

דחיה לדורות

הכשלים בבחינת בקשות מקלט
של אזרחי אריתריאה בישראל

HIAS

Welcome the stranger.
Protect the refugee.

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר



דחייה לדורות: הכשלים בבחינת בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה בישראל

יולי 2022

כתיבה ומחקר: עו"ד ענבר בראל, שחף ליטמן, סיגל רוזן, עו"ד מירב בן זאב, עו"ד נמרוד אביגאל.
תודתנו נתונה לעו"ד ענת בן דור ולעו"ד אירה רוזינה על הערותיהן המועילות לדו"ח.

עריכה ועיצוב: ד"ר איילת עוז וסיגל רוזן

תמונת השער: פליטים אריתראים מפגינים נגד משטרו הדיקטטורי של איזיאס אפורקי בישראל, 2012.

צילום: סיגל רוזן

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.

על היא"ס ישראל

היא"ס הוא ארגון יהודי בינלאומי ללא מטרת רווח, המעניק סיוע והגנה לפליטים ברחבי העולם מזה למעלה מ-140 שנה ופועל כיום ב-16 מדינות בעולם. הארגון שם לעצמו למטרה להוות סמכות מקצועית בתחום הגירה, לשמש כגורם מתאם ומוביל בהתמודדות עם אתגרים בתחום ולסייע לעולים ולמבקשי מקלט. היא"ס ישראל מפעילה תכנית למתן סיוע משפטי פרו-בונו למבקשי מקלט, בסוגיות משפטיות הנובעות מהצורך בהסדרת מעמדם. בתכנית לוקחים חלק עורכי דין וסטודנטים אשר מתנדבים לייצג מבקשי מקלט. בנוסף, היא"ס ישראל נותן ייעוץ בנושאי הגירה מישראל וכן מסייע לעולים.



Published with the generous support of the Heinrich Böll Stiftung

3.....	מבוא ומתודולוגיה
5.....	רקע – מערכת המקלט בישראל
7.....	מבקשי המקלט מאריתריאה ועילות המקלט העומדות להם
13.....	בחינת בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה בישראל – רקע היסטורי ומשפטי
19.....	הדחיות החדשות של בקשות המקלט – כשלים מרכזיים
20.....	המנעות מעריכת ראיונות מקלט חוזרים
21.....	עבדות, עינויים, כליאה – האם קיימות נסיבות שיהוו "נסיבות חריגות"?
24.....	התעלמות ממידע רלוונטי בדחיית בקשות מקלט
27.....	סיכום והמלצות

דו"ח זה עוסק בטיפול רשות האוכלוסין וההגירה בבקשות המקלט של אזרחי אריתריאה השוהים בישראל, אשר מהווים את הרוב המכריע (70%) של אוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל. דו"ח זה מצטרף למספר דוחות שיצאו בשנים האחרונות המציגים את מחדלה המתמשך של מערכת המקלט בישראל בבחינת בקשות מקלט,¹ וכן לביקורת חוזרת ונשנית בעניין זה שהביע בית המשפט העליון² ומבקר המדינה.³

הדו"ח מראה כיצד, מאז קיבל על עצמו משרד הפנים את תפקידו כמי שבוחן בקשות מקלט בשנת 2009, ועד עצם היום הזה - מוכוונת מערכת המקלט בישראל לדחיית בקשות מקלט של אריתראים ולא לבחינתן בכנות.

כפי שנפרט בהמשך, בשנת 2019 התחייבה רשות האוכלוסין וההגירה, בעקבות הליכים משפטיים,⁴ לבחון מחדש את כל תיקי המקלט של האריתראים בישראל על בסיס אמות מידה "חדשות" אותן התקינה לצורך בחינת הבקשות.⁵ ואולם, בפועל, אמות מידה אלו חוזרות ומאמצות פרשנות משפטית מצומצמת ושגויה,⁶ שאינה תואמת את אמנת הפליטים, ונפסלה כבר בעבר על ידי בית הדין לעררים.⁷

לצד סקירה משפטית והיסטורית, הדו"ח כולל בחינה מעמיקה של עשרות החלטות לדחייה של בקשות מקלט של מבקשי מקלט מאריתריאה שהתקבלו בשנתיים האחרונות על בסיס אמות המידה "החדשות". המסקנות הן שבפועל, אמות המידה "החדשות" אינן מחדשות דבר. התוצאה גם היום, כמו במהלך כל העשור האחרון, היא שמבקשי מקלט שהיו מוכרים כפליטים בכל מדינה מערבית אחרת בעולם, נדחים בישראל בזה אחר זה.

¹ ר' המוקד לפליטים ולמהגרים, [מעלות אבק: ההימנעות השיטתית של מדינת ישראל מהכרעה בבקשות מוצדקות למקלט](#), ספטמבר 2020; היא"ס ישראל [0.06%](#) [המספרים מדברים: הטיפול בבקשות מקלט בישראל](#), אוגוסט 2020; המוקד לפליטים ולמהגרים, [הנה ערלה אצום: הליכי מקלט בישראל](#), אוקטובר 2018; המוקד לפליטים ולמהגרים, [אין מקלט: מדיניות המקלט ביחס לאזרחי אריתריאה וסודאן](#), דצמבר 2014; מוקד סיוע לעובדים זרים, [עד שיאטם ליבנו: הליכי מקלט בישראל](#), מרץ 2012.

² ע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים (17.7.2012), [בג"ץ 12/7146 נג'ט סרג' אדם ואח' נ' הכנסת ואח' \(16.9.2013\)](#), [8665/14 טשומה נג' דסטה ואח' נ' הכנסת ואח' \(11.8.2015\)](#), [בג"ץ 2293/17 אסתר צגיי גרסגרה ואח' נ' הכנסת ואח' \(23.4.2020\)](#), בג"ץ 4630/17 אדם גובר טגאל ואח' נ' שר הפנים ואח' (25.4.2021).

³ דו"ח מבקר המדינה 68 ג', רשות האוכלוסין וההגירה, [הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל](#) 1419, 8.5.2018.

⁴ ער (י-ם) 1010/14 [מסגנה נ' משרד הפנים \(15.2.2018\)](#).

⁵ עמ"נ (י-ם) 18-04-12154 [מדינת ישראל נ' פלוני](#). הודעה מעדכנת מטעם המדינה מיום 7.7.2019.

⁶ היא"ס ישראל, התוכנית לזכויות פליטים באונ' ת"א, המוקד לפליטים ולמהגרים, [פגמים בבחינת בקשות המקלט של אריתראים](#), פנייה מיום 11 בנובמבר 2021 ליועמ"ש לממשלה, שרת הפנים ועו"ד דניאל סלומון, יועמ"ש רשות ההגירה.

⁷ ער 1010/14 [מסגנה נ' מדינת ישראל \(4.9.2016\)](#).

הדו"ח מבוסס על ניתוח מעמיק של כ- 40 דחיות של בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה שניתנו בשנה האחרונה. בכל אחד מהתיקים בחנו לעומק את כלל המסמכים שעמדו בבסיס ההחלטה – בקשות המקלט, ראיונות המקלט, המלצותיה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט ברשות האוכלוסין וההגירה (להלן: היחידה), הדיונים בוועדה המייעצת לענייני פליטים והחלטות הדחייה עצמן.⁸ על סמך ניתוח מעמיק זה, זיהינו מספר כשלים שחוזרים על עצמם בבחינת בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה:

- הקריטריונים על בסיסם נדחות בקשות המקלט חורגים מאמנת הפליטים ומהפרשנות המשפטית לה.
- מעל 95% מבקשות המקלט נדחו בסדר דין מקוצר, הליך שאמור להיות שמור רק למקרים חריגים שלא מעלים בסיס מינימלי למקלט.
- הבקשות נבחנו מתוך עמדה מוטה, לפיה השירות הצבאי באריתריאה הוא "שירות אזרחי" לגיטימי, אשר עריקה ממנו אינה יכולה להוות עילה למקלט. זאת, מבלי להתחשב במאפיינים הייחודיים של השירות וביחס הקיצוני של ממשלת אריתריאה לעריקה – כפי שאלו מוכרים במדינות רבות בעולם ובדו"חות בינלאומיים מוסמכים.
- מרבית ההחלטות מתבססות על ראיונות מקלט רדודים ובלתי מעמיקים, בהם הרשות התעלמה ממידע רלוונטי לגבי תנאי הכליאה באריתריאה, ממעצרים מתמשכים, ומרדיפה פוליטית כלפי מי שהמשטר באריתריאה רואה בו מתנגד משטר.

במסגרת הדו"ח נסקור את ההסטוריה והרקע המשפטי של בחינת בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה בישראל, ונדגים את הכשלים שאותרו בהחלטות הדחייה שניתחנו. כשלים אלה מבהירים כיצד במישור המעשי, **מבקשי מקלט מאריתריאה, ששיעור ההכרה בהם כפליטים באירופה למשל, עומד על 81%,⁹ אינם מוכרים כמעט בכלל כפליטים בישראל (בה שיעור ההכרה עומד על פחות מחצי אחוז).**¹⁰

⁸ מוקד סיוע לעובדים זרים, [עד שיאטם ליבנו](#): הליכי מקלט בישראל, מרץ 2012. עמ' 8 – 12.
⁹ אתר סוכנות האיחוד האירופי למקלט: [Latest Asylum Trends - Annual Overview 2021 | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](#)

¹⁰ ראו היא"ס ישראל, לעיל ה"ש 1. כן ראו פרק 3 להלן.

רקע – מערכת המקלט בישראל

מדינת ישראל היתה אחת המדינות הראשונות בעולם לחתום על האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951¹¹ ועל הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967.¹² למרות שעד היום לא עיגנה מדינת ישראל את הוראות האמנה בחקיקה, נציגי המדינה הצהירו לא אחת במגוון הליכים משפטיים כי היא מקיימת את הוראותיה. גם נוהל הטיפול במבקשי מקלט, המהווה את המקור הנורמטיבי המנחה את משרד הפנים בבואו לבחון בקשות מקלט, מצהיר על המחויבות לאמנה ולפרוטוקול.¹³

מעבר למחויבויות אלו, מדינת ישראל מכירה גם בכך שהיא אינה רשאית לגרש אדם למקום בו נשקפת סכנה לחייו או חירותו אף אם אינו עומד בתנאי אמנת הפליטים, מכוח עקרון אי-ההחזרה.¹⁴ לכן, מי שחוסים תחת מדיניות אי-הרחקה, כמו אזרחי אריתריאה, אינם מורחקים מישראל גם אם לא הגישו בקשת מקלט או שבקשתם נדחתה, אך אינם מקבלים מעמד של פליט. יצוין, כי בהקשר למבקשי המקלט מאריתריאה ההחלטה על החלת מדיניות אי ההרחקה ותנאי תחולתה מעולם לא פורסמו באופן רשמי, ולכן מלבד הצהרות על עצם קיומה – תנאיה של מדיניות זו עודם עמומים.

עד שנת 2001, בחינת בקשות מקלט בישראל נעשתה על ידי נציגות קטנה של נציבות האו"ם לפליטים בישראל. בשנת 2001 נכנס לתוקף נוהל אשר יצר מערכת "משולבת" לפיה בחינת בקשת המקלט תיעשה על ידי נציבות האו"ם לפליטים, וההחלטה הסופית תתקבל על ידי משרד הפנים.¹⁵ בהתאם לנוהל, נציבות האו"ם לפליטים היא שטיפלה בבקשות המקלט – בקשות המקלט הוגשו אליה, היא קיימה רישום של מבקשי מקלט, קיימה עימם ראיונות מקלט, בחנה את התנאים במדינות המוצא והעבירה את המלצותיה לוועדה בינ-משרדית (שבה היו חברים נציגי מספר משרדי ממשלה ישראלים), אשר החליטה האם

¹¹ האמנה בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 3, 5.

¹² פרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים, כ"א. 23, 690.

¹³ נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, 5.2.0012, עדכון אחרון מיום 21.3.22.

¹⁴ עיקרון אי-ההחזרה מעוגן בסעיף 33 לאמנת הפליטים, והפך לימים לעיקרון מחייב של המשפט הבינלאומי המנהגי. הוא מעוגן גם בסעיף 3 לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים בלתי אנושיים או משפילים משנת 1984 (כ"א 1039, כרך 31, עמוד 249) ובסעיפים 6 ו-7 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (כ"א 1040, כרך 31, עמ' 269). העיקרון עוגן גם בפסיקת בית המשפט העליון (ראו בג"ץ 94/4702 אל טאיי נ' שר הפנים, פ"ד מט(2) 816, 818). גם האמנה בדבר זכויות הילד התפרשה כמטילה חובת הגנה על ילדים בכל החלטה הנוגעת לגורלם, וזאת אף ללא איזכור מפורש של עקרון אי ההחזרה. ראו: Goodwin-Gill and MacAdam, The Refugee in International Law, Oxford University Press, Third Edition, 2007, p. 324.

¹⁵ אתר האו"ם ישראל: [נוהל הטיפול במבקשי מקלט](#) לאורך השנים.

להמליץ לאשר את החלטת הנציבות. ההחלטה הסופית הייתה נתונה לשר הפנים, או למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה אם הוחלט על דחיית הבקשה במסלול מקוצר.¹⁶

בשנת 2008 החלה העברה הדרגתית של הליך בחינת בקשות המקלט מנציבות האו"ם לפליטים אל משרד הפנים, ובשנת 2009 עברו כל שלבי הטיפול בבקשות המקלט אל יחידת הטיפול במבקשי מקלט, יחידה ייעודית במשרד הפנים אשר תפקידה לקלוט, לבחון, ולתת המלצות להכרה או דחייה של בקשות מקלט. בנוסף הוסמכה היחידה לגבש חוות דעת על מדינות המוצא של מבקשי המקלט, אשר יסייעו להכריע בבקשות.

בשנת 2011 פורסם ונכנס לתוקף לראשונה נוהל הטיפול במבקשי מקלט, הקובע את אופן הטיפול בבקשות עד היום, ומעודכן מעת לעת.¹⁷ בהתאם לנוהל, הליך בחינת בקשות המקלט מורכב ממספר שלבים:

בשלב הראשון, עובר מבקש המקלט הליך "רישום וזיהוי", אשר נועד לאימות פרטים מזהים ולקחת אמצעי זיהוי. אם בתום הליך הזיהוי נמצא כי המבקש "אינו מי שהוא טוען להיות או שאינו אזרח המדינה עליה הצהיר כמדינת אזרחותו", מוסמך ראש צוות ביחידה לדחות את בקשתו למקלט על הסף.¹⁸ אם לא נדחתה בקשתו, נערך למבקש ראיון מקלט מלא, בשפתו או בשפה אחרת המובנת לו, ובמידת הצורך באמצעות מתורגמן.¹⁹

בשלב השני, ניתן לדחות את הבקשה אם המבקש מגיע ממדינה שלגביה יש חוות דעת מקצועית לפיה היא מדינה בטוחה; או אם נמצא על יסוד הריאיון כי המבקש אינו אמין או שבקשתו אינה מגלה בסיס עובדתי או משפטי מינימלי לקבלת מקלט מדיני.²⁰

בקשה שלא נדחתה מועברת לבחינה מלאה מול הוועדה המייעצת לענייני פליטים. וועדה זו מורכבת מיושב ראש שממונה על ידי שר המשפטים²¹, נציג משרד המשפטים, נציג משרד החוץ, ונציג רשות האוכלוסין וההגירה. הוועדה דנה בעניינו של מבקש המקלט על פי החומר המוצג בפניה באמצעות היחידה, ומעבירה את המלצתה להחלטת שר הפנים, אשר מחליט

¹⁶ ראו לעיל ה"ש 8.

¹⁷ נוהל הטיפול במבקשי מקלט, ר' ה"ש 15 לעיל.

¹⁸ סעיף 2 לנוהל הטיפול במבקשי מקלט.

¹⁹ סעיפים 4 א' ו-4 ג' לנוהל הטיפול במבקשי מקלט.

²⁰ סעיף 6 לנוהל הטיפול במבקשי מקלט.

²¹ נכון לשנת 2022, ישנם שלושה יושבי ראש לוועדה המייעצת לענייני פליטים: עו"ד ציון אמיר, עו"ד אפרת קפלן ועו"ד דורון ברזיל.

האם לקבל או לדחות את המלצת הוועדה ואם להעניק למבקש מעמד של פליט בישראל אם לא.

על פי אמנת הפליטים, אדם ייחשב פליט אם הוכיח שהוא נרדף במדינתו בשל אחת מחמש עילות המנויות באמנה: גזע, דת, אזרחות, השתייכות "לקיבוץ חברתי" (כלומר לקבוצה חברתית מסוימת) או "השקפה מדינית" (כלומר האדם אוהז בעמדה פוליטית או אידיאולוגית מסוימת).²² אדם שנרדף במדינתו בשל טעמים אחרים (למשל, כי ביצע עבירה פלילית והוא מבוקש בגינה) לא ייחשב כפליט בהתאם לאמנת הפליטים, אם כי במקרים מסוימים הוא יהיה זכאי להגנה מפני גירוש מכוח עקרון אי-ההחזרה או מטעמים אחרים. שיעור ההכרה בפליטים בישראל הוא נמוך ביותר עד אפסי. מעל 99% מבקשות המקלט נדחות. על פי דו"ח של ארגון היא"ס, המבוסס על מידע שהתקבל בעקבות בקשות חופש מידע ונתונים רשמיים שפורסמו על ידי משרד הפנים,²³ 7,091 בקשות מקלט נדחו על הסף בין השנים 2011-2019; 9,686 בקשות נדחו בהליך מהיר או מקוצר,²⁴ ורק 200 בקשות עברו למליאת הוועדה המייעצת לענייני פליטים. מתוכם, 39 מבקשים קיבלו מעמד פליט ואילו 161 נדחו.²⁵

מבקשי המקלט מאריתריאה ועילות המקלט העומדות להם

על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון ליום 31.3.2022 שוהים בישראל 20,479 אזרחי אריתריאה.²⁶

בהתאם למדיניות מוצהרת העומדת בתוקף מאז שנת 2006, מדינת ישראל אינה מגרשת אזרחי אריתריאה למדינת מוצאם, מתוך הכרה בכך שהחזרתם למדינה זו עלולה להעמידם

²² סעיף 1 לאמנת הפליטים. יצוין, כי אדם נרדף לא בהכרח צריך לאחוז בעמדה פוליטית מסוימת בעצמו, אלא הוא עלול להיות נרדף בגלל דעה מסוימת שהרודף מייחס לו. ר' ע"מ 1440/13 צ'ימה נ' משרד הפנים, פס' 26 לפסק דינו של השופט מלצר (7.8.2013).

²³ ראו היא"ס ישראל, ה"ש 1 לעיל.

²⁴ נתוני רשות האוכלוסין וההגירה בתשובה לבקשת חופש מידע של היא"ס ישראל מיום 13.1.2020.

²⁵ ראו היא"ס ישראל, ה"ש 1 לעיל, בעמ' 2.

²⁶ רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל – [מהדורה מס' 2022/1 | אפריל 2022](#). נציין, כי מדובר בירידה דרמטית במספרם של אזרחי אריתריאה השוהים בישראל, ביחס לשיא של 35,833 בשנת 2013. בשנים האחרונות יצאו מרצון את המדינה אלפי מבקשי מקלט אריתריאים מידי שנה, מרביתם למדינות מערביות (ובראשן קנדה, המקיימת תוכנית לקליטת פליטים העומדים בקריטריונים מסוימים). כך, בשנת 2018 עזבו את ישראל 2,270 מבקשי מקלט מאריתריאה; בשנת 2019 עזבו 2,239 אריתריאים; בשנת 2020 עזבו 606 מבקשי מקלט מאריתריאה ובמהלך שנת 2021 יצאו 1,340 מבקשי מקלט. ראו רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל – [מהדורה מסכמת לשנת 2021](#) | פברואר 2022. נתון זה אינו כולל את מספר ילדי מבקשי המקלט שנולדו בישראל.

בסכנת חיים או בסכנה לרדיפה. זאת, בדומה למרבית מדינות העולם, שאינן מגרשות אריתראים לאריתריאה.²⁷

מקורות רבים עמדו על הפרות זכויות האדם החמורות באריתריאה, הנחשבת לאחת הדיקטטורות המדכאות בעולם. כך למשל, נכתב בפסק דינו של בית המשפט העליון:

"מאז הוכרה כעצמאית, לא נערכו בחירות דמוקרטיות באריתריאה ונשיא המדינה, המכהן גם כראש הממשלה וכמפקד העליון של הצבא, עודנו בתפקידו החל משנה זו. האסיפה הלאומית של אריתריאה מורכבת ממפלגה אחת בלבד (PDFJ). באריתריאה, על פי דו"חות של האו"ם, קיימת הפרה עקבית ונרחבת של זכויות אדם על ידי הממשל. הפרות אלו כוללות הוצאות להורג ללא משפט; מדיניות של ירי על מנת להרוג המכוונת למי שמנסה לצאת מגבולות המדינה; העלמויות של אזרחים ומעצרים שלא נמסרים למשפחות; מאסרים ומעצרים שרירותיים; שימוש נרחב בעינויים פיזיים ופסיכולוגיים במהלך חקירות של המשטרה, הצבא וכוחות הביטחון; תנאי מאסר לא אנושיים; שירות חובה צבאי לתקופה ארוכה ובלתי מוגבלת שבמהלכו נעשה שימוש בעונשים אכזריים המובילים אף להתאבדויות; אי כיבוד זכויות אזרח כגון חופש הביטוי, האסיפה, ההתאגדות, חופש הדת והתנועה; אפליית נשים ואלימות מינית; הפרת זכויות ילדים, כולל גיוסם של ילדים; ועוד..."²⁸

אזרחי אריתריאה מגויסים לפרקי זמן בלתי מוגבלים לשירות צבאי או שירות לאומי, אשר בהתאם לעמדת נציבות האו"ם לפליטים ומדינות רבות אחרות, כולל מאפיינים של עבדות. ועדת האו"ם לבחינת מצב זכויות האדם באריתריאה משנת 2015 מצאה שבמסגרת של "שירות צבאי חובה", אריתריאה פוגעת באופן שיטתי בזכויות היסוד של אזרחיה, מנצלת

²⁷ US : וגם ; European Asylum Support Office: Country of Origin Information Report, September 2019, p. 53. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: 2019 Country Reports on Human Rights United Kingdom: Home office, Country Policy and Information Note Eritrea: National service וגם ; Practices: Eritrea and illegal exit Version 5.0 July 2018

²⁸ בג"ץ 12/7146 אדם נ' הכנסת, פס' 6 לפסק דינה של השופטת ארבל (16.9.2013).

אותם ומשעבדת אותם בתנאי עבדות למשך כל ימי חייהם.²⁹ דו"ח הוועדה משנת 2015 הוא המקור המפורט ביותר בנושא, ודו"חות מן העת האחרונה קובעים שלא חל שינוי מהותי מאז שפורסם הדו"ח באשר לשיטות הגיוס, משך השירות, תנאי השירות והענישה של עריקים. כך, דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2021 עמד על התדרדרות מתמשכת בהפרת זכויות אדם באריתריאה, וקבע כי השירות הצבאי מהווה בפועל עבודות כפיה ללא הגבלת זמן, לעיתים למשך יותר מעשרים שנים.³⁰

בעוד שבאופן כללי, החלת שירות צבאי חובה על אזרחיה של מדינה הוא לגיטימי ומהווה חלק מריבונות המדינה, על אף שמטבע הדברים הוא מגביל את חירותם של המשרתים, וועדת האו"ם מגדירה מספר נורמות בסיסיות של המשפט הבינלאומי שצריכות לחול על שירות צבאי חובה, ביניהן: שירות בהתאם לחוק ללא שרירות או אפליה, איסור על גיוס ילדים, קביעת הסדרים לסרבני מצפון, ואיסור על שלילת זכויות וחירויות המגויסים שלא באופן סביר, מידתי וכאשר שלילת הזכויות והחירויות נדרשת מטעמי ביטחון לאומי.³¹ גם במדריך נציבות האו"ם לפליטים המציג קווים מנחים להגנה בבקשות מקלט הקשורות לשירות צבאי,³² מנחה הנציבות שאם אדם יהיה חשוף לענישה חמורה, סכנת חיים ולהפרת זכויות אדם בסיסיות בגין עריקתו או סירובו לשרת בצבא, אזי ניתן לראותו כנרדף.³³ גם

Human Rights Council, Report on the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea, ²⁹ A/HRC/29/CRP.1, 5 June 2015, para.

Us department of state: 2021 Country Reports on Human Rights Practices: "[Eritrea](#): The country's national service obligation amounted to a form of forced labor. By law all citizens between ages 18 and 50, with limited exceptions, must perform national service. The national service obligation legally consists of six months of military training and 12 months of active military or civilian national service, for a total of 18 months, or, for those unfit to undergo military training, 18 months of service in any public and government organ. During times of emergency, however, the government can suspend the 18-month limit, which it did in 1998 with the outbreak of the war with Ethiopia and has not rescinded. The result is an indefinite extension of the duration of national service, in some cases for more than 20 years; discharge from National Service is arbitrary and procedures for doing so remain opaque. Conscripts were employed by all governmental and party-run agencies, including for-profit enterprises, in conditions of forced labor."

³¹ דו"ח וועדת האו"ם, ה"ש 29 לעיל.

³² קווים מנחים להגנה בינלאומית מס' 10 : בקשות למעמד של פליט הקשורות בשירות צבאי בהקשר של סימן א (א)(2) לאמנה משנת 1951 ו/או הפרוטוקול משנת 1967 בדבר מעמדם של פליטים, 3 בדצמבר 2013. זמין בקישור: <https://www.unhcr.org/il/wp-content/uploads/sites/6/2020/09/Guidelines-on-International-Protection-No-10-Claims-to-Refugee-Status-Related-to-Military-Service-Hebrew.pdf>

³³ שם, בעמ' 11: לצורך הדוגמה, ענישה לא מידתית או שרירותית בגין סירוב לבצע שירות צבאי מטעם המדינה או להיות מעורב בביצוע מעשים המנוגדים למשפט הבינלאומי – כמו תקופות מאסר מוגזמות או ענישה גופנית – תהיה בגדר צורה של רדיפה. זכויות אדם אחרות המונחות על כף המאזניים בבקשות כאלה כוללות את הזכות לאי-אפליה ואת הזכות למשפט הוגן, וכן את האיסורים על עינויים ועל יחס לא אנושי, על עבודת כפייה ועל שעבוד/עבדות.

כאשר התנאים במהלך השירות הצבאי הם כה קשים וחמורים ועולים לכדי עינויים, או יחס אכזרי בלתי אנושי – ייחשב השירות לרדיפה.³⁴

דברים אלו תקפים באשר לשירות הצבאי באריתריאה ובאשר למי שעורק ממנו. באריתריאה, על אף שהחוק מחייב לכאורה כל אזרח לשירות פעיל בן 18 חודשים,³⁵ בפועל, ניצלה ממשלת אריתריאה את המתיחות עם אתיופיה כדי להאריך את תקופת השירות לכל המשרתים לזמן בלתי מוגבל. אדם המגויס באריתריאה אינו יודע מתי ישוחרר או אם ישוחרר אי פעם, והפרות משמעת נענות בענישה גופנית קיצונית הכוללת לעיתים כליאה בתנאים בלתי אנושיים במכולות פח גדולות, החזקה מתחת לאדמה, עינויים קשים, קשירה, הרעבה ועוד.³⁶ בדו"ח וועדת האו"ם נקבע שהאלימות שחווים המגויסים אינה מוצדקת בכל צורך בטחוני, אחדות משיטות הענישה שתוארו עולות לכדי עינויים, ואחרות מהוות ענישה אכזרית, בלתי חוקית ומשפילה.³⁷ בדו"ח נוסף שהוגש על-ידי הדווחית המיוחדת של האו"ם למועצת זכויות האדם בחודש מאי 2020 הובהר שלמרות הודעות חוזרות ונשנות של ממשלת אריתריאה בדבר כוונה לערוך רפורמות שיקצרו את משך השירות ויעלו את שכרם של המשרתים, לא חל עדיין כל שינוי באופיו הבלתי-מוגבל של השירות או בתנאיו.³⁸

במציאות הקיימת באריתריאה, משתמטים ועריקים משירות צבאי, כמו גם מי שיוצאים מאריתריאה ללא אישור מהרשויות, נחשבים בעיני השלטונות כמתנגדי משטר. נערים רבים

³⁴ שם, בעמ' 16: "במקרים הקשורים לתנאים במסגרת הכוחות המזוינים של המדינה, כאשר הסיבה היחידה של אדם לערוק או להשתמט מגיוס היא העובדה שאינו אוהב את השירות הצבאי או שהוא מפחד מפני הקרב, ברור שאין הוא בגדר פליט. אולם, כאשר תנאי השירות בצבא המדינה הם כה קשים זה עד שהם עולים לכדי רדיפה, עשוי להתעורר צורך בהגנה בינלאומית. זה יהיה המצב, למשל כשתנאי השירות הצבאי עולים לכדי עינויים או יחס אכזרי או בלתי אנושי אחר, הזכות לביטחון אישי ולשלמות הגוף, או כוללים עבודת כפייה או עבודת חובה, או צורות של עבדות או שעבוד (לרבות עבדות מינית)."

³⁵ National Service Proclamation מס' 1995/83 שפורסמה ברשומות ביום 23.10.1995.

³⁶ דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית לשנת 2021 (ה"ש 30 לעיל): "The law prohibits torture. Reports of torture, however, continued, especially against political prisoners. According to UN experts, torture is allegedly common at the Eritrean prison. Former prisoners who have escaped the country have reported being tied up and held upside down on frames, legs and arms. In August 2019, Human Rights Watch published a report documenting security forces' torture, including by beating, prisoners, army deserters, national service evaders, of persons attempting to flee the country without travel documents, and members of certain religious groups."

³⁷ דו"ח וועדת האו"ם ה"ש 29 לעיל.

³⁸ Human Rights Council, Human Rights Situation in Eritrea – Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Eritrea, A/HRC/44/23, 11 May 2020, Para. 32

נלקחים לחקירות ומאסר בכלא בעודם תלמידים בבית הספר, בחשד שהם מבקשים להשתמט משירותם הצבאי העתידי.³⁹

דו"ח של ארגון Amnesty International, הנושא את הכותרת Just Deserters: Why Indefinite National Service in Eritrea has Created a Generation of Refugees,⁴⁰ תיאר על בסיס ראיונות את הענישה שצפויה לעריקים - ענישה הכוללת מאסרים ממושכים ללא משפט, הלקאות, ומדיניות של ירי שרירותי במטרה להרוג במי שמנסה לעזוב את המדינה. בשנת 2017 פרסמה נציבות האו"ם לפליטים בישראל עמדה מעודכנת לגבי בקשות למעמד פליט על בסיס השתמטות או עריקה משירות צבאי או לאומי באריתריאה, ומצאה שלא חל כל שיפור יציב במדיניות אריתריאה מאז שנת 2011 בנוגע לשירות הלאומי או הצבאי ובנוגע להשלכות של עריקה ויציאה בלתי-חוקית של עריקים מגבולות המדינה.⁴¹

בקשות מקלט רבות של אזרחי אריתריאה מבוססות על עזיבת מדינתם ללא היתר, בעודם בגיל גיוס כפוי, או על עריקה מצבא אריתריאה במהלך שירותם, ועל כך שהמשטר האריתראי רואה במי שנמלטו מהשירות כמי שהביעו התנגדות לשירות הצבאי ולשלטון באריתריאה. במינוח משפטי, עילת המקלט של מרבית אזרחי אריתריאה היא "רדיפה על רקע דעה פוליטית מיוחסת", המהווה חלק מעילת הרדיפה של "השקפה מדינית" בלשון אמנת הפליטים. כאשר בוחנים את התקיימותה של עילה זו, השאלה הרלוונטית אינה האם מבקש המקלט התכוון בהכרח להתנגד למשטר בעריקותו, אלא האם הרודף, השלטון,

³⁹ ר' למשל: European Asylum Support Office: Country of Origin Information Report, September 2019, p. 53; וגם: US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: 2019 Country Reports on Human Rights United Kingdom: Home office, Country Policy and Information Note Eritrea: National service and Practices: Eritrea and illegal exit Version 5.0 July 2018

⁴⁰ AI, Just Deserters: Why indefinite national service in Eritrea has created a generation of refugees, AFR 64/2930/2015

⁴¹ [עמדתה המעודכנת](#) של נציבות האו"ם לפליטים לגבי בקשות למעמד פליט על בסיס השתמטות/עריקה משירות לאומי (כולל שירות צבאי) באריתריאה, נציבות האו"ם לפליטים, יולי 2017. כך נכתב בפסקה 27 לעמדה: "ענישה בגין עריקה/השתמטות משירות לאומי (כולל שירות צבאי) ננקטת ללא משפט ובאורח שרירותי. העונש הנפוץ ביותר הוא מעצר שתוקפו נע בין מספר חודשים עד למספר שנים. אין בנמצא הנחיות או מדיניות לגבי תנאי העונש או מישכו, אם כי מדיווחים של מקורות עולה כי העונשים המוטלים על עריקים משירות צבאי כבדים יותר מאלה המוטלים על עריקים או משתמטים משירות אזרחי... תנאי המעצר באריתריאה קשים באופן קיצוני ומתאפיינים בצפיפות יתר ובמחסור במזון, מים, תנאי תברואה ושירותים רפואיים. חלק מן העצירים מוחזקים בתאי מעצר תת-קרקעיים או במכולות ללא תאורה, אוורור או הגנה מטמפרטורות קיצוניות. קיים שימוש נרחב באלימות גופנית ונפשית העולה כדי עינויים או עונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים. לאחר המעצר, מגויסים שלא השלימו שירות לאומי (כולל שירות צבאי) או הכשרה צבאית נשלחים אליהם בשנית. מגויסים צפויים גם לענישה שרירותית וחמורה נוספת עם החזרתם ליחידותיהם."

רואה בעריקותו התנגדות פוליטית.⁴² כלומר, אם השלטון באריתריאה מייחס לאדם התנגדות פוליטית או אידיאולוגית בכך שנמלט מהמדינה, אזי אותו אדם נחשב כמי שנרדף בשל "השקפתו המדינית", והוא יעמוד בתנאי אמנת הפליטים.

מלומדים רבים עמדו על כך שמשום שאריתריאה רואה בשירות הלאומי אמצעי לחנך את אזרחיה לאחדות, נאמנות וסולידריות, סטייה או הימנעות מהשירות מובילה להאשמת הנמנע בחוסר נאמנות ואף בבגידה. אם השירות נועד לחנך ולהגשים את האידאולוגיה של המפלגה השלטת, הרי שעריקה ממנו נחשבת על ידי השלטון להתנגדות פוליטית.⁴³ מדינות רבות אוחזות בפרשנות זו של אמנת הפליטים, ועל כן אזרחי אריתריאה זוכים להכרה כפליטים בשיעורים גבוהים במיוחד ברחבי העולם: **נכון לשנת 2021, עמד אחוז ההכרה באזרחי אריתריאה באירופה על 81%.**⁴⁴ בבריטניה עומדים אחוזי ההכרה על 97%;⁴⁵ בבלגיה על 85.2%;⁴⁶ בשווייץ על 71% (בעוד 21% נוספים זוכים למעמד של הגנה משלימה, אשר מעניקה זכויות כמעט זהות לאלו של פליטים מוכרים);⁴⁷ שוודיה מכירה ב-64% ממבקשי המקלט מאריתריאה כפליטים;⁴⁸ ובאיטליה עומדים אחוזי ההכרה על 53% (בנוסף ל-17% שזוכים להגנה משלימה).⁴⁹

בישראל, לעומת זאת, אחוז משרד הפנים בפרשנות מצומצמת מאוד של אמנת הפליטים, לפיה עריקות מצבא אריתריאה אינה מקימה ככלל חשש לרדיפה על רקע השקפה פוליטית, פרשנות שהובילה לאורך השנים לדחייה כמעט גורפת של כל בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה. בשל פערים במידע שנמסר לאורך השנים, לא ניתן לדעת את המספר המדויק של פליטי אריתריאה שהוכרו בישראל. על פי תשובה לבקשת חופש מידע שנמסרה לארגון

⁴² ר' ע"מ צ'ימה, ה"ש 22 לעיל.

⁴³ Kibreab G. The National service/Warsai-Yikealo Development Campaign and forced migration in post-independence Eritrea, Journal of Eastern African Studies, 2013, Vol. 7, no. 4. 630. Muller R. T. From rebel governance to state consolidation – Dynamics of loyalty and the securitization of the state in Eritrea, Geoforum 43 (2012) 793. ראו גם עמדת נציבות האו"ם לפליטים משנת 2017, ה"ש 41 לעיל, בפסקאות 38-39: לאור תפקידו המנופח של השירות הלאומי בכלכלה והמיליטריזציה של החברה, השתמטות/עריקה משירות לאומי היא מעשה פוליטי הקורא תיגר על הסדר החוקי ועל סמכות הממשלה. גם כאשר השתמטות/עריקה לא נועדה להיות הצהרה פוליטית מצד הפרט, היא עלולה להיתפס ככזו על-ידי הרשויות, המייחסות לו בכך דעה פוליטית... מכאן שסביר שלמשתמטים/עריקים משירות תיוחס עמדה פוליטית, שכן מעשה השתמטות/עריקה מהשירות הלאומי נחשב להצהרה פוליטית.

⁴⁴ אתר סוכנות האיחוד האירופי למקלט: [Latest Asylum Trends - Annual Overview 2021 | European Union Agency for Asylum](https://europea.eu/Latest-Asylum-Trends-Annual-Overview-2021) (europa.eu)

⁴⁵ [/https://asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/statistics](https://asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/statistics)

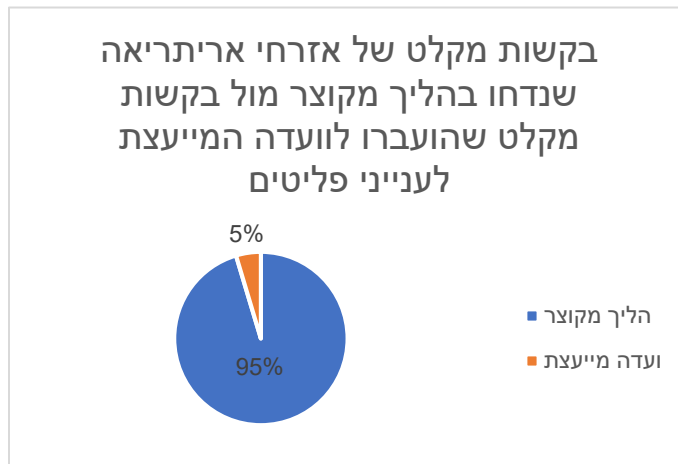
⁴⁶ [/https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/statistics](https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/statistics)

⁴⁷ [/https://asylumineurope.org/reports/country/switzerland/statistics](https://asylumineurope.org/reports/country/switzerland/statistics)

⁴⁸ [/https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/statistics](https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/statistics)

⁴⁹ [/https://asylumineurope.org/reports/country/italy/statistics](https://asylumineurope.org/reports/country/italy/statistics)

היא"ס ישראל, נכון לחודש דצמבר 2021 הכירה המדינה ב- 16 פליטים אריתריאים בלבד בעקבות בחינה מחודשת שנערכה בתיקי המקלט שלהם, ואלו התווספו למבקשי מקלט בודדים שהוכרו טרם מועד זה. מאז נמלטו לישראל מבקשי המקלט הראשונים מאריתריאה ועד עצם היום הזה, הוכרו פחות מחצי אחוז ממבקשי המקלט מאריתריאה כפליטים!⁵⁰



בנוסף, בחינת בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה (כמו שאר בקשות המקלט) נעשית, כמעט כברירת מחדל, בהליך מקוצר, מבלי שהבקשות מובאות כלל לדיון בפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים.⁵¹ על פי נתוני חופש מידע שמסר משרד הפנים, נכון לסוף שנת 2021, מעל 95% מבקשות המקלט של אזרחי

אריתריאה נדחו בהליך המקוצר ולא עברו לבחינת הוועדה המייעצת לענייני פליטים.⁵² הליך מקוצר זה, נזכיר, אמור להיות שמור רק למקרים בהם תיק המקלט לא העלה בסיס עובדתי או משפטי מינימלי, ולו הקטן ביותר.⁵³ אף על פי כן, ישראל דוחה בהליך זה גם בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה, מדינה לגביה קיים מידע אמין רב אודות הפרות חמורות של זכויות אדם ואזרחיה מוכרים כפליטים בשיעורים גבוהים בעולם כולו.⁵⁴

בחינת בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה בישראל –

רקע הסטורי ומשפטי

כאמור לעיל, מזה שנים רבות מדינת ישראל מחילה כלפי מבקשי המקלט מאריתריאה מדיניות "אי הרחקה" למדינת מוצאם. החלתה של מדיניות זו הובילה לכך שעד שנת 2013

⁵⁰ תשובת הגב' מלי דוידאן, הממונה על חופש המידע ברשות האוכלוסין וההגירה לעו"ד נמרוד אביגאל מארגון היא"ס מיום 8.12.2021.

⁵¹ ראו לעיל ה"ש 15, סעיף 6 לנוהל הטיפול במבקשי מקלט.

⁵² ראו היא"ס ישראל, ה"ש 1 לעיל.

⁵³ ע"מ 1440/13 כריסטופר צ'ימה נ' מדינת ישראל- משרד הפנים (פורסם בנבו 7.8.2013), פסקה 40: "הכלל הוא שעל המשיבה לדון בבקשות למקלט מדיני ולהכריע בהן בזהירות וברגישות המתאימה (ראו, למשל, דברי חברי, השופט י' דנציגר בפסק דינו בעניין גונזלס, בפיסקה 20), לאחר ראיון מקיף (ראיון עומק), שנערך למבקש על ידי נראיין אשר הוכשר לבחון בקשות מסוג זה במישור העובדתי והמשפטי ולאחר דיון לפני מליאת הוועדה המייעצת המעבירה את המלצתה לשר הפנים לשם קבלת החלטה בבקשה".

⁵⁴ ראו לעיל ה"ש 30.

הודרו מבקשי המקלט מאריתריאה ממערכת המקלט בישראל כליל, ונמנעה מהם האפשרות להגיש בקשות מקלט עצמאיות. כך, בשנת 2009, במענה לפניית המוקד לפליטים ולמהגרים (בשמו אז "מוקד סיוע לעובדים זרים") בדרישה כי תתאפשר הגשת בקשות מקלט לאזרחי אריתריאה וסודאן, מסר מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט, מר חיים אפרים כי "בשלב זה יחידת הטיפול במבקשי מקלט אינה מטפלת בנתינים זרים אשר אזרחותם הינה אריתריאית או סודנית, ברצוני לציין כי נתינים אלה זכאים ממילא להגנה זמנית".⁵⁵

בארבעת החודשים האחרונים של שנת 2012 קיים צוות המוקד לפליטים ולמהגרים 963 ראיונות עם אזרחי אריתריאה וסודאן, שהיו כלואים בסהרונים באותה עת ללא הגבלת זמן תחת החוק למניעת הסתננות. מהראיונות עלה שנעשה כל מאמץ למנוע בעדם מלהגיש בקשות מקלט ותחת זאת, לעודד אותם לעזוב למדינה "שלישית".⁵⁶ צוות המוקד הגיש בשם הכלואים 320 בקשות מקלט במהלך שנת 2013, והדבר הוביל לכך שהחל ממרץ 2013 ניתן היה להגיש בקשות מקלט בכלא סהרונים ואף מחוצה לו.⁵⁷

ואולם, הבקשות שהוגשו נדחו, בהתאם לחוות דעת משפטית אודות סוגיית הפליטות על רקע עריקה מהשירות הצבאי או הלאומי באריתריאה שניסח יועמ"ש רשות האוכלוסין וההגירה, עו"ד דניאל סלומון. חוות דעת זו שימשה ועודה משמשת את היחידה בבואה לדון בבקשות מקלט שהוגשו על ידי מבקשי מקלט מאריתריאה. על פי חוות הדעת כפי שיושמה על ידי משרד הפנים – עריקה מצבא אריתריאה אינה מהווה עילה לקבלת מקלט מדיני בישראל משום שהיא אינה מקימה קשר סיבתי לאחת מעילות האמנה, ובקשות מקלט המבוססות רק על טענה זו – יידחו.⁵⁸

⁵⁵ חיים אפרים, מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט, מכתב למוקד סיוע לעובדים זרים, 10.12.2009. ר' גם ע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים (17.7.2012). נציין, כי נראה כי משרד הפנים עדיין אחוז בעמדה זו ומשתמש במדיניות אי ההרחקה כלפי אזרחי אריתריאה כהצדקה לחייה סטנואית של בקשות המקלט. רק לאחרונה, במסגרת ערר שעסק בעריק אריתריאי שעונה, נפצע ונכלא במהלך שירותו הצבאי עד שנמלט על נפשו, קבעה שרת הפנים איילת שקד שכל עוד מדינת ישראל לא מרחיקה את מבקשי המקלט חזרה אל מדינתם, לא ניתן לומר שדחיית בקשותיהם למקלט תהיה בלתי סבירה: "נכון לרגע זה אין כוונה להרחיק את המבקש בכפייה לאריתריאה, כך שאין אפילו חשש קל שבקלים שדחיית הבקשה תביא להפרת עקרון אי ההחזרה. במצב דברים זה, ספק רב אם ניתן לראות בדחיית הבקשה תוצאה בלתי סבירה באופן קיצוני, בכל מקרה". ראו ערר (י-ם) 3490/21 פלוני נגד רשות האוכלוסין וההגירה (טרם פורסם).

⁵⁶ HRW ומוקד סיוע לעובדים זרים, על מבקשי המקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב, מרץ 2013.

⁵⁷ מוקד סיוע לעובדים זרים, הדרך היחידה החוצה היא הביתה, נובמבר 2013.

⁵⁸ רשות האוכלוסין וההגירה, חוות הדעת בעניין נתיני אריתריאה מיום 24.4.2013. על חוות הדעת, ראו גם ערר 1010/14 (14.2.2018), עמ' 11 לפס"ד.

בנוסף, בשנת 2015 החלה רשות האוכלוסין וההגירה להפעיל לפתע סעיף בנוהל הטיפול במבקשי מקלט שמאפשר לדחות על הסף בקשת מקלט שהוגשה בחלוף שנה מכניסתו של מבקש המקלט לישראל.⁵⁹ לפיכך, מבקשי מקלט מאריתריאה שהגישו בקשותיהם בשנת 2015 נדחו על הסף על בסיס סעיף זה. בית הדין לעררים פסל דחיות אלו, וקבע שהיות שמבקשי המקלט האריתריאים והסודנים לא הורשו להגיש בקשות מקלט במשך שנים רבות, אין לדחות את בקשות המקלט שלהם על בסיס "סעיף השנה" מבלי שניתנה על כך התראה מראש.⁶⁰ לאחר פסק הדין, משרד הפנים חדל מלדחות בקשות מקלט של אריתריאים על בסיס "סעיף השנה", אך לא פעל לפתוח באופן אקטיבי את בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה שכבר נדחו בגין סעיף זה. רק לאחר שהגיש ארגון היא"ס עתירה בנושא, נפתחו מחדש אותן בקשות.⁶¹

במהלך השנים הבאות, נדחו אלפי בקשות למקלט של אזרחי אריתריאה על בסיס חוות הדעת של עו"ד סלומון משנת 2013. החלטות הדחייה נכתבו בנוסח אחיד לכל מבקשי המקלט, לפיו בקשות מקלט המושתתות על עריקה מצבא אריתריאה, אינן מבססות פחד מרדיפה על פי אמנת הפליטים:

By decision of the Minister of Interior, evasion of army service or deserting of army duties in and of themselves, or with no connection to any of the grounds listed in the Refugee Convention, are not enough to establish grounds for political persecution in according with the convention, and request founded solely on draft dodging or desertion from the Eritrean army do not constitute a foundation for refugee status.

⁵⁹ ה"ש 15, סעיף 4 לנוהל הטיפול במבקשי מקלט. נציין, כי בשנת 2012 הקימה ישראל גדר על הגבול עם מצרים ורק מעטים הצליחו לחצות אותה מאז 2013 ועד 2016, שנת כניסתם של אחרוני מבקשי המקלט דרך הגבול המצרי. על פי [נתוני רשות האוכלוסין וההגירה](#) חצו את גבול מצרים בין השנים 2013 עד 2016 רק 302 מבקשי מקלט (43 בשנת 2013, 21 בשנת 2014, 220 בשנת 2015 ו- 18 בשנת 2016). מאז שנת 2016 ועד למועד פרסום דו"ח זה לא חצה את הגבול המצרי אף לא מבקש מקלט אחד.

⁶⁰ ערר (ת"א) 16/1279 א.ג.נ' **משרד הפנים** (6.11.2016).

⁶¹ עמ"נ (י-ם) 18-01-57376 **המרכז לקידום פליטים אפריקאים והיא"ס ישראל נ' משרד הפנים** (11.2.2018).

דחייה המונית זו של בקשות המקלט על בסיס חוות הדעת, הובילה כאמור לכך ששיעור בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה שהתקבלו בישראל היה אפסי ביחס לאחוזי ההכרה של מבקשי מקלט אלו בעולם.

בחודש יוני 2014 הגישו התוכנית לזכויות פליטים באונ' ת"א והמוקד לפליטים ולמהגרים ערר על החלטת דחייה של אחת מבין בקשות המקלט הרבות שנדחו על בסיס חוות הדעת האמורה.⁶² ביום 4.9.2016 ניתן פסק הדין בערר, ובו נקבע כי עמדתה של הרשות, לפיה עריקה מהצבא האריתראי אינה יכולה להוות "עמדה פוליטית מיוחסת" בהתאם לאמנת הפליטים היא עמדה **שגויה**, שאינה מתיישבת עם הדין הבינלאומי ועם פסיקת בית המשפט העליון. משכך, קבע בית הדין לעררים באותו הליך כי חוות הדעת בטלה.

על פסק הדין הגיש משרד הפנים ערעור לבית המשפט המחוזי.⁶³ בערעור, שינה משרד הפנים את עמדתו, וטען כי חוות הדעת של עו"ד סלומון למעשה מקבלת את האפשרות שעריקה מהצבא יכולה להוות עמדה פוליטית מיוחסת. זאת בניגוד לקביעותיה המפורשות של הרשות על פיהן עריקה אינה מקימה קשר לאף אחת מעילות האמנה. בית המשפט המחוזי התרשם שאין מחלוקת בין הצדדים בשאלת פרשנותה הנדרשת של האמנה, ביטל את פסק הדין של בית הדין לעררים והורה על השבת התיק לבית הדין לעררים על מנת שיבחן מהו רף ההוכחה הנדרש להוכחת עמדה פוליטית מיוחסת.⁶⁴

בחודש פברואר 2018 ניתן פסק-דינו (השני) של בית הדין לעררים.⁶⁵ במסגרת פסק-הדין, ציטט הדיין בהסכמה את עמדת נציבות האו"ם לפליטים (אשר הוגשה במסגרת כתב הערר וביקרה את עמדת משרד הפנים), לפיה ידוע שממשלת אריתריאה מייחסת עמדה פוליטית לעריקים, ודי בכך כדי לבסס את הקשר הסיבתי הנדרש לפי האמנה.

בית הדין דחה את עמדת הרשות לפיה מבקש המקלט צריך להביא ראיות לכך שהוא, באופן אישי, יירדף בשל כך שתיוחס לו עמדה פוליטית, וקבע שמדובר בהצבת רף גבוה שאינו נדרש לפי דיני הפליטים. על בסיס קביעה זו, וכן בהתבסס על נסיבותיו האישיות של העורר שנכלא בתנאים תת אנושיים ועונה עקב ניסיון בריחה מהצבא (עובדה שהוכיחה כי נרדף

⁶² ערר 1010/14 מסגנה נ' משרד הפנים (4.9.2016).

⁶³ עמ"נ (י-ם) 16-10-32641 רשות האוכלוסין וההגירה מ' פלוני (26.1.2017).

⁶⁴ שם.

⁶⁵ ערר (י-ם) 1010/14 מסגנה נ' משרד הפנים (15.2.2018).

בעבר על ידי השלטון שראה בו מתנגד משטר והענישו בשל כך) - קבע הדין שיש להכיר במבקש המקלט כפליט על בסיס עמדה פוליטית מיוחסת.

המדינה מצידה, לא השלימה בתחילה עם פסק-הדין, וערערה לבית-המשפט המחוזי פעם נוספת.⁶⁶ אולם, ערב הדין ביקשה לדחותו במטרה לשוב ולבחון את עמדתה המשפטית. ב-7 ביולי 2019 הודיעה המדינה שאימצה אמות-מידה חדשות לבחינת בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה הטוענים לעריקות או להשתמטות משירות צבאי או לאומי בארצם.⁶⁷ עוד הודיעה המדינה כי תפעל לבחינה מחודשת של כ-3,000 בקשות למקלט של אזרחי אריתריאה שנדחו בעבר, לצד 10,000 בקשות שטרם נבחנו. המדינה ציינה כי כל בקשה תועבר לעיון, ובמידת הצורך לקיום ראיון ולכתיבת חוות דעת חדשה של היחידה, ולאחר מכן תוכרע לפי הנוהל.

עוד הסבירו נציגי משרד הפנים כי לצורך ניסוח אמות המידה סקרה היחידה מאות ראיונות מקלט שנערכו למבקשי מקלט מאריתריאה. מתוך ראיונות אלו, גיבשה הוועדה המייעצת לענייני פליטים רשימת "אפיונים", שהן טענות מרכזיות משותפות שמופיעות בקביעות בבקשות מקלט של אזרחי אריתריאה.

ואולם, במסמך המפרט את אמות המידה חזרה המדינה על עמדתה המקורית (על אף שזו נפסלה על-ידי בית-הדין לעררים) לפיה עריקה כשלעצמה אינה מספקת לצורך הכרה באזרח אריתראי כפליט. לכן, אריתראי שערק מהצבא יוכר כפליט רק אם לעריקה התווספו "נסיבות נוספות וחריגות או כאשר העריקה היא בעלת מימד אידאולוגי מתמשך, ברור ומובהק." בניסיון להבהיר את המושגים הכלליים האלה, מסמך אמות המידה קובע תבחינים עמומים ומעורפלים, שחלקם נותרו חסויים, שמבחינים לכאורה בין נסיבות שבהן יוכר אדם כפליט, ובין נסיבות שבהן תדחה בקשתו למקלט, אבל בפועל לא מוסיפים באופן משמעותי להבהרת המצב המשפטי. למשל, על פי מסמך אמות המידה, עריק מצבא אריתריאה יוכל להיות מוכר כפליט אם יהיה "חשוף לפגיעה קשה באריתריאה על רקע ייחודי" או אם קיימים

⁶⁶ עמ"נ 18-04-12154 מדינת ישראל נ' פלוני, שהוגש ביום 9.4.2018.
⁶⁷ לקריאת [ההודעה המעדכנת](#) של המדינה בעמ"נ 18-04-12154 מיום 7.7.2019.

לגביו "מאפיינים ייחודיים הנוגעים לשירותו הצבאי או הלאומי או לפעולות שונות אשר ביצע במישור הציבורי כנגד המשטר באריתריאה".⁶⁸

במהלך השנים 2020-2021 שופטים שונים בבית הדין לעררים דנו בעררים שהוגשו כנגד דחיות של בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה, שהתקבלו אחרי שמשרד הפנים החל לבחון את הבקשות בהתאם לאמות המידה החדשות.⁶⁹ בחלק מהעררים הללו טענו העוררים גם גם שאמות המידה החדשות כלל אינן חוקיות, שכן למעשה הן חוזרות על העמדה המשפטית השגויה בחוות הדעת של עו"ד סלומון שנדחתה על ידי בית הדין.⁷⁰

משרד הפנים תיאר כיצד גובשו אמות המידה החדשות במסגרת אחד העררים,⁷¹ והבהיר שמסמך אמות המידה שגובש והוצג בפני בית המשפט המחוזי כמדיניות "חדשה", התבסס כנקודת מוצא על חוות הדעת משנת 2013 של עו"ד סולומון – זו שכבר נקבע כי פרשנותה חוטאת לאמנת הפליטים. על בסיס נקודת המוצא הזו, הוועדה המייעצת לענייני פליטים סקרה מאות בקשות מקלט ומקורות מידע רבים אודות אריתריאה, ובחנה האם הם כוללים "נסיבות מיוחדות" נוספות או מקרים מיוחדים שלא נלקחו בחשבון קודם לכן ויש להוסיפם למסמך אמות המידה. כלומר – הוועדה לא בחנה האם המאפיינים המרכזיים שחוזרים על עצמם במרבית תיקי מבקשי המקלט מאריתריאה או במקורות המידע האחרים מהווים עילה לקבלת מקלט מכוח אמנת הפליטים, אלא התבססה כנקודת מוצא על ההנחה המשפטית השגויה שנפסלה בעבר, לפיה מאפיינים אלה אינם מספיקים להכרה באדם כפליט, ואך בחנה האם ישנם מקרים חריגים ויוצאי דופן בהם יש לחרוג מהנחה זו.⁷²

בנוסף, מן המסמכים שהוגשו התברר כי סקירת מקורות המידע שבוצעה על ידי משרד הפנים, נעשתה בצורה מגמתית, ולעיתים אף שגויה לחלוטין.⁷³ כך למשל, המדיניות מתעלמת מעמדת נציבות האו"ם לפליטים בעניין אריתריאה. בנוסף, ההבחנה המרכזית

⁶⁸ שם, עמ' 5.

⁶⁹ חשוב לציין כי מרבית מבקשי המקלט אשר בקשותיהם למקלט נדחות אינם מסוגלים לשכור שירותי עורך דין שיוכל לערער על הדחייה הבלתי מוצדקת של בקשתם. החלטות הדחייה על בסיס אמות המידה "החדשות" החלו להימסר במחצית שנת 2020, שיאה של מגפת הקורונה והסגרים שהוטלו בעקבותיה, אשר חשפה את העוול והנזק שהובילה מדיניות ממשלתית של עשור ללא מעמד זכויות סוציאליות בישראל. המשבר הסוציאלי וסגירת ענפי התעסוקה המרכזיים יצרו מצוקה נפשית וכלכלית חמורה ביותר, חוסר ביטחון תזונתי, פינוי מהבתים ודחיקה להישרדות קצה. ראו ארגון א.ס.פ. – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל, **מסתכלים אל התהום: מבקשי ומבקשות מקלט בישראל בתקופת הקורונה**, מרץ 2020 עד מרץ 2021.

⁷⁰ ר' למשל: ערר (י-ם) 3353/20 פלוני נגד משרד הפנים (ניתן ביום 21.6.21); ערר (י-ם) 1128/21 פלוני נ' רשות האוכלוסין (ניתן ביום 16.1.22); ערר (י-ם) 1045/21 פלוני נ' רשות האוכלוסין וההגירה (ניתן ביום 16.12.21).

⁷¹ ערר 20-3689 פלוני נ' מדינת ישראל רשות האוכלוסין וההגירה (טרם ניתן).

⁷² מסמכים [שהוגשו מטעם רשות האוכלוסין וההגירה](#) במסגרת ערר 20-3689 פלוני נ' מדינת ישראל רשות האוכלוסין וההגירה (טרם ניתן).

⁷³ ערר 20-3689 פלוני נ' מדינת ישראל, תגובת העורר לתגובת הוועדה המייעצת מיום 8.5.2022.

עליה נסמכת היחידה היא בין נסיבות חריגות לשכיחות, והיא אינה בוחנת את השאלה האם הרדיפה המתוארת בדברי המרואיינים בראיונות המקלט מקיימת את עילות האמנה. רשימת "איפיוני הטענות" שערכה הועדה משמשת להוכחת שכיחותן של טענות מסוימות כבסיס לכך שטענות אלו אינן יכולות להוות "דבר מה נוסף" שנדרש להכרה באדם כפליט. זאת, תוך עיוות נטול כל בסיס של דיני הפליטים.

בשורה התחתונה, נקודת המוצא של משרד הפנים הייתה ועודנה כי עריק אריתראי, שנמלט מן השירות הצבאי הכפוי והבלתי-מוגבל בזמן באריתריאה, תוך סיכון חייו וחירותו, אינו פליט. משרד הפנים ממשיך ומחזיק בעמדה זו למרות שהעמדה נפסלה על ידי בית הדין, ולמרות שהיא עומדת בניגוד לפרשנות המקובלת במדינות מערביות אחרות ולעמדת נציבות האו"ם לפליטים משנת 2017. ההתעקשות להמשיך ולהחזיק בעמדה זו מובילה למסקנה כי כמו בעבר, גם היום – אופן בחינת בקשות המקלט על ידי משרד הפנים מוכוונת כולה לדחיית בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה ולא לבחינתן ההוגנת.

הדחיות החדשות של בקשות המקלט – כשלים מרכזיים

בפרק זה נבקש להציף את הכשלים המרכזיים והמשמעותיים ביותר אשר עלו מניתוח מעמיק של עשרות תיקי מקלט שבחנו. יובהר כי כל המידע המתואר במקרים שיופיעו בדו"ח, מבוסס על מלוא החומרים שנמסרו לנו ממשרד הפנים. מסמכים אלו כוללים את בקשות המקלט שהוגשו, פרוטוקול ראיון המקלט, חוות הדעת של יחידת הטיפול במבקשי המקלט, חוות הדעת של יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים, והחלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה.

נציין, כי בחודש נובמבר 2021 פנו המוקד לפליטים ולמהגרים, היא"ס ישראל והקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לעריכת בחינה ראויה של בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה, לאור עיקרי הדברים המופיעים לעיל והפגמים המערכתיים שעלו בבחינת הבקשות. פניה זו לא נענתה עד מועד פרסום הדו"ח.⁷⁴

⁷⁴ ראו ה"ש 6.

המנעות מעריכת ראיונות מקלט חוזרים

לצד הודעת המדינה ביום 7 ביולי 2019, כי אימצה אמות-מידה חדשות לבחינת בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה ותפעל לבחון את תיקי המקלט שנסגרו פעם נוספת, ציינה המדינה כי כל בקשה תיבחן מחדש, ובמידת הצורך יבוצע למבקש המקלט ראיון מקלט מחודש.⁷⁵

נזכיר, שראיונות מקלט שנערכו בעבר, לפני ההחלטה על פתיחת התיקים שנסגרו, נערכו על בסיס העמדה השגויה לפיה עריקה מצבא אריתריאה אינה מקיימת את דרישות אמנת הפליטים. ראיונות המקלט שבוצעו באותו שנים, משקפים היטב את העמדה האמורה – הראיונות היו שטחיים והתעלמו ממידע רלוונטי לגבי תנאי הכליאה באריתריאה, מהמעצרים המתמשכים במדינה, מהרדיפה הפוליטית של מי שהמשטר באריתריאה רואה בו מתנגד משטר ועוד. בנוסף, גם במקרים בהם מבקש המקלט סיפר כי עונה או נכלא במהלך שירותו, לא שאלו המראיינים שאלות המשך נדרשות על תנאי הכליאה, נסיבותיה, משכה, או השלכותיה. אם היו נשאלות שאלות אלו, הן יכלו להשפיע על מסקנות הריאיון ולהוביל להכרה במבקשי מקלט רבים כפליטים.

כמו כן, חלק מהראיונות היו קצרים באופן חריג, וכלל לא ניתן להבין מהם מהי ליבת עילת המקלט של מבקש המקלט.⁷⁶ בעיה זו מחריפה לאור העובדה שמבקשי מקלט אריתראים רבים נכנסו לישראל לאחר שנחטפו ועונו במחנות העינויים בסיני תמורת כופר, ונותרו עם פגיעות בגוף ובנפש, בעיות זיכרון ופוסט טראומה קשה, המקשים על קבלת תיאור קוהרנטי מהם ללא ראיון רגיש ומובנה.⁷⁷ בנוסף, חלק מראיונות המקלט בוצעו בתוך מתקני הכליאה גבעון או סהרונים, כשהמראיינים סובלים ממצוקה קשה בשל המעצר שמועד סיומו לא היה ידוע באותה עת. גם העובדה שרק היענות הרשויות לבקשת המקלט היוותה עילת שחרור באותה עת, העצימה עוד יותר את הלחץ שהופעל על הכלואים בעת ראיונות המקלט.⁷⁸ בהצטברות נסיבות אלו – השאלות השטחיות שנשאלו בראיונות לא אפשרו למבקשי

⁷⁵ ראו ה"ש 66.

⁷⁶ שבעה מהראיונות שנסקרו ארכו פחות משעה אחת, פרק זמן שאינו מאפשר התרשמות משמעותית מסיפור המקלט. זאת, במיוחד בהתחשב בזמן הנדרש לאימות פרטים אישיים טכניים, חתימה על מסמכים וכן לתרגום לא סימולטני של הריאיון שמבוצע באמצעות מתורגמן.

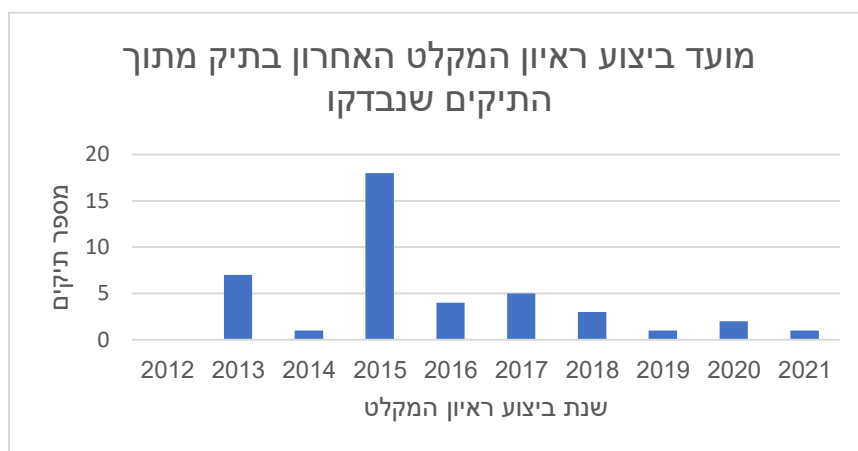
⁷⁷ המוקד לפליטים ולמהגרים, מתי מדבר: עדויות ממדבר סיני, שנת 2010.

⁷⁸ החוק למניעת הסתננות (עברות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה) התשע"ב – 2012. סעיף 30 א (ג).

המקלט להציג באופן מלא את עילות המקלט שלהם, ולא ניתן על בסיסם לזהות אפילו את אותם מבקשי מקלט שלגביהם קיימות "נסיבות חריגות" שמאפשרות הכרה באדם כפליט אפילו לפי אמות המידה המצמצמות של משרד הפנים.

בנוסף, יש בין מבקשי המקלט שהחלו או העצימו את פעילותם הפוליטית בישראל, או החלו רק כאן להעז להאמין בגלוי באחת הדתות האסורות באריתריאה. פעילויות אלו עלולות לתרום לרדיפתם באריתריאה, אך היחידה לא יכולה הייתה לדעת אודות פעילויות אלו ללא עריכת ראיון נוסף בעשור האחרון.

למרות החוסרים המשמעותיים שהיו בראיונות המקלט הראשוניים - מתוך עשרות התיקים



שסקרנו, רק בארבעה תיקים נערך ראיון מקלט חוזר לאדם לאחר כניסתו לתוקף של אמות המידה "החדשות".⁷⁹

עבדות, עינויים, כליאה – האם קיימות נסיבות שיהוו "נסיבות חריגות"?

כפי שהסברנו לעיל, על אף שמדינת ישראל מכירה בחוליי המשטר והשירות הצבאי בתנאי עבדות באריתריאה, משרד הפנים מתייחס לשירות הצבאי שם כאל חובה אזרחית לגיטימית. לכן, רק אם יוכל מבקש המקלט להראות שהוא הוחזק או שירת בתנאים "חריגים" יוכל להיות מוכר כפליט.

בפועל, מבחינת הבקשות עולה כי כמעט ולא ניתן לשכנע את משרד הפנים בקיומם של "תנאים חריגים" המצדיקים הכרה באדם כפליט. גם במקרים בהם תיארו מבקשי המקלט שירות בתנאי עבדות שכלל עינויים, כליאה ממושכת, התעללות, הרעבה ועוד, קבעה

⁷⁹ על פי תשובת חופש מידע שנמסרה לארגון הי"אס ביום 1.6.2020 עולה כי מספר הראיונות שנערכו היה נמוך מיוחד: מיום 7.7.2019 ועד 18.5.2020 נערכו 26 ראיונות מקלט בלבד.

היחידה שמדובר אך בעריקה מ"חובה אזרחית" בשל תנאי שירות קשים. בהתייחסות היחידה לטענות מסוג זה, שיקפה היחידה את העיקרון שהותווה במסמך אמות המידה לפיו שירות הכולל כליאה, עינויים, השתקה ומניעת חופש ביטוי אינו מהווה בסיס מספק להכרה באדם כפליט.

בדוגמאות שלהלן, תיארנו מבקשי המקלט את התנאים הקשים בהם נאלצו לשרת, תנאים אשר מתיישבים עם המידע האובייקטיבי הידוע על אריתריאה ואשר במדינות רבות היה מזכה אותם במקלט. בכל המקרים הללו, קבעה היחידה כי מדובר אך בהימלטות מחובה אזרחית, שלא מעלה נסיבות קיצוניות ביחס לעריקים אחרים, ומשכך בקשותיהם למקלט נדחו.

מ"ק

מ"ק נכנס לישראל בשנת 2010. הוא גויס לצבא אריתריאה בגיל 17 בזמן חופשה מבית הספר, ומאז לא שוחרר למשך 10 שנים. בשל כעסו על כך שנאלץ להפסיק את לימודיו, הוא התנגד לביצוע פקודות ונכלא. בבקשת המקלט שלו, שהוגשה בשנת 2015, ציין מ"ק שהוכרח לעבוד בעבודות כפייה ובתנאי עבדות במהלך השירות הצבאי, וכי ספג איומים אם ינסה להשתחרר או לברוח מהצבא.

בראיון המקלט הקצר שנערך לו בשנת 2015 (שארך 55 דקות בלבד), מ"ק לא נשאל על דברים אלו, כמו גם על הנסיבות שהובילו לכליאתו. אף על פי כן, בשנת 2021 נדחתה בקשתו למקלט בהליך מקוצר לאחר בחינה מחודשת, בהחלטת דחייה גנרית לפיה התחמק מחובה אזרחית ולא תיאר אלימות קיצונית ביחס לאחרים:

"לאחר בחינה מחודשת של הבקשה עולה כי, במקרה דנן, גם אם יינתן אמון מלא בגרסתו של המבקש, לא מתקיימות נסיבות כאמור לעיל. כל עניינה של הבקשה הוא בעריקות מחובה אזרחית לשירות המבקש בארצו, וזאת מטעמים אישיים בעיקרם ובשל תנאי השירות, אורכו של השירות הצבאי והמצב הכללי בארצו."

א"ס

א"ס נכנס לישראל בשנת 2011. במהלך שירותו הצבאי באריתריאה ביקש לצאת לחופשה מהשירות כדי לבקר את אביו שגסס מסרטן, וסורב. הוא החליט לברוח מהבסיס על מנת לבקרו, ובעקבות זאת נכלא לשלושה חודשים, במהלכם ספג עינויים קשים, ומאז הוא סובל מבעיות בריאותיות עקב כך.

בשנת 2015 הגיש א"ס בקשת מקלט, ובשנת 2016 עבר ראיון מקלט. בראיון המקלט שנערך לו, הוא לא נשאל שאלות לגבי כליאתו, או מה קרה לו כאשר חזר לבסיס. בקשתו למקלט נדחתה בהליך מקוצר בחודש פברואר 2021, תוך שסיפורו צומצם לכך שא"ס "לא אהב להיות בצבא". כך נוסחה גרסתו בחוות הדעת של היחידה:

"לדברי המבקש הסיבה בגינה עזב את ארץ מוצאו, אריתריאה, היא מאחר והוא לא רצה להמשיך בשירותו הצבאי. לטענת המבקש, הוא שירת בצבא בין השנים 2006-2011. לדבריו, הוא לא אהב להיות בצבא ולאחר שלא חזר לצבא באחת מחופשותיו בשנת 2010, הוא קיבל עונש של מעצר מחודש ספטמבר ועד לחודש דצמבר שנת 2010. לטענתו, לאחר ששוחרר מהמעצר הוא חזר לבסיסו עד שערק ויצא את מדינתו."

על אף שא"ס תיאר את הענישה החמורה שספג בגין התנגדותו לביצוע פקודה של מפקדיו, ועל אף שהתנגדות שכזו מבחינת השלטונות באריתריאה מהווה התנגדות פוליטית ומעין מרד במערכת, הדורשת מאזרחיה ציות מוחלט, נדחתה בקשתו בקביעה כי הוא ברח מחובתו האזרחית לשירות "מטעמים אישיים בעיקרם".

ג"צ

ג"צ נכנס לישראל בשנת 2011 ועבר ראיון מקלט בשנת 2018, בעודו מוחזק במתקן חולות. בראיון המקלט שלו, סיפר ג"צ שנכלא לאחר שניסה להתחמק מהשירות הצבאי. הוא סיפר שברח מהצבא בשל הדיקטטורה באריתריאה, וכי במהלך כליאתו ראה אנשים חולים מוכים ומעונים, סובלים מרעב, והולכים לשירותים כשהם קשורים בטור האחד לשני.

ג"צ לא נשאל כמעט בכלל בראיון על תקופת הכליאה, שאותה ציין כעילה העיקרית לבריחתו, ולא נשאל מהם העינויים מהם סבל במהלך הכליאה בעצמו או כיצד הצליח לברוח מהשירות. מידע זה יכול היה לשפוך אור על תנאי החזקתו בכליאה, כאשר במקרים בהם עולים לכדי עינויים, עבדות וענישה חמורה, מבססים את העובדה שהעריקה מהצבא שימשה כעילה לרדיפה על ידי השלטון.

גם בקשתו של ג"צ נדחתה בחודש יולי 2020, באותה החלטה גנרית לפיה בקשתו קשורה בהשתמטות מחובה אזרחית, ולא מעלה דבר מלבד טעמים אישיים או כלליים לגבי הדיקטטורה באריתריאה:

"כל עניינה של הבקשה הוא בהשתמטות ממושכת מחובה אזרחית לשירות המבקש בארצו, וזאת מטעמים אישיים בעיקרם כשלדבריו לא היה מעוניין להתגייס לצבא לאור תנאי השירות הנהוגים בו וכן מטעמים הקשורים במצב הכללי בארצו".

התעלמות ממידע רלוונטי בהחלטות הדחייה

כפי שראינו, ההתייחסות לטענות המקלט בבחינת הבקשות היא מצומצמת ומוטה. טענות אידאולוגיות מהותיות זכו לכינוי "טעמים אישיים"; כליאה בתנאים בלתי אנושיים ועינויים הפכו בפסקנות ל"ענישה שאינה קיצונית או חמורה"; והתנגדות לשלטון דיקטטורי ממניעים פוליטיים הוגדרו כ"טעמים כלליים".

ההתייחסות זו מקבלת ביטוי נוסף בכך שבמקרים מסוימים, העלו מבקשי המקלט במהלך הריאיון מידע רלוונטי לבחינת בקשתם, אך מידע חשוב זה הושמט מחוות הדעת של היחידה לבחינת בקשות מקלט או שקיבל פרשנות שונה ומצמצמת ביותר.

ד"ק

ד"ק נכנס לישראל בשנת 2011 והגיש בקשת מקלט בשנת 2015. על פי הבקשה, הוא גויס לצבא אריתריאה בשנת 1998 עם פרוץ המלחמה עם אתיופיה, לתפקיד חובש. לאחר

היעלמותם של חמישה עשר השרים שנכלאו לאחר שהתנגדו לשלטון,⁸⁰ אמר ד"ק באסיפה צבאית בה נכח כי כליאתם של השרים היתה בלתי מוצדקת. בתגובה, הוא ספג איומי רצח. בהמשך, בעקבות עריקתה של אשתו מהצבא הוא נכלא למשך שנה שלמה. ד"ק לא נשאל כלל על תנאי הכליאה בצבא או מה ארע לו במשך השנה בה היה כלוא, אך הוא תיאר בהרחבה כיצד שנה לאחר שחרורו הוא הורד בדרגה, וספג התנכלויות ושליטת שכר. כך התייחס ד"ק לנושא בראיון המקלט שנערך לו:

"ש: אחרי שנה שחררו אותך?"

ת: לאחר שנה שהייתי בכלא אנשים צבא באו ונתנו לי אזהרה אם תגיד או תדבר כמו שעשית בעבר אתה לא תהיה בחיים. זה היה בשנת 2002 לאחר מכן חזרתי לבסיס הרגיל שלי והורידו לי את הדרגה והאחריות שלי קיימת והדרגה הורידו והמשכורת לא היו נותנים לי. בשנה הייתי מקבל חופש ולא נותנים לי לצאת כמו שהייתי מקבל והייתי מתוסכל והחיים שלי התקלקלו. [...]

ש: אתה שוחררת מהכלא בחודש יולי 2003 ועד חודש רביעי 2011 קרה

לך משהו בצבא?

ת: כל הזמן היו שומרים עלי ועוקבים אחרי ומשכורת לא מקבל הייתי בבעיה ושמרו עלי אני לא יכול להיפגש עם אנשים ולדבר עם חיילים היו מחפשים אותי."

למרות זאת, בהחלטת הדחייה של בקשת המקלט של ד"ק, אשר נמסרה לו בחודש ינואר 2021, הושמטו הן איומי הרצח שספג לאחר שהתבטא במהלך העצרת, כמו גם ההשלכות וההתנכלות שחווה לאחר שחרורו מהכלא. ההחלטה מסלפת את דבריו, ובניגוד מוחלט לדבריו בראיון, נכתב כי הוא לא תיאר כל אירוע המלמד על כך שנחשד כמתנגד למשטר. כך נוסח העניין בהחלטה:

⁸⁰ למידע נוסף ראו: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Eritrea: 15 years later still no information on jailed senior politicians and independent journalists (16.9.2016), <https://www.ohchr.org/en/2016/09/eritrea-15-years-later-still-no-information-jailed-senior-politicians-and-independent>.

"מדברי המבקש עולה כי הוא הוזחר לאחר שהתבטא באסיפת חיילים אודות מעצרו של ה-G-15. יחד עם זאת, הוא לא נכלא בעקבות כך, ומכאן כי לא נחשד אז בהתנגדות למשטר. [...] במשך שמונה שנות השירות שלאחר מכן המבקש לא תיאר כל אירוע המלמד כי הוא נחשד כמתנגד משטר".

י"א

י"א גויס לצבא אריתריאה בהיותו בן 17. הוא שירת בצבא למעלה מ-12 שנים, במהלכם התקדם לתפקידי פיקוד. לאחר ריב עם מפקדיו הוא נמלט מהצבא, אך משום שלא נשאל בראיון על פרטי המקרה, לא ניתן לדעת בבירור מה הוביל לעריקתו וברירתו מהמדינה. במהלך הריאיון, מציין י"א כי הוא מצוי בסיכון מיוחד אם יחזור למדינתו, בשל תפקידו כמפקד בצבא. הוא סבר כי תפקיד זה יוביל לאיום מוגבר עליו, ויעלה לו בחייו. כפי שתיאר את הדברים בראיון המקלט שנערך לו בשנת 2013:

ש: האם אתה מפחד לחזור למדינתך?

ת: כן.

ש: ממי או ממה אתה מפחד?

ת: בגלל השלטון.

ש: מה יכול לקרות?

ת: כולם אומרים שיכניסו אותם לכלא. אצלי זה אחרת. אני הייתי מפקד

הרבה שנים בצבא אז יראו אותי בצורה אחרת. אולי יהרגו אותי.

ש: יש יחס אחר למפקדים?

ת: כן יותר מכבידים עליך.

בחודש אוקטובר 2020 נדחתה בקשתו למקלט בעקבות בחינה מחודשת. היחידה לא העניקה כל משקל משמעותי לסיכון המוגבר שנשקף לי"א עקב תפקידו הבכיר בצבא. עניין זה מצוין בקצרה בלבד כחלק מהנסיבות המתוארות על ידו, אך לא זוכה לכל ניתוח בעילות הדחייה. בקשתו נדחתה משום שלא הצביע על נסיבות חריגות המבססות רדיפה בהתאם לאמנת הפליטים.

סיכום והמלצות

הטיפול בבקשות המקלט של אזרחי אריתריאה בישראל דורש שינוי תפיסתי עמוק, והבנה שלא ניתן להמשיך ולבחון את בקשות המקלט כפי שהדבר נעשה עד היום.

אופן בחינת בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה בישראל מנציח עוול מתמשך של שנים רבות, שהחל במניעת האפשרות להגיש בקשות מקלט, דרך הערמת קשיים על הגשת הבקשות לאחר שזו התאפשרה, המשיך בעריכת ראיונות שטחיים, מגמתיים וחסרים, וממשיך גם כיום בניתוח מוטה ושגוי משפטי של בקשות המקלט. ניתוח זה מוביל לדחייה כמעט מוחלטת של בקשות מקלט מבוססות וחזקות, של מבקשי מקלט שהיו יכולים להיות מוכרים כפליטים כמעט בכל מדינה מערבית אחרת.

על מנת לתקן את העוול, ולהוביל לכך שתערך בחינה ראויה של תיקי המקלט, כזו התואמת את עקרונות אמנת הפליטים והחובה המנהלית לבחון בקשות מקלט באופן שלם, ראוי, הוגן ומעמיק, יש לאמץ את ההמלצות הבאות:

- יש לבטל באופן מיידי את הדרישה להצגת "נסיבות נוספות וחריגות" או "מימד אידאולוגי מתמשך", לצורך מתן מעמד פליט למי שערקו מצבא אריתריאה. דרישות אלו (גם אם בנוסח שונה) נפסלו הן על ידי בית הדין לעררים והן על ידי נציבות האו"ם לפליטים.
- יש לבחון לעומק את איכות הראיונות שבעקבותיהם מכריעים היום בבקשות מקלט. כפי שהראנו, גם במקרים אשר עומדים לכאורה באמות המידה המצומצמות של משרד הפנים, נדחו בקשות מקלט אך בשל כך שראיונות המקלט לא ביררו לעומק את עדויותיהם של מבקשי המקלט. במקרים בהם זוהו כשלים המצביעים על כך שראיון המקלט והחלטות הדחייה נתקבלו על בסיס תשתית עובדתית חסרה, יש לערוך ראיונות נוספים, תוך התחשבות בחלופי הזמן.
- יש לחדול מדחייה המונית של בקשות מקלט בסדר דין מקוצר, ולהעביר בקשות המעלות בסיס עובדתי ומשפטי ראשוני לבחינה מלאה ושלמה בפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים.

צרו קשר

המוקד לפליטים ולמהגרים

הצפירה 18, תל אביב – יפו 6515417, ישראל

דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il

טלפון: 03 - 5602530

אתר: www.hotline.org.il

היא"ס ישראל

צייטלין 1, תל אביב - יפו

דואר אלקטרוני: info-il@hias.org

טלפון: 03-6911322

אתר www.hias.org.il