- **חינוך**⁶³ – לכל הילדים מבקשי המקלט יש זכות ללמוד בבתי-ספר ובגנים מגיל שנה ועד לגמר הלימודים בבית-ספר תיכון. תנאי הלימוד ומסגרות הלימוד זהים לתנאים ולמסגרות של ילדים מקומיים, והאחריות למציאת מקום בעבורם מוטלת על הרשויות המוניציפליות שבתחומיהן הם מתגוררים. ילדים מבקשי מקלט זכאים להשתתף בכל השיעורים גם אם אינם דוברים שבדית, וכן זכאים לקבל שיעורי שפה וחונכות בשפת אמם כדי לעזור להם ולהשלים פערים. כמו מתלמידים שבדים גם מתלמידים מבקשי מקלט נדרשת רמה מסוימת של ציונים כדי להתחיל בלימודי תיכון. מי שאינו עומד בה רשאי להשתתף בקורסי הכנה והכוונה לקראת שוק העבודה במימון המדינה. בני נוער מבקשי מקלט זכאים להשתתף בקורסים ללימוד השפה השבדית במסגרת קורסי ההכנה.

- **קטינים בלתי מלווים**⁶⁴ – קטינים בלתי מלווים שמגיעים לשבדיה מקבלים, נוסף על זכויות ותמיכות שמקבלים כל הילדים מבקשי המקלט, סיוע משירותי הרווחה, נקבע להם אפטרופוס, והם מורשים לבקש ולקבל בעבור עצמם קצבאות קיום. תפקידו של האפטרופוס הוא ללוות את הקטין בתהליכי הגשת בקשת המקלט ויצירת קשר עם מועצת ההגירה השבדית. הקטין אינו גר עם האפטרופוס ואינו מקבל ממנו תמיכה כלכלית. שירותי הרווחה הם שמופקדים על רווחתו של הקטין, ובין היתר עליהם למצוא לו מקום מגורים הולם – עם קרובי משפחה, במשפחת קלט או אומנה או בפנימייה. קטין בלתי מלווה מעל גיל 16 יכול לקבל הקצבה יומית ממועצת ההגירה, וקטין מתחת לגיל 16 יעשה זאת בתיווך האפטרופוס ובניהולו. במהלך הבחינה של בקשת מקלט של קטין בלתי מלווה, מועצת ההגירה השבדית מנסה לאתר את הוריו או קרובים אחרים מדרגה ראשונה ומשתדלת לאחד את הקטין עם משפחתו – במדינת המוצא, במדינה שלישית או בשבדיה. אם נמצא כי לקטין יש בני משפחה במדינה שבה נשקפת סכנה לחייו,

⁶² שם, [Children in the Asylum Process](#), תאריך עדכון: יולי 2012, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2013.

⁶³ שם; שם, [School](#), תאריך עדכון: אוקטובר 2011, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2013.

⁶⁴ שם, [Unaccompanied Minors](#), תאריך עדכון: יולי 2011, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2013; שם, [For Children – Without Parents](#), תאריך עדכון: אוקטובר 2011, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2013.



מועצת ההגירה תאפשר לבני משפחתו של הקטיין להגר לשבדיה ותיתן להם אשרת שהייה. בזמן בדיקת הבקשה וחיפוש קרובי המשפחה אפשר שתינתן לקטיין אשרת שהייה זמנית.

דחייה של בקשת המקלט ויציאה משבדיה⁶⁵ – כאשר מועצת ההגירה השבדית מחליטה לדחות בקשת מקלט, עומדים לרשות מבקש המקלט שלושה שבועות לצאת מהמדינה, אלא אם כן הוא מגיש ערעור בזמן הזה. הערעור מוגש למועצת ההגירה, ואם היא מחליטה להשאיר את ההחלטה על כנה, הערעור עובר לבית-המשפט להגירה. אם גם בית-המשפט פוסק שבקשת המקלט נדחית, על מבקש המקלט לעזוב את המדינה בתוך שלושה שבועות מקבלת החלטה. סירוב לתת מקלט תקף ארבע שנים. מבקשי מקלט שמקבלים את החלטת המועצה ומשתפים עמה פעולה מקבלים סיוע בתכנון יציאתם מהמדינה, ובכלל זה קניית כרטיסי טיסה, סיוע ביצירת קשרים במדינת המוצא ומענק כספי ליוצאים למדינות מסוימות. על-פי רוב חזרה וולונטרית נעשית בתוך כחודש, אולם מועצת ההגירה יכולה לאשר ארכה בנסיבות מיוחדות. עד ליציאה מהמדינה מבקשי המקלט שסורבו זכאים להמשיך לקבל קצבאות יומיות, דיוור במימון המדינה, טיפולים רפואיים ושירותי חינוך, וכן להמשיך לעבוד. מבקשי מקלט שסורבו ושאינם משתפים פעולה עם הרשויות – אפשר לפגוע בקצבאות ובזכויות המגיעות להם, לדרוש מהם להתייבב בקביעות במשרדי ההגירה, לקחת את דרכונם ואף להחזיקם במתקני משמורת (detention). מבקשי מקלט מסורבים שאינם מתייבבים מיוזמתם נכנסים אל רשימת המבוקשים של המשטרה, וזו רשאית להשתמש בכוח כדי לעצור אותם ולהבטיח את יציאתם מהמדינה.

3.2. גרמניה

הטיפול במבקשי מקלט בגרמניה נחלק בין המשרד הפדרלי להגירה ולפליטים (The Federal Office for Migration and Refugees) ובין משרדי ההגירה המקומיים, הפועלים ברמת המדינות (Länder).⁶⁶ המשרד הפדרלי אחראי בלעדית לכל הליך בקשת המקלט, וכן אחראי לטיפול במבקשי המקלט בשבועות הראשונים להימצאותם בגרמניה. על המשרדים המקומיים לדאוג למבקשי המקלט לאחר תקופה ראשונית זו, עם התמקמותם במדינות, ובין היתר אחראים לאשרות שהייה שלהם, לדיוור ולשירותי רווחה. כאשר המשרד הפדרלי מכריע בבקשת מקלט של אדם, המשרד המקומי מחויב לקבל את ההחלטה ולפעול ליישומה.

בגרמניה אפשר לקבל הגנה על סמך ארבע קטגוריות: מעמד פליט על-פי אמנת האו"ם לפליטים; subsidiary protection על-פי החקיקה האירופית; subsidiary protection על-פי החוק הלאומי; מקלט פוליטי על-פי חוק-היסוד של גרמניה.⁶⁷ מקלט פוליטי הוא זכות יסוד המוקנית על-פי חוק-היסוד,⁶⁸ והוא ניתן למי שהופרו זכויותיו עקב דעותיו הפוליטיות, אמונתו או בחירתו הדתית. הכללים למתן subsidiary protection בגרמניה חופפים חלקית לחקיקה האירופית. היא ניתנת לזרים שיש חשש אישי לחייהם או

⁶⁵ שם, [If your application is refused](#), תאריך עדכון: נובמבר 2012, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2013.

⁶⁶ אתר המשרד הפדרלי להגירה ולפליטים של גרמניה, [Local immigration offices](#), תאריך עדכון: מאי 2011, תאריך כניסה: 17 בספטמבר 2013.

⁶⁷ שם, [Asylum and refugee protection](#), תאריך עדכון: מאי 2011, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁶⁸ [היסוד לאנליטי](#), עדכון הגרסה: אוקטובר 2010, תאריך כניסה: 17 בספטמבר 2013. יצוין כי לחוק-היסוד של גרמניה יש מעמד של חוקה.



לחירותם אם יחזרו למדינת המוצא, אך גם במצבים של סיכון חיים עקב טיפול רפואי ירוד במדינת המוצא, למשל. ככלל, subsidiary protection ניתנת בגרמניה רק לאחר דחיית בקשה למעמד פליטות.⁶⁹ כמו כן גרמניה קבעה מכסה לקליטת כ-300 פליטים בשנה שהוכרו במדינות אחרות ועוברים לגרמניה לשם יישוב מחדש בסיוע נציבות האו"ם לפליטים.⁷⁰ כאמור, מסמך זה אינו עוסק בהבדלים בין סוגי ההגנה והזכויות המוקנות מכוחן אלא בשלבי בקשת המקלט ובזכויות והחובות בזמן ההמתנה להכרעה בבקשת המקלט.

הליך בקשת המקלט מתחיל עם הגעת הזר לגרמניה. הוא יכול להודיע לאנשי ביקורת הגבולות על רצונו לבקש מקלט או לגשת לאחר הכניסה למדינה אל המשרדים העוסקים בנושא ולהצהיר שהוא מבקש מקלט.⁷¹ בשני המקרים יופנה הזר אל מרכז קלט ראשוני, ושם הוא ישהה בשבועות הראשונים ויחל הטיפול בבקשת המקלט שלו. לאחר הקליטה במרכז הקלט הראשוני יופנה הזר אל המשרד הפדרלי שמרכז הקלט מסונף אליו, ובו הוא יצטרך למלא את טופסי בקשת המקלט ולנהל את המשך ההליכים בבקשתו. מבקש המקלט חייב להיות נוכח בהגשת הבקשה הנוגעת לו בסניף של המשרד הפדרלי, והוא נדרש למסור פרטים אישיים, טביעות אצבעות ותצלום.⁷² בתוך שלושה ימים ממילוי הבקשה יקבל הזר אישור שהייה בגרמניה, ויצטרך לחדש אותו בכל שלושה או שישה חודשים עד להכרעה בעניינו.⁷³ השלבים הבאים בהליך הם שימוע (ריאיון) בנוכחות מתורגמן, שבו על מבקש המקלט לספר את סיפורו האישי ואת הסיבות שהובילו אותו לבקש מקלט. הריאיון מוקלט, ואם הוא נערך בסיוע מתורגמן, עותק של תמליל הריאיון יימסר למבקש המקלט. הטיפול במקלט. הטיפול במקלט מיוחדים, ובהם קטינים בלתי מלווים, קורבנות עינויים ומבקשי מקלט על רקע מגדר, מסור בידי פקידים מיוחדים שקיבלו הכשרה פסיכולוגית נרחבת יותר מההכשרה הרגילה.⁷⁴ ההכרעה בעניינו של מבקש המקלט נמסרת לו בכתב, ואם הדבר דרוש – בתרגום, ועמה נמסר מידע על סיוע משפטי ועל המשך ההליך: הישארות בגרמניה או חזרה למדינת המוצא. מבקש מקלט שבקשתו התקבלה מקבל אישור שהייה לשלוש שנים, ואחריהן נבחנת האפשרות לתת לו אישור שהייה קבוע.⁷⁵ מבקש מקלט שבקשתו נדחתה נדרש לעזוב את גרמניה בתוך חודש או שבוע (ראו להלן על דחייה של בקשת המקלט ויציאה מגרמניה).

זכויות וחובות של מבקשי מקלט – משרדי ההגירה המקומיים והרשויות המקומיות במדינות הם שמופקדים על רווחתם של מבקשי המקלט לאחר התקופה הראשונית, ועל כן הזכויות והחובות של מבקשי המקלט בגרמניה אינם אחידים. עם זאת, חוק המקלט הגרמני (Asylum Seekers' Benefit Act – AsylbLG) קובע כי יש לספק למבקשי המקלט את הצרכים הבסיסיים למגורים, מזון, ביגוד, חימום, טיפול רפואי (לרבות היריון ולידה) ודמי כיס לצרכים אישיים.⁷⁶

⁶⁹ שם, [Definitions and Types of Subsidiary Protection](#), תאריך עדכון: מאי 2011, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁷⁰ שם, [Annual Policy Report 2012 for the European Migration Network \(EMN\)](#), עמ' 94.

⁷¹ שם, [Distribution of Asylum Applicants](#), תאריך עדכון: פברואר 2013, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁷² שם, [Hearing and Decision, How to Make an Application](#), תאריך עדכון: מאי 2011, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁷³ [Asylum Procedure Act \(AsylbLG\)](#), sec.63, at the Federal Ministry of Justice website.

⁷⁴ אתר המשרד הפדרלי להגירה ולפליטים של גרמניה, [Asylum Officers](#), תאריך עדכון: מאי 2011, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁷⁵ שם, [Legal Consequences of the Decision](#), תאריך עדכון: ינואר 2011, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁷⁶ שם, [Asylum-Seekers Benefits Act](#), תאריך עדכון: מאי 2011, תאריך כניסה: 2 באוקטובר 2013.



- **דיור** – בתקופה הראשונה ישהה מבקש המקלט במרכזי קלט ראשוניים פרק זמן של שישה שבועות עד שלושה חודשים.⁷⁷ חלוקת מבקשי המקלט למרכזי הקלט נעשית באמצעות מערכת ממוחשבת (EASY), ומובאים בה בחשבון כמה קריטריונים:⁷⁸ התפוסה במרכזי הקלט; קרבת מרכז הקלט לשלוחה מסוימת של המשרד הפדרלי המתמחה בטיפול במבקשי מקלט ממדינה מסוימת; ניצול מכסת הקליטה בכל מדינה (בכל שנה מוקצית לכל אחת ממדינות גרמניה מכסה לקליטת מבקשי מקלט המתבססת על גודל האוכלוסייה בה ועל סך התקבולים שלה ממסים). לאחר שלושה חודשים, אם טרם התקבלה הכרעה בבקשת המקלט, יועבר מבקש המקלט אל מגורים משותפים באחריות המדינות.⁷⁹ מבקש מקלט שמעוניין לגור במגורים עצמאיים נדרש להוכיח לרשויות את יכולתו להתקיים מבחינה כלכלית כך שהמגורים מחוץ למרכזים המשותפים לא יהיו כרוכים ציבורית נוספת.
- **תעסוקה**⁸⁰ – מבקשי מקלט אינם רשאים לעבוד בשנה הראשונה לשהותם בגרמניה, ובפרט בעת השהות במרכזי הקלט הראשוניים. לאחר שנה הם יכולים להגיש בקשה לרשויות התעסוקה ולקבל הצעות עבודה על סמך "עקרון העדיפות", שלפיו מבקשי מקלט יועסקו רק אם העבודה לא יכולה להתבצע בידי גרמנים, אזרחי האיחוד האירופי או אזרחים זרים השהים זמן ממושך יותר בגרמניה ובעלי אשרות.
- **סיוע כספי וסוציאלי**⁸¹ – גרמניה נותנת סיוע כלכלי למבקשי המקלט, ובכלל זה שירותים, שוברים לשירותים וקצבאות. סכום הקצבאות וסל השירותים נקבעים על-פי גיל, מספר בני המשפחה וצרכים חריגים. הסיוע ניתן מאז שנת 1993 והוא מעוגן בחוק הגרמני למתן תמיכות למבקשי מקלט. ביולי 2012 פסק בית-המשפט החוקתי הפדרלי של גרמניה כי יש להגדיל במידה ניכרת את הקצבאות והתמיכות הכספיות למבקשי המקלט, משום שסכומי הקצבה אמורים לאפשר למבקשי המקלט לרכוש שירותים בסיסיים ועליהם להתאים לרמת המחיה בגרמניה ולמה שנחשב בגרמניה לצרכים בסיסיים. בעקבות זאת תוקן מבנה הקצבאות למבקשי מקלט ונקבעה להם דרגת זכאות גבוהה יותר. סיוע מהביטוח הלאומי ניתן למבקשי מקלט רק לאחר ששהו בגרמניה שנתיים לפחות.
- **הגבלות תנועה**⁸² – החוק מאפשר להגביל את תנועתם ואת מקום מגוריהם של מבקשי מקלט, והרשויות יכולות לקבוע שיתגוררו במחוז מסוים. במקרה כזה יהיו מבקשי המקלט רשאים לצאת מהמחוז למחוזות אחרים או למדינות אחרות בגרמניה רק באישור ולתקופות קצרות. עם זאת, לאחרונה, בשל מחאות גוברות, כמה מדינות בגרמניה החליטו להקל את התנועה, ויש בהן

⁷⁷ [Asylum Procedure Act \(AsyIVfG\)](#), sec.47.

⁷⁸ אתר המשרד הפדרלי להגירה ולפליטים בגרמניה, [Distribution of Asylum Applicants](#), תאריך עדכון: פברואר 2013, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁷⁹ [Asylum Procedure Act \(AsyIVfG\)](#), sec.53.

⁸⁰ *Ibid.*, sec.61.

אתר המשרד הפדרלי להגירה ולפליטים של גרמניה, [Annual Policy Report 2012 for the European Migration Network](#), (EMN), 3 בספטמבר 2013, עמ' 20, תאריך כניסה: 2 באוקטובר 2013.

⁸¹ שם, עמ' 46.

⁸² שם, עמ' 20, 46-47;

[Asylum Procedure Act \(AsyIVfG\)](#), sec.56-60



שביטלו את ההגבלות. מבקש מקלט שמפר את הגבלות התנועה עלול להיות נתון להליכים, הטיפול בבקשת המקלט שלו עשוי להתעכב ואפשר שאף יושם במתקן משמורת.

דחייה של בקשת המקלט ויציאה מגרמניה⁸³ – מבקש מקלט שבקשתו נדחתה יכול לערער על ההחלטה לפני ארבע ערכאות בגרמניה ושתי ערכאות באיחוד האירופי. הפנייה אל הערכאות תיעשה על-פי ההיררכיה הקבועה ביניהן, והעילות להגשת הערעור שונות בכל ערכאה. בחלק מהערכאות הפונה חייב להסתייע בעורך-דין. הערכאות הגבוהות ביותר שאפשר לפנות אליהן הן בית-המשפט החוקתי הפדרלי של גרמניה ובית-המשפט האירופי לזכויות אדם. מי שנקבע כי אינו זכאי לבקשת מקלט, מוצא כנגדו צו יציאה מגרמניה, ועליו לעזוב את המדינה בתוך חודש ימים. מי שנמצא כי בקשת המקלט שלו "בוודאות אינה מבוססת" נדרש לעזוב את גרמניה בתוך שבוע ימים.⁸⁴

3.3. הולנד

הטיפול במבקשי מקלט בהולנד נחלק בין המשרד לשירותי הגירה והתאזרחות (IND – Immigration and Naturalisation Service), שאחראי להליך בקשת המקלט וההכרעה בו, ובין הסוכנות המרכזית לקליטת מבקשי מקלט (COA – Central Agency for the Reception of Asylum Seekers), שאחראית לדאגה לרווחתם של מבקשי המקלט, ובעיקר לשיכונם במרכזי קלט.⁸⁵ אפשר לקבל מקלט בהולנד על-פי קריטריונים של אמנת האו"ם לפליטים, בשל עזיבת מדינת המוצא עקב חוויות טראומטיות, בשל קרבה משפחתית לאדם שקיבל הגנה בהולנד ובשל מצב מסוכן במדינת המוצא. הולנד נותנת אשרות שהייה זמניות כאשר קשה להכריע בבקשה והיתרי שהייה במקרים הומניטריים. כמו כן מתנהל דיון חוזר במעמד של חלק ממקבלי ההגנה לאחר חמש שנים.⁸⁶

הליך בקשת המקלט⁸⁷ – בהולנד הגשת בקשת המקלט והקבלה למרכזי הקלט כרוכים זה בזה. יש שני סוגי הליכים: הליך כללי והליך מורחב. בהליך הכללי כלל הטיפול בבקשה, הראיונות וההכרעה בבקשה אמורים להסתיים בתוך 8 עד 14 ימים מהרישום הראשוני. בהליך המורחב נדונות בקשות שאי-אפשר להכריע בהן בפרק הזמן הזה. כמחצית מבקשות המקלט בהולנד מטופלות בהליך הכללי, וההכרעה בהן ניתנת בתוך כשבועיים. מבקש מקלט שהגיע להולנד מתחיל את ההליך בהצהרה על כוונתו להגיש בקשה למקלט בשדה התעופה הראשי באמסטרדם או בתחנה של משטרת הזרים.⁸⁸ ביומיים שלאחר מכן נעשה רישום ראשוני, ובכלל זה לקיחת טביעות אצבעות וצילום. בזמן הזה מבקש המקלט שוהה באחד ממרכזי הקלט הראשוניים. במרכזי הקלט הוא מקבל מידע על הליך בקשת המקלט מן המועצה ההולנדית לפליטים (VWN), נפגש עם עורך-דין, מחויב בבדיקה לאבחון שחפת ונבדק אצל אחות, ואם יש צורך –

⁸³ אתר המשרד הפדרלי להגירה ולפליטים של גרמניה, [Complaint Procedure](#), תאריך עדכון: מאי 2011, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.

⁸⁴ שם, [Legal Consequences of the Decision](#), תאריך עדכון: ינואר 2011, תאריך כניסה: 1 באוקטובר 2013.
⁸⁵ אתר הסוכנות המרכזית לקליטת מבקשי מקלט בהולנד, [About COA](#), [Chain and Collaborative Partners](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.

⁸⁶ אתר שירותי ההגירה והאזרחות בהולנד, [Asylum](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.
⁸⁷ שם, [How Do You Apply for Asylum?](#), [Information about the General Asylum Procedure, the Extended](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.

⁸⁸ תחנה של Aliens Police היושבת ב-Ter Apel.



אצל רופא. במסגרת בחינת הבקשה מבקש המקלט עובר ריאיון התחלתי וריאיון מורחב, ובהם מוגשים הטפסים המלאים לבקשת המקלט והזר מסביר מדוע ביקש ממקלט. הראיונות נערכים על-פי רוב בנוכחות מתורגמן, ובמקרים חריגים – בסיוע טלפוני של מתורגמן. בתום שני הראיונות, כעבור שבועיים לכל היותר, מתקבלת הכרעה בבקשה או שהיא מועברת להליך המורחב. **מי שבקשתו נדונה בהליך המורחב מופנה אל מרכזי קלט לשהייה ארוכת טווח (azc), וההליכים בענייניו נמשכים. ההליך המורחב יימשך חצי שנה לכל היותר, ובסיומו אמורה להתקבל הכרעה.**

זכויות וחובות של מבקשי מקלט – שירותי ההגירה והאזרחות מנפיקים למבקשי המקלט, הן בהליך הכללי והן בהליך המורחב, כרטיס זיהוי זמני המאשר את מעמדם האזרחי כמבקשי מקלט.⁸⁹ שאר הטיפול בהם, ובכלל זה דיור, מזון, שירותי בריאות, קצבאות מחיה וחינוך, ניתן באמצעות הסוכנות המרכזית לקליטת מבקשי מקלט, המפעילה יותר מ-30 מרכזי קלט בעלי מאפיינים שונים, כפי שיפורט בהמשך.⁹⁰

- **דיור** – כל מבקשי המקלט בהולנד מופנים למרכזי קלט, ולא מתאפשר להם לגור בדירות בקהילה במימון המדינה או לקבל סיוע בתשלום שכר דירה. שלושה מרכזי קלט הם מרכזים ראשוניים לימים אחדים עד שבועיים, ו-28 מרכזים הם מרכזים רגילים לשהייה ארוכת טווח. כמו כן יש ארבעה קמפוסים לקטינים בלתי מלווים ומרכזים למשפחות שבקשת המקלט שלהן סורבה אך אין לגרשן, ומתקנים שבהם התנועה מוגבלת למי שאינם משתפים פעולה עם הרשויות או שצריכים לצאת את המדינה.⁹¹ זכאים להשתכן במרכזי קלט מי שהגישו בקשת מקלט בפעם הראשונה ומי שהגישו בקשה בפעם השנייה והוחלט שיטופלו בהליך המורחב. במרכזי הקלט ארוכי הטווח, ששוהים בהם רוב מבקשי המקלט, יש יחידות דיור למשפחות ובהן חדרי שינה, מטבח, סלון וחדר רחצה. ארגון היחידה, ניקיונה והבישול בהם באחריות שוכני היחידה. כל מרכזי הקלט מצוידים בחדרי מחשבים, בחצרות ובמתקני משחק לילדים.

בשנת 2012 שהו במרכזי קלט בהולנד 14,604 מבקשי מקלט, ובהם 13,095 מבקשי מקלט חדשים שנקלטו בשנה זו, ויצאו ממרכזי הקלט 14,632 אנשים – בהם שעזבו את הולנד ובהם שקיבלו הגנה ומעמד ונשארו בהולנד.⁹²

- **סיוע כספי**⁹³ – מבקשי המקלט מקבלים במרכזים קצבה שבועית לקניית מזון וביגוד. סכום הקצבה תלוי במספר הנפשות במשפחה ובקיומה של הכנסה נוספת. מבקשי המקלט יכולים לקבל הלוואות חריגות במקרים כגון לידת תינוק או נסיעה חיונית.

- **חינוך**⁹⁴ – כרבע מהשוהים במרכזי הקלט הם ילדים, הן ילדים שבאו עם משפחתם והן בלתי מלווים. הילדים מחויבים ללכת לבתי-הספר ללימודי חובה. ילדים בני 12-18 מתחילים את

⁸⁹ שם, [W document](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.

⁹⁰ הרשת האירופית להגירה, [Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers, the Netherlands 2013](#), בתוך אתר נציבות האיחוד האירופי, המשרד לענייני פנים, תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.

⁹¹ במרכזי הקלט הראשוניים יש כ-500 מיטות. ב-28 מרכזי הקלט לטווח ארוך ברחבי המדינה יש כ-14,000 מיטות. בארבעת הקמפוסים לקטינים בלתי מלווים יש כ-250 מיטות. במרכזים למשפחות שבקשת המקלט שלהן סורבה אך אין לגרשן כ-800 מיטות ובמרכזים לתנועה מוגבלת – כ-500 מיטות.

⁹² אתר הסוכנות המרכזית לקליטת מבקשי מקלט בהולנד, [נתונים על מבקשי מקלט במרכזי הקלט](#), תאריך עדכון: 1 באוקטובר 2013, תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.

⁹³ שם, [Pocket Money](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.

⁹⁴ שם, [Work and Education, Children at Reception Locations](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.



הלימודים בכיתות מעבר לתלמידים בין-לאומיים עד שהם רוכשים ידע בסיסי בשפה ההולנדית, ואז הם מועברים לכיתות הרגילות. בעבור הילדים במרכזי הקלט ניתנים קורסים ומופעלות קבוצות תמיכה כדי לסייע להם בהסתגלות ובקליטה במדינה החדשה. למבוגרים ניתנים קורסים וסדנאות, ובהם קורסי שפה וקורסי היכרות עם החברה ההולנדית. יש גישה למחשבים, לאינטרנט ולחומרי לימוד בכיתות הלימוד שבמרכזי הקלט. את הכיתות מאיישים אנשי מקצוע ומתנדבים.

- **תעסוקה**⁹⁵ – מבקשי מקלט מורשים לעבוד עד 24 שבועות בשנה (כאמור, ההמתנה להכרעה בבקשת המקלט לא אמורה להימשך יותר מחצי שנה). כל הכנסה שהם מקבלים מנוכה מהקצבה השבועית שלהם. מציאת מקום עבודה היא באחריות מבקש המקלט עצמו. מבקשי המקלט על-פי רוב עושים עבודות שגרה במרכזי הקלט במהלך שהותם ומקבלים תמורתן שכר סמלי.

- **טיפול רפואי**⁹⁶ – מבקשי מקלט השוהים במרכזי קלט לשהייה ארוכת טווח זכאים לקבל שירותי בריאות דומים לאלו של אזרחים הולנדים, ובכללם גישה לרופאים ומרפאות בקהילה, שירותי בריאות במצבי חירום בבתי-חולים וטיפול שגרה. השוהים במרכזים הראשוניים, במרכזים שבהם התנועה מוגבלת ומי שאמורים לצאת מהמדינה בתוך זמן קצר זכאים לשירותי רפואה נחוצים בלבד, לפי קביעת הצוות הרפואי בכל מרכז. יש כ-40 מרפאות ייעודיות לטיפול במבקשי מקלט ברחבי הולנד המופעלות על-ידי רשת ארצית (GC A), ובהן ניתן רוב הטיפול הרפואי למבקשי המקלט. כל מבקש מקלט רשום במרפאה מסוימת ומוצמד לו רופא משפחה, ובמרפאה זו הוא יכול לעבור בדיקות בסיסיות, לפגוש אחות, להתיעץ עם רופא מומחה ולקבל הפניה לטיפול במקום אחר. בשעות שבהן המרפאה אינה פועלת מבקש המקלט יכול להתקשר לקו מידע רפואי למבקשי מקלט שפועל 24 שעות ביממה. על-פי רוב מבקשי המקלט אינם משלמים על שירותי הבריאות אלא רק נדרשים להציג את כרטיס הזיהוי שלהם. במקרים חריגים, כאשר הם מקבלים שירותים מחוץ למרפאות הייעודיות ונדרשים לשלם תמורתם, הם יכולים לבקש החזר הוצאות. הסוכנות המרכזית לקליטת מבקשי מקלט ממנת שירותי תרגום טלפוניים לאנשי הצוות הרפואי כאשר הם מתקשים לתקשר עם המטופלים.

- **חובות של מבקשי המקלט** – מבקשי המקלט מחויבים לשתף פעולה עם הרשויות, לשמור על הכללים במרכזי הקלט, לעבור בדיקות לגילוי שחפת ולקבל טיפול בשעת הצורך. מי שנשאר יותר משישה חודשים במרכז קלט חייב להירשם במרשם האוכלוסין ברשות המוניציפלית. כמו כן מבקשי המקלט חייבים לדווח על הכנסותיהם ולשלוח את ילדיהם לבתי-הספר.

קטינים בלתי מלווים⁹⁷ – כשמגיע להולנד קטין בלתי מלווה ומאומת גילו הוא מופנה לערוץ טיפולי וחינוכי ומועבר לשיכון במתקנים ייעודיים לקטינים, בד בבד עם בחינת בקשת המקלט שלו על-ידי פקידים שמוסמכים לדון בעניינים של קטינים. קטינים בלתי מלווים מתחת לגיל 13 מועברים למשפחות קלט ואינם שוהים במרכזי קלט, והפגישות והראיונות עם פקידי שירותי ההגירה והאזרחות נעשים

⁹⁵ שם, [Work and Education](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.

⁹⁶ שם, [Health Care](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013; אתר הרשת הארצית למרכזי רפואה למבקשי מקלט – [GC A](#), תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2013.

⁹⁷ אתר הסוכנות המרכזית לקליטת מבקשי מקלט בהולנד, [Locations for Young People](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013; אתר שירותי ההגירה והאזרחות של הולנד, [Information about the Unaccompanied Minor Foreign](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.



בחדרים ידידותיים ומותאמים לילדים. קטינים בני 13-15 מושמים בקבוצות נוער ביחידות דיור או בכפרי נוער, ונתונים באחריותם ובפיקוחם של אנשי מקצוע. בני נוער שגילם 15-18 שוהים בקמפוסים מפוקחים. בכל אחד מהשלבים הילדים מקבלים תמיכה רגשית והכנה לקראת חייהם בהולנד או חזרתם הצפויה למדינותיהם. אם הוחלט שהקטין אינו זכאי למקלט נבחנת זכאותו לאשרת שהייה זמנית כקטין בלתי מלווה, בתנאי שגילו פחות מ-18, הוא אינו נשוי, אינו מסוגל לדאוג לעצמו ואין במדינתו מסגרות ראויות לקליטתו. במקרה כזה הוא יקבל אשרת שהייה לשנה, וזו תוארך שוב עד הגיעו לגיל 18. בזמן הזה הוא ישהה באחד המתקנים הייעודיים. הולנד פועלת במדינות מסוימות, דוגמת אנגולה וקונגו, ליצירת מסגרות מתאימות לקבלת קטינים בלתי מלווים, וכך מסדירה את החזרתם של חלק מהקטינים הבלתי מלווים למדינות מוצאם.

דחיית בקשה המקלט ויציאה מהולנד⁹⁸ – למבקש מקלט שבקשתו סורבה ניתן שבוע להגשת ערעור בהליך המקלט הרגיל וארבעה שבועות בהליך המורחב. במקרים מסוימים הזר נדרש לעזוב את המדינה ובמקביל מתאפשר לו להגיש ערעור. הגשת הערעור אינה כרוכה בתשלום אגרה. מועד היציאה מהולנד מצוין במכתב שנשלח אל מבקש המקלט. בדרך כלל אפשר להישאר 28 יום במרכזי הקלט ארוכי הטווח לאחר דחיית הבקשה. מי שאינו יוצא בפרק זמן זה מועבר למרכז סגור למחצה שהתנועה בו מוגבלת, ושם הוא יכול להישאר 12 שבועות.⁹⁹ משפחות עם ילדים שבקשתן סורבה וקשה להחזירן למדינותיהן יכולות להישאר במרכזי משפחות יותר מ-12 שבועות, ובזמן הזה ניתן להן סיוע ממוקד כדי להכין לשיבה. הרשויות ההולנדיות אינן מסייעות באופן גורף בארגון הנסיעה ובמימונה, ומי שמעוניין בסיוע יכול להגיש בקשה.

3.4 צרפת¹⁰⁰

הטיפול במבקשי מקלט בצרפת נתון בידיהם של כמה משרדים וגופים, ובהם משרדים ממשלתיים ברמה הלאומית ועמותות וארגונים נותני שירותים מהמגזר השלישי שמקבלים מימון מהמדינה. ברמה הלאומית המשרד הצרפתי להגנה על פליטים ואנשים חסרי מדינה (OPRA),¹⁰¹ הכפוף למשרד הפנים, אחראי לבדיקת בקשות המקלט, ובית-המשפט הלאומי למקלט (NADC)¹⁰² דן בערעורים על דחיית בקשות. המשרד הצרפתי להגירה ואינטגרציה (OFII)¹⁰³ אחראי לקליטת מבקשי המקלט באמצעות הפעלה ומימון של רשתות ומסגרות ממשלתיות, ממשלתיות למחצה או של ארגוני המגזר השלישי. בהיעדר מידע זמין יתמקד פרק זה בזכויות מבקשי המקלט בצרפת, ולא יעסוק בהליך בקשת המקלט וביציאה מן המדינה.

⁹⁸ שם, [Departure from the Netherlands, Appeal](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.
⁹⁹ הרשת האירופית להגירה – EMN, [Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers, the Netherlands](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013.
¹⁰⁰ אם לא יצוין אחרת פרק זה מתבסס על הרשת האירופית להגירה – EMN, [Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers, the France 2013](#), [Annual Report 2012 on Immigration and Asylum Policy in France](#), בתוך אתר נציבות האיחוד האירופי, המשרד לענייני פנים, תאריך כניסה: 28 באוקטובר 2013.

¹⁰¹ OPRA – Office français de protection de réfugiés et des apatrides.

¹⁰² NADC – Cour nationale du droit d’asile.

¹⁰³ OFII – L’Office Français de l’Immigration et de l’Intégration.



- דיור** – מסגרות הדיור למבקשי מקלט נחלקות למסגרות לשהייה מתמשכת ולמסגרות לשעת חירום. המשרד הצרפתי להגירה ואינטגרציה מממן מסגרות אלו, והפעלתן שונה בכל מחוז ומחוז ונעשית בחלקה על-ידי עמותות וארגונים ספקי שירותים. במסגרות הדיור לשהייה ממושכת נכללים כ-270 מרכזים ובהם 21,410 מקומות. 44% ממסגרות הדיור הללו הן דירות בקהילה, מרכז אחד מיועד לקטינים בלתי מלווים ושני מרכזים הם מרכזי מעבר שאפשר להישאר בהם זמן קצוב. בשנת 2012 רק כ-30% ממבקשי המקלט שהיו זכאים לדיור במימון המדינה נכנסו אל מרכזי הקלט, בשל מחסור במקומות. זמן ההמתנה הממוצע לכניסה לדיור היה 11 חודשים. במקרה חירום, כאשר מבקש מקלט חסר כול זקוק לדיור מייד, הוא מופנה אל אחת ממסגרות החירום – מרכזי קלט (20% מכלל מסגרות החירום), דירות (23%) או בתי-מלון (56%). בשנת 2012 שוכנו כ-23,000 מבקשי מקלט במסגרות חירום. מבקשי מקלט שבקשתם אושרה רשאים להישאר שלושה חודשים במסגרות הדיור, ובמקרים חריגים – עד חצי שנה. מבקשי מקלט שבקשתם סורבה רשאים להישאר חודש נוסף במרכזי הקלט. מבקשי מקלט שהתגלה כי שיקרו בהצהרותיהם, שלא שיתפו פעולה עם הרשויות, שביצעו פשעים או שסירבו לעבור למרכז קלט אחר שהוצע להם – אפשר לשלול מהם את הזכות לדיור.

במסגרת שינויים והתאמות שעורכת ממשלת צרפת, בין היתר בשל הדירקטיבות והרגולציות המחודשות, אמורים להתווסף במסגרות הדיור ארוכות הטווח כ-2,000 מקומות עד סוף 2013 ועוד 2,000 בשנת 2014.

- תעסוקה** – מבקשי מקלט יכולים לבקש היתר עבודה בצרפת רק אם חלפה יותר משנה מהגשת בקשת המקלט וטרם הוכרע עניינם. מתן ההיתר מתאפשר לאחר דיון שבו מובאים בחשבון מידת שיתוף הפעולה של מבקש המקלט עם הרשויות והאזור שבו הוא מתעתד לעבוד.

- סיוע כספי** – מבקשי מקלט ששהים במסגרות הדיור מקבלים קצבאות מחיה חודשיות; גובהן נקבע על-פי מספר הנפשות במשפחה ועל-פי סוג הדיור שבו שוכנו. מבקשי מקלט שמחכים לדיור במסגרות לדיור ממושך או שוהים במסגרות החירום ובמרכזי הקלט הראשוניים רשאים להגיש בקשה לקצבת המתנה זמנית בסכום קבוע לאדם ליום. כדי לקבל את הקצבה הזמנית יש לפתוח חשבון בנק, והדבר מהווה מכשול לחלק ממבקשי המקלט, שכן לשם כך עליהם להציג מסמכי זיהוי ומסמכים אחרים, ולעתים קרובות אלה אינם ברשותם. אפשר לשלול קצבה ממבקש מקלט שאינו משתף פעולה עם הרשויות ושאינו מוכן לקבל את הדיור שהוצע לו.¹⁰⁴

- קטינים בלתי מלווים** – כאמור, מרכז קלט אחד מיועד לקטינים בלתי מלווים. התפוסה המקסימלית בו היא 33 מקומות. שאר הילדים נתונים באחריות שירותי הרווחה ומופנים אל מסגרות כלליות לילדים, שאינן מתמחות בטיפול במבקשי מקלט או בקטינים בלתי מלווים.

¹⁰⁴ הרשת האירופית להגירה – EMN, [Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers, the France 2013](#), עמ' 27.



3.5. בריטניה

סוכנות הגבולות הבריטית (UK Border Agency) אחראית לכניסתם ולשהייתם של מבקשי מקלט, לצד הטיפול הכולל בכניסת זרים לבריטניה למטרות עבודה, לימודים, ביקור ועוד. אפשר לקבל מקלט בבריטניה בשלוש דרכים: מכוח אמנת האו"ם לפליטים, הגנה זמנית בשל הסכנה שבחזרה למדינת המוצא והגנה מטעמים הומניטריים.¹⁰⁵ כמו כן בריטניה מקבלת מכסה של פליטים שהוכרו במדינות אחרות ליישוב מחדש; בשנת 2012 נאמד מספרם ב-1,000.¹⁰⁶

הגשת בקשת המקלט – אפשר להגיש בקשת מקלט ביחידה של סוכנות הגבולות האחראית לבדיקת בקשות המקלט, שמקומה בדרום לונדון. לשם הגשת בקשת מקלט יש לקבוע פגישה מראש באמצעות רישום ביחידה או בטלפון. עוד טרם הפגישה ייאסף מידע ראשוני ממבקש המקלט בטלפון לשם סיווג ראשוני והפניה לפקידים המתאימים, ואחרי כמה ימים יוזמן מבקש המקלט לפגישה. הפגישה נמשכת כארבע שעות ומבקש המקלט מתושאל בה, נלקחים ממנו סימני זיהוי ביומטריים והוא מוסר מסמכים רלוונטיים. במקום ניתנים שירותי תרגום לפי הצורך, ובמקרים חריגים מבקש המקלט יכול לבקש שהמתשאל יהיה ממין מסוים – גבר או אישה. אם לאחר הפגישה הראשונה אנשי היחידה סבורים שאפשר להכריע בבקשה לשלילה בתוך זמן קצר, הם מפנים את מבקש המקלט אל "מסלול מעצר מהיר" (Detention Fast Track – DFT), שבו נשלח מבקש המקלט אל מתקן המשמורת עד לפרק זמן של שבועיים, ובזמן הזה הטיפול בעניינו אמור להסתיים.¹⁰⁷ אם בסוף הפגישה הראשונה אנשי היחידה מחליטים שלא להמשיך בהליך המהיר, המקרה מועבר אל יחידות אזוריות של המשרד האחראיות לאזור המגורים שבו מבקש המקלט שוהה או מועבר אליו אם הוא נזקק למגורים.¹⁰⁸ בסוף הפגישה ייקבע למבקש המקלט פקיד אחראי שימשיך את הטיפול בו, והוא שיערוך לו ריאיון מלא כשבוע לאחר מכן. בריאיון המלא יציג מבקש המקלט את הסיבות לבקשת ההגנה ועדויות התומכות בהן. מבקש המקלט מקבל עותק מתמליל הריאיון, והוא יכול לבקש נוכחות של עורך-דין.¹⁰⁹ הכרעה בבקשת המקלט תתקבל בתוך 30 יום מהגשת הבקשה, והיא נמסרת בפגישה עם הפקיד האחראי.¹¹⁰

זכויות וחובות של מבקשי מקלט – בתום הפגישה הראשונה מבקש המקלט מקבל כרטיס המעיד שהוא הגיש בקשה ומקנה לו אפשרות לשהות בבריטניה ולקבל את שאר הזכויות (Application – ACR Registration Card). מבקשי מקלט הזקוקים למגורים, לסיוע כלכלי או לסעד אחר יכולים לפנות אל הפקיד הממונה על הטיפול בבקשת המקלט שלהם ולהגיש בקשה לסיוע. סוכנות הגבולות מעמידה קו מידע לתמיכה במבקשי מקלט הפועל חמישה ימים בשבוע ומספק לפונים מידע על התמיכה שהם זכאים

¹⁰⁵ אתר סוכנות הגבולות של בריטניה, [Asylum](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2013.
¹⁰⁶ משרד הפנים של בריטניה (Home Office), [Immigration Statistics, January to March 2013 – 8. Asylum](#), תאריך עדכון: 23 במאי 2013, תאריך כניסה: 7 באוקטובר 2013.

¹⁰⁷ השימוש ב-DFT לטיפול בבקשות מקלט החל במתכונת הישנה בשנת 2000, ובמתכונת הנוכחית החל ב-2003 כלפי גברים וב-2005 גם כלפי נשים. היעד שהוצב תחילה היה סיום בדיקת הבקשות בתוך כיומיים, אולם אחר כך הוארך משך הבדיקה לשבועיים והוחלט שאפשר לאפשר הרחקה מיידי ישירות ממתקן שהייה לאחר דחיית הבקשה. עם זאת, יש הגבלות על העברת ילדים, נשים הרות ונזקקים לסיוע רפואי למסלול זה. היום בשניים מתוך 12 מתקני שהייה בבריטניה מתקבלים מבקשי מקלט שהועברו להליך DFT. בשנת 2012 הועברו 2,428 מבקשי מקלט להליך, ובסופו כ-70% מהם יצאו מבריטניה מרצון או בכפייה. מידע ונתונים:

משרד הפנים של בריטניה, [Asylum Table as 12](#), תאריך עדכון: 29 באוגוסט 2013, תאריך כניסה: 7 באוקטובר 2013.
דוח חקירה של מבקר סוכנות הגבולות של בריטניה, [Asylum: A Thematic Inspection of the Detained Fast Track](#), פברואר 2012, תאריך כניסה: 8 באוקטובר 2013.

¹⁰⁸ אתר סוכנות הגבולות של בריטניה, [Asylum Screening Unit, Screening](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2013.

¹⁰⁹ שם, [Your Asylum Interview](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2013.

¹¹⁰ שם, [Your Asylum Decision](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2013.



לה, על זכויותיהם ועל אופן מימושו.¹¹¹ קבלת הזכויות ואשרת השהייה מותנית בשיתוף פעולה מצד מבקש המקלט, במסירת מידע ומסמכים אמינים, בהגעה לפגישות במועדים שנקבעו ובשמירה על החוק.

- **דיוור**¹¹² – מבקשי מקלט חסרי בית או מי שאין להם כסף לרכוש אוכל יכולים לבקש מגורים במימון המדינה. יש דיוור במימון המדינה למבקשי מקלט בחמישה מתוך תשעת האזורים שבריטניה נחלקת להם; אין דיוור כזה בלונדון. הדירות למבקשי המקלט מרוהטות, והם אינם נדרשים לשלם בעבור חשמל, גז ומים.¹¹³ מבקש מקלט אינו מחליט בעצמו היכן יגור ועליו לקבל את הדיוור המוצע לו, ולא – תישלל ממנו הזכות לדיוור במימון המדינה. בשלב הראשון מבקש המקלט מועבר לדיוור ראשוני לכשלושה שבועות, ואחר כך הוא מועבר לדיוור משופר, על-פי רוב באותו אזור.

- **סיוע כספי**¹¹⁴ – למבקשי מקלט חסרי דיוור או שאמצעיהם הכלכליים דלים ניתנות קצבאות מחיה. אפשר להגיש בקשה לקצבת מחיה בעזרת הפקיד האחראי או באמצעות מילוי טפסים הזמינים לכול באתר סוכנות הגבולות הבריטית. גובה הקצבה תלוי בגיל, במספר הילדים במשפחה ובגילם ובמספר הנתמכים כלכלית במבקש המקלט. קצבה גדולה יותר ניתנת לנשים הרות ולאמהות שיש להן ילדים מתחת לגיל שלוש. כמו כן ניתן מענק לידה למבקשות מקלט העומדות בקריטריונים. את הקצבה יש למשוך בכל שבוע בסניף הדואר הקרוב עם הצגת כרטיס ARC.

ביוני 2013 היו 21,423 מבקשי מקלט בבריטניה זכאים לתמיכה קבועה – דיוור במימון המדינה או קצבאות מחיה.¹¹⁵

- **תעסוקה**¹¹⁶ – ככלל, מבקשי מקלט אינם מורשים לעבוד, כדי להפריד בין כניסה למדינה מסיבות כלכליות לכניסה למדינה לשם קבלת מקלט. במקרים חריגים אפשר לקבל אשרת עבודה, בהמלצת הפקיד האחראי, ואם לא התקבלה החלטה ראשונה במקרה לאחר שנה מיום הגשת בקשת המקלט. אם בקשת המקלט נדחתה והזר הגיש בקשה לדון בה בערכאות אחרות הוא רשאי לעבוד, ובלבד שהוא שוהה במדינה יותר משנה. בכל מקרה קבלת ההיתר לעבוד תלויה בשיתוף הפעולה של מבקש המקלט עם הרשויות, והוא לא יינתן אם העיכוב בהכרעה נובע מאי-מסירת מידע בזמן מצד מבקש המקלט. מבקש המקלט אינו רשאי למצוא עבודה בעצמו אלא נדרש לבחור עבודה מתוך מאגר המשרות של סוכנות הגבולות הבריטית. גם מבקש מקלט שמעוניין לעבוד בהתנדבות נדרש לקבל אישור מהפקיד האחראי.

- **חינוך**¹¹⁷ – לילדים מבקשי מקלט עומדת הזכות לחינוך כמו לשאר הילדים בבריטניה. בגיל חינוך חובה, מגיל 5 עד גיל 16, הם חייבים להגיע למסגרת לימודים ליום לימודים מלא. הרשויות המוניציפליות הן שאחראיות למציאת מסגרות חינוך לילדי מבקשי המקלט לפי גילם, צורכיהם ויכולתם. ילדים בעלי צרכים מיוחדים יופנו למסגרות המתאימות להם.

¹¹¹ שם, [Contact Directory](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2013.

¹¹² שם, [Accommodation](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2013.

¹¹³ שם, [Current Support Amount](#), תאריך כניסה: 7 באוגוסט 2013.

¹¹⁴ שם, [Cash Support, Applying for Support, Current Support Amount](#), תאריך כניסה: 7 באוגוסט 2013.

¹¹⁵ משרד הפנים של בריטניה, [Immigration Statistics, April to June 2013 – 9. Asylum](#), תאריך עדכון: 29 באוגוסט 2013, תאריך כניסה: 7 באוקטובר 2013.

¹¹⁶ אתר סוכנות הגבולות של בריטניה, [Employment](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2013.

¹¹⁷ שם, [Education](#), תאריך כניסה: 6 באוגוסט 2013.



• **בריאות**¹¹⁸ – עד להכרעה בבקשתם של מבקשי המקלט הם זכאים לטיפול רפואי חינוך משירותי הרפואה הלאומיים, NHS (National Health Service) – ביקור אצל רופא וטיפול בבתי-חולים. מבקשי המקלט יכולים להירשם אצל רופא משפחה קבוע באזור מגוריהם ואצל רופא שיניים. בין שהם מקבלים סיוע כלכלי ובין שאינם מקבלים, הם יכולים להגיש בקשה לסיוע עקב צרכים רפואיים, המקנה סבסוד או מימון מלא של השירותים האלה: תרופות מרשם, טיפולי שיניים, בדיקות ראייה ושוברים לרכישת משקפיים. מבקש מקלט בעל צרכים רפואיים חריגים, ובכלל זה חולה באיידס או בשחפת, לוקה במחלת נפש או מי שהוכר כקורבן עינויים, יכול לפנות אל הפקיד הממונה על הטיפול במקרה שלו ולבקש סיוע וליווי סוציאלי ורפואי נוסף. מבקשי מקלט יכולים להיעזר במוקד טלפוני של ה-NHS, המאויש על-ידי אחיות 24 שעות ביממה, ולקבל בו מידע וייעוץ בכמה שפות על הגישה לשירותי בריאות ומימוש הזכויות.

מתקני משמורת¹¹⁹ – סוכנות הגבולות הבריטית מפעילה 12 מתקנים להחזקת מהגרים לפני הרחקתם (IRC – Immigration Removal Centers), ואפשר להחזיק בהם כ-3,000 שוהים בזמן נתון. מתקנים אלו משמשים למעצר זמני או להחזקה זמנית, חלקם עד כשבוע, ושוהים בהם זרים בגירים שאין להם אישור חוקי להישאר בבריטניה ואינם מסכימים לחזור למדינתם מרצונם (בין השאר מי שאשרת העבודה שלו פגה). מקצתם אסירים לשעבר שסיימו לרצות את עונשם ומועמדים להרחקה מבריטניה. המתקנים נבדלים זה מזה בהרכב האוכלוסייה השוהה בהם, ברמת המחיה, במשך שהייה ובאמצעי הביטחון המונהגים בהם, ויש בהם ממתקנים הדומים במראה ובהתנהלות לבתי-הסוהר ועד מתקנים שלשוהים בהם יש חדרים פרטיים, חדרים לזוגות וגישה לחדר כושר ולמחשב. בכל המתקנים ניתנים שירותי רפואה, חדר ספרייה, גישה ללימוד והכשרה תעסוקתית, ואפשר לקבל בהם מבקרים.

בשלהי 2010 החליטה ממשלת בריטניה כי במתקנים אלו לא יוחזקו ילדים, ולשם כך נפתח באוגוסט 2011 מתקן נוסף לדיור טרום עזיבה – Pre-Departure Accommodation – ומוחזקות בו עד תשע משפחות עם ילדים עד כ-72 שעות, ובמקרים חריגים – שבוע לכל היותר.

דחיית בקשת המקלט ויציאה מבריטניה¹²⁰ – מבקש מקלט שבקשתו נדחתה ושמסכים מיוזמתו ל**יציאה מרצון** מבריטניה זכאי להגיש בקשה להישאר בבריטניה שלושה חודשים נוספים, ובזמן הזה להשתתף בתוכניות להכשרה תעסוקתית ובלמודים שיכינו אותו לקראת חזרתו. כמו כן מבקשי המקלט מקבלים סיוע בארגון ובמימון של הנסיעה ובמציאת עבודה במדינת המוצא. מבקשי מקלט נזקקים מוסיפים לקבל קצבאות מחיה עד יציאתם מהמדינה, ובלבד שהם משתפים פעולה עם הרשויות.

ערעור – זרים שבקשתם למקלט נדחתה רשאים להגיש ערעור לפני שתי ערכאות או להגיש בקשת מקלט חוזרת אם התקיימו נסיבות חריגות וחלפו שנים אחדות מהגשת הבקשה הראשונה. בזמן ההמתנה לערעור הם ממשיכים לקבל קצבאות מחיה. זרים שסוכנות הגבולות סבורה שאין כל סיבה לערעורם והם נאלצים לצאת את גבולות בריטניה רשאים להגיש ערעור לאחר יציאתם, ואם יתקבל הערעור הם יורשו לשוב אל בריטניה. **יציאה כפויה** – מבקש מקלט שבקשתו סורבה והסתיימו שאר ההליכים המשפטיים בעניינו, מוצא נגדו צו יציאה, ולאחר מכן אפשר להשימו ללא הזהרה במתקן משמורת לפני הרחקתו מהמדינה.

¹¹⁸ שם, [Health](#), תאריך כניסה: 7 באוגוסט 2013.

¹¹⁹ שם, [Pre-Departure Accommodation Immigration Removal Centers](#), תאריך כניסה: 8 באוגוסט 2013; משרד הפנים של בריטניה, [Immigration Statistics, April to June 2013 – 13. Detention](#), תאריך עדכון: 29 באוגוסט 2013, תאריך כניסה: 7 באוקטובר 2013.

¹²⁰ אתר סוכנות הגבולות של בריטניה, [Voluntary Return, Unsuccessful Applications](#), תאריך כניסה: 8 באוגוסט 2013.



מערכת המקלט ביוון שונה ממערכות המקלט שהוצגו עד כה. יוון נדרשת להתמודד עם גלי הגירה גדולים ומעורבים בשנים האחרונות ואין בה מנגנונים ותיקים ומתפקדים, ומערכת המקלט בה נתונה בהתהוות. אל החלל המערכתי בטיפול של המדינה במבקשי מקלט נכנסו בשנים האחרונות ארגוני הקהילה הבין-לאומית, ובראשם האיחוד האירופי והמשרד האירופי לסיוע למבקשי מקלט. בספטמבר 2010 הוכרז בהצהרה משותפת של השר לביטחון האזרחים של יוון ושל הנציבה האירופית לענייני פנים על השקת תוכנית פעולה לרפורמה במערכת המקלט וההגירה ביוון.¹²² בעקבות זאת יוון מקבלת תמיכה כספית וסיוע בבניית מנגנוני מקלט ובהכשרת עובדים. יוון מדווחת למוסדות האירופים על התקדמותה בתהליך.

שירותי המקלט ביוון פועלים מכוח חוק משנת 2011 העוסק במערכת המקלט במדינה, ותפקידם לבחון את בקשות המקלט ולסייע לרשויות בגיבוש מדיניות הקשורה בהגנה בין-לאומית. לפי אותו חוק הוקמה הרשות לערעורים למבקשי מקלט, שבוחנת בערכאה שנייה בקשות מקלט שסורבו ושהוגש ערעור בעניינן. יוון נותנת מקלט לפליטים על-פי אמנת האו"ם לפליטים ונותנת הגנה מסוג subsidiary protection על-פי עקרונות החקיקה האירופית.

הליך בקשת המקלט – אפשר להגיש בקשת מקלט במשרדים של שירותי המקלט, במתקני שהייה ראשוניים ובמתקני משמורת. בעת הגשת הבקשה ייערכו רישום וזיהוי ראשוניים, ובכלל זה צילום, לקיחת טביעות אצבעות והגשת מסמכים רלוונטיים. לאחר מכן ייקבע תאריך לריאיון ויימסר למבקש המקלט מידע בשפה שהוא מבין על זכויותיו וחובותיו. מבקש המקלט רשאי להיעזר בשירותיהם של יועצים ועורכי-דין, אולם עליו לשלם תמורת שירותיהם מכספו. עם בוא מבקש המקלט לריאיון יונפק לו כרטיס מבקש מקלט, התקף לשלושה חודשים ומאשר את מעמדו הנוכחי.¹²³ הריאיון ייערך בשפה המובנת למבקש המקלט ובסיוע מתורגמן בשעת הצורך. הריאיון יוקלט או יסוכם בכתב, ועל מבקש המקלט לאשר את תוכן סיכום הריאיון בחתימתו. ההכרעה בבקשת המקלט תימסר למבקש המקלט באמצעות פרטי הקשר שהוא פירט בבקשתו – בטלפון, בדואר, בפקס או בדואר אלקטרוני. מבקשי מקלט שבקשתם סורבה או שקיבלו הגנה משנית (למשל מסוג subsidiary protection) יכולים להגיש ערעור לרשות לערעורים ולאחר מכן לבית-המשפט. הרשות לערעורים רשאית לזמן מבקשי מקלט לריאיון חוזר בהתראה של חמישה ימים. אפשר לפסול את בקשתו של אדם לערעור אם הוא אינו משתף פעולה עם הרשויות, יוצא ממתקני שהייה או המשמורת שבהם הושם, אינו מעדכן את פרטיו או מפר את תנאי שהייה שלו (למשל יוצא מחוץ לאזור שנקבע שיוכל לשהות בו או אינו מתייצב בתחנת משטרה במועדים שנקבעו לו).

מרכזי קלט¹²⁴ – מרכז קלט ראשוני פועל ביוון מאז מרס 2013 ונועד לשכן מבקשי מקלט לפרק זמן של כ- 25 יום לשם רישום, הגשת בקשת מקלט ומתן מידע וסיוע ראשוני. עד סוף שנת 2013 אמורים להיפתח שני מרכזים נוספים שבכל אחד מהם בין 100 ל-200 מקומות. מרכזי הקלט הפתוחים לטווח ארוך

¹²¹ אם לא יצוין אחרת פרק זה מתבסס על אתר המקלט וההגירה של יוון, [Basic Information for People Seeking](#), [International Protection in Greece](#), יוני 2013, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2013.

¹²² [Joint Statement, MEMO/10/450](#), 27 בספטמבר 2010, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2013. מתוך אתר הנציבות האירופית, [Joint](#).

¹²³ אתר המקלט וההגירה של יוון, [New International Protection Applicant Card](#), תאריך עדכון: 2 ביולי 2013, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2013.

¹²⁴ מתוך דיווח של המשרד לסדר הציבורי ולהגנה על האזרחים ביישום תוכנית הפעולה היוונית למקלט והגירה, [Progress Report January-May 2013](#), [Executive Summary December 2012](#), באתר הפרלמנט האירופי, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2013.



מיועדים לקטינים בלתי מלווים ולקבוצות נזקקות בלבד. שני מרכזים למשפחות מבקשות מקלט נתונים בשלבי תכנון ותקצוב, והקמתם תלויה במימון שיועבר מהמוסדות האירופיים. חמישה מתקנים מיועדים למי שאמורים לצאת מיוון (Pre-Removal Centers), ויש בהם מקום לכ-5,000 שוהים. מתוכננת הקמתם של מתקנים נוספים והגדלת מספר המקומות הכולל ל-10,000.

אין לשים מבקש מקלט במעצר במתקני משמורת רק בשל היותו מבקש מקלט שנכנס ליוון שלא כחוק, אולם אפשר להחזיקו במשמורת לפרק זמן של 3 עד 18 חודשים כדי למנוע פגיעה בסדר הציבורי או לשם אימות פרטיו וטיפול בבקשת המקלט שלו. אם אדם שוהה במתקן משמורת ומגיש בקשה למקלט במתקן, הוא יישאר במתקן המשמורת עד אשר יוכרע עניינו. בשנים האחרונות פסק בית-המשפט האירופי לזכויות אדם כמה פעמים נגד ממשלת יוון בנוגע לתנאי החזקה לא הולמים במתקני המשמורת, גם של קטינים ונשים, החזקה בתחנות משטרה ובמתקני משמורת זמן ארוך מהסביר ואי-מתן זכויות בסיסיות.¹²⁵

זכויות מבקשי מקלט – כאמור, מבקשי מקלט מקבלים כרטיס זיהוי שמאפשר להם לשהות ביוון עד להכרעה בעניינם ואינו מאפשר את גירושם. בזמן ההמתנה הם אינם יכולים לצאת את גבולות יוון אלא אם כן הם מושכים את בקשתם למקלט. באופן עקרוני הם זכאים לדיוור במימון המדינה, אולם כאמור אין כיום ביוון מרכזי קלט ארוכי טווח. ילדים יכולים ללמוד **במערכת החינוך** הציבורית ללא תשלום. מבקשי מקלט שמצבם הכלכלי קשה והם אינם מבוטחים יכולים לקבל **טיפול רפואי** בבתי-חולים ובמרפאות ולקבל תרופות ללא תשלום. מבקשי מקלט בעלי אחוזי נכות הגבוהים מ-67% שאינם גרים במרכזי קלט יכולים לקבל **קצבת נכות**. מבקשי מקלט יכולים **לעבוד** בהגבלות מסוימות.

¹²⁵ אתר בית-המשפט האירופי לזכויות אדם, [Country Profile – Greece](#), עמ' 3 ואילך, יולי 2013, תאריך כניסה: 24 באוקטובר 2013.



בחינת היחס כלפי מבקשי המקלט בישראל והצגת נתונים עליהם, כל שכן הצגת המדיניות כלפיהם, מורכבים ביותר. ראשית, יש להבחין בין המונחים מסתנן, מבקש מקלט ופליט. מסתנן הוא מונח ישראלי המוגדר בחוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954, ונוגע למי שנכנס לישראל שלא כדין ושלא דרך מעברי הגבול המוסדרים. על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, עד כה הסתננו לישראל כ-64,000 זרים מאפריקה, ולפי נתוני סוף ספטמבר 2013 שוהים בישראל 53,636 מסתננים. מבקש מקלט הוא מי שהגיש בקשת מקלט אישית (בהליך פרטני – RSD) לרשות האוכלוסין וההגירה. מבקש מקלט יכול להיות אדם שנכנס שלא כחוק לישראל, כלומר מסתנן, או אדם שנכנס באשרת עבודה או תייר ובזמן שהותו בישראל הגיש בקשה למקלט. פליט הוא מי שסיים את הליך הבדיקה הפרטנית והוכרה זכאותו להגנה על סמך אמנת האו"ם לפליטים.

שנית, מעמד של מבקש מקלט הוא ביסודו מעמד זמני, והוא תקף עד אשר מכריעים בעניינו. כפי שיהיה אפשר לראות להלן, שהותם בישראל של רוב המסתננים, בין שהגישו בקשה למקלט ובין שלא הגישו, נמשכת כבר כמה שנים. יתר על כן, זכויותיו וחובותיו של מי שהגיש בקשה למקלט בישראל נגזרות בדרך כלל מהמדיניות הכוללת כלפי מסתננים וחסרי מעמד אזרחי, ולא ממדיניות מובחנת כלפי מבקשי מקלט.

הנתונים שיוצגו בסעיף זה יתבססו על שני מקורות: רשות האוכלוסין וההגירה ונציבות האו"ם לפליטים. בשל ההבדלים בין המקורות בהגדרות האופרטיביות והנומניליות, ובשל הקשיים בהגדרת מעמדם של אזרחי אריתריאה וסודאן בישראל (שהם רוב המסתננים), יש הבדלים מסוימים בין הנתונים מצד אחד וחפיפה בין הנתונים מצד אחר, כפי שיוצג להלן.

אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים בישראל – על-פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, בסוף 2012 שהו בישראל 54,218 אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים: כ-48,000 אנשים במצב דמוי פליטות, כ-5,700 מבקשי מקלט שממתינים להכרעה בעניינם וכ-100 פליטים. כפי שהוצג בפרק ההגדרות (ראו סעיף 1.1), נציבות האו"ם לפליטים מגדירה על-פי הקריטריונים שלה אנשים במצב דמוי פליטות, והיא כוללת בהם קבוצות אנשים ששוהים מחוץ למדינת המוצא שלהם ונתונים בסכנות הדומות לאלה שפליטים נתונים בהן אולם עדיין לא הוסדר מעמדם. בישראל ההגדרה "דמוי פליטות" חלה, על-פי נציבות האו"ם לפליטים, על מי שהגיעו מאריתריאה וסודאן.

אזרחי אריתריאה והרפובליקה של סודאן שהסתננו לישראל ושוהים בה נחשבים כיום למי שנקטת כלפיהם מדיניות של אי-הרחקה זמנית (אריתריאה) או הימנעות מהחזרה ישירה, הנובעת מכך שאין יחסים דיפלומטיים בין המדינות ויש קושי מעשי להחזירם (סודאן), כפי שמסרה המדינה בכתב התשובה לבג"ץ במאי 2013.¹²⁷ בעבר שימשו מונחים אחרים דוגמת "הגנה זמנית" ו"הגנה קבוצתית" בהקשר של

¹²⁶ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הליכי קבלת מעמד פליט בישראל](#), כתיבה: נטע משה, 19 ביוני 2013; [שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי](#), כתיבה: נטע משה, 11 ביוני 2013; [שירותי רווחה לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי – מדיניות והיקף השירותים](#), כתיבה: נטע משה, 1 ביולי 2013; [שירותי מערכת החינוך לאוכלוסיית ילדי הזרים](#), כתיבה: נטע משה, נובמבר 2013 (טרם פורסם).

נתוני רשות האוכלוסין וההגירה המוצגים בסעיף זה: האגף לתכנון מדיניות, "נתונים על מבקשי מקלט, פליטים, מקבלי מעמד מטעמים הומניטריים ומסתננים", מכתב לחברת הכנסת מיכל רוזין, יושבת-ראש הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, 14 באוקטובר 2013; האגף לתכנון מדיניות, [נתוני זרים בישראל](#), מהדורה 5/2013, אוקטובר 2013, תאריך כניסה: 6 בנובמבר 2013; אתר רשות האוכלוסין וההגירה, [סיכום פעילות רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2012](#), עמ' 18, תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013; מכתב תשובה של חיים אפרים, ראש יחידת ה-RSD ברשות האוכלוסין וההגירה, אל הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, 28 באוקטובר 2013, התקבל בדוא"ל.

נתוני נציבות האו"ם לפליטים: אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UHNCR. Global Trends 2012](#), טבלה מס' 1, עמ' 38. ¹²⁷ סעיפים 39-40 לכתב התשובה של המדינה בבג"ץ 7146/12 **אדם ואח' נ' הכנסת ואח'** מ-13 במאי 2013.



אזרחי מדינות אלו.¹²⁸ אזרחי שתי מדינות אלו הם כ-90% מכלל אוכלוסיית המסתננים השוהים כיום בישראל. להרחבה בדבר חלקם של אזרחי אריתריאה וסודאן באוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים בעולם ובדבר חלקה של ישראל בקליטתם ראו נספח מס' 2.

מבקשי מקלט הם כאמור אנשים שהגישו בקשה למקלט וטרם הוכרע עניינם. כפי שיוצג בהמשך, שלא כמו במדינות שנסקרו בפרקים הקודמים, הזכויות הניתנות בישראל למבקשי מקלט (שהגישו טופס בקשה) ניתנות להם על-פי רוב עקב השתייכותם לקהילת חסרי המעמד האזרחי או המסתננים, ולא בשל היותם מבקשי מקלט. על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, מיולי 2009 עד אוגוסט 2013 הוגשו בישראל כ-14,600 בקשות מקלט של זרים ממדינות שונות, שלחלקן יש יחסים דיפלומטיים עם ישראל.¹²⁹ כ-3,000 מהשוהים בישראל מאריתריאה ומסודאן הגישו בקשות מקלט.¹³⁰ חלק מאזרחי אריתריאה וסודאן נתקלו בקשיים בהגשת בקשה למקלט או בקידום תהליך הבדיקה, בין השאר בשל מדיניות ההגנה הזמנית והאי-הרחקה הזמנית. כמו כן היו הבדלים בין מי שבמשמורת לבין מי שגר בקהילה באפשרות להגיש בקשה למקלט.¹³¹ כ-34% מכלל בקשות המקלט שהוגשו בתקופה הנדונה נדחו על הסף. לא התקבל מידע מרשות האוכלוסין וההגירה על מספר מבקשי המקלט השוהים היום בישראל ועל מספר בקשות המקלט שעדיין נתונות בהליך בדיקה.¹³² על-פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, בסוף שנת 2012 שהו בישראל 104 איש אשר עברו הליך פרטני ובסיומו הוכרו **כפליטים**. מרשות האוכלוסין וההגירה לא התקבל מידע על מספר הפליטים השוהים היום בישראל אלא רק על מספר הפליטים שהוכרו מיולי 2009 ועד אוגוסט 2013 – 26 איש.¹³³

4.1. הליך בקשת המקלט, זכויות וחובות של מבקשי מקלט

הטיפול בהליך בקשת המקלט בישראל נתון מאז 1 ביולי 2009 באחריות משרד הפנים באמצעות יחידת ה-RSD (Refugee Status Department) של רשות האוכלוסין וההגירה. קודם לכן נציבות האו"ם לפליטים עשתה את הרישום והבדיקה של בקשות המקלט והמלצתה הועברה לוועדה המייעצת לשר הפנים.¹³⁴ בישראל אפשר לקבל מעמד של פליט מכוח אמנת האו"ם לפליטים או לקבל הגנה מטעמים הומניטריים. בתקופות מסוימות הייתה נהוגה הגנה קבוצתית שמנעה גירוש גורף של נתיני מדינות מסוימות בשל

¹²⁸ ראו לדוגמה דברי אבי חימי, יושב-ראש הוועדה המייעצת לשר הפנים לענייני פליטים, פרוטוקול מס' 98 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, **דיווח של יו"ר הוועדה המייעצת לשר הפנים לענייני פליטים על פעילות הוועדה**, 14 באוקטובר 2013; רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל 10.1.0016, **הטיפול בקטינים זרים לא מלווים**, תאריך עדכון: 1 ביולי 2011, תאריך כניסה: 4 בנובמבר 2013.

¹²⁹ האגף לתכנון מדיניות, רשות האוכלוסין וההגירה, התקבל בדוא"ל ביום 14 במאי 2014, בפניה זו ביקשה הרשות לתקן נתון שנמסר לממ"מ ב-14 באוקטובר 2013 לפיו סך בקשות המקלט לתקופה הנדונה היה כ-17,000. בתשובת המשך מיום 20 במאי 2014, נמסר כי לא חל שינוי ביתר הנתונים לרבות: מספר הבקשות שנדחו על הסף, מדיניות מוצא עיקריות, מספר ראיונות העומק שבוצעו, מספר הבקשות שהוגשו במתקני המשמורת.

¹³⁰ מדינות המוצא העיקריות של מבקשי המקלט: סודאן (2,237), הפיליפינים (1,695), ניגריה (1,677), אתיופיה (1,236), אריתריאה (1,107), חוף-השנהב (908), גאורגיה (789).

¹³¹ עת"מ (מרכז) 57162-01-11 נ.א.א ואח' נ' **משרד הפנים ואח'**, סעיף 4, פסק-דין מ-2 בנובמבר 2011; עע"ם 8908/11 נ.א.א ואח' נ' **משרד הפנים ואח'**, סעיף 15, פסק-דין מ-17 ביולי 2012.

¹³² מינואר עד אוגוסט 2013 הוגשו בישראל 2,593 בקשות מקלט; בשנת 2012 הוגשו 1,096 בקשות למקלט; בשנת 2011 הוגשו 990 בקשות מקלט (נתון מעודכן למאי 2014, נתון קודם: 3,584 בקשות מקלט בשנת 2011), בשנת 2010 – 5,391 בקשות; מיולי 2009 עד סוף 2009 – 4,530 בקשות.

¹³³ מיולי 2009 עד אוגוסט 2013 אושרו בישראל 540 בקשות לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים.

¹³⁴ נציבות האו"ם לפליטים, הפועלת בישראל מאז שנות ה-70, ניהלה עד שנת 2009 את ההליכים הכרוכים בהגשת בקשות לקבלת מעמד פליט בישראל לבקשת מדינת ישראל. עד שנת 2001 הבקשות נאספו ונבדקו על-ידי הנציבות בישראל והועברו לזינבה להחלטה. משנת 2001 עד יולי 2009 הנציבות אספה את הבקשות, ניהלה את ההליכים הדרושים לבירורן והעבירה אותן לוועדה הבין-משרדית המייעצת לענייני פליטים לשר הפנים טרם החלטת השר.



המצב במדינתם, והיום נהוגה מדיניות של "אי-הרחקה זמנית" או "אי-החזרה זמנית".¹³⁵ הגנות אלו אינן מוסדרות בחוק או בנוהל, ולכן הסיבות למתן הגנות, תוקפן, משכן והזכויות המוקנות מכוחן משתנים מעת לעת.

הליך בקשת המקלט מתנהל על-פי נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל שעודכן בינואר 2011.¹³⁶ כמה שלבים לטיפול בבקשת מקלט: הגשת הבקשה, רישום וזיהוי, ריאיון בסיסי, ריאיון מקיף, דיון במליאת הוועדה המייעצת לשר הפנים בענייני פליטים והחלטת שר הפנים. דחייה על הסף של בקשת המקלט תתאפשר בשלבי הרישום או הריאיון הבסיסי ולפני הריאיון המקיף אם עולה כי הנתין אינו מי שהוא טוען שהוא, אינו נתין המדינה שהצהיר שהיא מדינת אזרחותו או אם המראיין מצא שטענותיו אינן עולות בקנה אחד עם העקרונות הקבועים באמנת הפליטים. אפשר לערער על החלטה ועל החלטות אחרות בתהליך בפני כמה ערכאות ברשות האוכלוסין וההגירה, ובמקרים מסוימים – בפני בית-המשפט לעניינים מינהליים. אפשר להגיש בקשות מקלט במשרדי הרשות ובמתקני המשמורת לפני נציגים של הרשות בתוך שנה מהכניסה לישראל. הריאיון הבסיסי והריאיון המקיף ייערכו בשפה המובנת לזר, ובשעת הצורך – בסיוע מתורגמן. מבקש מקלט שעבר את השלבים ושר הפנים, בהמלצת הוועדה המייעצת, החליט להכיר בו כפליט, יקבל רישיון ישיבה מסוג א/5 לשנה אחת, ולאחר מכן תוארך האשרה שלו במועדים ובנסיבות המפורטים בנוהל.

זכויות וחובות של מבקשי מקלט – הזכויות המוקנות בישראל למבקשי מקלט (שסיימו את מילוי טופס המקלט), ניתנות להם על-פי רוב עקב השתייכותם לקהילה של חסרי מעמד אזרחי או מסתננים. בנוהל העוסק בבקשות המקלט ובפרסומים אחרים של משרדי הממשלה אין הנחיות נפרדות בדבר הזכויות והחובות של מי שהגיש בקשה למקלט. להלן נסקור את הזכויות והחובות של מבקשי מקלט בישראל. שלא כמו בסקירת המדינות האחרות, בסקירה זו המידע אינו נשען על נהלים סדורים ומדיניות מוצהרת, אלא מבוסס על מסמכים שנכתבו בעבר במרכז המחקר והמידע של הכנסת שדנו בסוגיות אלו ועל מידע שהוצג בדיוני ועדות הכנסת.¹³⁷

• **דיוור** – ישראל מפעילה מתקן משמורת סגור ייעודי למסתננים ("סהרונים"), וכן משכנת מספר מצומצם של מסתננים ובהם קטינים במתקנים אחרים ("גבעון", "קציעות", ובעבר – מתקן "מתן"). עד לפסילת סעיף 30א לחוק למניעת הסתננות בבג"ץ¹³⁸ התאפשרה החזקתם במשמורת של מסתננים ומבקשי מקלט עד שלוש שנים, ולאחר הפסילה אפשר להחזיקם במשמורת חודשיים לכל היותר, על-פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.¹³⁹ כיום ישראל אינה מספקת למבקשי מקלט דיוור במימון המדינה, דיוור במרכזי קלט פתוחים או סיוע בשכר דירה. בתזכיר

¹³⁵ בישראל נהוגה כיום מדיניות של "אי-הרחקה זמנית" כלפי זרים מאריתריאה ו"הימנעות מהחזרה ישירה" של אזרחי הרפובליקה של סודאן למדינתם. סעיפים 39-40 לכתב התשובה של המדינה בבג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואח'.

¹³⁶ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל](#), כניסה לתוקף: 2 בינואר 2011.

¹³⁷ להרחבה ראו הערה 124.

¹³⁸ בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואח', פסק-דין מ-16 בספטמבר 2013.

¹³⁹ כמו כן התאפשרה העברתם למשמורת של מסתננים שהיו חשודים בעבירה והוחלט שלא להמשיך לטפל בה בהליך הפלילי.



חוק שפורסם ב-7 בנובמבר ואושר בישיבת ממשלה ובוועדת השרים לענייני חקיקה נכתב כי בכוננת הממשלה להקים מרכז שהייה פתוח למחצה למסתננים שיש קושי בגירושם.¹⁴⁰

- **בריאות** – מבקשי מקלט, ככל אדם בישראל, זכאים לקבל טיפול רפואי דחוף בבתי-חולים ללא התניה מוקדמת של תשלום. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1995, המסדיר את רוב שירותי הבריאות בישראל, אינו חל על מבקשי מקלט, שכן הם אינם נחשבים תושבי ישראל. לפיכך, מבקשי המקלט אינם יכולים להצטרף לקופת-חולים ולבטח את עצמם, הם אינם מטופלים במרפאות בקהילה ואינם יכולים לקבל קצבאות או תמיכה בגין מצבם הרפואי וגם לא השתתפות במימון טיפולים ותרופות (מביטוח הבריאות או מהמוסד לביטוח לאומי). בעבור ילדים חסרי מעמד, ובהם ילדים מבקשי מקלט וילדים של מבקשי מקלט, יש הסדר וולונטרי עם קופת-חולים "מאוחדת" שבו ההורים יכולים לרכוש מיוזמתם ביטוח בריאות לילדים. בינואר 2013 נפתחה מחדש מרפאה ציבורית של משרד הבריאות ורשת "בטרם" בתחנה המרכזית בתל-אביב, וניתנים בה שירותי רפואה כללית, שירותי מעבדה וטיפולי המשך לחסרי מעמד.

- **חינוך** – חוק חינוך חובה, התש"ט-1949, חל על כל ילד ונער השוהה בישראל, יהיה אשר יהיה מעמדו האזרחי או מעמד הוריו. ילדים מבקשי מקלט או ילדים למבקשי מקלט מגיל שלוש ואילך נקלטים במערכת החינוך בישראל בדרך שונה בכל רשות ורשות: כיתות ייעודיות נפרדות, כיתות קלט, כיתות רגילות או פיזור יזום בבתי-ספר ברחבי העיר. הילדים לומדים במערכת החינוך ללא תלות ביכולת של הוריהם לשלם את תשלומי ההורים שכלל הילדים מחויבים בהם.

- **תעסוקה** – אשרת שהייה הזמנית 2(5א) הניתנת למסתננים ולמבקשי המקלט אינה מקנה להם זכות לעבוד, ומצוין על גבה: "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה". עם זאת, כיום המדינה אינה אוכפת את איסור ההעסקה של מי שנמנה עם הקבוצות שקשה להחזירן למדינותיהן. מדיניות זו עולה מתוך תשובת המדינה לבג"ץ שהוגש בנושא בשנת 2010,¹⁴¹ והיא הוצגה כמה פעמים בדיוני ועדות הכנסת על-ידי נציגים רשמיים של משרד המשפטים ושל רשות האוכלוסין וההגירה.¹⁴² ואולם, אפשרות ההעסקה של מסתננים ומבקשי מקלט אינה מעוגנת בנוהל או במסמך רשמי אחר מטעם המדינה. כך, מסתננים ומבקשי מקלט מועסקים במגוון ענפים, שלא כמו עובדים זרים, שאשרת העבודה שלהם מאפשרת להם לעבוד בענף מסוים. יש אי-בהירות בקרב המעסיקים בדבר חוקיות ההעסקה וההתמודדות עם סוגיות מינהליות, ביטוחיות וחשבונאיות הכרוכות בהעסקת זרים שאינם מחזיקים באשרת עובד זר.

- **שירותי רווחה והמוסד לביטוח לאומי** – משרד הרווחה והשירותים החברתיים נותן טיפול והגנה לקטינים ולבגירים חסרי מעמד שנתונים במצב של סיכון ממשי לחייהם, להבדיל מתושבי ישראל. השירותים העיקריים הניתנים לילדים במצבי סכנה הם השמתם במסגרות חוץ-ביתיות, ובהן פנימיות, משפחות אומנה ומשפחות קלט חירום הקולטות ילדים לפרקי זמן מוגבלים. המענה העיקרי לנשים זרות נפגעות אלימות מינית ופיזית הוא מקלטים מוגנים.

¹⁴⁰ אתר קשרי ממשל, תזכיר חוק, **הצעת חוק לתיקון חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס'...)** (הוראת שעה), **התשע"ד-2013**. התזכיר פורסם ב-7 בנובמבר 2013, הובא לאחר שינויים לישיבת הממשלה ב-17 בנובמבר 2013 ואושר בה ואושר בוועדת שרים לענייני חקיקה ב-18 בנובמבר 2013. הצעת החוק טרם עלתה לדיון ולהצבעה בכנסת.

¹⁴¹ בג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' הממשלה ואח'.

¹⁴² לאחרונה: הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, דיון בנושא מתן אשרות עבודה למבקשי מקלט, 30 באוקטובר 2013 (הפרוטוקול טרם פורסם).



סיכום ונקודות לדיון

במסמך זה הוצגה המדיניות באיחוד האירופי ובמדיניות מרכזיות בו כלפי מבקשי מקלט על סמך מקורות רשמיים ודברי חקיקה של המדינות ושל האיחוד האירופי. מסמך זה לא דן בתופעות רחבות יותר של הגירה חוקית ולא חוקית או בהגירת עבודה. לא מן הנמנע שיש הבדלים בין המדיניות המוצהרת של המדינות לבין יישומה. עם זה, יש משנה חשיבות בהצגת המדיניות והצהרת הכוונות של כל מדינה, המעידות על החשיבה ועל העבודה שנעשתה בנושא, על הבחירה באילו סוגיות לדון ולהכריע ועל העיגון החוקי והמינהלי של ההכרעות. הנקודות העיקריות שעלו במסמך:

- **ההתמודדות עם פליטים, מבקשי מקלט ועקורים היא ארוכת שנים וחוצה מדינות ויבשות,** והיקפיה משתנים עקב משברים, מלחמות ותהפוכות פוליטיות במדינות המוצא. על-פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, בשנת 2012 נחשבו כ-45.2 מיליון איש למי שנאלצו לעזוב את ביתם בעל כורחם עקב סכסוך, אלימות או הפרת זכויות אדם. רובם נשארו במדינות המתפתחות.
- ההתמודדות של מדינות המערב עם גלי הגירה של אנשים שמעידים כי ברחו ממדינתם עקב סכנה לחייהם או מציאות פוליטית מסוכנת נחלקת לשניים, על-פי שלבי הליך בקשת המקלט: א. התמודדות עם מבקשי מקלט שהגישו בקשה לקבל הגנה ובקשתם עדיין בתהליך בדיקה; ב. התמודדות עם מי שמקבלים הגנה – מי שדנו בעניינם והם קיבלו מעמד פליט על סמך אמנת האו"ם לפליטים או קיבלו הגנה משלימה מטעמים אחרים. **הגנה משלימה** – הגנה שאינה על סמך הטעמים המנויים באמנת האו"ם לפליטים – מעוגנת בחקיקה של האיחוד האירופי (Subsidiary Protection). במדינות אירופה יש גם סוגים אחרים של הגנה משלימה, למשל מעמד הומניטרי, מקלט פוליטי, הגנה קבוצתית והגנה זמנית. כמו כן, יש מדינות שמקבלות מכסה של פליטים שהוכרו במדינות אחרות. **במדינות רבות מעוגנים בנוהל או בחוק מעמד הפליט וההגנות המשלימות** – סוגיה, הסיבות למתן ההגנות, משכן והזכויות והחובות הכרוכות בהן. בישראל נוסף על מעמד פליט אפשר לקבל הגנה מטעמים הומניטריים. בעבר ניתנה הגנה קבוצתית זמנית לאזרחי מדינות מסוימות, והיום המדינה נוקטת במדיניות של אי-הרחקה זמנית למגיעים מאריתריאה ומסודאן. מדיניות זו של אי-הרחקה זמנית אינה מוסדרת, וגם לא מתן הגנה זמנית או הגנה קבוצתית.
- **מעמד זמני ומוגדר של מבקשי מקלט** – ברוב המדינות שנסקרו מבקשי המקלט הם **קבוצה מובחנת ומוגדרת** השונה מקבוצות אחרות של זרים השהים במדינה, כגון מהגרי עבודה חוקיים ולא חוקיים, פליטים ומי שקיבלו הגנה מטעמים אחרים. יתר על כן, מעמד מבקש המקלט הוא **מעמד זמני**, ובחקיקה האירופית שאמורה להיכנס לתוקף עד 2015 נקבע כי למעט במקרים חריגים, **בחירת בקשת מקלט לא תימשך יותר משישה חודשים**. בישראל לא נקבע זמן מרבי לבחינת בקשות המקלט, וחלק מהאנשים נותרים במעמד זה שנים. נוסף על כך, קבוצות מסוימות מקרב המסתננים התקשו להגיש בקשות מקלט או לקדם את הליך הבדיקה, בין השאר בשל מדיניות האי-הרחקה הזמנית. לפיכך בישראל יש אי-בהירות בהגדרת מבקשי המקלט וביחס אליהם כאל בעלי מעמד זמני לפני הכרעה סופית בעניינם.
- לצד החקיקה האירופית, **כל מדינה מגבשת לעצמה מדיניות כלפי מבקשי מקלט** המורכבת מתמהיל של כלים, זכויות וחובות בנושאים הקשורים אליהם. הבדלי המדיניות נובעים בין השאר ממעמדם הזמני של מבקשי המקלט ומהיותם קבוצה מובחנת, מיכולתה הכלכלית של המדינה, מהמגמות הפוליטיות בה, מתפיסתה החברתית-כלכלית ומהאתגרים הניצבים בפניה. הנושאים העיקריים שהמדינות דנות ומטפלות בהם: דיור, תעסוקה, סיוע כלכלי, חינוך, שירותי רפואה, טיפול בקטינים



בלתי מלווים ויציאה של מי שבקשתו סורבה. על-פי רוב ננקטת מדיניות כוללת הנוגעת לכל הנושאים הללו.

- **הליך מוסדר וגלוי ומידע זמין על זכויות** – במדינות רבות הליך בקשת המקלט מעוגן בחוק או בנהלים, והמידע על אופן הגשת הבקשה ועל זכויות מבקשי המקלט זמין וגלוי. המידע מתפרסם באתרים של רשויות הממשלה באנגלית ובשפות אחרות, ומלווה בטפסים ולעתים במערכות מקוונות להגשת בקשות לתמיכה. בישראל הליך בקשת המקלט מעוגן בנוהל ולא בחוק. הזכויות והחובות של מבקשי מקלט כמבקשי מקלט או כחסרי מעמד אזרחי אינן מעוגנות בחוק או בנוהל, והמידע עליהן אינו מרוכז ואינו זמין לציבור הרחב.



נספחים

1. טבלאות נתונים

טבלה א': אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים במדינות האיחוד האירופי, * בישראל, בנורבגיה ובשווייץ, סוף 2012

חסרי מדינה Persons under UNHCR's statelessness mandate	מבקשי מקלט (בקשות ממתונות) Asylum-seekers (pending cases)	אנשים במצב דמוי פליטות People in refugee-like situations	פליטים Refugees	כלל אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים Total population of concern	מדינה מארחת
542	22,429	0	51,730	74,701	אוסטריה
470	14,330	0	64,779	79,579	איטליה
73	5,471	0	6,327	11,871	אירלנד
94,235	7	0	63	94,305	אסטוניה
0	1,270	0	2,288	3,558	בולגריה
3,898	15,036	0	22,024	40,958	בלגיה
205	18,916	0	149,765	168,886	בריטניה
5,683	85,560	0	589,737	680,980	גרמניה
3,623	692	0	11,402	15,717	דנמרק
2,005	10,420	0	74,598	87,023	הולנד
111	386	0	4,054	4,551	הונגריה
1,502	574	0	2,805	4,881	צ'כיה
154	36,183	0	2,100	38,437	יוון
14	5,699	48,401	104	54,218	ישראל
177	1,239	0	2,910	4,326	לוקסמבורג
280,759	172	0	125	281,056	לטביה
4,130	76	0	871	5,077	ליטא
0	767	0	8,248	9,015	מלטה
2,313	9,354	0	42,822	54,489	נורבגיה
4	100	0	176	280	סלובניה
1,523	194	0	662	2,448	סלובקיה
36	2,790	0	4,510	7,336	ספרד
10,825	2,390	0	15,911	29,126	פולין
553	197	0	483	1,233	פורטוגל
2,017	1,881	0	9,919	13,817	פינלנד
1,210	49,885	0	217,865	268,960	צרפת
0	2,636	0	3,631	6,267	קפריסין
248	35	0	1,262	1,545	רומניה
9,596	18,014	0	92,872	120,482	שבדיה
69	21,709	0	50,747	72,525	שווייץ

* קרואטיה נכנסה לאיחוד רק בשנת 2013 ולכן היא אינה נכללת בטבלה זו.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה ב': מעמסת ההתמודדות של מדינה קולטת – אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים על כל 1,000 איש באוכלוסיית המדינה במדינות האיחוד האירופי, * בישראל, בנורבגיה ובשווייץ, סוף 2012

מדינה	אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים	אוכלוסיית המדינה	שיעור אוכלוסיית היעד ל-1,000 באוכלוסיית המדינה
לטביה**	304,737	2,017,526	151.04
אסטוניה**	94,305	1,286,479	73.30
מלטה	9,015	421,230	21.40
שבדיה	120,482	9,555,893	12.61
נורבגיה	54,489	5,051,275	10.79
שווייץ	72,525	8,036,917	9.02
אוסטריה	74,701	8,488,511	8.80
גרמניה	680,980	82,020,688	8.30
לוקסמבורג	4,326	537,039	8.06
קפריסין	6,267	862,011	7.27
ישראל	54,218	7,981,400	6.79
הולנד	87,023	16,779,575	5.19
צרפת	268,960	65,633,194	4.10
בלגיה	40,958	11,183,350	3.66
יוון	38,437	11,290,067	3.40
דנמרק	15,717	5,602,628	2.81
בריטניה	168,886	63,715,682	2.65
אירלנד	11,871	4,598,418	2.58
פינלנד	13,817	5,426,674	2.55
ליטא	5,077	2,971,905	1.71
איטליה	79,579	59,394,207	1.34
פולין	29,126	38,533,299	0.76
בולגריה	3,558	7,282,041	0.49
צ'כיה	4,883	10,516,125	0.46
הונגריה	4,551	9,906,000	0.46
סלובקיה	2,448	5,410,836	0.45
ספרד	7,336	46,006,414	0.16
סלובניה	280	2,058,821	0.14
פורטוגל	1,233	10,487,289	0.12
רומניה	1,545	21,305,097	0.07

* קרואטיה נכנסה לאיחוד רק בשנת 2013 ולכן היא אינה נכללת בטבלה זו.
 ** באסטוניה ובלטביה רוב אוכלוסיית היעד של סוכנות הפליטים היא של חסרי מדינה.

הערות על טבלה ב'



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- א. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ערך חישוב כדי להציג את מעמסת ההתמודדות של מדינה קולטת בהתחשב בגודל אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים שבתחומה לעומת מספר תושבי המדינה. חישוב זה שונה מחישובים אחרים שנהוג לערוך, שמובאים בהם בחשבון מספר מבקשי המקלט בנפרד או מספר הפליטים בנפרד לעומת האוכלוסייה במדינה. בשל ההבדלים בין הליכי בדיקת בקשות המקלט והתמשכותם, סברנו כי נתון מצרפי שבו גם מבקשי המקלט וגם הפליטים לעומת אוכלוסיית המדינה יציג תמונה כוללת יותר בנוגע להתמודדות מדינה עם מבקשי מקלט ופליטים.
- ב. באירופה אוכלוסיית היעד הרלוונטית העיקרית היא מבקשי מקלט ופליטים, ויש קבוצות קטנות למדי של חסרי מדינה. יוצאות דופן הן לטביה ואסטוניה, שבהן כמעט כל אוכלוסיית היעד היא של חסרי מדינה.
- ג. החישוב בנוגע לישראל מסתמך על נתוני נציבות האו"ם לפליטים, שלפיהם בסוף 2012 שהו בה 54,000 אנשים ששייכים לאוכלוסיית היעד. נתון זה שונה מנתוני רשות האוכלוסין וההגירה, שלפיהם שבסוף 2012 היו בישראל כ-56,000 מסתננים. אין בהפרש זה כדי להשפיע השפעה של ממש על מעמסת ההתמודדות (שבהתחשב בנתון זה תהיה 7.01 על כל 1,000 איש), והוא אינו משנה את המקום של ישראל בדירוג מעמסת ההתמודדות. כאמור, הנתונים נוגעים לסוף 2012, כמו הנתונים על שאר המדינות המוצגות בטבלאות ההשוואתיות. על-פי נתוני הרשות באוקטובר 2013 שהו בישראל מעט פחות מ-54,000 מסתננים.¹⁴³

מקורות לטבלאות

- נתוני אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים : אתר נציבות האו"ם לפליטים, [UHNCR, Global Trends](#), 2012, טבלה מס' 1, עמ' 38.
- נתוני אוכלוסיית מדינות האיחוד האירופי: אתר ה-Eurostat, [Main Tables – Population](#), תאריך עדכון: 1 בינואר 2013, תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2013.
- נתוני אוכלוסייה ישראל: אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח ב/1 – אוכלוסייה](#), תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2013. כדי להתאים לנתוני ה-Eurostat, הנוגעים ל-1 בינואר 2013, נלקחו לשם החישוב נתונים על אוכלוסיית המדינה בסוף שנת 2012.

¹⁴³ מכתב תשובה של חיים אפרים, ראש יחידת ה-RSD ברשות האוכלוסין וההגירה, אל הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, 28 באוקטובר 2013, התקבל בדוא"ל.



2. מבחר נתונים על מבקשי מקלט ופליטים מאריתריאה ומהרפובליקה של סודאן בישראל ובעולם

מאז שנת 2006 נכנסו לישראל שלא כחוק דרך גבול מצרים זרים ממדינות אפריקה בזרם הולך וגדל. כחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, הם מוגדרים "מסתננים". עד סוף יוני 2013 נכנסו לישראל כ- 64,000 מסתננים, וכיום שוהים בישראל 53,636 מסתננים – 67% מהם מאריתריאה (כ-36,000 איש), 25% מהם מסודאן (כ-13,200 איש) והיתר ממדינות אחרות. ממשלת ישראל נקטה כמה צעדים כדי להתמודד עם התופעה, ובהם הקמת הגדר, הקמת מתקן המשמורת "סהרונים" ותיקון חוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954.¹⁴⁴ כיום נעצרה כמעט כליל תופעת ההסתננות לישראל דרך גבול מצרים. בנספח זה יובאו נתונים השוואתיים על הפיזור הנוכחי של הפליטים ומבקשי המקלט מאריתריאה ומסודאן בעולם, תיבחן ההכרה בהם כזכאים להגנה ויוצגו סוגי ההגנה שהם מקבלים.

1. אוכלוסיית הזרים מאריתריאה ומסודאן בישראל – נתוני רשות האוכלוסין וההגירה¹⁴⁵

- בסוף ספטמבר 2013 שהו בישראל 53,636 מסתננים; 35,987 מהם באו מאריתריאה (67%), 13,249 באו מסודאן (25%) ו-4,400 – ממדינות אחרות (8%).
- מיולי 2009 עד אוגוסט 2013 הוגשו בישראל 1,107 בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה ו-2,237 בקשות מקלט של אזרחי סודאן.
- משנת 2008 עד אוגוסט 2013 יצאו את ישראל 2,921 אזרחי סודאן (לא כולל אזרחי דרום-סודאן): 130 בשנת 2010, 475 בשנת 2011, 1,192 בשנת 2012 ו-1,124 בשנת 2013.
- משנת 2008 עד אוגוסט 2013 יצאו את ישראל 279 אזרחי אריתריאה: 42 בשנת 2010, 27 בשנת 2011, 104 בשנת 2012 ו-106 בשנת 2013.

2. אוכלוסיית הזרים מאריתריאה וסודאן בעולם – נתוני נציבות האו"ם לפליטים¹⁴⁶

להלן יוצגו נתונים וחישובים המבוססים על נתוני דוח של נציבות האו"ם לפליטים לשנת 2012 – NHCR – Global Trends. בדוח מוצגים אומדנים של אוכלוסיית היעד בחלוקות שונות, בין השאר על-פי מדינות קולטות ומדינות מוצא. יש הבדלים בין נתוני רשות האוכלוסין וההגירה לנתונים המוצגים בדוח במספר הכולל של אנשים הנמנים עם אוכלוסיית היעד בישראל ובמספר הסודאנים בישראל:

- לפי נתוני נציבות האו"ם לפליטים בסוף 2012 שהו בישראל 54,218 איש הנמנים עם אוכלוסיית היעד, ואילו לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בסוף 2012 היו בישראל 56,150 מסתננים מאפריקה.

¹⁴⁴ סעיף 30 לחוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט), התשי"ד-1954, שהתקבל ב-18 בינואר 2012 כהוראת שעה, אפשר החזקת מסתננים במשמורת עד לשלוש שנים. ב-16 בספטמבר 2013 נפסל הסעיף בהחלטת בג"ץ.

¹⁴⁵ נתונים מתוך: האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה, נתונים על מבקשי מקלט, פליטים, מקבלי מעמד מטעמים הומניטריים ומסתננים, מכתב לחברת הכנסת מיכל רוזין, יושבת-ראש הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, 14 באוקטובר 2013; שם, [נתוני זרים בישראל](#), מהדורה 5/2013, אוקטובר 2013, תאריך כניסה: 6 בנובמבר 2013.

¹⁴⁶ הנתונים שיוצגו בסעיף זה נלקחו מאתר נציבות האו"ם לפליטים, [UNHCR, Global Trends 2012 – Displacement](#), [the New 21st Century Challenge](#), יוני 2013, תאריך כניסה: 29 באוקטובר 2013; נתונים שהופקו [ממחולל הלוחות](#) [באתר נציבות האו"ם לפליטים](#) על אזרחי אריתריאה וסודאן, שנת 2012.



- על-פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים בסוף שנת 2012 שהו בישראל 10,772 סודאנים הנמנים עם אוכלוסיית היעד, ואילו לפני נתוני רשות האוכלוסין שהו בישראל כ-13,000 סודאנים.¹⁴⁷

כדי לשמור על אחידות ולאפשר השוואה בין מדינות ישמשו בנספח זה הנתונים של נציבות האו"ם לפליטים. הטבלאות מלמדות כי ההבדלים בין הנתונים שצוינו לעיל אינם משפיעים על המקום של ישראל לעומת מדינות העולם.

1.3. אריתריאה

בשנת 2012 נמנו כ-305,000 איש מאריתריאה עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים: כ-247,000 פליטים,¹⁴⁸ כ-37,347 אנשים במצב דמוי פליטות (ובהם השוהים בישראל) ועוד כ-20,000 המחכים להכרעה בבקשת המקלט שלהם.¹⁴⁹

להלן עשר המדינות שבהן האוכלוסייה הגדולה ביותר של פליטים ומבקשי מקלט מאריתריאה לפי נתוני סוף 2012.

טבלה ג': עשר המדינות העיקריות שבהן שוהים אזרחי אריתריאה, 2012

מספר הנמנים עם אוכלוסיית היעד במדינה	מספר אזרחי אריתריאה הנמנים עם אוכלוסיית היעד במדינה	כלל אוכלוסיית היעד במדינה	שיעור האריתריאים באוכלוסיית היעד		
114,874	2,147,597	5.35%	1	סודאן	
63,823	378,759	16.85%	2	אתיופיה	
37,347	54,218	68.88%	3	ישראל	
14,745	72,525	20.33%	4	שווייץ	
11,962	79,579	15.03%	5	איטליה	
10,276	168,886	6.08%	6	בריטניה	
8,944	225,969	3.96%	7	אוגנדה	
7,937	54,489	14.57%	8	נורבגיה	
7,359	120,482	6.11%	9	שבדיה	
5,854	680,980	0.86%	10	גרמניה	

מקור: נציבות האו"ם לפליטים – UNHCR.

¹⁴⁷ אין מידע זמין על המספר המדויק של מסתננים מסודאן שנרשמו ברשות האוכלוסין וההגירה עד סוף 2012. לפי הנתון שהרשות מפרסמת, הנוגע לסוף פברואר 2013, היו בעת הזאת בישראל 13,865 סודאנים. סביר להניח כי בסוף 2012 מספר הסודאנים לא היה שונה במידה ניכרת, הן בשל מיעוט הנכנסים דרך הגבול עם מצרים מאז תחילת 2013 והן בשל מדיניות האי-הרחקה הזמנית, שאינה מאפשרת יציאה מסיבית של סודאנים מישראל.

¹⁴⁸ נתוני פברואר 2013: האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל](#), מהדורה 1/2013, מרס 2013, תאריך כניסה: 3 בנובמבר 2013.

¹⁴⁹ פליטים בדוח זה הם מי שקיבלו הגנה על סמך אמנת האו"ם לפליטים או הגנה משלימה אחרת (זמנית, קבוצתית, הומניטרית). בחלק מהמדינות נציבות האו"ם לפליטים היא שמבצעת את הליך הבדיקה וההכרה, ולא הממשלה.



- כפי שעולה מהטבלה, רוב האריתריאים שהם מבקשי מקלט, פליטים ואנשים במצב דמוי פליטות שוהים במדינות אפריקה השכנות – סודאן ואתיופיה.
- בישראל מספר האריתריאים הוא הגדול ביותר בקרב המדינות המערביות – כ-37,000 איש. הבאה אחריה היא שווייץ, שבה כ-15,000 אריתריאים.
- בישראל שוהים כיום כ-12% מכלל האריתריאים בעולם שנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים.
- בשנת 2012 התקבלו החלטות בדבר כ-26,000 אריתריאים שהגישו בקשות מקלט בעולם. כ-20,000 מהם קיבלו מעמד פליטות על-פי אמנת האו"ם לפליטים, כ-1,500 קיבלו הגנה משלימה והשאר נדחו או בקשתם נסגרה מסיבות אחרות.¹⁵⁰
- שיעור ההכרה בפליטים מאריתריאה¹⁵¹ – בשנת 2012 שיעור מקבלי מעמד פליט על-פי האמנה או מקבלי הגנה משלימה בכלל ההכרעות באותה שנה היה 81.1%.

2.3. סודאן (הרפובליקה של סודאן)¹⁵²

בשנת 2012 נמנו כ-2.5 מיליון אנשים מסודאן עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים; רובם הגדול (כ-2 מיליון איש) עקורים, כלומר אנשים שנאלצו לעזוב את ביתם עקב סכסוכים ואלומות אך נותרו במדינתם. כ-600,000 איש מסודאן הם מבקשי מקלט, פליטים ואנשים במצב דמוי פליטות ששוהים מחוץ לסודאן: כ-558,000 פליטים, כ-10,700 אנשים במצב דמוי פליטות (בישראל) וכ-21,500 ממתניים להכרעה בבקשת המקלט שלהם.

להלן מוצגות עשר המדינות שבהן האוכלוסייה הגדולה ביותר של פליטים ומבקשי מקלט מסודאן בסוף 2012.

טבלה ד': עשר המדינות המרכזיות ששוהים בהן אזרחי סודאן, 2012

שיעור הסודאנים באוכלוסיית היעד	כלל אוכלוסיית היעד במדינה	אזרחי סודאן הנמנים עם אוכלוסיית היעד במדינה		
91.49%	2,147,597	1,964,854	סודאן (עקורים)	
61.32%	500,602	306,960	צ'אד	1
32.12%	550,524	176,834	דרום-סודאן	2
7.25%	378,759	27,453	אתיופיה	3

¹⁵⁰ אתר נציבות האו"ם לפליטים, טבלה מס' 11 בקובץ הנתונים לדוח Global Trends 2012. ¹⁵¹ חישוב שיעור ההכרה בפליטים בנספח זה: כלל האנשים שקיבלו מעמד פליטות על-פי אמנת האו"ם לפליטים או מעמד משלים חלקי מספר ההכרעות שהתקבלו באותה שנה * 100. חישוב זה שונה מהחישוב המוצג בדוחות של נציבות האו"ם לפליטים, שלא מובאות בו בחשבון הבקשות שנסגרו מסיבות שאינן דחיית בקשת המקלט. על-פי חישובי נציבות האו"ם לפליטים שיעור ההכרה בפליטים (הכרעות חיוביות מתוך כלל ההכרעות החיוביות והשליליות) אזרחי אריתריאה בשנת 2012 היה 90%. שיעור מקבלי מעמד פליט (ולא הגנה משלימה אחרת) בכלל ההכרעות החיוביות והשליליות היה 83.6%.

על-פי נציבות האו"ם לפליטים בקשת מקלט ש"נסגרה מסיבות אחרות" (otherwise closed), היא בקשת מקלט שבה ההליך לא הושלם ולא התקבלה הכרעה לחיוב או לשלילה, משום שמבקש המקלט משך או ביטל את בקשתו, משום שהוא לא הופיע לריאיון, משום שמבקש המקלט מת, העביר את הבקשה למדינה אחרת ועוד. כ-7% מכלל הבקשות שהתקבלה בהן הכרעה בשנת 2012 בנוגע לאזרחי אריתריאה נסגרו מסיבות אחרות.

¹⁵² הרפובליקה של סודאן, המכונה לעתים צפון-סודאן, הוקמה בשנת 1956. בשנת 2011 הוקמה הרפובליקה של דרום-סודאן, ואזרחיה אינם נכללים במניינים הנוגעים לסודאן.



17.95%	126,949	22,788	מצרים	4
19.87%	54,218	10,772	ישראל	5
4.18%	225,969	9,449	אוגנדה	6
0.55%	1,038,877	5,747	קניה	7
4.80%	102,808	4,941	קונגו	8
2.39%	168,886	4,036	בריטניה	9
3.37%	79,579	2,681	איטליה	10

מקור: נציבות האו"ם לפליטים – UNHCR.

- כפי שעולה מהטבלה לעיל, רוב הסודאנים שנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות האו"ם לפליטים ואינם במדינתם שוהים במדינות אפריקה השכנות.
- לפי נתוני סוף 2012, בישראל מספר הסודאנים הוא הגדול ביותר בקרב המדינות המערביות – כ-10,700 איש.¹⁵³ הבאה אחריה היא בריטניה, שבה כ-4,000 סודאנים.
- בישראל שוהים כ-2% מכלל הסודאנים מבקשי המקלט, הפליטים והאנשים במצב דמוי פליטות שמחוץ לסודאן.
- בשנת 2012 התקבלו החלטות בדבר כ-17,000 סודאנים שהגישו בקשות מקלט בעולם. כ-7,000 מהם קיבלו מעמד פליטות על-פי אמנת האו"ם לפליטים, כ-300 קיבלו הגנה משלימה והיתר נדחו או בקשתם נסגרה מסיבות אחרות.¹⁵⁴
- שיעור ההכרה בפליטים מסודאן¹⁵⁵ – בשנת 2012 שיעור מקבלי מעמד פליטות על-פי האמנה או הגנה משלימה בכלל ההכרעות שניתנו באותה שנה היה 4.3%.

¹⁵³ על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שהוצגו לעיל, ביוני 2013 שהו בישראל כ-13,000 סודאנים.

¹⁵⁴ אתר נציבות האו"ם לפליטים, טבלה מס' 11 בקובץ הנתונים לדוח Global Trends 2012.

¹⁵⁵ חישוב שיעור ההכרה בפליטים בנספח זה: כלל האנשים שקיבלו מעמד פליטות על-פי אמנת האו"ם לפליטים או מעמד משלים חלקי מספר ההכרעות שהתקבלו באותה שנה * 100. חישוב זה שונה מהחישוב המוצג בדוחות של נציבות האו"ם לפליטים, שלא מובאות בו בחשבון הבקשות שנסגרו מסיבות שאינן דחיית בקשת המקלט. על-פי חישובי נציבות האו"ם לפליטים, שיעור ההכרה (הכרעות חיוביות בכלל ההכרעות החיוביות והשליליות) באזרחי סודאן בשנת 2012 היה 72.4%. שיעור מקבלי מעמד פליט (ולא הגנה משלימה אחרת) בכלל ההכרעות החיוביות והשליליות היה 69.3%. כ-40% מכלל הבקשות שהתקבלו בהן הכרעה בשנת 2012 בנוגע לאזרחי סודאן נסגרו מסיבות אחרות.



חקיקה, פסיקה ואמנות

- אמנת האו"ם לפליטים, **כתבי אמנה**, כרך 3, עמ' 5, כתב אמנה 65, כרך 21, עמ' 23, כתב אמנה 690.
- בג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' הממשלה ואח'.
- בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואח', כתב תשובה של המדינה מ-13 במאי 2013, פסק-הדין מ-16 בספטמבר 2013.
- דברי ההסבר להצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"א-2011, פורסם ברשומות ב-28 במרס 2011.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1995.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
- חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.
- חוק חינוך חובה, התשי"ט-1949.
- חוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954.
- עת"מ (מרכז) 57162-01-11 נ.א.א ואח' נ' **משרד הפנים ואח'**, פסק-דין מ-2 בנובמבר 2011.
- עע"ם 8908/11 נ.א.א ואח' נ' **משרד הפנים ואח'**, פסק-דין מ-17 ביולי 2012.
- תזכיר חוק, [הצעת חוק לתיקון חוק למניעת הסתננות \(עבירות ושיפוט\) \(תיקון מס'...\)](#) (הוראת שעה), התשע"ד-2013, פורסם באתר קשרי ממשל ב-7 בנובמבר 2013.

חקיקה אירופית

- Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), *Official Journal of the European Union*, L. 180/60.
- Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), *Official Journal*
- Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), *Official Journal of the European Union*, L. 337/9.
- Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), *Official Journal of the European Union*, L. 180/31.
- Regulation (EU) No. 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No. 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-



scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast) *Official Journal of the European Union*, L. 180/1.

- Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, *Official Journal of the European Union*, L. 348/98 .
- Regulation (EU) No. 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, *Official Journal of the European Union*, L. 132/11.
- Article 16a of the Basic Law (GG) for the Federal Republic of Germany.
לתרגום החוק לאנגלית ראו אתר הבונדסטאג, עדכון הגרסה : אוקטובר 2010.
- Asylum Procedure Act (AsyIVfG), sec.63, at the Federal Ministry of Justice website, Germany.

מסמכי הכנסת

- הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, דיון בנושא מתן אשרות עבודה למבקשי מקלט, 30 באוקטובר 2013 (הפרוטוקול טרם פורסם).
- ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 98, "דיווח של יו"ר הוועדה המייעצת לשר הפנים לענייני פליטים על פעילות הוועדה", 14 באוקטובר 2013.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלשתינה במזרח הקרוב (אונר"א): הסיבות להקמתה, מטרותיה ופעולותיה, יולי 2008, כתיבה : יניב רוני.
- שם, שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי, כתיבה : נטע משה, 11 ביוני 2013.
- שם, הליכי קבלת מעמד פליט בישראל, כתיבה : נטע משה, 19 ביוני 2013.
- שם, שירותי רווחה לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי – מדיניות והיקף השירותים, כתיבה : נטע משה, 1 ביולי 2013.
- שם, שירותי מערכת החינוך לאוכלוסיית ילדי הזרים, כתיבה : נטע משה, נובמבר 2013 (טרם פורסם).

פרסומים ומכתבים של משרדי ממשלה

- רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, כניסה לתוקף : 2 בינואר 2011.
- שם, נוהל 10.1.0016, הטיפול בקטינים זרים לא מלווים, תאריך עדכון : 1 ביולי 2011, תאריך כניסה : 4 בנובמבר 2013.
- שם, סיכום פעילות רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2012.
- האגף לתכנון מדיניות, נתוני זרים בישראל, מהדורה 1/2013, מרס 2013, נתוני זרים בישראל, מהדורה 5/2013, אוקטובר 2013, תאריך כניסה : 6 בנובמבר.
- שם, נתונים על מבקשי מקלט, פליטים, מקבלי מעמד מטעמים הומניטריים ומסתננים, מכתב לחברת הכנסת מיכל רוזין, יושבת-ראש הוועדה לעובדים זרים, 14 באוקטובר 2013.
- שם, תיקון נתון שנמסר במענה הרשות מיום 14.10.2013, התקבל ביום 14 במאי 2014, תשובת המשך : 20 במאי 2014.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח ב/1 – אוכלוסייה.
- אפרים חיים, ראש יחידת ה-RSD ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב תשובה אל הוועדה לעובדים זרים, 28 באוקטובר 2013, התקבל בדוא"ל.

פרסומי האו"ם

- נציבות האו"ם לפליטים, *Global Trends 2012 – Displacement, the New 21st Century Challenge*, יוני 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- שם, Asylum Trends 2012 – Levels and Trends in Industrialize Countries, מרס 2013.
- שם, נוסח באנגלית של אמנת האו"ם לפליטים, Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.
- שם, מחולל הלוחות באתר נציבות האו"ם לפליטים.
- הראל שרון, נציבות האו"ם לפליטים, שיחת טלפון, 7 בנובמבר 2013.

פרסומים של משרדים ממשלתיים בחו"ל ושל האיחוד האירופי

- Council Decision of 14 May 2008, establishing a European Migration Network (2008/381/EC), *Official Journal of the European Union*, L. 131/7.
- Eurostat, main tables – population, תאריך עדכון: 1 בינואר 2013.
- בית-המשפט האירופי לזכויות אדם, Country Profile – Greece, יולי 2013.
- דוח חקירה של מבקר סוכנות הגבולות של בריטניה, Asylum: A Thematic Inspection of the Detained Fast Track, פברואר 2012.
- דיווח של המשרד לסדר הציבורי ולהגנה על האזרחים על יישום תוכנית הפעולה היוונית למקלט והגירה, Progress Report January-May 2013, Executive Summary December 2012, באתר הפרלמנט האירופי.
- המשרד האירופי לסיוע למבקשי מקלט – EASO, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012.
- המשרד הפדרלי להגירה ולפליטים בגרמניה, Annual Policy Report 2012 for the European Migration Network (EMN).
- הנציבות האירופית, Joint Statement, MEMO/10/450, 27 בספטמבר 2010.
- הרשת האירופית להגירה – EMN, Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers, the France 2013; Organisation of Reception Facilities for ; annual report 2012 on Immigration and Asylum Policy in France
- Asylum Seekers, the Netherlands 2013, באתר נציבות האיחוד האירופי, המשרד לענייני פנים.
- משרד הפנים של בריטניה, Asylum, 8. Immigration Statistics, January to March 2013 – תאריך עדכון: 23 במאי 2013; 9. Asylum ; Immigration Statistics, April to June 2013 – תאריך עדכון: 29 באוגוסט 2013.
- המשרד למקלט והגירה של יוון, Basic Information for People Seeking International Protection in Greece, יוני 2013.

אתרי ממשל בחו"ל

- ה-Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- הרשת הארצית ההולנדית למרכזי רפואה למבקשי מקלט – GCA, <http://www.gcasielzoekers.nl/>.
- המשרד האירופי לסיוע למבקשי מקלט – EASO, <http://easo.europa.eu/>.
- המשרד הפדרלי להגירה ולפליטים בגרמניה, <http://www.bamf.de>.
- הסוכנות המרכזית לקליטת מבקשי מקלט בהולנד – COA, <http://www.coa.nl/>.
- הפרלמנט האירופי – European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/>.
- יוון – הגירה ומקלט, <http://www.asylo.gov.gr/>.
- מועצת ההגירה של שבדיה, http://www.migrationsverket.se/info/start_en.html.
- נציבות האו"ם לפליטים – UNHCR, <http://www.unhcr.org>.
- נציבות האיחוד האירופי – European Commission, http://ec.europa.eu/index_en.htm.
- סוכנות הגבולות של בריטניה, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk>.
- שירותי ההגירה והאזרחות בהולנד, <http://www.ind.nl>.

