

נייר עמדה: הגנה מפני הרחקה חייבת לבוא עם זכויות

לאורך שני העשורים האחרונים הכריזה המדינה בכמה מקרים כי תימנע מהרחקה של אזרחים של מדינות שונות למדינותיהם, בשל הסכנה שעלולה להישקף להם במדינות אלו. זאת בהתאם לעקרון אי ההרחקה (non-refoulement) הקובע כי אין להרחיק אדם למקום שבו חייו או חירותו בסכנה. בעבר, אזרחיהן של סיריה, לאון, ליבריה, חוף השנהב ודרום סודן היו מוגנים בישראל מפני הרחקה. כיום מדינת ישראל מחילה הגנה קבוצתית מפני הרחקה על אזרחים של ארבע מדינות: אריתריאה, סודן, הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו¹ והחל מסוף חודש פברואר 2022, גם אוקראינה.

רוב המוגנים בהגנה קבוצתית מפני הרחקה שמוצאם מאריתריאה, סודן וקונגו מחזיקים באשרה זמנית מתחדשת לפי סעיף 5א2 לחוק הכניסה לישראל. פליטי המלחמה באוקראינה שנכנסו לכאן לאחר פרוץ המלחמה מקבלים אשרת תייר ואלו שהיו כאן לפני המלחמה הושארו במצבם הקודם. חלקם מהגרי עבודה המחזיקים באשרת עבודה (בעיקר בסיעוד ובבניין) וליתר אין אשרה בתוקף.

רישיון זמני 5א2 ואשרת תייר לא מקנים לאוחזים בהן כמעט אף זכות פרט להגנה מפני מעצר וגירוש בשל שהיה שלא כדין. כלומר בעוד שהמדינה מכריזה באופן רשמי כי לא תפעל לגירוש של אזרחי מדינה מסוימת, היא לא מעניקה להם זכויות שיאפשרו להם קיום מינימלי בכבוד. רישיון זמני 5א2 ואשרת תייר לא מקנים גישה לזכויות סוציאליות בסיסיות, לביטוח בריאות הולם או לקורת גג.

השלכותיה של מדיניות זו ניכרות במצבם העגום של מבקשי המקלט מאריתריאה וסודן, אשר המדינה מחילה עליהם מזה למעלה מעשור מדיניות של אי-הרחקה ללא סל זכויות בצידה. בשל כשלי מערכת המקלט, בקשות המקלט שלהם עד היום לא נבדקו באופן יעיל והוגן ונמנע מהם מעמד פליט, על הזכויות שמעמד זה נושא עימו. לאחר שנים רבות של שלילת זכויות ושל מדיניות התעמרות רשמית, בתקופת הקורונה נקלעו רבים מהם למשבר הומניטרי של ממש.

פליטי אוקראינה זכו לקבלת פנים אחרת מזו שזכו לה האריתריאים והסודנים לפני שנים רבות. במקום לתת להם "כרטיס לכיוון אחד" לגינת לוינסקי בדרום תל-אביב, משרדי הממשלה פעלו במהירות וביעילות, הוקם מוקד בהובלת משרד הרווחה והמדינה הכריזה כי תספק לפליטים שירותים בריאותיים וסוציאליים בסיסיים. יחד עם זאת, מדובר בסיוע אד-הוק שינתן על רקע לחץ ציבורי והתעניינות תקשורתית ואינו מעוגן בחוק או בנוהל מסודר וקבוע. השירותים שאזרחי אוקראינה יקבלו, כמו גם משכרם, תלויים בלחץ הציבורי, בעניין התקשורת והפוליטי וברצונה הטוב של הממשלה. הם עלולים לפיכך להתממש באופן חלקי, לא להתממש כלל, או להתממש ואז להיפסק, למשל במקרה של חילופי ממשלות. והם כמובן לא מובטחים למי שעלולים למצוא את עצמם בסיטואציה דומה בעתיד.

ההגעה של פליטי אוקראינה לישראל מלמדת שתופעת ההגירה הכפויה, forced migration, לא פוסחת על ישראל. לנוכח משברים גלובליים, ובכללם אסונות טבע וסכסוכים, יש להניח שיגיעו אל ישראל פליטים נוספים גם בעתיד. הכרה בעובדה זו מחייבת כי ישראל תגבש מדיניות הגנה סדורה, ברורה וקוהרנטית. יש לכך שני חלקים. ראשית, יש לבצע רפורמה בהולה בנהלי מערכת המקלט

¹ לאחרונה הודיעה שרת הפנים על כוונתה להפסיק את ההגנה הקבוצתית של אזרחי קונגו

ובתפקודה, לאור ליקוייה הקשים של מערכת זו. שנית, יש לקבוע בדין את הפרוצדורה של החלת הגנה מפני הרחקה על קבוצה מסוימת ואת מעטפת הזכויות שההגנה הזו נושאת עימה.

הגנה מפני הרחקה על צורותיה השונות מוסדרת במגוון מדינות מערביות ודמוקרטיות. היא לעיתים מכונה "הגנה משלימה" או "הגנה משנית" שכן היא נתפסת כמשלימה או משנית להגנה מכח אמנת הפליטים. לרוב, מדינות מחילות את ההגנה הזו במקרים של מי שלא נופלים בגדרי אמנת הפליטים אך החזרתם למדינתם תביא להפרה של עקרון אי-ההרחקה, או במקרים של "הצפה" של פליטים (mass influx). "הצפה" שכזו היא שגרמה לאחרונה לאיחוד האירופי "להפעיל" את [דירקטיבת ההגנה הזמנית](#) ולהחיל הגנה זמנית קבוצתית, שבצדה זכויות סוציאליות מוגדרות, על מי שברחו מהמלחמה באוקראינה.

הגנה מפני הרחקה חייבת לבוא עם זכויות סוציאליות:

1. הזכות לקיום בכבוד חלה על כל אדם. כך מצווים כללי המוסר. כך קובע גם החוק בישראל.
2. השארתם של אנשים משוללי זכויות במדינה לאורך זמן פוגעת לא רק בהם אלא בחברה כולה.
3. ללא סל זכויות מינימלי גובר הסיכון לניצול, לסחר בבני אדם ולהחזקה בתנאי עבדות.
4. כך נוהגות מדינות מערביות ודמוקרטיות אחרות. ישנם סוגים שונים של הגנה מפני הרחקה והזכויות שמוצמדות לכל סוג ברורות ומוסדרות.

הגנה מפני הרחקה ראוי שתכלול:

1. אישור לעבוד.
2. סיוע סוציאלי, כולל קורת גג וביטחון תזונתי, למי שזקוקים לכך: קשישים, בעלי מוגבלות, קטינים, משפחות חד-הוריות וקבוצות פגיעות אחרות.
3. גישה לשירותי בריאות הולמים, כולל שירותי בריאות נפש וסיוע לנשים בהיריון ולחולים במחלות כרוניות וקשות.
4. גישה לחינוך לקטינים.

צעד שלטוני שננקט כבר פעמים רבות ושנוגע לחיי אדם ראוי להסדרה מפורשת בדין הישראלי. יש להסדיר את הפרוצדורות הנוגעות להחלה של הגנה קבוצתית מפני הרחקה ואת זכויות המוגנים.

לפרטים נוספים:

ד"ר שני בר-טוביה, מקדמת מדיניות וקשרי ממשל, פורום ארגוני הפליטים ומבקשי המקלט
shani.refugeeforum@assaf.org.il, 052-433648

(אפריל 2022)