

מעלות אבק

ההימנעות השיטתית של מדינת ישראל מהכרעה בבקשות מוצדקות למקלט

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

מעלות אבק

ההימנעות השיטתית של מדינת ישראל מהכרעה בבקשות מוצדקות למקלט

ספטמבר 2020

כתיבה ומחקר: סיגל רוזן, שירה עבו וסתיו פס-חי.

תודתנו נתונה למשרדי עורכי הדין Orrick ו-White & Case על הסיוע בעריכת המחקר המשווה המופיע בדוח.

עריכה ועיצוב: ד"ר איילת עוז

על המוקד לפליטים ולמהגרים

המוקד לפליטים ולמהגרים היא עמותה א־מפלגתית וללא מטרת רווח אשר שמה לה למטרה להגן ולקדם את זכויות האדם של פליטים ומהגרי עבודה ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. העמותה פועלת באמצעות מתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי; ביקורים במתקני הכליאה למהגרים; וכן פעילות ויוזמות ציבוריות.

נחלת בנימין 75, תל אביב – יפו 6515417, ישראל

דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il

טלפון: 03-5602530

אתר: www.hotline.org.il

Published with the generous support of the Heinrich Boll Stiftung

תוכן עניינים

מבוא 3

איך התדרדרה מערכת המקלט למצב זה? 4

רקע היסטורי ומניעת הזכות להגשת בקשות מקלט 4

העיכוב בבחינת בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה 8

העיכוב בבחינת בקשות המקלט של אזרחי סודאן 9

שימוש במערכת המקלט להונאה וסחר בבני אדם 12

קצב בחינת בקשות מקלט ברחבי העולם 13

החיים בישראל עם בקשת מקלט פתוחה 15

סיכום והמלצות 16

מבוא

"פרק הזמן הארוך לטיפול בבקשות אלו – שלא לומר "גרירת הרגליים" שבה נוקטת המדינה בהקשר זה – מוביל לכך שמגישי הבקשות 'לכודים במצב מתמשך ובלתי אפשרי של ערפל נורמטיבי בנוגע למעמדם על כל ההשלכות הקשות הנובעות מכך לגבי זכויותיהם' ".[1]

נשיאת בית המשפט העליון, כבוד השופטת אסתר חיות

נתוניה העדכניים של המדינה אודות בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה וסודאן חושפים מציאות עגומה. למעלה מעשור ומחצה לאחר שראשוני מבקשי המקלט חצו את הגבול לישראל, ולמעלה מחמש שנים לאחר שפסקה לחלוטין הכניסה לישראל דרך הגבול עם מצרים[2] - בקשות המקלט של 13,467 אזרחי אריתריאה ו-4,673 אזרחי סודאן טרם הוכרעו, והן תלויות ועומדות. מדובר בכשני שליש ממבקשי המקלט מאריתריאה וסודאן החיים בישראל. מתוך כלל בקשות המקלט הפתוחות - למעלה מאלף הן בקשות שהגישו אזרחי סודאן יוצאי חבל דארפור, הרי הנובה והנילוס הכחול - אזורים אשר מתבצע בהם רצח עם וטיהור אתני, ושתושביהם מוכרים כפליטים באחוזים גבוהים בכל העולם. [3]

במסמך זה נסקור את מצב בקשות המקלט הממתינות שנים ארוכות להכרעה, נספר כיצד מהתלת המדינה בבתי המשפט על מנת להימנע מפסיקה שתכריע באותן בקשות, נבהיר אלו זכויות נמנעות ממבקשי המקלט בשנות ההמתנה הארוכות, נשים וגברים שחוו אירועים טראומטיים בעברם, ונציג את עדויותיהם של מבקשת מקלט מקונגו שממתינה זה 20 שנה לבחינת בקשתה; מבקש מקלט מסודאן, ניצול רצח העם בדארפור, שממתין 14 שנים לבחינת בקשתו; ופליט מוכר מאריתריאה, שחלפו שמונה שנים מעת שהצליח להגיש את בקשת המקלט שלו ועד שהוכרה בקשתו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: הרשות).

---

[1] בג"ץ 2293/17 גרסגהר ואח' נ' הכנסת, פס"ד מיום 23.4.20, פסקה 46.
[2] רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, סיכום שנת 2019, מרץ 2020, עמוד 7.
[3] ראה ה"ש 1

איך התדרדרה מערכת המקלט למצב זה?

רקע היסטורי ומניעת הזכות להגשת בקשות מקלט

גלגוליה של מערכת המקלט הישראלית והכשלים הרבים והמתמשכים בה תוארו בהרחבה בשלושת הדו"חות הקודמים של המוקד לפליטים ולמהגרים בנושא זה ולכן לא נרחיב אודותם.[4] נבהיר בקצרה שעד שנת 2001 הוגשו בקשות מקלט מועטות מידי שנה לנציבות הפליטים של האו"ם בירושלים ונציגיה ראיינו את הפונים והעבירו את הבקשות להכרעה במטה האו"ם בג'נבה. ההכרעות הועברו לשר הפנים שהחליט אם לאמצן. החל משנת 2001, הונהגה מערכת היברידית והבקשות התקבלו בהליך שנוהל על ידי הנציבות בישראל, שהעבירה המלצותיה לוועדה בינמשרדית וזו העבירה המלצותיה לשר הפנים. על אף מספר הבקשות המועט, מעטים היו מבקשי המקלט שבקשותיהם נדונו על ידי הוועדה וזכו בהמלצה חיובית, שגררה אחריה המלצה חיובית של שר הפנים.[5] בשנת 2008 הועברה סמכות זיהוי מבקשי המקלט לידי פקחי רשות ההגירה ואילו ביולי 2009 הוקמה היחידה לטיפול במבקשי מקלט (יחידת ה RSD) וכלל הטיפול במבקשי המקלט עבר לידי רשות ההגירה.[6]

דוגמא למקרה קיצון של התנהלות המדינה בנושא זה היא יחסה למבקשי המקלט מקונגו, אשר בעניינם גם נמסרו לצוות המוקד נתונים (גם אם לא עקביים), שמבהירים את עומק המחדל לאורך העשורים האחרונים. רוב מבקשי המקלט מקונגו נמלטו לישראל לפני למעלה מעשור ואף יותר, אך משום שזכו בהגנה מפני גירוש מאז שנת 2001, הרשות כלל לא דנה בבקשותיהם למקלט: בדצמבר 2018, בתשובה על פי חוק חופש המידע, מסרה הרשות שמתוך 314 אזרחי קונגו שוהים בישראל, 311 מתוכם הגישו בקשות מקלט. החלטה התקבלה בנוגע ל-59 בקשות מקלט, ולא ידוע כמה מהן אושרו, על אף שמספר ההחלטות הוא כה קטן. עוד מסרה הרשות ש - 12 מהבקשות נדחו (אך לא הבהירה מהי עילת הדחייה, שייתכן שמקורה בהחמצת ראיון המקלט ולא בדחייה מהותית).[7] חודשיים קודם לכן, מסרה הרשות לעיתון "הארץ" שבישראל שוהים 404 אזרחי קונגו, וכי 208 בקשות מקלט של אזרחי קונגו טרם נענו.[8] נתוני תשובת חופש המידע נשמעים סבירים יותר לנציגי המוקד, שפגשו וראיינו למעלה מ – 200 מבקשי מקלט מקונגו באותה שנה. נציגי המוקד פנו ליחידת הטיפול במבקשי מקלט בשמם של 181 אזרחי קונגו שטענו שהגישו בקשות מקלט. הרשות אישרה שבקשות המקלט של 176 מהם עדיין פתוחות ורק במקרה אחד, נסגר תיק המקלט שכן המבקש זומן לראיון ולא התייצב אליו.[9] כמחציתן היו פתוחות באותה עת למעלה מעשור ללא הכרעה.[10]

---

[4] מוקד סיוע לעובדים זרים, עד שייאטם ליבנו – הליכי מקלט בישראל, מרץ 2012, המוקד לפליטים ולמהגרים, אין מקלט – מדיניות המקלט ביחס לאזרחי אריתריאה וסודאן, דצמבר 2014, המוקד לפליטים ולמהגרים, הנה ערלה אוזנם – הליכי מקלט בישראל, אוקטובר 2018

[5] להרחבה, ראה : עד שיאטם ליבנו – הליכי מקלט בישראל, הש"ל 4, עמודים 9-10.

[6] שם, עמודים 4-5.

[7] לי ירון, בית המשפט המחוזי הקפיא את צווי הגירוש ששלח משרד הפנים לאזרחי קונגו, הארץ, 31.12.2018.

[8] שם.

[9] ממידע שעובד במשרדי המוקד לפליטים ולמהגרים במהלך החודשים אוקטובר עד דצמבר 2018.

[10] להרחבה ראה באתר המוקד לפליטים ולמהגרים: https://hotline.org.il/press/congodeportationcanceled/

ג'נט – ממתינה להכרעה במשך 20 שנה

ג'נט נמלטה לישראל לפני 27 שנים, בשנת 1993 , מזאיר (היום הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו). זאיר נשלטה באותה עת על ידי הרודן מובוטו ססה סקו. בשנת 2001 ז'נט הגישה בקשה רשמית למקלט מדיני בישראל. באותה השנה הוחלה לראשונה מדיניות רשמית של אי הרחקה על אזרחי קונגו השוהים בישראל עקב מלחמת האזרחים שם, שגבתה חייהם של ארבעה מיליון בני אדם. ג'נט הגישה את הבקשה בנציגות הישראלית של נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) שהייתה באותה העת הגוף האמון על בחינת הבקשות וייעוץ בעניינן למשרד הפנים. ג'נט זוכרת שרואיינה על ידי נציגה מהאו"ם ומאז היא מחזיקה באשרת עבודה מסוג ב'1. בעבר אשרותיה היו מוארכות לתקופות של שלושה חודשים, ובשנים האחרונות לתקופות של שישה חודשים. בדיקה שערכו נציגי המוקד באוקטובר 2018 העלתה שגם בקשתה של ג'נט, כמו בקשותיהם של כל אזרחי קונגו, טרם נדונה, והיא ממתינה זה עשרים שנה להכרעה.



ג'נט חיה בישראל זה 27 שנים ללא כל זכויות סוציאליות. היא מדברת עברית שוטפת, מעורה בחברה ובתרבות הישראלית, אך חיה לבדה כל השנים. לו בקשתה הייתה נבחנת והיא הייתה מוכרת כפליטה - הייתה יכולה להתאחד עם בני משפחתה בארץ, או לבקרם במדינות מערביות אחרות בהן קיבלו מקלט. על אף שהיא אישה מבוגרת המתקרבת לגיל הפרישה, ז'נט חוששת שלא תוכל לפרוש מעבודתה, שכן היא אינה זכאית לפנסיה או כל סיוע כלכלי אחר.

עד שנת 2013 : חסימת הזכות להגיש בקשות מקלט

בעוד אזרחי קונגו ואזרחי מדינות אחרות יכלו להגיש בקשות מקלט אם רק איתרו את נציבות האו"ם לפליטים, הרי שאזרחי סודאן ואריתריאה כלל לא יכלו להגיש בקשות מקלט עד סוף שנת 2012. הרשויות טענו בפני אלו שניסו להגיש בקשות מקלט, שהם מוגנים מפני הרחקה ועל כן אין טעם לבחון את בקשות המקלט הפרטניות שלהם, תוך הפרת זכותם להגיש בקשה למקלט.[11] העובדה שרוב מבקשי המקלט מילאו עם הגיעם לארץ טפסים במשרדי נציבות הפליטים של האו"ם ושחלקם אף עברו שם ראיונות, בצירוף העובדה שלא הוכר אף פליט ממדינות אלו, הביאו לכך שרק בודדים מבין מבקשי המקלט ממדינות אלו פנו לרשות בבקשה להגיש בקשה למקלט.

עם החלתו של תיקון מס' 3 לחוק למניעת הסתננות ב-3 ביוני 2012, נכנסו לישראל ונכלאו בסהרונים עוד ועוד מבקשי מקלט מסודאן ואריתריאה שרק הגשת בקשות מקלט עשויה הייתה להצילם מכליאה של שלוש שנים לפחות

[11] עע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים, 17.7.2012.

לאריתראים וכליאה ללא הגבלת זמן לסודאנים. זאת משום שהגשת בקשת מקלט שלא זוכה לתשובה, היוותה טעם לשחרור לאחר תשעה חודשים. [12]

ואולם, מן הבחינה הפרקטית, לא הייתה כל אפשרות לכלואים להגיש בקשות מקלט ולפרט את טענות המקלט שלהם. עצורים שביקשו, לדבריהם, שוב ושוב מאנשי צוות מתקן הכליאה למסור להם טופסי בקשת מקלט מדיני נתקלו בתשובה כי אין ברשות הסוהרים טפסים כאלה.[13] זאת בניגוד לנוהל הטיפול במבקשי מקלט שפורסם בשנת 2011 והבהיר בבירור: "במקומות משמורת... יימצאו דפי מידע אודות אופן הגשת בקשה למקלט מדיני... נוהל הטיפול בבקשות, חובותיו של מבקש המקלט ואודות זכויותיו של מבקש מקלט ליצור קשר עם נציג משפטי על-פי בחירתו ועל היקף הייצוג שלו הוא זכאי בהליך". [14]



משום שטפסים אלו לא סופקו לכלואים, בין חודש ספטמבר 2012 לאמצע חודש פברואר 2013 ניסו נציגי המוקד להגיש למשרד הפנים 320 בקשות מקלט מדיני בשם מי שלא יכלו להגיש את בקשות המקלט ישירות בבית הסוהר. לצורך הגשת הבקשות, פנה המוקד למשרד הפנים בבקשה לקבל טפסים רשמיים לבקשת מקלט מדיני, וזאת נוכח העובדה שבנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, לא פורט באיזה פורמט תוגש הבקשה למקלט מדיני.[15] פניות אלו נענו בטענה שהוסבר לעצורים כיצד ניתן לבקש מקלט. המוקד שלח בקשות בפקס בצירוף ייפוי כוח למשרדי הרשות. בינואר 2013 הודיע משרד הפנים למוקד שכל 320 הבקשות שהגיש אינן תקפות משום שיש להגיש בקשות מקלט מדיני באמצעות טפסים רשמיים (טפסים שכאמור, לא היו קיימים, ושבקשה לקבלם בטרם הגשת הבקשות נדחתה). בעקבות מאמצי נציגי המוקד, החלו נציגי הרשות בפברואר 2013 להפיץ טופסי בקשת מקלט, אך רק בחלק מאגפי כלא סהרונים וגם אז, רק בשפה האנגלית.[16]

במארס 2013 הבהירה נציבות האו"ם לפליטים שהעובדה שישראל נמנעה עד לשלהי חודש פברואר מרישום בקשות המקלט של העצורים, והסיכון במעצר ממושך או בלתי מוגבל בזמן שנשקף להם בשל כך - פירושם שהעצורים התמודדו עם לחץ ניכר להסכים לעזוב את ישראל, לחץ שאין להפעיל על מבקשי מקלט. באותה התקופה הוחזקו כ-2,000 אזרחי סודאן ואריתריאה בכלא סהרונים, כשרובם כבר היו כלואים למעלה ממחצית השנה, מבלי שהתאפשר להם להגיש בקשות מקלט. לחלקם נאמר שאם יתעקשו לבקש מקלט, ייאלצו לשהות שנים ממושכות בכלא. [17]
מבקש מקלט מסודאן אמר לנציגת המוקד ב-12 בפברואר 2013:

---

[12] חוק למניעת הסתננות (עברות ושיפוט) תיקון מספר 3 והוראת שעה, התשע"ב – 2012, מיום 18 בינואר 2012.
[13] HRW והמוקד לפליטים ולמהגרים, "על מבקשי המקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב", מרץ 2013
[14] נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (נוהל מס' 5.2.0012)
[15] שם
[16] ראו לעיל ה"ש 13.
[17] שם.

"בראיון הראשון אמרתי [לגורמים הרשמיים] שאני רוצה לבקש מקלט מדיני. כשאמרתי את זה, החוקר חבט בשולחן באגרוף שלו ואמר שבישראל אין שום מקלט מדיני ושאנחנו באים רק בשביל לעבוד וצריכים לחזור [לסודאן]".[18]

ב-17 בפברואר 2013 לפחות 34 עצירים אריתריאים במתקן הכליאה סהרונים הפגינו נגד מה שהם הגדירו כסירובן של הרשויות לאפשר להם להגיש בקשות מקלט. הם הועברו למתקן הכליאה קציעות, ושם אולצו, בחורף המדברי, לגור באוהלים.

2012 – 2020: גרירת רגליים ומחדל מתמשך בבחינת בקשות המקלט

גם מאז שנפתחה האפשרות להגיש בקשות מקלט, מקדמת המדינה מדיניות נמשכת של גרירת רגליים והימנעות מכוונת מהכרעה בבקשות המקלט של אזרחי סודן ואריתריאה. המחדל המתמשך של השתהות הטיפול בבקשות המקלט של אזרחי סודאן ואריתריאה במשך שנים ארוכות נחשף בדו"ח שפרסם מבקר המדינה עוד במאי 2018. בין היתר, המבקר ציין כי מוקדם יותר באותה השנה הודיעה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי "יש קושי משפטי של ממש להגן על קצב הטיפול בבקשות מקלט, ובכלל זה על היעדר הכרעה בבקשות של נתיני אריתריאה ודארפור שהוגשו לפני זמן רב"[19]. בפסק דין שניתן בחודש אפריל 2020, ביקרה גם נשיאת בית המשפט העליון, כב' השופטת אסתר חיות את "גרירת הרגליים" של המדינה בהקשר זה.[20]

בשנתיים וחצי שחלפו מאז דוח מבקר המדינה, המליצה הועדה הבינמשרדית שתפקידה לבחון בקשות מקלט על הכרה ב-14 פליטים נוספים בלבד (שלושה ב-2018, שניים ב-2019 ותשעה ב-2020), לא כולם אזרחי סודאן ואריתריאה.[21] מחקר שערך לאחרונה ארגון היא"ס גילה כי מאז שהוקמה יחידת הטיפול במבקשי מקלט ב-2009 ועד למאי 2020 הוגשו למשרד הפנים 73,889 בקשות למקלט מדיני.[22] רוב הבקשות הוגשו על ידי אזרחי אוקראינה, אריתריאה, גיאורגיה וסודאן. כמו כן התגלה במחקר כי בקשות המקלט שהוכרעו על ידי רשות האוכלוסין בשנת 2019 המתינו להכרעה במשך 28.1 חודשים בממוצע. מתוך כלל הבקשות למקלט מדיני שהוגשו משנת 2011 ועד היום - 34,624 בקשות - שהן למעלה ממחצית מכלל הבקשות שהוגשו בשנים אלו - עדיין ממתינות להכרעה. [23] הטעמים העיקריים לשיתוקה של המערכת לבחינת בקשות המקלט נעוצים הן בתעדוף בקשות של מבקשי מקלט שניתן להרחיקם והן בסחבת מכוונת של שנים בבחינת בקשות המקלט של יוצאי סודן ואריתריאה.



[18] שם.
[19] דו"ח מבקר המדינה, הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל 1419, 8.5.2018
[20] בג"ץ 2293/17 גרסגהר ואח' נ' הכנסת, פס"ד מיום 23.4.20, פסקה 46.
[21] 0.06% - המספרים מדברים הטיפול בבקשות מקלט בישראל, היא"ס, אוגוסט 2020, עמוד 16.
[22] שם.
[23] שם.

העיכוב בבחינת בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה

כאמור, עד תחילת שנת 2013 אריתראים כמו גם סודאנים כלל לא יכלו להגיש בקשות מקלט שכן הרשות טענה שהם מוגנים ב"הגנה קבוצתית" ועל כן אין טעם לבחון את בקשות המקלט הפרטניות שלהם.[24] רק במאי 2013 החלה הרשות לבחון - ולדחות בסיטונות - את בקשות המקלט של אריתראים. אלפי בקשות נדחו על בסיס עמדה משפטית של רשות האוכלוסין וההגירה, על פיה מי שערק משירות צבאי או לאומי באריתריאה לא ייחשב כפליט, גם אם יירדף בארצו כעריק בשל כך. הרשות סברה שעל אותם עריקים להוכיח "דבר מה נוסף" שיהווה עילה להכרה בהם כפליטים. לאור עמדה זו, אין זה פלא כי על פי מידע רשמי של הרשות, במהלך כל השנים עד יוני 2019, הוכרו בישראל רק 13 אזרחי אריתריאה כפליטים על פי האמנה בדבר מעמדם של פליטים.[25]



בשנת 2016 פסל לראשונה בית הדין לעררים את עמדת המדינה באשר לבחינת עילת המקלט של אריתראים, במסגרת ההליך בעניין **מסגנה**. בית הדין קבע שאמנם עריקה אינה מהווה עילת מקלט, אך כשעריקה נחשבת הבעת עמדה פוליטית שהעונש בגינה עלול לעלות לכדי רדיפה כמשמעותה באמנה, אז זכאי הנרדף למעמד פליט.[26] המדינה הגישה ערעור על קביעה זו. במסגרת ההליך המשפטי הממושך שהתקיים בתיק גיבשה המדינה הנחיות חדשות באשר לבחינת עילות המקלט של מבקשי מקלט אריתראים, שפורסמו באופן מצונזר. הרשות הודיעה כי בהתאם להנחיות החדשות ייבחנו בהקדם כ- 10,000 בקשות מקלט שטרם נבחנו, כמו גם יבחנו מחדש כ-3,000 בקשות מקלט שנדחו בעבר, במקרים בהם מבקש המקלט לא עזב בינתיים את הארץ.[27] באשר לעורר עצמו, חזרה בה המדינה מערעורה וביום 20.11.19 הפך פסק דינו של בית הדין לעררים לחלוט והוא הוכר באופן סופי כפליט. מעניין לציין כי בבקשתה הסופית למחיקת הערעור, טענה הרשות שמדובר "בפסק דין שניתן בערר פרטני ועל-ידי ערכאה שהיא אינה מנחה, וממילא ברור כי פסק הדין אינו בבחינת תקדים מחייב"[28] וזאת בניגוד לעמדה אותה הביעה בתחילת ההליך, לפיה לערעור השלכה רוחבית על בחינת בקשות המקלט של כלל האריתראים.[29]

עם סיום ההליך בעניין מסגנה, שבה הרשות לבחון את בקשות המקלט של אריתראים. בקשותיהם של כ-10,000 אריתראים עדיין תלויות ועומדות וכ–3,000 בקשות נוספות נפתחו מחדש. מאז יולי 2019, בחנה הרשות 32 בקשות

---

24 עע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים, 17.7.2012.

25 הנתונים התקבלו במסגרת בג"ץ 2293/17 גרסגהר ואח' נגד הכנסת ואח' - תשובת המדינה מיום 19.6.26

26 ערר 1010-14 מסגנה נ' מדינת ישראל, פסק דין מיום 4.9.2016.

27 לי ירון, כל בקשות המקלט של אריתריאים ייבחנו מחדש - לפי דרישה מחמירה מזו של האו"ם, הארץ, 16 ביולי, 2019

28 שם

29 ראו סעיף 19 להודעת המדינה מנובמבר 2018, שם הבהירה ש"להכרעה בערעור זה השלכה אפשרית על בקשות מקלט אחרות של מסתננים שהגיעו מאריתריאה, ולפיכך נוצר עיכוב בטיפול בבקשות המקלט של מסתננים שהגיעו מאריתריאה".

מקלט והכריעה ב-21 בקשות מתוכן. הועדה הבינמשרדית המליצה להכיר בתשעה מבין מבקשי מקלט שבקשתם הוכרעה כפליטים.[30] מתוכם, מוכרים למוקד ארבעה מבקשי מקלט מאריתריאה שאכן נקראו למשרדי הרשות לקבל מעמד פליט. במקביל, בחודשים האחרונים החלו להידחות בקשות של מבקשי מקלט מאריתריאה, וזאת גם במקרים שעל פני הדברים הצדיקו הענקת מעמד פליט.

סלומון – המתין להכרעה במשך שמונה שנים



סולומון נמלט מאריתריאה ונכנס לישראל במאי 2012. זמן קצר לאחר כניסתו, החלה המדינה לאכוף את תיקון מספר 3 לחוק למניעת הסתננות. ביוני אותה שנה נערך לו שימוע ובו נאמר לו כי אם לא ישוב לאריתריאה, הוא ישאר בכלא סהרונים במשך שלוש שנים לכל הפחות. סלומון שוחרר מסהרונים רק כעבור שנה וחצי בעקבות עתירת ארגוני זכויות האדם שהביאה לביטול תיקון מספר 3 לחוק.

סולומון הוא אחד מ-320 הכלואים בסהרונים שנציגי המוקד פנו בשמם בבקשה מסודרת לרשות האוכלוסין וההגירה בין החודשים ספטמבר 2012 עד פברואר 2013 במסגרת המאמץ לסייע להם להגיש בקשות מקלט מתוך הכלא. במהלך שהייתו בסהרונים סלומון זוכר שרואיין על ידי נציגי הרשות ארבע פעמים, אך במשך שבע השנים הבאות בקשתו נותרה תלויה ועומדת והוא לא קיבל כל עדכון אודותיה מנציגי הרשות.

רק ביולי 2020 סלומון התבשר כי בקשתו למקלט מדיני בישראל התקבלה וכי הוא הוכר כפליט!

אחרי שהוכר כפליט, סלומון קיבל אשרה מסוג א5 (תושב ארעי) בישראל, נרשם לביטוח לאומי ולקופת חולים, ועתה הוא זכאי לכלל הזכויות הסוציאליות המגיעות לתושבים ולאזרחים ישראלים.

העיכוב בבחינת בקשות המקלט של אזרחי סודאן

על פי מידע רשמי של הרשות, במהלך כל השנים עד כה, הוכר בישראל רק אזרח סודאני אחד כפליט על פי האמנה בדבר מעמדם של פליטים.[31] סודנים רבים אחרים פנו במהלך העשור האחרון לערכאות משפטיות על מנת לחייב את הרשויות להכריע בבקשות המקלט שהגישו, אך עד עתה הרשות סירבה לבחון את הבקשות, ובתי המשפט

[30] 0.06% - המספרים מדברים הטיפול בבקשות מקלט בישראל, היא"ס, אוגוסט 2020.
[31] אילן ליאור, לראשונה העניקה ישראל מעמד פליט לאזרח סודאן, הארץ, 23.6.2016

נמנעו מהכרעה. דיון באחד ההליכים המרכזיים בעניין זה צפוי להתקיים בבית המשפט העליון ביום 21.9.2020, ימים ספורים לאחר פרסומו של דוח זה.

אחד ההליכים הראשונים בעניין זה הוגש בינואר 2014, כאשר המוקד לפליטים ולמהגרים הגיש עתירה לבית המשפט המחוזי בשם מוטסים עלי, ממנהיגי קהילת הפליטים, שקיבל זימון למתקן חולות. בעקבות הגשת העתירה, שדרשה הכרעה בבקשת המקלט של עלי, זימונו למתקן הוקפא לזמן מה, אך לאחר מכן הוא חודש, ובמאי 2014 נאלץ עלי להתייצב במתקן חולות. במהלך השנים 2014–2016 הגיש המוקד בשם מוטסים עלי שלוש עתירות מנהליות לבתי משפט מחוזיים, וכן שני ערעורים ועתירה אחת לבג"ץ, בבקשה שהמדינה תכריע בבקשת המקלט שהגיש.[32] במהלך 2014 נקבע ראיון לצורך בירור בקשתו של עלי לקבלת מקלט בישראל, אך גם לאחר מכן הבקשה לא נבחנה זמן ממושך. ב-6 יולי 2015 הורה היועץ המשפטי לממשלה לשחרר את מוטסים עלי ממתקן חולות בשל סחבת בבחינת בקשת המקלט שלו, אך הרשות עמדה בסירובה למסור תשובה לבקשתו.[33] רק ביוני 2016 קיבל שר הפנים את בקשת המקלט של עלי, והעניק לו הכרה כפליט מטעם מדינת ישראל.[34] היה זה לאחר שארבעה אריתראים הוכרו כפליטים. מוטסים עלי היה אזרח סודאן הראשון, ניצול רצח העם בדארפור הראשון, שהוכר כפליט בישראל. חשוב לציין כי במהלך הדיונים המשפטיים בעניינו של מוטסים עלי אחד הטיעונים שהעלתה המדינה הוא שלא ניתן להכיר בו כפליט שכן נסיבותיו דומות לאלו של שאר יוצאי דרפור ויש לגבש מדינית כוללת בנוגע ליוצאי חבל דארפור.[35] ואולם, על אף טענות אלו, גם לאחר ההכרה בעלי, המדינה לא מצאה לנכון להכיר ביוצאי חבל דארפור נוספים כפליטים .



ביולי 2017 הגישו 24 יוצאי חבל דארפור עתירה לבית המשפט העליון בנוגע למדיניות שר הפנים, שמסרב להכריע בבקשות המקלט שלהם.[36] לדיוני העתירה צורפה עתירה נוספת שהוגשה בשם 11 מבקשי מקלט נוספים מחבל דארפור אשר העלו טענה דומה,[37] ובהמשך הוקפאו הדיונים בשתי עתירות נוספות באותו עניין עד להכרעה בעתירות המאוחדות.[38] ערב הדיון הראשון בעתירה, הודיע שר הפנים לבית המשפט שבכוונתו להעניק ל 300 מבקשי מקלט מחבל דארפור מעמד מטעמים הומניטריים, ובהתאם להחלטת בית

[32] עע"מ 2863/14 מוטסים עלי נ' משרד הפנים , עת"מ (ת"א) 40239-02-14 מוטסים עלי נ' משרד הפנים, עע"מ 8667/14 עלי נ' משרד הפנים, 3325/15 עלי נ' משרד הפנים, עת"מ (ב"ש) 61469-02-15 עלי נ' שר הפנים.

[33] אילן ליאור, בהוראת ויינשיין מוביל מחאת מבקשי המקלט ישוחרר מחולות, הארץ, 7.6.2015.

[34] אילן ליאור, לראשונה העניקה ישראל מעמד פליט לאזרח סודאן, הארץ, 26.3.2016.

[35] עת"מ (ת"א) 40239-02-14 מוטסים עלי נ' משרד הפנים, תגובת המדינה מיום 5.3.2014.

[36] בג"צ 4630/17 אדם גובארה טאגאל ואח' נ' שר הפנים.

[37] משרד תומר ורשה עורכי דין ואח' נ' ראש הממשלה ואח' 7552/17.

[38] הראשונה היא עתירה שהגיש המוקד לפליטים ולמהגרים באוקטובר 2017 בשם שני מבקשי מקלט מדארפור אשר בקשותיהם למקלט לא נענו במשך שנים קודם לכן (בג"ץ 7982/17 אנואר סולימן ארבאב איסמעיל נ' שר הפנים) והשניה היא עתירה שהגישו 24 מבקשי מקלט מהרי הנובה והנילוס הכחול בפברואר 2018 (בג"ץ 1031/18 Moshir נ' שר הפנים)

המשפט העליון, הקריטריונים פורסמו בינואר 2018.[39] באוגוסט 2018 הודיע שר הפנים לבית המשפט העליון על מתן מעמד ל-300 מבקשי מקלט נוספים, יוצאי דרפור, חבל הנובה והנילוס הכחול, שהינם מעל גיל 40 ונכנסו לישראל בשנים 2011-2012.[40] רק נשים בודדות מקרב הקהילה, שעמדו בתנאים מקריים אלו, זכו במעמד.

חודשיים לאחר מכן, באוקטובר 2018 הודיע השר לבית המשפט שהחליט לחדול ממתן מעמד הומניטארי לקבוצות של מבקשי מקלט, וכי הוא מתכוון להכריע בבקשות המקלט של יוצאי דארפור באופן פרטני.[41] לעומת זאת, בהודעה מעדכנת שנמסרה מטעם המדינה לבית המשפט העליון בדצמבר אותה השנה, הסתבר שחרף ההצהרה בדבר חידוש הטיפול בבקשות המקלט - בפועל לא חל כל שינוי משמעותי במצבם של מבקשי המקלט מדארפור וכי באותה עת לא היה כל צפי לבחינת בקשותיהם.[42]

במארס 2019 הודתה המדינה במסגרת דיון נוסף שנערך בעתירה זו בבג"ץ, כי מתוך 4,500 בקשות המקלט של יוצאי דארפור, רק 10 בקשות צפויות לעלות לבחינת הוועדה המייעצת. על רקע זה, הבהירו השופטים שקצב הטיפול בבקשות המקלט לא מתקבל על הדעת.[43] באותו החודש ניתן צו על תנאי בהליך, ונקבע שעל המדינה להגיש תצהיר תשובה בו תודיע מדוע לא תגבש קווים מנחים להכרעה בבקשות המקלט ללא דיחוי, או תכריע בבקשות המקלט ללא קווים מנחים, או לחילופין מדוע לא יעניקו תושבות ארעית לכל מבקשי המקלט מחבל דארפור עד להכרעה בבקשתם למקלט.[44] ואולם, ביולי 2019, במקום תצהיר תשובה, ענתה המדינה לבית המשפט כי לאור התמורות האחרונות במצב הפוליטי בסודאן, ולנוכח המצב הביטחוני הקשה אך הלא יציב שם, אין באפשרותה לגבש כללים מנחים להכרעה בבקשות מקלט של אזרחי סודאן ואין אפשרות להכריע בבקשות פרטניות למקלט מדיני.[45] בנוסף נמסר כי בכוונת שר הפנים לפרסם בחודש לאחר מכן רשימת קריטריונים לפיהם יינתנו אשרות מסוג ב/1 (רישיון עבודה) לעוד 300 מבקשי מקלט תושבי חבל דארפור והרי הנובה, רשימה שאכן פורסמה.[46] ביום 1 בספטמבר 2020, הגישה המדינה את תגובתה לבית המשפט. הפעם, טענה המדינה שלא ניתן להכריע בבקשות משום שהמצב הפוליטי בסודאן לא יציב, וכן בגלל הרגישות הדיפלומטית בין סודאן לישראל**.** המדינה ציינה בתגובתה כי בחודשים האחרונים חלה הסלמה במצב בדארפור ובאזורים נוספים, בעיקר במזרח סודאן, וכי המליציות הצבאיות שאחראיות למתקפות האלימות בשבועות האחרונים בסודאן מורכבות בין היתר מאנשים שהיו חלק מהג'נג'וויד שביצעו את רצח העם במדינה. עוד פירטה המדינה כי חלק מהתקיפות אירעו במחנות פליטים ועקורים והביאו לכך שרבים נמלטים כעת לצ'אד**.** למרות כל אלו, המדינה נתלתה במגעים הדיפלומטיים החסויים בין ישראל לסודאן וטענה שזאת לא העת להכריע בבקשות המקלט. דיון נוסף בעתירה נקבע, כאמור, ליום 21 בספטמבר 2020.

---

[39] המעמד ניתן למבקשי מקלט שזוהו על ידי משרד הפנים כיוצאי חבל דארפור, הרי הנובה או הנילוס הכחול, והיו בני 41 ומעלה.

[40] ראו אתר רשות ההגירה: https://www.gov.il/he/Departments/news/darfur_permits_announcement

[41] בג"ץ 4630/17 אדם גוברה טאגאל ואח' נ' שר הפנים, החלטה מיום 29.10.2018.

[42] שם, 16.12.2018.

[43] שם. במסגרת הדיון שהתקיים ביום 18.3.19 הודיעה הפרקליטות כי שלושה מתוך חמישה חברי "הצוות המיוחד" שהוקם לבחינת בקשות מקלט של יוצאי דרפור ביחידת ה-RSD התפטרו, וכי בדיון בוועדה המייעצת (המתכנסת אחת לחודש) ידונו רק 10 בקשות מקלט, בעוד שישנם 3800 בקשות מקלט תלויות ועומדות.

[44] שם, 19.3.2019.

[45] שם, 9.7.2019.

[46] רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל – מהדורה מסכמת לשנת 2019, מרץ 2020. עמ' 9.

אנואר סולימאן – ממתין להכרעה במשך 14 שנים



אנואר הגיע לישראל בנובמבר 2008 והוחזק חמישה חודשים בכלא סהרונים, על אף שהבהיר לממוני ביקורת הגבולות ולדייני בית הדין שהוא ניצול רצח העם בדארפור ומבקש מקלט בישראל. במאי 2009 הוא פנה למשרד הפנים על מנת להגיש בקשת מקלט, ואולם משרד הפנים סירב לקבל את בקשתו, בתואנה שממילא אזרחי סודאן ואריתריאה חוסים תחת הגנה זמנית, ולכן אינו יכול ואינו צריך להגיש בקשה. בנובמבר 2013, אחרי שהשתנתה מדיניות משרד הפנים ולראשונה התאפשר לאזרחי סודאן ואריתריאה להגיש בקשות למקלט מדיני, אנואר הגיש את בקשתו למקלט. באוגוסט 2014, בעת ששהה במתקן חולות, אנואר עבר ראיון מקלט, וחרף התחייבותה של רשות האוכלוסין לתעדף את בחינת בקשותיהם של המוחזקים בחולות - בעת כתיבת שורות אלו, למעלה מחמש שנים לאחר שחרורו מהמתקן - בקשתו עדיין תלויה ועומדת. עתירה שהגישו בשמו נציגי המוקד לפליטים ולמהגרים לבג"ץ ממתינה להכרעה. לאורך כל שנות שהותו בישראל, אנואר נדרש להתייצב לעתים קרובות בלשכת הרשות כדי לחדש את אשרתו (במשך שנים ארוכות ההתייצבות הייתה מדי חודשיים, לאחר מכן מדי חצי שנה והחל משנת 2019, אחת לשנה). מעמד ההתייצבות בלשכה כרוך בעמידה במשך שעות ארוכות ולעתים גם ימים ארוכים בתור, השגת מסמכים שלא תמיד ניתנים להשגה , ולעיתים גם השפלות והתעמרות. כך למשל, כשהתייצב ב-25 באפריל 2018 בלשכה בבני ברק, נאמר לאנואר על ידי ממונה ביקורת הגבולות כי חוזה השכירות שהציג בפניו "לא טוב" והוא נדרש להגיע בשנית, עם חוזה חדש. הממונה סירב לענות על שאלתו של אנואר שביקש לדעת מה לא טוב בחוזה. בסופו של דבר נאות הממונה לתת לאנואר אשרה לחודש אחד בלבד. בתום אותו החודש נאלץ אנואר להתייצב בלשכה עם אותו החוזה, מאחר והמשיך להתגורר באותה הדירה, בתקווה שהפעם יקבל אשרה לחצי שנה כפי שהיה זכאי.

שימוש במערכת המקלט להונאה וסחר בבני אדם

לעיכוב בבחינת בקשות המקלט הייתה השלכה הרת גורל על כלל מערכת המקלט: על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בין השנים 2016 ל-2019 הוגשו 16,989 בקשות למקלט על ידי אזרחי אוקראינה; 5,440 בקשות למקלט על ידי אזרחי גיאורגיה; ו-8,279 בקשות למקלט על ידי אזרחי רוסיה.[47] הסברה הרווחת, הן בקרב ארגוני זכויות האדם והן בקרב אנשי רשות ההגירה, היא שרוב מבקשי המקלט ממדינות אלו לא הגיעו לישראל משום שנרדפו במדינותיהם. הם הגיעו לישראל ממניעים כלכליים, בעקבות מודעות של "מאכערים" ישראלים שהבטיחו להם פרנסה קלה בישראל תוך הסתמכות על מערכת המקלט הכושלת שתשתהה במשך שנים עד שתדחה את בקשות המקלט

[47] שם.

שלהם ותקנה להם במהלך תקופה זו אשרות שתאפשרנה את העסקתם בישראל מבלי להסתכן בקנסות או מעצר. כך, בתגובה לג'רוסלם פוסט, הסבירה דוברת רשות האוכלוסין, סבין חדד, כי ההליך המקוצר שהונהג לבחינת בקשות מקלט של אזרחי אוקראינה וגיאורגיה נועד כדי לדחות בקשות אלו במהירות האפשרית, מאחר ומדובר בבקשות חסרות בסיס.[48] נציגי המוקד לפליטים ולמהגרים פנו למשטרת ישראל בעניין עוד בשנת 2016 ושלחו למקבלי ההחלטות דו"ח מפורט בעניין זה,[49] אך התופעה נמשכת גם כיום. נציין כי בשנת 2018 התריעה הרשות על עליה חדה בבקשות שהגישו אזרחי רוסיה למקלט. ראש מנהל אכיפה וזרים, יוסי אדלשטיין, אמר לעיתון הארץ: "אם נראה שזה הולך ומחמיר, אנחנו נבחן להחיל נוהל הליך מקוצר כמו שעשינו אצל האוקראינים והגיאורגים. אנחנו עדיין לא שם".[50]

על מנת להילחם בתופעה של ניצול לרעה של הסחבת במערכת המקלט לצורך העסקה שלא כדין וסחר בבני אדם, עדכנה הרשות באוקטובר 2019 את נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל. לפי הנוהל החדש, מהרגע שאדם הגיש בקשת מקלט נאסר עליו לעבוד בישראל למשך שישה חודשים, ורק אם בתום שישה חודשים בקשתו למקלט עדיין פתוחה, "לא תינקטנה עוד פעולות אכיפה בגין העסקתו".[51] זאת בניגוד לנוהל הקודם, אשר איפשר העסקתו של אדם מיד לאחר שהגיש בקשה למקלט. עם זאת, נראה כי שינוי המדיניות לא הוביל לתוצאה מספקת מבחינת רשות האוכלוסין, ובפברואר 2020 בראיון לתוכנית "יהיה בסדר" בגלי צה"ל, טען מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה פרופ' שלמה מור יוסף, בתגובה לשאלתו של מבקש מקלט מאריתריאה על השנים הארוכות בהן הוא ממתין להכרעה בבקשתו, כי העומס הרב עדיין מקשה על בחינת הבקשות. מור יוסף מחה על המצב במילים: "מערכת המקלט הפכה לסידור עבודה" עבור אזרחי אוקראינה, סרי לנקה ומדינות אחרות. [52]

קצב בחינת בקשות מקלט ברחבי העולם

בניגוד לישראל, בה פעילותה של היחידה לטיפול בבקשות מקלט מעוגנת בנהלים פנימיים של רשות האוכלוסין וההגירה בלבד, במדינות רבות בעולם משך הזמן שבו מטופלות בקשות המקלט מוגבל על פי חוק. כך למשל, דירקטיבה של האיחוד האירופי קובעת כי יש להכריע בבקשות למקלט מדיני תוך שישה חודשים, עם אפשרות להארכה של תשעה חודשים נוספים במקרים מורכבים במיוחד, ובכל מקרה זמן הבחינה לא יעלה על 21 חודשים בסך הכל. במדינות צרפת[53], בלגיה[54] ופינלנד[55] הוראה זאת מנוסחת בחוק. באיטליה, יש לערוך את ראיון המקלט

[48] Yona Jermy Bob, African migrants to Israel: Detain, deport or ignore their existence? July 19th, 2019 https://www.jpost.com/magazine/stranded-in-limbo-595939

[49] המוקד לפליטים ולמהגרים, בדלת האחורית – מגמות חדשות של סחר בבני אדם תוך ניצול מערכת המקלט בישראל, ספטמבר 2017.

[50] לי ירון, מאות אזרחי רוסיה הגישו בקשות מקלט בישראל בשנים האחרונות, הארץ, 21 באוגוסט, 2018.

[51] נוהל הטיפול במבקשי מקלט, עודכן: 10.10.2019 https://www.gov.il/BlobFolder/policy/handling_political_asylum_seekers_in_israel/he/5.2.0012.pdf

[52] "יהיה בסדר", גלי צה"ל, 4 בפברואר 2020.

[53] Article R. 723-2 of CESEDA refers to the paragraphs 3 and 4 of Article 31 Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.

[54] Article 57/6, Law of 15 December 1980 regarding the entry, residence, settlement and removal of aliens.

[55] Section 98a of the Aliens Act (301/2004, as amended).

תוך 30 ימים מיום הגשת הבקשה, ועל הרשויות להכריע בבקשה במהלך שלושת ימי העבודה הבאים.[56] במקרים בהם נדרשת בחינה נוספת, תינתן הארכה של עד 18 חודשים. [57]

גם במדינות רבות שאינן חברות באיחוד האירופי נהוג לקצוב את משך הזמן שבו על המדינה להכריע בבקשות למקלט מדיני. כך למשל בשוויץ, הוחלט כי החל מה-1 במארס 2019 יש לטפל בבקשות למקלט תוך 140 ימים (מלבד במקרים שבהם נדרש תחקיר נרחב יותר).[58] בארצות הברית, חוק ההגירה והאזרחות (The Immigration and Nationality Act) קובע שיש להכריע בבקשות למקלט מדיני תוך שישה חודשים ממועד הגשת הבקשה, וזאת כל עוד לא מדובר במקרים בהן יש נסיבות יוצאות דופן.[59] בקנדה, נכון לינואר 2020 זמן ההמתנה המקסימאלי הצפוי להכרעה בבקשה למקלט מדיני הוא 22 חודשים.[60] בכל המדינות, המועדים לטיפול בבקשות קבועים בחוקים או תקנות והם ידועים מראש, שקופים ונהירים לכל אותם אנשים שעל חייהם הם משפיעים. בנוסף, בחלק מן המדינות זכאים מבקשי המקלט בזמן ההמתנה לטיפול רפואי ונפשי הכרחי, בפרט לקורבנות עינויים ואנשים פגיעים נוספים, ולסיוע כלכלי או סוציאלי לאלו שאין ביכולתם לתמוך בעצמם. כך, למשל, הדירקטיבה האירופית מחייבת את מדינות האיחוד להעניק למבקשי מקלט תנאים מינימליים הכוללים בין היתר טיפול רפואי ונפשי חיוני ותמיכה סוציאלית שתאפשר סטנדרט חיים ראוי.[61]

מכאן שהאופן בו מתנהלת מערכת המקלט הישראלית הוא חריג ביותר ואינו עומד בסטנדרטים הקיימים גם במדינות מערביות שמנהלות מדיניות הגירה "קשוחה" (דוגמת איטליה, שוויץ או ארצות הברית). היעדר החקיקה בעניין, והעובדה שגם בנהלים הפנימיים של הרשות אין כל התייחסות למשך הזמן בו מוטלת החובה על הרשות לקבל החלטה בתיקי המקלט - יוצרים מצב בו אין למבקשי מקלט כל אפשרות לדרוש שבקשותיהם יטופלו וכל שנותר להם הוא להמשיך ולהמתין לנצח. גם אלו ממבקשי המקלט אשר מאסו בהמתנה הממושכת, שכרו שירותיהם של עורכי דין והגישו הליכים משפטיים במטרה לאלץ את המדינה לקבל הכרעה בבקשותיהם, טרם זכו לסעד שביקשו.

החיים בישראל עם בקשת מקלט פתוחה

מבקשי מקלט שטרם נדונו בקשותיהם, שוהים בישראל כדין כשלרובם המכריע מונפקות אשרות מסוג 2א5 - אשרות שחרור ממעצר בתנאים מגבילים - המאפשרות להם לעבוד ללא היתר העסקה, אך מבלי להסתכן במעצר או קנס למעסיק, וזאת בהתאם להתחייבות רשויות המדינה לבג"ץ לפיה לא יאכפו את האיסור להעסיקם.[62] אשרות 2א5 מגבילות את המחזיקים בהן בשלל תחומים, הגבלות ההופכות לחמורות יותר ויותר בחלוף השנים: בעלי אשרות

[56] Article 4 Legislative Decree no. 25/2008, as amended by LD 220/2017.
[57] Article 27 Legislative Decree no. 25/2008.
[58] Website of the State Secretariat for Migration, 'La procédure d'asile'.
[59] 8 U.S.C. § 1158(d)(5)(A)(iii).
[60] Immigration and Refugee Board of Canada Information Sheets, available at: https://irb-cisr.gc.ca/en/information-sheets/Pages/refugee-protection.aspx
[61] ראו את ה- DIRECTIVE 2013/33/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT מיום 26.6.2013. כן ראו למשל את ה Federal-Act on Asylum בשוויץ הקובע זכות לדיור, לביטוח בריאות בסיסי,ולזכויות סוציאליות וסיוע חירום לאלו שאין ביכולתם להתקיים בעצמם .
[62] בג"ץ 6312/10 קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל. החלטה מיום 16.01.2011.

2א5 אינם מבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי ומעסיקיהם נדרשים לבטחם בביטוח פרטי שהוא יקר באופן משמעותי וכן מעניק כיסוי ביטוחי מצומצם ביותר; מי שאינו מועסק, לפעמים דווקא משום מצבו הבריאותי הרעוע, אינו מבוטח כלל בביטוח חיים ומטופל בבית חולים רק אם נמצא במצב מסכן חיים. כשמבקשי מקלט מפוטרים ממקום עבודתם, הם אינם זכאים לדמי אבטלה; הם גם אינם זכאים לימי מחלה בתשלום ולכל הזכויות הסוציאליות הנוספות להן זכאים תושבי מדינת ישראל;[63] הם מנועים מהוצאת רישיון נהיגה, פתיחת עסק, ואף הוצאת כרטיס רב קו אישי המאפשר הנחות "חופשי – חודשי" או הנחת תלמיד לקטינים; המחזיקים באשרות אלו לא זכאים לנקודות זיכוי במס הכנסה, ואילו המדינה ממסה אותם בשלל היטלים ופקדונות - החל מחוק הפיקדון שגזל 20% ממשכורות הנטו של "מסתננים" עד שבוטל חלקית באפריל 2020,[64] ועד היטל עובדים זרים בגובה 20% נוספים המוטל על מעסיקיהם והופך את העסקתם הרבה פחות כדאית.[65]

נשים החיות בישראל עם בקשת מקלט פתוחה מצויות במצב קשה יותר באופן משמעותי מגברים. על פי נתוני רשות האוכלוסין, בשנת 2014 חיו בישראל למעלה מ-7000 מבקשות מקלט, מהן כ-6000 מאריתריאה. על פי נתונים שקיבלה עמותת א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל מרשות האוכלוסין וההגירה בנובמבר 2015, 3,340 מבקשות מקלט רשומות כאמהות, אך לא ידוע כמה מתוכן הן חד הוריות. הן אינן מוגדרות כהורה יחיד על פי חוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי מאחר שאינן תושבות ישראל, ולכן לרשויות אין שום מעקב או תיעוד לגביהן. הן מודרות מתמיכה ייעודית של ביטוח לאומי ושירותי הרווחה, ואינן זוכות להנחה במס הכנסה או להטבות כלכליות אחרות כפי שזוכות נשים ישראליות. המחקר "נטושות – מבקשות מקלט חד הוריות בישראל", שנערך בעמותת א.ס.ף, העלה ש 69% ממבקשות המקלט העידו שהן סובלות מבעיות רפואיות. 52% מהן עבדו במקום מסודר, אך מתוכן רק 13% החזיקו בביטוח בריאות כפי שמחייב החוק. 47% מהנשים העידו שעל אף שהן סובלות מבעייה רפואית שמפריעה לתפקודן היומיומי, הן אינן פונות לטיפול רפואי.[66] רובן המכריע של מבקשות המקלט עברו חוויות טראומטיות קשות על רקע מגדרי במדינות המוצא ובדרך המסוכנת לישראל. מניעת זכויות סוציאליות מאותן נשים מונעת בעדן טיפול באותן טראומות וכן בבעיות בריאות שנגרמו כתוצאה מן העינויים בדרך. מבקשות מקלט אף מופלות עוד יותר בהשוואה לנשים ישראליות, שכן הן אינן זכאיות לנקודות זכות במס הכנסה על רקע היותן נשים וגם לא זוכות בהנחה ממס כשהן מטופלות בילדים.

לעומת מבקשי ומבקשות המקלט שממתינים להכרעה בבקשותיהם, מי שהוכר כפליט או זכה למעמד מטעמים הומניטריים מחזיק באשרה מסוג א5, המהווה תושבות ארעית ובכך מוענקות לו זכויות דומות לאלו של אזרח ישראלי (למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת בבחירות הכלליות). אדם המוכר כפליט אף זכאי להביא לארץ כחוק את בני משפחתו אם אלו נותרו מאחור במנוסתו.[67] העיכוב המכוון של הרשות בבחינת בקשות מקלט מוצדקות מהווה שלילה של זכויות אלו ממי שלו בקשתו הייתה נבחנת כראוי - היה זוכה למעמד של פליט בישראל.

---

[63] להרחבה ראו הקטגוריה "זכויות סוציאליות" באתר א.ס.ף.
[64] לי ירון, בג"ץ הורה לבטל את 'חוק הפיקדון' שמחייב מבקשי מקלט להפריש 20% משכרם, הארץ, 23.4.2020.
[65] רינה רוזנברג קנדל, העליון: מעסיקי אריתראים וסודאנים יחוייבו בתשלום היטל, דה מרקר, 13.9.2017.
[66] דרורי אברהמי עדי, נטושות - מבקשות מקלט חד הוריות בישראל, עמותת א.ס.ף. מרץ 2016.
[67] נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני (5.2.0012), סעיפים 12-11.

סיכום והמלצות

רשות האוכלוסין וההגירה ממקמת שוב ושוב את הטיפול בבקשות המקלט של אזרחי אריתריאה, סודאן והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו בתחתית סדר העדיפויות. לעמדת הרשות, הטיפול בבקשות מקלט אלו אינו "דחוף" משום שממילא מונהגת ביחס לאזרחי מדינות אלו מדיניות אי הרחקה, ועל כן נכון לעת הזו לא ניתן לגרשם מישראל. סדר עדיפויות לקוי זה הובהר על ידי מנהל מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין למבקר המדינה עוד ב-2018:

> "מנהל מינהל אכיפה מסר למשרד מבקר המדינה בזמן ביצוע הביקורת כי עומס העבודה המוטל על היחידה למבקשי מקלט אינו מאפשר לה לטפל בכל הבקשות בתוך פרק זמן סביר, ולכן יש צורך לקבוע סדרי עדיפויות לגבי הטיפול בבקשות המקלט שמגישים זרים ממדינות שונות. מנהל מינהל אכיפה הוסיף כי החליט לתת עדיפות לטיפול בבקשות שהגישו אזרחים של גאורגיה ואוקראינה, מאחר שמדובר באזרחים שניתן להשיבם לארצות מוצאם; לעומת זאת, גם אם תידחה בקשתו של זר שאינו בן הרחקה, כמו נתין אריתריאה, הדבר לא יביא להרחקתו לעת הזו, וקרוב לוודאי שהוא ימשיך להתגורר בישראל".[68]

ואולם, תפיסה שטחית זו מתעלמת מן המחיר האנושי הכבד שנובע מסחבת זו, ומן התמריץ שהיא מהווה ליצירת תופעות חמורות של סחר בבני אדם וניצול שיטתי של מהגרים לעבודה בלתי מוסדרת, כפי שפורטו בדוח זה. בנוסף, קשה להשתחרר מהרושם שבקשות מקלט מוצקות שעובדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט מתקשים למצוא עילות לדחייתן, נותרות "להעלות אבק" על המדפים, בתקווה שמגישי הבקשות יצאו מישראל בכוחות עצמם ויפטרו את המדינה מבחינה אמיתית של בקשותיהם. כך נוצר מצב בו כשני שליש מאוכלוסיית מבקשי המקלט מאריתריאה וסודאן, וקרוב לכלל אוכלוסיית מבקשי המקלט מקונגו ממתינים במשך שנים, כשבקשותיהם למקלט תלויות ועומדות והכרעה בעניינן לא נראית באופק.

מטרתו של דוח זה היא לחשוף את הגורמים שהובילו למצב זה של מערכת המקלט הישראלית, ואת ההשלכות הסמויות מן העין שיש למדיניות הפסולה העומדת בבסיסו. אנו תקווה כי מקבלי ההחלטות ישכילו להבין את תוצאות סדר העדיפויות הלקוי שמנהל כיום את עבודת יחידת המקלט, ולהפכו על ראשו. יש לבחון את כלל הבקשות של אזרחי אריתריאה, סודן והרפובליקה של קונגו לאלתר, להכריע בהן, ולשים קץ לעמימות המכוונת בעניין זה. **עד לקבלת ההחלטה, יש להעניק למבקשי המקלט שטרם הוכרעה בקשתם מעמד שיקנה להם את האפשרות לפרנס את עצמם וכן זכויות סוציאליות, וזאת על מנת לצמצם ולו במידת-מה את העוול שנגרם להם על ידי כשלי מערכת המקלט הישראלית.**

[68] דו"ח מבקר המדינה, הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל 1419, 8.5.2018, ע' 1443.