

# מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל

אלונה וינוגרד | עודד רון  
בשיתוף עם יובל שני

יולי 2018



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לסדר  
20



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל

אלונה וינוגרד | עודד רון  
בשיתוף עם יובל שני

הצעה לסדר 20

יולי 2018

Asylum Seekers: A Legal Framework for Geographic Distribution in Israel  
Alona Vinograd | Oded Ron  
with Yuval Shany

עריכת הטקסט: תמר שקד  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-236-0 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ח  
נדפס בישראל, 2018

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או  
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי  
מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 5300888-02

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 5300800-02 ; פקס: 5300867-02

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## תוכן העניינים

---

7	תקציר
9	מבוא
12	1. הקשיים המשפטיים בהטלת המגבלה הגיאוגרפית
14	2. הסיפור הישראלי
19	3. סקירה השוואתית
26	4. סיכום ביניים
27	5. קווים מנחים להטלת מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי מקלט בישראל: שיקולים, אתגרים ועקרונות
34	סיכום



## תקציר

על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שפורסמו בחודש מאי 2018, בישראל נמצאים 35,865 מסתננים, או כפי שנבקש לקרוא להם במסמך זה "מבקשי מקלט", רובם מאריתריאה וסודן. חלק הארי של מבקשי המקלט מרוכזים

היום ברשויות מקומיות ספורות. על פי רישומי משרד הפנים, בתל אביב מתגוררים 13,655, בפתח תקווה 2,446, ובערים אחרות בישראל, כגון אילת, נתניה, בני ברק, אשדוד וירושלים, מתגוררים פחות מ-2,000 מבקשי מקלט בכל עיר. מציאות זו מהווה נטל לא קל על הרשויות המקומיות ועל התושבים המקומיים המתקשים להתמודד עם העלייה במספרם של האזרחים הזרים. מציאת פתרון למציאות זו הפכה בחלוף הזמן למשימה לאומית.

המדינה ניסתה להתמודד עם המצב שנוצר, אך ללא הצלחה יתרה, וריכוזי אוכלוסין אלו נוצרו חרף פעולות רבות שננקטו במרוצת השנים. פעולות אלו נועדו לשתי תכליות - האחת ארוכת טווח - הרחקתם מישראל; והשנייה קצרת טווח - מניעת השתקעותם בגוש דן. לצורך כך השתמשה המדינה באמצעים חריפים, ובכלל זה החזקה כפויה במתקני שהייה והגבלות תנועה אחרות. היום, לאחר קריסת מתווה ההרחקה מחד גיסא וסגירת מתקני הכליאה מאידך גיסא, ברור שיש צורך לגבש מדיניות סדורה, לפחות בכל הנוגע לריכוזם בגוש דן, עד אשר יוכרע מעמדם של מבקשי המקלט, ולשקול אימוץ של אמצעים שתכליתם להגביר את פיזורם הגיאוגרפי בישראל.

הנחת העבודה של מסמך זה היא אפוא שאין מנוס מלהטיל על מבקשי המקלט מגבלות גיאוגרפיות לשם פיזורם ברחבי הארץ, חרף הקשיים המשפטיים והמוסריים הכרוכים בכך - בעיקר על רקע הפגיעה בחופש התנועה של מבקשי המקלט. בהתקיים תנאים מסוימים, פגיעה זו עשויה להיחשב מידתית, לנוכח הצורך של מדינת ישראל, כמו של מדינות רבות אחרות בעולם, להפעיל מדיניות הגירה מבוקרת. בחינת הדין המשווה מלמדת על כמה מודלים מוצלחים למדי שנראה כי הם טומנים בחובם הסדרים ראויים ומאוזנים של הסוגיה.

ניסיון העבר מוכיח שוב ושוב שמציאת פתרונות לפיזור מבקשי המקלט באמצעות הטלת מגבלות גיאוגרפיות ללא תוכנית שכוללת תיאום בין כל

הגורמים הרלוונטיים, שמירה על זכויות יסוד והקצאת משאבים מסוימת, נידונה לכישלון מראש ואף עלולה להוביל לנזק חברתי ניכר. לפיכך לפי המלצות מסמך זה על שר הפנים לשקול להפעיל, במקרים המתאימים, את סמכותו הקבועה בחוק הכניסה לישראל להטלת מגבלות גיאוגרפיות לשם פיזורם של מבקשי המקלט, בשים לב לפרמטרים האלה:

- הגבלה גיאוגרפית זמנית ובכפוף לבדיקת בקשת המקלט;
- מתן אפשרות בחירה בין חלופות אחדות;
- התחשבות בשורה של שיקולים בקבלת ההחלטה על פיזור;
- עידוד תעסוקה;
- גיבוש מנגנון קליטה הוגן ויעיל;
- חופש תנועה ואיסור אפליה באזורים המותרים;
- תמריצים בדמות הטבות סוציאליות על הישארות במרחב וסנקציות מרוככות על הפרת המגבלות הגיאוגרפיות.

אימוץ פרמטרים אלו יסייע בעמידה באתגר המרובע הכרוך בהטלת המגבלות הגיאוגרפיות לשם פיזורם של מבקשי המקלט: ישימות פוליטית, תקפות משפטית, תועלת חברתית והוגנות - הן כלפי אזרחי ישראל והן כלפי מבקשי המקלט.



## מבוא

על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שפורסמו בחודש מאי 2018, בישראל יש 35,865 מבקשי מקלט (בדוח הרשות הם נקראים "מסתננים")<sup>1</sup>, רובם מאריתריאה וסודן.<sup>2</sup> לצד הדיון הציבורי הסוער המתחולל מיום הגעתם של מבקשי

המקלט הראשונים לגבול ישראל-מצרים בעניין עצם שהותם בישראל ובעניין מעמדם בארץ, דומה כי סוגיה נפיצה ורגישה נוספת היא ריכוזם הגיאוגרפי באזורים מסוימים.

מרביתם של מבקשי המקלט מרוכזים היום ברשויות מקומיות ספורות שאליהן הגיעו מתוך תקווה לכלכל את עצמם ואת משפחתם. על פי רישומי משרד הפנים, בתל אביב מתגוררים 13,655, ובפתח תקווה 2,446. בערים אחרות בישראל, כגון באילת, נתניה, בני ברק, אשדוד וירושלים, מתגוררים פחות מ-2,000 מבקשי מקלט בכל אחת מהערים.<sup>3</sup> ריכוזי אוכלוסין אלו נוצרו חרף פעולות רבות שהמדינה נקטה במרוצת השנים, שהיו להן שתי תכליות: האחת ארוכת טווח - הרחקתם מישראל, והשנייה קצרת טווח - מניעת השתקעותם של מבקשי המקלט בגוש דן. פעולות אלו נעשו בשימוש באמצעים חריפים, ובכלל זה החזקה כפויה במתקני שהייה והגבלות תנועה אחרות.<sup>4</sup>

בדיונים שהתקיימו בבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ בעניין חוקיות מקצת הצעדים שהמדינה נקטה כלפי מבקשי המקלט, ציינו השופטים בהזדמנויות

1 במסמך זה המונח "מבקשי מקלט" נוגע הן לאריתראים וסודנים שהגישו בקשת מקלט והן לאלו המוגנים תחת עקרון "האי-החזרה". להרחבה ראו ראובן ציגלר "כוחן של הגדרות: 'מסתננים' ו'מבקשי מקלט' בישראל: שישים שנה לאמנת הפליטים" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (2011).

2 ראו לי ירון "המדינה מנסה להקשות על חיי מבקשי המקלט, אך מספר העוזבים 'מרצון' ירד ב-40% הארץ 8.7.2018.

3 ראו מענה לבקשה לפי חוק חופש המידע, רשות האוכלוסין וההגירה "מסתננים בארץ לפי רישום מקום מגוריהם" (28.2.2018).

4 ראו מאמרו של אבינעם כהן "הסגת גבול: מעצר של מבקשי מקלט בשוליים המתרחבים של המשפט הפלילי" משפט צדק? ההליך הפלילי בישראל: כשלים ואתגרים 435, 478 (אלון הראל עורך, 2017).

אחדות כי ישנן אפשרויות אחרות (לעניין מניעת השתקעותם באזורים מסוימים), פוגעניות פחות מאלו שנקטה המדינה, שעשויות להביא לתוצאה המבוקשת. השופט פוגלמן כתב על כך באחד מפסקי הדין: "ניתן לחשוב על אמצעים שונים שהיו יכולים לסייע להשגת מטרה זאת, כגון פיזור גיאוגרפי או מענקים שונים שיתמרו - בתורת 'גזר' ולא 'מקל' - מגורים ועבודה במקומות שונים, לאו דווקא במרכזי הערים". היום, לאחר קריסת מתווה ההרחקה מחד גיסא וסגירת מתקני הכליאה מאידך גיסא, ברור כי יש צורך לבחון מחדש את המלצתו של השופט פוגלמן בנושא ולשקול אימוץ של אמצעים שתכליתם להגביר את פיזורם הגיאוגרפי בישראל, עד שיוכרע מעמדו של מבקשי המקלט.

סוגיית הטלת מגבלות על מקום מגוריהם על מבקשי מקלט לצורך קידום פיזור גיאוגרפי איננה ייחודית לישראל. מדיניות של הטלת מגבלות כאלה נהוגה במדינות רבות בעולם, אשר פועלות באופן זה כדי להתמודד עם האתגרים הרבים הכרוכים בקליטת מבקשי המקלט. שלא כמו בישראל, שבה המדינה טרם גיבשה מדיניות סדורה להטלת הגבלות גיאוגרפיות ועשתה עד כה באמצעי זה שימוש מוגבל ושרירותי למדי (ולמעשה, עד התיקון האחרון בחוק הכניסה לישראל - בהיעדר סמכות), בחינת הדין המשווה מלמדת על כמה מודלים מוצלחים למדיי שנראה כי הם טומנים בחובם הסדרים ראויים ומאוזנים של הסוגיה. אנו סוברים כי בעת גיבוש מדיניות בנושא פיזור גיאוגרפי בישראל יש לבחון את המודלים המקבילים שאימצו מדינות אחרות, ובעקבות זאת לגבש מתווה אשר עומד בהלימה עם הסטנדרטים הבינלאומיים ומגלם הפנמה של הלקחים מהניסיון היחסי שצברו מדינות אחרות בתחום.

בכירי המשק בישראל גיבשו לאחרונה תוכנית כלכלית-חברתית ראויה ומפורטת לטיפול בסוגיית מבקשי המקלט,<sup>5</sup> ואולם מטרת מסמך זה היא לסקור בקצרה היבטים משפטיים והשוואתיים של שאלת ההגבלה הגיאוגרפית על מבקשי המקלט ולהציע למקבלי ההחלטות בכנסת ובממשלה עקרונות שניתן לבסס

5 אמיר אלון "הכשרה במקום גירוש: תכנית בכירי המשק לשילוב מבקשי המקלט" ynet .22.5.2018

עליהם את המתווה הראוי לטיפול בסוגיה זו, לאור המאפיינים הייחודיים למדינת ישראל. הפרמטרים שיוצעו למתווה אמורים לעמוד באתגר מרובע: ישימות פוליטית, תקפות משפטית, תועלת חברתית והוגנות – הן כלפי אזרחי ישראל והן כלפי מבקשי המקלט.

בחלק הראשון של הצעה זו נבחן את הקשיים הקשורים בהפעלת הסמכות להטיל מגבלה גיאוגרפית ולאחר מכן את הרקע הישראלי הרלוונטי לנושא. בהמשך, ניגש לסקירה השוואתית של ההסדרים הנהוגים במדינות אחרות שגיבשו מדיניות סדורה של הגבלות גיאוגרפיות. בחלק האחרון של הצעה נתמקד במסקנות העולות מממצאי הסקירה ועל בסיסן נפרט את עקרונות המתווה המוצע.

זה המקום להבהיר כי חרף הקשיים המשפטיים והמוסריים הכרוכים בהצעה לפיזור גיאוגרפי באמצעות הטלת מגבלות משפטיות – בעיקר על רקע הפגיעה בחופש התנועה של מבקשי המקלט – אנו בדעה שבהתקיים תנאים מסוימים, פגיעה זו עשויה להיחשב מידתית. הסיבה לכך היא הצורך של מדינות רבות ובכללן ישראל להפעיל מדיניות הגירה מבוקרת, שתשמור ככל הניתן על האינטרסים והזכויות של האזרחים במדינה ושל מבקשי המקלט.

כידוע, כניסתם של מבקשי מקלט לישראל הופסקה זה מכבר בעקבות הקמת מכשול פיזי והשינויים בדפוסי ההגירה מאפריקה, ויישומה של הצעה נוגע בעיקר במי שכבר נמצאים בשטח המדינה. על כן, אין יסוד סביר להנחה שאימוץ מתווה יעיל והוגן לפיזור וקליטה של מבקשי המקלט יהפוך באחת את מדינת ישראל לארץ יעד מועדפת למבקשי מקלט עתידיים ויחדש את זרם המהגרים אליה.

# 1. הקשיים המשפטיים בהטלת המגבלה הגיאוגרפית

הטלת מגבלות גיאוגרפיות על מקום שהותם של מבקשי מקלט דורשת לא רק הסמכה בחוק,<sup>6</sup> אלא גם עמידה בעקרונות שנקבעו במשפט החוקתי המדינתי ובמשפט הבינלאומי, ובראשם דרישות של תכלית ראויה ומידתיות.<sup>7</sup> בפרק הזה נתמקד בפגיעה החמורה ביותר הנגרמת בשל הטלת מגבלות גיאוגרפיות – הפגיעה בחופש התנועה של מבקשי המקלט.

## א. הפגיעה בחופש התנועה

זכותם של מבקשי מקלט לחופש תנועה במדינת המקלט מיוסדת על שני אדנים בינלאומיים: הראשון – סעיף 26 לאמנת הפליטים שמדינת ישראל אָשררה כבר בשנת 1954, הקובע את הזכות לחופש התנועה של פליטים הנמצאים כדין במדינת המקלט;<sup>8</sup> והשני – סעיף 12 לאמנה לזכויות אזרחיות ומדיניות שהמדינה אָשררה בשנת 1991, הקובע כי "אדם הנמצא כחוק בתוך שטחה של מדינה זכותו, בתוך שטח זה, לנוע ולבחור את מקום מגוריו באורח חופשי".<sup>9</sup> אם כן, על פי שני המקורות ישנה דרישה להימצאות "כדין" או "כחוק" של מבקש המקלט. יתר על כן, סעיף 12 מסייג במידת מה את הזכות שנקבעה בסעיף וקובע כי ניתן לפגוע בה לטובת "שמירת הביטחון הלאומי, הסדר הציבורי (תקנת הציבור) בריאות או מוסר הציבור".

6 רשימה חלקית של החוקים הרלוונטיים לעניין זה במדינת ישראל: החוק למניעת הסחנתות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954; חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952; החוק למניעת הסחנתות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח-2017.

7 למשל "חזקת ההתאמה", שלפיה "יש לפרש את החוק הישראלי ככל הניתן באופן העולה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי". ע"מ 5667/14 פלונית נ' ממשלה ישראל (פורסם בנבו, 5.6.2016).

8 סעיף 26 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים מ-1951. ראו גם יפה זילברשץ, "על חופש התנועה הפנים מדינית" **משפט וממשל** ד 793, 800 (1997).

9 סעיף 12 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966).

דברים ברוח דומה ניתן למצוא גם בדירקטיבה של האיחוד האירופי בדבר קליטתם של מבקשי מקלט.<sup>10</sup>

הגדרתם בישראל של מבקשי מקלט כ"מסתננים" כללה אותם מראש בקטגוריה של אנשים ששוהים בארץ שלא כדין וממילא כמי שניתן להטיל עליהם מגבלות גיאוגרפיות לפי הסעיפים הנזכרים לעיל. עם זאת, פרשנות זו ככל הנראה איננה עולה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי ואף עם הפרשנות הישראלית לדין זה. דוח הפורום לזכויות פליטים מגלה כי בניגוד לעמדת רשויות המדינה, אשר מתייחסות למבקשי מקלט שחצו את הגבול כ"שוהים שלא כדין", הפרוטוקולים של מנשחי אמנת הפליטים ופסיקות בתי דין ברחבי העולם רואים במי שהגיש בקשת מקלט כשוהה במדינת המקלט באופן חוקי עד אשר תתקבל החלטה אחרת בעניינו – ולא ההפך.<sup>11</sup>

נציין בהקשר זה כי במסקנות דוח מבקר המדינה שפורסם בחודש מאי 2018 נמתחה ביקורת חריפה על משך הטיפול בבקשות המקלט ועל טיבו.<sup>12</sup> הדוח מחדד את תחושת העוול שבהגדרתם כשוהים שלא כדין, ולא כמבקשי מקלט, לעניין הטלת מגבלות וסנקציות כאלה ואחרות מתוקף מעמד זה. נציין גם כי לפי המשפט החוקתי הישראלי, לכל אדם, לרבות מי שאינו אזרח, נתונה הזכות לחופש תנועה. התייחס לכך במפורש נשיא בית המשפט העליון בדימוס השופט אהרן ברק, בקובעו כי: "דרישת רישיון לשם מימוש זכות התנועה פוגעת בה. הזכות נתונה לכל אדם. אין היא מוגבלת לאזרח המדינה לתושביה. דומה שלעניין זכות זו אין נפקא מינה אם האדם מצוי במדינה כדין או שלא כדין".<sup>13</sup>

מסקירה זו עולה כי ככל שהמדינה מבקשת להטיל מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי המקלט, היא צריכה לעשות זאת במשורה ומתוך פגיעה מועטה ככל האפשר בחופש התנועה. כך למשל, אנו סבורים כי יש לאפשר ככלל למבקשי המקלט חירות לנוע ברחבי המדינה, גם אם לא להתגורר במחוז חפצם, זוהי הנחת המוצא של מסמך זה.

10 Council Directive 2003/9, 2003 O.J. (L31) 18 (EC). להרחבה ראו בג"ץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת 41 (פורסם בנבו, 11.8.2015).

11 הפורום לזכויות פליטים, "מעצר מבקשי מקלט ופליטים" (2008).

12 מבקר המדינה "משרד הפנים, רשות האוכלוסין וההגירה: הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" (2018).

13 אהרן ברק כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנותיה 791 (2014).

## 2. הסיפור הישראלי

בפרק זה נסקור בקצרה את הניסיונות שעשתה המדינה עד כה להטיל מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי המקלט (בלי להתייחס לכליאה במתקני השהייה). דברים אלו עשויים להמחיש את החשיבות והדחיפות שבגיבושו של מתווה הולם שבמסגרתו יוטלו מגבלות אגב בחינה מעמיקה של מכלול השיקולים העקרוניים ומתוך התחשבות בזכויותיהם של מבקשי המקלט.

מדיניות הטלת מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי מקלט מצד שר הפנים ומשרדו החלה בחודש פברואר 2008. בעקבות הלחץ שהפעילו רשויות מקומיות שבהן התרכזו מספרים גדולים של מבקשי מקלט, נהגתה תוכנית חדשה לפיזור כפוי שלהם.<sup>14</sup> בתוך זמן קצר הגיעה שאלת חוקיותה של התוכנית לפתחו של בית המשפט העליון. העתירה שהגישו שורה של ארגוני זכויות אדם עסקה במגבלה שקבע משרד הפנים בשעתו, הקובעת כי על מבקשי המקלט חל איסור להיכנס לשטח שבין גדרה לחדרה. העתירה נסבה בין היתר על השאלה שהעלו הארגונים "האם המגבלה נקבעה ביחס לשטח חדרה-גדרה רק משום ששמות שני הערים הללו מתחרזים, או שמא ישנה סיבה עניינית יותר לבחירה בשטח גיאוגרפי זה דווקא".<sup>15</sup> בצד הדיון המשפטי, שעסק בסמכות להורות על הגבלה כזו ובמידתיותה, הפעלתו של נוהל גדרה-חדרה העלתה סוגיות פרקטיות הנוגעות להשלכות הישירות של הפעלת הנוהל, בדגש על היערכות הרשויות בפריפריה לקליטת מבקשי המקלט.

הדוגמה המובהקת להשלכות אלו היא העיר ערד, שבה גדל מספר מבקשי המקלט פי עשרה - מ-0.5% ערב הפעלת הנוהל לכ-5% מאוכלוסיית העיר. השינוי הדמוגרפי הדרמטי הוביל להתקוממות קשה של התושבים המקומיים. אלו הפעילו לחץ כבד הן על מבקשי המקלט שהגיעו לעירם (ועל מבקשי מקלט

14 לחיבור מפורט של סוגיית התייחסות הגיאוגרפי ראו טלי קריצמן-אמיר לוינסקי פינת אסמרה: היבטים חברתיים ומשפטיים של מדיניות המקלט בישראל 194 (2015).

15 בג"ץ 5616/09 המרכז לקידום פליטים אפריקאיים נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 26.8.2009).

פוטנציאלים) והן על רשויות המדינה כדי שייאבקו בתופעה.<sup>16</sup> הסופר עמוס עוז, תושב העיר, אומנם הסתייג מאופי המחאה העירוני נגד מבקשי המקלט, אך בד בבד מתח ביקורת נוקבת על נוהל "גדרה-חדרה" וסבר כי -

זו החלטה שהיא עוול - ומשמעותה היא שכל הנטל נופל על ערי הפיתוח החלשות [...] אי אפשר להטיל על ערד את מה שתל אביב לא לוקחת על עצמה. זוהי עיר חלשה מבחינה חברתית, וכמו כל ערי הפיתוח - היא מוכת אבטלה [...] ערד צריכה לקלוט מספר פרופורציונלי [...] לשכן אותם, לשקם אותם ולשלב אותם במערכת החינוך.<sup>17</sup>

בסופו של יום, בעקבות הלחץ שהפעילו תושבי הערים שהתנגדו לנוהל ושל ארגוני זכויות אדם, שר הפנים נסוג ממנו, והעתירה נמחקה בלי שבית המשפט נתן את דעתו המפורטת על ההיבטים החוקתיים של הטלת מגבלות גיאוגרפיות בנסיבות שנוצרו.<sup>18</sup> עברו כמה שנים ולבית המשפט הזדמן לחוות את דעתו בנושא במסגרת הדיון בחוקיות המדיניות של כליאת מבקשי המקלט, בין היתר, כאמצעי להתמודד עם הקשיים המעשיים הנובעים מהשתקעות מספר גדול של מבקשי מקלט באזור גוש דן. כך, בשנת 2013 במסגרת פסק הדין בעניין אדם, ציינה השופטת עדנה ארבל כי -

ניתן לגבש מגוון אמצעים חליפיים שניתן לנקוט בהם ואשר ישיגו את התכלית המתבקשת באופן פוגעני פחות. כך למשל [...] הגבלות מגורים על המסתננים באופן שיאפשר למדינה לשלוט ולפקח על המקומות בהם הם מתיישבים ועל פיזורם למקומות אוכלוסייה שונים.<sup>19</sup>

שבועות ספורים לאחר מתן פסק הדין בעניין אדם, בחודש נובמבר 2013, דווח כי באשרות שחילקה רשות האוכלוסין למבקשי מקלט ששחררו ממתקני השהייה

16 אילנה קוריאל "תושבים בערד נגד הפליטים: 'העמיד שחור' " *ynet* 13.7.2009.

17 דניאל אדלסון "עמוס עוז נגד עוז: גם ת"א צריכה לקלוט פליטים" *ynet* 24.7.2009.

18 דנה ויילר פולק "שר הפנים, אלי ישי, ביטל את 'חדרה-גדרה' " *הארץ* 30.7.2009.

19 בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת 66 (פורסם בנבו, 16.9.2013).

נכתב כי המשוחרר "לא יתגורר ולא יעבוד בערים אלה: תל אביב, אילת".<sup>20</sup> למרות הניסיון הכושל של נוהל גדרה-חדרה, גם הנוהל החדש-ישן לא התייחס להיבטים המשפטיים הכרוכים במגבלה הגיאוגרפיות ולהשלכותיה.

בשנת 2014 ניתן פסק הדין בבג"ץ איתן.<sup>21</sup> בהזדמנות זו חזרה השופטת ארבל על הצעתה לפיזור גיאוגרפי ואגב כך מתחה ביקורת על ההפעלה השרירותית של הנוהל על ידי רשות האוכלוסין וההגירה בהדגשה של שתי מילים – "בחוק" ו"כל" (חלקי הארץ). ובלשונה: "ניתן לחשוב על פתרון שלפיו יוסמך הממונה על ביקורת הגבולות בחוק לתחם את האזור הגיאוגרפי שבו יתגוררו המסתננים, באופן שיוביל לפיזור אוכלוסיית המסתננים בין כל אזורי הארץ השונים" (כאמור, ההדגשה במקור).<sup>22</sup> לביקורת על התנהלות המדינה הצטרף השופט יצחק עמית, שקבע כי "ניתן היה לנקוט במדיניות שהייתה מביאה לפיזור אוכלוסיית המסתננים ברחבי הארץ".<sup>23</sup> בשנת 2015, בבג"ץ דסטה, הנשיאה נאור שבה ואישרה את הרציונל העומד בבסיס רעיון הפיזור, בטענה "שאינן פסול בכך שהמדינה תנקוט אמצעים אשר יובילו לפיזורם של המסתננים ולהקלת הנטל על מרכזי הערים בישראל".<sup>24</sup> השופט מלצר הגדיל לעשות והצטרף לעמדת שופטי הרוב, בכפוף לכך שתישקל חלופה מקדימה של תיחום גיאוגרפי.<sup>25</sup> בעקבות פסק דין דסטה – שניתן ביום 11.8.2015 והביא בין היתר לשחרור המיידים של מבקשי מקלט שהוחזקו ביום מתן פסק הדין במתקן שהייה חולות למעלה מ-12 חודשים – הורה שר הפנים דאז סילבן שלום כי משוחררי המתקן לא יורשו לעבוד וללון בתל אביב ובאילת. גם הפעם בהיעדר חוק שמסמיך אותו לעשות כן.<sup>26</sup> בתגובה לנוהל שפורסם, בלי

20 עמרי אפרים "המסתננים משתחררים: לא לת"א, לא לאילת" ynet 3.11.2014.

21 בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 22.9.2014).

22 שם, בעמ' 199.

23 שם, בעמ' 144.

24 בג"ץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת עמ' 40 (פורסם בנבו, 11.08.2015).

25 שם, בעמ' 138.

26 אילן ליאור "בהוראת סילבן שלום: משוחררי מתקן חולות לא יורשו לעבוד וללון בתל אביב ובאילת" הארץ 23.8.2015.



תיאום עם הרשויות המקומיות ובלי הסמכה חוקית, הורה ראש העיר ערד להציב פקחים שימנעו ממבקשי מקלט להיכנס לעיר, מחשש שתוצאות נוהל חדרה־גדרה יחזרו על עצמן.<sup>27</sup> פסק הדין בעניין זרגוזי שבו "נדונה מדיניות שר הפנים להטיל על שוהים המשתחררים ממתקן 'חולות' מגבלה גיאוגרפית האוסרת עליהם להתגורר או לעבוד בתל אביב ובאילת" מוכיח כי מדיניות הטלת המגבלות המשיכה גם בשנת 2016.<sup>28</sup>

## א. המצב החוקי היום

הטלת ההגבלות הגיאוגרפיות בהיעדר הסמכה בחוק נותרה בעינה עד סוף שנת 2017. רק בנובמבר 2017, במסגרת דיון שנערך בוועדת הפנים של הכנסת, העלה היועץ המשפטי לוועדה הצעה "להוסיף בחוק הכניסה לישראל, מה שלא מופיע בנוסח, הסמכה מפורשת [...] בעקבות דיון שעלה כאן שנדרשת הסמכה מפורשת להטלת המגבלות הגיאוגרפיות". באותו דיון הוצע גם תיקון נוסף, שעיגן את הסנקציה הכרוכה בהפרה של המגבלות הגיאוגרפיות, הפעם לפי החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ח-2017. חוק זה קובע כי ניתן יהיה להכניס למשמורת מבקש מקלט שיגיע לאזור אסור למשך שלוש שנים מיום כניסת החוק לתוקפו.<sup>29</sup> הצעות החוק עברו,<sup>30</sup> והיום, נכון לחודש יולי 2018, הסמכות לקבוע מגבלות גיאוגרפיות נתונה כסמכות רשות לשר הפנים, מכוח סעיף 6(3) לחוק הכניסה לישראל, הקובע כי שר הפנים רשאי לקבוע "אזורים

27 אילן ליאור ואלמוג בן זכרי "ראש העיר ערד הציב פקחים שימנעו ממבקשי מקלט להיכנס לעיר" הארץ 25.8.2015.

28 ראו עמ"נ (ב"ש) 58038-10-17 זרגוזי נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 8.1.2018).

29 פרוטוקול מס' 508 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-20 (27.11.2017).

30 יונתן ליס "הכנסת אישרה את החוק לגירוש וכליאת מבקשי מקלט" הארץ 11.12.2017.

גיאוגרפיים שרק בהם יהיה רשאי המסתנן לשהות".<sup>31</sup> כאמור, עידוד מבקש המקלט לקיים את המגבלות לא נעשה באמצעות מתן תמריצים אלא באמצעות ענישה על חריגה מההוראות. בפועל, מאז עבר התיקון לחוק נעשה בו שימוש חלקי - הוטלו המגבלות הגיאוגרפיות אך לא נאכפו הסנקציות על הפרתן. ודוק, עם סגירת מתקן חולות קיבלו מבקשי המקלט ששוחררו אשרת שהייה זמנית הכוללת הגבלה גיאוגרפית.<sup>32</sup> לצד זאת, לטענת ראש מינהל אכיפה זורים ברשות ההגירה שעלתה בדיון בוועדת הפנים בכנסת, לא מתבצעת אכיפה בנושא זה נגד מבקשי המקלט אלא רק נגד מעסיקים שעוברים על האיסור להעסיק את מבקשי המקלט בערים ה"אסורות".<sup>33</sup>

לסיכום פרק זה: "הסיפור הישראלי" בעניין הטלת המגבלות הגיאוגרפיות על מבקשי המקלט בכלל וכישלון נוהל גדרה-חדרה, ואלו שבאו לאחריו, בפרט, משליך באופן ישיר על היתכנות המהלך כעת. אומנם כעת נקבעה בחוק הסמכה להטלת המגבלות הגיאוגרפיות, אך מדיניות סדורה להטלתן אין בנמצא. עוד בטרם נצלול למודלים שאימצו מדינות אחרות בעניין הטלת המגבלות הגיאוגרפיות לפיזור מבקשי מקלט, המקרה הישראלי מדגים עקרונות אחדים שבלעדיהם כל מדיניות מגבלות גיאוגרפיות לא תיכון: בראש ובראשונה, עוד בטרם יציאת התוכנית לדרך יש לתאם תיאום הדוק עם ראשי הרשויות המקומיות שמבקשי המקלט עשויים להגיע עליהן ולוודא כי יש ברשותן הכלים והתנאים הנדרשים לקלוט את מבקשי המקלט שייגעו; שנית, הקושי לאכוף את המגבלות מצדיק פיתוח תמריצים חיוביים שיעודדו את מבקשי המקלט לשתף פעולה עם מדיניות של פיזור גיאוגרפי. בפרק הבא ננסה להדגים, באמצעות סקירת מודלים שאימצו מדינות אחרות בנושא, כיצד ניתן לעצב מדיניות פיזור בעלת תוקף משפטי ותועלת חברתית מתוך שמירה על זכויות מבקשי המקלט המעוגנות בדין הבינלאומי. יודגש כי אין צורך לאמץ את המודלים ככתבם וכלשונם אלא לברור את העקרונות המתאימים ביותר למודל האפשרי שהמדינה צפויה לגבש במוקדם או במאוחר.

31 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

32 ירון צור "מתקן חולות נסגר בתום ארבע שנות פעילות; אחרון הכלואים שוחרר היום" הארץ 14.3.2018.

33 לי ירון "המדינה מודה: אי אפשר לאכוף את האיסור על מבקשי מקלט לעבוד ולגור בערים מרכזיות" הארץ 16.4.2018.

## 3. סקירה השוואתית

כאמור, הטלת מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי מקלט איננה ייחודית לישראל. מדינות שונות בעולם אימצו מודלים מגוונים להפעלת פרקטיקה זו. דוחות המחקר של מאגר המידע בעניין מבקשי מקלט (The Asylum Information Database, AIDA), אשר עליהם התבסס בית המשפט העליון בפסיקותיו האחרונות

שפורטו לעיל בעניין החוק למניעת הסתננות, מאפשרים לערוך השוואה בין המדיניות הנוקטת בכל מדינה ומדינה. בפרק זה נסקור את המצב הנהוג בשורה ארוכה של מדינות - בעיקר על פי האמור בדוחות, אשר עודכנו בחודש מרץ 2018 ומשקפים את המצב שנסקור כהווייתו.<sup>34</sup>

### א. אוסטריה

ככלל, באוסטריה ניתן להטיל מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי מקלט מטעמי "סדר ציבורי", שמירה על "האינטרס הציבורי" או לטובת יעילות בטיפול בבקשת המקלט. לא ניתן להגיש ערעור על ההחלטה להטיל מגבלות גיאוגרפיות בנפרד מן ההחלטה על בקשת המקלט עצמה. מרגע הגשת בקשת המקלט על מבקש המקלט חלות מגבלות גיאוגרפיות שלפיהן הוא מחויב להישאר במחוז שבו הגיש את בקשת המקלט או במחוז שאליו הוא נשלח על ידי הרשויות. האפשרות לצאת ממחוז זה מוגבלת רק לצרכים רפואיים דחופים או לשם הגעה לבתי משפט. הסנקציה על הפרת המגבלות הגיאוגרפיות בשלב זה מגיעה לכדי קנס העומד על 100-1,000 אירו או מאסר של שבועיים חלף תשלום הקנס. עד נובמבר 2017 קיבלו מבקשי מקלט שבקשתם אושרה אישור לתנועה חופשית ברחבי אוסטריה. היום עם קבלת הבקשה מבקשי מקלט מפוזרים במחוזות שונים הקולטים, בהתאם ליכולתם, את מבקשי המקלט. הפרה של הוראה זו עשויה להגיע לקנס העולה כדי 5,000 אירו או שלושה שבועות מאסר. במעמד ההחלטה נשקלת טובתו של מבקש

34 ראו באחר מאגר המידע: Mapping Asylum Procedures, Reception Conditions, Detention and Content of Protection in Europe, *Asylum Information Database*

המקלט, ובכלל זה הגעה למחוז שבו נמצאים בני משפחתו. על פי נתוני משרד הפנים האוסטרי, נכון לינואר 2018, 31% ממבקשי המקלט מתגוררים בעיר הבירה וינה והשאר מפוזרים בשמונה מחוזות אחרים.<sup>35</sup>

## ב. בלגיה

בבלגיה מדיניות הפיזור הגיאוגרפי מופעלת על ידי תמריצים כלכליים בדמות מרכזי קליטה ולא באמצעות הסדר שלילי. מבקש מקלט שאינו נתון במעצר אינו מוגבל גיאוגרפית. אולם כאשר מבקש המקלט משויך למרכז קליטה לפי קביעת הרשויות, יציאה מהמרכז מחייבת הודעה מראש ואישור מצד הממונים. ולא, מבקש המקלט עלול לשאת בסנקציות כלכליות בהתאם לשיקול דעתן של הרשויות על פי נסיבות המקרה. לפי נתוני הרשויות בבלגיה, היעדים המועדפים על מבקשי המקלט הן הערים הגדולות - אנטוורפן, בריסל וגנט.<sup>36</sup>

## ג. בולגריה

בבולגריה ניתן להטיל מגבלות על חופש התנועה של מבקשי מקלט לפי שיקול הדעת של הרשויות, והאזורים המותרים לתנועה נרשמים באשרת השהייה שכל מבקש מקלט נושא. ככלל, אין צורך באישור לעזוב את "האזור המותר" במקרה שמדובר ביציאה לצורך הגעה לבית משפט או לקבלת טיפול רפואי חשוב. בנסיבות אחרות, מבקש מקלט יכול לבקש רשות לעזוב את "האזור המותר", ואם בקשתו נדחית, על הרשות מוטלת חובת נימוק. מספטמבר 2017 הפרה של המגבלות הגיאוגרפיות עשויה לגרור כליאה במתקן שהייה סגור.<sup>37</sup>

National Country Report, Austria, *Asylum Information Database* 35

National Country Report, Belgium, *Asylum Information Database* 36

National Country Report, Bulgaria, *Asylum Information Database* 37

## ד. גרמניה

בגרמניה למבקשי מקלט שטרם התקבלה החלטה בעניין בקשתם להכרה במעמדם אין זכות מוקנית לבחור את מקום מושבם. לרשויות יש סמכות להגביל את חופש התנועה שלהם לפרק זמן קצוב, בדרך כלל לשלושה חודשים. שני חריגים שבעטיים ניתן להאריך תקופה זו ולחדש את המגבלות הגיאוגרפיות הם כשמדובר במבקשי מקלט הנמצאים במרכזי שהייה או במי שביצעו עבירה פלילית.<sup>38</sup> הפיזור הגיאוגרפי נעשה על פי מפתח חלוקה המקצה מכסה ספציפית של מבקשי מקלט לכל 16 המדינות הפדרליות בגרמניה. כך למשל, בשנת 2017, מתוך למעלה מ־200,000 מבקשי מקלט שפוזרו על פי מפתח זה, 22,662 מבקשי מקלט הגיעו למדינת באדן; 27,647 לבוואריה; ו־10,617 לברלין.

שני המודלים הנהוגים בגרמניה להחלת המגבלות הגיאוגרפיות הם הקצאת מקום ספציפי או מתן זכות בחירה בין כמה חלופות.<sup>39</sup> מבקשי המקלט יכולים לעתור בבקשה (ללא זכות ערעור פורמלית) להשתייך למחוז או עיר ספציפית, אך על פי הדוח של AIDA, בקשה זו מתקבלת במקרים חריגים בלבד. למבקשי המקלט נתונה גם הזכות לבקש מהרשויות לעזוב את האזור שהוקצה להם בנסיבות מסוימות.

עד יולי 2017 היו מבקשי מקלט מחויבים להישאר במרכזי שההייה שנשלחו אליהם לתקופה שבין שישה שבועות לשישה חודשים. היום החוק הגרמני מאפשר לחייב אותם להישאר במרכז לתקופה של שנתיים. במצב זה מבקשי המקלט יכולים להסתובב באופן חופשי במחוז או בעיר שמרכז הההייה נמצא בו, אך כדי לצאת לשאר חבלי הארץ והמחוזות עליהם לבקש אישור מהרשויות. הטעם שבגינו המדיניות מוחלת חשוב - אינטגרציה, משמע, שילובם והטמעתם באוכלוסייה ומתן שירותים. נכון לסוף שנת 2017, רק מדינה פדרלית אחת

National Country Report, Germany, *Asylum Information Database* 38

Peter Scholten, *Policy Innovation in Refugee Integration?* (2017) 39

(בוואריה) עשתה שימוש בסמכות להטלת המגבלות הגיאוגרפיות על מבקשי המקלט השוהים בשטחה.

המדיניות שננקטה בגרמניה בשנים האחרונות היא שילובם של מבקשי המקלט באוכלוסייה הכללית. אלא שהיום, על רקע לחץ פוליטי מסתמן שהמדיניות תשתנה, בעיקר בכל הקשור למבקשי מקלט שבקשתם נדחתה ומוצע כי יישארו במתקני מעבר עד אשר יצאו מגבולות גרמניה.<sup>40</sup>

## ה. הונגריה

עד שנת 2017 אפשר החוק ההונגרי לרשויות להטיל מגבלות גיאוגרפיות לתקופה של עד ארבעה שבועות. לפי החוק דאז, מבקשי מקלט שלא היו במעצר יכלו לנוע בחופשיות בתוך המדינה, אבל במקרה ששהו במרכזי שהייה יכלו לצאת מהם רק לפרק זמן של עד 24 שעות, אלא אם כן הודיעו לרשויות בכתב על כוונתם. במקרה זה הוסמכה הרשות לאשר את הבקשה או לסרב לה.<sup>41</sup> במרץ 2017 אושר בפרלמנט ההונגרי חוק שפגע אנושות בחופש התנועה של מבקשי המקלט וקבע שכל מבקשי המקלט יועברו לרשת של מחנות מעצר באזור הגבול.<sup>42</sup> החוק גרר ביקורת בינלאומית נרחבת ומצד ארגוני זכויות האדם.<sup>43</sup>

40 פיליפ אולטרמן "גרמניה מהכננת לפתוח מרכזי מעצר למבקשי מקלט" הארץ 21.5.2018.

41 National Country Report, Hungary, *Asylum Information Database*

42 רוברט טייט "אישור חוק הכליאה כיבה את תקוותם של הפליטים בהונגריה" הארץ 9.3.2017.

43 הונגריה אישרה לכלוא את כל מבקשי המקלט ללא הגבלת זמן הארץ 8.3.2017.

## 1. שוודיה

בשוודיה אין הגבלות על חופש התנועה של מבקשי המקלט. עם זאת, אם ברצונם לקבל דיור מהמדינה, אין להם זכות מוקנית לבחור את מקום המגורים. על פי חוק שנכנס לתוקפו בשנת 2016, כל הרשויות המקומיות מחויבות לקבל מבקשי מקלט שקיבלו אישור להתגורר בשטחן. הממשלה, בתמורה, מעניקה לרשויות סיוע על פי מספר מבקשי המקלט הנמצאים בשטחן.<sup>44</sup> לרשויות מוענק גם סיוע מוגדל למערכת החינוך כדי להתמודד עם העלייה במספר התלמידים.

## 2. פולין

בפולין אין הגבלות רשמיות על חופש התנועה של מבקשי המקלט. ואולם מבקשי מקלט השוהים במרכזי שהייה ועזבו את המקום מעל ליומיים ללא אישור מראש, מאבדים את זכאותם להטבות עד אשר ישובו למקום שאוכלסו בו. כמו בשוודיה ובמדינות נוספות שנסקרו במסמך זה, גם בפולין אין למבקשי המקלט זכות לקבוע את המקום שיאוכלסו בו אם ברצונם לקבל הטבות מהמדינה, ועל החלטת הרשות אין זכות ערעור.<sup>45</sup> יתר על כן, הרשויות מוסמכות על פי חוק להורות למבקש מקלט לעזוב מרכז קליטה אחד ולעבור לאחר מסיבות מערכתיות. עם זאת, על פי רוב מבקשי המקלט עוברים ממרכז למשנהו על פי בקשתם לעשות כן ולא בכפייה של הרשויות.

National Country Report, Sweden, *Asylum Information Database* 44

National Country Report, Poland, *Asylum Information Database* 45

## ח. יוון

ככלל, מבקשי מקלט ביוון יכולים לנוע בחופשיות. עם זאת, הרשויות ביוון מוסמכות להטיל מגבלות גיאוגרפיות מטעמי שמירה על הסדר הציבורי והאינטרס הציבורי או הבטחת הליך יעיל של בדיקת בקשת המקלט. אם מוטלת מגבלה גיאוגרפית על מבקש מקלט, החוק מעגן את זכותו לתנאי חיים הולמים וגישה ל"סל קליטה".

ביום 17 באפריל 2018 החליט בית המשפט העליון היווני לבטל את המגבלות הגיאוגרפיות שהוטלו על מבקשי מקלט ממרץ 2016 ומנעו מהם את החופש לצאת משישה איים ששהו בהם.<sup>46</sup> בית המשפט העליון קבע שהמגבלה הגיאוגרפית שהוטלה על מבקשי המקלט פגעה בראש ובראשונה בתושבי האיים שמבקשי המקלט אולצו להישאר בהם. פסיקת בית המשפט עוררה מהומות בין מבקשי המקלט שהפסיקה לא חלה עליהם לבין התושבים המקומיים באיים.<sup>47</sup>

## ט. שווייץ

בשווייץ מבקשי מקלט שלא התקבלה החלטה בעניינם בתוך 90 ימים מועברים לאחד מתוך 26 מחוזות על פי מפתח חלוקה. ההחלטה על המחוז שמבקש המקלט יועבר אליו מבוססת על מדיניות הקצאת אחוזים מסוימים של מבקשי מקלט לכל אזור בהתאם לגודלו ולעוד פרמטרים שנקבעו - בעיקר איחוד עם בני משפחה של מבקש המקלט אשר מתגוררים באחד המחוזות. למבקשי המקלט

Greece: Council of State Annuls Geographical Restrictions of Asylum Seekers on the Islands, *Asylum Information Database* 46

47 ניקי קיצנטוניס " 'לשרוף אותם': עימותים בין פליטים לחושבים מאיימים להחריף מתחים ביוון" הארץ 26.4.2018.



זכות ערעור לבית משפט מנהלי, אך בית משפט זה ממעט לקבל עתירות נגד החלטת הרשות לשלוח מבקש מקלט למחוז מסוים, ככל שהעתירה איננה מתבססת על הזכות לאיחוד משפחות.

על מפתח החלוקה נמתחה ביקורת בטענה שמדובר במנגנון שרירותי שאינו מביא בחשבון שיקולים חשובים, כגון הרצון של מבקש המקלט לשהות במחוז שבו יש קהילות הדוברות את שפתו. יתר על כן, המחוזות שמבקשי המקלט נשלחים אליהם אשר אמונות על רווחתם, אינן מספקות תנאים שווים. כך למשל יש פערים בשיעורי הקצבה המוענקת ובתנאי הדיור הניתנים על ידי המחוזות השונים.<sup>48</sup> נוסף על כך, במחוזות מסוימים הרשויות או המשטרה האזורית מגבילות את תנועותיהם של מבקשי המקלט ואוסרות את כניסתם למקומות ציבוריים כגון בתי ספר, מגרשי משחקים ובריכות שחייה.<sup>49</sup>

## י. ספרד

בספרד מבקשי מקלט נקלטים במרכזי שהייה. כל מבקש מקלט נשלח למרכז שהייה בהתאם לכמה פרמטרים שהרשויות בספרד מונחות להביא בחשבון בעניין מבקש המקלט: גילו, מינו, ארץ המוצא שלו, המקום שבני משפחתו שוהים בו ועוד. לאחר ההשמה במרכז השהייה הרשויות מטילות על מבקש המקלט מגבלות על תנועה חופשית ברחבי ספרד. נציין שמרכזי ההשמה נמצאים במספר רב של מחוזות ובערים גדולות, ולא רק באזורי פריפריה.<sup>50</sup>

National Country Report, Switzerland, *Asylum Information Database* 48

49 ז'וזי לה בלו "שווייץ יוזמת פעולות רדיפה של מבקשי המקלט בחחומה" הארץ 27.8.2013.

National Country Report, Spain, *Asylum Information Database* 50

## 4. סיכום ביניים

ממצאי סקירה זו מוכיחים כי בעת גיבוש מדיניות ראוייה בסוגיה של הטלת מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי המקלט יש צורך לשוב אל מושכלות יסוד. דהיינו, גם אם ישנה הסמכה בחוק להטלת מגבלות, ראוי להפעילה בשום שכל ומתוך בחינה השוואתית של המדיניות הננקטת במקומות אחרים בעולם שמתמודדים עם אתגרים דומים.

### הטלת מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי מקלט: סיכום הסקירה השוואתית

מדינה	מגבלות גיאוגרפיות	מנגנון פיזור
אוסטריה	✓	מפתח חלוקה
בלגיה	אין, למעט מבקשי מקלט שמקבלים דיור מהמדינה	תמריצים כלכליים
בולגריה	✓	ציון "אזורים מותרים" באשרת שהייה
גרמניה	✓	מפתח חלוקה
הונגריה	✓	אין
שוודיה	אין, למעט מבקשי מקלט שמקבלים דיור מהמדינה	תמריצים כלכליים, הטלת חובת קליטה על הרשויות המקומיות
פולין	אין, למעט על מבקשי מקלט הנמצאים במתקני שהייה	חלוקה למתקני שהייה הפזורים ברחבי המדינה
יוון	אין, למעט מטעמי "שמירה" על האינטרס הציבורי"	אין
שווייץ	✓	מפתח חלוקה
ספרד	✓	אין

## 5. קווים מנחים להטלת מגבלות גיאוגרפיות על מבקשי מקלט בישראל: שיקולים, אתגרים ועקרונות

הניסיון הישראלי והעולמי מלמד שכאשר מדינה נוקטת מדיניות של "שב ואל תעשה" ונמנעת מלגבש מדיניות פיזור הולמת, נוצר מצב שמרבית מבקשי המקלט בה מתרכזים במרכזי הערים הגדולות, בדומה לכל אוכלוסיית מהגרים. ריכוז זה הוא משום נטל לא קל על הרשויות המקומיות ועל התושבים המקומיים, המתקשים להתמודד עם העלייה החדה במספר האזרחים הזרים. החיכוך עם האוכלוסייה הוותיקה, שמתקשה להתמודד עם נוכחותם של זרים הבאים מרקע ותרבות שונים מאוד, מוביל לתוצאות שאנו מכירים

היטב מן המציאות הישראלית השוררת בדרום תל אביב. מנגד, גם מדיניות אקטיבית של הטלת מגבלות גיאוגרפיות באופן שרירותי עשויה להיות הרסנית הן לאזרחי המדינה - במקומות שהפיזור נעשה בהם - והן למבקשי המקלט, והיא עלולה להביא לידי פגיעה בערכי היסוד של מדינת ישראל ובהתחייבויותיה הבינלאומיות. ניסיון העבר מוכיח שוב ושוב שמציאת פתרונות לסוגיית מבקשי המקלט ללא תוכנית כוללת הטומנת בחובה תיאום בין כל הגורמים הרלוונטיים, שמירה על זכויות יסוד והקצאת משאבים מסוימת, נידונה לכישלון מראש ואף עלולה להוביל לנזק חברתי ניכר.

לפיכך אנו סבורים כי טוב יעשה שר הפנים אם ישקול להפעיל, במקרים המתאימים, את סמכותו הקבועה בחוק הכניסה לישראל להטיל מגבלות גיאוגרפיות לשם פיזורם של מבקשי המקלט. עם זאת, ככל שיחליט לעשות כן, עליו לוודא את קיומם של כל המרכיבים אשר יבטיחו קליטה טובה הן למבקשי המקלט והן לתושבי הרשויות המקומיות שיקבלו אותם בשטחן. להלן נפרט את **שמונת הפרמטרים לפיזור גיאוגרפי הוגן** - קווים מנחים והצעות קונקרטיות לקידום המדיניות שראוי לאמץ בנושא זה, בהתחשב במגבלות המשפטיות ובהתבסס על המודלים שנסקרו מרחבי העולם. נציין כי חלק מההמלצות ניתנות

ליישום כבר היום, ואילו אחרות דורשות תיקוני חקיקה שבהם יוטעמו העקרונות, החלטות ממשלה שבהן יוקצו המשאבים הנדרשים להצלחת התוכנית, הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ושר הפנים ושינויים מערכתיים אחרים הדורשים שיתופי פעולה בין־מגזריים.

## א. הטלת הגבלה זמנית בזיקה לבדיקת בקשת המקלט

הטלת מגבלה גיאוגרפית על חופש התנועה חייבת להיות מוגבלת ותחומה בזמן וקשורה בעבותות ליעילות הבדיקה של בקשת המקלט. מגבלה כללית, עד קץ הימים, אינה עומדת בהלימה לחובת המידתיות ולנורמות הנהוגות בעולם. על כן יש לקבוע פרק זמן קצוב שבמסגרתו יוטלו מגבלות מסוימות על מבקש המקלט, ובמקרה שהרשויות אינן מספקות תשובה לבקשת המקלט בתוך הזמן שייקבע – המגבלות הגיאוגרפיות מתבטלות. מובן שאם אושרה בקשת המקלט, והמבקש מוגדר "פליט", אין סיבה והצדקה להותיר את מגבלות התנועה בעניינו, שכן הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים 26 ו־34 לאמנת הפליטים, המגינות על זכותם של פליטים לחופש תנועה ומטילות חובה על המדינה לנסות ולהטמיע אותם בחברה.

מנגנון כזה עשוי לתמרץ את הגורמים הרלוונטיים לייעל את הליך הבדיקה ולחסוך זמן יקר למערכת ולמבקש המקלט, שאינו יודע מה יעלה בגורלו. מוצע לבדוק את ממוצע הזמן לבחינת בקשות מקלט במדינות העולם ולקבוע את סד הזמנים לעניין זה בהתאם;<sup>51</sup> או לחלופין להותיר לרשות לקבוע לוחות זמנים מעת לעת בהתאם לשיקול דעתה ובכפוף למתחם הסבירות.

## ב. מתן אפשרות בחירה בין כמה חלופות

הטלת מגבלות גיאוגרפיות אין משמעותה לשלול לחלוטין את זכות הבחירה של מבקש המקלט. יש להותיר בידיו חופש מסוים להכריע היכן יתגורר, בכפוף למגבלות סבירות ומידתיות, ולהציע לו חלופות אחדות ראויות למגורים ולתעסוקה. יש לאפשר לו גם לערער על ההחלטה בעניינו במקרה שיש שיקולים שמצדיקים את ביטול המגבלה. מנגד, יש להגביל את הבחירה ולפקח עליה בהתחשב ביכולת הקליטה של הרשויות הרלוונטיות - עליהן להיות בעלות יכולות כלכליות גבוהות יחסית על מנת שיכולו לשאת בנטל הקליטה, וצרכים להתקיים בהן תנאים מתאימים לקליטה, בעיקר מקומות דיור ותעסוקה. בכל מקרה, ההסדר בעניין זה צריך להיות "חיובי" עם כמה חלופות, ולא הסדר "שלילי" כפי שניסתה לכפות המדינה עד היום. יודגש כי מגבלות על מבקש המקלט יוטלו בד בבד עם הבטחת נגישות לתעסוקה ולמגורים.

## ג. התחשבות בשורה של שיקולים בקבלת ההחלטה על פיזור

בעת קבלת ההחלטה על פיזור יש להתחשב בצרכיו האישיים והקהילתיים של מבקש המקלט ולוודא שהמקום שישלח אליו מותאם לצרכיו. כך למשל, יש להציע לאנשים עם מוגבלויות כמה אפשרויות למקומות שבהם ייקלטו העומדים כולם בסטנדרט הנגישות המתאים להם; לתת עדיפות למבקשים להצטרף לבני משפחתם או לקרוביהם המתגוררים באזור מסוים בהגעה לאזור זה. ראוי לשקול גם פיזור של קהילות מוגדרות לאזורים מוגדרים, כדי שלא לפגוע במרקם הקהילתי שנוצר עם השנים. כמו כן, במקרה שלמבקש המקלט יש מקצוע או משלח יד שהוא התמחה בו, על הרשות לשקול בחיוב להעביר אותו לאזור שיוכל למצוא בו עבודה ולהתפרנס מכישוריו וניסיונו. לנוכח העובדה שמבקשי מקלט רבים חיים במסגרת משפחתית, לעיתים עם ילדים הנמצאים במסגרות חינוך, חשוב גם להתחשב בכך ולנסות להתאים את תוכנית הפיזור הגיאוגרפי, ככל שתצא לפועל, גם לצורכי המשפחות.

## ד. עידוד תעסוקה

סעיפים 12-14 בהצעת חוק מתווה ראש הממשלה למדיניות מקלט לישראל – אמנת הפליטים, עקרונות מחייבים להסכמי העברה ושיקום דרום תל אביב, התשע"ח-2018, שהונחה על שולחן הכנסת לאחרונה, מציעים עידוד תעסוקה של מבקשי מקלט לשם פיזורם בארץ באמצעות מתן רישיונות עבודה, קביעת תמריצים למעסיקים לטובת קליטתם בשוק העבודה ועידוד הכשרה מקצועית. הצעת החוק קושרת באופן ישיר בין עיגון זכויות אלו בחקיקה לבין היתכנות הפיזור הגיאוגרפי. לפיכך מוצע לאמץ את ההסדרים המרכזיים שנקבעו בהצעת החוק בעניין זה. כאמור בראשית מסמך זה, תוכנית מפורטת של בכירי המשק עוסקת בהרחבה בסוגיה זו, ועל כן ראוי להידרש גם אליה כבסיס לקביעת ההסדרים הקונקרטיים.

## ה. מנגנון קליטה הוגן ויעיל

הניסיון בעולם מלמד שהטלת מגבלות גיאוגרפיות חייבת להתבצע בתיאום עם הרשויות המקומיות שמבקשי המקלט עשויים להגיע אליהן. לא בכדי הצורך בתיאום מלא בא לידי ביטוי בניסיון של כמה מהמדינות שנבחנו במחקרנו. גם מחקר אחר שנערך בעניין מדגים כיצד בשוודיה, למשל, הממשלה פיזרה את הפליטים ברשויות מקומיות לפי יכולתן לספק פתרונות דיור ולא על פי היצע מקומות העבודה.<sup>52</sup> בחירה זו הובילה למצב של אבטלה בערים רבות, על כל המשמעותיות הנלוות לכך. גם בדנמרק ובאנגליה פוזרו הפליטים לפי היכולת של ערי היעד לספק דיור, ושם נוצר מצב שרובם המוחלט הגיע לערים עניות. מצב זה עורר מדינים בין הפליטים לבין תושבי הערים, שחשו שהם נתונים במאבק על המשאבים שהמדינה מספקת – דיור, תעסוקה שירותים מוניציפליים.

52 המרכז האקדמי רופין השמת מבקשי מקלט בענפי תעסוקה רלוונטיים: היבטים כלכליים (יולי 2016).

לפיכך יש לוודא שהרשות המקומית שמבקש המקלט נשלח אליה ערוכה לקלוט אותו, על כל המשתמע מכך, ובעיקר בנושאים המרכזיים – דיור, תעסוקה ומסגרות חינוך לילדים. ככל שהרשות אינה ערוכה לעשות כן, על הממשלה להקצות תקציב ייעודי שיחולק בין הרשויות הקולטות על מנת שיעמידו מערך קליטה הולם.

נוסף על כך, ובלי לזנוח את השיקולים האחרים שיש להביא בחשבון בעת פיזור מבקשי המקלט, ראוי לתת משקל רב לנונות של התושבים בקהילת היעד לקלוט את מבקשי המקלט. על כן, בטרם יישלחו מבקשי המקלט לרשויות בשיטת "כפיית הר כגיגית", ראוי לפזרם בין רשויות, קיבוצים ומושבים שכבר הביעו את נכונותם לעשות כן לפני ביטול מתווה ההרחקה האחרון.<sup>53</sup>

### **מנגנון קליטה לדוגמה: 20,000 פליטים סורים באנגליה**

הדוח An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme, שפורסם במאי 2018 על תוכנית קליטתם של 20,000 פליטים מסוריה באנגליה, עשוי להציע גם הוא, חרף הנסיבות השונות, כמה דגשים לגיבוש מנגנון קליטה עתידי ברשויות המקומיות בישראל – כמובן, בשינויים המתחייבים ובכפוף לתקציבים שניתן יהיה להקצות לתהליך הקליטה.\*

על פי הדוח, בספטמבר 2015 החליטה ממשלת בריטניה לקלוט 20,000 פליטים מסוריה עד שנת 2020 והורתה למשרד הפנים הבריטי לגבש תוכנית פעולה סדורה לשם כך. על פי התוכנית, הרשויות המקומיות יקלטו את הפליטים על בסיס וולונטרי ויקבלו סיוע כספי תואם ממשרד הפנים,

\* The Home Office Response to the Independent Chief Inspector of Borders and Immigration's Report: An Inspection of the Vulnerable Persons Resettlement Scheme, August 2017–January 2018.

כפי שיפורט בהמשך. מודל זה הוכיח את עצמו על רקע הפיזור ברשויות מקומיות רבות. נכון לשנת 2018, 66% מהרשויות המקומיות באנגליה קלטו כמות מסוימת של פליטים. בחלוקה לפי מחוזות, למעט ויילס ויורקשייר שקלטו יחד 31% ממבקשי המקלט, כל אחד מעשרת המחוזות האחרים באנגליה קלט 4%-9% מהפליטים. כבר בדיון הראשון על התוכנית הודגש והוטעם כי: "Integrating refugees into society in the long-term will be as important as addressing immediate need [...] We need an Integration Strategy to welcome refugees to the UK". דהיינו, יש להשקיע מחשבה רבה לא רק בפיזורם של הפליטים ובמתן מענה מיידי לצורכיהם, אלא גם בכל הנוגע לאופן השתלבותם במקום מושבם החדש – לטווח הארוך. הרכיבים החשובים על פי משרד הפנים הבריטי בשילוב הפליטים באוכלוסייה היו, בין היתר: לימוד השפה האנגלית; שילוב בשוק התעסוקה; נגישות למערכת החינוך ולהשכלה גבוהה; גישה למערכת בריאות; ורקמת קשרים חברתיים עם בני המקום.

כדי להבטיח את ביצוע התוכנית וההתערות של הפליטים ביעדם, קיבלו הרשויות המקומיות תקציב ספציפי לכל מבקש מקלט שקלטו, מעל 20,000 ליש"ט לכל תקופת הקליטה. נוסף לתקציב זה, הרשויות יכלו לדרוש תוספת תקציב בשל "הוצאות בלתי צפויות" ותקציב נוסף עבור התאמות ספציפיות הנדרשות לקליטת פליטים בעלי צרכים מיוחדים. הרשויות שקלטו את הפליטים התחייבו מצדן ל"סל קליטה" מינימלי בעת הגעתם: קליטתם בעת ההגעה והסעתם למגורים זמינים שבהם יחכו להם מוצרי מזון בסיסיים; סיוע בהרשמה למוסדות החינוך ולמרכזי התעסוקה; מתן שירותי תרגום זמינים; ועוד.

הדוח שבחן את יישומה של התוכנית ציין שורה של תובנות ומסקנות – לטוב ולמוטב: תהליך הפיזור והקליטה ארך זמן רב מן המשוער, בין היתר בעקבות היעדר כוח אדם מספיק; ואמנם רשויות מקומיות רבות נענו לאתגר הקליטה, דא עקא הן לא ניצלו את כל התמריצים שניתנו להן עד תומם עקב אי-בהירות במנגנון שהציע משרד הפנים. הקושי העיקרי של הרשויות היה לשכן את הפליטים – על פי הדוח, נכון לסוף שנת 2017, 20% מהם עדיין לא זכו לקורת גג קבועה והולמת.



## 1. חופש תנועה ואיסור אפליה באזורים המותרים

הרשויות המקומיות שמבקשי המקלט יגיעו אליהן בהתאם למדיניות פיזור גיאוגרפית שתצא לפועל, מחויבות לאפשר למבקשי המקלט שתחת חסותן חופש תנועה מלא בשטחן ואפשרות כניסה למרחבים ציבוריים. הניסיון מהמדיניות שהופעלה ברשויות מסוימות בשווייץ מוכיח כי יש יסוד לחשש שהרשות המקומית או בעלי עסקים ומרכזים פרטיים ינסו להצר את צעדיהם של מבקשי המקלט שיגיעו אליהם ולהפלות אותם על רקע מוצאם. אשר על כן, מוצע לקבוע בחוק או בהנחיות ספציפיות איסור אפליה כלפי מבקשי מקלט כדי להבטיח שיוכלו לחיות את חייהם בכבוד ככל אדם. יש גם לקבוע רשימה של חריגים להגבלה הגיאוגרפית, לרבות תנועה אל מחוץ לאזור ההגבלה לצורך קבלת טיפול או ייעוץ רפואי, לצורך קבלת שירות מרשות ציבורית, לצורכי חינוך או פולחן דתי. כן יש לקבוע מנגנון פשוט להפעלה (כמו חובת הודעה מראש באמצעות הודעת טקסט) לאישור תנועה לשם סיפוק צרכים אחרים.

## 2. תמריצים בדמות הטבות סוציאליות על הישארות

### במרחב

אוכלוסיית מבקשי המקלט היא באופן טבעי אוכלוסייה פגיעה, וכדי להבטיח את קליטתה יש להיערך לכך גם מבחינת גורמי הרווחה של המרחב הקולט. יש לייצר תמריצים והטבות סוציאליות כדי לחזק את האוכלוסייה הנקלטת וכך להבטיח את הקטנת החיכוך הפוטנציאלי עם האוכלוסייה המקומית. לדוגמה, 5,000 הדולרים, השווים כ־18,000 ש"ח, שהקצתה ממשלת ישראל לטובת מבקשי המקלט שיעזבו את שטחה במתווה ההרחקה האחרון, יכולים לשמש בנקל כסכום כסף שיבטיח במידה רבה את הצלחת תוכנית הפיזור או למצער – את 18 החודשים הראשונים. שימוש נכון בסכום זה כמנגנון תמריץ אפקטיבי יכול להיעשות באופן הבא: מבקש מקלט שימצא עבודה במקום מושבו החדש, יקבל בכל חודש שהוא משלים בו את עבודתו 1,000 ש"ח. מדובר בתמריץ משמעותי שיכול לעודד את מבקשי המקלט להישאר במקום מושבם החדש 18 חודשים, דהיינו שנה וחצי, פרק זמן לא מבוטל.

## ח. סנקציות מרוככות על הפרת המגבלות הגיאוגרפיות

על מדינת ישראל להימנע מלהטיל סנקציה בדמות מאסר על מבקש מקלט שהפר את המגבלות הגיאוגרפיות שנקבעו לו, אלא אם נלוותה להפרה עבירה פלילית או יצירת סיכון ישיר לתושבים שעמם בא במגע. לא בכדי הסנקציות שנסקרו במחקרנו הן כלכליות - שכן אין סיבה להחמיר בנורמה ולהכניס את מבקשי המקלט למעצר בהתאם להסדר הנוכחי בחוק למניעת הסתננות. לשם הדוגמה, ניתן להטיל עליהם קנס כספי שייקבע בחקיקה, בהתאם לשכר הממוצע או לחומרת ההפרה. ניתן לשלול או להקפיא הטבות ותמריצים (אם יינתנו כאלה) ולנקוט שלל אמצעים פוגעניים הרבה פחות ממאסר. מעצר בנסיבות הללו הוא סנקציה לא־מידתית אשר יוצרת הכבדה על מערכת אכיפת החוק ועל בתי הסוהר.

## סיכום

"עַמִּיד יֵשֶׁב בְּקֶרֶב בְּמִקוֹם אֲשֶׁר יִבְחַר  
בְּאַחַד שְׁעָרֵיךָ בְּטוֹב לוֹ לֹא תוֹנְנוּ"  
(דברים כג, יז)

פיזורם של מבקשי המקלט אגב הטלת מגבלות גיאוגרפיות אינו עניין פשוט כלל ועיקר. עם זאת, נדמה שהגיעה השעה לדון בכך, שכן ייתכן שכמו מדינות אחרות ברחבי העולם נוכחנו כי אין חלופה אחרת הולמת שתיתן מענה מתאים לצורכי אזרחי מדינת ישראל ומבקשי המקלט כאחד. בבואם לגבש את המתווה המתאים למאפייניה הייחודיים למדינת ישראל, אנו מציעים למקבלי ההחלטות לאמץ את עיקרי העקרונות שפורטו לעיל. לפי המלצתנו, עקרונות אלו צריכים לעמוד בבסיס כל תהליך של פיזור אוכלוסיית מבקשי המקלט ברחבי הארץ:

המלצה	גורם אחראי
הגבלה גיאוגרפית זמנית ובכפוף לבדיקה של בקשת המקלט	הממשלה
מתן אפשרות בחירה בין כמה חלופות	הממשלה
התחשבות בשורה של שיקולים בקבלת ההחלטה על פיזור	משרד הפנים
עידוד תעסוקה	הממשלה, הרשויות המקומיות, ראשי המשק
גיבוש מנגנון קליטה הוגן ויעיל	הממשלה, הרשויות המקומיות
חופש תנועה ואיסור אפליה באזורים המותרים	היועץ המשפטי לממשלה
תמריצים בדמות הטבות סוציאליות על הישארות במרחב	הממשלה
סנקציות מרוככות על הפרת המגבלות הגיאוגרפיות	הממשלה

היחס הראוי לטעמנו לפליטים ומבקשי המקלט לעניין זה בא לידי ביטוי בגישה שזכרה במאמרו של אביעד הכהן על עמדת המשפט העברי בסוגיה. על פי עמדה זו: "הדאגה לפליט [...] אינה מתמצית בהגלייתו אל עיר מקלט אלא בחובה להחיות את נפשו ולאפשר לו [...] פרנסה וחיים שיש בהם כבוד. הפליט אינו זקוק רק לצדקה. הוא ראוי לצדק".<sup>54</sup> אנו סבורים כי עמדה זו הולמת גם את ערכיה היהודיים של מדינת ישראל וגם את ערכיה הדמוקרטיים.

54 אביעד הכהן " 'והנה מצרים רודפים אחריהם': על היחס לפליטים ומבקשי מקלט" פרשת השבוע ברוח המשפט (2010).

**עו"ד אלונה וינוגרד** היא מנהלת המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחית לחופש מידע, זכות הציבור למידע, ארגוני החברה האזרחית.

**עו"ד עודד רון** הוא חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם זכויות אדם ומשפט חוקתי.

**פרופ' יובל שני** הוא סגן נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, שם הוא מופקד על הקתדרה למשפט בינלאומי פומבי ע"ש הרש לאוטרפכט (Hersch Lauterpach). מומחה למשפט בינלאומי ומשפט הומניטרי, זכויות אדם, דיני מלחמה, משפט בינלאומי פלילי.

ההצעה לסדר רואה אור במסגרת הפעילות של המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.  
מנהלת המרכז: עו"ד אלונה וינוגרד  
סגן נשיא אחראי: פרופ' יובל שני