

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר



הנה ערלה אזנם

הליכי מקלט בישראל

אוקטובר 2018

הנה ערלה אזנם

הליכי מקלט בישראל

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ד



כתיבה: עו"ד יונתן ברמן
עריכה: עו"ד טל שטיינר, ענת גוטמן
עיצוב גרפי: ענת גוטמן
עיצוב הסדרה: ענת וקנין אפלבאום
תצלום הכריכה: אקטיבסטילס

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.

רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב - יפו, 6515417
דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il
טלפון: 03-5602530
אתר: hotline.org.il

תוכן עניינים

1	מבוא
2	פליטים ומבקשי מקלט
4	הליך המקלט בישראל
7	נתונים מספריים
12	גישה למערכת המקלט
16	ממצאים עובדתיים והערכת אמינות
23	פרשנות מצמצמת ושגויה להוראות האמנה בדבר מעמדם של פליטים
27	תרגום
31	אזרחי אריתריאה וסודן
41	סיכום והמלצות

1. מבוא

דו"ח זה הוא, במידה מסוימת, "דו"ח המשך" לדו"ח שפורסם בשנת 2012 המוקד לפליטים ולמהגרים (בשמו אז, "מוקד סיוע לעובדים זרים")¹. הדו"ח שפורסם בשנת 2012 נועד לבחון את מערכת המקלט הצעירה של ישראל, זמן קצר לאחר שמדינת ישראל הפסיקה להישען על בדיקות שקיימה נציבות האו"ם לפליטים ביחס לעמידתם של מבקשי מקלט בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים. הדו"ח משנת 2012 מצא כשלים רבים בהתנהלות מערכת המקלט, ועמד על השיעור האפסי של פליטים שהוכרו על ידי מדינת ישראל בהשוואה לשיעורי ההכרה במדינות אחרות.

בסיכום הדו"ח משנת 2012 הגענו למסקנה, לפיה הבעיות הקשות של מערכת המקלט הישראלית הן, במידה לא מבוטלת, תוצאה של תפיסות התשתית העומדות בבסיס המערכת. כפי שצוין שם, מה שעמד ביסוד הקמתה של מערכת המקלט הוא התפיסה לפיה כל מבקשי המקלט בישראל הם "מסתנני עבודה" או "מהגרי עבודה" שמבקשים לנצל את מערכת המקלט, וכי מטרתה המרכזית של מערכת המקלט אינה זיהוי הפליטים על מנת להבטיח את זכויותיהם, אלא זיהוי מי שאינם פליטים במטרה לגרשם בהקדם האפשרי. לפיכך, סברנו שתיקון הפגמים במערכת המקלט יחייב שידוד מערכות ושינוי יסודי בתפיסות היסוד ובפרקטיקות הרווחות במערכת.

שינוי כזה לא אירע בתקופה שחלפה מאז פרסום הדו"ח.

¹ מוקד סיוע לעובדים זרים, עד שיאטם ליבנו: הליכי מקלט בישראל, מרץ 2012 (להלן: עד שייאטם ליבנו), https://hotline.org.il/wp-content/uploads/heb_booklet.pdf

2. פליטים ומבקשי מקלט

בטרם נתייחס אל מערכת המקלט הישראלית, נעמוד, בקיצור נמרץ, על הרקע הנדרש כדי להבין את תכליותיה של הקמת מערכת מקלט.

"פליט", בהתאם לתרגום הרשמי של מדינת ישראל לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 (שנחתמה ואושרה על ידי מדינת ישראל), הוא אדם "הנמצא מחוץ למדינת אזרחותו בגלל פחד מבוסס להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת, ואיננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור" או מי שנמצא "מחוץ לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע, והוא חסר אזרחות, ואינו יכול לחזור לאותה ארץ או שאינו רוצה בכך בשל הפחד האמור".²

במסגרת דו"ח זה לא נוכל לעמוד על כל מורכבויות ההגדרה האמורה ועל ההבחנות הרבות הנגזרות ממנה. אולם בקצרה, הגדרה זו היא צופה פני עתיד, והבירור שהיא דורשת הוא של השאלה האם לאדם שבקשתו נשקלת עשויה להישקף סכנה של מוות, שלילת חירות או פגיעה משמעותית בזכויות אדם בסיסיות בשל אחת מחמש עילות הרדיפה שבהגדרה זו (גזע, דת, לאום,³ שייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית⁴). האמנה הגבילה, במועד ניסוחה, את הגדרת הפליט למי שקיים חשש מבוסס לרדיפתו בשל מאורעות שאירעו לפני שנת 1951, ואף אפשרה למדינות המצטרפות לאמנה לבחור להחיל אותה רק על מי שמתקיים אצלו חשש מבוסס להיות נרדף בשל מאורעות שאירעו באירופה. אולם הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967, שגם אליו מדינת ישראל הצטרפה, ביטל מגבלות אלה.⁵

² סעיף A.1(2) לאמנה בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 3, 5 (נפתחה לחתימה ב־1951). ההגדרה שהובאה בגוף הטקסט היא זו המופיעה בתרגום לעברית המופיע בקובץ כתבי האמנה בעברית. התרגום לעברית כולל כמה מיונים וניסוחים לא מדויקים, והטקסט המחייב את המדינות החתומות על האמנה, לרבות ישראל, הוא לשון האמנה בשפות האנגלית והצרפתית.

³ בתרגום האמנה שצוטט לעיל, המילה Nationality בנוסח האנגלי, מופיעה כ"אזרחות". יחד עם זאת, התרגום הנכון למילה זו בהקשר שבו היא מופיעה באמנה הוא "לאום". ראו: GUY S. GOODWIN-GIL & JANE MCADAM, (THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW, 3rd ed., 72-73 (2007).

⁴ גם תרגומם של מונחי האמנה "particular social group" ו"political opinion" כ"קיבוץ חברתי מסוים" ו"השקפה מדינית" אינו מדויק, ואנו נעשה שימוש במונחים "קבוצה חברתית מסוימת" ו"דעה פוליטית".

⁵ פרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 21, 23 (נפתח לחתימה ב־1967).

האמנה מקנה לפליטים שורה של זכויות, שהחשובה בהן הזכות שלא להיות מגורשים למדינה שבה תישקף להם סכנת רדיפה. העיקרון האוסר על גירוש כזה מכונה עקרון ה-*non-refoulement*, והוא מעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים. מעבר לכך, עקרון ה-*non-refoulement* חל מכוח המשפט הבינלאומי המינהגי גם על מי שאינו עומד בתנאי הגדרת המונח "פליט" ונשקפת סכנה לחייו או לחירותו,⁶ והוא חל במצבים מסוימים על מי שאינו עומד בתנאי ההגדרה מכוח האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות,⁷ ומכוח האמנה נגד עינויים.⁸ ההגנה המוקנית למי שזכאים שלא להיות מגורשים בהתאם לעקרון זה, אך אינם עומדים בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, מכונה "הגנה משלימה".

אף על פי שיש לא לאימצה בחקיקה כנימית את הוראות האמנה בדבר מעמדם של פליטים, קיימת הסכמה של רשויות המדינה כי על ישראל לנהוג בהתאם להוראותיה. הדברים באים לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט העליון, שעמד בסדרה של פסקי דין על כך שמדינת ישראל מכירה בחובותיה לנהוג לפי האמנה,⁹ ובנוהל משרד הפנים בעניין בחינת בקשות מקלט.¹⁰ החובה לנהוג לפי האמנה חלה גם מכוח העיקרון המכונה "חזקת ההתאמה", ולפיו יש לפרש את החוק הישראלי ולהפעיל את סמכויותיהן של הרשויות המינהליות באופן העולה בקנה אחד עם המחויבויות הבינלאומיות של מדינת ישראל, אלא אם קיימת חקיקה הסותרת במפורש התחייבויות אלה.¹¹

תכליתה של מערכת המקלט הוא לבחון את טענותיהם של מי שטוענים שהם פליטים ("מבקשי מקלט") ולקבוע אם הם עומדים בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, ומשכך זכאים לקבל מקלט מדיני בישראל, כלומר להמשיך ולשהות בגבולותיה, במעמד תושב ארעי, ולא להיות מגורשים חזרה למדינות מוצאם.¹²

6 ע"א 9656/08 **מדינת ישראל נ' סעדי**, פס' 27 (15.12.2011); כן ראו, Elihu Lauterpacht & Daniel Bethlehem, *The scope and content of the principle of non-refoulement*, in REFUGEE PROTECTION IN INTERNATIONAL LAW 109 (Feller, Türk & Nicholson eds, 2003).

7 האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966).

8 או בשמה המלא: האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים, כ"א 31, 249 (נפתחה לחתימה ב-1984).

9 בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת**, פס' 7 לפסק דינה של השופטת ארבל (16.9.2013).

10 נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני (נוהל מס' 5.2.0012).

11 ע"פ 131/67 קמיר נ' מדינת ישראל, פ"ד (2) 85 (1968); בג"ץ 4542/02 **עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סא (1) 346, פס' 37 (2006).

12 נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני, ה"ש 10, סעיפים 7, 11-12.

3. הליך המקלט בישראל

גלגוליה של מערכת המקלט בישראל תוארו בדו"ח המוקד לפליטים ולמהגרים משנת 2012. מטרתו של דו"ח זה אינה לחזור על האמור שם, ולכן נתייחס לדברים רק בקצרה.

עד שנת 2001 בקשות מקלט בישראל נבחנו על ידי נציבות האו"ם לפליטים לבדה. נציגות קטנה של נציבות האו"ם לפליטים ראינה את מבקשי המקלט, מטה הנציבות בז'נבה הכריע בבקשות, והכרעותיו הועברו לידי שר הפנים, שהחליט אם לאמץ. בשנת 2001 החלה לפעול מערכת "היברידית", שבה ההחלטה התקבלה בהליך שבו נטלו חלק הן הנציבות והן רשויות המדינה.

המערכת ה"היברידית" פעלה בהתאם לנוהל משנת 2001, שלא פורסם. בהתאם לנוהל זה נציבות האו"ם לפליטים היא שטיפלה בבקשות מקלט. בקשות מקלט הוגשו לנציבות, הנציבות קיימה רישום של מבקשי המקלט, קיימה עמם ראיונות, בחנה את התנאים במדינות מוצאם, והעבירה את המלצותיה לוועדה בין-משרדית, שבה חברים נציגי מספר משרדי ממשלה ישראליים, אשר החליטה אם לאמץ את המלצות הנציבות, כשהחלטה הסופית הייתה נתונה לשר הפנים (או למנכ"ל רשות האוכלוסין במקרה של המלצה לדחות בקשה במסלול "מקוצר")¹³.

בשנת 2008 החלה העברה הדרגתית של הליך בחינת בקשות המקלט מנציבות האו"ם לפליטים אל משרד הפנים. בשלב הראשון משרד הפנים הופקד רק על רישום מבקשי מקלט וקליטה של בקשותיהם. בהמשך, בחודש יולי 2009, עברו כל שלבי הטיפול בבקשות המקלט אל יחידת הטיפול במבקשי מקלט.

יחידת הטיפול במבקשי מקלט פעלה ללא נוהל כתוב עד חודש ינואר 2011, שבו פורסם ונכנס לתוקף נוהל הקובע את אופן הטיפול במבקשי מקלט.¹⁴ מאז פרסומו הנוהל עודכן מספר פעמים.¹⁵

בהתאם לנוהל, בקשות מקלט מוגשות במשרדי רשות האוכלוסין וההגירה שנקבעו לכך

¹³ לפירוט מקיף יותר של מבנה מערכת המקלט בתקופה זו ראו: עד שייאטם ליבנו (ה"ש 1), עמ' 9-10.

¹⁴ נוהל הטיפול במבקשי מקלט, ה"ש 10.

¹⁵ הנוסח הנוכחי של הנוהל (מהדורה שביעית) נכנס לתוקף ביום 18.1.2018, ובמועד פרסום דו"ח זה ניתן למוצא בקישור: <https://tinyurl.com/yb3764gs>.

(בפועל – ביחידת הטיפול במבקשי מקלט בדרום תל-אביב ובמתקנים בהם מוחזקים מבקשי מקלט במשמורת, כשבנתב"ג ובמעברי הגבול הנוספים אין כל אפשרות להגיש בקשת מקלט), ועם הגשתן נערך הליך של רישום וזיהוי. בשלב זה, אם "עלה חשד כי הנתין הזר אינו מי שהוא טוען להיות או שאינו נתין המדינה עליה הצהיר כמדינת אזרחותו", היחידה רשאית לדחות את בקשתו על הסף. אדם שבקשתו לא נדחתה על הסף באופן זה עובר ראיון בסיסי, שבסופו המראיין מחליט אם להעביר את מבקש המקלט להמשך טיפול ולעריכת ראיון מקיף או להליך של דחייה על הסף, במקרים בהם "הטענות והעובדות העומדות בבסיס הבקשה, גם אם יוכחו כולן, אינן מגבשות אף לא אחד מהיסודות הקבועים באמנת הפליטים". במקרים שבהם בקשותיהם של מבקשי מקלט נדחו על הסף, אין להם אפשרות להגיש בקשה לעיון מחדש בהחלטה, ונותרת בידיהם רק האפשרות לנקוט בהליכים משפטיים.¹⁶

מבקש מקלט שעבר את הראיון הבסיסי יעבור, לאחר מכן, ראיון מקיף. בסופו של הראיון, אם נמצא "כי המבקש אינו אמין, טענותיו חסרות בסיס או כי הפחד שהציג מבקש המקלט אינו מבוסס היטב, ומשכך הבקשה אינה מגלה בסיס עובדתי או משפטי מינימאלי לקבלת מקלט מדיני", ענייניו יועברו לקבלת החלטה ב"סדר דין מקוצר" על ידי יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים, שאת החלטתו אמור לאשר מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה.

בקשות שלא נדחו ב"סדר דין מקוצר" עוברות לדיון בוועדה מייעצת לענייני פליטים. מדובר בוועדה שבראשה שופט בדימוס או מי שכשיר להיות שופט בית המשפט המחוזי שאינו עובד מדינה, ונציגי משרד החוץ, משרד המשפטים ורשות האוכלוסין וההגירה. בפני הוועדה מונחת המלצת יחידת הטיפול במבקשי מקלט, ועל בסיסה היא מגבשת המלצה אם להכיר במבקש המקלט כפליט או לא. המלצה זו צריכה לקבל את אישור שר הפנים.

מבקשי מקלט, שבקשתם נדחתה ב"סדר דין מקוצר" או בהליך במליאת הוועדה המייעצת, יכולים לפנות בתוך שבועיים ממועד ההודעה על הדחייה בבקשה לעיון מחדש "אם חל שינוי בנסיבות הרלוונטיות להחלטה, לרבות גילוי מסמכים וממצאים חדשים".

ככלל, מבקש מקלט שאינו מצוי במשמורת מקבל רישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, עד לקבלת החלטה בבקשתו למקלט מדיני.¹⁷ מדובר ברישיון ישיבה שאינו

¹⁶ לפי סעיף 4.2(2) לנוהל יש להודיע למבקש מקלט, שבקשתו נדחתה על הסף, שהוא רשאי לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים, אולם למעשה הסמכות בעניין זה נתונה היום לבית הדין לעררים, הפועל מכוח חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

¹⁷ "רישיון זמני לישיבת ביקור למי שנמצא בישראל בלי רישיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה – עד ליציאתו מישראל או הרחקתו ממנה".

מקנה את הזכות לעבוד או כל זכות אחרת, אולם הוחלט שהאיסור על העסקת מבקשי מקלט המחזיקים ברישיון זה וממתינים להחלטה בבקשתם למקלט, לא ייאכף.¹⁸ יצוין כי בהתאם לתיקונים האחרונים לנוהל, מבקשי מקלט המגישים בקשת מקלט כשבידיהם אשרת תייר תקפה, אינם מקבלים רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) והאיסור על העסקתם נאכף. הוראה זו נוספה לנוהל נוכח הגידול המשמעותי במספרם של מבקשי המקלט מאוקראינה וגאורגיה, שהגישו בקשות מקלט לאחר שנכנסו לישראל באשרת תייר.

מבקש מקלט שהוכר כפליט יקבל, בהתאם לנוהל, רישיון ישיבה מסוג א/5 (מעמד תושב ארעי), אשר מקנה לו את הזכות לעבוד וכן זכויות לפי חוק ביטוח לאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי. המעמד מוענק לשנה אחת, כאשר בסיומה יחודש הרישיון ככל שאין שינוי מהותי בנסיבותיו של הפליט. פליט מוכר רשאי לבקש רישיון ישיבה בישראל גם עבור בן/בת זוגו וילדיו.¹⁹

¹⁸ בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (16.1.2011).

¹⁹ נוהל הטיפול במבקשי מקלט, ה"ש 10, סעיפים 11-12.

4. נתונים מספריים

לפני שנבחן את מאפייניה הנוספים של מערכת המקלט הישראלית, נקדיש מספר מילים לתוצאות המספריות של עבודתה של מערכת זו. הנתונים המספריים לבדם, כאשר משווים אותם לשיעורי ההכרה בפליטים במדינות "מערביות", מלמדים שדבר מה משובש במערכת המקלט בישראל.

במסגרת הליך המתנהל בבית המשפט העליון, משרד הפנים פירט בשלהי שנת 2017 את מספר מבקשי המקלט שהגישו בקשות למקלט בישראל משנת 2012, ובהמשך, בחודש יולי 2018, מסר עדכון של נתונים אלה עד לסוף חודש מאי 2018.²⁰ אלה הנתונים שנמסרו על ידי משרד הפנים:

2018 (*)	2017	2016	2015	2014	2013	2012	
988 (2,371)	7,731	3,668	736	27	1	7	גאורגיה
372 (893)	1,352	6,880	703	51	4	7	אוקראינה
5,261 (12,626)	1,748	1,991	3,586	1,204	1,070	124	אריתריאה
663 (1,591)	907	636	1,162	902	2,228	56	סודן
2,690 (6,456)	3,062	1,662	1,084	492	574	1,119	יתר המדינות
9,974 (23,938)	14,782	14,837	7,271	2,676	3,877	1,313	סה"כ

(*) בחישוב שנתי לפי הממוצע החודשי. יצוין, כי בהמשך למגמת הגידול במספרי הגשת בקשות מקלט בשנים 2016 ואילך, גדל מספר הפונים להגיש בקשת מקלט עוד יותר בשנת 2018, אגב פרסום נהל ההרחקה למדינות שלישיות, ורשות האוכלוסין וההגירה נערכה להגדלה משמעותית של מספר הבקשות הנקלטות כעולה מהנתונים [טקסט זה מופיע בטבלה שהגישה רשות האוכלוסין וההגירה והובא כאן כלשונו שם].

בדו"ח משנת 2012 עמדנו על כך ששיעור הפליטים שהוכרו במסגרת מערכת המקלט הישראלי הוא אפסי. צוין שם כי בשנת 2009 מדינת ישראל הכירה ב־2 פליטים מתוך 812 החלטות שהתקבלו בבקשות מקלט (0.24%). ובשנת 2010 הכירה ב־6 פליטים מתוך 3,366

²⁰ בג"ץ 2293/17 גרסגבר נ' הכנסת, הודעה מטעם המשיבים 4-2, פס' 2 (12.11.2017).

²¹ מכתבו של ראש מינהל אכיפה וזרים אל עו"ד אלעד כהנא מיום 15.7.2018.

החלטות שהתקבלו (0.17%).

מאז לא חל שינוי של ממש.

מנתונים שפורסמו על ידי מבקר המדינה עולה שבין השנים 2011 ו-2017 הוכרו בישראל 44 פליטים מתוך 6,658 החלטות שהתקבלו.²² בסך הכל, מאז שנת 2009, בה עבר הטיפול במבקשי מקלט במלואו לידי משרד הפנים, הוכרו 52 פליטים בלבד, מתוך 10,836 החלטות שהתקבלו, כלומר אחוז הכרה כולל של 0.48%.

שנה	מס' החלטות	מס' אנשים מוכרים כפליטים	שיעור ההכרה בפליטים
2009	812	2	0.24%
2010	3,366	6	0.17%
2011	352	8	2.27%
2012	956	6	0.63%
2013	1,255	10	0.8%
2014	1,062	13	1.22%
2015	1,330	2	0.15%
2016	967	4	0.41%
2017	736	1	0.13%
סה"כ	10,836	52	0.48%

על מנת להמחיש את משמעותם של נתונים אלה, נשווה את שיעורי ההכרה בישראל לשיעורי ההכרה בפליטים במדינות אחרות. הנתונים שיובאו להלן לקוחים מן הפרסום הסטטיסטי השנתי של נציבות האו"ם לפליטים אודות שיעורי ההכרה העולמיים בפליטים. הנתונים האחרונים פורסמו בחודש פברואר 2018, והם מתייחסים לשנת 2016. הנתונים שפורסמו מתייחסים הן למספר מבקשי המקלט שהוכרו כפליטים והן למספר האנשים שניתנה להם "הגנה משלימה".²³

היות שלא ניתן להביא במסגרת זו את כל המדינות שאליהן מתייחס הפרסום הסטטיסטי של נציבות האו"ם לפליטים, נביא כאן את הנתונים בנוגע למדינות החברות בארגון ה-OECD, שבו גם ישראל חברה.

²² מבקר המדינה, דו"ח שנתי 168, עמ' 1437.

²³ UNHCR, Statistical Yearbook 2016, 16th edition (February 2018), Table 9.

מדינה	מס' החלטות	מס' אנשים מוכרים כפליטים	שיעור ההכרה בפליטים	מס' אנשים שקיבלו הגנה משלימה*	שיעור מקבלי ההגנה המשלימה
אוסטרליה	19,998	6,567	32.84%	—	—
אוסטריה	41,178	22,307	54.17%	3,699	8.98%
בלגיה	30,808	12,494	40.55%	3,307	10.73%
קנדה	16,449	10,226	62.17%	—	—
צ'ילה	140	34	24.28%	—	—
צ'כיה	1,410	148	10.5%	302	21.42%
דנמרק	11,308	4,478	39.6%	2,881	25.48%
אסטוניה	208	80	38.46%	63	30.29%
פינלנד	28,208	4,586	17.21%	1,789	6.34%
צרפת	131,846	24,007	18.21%	12,617	9.57%
גרמניה	766,429	263,622	34.4%	179,588	23.43%
יוון	43,941	3,236	7.36%	5,303	12.07%
הונגריה	54,579	154	0.28%	271	0.5%
איסלנד	944	51	5.4%	39	4.13%
אירלנד	5,306	788	14.8%	—	—
איטליה	89,873	4,798	5.34%	30,606	33.72%
יפן	11,226	28	0.25%	97	0.86%
דר' קוריאה	6,577	57	0.87%	248	3.77%
לטביה	375	46	12.27%	89	23.73%
ליטא	354	181	51.13%	14	3.95%
לוקסמבורג	2,244	774	34.49%	29	1.29%
מקסיקו	7,484	3,282	43.85%	—	—
הולנד	36,800	19,597	53.25%	—	—
ניו זילנד	535	166	31.03%	—	—
נורבגיה	29,072	11,688	40.2%	459	1.58%
פולין	13,010	112	0.86%	165	1.27%
פורטוגל	1,156	104	9%	267	23.1%
סלובקיה	281	167	59.43%	12	42.7%

מדינה	מס' החלטות	מס' אנשים מוכרים כפליטים	שיעור ההכרה בפליטים	מס' אנשים שקיבלו הגנה משלימה*	שיעור מקבלי ההגנה המשלימה
ספרד	9,267	369	3.98%	6,500	70.14%
שווייץ	31,299	5,985	19.12%	6,850	21.89%
הממלכה המאוחדת	46,782	13,554	28.97%	1,534	3.28%
טורקיה	46,116	18,423	39.95%	—	—
ארה"ב	87,948	20,437	23.24%	—	—

* מספר האנשים שקיבלו הגנה משלימה נוסף על מספר האנשים שהוכרו כפליטים.

קל לראות שככל, שיעורי ההכרה בפליטים כמעט בכל מדינות ה-OECD גדולים באלפי אחוזים משיעורי ההכרה בישראל. שיעורי ההכרה בישראל דומים לאלה שבמדינות, שמערכות המקלט שלהן נחשבות למערכות מקלט פגומות, כמו הונגריה, פולין ויפן.

במקרים מסוימים, שבהם עומתו גורמים שונים ברשויות המדינה בישראל עם שיעורי ההכרה הנמוכים בפליטים, תשובתם הייתה כי נתוני ההכרה בישראל אינם כוללים את אזרחי אריתריאה וסודן, אשר אינם מגורשים, וכי את אלה יש להשוות לנתוני ההגנה המשלימה המוענקת במדינות אחרות. אלא שהשוואה זו אינה במקומה.

מדינת ישראל אינה מתייחסת אל אזרחי סודן ואריתריאה כפי שמתייחסות מדינות אחרות למי שזכאים להגנה משלימה. מדינות האיחוד האירופי, למשל, מחויבות להקנות למי שזכאים להגנה משלימה את רוב הזכויות המוענקות למי שהוכר כפליט לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, ומעמד זה מקנה להם, בין השאר, זכות להקנות מעמד גם לבני משפחותיהם, זכות לעבוד, זכות לחינוך, זכות לתמיכה סוציאלית וחופש תנועה.²⁴

לעומת זאת, בישראל, משרד הפנים הבהיר בהליכים משפטיים שונים שלשיטתו, מעמדם של אזרחי שתי מדינות אלה כלל אינו מעמד של מי שזכאים להגנה משלימה, אלא מעמד של מי שחוסים תחת "מדיניות איהרחהקה זמנית" בלבד.²⁵ כפי שנראה בהמשך, אזרחי סודן ואריתריאה אינם מקבלים רישיונות עבודה בישראל, וחל עליהם הסדר בעייתי של "אי אכיפה" של איסור ההעסקה. משרד הפנים ניסה לקדם תכניות שונות למעצרים הבלתי

²⁴ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

²⁵ ע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים (17.7.2012).

מוגבל בזמן ולגירושם למדינות שלישיות, אשר לא צלחו משום שהמדינות השלישיות סירבו, בסופו של דבר לקבלם. המדינה אף נוקטת פעולות שונות שמטרתן לפגוע בהם כלכלית, ובכלל זה גביית היטל בגין העסקתם וניכוי "פיקדון" משכרם להבטחת יציאתם מישראל. רשויות המדינה מתייחסות לאזרחי שתי מדינות אלה כאל אוכלוסייה בלתי רצויה, מתייגות אותם בכינוי "מסתננים" ומצהירות כי יש לעודד את יציאתם מישראל. ברור, אפוא, שלא ניתן ליצור הקבלה בין יחסה של ישראל אל אזרחי אריתריאה וסודן לבין היחס שמקבלים מי שזכאים להגנה משלימה במדינות אחרות, זאת גם אם ראוי היה שאזרחי סודן ואריתריאה בישראל יקבלו מעמד דומה.

ההבדל הקיצוני בין שיעורי ההכרה בפליטים ובמי שזכאים להגנה משלימה במדינות המתקראות "מערביות" לבין שיעורי ההכרה בישראל, הרואה בעצמה מדינה "מערבית", מעיד, בין השאר, על פגמיה של מערכת המקלט הישראלית. אמנם, ניתן לצפות לפערים מסוימים בשיעורי ההכרה בין מדינות שונות, בין השאר בשל האוכלוסיות השונות המגיעות לאותן מדינות ובשל הבדלים מסוימים במערכות הביורוקרטיות המטפלות במבקשי מקלט בכל מדינה. ואולם, פערים כה קיצוניים אינם יכולים להיות מוסברים כך.

בפסיקת בית המשפט העליון הישראלי נקבע שנתונים סטטיסטיים, שאינם מתיישבים עם ניסיון החיים, עשויים ליצור חזקה בדבר שיקול דעת פסול של רשויות מינהליות וכוונה להכשיל.²⁶ בשנת 2011 בית הדין האירופי לזכויות אדם העיר ששיעור ההכרה בפליטים ביוון, העומד על כאחוז אחד, הוא כל כך בלתי סביר, עד שיש בו כדי לעורר חשד של ממש לעניין הוגנות מערכת המקלט ביוון.²⁷ מאז, כפי שניתן לראות בטבלה שהבאנו למעלה, שיעור ההכרה בפליטים ביוון גדל באופן משמעותי. בישראל, לעומת זאת, שיעורי ההכרה בפליטים נותר מזערי. בהתייחסו לנתונים אלה, העיר השופט (כתוארו אז) מלצר בפסק דינו בבג"ץ 8665/14 טשומה נגה דסטה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 11.08.2015) כי הם מגלים "אוזלת יד מדהימה, אם לא רשלנות מכוונת, בהתייחסות לבקשות ההכרה האמורות", והשופט (כתוארו אז) חיות קבעה באותו עניין כי "יש בהשוואה זו היא כשלעצמה כדי לעורר סימני שאלה באשר לאופן שבו דנה המדינה בבקשות אלה ומכריעה בהן, בבחינת סוף הדבר מעיד על תחילתו".

²⁶ ראו, למשל: בג"ץ 571/89 מוסקוביץ' נ' מועצת השמאים, פ"ד מד (2) 236, 246 (1990).

²⁷ M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, p. 105 (21 January, 2011).

5. גישה למערכת המקלט

במהלך השנתיים האחרונות הדגימה מערכת המקלט כי היא אינה ערוכה להתמודד עם גידול במספר בקשות המקלט.

מאז הקמת יחידת הטיפול במבקשי מקלט בשנת 2009 ועד לאחרונה, בקשות למקלט הוגשו במשרדי היחידה שבתל-אביב, שם גם נערכים ראיונות המקלט. בתקופות שבהן מספר בקשות המקלט שהוגשו היה מתון יחסית, ניכר שעצם הגשתה של בקשה התאפשר ללא מכשולים משמעותיים (למעט הגשת בקשות על ידי אזרחי סודן ואריתריאה בתקופות מסוימות שבהן כלל לא אפשרו להם להגיש בקשות מקלט, כאמור בפרק 9).

ואולם, בתקופות שבהן חל גידול במספר מבקשי המקלט, חלה פגיעה קשה בזכות לבקש מקלט, ועמה גם פגיעה בשורה של זכויות נוספות.

יחידת הטיפול במבקשי מקלט בתל-אביב מצויה ברחוב צר באזור עירוני. אין ברחוב אזור מוסדר שבו ניתן להמתין לכניסה למבנה, שבו שוכנים משרדי היחידה, וההמתנה נעשית לאורך המדרכה הצרה שמחוץ למבנה. גם בתוך המבנה אין חלל מתאים להמתנה של יותר מכמה עשרות בודדות של אנשים.

מאז שנת 2016 ועד החודשים הראשונים של שנת 2018 חל גידול משמעותי במספר מבקשי המקלט. ניתן לייחס את הגידול לשני גורמים מרכזיים. גורם ראשון הוא העלייה התלולה במספר מבקשי המקלט מגאורגיה ואוקראינה. בדו"ח שפרסם המוקד לפליטים ולמהגרים בחודש ספטמבר 2017 תוארו הגורמים לעלייה במספרם של מבקשי המקלט במדינות אלה, ובהם הפטור שניתן בשנים האחרונות לאזרחי מדינות אלה מהגשת בקשה מראש לכניסה לישראל באשרת תייר, ומידע מטעה, שמפרסמים גופים המבקשים "לייבא" עובדים לישראל, בדבר האפשרות לקבל רישיונות עבודה בישראל באמצעות ניצול מערכת המקלט.²⁸

גורם נוסף הוא המדיניות הננקטת כלפי אזרחי סודן ואריתריאה. כפי שמפורט בפרק 9, עד שנת 2013 כלל לא התאפשר בפועל לאזרחי שתי מדינות אלה להגיש בקשות מקלט. גם לאחר מכן רשות האוכלוסין וההגירה יצרה תמריצים שליליים להגשת בקשות מקלט. אזרחי אריתריאה המגישים בקשות מקלט נדחים באופן כמעט אוטומטי, נוכח סירובו של משרד

²⁸ המוקד לפליטים ומהגרים, "מתדפקים בשער: הכשלים בגישה למערכת המקלט בשל הגידול במספר הפונים מאוקראינה ומגאורגיה", ספטמבר 2017, <https://tinyurl.com/y6uu24jq>.

הפנים להכיר ביציאה שלא כדין מאריתריאה ובעריקה משירות צבאי או שירות לאומי כעילה למקלט. לעומת זאת, בקשות המקלט של אזרחי סודן מאזורים בהם ידוע שנשקפת להם סכנה, אינן מטופלות בפועל. בו בזמן חלה על שתי אוכלוסיות אלה מדיניות "אי ההרחקה", שאליה נתייחס בהמשך, אף אם הם אינם מגישים בקשות למקלט. מטעמים אלה, חלק ממבקשי המקלט האריתראים והסודנים הנמצאים בישראל, לא הגישו בקשה רשמית למקלט במשך שנים, והסתפקו בהגנה המוגבלת שמקנה להם מדיניות "אי ההרחקה".

כפי שנסביר בהמשך, במהלך השנים האחרונות מדינת ישראל החלה בניסיונות לנקוט הליכים לקידום גירוש של מבקשי מקלט למדיניות שלישיות, תוך הבחנה בין מי שלא הגיש בקשה למקלט, מי שהגיש בקשה למקלט שטרם הוכרעה, מי שהגיש בקשה למקלט שנדחתה, ומי שהגיש בקשה למקלט שהתקבלה. הבחנה זו יצרה תמריץ חדש להגשת בקשות מקלט על ידי אזרחי סודן ואריתריאה, שלא הגישו בקשות כאלה עד עתה.

בעקבות הגידול במספר מבקשי המקלט, מערך הגשת הבקשות קרס תחת העומס. החל מחודש ספטמבר 2016 המצב במשרדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט הגיע לכדי כך שמבקשי מקלט המתינו מחוץ למשרדי היחידה במשך ימים שלמים, נאלצו לישון על המדרכה מחוץ למשרדי היחידה, חשופים לפגעי מזג האוויר וללא תנאים בסיסיים כמו גישה לשירותים ולמים.

בעתירה לבג"ץ שהגיש המוקד לפליטים ולמהגרים בחודש ספטמבר 2017 הובאו, בין השאר, תצהירים אודות המתנה של למעלה מיממה בתור לצורך הגשת בקשות מקלט.²⁹

נוכח העומס, בחודש נובמבר 2016 החלו עובדי היחידה לאפשר למבקשי מקלט להגיע בין השעות 7:00 ל-8:00 בבוקר ולקבל פתקים שבהם נקבע תור למועד עתידי להגשת בקשה למקלט. פתקים אלה לא נשאו פרטים מזהים כלשהם, ולכן לא היה בהם כדי להגן על מבקשי המקלט מפני מעצר, במקרים שבהם מדובר במי שאינם אזרחי סודן או אריתריאה, ואף לא היה בהם כדי לאפשר את העסקתם בתקופה שבה הם ממתנים להגשת בקשת המקלט (וזאת להבדיל ממי שהגישו בקשה למקלט וניתנו להם רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, שהגנו עליהם מפני מעצר וגירוש ושאפשרו העסקה בפועל בהתאם להסדר אי-האכיפה, שאליו התייחסו למעלה).

בחודש ינואר 2017 חדלה יחידת הטיפול במבקשי מקלט מקביעת תורים עתידיים לצורך הגשת בקשות מקלט. ממועד זה הפכה פעולת הגשתן של בקשות מקלט למשימה כמעט בלתי אפשרית. מבקשי מקלט העידו כי הגיעו שוב ושוב אל יחידת הטיפול במבקשי מקלט,

²⁹ בג"ץ 7501/17 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים, עתירה מיום 27.9.2017, <https://tinyurl.com/y9cxz7b7>

תוך שהם נוטלים ימי חופש מעבודתם ומגיעים מכל רחבי הארץ, וכל פעם, לרוב לאחר שהמתינו בתור כל היום, חזרו כלעומת שבאו ומבלי להגיש בקשות מקלט.

הקושי להגיש בקשות מקלט גרר תוצאות לוואי קשות נוספות. הזמנות להגשת בקשות מקלט (שכאמור, חולקו ללא שמות) הפכו למצרך סחיר, וסביב התור להגשת בקשה למקלט התפתחו תופעות עברייניות של אלימות וסחיטה, אשר הובאו לידיעת רשויות אכיפת החוק על ידי המוקד לפליטים ולמהגרים, בדרישה לחקור אותן ולמגרן. יש לציין, שאף על פי שהפתקים לא נשאו את פרטי המוזמן, פרטיו תועדו במערכת הממוחשבת של משרד הפנים. מבקשי מקלט שהגיעו אל היחידה עם פתקים שניתנו לאחרים נעצרו בחשד לזיוף.

הפגיעה בזכות להגיש בקשת מקלט הביאה להגשתם של הליכים רבים בבית הדין לעררים.³⁰ אף על פי שמשרד הפנים הודיע לבית הדין לעררים בחודש דצמבר 2017, שהתורים להגשת בקשות מקלט התקצרו משמעותית, דיינת בית הדין, לאחר שערכה ביקור ביחידת הטיפול במבקשי מקלט, ציינה בהחלטה שנתנה כי "כל אותן תופעות המתוארות במספר רב של עררים המוגשים במהלך החודשים האחרונים, אכן מתרחשות. בין היתר, המתנה ממושכת בתורים, ניהול התורים בידי גורמים חיצוניים, אי סדרים, אלימות ובריונות, כשלמעשה, ממתנים רובם לשווא שכן בפועל הותרה כניסתם של בודדים כשגם לגביהם התברר כי חלקם נכנסים אך בסופו של דבר לא מתאפשרת הגשת הבקשה".³¹

על השלכותיה של שלילת האפשרות להגיש בקשות מקלט ניתן ללמוד גם מן ההתפתחויות שחלו בחודש ינואר 2018. במועד זה, משרד הפנים קידם הליכי גירוש של מבקשי מקלט למדינות שלישיות (אוגנדה ורואנדה). בהתאם לנוהל בעניין גירוש למדינות שלישיות, שפורסם ביום 1.1.2018 ועדכון לו פורסם בסוף חודש ינואר 2018, הנוהל חל על "מסתננים" שלא הגישו בקשות מקלט כלל, על מי שהגישו בקשות מקלט שנדחו, או על מי שהגישו בקשות מקלט לאחר יום 1.1.2018.³² לפיכך, אלמלא היה נמנע הגירוש למדינות שלישיות מטעמים אחרים, לא הייתה מניעה, לפי הנוהל, לעצור ולגרש את מי שניסו להגיש בקשות מקלט ולא הצליחו. בדומה, אף לא הייתה מניעה, לפי הנוהל, לעצור ולגרש את מי שניסו להגיש בקשה למקלט לפני יום 1.1.2018 אך הצליח לעשות כן רק לאחר מועד זה.

³⁰ ראו, למשל, ערר (ת"א) 1134-18 ג.ר.ג. נ' משרד הפנים (4.3.2018), שאוחד עם 154 עררים אחרים בעניין העדר האפשרות להגיש בקשה למקלט, אשר במסגרתם, ורק בעקבות הדינים בעררים, התאפשרה הגשת בקשות מקלט.

³¹ ערר (ת"א) 4881-17 אשורפולינג נ' משרד הפנים (21.12.2017).

³² נוהל מס' 10.9.0005, הרחקה למדינות שלישיות, מהדורה שנייה (30.1.2018), סעיף 3.1, <https://tinyurl.com/yclo4wom>

כאמור, בחודש ספטמבר 2017 הוגשה לבג"ץ עתירה בעניין העדרה של אפשרות להגיש בקשות מקלט. במסגרת עתירה זו הוצע שבתקופות עומס תתאפשר קליטתן של בקשות מקלט גם באמצעים חלופיים, לרבות אמצעים אלקטרוניים. בתגובתיה לעתירה המדינה הודיעה כי היא מודעת לבעיית העומס בפתח היחידה, והצהירה כי היא החלה לנקוט בשורת אמצעים לפתרונה, ובהם גיוס כוח אדם נוסף, הארכת שעות הפעילות של היחידה והעברת היחידה למתקן מרווח יותר.³³ בסופו של יום, בית המשפט העליון בחר שלא לדון בשאלה הדחופה המשפיעה על האפשרות לבקש מקלט ועל חירותם של מי שניסו ולא הצליחו להגיש בקשה, והעדיף לנצל את העתירה לצורך דיון עקרוני בשאלה האם יש מקום לקיים דיון בעתירות ציבוריות מסוג זה בבג"ץ, בבית המשפט לעניינים מינהליים או בבית הדין לעררים במסגרת עניינו של עורר ספציפי. בסופו של דבר, למעלה משבעה חודשים לאחר שהוגשה (וכשלאורך חלק ניכר מן התקופה האמורה לא התאפשרה בפועל הגשת בקשות מקלט), בית המשפט מחק את העתירה וקבע שהערכאה המתאימה לדון בה היא בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים.³⁴

בעיית העומס נפתרה, בסופו של דבר, לאחר שבסוף חודש ינואר 2018 הוחלט שבקשות מקלט יוגשו בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה בבני ברק (וזאת תוך שהודעה על כך נמסרה למבקשי המקלט באמצעות תליית פתק בעברית על דלת הכניסה ללשכה בתל־אביב).³⁵ להעברה נלוותה גם ירידה משמעותית במספר המבקשים להגיש בקשות מקלט. יש לציין שמבקשי מקלט מאוקראינה ומגאורגיה עדיין נדרשים להגיש את בקשותיהם למקלט בלשכה בתל־אביב, דבר שאף הוא הביא לשמירה על עומס סביר בלשכה בבני ברק.

עם זאת, השתלשלות עניינים זו מעמידה בספק את יכולתה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט להתמודד עם גידול עתידי במספר מבקשי המקלט ולהבטיח שגידול כזה לא יפגע בזכות היסוד לבקש מקלט.

³³ תגובות המשיב מימים 2.1.2018 ו־28.1.2018, 25.3.2018 במסגרת בג"ץ 7501/17 המוקד לפליטים ולמהגרים.

³⁴ בג"ץ 7501/17 המוקד לפליטים ולמהגרים (9.5.2018).

³⁵ אילן ליאור, מבקשי מקלט הגיעו להגיש בקשות בתל אביב וגילו שהלשכה עברה לבני ברק ללא התראה, הארץ (31.1.2018), <https://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.5782219>

6. ממצאים עובדתיים והערכת אמינות

בדו"ח משנת 2012 עמדנו על כך ששיטות משרד הפנים לקביעת ממצאים עובדתיים ולהערכת אמינות הן פגומות, ונראה שעוצבו במטרה להכשיל מבקשי מקלט ולמצוא "סתירות" היכן שכאלה אינן קיימות.³⁶ בדו"ח משנת 2012 ציינו כי "הראיונות נמשכים שעות כה ארוכות, היות שהם מתמקדים בעניינים פריפריאליים ופרטים שוליים וחסרי חשיבות, שלא ניתן לצפות מאדם לזכור. כל טעות או שכחה מיוחסים ל'העדר אמינות', שמצדיק את דחיית בקשת המקלט".³⁷

עוד במסגרת הדו"ח משנת 2012 עמדנו על כך שבהתאם לפסיקה הישראלית ביחס לאמינותם של עדים, סתירות ואי דיוקים אינם בהכרח מלמדים כי אדם משקר, ושעה שנבחנת אמינותו של אדם יש להתמקד בשאלה האם "הגרעין הקשה" של סיפורו הוא עקבי ולא פרטי הפרטים.³⁸ עמדנו על כך שבארה"ב, קנדה ואוסטרליה נפסק לא פעם כי אין לקבוע ממצאים בדבר חוסר אמינות של מבקשי מקלט בשל סתירות או אי דיוקים בפרטים פריפריאליים שאינם נוגעים ללב בקשת המקלט,³⁹ והצבענו על מחקרים פסיכולוגיים בעניין מבקשי מקלט המסבירים מדוע ניתן לצפות שמבקשי מקלט, הנדרשים שוב ושוב לשלוף מן הזיכרון את אותו הסיפור ולספר אותו, לא יתארו בהכרח את החוויה בצורה זהה לאור נטיית הזיכרון האנושי לעבור רהקונסטרוקציה.⁴⁰

מאז פרסום הדו"ח האמור לא נראה שחל שינוי של ממש בשיטות הערכת האמינות הפגומות של יחידת הטיפול במבקשי מקלט. הערכת האמינות עודנה מתבססת על התמקדות

³⁶ עד שייאטם ליבנו, ה"ש 1, עמ' 21-22.

³⁷ שם, עמ' 21.

³⁸ ע"פ 1258/03 פלוני נ' מדינת ישראל, כ"ד נח(6) 625, פס' 7 (2004); ע"פ 993/00 נור נ' מדינת ישראל, כ"ד נו(6) 205, פס' 28 (2002); ע"פ 3372/11 קצב נ' מדינת ישראל, פס' 141 (10.11.2011).

³⁹ *Vilorio-Lopez v. INS*, 852 F.2d 1137, 1142 (1988); *Kwok v. Gonzales*, 455 F.3d 766, 769 (2006); *Giday v. Gonzales*, 434 F.3d 543, 551 (2006) (USA); Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division, Assessment of Credibility in Claims for Refugee Protection, 2004, section 2.3.4 (Canada); *Guo v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs*, 64 FCR 151, 194 (1996) (Australia).

⁴⁰ Trevor Trueman, *Reasons for refusal: an audit of 200 refusals of Ethiopian asylum-seekers in England*, 23(3) J. IMMIG. ASYLUM & NAT'LITY L. 281, 294 (2009); Jane Herlihy & Stuart W. Turner, *The Psychology of Seeking Protection*, 21 INT'L J. REFUGEE L. 171, 191-192 (2009).

בפריפריה של טענות המקלט ולא בליבתן. במקרים רבים יחידת הטיפול במבקשי מקלט אף מעניקה פרשנות מאולצת לדבריהם של מבקשי מקלט כדי "לייצר" סתירות היכן שאלה אינן קיימות.

נדגים זאת באמצעות מספר מקרים.

מהו מעבר דירה ומהו מעצר?

למלם (שם בדוי), אזרחית אתיופיה המיוצגת על ידי המוקד לפליטים ולמהגרים, תיארה בראיון המקלט שלה כיצד בן־זוגה ערק עם נשקו מן הצבא ויצא באופן בלתי חוקי מן המדינה. היא טענה כי לאחר מכן צבא אתיופיה רדף אותה בשל כך. בטפסי בקשת המקלט שמילאה ציינה שבגלל אזהרות הצבא היא נאלצה להחליף מקומות מגורים ("I have to change place", כפי שכתבה בטופס).

אחד מנימוקי יחידת הטיפול במבקשי מקלט לכך שהיא נמצאה בלתי אמינה היה: "בעוד בטופס המקלט הצהירה המבקשת כי קיבלה אזהרות מהמשטרה הפדרלית באתיופיה ונאלצה בשל כך להחליף מקומות מגורים בראיון דנן הצהירה כי כל חייה גרה באדיס אבבה. לפיכך, המדובר בסתירה שתיזקף לחובתה".

מקרה זה מדגים כיצד יחידת הטיפול במבקשי מקלט כופה על טענות של מבקשי מקלט פרשנות שנועדה "לחשוף" סתירות דמיוניות. קל לראות שמבקשת המקלט כלל לא טענה כי עזבה את אדיס אבבה. היא טענה שהחליפה מקומות מגורים, דבר שאינו עומד בסתירה לטענה כי גרה כל חייה באדיס אבבה, אם המעברים היו בין מקומות מגורים באותה העיר. עורכי הראיון כלל לא העלו על דעתם לשאול את השאלה הפשוטה – מהיכן להיכן את טוענת שעברת?

בעניינה של למלם יחידת הטיפול במבקשי מקלט מצאה "סתירה" נוספת. בראיון עמה היא תיארה מקרה שבו שלושה חיילים העלו אותה בכוח על כלי רכב ולקחו אותה לבית במקום שהיא אינה מכירה, שם תחקרו אותה באלימות, ולאחר מכן אחד מהם אנס אותה. יחידת הטיפול במבקשי מקלט קבעה בחוות דעתה שקיימת "סתירה" בדבריה, משום שבטופס בקשת המקלט השיבה בשלילה לשאלה אם נעצרה.

ניתן לתהות מדוע יחידת הטיפול במבקשי מקלט סבורה שלא מתקבל על הדעת שאישה הנחטפת על ידי שלושה חיילים ומובאת לבית זר – לא תחנת משטרה או מתקן ממשלתי אחר – אינה מתארת את האירוע כמעצר. אלא שהאבסורד מתחדד כשבהמשך חוות דעת יחידת הטיפול במבקשי מקלט מציינת שלא ניתן לקבל את הטענה כי למלם נרדפה על ידי

הרשויות ומנמקת זאת בטענה כי "המבקשת מעולם לא נעצרה, לא הוגש נגדה כתב אישום ולא נשפטה".

בשלב זה לא נתייחס לניתוח השגוי משפטית, לפיו רדיפה על ידי הרשויות מתבטאת בהכרח במעצר, הגשת כתב אישום והעמדה לדין, ונסתפק בנימוקים הנוגעים לאמינות. כפי שניתן לראות בחוות הדעת, לצורך המסקנה שלמלם אינה אמינה, יחידת הטיפול במבקשי מקלט התייחסה אל האירוע כאל מעצר, העומד בסתירה לטענתה כי לא נעצרה. לצורך המסקנה כי היא לא נרדפה, היחידה לא הכירה באירוע כמעצר.

מיהו דובר אנגלית?

במסגרת תיק שבו טיפלה הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת בתל-אביב, נערך ראיון למבקש מקלט מניגריה. בחוות הדעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט נכתב כי הוא נמצא בלתי אמין, בין השאר משום שבראיון אתו, כאשר פירט את השכחות שאותן הוא דובר, לא ציין כי הוא דובר אנגלית. בחוות הדעת נכתב כי במהלך הראיון מבקש המקלט אמר מספר פעמים את המילה "Sorry", כאשר ביקש לתקן את עצמו; השתמש במילה "Post" כאשר נשאל מה המיקוד באזור מגוריו; והשתמש פעם אחת במילה "Normal".

מסקנת יחידת הטיפול במבקשי מקלט הייתה:

"הנתין הציג עצמו כמי שאינו מלומד אך עולה השאלה מדוע פעמים כה רבות שילב בתשובתו לשאלות מילים בשפה האנגלית אותה אינו דובר. הנתין לא עומת עם עובדה זו אך אין די בה בכדי להקל משום שהיא מעלה סימן שאלה בהתייחס לאמינות הנתין בעניין לשוני זה ובכך מקרין גם על הצהרותיו ביחס לאי הידיעה, לכאורה, גם של שפות אחרות כגון אמהרית".

קשה לתאר את גודל האבסורד שבקביעה כי השימוש בשלוש מילים באנגלית מעיד על חוסר אמינותה של הטענה כי מבקש המקלט אינו דובר אנגלית. זאת במיוחד כאשר מדובר במילים שדומה שגם דוברי עברית רבים עושים בהן שימוש בשפה העברית המדוברת.

מי משתמש בטויוטה?

מקרה אחר, של מבקש מקלט מצ'אד, מלמד על האופן הכושל שבו יחידת הטיפול במבקשי מקלט מגיעה לממצאים עובדתיים. באותו מקרה, מבקש המקלט, שאביו היה פעיל פוליטי, טען שבאחד הימים הגיע לביתו וגילה שאביו ויתר בני משפחתו נרצחו, וכי במועד הגעתו נמלט מן המקום רכב מסוג טויוטה. מבקש המקלט טען כי רק הממשלה עושה שימוש בכלי רכב מסוג טויוטה, ועל כן אין ספק שגורמים ממשלתיים הם שרצחו את משפחתו.

בחוות דעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, שבה נדחתה בקשתו, נכתב כי השימוש ברכב מסוג טויוטה אינו מוגבל לממשלה בלבד, וכי הוא למעשה כה נפוץ עד ש"המלחמה בצ'אד" זכתה לכינוי "The Toyota War". חוות הדעת לא הפנתה למקורות כלשהם. בדיקה שקיימה הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת בת-לאביב, המייצגת את מבקש המקלט, העלתה שבשנת 1987, כלומר לפני שלושה עשורים, במהלך מלחמה בין צ'אד לליבריה, נעשה שימוש בשם "מלחמת הטויוטות" משום שממשלת צ'אד עשתה שימוש נרחב בכלי רכב מסוג זה כדי לשנע חיילים.

מיהי לסבית?

במקרה שבו ייצג עו"ד ידן עילם מבקשת מקלט מגאנה, יחידת הטיפול במבקשי מקלט גלשה אל מחוזות האבסורד בקביעת ממצאים עובדתיים לגבי נטייתה המינית של מבקשת המקלט.⁴¹ באותו מקרה, מבקשת המקלט טענה כי נרדפה בגאנה נוכח העובדה שניהלה מערכת יחסים עם אישה.

חוות דעת יחידת הטיפול במבקשי מקלט פרסה בהרחבה, על פני מספר עמודים, משנה סדורה ומשונה לגבי נטייה מינית, משמעותה, מאפייניה והתגבשותה. בשל קוצר היריעה, אין באפשרותנו במסגרת דו"ח זה להביא את מלוא חוות הדעת, אולם התפיסות המשוונות שהובילו לממצאים עובדתיים בדבר נטייתה המינית של מבקשת המקלט הן לא פחות ממאירות עיניים, ומומלץ לעיין באמור בחוות הדעת.⁴²

בקצרה, אף על פי שיחידת הטיפול במבקשי מקלט קיבלה את הטענה לפיה מבקשת המקלט ניהלה מערכת יחסים זוגית עם אישה, נקבע בחוות הדעת שהיא אינה "באמת" לסבית, ולכן אינה עומדת בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים. זאת משום שניהלה בצעירותה מערכת יחסים עם גבר, שעמו גם קיימה יחסי מין, ומשום שלא טענה למשיכה פיזית או רומנטית לנשים. בנוסף, חוות הדעת נתנה משקל לכך שמבקשת המקלט החלה לקיים מערכות יחסים עם נשים רק לאחר שהגבר שהיה בן זוגה בגד בה, ולאמירתה לפיה החלה לקיים מערכות יחסים עם נשים משום שרצתה ביטחון.

היחידה הגיעה למסקנה שמבקשת המקלט אינה לסבית גם משום ש"הפגינה חוסר ידע במונחים של קהילת הלהט"ב", משום שכאשר נשאלה כיצד הגיעה למסקנה כי היא לסבית

⁴¹ לביקורת מקיפה על מקרה זה ראו: יונתן ברמן, "פליטים להט"בים בישראל", בתוך: זכויות הקהילה הגאה בישראל: משפט, נטייה מינית וזהות מגדרית (עורכים: עינב מורגנשטרן, יניב לושינסקי, אלון הראל) 1073, 1096-1100, <https://bit.ly/2me2soc>.

⁴² ציטוט שני עמודים מתוך חוות הדעת מופיע במאמר "פליטים להט"בים בישראל" (ה"ש 41), עמ' 1098-1096.

השיבה כי אינה מבינה את השאלה, ומשום שלשאלה מתי הרגישה בפעם הראשונה כי היא מעוניינת בנשים השיבה כי אינה זוכרת. בחוות הדעת נכתב כי "מצופה מאדם החי אורח חיים הומסקסואלי, להכיר ולדעת מינוחים מסוימים בקהילה זו, שידע לכל הפחות לתאר את תחושותיו ותשוקותיו שהובילוהו לשינויים מהותיים כל כך בחייו".

בחוות הדעת נכתב כי "גילוי 'מפתיע' (כזה שאין לו סימנים מקדימים כלל) של נטייה מינית בגיל בוגר, לאחר ניהול מערכות יחסים אמיתיות עם גברים, הינה בלתי סבירה עד כדי אי היתכנות". כותב חוות הדעת מסכם ומגיע למסקנה כי "המבקשת לא ביססה את זהותה כלסבית או כאישה שנמשכת לנשים ולא ניתן לקבל את טענותיה כי הינה לסבית. לכל היותר, ייתכן שהיא קיימה יחסי מין עם אישה, [...]⁴³ וכן קיימה סוג של 'מערכת יחסים' עמה אך לא ניתן לקבל את טענתה לנטייה מינית לסבית ברורה ואמיתית".

נראה שדי בקריאת הדברים הללו (אשר להם נוספו עוד מסקנות דומות), כדי להבין את האבסורד. הניסיון של יחידת הטיפול במבקשי מקלט להפריך את טענתה של מבקשת המקלט כי נשקפת לה סכנה בגלל נטייתה המינית מתמקד בניסיון להפריד בין רדיפה בגלל מעשים שיש להם ביטוי חיצוני (קיום מערכת יחסים עם אישה) לבין רדיפה בגלל מהות פנימית כלשהי, והתוצאה הייתה יכולה להיתפס כקומית, אלמלא מדובר היה בחייה של אישה. תיאור חוות הדעת, שהובא למעלה, מלמד על הנחות יסוד נעדרות בסיס בדבר תשוקה מינית, מהותה, אופייה, התפתחותה וקשיחותה, עד שקשה להאמין שהמסמך שממנו ציטטנו למעלה הוא מסמך שהופק על ידי רשות מרשויות המדינה. נוכח העובדה שעובדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט עוברים הכשרות בנושאי מגדר ולהט"ב, ניתן היה לצפות שתפיסות מסוג זה לא יקבלו ביטוי בחוות דעת היחידה.

מהו תפקידו הפוליטי של לקוח?

במקרה אחר, שטופל אף הוא על ידי הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת בתל-אביב, יחידת הטיפול במבקשי מקלט דחתה בקשת מקלט, ולאחר מכן בקשה לעיון מחדש, של אזרח ניגריה, שטען כי היה פעיל פוליטי ונרדף מטעם זה. לפי טענתו, מבקש המקלט לקח חלק פעיל במאבק בשחיתות, השתתף באיסוף ראיות נגד נשיא המדינה, והוביל קמפיין לחקירת הנשיא. בשל פעילות הארגון שבו פעל, אחיו נרצח בביתו, ושלושה מחבריו למחאה נרצחו גם כן. הוא טען כי הצליח להסתתר במשך מספר חודשים ואז נמלט מן המדינה.

מבקש המקלט הציג תעודת חבר בארגון שבו היה פעיל וכן כתבה בעיתון מודפס, שבה

⁴³ שם האישה הושמט מטעמי צנעת הפרט.

נראתה תמונתו כשהוא משתתף בהפגנה נגד הנשיא. במהלך הראיון הוא אף הפגין היכרות עם הפוליטיקה הניגרית ועם הדמויות והארגונים הפועלים בה. למרות כל זאת, יחידת הטיפול במבקשי מקלט התמקדה שוב בחוות דעתה, בפרטים פריפריאליים שאינם מלמדים דבר, כדי להטיל ספק באמינותו של מבקש המקלט, והתבססה על הנחות מוצא מופרכות.

חרף העובדה שהוצגו כרטיס החבר בארגון והעיתון שבו הופיעה תמונת מבקש המקלט במהלך ההפגנה, יחידת הטיפול במבקשי מקלט קבעה בחוות דעתה שמצופה היה למצוא באינטרנט אזכורים נוספים לפעילותו של המבקש, ולא נמצאו כאלה, ועל כן טענתו בדבר פעילותו הפוליטית הענפה אינה סבירה. למרות הבקאות הרבה שמבקש המקלט גילה בפוליטיקה הניגרית, יחידת הטיפול במבקשי מקלט נתפסה לכך שהוא ציין שבמסגרת עבודתו הפרטית תיקן מכשיר חשמלי בביתו של דמות פוליטית מסוימת, אך לא ידע לציין מהו תפקידה המדויק בפוליטיקה הניגרית. בחוות הדעת בבקשה לעיון חוזר נכתב שהעובדה שלא ידע מהו תפקידו של אותו אדם, שבביתו תיקן מכשיר חשמלי, "שומטת את יסודות בקשתו ומחזקת את המסקנה כי המבקש אינו אמן בהצהרותיו".

מי נרדף?

במקרה אחר, יחידת הטיפול במבקשי מקלט המליצה לדחות את בקשת המקלט של אזרח אתיופיה, שהיה פעיל פוליטי במדינת מוצאו וטען כי הוא נרדף על רקע פעילות זו. אחד מנימוקי דחיית הבקשה היה העובדה שבני משפחתו של מבקש המקלט חיים בשלום באתיופיה והשלטון אינו מתנכל להם.

אלא שבמקרה אחר, שבו משרד הפנים ניסה לשכנע את בית המשפט כי מבקשת מקלט שאביה פעיל פוליטי לא תירדף באתיופיה, משרד הפנים הציג בפני בית המשפט את עמדת משרד החוץ, לפיה לא ידוע על מעצר באתיופיה בגין קרבת משפחה לפעילים פוליטיים, וכי הדבר תלוי במעמד בן המשפחה הפעיל בארגון ובמשך הזמן שחלף מאז עזיבת המדינה.⁴⁴

גם כאן, נראה שיחידת הטיפול במבקשי מקלט משנה את עמדתה ובוחרת בכל מקרה נתון בזו שתוביל לתוצאה של דחיית בקשת המקלט. כאשר מבקש מקלט אתיופי טוען כי הוא נרדף בשל פעילות של בן משפחה, מוצגת עמדת משרד החוץ לפיה קרובי משפחה של פעילים פוליטיים אינם חשופים לרדיפה. לעומת זאת, כאשר מבקש המקלט טוען כי נשקפת לו עצמו סכנה בשל פעילות פוליטית באתיופיה, עמדת יחידת הטיפול במבקשי מקלט היא שקרובי משפחה של פעילים פוליטיים נרדפים בהכרח יירדפו גם בעצמם, ועל

⁴⁴ עת"מ (י"ם) 729-09-11 סלומון נ' שר הפנים, כתב תשובה מיום 28.11.2011, פס' 35.

כן העדר רדיפה של קרובי המשפחה מוכיח גם העדר רדיפה של מבקש מקלט.

דומה, אפוא, שביחידת הטיפול במבקשי מקלט קיימת בעיה של עקביות ואמינות, דווקא בעניינים מרכזיים ומהותיים.

דוגמאות אלה הן דוגמאות בודדות, מתוך אינספור מקרים, והן מדגימות את שיטות הסקת המסקנות של היחידה לטיפול במבקשי מקלט. אין כמעט בקשה למקלט שבה יחידת הטיפול במבקשי מקלט מוצאת כי מבקש המקלט אמין. בבקשה לעיון מחדש שהוגשה במקרה האחרון שתואר כאן נכתב על ידי באי כוחו של מבקש המקלט באופן קולע:

"מאז הקמת יחידת ה-RSD של המשיבה [רשות האוכלוסין וההגירה] בשנת 2009, פיתחה לה היחידה הרגל מגונה שדומה שאין היא יכולה להימנע ממנו, של רישום כל טעות, בלבול או בעיית זיכרון שמבקשי המקלט מפגינים בפניה. אלו מתורגמים על ידה מיידית ל'שקרים' שמוצגים כרשימת מכולת שהיא, ורק היא, מה שעומד מול עיני היחידה בעת הערכת אמינותם של מבקשי מקלט. ראיות חיצוניות, הפגנת ידע, ועקביות במשך שעות על גבי שעות של ראיונות – כל אלו אינם מעניינה.

למעשה, פקידי המשיבה אינם עוסקים בהערכת מהימנות, אלא בליקוט נוקדני של טעויות וחסרים ועריכתם לאסופה שאינה מלווה כלל בהפעלת שיקול דעת. המשיבה אינה מבחינה בין עיקר לטפל; בין סתירה לבין אי-ידיעה; בין טעות גדולה לטעות קטנה; ועוד. היא אינה מתייחסת לנסיבות שהביאו לטעויות האמורות – בין אם מדובר במגבלות המוח האנושי (שכחה, בלבול, לחץ או סתם היעדר ידיעה אלוהית על כל פרט ופרט בעולם) ובין אם מדובר במגבלות שנובעות מהראיון (היעדר ייצוג, ראיונות שנערכים כחקירת משטרה)".

7. פרשנות מצמצמת ושגויה להוראות

האמנה בדבר מעמדם של פליטים

במסגרת חוות דעתה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט ניתן למצוא, לא פעם, פרשנות שגויה של יסודות הגדרת המונח "פליט" באמנה בדבר מעמדם של פליטים. הפרשנות השגויה היא תמיד פרשנות מצמצמת, שממנה נגזרת המסקנה שמבקש המקלט אינו פליט. כפי שציינו, פליט מוגדר באמנה כמי שמצוי מחוץ למדינת אזרחותו, ובגלל חשש מבוסס להיות נרדף על רקע דת, גזע, לאום, שייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית, אינו יכול או אינו רוצה להיזקק להגנתה של מדינת אזרחותו.

שלושת היסודות המרכזיים, שביחס אליהם ניתן למצוא פרשנות שגויה ומצמצמת, הם הגדרת המונח "חשש מבוסס", הגדרת המונח "רדיפה" והגדרתן או יישומן של חמש עילות הרדיפה שבאמנה.

נביא דוגמאות אחדות. במסגרת דוגמאות אלה נתייחס אך ורק לקביעות יחידת הטיפול במבקשי מקלט ביחס לעמידת הטענות העובדתיות בהגדרות האמנה בדבר מעמדם של פליטים, ולא לשאלות הנפרדות בעניין בחינת אמינות הטענות, שבהן עסקנו למעלה.

האם רדיפה בשל ביקורת על השלטון היא רדיפה בשל דעה פוליטית?

בתיק שבו יוצג מבקש מקלט על ידי הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת בת-אביב, נדחתה בקשת המקלט של אזרח אתיופיה, אשר טען כי הוא נרדף בשל היותו פעיל פוליטי ובגלל ביקורת שהעביר על האופן שבו התנהלו הבחירות במדינה. בהחלטה שניתנה בעניינו נקבע, בין השאר, שהרדיפה ממנה הוא חושש אינה בשל דעה פוליטית, כפי שנדרש באמנה, וכי מטעם זה הוא אינו עומד בתנאי האמנה ואין להכיר בו כפליט.

יצוין, כי שאלת הקשר הסיבתי בין רדיפה לבין עילה נתונה עשויה לעורר שאלות פרשניות שונות ביחס למונחים דת, גזע, לאום, שייכות לקבוצה חברתית מסוימת ודעה פוליטית. אבל מקרה של רדיפה על ידי השלטון בשל ביקורת על השלטון הנוגעת לאופן קיום הבחירות היא מקרה קל, No brainer.

ספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים, המהווה מקור פרשני לאמנה בדבר מעמד של פליטים, קובע בצורה מפורשת כי רדיפה בגלל עמדות ביקורתיות כלפי מדיניות השלטון או השיטות שהוא מפעיל היא רדיפה על רקע דעה פוליטית, כמשמעה באמנה.⁴⁵ בתי המשפט

UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/IP/4/Eng/REV.1 Redited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979), para. 80. 45

של מדינות שונות קבעו זאת לא פעם.⁴⁶ יותר מכך, בית המשפט העליון בישראל אימץ עמדה זו במפורש:

"המקרים הטיפוסיים של 'רדיפה פוליטית' הם אותם מקרים שבהם אדם נרדף על-ידי רשויות השלטון במדינתו (או על-ידי גורמים אחרים שרשויות השלטון במדינתו אינן יכולות, או אינן מסוגלות להגן עליו מפניהם) – בשל חברותו במפלגה פוליטית מסוימת, או נוכח הזדהותו עם אידיאולוגיה מדינית מוכרת מסוימת. גם רדיפתו של אדם בשל כך שהוא מחזיק (או נתפס כמי שמחזיק) בעמדות פוליטיות המנוגדות לאלו שבהן אוחזים השלטון, או המפלגה השולטת, נכללת בגדרי העילה של רדיפה על רקע 'השקפה מדינית', או 'דעה פוליטית'. הוא הדין כאשר הרדיפה נובעת מכך שהנרדף הביע באופן פומבי דעות שאינן 'נסבלות' על-ידי רשויות השלטון, או שיש בהן משום ביקורת על גורמי השלטון (עיינו, למשל: סעיף 80 לספר העזר)."⁴⁷

אם לא די בכך, בעניינו של מבקש המקלט הביקורת לא סתם הייתה על גורמי השלטון, אלא הייתה בנושא הפוליטי ביותר שניתן לחשוב עליו – מערכת הבחירות. אולם יחידת הטיפול במבקשי מקלט בשלה – רדיפה בגלל ביקורת על השלטון בעניין אופן קיום הבחירות אינה רדיפה על רקע דעה פוליטית.

האם החזקה במחנה "חינוך מחדש" היא רדיפה?

יחידת הטיפול במבקשי מקלט נתנה חוות דעת הממליצה לדחות בקשת מקלט של אזרח בורמה, שיוצג על-ידי עו"ד ידן עילם. מבקש המקלט טען, בין השאר, כי בהיותו נער הוכנס למחנה ל"חינוך מחדש", משום שמשפחתו התנגדה לשלטון בבורמה, וכי אביו מת בכלא ואמו נכלאה לארבע שנים. מבקש המקלט תיאר, בין השאר, אלימות שחווה במוסד זה, אולם הדבר לא הרשים את יחידת הטיפול במבקשי מקלט.

בחוות דעת היחידה נכתב שניתן לראות כי במחנה זה "דאגו לצרכיו כדוגמת אוכל והשכלה, כי אין מדובר בהתעמרות חריגה וכי המבקש לא יכול לסמוך ידיו בנושא פחד מבוסס היטב בהקשר למוסד זה ששהה בו".

האם סירוב לרצוח אזרחים הוא "עבירה משמעתית" שהענישה בגינה אינה מהווה רדיפה?

בתיק נוסף שבו הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת בתל-אביב ייצגה מבקש מקלט

⁴⁶ ראו, למשל, *Canada v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, 747 [Canada]; *RT ((Zimbabwe) v. 'Sec y of State for the Home Dep't*, [2012] UKSC 38 [UK].

⁴⁷ ע"מ 1440/13 צ"מה נ' משרד הפנים, פס' 30 (7.8.2013).

אריתראי, מבקש המקלט טען כי במסגרת גיוסו בכפייה הוצב בגבול, וניתנה לו פקודה לירות בכל אזור אריתראי שינסה לחצות את הגבול אל מחוץ למדינה, וייתפס. מדובר בפקודה בלתי חוקית בעליל, ומבקש המקלט סירב לבצעה, ואף הביע מחאה פומבית נגד הפקודה במסגרת אסיפה שקיים עם חבריו. בעקבות זאת הוא קיבל איומים בענישה (ולעניין צורות הענישה בצבא אריתריאה ראו בהמשך, פרק 9), ובשל כך הוא נמלט מן המדינה. לאחר הימלטותו אמו נעצרה לפרק זמן של ארבעה חודשים בשל מעשיו.

בחוות דעת יחידת הטיפול במבקשי מקלט מחודש אוגוסט 2017 נכתב: **"מדובר בעבירת משמעת שעניינה סירוב פקודת המפקד להרוג מסתננים לאתיופיה ואמר את דבריו באופן פומבי בשתי אסיפות. בתאריך 06.2009 המבקש עשה דין לעצמו וערק משירותו הצבאי, לאחר שחבריו המליצו לו לעזוב את המדינה פן ייכנס לכלא"**. מניתוח זה גזרה היחידה את המסקנה, כי המבקש אינו נרדף על רקע פוליטי ומשכך אינו עומד בהגדרת הפליט על פי האמנה.

סירוב מצפוני לבצע פקודה של הרג אזרחים (גם אם הם "מסתננים", כלשון יחידת הטיפול במבקשי מקלט) והבעת מחאה נגד הרג כזה הם אקטים פוליטיים מובהקים. אמנם, קיימת מחלוקת האם כל מתנגד מצפוני הצפוי לענישה עומד בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, אך נראה שקיימת הסכמה, לפיה התנגדות לפעולות בלתי חוקיות של הצבא וסירוב לבצע פעולות הגוררים ענישה בדמות שלילת חירות, הם רדיפה על רקע דעה פוליטית כמשמעה באמנה בדבר מעמדם של פליטים. כך, למשל, הנחיות נציבות האו"ם לפליטים, קובעות שיש להתייחס אל התנגדות לשירות צבאי, הדורש ביצוע של פעולות בניגוד לכללים בסיסיים של התנהגות אנושית ("basic rules of human conduct"), כאל דעה פוליטית או כאל דעה פוליטית המיוחסת לאדם על-ידי הרשויות, וכי ענישה בגין סירוב כזה היא רדיפה.⁴⁸ כך גם קובע ספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים,⁴⁹ וכך גם קובעת חקיקת

⁴⁸ UNHCR, Guidelines on International Protection no. 10: Claims to Refugee Status related to Military Service within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, para. 21, 30, 52 (12 November 2014), <https://tinyurl.com/y7unywmo>

⁴⁹ UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979), para 171 ("It is not enough for a person to be in disagreement with his government regarding the political justification for a particular military action. Where, however, the type of military action, with which an individual does not wish to be associated, is condemned by the international community as contrary to basic rules of human conduct, punishment for desertion or draft-evasion could, in the light of all other requirements of the definition, in itself be regarded as persecution").

האיחוד האירופי.⁵⁰

התייחסותה האגבית של יחידת הטיפול במבקשי מקלט אל סירוב לבצע פקודה לביצוע רצח אזרחים ואל מחאה נגד רצח כזה כ"עבירת משמעת" מעוררת השתאות, בלשון המעטה.

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and **50** status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Article 9.2(e).

8. תרגום

בחודש דצמבר 2017 פרסם המוקד לפליטים ולמהגרים דו"ח אודות הכשלים בתרגום בהליכי המקלט.⁵¹ מדובר בדו"ח עדכני, שפורסם לאחרונה ושסקר שורה של מקרים שטופלו על ידי המוקד ועל ידי עורכי דין פרטיים, ולכן במסגרת דו"ח זה לא נשוב ונדון בהרחבה בעניין זה. נסתפק בעמידה על הבעיות המרכזיות המתעוררות בהקשר זה.

נציבות האו"ם לפליטים פרסמה סטנדרטים לתרגום ראיונות.⁵² כפי שנראה, יחידת הטיפול במבקשי מקלט רחוקה מלעמוד בסטנדרטים אלה. הסטנדרטים של הנציבות דורשים כי מתורגמנים יעברו הכשרה הכוללת, בין היתר, ידע בסיסי הנוגע לאמנת הפליטים, ידע אודות הליכי המקלט, לימוד מונחים שמבקשי מקלט עשויים להשתמש בהם בראיונות, לימוד תפקידי המתרגם וחשיבותם של דיוק, רגישות למגדר, גיל ותרבות ואינדיקטורים לטראומה שעלולים לצוץ במהלך הראיונות.⁵³

חשיבותו של התרגום במסגרת הליכי המקלט נראית כדבר כמעט מובן מאליו. עמדנו על חשיבות הדברים כבר בדו"ח שפרסמנו בשנת 2012. כפי שהוסבר, יחידת הטיפול במבקשי מקלט מוצאת בכל אי-דיוק או בכל "סתירה" בין דברים שנאמרו בראיון אחד לדברים שנאמרו בראיון אחר, או בין דברים שנאמרו במסגרת חלקים שונים של הראיון, אינדיקציה ל"חוסר אמינות", המהווה עילה לדחייתן של בקשות מקלט. מדובר, לעתים, ב"סתירות" הנוגעות לעניינים זניחים שאינם עומדים בלב בקשת המקלט, ושקשה להבין כיצד יש בהם כדי להשליך על קבלת הגרסה המוצגת על ידי מבקש או מבקשת המקלט. לאור זאת, ברור שלכל אי-דיוק בתרגום עלולה להיות השפעה על תוצאת בקשת המקלט.

אלא שמתורגמנים אינם מכונות, תרגום אינו עבודה טכנית ואדם הדובר שתי שפות לא

⁵¹ המוקד לפליטים ולמהגרים, "חיים ומוות בידי הלשון: פגמים בהליך המקלט הנובעים מכשלים בתרגום", דצמבר 2017, <https://hotline.org.il/wp-content/uploads/2018/03/HRM-Lost-In-Translation-HEB-2017-Final-1.pdf>

⁵² UNHCR, RSD Procedural Standards – Interpretation in UNHCR RSD Procedures (2016), <http://www.refworld.org/docid/56baf2634.html>

⁵³ גם הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים (המקבלת את החלטותיה פה אחד, ושבה ישראל חברה), קיבלה החלטה לפיה בראיונות מקלט קיימת חשיבות בהשתתפותו של מתרגם כשיר. UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 8 (XXVIII), Determination of Refugee Status, 1977, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e4.html>

בהכרח יהיה מתורגמן מוצלח. בתי המשפט בארה"ב הכירו בכך שגם כאשר ראיונות מקלט מתורגמים, יש בתרגום לא פעם טעויות.⁵⁴ גם בית המשפט העליון בישראל, במסגרת פסק דין שעסק בכשלים בתרגום, הפנה לדו"ח המוקד משנת 2012 וקיבל את העמדה לפיה, "גם אם מדובר במיזם שבמתורגמים [] אך טבעי הוא כי תהיינה אי-הבנות מסוימות וחוסר דיוקים, הנובעים מן ההבדלים בין השפות, קצב השיחה לעומת קצב התרגום, טעויות בלי משים של המתורגמן וכיוצא באלה".⁵⁵

בדו"ח משנת 2012 הזכרנו כי במסגרת מחקר, בו נבחנו 200 ראיונות מקלט, נקבע, כי פעמים רבות חלו טעויות בתרגום בשל חפיפת משמעויות באוצר המילים, ניואנסים שונים, החלפה בין פעלים אקטיביים לפעלים רפלקסיביים, טעויות בתרגום זמנים ועוד.⁵⁶ עוד הזכרנו כי מחקר אחר, המבוסס אף הוא על ניתוח ראיונות מקלט, עמד על הקושי בכך שמבקשי מקלט אינם מסוגלים לקיים בקרה כלשהי על תרגום דבריהם, ועל כך שבמקרים רבים מתורגמים מוסרים "תקציר" של תשובת מבקש המקלט ומשמיטים מילים, שהם סבורים כי אינן חיוניות, דבר העלול להביא לאובדן חלק מן המידע שמוסר מבקש המקלט.⁵⁷

אלה הם פני הדברים כאשר מועסקים מתורגמים מקצועיים, והם בולטים עוד יותר במקרה של מערכת המקלט הישראלית, שבה אין כל התמקצעות בתרגום ראיונות המקלט. המתורגמים בראיונות אלה הם עובדי חברה חיצונית, אשר, למיטב ידיעתנו, הכישורים היחידים הנדרשים מהם הם ידיעת השפה העברית וידיעת שפה נוספת. הם אינם עוברים לימודים כלשהם בתרגום, ואינם עוברים הכשרה לצורך קיום ראיונות מקלט.

בדו"ח המוקד מחודש דצמבר 2017, שעסק בתרגום, הובאו דוגמאות לתרגום שגוי של מונחים על-ידי מתורגמים וקשיים של מתורגמים לתרגם מונחים שבהם מבקשי המקלט השתמשו בראיונותיהם, לעתים מונחים בסיסיים ולעתים מונחים בעלי חשיבות גדולה לבקשת המקלט. כן הובאו דוגמאות למקרים שבהם מתורגמים הוסיפו על דעת עצמם שאלות הבהרה, או שבמקום לתרגם מילה במילה את דברי המראיין או המראיין הוסיפו פרשנויות משלהם.

⁵⁴ *Maini v. INS*, 212 F.3d 1167, 1176 (2000); *Bandari v. INS*, 277 F.3d 1160, 1166 (2000); *Gabuniya v. US Attorney General*, 463 F.3d 316 (2006); *Giday v. Gonzales*, 434 F.3d 543, 553 (2007); *Sarr v. Gonzales*, 474 F.3d 783, 793-794 (2007).

⁵⁵ ע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט, פס' 20 (14.5.2012).

⁵⁶ Trevor Trueman, *Reasons for refusal: an audit of 200 refusals of Ethiopian asylum-seekers in England*, 23(3) J. IMMIG. ASYLUM & NAT'LITY L. 281, 294 (2009).

⁵⁷ Sonja Pöllabauer, *Interpreting in asylum hearings: Issues of role, responsibility and power*, 6(2) INTERPRETING 143 (2004).

בדו"ח המוקד אף הובאו מקרים שבהם נעשתה השוואה בין הפרוטוקול שרושם עורך הראיון תוך כדי הראיון לבין הקלטות של הראיון, והשוואה זו לימדה על תרגום שגוי באופן מהותי.

נוהל הטיפול במבקשי מקלט מתייחס לעניין זה, וקובע כי ראיונות מקיפים למבקשי מקלט ייערכו "בשפה הרשמית של מדינת אזרחותו של המבקש אותה דובר המבקש או בכל שפה אחרת המובנת לו, ובמידת הצורך הראיון ייערך באמצעות מתורגמן". הנוהל מלמד על חובה לקיים את הראיונות בשפה המובנת למבקש המקלט, גם אם זו אינה שפתה הרשמית של המדינה. אולם בפועל, כפי שעולה ממקרים שהובאו בדו"ח המוקד מחדש דצמבר 2017, במקרים מסוימים יחידת הטיפול במבקשי מקלט דורשת ממבקשי מקלט לספק בעצמם מתורגמנים לשפתם, כשהיא מבהירה להם שאם לא יספקו מתורגמנים כאלה, יראיינו בשפה שאינם מבינים. לאחרונה אף הגיעו לידיעת המוקד לפליטים ולמהגרים שורת מקרים בהם הודיעו עובדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט לפונים, כי אם לא יביאו מתורגמנים בעצמם ועל חשבונם לראיון בעניינם, תידחה בקשתם המקלט שלהם על הסף. כנגד פרקטיקה זו הגיש המוקד עתירה לבית המשפט המחוזי בירושלים, אשר עודנה תלויה ועומדת.⁵⁸

למרות הכשלים הרבים בתרגום ולמרות שפסיקת בית המשפט העליון, שאליה התייחסנו, קובעת באופן מפורש שיש להביא בחשבון את העובדה שגם בתרגום על-ידי המתורגמן המיומן ביותר יש לצפות שיתגלו פגמים ולהביא פגמים אלה בחשבון, יחידת הטיפול במבקשי מקלט מתעלמת לחלוטין מטענות לפגמים כאלה. בפרוטוקולים של ראיונות רבים שבחנו עלה שכאשר מרואיינים עומתו עם "סתירות" בדבריהם הם ייחסו את הדברים לתרגום שגוי. בכל אותם מקרים המרואיינים נמצאו בלתי אמינים, וטענתם לגבי הכשלים בתרגום לא נשקלה ולא נבדקה.

בהקשר זה יש לציין שבדיקה על-ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט של טענות בדבר כשל נקודתי בתרגום היא פשוטה, נוכח העובדה שכל הראיונות מוקלטים ומצולמים. כאשר מרואיין טוען שלא אמר דבר שנרשם בפרוטוקול, יחידת הטיפול במבקשי מקלט אמורה להיות מסוגלת לאתר בקלות את אותו קטע בהקלטה שבו הדברים נאמרו (או לא נאמרו) ולבדוק את הטענה לגבי התרגום. אלא שבכל המקרים שבהם עולה טענה לגבי תרגום כדי להסביר "סתירה" או אי-דיוק, יחידת הטיפול במבקשי מקלט דוחה אותה ללא בדיקה כזו.

כך, למשל, בראיון שהתקיים עם ירוסלם (שם בדוי), מבקשת מקלט מאתיופיה, היא נשאלה באלו שנים התגוררה בסודן וכמה אחים יש לה. תשובותיה בראיון לא תאמו את תשובותיה בראיון קודם שנערך לה. ירוסלם ייחסה את הדברים לתרגום שגוי. בעקבות הדברים היא נמצאה בלתי אמינה, וזאת מבלי לשקול לקבל את טענתה בדבר הפגמים בתרגום ומבלי

שיחידת הטיפול במבקשי מקלט טרחה לצפות בהקלטת הראיון כדי לברר טענה זו.

בדומה, גם בתי הדין לעררים, בדונם בהליכים נגד החלטות לדחות בקשות מקלט, דוחים בקלות יתרה טענות בדבר תרגום לקוי.

כן, למשל, בפסק דין שניתן בחודש יוני 2018, בית הדין דחה טענה בדבר פגמים בתרגום של מבקשת מקלט מסין, שטענה כי היא מתרגלת פאלון גונג, שיטה שמתרגליה נרדפים בסין. בית הדין ציין כי "בנקודות בודדות במהלך הראיון הנוסף נכתב כי המתרגם לא הבין את שרצתה העוררת לאמר ועל כן היה פער מסוים בתרגום", אך הוסיף שמדובר ב"שולי שוליו של הראיון".⁵⁹ אלא שקשה להבין כיצד במצבים אלה, מתוך קריאה של פרוטוקול הראיון בעברית ובלי בחינה של הקלטתו בליווי מתורגמן, ניתן להתרשם שהתרגום אכן מייצג את שנאמר.

⁵⁹ ערר (י"ם) 4096-16 פלונית נ' משרד הפנים, פס' 28 (3.6.2018).

9. אזרחי אריתריאה וסודן

בדו"ח שפרסם המוקד לפליטים ולמהגרים בחודש דצמבר 2014 עמדנו על ההיסטוריה של המדיניות כלפי אזרחי סודן ואריתריאה הנמצאים בישראל.⁶⁰ במסגרת דו"ח זה לא נחזור על כל האמור שם, ונוכל להתייחס רק בתמציתיות לסוגיה זו. נסתפק בתיאור קצר של ההיסטוריה הנוגעת לקבוצות אלה, ולאחר מכן נבחן את הטיפול בהם בהווה ובעת האחרונה.

מזה שנים שאזרחי סודן ואריתריאה אינם מגורשים על ידי מדינת ישראל למדינות מוצאם. זאת מתוך הכרה, לפיה החזרתם למדינות אלה עלולה להעמידם בסכנת חיים או בסכנה לרדיפה. הפרות זכויות האדם הרבות בסודן תוארו בהרחבה על ידי בית המשפט העליון, וכך גם המצב באריתריאה.⁶¹ רוב אזרחי סודן הנמצאים היום בישראל הגיעו מחבל דרפור, מחבל הנילוס הכחול ומחבל דרום קורדופן (המכונה גם "הרי הנובה"), שבהם מתחוללת מלחמת אזרחים קשה, ויש המגדירים את המתרחש בהם כרצח עם של קבוצות אתניות מסוימות. באשר לאריתריאה, הרי ששם אזרחי המדינה מגויסים לפרקי זמן בלתי מוגבלים לשירות צבאי או שירות לאומי, אשר בהתאם לעמדת נציבות האו"ם לפליטים ולעמדתן של מדינות רבות, יש לו מאפיינים של מעין-עבדות. אזרחי אריתריאה בגיל גיוס היוצאים מן המדינה נתפסים על ידי המשטר כמתנגדים פוליטיים, וצפויים לכליאה בתנאים בלתי אנושיים אם ישובו למדינתם.⁶²

מן הדו"ח הסטטיסטי של נציבות האו"ם לפליטים לשנת 2016 עולה כי 71.5% ממבקשי

⁶⁰ המוקד לפליטים ולמהגרים, "אין מקלט: מדיניות המקלט ביחס לאזרחי אריתריאה וסודן", דצמבר 2014, <https://hotline.org.il/publication/norefugeheb/>

⁶¹ בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פס' 6 לפסק דינה של השופטת ארבל (16.9.2013).

⁶² ראו, בין השאר, UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea, HCR/EG/ERT/11/01 (2011), p. 11, <https://tinyurl.com/ya3uj2ml> (להלן: הנחיות נציבות הפליטים 2011 - אריתריאה); HNHCR's Position on the Status of Eritrean and Sudanese Nationals Defined as Infiltrators by Israel (November 2017), <https://tinyurl.com/y9263pwu>; דו"ח מחלקת המדינה של ארה"ב, US Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2017: Eritrea, p. 3 (April 2018), <https://tinyurl.com/yqhkg8dl>; OHCHR, Special Rapporteur on the situation of human rights, המיוחדת של האו"ם בעניין אריתריאה, <https://tinyurl.com/ya2vqsdt>; HUMAN RIGHTS WATCH, SERVICE FOR LIFE: STATE REPRESSION AND INDEFINITE CONSCRIPTION IN ERITREA (2009), <https://tinyurl.com/ybt5qe5h>

המקלט האריתריאים, שהתקבלה החלטה בעניינם ברחבי העולם בשנת 2016, הוכרו כפליטים. כשמוסיפים לכך את מבקשי המקלט שקיבלו הגנה משלימה מגיעים לכדי 90% הכרה באזרחי אריתריאה. באשר לאזרחי סודן – בשנת 2016 הוכרו כפליטים 52.1% ממבקשי המקלט אזרחי סודן שהתקבלה החלטה בעניינם ברחבי העולם, וכשמצרפים לאלה את מי שקיבלו הגנה משלימה עומדים שיעורי ההכרה על 63.57.3%

אלא שבישראל היחס לשתי קבוצות אלה הוא שונה לחלוטין.

בהתאם לנתוני משרד הפנים, שפורסמו בחודש יולי 2018, נמצאים היום בישראל 25,552 אזרחי אריתריאה ו-7,252 אזרחי סודן.⁶⁴ זאת לאחר שבשנים האחרונות אלפי מבקשי מקלט ממדינות אלה עזבו את ישראל בעקבות הלחץ שהופעל, רובם עזבו למדינות מערביות שונות.⁶⁵ עד היום הוכר אזרח סודן אחד בלבד כפליט ועשרה אזרחי אריתריאה.

במשך שנים, רשויות המדינה שמרו על עמימות בכל הנוגע למעמדם של מבקשי מקלט משתי מדינות אלה. עד שנת 2013 משרד הפנים לא אפשר לאזרחי סודן ואריתריאה להגיש בקשות מקלט, אך בו בזמן נמנע מגירושם. לאזרחי מדינות אלה לא ניתנו רישיונות ישיבה מן הסוג שניתן למי שמוכרים כפליטים, ותחת זאת ניתנו להם רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א) (5) לחוק הכניסה לישראל (כאמור בפרק 3, מדובר ברישיונות הניתנים למי שניתן עליו צו גירוש עד ליציאתו מישראל). מדובר ברישיונות אשר אינם מקנים את הזכות לעבוד או כל זכות אחרת. עם זאת, בהתאם להתחייבות המדינה בבג"ץ, איסור ההעסקה אינו נאכף על מי שמעסיקים את אזרחי מדינות אלה.⁶⁶

רק משנת 2013 התאפשר בפועל לאזרחי סודן ואריתריאה להגיש בקשות מקלט. אלא שביחס לאזרחי אריתריאה, משרד הפנים אימץ מדיניות של דחיית בקשות סיטונית, וביחס לאזרחי סודן אימץ מדיניות של אי מתן החלטות בבקשות המקלט.

⁶³ UNHCR, Statistical Yearbook 2016, 16 edition (February 2018), Table 11

⁶⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, מהדורה 2/2018 (יולי 2018), לוח 3 (קובץ):

<https://tinyurl.com/yczanqzw>

⁶⁵ כך, למשל, מנתוני משרד הפנים מחודש ינואר 2012 עולה כי באותה עת שהו בישראל 30,943 אזרחי אריתריאה

ו-14,348 אזרחי סודן. רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, מהדורה 1/2012, לוח 2.א, https://www.gov.il/BlobFolder/reports/foreigners_summary_2011/he/2011_summary_foreignworkers_report_0.pdf.

ראו גם נתוני זרים בישראל, סיכום שנת 2017 (ינואר 2018), עמ' 8 תרשים 2 (קובץ): <https://tinyurl.com/y8otns8j>

⁶⁶ בג"ץ קו לעובד, ה"ש 18.

נתייחס לכל אחת משתי אוכלוסיות אלה בנפרד.

אזרחי אריתריאה

רבות מבקשות המקלט של אזרחי אריתריאה מבוססות על עזיבת מדינת מוצאם ללא היתר בעודם בגיל גיוס כפוי, וכן על עריקה מצבא אריתריאה לאחר הגיוס ועזיבת המדינה מיד לאחר מכן. בהתאם למידע הזמין ביחס לאריתריאה, אזרח אריתריאה שעזב את המדינה ללא היתר והוא בגיל גיוס כפוי (50-18 שנים) נתפס על ידי השלטון כמתנגד פוליטי ומטעם זה צפוי במקרים רבים למעצר בתנאים לא אנושיים, לעינויים ואף לסכנת מוות.⁶⁷ קל וחומר שכן הדבר באשר למי שגויס, ערק ועזב את המדינה לאחר מכן.

אדם המגויס באריתריאה אינו יודע מתי ישוחרר או אם אי פעם ישוחרר, והפרות משמעת נענות בענישה גופנית קיצונית.⁶⁸ הצבא באריתריאה נתפש על ידי השלטון ככלי לשליטה חברתית ופוליטית.⁶⁹ לכן, מי שעוזבים את המדינה ללא היתר ואינם משרתים בצבא נתפסים כמתנגדים פוליטיים או אידיאולוגיים וזאת ללא קשר למניע העומד מאחורי מעשיהם.⁷⁰ הענישה החמורה, שמבטאת את התפיסה כי מדובר במתנגדים פוליטיים, והכוללת מעצר בתנאים בלתי אנושיים, עינויים והוצאות להורג, מהווה כשלעצמה הפרה של כללי הדין הבינלאומי.⁷¹

נוכח תפיסתם של מי שיצאו מהמדינה ללא היתר כשהם בגיל גיוס כפוי כמתנגדי השלטון, הגורל הצפוי למי שמוחזרים למדינה זו מהווה רדיפה על רקע דעה פוליטית מיוחסת.⁷² כאשר נבחנת סיבת הרדיפה בהתאם לאמנת הפליטים, השאלה הרלוונטית אינה האם הנרדף הוא בפועל בעל תכונה מסוימת המובילה לרדיפתו. השאלה מהי עילת הרדיפה נבחנת מנקודת המבט של הרודף. וכך, כאשר השלטון מייחס לאדם התנגדות פוליטית או אידיאולוגית בשל הימלטות מן המדינה ומטעם זה כולא אותו, מענה אותו או הורג אותו, אותו אדם יעמוד בתנאי

⁶⁷ ראו המקורות המפורטים בה"ש 62.

⁶⁸ הנחיות נציבות הפליטים 2011 – אריתריאה, ה"ש 62, עמ' 11.

⁶⁹ Nicole Hirit & Abdulkader S. Mohammad, *Dreams don't come true in Eritrea: anomie and family disintegration due to the structural militarisation of society*, 51 JOURNAL OF MODERN AFRICAN STUDIES 139 (2013).

⁷⁰ שם, עמ' 155; הנחיות נציבות הפליטים 2011 – אריתריאה, ה"ש 62, עמ' 14-15; HUMAN RIGHTS WATCH, ה"ש 62, עמ' 27.

⁷¹ הנחיות נציבות הפליטים 2011 – אריתריאה, ה"ש 62, עמ' 14, הערה 103.

⁷² HNHR's Position on the Status of Eritrean and Sudanese Nationals Defined as Infiltrators" by 72 Israel, ה"ש 62.

האמנה בדבר מעמדם של פליטים גם אם הוא אינו אחוז בדעה הפוליטית המיוחסת לו.⁷³ לאחרונה, קבוצות מסוימות המנסות לקדם את גירושם של מבקשי המקלט מישראל, מנסות ליצור מצג כאילו במדינות אירופיות מסוימות מבקשי מקלט מאריתריאה מגורשים. אלא שמדובר בתמונה לא נכונה. גורמים בעלי עניין מפיצים ברשתות החברתיות ידיעות לפיהן בעקבות פסק דין בנוגע למבקשי מקלט אריתראים, רשויות המדינה בשווייץ החלו לגרש מבקש מקלט מאריתריאה. אלא שבנייר עמדה של שגרירות שווייץ בישראל מחודש יולי 2018 הובהר כי לא זה המצב. בנייר העמדה הוסבר כי אזרחי אריתריאה שחמקו או ערקו משירות צבאי מוכרים כפליטים, וכי בכל מקרה שווייץ אינה מגרשת אזרחי אריתריאה בכפייה.⁷⁴ גם נתונים שנציבות האו"ם לפליטים פרסמה ביחס לשנת 2017, מצביעים על כך ששיעור ההכרה באריתראים כפליטים במדינות האיחוד האירופי, לרבות שווייץ, מוסיף להיות גבוה ביותר.⁷⁵

אלא שבאשר, משרד הפנים מוסיף ומתעקש לתת פרשנות מצמצמת ככל האפשר לתחולתה של האמנה בדבר מעמדם של פליטים על אזרחי אריתריאה.

בחודש אפריל 2013 ניתנה חוות דעת של היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה, שעל בסיסה נדחות באופן סיוני בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה. בהתאם לחוות הדעת, רדיפתו של אדם בגין עריקה מהצבא, כשלעצמה, אינה יכולה להוות עילה להכרה באדם כפליט.

חוות הדעת משמשת בסיס לדחייה מסיבית של בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה. בכל הודעות משרד הפנים למבקשי מקלט אריתראים על דחיית בקשתם למקלט מופיע טקסט "שטאנץ", לפיו בהתאם לחוות דעת של משרד הפנים, עריקות מצבא אריתריאה אינה מהווה עילה למקלט בישראל. הטקסט הסטנדרטי מופיע במקרים רבים תוך התעלמות מטענות נוספות שחלק ממבקשי המקלט מעלים במסגרת בקשותיהם.

כך, לדוגמה, בקשתו למקלט של בולוטס אייסו זארו, אזרח אריתריאה, שטען כי היה פעיל

⁷³ ע"מ 1440/13 צ'ימה נ' משרד הפנים, פס' 26' לפסק דינו של השופט מלצר (7.8.2013). ראו גם: *Aguilera-Cota v. INS*, 914 F.2d 1375 (1990), 1379-1380; *Canada v. Ward* [1993] 2 S.C.R. 689; Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted [2004] O.J. L304/12, 17, Article 10.2.

⁷⁴ Ambassade de Suisse en Israël, Switzerland's policy towards Eritrean asylum seekers (25.7.2018). ⁷⁵ UNHCR, Overall recognition rate for Eritreans in EU countries (January 2018), <https://tinyurl.com/y8o6lrwl>

פוליטי נגד השלטון וכי נעצר ועונה בגין פעילות זו, נדחתה תוך שימוש בנימוק הסטנדרטי, לפיו עריקה מצבא אריתריאה אינה מבססת עילה לקבלת מקלט לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים. משרד הפנים הגדיל לעשות באותו מקרה, וציין בהודעת הדחייה כי "השתתפות בפעילויות פוליטיות אינה מהווה בסיס למקלט". בדומה, יחידת הטיפול במבקשי מקלט המליצה בחוות דעת לדחות את בקשתו למקלט של יונס (שם בדוי), אזרח אריתריאה שנעצר במדינתו לפרק זמן בלתי מוגבל, ושל עמנואל (שם בדוי), אזרח אריתריאה שעבר עינויים באריתריאה, וגם זאת תוך שימוש בנימוק הסטנדרטי לפיו עריקות אינה עילה לקבלת מקלט לפי אמנת הפליטים בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה.

ההתדיינות המשפטית בעניין חוות הדעת עברה מספר גלגולים, ובמועד פרסום דו"ח זה היא טרם הסתיימה.

בחודש ספטמבר 2014 בית הדין לעררים קיבל ערר נגד דחיית בקשת מקלט של אזרח אריתריאה, וקבע כי אין לנהוג לפי חוות דעתו של משרד הפנים. בפסק הדין בערר נקבע שעריקה כשלעצמה אינה עילה למקלט, אולם כאשר עריקה נתפסת כהבעת עמדה פוליטית, ענישה בגין עריקה החורגת מן הסביר עשויה לעלות כדי רדיפה כמשמעה באמנה בדבר מעמדם של פליטים.⁷⁶

בחודש ינואר 2017 בית המשפט המחוזי בירושלים קיבל ערעור שהגישה המדינה על פסק דינו של בית הדין לעררים, והורה על החזרת הדיון בערר אל בית הדין. בין השאר, נקבע שלא ברור מפסק דינו של בית הדין כיצד הוא הגיע למסקנה שחוות דעת משרד הפנים שגויה, וכי בית הדין נמנע מדיון בשאלות מסוימות שנדרשו לצורך הכרעה בערר.⁷⁷ לאחר דיון נוסף בבית הדין לעררים, בית הדין שב וקיבל את הערר. בפסק הדין השני של בית הדין לעררים, שניתן בחודש פברואר 2018, נקבע, לאחר סקירת מקורות בינלאומיים שונים, שהמשטר האריתראי מייחס דעה פוליטית לעריקים מן הצבא ורודף אותם בגין ייחוסה של דעה פוליטית. בית הדין הורה להכיר בעורר באותו מקרה כפליט, אך גם עמד על כך שאין בפסק הדין כדי להביע עמדה ביחס למצבם של אריתראים אשר עזבו את המדינה טרם גיוסם או אשר גויסו ועזבו את המדינה מבלי שנתפסו (להבדיל מהעורר שם, שנתפס לאחר שערך, נעצר ועונה).⁷⁸ משרד הפנים ערער על פסק הדין לבית המשפט המחוזי, ובמועד זה הערעור תלוי ועומד.⁷⁹ עשרות עררים, שהוגשו לבית הדין לעררים על החלטות דומות

⁷⁶ ערר (י"ם) 1010-14 מסגנה נ' משרד הפנים (4.9.2016).

⁷⁷ עמ"נ (י"ם) 32641-10-16 רשות האוכלוסין וההגירה נ' פלוני (26.1.2017).

⁷⁸ ערר (י"ם) 1010-14 מסגנה נ' משרד הפנים (15.2.2018).

⁷⁹ עמ"נ (י"ם) 12154-04-18 רשות האוכלוסין וההגירה נ' מסגנה. לערעור מיום 9.4.2018, <https://tinyurl.com/ya9q27z3>

שקיבל משרד הפנים בעניין מבקשי מקלט אריתראים שבקשותיהם נדחו בהסתמך על חוות הדעת, הוקפאו בהחלטת בית הדין עד למתן פסק דין סופי בערעור זה.⁸⁰

הפרשנות שמשרד הפנים נותן לפסק דינו של בית הדין לעררים היא מצומצמת ביותר. במקום ליישם את קביעתו של בית הדין, לפיה עריקה מן הצבא יכולה להיתפס כביטוי לדעה פוליטית על ידי שלטונות אריתריאה, ולבחון את בקשות המקלט על רקע קביעה זו – לפחות עד להכרעה בערעור – משרד הפנים הסתפק בהוראה לפיה יש לבחון אם עניינם של אזרחי אריתריאה המצויים במעצר, דומה לזה של העורר בהליך שהתקיים בפני בית הדין לעררים, ואם כן – לשחררם. במסגרת בחינה זו משרד הפנים בודק האם מבקש המקלט נכלא באריתריאה, מה היה משך הכליאה, מה הייתה חומרת הענישה, "וכדומה".⁸¹

במקביל, מוסיף משרד הפנים לדחות בקשות מקלט של אזרחים אריתראים בהתבסס על חוות הדעת השנויה במחלוקת, ועשה כן אפילו בעניינו של אדם ששוחרר קודם לכן ממעצר בשל עמידתו באמות המידה שפורטו לעיל, אותן קבע משרד הפנים עצמו.⁸² מכתב מטעם המוקד לפליטים ולמהגרים והקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב, בו נדרש משרד הפנים לחדול מפרקטיקה פסולה זו, טרם נענה.⁸³

אזרחי סודן

הפרקטיקה שאומצה ביחס לאזרחי סודן שונה מזו שאומצה ביחס לאזרחי אריתריאה. בשנת 2013, בסמוך לאחר שמשרד הפנים החל להתיר הגשת בקשות על ידי אזרחי סודן ואריתריאה, הוא מיהר לדחות באופן גורף בקשות מקלט של אזרחי סודן שאינם מאזורי סיכון כמו דרפור, הרי הנובה והנילוס הכחול.⁸⁴

לעומת זאת, ככל שהדברים נוגעים לתושבי חבל דרפור, הרי הנובה והנילוס הכחול, שנכח המצב באזורים שמהם באו ישנה הסתברות גבוהה ביותר כי הם זכאים להיות מוכרים כפליטים, הטקטיקה בה נוקט משרד הפנים היא הימנעות מקבלת החלטות בבקשות המקלט. מנתוני משרד הפנים שנמסרו בחודש פברואר 2018 עולה שבאותה עת היו תלויות

⁸⁰ למשל החלטת בית הדין מיום 31.7.2018 בערר 4420-18 איברה ברהנה נ' משרד הפנים.

⁸¹ מכתבו של עו"ד עמרי בן צבי ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מיום 21.3.2018, <https://tinyurl.com/y7vg4cdo>

⁸² על החלטה זו הוגש ערר לבית הדין לעררים (ערר 4420-18 איברה ברהנה נ' משרד הפנים, ה"ש 80) על ידי המוקד לפליטים ולמהגרים, שעודו תלוי ועומד.

⁸³ מכתב מאת עורכי הדין אלעד כהנא, ענבר בראל וענת בן דור מיום 24.6.2018.

⁸⁴ ראו, למשל, כתב התשובה מטעם המדינה מיום 11.3.2014 בבג"ץ 8425/13 גבריסלאסי נ' הכנסת, שם הוצהר כי התקבלו באותה עת 505 החלטות בבקשות מקלט של אזרחי סודן, וכולן נדחו.

ועומדות 4,746 בקשות מקלט של אזרחי סודן (מתוכן 3,400 בקשות של תושבי דרפור ו-72 של תושבי הרי הנובה).⁸⁵ פרקטיקה זו של משרד הפנים ספגה ביקורת מבתי הדין לעררים, וכתוצאה מכך משרד הפנים מחליט מעת לעת לתת מעמד "מטעמים הומניטריים" לחלק מן הפרטים בקבוצה זו, והכל כדי להימנע מקבלת החלטות בבקשותיהם למקלט.

עד היום משרד הפנים החליט להכיר באזרח סודני אחד בלבד כפליט, וגם זאת לאחר מספר סיבובי התדיינות בהליכים שהגיש המוקד לפליטים ולמהגרים בבית המשפט המחוזי ובבית המשפט העליון.⁸⁶ באשר לכל שאר מבקשי המקלט מסודן, שבקשותיהם לא נדחו, משרד הפנים ממאן לקבל החלטה לגוף הדברים.

בשנים 2007 ו-2008 משרד הפנים החליט להעניק רישיונות ישיבה מסוג א/5 (המקנים את הזכות לעבוד וכן זכויות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי וחוק ביטוח לאומי) לכ-600 תושבי דרפור ששהו באותה עת בישראל. ואולם, אלפי תושבי דרפור הנותרים שוהים בישראל מזה שנים כשבידיהם רישיונות לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, והם חשופים לצעדים השונים הננקטים על ידי הרשויות ביחס ל"מסתננים", ובהם החזקה בעבר במתקן "חולות", ניכוי כספי פיקדון ממשכורותיהם, רישיונות התקפים לפרקי זמן קצרים בלבד ולחץ לעזוב את ישראל.

בשנת 2017 הסתבר שכבר בשנת 2014 יחידת הטיפול במבקשי מקלט גיבשה חוות דעת ביחס למבקשי מקלט מחבל דרפור. חוות הדעת סוקרת את המצב בחבל דרפור ואת סוגי הסכנות שלהן חשופים תושבי חבל זה, ועומדת על כך שבמדינות רבות תושבי דרפור, השייכים לשבטים לא-ערביים, מוכרים כפליטים. בחוות הדעת נקבע ש"הטענות העולות מבקשות אלה הן כי מבקשי המקלט עלולים, בסבירות גבוהה, לחוות רדיפה בשובם למדינת מוצאם. רדיפה זו תבוא על רקע גזע (השתייכות לקבוצה אתנית) ו/או ייחוס דעה פוליטית המנוגדת לשלטון במקרים שבהם חווה המבקש אינטראקציה כלשהי (לרבות עיכוב, מעצר, מאסר וכיו"ב) עם הרשויות".⁸⁷

בתגובה לפרסומים בכלי התקשורת שחשפו את קיומה של חוות דעת זו, טענה רשות האוכלוסין וההגירה כי אין המדובר בחוות דעת הממליצה להעניק מעמד פליט למאן דהוא,

⁸⁵ מכתבה של הממונה על חוק חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה אל עורכות הדין מיכל פומרנץ וכרמל פומרנץ מיום 28.2.2018.

⁸⁶ ראו, בין השאר, ע"מ 3325/15 עלי נ' משרד הפנים; ע"מ 8667/14 עלי נ' משרד הפנים; ע"מ 2863/14 מוטסים נ' משרד הפנים.

⁸⁷ יחידת הטיפול במבקשי מקלט, חוות דעת בנושא טיפול בבקשות מקלט של נתיני הרפובליקה של סודן שמוצאם מחבל דרפור, פס' 38.

וכי "קיימות סקירות מידע עובדתיות הנערכות באופן שוטף על ידי היחידה והן סקירות פנימיות שנערכות לשם טיפול במקרים פרטניים".⁸⁸ בדיון שנערך בהמשך אותו החודש בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שכותרתו "רשות האוכלוסין וההגירה הסתירה מפני בתי-המשפט את קיומן של חוות דעת פנימיות בדבר מבקשי מקלט מאפריקה" הודיע ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין, מר יוסי אדלשטיין, כי הרשות כלל לא העבירה לשר הפנים, מר אריה דרעי, את חוות הדעת, וכי השר אינו מתכוון לקבל החלטה בעניינם של מבקשי מקלט מדרכור עד שבית המשפט העליון יכריע אם לאשר את גירושם לאוגנדה ולרואנדה, וזאת במסגרת הליך שהיה תלוי ועומד באותה עת בפני בית המשפט.⁸⁹

גם לאחר פסק הדין שהתקבל בהליך זה כחצי שנה לאחר מכן – אשר קבע כי אין מניעה חוקית לגרש בכפייה מבקשי מקלט למדינה שלישית המוכנה לקלוט אותם, אלא שההסכם מול המדינה השלישית שהציגה המדינה בפני בית המשפט אינו מאפשר זאת⁹⁰ – לא גיבש השר מדיניות לגבי מבקשי המקלט מדרכור. הוועדה המייעצת לענייני פליטים לא דנה בבקשותיהם של מבקשי המקלט מדרכור ולא הכריעה בהן במשך 4 השנים שחלפו מאז ניתנה חוות הדעת האמורה. זאת אף על פי שבתצהיר שהגיש ראש מינהל האכיפה לבית המשפט העליון עוד בחודש פברואר 2015, הוערך שבקשות המקלט של אזרחי סודן ואריתריאה יוכרעו בתוך שנה.⁹¹ בתי המשפט מתחו ביקורת על כך שבקשות המקלט של אזרחי סודן אינן מוכרעות לאורך זמן,⁹² וכך גם מבקר המדינה,⁹³ אך כל זאת ללא הועיל.

בהעדר הכרעה בבקשות המקלט של אזרחי סודן החלו חלק ממבקשי המקלט הסודנים לנקוט בהליכים משפטיים, שבהם דרשו להכריע בבקשותיהם או לתת להם מעמד שווה ערך לזה שניתן למי שהוכרו כפליטים (כלומר רישיונות ישיבה מסוג א/5). בתחילה הורו בתי הדין להעניק לחלק ממבקשי המקלט, שיזמו הליכים משפטיים, רישיונות ישיבה מסוג ב/1 (המקנים את הזכות לעבוד כדיון) עד להכרעה בבקשותיהם. כך, למשל, בחודש נובמבר 2016, בית הדין לעררים הורה לתת מעמד כזה למבקש מקלט מדרכור שהגיש בקשה למקלט בתחילת שנת 2014, וטרם ניתנה החלטה בבקשתו.⁹⁴

⁸⁸ ידיעות אחרונות, "דו"ח קבע שפליטי דרכור זכאים להכרה חוקית – ורשות האוכלוסין התעלמה", יהודה שוחט, 3.1.2017.

⁸⁹ פרוטוקול מס' 195 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה (28.1.2017).

⁹⁰ עמ"מ 8101/15 אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים (28.08.2017).

⁹¹ התצהיר הוגש במסגרת בג"ץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת.

⁹² ראו, למשל, עת"מ (ב"ש) 60469-02-15 עלי נ' שר הפנים (13.4.2015).

⁹³ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 68, עמ' 1444.

⁹⁴ ערר (ת"א) 1202-16 א.ג.מ. נ' משרד הפנים (28.11.2016).

בעקבות הליכים משפטיים נוספים בעניין העדר ההכרעה בבקשות המקלט של תושבי דרפור, משרד הפנים החליט בחודש יוני 2017 להעניק רישיונות ישיבה מסוג א/5 "מטעמים הומניטריים" ל-200 תושבי דרפור, וזאת מבלי להשלים את בחינת בקשות המקלט שהגישו.⁹⁵ ההחלטה הוחלה בתחילה רק על מי שנקט בהליכים משפטיים נגד אי מתן החלטה בבקשתו למקלט וזאת ללא קריטריונים כלשהם, ולאחר מכן פורסמו אמות מידה למתן הרישיונות (בהן נקבע, בין השאר, כי רישיונות ישיבה מסוג א/5 יינתנו רק לתושבי דרפור מעל גיל 45).⁹⁶

בשלב הבא, בתי הדין לעררים החלו לפסוק בעררים של מבקשי מקלט מדרפור ולקבוע, נוכח העיכוב הבלתי סביר בקבלת החלטות, שיש להעניק לעוררים רישיונות ישיבה מסוג א/5 עד להכרעה בבקשותיהם למקלט.⁹⁷ גם בהליך, שבו הגישו תושבי הרי הנובה ער שהתייחס להעדר ההכרעה בבקשתם למקלט, בית הדין פסק כי מדובר בפרק זמן בלתי סביר והורה לתת לאב ובנו רישיונות ישיבה מסוג א/5.⁹⁸

בין לבין, בחודש דצמבר 2017 משרד הפנים הודיע כי יעניק רישיונות ישיבה מסוג א/5 ל-300 תושבי דרפור שבקשותיהם למקלט לא הוכרעו, ובחודש מאי 2018 משרד הפנים הודיע שייתן רישיונות מסוג זה ל-300 מבקשי מקלט נוספים, הפעם לא רק מדרפור, אלא גם מאזורי הנילוס הכחול והרי הנובה שבסודן. גם הפעם קבע משרד הפנים קריטריונים שרירותיים למתן המעמד.

בעת הזו תלויות ועומדות ארבע עתירות לבג"ץ, שבהן בית המשפט מתבקש להורות למשרד הפנים להכריע בבקשות המקלט של תושבי דרפור, הנילוס הכחול והרי הנובה.⁹⁹

בינתיים, נוכח סירוב משרד הפנים להכריע בבקשות המקלט של אזרחי סודן ונוכח תחולתן של ההחלטות לתת רישיונות ישיבה מסוג א/5 למבקשי מקלט סודנים מעטים, רוב מבקשי

⁹⁵ הודעת משרד הפנים בעמ"נ (ת"א) 16931-03-17 סליח נ' רשות האוכלוסין וההגירה (17.6.2017).

⁹⁶ רשות האוכלוסין וההגירה, עדכון בדבר הנחיות ליישום ההחלטה למתן מעמד ל-200 יוצאי חבל דרפור, 2.8.2017 https://www.gov.il/he/Departments/news/sudan_darfur_notice

⁹⁷ ראו, למשל, ער (י"ם) 2150-16 פלוני נ' משרד הפנים (15.11.2017); ער (י"ם) 4447-17 פלוני נ' משרד הפנים (6.3.2018); ער (י"ם) 4574-17 פלוני נ' משרד הפנים (7.3.2018); ער (י"ם) 4817-17 פלוני נ' משרד הפנים (6.5.2018).

⁹⁸ ער (י"ם) 4455-17 קאדפור נ' משרד הפנים (16.4.2018).

⁹⁹ בג"ץ 4630/17 Tagal נ' ראש ממשלת ישראל; בג"ץ 7552/17 משרד תומר ורשה – עורכי דין נ' ממשלת ישראל; בג"ץ 1031/18 Moshir נ' שר הפנים; בג"ץ 7982/17 אנואר נ' שר הפנים. בית המשפט השהה את הטיפול בעתירה השלישית, העוסקת בעניינם של תושבי הנילוס הכחול והרי הנובה, ובעתירה הרביעית, עד להכרעה בשתי העתירות הראשונות.

המקלט מוסיפים להיות במצב שבו מצד אחד הם אינם מגורשים ומצד שני הם נטולי זכויות. ראוי לציין כי מבקר המדינה קבע לאחרונה שההסדרים הנוכחיים החלים על קבוצה זו, ובהם הסדר "אי האכיפה", אין בהם כדי להבטיח קיום מינימלי בכבוד של "זרים שאינם בני הרחקה" כמתחייב מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁰⁰

10. סיכום והמלצות

הטיפול במבקשי מקלט דורש שינוי תפיסתי, והבנה שחורף הגשת בקשות מקלט גם על-ידי מי שאינם עומדים בתנאי האמנה, התכלית היסודית של מערכת המקלט היא זיהוי פליטים על מנת להעניק להם את ההגנה לה הם זכאים, ולא רק זיהוי מי שאינם פליטים במטרה לקדם את הליכי גירושם.

- יש להבטיח כי מבקשי מקלט יוכלו להגיש בקשות מקלט בכל עת בתנאים הולמים, ולמנוע מצבים שבהם עומס על מערכת המקלט מונע הגשת בקשות, מוביל להגשת בקשות מקלט בתנאים בלתי הולמים ומותיר אנשים חשופים למעצר ולגירוש וללא יכולת להתקיים.

- יש להבטיח נגישות למערכת המקלט ולמנוע עומס המונע הגשת בקשות מקלט באמצעות מתן אפשרות להגיש בקשות במספר לשכות ברחבי המדינה.

- יש להנגיש את הליכי המקלט על ידי מתן מידע בשפות מדינות המקור הרלוונטיות, וכן להנגיש כל מידע אודות שינוי מדיניות או שינויים אחרים בשפות המקור הרלוונטיות.

- בתקופות של עומס על מערכת המקלט, יש למנוע חסמים בנגישות אל מערכת המקלט, וזאת באמצעות מתן אפשרות להגיש בקשות מקלט באמצעים אלקטרוניים כמו דואר אלקטרוני או פקס.

- יש להבטיח נגישות למערכת המקלט באמצעות קביעת מנגנון להגשת בקשות מקלט בנתב"ג ובמעברי הגבול האחרים.

- יש לאמץ סטנדרטים להערכת אמינות העולים בקנה אחד עם הנחיות נציבות האו"ם לפליטים. בכלל זה יש לבצע הערכת אמינות של מבקשי המקלט תוך הכרה במוגבלות הזיכרון האנושי ובמוגבלות התרגום, ותוך הימנעות מהסקת מסקנות גורפות בשל "סתירות" בפרטים פריפריאליים לבקשת המקלט.

- על יחידת הטיפול במבקשי מקלט לפרסם את המסמכים הכלליים שהיא מנפיקה הנוגעים לתנאים במדינות מסוימות, ושעל בסיסן היא מנתחת בקשות מקלט.

- על יחידת הטיפול במבקשי מקלט להעסיק ישירות את המתורגמנים המשמשים לראיונות המקלט.

- יש להעסיק אך ורק מתורגמנים שעברו הכשרה בתרגום בכלל ובתרגום בהליכי מקלט בפרט, לרבות הכשרה בנוגע לרגישות מגדרית ועבודה עם אוכלוסיות פגיעות.
- יש לקיים את כל הראיונות בשפה שאותה מבקש המקלט הצהיר שהוא דובר, ואין להסתפק במתורגמנים לשפות שאותן מבקש המקלט דובר באופן חלקי. בשום אופן אין להתנות טיפול בבקשת מקלט בכך שמבקש המקלט יספק מתורגמן בעצמו ועל חשבונו.
- יש לפתוח מחדש את בקשות המקלט של כלל אזרחי אריתריאה שנדחו, ולהכריע בהן בהתאם לאמות המידה של האמנה בדבר מעמדם של פליטים, ובכלל זה, בנסיבות מסוימות, להכיר ברדיפה על רקע עזיבת המדינה או עריקה מן הצבא או השתמטות מהצבא כרדיפה על רקע דעה פוליטית מיוחדת.
- יש להכריע בבקשות המקלט של אזרחי סודן, וזאת בהתאם לאמות המידה של האמנה בדבר מעמדם של פליטים.