

הפורום לזכויות פליטים المنتدى لحقوق اللاجئين Refugees' Rights Forum



מבקשי מקלט ופליטים בישראל, תמונת מצב ספטמבר 2008

נתונים: בישראל שוהים כ- 12,000 פליטים ומבקשי מקלט. מספרם הכולל של הפליטים שישראל הכירה בהם על פי אמנת הפליטים של האו"ם, מאז 1951, עומד על כ-170 בלבד. רובם עזבו את הארץ לקנדה ומספרם כיום עומד על 70 בלבד. גם בתקופה זו, לישראל מגיעים רק מבקשי מקלט מעטים. לשם השוואה: מנתוני או"ם עולה כי רובם המכריע של פליטים ומבקשי המקלט בעולם נמלטים למדינות החלשות והעניות ביותר, אשר איתרע מזלן והן סמוכות לאזורי סכסוך. הנה לדוגמה, פיזורם בעולם של פליטים מסודן: 228,836 בצ'אד, 212,857 באוגנדה, 76,646 בקניה, 13,446 במצרים, 18,827 באוסטרליה, ו-16,363 בארה"ב.¹

מדינות המוצא של מבקשי המקלט: רוב מבקשי המקלט הם מאריתריאה (כ- 5,000, מתוכם קרוב ל- 400 קטינים) ומסודן (כ-4,500, מתוכם קרוב ל- 550 קטינים). נציבות הפליטים של האו"ם אוסרת לגרש למדינות אלה בשל החשש הממשי הצפוי לחיי החוזרים. דו"ח פנימי של משרד המשפטים תיאר את אריתריאה כמדינה שבה "הפרות זכויות האדם והרדיפות הפוליטיות במדינה נרחבות, וכוללות החזקת אסירים מצפוניים ללא אישום או משפט, רדיפות על רקע דתי, העלמה בפועל של אזרחים ועוד."²

מבקשי המקלט מסודן כוללים כ-1,200 ניצולים מדרפור, חבל ארץ במערב סודן, אשר האו"ם הכריז על המתרחש בו בשנים האחרונות כאסון ההומניטארי הקשה כיום בעולם. כ-3,000 מבקשי מקלט נוספים הגיעו מדרום סודן, אזור שדוכא באכזריות בידי הממשל המרכזי האיסלמי בחרטום במשך כמה עשורים. בשנת 2005 חתם הממשל על הסכם שלום עם הדרום הנוצרי, אך רבים ממבקשי המקלט מתלוננים על המשך דיכוי ואפליה מצד הממשלה. כמו כן ישנם בישראל כמה מאות מבקשי מקלט מקונגו ומחוף השנהב, מדינות שהוגדרו כ"מדינות משבר" ואזרחיהן זכו להגנה קבוצתית זמנית בישראל. מלחמת האזרחים בקונגו טרם הסתיימה ומבקשי המקלט ממנה עודם נהנים מהגנה זמנית. חוף השנהב הוכרזה בידי האו"ם כמדינה בטוחה, ואזרחיה התבקשו לעזוב את ישראל עד סוף השנה.

כיצד ומדוע הגיעו מבקשי המקלט לישראל: כמעט כולם הגיעו דרך הגבול המצרי. מאז אפריל 2007, עלה מספרם ורובם טענו כי אם יגורשו, תישקף סכנה לחייהם. עצם חציית הגבול מסוכנת, ובאמצעי התקשורת פורסם כבר על אודות מבקשי מקלט שנורו למוות בידי חיילים מצריים, ובמקרה אחד אף נרצחו לאחר לכידתם.³ מצרים מעניקה הגנה מינימאלית לפליטים שבתוכה, המסתכמת באי החזרה למדינת המוצא, אם כי לעיתים אף הגנה זו אינה ניתנת בפועל. כישראל, גם מצרים אינה ממלאת אחר חובותיה למבקשי המקלט ולפליטים על פי אמנת האו"ם,

¹ Table 5 at page 28: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?id=478ce34a2&tbl=STATISTICS>

² דו"ח פנימי של משרד המשפטים הישראלי, מחלקת יעוץ וחקיקה, תחום המאבק בסחר בבני אדם, מיום 07.10.2007.

³ חדשות ערוץ 10 מיום 02.08.2007: <http://news.walla.co.il/?w=3850/1147976>

ומצב זה מעמיד בסכנה את חייהם וחירותם. פליטים הנעצרים במצרים, מוחזקים בתנאים קשים ביותר, העולים בקנה אחד עם ענישה ויחס בלתי אנושי, וזאת תוך הפרה של אמנות בינלאומיות בדבר זכויות אדם.⁴

מיקומם ומצבם הפיזי והנפשי של מבקשי המקלט: כ-1500 ממבקשי המקלט עצורים במתקני כליאה שונים ברחבי ישראל. 1000 מהם מרוכזים בכלא קציעות. כ-9000 מבקשי מקלט מרוכזים בתל אביב ובאילת והשאר מפוזרים במושבים, קיבוצים וערים אחרות. רוב מבקשי המקלט הם גברים צעירים ובריאים, אחרת היו מתקשים לשרוד את הדרך הממושכת והקשה שעשו. ישנן גם 200 – 400 נשים וקרוב ל-1000 קטינים. בניגוד למצבם הפיזי, רבים ממבקשי המקלט סובלים מטראומות מן החוויות הקשות שחוו.

מצבם החוקי של מבקשי המקלט והפליטים בישראל: פליטים המוכרים על פי האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 הנם מוגנים בפני גירוש, לפחות עד שישתנה המצב בארצם באופן שיאפשר את חזרתם הבטוחה. בישראל מעמדם הוא של תושב ארעי (5א), המוארך אחת לשנתיים. מעמד זה כפוף לבדיקה מחודשת, ואם נמצא כי המצב בארצם מאפשר חזרה בטוחה, הם עלולים להידרש לעזוב את ישראל. חרף ההכרה הרשמית במעמדם כפליטים, הם אינם זוכים לסיוע כדי שישתלבו בחברה, ובניגוד למדינות אחרות, אין בישראל הליך להתאזרחות. כאמור, מאז 1951 הכירה ישראל רק בכ-170 פליטים. מאז שנת 2002 וועדה מייעצת לשר הפנים היא זו המוסמכת להמליץ לשר לקבל או לדחות את הבקשות למקלט. מאז שהחלה לפעול, לא חל גידול במספר מבקשי המקלט שבקשתם אושרה.

מצבם החוקי של מבקשי מקלט על פי אמנת הפליטים: הבקשות למקלט נדונות באופן פרטני, ועד לסיום הדיון בבקשתם, מבקשי מקלט מוגנים בפני גירוש. אם בקשתם נדחתה, הם רשאים לערער עליה ומורשים להישאר עד תום הדיון בערעורם. מבקשי מקלט אינם מורשים לעבוד עד לריאיון ראשוני בנציבות האו"ם לפליטים. עקב העומס הרב המוטל על עובדי הנציבות, הם נאלצים להמתין חודשים ארוכים לראיון זה, ובתקופה זו נאלצים לעתים לעבוד באופן בלתי-חוקי כדי לקיים את עצמם. לאחר הראיון הראשוני, ובמידה ויוחלט כי בקשתם תזכה להמשך בירור, חלקם מקבלים מסמך הגנה של נציבות האו"ם לפליטים. מסיבות לא ברורות, לא כולם מקבלים מסמך הגנה, המאפשר עבודה כחוק. גם בני-המזל שזכו לרישיון עבודה, אינם זכאים לשירותי בריאות או לשירותים סוציאליים נוספים. הליך בקשת המקלט מסתיים עם החלטת שר הפנים, אשר מתקבלת בהמלצת הוועדה המייעצת. כאמור, העומס על הנציבות גורם לעיכובים ניכרים בעבודתה ומבקשי מקלט רבים ממתינים במשך שנים לטיפול בבקשתם.

פליטים 'הומניטאריים': לצד מבקשי המקלט, שבקשותיהם נבחנות באופן פרטני, ישנם מבקשי מקלט הזוכים להגנה קבוצתית וזמנית. הגנה זו ניתנת בהתאם להמלצות נציבות הפליטים, ומבוססת על עיקרון היסוד, ולפיו אין לשלוח אדם למקום בו צפויה לו סכנת חיים. בעבר ניתנה הגנה זו לאזרחי סיריה ליאון, ליבריה, חוף השנהב וקונגו, מדינות בהן השתוללו מלחמות אזרחים. עם התייצבות המצב בסיריה ליאון, וליבריה, הם התבקשו לעזוב את ישראל, ומי שלא עזב במועד שנקבע, גורש. בסוף שנת 2008 יעזבו גם אזרחי חוף השנהב. פליטים 'הומניטאריים' מחזיקים באשרת עבודה מסוג ב' 1, שאותה יש לחדש אחת לחצי שנה. הם אינם זוכים לסיוע סוציאלי, לרבות

⁴ ראו דו"ח משרד המדינה האמריקאי בנושא זה: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78851.htm>

ביטוח רפואי אף שהם שוהים בישראל שנים ארוכות. הגנה מעין זו מותרת פליטים במצב של חוסר וודאות ופוגמת ביכולתם לשקם את הריסות חייהם.

המלצות

לישראל זכות מלאה להגן על גבולותיה, אך חלה עליה חובה לכבד את אמנת הפליטים הבין-לאומית, שעליה היא חתמה, ולגבש מדיניות המכבדת את חובותיה לפי אמנה זו.

יש לאפשר לכל מבקשי מקלט המגיעים אליה גישה להליך של בקשת מקלט הוגן, ללא קשר למדינת מוצאם.

יש לבטל את הנוהל הלא חוקי של "החזרה חמה", המונע ממבקשי מקלט את זכותם ומסכן את חייהם.

יש לגבש הליך יעיל של בחינת בקשות המקלט, בשיתוף עם נציבות הפליטים של האו"ם.

יש להימנע ממצרם של מבקשי מקלט.

יש לכבד את הזכות לחופש תנועה של מבקשי מקלט ולהימנע מהטלת מגבלות עליה.

יש להקים מרכזי מעבר אזרחיים זמניים למבקשי מקלט אשר עדיין אינם יכולים לכלכל עצמם בכבוד.

יש לתת רישיון עבודה לכל מבקשי המקלט עד להכרעה בדבר מעמדם, כדי להבטיח כי יוכלו לכלכל עצמם בכבוד.

יש להעניק זכויות חברתיות לכל מבקשי המקלט והפליטים.

יש להעניק מעמד פליט למי שנקבע כי הם זכאים למעמד זה, בהתאם לאמנת הפליטים של האו"ם.

מדינת ישראל הוקמה בידי פליטים ולמענם. אסור לה להתעלם ממצוקתם של מבקשי המקלט המגיעים אליה.

נקודות ציון במדיניותה של ישראל כלפי מבקשי מקלט

שנת 2002: גובש נוהל לטיפול במבקשי מקלט ובפליטים, אך הנוהל לא אפשר למי שהוגדרו "נתיני מדינת אויב", כמו אזרחי סודן, לקבל מקלט ולו זמני בישראל. נתיני מדינות אויב שביקשו מקלט, הושמו במעצר שנים ארוכות. עד שנת 2004 איתרה נציבות הפליטים של האו"ם מדינות שהסכימו לקלוט 55 מהם.

שנת 2005: נכנסו לישראל כמה עשרות מבקשי מקלט מסודן, רובם מדרפור. הם נעצרו מכוה "חוק הכניסה לישראל" ולאחר למעלה משנת מעצר ללא תכלית, בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין החל לאשר עבורם חלופות מעצר, לרוב בקיבוצים, אשר נציבות האו"ם או מתנדבי "מוקד סיוע לעובדים זרים" איתרו עבורם.

דצמבר 2005: הפגנה של אלפי פליטים סודנים שמחו נגד מצבם מול משרדי האו"ם בקהיר, פוזרה באלימות. ידוע על 27 הרוגים, על מאות פצועים ועל אלפים שנעצרו ונכלאו. אירועים אלה הגבירו את קצב הגעתם לישראל של מבקשי מקלט מסודן לכמה עשרות בחודשים הראשונים של שנת 2006.

תחילת שנת 2006: הרשויות החלו "לנער את האבק" מהחוק למניעת הסתננות, חוק לשעת חירום משנת 1952, והחלו לעצור את מבקשי המקלט הסודנים מכוחו של חוק זה, אשר בניגוד לחוק הכניסה לישראל, אין בו מנגנון ביקורת מעין-שיפוטית. לכן כל מי שנעצרו מכוחו של החוק למניעת ההסתננות נותרו בכלא (קציעות) זמן רב, מבלי שעניינם יעמוד שוב לביקורת משפטית. "מוקד סיוע לעובדים זרים" ו"התוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת ת"א" הגישו 4 עתירות לבג"צ בדרישה להדול ממצבם של מבקשי המקלט לפי החוק למניעת הסתננות.

יולי 2006: עו"ד אלעד אור, דיין בית הדין לביקורת משמורת, מונה ליועץ מיוחד לשר הביטחון. הוטל עליו להיפגש עם העצורים בתוך 14 יום ממצבם, ולהחליט אם להמליץ אם לשחררם לחלופת משמורת. כאשר בחן את העתירות לעיל, המליץ היועץ לשחרר את ארבעת הפליטים נשואי העתירות, בתנאי שיימצא קיבוץ שיקלוט אותם בתנאי חלופת מעצר. בהמלצתו כתב עו"ד אור: "עם כל הזהירות המתבקשת, אני סבור כי מצבם של אותם מסתננים מסודן אינו שונה מהותית מגורלם של עשרות אלפי יהודים ממוצא גרמני אשר נמלטו על נפשם מאימי המשטר הנאצי בגרמניה והגיעו לאנגליה על מנת לקבל מקלט. אמנם תחילה זכו אותם פליטים ליחס השמור לאזרחי מדינת אויב והושמו בהסגר, אך עד מהרה הבינו השלטונות באנגליה את העוול המוסרי וכן את האבסורד שגלומים ביחס כזה ושינוי יחסם מן הקצה אל הקצה אל נרדפי המשטר הנאצי."

דצמבר 2006: אף ששר הביטחון התחייב בפני בג"צ, היועץ המיוחד לא הגיע לכלא "קציעות" שם היו כלואים כ-120 מבקשי מקלט מסודן. הסיבה לכך היתה מחלוקת בין משרד המשפטים למשרד הביטחון בנוגע למימון הוצאותיו. כתוצאה מכך, נותרו מבקשי המקלט, שמספרם הלך ועלה, במעצר ללא ביקורת מעין שיפוטית. רק בדצמבר, לאחר פניות רבות מצד "המוקד" ו"התוכנית לזכויות פליטים", החל היועץ המיוחד את עבודתו בכלא "קציעות". עד יולי 2007 הספיק היועץ להמליץ על שחרורם לחלופת מעצר של כ-300 מבקשי מקלט מסודן. הארגונים מצאו ל-151 מביניהם חלופות מעצר ב-9 קיבוצים וב-12 מושבים ברחבי הארץ. למרות המאמצים להגן על זכויותיהם, בחלק מחלופות המעצר "זכו" מבקשי המקלט לתנאים תת אנושיים ושכר עבודתם לא שולם כחוק.

מרץ 2007: "מוקד סיוע לעובדים זרים" הציג בפני היועץ המיוחד את תנאי העסקתם הקשים של רוב מבקשי המקלט מסודן בענף החקלאות, וקיבל את הסכמת היועץ לשחררם לחלופת מעצר באילת. כך השתלבו במלונות העיר כ-200 מבקשי מקלט מסודן. באותה עת היו בישראל כ-340 מבקשי מקלט מסודן.

אפריל-יוני 2007: גדל באופן ניכר מספר מבקשי המקלט שהגיעו לישראל ולא נמצא עבורם מקום בכלא. צה"ל שחרר אותם בתחנה המרכזית בב"ש. מתנדבי עמותת "א.ס.ף" דאגו לצרכיהם המיידים ומתנדבי "מוקד סיוע עובדים זרים" תיאמו את העברתם למקומות עבודה ומגורים. בתוך שלושה חודשים נקלטו באילת 700 מבקשי מקלט מסודן עם 200 ילדיהם. במקביל, חלה עלייה במספרם של מבקשי המקלט מאריתריאה. ארגוני הסיוע התקשו לטפל במבקשי המקלט. עיריית ב"ש שכרה עבורם מלון בעיר, אך כיוון שלא חפצה להמשיך ולממן את כלכלתם, העבירה את מבקשי המקלט לגן הוורדים מול הכנסת בירושלים באקט הפגנת. עמותת "המרכז לפיתוח פליטים אפריקאים" שכרה בתל אביב מקלטים למבקשי המקלט.

יולי 2007: הממשלה החליטה לגרש למצרים את כל מבקשי המקלט. אלה שייתפסו סמוך לגבול, עם הגעתם, יוחזרו מייד למצרים. האחרים יוחזרו למצרים בתיאום עם נציבות האו"ם לפליטים, ובינתיים יוחזקו במחנה מעצר ליד כלא קציעות. כמו כן החליטה הממשלה לתת מעמד למכסה מוגבלת של פליטים מדרפור, וגם זאת, רק אם תיפסק הכניסה של מבקשי מקלט נוספים. לצד כלא קציעות, הוקם מחנה אוהלים מוקף גדרות תיל, ואליו הועברו כאלף מבקשי מקלט שהגיעו מאז, ובהם, לראשונה, יותר מ-100 ילדים.

אוגוסט 2007: בעקבות הדיונים בעתירה נגד מעצר מבקשי מקלט מכוח החוק למניעת הסתננות, התחייבו הרשויות להעביר את העצורים, לאחר בדיקה בטחונת, למסלול "חוק הכניסה לישראל" בו קיים מנגנון לשחרורם ומאז עומדת המדינה במרבית המקרים בהתחייבותה.

18 אוגוסט 2007: צה"ל גירש למצרים ב"נוהל החזרה חמה" 48 מבקשי מקלט ובהם 18 ילדים, רובם ניצולים ממעשי הטבח בדפפור. למרות ההבטחות, נציבות הפליטים של האו"ם טרם קיבלה משלטונות מצרים גישה למגורשים. לפי פרסומים שונים הם מוחזקים במעצר במצרים, ולפי פרסומים אחרים חלקם גורשו לסודן. 6 ארגוני זכויות אדם עתרו נגד נוהל הגירוש "החזרה חמה". המדינה התבקשה להציג את פרטי הנוהל ואת פרטי ההסכם עם מצרים. בישראל כ-2000 מבקשי מקלט, מספרם של אריתראים וחוף השנהבים הולך וגדל.

17 ספטמבר 2007: ממשלת ישראל הכריזה כי תעניק מעמד של תושב ארעי ל-498 מבקשי מקלט מדרפור. בינואר החל משרד הפנים להעניק את אשרות (5א), ואף הגדיל את מספרם ל-600 מבקשי מקלט מדרפור.

ספטמבר - דצמבר 2007: כ-3000 מבקשי מקלט נוספים נכנסו לישראל, רובם אזרחי סודן, אריתריאה וחוף השנהב. רובם נעצרו בכלא קציעות ושוחררו בתנאים, ומקצתם שוחררו ללא תנאים מיד עם הגעתם, בשל היעדר מקומות כליאה. לפי נתוני משרד הפנים, מספר מבקשי המקלט בישראל עמד בסוף 2007 על כ-5300 איש. 1000 מתוכם גדשו את המקלטים הרעועים שהוקמו בתל אביב. בהסכמת משרד המסחר והתעשייה, שהסכימו להתעלם מהעבירה על חוק עובדים זרים, התאפשר לאזרחי סודן לעבוד מיד עם קבלת מסמכי האו"ם, והם הראשונים לעזוב את המקלטים ולהתקיים באופן עצמאי.

ינואר 2008: משרד הפנים החל להעניק אשרות עבודה (ב'1) ל-2000 מבקשי מקלט מאריתריאה שנכנסו לישראל עד ליום 25.12.2007. מבקשי מקלט מחוף השנהב לא קיבלו אשרות ולא הורשו לעבוד.

פברואר 2008: הוחלט על מעצר וגירוש של מבקשי מקלט, 300 עצורים מידי יום, במשך 7 ימי מבצע. השב"ס התבקש להיערך לקליטת 2100 עצורים ומשרד החוץ התבקש להיערך לגירוש גם למדינות שלישראל אין עימן יחסים, כמו סודן. נציבות הפליטים של האו"ם בישראל הביעה מחאה על המבצע. ממשלת ישראל החליטה למצות את רעיון הגירוש והורתה למשרד החוץ לאתר מדינה אפריקאית אחרת שתאזן לקלוט אותם.

מרץ 2008: משרד הפנים העניק 600 אשרות עבודה נוספות לאזרחי אריתריאה שהגיעו לישראל בשנת 2008, ובמקביל החל להחתים מבקשי מקלט עצורים על תנאי שחרור המגבילים את תנועתם ומונעים את המשך חייהם באזור המרכז – בין הערים חדרה בצפון לגדרה בדרום. כמו כן, שר הבריאות דרש ממשרד האוצר 7 מליון ש"ח למימון טיפול רפואי דחוף במבקשי מקלט בעקבות סגירת המרפאה של "רופאים לזכויות אדם". המרפאה נסגרת במחאה על התנערותה המתמשכת של ממשלת ישראל מאחריותה לבריאות מבקשי המקלט. המרפאה הנה הגוף היחיד בארץ הנותן שירותים רפואיים ללא תשלום למהגרי עבודה ומבקשי מקלט. מספר המטופלים במרפאה עלה ממוצע מ-18 חולים ליום בשנת 2006 ל-100 חולים ליום בשנת 2008.

מאי 2008: כנסת ישראל מאשרת בקריאה ראשונה חוק למניעת הסתננות המסדיר בחוק את נוהל "החזרה חמה" ומתיר גירושם של פליטים למצרים וכן מתיר העמדתם לדין וקביעת עונשים של 5 – 7 שנות מאסר.

יולי 2008: אשרות העבודה של מאות אריתראים פגו במהלך החודשים יוני – יולי ולמרות שפורסם כי ראש מנהל האוכלוסין הורה על חידוש האשרות, פקידי המשרד ברחבי הארץ אינם מאריכים את תוקף האשרות. מאות אריתראים מאבדים את מקומות עבודתם עקב כך. בעקבות לחצים מצד עמותת רופאים לזכויות אדם בסיועה של התקשורת, ההסתדרות הרפואית פותחת מרפאה לפליטים בה יועסקו רופאים מתנדבים.

4 אוגוסט 2008: משרד הפנים פותח לשכה חדשה בלוד ומתחיל לחדש את אשרותיהם של 2000 האריתראים הראשונים שהגיעו לישראל. למרות ראיון ראשוני שנערך על ידי נציבות הפליטים של האו"ם, בו נקבע שהנם אכן ממוצא אריתראי, בוחרים פקידי משרד הפנים לשלול מרבים מהפליטים את מסמכיהם בטענה שהנם אתיופים.

23 אוגוסט 2008: בניגוד להתחייבות המדינה בבג"צ צה"ל חוזר לעשות שימוש בנוהל "החזרה חמה" ותוך שבוע מגורשים מישראל לפחות 91 מבקשי מקלט ללא כל תשאול ולמרות הצהרות מצרים כי המוחזרים יושבו למדינותיהם: סודן, אריתריאה וסומליה. בעקבות פניית ארגוני זכויות האדם לבג"צ, מודה המדינה ב"תקלה נקודתית" אך חיילים המתקשרים מהגבול מדווחים שהגירוש נמשך.