



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**המדיניות כלפי אוכלוסיית
המסתננים, מבקשי המקלט והפליטים
בישראל ובמדינות אירופה**

כתיבה: ד"ר גלעד נתן

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בסיוון תשע"ב

28 במאי 2012

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת דורון אביטל. נבחנים בו נתוני הכניסה של פליטים, מבקשי מקלט וכל שאר מי שנמנים עם אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם ונחשבים לאוכלוסייה של הגירה מעורבת בישראל ובעולם, ונסקרת המדיניות כלפיהם בישראל ובאיחוד האירופי. יש לציין כי נציבות הפליטים של האו"ם הכריזה בשנת 2011 היא שנת משבר, משום שחלה בה עלייה ניכרת בהיקף אוכלוסיית היעד של הנציבות בעולם.¹

בישראל מוגדרים כל מי שנכנסים אליה שלא באמצעות אשרה ושלא דרך מעברי הגבול המסודרים "מסתננים". הגדרה זו אינה משמשת במדינות אחרות; במדינות אחרות הם יוגדרו מהגרים לא חוקיים, מהגרים ללא מסמכים או מבקשי מקלט.

נציבות הפליטים של האו"ם הוקמה בשנת 1950 בהחלטה של העצרת הכללית של האו"ם.² הנציבות היא הגוף המפקח על יישום אמנת הפליטים של האו"ם והגוף האחראי למתן הגנה לפליטים ולמי שמוגדרים אוכלוסיית יעד של נציבות הפליטים של האו"ם.³ אמנת הפליטים של האו"ם (1951), שמדינת ישראל היתה אחת היוזמות העיקריות שלה, נועדה להסדיר את מעמדם של פליטים בעקבות מאורעות מלחמת העולם השנייה והשוואה. העבודה העיקרית של הארגון היא מתן הגנה וסיוע לאוכלוסיית היעד לשם הבטחת שלומה, ופיקוח על יחסן של המדינות כלפי פליטים ומי שנמנים עם אוכלוסיית היעד השוהים בהן. תפקידיה הנוספים של הנציבות על-פי האמנה הם קידום השמירה על זכויות פליטים, פיקוח על מתן מעמד זכויות לפליטים, וכן איסוף נתונים ומידע על יישום האמנה במדינות הקולטות, הערכת המידע וניתוחו, כינון מנגנון אכיפה ופיקוח על מילוי חובות המדינות.⁴

1. מסתננים, מבקשי מקלט ופליטים⁵ – הגדרות כלליות

1.1 הגדרות

אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם (Populations of Concern to UNHCR)

פליטים, אנשים במצב דמוי-פליטות, מבקשי מקלט, פליטים שהוחזרו לארצותיהם, עקורים, עקורים שהוחזרו לארצותיהם וחסרי אזרחות – כל אלה הם אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם (להלן – הנציבות). יש לציין כי הנציבות לא תמיד מטפלת בהם; במדינות מפותחות ובעלות יכולת האחריות לטיפול בהם מוטלת על המדינה עצמה, ונציבות האו"ם לפליטים מספקת הכשרה מקצועית, מתווה קווים מנחים ונותנת ייעוץ.

הנציבות מטפלת במי שהוכרו כפליטים או נתונים בהליך לבחינת קבלת מעמד פליט, וכן במי שזכאים להגנה קבוצתית זמנית ובעקורים. בנתוני הפליטים שיוצגו במסמך נכללים רק מי שבטיפול נציבות הפליטים של האו"ם (UNHCR), ולא מי שבטיפול אונר"א (UNRWA) (פליטים פלסטינים).⁶

¹ נציבות הפליטים של האו"ם, [Global Trends 2011](#), תאריך כניסה: 18 ביוני 2012.

² שם, [History of UNHCR](#), תאריך כניסה: 21 ביוני 2012.

³ שם, [Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees](#), תאריך כניסה: 21 ביוני 2012.

⁴ שם, [What We Do](#), תאריך כניסה: 21 ביוני 2012.

⁵ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הטיפול במסתננים מגבול מצרים](#), 14 ביוני 2010; [לא ישראליים בישראל – תמונת מצב 2010-2011](#), 13 בדצמבר 2011; [סוגיות הקשורות במסתננים ומבקשי מקלט מאפריקה השוהים בישראל](#), 21 בנובמבר 2010, כתיבה: גלעד נתן, תאריך כניסה, 31 במאי 2012.



הגירה מעורבת (Mix Migration)

את גבולותיה של מדינה עשויים לעבור כחוק ושלא כחוק מהגרים מסוגים שונים ובקטגוריות שונות, בעלי זכויות שהייה וזכויות אחרות ומי שאינם בעלי זכויות כאלה. תופעה זו מכונה הגירה מעורבת. על המדינה למיין את מי שהגיעו אליה ולקבוע מי נכנס אליה בזכות לפי חוקי ההגירה או הכניסה למדינה או לפי אמנת הפליטים של האו"ם ומי נכנס אליה שלא כדין, כמו מהגרי עבודה לא חוקיים.

מבקשי מקלט (Asylum Seekers)

מבקשי מקלט הם מי שמבקשים הגנה ומקלט במדינה הבטוחה הראשונה שאליה הגיעו. כל מי שנכנס למדינה כדין וביקש בה מקלט, יש לבחון את בקשתו; כמו כן יש לבחון בקשות של מי שחצו את גבולה של מדינה שלא כדין. בעת בחינה של בקשת המקלט המבקשים מקבלים הגנה. הגנה זו אינה כרוכה בהכרח במתן זכות לעבודה או במתן כלל הזכויות סוציאליות. יש לציין כי במדינות שלא ניתנת בהן הזכות לעבודה או זכויות סוציאליות למבקשי מקלט יש הסדרים של המדינה או של נציבות האו"ם לפליטים להבטחת קיומם.

הגנה קבוצתית

כאשר יש גל גדול של פליטים – עשרות אלפים ואף מאות אלפים – שחוצים גבול בין-לאומי בפרק זמן קצר וזקוקים להגנה, יש קושי למדינות לבחון את הבקשות של מבקשי המקלט (בקשות למעמד פליט RSD) באופן פרטני, אלא אם כן הדבר מוגדר כיעד לאומי ראשוני ומוקצים לו משאבים מיוחדים. לפיכך פליטים אלו מוגדרים באופן כוללני כזכאים להגנה קבוצתית. נציבות הפליטים מגדירה את הזכאים להגנה קבוצתית כאנשים במצב דמוי פליטות (People in Refugees like Situation).

מי שמקבל הגנה כזאת אינו בר-הרחקה מהמדינה שבה קיבל את המעמד כל עוד לא הוסרה ההגנה הקבוצתית. בישראל הנמנים עם קבוצה זו מקבלים כתב הגנה (אשרת שהייה, בדרך כלל לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל), וכיום עליהם להאריך אותו מדי שלושה או ארבעה חודשים בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה.

נציבות הפליטים ממליצה להגדיר את נושא ההגנה הקבוצתית ואת סל השירותים שמקבלים הזכאים לה. ⁷ כל מדינה צריכה לקבוע מה כוללת הגנה קבוצתית, מה התנאים למתן המעמד, אילו זכויות כרוכות במעמד, מה התנאים לסיומו וכיצד הוא מסתיים. ⁸ בין השאר יש להסדיר מתן שירותי יסוד כגון בריאות, חינוך ורווחה.

אם המעמד הפרטני של מבקשי המקלט המוגדרים כזכאי להגנה קבוצתית אינו נבחן בזמן ההגנה הקבוצתית, נציבות הפליטים של האו"ם דורשת כי בד בבד עם הסרת ההגנה הקבוצתית תינתן לכל מי שהיה זכאי לה אפשרות להגיש בקשה פרטנית להכרה בו כפליט. ⁹ מדינת ישראל אינה בוחנת בקשות

⁶ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטי פלשתינה במזרח הקרוב \(אונר"א\): הסיבות להקמתה, מטרותיה ופעולותיה](#), כתיבה: יניב רוני, תאריך כניסה: 14 ביוני 2012.

⁷ לאחרונה עסק גם בית-המשפט העליון בשבתו כבג"ץ בצורך בהגדרת הזכויות של מבקשי המקלט. להרחבה ראה סעיף 4.1.

⁸ שרון הראל, נציבות הפליטים של האו"ם, שיחת טלפון, 31 במאי 2012.

⁹ הני"ל, שיחת טלפון, 26 בפברואר 2012.



פרטניות של מי שזכאי להגנה קבוצתית. ישראל התחייבה לאפשר לכל נתין השוהה בישראל במסגרת הגנה קבוצתית להגיש בקשה פרטנית למעמד פליט עם סיום ההגנה הקבוצתית, ואכן, כך היא נוהגת.¹⁰

פליטים (Refugees)

מבקשי מקלט שמעמדם נבחן באופן פרטני ורשויות ההגירה מצאו שהם מתאימים להגדרות אמנת הפליטים של האו"ם וזכאים למעמד פליט. בישראל יחידת RSD של רשות האוכלוסין וההגירה בוחנת את הבקשה. אחרי המלצת יחידת ה-RSD הבקשה נבחנת בוועדה הבין-משרדית, ולבסוף מועברת לגורם המחליט – השר או ראש רשות האוכלוסין.¹¹

מי שמקבל מעמד פליט בישראל זכאי לתושבות זמנית (5א), וזו מחודשת בפרקי זמן קבועים כפי שמוגדר בנוהל הטיפול במבקשי מקלט.

הגנה מטעמים הומניטריים

לא תמיד מבקשי מקלט שבקשתם נבחנת נמצאים זכאים להגנה לפי אמנת הפליטים של האו"ם. עם זאת, ברוב המדינות, וגם ישראל, אפשר להגיש בקשה לקבלת מקלט אישי, קבוע או זמני, מטעמים הומניטריים כגון פגיעה בזכויות אדם שלא מגיעה כדי רדיפה, רעב או מלחמת אזרחים במדינת המוצא. במדינות רבות הגנה זו אינה מקנה זכויות מקבילות לאלו הניתנות למי שמוכרים כפליטים. יש לציין כי בישראל קיימת גם מניעת הרחקה לפי עקרון האי-חזרה שנקבע בפסיקות בית-המשפט העליון (ראה סעיף 4.1). על-פי עיקרון זה אין להחזיר אדם למדינה ששקפת בה סכנה לחייו או לחירותו.

מהגרים לא חוקיים (Irregular Migration)

מי שנכנסו למדינה כחוק או שלא כחוק, אינם בעלי אשרת עבודה ואינם זכאים להגנה קבוצתית או פרטנית ועובדים או מבקשים לעבוד בה הם מהגרי עבודה לא חוקיים. מבקשי מקלט שאינם מוכרים בבחינת בקשתם כפליטים לפי האמנה או כזכאים למעמד מכל סיבה אחרת, יכולים להפוך למהגרים לא חוקיים אם לא יצאו מהמדינה במועד שנקבע להם.

מסתננים

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. לפי דוח זכויות האדם של מחלקת המדינה של ארה"ב המונח מסתננים משמש כתיאור שלילי של מבקשי מקלט.¹²

בעבר המונח בחוק תיאר את מי שבאו ממדינות אויב ומפגעים שחדרו לישראל. כיום הוא חל על כל מי שחוצים את הגבול הדרומי ללא היתר.

יש לציין כי בכל העולם פליטים ומבקשי מקלט חוצים גבולות שלא כחוק. לפי סעיף 31 לאמנת הפליטים של האו"ם, "המדינות בעלות האמנה לא יטילו עונשים על פליטים, שבדרכם ישר מן הארץ שבה ריחפה

¹⁰ פסקה זו מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [סיום ההגנה הקבוצתית למבקשי מקלט מדרום-סודאן](#), 4 במרס 2012, תאריך כניסה: 31 במאי 2012.

¹¹ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל](#), תאריך כניסה: 24 ביולי 2012.

¹² מחלקת המדינה של ארה"ב, [Country Reports on Human Right Practices for 2011](#), תאריך כניסה: 31 במאי 2012.



סכנה על חייהם או על חירותם... נכנסו לשטח ארצן או נמצאים בו בלא הרשאה, בתנאי שיתייצבו בלא דיחוי לפני הרשויות וייתנו נימוק מספיק לכניסתם או לשהייתם הבלתי חוקית".¹³

השתתפות בנטל (Burden sharing)¹⁴

המושג השתתפות בנטל החל לשמש בשנות ה-50, ופירושו השתתפות של מדינות בקליטה וביישוב מחדש של מי שהוכרו כפליטים במדינות אחרות (Resettlement). מדינה הזכאית להשתתפות בנטל היא מדינה שיחסית לגודל אוכלוסייתה ומשאביה מספר מבקשי המקלט שהגיע אליה גדול, כמו קניה ותימן. מדינות שקולטות פליטים שהוכרו במדינות אחרות הן בדרך כלל מדינות שלא נכנסים אליהן מבקשי מקלט רבים, כמו מדינות סקנדינביה וארה"ב.

ההשתתפות בנטל באה לידי ביטוי במימון ההוצאות של מדינות קולטות ושל נציבות הפליטים של האו"ם לטיפול בפליטים במדינות אחרות, ובקליטה של פליטים ממדינות אחרות במסגרת יישוב מחדש. כיום מדינת ישראל אינה עומדת בקריטריונים להשתתפות בנשיאה בנטל.

2. נתוני פליטים ומבקשי מקלט בעולם (אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים)

נציבות הפליטים של האו"ם היא הגורם האחראי לטיפול בפליטים ובכל מי שנמנים עם אוכלוסיית היעד של הנציבות. הנציבות היא גם הגורם המפקח על יישום אמנת האו"ם לפליטים. הנציבות מפרסמת מדי שנה דוח על מצב הפליטים בעולם. הדוח האחרון שהתפרסם הוא דוח 2011 (פורסם ביוני 2012), וצוין בו שאוכלוסיית היעד של הנציבות גדלה במידה ניכרת. לפי הדוח, בסוף שנת 2011 היו בעולם כ-35.4 מיליון פליטים, עקורים, מבקשי מקלט ואנשים במצב דמוי פליטות, לעומת 34 מיליון בסוף 2010.¹⁵ יש לציין כי בשנים 2009-2011 קטנה מעט אוכלוסייה זו, אולם בשנת 2011, בין השאר בעקבות האביב הערבי והבצורת החמורה בקרן אפריקה, היא גדלה מאוד. העלייה העיקרית חלה במספר העקורים, אולם עלה גם מספר הפליטים והאנשים במצב דמוי פליטות.

2.1 נתונים עולמיים כלליים

בנתונים העולמיים הכלליים העדכניים של הנציבות מובאת תמונת המצב בסוף שנת 2011. מדינות המקור העיקריות של פליטים בשנת 2011 (מדינות שיצאו מהן לפחות 400,000 פליטים ואנשים במצב דמוי פליטות): אפגניסטן, עיראק, סומליה, סודאן, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ומינמאר. המדינות העיקריות שיש בהן אוכלוסיית פליטים מוכרת (מדינות שבהן לפחות 400,000 פליטים ואנשים במצב דמוי פליטות, לא כולל מבקשי מקלט): פקיסטאן, איראן, סוריה, גרמניה, קניה וירדן.

¹³ נציבות הפליטים של האו"ם, [Convention and Protocol relating to the status of refugees](#), תאריך כניסה: 5 ביוני 2012.

¹⁴ להרחבה על המושג Burden Sharing ראה באתר המידע של נציבות הפליטים של האו"ם, [Migrants / Burden-sharing and international co-operation](#), תאריך כניסה: 31 במאי 2012. ראה גם סעיף 4 לאמנת הפליטים של האו"ם העוסק בנושא.

¹⁵ נציבות הפליטים של האו"ם, [UNHCR Statistical Yearbook 2010, 10th edition](#), תאריך כניסה: 13 ביוני 2012.



טבלה 1. אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם (בקטגוריות עיקריות ובחלוקה לפי אזורים ששווה בהם אוכלוסיית היעד), נתוני 2010-2011¹⁶

כלל האוכלוסייה באחריות נציבות הפליטים של האו"ם	עקורים	מבקשי מקלט	פליטים ואנשים במצב דמוי פליטות	
10,067,010	6,230,080	315,350	1,991,480	אפריקה (בלי צפון אפריקה) 2010
12,097,241	6,867,528	366,615	2,693,358	אפריקה (בלי צפון אפריקה) 2011
6,434,830	1,303,940	35,080	1,811,320	המזרח התיכון וצפון אפריקה 2010
4,958,430	1,773,242	50,670	1,739,314	המזרח התיכון וצפון אפריקה 2011
4,064,550	1,371,880	314,990	1,604,640	אירופה 2010
3,020,792	1,242,854	312,701	1,534,415	אירופה 2011
4,604,730	3,672,050	128,690	803,990	אמריקה והקריביים 2010
4,798,989	3,888,309	103,250	807,430	אמריקה והקריביים 2011
10,824,460	1,859,320	43,420	4,014,110	אסיה והפסיפיק (בלי המזרח התיכון) 2010
9,557,609	1,701,445	47,912	3,607,211	אסיה והפסיפיק (בלי המזרח התיכון) 2011
33,924,500	14,697,800	837,480	10,549,670	סה"כ 2010
35,440,128	15,473,378	895,284	10,404,806	סה"כ 2011

¹⁶ שם, [Global Trends Report: 800,000 new refugees in 2011, highest this century; Where We Work](#), תאריך כניסה: 18 ביוני 2012. בכלל האוכלוסייה נכללות קבוצות אוכלוסייה שאינן נמנות עם שלוש הקבוצות העיקריות בטבלה.



טבלה 2. מדינות המקור העיקריות של פליטים ואנשים במצב דמוי פליטות (בלי עקורים), 2010-2011¹⁷

מדינת המקור	מספר הפליטים ב-2010	מספר פליטים ב-2011	מדינות קולטות עיקריות
אפגניסטאן	כ-3 מיליון	כ-2.7 מיליון	פקיסטן, איראן
קולומביה	כ-400,000	כ-440,000	ונצואלה, אקוודור
הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו	כ-476,000	כ-541,000	קונגו, רואנדה, אוגנדה, טנזניה
עיראק	כ-1.63 מיליון	כ-1.45 מיליון	סוריה, ירדן, איראן, שבדיה
מינמאר	כ-415,000	כ-440,000	בנגלדש, תאילנד, מלזיה
אריתריאה	כ-236,000	כ-266,000	סודאן, אתיופיה, ישראל, איטליה
סרביה וקוסובו	כ-170,000	כ-175,000	גרמניה, מונטנגרו, צרפת
סומליה	כ-720,000	כ-1.07 מיליון	קניה, תימן, אתיופיה, בריטניה
סרי-לנקה	כ-140,000	כ-145,000	הודו, צרפת, קנדה
סודאן	כ-387,000	כ-531,000	צ'אד, אתיופיה, דרום-סודאן, אוגנדה, קניה
וייטנאם	כ-350,000	כ-339,000	סין, גרמניה, צרפת
הרפובליקה של מרכז אפריקה	כ-162,000	כ-164,000	קמרון, צ'אד
טורקיה	כ-135,000	כ-146,000	גרמניה, עיראק, צרפת

זימבבואה היא בראש המדינות שיצאו מהן מבקשי מקלט בשנת 2010 (מי שמעמדם כמבקשי מקלט נבדק ואינם נכללים באוכלוסיית הפליטים והאנשים במצב דמוי פליטות). רובם ככולם הגישו בקשה למקלט בדרום-אפריקה. נוסף על זימבבואה גם רוסיה, אתיופיה, סין וניגריה היו בשנת 2010 מדינות מרכזיות שיצאו מהן מבקשי מקלט.¹⁸

טבלה 3. המדינות העיקריות שקלטו פליטים, מבקשי מקלט ואנשים במצבים דמויי פליטות (לא כולל עקורים), 2010-2011¹⁹

מדינה קולטת	מספר פליטים, מבקשי מקלט ואנשים במצב דמוי פליטות ב-2010	מספר פליטים, מבקשי מקלט ואנשים במצב דמוי פליטות ב-2011
גרמניה	670,472	634,365
צ'אד	529,090	366,559
ירדן	453,074	455,984
קניה	751,196	601,758
איראן	1,075,163	886,913
סודאן	184,354	146,327

¹⁷ נציבות הפליטים של האו"ם, [UNHCR Statistical Yearbook 2010 – Statistical Annex](#); [UNHCR Global Trends](#); [Global Trends Report: 800,000 new refugees in 2011, highest this century](#); 2010; תאריך כניסה: 18 ביוני 2012.

¹⁸ שם, [UNHCR Global Trends 2010](#), תאריך כניסה: 17 ביוני 2012.

¹⁹ שם, [Where We Work](#), תאריך כניסה: 14 ביוני 2012.



757,257	1,307,918	סוריה
276,484	270,859	ארה"ב
206,735	216,574	קנדה
229,671	229,253	בנגלדש
219,931	217,406	ונצואלה
105,111	(נכללה בסודאן)	דרום-סודאן
277,267	229,661	דרום-אפריקה
208,680	253,030	בריטניה
131,948	110,553	טנזניה
162,901	138,605	אוגנדה
1704,324	1,902,716	פקיסטן
128,867	24,771	ליבריה
188,636	188,567	הודו
103,671	106,668	קמרון
301,048	301,108	סין
144,243	138,636	קונגו
153,885	167,258	הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו
144,994	171,136	אקוודור
290,191	155,323	אתיופיה
210,207	200,687	צרפת

יש לציין כי יש מדינות, ובהן ארה"ב וקנדה, שבהן פליטים מקבלים מעמד אזרחי לפי מכסה שנתית, ולכן מספר הפליטים משקף רק חלק קטן ממי שהגיעו אליהן כפליטים. מדינות אחרות, כמו גרמניה וירדן, מאפשרות לפליטים להישאר לאורך שנים במדינה במעמד "תושבות".

טבלה 4. מדינות יעד עיקריות של מבקשי מקלט בשנים 2009-2010

מדינה	מספר בקשות	מדינה	מספר בקשות
דרום-אפריקה	כ-400,000	אקוודור	כ-63,000
ארה"ב	כ-100,000	מלזיה	כ-62,000
צרפת	כ-88,000	קנדה	כ-52,000
גרמניה	כ-65,000	בריטניה	כ-50,000
שבדיה	כ-50,000	בלגיה	כ-40,000

ההשתתפות של מדינות בנטל כאמור באה לידי ביטוי גם בהשתתפות במימון פעולות נציבות הפליטים של האו"ם. להלן נתונים על התרומות של כמה מדינות לנציבות.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 5. תרומות של מדינות נבחרות לנציבות האו"ם לפליטים (נתוני 2011, בדולרים אמריקניים)²⁰

מדינה	תרומה שנתית ממוצעת 2005-2001 ב-	תרומה שנתית ממוצעת 2010-2006 ב-	תרומה שנתית ב-2011	מספר פליטים, מבקשי מקלט וזכאי הגנה קבוצתית 2011
ישראל	50,000	52,000	60,000	45,350
דנמרק	41.4 מיליון	53.6 מיליון	46.8 מיליון	24,501
גרמניה	32.4 מיליון	43 מיליון	48.2 מיליון	670,462
ארה"ב	287 מיליון	511.6 מיליון	696.5 מיליון	270,859
איחוד האמירויות הערביות	64,800	9 מיליון	500,000	624,000
ברזיל	10,000	716,000	3.5 מיליון	5,229
בריטניה	43.8 מיליון	52.4 מיליון	58.3 מיליון	253,235
אוסטרליה	12 מיליון	26.8 מיליון	56.1 מיליון	25,565
אוסטריה	694,000	2.45 מיליון	1.86 מיליון	68,656
קנדה	22.2 מיליון	38.6 מיליון	58.5 מיליון	216,574

2.2 נתוני מבקשי מקלט במדינות המפותחות, 2011²¹

ברוב המדינות המפותחות וברוב מדינות ה-OECD נעשה מיון של מי שמגיעים בהגירה מעורבת ושל מי שמבקשים מקלט בלא הגנה קבוצתית. יש לציין כי ברוב המדינות המתועשות וברוב מדינות ה-OECD חלה בין 2010 ל-2011 עלייה ניכרת במספר הכניסות של מבקשי מקלט ובמספר הכניסות של מי שהמדינה שבה הם מבקשים מקלט אינה המדינה הראשונה שבה יכלו לבקש מקלט.

בשנת 2011 חלה עלייה ממוצעת של 17% במספר בקשות המקלט במדינות המפותחות.²² במדינות החברות באיחוד האירופי עלה מספרן ב-15% ובכלל מדינות אירופה – ב-19%; בארה"ב ובקנדה עלה מספר מבקשי המקלט ב-26%, וביפן ובקוריאה – ב-77%. לעומת זאת באוסטרליה חלה ירידה של 9%. מתוך 441,300 בקשות מקלט (לעומת 368,000 בשנת 2010) שהוגשו במדינות המפותחות, 327,200 הוגשו במדינות אירופה. יש לזכור כי רוב מבקשי המקלט בעולם אינם מבקשים מקלט במדינות המפותחות.

²⁰ שם.

²¹ נציבות הפליטים של האו"ם, [Asylum Level and Trends in Industrialized Countries](#), תאריך כניסה: 14 ביוני 2012.

²² המדינות המפותחות הן 27 מדינות האיחוד האירופי ו-10 מדינות אחרות באירופה, ארה"ב, מקסיקו, אוסטרליה וניו-זילנד וכן יפן ודרום-קוריאה, ובסך הכול 44 מדינות.



טבלה 6. מדינות מפותחות שהיו מדינות יעד עיקריות למבקשי מקלט, 2010-2011

מספר בקשות מקלט		מספר בקשות מקלט	
כ-47,000	בלגיה	כ-130,000	ארה"ב
כ-47,000	בריטניה	כ-100,000	צרפת
כ-47,000	קנדה	כ-87,000	גרמניה
כ-34,000	שווייץ	כ-45,000	איטליה
כ-25,000	טורקיה	כ-62,000	שבדיה

בשנים 2010-2011 נכנסו לישראל כ-32,000 מסתננים. שיעור ניכר מהם (כ-85%) סווגו כזכאים להגנה קבוצתית. על סמך נתוני טבלה 6 אפשר להניח כי אם מדינת ישראל היתה עושה בדיקה פרטנית של בקשות המקלט היא היתה ניצבת במקום האחרון בעשירייה הראשונה במקום טורקיה.

טבלה 7. שיעור מבקשי המקלט ל-1,000 נפשות בעשר המדינות המפותחות שבהן שיעור הבקשות הוא הגדול ביותר

מספר מבקשי מקלט ל-1,000 נפש		מספר מבקשי מקלט ל-1,000 נפש	
9.8	שווייץ	20.1	מלטה
8.4	לוקסמבורג	17.1	קפריסין
8.2	בלגיה	15.6	שבדיה
7.9	אוסטריה	14.7	ליכטנשטיין
7.1	יוון	11.7	נורבגיה

בסוף שנת 2011 הגיע מספר הזרים שנכנסו לישראל בהגירה מעורבת (ובכלל זה מהגרי עבודה לא חוקיים) ל-60,000 נפש; אוכלוסיית ישראל – ישראלים וזרים – היא כ-8 מיליון איש, ולכן מספר כלל הזרים שנכנסו לישראל בהגירה מעורבת ל-1,000 איש הוא 7.5.

טבלה 8. המדינות העיקריות שמהן יצאו מבקשי מקלט למדינות המתועשות בשנים 2010-2011

מספר מבקשי המקלט במדינות מתועשות		מספר מבקשי המקלט במדינות מתועשות	
35,519	רוסיה	62,348	אפגניסטן
32,487	סומליה	50,851	סרביה
29,100	פקיסטן	46,043	סין
20,166	ניגריה	44,041	עיראק
17,594	סרי-לנקה	33,313	איראן



יש לציין כי רוב מבקשי המקלט מהמדינות שצוינו בטבלה שלעיל לא הגיעו למדינות מתועשות. הרוב הגדול של מגישי הבקשה למעמד במדינה מתועשת הגיעו אליה דרך מדינות אחרות. לדוגמה, כ-90% ממבקשי המקלט האפגנים וכ-85% ממבקשי המקלט הפקיסטנים הגישו בקשה למקלט במדינה אירופית שהגיעו אליה דרך מדינות אחרות.

2.3 נתונים על אנשים במצב דמוי פליטות (זכאים להגנה קבוצתית זמנית)

רוב הנכנסים לישראל כמסתננים בהגירה מעורבת ומבקשים בה מקלט מקבלים הגנה זמנית קולקטיבית, ומעמדם אינו נבחן באופן פרטני. כאמור בסעיף 1, אפשר לתת הגנה קולקטיבית זמנית למי שמוגדרים כאנשים במצב דמוי פליטות. עם זאת, קבוצת האנשים במצב דמוי פליטות בעולם קטנה יחסית לשאר קבוצות היעד של הנציבות, ובשנת 2011 מנתה 603,944 איש.

השימוש הגורף בהגדרת הנכנסים כמי שזכאים להגנה קבוצתית זמנית (המוגדרים בנציבות לפליטים כאנשים במצב דמוי פליטות), שמתלווה אליו אי-הסדרה של הטיפול בהם, מאפיין בעיקר מדינות לא מתועשות, ואף אחת מהמדינות החברות ב-OECD אינה נוהגת כך זולת ישראל.

טבלה 9 נתונים על אנשים במצב דמוי פליטות (נתוני 2011)

סודאן	מאוריטניה	בנגלדש	אקוודור	ונצואלה	ישראל	
25,976	26,000	200,000	68,344	200,000	45,000	מספר האנשים במצב דמוי פליטות הזכאים להגנה קבוצתית
4.3%	4.3%	30%	12.5%	30%	7.5%	שיעור האנשים במצב דמוי פליטות הזכאים להגנה קבוצתית במדינה בכלל הזכאים להגנה קבוצתית בעולם (603,944 איש)
0.9%	92.1%	88.7%	47.8%	91.4%	94.8%	שיעור האנשים במצב דמוי פליטות הזכאים להגנה קבוצתית במדינה בכלל אוכלוסיית היעד של הנציבות במדינה

3. ישראל²³

במחצית השנייה של שנת 2011 התחדשה מגמת העלייה במספר המסתננים לישראל דרך גבול מצרים. בשנת 2010 הגיע מספר המסתננים לכ-1,300 בחודש. בחודשים הראשונים של שנת 2011 ירד מספר המסתננים לכ-400 בחודש, אולם במאי 2011 חלה שוב עלייה בהיקף ההסתננות. בחודשים הראשונים של שנת 2012 נכנסו לישראל כ-1,600 מסתננים בחודש במוצע.

רוב המסתננים מגיעים מאריתריאה – המשך למגמה שהסתמנה בשנת 2010. לפי נתוני אפריל 2012, 57% מהמסתננים הגיעו מאריתריאה (34,000), 26% הגיעו מסודאן (15,600), והשאר – ממדינות אפריקה כגון חוף-השנהב ואתיופיה. יש לציין כי עם המסתננים מגבול מצרים הגיעו מסתננים אחדים ממדינות מחוץ לאפריקה, כגון גרוזיה, טורקיה וצפון-קוריאה. מן המסתננים לישראל בשנה הנוכחית (ינואר עד אפריל),

²³ אם לא צוין אחרת, המידע מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראלים בישראל – תמונת מצב 2010-2011](#), כתיבה: גלעד נתן, תאריך כניסה: 28 במאי 2012.



67% הגיעו מאריתריאה ו-28% הגיעו מסודאן.²⁴ מי שנכנסו לישראל מסודאן (זולת מי שהגיעו מדרום-סודאן) זכאים להגנה קבוצתית בשל עצם כניסתם לישראל, ולא דווקא בשל מצבם בסודאן.

טבלה 10. מספר המסתננים ומבקשי המקלט שנכנסו לישראל בשנים האחרונות²⁵

סה"כ	15 במאי 2012	2011	2010	2009	2008	2007	עד סוף 2006	
62,108	7,500	17,175	14,748	5,307	9,171	5,393	2,814	מספר המסתננים
	כ-14%	כ-41%	כ-65%	כ-26%	כ-110%	כ-190%		שיעור גידול שנתי

מי שהוכר כזכאי להגנה קבוצתית אינו רשאי להגיש בזמן היותו זכאי להגנה קבוצתית בקשה לבחינה פרטנית של המעמד. להערכת רשות האוכלוסין וההגירה, כ-85% מכלל המסתננים ומבקשי המקלט בישראל זכאים להגנה קבוצתית.²⁶ יש לציין כי מדינת ישראל עושה שימוש רב במתן הגנה קבוצתית זמנית לאנשים שלפי הגדרתה הם במצב דמוי פליטות לטווח ארוך.

נזכיר כי ישראל היא החברה היחידה ב-OECD שכלי זה משמש בה בהיקף גדול: 94.8% מאוכלוסיית היעד של הנציבות השוהה בישראל מוגדרים בישראל כזכאים להגנה קבוצתית. בשנת 2011 היו בעולם כ-600,000 זכאים להגנה קבוצתית, שליש מהם בדרום-מזרח אסיה וכמחצית – באמריקה הלטינית. במדינת ישראל שהו בשנת 2011 כ-7.5% מכלל האנשים במצב דמוי פליטות הזכאים להגנה קבוצתית.

המסתננים לישראל הם 0.18% מאוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם. למרות הגידול הניכר במספר האנשים שבאו לישראל בהגירה מעורבת בשנים האחרונות והגידול הניכר במספר האנשים במצב דמוי פליטות הזכאים להגנה קבוצתית ומבקשי מקלט, מדינת ישראל אינה אחת ממדינות היעד העיקריות של הגירה כזאת בעולם. בשנת 2010 חלה עלייה בכניסה של מבקשי מקלט לישראל, שלא כמו המגמה העולמית, אולם בשנת 2011 השתנתה המגמה בעולם. העלייה נובעת בעיקר מהאביב הערבי ומהבצורת בקרן אפריקה, וכן מהמצב הקשה באפגניסטן ומהידרדרות היחסים בין סודאן לדרום-סודאן.²⁷

המסתננים לישראל דרך גבול מצרים הם בעיקר אריתראים וסודאנים. באפריל 2012 שהו בישראל כ-34,000 אריתראים וכ-15,600 סודאנים. להלן הערכת נתוני הזכאים להגנה קבוצתית ומוגנים מפני הרחקה בשנים האחרונות.

²⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל, אפריל 2012](#), תאריך כניסה: 31 במאי 2012.

²⁵ נתוני רשות האוכלוסין וההגירה עד מרס 2012 ובעדכון נתוני המסתננים לישראל מרס 2012-מאי 2012.

²⁶ פרוטוקול מס' 88 מיישבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, [הצגת תוכנית להתמודדות עם מבקשי מקלט, פליטים ומהגרי עבודה](#), תאריך כניסה: 21 ביולי 2012.

²⁷ נציבות הפליטים של האו"ם, [Asylum Claims in Industrialized Countries up Sharply in 2011](#), תאריך כניסה: 17 ביוני 2012.



**טבלה 11: אוכלוסיות המסתננים, מבקשי המקלט מפני הרחקה בישראל
לפי אומדן רשות האוכלוסין וההגירה, 2009-2012²⁸**

	מאי 2012	2011	2010	2009	
סודאן	14,850	12,325	7,180	4,300	
דרום-סודאן		1,390	1,310	1,250	
אריתריאה	36,770	31,320	20,200	9,660	
חוף השנהב	אינם נכללים עוד בזכאים להגנה	2,220	2,025	2,030	
קונגו	440	440	410	390	
כלל המוגנים	53,500	47,700	31,130	17,630	
כלל המסתננים ומבקשי המקלט	62,000 (כ-2,200 מהם נתיני חוף השנהב)	55,000	37,000	22,000	
מתוכם אינם זכאים להגנה קבוצתית	8,500	7,300	5,850	4,400	

כאמור, רוב המסתננים לישראל זכאים להגנה קבוצתית. ממי שאינם זכאים להגנה קבוצתית בולט חלקם של מבקשי המקלט. משנת 2009 ועד מאי 2012 הגישו 10,400 איש בקשה למקלט בישראל. כ-16 בקשות התקבלו ומבקשי הבקשות קיבלו מעמד פליט. 3,000 בקשות עדיין נתונות בטיפול וב-500 בקשות הופסק הטיפול עקב עזיבת המבקש את הארץ או שינוי מעמדו בה (קבלת מעמד הומניטרי או חיים עם תושב). רשות האוכלוסין וההגירה דחתה 6,500 בקשות – 3,900 בקשות נדחו על הסף, 2,500 נדחו בסדר דין מקוצר (המלצה של יושב-ראש הוועדה או חברי הוועדה ללא דיון פרונטלי בבקשה) ו-100 נדחו לאחר דיון פרונטלי בוועדה.²⁹

שיעור מבקשי המקלט שקיבלו מעמד בישראל מכל הבקשות שהטיפול בעניינן הסתיים בהכרעה הוא 0.25% (16 מתוך 6,516).³⁰ לשם השוואה, במדינות האיחוד האירופי 25% ממבקשי המקלט מקבלים מעמד. שיעור מקבלי מעמד פליט בעולם בשנים 2010-2011 היה 30% (לא כולל את מי שבקשתם נדחתה וקיבלו מעמד בעקבות ערעור, ולכן סביר להניח ששיעור מקבלי המעמד גדול יותר).³¹

טבלה 12. המדינות העיקריות שבהן שוהים אריתראים וסודאנים (2011)

דרום-סודאן	סודאן	איטליה	צ'אד	אוגנדה	אתיופיה	קניה	ישראל	כלל הפליטים ומבקשי המקלט	
-	100,464	11,206	-	-	54,896	-	31,000	266,126	אריתריאה
76,845	-		298,311	18,286	45,286	17,568	14,350	531,220	סודאן

²⁸ נועה עובדיה מנצורי, מרכזת נתונים בכירה ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 5 ביולי 2012.

²⁹ שם.

³⁰ שם.

³¹ נציבות הפליטים של האו"ם, [UNHCR Global Trends 2010](http://www.unhcr.org/refugees/2010/01/unhcr-global-trends-2010.html), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.



טבלה 13. אריתראים וסודאנים השייכים לאוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים בישראל³²

שיעור אוכלוסיית היעד בישראל בכלל אוכלוסיית היעד (2011)	מדינות יעד עיקריות של אוכלוסיית היעד	אוכלוסיית יעד בישראל (אפריל 2012)	אוכלוסיית יעד בישראל (נתוני 2011)	אוכלוסיית יעד בעולם (נתוני 2011)	
11.6%	תימן, ישראל, אתיופיה, איטליה	34,000	31,000	266,126 פליטים ומבקשי מקלט	אריתריאה
2.7%	צ'אד, אתיופיה, אוגנדה, קניה	15,600	14,350	3,283,139 אוכלוסיית יעד; מתוכם 531,220 פליטים ומבקשי מקלט	סודאן

יש לציין כי חלקה של מדינת ישראל בכניסת סודאנים ואריתריאים גדול במידה ניכרת מחלקן של המדינות המפותחות. כ-50% מכלל האריתריאים ו-63% מכלל הסודאנים שטוענים כי הם זכאים למקלט או הם במצב דמוי פליטות המגיעים לאחת המדינות המפותחות מגיעים לישראל. יש לציין כי סודאן ואריתריאה אינן נמנות עם עשר המדינות העיקריות שמגיעים מהן מבקשי מקלט ל-44 המדינות המפותחות. כמו כן, הרוב הגדול של מבקשי המקלט האריתריאים והסודאנים אינם מגיעים למדינות המפותחות (ראה טבלאות 8 ו-11). אריתריאים מגיעים בעיקר לתימן ולמדינות שכנות באפריקה, וסודאנים – למדינות שכנות באפריקה.

4. המדיניות כלפי פליטים ומבקשי מקלט בישראל ובאיחוד האירופי

בשנת 2011 חלה מגמה של עלייה במספר הפליטים ומבקשי המקלט ובשיעור ההגירה הלא-סדירה. מגמה זו נמשכה גם בשנת 2012. הזיהוי והפילוח של אוכלוסיית ההגירה המעורבת הם שלב חיוני בקביעת המדיניות כלפיה, ובעיקר ההבחנה בין מי שיש להם זכויות כניסה למדינה ושהיה בה למי שאין להם. בחינה של בקשות מקלט, שהייה ומעמד נעשית בעיקר במדינות המפותחות בעולם המתועש, שהן מדינות עד להגירה גם למי שאינם שייכים בהכרח לאוכלוסייה הזכאית לכניסה ולשהייה.

כאמור, פליטים ומבקשי מקלט מגיעים למדינות בכל העולם. בנתוני הפליטים המוצגים במסמך זה נכללים רק מי שקיבלו מעמד פליט או נמצאו זכאים לכל צורה אחרת של הגנה זמנית או קבועה, ולא מי שנכנסו למדינות כמבקשי מקלט או זוהו כמהגרי עבודה לא חוקיים.³³

המדינות העיקריות שמבקשי מקלט מהן הוכרו כזכאים למעמד פליט בשנת 2011 הן אריתריאה, סומליה, מינמאר וסודאן (יותר מ-80% ממבקשי המקלט מהן הוכרו כפליטים). מדינות נוספות: חוף השנהב (69% ממבקשי המקלט הוכרו כפליטים), הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו ועיראק (61% הוכרו

³² אתר רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל, אפריל 2012](#); [נתוני זרים בישראל, סיכום שנת 2011](#); [נתוני זרים בישראל, סיכום שנת 2010](#); נציבות הפליטים של האו"ם, [Global Trends 2011](#), תאריך כניסה: 18 ביוני 2012.

³³ בהקשר זה יש לציין כי גם מהגרי עבודה לא חוקיים עשויים להיכלל במקבלי ההגנה הקבוצתית הזמנית, אולם אי-אפשר לקבוע זאת בלי בחינה פרטנית של מעמדם.



כפליטים), איראן (60% הוכרו כפליטים), סין וסוריה (56% הוכרו כפליטים), ואפגניסטן (53% הוכרו כפליטים).

טבלה 14. מדינות היעד העיקריות שהוגשו בהן בקשות מקלט בשנת 2011³⁴

מדינות מקור עיקריות	2011	2010	
זימבבואה, סומליה	107,000	180,600	דרום-אפריקה
סין, מקסיקו, הודו	76,000	54,400	ארצות-הברית
רוסיה, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, ארמניה	52,100	48,100	צרפת
אפגניסטן, סוריה, פקיסטן	45,700	41,300	גרמניה
ניגריה, תוניסיה, גאנה	30,300	10,000	איטליה

בשנים 2010-2011 היו במדינות יעד להגירה, כגון מדינות החברות בארגון ה-OECD, דפוסים שונים של התמודדות עם מבקשי המקלט. בד בבד עם הגידול במספר המדינות החברות באיחוד האירופי שפעלו לעמידה ביעדי מדיניות המקלט האירופית המשותפת (רובן ככולן מהחברות החדשות בארגון; ראה להלן בסעיף 4.2), חלו שינויים והתאמות במדיניות בתחומים אחרים במדינות האיחוד האירופי ומחוצה לו: דנמרק וטורקיה הקלו על מבקשי מקלט לעבוד באמצעות חקיקה, ואילו פינלנד הגבילה את האפשרות לעבוד; הולנד והונגריה הגבילו את הזכות לאיחוד משפחות של מבקשי מקלט, ואילו יוון ומקסיקו הקלו את הקריטריונים; פולין ויוון הסדירו והקלו את האפשרות להגיש בקשת מקלט, ואילו ניו-זילנד הוסיפה הגבלות.³⁵ בכל מדינות היעד להגירה מעורבת נחקקו חוקים ונעשתה הסדרה לשם ייעול בחינת בקשות המקלט, כדי למנוע ממהגרים שאינם זכאים למקלט ניצול לרעה של הזכות למקלט.

4.1 ישראל

מדינת ישראל היא מדינת יעד להגירה של מי שנחשבים לאוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם, בעיקר דרך גבולה הדרומי. רוב המגיעים בדרך זו הם נתיני מדינות אפריקניות, ובשנים האחרונות – בעיקר נתיני סודאן ואריתריאה. מדינת ישראל חתמה על אמנת הפליטים של האו"ם ואשררה אותה. נוסף על כך, בשנות ה-70 קבע בית-המשפט העליון שבישראל חל עקרון האי-חזרה של אדם למדינה שנשקפת בה סכנה לחייו או לחירותו (פסיקת בג"ץ בתיק מס' 17/71 ובתיק מס' 4702/94).³⁶ מדינת ישראל מפעילה מנגנון של זיהוי וקובעת סמוך לכניסה אם הנכנס זכאי לשהות בישראל משום שהוא אינו ניתן להרחקה. מי שנמצא זכאי לאי-הרחקה מקבל אשרת שהייה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל המתחדשת מעת לעת. מי שלא נמצא זכאי יכול להגיש בקשה למעמד פרטני (מבקש מקלט).

³⁴ אתר נציבות הפליטים של האו"ם, [Global Trends 2011](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012. יש לציין כי ברשימת עשר מדינות היעד העיקריות של מבקשי מקלט נכללות שבדיה, בריטניה, בלגיה, קנדה וגאנה.

³⁵ OECD, International Migration Outlook 2012.

³⁶ בג"ץ 4702/94, בג"ץ 5190/94, בג"ץ 5448/94 סלאח אחמד קאדם אל טאיי ואח'י נ' שר הפנים ושר המשטרה; בג"ץ 17/71 [עזמי אבראהים מרר ואח'י נ' שר הביטחון ואח'י](#), פדי כה (1) 141, תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.



מי שנדחתה בקשתו למעמד פליט יכול להגיש בקשה לקבלת מעמד מסיבות הומניטריות. יש לציין כי שלא כנהוג במדינות מפותחות, הגשת בקשה כזאת בישראל כרוכה בתשלום אגרה (150 ש"ח לאדם).

הרוב הגדול של המסתננים לישראל מקבלים הגנה קבוצתית כמבקשי מקלט, שכן לפי נציבות האו"ם לפליטים נשקפת להם סכנה אם יוחזרו למדינות המקור או יגורשו חזרה למצרים (כמעט כולם באו לישראל דרך מצרים).³⁷

נציבות הפליטים של האו"ם קבעה בעבר כי אם יושג הסכם בי-לטרלי בין ישראל למצרים שיכלול התחייבות של מצרים שלא לגרש את מי שיוחזרו מישראל למדינות מוצאם, יהיה אפשר להחזירם למצרים.³⁸ יש לציין כי בעבר נעשו ניסיונות להגיע עם מצרים להסדר כזה, אך עד כה הם לא צלחו.

הזכאים להגנה קבוצתית מקבלים אשרת שהייה שמקנה להם זכות לשהות בישראל. נוסף על זכות השהייה הם זכאים לזכויות הניתנות לכל אדם מתוקף שהייתו בישראל, כגון טיפול רפואי דחוף במצב חירום רפואי, יהיה אשר יהיה מעמדם האזרחי בישראל (לפי סעיף 3(ב) לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996). כמו כן חוקי העבודה חלים על כל הזרים העובדים בישראל, יהיה אשר יהיה מעמדם.³⁹

קטינים מאוכלוסייה זו זכאים לשירותי בריאות, חינוך ורווחה, שכן אלה נחשבים לזכויות אוניברסליות מכוח אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. יש לציין כי אופן יישום חובותיה של המדינה לפי האמנה נתון לפרשנות משרדי הממשלה. כך, משרד החינוך ומשרד הבריאות מאפשרים לכל קטין גישה לסל שירותים בסיסי, ואילו הפרשנות של משרד הרווחה לאמנה מצמצמת, והוא נותן שירותים במצבי קיצון בלבד.

בישראל הולכת ומתבססת אוכלוסייה חסרת מעמד קבוע, ולא גובשה מדיניות בדבר מעמדה. מלבד זכות השהייה שהמדינה מקנה, המעוגנת באשרה, למסתננים ומבקשי המקלט יש זכות בסיסית שאינה מעוגנת רשמית – הזכות לעבוד (ניתנת להם האפשרות לעבוד באמצעות מדיניות אי-אכיפה כנגד מעסיקים, לפי תשובת המדינה בבג"ץ 6312/10).⁴⁰ המסתננים ומבקשי המקלט מתגוררים בתחומיהן של כמה רשויות מקומיות ומקבלים מהן שירותים, ובעיקר שירותי חינוך לקטינים, כגון השתלבות במערכת החינוך והסעות לילדים בעלי צרכים מיוחדים. המדינה כמעט אינה משתתפת במימון שירותים אלו, וכמעט כל נטל ההוצאה נופל על הרשויות.

מדינת ישראל לא גיבשה מדיניות להתמודדות עם התופעה של כניסת הגירה מעורבת לישראל, ולא גיבשה מדיניות כלפי מי שנמצאו זכאים להגנה קבוצתית, ובכלל זה אופן סיום ההגנה הקבוצתית. אין למדינת ישראל מכסות פליטים, ובכל שנה מקבלים מעמד פליט אנשים אחדים בלבד.⁴¹ יש לציין כי באחרונה בוחנת הממשלה כמה אפשרויות חקיקה או תומכת בחקיקה פרטית שנועדה להטיל הגבלות על מי ששוהים בישראל כמבקשי מקלט או זכאים לאי-הרחקה, כגון החמרת הענישה כלפי מי שמעסיקים

³⁷ ויליאם טול, ראש משלחת נציבות האו"ם לפליטים בישראל, מכתב למשרד החוץ, 26 בנובמבר 2009.

³⁸ שם.

³⁹ להרחבה בנושא ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראליים בישראל, תמונת מצב 2010-2011](#), כתיבה: גלעד נתן, 13 בדצמבר 2011, תאריך כניסה: 24 ביולי 2012.

⁴⁰ בג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' הממשלה ושר הפנים, 31 בינואר 2011, תאריך כניסה: 24 ביולי 2012.

⁴¹ להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [לא ישראליים בישראל, תמונת מצב 2010-2011](#), כתיבה: גלעד נתן; [סיום ההגנה הקבוצתית למבקשי מקלט מדרום-סודאן](#), כתיבה: גלעד נתן, תאריך כניסה: 17 ביוני 2012.



עובדים מקרב השוהים בישראל ללא אשרת עבודה או הגבלת האפשרות של מי שהסתננו לישראל בישראל להוציא כסף מהמדינה כל עוד הם שוהים בה, וכן הגבלה על סכום הכסף שיוכלו להוציא.⁴² בית-המשפט העליון עסק באחרונה בסוגיה. בפסק-דין 8908/11, שניתן ב-17 ביולי 2012, הצטרפו השופטים לחוות דעתה של השופטת א' חיות בדבר הצורך להגדיר את מעמדם של מי שמקבלים הגנה קבוצתית בישראל (ההדגשות אינן במקור):⁴³

המשיבה (מדינת ישראל) בטיעוניה נמנעת מלאשר כי מדובר אכן ב"הגנה זמנית" על המשמעויות (הלא-אחידות, יש לומר) שנושא מושג זה במדינות השונות, והיא מדגישה כי מדובר במדיניות המצטמצמת ל"אי-הרחקה זמנית". זאת ותו לא, מבלי שנקבעו בצדה כללים ונהלים ברורים הנוגעים לזכויותיהם של אותם "בלתי-מורחקים" בעת שהותם בישראל.

זהו מצב בלתי רצוי בעליל. הערפל הנורמטיבי יוצר אי-ודאות מכבידה ביותר מבחינת האנשים עצמם אשר לעתים שוהים בישראל מכוח המדיניות האמורה פרקי זמן בלתי מבוטלים. בתי-המשפט נאלצים אף הם להתמודד בשל כך חדשות לבקרים עם שאלות ומצבים שונים ומגוונים שמייצרת, מטבע הדברים, מציאות החיים והנוגעים לזכויותיהם של אנשים אלה. ויעיד על כך המקרה דנן. בהינתן ממדי התופעה טוב היה אילו הנושא היה זוכה להסדרה כלשהי ולו על דרך של נהלים והנחיות שיכללו, בין היתר, התייחסות לזכויותיהם הבסיסיות של אותם אנשים בעת שהותם בישראל.

4.2 האיחוד האירופי

מדינות האיחוד האירופי הן יעד להגירה מעורבת של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, בעיקר דרך גבולות המדינות הדרומיות והמזרחיות החברות באיחוד. רוב הנמנים עם ההגירה המעורבת מחולקים סמוך להגעתם למדינות איחוד למהגרי עבודה ולמבקשי מקלט אשר בקשתם למקלט נבחנת באופן פרטני. כרבע מבקשות המקלט במדינות האיחוד נמצאות מוצדקות.

האיחוד האירופי חותר ליישם מדיניות מקלט משותפת שאחת ממטרותיה היא העמקת שיתוף הפעולה והסולידריות בין המדינות. עקרונות היסוד של זכות המקלט האירופית הונחו כבר בשנות ה-80, בניסיון למסד את זכות המקלט. לשם כך הוגדרה מדיניות מקלט אירופית משותפת (CEAS), ובשנים 1999-2009 הוסדר השלב הראשון שלה. השנה אמורה להיקבע המדיניות לשנים הבאות.⁴⁴ המדיניות המשותפת מסדירה את היחס למבקשי מקלט, את זכויותיהם וחובותיהם ואת יחסי הגומלין בין מדינות האיחוד וחלוקת הנטל בין המדינות.

⁴² הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (איסור הוצאה מישראל של כספי מסתנן – הוראת שעה), התשע"ב-2012, ס"ח הממשלה התשע"ב – 718, עמ' 1368, 23 ביולי 2012.

⁴³ ע"ס 8809/11 נסנט ארגי אספו ומרוורק אלמו אילה נ' משרד הפנים, 2 במאי 2012, תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.

⁴⁴ נציבות האיחוד האירופי, Asylum, תאריך כניסה: 16 ביולי 2012.



בשנים 2009-2010 היתה ירידה מתונה בהיקף ההגירה המעורבת לאירופה ובמספר מבקשי המקלט בה. אירועי האביב הערבי הביאו לעלייה מחודשת בהיקף ההגירה המעורבת לאירופה, בעיקר מצפון אפריקה, וכן לעלייה במספר הבקשות למקלט במדינות האיחוד.⁴⁵

בשנת 2003 נקבע בהנחיות מועצת אירופה כי כל המדינות מחויבות לאפשר למבקשי מקלט להגיש בקשה בצורה העולה בקנה אחד עם אמנת הפליטים. עד לבירור בקשתם של מבקשי המקלט יש לנהוג בהם לפי הכללים האלה:⁴⁶

- א. לאפשר להם גישה לאמצעי מחיה בסיסיים כגון דיור, מזון ולבוש עם הגעתם למדינה.
- ב. לידע אותם בדבר זכויותיהם וחובותיהם בעת השהייה בתחומי האיחוד האירופי בכלל ובמדינות שהם שוהים בהן בפרט.
- ג. לאפשר חופש תנועה בטריטוריה שבה הם מבקשים מקלט (יש הבדל בין מדינות פדרליות למדינות שאינן פדרליות בפרשנות לסוגיית הטריטוריה).
- ד. לאפשר שמירה על חיי משפחה.
- ה. לאפשר גישה (בהגבלות מסוימות) לשוק העבודה ולהכשרה מקצועית.
- ו. לאפשר גישה למערכות הבריאות והרווחה, ולקטינים – גם למערכת החינוך.
- ז. לאפשר גישה לייעוץ משפטי, לארגוני זכויות, לארגוני המגזר השלישי ולנציבות הפליטים של האו"ם.
- ח. לתת מענה לבעיות של מבקשי מקלט בעלי צרכים מיוחדים כגון נכים, קטינים וקטינים לא מלווים.

יש לציין כי הנחיות האיחוד האירופי מגדירות סטנדרט מינימלי, והחברות באיחוד רשאיות לתת למבקשי מקלט תנאים טובים יותר.⁴⁷ בשנת 2007 נעשתה באיחוד הערכה של מדיניות המקלט, ובעקבותיה הוגשו בדצמבר 2008 למועצת האיחוד ולפרלמנט האירופי המלצות לשיפור. ההמלצות העיקריות:⁴⁸

- א. קיצור פרק הזמן שבו נאסר על מבקשי מקלט להשתלב בשוק העבודה.
 - ב. הבטחת התנאים המינימליים של מבקשי המקלט.
 - ג. הגבלת החזקתם של מבקשי מקלט במשמורת.
 - ד. ייעול האמצעים שבהם מזוהים צרכים מיוחדים של מבקשי מקלט.
- נוסף על ההגנה הקבועה הניתנת למבקשי מקלט נקבעה בשנת 2001 מדיניות בדבר מתן הגנה זמנית באיחוד האירופי.⁴⁹ ההגנה הזמנית ניתנת במקרים שבהם יש קבוצה גדולה של עקורים ממדינות

⁴⁵ OECD, International Migration Outlook 2012.

⁴⁶ נציבות האיחוד האירופי, [Council Directive 2003/9/EC](#), תאריך כניסה: 16 ביולי 2012.

⁴⁷ נציבות האיחוד האירופי, [Reception Conditions](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁴⁸ נציבות האיחוד האירופי, [Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE](#)

[COUNCIL laying down minimum standards for the reception of asylum seekers](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁴⁹ אתר החקיקה של האיחוד האירופי, [Council Directive 2001/55/EC](#), תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.



מסוימות ואפשר להעריך שהגורם לעקירתם הוא זמני. ההבדל העיקרי בין ההגנה הקבועה להגנה הזמנית באיחוד האירופי הוא ארעיות המעמד. גם מי שמקבלים היתר תושבות זמני (שנה עד שלוש שנים) מקבלים את כל הזכויות שנקבעו למבקשי מקלט, כגון גישה למגורים, שירותי בריאות ורווחה ושירותי חינוך לקטינים, וכן איחוד משפחות בתקופת ההיתר החוקי.⁵⁰

בשנת 2009 התקבלו בדבלין החלטות על המשך יישום מדיניות המקלט האירופית, ונקבע כי בשנת 2012 תוגדר מדיניות משותפת חדשה. באמנת דבלין נקבעו גם העקרונות לבדיקת בקשות המקלט, ובהם:⁵¹

א. עקרון הגשת בקשת המקלט במדינה אחת, על-פי רוב המדינה הראשונה באיחוד שאליה הגיע מבקש המקלט.

ב. עקרון זכותם של בני משפחתו של מבקש מקלט לבקש בקשת מקלט באותה מדינה כדי לשמור על אחדות המשפחה.

ג. העיקרון שהמדינה האחראית לטיפול בבקשת המקלט היא המדינה שאליה נכנס מבקש המקלט כחוק או נכנס אליה שלא כחוק ושהה בה חמישה חודשים לפחות.

ד. כאשר אי-אפשר להחיל אחד מהקריטריונים האלה על מבקש המקלט, המדינה שבה הגיש את בקשתו אחראית לטיפול בו.

בשנת 2010 נקבע כי יוקם בנציבות משרד אירופי לתמיכה במקלט (EASO). מטרת המשרד היא תמיכה במדינות החברות לשם יישום המדיניות המשותפת ושיפור הטיפול במבקשי מקלט, וכן סיוע למדינות שעל מערכות ההגירה שלהן יש לחץ כבד בשל מספר גדול של בקשות מקלט.⁵²

מועצת האיחוד והפרלמנט עודם דנים כיום במדיניות המשותפת.⁵³ בדצמבר 2011 הוצגו קווי המתאר למדיניות המשותפת. בקווי המתאר נקבע מחדש כי תושלם התוויית מדיניות מקלט אירופית חדשה בשנת 2012, והוסדרה סופית עבודת המשרד האירופי לתמיכה במקלט. כמו כן נקבעו עקרונות לסולידריות תקציבית ונקבעו תקציבי קרן הפליטים האירופית (ERF) וקרן המקלט וההגירה של האיחוד לשנים 2013 ו-2014-2020. תקציבה של קרן המקלט וההגירה לשנים 2014-2020 מוערך ב-3.9 מיליארד יורו, והיא תעסוק בשילוב של מהגרים ופליטים באיחוד ובמצעי החזרה של מבקשי מקלט למדינות מוצאם. האיחוד יתמוך ביישוב מחדש של פליטים שקיבלו מעמד במדינות מסוימות באיחוד במדינות חברות אחרות.⁵⁴

שלושה עקרונות מרכזיים למדיניות המשותפת:⁵⁵

⁵⁰ נציבות האיחוד האירופי, [Temporary Protection](#), תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.

⁵¹ שם, [Examination Of Applications](#), תאריך כניסה: 16 ביולי 2012.

⁵² אתר החקיקה של האיחוד האירופי, [European Asylum Support Office](#), תאריך כניסה: 16 ביולי 2012.

⁵³ ראה הגרסה האחרונה של הצעת המדיניות, יוני 2011, [Amended proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down standards for the reception of asylum seekers](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁵⁴ האיחוד האירופי, [Asylum Policy: More trust through more solidarity between EU Member States](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁵⁵ נציבות האיחוד האירופי, [Asylum](#), תאריך כניסה: 16 ביולי 2012.



א. סטנדרטיזציה ועמידה ביעדי המדיניות המשותפת של האיחוד להגנה באמצעות הטמעת המדיניות בחקיקה של המדינות החברות (בעיקר בכל הקשור בהתוויית הליך קבלת המקלט ובמתן הזכויות למבקשי המקלט בזמן בחינת הבקשות).

ב. הגברת שיתוף הפעולה והחלפת המידע בין המדינות החברות.

ג. הגברת הסולידריות בין החברות באיחוד ובין לבין מדינות אחרות, וכן הגברת התמיכה במדינות שקולטות מבקשי מקלט רבים באמצעות תוכניות הגירה אזוריות ויישוב מחדש של פליטים (יישוב פליטים שלא במדינה שאליה נכנסו במסגרת חלוקת נטל הטיפול בפליטים בין המדינות באיחוד).

4.3 גרמניה

גרמניה היא מדינת יעד של מבקשי מקלט, ומדיניותה כלפי פליטים ומבקשי מקלט מעוגנת בחקיקה. משרד ההגירה והפליטים של גרמניה (BAMF) ממונה על הטיפול במהגרים ועל בחינת בקשות מקלט. גרמניה מחויבת למדיניות המקלט האירופית המשותפת.⁵⁶ כמו באיחוד האירופי גם בגרמניה נבחנת מדיניות המקלט מדי כמה שנים. מאז שנות ה-90 מוטלות בגרמניה הגבלות רבות יותר על מבקשי מקלט, ובד בבד גדלה ההשקעה בשילובם של מי שהוכרו כפליטים לפי חוק-היסוד של גרמניה (שיש לו מעמד של חוקה) או לפי אמנת הפליטים. גרמניה משקיעה מאמצים רבים גם בתוכניות החזרה מרצון של מי שקיבלו מקלט זמני, ובכלל זה הכשרה מקצועית, סיוע וליווי למועמדים לחזור לארצם.

ההגנה על הפליטים מעוגנת בסעיף 16A של חוק-היסוד.⁵⁷ לפי סעיף זה זכאים למקלט בגרמניה קורבנות לרדיפה פוליטית, פליטים ומי שהופרו זכויות וחירויות היסוד שלהם לפי האמנה לשמירה על זכויות אדם וחירויותיהם (רומא 1950). נוסף על ההגדרה הבסיסית יש בגרמניה כמה קטגוריות למתן הגנה. כל מבקשי ההגנה בגרמניה מוגדרים כמבקשי מקלט (גם מי שמוגדרים כמי שזכאים להגנה על בסיס הזכות לאי-הרחקה בלבד):

א. זכאים למקלט לפי חוק-היסוד וזכאים לאיחוד משפחות (Asylberechtigte).

ב. זכאים למעמד פליט לפי אמנת הפליטים של האו"ם וחוק התושבות הגרמני (Flutlingeschutz).⁵⁸

ג. זכאים למקלט זמני (אי-הרחקה) לפי חוק התושבות (Abschiebungsverbot).

המקלט לפי סעיף א' ניתן במקרים פרטניים אישיים, כמו רדיפה פוליטית או דתית, ואילו בסעיף ב' הבדיקה אומנם פרטנית אולם הקטגוריות – עוני קיצוני, מלחמת אזרחים, אסונות טבע – נוגעות לאסונות הפוקדים מדינות או אזורים. הקטגוריה השלישית נוגעת בעיקרה למי שצפוי שמצבם ישתנה, ולכן המעמד זמני.

בינואר 2012 היו בגרמניה 571,685 פליטים ו-62,680 מבקשי מקלט.⁵⁹ מבדיקת נתוני בקשות המקלט בגרמניה משנת 2000 ועד יוני 2012 ניתן ללמוד כדלקמן:⁶⁰

⁵⁶ משרד ההגירה של גרמניה, [Harmonisierung des Asylrechts in Europa](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁵⁷ משרד המשפטים של גרמניה, [סעיף 16A לחוק-היסוד של גרמניה](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁵⁸ שם, [חוק התושבות של גרמניה](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁵⁹ נציבות הפליטים של האו"ם, [2012 Regional Operations Profile – Northern, Western, Central and Southern Europe](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.



א. בשנת 2002 היו כ-130,000 מבקשי מקלט ובשנת 2008 – כ-21,000, כלומר חלה ירידה ניכרת במספר מבקשי המקלט החדשים. מאז שנת 2008 יש מגמת עלייה (כ-43,500 בשנת 2011 וכ-21,800 בחמשת החודשים הראשונים של 2012), אולם מספרם של מבקשי המקלט בשנים האחרונות עדיין קטן במידה ניכרת משהיה בתחילת העשור הקודם.

ב. ההכרה בזכות למקלט לפי חוק-היסוד פחתה בשנים האחרונות, בד בבד עם העלייה בהכרה במעמד פליט ובהכרה בזכאות לאי-הרחקה. שיעור ההכרה במבקשי מקלט נתון בעלייה: בתחילת העשור הקודם שיעור ההכרה בכל הקטגוריות נע בין 12% ל-15%, בשנים 2010-2011 שיעור ההכרה נע בין 20% ל-23%, ובחודשים ינואר-מאי 2012 הוא הגיע ל-32%.

ג. בשנים 2006-2000 היה שיעור הדחייה הממוצע של בקשות מקלט 59.3%. בשנים 2007-2012 חלה ירידה גדולה בשיעור הדחייה של בקשות מקלט, והוא הגיע ל-45.6%.

זכויות מבקשי המקלט מעוגנות בסעיפים שונים של חוק-היסוד של גרמניה (BGB II-III) ובחוק צורכי מבקשי המקלט (AsylbI G). החוק נועד במקור לצמצם את הזכויות של מבקשי מקלט בשל גלים של הגירת מבקשי מקלט למדינה. החוק מגדיר את הזכויות הסוציאליות של מבקשי מקלט ואת חובת המדינה לספק את צורכיהם הבסיסיים, אולם מבחין בין מבקשי מקלט, בעלי הגנה זמנית ומי שהוכרו כפליטים לפי האמנה או החוקה. לאחרונים מוקנות זכויות לפי חוק הליך המקלט (AsylVfG). כמו כן, החוק מבדיל בין פליטים ששוהים במדינה זמן מספיק ויכולים לעבוד למחייתם לבין מבקשי מקלט בהליך בחינת הבקשה ופליטים ששוהים במדינה ומעמדם הוכר בזמן שעדיין נאסר עליהם לעבוד (כ-130,000 איש).

להלן הזכויות העיקריות של מבקשי מקלט והזכאים לאי-הרחקה לעומת זכויותיהם של פליטים:⁶¹

א. כיום מבקשי מקלט אשר בקשתם נבחנת ובעלי מעמד זמני מקבלים זכאות מופחתת לקצבאות של המדינה בתחום הרווחה והבריאות. הם מקבלים קצבת הבטחת הכנסה מופחתת (ALG-II) בשיעור של 60% עד 70% מהקצבה. מי שהוכרו כפליטים או כזכאים למקלט קבוע לפי החוקה מקבלים את מלוא הזכויות הסוציאליות שמקבלים אזרחי גרמניה.

ב-18 ביולי 2012 פסק בית-המשפט הפדרלי לחוקה כי אין לתת למבקשי מקלט גמלת הבטחת הכנסה מופחתת, שכן הגמלה נקבעה לפי המינימום הנדרש לקיום בגרמניה, ולפי הפסיקה המינימום הנדרש לקיומו זהה בעבור כולם – גרמנים ואחרים.⁶² לפיכך הגמלה הניתנת למבקשי מקלט אמורה להשתוות לקצבת הבטחת הכנסה שמקבלים תושבי גרמניה.⁶³

ב. בעת בחינת בקשת המקלט מבקשי מקלט מקבלים שירותים ולא כסף, זולת דמי כיס חודשיים של כמה עשרות יורו. בזמן זה הגישה שלהם לשירותי רווחה ובריאות מוגבלת. מי שהוכרו כפליטים או כזכאים למקלט קבוע לפי האמנה מקבלים גישה מלאה לשירותי רווחה ובריאות.

⁶⁰ משרד ההגירה של גרמניה, [Aktuelle Zahlen zu Asyl](#), יוני 2012, תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁶¹ משרד המשפטים של גרמניה, [Asylverfahrensgesetz](#), [Asylbewerberleistungsgesetz](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁶² בית-המשפט הפדרלי לחוקה של גרמניה, [Mündliche Verhandlung in Sachen „Arbeitslosengeld II / Sozialgeld“](#), תאריך כניסה: 19 ביולי 2012.

⁶³ להרחבה על קצבת הבטחת הכנסה (דמי אבטלה דרגה 2) ראה אתר שירות התעסוקה של גרמניה, [Arbeitslosengeld II / Sozialgeld](#), תאריך כניסה: 19 ביולי 2012.



ג. לפליטים מוכרים ובעלי זכות למקלט קבוע שמורה הזכות לאיחוד משפחות. מבקשי מקלט בהליך בחינת הבקשה ובעלי הגנה זמנית אינם זכאים לאיחוד משפחות.

ד. על פליטים מוכרים ובעלי זכות למקלט קבוע מוטלת חובה לקבל שיעורי אינטגרציה (תרבות ושפה) על חשבון המדינה. מבקשי מקלט וזכאים לאי-הרחקה יכולים להשתתף בקורסים אלו על חשבונם בלבד, ולא מוטלת עליהם חובת השתתפות.

ה. מבקשי מקלט אינם יכולים לעבוד בגרמניה בשנה הראשונה לשהייתם, ואחריה הם יכולים לקבל אשרת שהייה ואשרת עבודה. גם אז מי שבקשתו עדיין נתונה בתהליך בדיקה או לא קיבל מעמד של זכאי למקלט לפי החוקה או פליט לפי אמנת הפליטים אינו יכול לעבוד בכל עבודה, אלא רק בעבודה שלא נמצא לה דורש עבודה גרמני או אזרח האיחוד האירופי.

ו. שלא כמו בגירים, שזכויותיהם תלויות במעמדם, לקטינים בכל קטגוריות המקלט מובטחת לפי החקיקה גישה מלאה לשירותי חינוך, בריאות ורווחה.

גרמניה משקיעה באמצעות משרד ההגירה והפליטים לא מעט בחזרה מרצון של מהגרים למדינות מוצאם, ובכלל זה של מבקשי מקלט וזכאים לאי-הרחקה זמנית. לפי המדיניות שנקבעה בגרמניה, מי שאינם זכאים למעמד של קבע זקוקים לכלים שיקלו עליהם לשוב לארצם עם סיום ההגנה, ולכן בזמן שהייתם בגרמניה, גם אם הם אינם רשאים לעבוד או להשתתף בקורס לרכישת השפה הגרמנית, יש להם גישה לתוכניות החזרה מרצון, אשר כוללות הכשרה מקצועית וחינוך.⁶⁴

כדי לעודד חזרה מרצון משרד ההגירה מפעיל מרכזי הסברה ומרכזי מידע שאפשר לקבל בהם ייעוץ על החזרה למדינות המוצא ומידע כללי ופרטני על המצב במדינות ועל סוגיות הכרוכות בחזרה. מרכזים אלו הם השלב הראשוני בעידוד החזרה מרצון.⁶⁵ מי שמעוניינים לשוב לארצם יכולים לקבל הכשרה מקצועית בזמן השהייה בגרמניה.

הממשלה הגרמנית תומכת גם בתוכניות של עידוד החזרה מרצון המופעלות בשיתוף פעולה עם ארגון העבודה העולמי (IOM). במסגרת אלו (REAG, GARP), מי שמבקש לחזור לארצו יכול לקבל מהמדינה מימון לטיסה חזרה, וכן סכום של 300-750 יורו לבגיר ו-150-375 יורו לקטין (הסכום תלוי במדינת המוצא) שנועד לסיוע בהתארגנות לחיים בארצו.⁶⁶

4.4 יוון

יוון היא מדינת יעד להגירה מעורבת מאסיה ואפריקה. רוב מבקשי המקלט מגיעים אליה מאסיה. יוון היא גם מדינת מעבר של מבקשי מקלט, בעיקר לאיטליה. הכניסה ליוון נעשית בעיקר דרך גבולה היבשתי עם טורקיה, אך מאז תחילת האביב הערבי יש עלייה ניכרת בכניסת מהגרי עבודה ומבקשי מקלט מאפריקה למדינה. יוון מנסה להסדיר את הטיפול במבקשי המקלט בד בבד עם נקיטת אמצעים להפחתת ההגירה המעורבת, ובכלל זה כניסת מבקשי המקלט לתחומה. האיחוד האירופי דורש מיוון לעמוד ביעדי תוכנית המקלט האירופית ומנהל מעקב אחר הנעשה בה בתחום זה.⁶⁷

⁶⁴ משרד ההגירה של גרמניה, [Rückkehrförderung](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁶⁵ שם, [ZIRF – Individuelle Rückkehrberatung](#), תאריך כניסה: 17 ביולי 2012.

⁶⁶ שם, [Förderprogramme](#), תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.

⁶⁷ המשרד האירופי לתמיכה במקלט, [European Asylum Support Office delegation visits Greece to discuss progress made since the deployment of Asylum Support Teams](#), הודעה לעיתונות, תאריך כניסה: 18 ביולי 2012.



בינואר 2011 אסר בית-המשפט האירופי לזכויות אדם (ECHR) החזרה של מבקשי מקלט ממדינות אחרות באיחוד ליוון לאחר שקבע שיוון אינה נחשבת מדינה בטוחה להחזרה.

בשנת 2011 נחקק חוק מקלט חדש ביוון שנועד לפשט את הטיפול במבקשי מקלט. בחוק הוקמה רשות לטיפול בבקשות מקלט בתוך 30 יום מהגשתן.⁶⁸ עד חקיקת החוק הוחזקו מבקשי מקלט במתקני שהייה בקרבת הגבולות ולא קיבלו מידע בשפתם. יש לציין כי הליך חקיקת החוק החל בעקבות לחץ של האיחוד האירופי, שהחל בנקיטת צעדים נגד יוון בשל אי-עמידה במדיניות המקלט האירופית המשותפת.⁶⁹ גם כיום יש נמתחת ביקורת רבה במוסדות האיחוד ובארגוני זכויות אדם באיחוד וביוון גופה על מדיניות ההחזקה של מבקשי מקלט במתקני שהייה, ובעיקר על החזקתם של קטינים מבקשי מקלט במתקנים. בביקור של מנהל המשרד האירופי לסיוע במקלט (EASO) בתחילת 2012 כדי לבחון את הסיוע של האיחוד ושל המשרד בקליטה של מבקשי מקלט ואת טיפול בבקשותיהם, צוין כי למרות השיפור בהליך הקליטה והמיון של בקשות מקלט, יוון עדיין אינה עומדת בדרישות האיחוד האירופי מבחינת התנאים המינימליים במתקני שהייה, ובייחוד מבחינת הגישה של מבקשי מקלט לשירותי רווחה ובריאות.⁷⁰

בינואר 2012 היו ביוון כ-45,720 איש שנמנו עם אוכלוסיות היעד של נציבות הפליטים של האו"ם, ובהם 1,573 פליטים מוכרים ו-43,942 מבקשי מקלט.⁷¹ יש לציין כי מבקשי מקלט שקיבלו אשרת שהייה אבל לא קיבלו מעמד פליט אינם נמנים עם אוכלוסיית היעד של הנציבות. ההגירה המעורבת גדולה במידה ניכרת מהאוכלוסייה המוכרת כמבקשת מקלט במדינה; בשנים 2008-2011 נכנסו ליוון דרך גבולותיה היבשתיים והימיים עם טורקיה בין 100,000 ל-150,000 איש מדי שנה.⁷²

4.5 דנמרק

דנמרק היא מדינת יעד למבקשי מקלט, בעיקר ממדינות אסיה. כמו כן, דנמרק קולטת את מי שהוכרו כפליטים במדינות אחרות במסגרת מדיניות של השתתפות בנטל. עד שנת 2002 היה אפשר להגיש בקשות מקלט בנציגויות דנמרק בחו"ל, אך מאז 2003 אפשר להגיש בקשה למקלט רק בדנמרק. בשל כך ירד במידה ניכרת מספר בקשות המקלט בדנמרק. עם זאת, יש לציין כי מאז שנת 2008 חלה עלייה במספר בקשות המקלט. דנמרק עומדת בתוכנית המקלט האירופית.

דנמרק נותנת מקלט לזכאים בשתי קטגוריות עיקריות:⁷³

א. מי שמוכרים כפליטים לפי האמנה והחקיקה הדנית ופליטים שמיושבים מחדש בדנמרק ממדינות אחרות לפי מדיניות ההשתתפות בנטל.

ב. מקרים הומניטריים, זכאים למקלט מסיבות חריגות ומי שזכאים לאי-הרחקה.

טבלה 15. נתוני מבקשי מקלט וקבלת מעמד בדנמרק בשנים 2005-2010

⁶⁸ OECD, International Migration Outlook 2012.

⁶⁹ Greece Sopemi report 2011.

⁷⁰ המשרד האירופי לתמיכה במקלט, [European Asylum Support Office delegation visits Greece to discuss progress](#), [made since the deployment of Asylum Support Teams](#), הודעה לעיתונות, תאריך כניסה: 18 ביולי 2012.

⁷¹ נציבות הפליטים של האו"ם, [2012 Regional Operations Profile – Northern, Western, Central and Southern Europe – Greece](#), תאריך כניסה: 18 ביולי 2012.

⁷² Greece Sopemi report 2011.

⁷³ International Migration and Denmark, Sopemi report to OECD.



2010	2009	2008	2007	2006	2005	
2,844	2,022	051	1,029	922	1,283	כלל מבקשי המקלט
1,961	1,279	1,242	1,103	838	853	מי שקיבלו מעמד פליט
163	97	211	265	257	294	מי שקיבלו הגנה אחרת

בינואר 2012 היו בדנמרק 18,009 אנשים שנמנו עם אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם – 13,399 פליטים מוכרים, 1,427 מבקשי מקלט ו-3,183 חסרי מדינה.⁷⁴ מדינות המקור העיקריות שמהן הגיעו מבקשי מקלט לדנמרק: אפגניסטן, פקיסטן, סוריה, עיראק, איראן ורוסיה.

פליטים מוכרים זכאים לאשרת שהייה ויכולים לבקש אשרה לאיחוד משפחות. בשנת 2010 היו הזכאים להגנה 4% מכלל בעלי אשרת השהייה במדינה.

באוקטובר 2011 התחלפה הממשלה בדנמרק, והממשלה החדשה הכריזה על שינויים מיידיים במדיניות המקלט. מהשינויים שנכנסו לתוקף:⁷⁵

א. הכרה בזכותם של מבקשי מקלט שבקשתם נבחנת או שבקשתם למקלט נדחתה אולם הם זכאים להגנה מהרחקה לעבוד מחוץ למרכזי השהייה של מבקשי המקלט.

ב. הרחבת מנגנון הבקשה למקלט.

ג. הגדלת מכסת הפליטים.

ד. הקלה בקריטריונים לאיחוד משפחות.

מבקש מקלט שנכנס לדנמרק ומבקש בה מקלט לאחר שכבר שהה במדינה נבדק קודם כול במשטרה. המשך הבחינה וקבלת ההחלטה נעשות ברשות ההגירה. אפשר לדחות את הבקשות על הסף בגבול המדינה (בעיקר בגין אי-עמידה באמנת דבלין, המחייבת בקשת מעמד במדינה הראשונה באיחוד שבה אפשר לבקש מקלט).⁷⁶ מבקשי מקלט חייבים לשהות במרכזי מקלט בזמן בחינת בקשתם. בשנת 2011 נקבע כי לאחר חצי שנה יוכלו מבקשי מקלט לגור ולעבוד מחוץ למרכזים.⁷⁷

מבקשי מקלט שבקשתם נבחנת זכאים לכמה שירותים ולקצבאות הניתנות בכסף או בשווה כסף:⁷⁸

א. מגורים במרכז שהייה למבקשי מקלט.

ב. הקצבה כספית או ארוחות חינם במרכזי השהייה.

ג. שירותי רווחה ובריאות חיוניים.

ד. לימודים במערכת החינוך לקטינים ולימודים והכשרה מקצועית לבגירים.

⁷⁴ נציבות הפליטים של האו"ם, [2012 Regional Operations Profile – Northern, Western, Central and Southern Europe – Denmark](#), תאריך כניסה: 18 ביולי 2012.

⁷⁵ International Migration and Denmark, Sopemi report to OECD.

⁷⁶ הפורטל הדני לזרים ואינטגרציה, [Applying for asylum](#), תאריך כניסה: 18 ביולי 2012.

⁷⁷ OECD, International Migration Outlook 2012.

⁷⁸ הפורטל הדני לזרים ואינטגרציה, [Conditions for asylum seekers](#), תאריך כניסה: 19 ביולי 2012.



ה. תחבורה לצורך פגישות עם הרשויות.

כאמור, מבקשי מקלט חיים במרכזי שהייה. כל מבקש מקלט חותם על חוזה עם המרכז ובו נקבעות בין השאר ההכשרות שעליו להשתתף בהן והמטלות שהוא מחויב לעמוד בהן. אי-עמידה בהסכם יכולה לגרום הטלת סנקציות, ובכלל זה שלילת קצבה.

מבקשי מקלט שגילם פחות מ-18 חייבים להשתלב במערכת החינוך. מבקשי מקלט מעל גיל 18 חייבים להשתתף בקורסי שפה ואינטגרציה, ולאחר מכן – בקורסים של חינוך למבוגרים והכשרה מקצועית.⁷⁹ כמו כן מבקשי מקלט השוהים בדנמרק מעל שלושה חודשים חייבים להשתתף בלימודים המכינים אותם לשיבה למדינתם. המטרה של ההשתתפות בקורסים היא אינטגרציה והכשרה מקצועית במטרה להקנות להם כלים שיסייעו להם בהשתלבות בדנמרק או במדינות מוצאם.⁸⁰

מבקשי מקלט עד גיל 18 זכאים לקבל את אותם שירותי הבריאות שמקבלים תושבי דנמרק. מי שגילם מעל 18 זכאים לשירותי בריאות הנחשבים חיוניים: טיפולים מונעים ותחזוקתיים נדרשים (כמו טיפולים שאינם קוסמטיים), טיפולים מצילי חיים, טיפולים בכאב וטיפול שניניים.

מבקשי מקלט אינם רשאים לעבוד ללא אשרת שהייה ועבודה. בזמן בחינת הבקשה מבקש המקלט אמור למלא משימות במרכז שהייה ויכול להשתתף בתוכניות הכשרה מקצועית.

מבקשי מקלט שבקשתם למקלט הוכרה רשאים לשהות ולעבוד בדנמרק. לאחר חמש שנים הפליט המוכר יכול לקבל תושבות קבע ואף אזרחות אם עמד בכמה תנאים, ובהם בחינה של עבר פלילי, הוכחת השתלבות בחברה הדנית ושליטה בשפה הדנית.⁸¹

4.6 בריטניה

בריטניה היא מדינת יעד להגירה מעורבת ולמבקשי מקלט ממדינות אסיה ואפריקה. בשנים 2009-2011 המדינות העיקריות שמהן הגיעו מבקשי מקלט לבריטניה היו איראן, אפגניסטן, זימבבואה, פקיסטן וסרי-לנקה. בשנת 2011 היתה עלייה במספר בקשות המקלט בבריטניה, והוא הגיע ל-19,800.⁸²

בינואר 2012 שהו בבריטניה 208,885 אנשים שנמנו עם אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם. מתוכם, 193,510 היו פליטים מוכרים (פליטים לפי האמנה וזכאים למקלט), ו-15,700 היו מבקשי מקלט שבקשתם בבחינה.⁸³ בשנת 2010 התקבלו 25% מבקשות המקלט – 17% קיבלו מקלט קבוע ו-8% קיבלו מקלט זמני או הגנה מפני הרחקה. מ-2007 עד 2011 נע שיעור ההכרה בבקשות למקלט או להגנה זמנית בין 22% ל-32%.⁸⁴ נוסף על מבקשי המקלט בבריטניה קולטת מדי שנה עד 750 פליטים ליישוב מחדש בתוכנית משותפת עם נציבות הפליטים של האו"ם.⁸⁵

⁷⁹ שם.

⁸⁰ International Migration and Denmark, Sopemi report to OECD.

⁸¹ הפורטל הדני לזרים ואינטגרציה, [Permanent residence](#), תאריך כניסה: 19 ביולי 2012.

⁸² OECD, International Migration Outlook 2012.

⁸³ אתר נציבות הפליטים של האו"ם, [2012 Regional Operations Profile – Northern, Western, Central and Southern Europe – United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland](#), תאריך כניסה: 19 ביולי 2012.

⁸⁴ International Migration and the United Kingdom, Report of the United Kingdom Sopemi Correspondent to the OECD 2011.

⁸⁵ רשות הגבולות של בריטניה, [Gateway Protection Programme](#), תאריך כניסה: 21 ביולי 2012.



נושא הטיפול בבקשות למקלט, מבקשי מקלט, זכאי מקלט ופליטים מעוגן בחוק ההגירה מ-1994 ובכמה חוקים משלימים, כגון חוק ההגירה והמקלט מ-1999. החקיקה עודכנה לאחרונה, ביולי 2012.⁸⁶

בריטניה עומדת בתוכנית המקלט האירופית ונותנת מקלט בשתי קטגוריות עיקריות:

א. זכאות למקלט קבע לפליטים לפי האמנה ובמקרים הומניטריים אחרים.

ב. זכאות זמנית למקלט למי שאינם בני הרחקה ובמקרים הומניטריים זמניים.

רשות הגבולות במשרד הפנים של בריטניה אחראית לבחינת בקשות המקלט. המדיניות הממשלתית היא שבחינת כל בקשה לא תימשך יותר מחצי שנה, אולם במקרים רבים התהליך נמשך שנה ואף יותר. מאז פברואר 2012 כל מי שמבקשים להישאר בבריטניה יותר משישה חודשים נדרשים למסור את פרטיהם הביومترיות ולשאת תעודת תושב ביומטרית.⁸⁷

בעת הליך הבקשה יש למבקשי המקלט בבריטניה כמה זכויות וחובות:⁸⁸

- הזכות להליך הוגן חוקי ונגיש ללא אפליה.
- הזכות לחופש אמונה ופולחן והחובה לכבד את חופש האמונה והפולחן של אחרים.
- הזכות לקבלת שירותים וסיוע לפי קריטריונים מסוימים.
- גישה לשירותי הבריאות הציבוריים חנם.
- הזכות לייצוג משפטי חנם לפי קריטריונים מסוימים, כגון עמידה במבחן הכנסה.
- החובה לשתף פעולה עם רשות הגבולות ולא לשקר לרשות (מי שמסר מידע כוזב בעת הליך הבקשה למקלט צפוי למאסר, ולאחר ריצוי העונש אפשר לגרשו מהמדינה).
- החובה לעמוד בקשר עם מי שמטפל בבקשת המקלט ולהגיע לכל הפגישות שנקבעו לצורך הטיפול בבקשה.
- החובה לציית לחוק הבריטי ולהכיר אותו.
- החובה לדאוג לקטינים שבאחריות מבקש הבקשה, ובכלל זה החובה לשלב ילדים בני 5-16 במערכת החינוך.
- החובה לעזוב את המדינה אם הבקשה וכל הערעורים נדחו.
- הזכות של מבקש מקלט וכל בני משפחתו שלא להיות מורחקים מהמדינה בטרם מיצו את כל ההליכים.

מבקשי מקלט אינם רשאים לעבוד בבריטניה תמורת שכר, אולם מבקשי מקלט ששוהים בבריטניה מעל שנה ובקשתם עדיין נבחנת עשויים לקבל היתר עבודה.⁸⁹ מי ששוהים בבריטניה פחות משנה יכולים להגיש בקשה לסיוע כלכלי. אם נמצא שהם זכאים לסיוע הם יכולים לקבל מהמדינה מגורים, שירותים,

⁸⁶ שם, [Immigration Rules](#), תאריך כניסה: 22 יולי 2012.

⁸⁷ שם, [The asylum process](#), תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.

⁸⁸ שם, [Rights and responsibilities](#), תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.

⁸⁹ שם, [Employment](#), תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.



שירותי בריאות, חינוך ורווחה וקצבה כספית.⁹⁰ קבלת סיוע מותנית בחתימת חוזה עם רשות הגבולות, מילוי הוראות החוזה ודיווח למי שמנהל את הטיפול בבקשת המקלט.

מבקשי מקלט שבקשתם למקלט נמצאה מוצדקת וקיבלו מעמד פליט או מקלט מטעמים הומניטריים ובני משפחותיהם (ילדים, בני זוג וקטינים תלויים) מקבלים אשרת שהייה ומסמכים מזהים, ומתאפשרת להם גישה מלאה לשוק העבודה.⁹¹

4.7 סיכום תשובות שנשלחו למרכז האירופי בין-פרלמנטרי למחקר (ECPRD)⁹² בנוגע לזכויות מסוימות של מבקשי מקלט ופליטים

בשנת 2011 הוגשו באמצעות המרכז האירופי הבין-פרלמנטרי למחקר שתי שאלות בנוגע לזכויות מבקשי מקלט ופליטים:⁹³

א. שירות המחקר הפרלמנטרי של שבדיה ביקש לדעת אם לפליטים ולזכאים אחרים להגנה ניתנת אשרת תושבות זמנית או קבועה ואם מי שקיבלו אשרה במסגרת איחוד משפחות זכאים לאשרה קבועה (יש לחדש גם אשרת שהייה או תושבות קבועה בכל פרק זמן מסוים) או זמנית (אשרה שחידושה אינו אוטומטי ואפשר לבטלה). להלן סיכום התשובות של כמה מדינות.

מדינה	תושבות זמנית	תושבות קבע	תושבות זמנית למי שקיבלו אשרה במסגרת איחוד משפחות	תושבות קבע למי שקיבלו אשרה במסגרת איחוד משפחות
בלגיה	לזכאים למקלט שאינם פליטים לפי האמנה	לפליטים לפי האמנה	בשלוש השנים הראשונות	לאחר שלוש שנים
בולגריה		לפליטים לפי האמנה ולמקבלי מקלט מסיבות הומניטריות		רשיון לשנה שניתן לחידוש כל עוד מקבל מעמד הפליט או המקלט זכאי לכך בבולגריה
קפריסין	אשרת שהייה לשנה שניתנת לחידוש לזכאים למקלט זמני	אשרת שהייה קבועה לשלוש שנים שניתנת לחידוש לפליטים מוכרים	אשרה זמנית לבני משפחה של בעלי מעמד זמני	אשרה לשלוש שנים לבני משפחה של בעלי מעמד קבוע
אסטוניה	אשרה זמנית לכל הזכאים למקלט		אשרה זמנית לבני משפחות של הזכאים למקלט	
פינלנד	אשרה לארבע שנים לפליטים ואשרת שהייה לשנה לזכאים להגנה זמנית; שתי האשרות ניתנות לחידוש	אשרה שהייה קבועה לזכאים למקלט מסיבות הומניטריות ולפליטים ביישוב מחדש		קרובי משפחה של זכאים לאשרת שהייה קבועה זכאים לקבל אשרת שהייה קבועה
יוון	אשרת שהייה	פליט מוכר זכאי	קרובי משפחה יכולים	קרובי משפחה יכולים

⁹⁰ שם, [Asylum support](#), תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.

⁹¹ שם, [Immigration Law, Part 11 – Asylum](#), תאריך כניסה: 22 ביולי 2012.

⁹² [המרכז הבין-פרלמנטרי למחקר](#), תאריך כניסה: 19 ביולי 2012.

⁹³ מדינות שנסקרו במסמך אינן מופיעות בטבלה כדי למנוע כפילות.



לקבל אשרת שהייה לשנתיים; האשרה ניתנת לחידוש ותלויה באשרת הזכאי למקלט	לקבל אשרת שהייה לשנתיים; האשרה ניתנת לחידוש ותלויה באשרת הזכאי למקלט	לאשרת שהייה לחמש שנים; האשרה ניתנת לחידוש	לשנתיים לזכאים להגנה שאינם פליטים; האשרה ניתנת לחידוש	
בני משפחה של מי שזכאי למקלט זכאים גם הם לתושבות קבע		מי שבקשתו למקלט הוכרה זכאי לתושבות קבע		ספרד
בני משפחה של בעל מעמד קבוע זכאים לתנאים שהוא זכאי להם	בני משפחה של בעל היתר זמני זכאים לתנאים שהוא זכאי להם	זכאים למקלט קבוע מקבלים אשרת שהייה קבועה שאפשר לחדש כל חמש שנים	זכאים למקלט זמני מקבלים אשרת שהייה זמנית שאפשר לחדש כל שלוש שנים	איטליה
אשרה קבועה וניתנת לחידוש לקרובי משפחה של מקבלי מקלט		אשרה קבועה וניתנת לחידוש למקבלי מקלט	אשרת שהייה זמנית למבקשי מקלט שבקשתם נבחנת	פורטוגל

ב. שירות המחקר הפרלמנטרי של קפריסין ביקש מידע על קצבאות ועל אמצעי סיוע אחרים במדינות האיחוד האירופי למבקשי מקלט ולפליטים. להלן סיכום התשובות של כמה מדינות:

מבקשי מקלט	פליטים וזכאים למקלט	
זכאים לקצבה בסיסית לפי הנחיות האיחוד האירופי	אחרי ארבעה חודשים של קבלת קצבה בסיסית זכאים לכל הזכויות הסוציאליות ולגישה לשוק העבודה של אזרחי המדינה	אוסטריה
זכאים לסיוע כלכלי לפי מצבם הכלכלי	זכאים לקצבת הבטחת הכנסה מופחתת (293 יורו בחודש); חייבים לגור במרכזי שהייה ולהשתתף בקורסי שפה	צ'כיה
זכאים למגורים ולמחיה במרכזי שהייה; זכאים לבריאות; ילדים חייבים בחינוך. אחרי שישה חודשים, אם לא הסתיים הטיפול בבקשתם, הם מקבלים אשרת עבודה לשישה חודשים	זכאים לקצבת הבטחת הכנסה מלאה (419 יורו בחודש) ולכל הזכויות הסוציאליות של תושבי פינלנד	פינלנד
זכאים לבריאות; ילדים חייבים בחינוך. אחרי שישה חודשים, אם לא הסתיים הטיפול בבקשתם, הם מקבלים אשרת עבודה לשישה חודשים	זכאים לזכויות של אזרחי איטליה	איטליה
זכאים למגורים ולמחיה במרכזי שהייה; במרכזים הם זכאים לשירותי רפואה ורווחה בסיסיים	זכאים לזכויות של תושבי ליטא	ליטא
זכאים לשירותי בריאות ורווחה	זכאים לדיוור ולשירותי בריאות ורווחה	יוון
זכאים למגורים ולמחיה במרכזי שהייה; במרכזים הם זכאים לשירותי רפואה ורווחה בסיסיים	זכאים לזכויות הנובעות מתושבות רומנית	לוקסמבורג
זכאים למגורים ולמחיה במרכזי שהייה; במרכזים הם זכאים לשירותי רפואה ורווחה בסיסיים	זכאים לקצבה חודשית, לשירותי בריאות ורווחה, לטיפול פסיכולוגי, אם נדרש, למזון ולביגוד במרכזי שהייה למבקשי מקלט או באמצעותם	רומניה
החוק מבטיח גישה לשירותים בסיסיים	זכאים לשירותי חינוך, בריאות, עבודה, רווחה וסיוע סוציאלי כמו אזרחים	ספרד



5. סיכום ונקודות לדיון

- ישראל הפכה למדינת יעד להגירה מעורבת, שבכללה שיעור גדול של אנשים הזכאים להגנה מפני הרחקה. באזור ישראל יש מדינות רבות שהן מדינות מקור של פליטים ומדינות יעד של פליטים, כגון ירדן, ועד לאחרונה גם סוריה. נציין כי ביולי 2012 קלטה ירדן עשרות אלפי מבקשי מקלט מסוריה במחנות פליטים בצפון המדינה. כיום יש בירדן כ-150,000 מבקשי מקלט מסוריה (נוסף על כ-450,000 פליטים השוהים במדינה). לישראל יש גבול יבשתי עם יבשת אפריקה, שהיא המקור לרבים מהפליטים בעולם בתוך היבשת ומחוצה לה. למרות זאת, למדינת ישראל אין מדיניות סדורה בסוגיות של הגירה, הגירה מעורבת ומבקשי מקלט. הטיפול בסוגיות אלו מוסדר בנוהל של משרד הפנים ולא בחקיקה. יש לציין כי הנוהל אינו מקיף את כל סוגיות ההגירה והטיפול במבקשי מקלט.
- אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם הולכת וגדלה. עם זאת, מדינת ישראל אינה נחשבת למדינה שבה אוכלוסיית ההגירה המעורבת בכלל ואוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם בפרט גדולה במיוחד, להבדיל ממדינות האיחוד האירופי, מקניה ומדרום-אפריקה. אוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם בישראל אינה גדולה במיוחד, וגם לא שיעורה באוכלוסייה.
- מדינת ישראל אינה עומדת בקריטריונים הנדרשים ממדינה להשתתפות בחלוקת הנטל, מכמה סיבות: אין בה מכסה של פליטים; אין לה נכונות להכיר במספר גדול של פליטים או לקלוט מספר גדול של פליטים דרך קבע; התקציב שמעבירה ישראל לנציבות הפליטים של האו"ם קטן.
- במדינות המפותחות יש היום מודעות לצורך בהתמודדות עם הגירה מעורבת, וכן לניצול לרעה של ההגנה הניתנת לפליטים. מדינות רבות רואות בזכות לעבוד את אחד הגורמים העיקריים לכניסה של מבקשי מקלט אליהן, ונוקטות פעולות שנועדו להקשות על מבקשי מקלט ואף על פליטים מוכרים להשתלב בשוק העבודה. פעולות אלו נעשות בד בבד עם קביעה של זכויות של מבקשי המקלט, אספקת צורכיהם הבסיסיים, ובכללם דיור, מזון והלבשה, וכן מתן גישה לשירותי בריאות, רווחה, חינוך ואף הכשרה מקצועית. אלו נועדו להכין את מבקשי המקלט להשתלבות בחברה ובשוק העבודה אם יוכר מעמדם או לתת להם כלים להשתלבות מחודשת במדינת מוצאם אם יחזרו אליה.
- באיחוד האירופי נקבעה מדינות משותפת המחייבת את מדינות האיחוד, הקובעת בין השאר את הזכויות הבסיסיות של מבקשי המקלט, כגון גישה לשירותי רווחה, בריאות וחינוך. אי-עמידה במדיניות המשותפת עלולה לגרור סנקציות, כפי שנעשה כלפי יוון. מדינות חדשות באיחוד נדרשות לעמוד במדיניות האיחוד, והיא שהביאה אותן לחוקק חוקים הקשורים בפליטים ומבקשי מקלט ולקדם את הסדרת הטיפול בנושא.
- כיום מדינת ישראל היא המדינה המפותחת היחידה שמשתמשת בהגנה הקבוצתית הזמנית כתחליף למתן מעמד פרטני ולמתן מקלט. לפי נציבות הפליטים של האו"ם מתן הגנה קבוצתית אינו פוטר את המדינה מאחריות לתת שירותים ולהבטיח את הקיום הבסיסי של הזכאים לה, שכן מקבלי ההגנה הקבוצתית הם נרדפים, וסביר להניח שאם מעמדם היה נבדק באופן פרטני הם היו מקבלים מעמד של פליט. יצוין כי עקרון ההגנה הקבוצתית הזמנית מקובל גם במדינות מפותחות, למשל במדינות האיחוד האירופי, אך במדינות אלו אין שימוש גורף בהגדרה זו,



וההגנה הזמנית דומה במהותה להגנה הקבועה הניתנת במדינות אלו, זולת עצם היותה זמנית, כלומר גם הגנה זו מקנה זכויות נוסף על זכות השהייה.

- הזכאים להגנה קבוצתית אינם זכאים לשום זכות פורמלית בישראל זולת זכות השהייה בה. שלא כמו שמקובל בעולם, דווקא הגישה שלהם בפועל לשוק העבודה בפועל אינה מוגבלת. הם אינם מקבלים בארץ הדרכה, הסברה או הכשרה כדי להכינם לחיים בישראל, להשתלבות יעילה ומבוקרת בשוק העבודה או להשתלבות מחודשת בתום ההגנה בארצות מוצאם.
- אחת הזכויות הניתנות ברוב המדינות המפותחות למבקשי מקלט בפרט ולאוכלוסיית היעד של נציבות הפליטים של האו"ם בכלל היא הגישה להכשרה מקצועית. בכמה מדינות ההשתתפות בהכשרה מקצועית היא אף חובה. הכשרה מקצועית מכינה את מבקשי המקלט להשתלבות בשוק העבודה במדינות הקולטות או מאפשרת להם לחזור למדינת מוצאם עם מקצוע נדרש. מן הראוי לבחון את היתרונות והחסרונות בנקיטת אמצעי זה כמקובל במדינות שנסקרו במסמך במטרה לייעל את שילובם בשוק העבודה המקומי ולהקל עליהם את השיבה למדינות מוצאם.
- שיעור ההכרה במבקשי מקלט במדינת ישראל הוא מהנמוכים בעולם, והנמוך במדינות המפותחות (המדינות החברות ב-OECD, ובהן מדינות האיחוד האירופי, רוסיה, ארה"ב, קנדה, אוסטרליה, ניו-זילנד, יפן, דרום-קוריאה, טורקיה, צ'ילה, מקסיקו, סינגפור וטיוואן).

