



'אל תשלחו אותנו חזרה, כדי שנהפוך שוב לפליטים'

מ"נתיני מדינה עוינת" למגורשים:
קהילת יוצאי דרום סודאן בישראל

המרכז לקידום פליטים אפריקאים ומוקד סיוע לעובדים זרים
דצמבר 2012



Kingdom of the Netherlands



ARDC
המרכז לקידום פליטים אפריקאים
African Refugee Development Center

מוקד סיוע לעובדים זרים
Hotline for Migrant Workers

**'אל תשלחו אותנו חזרה, כדי שנהפוך שוב לפליטים'
מ"נתיני מדינה עוינת" למגורשים: קהילת יוצאי דרום סודאן בישראל**

המרכז לקידום פליטים אפריקאים ומוקד סיוע לעובדים זרים
דצמבר 2012

ממומן על-ידי האיחוד האירופי ושגרירות הולנד בישראל
חוקרת ומחברת: לורי ליג'נדרס MSc.
מפקחת מחקר: ד"ר הדס ירון-מסגנה
עוזרי מחקר: מארי קיאנאסט, אנה מאסליאנסקיה, בן ווילסון, דויד יעקובוס.
תרגום: גיילי עזר, דניאל האמל, דויד יעקובוס, נטע מישלי, גרגורי רודלנקו, אביבה שמש
השתתפו בכתיבה: עו"ד אסף ווייצן, סיגל רוזן, יעל אברדם
עיצוב גרפי: יובל סער / byfar.co.il
הצילום שעל הכריכה: יותם רונן / Activestills.org

המרכז לקידום פליטים אפריקאים:

המרכז לקידום פליטים אפריקאים הינו ארגון ללא מטרות רווח שנוסד בשנת 2004 על-ידי פליטים ואזרחים ישראלים, על מנת לסייע, לתמוך ולהעצים את הפליטים ומבקשי מקלט בישראל.
הארגון מבקש להבטיח לפליטים ומבקשי מקלט, גישה לשירותים חברתיים בסיסיים, להקל על תהליך שילובם בחברה ולקדם עצמאות. הארגון פועל למען זכויות פליטים ומבקשי מקלט, ולמען מדיניות מקלט הוגנת ואנושית. עבודת המרכז כוללת ייעוץ אישי, סיוע הומניטרי, חינוך, פיתוח קהילתי, העלאת מודעות ויוזמות בנושאי מדיניות.

המרכז לקידום פליטים אפריקאים

יחידות 23-4919, התחנה המרכזית החדשה, תל-אביב 66990
טלפון: 03-6391416 פקס: 03-6391415
אי-מייל: info@ardc-israel.org
אתר: http://www.ardc-israel.org

מוקד סיוע לעובדים זרים:

מוקד סיוע לעובדים זרים הינה עמותה בלתי מפלגתית, ללא כוונת רווח, הפועלת להגנה על זכויותיהם של מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ולמיגור הסחר בבני אדם בישראל, במטרה לבנות בישראל חברה צודקת, שוויונית ודמוקרטית, אשר מקדמת סובלנות ומגינה על חלש.
פעילות העמותה מתמקדת במתן מידע על זכויות, ייעוץ וייצוג משפטי למהגרים, כמו גם בהעלאת המודעות הציבורית ושינוי מדיניות הממשלה, כדי למנוע תנאים של עבדות מודרנית בישראל. עבודת המוקד מתאפשרת על-ידי מתנדבים, ותמיכה נדיבה של תורמים פרטיים וגופי מימון.

מוקד סיוע לעובדים זרים

רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טלפון: 03-5602530 פקס: 03-5605175
אי-מייל: info@hotline.org.il
אתר: http://www.hotline.org.il ; www.naimlehakir.co.il

תוכן העניינים

הקדמה

חלק ראשון: חזרה כפויה למדינה שזה עתה נולדה

- 1.1 החיפוש אחרי מקלט
- 1.2 "אזרחי מדינה עוינת"
- 1.3 החזרה למדינה שבירה
- 1.4 חזרה מדצון או גירוש ?

חלק שני: מדיניות המקלט בישראל

- 2.1 "אמאס על מסתננים את חייהם עד שיעזבו"
- 2.2 הליך קבלת מקלט מבלי קבלת הכרה כפליטים
- 2.3 הגנה זמנית באיזורים אחרים
- 2.4 אי הרחקה קבוצתית בישראל
- 2.5 כרונולוגיה של מדיניות אי הרחקה
- 2.6 מקרה מבחן: מעמדם של יוצאי דרום סודאן בישראל
- 2.7 סוף למדיניות אי ההרחקה כלפי יוצאי דרום סודאן

חלק שלישי: ההשלכות המשפטיות של צוי הרחקה על יוצאי דרום סודאן

- 3.1 כרונולוגיה של צו הרחקה
- 3.2 מעצר ומאסר
- 3.3 בקשות הגנה פרטניות
- 3.4 תהליך קביעת מעמד פליט
- 3.5 "אתה אינך פליט"
- 3.6 טיפול בבקשות מקלט
- 3.7 זוגות מעורבים
- 3.8 הגדרה מחדש של גבולות אפריקה: "אתה מדרום סודאן"

חלק רביעי: סיכום והמלצות

הקדמה

דו"ח זה מתרכז במדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית כלפי מבקשי המקלט בישראל. מדיניות זו, שהרשויות הישראליות מעולם לא הגדירו לה תנאים באופן ברור, חלה על רוב 55,000 מבקשי המקלט מאפריקה בארץ. בבואנו לבחון את המקרה של יוצאי דרום סודאן, נמצא שרובם גורשו לאחר סיום מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית של ממשלת ישראל. דו"ח זה מתייחס גם לכישלון הכללי בהגנה על זכויותיהם של פליטים ומבקשי מקלט, בתוך מערכת המקלט בישראל. על-ידי השוואה של מערכות הגנה זמנית במדינות אחרות, עם מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית בישראל, הדו"ח מראה כי הסטנדרטים של מדיניותה של ישראל, נמוכים מאלה של מדיניות ההגנה הזמנית וההומניטארית המיושמות במדינות אחרות, ומהווים הפרה של זכויות פליטים וזכויות אדם מקובלות.

הדו"ח מתייחס להחלטתה של המדינה לסיים את מדיניות אי ההרחקה כלפי יוצאי דרום סודאן, בהקשר של האווירה הפוליטית והחברתית השוררת כיום בישראל. במירוץ לבחירות בינואר 2013, ראש ממשלת בנימין נתניהו הודיע כי עם הקמת גדר ביטחון לאורך הגבול עם סין, "הצלחנו לבלום את הכניסה של המסתננים מאפריקה לישראל. אחרי שהיינו באיום של כניסה של מאות אלפים, החודש לא נכנס מסתנן אחד לערי ישראל". נתניהו הוסיף "עכשיו אנחנו עוברים לשלב השני וזה השלב של החזרת המסתננים שכבר נמצאים כאן" וש"כמו שהבלימה הייתה אפשרית גם ההחזרה היא אפשרית ואנחנו נשיג את היעד הזה". למרות שלהכרזות הללו אין בסיס חוקי, ואי אפשר להחזיר לארצות המוצא את רובם הגדול של מבקשי המקלט בישראל, בשל סיבות שונות שמתוארות בדו"ח זה, יש להן השפעה רבה על קהילות מבקשי המקלט בישראל. המדיניות המוצעת מוכיחה, כי ההחלטה להפסיק ליישם את מדיניות אי ההרחקה כלפי יוצאי דרום סודאן, לא התקבלה בהקשר לאירועים בדרום סודאן בלבד, אלא בהקשר לסדר היום הפוליטי והמדיני בישראל, שעוברים את מבקשי מקלט וממשיכים לעצב את חייהם של אלו שיישארו כאן.

"אל תשלחו אותנו חזרה, כדי שנהפוך שוב לפליטים", מבוסס על פעילותם של המרכז לקידום פליטים אפריקאים ומוקד סיוע לעובדים זרים בתל-אביב. הוא מתבסס גם על ראיונות עם אזרחים דרום סודאנים, עורכי דין ופעילי זכויות אדם בישראל, כמו גם על ראיונות עם מי שהוחזרו לדרום סודאן. במרכזו של דו"ח זה, עתירה שהוגשה על-ידי עו"ד ענת בן דור מהקליניקה לזכויות הפליטים באוניברסיטת תל-אביב, בשם מספר ארגוני זכויות אדם בישראל, וכן מסמכים משפטיים הנוגעים לא רק לאזרחים של דרום סודאן, אלא גם לצפון סודאנים שזוהו בטעות כיוצאי דרום סודאן.

חלק ראשון: חזרה כפויה למדינה שזה עתה נולדה

מזוודות, טלביזיות, אוהלים וחפצים אחרים נערמו בקומה הרביעית, בתחנה המרכזית של תל-אביב. אוטובוס מחכה לקחת עשרות יוצאי דרום סודאן לשדה התעופה, משם יטוסו לדרום סודאן.

נשים מתייפחות כאשר הן נפרדות לשלום ממשפחה וחברים. נערים ונערות נפרדים מחברים שיתחילו את שנת הלימודים החדשה, בכיתות בהן כיסאות רבים יעמדו ריקים.

אנשי רשות ההגירה בודקים את שמות המגורשים. איש אחד שהסדיר את כל ענייניו בישראל, במטרה לחזור לדרום סודאן אינו מופיע ברשימה שלהם. הוא מורד בכוח מהאוטובוס. עובר אורח ישראלי ממלמל "לך הביתה!" ומשמיע הערות גועניות. ויכוח פורץ.

פעילי זכויות אדם ישראליים מחזיקים שלטים האומרים: "העם דורש הפסקת הגירוש", "הנה אנשים שגורשו לסכנה ורעב - דרום סודאן". עם זאת, חלק מהמורחקים חשים הקלה כשהם עוזבים. הם אינם יודעים מה צופן העתיד, אבל מעדיפים את חוסר ביטחון בדרום סודאן על פני מצבם בישראל.

ב-17 ביוני 2012, עזב את תל-אביב מטוס שנשא מעל 120 אזרחים דרום סודאנים לג'ובה, עיר הבירה של המדינה החדשה בדרום סודאן. עשרה ימים קודם לכן, דחה בית המשפט המחוזי בירושלים, ערעור על החלטתה של ממשלת ישראל לשים קץ למדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית של יוצאי דרום סודאן. המדיניות היתה בתוקף משנת 2004, כאשר קבוצה של 11 אזרחים סודניים גורשה למצרים, אשר בתורה ניסתה לשלוח אותם בחזרה לסודאן.

זו הייתה הטיסה הראשונה במה שכונה על-ידי ממשלת ישראל "מבצע החזרה הביתה". בחודשים שלאחר מכן, יצאו שש טיסות נוספות לג'ובה, ועליהן 1,038 יוצאי דרום סודאן. לאורך התקופה בה התבצעו טיסות אלה, בוצעו בכל רחבי הארץ מעצרים ועיכובים המוניים של יוצאי דרום סודאן.

ב-31 בינואר 2012, רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול, בראשות שר הפנים אלי ישי, פרסמה "קול קורא לאזרחי דרום סודאן":

"כעת משדרום סודאן הפכה למדינה עצמאית, הגיע זמנכם לשוב למולדתכם. למרות שאין זה צעד פשוט, מדינת ישראל מתחייבת לסייע למי שרוצים לחזור מרצונם בעתיד הקרוב."

לפי הקול הקורא, מי שיחזרו מרצון לדרום סודאן יקבלו מענק של 1,000 אירו. הקול הקורא, שפורסם בערבית ובאנגלית, ציין כי נגד יוצאי דרום סודאן שלא יעזבו את הארץ מהרצון, עד ליום 31/3/2012, תיושם פעילות אכיפה, לרבות מעצר וגירוש.

בעת הכרזתו של שר הפנים ישי, חיו בישראל כ-55,000 מבקשי מקלט ממדינות שונות באפריקה. ארגוני זכויות האדם וגופים ממשלתיים העריכו כי ביניהם היו 3,000-700 יוצאי דרום סודאן. נציגי הקהילה של יוצאי דרום סודאן העריכו את מספרם בכ-1,100. יותר ממחציתם ילדים, שרבים מהם נולדו במצרים או בישראל. מאז 2009, מאות תושבי דרום סודאן שהיו להם סיבות אישיות לחזור לדרום סודאן, נצלו את ההזדמנות לחזרה שהוצעה על-ידי עמותה פרטית בשם "Operation Blessing" וחזרו לדרום סודאן מרצונם.

כיום נותרו בישראל רק כמה עשרות יוצאי דרום סודאן. חלקם נמצאים בעיצומם של תהליכי קביעת מעמד פליט מתמשכים, או רשאים לשהות בארץ באופן זמני מסיבות רפואיות. כמה יוצאי דרום סודאן מוחזקים במתקני כליאה במדינה. חייהם של יוצאי דרום סודאן שמסיבות שונות הורשו להישאר בישראל, בחודשים שלאחר "החזרה מרצון", הפכו קשים מאוד. רבים לא הצליחו למצוא עבודה, וכבר לא יכלו להרשות לעצמם לשלם שכר דירה. הם נותרו תלויים בתרומות מזון, ובתמיכה של ישראלים מודאגים, זרים וארגוני זכויות אדם.

בחודשים האחרונים, התקבלו דיווחים מחוזרים לדרום סודאן, לפיהם מספר אנשים מתו זמן קצר אחרי שחזרו למדינה. בין מקרי המוות שדווחו, היו אלה של אישה וילד שנפטרו ממלריה וטיפוס. נמסר שאדם אחד שחש ברע כשעזב את ישראל, נפטר לאחר מכן כתוצאה מחוסר נגישות לטיפול רפואי הולם בדרום סודאן. פעילי עמותת א.ס.ף. העומדים בקשר עם חוזרים רבים אספו דיווחים אודות 21 בני אדם שנפטרו בדרום סודאן לאחר חזרתם מישראל. במקרים רבים

לא השיגו הפעילים את פרטי הנפטרים, אך צעיר המוכר לפעילי הארגון, נתלה למוות על עץ ועינו נעקרה. חברו טוען שהדבר נעשה ממניעים פוליטיים. שני אחים במשפחה המוכרת לפעילים, נפטרו במהלך החודשים הראשונים לאחר חזרתם לדרום סודאן, ככל הנראה ממחלת המלריה, בהיעדר גישה לשירותים רפואיים. אחד האחים, בן חמש, סבל מבעיות לב עוד בהיותו בישראל. אחיו בן השנה, שנולד בישראל, נפטר גם הוא.

בדצמבר 2012 נסעו פעילות עמותת א.ס.ף שרון ליבנה ואורית רובין לביקור בג'ובה, בירת דרום סודאן. לדבריהן, ביקורים בבתי החוזרים מישראל העלו שהנם סובלים מתנאי חיים קשים ביותר: החוזרים מתגוררים בבקתות קש ובז, סובלים ממחסור במזון (ארוחה דלה אחת ביום) ורובם חלו במלריה ובטיפוס. למעט ילד אחד הממומן על ידי משפחה ישראלית, אף אחד מהילדים שחזרו מישראל לא חזר לספסל הלימודים במהלך מחצית השנה לאחר חזרתו לדרום סודאן. לשתיהם דווח שרבות מהמשפחות ששבו מישראל נמלטו למצרים, אוגנדה ואתיופיה עקב המצב הקשה בדרום סודאן.

1.1 החיפוש אחר מקלט

ההיסטוריה של דרום סודאן רצופת מלחמות וסכסוכים מזוינים. מאז הוכרזה עצמאותה של סודאן מבריטניה בשנת 1956, המדינה עברה בקושי עשור של שלום. מלחמת האזרחים בסודאן, שנמשכה כמעט 30 שנים, והסתיימה בחתימת הסכם שלום בשנת 2005, גרמה למותם של יותר משני מיליון בני אדם, וגרמה לרבים לעקור למדינות שכנות וכן ליעדים מרוחקים יותר.

אחד מהיעדים המרוחקים יותר, היה ישראל. תושבי דרום סודאן שהגיעו לישראל בשנים 2005 ו-2007 עשו זאת דרך מצרים, בה חיו רבים לפני שסכנו חייהם במעבר הלא חוקי של הגבול, דרך צפון סיני, איזור שהמצרים יישמו בו מדיניות "ירי לשם הרג", בגבול עם ישראל.

למרות שרוב תושבי דרום סודאן הוכרו כפליטים על-ידי נציבות האו"ם לפליטים בקהיר, לא היתה להם גישה לעבודה, לחינוך, או לטיפול רפואי, והם נחשפו לתנאי חיים קשים, גזענות ו אלימות. פליטים תושבי דרום סודאן רבים במצרים, ציינו את האירועים בכיכר מוסטפא מחמוד בספטמבר-דצמבר 2005, כתמריץ שלהם לעזוב: הפגנה שקטה של פליטים שדרשו את הגנתם של שלטונות מצרים ונציבות האו"ם לפליטים, הביאה למותם של עשרות פליטים מידיהם של שירותי הביטחון המצריים.

בין השנים 2004-2006, יותר מ-200 אזרחי סודאן, ביניהם תושבי דארפור ותושבי דרום סודאן, הגיעו לישראל ממצרים. בשנים שלאחר מכן, קצת יותר מ-15,000 סודאנים (25% ממבקשי המקלט האפריקנים במדינה) עשו את דרכם לישראל. ביניהם היו אחדים מהרי הנובה ודרום קורדופאן. בהגיעם לצד הישראלי של הגבול, מרבית הסודאנים ניסו במכוון להיעצר על-ידי אנשי משמר הגבול.

1.2 "אזרחי מדינה עויינת"

ישראל מתייחסת לסודאן כאל מדינה עויינת. כתוצאה מכך, בהגיעם לישראל, כל אזרחי סודאן, כולל יוצאי דרום סודאן, נחשבו אזרחי מדינה עוינת, זאת עד שדרום סודאן הפכה למדינה עצמאית. העוינות בין צפון סודאן לבין ישראל עדיין נמשכת.

הנכנסים הראשונים הללו, נעצרו על-פי חוק הכניסה לישראל (1952) שאפשר שחרור עצירים לאחר 60 ימים. עצורים סודניים, לעומת זאת, נחשבו לאיום על ביטחון ישראל.

לדברי עו"ד יונתן ברמן, מהקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ועסקים ברמת גן, ממשלת ישראל האמינה שקיים סיכוי ריאלי של גירוש אזרחים סודאנים למצרים, וניסתה להגיע להסכם עם מצרים בנדון (שיחה עם עו"ד יונתן ברמן, הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ועסקים, רמת גן, 8 ביולי 2012). חתימת הסכם עם מצרים לא הצליחה, במיוחד לאחר אירוע בשנת 2004, כאשר קבוצה של 11 אזרחים סודאנים הוחזרה לשם. נציבות האו"ם לפליטים ומשרד הפנים הבטיחו כי ההחזרה למצרים הייתה מתואמת עם הרשויות שם ורווחתם של המגורשים מובטחת. עם זאת, לדברי עו"ד ענת בן דור מהקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, הגירוש ממצרים לסודאן הופסק, רק לאחר שעורכי דין מצריים לזכויות אדם ומשרדי נציבות האו"ם לפליטים בקהיר התערבו. לאחר מכן ביקשה נציבות האו"ם לפליטים ממשרד הפנים הישראלי להימנע מהחזרת מבקשי מקלט למצרים (שיחה עם עו"ד ענת בן דור, הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, 9 באוגוסט 2012).

מאז, סודאנים אשר נכנסו לישראל לא נשלחו חזרה למצרים, פרט לאלה שהוחזרו מיד עם חציית הגבול, בהתאם למדיניות הידועה כ"החזרה חמה". במקום זאת, אנשים אלה היו מוגנים על-ידי מדיניות אי-הרחקה קולקטיבית על בסיס הלאום שלהם.

כפי שצוין לעיל, המקרים הראשונים של אזרחים סודאנים שנכנסו לישראל, טופלו על-ידי משרד פנים ורשות ההגירה. מבקשי מקלט מסודאן הוחזקו במתקני כליאה של רשות ההגירה, לפי חוק הכניסה לישראל (1952), כמו כל המהגרים חסרי התעודות. היות שלא ניתן היה לגרש את מבקשי המקלט הסודאנים, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב ומוקד סיוע לעובדים זרים, הסדירו שחרור של חלק מהמוחזקים למשמורת בקיבוצים שונים, כחלופת מעצר. כל מקרה נבדק לגופו, בהתאם להסכם עם משרד פנים. מאוחר יותר, כאשר משרד הפנים החל לדחות בקשות לשחרור ממעצר, הקליניקה לזכויות פליטים ומוקד סיוע לעובדים זרים, עתרו לבית הדין לביקורת משמורת בהצלחה. כך שוחררו 30 מבקשי מקלט לקיבוצים בסוף 2005.

בתחילת שנת 2006, החלה המדינה למנוע ממבקשי מקלט סודאנים את הזכויות, להן זכאים חסרי תעודות, ותחת זאת עצרה אותם בהתאם לחוק חירות שנחקק בשנת 1954 - החוק למניעת הסתננות (1954). חוק זה מאפשר מעצר בלתי מוגבל, ללא הליך משפטי, של אדם שהוא אזרח של אחת מהמדינות שהוזכרו בחוק, או שעבר דרך אחת מהמדינות הללו. סודאן אינה בין המדינות שהוזכרו בחוק. עם זאת, למרות שרשמית שורר שלום בין מצרים לבין ישראל, מצרים מופיעה בחוק. היות שמבקשי המקלט הסודאנים נכנסו לישראל דרך מצרים, אפשר היה להחזיקם במעצר תחת החוק למניעת הסתננות. לפיכך, הנכנסים הסודאנים הראשונים הוחזקו בבידוד במשך למעלה משנה, במחנות צבא לאורך הגבול ובמתקני כליאה.

מוקד סיוע לעובדים זרים והקליניקה לזכויות פליטים הגישו עתירות לבג"ץ, נגד יישומו של החוק למניעת הסתננות בארבעה מקרים. בדיון שהתקיים ב-8/5/2006 הורתה השופטת ביניש למדינת ישראל לספק, בתוך שלושים ימים, הליך משפטי לסודאנים העצורים. בעקבות פסק הדין, משרד הביטחון הקצה יועץ מיוחד כדי לפקח על מקרים אלה. המשרד הבטיח לבית המשפט העליון, כי היועץ ייפגש עם כל מבקש מקלט בתוך 14 ימים מיום מעצרו. בחודש אוגוסט 2006, היועץ פגש את ארבעת מבקשי המקלט שהוזכרו בעתירה, והם שוחררו לפי הסדר חדש זה. עם זאת, עקב קשיים טכניים, לא הגיע היועץ לכלא קציעות, שם היו כלואים כל מבקשי המקלט, עד חודש דצמבר 2006 ולא פגש כלל עצורים נוספים, בניגוד להבטחתו של משרד הביטחון לבג"צ.

כמחאה על כך, פתחו בשביתת רעב 47 מבקשי מקלט סודאנים שהיו עצורים בקציעות, כלא בטחוני בנגב, שאורגן מחדש בחלקו כמתקן כליאה, עם אגפים מיוחדים למבקשי מקלט (להלן: "קציעות"). ב-27/11/2006. מוקד סיוע לעובדים זרים והקליניקה לזכויות פליטים עתרו שוב לבג"ץ. הם בקשו צו מניעה זמני, המורה למדינה לספק למבקשי המקלט הליך משפטי. בחודש דצמבר 2006, היועץ המיוחד החל לבקר בקציעות, ולהורות על שחרור עצורים, שמוקד סיוע לעובדים זרים מצא עבורם מקום בקיבוצים ומושבים. במהלך שלושת החודשים הראשונים של 2007, שוחררו כמה עשרות סודאנים לחלופת מעצר בקיבוצים ומושבים. על מבקשי המקלט הסודאנים נאסר לצאת את שטח הקיבוץ או המושב.

במהלך החודשים הראשונים של שנת 2007, פעילי מוקד סיוע לעובדים זרים המשיכו לספק ראיות ועדויות לבית הדין לביקורת משמורת, כדי להוכיח שמרבית הסודאנים ששוחררו בדרך זו, סבלו ניצול כלכלי. הם קבלו שכר זהה לזה של פועלים חקלאים תאילנדים (כ-14 ש"ח לשעה, הרבה מתחת לשכר המינימום בישראל). היועץ הסכים לשחרר את הסודאנים למשמורת חלופית באילת, בה יכלו לעבוד במלונות בשכר המינימום (22 ש"ח לשעה). לאחר שישה חודשים גם הגבלות אלה הוסרו.

הנכנסים הראשונים לישראל היו גברים רווקים. כשהגיעו משפחות, הן הופרדו, כאשר נשים וילדים שוחררו על-ידי צה"ל, ונאספו על-ידי מוקד סיוע לעובדים זרים, למקלט המנוהל באופן פרטי בסמוך לחיפה, וגברים רווקים ואבות הוחזקו במעצר. בחודש מרץ 2007, היות שיותר סודאנים הגיעו לישראל, מתקני הכליאה החלו להתמלא, ואנשים שוחררו בתדירות גבוהה יותר. בין מרץ ליולי 2007, כל הנכנסים החדשים שוחררו על-ידי צה"ל ברחובות באר שבע, ונאספו על-ידי מתנדבים שהקימו עמותה חדשה - א.ס.ף. כך נוצר מצב בו, למרות שסווגו על-ידי הממשלה כ"אזרחי מדינת אויב", חלק מהסודאנים נעצרו, בעוד אחרים שוחררו. יתכן, שהשרירותיות של ההליך, בשילוב עם מחסור במדיניות ברורה, גרמו לממשלת ישראל להבין, שמאסר לא היה אפשרות מעשית בטווח הארוך.

הגדרה של מבקשי מקלט ופליטים כאזרחים עוינים נוגד את האמנה בדבר מעמדם של פליטים 1951 (להלן "אמנת 1951"). עם זאת, ממשלת ישראל אסרה על אנשים מסודאן - ללא קשר למקום מגוריהם בסודאן - להגיש בקשה למקלט, על-ידי התייחסות אליהם כאזרחים עוינים. בעשותה כך, ישראל לא התייחסה לתביעות פרטניות או לעובדה שלאנשים אלה היה חשש מבוסס מפני רדיפה. במקום זאת, מבקשי המקלט הסודאנים היו כפופים למדיניות אי ההרחקה,

המבוססת על העוינות הבין-מדינתית והעדר יחסים דיפלומטיים בין שתי המדינות, שאינם מאפשרים לישראל להחזיר אנשים לסודאן בניגוד לרצונם. עם הכרזת עצמאותה של דרום סודאן, ביולי 2011, ישראל הייתה בין המדינות הראשונות שהכירה במדינה החדשה, הכרה שאפשרה את החזרתם של יוצאי דרום סודאן שביקשו מקלט בישראל.

1.3 החזרה למדינה שבירה

"אני במנוסה מאז שנולדתי. נולדתי בשנת 1983 כאשר פרצה המלחמה. אמי נהרגה במלחמה, אבי היה גנרל ב-SPLA ונהרג גם הוא. ברחתי לחרטום, משם למצרים ולבסוף הגעתי לישראל".

יוצאי דרום סודאן יחזרו, בסופו של דבר, למדינה חדשה ולישות פוליטית חדשה. כל החוזרים לדרום סודאן ימצאו עצמם במדינה שלא היתה קיימת כשברחו, שנים קודם לכן. חלקם, מבקשי מקלט מלידה, מעולם לא דרכו בה. רוב החוזרים למולדת החדשה ימצאו עצמם, נאלצים לבנות את ביתם מהיסוד.

לדברי אורית מרום ואורית רובין, הראשונה רכזת פעילות ציבורית והשנייה רכזת הסיוע הפסיכו-סוציאלי למשפחות ויחידים בארגון הסיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל (אספ), רבים מתושבי דרום סודאן בישראל, היו דור שני או שלישי של מבקשי מקלט ופליטים. הם הביאו עימם לישראל מורשת של טראומה ועקירה, עם ילדים שנולדו ומשפחות שנוצרו במהלך החיפוש אחר המקלט. הם קיוו למצוא יציבות וביטחון בישראל, אך בעקבות המדיניות הישראלית בנושא מבקשי מקלט, שהעניקה להם מעט זכויות והתייחסה אליהם כ"מסתננים לא חוקיים", לא היו מסוגלים לשקם את חייהם. בכל מקרה, משמעות המדיניות הישראלית של אי הרחקה, היתה שהם לא נאלצו לשוב לסודאן, עד למועד בו מדינת ישראל החליטה לבטל את ההגנה עליהם. (שיחה עם אורית מרום ואורית רובין, ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל, תל-אביב, 6/8/2012).

בעקבות הכרזת העצמאות של דרום סודאן ב-9/7/2011, ליוצאי דרום סודאן בישראל היתה, בפעם הראשונה זה שנים רבות, מדינה אליה יכלו לחזור. יחד עם זאת, המצב הנפיץ שעדיין שרר בדרום סודאן, גרם לכך שרבים בקשו להישאר בישראל עד שהמצב התייצב.

במכתב לנציבות האו"ם לפליטים, כתבו נציגים של קהילת יוצאי דרום סודאן:

"רק שבעה חודשים חלפו מאז הכריזה מולדתנו, דרום סודאן, על עצמאותה, והמדינה הצעירה מתמודדת עם קשיים גדולים. המצב ההומניטרי גובל באסון. מליונים מתושבי דרום סודאן תלויים בסיוע הומניטרי לקבלת מים ומזון, וסובלים ממחסור בתשתיות, הנדרשות לקיום בסיסי. בנוסף לכך, דרום סודאן כבר נגועה באלימות בין פלגים שונים, שהובילה לאלפי הרוגים ומאות אלפי עקורים. המצב המתוח בצפון, וההפצצות של צבא סודאן על מטרות אזרחיות, הופכים את ייצובה של המדינה החדשה לקשה מאד. [...] רחמו עלינו ועל המשפחות שלנו. אנו עומדים בפני סכנה ממשית אם נחזור לדרום סודאן, עקב המצב האלים במדינה. אל תחזירו אותנו לחיות ברחובות ג'ובה, תלויים בחלוקת מזון של ארגוני הסיוע. אנא מינעו את גירושנו למקום בו חיינו יהיו בסכנה. העובדה שמולדתנו הכריזה על עצמאות, אינה מספיקה כדי להבטיח את שלומם ובריאותם של ילדינו.

בחודשים מאז הכרזת העצמאות, כבר היתה אוכלוסיית עקורים שגדלה במהירות, ביניהם יוצאי דרום סודאן שגורשו או חזרו מסודאן ומדינות שכנות אחרות. הסכסוך המתמשך בדרום קורדופאן ובמדינת הנילוס הכחול, כמו גם בדארפור, גרם לעלייה במספר הפליטים שנמלטו מהאזורים אלה לדרום סודאן.

לאחר שנים של מלחמה, דרום סודאן חסרת תשתיות ושירותים בסיסיים. עדיין ניצבת בפניה הרכבת ממשלה יציבה, והמדינה לא מסוגלת לספק לאזרחיה הגנה, תנאי מחיה או צרכים בסיסיים.

בחודש פברואר 2012, תכנית המזון העולמי (WFP) הזהירה מפני רעב קיצוני אשר ישפיע על כמחצית מהאוכלוסייה. דו"ח של האו"ם צפה כי בשנת 2012 כ-5,000,000 דרום סודאנים (חצי מהאוכלוסייה) צפויים לסבול רעב. קהילת יוצאי דרום סודאן בישראל שהיו צפויים לגירוש, כללה ילדים צעירים, חלקם בני חודשים ספורים, בזמן שבאותה עת, שיעור תמותת התינוקות והילדים בדרום סודאן היה בין הגבוהים בעולם (71.8 מקרי מוות / 1,000 לידות של וולדות חיים). שנה אחרי העצמאות, תת המזכ"ל לעניינים הומניטריים ומתאם סיוע חירום (OCHA), הגדיר את המצב ההומניטרי בדרום סודאן כ"מסוכן מאוד", וקרא למדינות המארחות פליטים, להבטיח שכל חזרה שלהם תהיה מרצון.

במכתב למשרד פנים ומשרד החוץ, נציגי הקהילה כתבו כי יוצאי דרום סודאן מוכנים לחזור בשלושה תנאים:

1. המצב בדרום סודאן יהפוך לבטוח ויציב;
 2. לדרום סודאן תהיה נציגות דיפלומטית בישראל, והם יוכלו להגיש באופן מכובד, בקשות לאזרחות דרום סודנית;
 3. בישראל יהיה חוק הוגן בנושא פליטים ויתקיימו נוהלים הוגנים לטיפול בפליטים. מי שירצו להגיש בקשה פרטנית לקבלת מעמד של פליטים, גם לאחר שינוי המצב בדרום סודאן, אמורים להיות מסוגלים לעשות זאת באופן הוגן שמתאים לסטנדרטים בינלאומיים.
- הם קראו לממשלת ישראל שלא לבצע החזרה כפויה, ולהעניק הגנה עד שתנאים אלה יתקיימו.

1.4 חזרה מרצון או גירוש?

חזרה מרצון יכול להיחשב ככזו, אם מתקיימים תנאים מסוימים. אחד התנאים הללו הוא חופש התנועה; אחר הוא הזכות לקיום עצמי. שניהם היו חסרים במועד סיום יישום מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית שהונהגה בישראל.

בעקבות החלטת בית המשפט בישראל, לדחות את הארכת יישום מדיניות אי ההרחקה, עמדו בפני יוצאי דרום סודאן שלוש אפשרויות: הם יכלו להגיש בקשה למקלט מדיני; הם יכלו להירשם ל"חזרה מרצון"; או שיכלו להסתכן במעצר. אלה שכבר היו עצורים, יכלו להירשם ל"חזרה מרצון" בעודם במשמורת, או להישאר במעצר.

כל "אפשרות" קראה תיגר על הרעיון של "חזרה מרצון". יוצאי דרום סודאן איבדו את מעמדם בישראל, ולא יכלו לחדש את רישיונותיהם במשך חודשים. הם איבדו את מקומות העבודה שלהם, ולא הצליחו למצוא מקורות הכנסה חלופיים. חוסר ודאות מתמשך לגבי מצבם, והחשש מהמעצר, דחפו רבים להירשם לעזיבה. ראיונות שערך המרכז לקידום פליטים אפריקאים עם יוצאי דרום סודאן בישראל, גילו כי תנאי מחיה, אלימות כלפי מבקשי מקלט, והרטוריקה של חברי כנסת, גרמו למרבית יוצאי דרום סודאן להחליט להירשם לחזרה מרצון, מתוך פחד וחוסר ודאות.

במכתב למשרד הפנים ומשרד החוץ, כתבו מנהיגי הקהילה:

"האם אדם שאינו יכול לחדש את הויזה שלו, ולכן פוטר מעבודתו, בעקבות החלטת ממשלת ישראל, יכול באמת לעשות בחירה מרצון? אם לאדם זה באמת הייתה גישה למערכת הוגנת לטיפול בפליטים בישראל, הם היה 'בוחר' 'מרצון' לצאת מישראל לדרום סודאן?"

האווירה הפוליטית בישראל (המתוארת בקצרה בחלק השני) מצביעה על כך שאינטרסים מקומיים מכתיבים את סדר היום של קובעי המדיניות, כלפי מבקשי מקלט, ולא הנורמות הבינלאומיות. בישראל, אם כן, ניתן לראות בחזרה מרצון, אמצעי להפחתת "האיום הדמוגרפי", ואמצעי לפיוס דעת הקהל ההולכת וגדלה נגד זרים. ראיונות שנערכו על-ידי המרכז לקידום פליטים אפריקאים, עם יוצאי דרום סודאן בישראל, הצביעו על כך שהעדר מדיניות אי ההרחקה קולקטיבית, וחוסר השקיפות ומידע על הפסקת יישום המדיניות, השפיעו מאד על חיי היום יום שלהם. הקול הקורא מפברואר 2012, שקבע כי יוצאי דרום סודאן חייבים לחזור הביתה, וכי מעסיקיהם הישראליים עלולים להיענש, גרמו לפיטורים מידיים של רבים, והותירו את יוצאי דרום סודאן שחיו באילת ובערד, כמעט ללא סיכויי תעסוקה, דבר שאילץ את הקהילה לחיות מחסכונות דלים. ללא אפשרות לשלם את שכר הדירה והחשבונות, הם החלו לחשוש שבסופו של דבר יוותרו חסרי בית.

למרות שלאחר דחיית העתירה נגד הגירוש, ניתנה למבקשי מקלט יוצאי דרום סודאן שהות של שבוע, כדי להירשם לחזרה מרצון (ראה סעיף 3.1), המעצרים באילת ותל-אביב החלו כמעט מיד. מעצרים פתאומיים ברחובות, גרמו לרבים לחשוש לצאת מהבתים, והם לא היו מסוגלים להתכונן לחזרתם לדרום סודאן (ראה סעיף 2.2).

בתחילה, קהילת יוצאי דרום סודאן הגיבה בחוסר אמון להחלטה לסיים את יישום מדיניות אי ההרחקה. רבים היו פליטים במשך למעלה מעשרים שנה. יוצאי דרום סודאן פיתחו כישורי הישרדות ועצמאות בישראל. מעמדם, אם כי לא ברור, לא היה לפני כן כר לתככים פוליטיים, היות שהקהילה הבينة את זכויותיה שהיו מעוגנות בחוק ובנורמות הבינלאומיות. כעת ההחלטה החזירה אותם למצב של פחד וחוסר אונים, עם מעט מאוד סיכוי לבקש פיצוי.

חלק שני: מדיניות המקלט בישראל

מדינת ישראל העצמאית החדשה השתתפה באופן פעיל בניסוח האמנה בדבר מעמדם של פליטים 1951, המגדירה מיהו פליט, מה זכויותיו, ומה החובות המשפטיים של מדינות כלפי פליטים. ישראל שותפה לאמנת 1951 ולפרוטוקול משנת 1967 המתייחס למעמדם של פליטים. יחד עם זאת, היא כשלה בקבלת חקיקה מקומית, המשלבת בתוכה את האמנה, ובמקום זאת מילאו את הוואקום, שורה של חוקי חירום שנועדו להרחיק אויבים.

הגעתם של מהגרים לא יהודים למדינת ישראל, היא תופעה חדשה יחסית. מבקשי מקלט ממדינות כמו סיריה ליאון, אתיופיה, והרפובליקה הדמוקרטית של קונגו החלו להגיע לישראל עוד במהלך שנות ה-90. מאז שנת 2000 ועד ל-2005 נכנסו לישראל יחידים בודדים אזרחי אריתריאה וסודאן. סודאן במקביל, רק בשנת 2002 החלה ישראל לזווג הליך לבחינת בקשות של פליטים. בסוף חודש יוני 2012, היו בישראל כ-57,000 מבקשי מקלט. רובם הגיעו מאריתריאה (35,895 בני אדם או 63%) ומסודאן (15,210 בני אדם או 26%). מאז מספרם של מבקשי מקלט הנכנסים לישראל קטן באופן משמעותי, מ-938 ביוני 2012, ל-54 באוקטובר 2012 ו-33 בנובמבר 2012.

לדברי עו"ד ענת בן דור, מהקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, מערכת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, הינה זרוע של מנהל האוכלוסין וההגירה, שבו מתעלמים ממבקשי מקלט לא יהודים, ומכנים אותם "מסתננים". "מסתנן", בהקשר של הדינים הרלוונטיים, הוא מי שנכנס לארץ באופן בלתי חוקי, על מנת לבצע פעולה עוינת והפר את החוק (שיחה עם עו"ד ענת בן דור, מהקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 9 באוגוסט 2012). מאז 2006 עם הגיעם לישראל במספרים גדלים והולכים, מבקשי מקלט מאפריקה זכו לכינוי "מסתננים" וטופלו באמצעות החוק למניעת ההסתננות (1954). הם הוגדרו כאיום על הקיום, הדמוגרפיה ואופייה של המדינה היהודית. המונח "מסתנן" הוחל על מבקשי מקלט ממדינות כמו אריתריאה וסודאן, המוכרים ברחבי עולם כפליטים.

עד 2008 בקשות מקלט בישראל טופלו על-ידי נציבות האו"ם לפליטים עבור המדינה ואילו החלטות בעניינם של מבקשי מקלט התקבלו על-ידי הוועדה הבין-משרדית המייעצת לשר הפנים. באפריל 2008, הוקמה במשרד הפנים יחידת תשאול וזיהוי מסתננים, ובשנת 2009 הוקמה היחידה לקביעת מעמד פליטים. היחידה האחרונה, קיבלה לידיה את האחריות לקביעת מעמד פליטים שנועדה להחליף את עבודת נציבות האו"ם לפליטים, באמצעות נהלים שהוכנו על-ידי המשרד עצמו. במקום לשאוף לספק לפליטים מקלט מוגן על-פי תנאי האמנה וחוקים בינלאומיים נוספים, ביקשה המדינה, על-ידי הקמת יחידת שיטור זו, לארגן כוח גדול יותר כדי לעצור או לגרש אזרחים זרים, ביניהם פליטים. כמו ככל מדינה, מדינת ישראל אולי לא הייתה מוכנה בתחילה, לזרם של מבקשי מקלט, אבל ככל שחלף הזמן, המדינה הראתה חוסר נכונות להתכונן ולהתמודד, עם הגעתם של מבקשי מקלט נוספים לארץ. העובדה שמבקשי המקלט ממדינות כמו אריתריאה וסודאן, המוכרים ברחבי העולם כפליטים, מכונים "מסתננים", כינוי שזכה לביקורת בדו"ח זכויות האדם של מחלקת המדינה האמריקנית, וגישה שיטתית שאינה מאפשרת תהליך ראוי לפליטים בישראל, חושפים פירוש לא נכון של אמנת 1951, והתחמקות מהאחריות של אמנה זו. מצב זה נולד ונמשך, כתוצאה ישירה מהאווירה הפוליטית בישראל.

2.1 "אמאים על מסתננים את חייהם עד שיעזבו"

"אנו עדים בימים אלה, לדמוניזציה חסרת תקדים של קהילות הפליטים בישראל".

הגירוש "מרצון" של יוצאי דרום סודאן היה חלק ממדיניות רחבה יותר של הרתעה וגירוש. חודש לאחר שהמטוס השביעי הטיס אזרחים דרום סודאנים מישראל, ב-28 באוגוסט 2012, שר הפנים אלי ישי הצהיר בפומבי שהחל ה-15 לאוקטובר 2012, יחלו מעצרים המוניים של אזרחי צפון סודאן בישראל. ישי הוציא הודעה זו, ללא תיאום או אישור של רשות שלטונית כלשהי.

ישי הצהיר מוקדם יותר כי הוא מתכוון "להפוך את חייהם של מסתננים לאומללים", וכי המעצר והגירוש סופי של אזרחי צפון סודאן יהיו "...עוד צעד בהתקדמות מדיבורים למעשים בכל הקשור לבעיית המסתננים". מלבד העובדה שהחלטה כזו היוותה הפרה של חובותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי, החזרת אזרחיה לסודאן הייתה בלתי אפשרית. כפי שצוין לעיל, לישראל אין יחסים דיפלומטיים עם סודאן, מדינה אליה היא מתייחסת כעוינת. חברי הקהילה הסודנית המתגוררים בישראל, דיווחו כי כמה מבקשי מקלט סודאנים שהיו פעילים נגד המשטר בחרטום, בעודם בישראל, ושבנו לסודאן מיוזמתם, נעלמו או נכלאו, ודווח כי אחד מהם נהרג במחצית השנייה של שנת 2012. התקשורת הסודנית

פרסמה כתבה נרחבת המרמז על כך שקיימת קנוניה נגד החוזרים מישראל, לפיו ממשלת ישראל אימנה אנשים אלה כסוכני מוסד, על מנת לערער את יציבות סודאן. בעקבות פרסום תמונות של מספר סודאנים בסדרה זו של מאמרים, חלקם החלו לחשוש לחייהם ולחיי משפחותיהם הנמצאות עדיין בסודאן.

בעקבות עתירה שהוגשה על-ידי ארגוני זכויות אדם ישראליים לבית המשפט המחוזי בירושלים, פרקליטות המדינה הודיעה כי הצהרתו של אלי ישי אינה משקפת את המדיניות הנוכחית של הממשלה, וכי למשרד פנים אין סמכות לבצע מעצרים על-פי החוק למניעת הסתננות. הפרקליט הכריז כי סמכות זו שמורה לשר הביטחון. הצהרה, לעומת זאת, יצרה בינתיים מצוקה בקרב אלפי אנשים, ביניהם פליטים וניצולי רצח עם ועינויים, נשים, ילדים ותינוקות.

נכון למועד כתיבת מסמך זה, מגיעה לסופה הקמת גדר באורך 240 ק"מ בגבולה של ישראל עם מצרים. לדברי סיגל רוזן, עד סוף שנת 2012, צפויים להיבנות מתקן הכליאה סהרונים בנגב (להלן "סהרונים") ומאהלים נוספים שיכילו עד 5,400 איש (שיחה עם סיגל רוזן, רכזת מדיניות ציבורית, מוקד סיוע לעובדים זרים, תל-אביב, 12 בדצמבר 2012). כאשר מתקנים אלה יהיו מוכנים, הממשלה מחויבת להטלת קנסות כבדים, על מעסיקים שיעסיקו מבקשי מקלט. הבלבול שחל בנושא, מי יכול ומי אינו יכול להיות מועסק, גרם לכך שמבקשי מקלט רבים איבדו את עבודתם, והגביר את הקושי של מי שחיפשו עבודה.

בינואר 2012, עברה בכנסת הוראת שעה שהחליפה את החוק למניעת הסתננות 1954. החוק החדש למניעת הסתננות (2012), מאפשר מעצר אוטומטי של מבקשי מקלט, ואחזקתם במעצר ללא משפט של הנכנסים לישראל ללא היתר דרך גבול מצרים, למשך שלוש שנים. אנשים ממדינות הנחשבות עוינות לישראל, כולל מבקשי מקלט מדארפור וסודאן, יכולים להיעצר לזמן בלתי מוגבל. הוראת השעה תקפה לפי שעה, לשלוש שנים.

שר הפנים ישי הצהיר גם כי ישתמש בכל הכלים כדי לגרש את כל האפריקנים, וטען כי ישראל "שייכת לאדם הלבן". מירי רגב מהליכוד כינתה את מבקשי המקלט האפריקנים "סרטן בגוף שלנו". ראש הממשלה, בנימין נתניהו, אמר כי נוכחותם של האפריקנים היא תופעה "חמורה ביותר" אשר מאיימת על מרכיבי החברה בישראל, הביטחון הלאומי והזהות הלאומית.

הכנסת דנה בחוק נוסף שהוגש לה, לפיו העסקת מבקשי מקלט, כמו גם מתן מקלט, מקום לינה, השכרת דירה ואספקת תחבורה למבקשי מקלט, יהיו עבירה פלילית. מבקשי המקלט שישלחו כסף לחו"ל, צפויים למעצר של שלושה חודשים או קנס של 29,200 ש"ח.

בין ההתפתחויות החשובות האחרות, החושפות את השינויים שעוברת לאחרונה מדיניות המקלט בישראל, נכללת גם תקנה ממשלתית חדשה, המאפשרת כליאה בלתי מוגבלת ללא משפט, של מבקשי המקלט שנחשדו בביצוע עברה. לדברי עו"ד אסף וייצן, יועץ משפטי במוקד סיוע לעובדים זרים, החוק מאפשר מעצר בלתי מוגבל של חשודים, גם אם אין די ראיות על מנת להרשיע אותם. (שיחה עם עו"ד אסף וייצן, יועץ משפטי, מוקד סיוע לעובדים זרים, תל-אביב, 14 בדצמבר 2012).

כל ההגבלות הללו מראות כי מדינת ישראל, באמצעות משרד פנים, מנצלת את מצבם של מבקשי מקלט שנמצאים כבר בישראל, כאמצעי הרתעה של מי שנמצאים מחוץ לישראל. נראה שמדיניות אי ההרחקה כוונה לקצץ בזכויותיהם של מי שכפופים לה, כדי להרתיע את מי שמתכוונים להגיע. שר הפנים כינה את מבקשי המקלט, "איום על ישראל לא פחות חמור מהאיום האיראני". פוליטיקאים תיארו בפני האוכלוסיה, את אפריקנים בישראל, כעבריינים וחסרי צלם אנוש. הדגש הקבוע שהושם על איומים וסכנה, יצר בקרב הישראלים רמה גבוהה של חוסר אמון ופחד מפני מבקשי המקלט. מבקשי מקלט מאפריקה מצדם, מתמודדים עם אי ודאות תמידית ועם האופי הארעי של חייהם בישראל. מדיניות אי ההרחקה מאופיינת בחוסר ביטחון בשילוב עם חוסר שקיפות של הממשלה.

2.2 הליך קבלת מקלט ללא קבלת הכרה כפליטים

כאמור לעיל, מבקשי המקלט שנכנסו לישראל דרך גבולה הדרומי עם מצרים, מוגדרים כנכנסים לא חוקיים, ומסומנים כ"מסתננים". עם הגעתם לישראל, מונפקים למבקשי המקלט צוי גירוש על-פי החוק למניעת הסתננות (1954). מבקשי המקלט מועברים על-ידי צה"ל מהגבול לבסיס צבאי, ומשם למתקן מעצר, בדרך כלל לסהרונים, שם הם מובאים בפני דיין. בזמן שהם במעצר, משרד פנים מבצע בדיקת זהות שטחית.

עד יוני 2012, אנשים מאיזור כלשהו בסודאן, אריתריאה וקונגו, היו מכוסים על-ידי מדיניות אי ההרחקה. רישיון מתחדש

מסוג 2(א)5) איפשר לאזרחי מדינות אלה, להתגורר זמנית בישראל. צו הגירוש נותר בתוקף, אך בעל הרישיון שוחרר ממעצר, בתנאי שהוא או היא ישתפו פעולה עם הליכי גירוש כאשר יתאפשרו. תנאי זה אפשר את גירושם ללא הליך משפטי, של מבקשי מקלט יוצאי דרום סודאן, בשנת 2012.

מבקשי המקלט ממדינות מלבד סודאן, אריתריאה או קונגו, עשויים, בתיאוריה, לבקש הכרה במעמדם כפליטים באמצעות תהליך קביעת מעמד פליט. בכל מקרה, מאז הקמתה של מדינת ישראל, הוכרו כפליטים פחות מ-200 איש. נכון להיום, פחות מ-1% מהרשאים להגיש בקשה למקלט בישראל, הצליחו. לשם השוואה, בשנת 2010 הכירה קנדה ב-37.9% מהתובעים, ארה"ב הכירה ב-27.1% ובריטניה ב-19.4%.

מי שמכוסים על-ידי מדיניות אי ההרחקה, אינם רשאים לגשת לתהליך קביעת מעמד פליט. היות שמרבית מבקשי המקלט בישראל (מעל 80%) הגיעו מאריתריאה או סודאן, התוצאה היא שבפועל, נמנעה מהרוב המכריע של מבקשי המקלט בישראל, גישה למערכת המקלט שלה ולהכרה במעמדם כפליטים.

היעדר גישה לשירותי בריאות, רווחה ותעסוקה חוקית, מוסיפה ללחץ הפסיכולוגי על מבקשי המקלט, החיים בפחד מתמיד מפני מעצר וגירוש, במקרה שצו גירוש שהושעה יופעל. הרשיון הזמני מסוג 2(א)5), והמקביל לו במקרים של הליך קביעת מעמד פליט, קובעים כי הם אינם אישורי עבודה ואינם מזכים את המחזיקים בהם לשירותים חברתיים, כגון ביטוח בריאות או סיוע בדיוור. בעלי הרישיון נותרים באי ודאות משפטית, אינם יודעים כמה זמן יוכלו לשהות בישראל, אינם מסוגלים לתכנן את עתידם, ולעתים קרובות אינם מודעים לזכויותיהם.

עם העברת חוקים חדשים בכנסת בינואר 2012, השתנה המצב באופן משמעותי. מאז ה-3 ביוני 2012, מופעלים נגד הנכנסים לישראל דרך הגבול היבשתי עם מצרים, אמצעים על-פי החוק החדש למניעת הסתננות, הקובע כי אנשים כאלה יכולים להיות מוחזקים ללא משפט לשלוש שנים, או ללא הגבלת זמן, אם הם נחשבים לאזרחי מדינת אויב. מאז סוף חודש יוני 2012, רק בודדים ממבקשי המקלט שחצו את הגבול בין מצרים לישראל שוחררו ממעצר (שיחה עם סיגל רוזן, רכזת מדיניות ציבורית ועו"ד אסף וייצן, יועץ משפטי, מוקד סיוע לעובדים זרים, תל-אביב, 8 ביולי 2012).

2.3 הגנה זמנית באיזורים אחרים

הגנה זמנית אינה מופיעה באמנת הפליטים 1951. הגנה זמנית הופיעה לראשונה באמנה של הארגון לאחדות אפריקה משנת 1969, המסדירה את ההיבטים הספציפיים של בעיות פליטים באפריקה, ואומצה בתקופה בה הייתה תנועה גדולה של אנשים בדרום מזרח אסיה, ובמהלך מלחמות האזרחים במרכז אמריקה בשנות השמונים.

באפריקה מוענקת הגנה זמנית, כאשר מדינות המקלט מחויבות לארח אוכלוסיה ממדינה שכנה, עד סיום הסכסוך. זהו למעשה אמצעי לשיתוף אחריות, ולא להתנערות מאחריות כלפי פליטים.

הגנה זמנית הופעלה על-ידי האיחוד האירופי בשנות התשעים, בתגובה להגירה בכפיה בעקבות מלחמות, כגון אלה שהתרחשו בבוסניה ובקוסובו. לדברי עו"ד יונתן ברמן, מהקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ועסקים ברמת גן, משברים אלה הובילו להענקת הגנה זמנית למספר גדול של פליטים מקוסובו, מתוך הנחה שאילו היו מוגשות תביעות פרטניות למקלט, הן היו מתקבלות. ההגנה הזמנית סיפקה הגנה וזכויות כלכליות וחברתיות ללא תהליך מקלט מכריע (שיחה עם עו"ד יונתן ברמן, הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ועסקים ברמת גן, רמת גן, 8 ביולי 2012).

באיחוד האירופי, הגנה זמנית מוגדרת כ"הליך יוצא דופן, שמטרתו לטפל, במקרים של זרימה המונית או זרימה המונית צפויה של עקורים ממדינות שלישיות שאינם יכולים לחזור לארץ מוצאם." באיחוד האירופי מוענקת הגנה זמנית למשך שנה אחת. הפליטים מקבלים מסמך המגדיר באופן ברור את ההגנה, ובו הוראות רלוונטיות, בשפה שתהיה מובנת להם. מדינות חברות באיחוד האירופי מספקות היתרי שהיה למשך תקופת ההגנה הזמנית. במסגרת מדיניות האיחוד האירופי, לפליטים צריכה להיות גישה לתעסוקה; הזדמנויות חינוך, הן לקטנים מתחת גיל 18 והן למבוגרים; דיוור מתאים או אמצעים להשגת דיוור; רווחה חברתית, אמצעי קיום, וטיפול רפואי.

בארה"ב, מעמד מוגן זמני מוענק מסיבות פוליטיות או הומניטריות, למי שאינם עונים להגדרה המשפטית של פליטים, אך אינם יכולים לשוב לארצם בגלל תנאים יוצאי דופן, כגון אסון טבע או אסון סביבתי. מעמד מוגן זמני, מספק פחות זכויות מאשר מעמד פליט. אין זה יוצא דופן שאדם יגיש בקשה למעמד מוגן זמני, לאחר קבלת סירוב לתביעה למקלט. השר לענייני בטחון פנים, בהתייעצות עם מזכיר המדינה, רשאי להעניק מעמד מוגן זמני למשך שישה עד 18 חודשים

ואף יותר, אם התנאים בארץ המוצא של המוגן אינם משתנים.

לסיכום, באפריקה, האיחוד האירופי וארצות הברית נעשה שימוש בהגנה זמנית, כאמצעי לזירוז הטיפול בזרם המוני של פליטים, כנשיאה משותפת באחריות למספר גדול של בני-אדם או כאמצעי להגבלת חובותיה של מדינה מארחת. מעולם לא נעשה שימוש בהגדרה זו, כפי שנעשה בישראל, למניעת מתן זכויות מקלט, וזכויות חברתיות וכלכליות.

2.4 אי הרחקה קבוצתית בישראל

בשנים האחרונות דיברה ממשלת ישראל על "הגנה קבוצתית זמנית", "הגנה קולקטיבית", כמו גם על "עיכוב הרחקה", של מי שעבורם החזרה או הרחקה אינן אפשריות. עם זאת, ממשלת ישראל לא פרסמה קריטריונים, הקובעים מי זכאים לאי הרחקה מישראל, איך לזכות בה או באילו תנאים. ישראל לא הגדירה זכויות או חובות של מי שמכוסים על-ידי מדיניות הדה-פקטו, המכונה בדו"ח זה "אי הרחקה קולקטיבית".

בפועל, ישראל מיישמת את גרסתה להגנה זמנית, כלפי שתי קטגוריות של אנשים:
א. מי שהם חלק מקבוצה שלא ניתן להחזירה הביתה, בשל איומים על ביטחונה;
ב. מי שהם חלק מזרימה המונית, שמקובל להניח כי רובם יוגדרו כפליטים עפ"י אמנת הפליטים.

עם זאת, לדברי עו"ד ענת בן דור, אם נסתכל על הדו"ח שפורסם על-ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת ב-4 במרץ 2012, ישראל לא פרסמה תקנות בנושא אי הרחקה (שיחה עם עו"ד ענת בן דור, הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 9 באוגוסט 2012; ושיחה עם עו"ד יונתן ברמן, הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ועסקים, רמת גן, 8 ביולי 2012). ישראל לא יצרה תהליך או מסמך לסיום תהליכי אי-ההרחקה, ולא הסבירה כיצד מתקבלות ההחלטות להחזיר את מי שהיו זכאים בעבר להגנה זמנית. מדיניות אי ההרחקה, היא השתקפות של מדיניות המקלט בישראל, אשר ניתן לאפינה כמעין פשרה ללא שקיפות.

ברחבי העולם, הגנה זמנית מוענקה, עד שנמצא פתרון עמיד למבקשי מקלט. עם זאת, נראה שבשראל אין הגבלת זמן על אי הרחקה. מניחים בפשטות שמבקשי מקלט יחזרו לביתם, ברגע שמשרד הפנים יחליט שבטוח לעשות זאת. אי הרחקה עלולה להימשך שנים ארוכות, ובכל זאת נדרש ממבקשי מקלט לחדש את הרישיונות שלהם מדי חודש עד ארבעה חודשים, בתהליך מורכב וקשה, שאינו משקף את אופייה של הגנה זמנית, כפי שהיא מיושמת במדינות אחרות המגיבות למצבי חירום.

הסדר זה אינו עומד בדרישות החוק הבינלאומי, במיוחד בנושא הזכות לבקש מקלט, ומחויבותה של ישראל להגיע לפתרונות בני קיימא עבור אנשים עם "הגנה זמנית". כיום, "מדיניותה" של ישראל כמו גם היישום של תקנות הפליטים, הפכו לאי-פיתרון קבוע, על חשבון זכויותיהם של הפליטים.

2.5 כרונולוגיה של מדיניות אי הרחקה

הקבוצות הראשונות שנכללו במדיניות אי ההרחקה, היו של אנשים מסיירה ליאון (2001), חוף השנהב (2003), ליבריה (2003), והרפובליקה דמוקרטית של קונגו (2003). קבוצות אלה לא היו בהכרח פליטים לפי הגדרת אמנת הפליטים, אך לא יכלו לחזור לארצות מוצאם, בגלל סכסוך מתמשך או מלחמת אזרחים, לכן זכו להגנה. נציבות האו"ם לפליטים בישראל, מלאה תפקיד חשוב בייעוץ למשרד הפנים, שלא להחזיר או לעצור אזרחי מדינות אלה. לאחר מספר שנים, אזרחי סיירה ליאון, ליבריה, חוף השנהב וקונגו קבלו אשרות עבודה מסוג B שאפשרו להם לעבוד באופן חוקי. ארבע קהילות אלה תמיד היו קטנות, ומנו עשרות עד מאות איש, וקיבלו מידע לגבי מסגרת הזמן לסיום ההגנה עליהם.

סיירה ליאון

אזרחי סיירה ליאון, שחלקם הגיעו לישראל לפני פרוץ מלחמת האזרחים, קיבלו הגנה קולקטיבית בשנת 2001, בעקבות עתירה של האגודה לזכויות האזרח. בתחילה, העניק להם משרד הפנים אשרות עבודה מסוג B. אלה היו תקפות למשך שישה חודשים, והתחדשו בסוף כל תקופה. למעלה מ-90 אזרחי סיירה ליאון קיבלו הגנה זמנית, על-פי מדיניות אי ההרחקה.

בחודש יולי 2005, בעקבות סיום המלחמה בסיירה ליאון, הכריזה נציבות האו"ם לפליטים כי אזרחי סיירה ליאון יכולים

לחזור הביתה בשלום. משרד הפנים הכריז מראש על סיום מדיניות אי ההרחקה לקבוצה זו, בסוף שנת 2007, ועד אז, קרא למבקשי המקלט הרוצים בכך, להגיש בקשות פרטניות למקלט מדיני שתיכנה בפרק הזמן הזה. בסופו של הליך הבחינה הפרטנית, הוכרו שלושה מבקשי מקלט מסיירה ליאון כפליטים בישראל.

חוף השנהב

גם במקרה של אזרחי חוף השנהב, משרד הפנים פעל לפי המלצות נציבות האו"ם לפליטים, והכריז על הגנה זמנית שהתבטאה בהפעלת מדיניות אי הרחקה. כאלף איש קבלו בשנת 2003 אשרות עבודה מתחדשות מסוג ב1.

בשנת 2007, נחתם הסכם שלום בין הפלגים הלוחמים בחוף השנהב. אחרי חתימת ההסכם היו אמורות להתקיים בחירות. נציבות האו"ם לפליטים המליצה למשרד הפנים, כמו גם לשאר מדינות העולם, לסיים את ההגנה על אזרחי חוף שנהב ותאריך היעד שנקבע היה בסוף דצמבר 2008. עם זאת, בטרם הגיע המועד המיוחל, החלה המתיחות חוזרת לרחובות הערים המרכזיות בחוף השנהב, ומעשי ההרג הרבים גרמו לשינוי עמדת נציבות האו"ם לפליטים, שחזרה בה וביקשה להמשיך את ההגנה עד לקיומן של בחירות במדינה שמועדן נדחה כ- 20 פעם.

דוח מעדכן של נציבות האו"ם לפליטים אודות המצב בחוף השנהב, המליץ למדינות העולם להמשיך ולהגן על אזרחי חוף השנהב שמוצאם במספר מובלעות מרכזיות במדינה המוחזקות בידי המורדים.

החלטת משרד הפנים תוקנה, כדי לאפשר אנשים מאזורי סיכון גבוהים להישאר זמנית בישראל. עם זאת, ההחלטה לא פורסמה. אזרחי חוף השנהב בישראל, לא היו מודעים לכך שהם יכולים להמשיך ולבקש כאן הגנה.

אחרי הבחירות בחוף שנהב, פרצה שוב אלימות. משרד פנים נאלץ לדחות את סיום ההגנה עד ליום 31 בינואר 2012. בחודשים שלאחר קבלת החלטה, יודעו כלל חברי הקהילה כי באפשרותם לפנות ולהגיש בקשה פרטנית למקלט מדיני. גם במקרה בו השתנו נסיבותיהם האישיות של הפונים, לאור השינויים הפוליטיים שחלו במדינה לאחר הבחירות, הוזמנו חברי הקהילה לפנות בשנית. בחודשים שלאחר קבלת החלטה, מספר אנשים מחוף השנהב פנו בבקשה לקבלת מעמד פליט. עם זאת, בין יוני לספטמבר 2012, יחידת האכיפה של רשות ההגירה עצרה, אסרה וגרשה עשרות מאזרחי חוף השנהב. לצד זאת, בשני מקרים הוכרו מבקשי מקלט כפליטים וזכו למעמד של פליט בישראל.

ליבריה

בשנת 2003, בעקבות פניה של נציבות האו"ם לפליטים, משרד הפנים העניק גם לליבריים, הגנה זמנית שהתבטאה במדיניות אי הרחקה. כ-86 אנשים זכו להגנה. בשנת 2007, הסתיימה ההגנה זמנית, ולליבריים ניתנה הזדמנות להגשת בקשות והערכה פרטנית של בקשות המקלט שלהם, לפני שגורשו למולדתם. מתוך כלל הבקשות שנבחנו פרטנית, הוכרו שני פליטים וזכו למעמד רשמי בישראל.

אריתריאה

כאשר אזרחי סודאן ואזרחים אריתראים החלו להגיע במספרים גדולים יותר, מדיניות אי ההרחקה השתנתה. בינואר 2008, כ-2,000 אריתראים שהגיעו לפני סוף דצמבר 2007, קיבלו אשרות עבודה מסוג ב1 שאפשרו להם לעבוד.

לפי שרון הראל, נציגה במשרד נציבות האו"ם לפליטים בישראל, כאשר אריתראים החלו הגיעו במספרים גדולים יותר, פסק משרד הפנים מלהנפיק אשרות עבודה מסוג ב1, ובמקומן הונפקו רשיונות זמניים שנקראו 2(א)(5) (שיחה עם שרון הראל, נציגה במשרד נציבות האו"ם לפליטים בישראל, תל-אביב, 10 ביולי 2012). רשיון מסוג 2(א)(5) אינו מעניק למחזיקו זכויות משפטיות או סוציאליות. המשפט "רשיון זמני זה אינו מהווה רשיון עבודה", מופיע על-גבי רשיון, ואינו מאפשר למבקשי ממקלט לעבוד באופן חוקי.

גורמים רשמיים במשרד הפנים, אמרו כי יחידת הטיפול במבקשי מקלט, במחלקה למסתננים ומבקשי מקלט, אינה בודקת בקשות מקלט של אריתראים או סודאנים, היות שהם נמצאים תחת "הגנה זמנית".

סודאן

מי שחוצה את הגבול לישראל, נחשב ברפובליקה של סודאן למפר חוק, ועלול להיענש במאסר, עינויים ומוות. היות שסודאן וישראל מתייחסות אחת לשנייה כאל מדינות אויב, אין יחסים דיפלומטיים בין המדינות. לפיכך, ישראל אינה

יכולה לגרש אזרחים סודאנים למדינת המוצא שלהם. לכן, כפופים הסודאנים בישראל למדיניות אי ההרחקה. עם זאת, הסודאנים לא קיבלו אשרות עבודה מסוג ב1, אולי מפני שהם אזרחיה של מדינה עוינת. בכל זאת, בעקבות לחץ ציבורי אדיר שהופעל על ידי ארגוני זכויות האדם בישראל וקהילות יהודיות בארה"ב, ל- 500 סודאנים מדארפור שהגיעו לישראל עד סוף שנת 2007, הוענקה בתחילת 2008, תושבות ארעית מסוג א5 מבלי שנבדקו בקשות המקלט שלהם. החלטה זו התקבלה על ידי ממשלת אולמרט ולכן לא נדרשו ראיונות עומק לכלל המקרים.

הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו

עד כה כ-300 אזרחי קונגו היו כפופים למדיניות אי ההרחקה וקיבלו אשרות עבודה מסוג ב1.

בהדרגה, אלה לא חודשו והוחלפו ברשיונות זמניים מסוג 2(א)5. מבין מעט הבקשות שנבחנו מקבוצה זו, בשבעה מקרים הסתיימה הבדיקה הפרטנית למקלט מדיני במתן מעמד פליט.

2.6 מקרה מבחן: מעמדם של תושבי יוצאי דרום סודאן בישראל

עד לאחרונה, מבקשי מקלט מדרום סודאן - שלפני העצמאות נחשבו לסודאנים - היו זוכים להגנה במסגרת מדיניות אי ההרחקה הקבוצתית. שהותם היתה חוקית, אך תביעותיהם בקשותיהם הפרטניות למקלט לא נבדקו, בהתאם לאמנת 1951 שישראל חתומה עליהן.

לפיכך, למרות שתושבים רבים מדרום סודאן הגיעו לישראל, כשברשותם תעודת פליט שהונפקה על-ידי נציבות האו"ם לפליטים במצרים, ישראל לא הכירה בהם כפליטים, והצורך שלהם להגנה על-פי האמנה לא הוכר באופן רשמי.

כפי שצוין לעיל, אין יחסים דיפלומטיים בין ישראל וסודאן. על דרכונים סודניים מופיע הכיתוב "מורשה להיכנס לכל המדינות פרט לישראל". עם זאת, ולמרות העובדה שהאנשים מדרום סודאן היו מכוסים על-ידי מדיניות אי ההרחקה הקבוצתית, עמד נגד כל אחד/ת מהם צו הרחקה אישי.

כאמור, בזמן שתושבי דרום סודאן הגיעו לראשונה לישראל, נציבות האו"ם לפליטים היתה אחראית על בחינת בקשות המקלט, על רישומם ועל זיהויים של הפונים. מכתבי הגנה פרטניים שהונפקו על-ידי נציבות האו"ם לפליטים, תפקדו כאשרות עבודה זמניות. שרון הראל, נציגה במשרד נציבות האו"ם לפליטים בישראל הסבירה כי מכתב ממשרד התמ"ת למעסיקים הסביר שאנשים המחזיקים במכתב זה של נציבות האו"ם לפליטים, הורשו לעבוד, למרות שאין להם אשרת עבודה כחוק..

בחודש ינואר 2008, כמעט 500 תושבי דארפור קבלו תושבות ארעית מסוג א5, וכ- 2,000 אריתראים קבלו אשרות עבודה מסוג ב1, המתירות להם לעבוד. זאת, לאחר קמפיין ארוך של ארגוני זכויות אדם ישראלים וקהילות יהודיות בארה"ב להענקת מעמד חוקי למבקשי מקלט, בעיקר אלה מדארפור.

בשנת 2008 עם הקמתה של היחידה לתשאול וזיהוי מסתננים במשרד פנים, הממשלה לקחה על עצמה את התפקיד שהתבצע בעבר על-ידי נציבות האו"ם לפליטים, של קבלה ורישום של בקשות מקלט. בחודש פברואר 2008, משרד הפנים החל להנפיק רישיונות מוגבלים מסוג 2(א)5, שאפשרו למחזיקים בהם להתגורר מצפון לחדרה או מדרום לגדרה בלבד.

בשנת 2009, יחידת הטיפול במבקשי מקלט ברשות החדשה שהוקמה - רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול, החלה לקיים ראיונות לבחינת בקשות מקלט. עם זאת, היחידה לא פרסמה מסמך רשמי שהודיע ליוצאי סודאן על השינויים במדיניות. על אף שכלל הסודאנים הוזמנו להירשם מחדש ביחידת הרישום של רשות ההגירה, העובדה שנציבות האו"ם לפליטים, נתנה בידיהם מכתבי הגנה קודם לכן, גרמה לרבים מיוצאי דרום סודאן להאמין שהם נותרו תחת תחת הגנת נציבות האו"ם לפליטים, וכי החלטות בנוגע למעמדם היו בידי הנציבות.

2.7 סוף למדיניות אי ההרחקה כלפי יוצאי דרום סודאן

בחודש ינואר 2011, בהתאם להוראות הסכם השלום משנת 2005, כמעט ארבעה מיליון בוחרים דרום סודאנים לקחו חלק במשאל עם בדרום סודאן. רוב מכריע, כ-98%, הצביע בעד היפרדות מצפון סודאן והקמת מדינה עצמאית. ב-9

ביולי 2011 זכתה דרום סודאן בעצמאות והפכה להיות חברה באו"ם. עם זאת, עצמאותה הייתה מלווה בסכסוכים פנימיים וסכסוכי גבול, כמו גם במשבר הומניטרי.

לדברי שרון הראל, נציגה במשרד נציבות האו"ם לפליטים בישראל, בשנים 2006-2008, עם השינויים הפוליטיים והבשלת הנסיבות לסיום ההגנה שנתנה ישראל למבקשי מקלט מליבריה וסיירה ליאון, הכריזה ישראל מראש על כך ונתנה פרק זמן של שנה אחת להתארגנות לקראת שיבתם לארץ מוצאם. לעומת זאת, בינואר 2012, ישראל נתנה חודש אחד בלבד לאזרחי חוף השנהב, וחודשיים בלבד ליוצאי דרום סודאן, להתכונן ולעזוב את ישראל בפועל. בהיעדר נוהל כתוב במקרים מסוג זה, הסיבה למדיניות חפזה זו אינה ידועה, למרות שהעדר תקנות ונהלים ודעת הקהל הישראלית, נחשבים בדרך כלל לגורמי מפתח.

באשר לדרום סודאן, ברור שהממשלה לא לקחה בחשבון את המצב הסבוך במדינה העצמאית החדשה, לפני שסיימה את ההגנה על יוצאי דרום סודאן בישראל. החלטתה מנוגדת לעיקרון אי-ההרחקה, החל לא רק על פליטי אמנה (סעיף 33 לאמנת הפליטים משנת 1951), אלא תלוי גם בנסיבות שבהן חיו או חירותו של אדם יהיו בסכנה, אם יוחזר. עיקרון זה הינו עקרון יסודי, הן במשפט הבינלאומי המקובל והן בחוק הישראלי, לכן היה צריך להתייחס אליו ברצינות רבה יותר.

ממשלת ישראל לא ספקה פרטים כלשהם, לגבי צורת קבלת ההחלטה לסיים את מדיניות אי ההרחקה של יוצאי דרום סודאן, ולא פירטה את השיקולים שנלקחו בחשבון. נראה כאילו ההכרזה על עצמאותה של מדינת דרום סודאן הייתה השיקול היחיד שנלקח בחשבון. כפי שנקבע על-ידי ממשלת ישראל בקול הקורא ליוצאי דרום סודאן: "כעת משדרום סודאן הפכה למדינה עצמאית, הגיע זמנכם לשוב למולדתכם". באותו זמן, מדינת ישראל נמנעה מבדיקת המצב העדכני בדרום סודאן, לפני ששמה סוף להגנה על יוצאי דרום סודאן. ישראל לא בדקה, אם המצב מאפשר חזרה בטוחה. זו שגיאה בהתייחסות לזכות היסוד לחיים של מי שהוחזרו. החלטה זו עומדת בניגוד לעיקרון אי ההרחקה, והעקרונות הקשורים לסיימה של מדיניות אי ההרחקה.

אמנת 1951 אינה צריכה להיות הסיבה היחידה לסיום מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית, כלפי יוצאי דרום סודאן בישראל. האפשרות שהציע משרד פנים לכלל אזרחי דרום סודאן, של מתן גישה להליך קבלת מעמד פליט היא מחובתה של המדינה כלפי אמנת הפליטים, תוך מתן גישה מלאה למנגנון המקלט. מנגד, אפשרות זו אינה מתייחסת לאחוזים הנמוכים של הכרה בפליטים בישראל, או להעדר צורות אחרות של הגנה. זאת ועוד, חרף העובדה שבקשותיהם הפרטניות למקלט מדיני של מרבית יוצאי דרום סודאן בישראל לא נבחנו, ידוע הוא שבנסיבות כינונה של יישות מדינית חדשה, רק חלק מיוצאי דרום סודאן תולים את חששם המבוסס מרדיפה על רקע גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית. מרבית הפונים שמוצאם מאזורי הגבול או אזורים מוכי גורל אחרים, ושחזרתם לשם עשויה להיות סכנה לחייהם או לחירותם, עשויים לענות על הגדרת הפליט כפי שהיא מצויינת באמנה, לו רק נבחנו בקשתם. עם זאת, עקרון אי ההרחקה ועיקרון "חזרה מרצון" אינם מבוססים רק על אמנת 1951, אלא גם על עקרונות משפטיים הומניטריים בינלאומיים אחרים, להם מחויבת מדינת ישראל. הנושא הוזכר הן במשפט הבינלאומי המקובל, והן בחוק הישראלי. מצבים אלה אינם מוזכרים בנוהל לטיפול במבקשי מקלט, לכן לא נלקחו בחשבון בעת שמדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית הסתיימה. בחלק הבא נבחן את תהליך קבלת מעמד הפליט הבעייתי, שיוצאי דרום סודאן קיבלו אליו גישה בפעם הראשונה מאז הגיעו לישראל, ואת ההשלכות המשפטיות של גישה זו.

חלק שלישי: ההשלכות המשפטיות של צווי הרחקה על יוצאי דרום סודאן

הממשלה לא מילאה את אחריותה הבסיסית, כנדרש בעת הפסקת הגנה זמנית, לכן סיום הגנה זו בשלב זה, עלול לסכן את חייהם ורווחתם של המוחזרים. [...], מדיניות ראויה לטעמנו היא לקבוע פרק זמן נוסף כדי לוודא שהמדינה החדשה אכן יציבה, שלא פורץ סכסוך מזוין מחודש ושהסכסוכים הקיימים נרגעים. כמו כן יש לעקוב אחר בניית המוסדות של המדינה הצעירה, התנהלותה הדמוקרטית ובעיקר – הבטחת זכויות אדם וקיום בסיסי לאזרחיה. במהלך פרק זמן זה יש לאפשר לאזרחים הפוטנציאליים של דרום סודאן להגיש, בהליך מסודר, בקשות לאזרחות דרום סודנית ואין להרחיקם לפני שבקשתם תענה בחיוב. כמו כן יש להודיע למבקשי המקלט את זכותם לבקש מקלט או מעמד מטעמים הומניטריים ולערוך בדיקה פרטנית של בקשותיהם ונסיבותיהם.

3.1 כרונולוגיה של צו הרחקה

בסוף ינואר 2012, הודיע משרד הפנים כי ההרחקה הקולקטיבית של יוצאי דרום סודאן תסתיים ב-31 במרץ 2012. משרד פנים ביקש מיוצאי דרום סודאן בישראל להתכונן לעזיבה, או להסתכן במעצר או במאסר.

רישיונות זמניים לא חודשו. חולקו עלונים המבקשים מיוצאי דרום סודאן לעזוב את ישראל עד ל-1 באפריל 2012. מעסיקים ישראלים נדרשו להימנע מהעסקת יוצאי דרום סודאן, ומעסיקים רבים הגיבו בסיום העסקתם באופן מיידי.

מספר ארגוני זכויות אדם ערערו על החלטה זו של שר הפנים ישי, והגישו עתירה ובקשה למתן צו ביניים המשעה את ההחלטה, הוגשו ביום 29 במרץ 2012. שר הפנים התבקש להגיב לעתירה עד ליום 15 באפריל, 2012. הוא ביקש הארכה מבית המשפט. כפוף לבדיקה של המצב בדרום סודאן על-ידי משרד חוץ, ניתנה ארכה שנייה ב-6 במאי 2012.

עו"ד ענת בן דור ביקשה מבית המשפט לשנות את צו הביניים, היות שרישיונות זמניים לא חודשו, ורבים ממבקשי המקלט מדרום סודאן, איבדו את מקום עבודתם, ומתקשים לפרנס את עצמם ואת משפחותיהם.

בית המשפט קבע כי לא יכולה להתקבל החלטה בנושא צו הביניים, עד להכרעה בנושא המהותי של ההחזרה. בית המשפט הוציא צו זמני המשעה את הפסקת אי ההרחקה הקולקטיבית, והעניק למדינה שבוע להגיב. הוצא צו ארעי, למניעת גירוש, אך ללא חידוש רישיונות למבקשי מקלט.

הממשלה שוב ביקשה וקיבלה ארכה עד 13 במאי 2012. למרות שהשופט לא חידש את הרישיונות הזמניים מסוג 2(א) (5), הוא הבהיר כי המדינה לא תאכוף את האיסור על העסקת יוצאי דרום סודאן שאין להם רישיון.

המדינה השיבה ב-30 במאי, וביקשה מבית המשפט לבטל את הצו הארעי ולדחות את העתירה. שר הפנים ציין כי, על בסיס ייעוץ שקיבל ממשרד החוץ, לא ראה כל מכשול להחזרת יוצאי דרום סודאן. ב-7 ביוני 2012 בית משפט פסק לטובת משרד פנים. יוצאי דרום סודאן, קיבלו שבוע אחד להירשם לחזרה מרצון.

למרות מסגרת הזמן שנקבעה על-ידי בית המשפט, יומיים אחרי מתן פסק הדין, החלו מעצרים. בין העצורים היו כמה נתיני דרום סודאן שכבר נרשמו לחזרה מרצון. המעצר היה חוקי והתאפשר משום, שכפי שצוין בסעיף 1.2, הוצאו ליוצאי דרום סודאן צווי גירוש, מיד עם הגיעם לישראל. עם זאת, לא ניתן לטעון כי אזרחי דרום סודאן שהוחזקו במשמורת "בחרו" לשוב מרצונם למדינתם, כאשר החלופה שהוצעה להם הייתה מאסר או שלילת מעמד מחוץ למשמורת. הטיסה הראשונה של מבצע החזרה הביתה עזבה את ישראל ב-17 ביוני 2012. עד ה-8 אוגוסט 2012, הוטסו מישראל 1,038 בני אדם ב-7 טיסות.

3.2 מעצר ומאסר

"אנשינו אינם צריכים לחיות כפושעים. מדוע נמצאים יוצאי דרום סודאן בכלא? מדוע אתם מתייחסים אליהם כאל חיות, אם כבר החליטו לעזוב?"

יומיים לאחר ההודעה על כך שליוצאי דרום סודאן יש שבוע אחד להירשם לחזרה מרצון, בשעת בוקר מוקדמת ב- 10 יוני 2012, עצרה משטרת ההגירה באיזור אילת, אחד עשר יוצאי דרום סודאן ואזרח צפון סודאן, שהיו בדרכם לעבודה. למחרת, נעצרו מאה וחמישה יוצאי דרום סודאן, רובם חיו באילת. ב-12 יוני 2012 רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול עצרה שבעים ושלושה מבקשי מקלט מאפריקה - לא כולם יוצאי דרום סודאן - בדרום תל-אביב, אילת וערים נוספות. בשלושת השבועות שלאחר מכן, נעצרו ונכלאו יוצאי דרום סודאן רבים. על-פי אחד הדיווחים של מוקד סיוע לעובדים זרים, יוצאי דרום סודאן העצורים, ביניהם נשים וילדים, נכללו ברגליהם.

משפחות פוצלו, כאשר נשים וילדים הוחזקו בסהרונים וקציעות וגברים הוחזקו בגבעון, מתקן כליאה בסיכון גבוה עם אגף מעצר למבקשי המקלט ברמלה (להלן: "גבעון"). לא היה ברור אם בני משפחה יועלו לאותה טיסה אל מחוץ למדינה. שתי אמהות התלוננו שבניהן, שניהם קטינים, נלקחו והוחזקו בנפרד ממשפחותיהם. לא נאמר להן איפה הוחזקו בניהן, והן לא הורשו להפגש איתם יותר משבוע.

בעוד שמי שנרשמו לחזרה מרצון לאחר מעצר בתל-אביב, שוחררו בתוך כמה שעות, עצורים באילת נשארו במעצר. גם מי שנרשמו ל"חזרה מרצון", לפני שנעצרו לא נצלו ממעצר: כמה לוו הביתה על-ידי אנשי רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול, וניתן להם מספיק זמן כדי לארוז את חפציהם, אך לרובם לא ניתן זמן לאסוף רכוש אישי. מרגע שנעצרו, לא יכלו למשוך כספים מחשבונות הבנק שלהם או לסגור אותם. הם לא יכלו לאסוף את שכרם והתשלומים שהגיעו להם מבתי מלון ומקומות תעסוקה אחרים, בהם חלק עבדו במשך שנים.

חלקם שוחררו לאחר שנרשמו לחזרה "מרצון", אחרים הוחזקו עד תחילת יולי ושוחררו רק בשבוע שלפני גירושם לדרום סודאן. בתחילת יולי כמאה יוצאי דרום סודאן, שוחררו ממעצר בגבעון וקציעות, לאחר ששהו במעצר במשך חודש וחצי.

באילת, נעצרה אישה מדרום סודאן, בשעה שהייתה בדרכה מלשכת משרד הפנים הביתה, כדי לאסוף מסמכים נוספים. למרות שהציגה אישורים רפואיים, היא הושמה במעצר ללא התרופות שלה.

בתחילת חודש אוגוסט 2012, רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול, עצרה שלושה יוצאי דרום סודאן שהגישו בקשות המקלט מסיבות הומניטריות, בשל מחלה. דווח שאחד מהם סובל מאיידס / HIV, השני מאפילפסיה והשלישי מדלקת פרקים כרונית והפרעה בתפקוד כבד - מצבים רפואיים שאין להם טיפול זמין בדרום סודאן. על-פי הנהלים של משרד פנים עצמו, אין לנקוט בצעדים לגירוש מי שבקשותיהם נמצאות בטיפול. שניים מהשלושה שוחררו בעקבות התערבות של ארגון רופאים לזכויות אדם (רל"א).

מוקד סיוע לעובדים זרים, הארגון היחיד שבמהלך ארבע עשרה השנים האחרונות, ביקר באופן קבוע מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, במתקני הכליאה הישראליים, תיעד את המעצרים של יוצאי דרום סודאן. בקציעות היו עשרים ושמונה עצורים; בסהרונים היו כשלושים נשים וילדים (ביניהן שתי נשים צפון סודניות, אחת עם ילד, והשניה עם שני ילדים, בגילאי תשע, שבע, וארבע, בהתאמה). אחת מהן נעצרה בבאר שבע, כשפנתה אל משרד פנים להסדרת הרישיון שלה. בגבעון היו עשרים ושניים עצורים מדרום סודאן, וכולם חתמו עם מעצרים, על מסמכי "עזיבה מרצון". העצורים טענו כי שבתו רעב, טענה שנדחתה על-ידי שירות בתי הסוהר (שב"ס). יש להניח שהיו עוד עצורים, אשר למרות מצוקתם בפועל, לא נפגשו איתם.

3.3 בקשות הגנה פרטניות

היות שהיו מוגנים על-ידי מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית, לא הורשו יוצאי דרום סודאן להגיש בקשות במסגרת תהליך קביעת מעמד פליט. עם סיום מדיניות אי ההרחקה, הם היו רשאים לעשות כן. עם זאת, כפי שצוין קודם לכן, פחות ממאתיים בני אדם, הוכרו כפליטים מאז הקמתה של ישראל בשנת 1948, וסטטיסטיקה עגומה זו, ממשיכה להגדיר את המצב גם במקרה של יוצאי דרום סודאן.

משרד נציבות האו"ם לפליטים בישראל חשב שסיום מדיניות אי ההרחקה אינו בעייתי, בתנאי שישראל תאפשר הערכה של בקשות מקלט וכן בקשות פרטניות מטעמים הומניטאריים. עם זאת, מידע על שינוי התהליך ועל האפשרות של הגשת בקשה לרישיון זמני, מטעמים רפואיים או הומניטאריים, לא הופיע באף אחד מהפרסומים בנוגע לסיום אי ההרחקה הקולקטיבית. כליאתם של אנשים מסוימים סבכה את הדברים עוד יותר. כיצד יכלו אסירים להגיש בקשה לקביעת מעמד פליט או להתכונן לחזרה?

משרד הפנים לא יידע את יוצאי דרום סודאן בדבר זכויותיהם, או בדבר האפשרות להגיש בקשה פרטנית. הנושא נשאר בידי המרכז לקידום פליטים אפריקנים וארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל (א.ס.ף.), שארגנו סדנאות המסבירות את תהליך קביעת מעמד פליט, ואת הזכות לגשת אליו.

חוסר האמון באופן טיפולו של משרד הפנים בבקשות פרטניות למקלט מדיני, גרם לכך שרבים העדיפו שלא לבקש מעמד פליט, למרות שבבית המשפט, המדינה הצהירה שתהיה מחויבת לתהליך. במשרד הפנים כבר היו תלויות שלושת אלפים בקשות, לכן ניתן היה לצפות שיחול עיכוב בטיפול בקשות חדשות. בנוסף, היה צפוי שתביעותיהם של יוצאי דרום סודאן ידחו על סף. כאשר הגיעו לישראל, לרובם היו טענות ברורות נגד הממשלה הסודנית בחרטום. עם זאת, כאשר הסתיימה מדיניות אי ההרחקה, נראה היה שהסיכוי של יוצאי דרום סודאן לקבל מקלט על בסיס אמנת 1951, כמעט אפסי.

אחד מתושבי הסביר את התסכול שלו:

"כאשר הגעתי לישראל לאחר שנמלטתי מאביי, בגיל שלוש עם משפחתי, ואחרי שנרדפנו בחרטום ובמצרים, אף אחד לא שאל אותי מדוע באתי לישראל. כעת, כשיש לי מדינה לחזור אליה ואינני פליט עוד, הם רוצים לבדוק אם יש לי מעמד פליט. הם היו צריכים לעשות זאת, לפני חמש שנים, כשעדיין הייתי פליט."

רבים בקהילה נותרו עם אפשרות של הגשת בקשה למערכת כושלת, כאשר כבר אינם יכולים למצוא עבודה או לפרנס עצמם, לאחר שמצאו את כל חסכוניהם בארבעת החודשים בהם לא היתה להם הכנסה; או לחזור לדרום סודאן עם מעט כבוד ומעט כסף.

קהילת יוצאי דרום סודאן בישראל, הביעה את דאגתה וחוסר האמון שלה במכתב למשרד פנים ומשרד החוץ ב-21 במרץ 2012:

"אנו מבינים שממשלת ישראל הבטיחה למשרד נציבות האו"ם לפליטים בתל-אביב שיוצאי דרום סודאן יוכלו לעבור בדיקת בקשות מקלט פרטניות. איננו בוטחים בשר הפנים הישראלי, או בממשלת ישראל, לביצוע בדיקות אלה. אנו יודעים מניסיונו בישראל, שבעצם לאף אחד אין מעמד פליט. כאשר מתוך מעל 50,000 אלף מבקשי מקלט בישראל, רק 30 הוכרו כפליטים מאז שנת 2005, איך אפשר לצפות מאתנו לתת אמון במערכת? המערכת כולה מכוונת לדחות ולהשפיל אותנו. ניסיונו עם משרד הפנים, בחודש האחרון, מלמד אותנו שאיננו יכולים לתת אמון במשרד הפנים. יוצאי דרום סודאן, וסודאנים רבים שאינם כלל מדרום סודאן, נתקלים בסירוב למתן אשרות, כאשר הם ניגשים לחדש את המסמכים שלהם. אנשים מקבלים ניירות שונים ואישורי פגישות. חלקם לא מקבלים ניירות בכלל. איך אנחנו אמורים לבטוח במערכת כזו?"

3.4 תהליך קביעת מעמד פליט

בתחילה לא היה ברור אם יוצאי דרום סודאן אמורים להגיש בקשה לקביעת מעמד פליט, לפני סיום מדיניות אי ההרחקה ב-31 במרץ 2012 או אחרי. חוסר הבהירות הפעיל לחץ נוסף על מי שלא יכלו לקבל החלטה מושכלת. רבים פשוט הפסיקו לתכנן.

אחרים, לעומת זאת, מצאו עצמם לכודים בתהליך קביעת מעמד פליט, מבלי שקיבלו מידע, עוד לפני שמדיניות אי ההרחקה הסתיימה באופן רשמי. נראה שההליך התחיל, בעקבות ביקור במשרד הפנים, אך ללא קבלת הסבר מהפקידים שם, על מהו תהליך קביעת מעמד פליט.

מבקשי מקלט דרום סודאנים רבים היו כעת במצוקה, בגלל שתוקף רישיונם פג, והם איבדו את מקומות עבודתם. חלק פנו למשרד פנים כדי לבקש רישיונם יחודי. מי שפנו למשרד פנים בבקשה לחידוש רישיונם, קיבלו רישיונות בתוקף לשניים עד שישה שבועות, ומכתב ובו מועד לפגישה נוספת. הם התבקשו למלא טופס בקשה לראיון לקביעת מעמד פליט, ונאמר להם להביא את הטופס איתם ביום הפגישה. לרבים לא היה מושג מה היה תהליך קביעת מעמד פליט. מכיוון שהטופס היה באנגלית (שפה שאינה שגורה בפי כל), רבים לא היו מסוגלים להבין אותו. פקידי משרד הפנים לא נתנו פרטים כלשהם על הטופס או מטרותיו.

עקב כך, חלק מיוצאי דרום סודאן החליטו שלא לקיים את הפגישה. התוצאה הייתה סגירה אוטומאטית של תיקי בקשות המקלט שלהם, שהותירה רבים מהם ללא יכולת לדרוש בדיקה פרטנית של עניינם מאוחר יותר.

מי שהגיעו למשרד פנים במועד שנקבע להם, מצאו עצמם מחכים יום שלם לראיון, רק כדי לקבל זימון למועד ראיון חדש. דבר זה קרה יותר מפעם אחת לרבים מלקוחותיו של המרכז לקידום פליטים אפריקנים, על-פי אנלי דה-בור, רכזת צוות סיוע בתהליך בקשת מעמד פליט, פרויקט סיוע בבקשות מקלט, במרכז לקידום פליטים אפריקנים. היא ציינה כי מספר אנשים ויתרו בתסכול, אחרי שבילו יותר משלושה ימים במשרד הפנים מבלי שהעניקו להם ראיון. עבור רבים עלות ההגעה לתל-אביב, ממקומות כמו ערד ואילת, הפכה את הביקורים החוזרים לבלתי אפשריים. על פי דבריה, במקרים מסוימים הממתינים לא הורשו לעזוב את המשרד ונאלצו לשבת בחדר חם, צפוף, ללא מזון או מים.

יותר מתשעים אנשים הגיעו למרכז לקידום פליטים אפריקנים, לבקש עזרה בהגשת בקשה לקביעת מעמד פליט, או בנושאים אחרים הנוגעים למעמדם בישראל. המרכז תיעדף את מי שהייתה להם עילה משמעותית לבקשת מעמד פליט, מי שהיו בזוגיות מעורבת (אחד מבני זוג מדרום והשני מצפון סודאן), ואנשים מאיזורים כמו אביי וג'ונגלאי, בהם נפצעו אלפים בעימותים.

חלק מהפונים לעזרה מהמרכז לקידום פליטים אפריקנים ומארגונים אחרים, קיבל רישיונות והזמנות לפגישה ראשונה, אחרים רואיינו במקום. כמה קיבלו הזמנות לפגישה, אבל לא רישיונות. אחרים קיבלו הזמנות לפגישות בלשכת רישום האוכלוסין בחולון. לחלקם לא ניתנה האפשרות להגיש בקשה לקביעת מעמד פליט, ונאמר להם להירשם במקום זאת לחזרה מרצון. לחלק נאמר לגשת למרכז לקידום פליטים אפריקנים. נוצר רושם שלפקידי משרד הפנים, חסרו הוראות ברורות לטיפול במצב, ושמוציפים עומס העבודה הכריע אותם. ככל הנראה, המערכת לא הצליחה להתמודד, למרות שנים של עיכובים שנועדו לכאורה לגיבוש פתרון מעשי.

3.5 אתה אינך פליט

למרות שעם סיום מדיניות של אי ההרחקה, במסגרתה הוענקה הגנה קולקטיבית לציבור של אנשים בנסיבות מיוחדות, יש להעניק לכל אדם את ההזדמנות להגיש בקשה פרטנית לקבלת מקלט, מחלק מיוצאי דרום סודאן נשללה האפשרות להגיש בקשה למשרד הפנים. לדברי אנלי דה-בור, מהמרכז לקידום פליטים אפריקנים, למספר יוצאי דרום סודאן נמסר על-ידי משרד פנים כי אינם פליטים ולא יוכלו להתחיל תהליך קביעת מעמד פליט ולכן כלל לא התאפשרה להם נגישות למנגנון המקלט. אנשי משרד הפנים, כולל מזכירות ומאבטחים, אמרו להם שיוכלו להירשם רק לחזרה (שיחה עם אנלי דה-בור, רכזת צוות סיוע בתהליך בקשת מעמד פליט, פרויקט סיוע בבקשות מקלט, במרכז לקידום פליטים אפריקנים תל-אביב).

כמה מהם נרשמו ל"חזרה מרצון", כי חששו מפני מעצר ומחיים בישראל ללא אשרה ואפשרות להתקיים, וכך ויתרו על ההזדמנות לראיון לקביעת מעמד פליט, בשל התנהלותו הבלתי מקצועית של משרד הפנים.

גלי גנוסר, מתנדבת בפרויקט סיוע בבקשות מקלט, במרכז לקידום פליטים אפריקנים ציינה כי חלק מהלקוחות, שכבר נמצאו בתוך תהליך קביעת מעמד פליט, ספרו כי נקראו שוב ושוב על-ידי פקיד ממחלקת החזרה מרצון של משרד הפנים, שאמר שאם יירשמו, יקבלו 1,000 אירו עבור כל ילד, במקום 500 אירו שהציעו להם בעבר. לדבריה, משפחות טוענות כי הוטרו על ידי נציגי ההגירה בטלפון מספר פעמים, ונאמר להם לעזוב את הארץ. כשביקש המרכז לקידום פליטים אפריקנים הבהרות בסוגיה זו, הפקיד הכחיש האשמות אלה של הטרדה. משרד הפנים השיב כי הפקיד לא ידע, כנראה, כי מי שיצרו איתם קשר בדרך זו, החלו תהליך של קביעת מעמד פליט.

3.6 טיפול בבקשות מקלט

על-פי נתוני משרד הפנים, 176 יוצאי דרום סודאן, הגישו בקשה לתהליך קביעת מעמד פליט. מתוך 176 בקשות, 52 בקשות מקלט פרטניות שהוגשו על-ידי יוצאי דרום סודאן נדחו על הסף, על בסיס סעיף ארבע להליך המקלט משנת 2011. סעיף ארבע מאפשר דחייה על הסף, אם "הטענות והעובדות עליהן מתבססת הבקשה, גם אם כולן מוכחות, אינן מהוות אחד מהמרכיבים המצוינים באמנת 1951". חמש תביעות נוספות נדחו לאחר ראיון קצר, בהליך המקוצר. נכון לתחילת אוקטובר 2012, חמישה יוצאי דרום סודאן, מחכים ל"ראיון ארוך" במסגרת תהליך קביעת מעמד פליט. לא ברור מה קרה עם 114 התביעות הנותרות שהוגשו למחלקה למסתננים ומבקשי מקלט.

ההחלטה לדחות בקשה על הסף התקבלה לאחר ראיון קצר. מועמדים קבלו מכתבי דחייה שהודיעו להם שהם חייבים לעזוב את המדינה בתוך שבעה ימים. אף שלא ניתן לערער על ההחלטה בבית הדין המנהלי, מספר מבקשי מקלט יכלו להרשות לעצמם להנחות עורך דין, על-פי אנליזה בור, מהמרכז לקידום פליטים אפריקנים-תל אביב.

החלטות אלה, לדחות בקשה על הסף, נעשות לאחר ראיון קצר ובסיסי במקום ראיון אישי מלא. לאחר שפטרו אותם כלאחר יד, ליוצאי דרום סודאן, לא הייתה אפשרות לבקש הגנה משלימה, המבוססת על המצב הכללי בדרום סודאן, ובאופן ספציפי באזורי סכסוך.

פ' הייתה אחת מאלה שהגישו בקשה לקביעת מעמד פליט. ביוני 2012, קיבלה הודעה בכתב מיחידת קביעת מעמד הפליט, לפיה אינה זכאית למעמד של פליטה והיא "נדרשת לעזוב את מדינת ישראל באופן מיידי". נאמר לה שהיא עלולה "להיות חשופה למעצר ולמאסר" לפני שתגורש. למרות שנמסר לה מידע על זכותה לערער, לא הייתה לה הזדמנות להתייעץ עם עורך דין, בשל הדרישה לעזיבה מידית.

היעדר אפשרות לקבלת הגנה משלימה משתמע גם מדבריה של שרון ליבנה, פעילת עמותת א.ס.פ., שניסתה לסייע למשפחות שנזקקו להגנה על רקע הומניטארי ואשר בקשותיהן למקלט נדחו על הסף. באחד המקרים בהם טיפלה ליבנה, כמה ימים לאחר הגשת הבקשה להגנה משלימה, באמצע חודש יוני 2012, נעצר אבי המשפחה ברחוב ואולץ לחתום על הסכמה לעזיבה כתנאי לשחרורו ממעצר. בעקבות המעצר פוטר האיש מעבודתו. בקשתו נדחתה בטענה שהאב חתם על מסמך "עזיבה מרצון" כשנעצר ולא אמר לשוטרים שאינו רוצה לעזוב. האב טען שאמר לשוטרים בחקירה כי הוא מסרב לחזור, הסביר מדוע הוא מפחד לחזור, וציין שהוא חותם על המסמך על מנת להימנע מכליאה. אנשי רשות ההגירה לא הגיבו לערעורה של ליבנה על דחיית הבקשה ולפניותיה החוזרות ונשנות, אך באותה עת, התקשרו פעמים רבות לאבי המשפחה והפעילו עליו לחצים להירשם לטיסה במסגרת "עזיבה מרצון". לאחר שכספם אזל והם סולקו מדירתם, נשברה המשפחה ונרשמה לטיסה שמועדה היה בסוף חודש יולי 2012.

משרד החוץ ביקש ממשרד פנים לשקול פניות של יוצאי דרום סודאן מאזורי סכסוך כגון אביי וג'ונגלאי, ולהתייעץ עם מומחים בנושא. למרות זאת, משרד פנים דחה על הסף את תביעותיהם של מבקשים מהאזורים הללו. הדבר מצביע על כך שמשרד פנים לא התייחס לייעוץ שקיבל ממשרד החוץ, לפיו יש לשקול מהיכן בדרום סודאן המבקשים. גם בקשותיהם של מי שנדחו על סף משום שלא היתה להם טענת פליטות כשלעצמה, היו צריכות להבחן על-ידי יחידת קביעת מעמד הפליט ולא רק על-ידי היחידה לתשאול ורישום מסתננים, משום שהגיעו מאזורי סכסוך. סקירה יסודית של מידע על ארץ המקור (Country of Origin Information COI), הייתה הכרחית, כדי לבדוק כראוי אם (Internal Flight Alternative IFA) היא בת קיימא. נראה שפעולה זו לא בוצעה.

3.7 זוגות מעורבים

הטיפול בזוגות מעורבים של "צפון" ודרום סודאנים, הוא הוכחה משכנעת ביותר להיעדר השקיפות בהליכים, ומוכנות להתמודדות עם מצבים צפויים מראש. מאז יוני 2012 המרכז לקידום פליטים אפריקאים ועורכי דין המטפלים בפליטים, מבקשים שיוצאי דרום סודאן בזוגות מעורבים (צפון ודרום סודאנים) יקבלו "מעמד נגזר". מעמד זה יבטיח שבני הזוג יוצאי דרום סודאן, יוכלו להישאר בישראל, וכי זכויותיהם וזכויות בני זוגם וילדיהם לחיי משפחה, יהיו מוגנות, בהתאם לחוקי זכויות אדם הבינלאומיים ולחוק הישראלי.

בחודש יולי 2012, בית המשפט העליון החליט כי מעמד נגזר יכול להיות מוענק לפליטים מוכרים בלבד. עם זאת, ההחלטה העניקה לעותר שהופעלה לגבי מדיניות אי ההרחקה, רשות להגיש בקשה לקביעת מעמד פליט. אם הוא או היא הפכו מאוחר יותר לפליטים מוכרים, היתה להם היכולת לבקש שכן או בת הזוג יקבלו מעמד נגזר. אם הבקשה שלו או שלה נדחתה, הם יכלו לשמור על מעמדם כמוגנים על-ידי מדיניות אי ההרחקה.

בעקבות החלטה זו, המרכז לקידום פליטים אפריקאים ביקש ממשרד פנים לאפשר גישה להליך קביעת מעמד פליט, למי שהיה מוגן על-ידי מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית, ונמצא בזוגיות מעורבת. עד כה לא התקבלה כל תגובה רשמית. לפיכך, בני זוג יוצאי דרום סודאן, נותרים שוהים בלתי חוקיים בישראל, זוגות מעורבים, כמו גם ילדיהם נותרים באי וודאות משפטית.

3.8 הגדרה מחדש של גבולות אפריקה: "אתה מדרום סודאן"

כמעט שישים מבקשי מקלט סודאנים נרשמו לקבלת סיוע במרכז לקידום פליטים אפריקאים, לאחר שקיבלו הודעה לפיה משרד הפנים מאמין כי הם מדרום סודאן ואינם זכאים יותר לרישיונות זמניים, על-פי נטשה רולנד, רכזת צוות סיוע בהוכחת זהות, פרויקט סיוע בבקשות מקלט, במרכז לקידום פליטים אפריקאים, יולי 2012. מספר האנשים שהושפעו מהודעה זו, מוערך כגבוה יותר, וכולל רבים המחזיקים מסמכים המאשרים בבירור את אזרחותם הסודנית. מסמכים אלה כוללים, מסמכים שמשרד הפנים לא פקפק בהם, בעת מגעים קודמים.

בין אלה שרישיונות השהיה שלהם בוטלו, היו אזרחים סודאנים מהרי הנובה, דארפור וחרטום. המקרים שהובאו לידיעת המרכז לקידום פליטים אפריקאים, כוללים גם את סיפורם של שני אריתראים שהתבקשו לחזור מרצון לדרום סודאן או שיהיו צפויים לגירוש. למבקשי מקלט סודאנים בישראל הונפקו מסמכים ששינו את אזרחותם מ"סודאן" ל"דרום סודאן", ואפשרו את גירושם מהמדינה או את מעצרם. בחודש ספטמבר 2012, מבקשי מקלט סודאנים שזוהו בטעות כיצאי דרום סודאן, נעצרו, עוכבו ואוימו בגירוש. במקרה הטוב, מבקשי מקלט סודאנים נאלצו לנסוע מבתיים באילת, ערד או ירושלים, לתל-אביב, כדי לנסות לתקן את המצב. במקרה הגרוע, הם פוטרו מעבודתם.

משרד פנים לא נענה לבקשות של המרכז לקידום פליטים אפריקאים ושל גורמים אחרים, לספק הסבר לרצינות שלו. בחודש יולי 2012, בעקבות התערבות של נציבות האו"ם לפליטים, ואיום בעתירה, חודשו רישיונותיהם הזמניים של מבקשי מקלט מדארפור, עם ציון מדינת מוצאם: סודאן. עם זאת, רישיונות שהוארכו למבקשי מקלט מהרי הנובה, המשיכו להתייחס אליהם כאל יוצאי דרום סודאן, עובדה שהיקשתה עליהם במציאת עבודה.

חוסר העקביות של הטיפול, כאשר משרדים שונים מטפלים במקרים בדרכים שונות, היווה מטרד למבקשי מקלט, ומעיד על גישה שרירותית לכאורה של משרד פנים. פקיד אחד, לעומת זאת, אישר כי הוצאת רישיונות זמניים המתארים את מחזיקיהם כיצאי דרום סודאן, למרות שלאומיותם עדיין הייתה בבדיקה, הייתה מכוונת.

בדיון בבית משפט בספטמבר 2012, בעקבות עתירה שהוגשה על-ידי המרכז לקידום פליטים אפריקאים בשם 52 אנשים, ציין בא כוח המדינה, כי המשרד הכיר בכך שאנשים מהרי הנובה, הינם אזרחים סודאנים וכי מעמדם יתוקן.

מי שנעצרו בטעות, שוחררו רק לאחר בקשות חוזרות של מוקד סיוע לעובדים זרים, ואחרי שבילו שבועות במעצר, לעתים קרובות במחיר אובדן משרותיהם. למרות זאת, הם לא קבלו כל התנצלות או פיצוי. עבור אנשים מסוימים, המחיר היה גבוה מדי. "ג", דארפורי, נצטווה על-ידי בית הדין המנהלי לשלם 5,000 ש"ח, לאחר ששהה שבועות במעצר, היות שזוהה בטעות כאזרח דרום סודאן. דיין בית הדין החליט, אם וכמה ערבות יש לשלם עבור שחרור ממעצר. סכום הערבות נע בין 1,000 ל-30,000 ש"ח, אך בדרך כלל במקרים כאלה, עומד על 3,000 עד 5,000 ש"ח. לא כל אחד צריך לשלם ערבות לשחרור. כאשר דיין בית הדין מחליט שאדם אינו זכאי להגנה או שניתן לגרש בטווח הקרוב, לעתים קרובות מבקשים ערבות, ועל האדם המשוחרר לחתום עליה כחלק מהתנאים לשחרור. הערבות אמורה להיות מוחזרת כאשר אדם עוזב את הארץ או מקבל מעמד חוקי. ארבעה אזרחים סודניים ויתרו ונסעו לדרום סודאן, לאחר שמסמכי זהות שגויים, שהונפקו להם על-ידי משרד הפנים, הפכו את חייהם בישראל לבלתי נסבלים. לדברי מתנדבי המרכז לקידום פליטים אפריקאים שנמצאים בקשר איתם, אף לא אחד מהם קיבל מעמד רשמי בדרום סודאן, תוצאה ישירה של המדיניות הכושלת של ישראל שהותירה את האנשים האלה ללא אפשרות לערעור. הטיפול הקשוח והשרירותי במבקשי המקלט מאז מרץ 2012, מתאים למטרתו המוצהרת של שר הפנים אלי ישי, המוזכרת בפרק 2.1 לעיל: "אמאס על מסתננים את חייהם עד שיעזבו".

דרום סודאנים בעלי צרכים מיוחדים - ילדים בסיכון, בעיות רפואיות, רווחה שהומלץ שלא להחזירם לעת עתה נותרו ללא כל הגנה, ללא אשרה וללא נגישות לטיפולים.

חלק רביעי: סיכום והמלצות

דו"ח זה התייחס למצב המשפטי של מבקשי המקלט בישראל, תוך שימוש במקרה של דרום סודאן כעדשה.

הדו"ח השווה בין הגנה זמנית הניתנת במדינות אחרות, לבין מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית בישראל. השוואה זו, הפנתה את תשומת לב למחסור בהליכים, מסגרת זמן, זכויות כלכליות וחברתיות בישראל, ולעובדה שמדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית, אינה מעניקה גישה לבקשות פרטניות לקביעת מעמד פליט, כמתבקש ממחויבותה של ישראל ליישום אמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951.

הדו"ח בחן את ההשלכות המשפטיות של סיום מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית. הוא תיאר כיצד אנשים מדרום סודאן וממקומות אחרים, כולל כאלה שהוכרו כפליטים במדינות אחרות, לא הצליחו להתקבל להליך קביעת מעמד פליט בישראל. הדו"ח האיר את חוסר העקביות, חוסר השקיפות, המחסור במידע ובהגינות, כאשר מדובר בגישה להליך קביעת מעמד פליט. לא רק יוצאי דרום סודאן, אלא גם זוגות מעורבים של דרום סודאנים וצפון סודאנים, מקרים של אנשים בעלי צרכים רפואיים והומניטריים ייחודיים הושפעו הן מההפסקה הפתאומית של מדיניות אי ההרחקה והן מהיעדר סבלנות כלפי צורכיהם של מי שהיו פליטים ושבים לבתיהם, ובכך הציבו את האוכלוסייה במצבים של חוסר ביטחון, מעצר ולפעמים גירוש.

הדו"ח גם פירט בהרחבה כיצד סיום מדיניות אי ההרחקה, השפיע על קהילת יוצאי דרום סודאן בישראל, ברמה האישית. מדינת ישראל החזירה אנשים למדינת המוצא שלהם, ללא התייחסות לזכויותיהם של המגורשים, ובכלל זה זכויותיהם לחירות, לכבוד, לקבלת טיפול רפואי ולקניין.

הפגיעה בזכויות יוצאי דרום סודאן, הייתה תוצאה ישירה של כישלוננו של משרד פנים, שניהל מסע תקשורתי חפוז ואגרסיבי, של מעצר ומניעת נגישות למנגנון המקלט ללא התחשבות בהשלכותיו ופגיעתו הממשית בזכויות אדם.

להלן המלצותינו בעקבות דו"ח זה:

- על ממשלת ישראל, בשיתוף פעולה עם עורכי דין המתמחים בזכויות אדם ומומחים אחרים, לפתח דיני פליטים, המתבססים על אמנת 1951 והתיקונים לה. שילוב האמנה בחוק המקומי, צריך להיות הצעד הראשון, למערכת שתחליף החלטות אד הוק, יוזמות פקידים ותגובות לא מתוכננות.
- מדינת ישראל צריכה לפתח מדיניות מקלט הכוללת תהליך שקוף לקביעת מעמד פליט. עד אז לא יכולה להתקיים הערכה הוגנת של בקשות מקלט פרטניות, באופן, שלמעשה מכיר בפליטים. עד לגיבוש מדיניות כזו, יש לשפר את מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית, כך שתאפשר הגנה זמנית קולקטיבית כפי שמתואר בסעיף 1.3.
- על משרד פנים לפתח מערכת מדדים, המגדירים מי אחראי להענקת הגנה זמנית קולקטיבית, כך שהמדיניות תהיה ברורה ועקבית. על משרד פנים לקבוע קריטריונים מנחים באשר לקבלת החלטות הנוגעות להפעלת תנאי קיומם, והפסקת מדיניות אי ההרחקה או ההגנה ובאשר לעמידה בקריטריונים אלה. על משרד הפנים להצהיר בבירור אילו זכויות מקנה הגנה קולקטיבית. זאת תוך הלימה עם עקרונות הדין הבינלאומי ההומניטרי ודיני פליטים.
- כאשר קבוצה זוכה להגנה במסגרת מדיניות אי ההרחקה הקולקטיבית, יש לספק לאנשים מידע בשפה המובנת להם.
- משרד הפנים צריך לפתח נוהל להפסקת הגנה קולקטיבית, שאינו תלוי בממשלה מסוימת או שר אחד, אלא מתאים לקווים מנחים השאובים ממסמכים וכללים קיימים בנושא החזרה למדינות מוצא, כפי שנעשה במדינות אחרות החתומות על אמנת 1951 ועל-ידי נציבות האו"ם לפליטים.
- משרד פנים צריך לבחון לא רק אם אנשים הם פליטי אמנה, אלא אם הם זכאים לצורות אחרות של הגנה. יש לפתח מנגנון שיבדוק את הצורך בהגנה משלימה. אין לגרש מבקשי מקלט, לפני שמנגנון כזה יפותח ויופעל.
- מדינת ישראל צריכה לקחת בחשבון את מגבלת הזמן לחזרה מרצון לארץ מוצא. עליה לאפשר פרק זמן סביר לחוזרים, להכנה.

- מדינת ישראל צריכה לחדש את רישיונותיהם של קבוצות שהיו מכוסות על-ידי אי ההרחקה הקולקטיבית, עד למועד חזרתם לארץ מוצאם. "חזרה מרצון" אינה יכולה להיחשב כהתנדבות, אם אנשים נאלצים לעזוב את הארץ, כי נמנעת מהם הזכות לעבודה. מגורשים עתידיים צריכים לקבל רישיונות שיאפשרו להם לפרנס את עצמם עד לביצוע הגירוש.
- במקרה של חזרה מרצון, על משרד הפנים לשתף פעולה עם משרד התמ"ת, בנוגע לזכויות העובדים של החוזרים. מדינת ישראל צריכה לקבוע שיטה לפתרון בעיות עם מעסיקים, וצריכה לעבוד בשיתוף עם מבקשי המקלט על התהליך, ולא נגדם.
- לפני מעצרו / או מאסרו של מבקשי מקלט, מדינת ישראל צריכה למצות תחילה את האפשרות של חזרה וולונטרית, ורק משמזו כל הדרכים האחרות, להפוך אותה לחזרה בכפייה.
- גם במקרים של מעצר, גירוש או חזרה מרצון, יש להתייחס לאנשים בצורה אנושית ובהתאם לזכויותיהם, תוך לקיחה בחשבון של ההשלכות, כגון הוצאת ילדים מבתי ספר באמצע שנת הלימודים; הפרדת משפחות; והפרדת ילדים מהסביבה היחידה שהם מכירים, בהתראה של פחות משבוע.
- ממשלת ישראל צריכה לקחת בחשבון את המצב בארץ המוצא של הפליטים. עליה לאסוף מידע, לרבות חוות דעת של מומחים, אשר מתארים את המצב הנוכחי ואת הסיכונים עתידיים. עליה לבדוק את המידע וההשלכות, ולקחתם בחשבון, כאשר מתקבלת החלטה על מעמדם של פליטים והאפשרות של חזרתם הביתה.
- ממשלת ישראל צריכה לספק הדרכה לחוזרים, כדי לעזור להם להתיישב מחדש במדינות המוצא שלהם.
- מומלץ שכל האמור, יעשה תוך הלימה עם הדין הבינלאומי הן ההומניטרי והן לענייני פליטים.
- בקנה אחד עם המלצות אלה, אנו מציעים את ההמלצות הבאות עבור ארגוני זכויות האדם, וקבוצות העובדות עם פליטים ומבקשי מקלט:
- יש לפעול לא רק למען הערכה של בקשות מקלט פרטניות וגישה להליך קביעת מעמד פליט, אלא גם למען צורות אחרות של הגנה כגון הגנה משלימה.
- יש לדרוש זכויות חברתיות וכלכליות בסיסיות למבקשי מקלט ופליטים.
- יש לבקש הסבר, קווים מנחים והגדרה של מדיניות המקלט אשר בתוקף. יש לדרוש נהלים וקריטריונים ברורים ושקופים ליישום והפסקה של כל צורה של הגנה.
- יש לדרוש מתן שהות ממושכת יותר למבקשי מקלט ופליטים כדי להתכונן לחזרה. החזרה צריכה להתבצע על-פי הנהלים המפורטים והמיושמים על-ידי נציבות האו"ם לפליטים, וגורמים מדיניים אחרים הנוטלים חלק באמנת הפליטים, ועל-ידי ארגונים דוגמת ה-International Organization for Migration.
- יש להמשיך להיות מעורבים בתהליך, כאשר מסתיימת כל צורה של הגנה, לא רק בהבטחת קביעת מעמד פליט או גישה לצורות אחרות של הגנה, אלא גם בסיוע בחזרה, ובהכשרת הפליטים לקראת החזרה.

המרכז לקידום פליטים אפריקאים
www.ardc-israel.org

מוקד סיוע לעובדים זרים
www.hotline.org.il
www.naimlehakir.co.il
