צוות ההיגוי
ד"ר יוסי ביילין, יו"ר
ח"כ דניאל בן סימון
ד"ר ראלף הקסל
ח"כ שי חרמש
ח"כ מירי רגב
ח"כ נחמן שי
ח"כ רונית תירוש

חברי צוות ההיגוי בעבר
יו"רים לשעבר:
הנשיא חיים הרצוג ז"ל
מר חיים י. צדוק ז"ל
מר עוזי ברעם
חברי צוות בעבר:
ד"ר יהודה לנקרי
ח"כ מיכאל איתן
ח"כ יוסי כץ, עו"ד
ד"ר וינפריד וייט
ח"כ גדעון סער
ח"כ יצחק הרצוג, שר
עו"ד אתי לבני
ח"כ איתן כבל
מר הרמן בונץ
ח"כ אפרים סנה
ח"כ עמירה דותן
ח"כ נדיה חילו
ח"כ לאון ליטינצקי
ח"כ גלעד ארדן
ח"כ אורית נוקד

בשיתוף:
קרן פרידריך אברט

Steering Committee
Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Daniel Ben Simon,MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee
Former Chairs:
The Late President Chaim Herzog,
The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram
Former members:
Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilou, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

דצמבר 2009

"סנאט" מספר 385 **בנושאים כלכליים - חברתיים:**

סוגיית הפליטים האפריקאיים:

מבקשי מקלט או מסתננים?

תקציר:

סוגית הפליטים מאפריקה מעוררת רגשות שונים בחברה הישראלית, יש הרואים בהם ובסבלם תמונה מעבר העם היהודי בתקופת השואה שבה הנמלטים מהרצח נדחו על-ידי מדינות שסירבו לקבלם, ויש הרואים בהם מסתננים פורעי חוק שאין להם מקום בישראל. הממשלה מגמגמת בין קבלתם כפליטים לבין גרושם כעבריינים. לישראל זכות מלאה להגן על גבולותיה מחד, אך מאידך חלה עליה החובה לכבד את אמנת הפליטים הבינלאומית, שעליה היא חתמה, ולגבש מדיניות המכבדת את חובותיה לפי אמנה זו.

אמנת האו״ם לפליטים נתחמה בשנת 1951[1], וקבעה כי כל אדם הנרדף במדינתו על רקע גזעו, דתו, לאומיותו, השקפתו הפוליטית או השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת יכול לזכות במקלט בטוח במדינה אליה יגיע. למרות שמדינת ישראל הייתה מהיוזמות ומהמנסחות של האמנה הבינלאומית היא לא עיגנה אמנה זו בחוק הישראלי עד היום. רק בשנת 2001 נקבע בישראל נוהל פנימי המסדיר את הטיפול במבקשי מקלט, אך למרות הנוהל הטיפול בבקשותיהם של מבקשי המקלט ארך חודשים ואף שנים ומציאות זו יצרה מצב בו פליטים שהגיעו לישראל חיו בתנאים קשים ביותר [2].

על פי נתוני הפורום לזכויות פליטים[3], בישראל שוהים כיום כ-17,500 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. בשנת 2008 הכירה מדינת ישראל ב-3 מבקשי מקלט בלבד כפליטים על פי האמנה.

מנתוני האו״ם עולה כי רובם המכריע של פליטים ומבקשי מקלט בעולם נמלטים למדינות החלשות והעניות ביותר, אשר סמוכות לאזורי הסכסוך. למשל, 228,836 פליטים מסודן מפוזרים בצ׳אד, 212,857 באוגנדה, 76,646 בקניה, 13,446 במצרים, 18,827 באוסטרליה ו-16,363 בארה״ב.[4]

רוב מבקשי המקלט בישראל הם מאריתריאה (כ-7,500, מתוכם יותר מ-550 קטינים) ומסודן (כ-6,000, מתוכם יותר מ-600 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.[5]

מבקשי המקלט מסודן כוללים כ-1600 ניצולים מדרפור, חבל ארץ במערב סודן, אשר האו״ם הכריז על המתרחש בו בשנים האחרונות, כאסון ההומניטארי הקשה כיום בעולם. מבקשי מקלט נוספים הגיעו מדרום סודן, אזור שדוכא באכזריות בידי הממשל המרכזי האיסלמי בחרטום במשך כמה עשורים. אמנם בשנת 2005 נחתם הסכם שלום בין הממשל לדרום הנוצרי, אך רבים ממבקשי המקלט מתלוננים על המשך דיכוי ואפליה מצד הממשלה.

הסודנים שנמלטו לישראל נאלצים להתמודד עם נוהל טיפול קשה ובלתי אנושי שקבעה מדינת ישראל, לפיו מבקשי מקלט שהינם נתיני מדינת אויב או מדינה עוינת אינם יכולים לקבל מעמד של פליטים בישראל. בעקבות קביעה זו נכלאו הפליטים הסודנים אשר הגיעו לישראל.

כמו כן ישנם בישראל כ-300 מבקשי מקלט מקונגו, מדינה שהוגדרה כמדינת משבר, ואזרחיה זוכים להגנה קבוצתית זמנית בישראל.

כמעט כל הפליטים הגיעו לישראל דרך הגבול המצרי, שעצם חצייתו היא מסוכנת, ומאז אפריל 2007 עלה מספרם. מצרים העניקה הגנה מינימאלית לפליטים שבתוכה, שהסתכמה באי החזרה למדינת המוצא, אם כי במהלך 2008 החזירה מצרים למעלה מאלף מבקשי מקלט מאריתריאה ומסודן למדינותיהם.

כ-2000 ממבקשי המקלט בישראל עצורים במתקני כליאה שונים ברחבי הארץ, מתוכם כ-1,500 מרוכזים בכלא קציעות. כ-13,000 ממבקשי המקלט מתרכזים בתל-אביב, אילת וערד, והשאר מפוזרים במושבים, קיבוצים וערים אחרות. רוב מבקשי המקלט הם גברים צעירים ובריאים, אחרת היו מתקשים לשרוד את הדרך הממושכת והקשה שעשו, וישנן גם כמה מאות נשים וקרוב ל-2000 קטינים. רבים מהפליטים סובלים מטראומות.

פליטים המוכרים על פי האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים[6] הנם מוגנים בפני גירוש, לפחות עד שישתנה המצב בארצם באופן שיאפשר את חזרתם הבטוחה. מעמדם בישראל הוא של תושבים אירעיים (אשרה מסוג א5, המוארכת אחת לשנתיים), ואין אפשרות להליך של התאזרחות. מעמד זה כפוף לבדיקה מחודשת, ואם נמצא כי המצב בארצם מאפשר חזרה בטוחה, הם עלולים להידרש לעזוב את ישראל.

---

[1] Convention relating to the Status of Refugees, 189 U.N.T.S. 150, entered into force April 22, 1954.

[2] ראו האתר ״עבודה שחורה״ http://www.blacklabor.org

[3] הפורום לזכויות פליטים הוקם בסיועה של הקרן החדשה לישראל, ומורכב משמונה ארגוני זכויות אדם הפועלים לקידום ההכרה בזכויותיהם של מבקשי המקלט ופליטים בישראל, וכן מובילים את פעילות השטח למען הפליטים.

[4] http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?id=478ce34a2&tbl=STATISTICS טבלה 5 בעמ׳ 28.

[5] דו״ח פנימי של משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה, תחום המאבק בסחר בבני אדם, מיום 7.10.2007.

[6] ראו ה״ש 1.

מאז שנת 2002 מוסמכת וועדה מייעצת לשר הפנים להמליץ לקבל או לדחות את הבקשות למקלט[7]. ברם, הוועדה הזו לא מתפקדת בצורה ראויה, ומאז החלה הוועדה לפעול לא חל כל גידול במספר מבקשי המקלט שבקשתם אושרה. למשל, בשנת 2008 ערכה הוועדה ישיבה אחת בלבד, במהלכה נידונו 12 בקשות אשר נציבות הפליטים של האו"ם המליצה על קבלתן, מתוכן נדחו 11.

הבקשות למקלט בישראל נדונות באופן פרטני, ועד לסיום הדיון בבקשתם מבקשי המקלט מוגנים בפני גירוש. אם בקשתם נדחית, הם רשאים לערער עליה, ומורשים להישאר בארץ עד לתום הדיון בערעורם. בעבר, מבקשי המקלט לא היו מורשים לעבוד עד לריאיון הראשוני בנציבות האו"ם לפליטים, ועקב העומס הרב שהוטל על עובדי הנציבות, נאלצו הפליטים להמתין חודשים ארוכים לראיון, כשהנם עובדים באופן לא חוקי כדי לקיים את עצמם. לאחר הראיון הראשוני, ובמידה שהוחלט שבקשתם תזכה להמשך בירור, חלקם קבלו מסמך הגנה של נציבות האו"ם לפליטים, עמו ניתן היה לעבוד.

מאז אפריל 2008 משרד הפנים לקח לידיו את הסמכות למיון מבקשי המקלט והקים את *היחידה למיון וזיהוי מסתננים* בלוד. היחידה מעניקה מסמכי הגנה למרבית מבקשי המקלט המגיעים אליה, אך הם אינם מורשים לעבוד. אף פליטים שזכו לרישיון עבודה, אינם זכאים לשירותי בריאות, או שירותים סוציאליים אחרים.[8] בתקופה שבין פברואר 2008 עד יולי 2009 אפשרו מסמכי ההגנה למבקשי המקלט לשהות בישראל רק צפונית לחדרה ודרומית לגדרה, וביום 30.7.09, בעקבות לחץ ציבורי גדול, ביטל שר הפנים תקנה זו.

עקב עומס עבודה, מבקשי המקלט שבקשתם אינה נדחית על הסף, ממתינים במשך שנים רבות לטיפול בבקשתם. הליך בקשת המקלט מסתיים עם החלטת שר הפנים, אשר מתקבלת בהמלצת הוועדה המייעצת.

לצד מבקשי המקלט שבקשתם נבחנת באופן פרטני, ישנם מבקשי מקלט הומניטאריים הזוכים להגנה קבוצתית וזמנית, ומקבלים אשרת עבודה מסוג ב1, שאותה יש לחדש מידי חצי שנה, והיא אינה כוללת כל סיוע סוציאלי, ביטוח רפואי, וכו'. הגנה זו ניתנת בהתאם להמלצות נציבות הפליטים, ומבוססת על עקרון היסוד, לפיו אין לשלוח אדם למקום בו צפויה לו סכנת חיים. בעבר ניתנה הגנה זו לפליטי סיירה ליאון, ליבריה, חוף השנהב וקונגו, אשר בהן השתוללו מלחמות אזרחים. ברם, עם התייצבות המצב בסיירה ליאון ובליבריה, התבקשו הפליטים לעזוב את ישראל, ומי שלא עזב במועד שנקבע, גורש.

בשנת 2006 החלו הרשויות להשתמש כלפי פליטים "נתיני מדינת אויב" ב*חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954*, אשר בניגוד *לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952*, אין בו מנגנון ביקורת מעין-שיפוטית, לצורך מעצרם של מבקשי המקלט הסודנים לתקופות מאוד ארוכות. *התוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב* ו*מוקד סיוע לעובדים זרים* הגישו 4 עתירות לבג"צ בדרישה לחדול ממעצרם של מבקשי מקלט לפי החוק למניעת הסתננות. בעקבות העתירות מונה יועץ מיוחד לשר הביטחון, אשר עד יולי 2007 הספיק להמליץ על שחרורם של כ-300 מבקשי מקלט סודנים לחלופת מעצר במושבים וקיבוצים ברחבי הארץ. לאחר שהיועץ המיוחד השתכנע כי תנאי העסקתם הקשים של רוב מבקשי המקלט בחלופות המעצר הם תת-אנושיים, אישר לשחררם לחלופת מעצר באילת, וכ-200 נקלטו במלונות בעיר[9].

בחודש מאי 2008 אושרה בקריאה ראשונה בכנסת *הצעת החוק הממשלתית למניעת הסתננות, התשס"ח-2008*, המסדירה את נוהל "החזרה החמה" ומתירה גירוש פליטים בחזרה למצרים, וכן העמדתם לדין וקביעת עונשים של 7-5 שנות מאסר[10]. ניתן היה לסבור כי לאחר שבנובמבר 2008 פורסמו ידיעות בתקשורת על מבקשי מקלט מדרפור שנעצרו על ידי הכוחות המצרים על גבול ישראל, עונו, הוכו, וגורשו ממצרים חזרה לסודן, הכנסת לא תמהר להעביר את ההצעה בקריאה שנייה ושלישית, אך בחודש יוני 2009 החילה הכנסת הנוכחית דין רציפות על הצעת חוק זו.

בחודש פברואר 2009 הוחלט בדיון בלשכת ראש הממשלה על הקמת צוות בינמשרדי בראשות מנהל מינהל האוכלוסין דאז, מר יעקב גנות, שיגבש מדיניות בדבר המקומות בהם תותר שהיית "מסתננים" עד להרחקתם מהארץ.

---

[7] בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט בישראל שגובש על ידי צוות בינמשרדי בראשות מר מני מזוז, בהיותו משנה ליועמ"ש, בשיתוף ותיאום עם נציבות האו"ם לפליטים ונציגותה בישראל, ואושר על ידי שר הפנים בשנת 2002.

[8] המרפאה של *רופאים לזכויות אדם* היא הגוף היחיד בארץ שהמעניק שירותים רפואיים ללא תשלום למהגרי עבודה ומבקשי מקלט.

[9] בחודש נובמבר 2008 סירבו לפתע הרשויות להמשיך להתיר את שהייתם של פליטים באילת, ורק צו ביניים שהוציא בית המשפט העליון בעתירה לבג"צ של 9 ארגוני זכויות אדם מנע פעולות אכיפה באילת.

[10] הצעת החוק עוסקת בדין שיחול על מי שנכנסו לישראל ללא היתר וקובעת הוראות טיפול דרקוניות. היא מאפשרת לבצע "החזרה חמה", כלומר גירוש בלי בחינת בקשות לקבלת מקלט, של מי שנתפסו בסמוך לגבול, ובהם פליטים ומבקשי מקלט שנשקפת סכנה לחייהם; היא מאפשרת החזקה במעצר ללא כל ביקורת שיפוטית במשך שבועיים; והיא מאפשרת מעצר לפרק זמן בלתי מוגבל ללא קיומו של הליך הוגן. היא גם מכשירה את מעצרם של ילדים לפרקי זמן לא מוגבלים, ללא מעורבות גורמי הרווחה וללא הבטחת טובתם.