

### קווים מנחים להגנה בינלאומית מס' 3:

#### סיום הזכאות למעמד של פליט לפי סימן א' (ג) (5) ו-(6) לאמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים (סעיפי "הנסיבות שחדלו להתקיים")

נציבות האו"ם לפליטים מפרסמת קווים מנחים אלה בהתאם לתחום האחריות שהוגדר לה, כפי שנקבע בחוקת נציבות האו"ם לפליטים בשילוב עם סימן ל"ה לאמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים וסעיף 2 לפרוטוקול שלה משנת 1967. קווים מנחים אלה משלימים את מדריך נציבות האו"ם להליכים וקריטריונים לקביעת מעמד של פליט לפי האמנה משנת 1951 והפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים (עריכה מחודשת, ז'נבה, ינואר 1992). הם באים במקום מסמך הנציבות סעיפי סיום הזכאות: קווים מנחים ליישומם (ז'נבה, אפריל 1999) ככל שהדבר נוגע לסעיפי "הנסיבות שחדלו להתקיים", ונובעים בין השאר מהחלק השני של תהליך ההתייעצויות העולמיות על הגנה בינלאומית שבחן נושא זה בפגישת המומחים שלו שנערכה בליסבון בחודש מאי 2001.

קווים מנחים אלה נועדו לספק הנחייה לפרשנות משפטית עבור ממשלות, משפטנים, מקבלי החלטות ומערכת המשפט כמרגם לצוות נציבות האו"ם לפליטים השוקד על קביעת מעמד של פליט בשטח.

## 1. מבוא

1. האמנה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים (להלן "האמנה משנת 1951") מכירה בכך שמעמד הפליט מסתיים בתנאים מסוימים המוגדרים בבהירות. פירושו של דבר שמרגע שנקבע כי אדם הוא פליט, מעמדו נשמר לו, אלא אם כן הוא נמצא בגדר התנאים שנקבעו בסעיפי סיום הזכאות או אם מעמדו בוטל או נשלל.<sup>1</sup> על-פי סימן א' (ג) לאמנה משנת 1951, ייתכן שמעמד הפליט יחדל להתקיים בין באמצעות פעולותיו של הפליט (כמפורט בסעיפי המשנה 1 עד 4), למשל באמצעות השתקעות מחדש בארץ המוצא,<sup>2</sup> ובין באמצעות שינויים יסודיים בנסיבות האובייקטיביות בארץ המוצא שעליהן התבססה ההכרה במעמדו כפליט (סעיפי משנה 5 ו-6). אלה האחרונים מכונים סעיפי "הנסיבות שחדלו להתקיים" או סעיפי "סיום כללי של זכאות". הקווים המנחים הנוכחיים עוסקים רק באלה האחרונים.

2. סימן א' (ג) (5) וסימן א' (ג) (6) קובעים כי האמנה משנת 1951 תפסיק לחול על כל אדם הנופל בגדר התנאים הקבועים בסימן א' (א) (1) אם:

(5) אין הוא יכול עוד להמשיך בסירובו להזיק עצמו להגנתה של ארץ אזורותו, לאחר שבטלו הנסיבות שבהן הוכר כפליט;

בתנאי שפסקה זו לא תחול על פליטים שהם בגדר סעיף (א) (1) לסימן זה, אם יש ביכולתו להראות סיבות שמקורן ברדיפה קודמת המכריחות אותם לסרב להזיק עצמם להגנתה של ארץ האזורות;

(6) הוא יכול לחזור כשהוא חסר אזרחות לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע, לאחר שבטלו הנסיבות שבהן הוכר כפליט;

בתנאי שפסקה זו לא תחול על פליט שהוא בגדר סעיף (א) (1) לסימן זה, אם יש ביכולתו להראות סיבות שמקורן ברדיפה קודמת המכריחות אותו לסרב לחזור לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע.

3. נציבות האו"ם לפליטים או מדינות רשאיות לפרסם הכרזות רשמיות בדבר סיום כללי של זכאות למעמד פליט עבור קבוצה מסוימת של פליטים.<sup>3</sup> נציבות האו"ם לפליטים מוסמכת לעשות כך מכוח סעיף 6 א' לחוקת נציבות האו"ם לפליטים לצד סימן א' (ג) לאמנה משנת 1951. פליטים רבים שבים למולדתם מרצונם החופשי ללא הכרזה רשמית שהתנאים בארצות מוצאם כבר לא מצדיקים הגנה בינלאומית, ולכן ההכרזות הללו אינן שכיחות. יתר על כן, רבות מהמדינות שהן צד

---

1. ראו נציבות האו"ם לפליטים, **מדריך להליכים וקריטריונים לקביעת מעמד של פליט** (להלן "מדריך") (1979, עריכה מחודשת, ינואר 1992), פס' 112. להבחנה בין סיום זכאות לבין ביטול/שלילה של מעמד, ראו פס' 4 להלן.

2. בקווים מנחים אלה יש להבין את המונח "ארץ המוצא" כך שיכלול הן את ארץ האזורות והן את הארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע של האדם, כאשר זו האחרונה רלוונטית ביחס לפליטים חסרי אזרחות. לדיון נוסף בסימן א' (ג) (4-1) ראו נציבות האו"ם לפליטים, **סעיפי סיום הזכאות: קווים מנחים להחלתם** (אפריל 1999).

3. ראו למשל את ההכרזות הרשמיות של נציבות האו"ם לפליטים על סיום כללי של זכאות: "החלת סעיפי סיום הזכאות על פליטים מפולין, צ'כוסלובקיה והונגריה", 15 בנובמבר 1991, "החלת סעיפי סיום הזכאות על פליטים מצ'ילה", 28 במארס 1994, "החלת סעיפי סיום הזכאות על פליטים מהרפובליקות של מלאווי ומוזמביק", 31 בדצמבר 1996, "החלת סעיפי סיום הזכאות על פליטים מבולגריה ורומניה", 1 באוקטובר 1997, "החלת הנסיבות שחדלו להתקיים; סעיפי סיום הזכאות על פליטים מאתיופיה מלפני שנת 1991", 23 בספטמבר 1999 וכן "הכרזת סיום זכאות – מזרח טימור", 20 בדצמבר 2002.

1 לאמנה מעניקות מעמד של תושבות קבע לפליטים בשטחיהן לאחר כמה שנים, בתהליך המוביל  
2 בסופו של דבר לשילובם ולהתאזרחותם. בדומה לכך, נדיר שמתקיימת קביעה של סיום הזכאות  
3 על בסיס אישי כמרגם בחינות תקופתיות, וזאת מתוך הכרה ב"צורך לכבד רמה בסיסית של  
4 יציבות עבור פליטים יחידים".<sup>4</sup>

5 4. הטעמים שנקבעו באמנה משנת 1951 ממצים; כלומר, שום טעם נוסף לא יצדיק מסקנה  
6 שלפיה לא דרושה עוד הגנה בינלאומית.<sup>5</sup> בנוסף, יש להבחין בין הפעלה של סעיפי סיום הזכאות  
7 לבין הכרעות אחרות המביאות את מעמד הפליט לקצו. סיום זכאותו של פליט למעמדו נבדלת  
8 מביטול מעמד זה. ביטול מבוסס על הקביעה שאדם מסוים לא היה צריך להיות מוכר כפליט  
מלכתחילה. זה המצב למשל כשמוכח שעובדות מהותיות, שהיו חיוניות לתוצאת הליך קביעת  
המעמד, קיבלו פרשנות שגויה, או כשאחד מסעיפי ההדרה היה חל לו כל העובדות הרלוונטיות היו  
ידועות. סיום הזכאות נבדלת גם משלילת המעמד, שאפשר שתבצע אם לאחר ההכרה באדם  
כפליט הוא מתחיל לעסוק בפעילות בטווח המפורט בסימן א' (ו) או בסימן א' (ז) (ג).

## 2. ניתוח מהותי

5. מסגרת הניתוח המהותי שתובא להלן שואבת מהתנאים הקבועים בסימן א' (ג) (5) וסימן א'  
(ג) (6) לאמנה משנת 1951 ומביאה בחשבון את מסקנה מס' 69 של הוועדה המנהלת, התפתחויות  
משפטיות שחלו לאחר מכן ואת נוהג המדינות.

### א. שיקולים כלליים

6. כאשר מפרשים את סעיפי סיום הזכאות, חשוב להביא בחשבון את ההקשר הרחב של  
פתרונות ברי-קיימא להגנה על פליטים העומד בבסיס המטרה והיעד של סעיפים אלה. מסקנות  
רבות של הוועדה המנהלת מאשרות שפני האמנה משנת 1951 ועקרונות ההגנה על פליטים  
נשואים לפתרונות ברי-קיימא עבור פליטים.<sup>6</sup> בהתאם לכך, יש לפתח פרקטיקות של סיום זכאות  
בדרך העולה בקנה אחד עם המטרה של השגת פתרונות ברי-קיימא. לפיכך, אסור שסיום הזכאות  
יביא לידי כך שאנשים יתגוררו במדינה מארחת במעמד שאינו בטוח. כמו כן, אסור שהיא תביא  
לידי כך שאנשים יאלצו לחזור למצב נפיץ, היות שהדבר יפגע בסיכוייהם למצוא פתרון ברי-קיימא  
ואף יכול לגרום לחוסר יציבות נוסף או מחודש בתוך מצב שהיה משתפר לולא כן, ובכך להסתכן  
בזרמי פליטים עתידיים. הכרה בשיקולים אלה תבטיח שפליטים לא יעמדו בפני החזרה שלא מתוך  
רצון חופשי למצבים העלולים להביא פעם נוספת למנוסה ולצורך במעמד של פליט. הכרה כזו  
תומכת בעיקרון שהתנאים בארץ המוצא חייבים להשתנות שינוי עמוק ויציב בטרם ניתן יהיה  
להחיל את סיום הזכאות.

4. "תמצית המסקנות על סיום הזכאות של מעמד הפליטות, התייעצויות גלובליות על הגנה  
בינלאומית, מפגש שולחן עגול של מומחים שנערך בליסבון", מאי 2001, מס' (17) B. ראו גם נציבות  
האוי"ם לפליטים, **מדריך**, פס' 135.

5. ראו בין השאר נציבות האוי"ם לפליטים, **מדריך**, פס' 116.

6. ראו למשל מסקנות הוועדה המנהלת מס' 29 (XXXIV) (1983), מס' 50 (XXXIX) (1988),  
מס' 58 (XL) (1989), מס' 79 (XLVII) (1996), מס' 81 (XLVIII) (1997), מס' 85 (XLIX)  
(1998), מס' 87 (L) (1999), מס' 89 (L) (2000) ומס' 90 (LII) (2001).

7. סיום הזכאות לפי סימן א' (ג) (5) וסימן א' (ג) (6) אינו מחייב את הסכמת הפליט ואף לא מעשה כלשהו של הפליט מרצונו החופשי. סיום הזכאות למעמד של פליט מביאה אל קצן את הזכויות הנלוות למעמד זה. הוא אף עשוי להביא לידי שובו של האדם לארץ מוצאו ואגב כך לנתק קשרי משפחה, קשרים לרשתות חברתיות ותעסוקה בקהילה שבה הפליט השתקע. בשל כך, להחלה מוקדמת מדי או כזו הנשענת על בסיס רעוע מדי של סעיפי הנסיבות שחדלו להתקיים עלולות להיות השלכות כבדות משקל. לכן, ראוי לפרש את הסעיפים פרשנות מחמירה ולהבטיח שההליכים לקביעת סיום כללי של זכאות יהיו הוגנים, ברורים ושקופים.

## **ב. הערכת שינוי הנסיבות בארץ המוצא**

8. סימן א' (ג) (5) וסימן א' (ג) (6) מתייחסים לאפשרות שמעמד הפליט של אדם חדל להתקיים אם "בטלו הנסיבות שבהן הוכר כפליט". כדי לסייע להעריך את האופן ואת המידה שבהם התנאים בארץ המוצא חייבים להשתנות בטרם ניתן יהיה להפעיל סעיפים אלה, העוסקים ב"נסיבות שחדלו להתקיים", הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים גיבשה הדרכה בדמות מסקנה מס' 69 (XLIII) (1992) של הוועדה המנהלת, שבה נקבע בין השאר כדלקמן:

עם קבלת החלטה כלשהי על החלת סעיפי סיום הזכאות על סמך "נסיבות שחדלו להתקיים", המדינות חייבות להעריך בזהירות את אופייה היסודי של השינויים בארץ האזרחות או המוצא, לרבות מצב זכויות האדם הכללי, כמרגם המקור המסוים לפחד מפני רדיפה, וזאת במטרה לוודא באורח אובייקטיבי שניתן לאמתו כי המצב שהצדיק להעניק מעמד של פליט חדל להתקיים.

... יסוד חיוני בהערכה כזו בידי המדינות הוא השינויים יישאו אופי יסודי, קבוע ויציב, ולצורך כך יש להשתמש במידע הולם וזמין הנוגע לעניין זה, בין השאר מגופים מתמחים רלוונטיים, ובכלל זה בייחוד נציבות האו"ם לפליטים.

9. להלן יפורטו רכיבי מפתח הנוגעים להערכת ההיקף והיציבות של השינוי הנדרש לפני שניתן יהיה לומר שבטלו הנסיבות שבהקשרן הוכר מעמד הפליט:

### **אופיו היסודי של השינוי**

10. לצורך החלת סיום הזכאות, השינויים צריכים להיות יסודיים מטבעם, כך שלאחריהם הפליט לא יכול עוד "להמשיך בסירובו להזיק עצמו להגנתה של ארץ אזרחותו" (סימן א' (ג) (5)) או, אם אין לו אזרחות כלשהי, הוא "יכול לחזור ... לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע" (סימן א' (ג) (6)). לפיכך, סיום זכאות המבוסס על "נסיבות שחדלו להתקיים" אפשרי רק משהתרחשו שינויים הנותנים מענה לגורמים שהביאו לעקירה שהובילה להכרה במעמד הפליט.

11. במקומות שבהם זוהתה "סיבה מסוימת לפחד מפני רדיפה"<sup>7</sup>, נודע משקל רב יותר להסרתה של סיבה זו בהשוואה לשינוי בגורמים אחרים. עם זאת, לעתים מזומנות הנסיבות בארץ נתונה קשורות זו לזו, ויהיו אלה סכסוך מזוין, הפרות קשות של זכויות אדם, אפליה חמורה לרעת מיעוטים או היעדר מנהל תקין, והתוצאה היא שפתרון אחת הבעיות ייטה להוביל לשיפור בבעיות האחרות. לכן, יש להביא בחשבון את כל הגורמים הרלוונטיים. קץ פעולות איבה, שינוי פוליטי מלא וחזרה למצב של שלום ויציבות הם עדיין המצב הטיפוסי ביותר שבו חלים סימן א' (ג) (5) וסימן א' (ג) (6).

---

7. ראו מסקנה מס' 69 של הוועדה המנהלת (XLIII) (1992), פסקה a.

12. חזרה ספונטנית של פליטים למולדתם בהיקף נרחב עשויה להצביע על שינויים המתרחשים או שינויים שהתרחשו בארץ המוצא. אולם, במקומות שבהם סביר כי שיבתם של פליטים לשעבר תעורר מתיחות חדשה בארץ המוצא, עניין זה כשלעצמו עשוי לאותת על היעדרו של שינוי יסודי הלכה למעשה. בדומה לכך, במקומות שבהם השתנו הנסיבות המסוימות שהובילו לבריחה או לאיחזרה אך החליפו אותן נסיבות אחרות שיש גם בהן כדי לפתוח פתח למעמד של פליט לא ניתן להפעיל את סימן א' (ג) (5) ואף לא את סימן א' (ג) (6).

### טבעו היציב של השינוי

13. כאשר נראה כי התפתחויות מסוימות מעידות על שינוי משמעותי ועמוק יש לתת להן זמן להתייצב לפני שמתקבלת החלטה כלשהי על סיום הזכאות. לפעמים, ניתן להעריך את השאלה האם התרחשו שינויים יסודיים וברי-קיימא בחלוף זמן קצר יחסית. כך הדבר במצבים שבהם, למשל, השינויים אינם כרוכים באלימות ומתרחשים במסגרת שינוי חוקתי, במצבים שבהם יש בחירות חופשיות והוגנות וכינון ממשל חלופי של ממש המחויב לכיבוד זכויות אדם בסיסיות ובמצבים שבהם המדינה יציבה יחסית מבחינה פוליטית וכלכלית.

14. תקופה ארוכה יותר נדרשת לפני שניתן יהיה לקבוע שהשינוי עומד במבחן היציבות במצבים שבהם חלו התמורות באורח אלים, למשל באמצעות הפלת המשטר. בנסיבות כאלה, יש להעריך בזהירות מיוחדת את מצב זכויות האדם. יש לתת לתהליך השיקום הלאומי זמן מספיק לקנות לו אחיזה וחובה לפקח בזהירות על כל הסדר שלום עם קבוצות לוחמניות יריבות. עניין זה רלוונטי במיוחד לאחר סכסוכים שבהם היו מעורבות קבוצות אתניות שונות, היות שהמסע לקראת פיוס של ממש הוכיח את עצמו פעמים רבות במקרים כאלה כתהליך קשה. אם הפיוס הלאומי טרם החל להכות שורש באופן ברור, והשלום טרם הושכן מחדש, שינויים פוליטיים שהתרחשו עלולים להתברר כחסרי בסיס יציב.

### השבת ההגנה

15. שאלה נוספת שנודעה לה חשיבות מכרעת כאשר קובעים האם השתנו הנסיבות באופן המצדיק סיום זכאות על-פי סימן א' (ג) (5) או סימן א' (ג) (6) היא האם הפליט יכול להזיק עצמו בעילות להגנתה של ארצו שלו.<sup>8</sup> הגנה כזו חייבת אפוא להיות יעילה וזמינה. היא מחייבת יותר מהגנה או ביטחון גופניים בלבד. עליה לכלול את קיומו של ממשל מתפקד ומבנים מנהליים בסיסיים, כפי שמעידה למשל מערכת חוק ומשפט מתפקדת, וכן את קיומה של תשתית ראויה לשמה שתאפשר לתושבים לממש את זכויותיהם, לרבות את זכותם לפרנסה בסיסית.

16. מחוון חשוב בהקשר זה הוא מצב זכויות האדם הכללי בארץ. אחד הגורמים שנודע להם משקל מיוחד הינו רמת הפיתוח הדמוקרטי בארץ, לרבות עריכתן של בחירות חופשיות והוגנות, ציות למסמכי זכויות האדם הבינלאומיים וגישה חופשית של ארגונים עצמאיים לאומיים או בינלאומיים שיוודאו את כיבוד זכויות האדם. אין כל דרישה שהסטנדרטים של זכויות אדם שהושגו יהיו מופתיים. הדבר החשוב הוא שחלו שיפורים משמעותיים, כפי שמומחש לכל הפחות באמצעות כיבוד הזכות לחיים, הזכות לחירות והאיסור על עינויים; התקדמות ניכרת בכינון מערכת משפט עצמאית, משפטים הוגנים וגישה לבתי המשפט: כמרגם שמירה בין השאר על

8. ראו סעיף 12 ד' לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966, הקובע: "לא תישלל באורח שרירותי מאיש הזכות להיכנס לארצו הוא" וכן ועדת זכויות האדם, הערה כללית מס' 7, סעיף 12 (חופש התנועה), 1999.

זכויות היסוד לחופש הביטוי, ההתאגדות והדת. מחוונים חשובים וספציפיים יותר כוללים הכרזות על חנינה, ביטולם של חוקים דכאניים ופירוק שירותי ביטחון מהעבר.

## ג. סיום חלקי של זכאות

17. האמנה משנת 1951 אינה שוללת את האפשרות להכריז על סיום הזכאות של תתקבוצות מובחנות מתוך אוכלוסיית פליטים כללית מארץ מסוימת, למשל של פליטים הנמלטים מפני משטר מסוים אך לא של פליטים שנמלטו לאחר שמשטר זה הופל.<sup>9</sup> לעומת זאת, תמורות בארץ המוצא של פליטים המשפיעות רק על חלק מהשטח לא אמורות, בעיקרון, להוביל לסיום זכאותו של פליט למעמדו. מעמד הפליט יכול לבוא לקצו רק אם הבסיס לרדיפה הוסר ללא התנאי המוקדם שעל הפליט לחזור לאזורים בטוחים ספציפיים בארץ כדי שיהיה חופשי מרדיפה. כמו כן, אם אדם אינו יכול להשתקע או לנוע בחופשיות בארץ המוצא הרי שהדבר מצביע על כך שהשינויים שחלו לא היו יסודיים.

## ד. סיום זכאות על בסיס אישי

18. פרשנות מחמירה של סימן א' (ג) (5) ושל סימן א' (ג) (6) תאפשר את החלתם על בסיס אישי. בסעיף זה נכתב: "אמנה זו תחדל לחול על אדם [אם] ... אין הוא יכול עוד להמשיך בסירובו להזיק עצמו להגנתה של ארץ אחרות, לאחר שבטלו הנסיבות שבהן הוכר כפליט" (ההדגשה הוספה). עם זאת, סימן א' (ג) (5) וסימן א' (ג) (6) יושמו לעתים רחוקות בלבד על בסיס אישי. ככלל, מדינות לא קיימו בחינות תקופתיות של מקרים פרטיים על סמך שינויים יסודיים בארץ המוצא. נהגים אלה מכירים בכך שיש לשמר את תחושת היציבות של הפליט ככל שניתן. הנהגים אף עולים בקנה אחד עם סימן ל"ד לאמנה משנת 1951 המפציר במדינות להקל "ככל האפשר על טמיעתם והתאזרחותם של פליטים". במקומות שבהן מופעלים סעיפי סיום הזכאות על בסיס אישי, אין לעשות זאת לצורך הערכה מחדש במסגרת דיון *de novo*.

## ה. חריגים לסיום הזכאות

### צורכי הגנה בינלאומית מתמשכים

19. אפילו כאשר הנסיבות השתנו ככלל במידה כזו שכבר אין צורך במעמד של פליט, תמיד ייתכנו נסיבות ספציפיות במקרים פרטיים שיחייבו הגנה בינלאומית מתמשכת. לכן עיקרון כללי הינו, כי לכל הפליטים שהושפעו מסיום כללי של זכאות חייבת לעמוד האפשרות, לפי בקשתם, שבקשתם להמשך החלת הגנה בינלאומית ת'של, על בסיס טעמים להגנה בינלאומית שרלוונטיים למקרה הפרטי שלהם.<sup>10</sup>

### סיבות מחייבות

20. הן סימן א' (ג) (5) והן סימן א' (ג) (6) מכילים חריג להוראת סיום הזכאות, המאפשר לפליט להציג "סיבות שמקורן ברדיפה קודמת המכריחות" אותו לסרב להזיק עצמו להגנתה של ארץ המוצא. חריג זה נועד לתת מענה למקרים שבהם פליטים או בני משפחותיהם סבלו מרדיפה

9. גישה זו ננקטה בידי נציבות האו"ם לפליטים במקרה אחד.  
10. הוועדה המנהלת, מסקנה מס' 69 (XLIII) (1992), d'פס.

1 בדרכים אכזריות ולכן לא ניתן לצפות מהם לשוב לארץ המוצא או לארץ שבה היה קודם לכן  
2 מקום מגוריהם הקבוע.<sup>11</sup> הדבר עשוי לכלול, למשל, "אסירים לשעבר ממחנות או מבתי כלא,  
3 ניצולי אלימות נגד בני משפחה, לרבות אלימות מינית, או עדים לאלימות כזו, וכן אנשים מוכי  
4 טראומה חמורה. ההנחה היא שאנשים כאלה סבלו מרדיפה קשה, לרבות בידי גורמים באוכלוסייה  
5 המקומית, ולא סביר לצפות מהם לחזור".<sup>12</sup> בהקשר זה יש להקדיש תשומת לב מיוחדת גם  
6 לילדים, שכן לעתים קרובות הם יוכלו להציג "סיבות מחייבות" לסירובם לחזור לארץ מוצאם.

21. הפעלת חריג "הסיבות המחייבות" מתפרשת באופן רחב מעבר לנוסח המדויק של ההוראה,  
כך שניתן להחילה גם על פליטים על-פי סימן א' (א) (2). עניין זה משקף עיקרון הומניטרי כללי  
המבוסס כעת היטב בנוהג המדינות.<sup>13</sup>

## תושבים לטווח ארוך

22. בנוסף, הוועדה המנהלת ממליצה למדינות במסקנה מס' 69 לשקול "הסדרים הולמים"  
לאנשים "שלא ניתן לצפות מהם לעזוב את ארץ המקלט בשל שהייה ממושכת בארץ זו שהובילה  
לקשרים משפחתיים, חברתיים וכלכליים חזקים". במצבים כאלה, טוב יעשו ארצות המקלט אם  
יספקו לאנשים הנוגעים בדבר, כפי שהן אמנם עושות לעתים קרובות, מעמד תושבות חלופי  
שישמר את הזכויות שנרכשו, אם כי במקרים מסוימים תוך ביטול מעמד הפליט. אימוץ גישה זו  
לפליטים שהתיישבו בארץ זה מכבר אינו נדרש כשלעצמו באמנה משנת 1951, אך הוא עולה בקנה  
אחד עם היעד ההומניטרי הרחב של האמנה ומאפשר לכבד את הזכויות שכבר נרכשו, כפי שנקבע  
במסקנה מס' 69 של הוועדה המנהלת שנזכרה לעיל ובסטנדרטים של משפט זכויות האדם  
הבינלאומי.<sup>14</sup>

## 1. סיום זכאות זרם המוני

### קביעות prima facie לגבי קבוצות על-פי האמנה משנת 1951

23. במצבים של זרם המוני יש קבוצות של בני אדם המוכרות כפליטים באופן קבוצתי נוכח  
הטעמים האובייקטיביים הגלויים לעין למנוסתם והנסיבות בארץ המוצא. היות שקביעה פרטנית  
של מעמדם באופן מידי אינה מעשית, התפתח שימוש בהכרה או קבלת מעמד של פליט prima  
facie עבור הקבוצה.<sup>15</sup> העקרונות הכלליים שתוארו בנוגע לסיום הזכאות חלים על קבוצות כאלה.

11. ראו בין השאר נציבות האו"ם לפליטים, מדריך, פס' 136.

12. ראו את מחקר נציבות האו"ם לפליטים ונציב זכויות האדם של האו"ם:

"Daunting Prospects Minority Women: Obstacles to their Return and Integration",

סריבו, בוסניה והרצגובינה, אפריל 2000.

13. ראו באופן כללי:

J. Fitzpatrick and R. Bonoan, "Cessation of Refugee Protection" in *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, eds E. Feller, V. Türk and F. Nicholson, (Cambridge University Press, 2003 forthcoming).

14. ראו למשל הערת שוליים 8 לעיל.

15. ראו "הגנה על פליטים במצבים של זרם המוני: מסגרת הגנה מקיפה, התייעצויות גלובליות על הגנה בינלאומית", EC/GC/01/4, 19 בפברואר 2001.

## הגנה זמנית במצבים של זרם המוני הכוללים אנשים שעליהם חלה האמנה משנת

1951

24. כמה מדינות פיתחו תכניות "הגנה זמנית"<sup>16</sup> שבמסגרתן ניתנו סיוע והגנה מפני החזרה (refoulement) על בסיס קבוצתי ללא קביעת prima facie של מעמד פליט עבור הקבוצה מזה וללא קביעות פרטניות של מעמד פליט עבור החברים בקבוצה מזה. אף כי באופן רשמי דוקטרינת סיום הזכאות אינה ממלאת כאן תפקיד, צורה זו של הגנה נסמכת על מסגרת האמנה משנת 1951 ובהחלט ייתכן שהחברים בקבוצה, כולם או מקצתם, נכללים בתחולתה. לכן, לפני שמדינות מחליטות למשוך את ההגנה הזמנית, עליהן לבצע הערכה מקיפה של התמורות שחלו בארץ המוצא. להחלטות כאלה אף חייבת להתלוות הזדמנות עבור האנשים שאינם מעוניינים לחזור ומבקשים לקבל הגנה בינלאומית לגשת להליך בקשת המקלט המדיני. בהקשר זה ראוי גם שמדינות יאפשרו החרגה של אנשים עם "סיבות מחייבות" הנובעות מרדיפה קודמת.

### 3. סוגיות פרוצדורליות

25. כמצוין לעיל, להכרזה על סיום כללי של זכאות יכולות להיות השלכות חמורות על אנשים שהוכרו כפליטים. היא מכירה באבדן של מעמד הפליט ושל הזכויות הנלוות למעמד זה, ואפשרו שהיא תעלה את אפשרות חזרתם של אנשים לארצות מוצאם. לפיכך, יש להקפיד על ההיבטים הפרוצדורליים שלהלן:

#### שיקולים כלליים

- (i) בעת ביצוע הערכה לגבי ארץ המוצא, המדינות ונציבות האו"ם לפליטים חייבות "לוודא באורח אובייקטיבי שניתן לאמתו כי המצב שהצדיק להעניק מעמד של פליט חדל להתקיים".<sup>17</sup> כמצוין לעיל, במסגרת הערכה זו יש לבחון מגוון גורמים, לרבות מצב זכויות האדם הכללי.
- (ii) נטל ההוכחה שחל שינוי יסודי, יציב וקבוע בארץ המוצא ושראוי להפעיל את סימן א' (ג) (5) או סימן א' (ג) (6) מוטל על ארץ המקלט. ייתכנו מקרים שבהם יהיה זה נכון להחריג קבוצות מסוימות מטווח ההחלה של סיום הזכאות הכללי משום שהן נותרו בסכנת רדיפה.
- (iii) חשוב שהן הליך ההכרזה והן תכניות היישום יכללו התייעצויות, יהיו שקופים ויערבו בייחוד את נציבות האו"ם לפליטים בהתאם לתפקידה כגורם מפקח.<sup>18</sup> ארגונים לא ממשלתיים ופליטים צריכים להיכלל גם הם בהליך התייעצות זה. כאשר הדבר ברביצוע, יש לאפשר קיום ביקורים בארץ המוצא לצורך בחינת התנאים בה ומצב הפליטים שכבר חזרו אליה מרצונם החופשי.
- (iv) יש לפרסם ברבים כל הכרזה על סיום כללי של זכאות.

---

16. ראו למשל את הנחיית האיחוד האירופי בדבר הגנה זמנית, 2001/55/EC, 20 ביולי 2001.  
17. סטנדרט מחמיר זה משתקף במסקנה מס' 69 (XLIII) (1992) של הוועדה המנהלת, פס' a.  
18. ראו פסקה 8 א' לחוקת נציבות האו"ם לפליטים, סימן ל"ה לאמנה משנת 1951 וסעיף 2 לפרוטוקול משנת 1967, כמו-גם בייחוד את פסקת ההקדמה למסקנה מס' 69 (XLIII) (1992) של הוועדה המנהלת.



1 (v) לצורך יישום מוצלח של סיום זכאות כללי נודעה חשיבות מכרעת למתן ייעוץ משפטי  
לפליטים, לחלוקת מידע ואם הדבר נחוץ גם להגשת סיוע לאנשים שחזרו.

2 (vi) את ההליכים ליישום ההכרזה על סיום הזכאות יש לבצע בדרך גמישה ובשלבים, בייחוד  
במדינות מתפתחות המארחות פליטים רבים. צריך להיות מרווח זמן מסוים בין רגע  
ההכרזה לבין היישום כך שיתאפשר לבצע הכנות לשיבה וכדי שיימצא סידור עבור תושבים  
3 לטווח ארוך שרכשו לעצמם זכויות.

4 (vii) נוכח ההשפעה האפשרית של הכרזה על סיום כללי של זכאות על פליטים ועל  
משפחותיהם, יש להעניק להם הזדמנות, לפי בקשתם, שהמקרה שלהם יישקל מחדש לפי  
5 טעמים הנוגעים למקרה הפרטי שלהם, כדי לקבוע אם הם עומדים בתנאי ההחרגה לסיום  
הזכאות.<sup>19</sup> אולם, במקרים כאלה אין לשלול זכויות מהפליט עד לקבלתה של החלטה סופית.

6 (viii) נציבות האו"ם לפליטים תפקיד בסיוע לחזרת אנשים שהושפעו מהכרזה על סיום זכאות או  
בשילובם של אנשים שהותר להם להישאר, היות שאלה נותרים במסגרת תחום הסמכות  
של הנציבות למשך תקופת חסד.

### 7 **בקשות למעמד של פליט המוגשות לאחר ההכרזה**

8 (ix) הכרזה על סיום כללי של זכאות אינה יכולה לשמש באופן אוטומטי כחסם בפני בקשות  
להכרה במעמד של פליט, בין בזמן הכרזה כללית ובין לאחריה. אף כי ייתכן שהוכרז על  
סיום כללי של זכאות ביחס לארץ מסוימת, הדבר אינו מוציא מכלל אפשרות שאנשים  
העוזבים ארץ זו יגישו בקשה למעמד של פליט. למשל, גם אם חלו שינויים יסודיים  
במדינה, חברים בתת-קיבוצים מובחנים – כגון אלה המבוססים על זהות אתנית, דת, גזע  
או השקפה מדינית – עלולים עדיין להתמודד עם נסיבות מסוימות המצדיקות מעמד של  
פליט. לחלופין, ייתכן שלאדם יהיה פחד מבוסס מפני רדיפה מצד אדם פרטי או מצד קבוצה  
שהממשל אינו יכול או אינו מוכן לשלוט בהם, ואחת הדוגמאות לכך היא רדיפה המבוססת  
על מגדר.

---

19. ראו פס' 19-22 לקווים מנחים אלה ומסקנה מס' 69 (XLIII) (1992) של הוועדה המנהלת.



1

2

**3**

4

5

6

7

8