

1. מבוא

מדינת ישראל שחתמה ואשררה את האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951, מחויבת לקלוט מבקשי מקלט המבקשים הגנה בשטחה הריבוני למעט מצבים שבהם הפליט עלול להוות סכנה למדינה. אמנה זו מורכבת משישה פרקים מרכזיים שכוללים בית היתר התייחסות לאופן שבו יש לטפל בפליטים כדוגמת הגדרת מהות הפליט, שירותי רווחה, זכויות, מעמד משפטי, חובות ועוד (United Nations, 1951) החל משנת 2006 מבקשי מקלט רבים מאפריקה החלו להיכנס לישראל במטרה לזכות לאישורי שהייה בישראל כפליטים. מרבית מבקשי המקלט הגיעו ממדינות כמו אריתריאה וסודן שסבלו ממלחמת אזרחים ודיכוי חברתי ופוליטי. בשנת 2011 הצליחו להיכנס לישראל כ-17,281 מבקשי מקלט מישראל – מרביתם המכריע נכנסו דרך הגבול הפרוץ בין ישראל למצרים. הערכה היא כי בין השנים 2006-2016 נכנסו לישראל לא פחות מ-67 אלף מבקשי מקלט (רשות האוכלוסין וההגירה, 2018, עמ' 5-6). ישראל כחלק ממחויבותה לאמנה קיבלה את מבקשי המקלט בשטחה.

עם זאת קליטת מבקשי המקלט בישראל מזוהה כתהליך שנוי במחלוקת שבו מדינת ישראל איננה מעוניינת בפליטים זרים שאינם יהודים מתוך התפיסה לפיה מדינת ישראל מיועדת לעם היהודי וכניסתם של זרים רבים עלולה לפגוע בדמוגרפיה הייחודית למדינה. לצד זה הפליטים בחלקם הגיעו ממדינות שעוונות את ישראל ובכך הם עשויים להוות אתגר ביטחוני על המדינה (Kritzman-Amir, Tally & Yvette Shumacher, 2012, p. 97). בבואה של ישראל להתמודד עם בעיית הפליטים זאת החליטה להקנות להם הגנה בשטחה תחת המושג "הגנה זמנית קבוצתית" לפיו מתאפשר למבקשי להישאר בישראל, אך אלה אינם נהנים מזכויות אחרות כמו זכויות רווחה ועבודה, אך כן נהנים מזכויות לטיפול רפואי מציל חיים. המשמעות היא כי מבקשי המקלט יכולים להישאר בישראל ותו לא, עד אשר המדינה תגדיר את מעמדם. תהליך זה נחשב לשנוי במחלוקת שכן חלק ממבקשי המקלט עומדים בקריטריונים של אמנת הפליטים – כנרדפים בארצם, אך ישראל בחרה לשלב אותם תחת ההגדרה "הגנה זמנית קבוצתית" ובכך להקפיא את המשך הטיפול בהם (קריצמן-אמיר, טלי, 2015, ע' 24).

יצירת ההגדרה הקולקטיבית כלפי מבקשי המקלט בישראל, עשויה לסתור את סעיף מספר 12 באמנת הפליטים הקובע כי מעמדו של פליט יהיה תלויות במעמד אישי. עם זאת בית המשפט העליון הצדיק את המעמד הקולקטיבי שישראל קבעה בעבור מבקשי המקלט במסגרת "הגנה זמנית קבוצתית" וזאת מתוך הצורך לאפשר למדינה להימנע מיצירת עומס על מוסדות המדינה או להמתין להתפתחויות במדינת המוצא של הפליט. בתהליך זה ישראל יכולה למשוך ללא סוף את הטיפול במבקשי המקלט מבלי להגיע להכרע במעמדם (בג"ץ עעם 8908/11 נשנט ארגני אספ נ' משרד הפנים. פד 12 (53) 333, סעיף 22). ארגון זכויות האדם – "המוקד לפליטים ולמהגרים", העביר ביקורת כלפי ישראל כי השימוש במושג "הגנה זמנית קבוצתית" איננו עומד בתנאי האמנת האו"ם שכן ישראל איננה מאפשרת למבקשי המקלט להגיש בקשות להכרה בהם כפליטים מעצם השימוש במושג "הגנה זמנית קבוצתית" (המוקד לפליטים ולמהגרים, 2014, ע' 16).

שאלת המחקר: האם פסיקת בית המשפט העליון המצדיקה את שיוך מבקשי המקלט להגדרה "הגנה זמנית קבוצתית" ולא לבחון את מעמדו של מבקש המקלט באופן אישי, עומדת בתנאי עקרונות אמנת הפליטים?

השערות המחקר:

1. ישראל עומדת בתנאי עקרונות אמנת הפליטים שכן ישראל הצדיקה את השימוש במושג "הגנה זמנית קבוצתית" מתוך הצורך להקל על מוסדות המדינה בבואם להתמודד עם מספר גדול של מבקשי מקלט. השימוש במושג "הגנה זמנית קבוצתית" הינו פתרון אפשרי לפי האו"ם והוא מאפשר למדינה להתמודד עם קבוצה גדולה של מבקשי מקלט מאשר לבחון את מעמדם באופן פרטני.

2. ישראל איננה עומדת בתנאי עקרונות אמנת הפליטים שכן השימוש במושג "הגנה זמנית קבוצתית" נועד בכדי לעכב את ההחלטה בדבר מעמדם של מבקשי המקלט בכדי למנוע את קליטתם בישראל. ישראל איננה בוחרת "בהגנה זמנית קבוצתית" מתוך העומס על מוסדותיה – ולמעשה אין ממש עומס על מוסדות המדינה, אלא מפאת חוסר הרצון שלה לקלוט את מבקשי המקלט בשטחה ובכך לגרור עוד ועוד את הטיפול בהם.

מטרת המחקר: היא לבחון את הפערים בין האופן שבו פסיקת בית המשפט העליון הצדיקה את שיוך מבקשי המקלט להגדרה "הגנה זמנית קבוצתית", ובכך ישראל עומדת בעקרונות אמנת הפליטים, לבין הדו"ח של "המוקד לפליטים ולמהגרים", הקובע כי ישראל גוררת את הטיפול במבקשי המקלט ואיננה עומדת בחוק הבינלאומי.

אופן ביצוע המחקר: יבוצע מחקר תוכן עיוני. בחלק הראשון אציג רקע תיאורטי מקדים אודות מוסדות בינלאומיים, מבקשי המקלט בישראל ואופן הטיפול במעמדם. החלק השני בעבודה הינו המחקר האיכותני שבו אבחן מצד אחד פסיקת בית המשפט העליון המצדיק את השימוש במושג "הגנה זמנית קבוצתית" וזאת מתוך הצורך להתמודד עם עומס מבקשי המקלט; אל מול הביקורת של ארגון זכויות האדם – "המוקד לפליטים ולמהגרים" המבקר את האופן שבו קובעת מדינת ישראל את מעמד מבקשי המקלט בשטחה. "המוקד לפליטים ולמהגרים", טוען כי כוונתה של ישראל היא לגרור בלי סוף את הטיפול במבקשי המקלט ולעכב ככל שניתן את הקליטה שלהם בישראל. לטענת "המוקד לפליטים ולמהגרים" השימוש ב"הגנה זמנית קבוצתית" מונע בחינה פרטנית של מבקש המקלט ובכך הוא נוגד את החוק הבינלאומי. פרק הממצאים יתאר את הטענות של שני הצדדים ואילו פרק הדיון יבחן את הממצאים ויקבע איזו מבין השערות המחקר המתחרות אוששה.

2. סקירת ספרות – רקע מקדים לארגונים בינלאומיים ובעיית מבקשי המקלט בישראל

מטרת הפרק היא להציג רקע תיאורטי מקדים לעבודה שיעזור להסביר את שאלת המחקר ולהתמודד עם השערות המחקר. הפרק יתאר תחילה את המעורבות של ארגונים בינלאומיים במדינה (בכל מדינה) כדוגמת ארגון האו"ם לצד ארגונים לא ממשלתיים בינלאומיים כמו אמנסטי, וכן את ההשפעות של הארגונים הבינלאומיים על המדינה הריבונית. הפרק יסביר תחילה כיצד ארגונים בינלאומיים יכולים להשפיע על המדינה, לאחר מכן אתאר את תופעת מבקשי המקלט בישראל ולבסוף אציג את האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים שאליה מחויבת מדינת ישראל. הפרק יהווה בסיס תיאורטי לעבודה שיאפשר להסביר את השפעת הארגונים הבינלאומיים על המשילות בישראל בבואה להתמודד עם תופעת מבקשי המקלט בשטחה.

2.1 ארגונים בינלאומיים

בזירה הבינלאומית ניתן לזהות שני סוגים של ארגונים בינלאומיים – ארגונים בין-ממשלתיים וארגונים לא ממשלתיים. למרות כי ארגונים אלה היו קיימים עוד לפני המאה ה-20 (כדוגמת הצלב האדום שהוקם במאה ה-19), אלה החלו להתפתח במידה רבה במרוצת המאה ה-20 והם ממשיכים להתקיים גם במאה ה-21. ארגונים בין-ממשלתיים מזוהים כארגונים שבהם חברות מדינות ואלה כוללים בין היתר את ארגון האו"ם, ארגון הסחר הבינלאומי, ארגונים אזוריים כמו האיחוד האפריקני והאיחוד האירופאי. ארגונים אלה נועדו במידה רבה לקדם את השלום והביטחון, את הפיתוח של המדינות, את הכלכלה והרווחה ולספק סיוע הומניטרי בעת הצורך בעקבות משברים כאלה ואחרים. פעילות הארגונים מצליחה להתקיים משום שארגונים אלה יוצרים קשרים בין המדינות בין אם מדובר על קשרים אזוריים כמו באיחוד האירופאי ובין אם על קשרים בינלאומיים רב-אזוריים, כמו ארגון הסחר העולמי והאו"ם. שיתוף הפעולה בין המדינות מאפשר לממשלות לפתח קשרים שונים עם מדינות אחרות שבמצב אחר היה קושי לפתח עמן קשרים דיפלומטיים או אפילו מסחריים. למשל כחלק מסיוע הומניטרי למדינה הסובלת ממצוקה הומניטרית. שיתוף פעולה זה מאפשר להפחית במתיחות המתקיימת בין מדינות ועמים, להכיר את התרבויות השונות ולהבין את האינטרסים השונים של המדינות (קגלי, צ'רלס, ויוג'ין, ויטקופף, 2001, עמ' 162, 173).

ארגונים בינלאומיים לא-ממשלתיים הינם ארגונים פרטיים שאינם מנוהלים על ידי מדינות והחברים בהם אינם ממשלות כי אם אנשים פרטיים. ארגונים אלה פועלים משותף עם אנשים פרטיים ממדינות אחרות, ומנסים לקדם רעיונות, ערכים, ואידיאולוגיות משותפות ולהתמודד במשותף עם בעיות אזוריות ובינלאומיות כדוגמת בין היתר פשיעה, התמודדות עם בעיות סביבה, הגנה על זכויות אדם, והתמודדות מול התנהלות שנויה במחלוקת של ממשלות שונות. ארגונים לא-ממשלתיים הינם מגוונים למדי והם כוללים בין היתר ארגוני זכויות אדם, ארגוני רפואיים, ארגונים סביבתיים, ארגוני טרור בינלאומיים וכן תאגידים בינלאומיים. ארגוני מוכרים בנושא זכויות אדם כוללים בין היתר את אמנסטי אינטרנשיונל, הצלב האדום ורופאים ללא גבולות; ארגונים סביבתיים כוללים למשל את גרינפיס וההתאחדות העולמית למען חיות הבר; ואילו ארגוני טרור בינלאומיים כוללים למשל את ארגון אל-קאעידה, וכן את ארגון דאע"ש שהתפתח בשנים האחרונות. וכן ישנם תאגידים רב לאומיים הפועלים במדינות רבות, כמו נייק, מקדונלד'ס, קוקה-קולה ועוד. המכנה המשותף של הארגונים האמורים הוא שאלה פועלים במדינות רבות, אך הם מנוהלים על-ידי אנשים פרטיים (קגלי, צ'רלס, ויוג'ין, ויטקופף, 2001, עמ' 190-191).

לאורך שנים ישנו ויכוח אקדמי ופוליטי מתמשך כלפי אופן העוצמה של הארגונים הבינלאומיים. גישות ריאליסטיות גורסות כי המדינה נותרה כשחקן החזק והמשמעותי ביותר בזירה הבינלאומית ורק מדינה עוצמתית מצליחה להתמודד עם הסביבה האנרכית סביבה. מתוך כך כוחם של ארגונים בינלאומיים תמיד יהיה חלש יותר ביחס למדינה, אין מקום לשיקולים מוסריים בסביבה אנרכית, חוקים בינלאומיים נתפסים כמגבילים את המדינה ופוגעים בריבונות שלה, והמדינה תמיד תשאף למימוש כוח ועצמה בכדי להגן על עצמה מפני הכאוס המצוי סביבה.