

8 מאי 2018

מסמך עמדה: דו"ח מבקר המדינה - הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

דוח המבקר מעלה תמונה קשה בנוגע לתפקודה של מערכת המקלט בישראל: דחיית בקשות מקלט על הסף ומטעמים טכניים, מניעת האפשרות להגשת הבקשות (בין היתר על ידי התשת הפונים בתורים שאינם נגמרים ואינם מווסתים, מניעת מידע לגבי מדיניות המקלט והשינויים בה, ועיכוב של שנים ארוכות במתן מענה). בשל מחדלים אלה, כשליש מאוכלוסיית מבקשי המקלט החיה בישראל טרם הצליחה להגיש בקשת מקלט.

שורת המחדלים המתוארים בדו"ח המבקר מצביעים על מדיניות עוינת למבקשי המקלט בישראל שמטרתה להמאיס את החיים על מבקשי המקלט במטרה שיעזבו את המדינה, והכל מטעמים פוליטיים, לא ענייניים ולא מוסריים.

למבקשי המקלט בישראל אין לאן ללכת - אין כל דרך לגרש את אזרחי סודאן חזרה למדינתם בשל היעדר יחסים דיפלומטיים ומאחר שחירותם תהיה בסכנה אם ייוודע שהיו בישראל. כמו כן, אין אף מדינה דמוקרטית שמגרשת את אזרחי אריתריאה חזרה למולדתם שכן המשטר רואה בהם בוגדים אפילו רק בשל העובדה שיצאו את המדינה ללא אישור. עתה, משהתברר שאין כל מדינה "שלישית" שמוכנה לקבל בכפייה את הפליטים שהגיעו לישראל, מן הראוי שהרשויות יפנימו את ביקורת דו"ח המבקר ויפעלו על פיה.

דו"ח מבקר המדינה מציין שורת ליקויים בטיפול הרשויות במבקשי מקלט בישראל:

1. **משך הטיפול בבקשות המקלט:** שמונה וחצי חודשים בממוצע. עם זאת, ישנן בקשות רבות שממתינות למעלה משמונה שנים להחלטה.
2. **עיכוב בטיפול בבקשות המקלט:** עד שנת 2013 לא טיפלה הרשות בבקשות המקלט כלל. בשנת 2016, שנה לאחר המועד בו הבטיחה המדינה לבג"ץ לסיים את הטיפול בבקשות מקלט של אזרחי אריתריאה וסודאן, הסתיים הטיפול רק ב-28% מהבקשות. "בפברואר 2017 הודיעה המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) 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."¹
3. **תורים מתמשכים ותנאי המתנה קשים ביחידה להגשת בקשות מקלט:** הדו"ח מבקר את הרשות על כך שרק בלשכה אחת בארץ ניתן להגיש בקשות מקלט ומבקשי מקלט אינם זכאים לעשות שימוש במערכת לזימון תורים בלשכה זו, בניגוד לנהוג בלשכות אחרות של הרשות המיועדות לאזרחי המדינה. "לעתים מי שהמתין שעות רבות בתור ולא הצליח להיכנס ולהגיש בקשתו נאלץ להגיע ביום אחר ולהמתין שוב, בלי שתניתן לו עדיפות. במשרדים עצמם חדר ההמתנה, צפוף לעתים עד אפס מקום, ולכן אנשים נאלצים להמתין במסדרונות, לעתים ללא מקום ישיבה."²
4. **דחייה על הסף של בקשות מקלט בשל שיהוי בהגשתן:** בספטמבר 2015 החליטה הרשות לדחות על הסף בקשות מקלט של כל מי שהגיש בקשה שלא בשנה הראשונה להגעתו לארץ ודחתה 1,620 בקשות מקלט

¹ עמוד 1449 לדו"ח מבקר המדינה – משרד הפנים רשות האוכלוסין וההגירה – הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, 8 במאי 2018.

² שם, עמוד 1458.

מסיבה זו. רק בנובמבר 2016, בעקבות עתירת ארגון היא"ס, פסק בית הדין לעררים בתל אביב שהתנהלות הרשות אינה עומדת במבחן הסבירות והמידתיות. גם לאחר פסק הדין, פתחה הרשות רק 3% מהבקשות שסגרה שלא כדין, והיא ממשיכה להתנות פתיחה מחדש של הבקשות בפניה יזומה של מבקשי המקלט.³

5. **היעדר החלטות בבקשות מקלט של יוצאי חבל דארפור**: 1,600 בקשות מקלט של יוצאי דארפור עדיין תלויות ועומדות ורשות ההגירה טרם גיבשה מדיניותה בעניינם. מבקר המדינה קובע כי מתן מעמד הומניטארי לכמה מאות יוצאי דארפור אינו מהווה "מענה ראוי לקשיים החמורים שצינו בית המשפט והיועמ"ש".⁴

6. **אי הזמנת נציגי נציבות האו"ם לפליטים לדיוני הוועדה המייעצת לשר הפנים**: במרץ 2013 המליץ משרד החוץ למנוע באופן זמני את נוכחות נציגי נציבות הפליטים של האו"ם בדיוני הוועדה המייעצת "מאחר שהיא הגישה בקשה להציג את עמדתה כידיד בית משפט בעתירה שעסקה במניעת הסתגנות".⁵ מאז, נמנעת השתתפות הנציבות בדיונים, חרף בקשותיה.

7. **כשלים בניהול כוח אדם ביחידת הפליטים**: עומס רב, תנאי עבודה ושכר ירודים שגורמים לעזיבה מהירה של עובדים שהכשרתם דורשת זמן ממושך.

המבקר מסכם:

"משרד המבקר העלה ליקויים רבים ומשמעותיים בכל הנוגע לטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות מקלט, לרבות פיגורים ניכרים בטיפול בבקשות. טיפול כושל בבקשות של זרים שאינם בני הרחקה, ליקוי הכולט בחומרתו בכל הנוגע לבקשות שהגישו יוצאי חבל דארפור שבסודאן. וכן מתן שירות לקוי למבקשי המקלט. בפיגור בטיפול בבקשות יש פגיעה חמורה בזכותם של מבקשי המקלט לקבלת החלטת המדינה אם להכיר בהם כפליטים, על הזכויות הנגזרות מכך, והפרת חובת ההגינות כלפי המבקשים... ממצאי הביקורת מחייבים את שר הפנים ואת רשות האוכלוסין לנקוט פעולות נחרצות, כמפורט בדו"ח הביקורת, לביסוס התשתית המקצועית הנדרשת לטיפול יעיל ותכליתי בבקשות למקלט מדיני, באופן שיבטיח שמירה על זכויות המבקשים".⁶

עמדת ארגוני זכויות האדם:

דו"ח המבקר מתעכב ארוכות על "הקשיים החמורים שצינו בית המשפט והיועמ"ש" בכל הנוגע לטיפול בבקשות המקלט של יוצאי חבל דארפור, ובנוגע ליוצאי אריתריאה הוא מציין את דבריה של המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) 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".⁷

יחס רשות ההגירה למבקשי מקלט מאריתריאה

אפילו בשוויץ, אשר את מדיניותה הקשה כלפי מבקשי מקלט מבקשות רשויות מדינות ישראל לחקות, אחוז ההכרה באריתריאים כפליטים על פי התנאים המחמירים של אמנת הפליטים של האו"ם עמד בשנת 2017 על

³ שם, עמ' 1447.

⁴ שם, עמ' 1423.

⁵ שם, עמ' 1451.

⁶ שם, עמ' 1465.

⁷ שם, עמ' 1449.

50.6%, ואילו שיעור ההגנה המשלימה (המגן על אלו שבקשותיהם נדחו מפני גירוש ומעניק להם זכויות סוציאליות ואפשרות לעבוד ולנהל עסק) עמד על 8.77.7%⁸. בישראל, רק עשרה אזרחי אריתריאה הוכרו כפליטים, נתון שלגביו כבר העיר בית המשפט העליון כי "סוף הדבר מעיד על תחילתו"⁹.

דחיית בקשות מקלט בטענה כי עריקות אינה מהווה עילה למקלט - החל מחודש מאי 2013 ועד לאחרונה, נהגה רשות ההגירה לדחות בזו אחר זו בקשות מקלט של יוצאי אריתריאה, בהתבסס על חוות דעת שנויה במחלוקת, לפיה עריקה כשלעצמה אינה מהווה עילה למקלט מדיני. בית הדין לעררים דחה עמדה זו פעמיים, לאחרונה ביום 15 בפברואר 2018¹⁰ בניגוד לחובת ההגינות המצופה מרשות מנהלית, לכל אורך ההתדיינות המשפטית ועד לעת הזאת, מוסיפה הרשות לדחות עוד ועוד בקשות מקלט בהתבסס על חוות דעת זו.

דוחות בינלאומיים קובעים כי אין לגרש לאריתריאה - דוחות בינלאומיים רבים, כולל הדו"ח האחרון של ועדת זכויות האדם של האו"ם, מבהירים שגם בשנים האחרונות המשטר האריתראי ממשיך להפר זכויות אדם בהיקף העולה לכדי פשעים נגד האנושות. המלצת דווחית האו"ם למדינות החברות היא להעניק למבקשי מקלט אריתריאים מעמד פליט בהתאם לאמנה¹¹. גם הדו"ח החדש והחריף של משרד המדינה האמריקאי¹² מבהיר מדוע אין לגרש את מבקשי המקלט חזרה לאריתריאה בשל הסכנות הצפויות להם שם מהמשטר. תומכי הגירוש ממשיכים בהפצת המידע הכוזב לפיו ניתן לגרש אריתריאים חזרה למולדתם, כאשר בפועל ישנה הסכמה של הקהילה הבינלאומית כי מדובר בהפרה של עקרון "אי החזרה" ואין אף מדינה דמוקרטית שעושה זאת.

יחס רשות ההגירה למבקשי המקלט מסודאן

מחדלה של הרשות מלגבש מדיניות מסודרת בעניינם של מבקשי מקלט ניצולי רצח העם בדרפור, הרי הנובה והנילוס הכחול גורם נזק קשה הן לזכויותיהם של חברי קבוצה זו, הן לעיקרון שלטון החוק ולמשאבי הציבור. אנשים שהיו זכאים להכרה ומעמד כפליטים, שרדו שנים במאבק לקבל החלטה בבקשותיהם, ונכלאו לחודשים ארוכים ללא תכלית.

בשנת 2008 העניקה המדינה מעמד של תושב ארעי ל-500 מבקשי מקלט מחבל דארפור ללא בדיקת בקשות המקלט שלהם, ואילו במהלך השנה האחרונה החליטה על מתן מעמד מטעמים הומניטאריים לכ-500 נוספים שענו על קריטריונים שרירותיים של גיל ומועד כניסה לארץ, ללא קשר לבחינת זכאותם למעמד פליט.

על המדינה למלא את חובותיה החוקיות והמוסריות ולפעול לאלתר:

1. לאפשר גישה למנגנון המקלט לכ-10,000 מבקשי מקלט מאריתריאה וסודאן שטרם הצליחו להגיש את

⁸ לנתונים (בצרפתית) מאת רשויות שוויץ:

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2017/stat-jahr-2017-kommentar-f.pdf>;

ראו גם דו"ח מדינתי של ארגון EIDA: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_ch_2017update.pdf

⁹ בג"ץ 8665/14 דסטה ואח' נ' הכנסת ואח' מיום 11 באוגוסט 2015.

¹⁰ המדינה ערערה פעם נוספת ב-9 באפריל 2018 ודיון נקבע ל-8 ביולי 2018.

¹¹ לדו"ח האחרון של וועדת החקירה לענייני אריתריאה מיום 7 ביוני 2017: <https://reliefweb.int/report/eritrea/report-special>.

rapporteur-situation-human-rights-eritrea-advance-unedited-version.

¹² דו"ח זכויות האדם השנתי של משרד המדינה האמריקאי מיום 20 באפריל 2018: מתוך "Country reports on human rights"

<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2017/af/276997.htm>: practices: Eritrea"

בקשותיהם.

2. יש להעניק למבקשי המקלט מאריתריאה וסודאן הגנה קבוצתית ראויה, הכוללת אפשרויות תעסוקה, חינוך, בריאות ורווחה, ואשר תסייע גם לשילובם ברחבי הארץ.
 3. יש לקבוע סטנדרט ראוי לבחינה מהותית של בקשות המקלט, לרבות פרסום יזום ודיון ציבורי בחוות דעתה של הרשות הנוגעות למדינות המוצא ולנסיבות של מבקשי מקלט, ושיתוף נציבות האו"ם לפליטים.
 4. יש לבחון את מעמדם של כלל יוצאי סודאן.
 5. יש לבחון מחדש את כל בקשות המקלט של יוצאי אריתריאה שנדחו אוטומטית משום שלא הגישו בקשותיהם בשנה בה נכנסו לישראל וכן על בסיס חוות דעתה השנויה במחלוקת משפטית של הרשות, אשר נפסלה פעמיים על ידי בית הדין לעררים.
 6. על ישראל להימנע מכליאתם או גירושם של מבקשי מקלט יוצאי אריתריאה וסודאן עד שתסתיים בדיקת בקשות המקלט שלהם על פי הסטנדרטים המקובלים.
 7. על רשות האוכלוסין וההגירה לחזור ולתת שירות לכל מבקשי המקלט בכל לשכות רשות ההגירה הפזורות ברחבי הארץ.
 8. יש לשפר את תנאי העסקתם של עובדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט, לרבות תקנון, תקצוב ותגמול הוגנים, וכן העמדת הדרכה וחניכה הולמות לעובדי היחידה, כדי להבטיח תחרותיות בגיוס המועמדים, שמירה על זכויותיהם כעובדי מדינה ואיכות תוצרי עבודתם.
- אנו תקווה שדו"ח מבקר המדינה לא ייפול על אוזניים ערלות, שהרשויות ישעו להמלצותיו ויפעלו להסדרת מעמדם של מבקשי המקלט בישראל תוך שילובם בחברה הישראלית ובאופן שיקל על העומס בשכונות דרום תל אביב.

נתונים שנמסרו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה¹³:

בישראל חיים היום 26,081 אריתריאים ו-7,481 סודאנים (סה"כ 33,562, וכן כ-6,000 ילדיהם). מאז סוף שנת 2016 לא נכנס אף מבקש מקלט דרך הגדר עם מצרים.

עד סוף שנת 2017: 15,205 אזרחי אריתריאה וסודאן הצליחו להגיש בקשות מקלט. 6,514 בקשות נסגרו או נדחו. 8,588 בקשות עדיין פתוחות. 10 אריתריאים בלבד וסודאני אחד זכו עד כה למעמד פליט על פי האמנה.

¹³ נתוני זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, אפריל 2018, מהדורה מס' 2018/1:

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/%D7%A8%D7%91%D7%A2%D7%95%D7%9F%201.pdf

וכן במסגרת תשובת המדינה מיום 12 בדצמבר 2017 לבג"ץ 2293/17 אסתר צגיי גרסגהר ואח' נ' הכנסת ואח'.