

עד שיאטם ליבנו

הליכי חקלט בישראל

מוקד סיוע לעובדים זרים (ע"ר)

עד שיאטם ליבנו

הליכי מקלט בישראל

כתיבה : עו"ד יונתן ברמן
תרגום לאנגלית: שבי קורזן
עיצוב הכריכה: מיכל רובינשטיין

על מוקד סיוע לעובדים זרים :

מוקד סיוע לעובדים זרים הוא עמותה א-מפלגתית וללא מטרת רווח, הפועלת להגן על זכויותיהם של מהגרי עבודה, פליטים וקורבנות סחר בבני אדם בישראל, מתוך שאיפה לבנות חברה ישראלית צודקת, שיוונית ודמוקרטית המקדמת סובלנות והגנה על חלשים. פעילות העמותה מתמקדת במתן מידע על זכויות, בייעוץ וייצוג משפטי, בהגברת מודעות הציבור ובשינוי המדיניות הממשלתית במטרה למנוע תנאים של עבדות מודרנית בישראל. פעילות 'מוקד סיוע לעובדים זרים' מתאפשרת הודות לעבודתם של מתנדבים ולתמיכתם הנדיבה של אנשים פרטיים וקרנות.

טלפון : 03-5602530 פקס : 03-5605175.

דואר אלקטרוני : info@hotline.org.il

אתרנו באינטרנט : <http://www.naimlehakir.co.il/> ; <http://www.hotline.org.il>

© כל הזכויות שמורות למוקד סיוע לעובדים זרים (ע"ר).

תוכן עניינים

4	מבוא
5	1. הרטוריקה בה נוקטות הרשויות ביחס למבקשי מקלט
6	2. מסתננים או מבקשי מקלט - על זכאות ל"הגנה זמנית", זכאות למקלט ומה שביניהן
8	3. מבנה מערכת המקלט בישראל בעבר ובהווה
12	4. פגמים בנוהל הטיפול במבקשי מקלט משנת 2011
12	4.1 קביעת סד זמנים של שנה להגשת בקשות למקלט
14	4.2 הליך הדחייה על הסף
16	4.3 מתן רישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל במקום רישיון לישיבת ביקור מסוג ב/1
16	4.4 אי הצגת מלוא החומר עליו מבוססת ההחלטה
17	4.5 החרגת אזרחי מדינות אויב
18	4.6 פרקי זמן בלתי סבירים להשגה על החלטות
18	4.7 הנוהל אינו כולל הוראות המתייחסות לעקרון ה- <i>non-refoulement</i> החורג מגדרי האמנה בדבר מעמדם של פליטים ("הגנה משלימה")
19	5. בעיות בהתנהלות המערכת בפועל
19	5.1 שיטות קיום ראינות
21	5.2 שיטות משרד הפנים להערכת אמינות
23	5.3 מחקר ומידע אודות מדינת המוצא – ענף דקל ההרים
28	5.4 בחינת אמינות בראיון הבסיסי ובהליכי דחייה על הסף
29	5.5 מכתבי דחייה דלים ותמציות חוות דעת לא מספקות
33	5.6 בעיות תרגום
35	6. השתקפות תוצאות הפגמים בשיעורי ההכרה בפליטים בישראל
36	סיכום
38	תגובת משרד הפנים
	מבוא

עד לשנת 2008 סמכה ישראל ידיה על נציבות האו"ם לפליטים שתערוך עבודה הליכים של תשאול וזיהוי ושל טיפול בבקשות של מבקשי מקלט. בשנת 2008 החליטה המדינה לבצע הליכים אלה בעצמה. תחילה הוקמה

יחידת התשאול והזיהוי במשרד הפנים, שנטלה על עצמה את תפקיד קבלת בקשותיהם של מבקשי מקלט ורישומם. בחודש יולי 2009, לאחר הכשרה בת כמה שבועות, החלה לפעול יחידת הטיפול במבקשי מקלט במשרד הפנים שתפקידה לבחון בקשות מקלט בישראל באמצעות קיום ראיונות למבקשי מקלט, שקילת טענותיהם, קיום מחקר אודות הנתונים הרלוונטיים במדינות מוצאם וגיבוש הערכה באשר לשאלה האם אדם עומד בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים אם לאו.

לשתי היחידות החדשות הוענקה סמכות לקבל החלטות חורצות גורלות. תפקידן הוא להעריך האם הפונים אליהן הם פליטים אם לאו. פליט הוא אדם הנמצא מחוץ למדינת אזרחותו, ובשל חשש מבוסס להיות נרדף (כלומר להיות חשוף לסכנת חיים, שלילת חירות או פגיעה בזכויות אדם בסיסיות אחרות) על רקע דת, לאום, גזע, שייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית, אינו יכול או אינו רוצה להיזקק להגנתה של מדינת אזרחותו.¹ החלטה שגויה של היחידה עלולה להוביל לכך שאדם יגורש אל מותו או אל מקום בו יהיה חשוף לעינויים או פגיעות חמורות אחרות.

דו"ח זה נועד לסקור את אופן פעולתה של המערכת לבירור בקשות מקלט בישראל, ולהעריך את עבודתה בחלוף כשנתיים וחצי ממועד תחילת פעולתה. הדו"ח עוסק רק בתחום המצומצם של אותו מנגנון, שתפקידו לברר האם אדם הוא פליט. הוא אינו עוסק בהיבטים הרבים הנוספים של מערכת המקלט בישראל, שעניינם זכויותיהם של פליטים, זכויותיהם של מבקשי מקלט בתקופת ההמתנה להכרעה בבקשתם, מעצרים של מבקשי מקלט, זכויותיהם הסוציאליות וכדומה.

הערכת עבודתן של שתי היחידות מבוססת על ראיונות עם מבקשי מקלט ועורכי דין המייצגים מבקשי מקלט וסקירה של מסמכים שונים שהן מפיקות, דוגמת פרוטוקולים של ראיונות, חוות דעת ותמציות חוות דעת. כמו כן הם נסמכים על דברים, שהובאו בפרוטוקולים של הוועדה המייעצת לענייני פליטים, מפייהם של פקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט וכן על הערכות של פקידי היחידה, כפי שהן משתקפות בהודעות שונות שהגיש משרד הפנים לבתי המשפט בהליכים הנוגעים לבקשות מקלט.

סקירת הפרקטיקות הנהוגות בשתי היחידות מעוררת תמונה מדאיגה ביחס לכל מרכיבי הליך המקלט בישראל. דו"ח זה עומד על הסטנדרטים המשפטיים המופעלים בישראל, אשר אינם מתיישבים עם הסטנדרטים שקובעת האמנה בדבר מעמדם של פליטים; על הפגיעה בזכות הטעון של מבקשי מקלט הן ביחס לממצאים האינדיבידואליים בעניינם והן ביחס לממצאים הנוגעים למצב במדינות מוצאם; על יחס בלתי הוגן, משפיל ומאיים במהלך ראיונות מקלט; ועל מחקר מגמתי, סלקטיבי ובלתי מקצועי ביחס למדינות מוצאם של מבקשי מקלט.

התמונה הקשה משתקפת גם בנתוני ההכרה בפליטים על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט. למיטב ידיעת כותבי הדו"ח, במהלך למעלה משנתיים, בהן פועלת היחידה, הסיקה היחידה לגבי מבקשת מקלט אחת בלבד כי היא עומדת בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים. כל יתר אלפי הבקשות שנבחנו – נדחו. יש להדגיש, כי ממצאי היחידה, לפיהם חלק גדול מבין מבקשי המקלט אינו עומד בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים,

¹סעיף 1.A.2) לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951, כפי שתוקן על ידי הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967, זמין ב: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

הם כשלעצמם אינם בהכרח מופרכים. כמו בכל מערכת מקלט בעולם, גם בישראל יש שמבקשים לזכות במעמד במדינה באמצעות הכרה בהם כפליטים, אף אם אינם עומדים בתנאי האמנה, ויש אחרים הסבורים באמת ובתמים כי הם עומדים בתנאי האמנה אף על פי שאינם. תפקידה של מערכת המקלט הוא להבחין בין אלה לבין מי שזכאים למקלט. אולם, כאשר משווים את הנתון הישראלי של הכרה בשבריר אחוז מבין מבקשי המקלט לנתונים במערכות מקלט במדינות אחרות, עולה חשש ממשי, שמא דבר מה פגום מן היסוד באופן הערכת בקשות מקלט על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט.

1. הרטוריקה בה נוקטות הרשויות ביחס למבקשי מקלט

הקמתה של מערכת המקלט החדשה באה על רקע גידול משמעותי במספר הנכנסים למדינת ישראל ללא היתר דרך גבולה הדרומי. הקמתה לוותה באמירות ברורות של ראשי המערכת, לפיהן כל מבקשי המקלט בישראל אינם פליטים אלא מהגרים כלכליים. מערכת המקלט הוקמה מתוך הנחת מוצא זו, ודומה שמטרתה המוצהרת לא הייתה להגן על פליטים, אלא לדחות את בקשות המקלט של כמה שיותר אנשים על מנת שניתן יהיה לגרשם מישראל.

מקבלי החלטות בדרגים שונים הצהירו שוב ושוב, כי בדיקה של הנכנסים דרך גבול מצרים מוכיחה שרובם אינם פליטים, עוד לפני שנבדק אחד מהם. בחודש אוקטובר 2007, ערב הקמת מערכת המקלט החדשה, הכריז ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט, כי רק 498 מבין ה"מסתננים" הם פליטים, וכל השאר הם "מסתנני עבודה".² ראש הממשלה מסר לכנסת, כי נציבות האו"ם לפליטים בדקה וגילתה, כי כל השאר הם מהגרי עבודה. זאת בעוד שנציבות האו"ם לפליטים לא ערכה באותה עת בחינה אינדיבידואלית מלאה ולו למבקש מקלט אחד מבין אזרחי סודן או אריתריאה, המהווים את רוב אוכלוסיית הנכנסים למדינת ישראל דרך גבול מצרים, כפי שנסביר בהמשך.

בדומה, באמצע חודש יוני 2009, כשבועיים לפני תחילת עבודתה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, הצהיר מנכ"ל רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול דאז, יעקב גנות, כי: "בבדיקות שלנו, בגדול, 99.9% מביניהם הם מהגרי עבודה. הם לא מבקשי מקלט, אין להם שום סיכון".³ זאת לפני שיחידת הטיפול במבקשי מקלט במשרד הפנים, שהחלה לפעול רק בחודש יולי 2009, בחנה ולו את עניינו של מבקש מקלט אחד.⁴

²הישיבה המאה חמישים ושש של הכנסת השבע-עשרה, 17.10.2007, זמין ב: <http://knesset.gov.il/plenum/data/05712807.doc>

³נורית וורגפ, הרשות החדשה למנהל אוכלוסין מתחילה לעבוד, הארץ, 19.6.2009.

⁴הגל העכור של התבטאויות מסוג זה הוביל לשטפון של ממש בזמן האחרון. אמנון בן עמי, מחליפו של יעקב גנות, התבטא בצורה דומה בראיון ב"מוסף שישבת" של "ישראל היום" ביום 26.11.2010; שר הפנים אלי ישי הצהיר כי "צריך לזכור שהפליטים מהווים רק 0.01% מכלל המסתננים" (וואלה חדשות, אלי ישי: "המסתננים יוצרים בעיה קיומית", 22.11.2010, זמין בכתובת: <http://news.walla.co.il/?w=/9/1758470>); שר החינוך, גדעון סער, הודיע כי "יש לעצור את הצפת המדינה במהגרים מאריתריאה. הם לא פליטים, אלא מהגרי עבודה" (ערוץ 7, סער: "לעצור את הצפת המדינה במהגרים", 27.11.2011, זמין ב: <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/229304>); וראש הממשלה בנימין נתניהו, שאמר במסגרת נאום: "אלה אינם פליטים. בדקנו כמה מהם פליטים – והתברר לנו שפחות מפרומיל מוגדרים כפליטים" (אתר ראש הממשלה, דברי ראש הממשלה נתניהו בכנס הפרקליטים באילת, 19.11.2011, זמין ב: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/PMSpeaks/speechpraktitim291111.htm>).

ההצהרות של גורמים בכירים אלה, שקדמו לבחינתן של בקשות מקלט על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט, הניחו את התשתית לאופן בו על משרד הפנים לבחון בקשות למקלט. כאשר הנחת המוצא של ראשי המערכת היא שפחות מאחוז אחד מבין מבקשי המקלט הם אכן פליטים, אפשר לצפות שהנחות אלה יחללו גם לפקידים הבוחנים את הבקשות. אפשר להניח שפקידי מקלט, העוברים במסגרת הכשרתם ולאחר מכן במסגרת עבודתם אינדוקטרינציה, לפיה אין בישראל פליטים "אמיתיים", ניגשים לעבודתם כשהם מונחים על ידי הנחת יסוד זו.

בטרם נבחן את המנגנון לבדיקת בקשות מקלט, ראוי להתייחס לטענות כי פחות מאחוז מבין מבקשי המקלט הם אכן פליטים.

2. מסתננים או מבקשי מקלט - על זכאות ל"הגנה זמנית", זכאות למקלט ומה שביניהן

אמירות אלה של בכירי המערכת יש לבחון על רקע מדיניות משרד הפנים כלפי הקבוצה הגדולה ביותר של מי שנכנסו לישראל דרך גבול מצרים – אזרחי סודן ואריתריאה. לפי נתוני משרד הפנים, שפורסמו בחודש נובמבר 2011, 88.36% ממי שנכנסו לישראל ללא היתר דרך גבול מצרים הם אזרחי סודן או אריתריאה.⁵ משרד הפנים מקפיד להדגיש, כי אין מדובר בפליטים, וכי רובם מעולם לא הגישו בקשה למקלט. ואולם, מדובר באמירה מטעה. משרד הפנים מסרב לבחון באופן אינדיבידואלי בקשות למקלט של אזרחי שתי מדינות אלה ולבדוק האם הם עומדים בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים.

במקרים בהם פנה מוקד סיוע לעובדים זרים וביקש לבחון אינדיבידואלית את בקשותיהם למקלט של אזרחי סודן או אריתריאה, התקבלה תמיד אותה התשובה – יחידת הטיפול במבקשי אינה מטפלת בבקשותיהם. כך, למשל, במכתב שהתקבל במוקד סיוע לעובדים זרים מאת מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט נכתב:

"בשלב זה יחידת הטיפול במבקשי מקלט אינה מטפלת בנתינים זרים אשר אזרחותם הינה אריתראית או סודנית, ברצוני לציין כי נתינים אלו זכאים ממילא להגנה זמנית."⁶

כפי שנראה בהמשך, בהתאם לנוהל הנוכחי של משרד הפנים, למבקש מקלט שמגיע אל יחידת התשאול והזיהוי, היא היחידה אליה מוגשות בקשות מקלט, נערך בתחילה ראיון זיהוי. רק לאחר מכן ייערך לו ראיון בסיסי ולאחריו ראיון מקיף (הנערך ביחידת הטיפול במבקשי מקלט). אדם הטוען כי הוא אזרח סודן או אריתריאה עובר ראיון זיהוי, אך כלל אינו עובר ראיון בסיסי וראיון מקיף. מי שמזוהה כאזרח מדינות אלה זוכה ל"הגנה זמנית קבוצתית", שמשמעה החלה של מדיניות "אי החזרה" לעת הזאת. מי שטוען כי הוא אזרח מדינות אלה אך לא מזוהה ככזה נדחה על הסף (ראו הרחבה להלן). על כן, לטוענים כי הם אזרחי סודן או אריתריאה כלל לא ניתנת הזדמנות להציג באופן אינדיבידואלי טענות בדבר עמידתם בתנאי האמנה בדבר

⁵ רשות האוכלוסין וההגירה, יחידת תכנון, מחקר, איכות ומצוינות, נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 8/2011, נובמבר 2011, זמין בכתובת: <http://piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/nov2011.pdf>. יש לציין כי כשני שלישים מבין אלה הם אזרחי אריתריאה והיתר הם אזרחי סודן.

⁶ מכתב מאת מר חיים אפרים מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט במשרד הפנים, מיום 10.12.2009. תשובה דומה מופיעה גם במכתבה של גבי הדר ויס מיחידת הטיפול במבקשי מקלט מיום 10.6.2010.

מעמדם של פליטים. מצב דברים זה אינו מפריע לגורמים בכירים במשרד הפנים לחזור שוב ושוב על הטענה, כי כולם מהגרים כלכליים.

לאחרונה עושים גורמים שונים במשרד הפנים שימוש במונח מדיניות "אי הרחקה" בהתייחס לאזרחי סודן ואריתריאה, ועומדים על כך שלא ניתנה להם "הגנה זמנית קבוצתית". ואולם, הצהרות אלה עומדות בסתירה להצהרות קודמות של בכירים באותה המערכת. כאמור, במכתב שצוטט לעיל הצהיר מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט, כי אזרחי שתי מדינות אלה זכאים להגנה זמנית. בדומה, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, מר אמנון בן עמי, כתב במכתב שנשלח אל מספר ארגוני זכויות אדם, כי "כ-90% מהמסתננים הינם אזרחי אריתריאה וסודן. אזרחים אלה שוהים בשלב זה תחת הגנה זמנית – נתון זה מובהר על ידנו בכל כלי התקשורת ובכל מקום אפשרי למען הסר ספק".⁷ גם במסגרת הליכים בבג"ץ הצהירה המדינה בכתב, כי שתי קבוצות אלה זוכות ל"הגנה זמנית קבוצתית".⁸

יש להבהיר את המונח "הגנה זמנית", שלגביו מקפיד משרד הפנים לשמור על עמימות מכוונת. השימוש ברחבי העולם במונח "הגנה זמנית" נעשה בשני הקשרים עיקריים. במדינות אירופה, משטרים של "הגנה זמנית" הוחלו כאשר הגיע ממדינה מסוימת מספר גדול של מבקשי מקלט בשל אירוע או סדרת אירועים, שהובילו להימלטות המונית. הרציונל מאחורי החלת משטרי "ההגנה הזמנית" במדינות אלה מורכב משתי הנחות משולבות – האחת, ההנחה שבדיקה אינדיבידואלית של מספר גדול של מבקשי מקלט ממדינה מסוימת יעמיס על מערכת המקלט ויקשה עליה לתפקד. השנייה היא ההנחה שבדיקה אינדיבידואלית של כל מבקשי המקלט ממדינה זו ממילא תוביל בסופו של דבר למסקנה, כי רובם הם פליטים. לפיכך, נמנעו מדינות אלה מקיום בדיקות אינדיבידואליות, והסתפקו בכך שאדם הוכיח, כי הוא אזרח מדינה מסוימת, שבאותה עת נחשבה מדינה "מייצרת פליטים". זו הייתה, למשל, המדיניות לגבי אזרחי יוגוסלביה לשעבר בשנות ה-90 של המאה ה-20 בחלק ממדינות אירופה.⁹ בהמשך עוגנה תפישה זו גם בדירקטיבת האיחוד האירופי ל"הגנה זמנית".¹⁰

שימוש אחר בביטוי "הגנה זמנית" הוא זה המופיע בדין האמריקאי, המתייחס למתן "הגנה קבוצתית" לאנשים ממדינות מסוימות או אזורים מסוימים, שהגירוש אליהם עלול להעמיד את מי שיגורש אליהם בסיכון ממשי לביטחונם האישי.¹¹ מדובר במקרים, בהם הסכנה הנשקפת למי שיוחזרו ממדינה מסוימת אינה בהכרח מבוססת על אחת מחמש העילות הקבועות באמנה בדבר מעמדם של פליטים – דת, גזע, לאום, שייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית – ועל כן הם אינם "פליטים" כמשמעו של מונח זה באמנה בדבר מעמדם של פליטים. חרף העובדה שאינם פליטים חל איסור על גירושם, מכוח עקרון "אי החזרה" הרחב מזה שבאמנה בדבר מעמדם של פליטים (אליו נתייחס בהמשך).

⁷ מכתבו של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, מר אמנון בן עמי, אל עוה"ד עודד פלר, חני בן ישראל ויונתן ברמן מיום 2.1.2011.

⁸ תגובה מטעם המשיבים מיום 17.9.2009 בבג"ץ 7302/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הביטחון, סעיף 62.

⁹ ראו: R. Marx, Temporary Protection – Refugees from Former Yugoslavia: International Protection or Solution Oriented Approach? European Council on Refugees and Exiles, June 1994; M. Kjaerum, Temporary Protection in Europe in the 1990s, 6 INT'L J. REFUGEE L. 444 (1994); J. Thorburn, Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-Sharing in Europe, 7 INT'L J. REFUGEE L. 459 (1995).

¹⁰ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences thereof [2001] OJ L212/12, Article 2(1).

¹¹ ראו בחקיקה בארה"ב: INA § 244 (8 U.S.C.A. § 1254).

בתי המשפט בישראל ביטאו בכמה הזדמנויות את העמדה, לפיה "הגנה קבוצתית" בישראל משמעה מתן הגנה לאזרחי מדינה מסוימת, אשר קיימת לגביהם "חזקת פליטות", במקום לבדוק אינדיבידואלית כל אחד ואחד מהם.¹² בכל מקרה, בין שמדינת ישראל נמנעת מהרחקת אזרחי אותן מדינות בשל קיומה של "חזקת פליטות" או הנחה כי רבים מהם עומדים בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, ובין שהיא נמנעת מהרחקתם היות שחל איסור לגרשם בשל סיכון אחר שיישקף להם אם יוחזרו למדינות מוצאם, ואשר אינו נכנס בגדר האמנה בדבר מעמדם של פליטים אך מעוגן בנורמות בינלאומיות אחרות, אין מדובר במהגרים כלכליים סתם, היכולים לחזור למדינת מוצאם.

בהקשר זה ראוי להביא ישירות מדברי סגן שר החוץ, שהוזמן לאחרונה, ביום 31.10.2011, אל ועדת העובדים הזרים בכנסת ואמר בעניין החזרת אזרחי אריתריאה למדינת אזרחותם:

"אריתריאה – כרגע אי-אפשר לעשות, כי אנחנו מוגבלים, כי באריתריאה יש שם שלטון שמוגדר על-ידי כל הקהילה הבין-לאומית כשלטון שלא שומר על זכויות אדם, ומי שחוזר לשם, נתון בסכנה, כולל סכנת מוות, ולכן אנחנו פה הרבה יותר זהירים."¹³

באותה הישיבה הצהיר מנהל האגף לזרים ברשות האוכלוסין וההגירה, כי קרוב לשני שלישים מה"מסתננים" הם אזרחי אריתריאה.¹⁴ נתון זה מתיישב גם עם המידע שפרסמה רשות האוכלוסין, שאליו התייחסנו למעלה.¹⁵ במילים אחרות, על פי הצהרת סגן שר החוץ, המייצג את ממשלת ישראל, לרוב הנכנסים לישראל דרך גבולה הדרומי נשקפת סכנה אם יוחזרו למדינת מוצאם. נתונים ברורים אלה וההצהרות הרשמיות הנלוות לה מבהירים, כי הפרסומים, לפיהם עניינם של רוב מי שנכנסו לישראל דרך גבולה עם מצרים נבדקו ונמצא כי לא נשקפת להם סכנה במדינת מוצאם, הם מופרכים.

3. מבנה מערכת המקלט בישראל בעבר ובהווה

מדינת ישראל הייתה אחת המדינות הפעילות ביותר בניסוח האמנה בדבר מעמדם של פליטים, והייתה אחת הראשונות לחתום עליה ולאשררה. למרות זאת, עד היום הוראות האמנה לא עוגנו בחקיקה ועד לאחרונה לא התקיימה בישראל מערכת מקלט עצמאית. בשנות השבעים הוקמה בישראל נציגות כבוד של נציבות האו"ם לפליטים, שתפקידה היה לבחון בקשות למקלט. הבקשות נבחנו על ידי הנציגות המקומית, וההכרעה בהן התקבלה על ידי מטה נציבות האו"ם לפליטים בז'נבה. לאחר שלב הבחינה הובאו מסקנותיה של הנציבות בפני שר הפנים, שהחליט האם יש מקום לאמץ את עמדתה של הנציבות ולהכיר רשמית באדם כפליט. המנגנון, שהתקיים במתכונת זו עד לתחילת שנות ה-2000, התנהל בצורה בעייתית מבחינה זו שדבר קיומו לא פורסם

¹²ראו, למשל: עת"מ (מרכז) 13919-02-11 **Kebedom** נ' **משרד הפנים**, סעיף 15 לפסק הדין (פסק דין מיום 3.10.2011); עת"מ (מרכז) 31308-03-10 **חיגיב נ' משרד הפנים**, סעיף 20 לפסק הדין (פסק דין מיום 2.12.2010).

¹³פרוטוקול מס' 65, וועדת העובדים הזרים, 31.11.2011, עמ' 7, זמין ב:

<http://knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2011-10-31.rtf>

¹⁴שם, עמ' 4.

¹⁵ה"ש 5 הנ"ל.

בדרך אפקטיבית כלשהי, וספק אם מבקשי מקלט, שהיו מעוניינים להגיש בקשות למקלט, יכולים היו לממש את זכותם להגיש בקשות.¹⁶

בשנת 2001 נוסח על ידי משרד המשפטים נוהל חדש, שכותרתו "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל", ואשר יצר מערכת "היברידית", שבה בחינת בקשת המקלט נעשית על ידי נציבות האו"ם לפליטים, וההחלטה הסופית מתקבלת על ידי משרד הפנים. בהתאם לנוהל זה, נציבות האו"ם לפליטים הייתה הגורם שאליו הגישו מבקשי מקלט את בקשות המקלט, והוא זה שראיין אותם, בחן את טענותיהם הפרטניות, בחן את התנאים במדינות מוצאם וגיבש המלצה בעניינם.¹⁷

ההליך על פי הנוהל משנת 2001 התקיים בשני מסלולים – מסלול מקוצר ומסלול רגיל. במסלול המקוצר, לאחר שנערך ראיון מקיף על ידי נציבות האו"ם לפליטים ונמצא כי בקשתו של מבקש המקלט אינה מבססת ולו לכאורה עילה להכרה בו כפליט, העבירה הנציבות את עמדתה לוועדה, אשר, אם אישרה את ההחלטה לדחות את הבקשה בהליך זה, העבירה את המלצתה לאישור מנכ"ל רשות האוכלוסין.¹⁸ בהתאם לנוהל, וועדה זו מורכבת מנציגי משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד החוץ, ובראשה עומד שופט בדימוס או משפטן בכיר, שלא מקרב עובדי המדינה.¹⁹ אף על פי שאופן קיום דיוני הוועדה במסגרת ההליך המקוצר לא עוגן בנוהל, הנוהג שהיה קיים עד לכניסתו לתוקף של נוהל חדש בשנת 2011, היה קיום הדיונים בהמלצות הנציבות לדחות בקשות בהליך המקוצר באמצעות חילופי דואר אלקטרוני בין חברי הוועדה.²⁰

מי שבקשתו למקלט לא נדחתה בהליך המקוצר, קיבל בהתאם להוראות הנוהל המתוקן משנת 2005 "אשרת שהייה ועבודה", בלשון הנוהל, עד לסיום ההליכים בעניינו.²¹ לאחר סיום בחינת בקשת המקלט של מי שלא נדחה בהליך המקוצר, הייתה הוועדה מגבשת את חוות דעתה ומעבירה אותה לאישור שר הפנים. מי שבקשתו

¹⁶ ע"ד ענת בן דור מהתכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב סיפרה בשיחה עם מוקד סיוע לעובדים זרים, כי בשנת 2001, בראשית דרכה בתחום הפליטים ומבקשי המקלט, ניסתה לברר כיצד ניתן ליצור קשר עם נציבות האו"ם לפליטים והתקשתה לעשות כן. שתי עובדות הנציבות ישבו באותה העת במשרדי ארגון גיונט ישראל בירושלים, לא ניתן היה לאתרן באמצעות מוקד המודיעין של בזק, באמצעות ספרי הטלפון או באמצעות האינטרנט, ורק יודעי ח"ן ידעו כיצד ניתן ליצור עמן קשר. ניתן להניח ששימה זו, שהייתה קשה עבור עורכת דין הדוברת את השפה העברית והמנוסה במגעים עם הרשויות בישראל, הייתה משימה כמעט בלתי אפשרית עבור מבקשי מקלט.

¹⁷ בהתאם לסעיף 1.א לנוהל משנת 2001, בראיון המקיף שנועד לסינון ראשוני אמורה הייתה להיבחן האפשרות לאפשר השתתפות של נציג משרד הפנים או נציג הוועדה המייעצת לענייני פליטים בראיונות, ובהתאם לסעיף 3.ד לנוהל זה, אמור היה להיערך למבקש מקלט שלא נדחה ב"הליך מקוצר" ראיון ושימוע בלשכת מינהל האוכלוסין, אולם בפועל, עד להקמת יחידת הטיפול במבקשי מקלט בשנת 2009, הנציבות לבדה היא שקיימה ראיונות עם מבקשי מקלט.

¹⁸ משנת 2001 ועד לשנת 2005 החלטה של נציבות האו"ם לפליטים, כי הבקשה אינה מבססת עילה, ולו לכאורה, להכיר באדם כפליט, לא דרשה כל אישור נוסף, אולם בשנת 2005 תוקן הנוהל כך שגם דחייה באופן זה דרשה אישור של הוועדה ולאחר מכן של שר הפנים או מי ששר הפנים הסמיך לכך.

¹⁹ סעיף 2.ב לנוהל משנת 2001. הנוהל אף קבע, כי נציג נציבות האו"ם לפליטים יוזמן להשתתף בדיוני הוועדה, אך הוועדה תהיה רשאית לקיים גם דיונים סגורים שלא בנוכחותו, למשל כאשר מוצג חומר חסוי (סעיף 2.ג לנוהל). הנוהל אף קובע כי הוועדה רשאית לאפשר גם את נוכחותם של נציגי ארגונים בלתי ממשלתיים (NGOs) בלשון הנוהל, סעיף 2.ה), אך בפועל מעולם לא הותרה השתתפותם של נציגים כאלה בדיוני הוועדה.

²⁰ נגד הפרקטיקה של הכרעה בבקשות מקלט בהליך המקוצר באמצעות חילופי דואר אלקטרוני בין חברי הוועדה המייעצת לענייני פליטים הוגשה עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, אולם לפני ההכרעה בעתירה נפסקה פרקטיקה זו, בעקבות כניסתו לתוקף של נוהל חדש בראשית שנת 2011 (בג"ץ 1678/10 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הפנים (החלטה מיום 2011.6.23)).

²¹ סעיף 1.ד לנוהל לאחר תיקונו בשנת 2005. עובר לתיקון, הנוהל קבע, בסעיף 1.ג, כי מי שעבר את הסינון הראשוני יקבל "אשרה זמנית (רגילה) המתירה את שהייתו בישראל". אף על פי שהנוהל לא קבע את סוג רישיון השיבה, ניתן למי שעבר את השלב האמור רישיון ישיבה מסוג ב/1. בשנת 2008 נקבע נוהל של רשות האוכלוסין במשרד הפנים, בו עוגנה במפורש הקביעה, כי מי שעבר את הסינון הראשוני יקבל רישיון ישיבה מסוג ב/1 (נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל ובמי שהוכרו כזכאים למקלט מדיני בישראל ע"י שר הפנים, מסי' נוהל: 5.2.0012, 16.11.2008).

למקלט אושרה זכאי היה לקבל רישיון לישיבת ארעי בישראל (רישיון ישיבה מסוג א/5).²² מבקשי מקלט שבקשתם למקלט נדחתה, בין במסלול הרגיל ובין במסלול המקוצר, היו רשאים להגיש בקשה לעיון מחדש "אם חל שינוי בנסיבות הרלבנטיות להחלטה, לרבות גילוי ממצאים או מסמכים חדשים".²³

בשנת 2008 החלה העברה הדרגתית של סמכויות בחינת בקשות המקלט בישראל מנציבות האו"ם לפליטים אל משרד הפנים. במועד זה החל שיתוף בין נציבות האו"ם לפליטים למשרד הפנים בשלב הראשון בלבד של בחינת בקשות המקלט – רישום מבקשי המקלט וקבלת בקשותיהם. בהמשך, גויסו כ-30 עובדים לצורך הקמת יחידת הטיפול במבקשי מקלט, המכונה גם יחידת ה-RSD (Refugee Status Determination), ועברו הכשרה, בה נטלו חלק נציבות האו"ם לפליטים, הארגון הלא ממשלתי HIAS (Hebrew Immigrants Aid Society) ומחלקת ביטחון הפנים של ארה"ב. מחודש יולי 2009 כל שלבי הטיפול בבקשות מקלט נמצאים בידי משרד הפנים – יחידה המכונה יחידת התשאול והזיהוי היא זו שמקבלת בקשות למקלט ועורכת רישום של מבקשי המקלט וראיונות זיהוי ראשוניים, ויחידת הטיפול במבקשי מקלט היא זו שמקיימת ראיונות עם מבקשי המקלט ומעבירה את המלצתה לוועדה המייעצת לענייני פליטים.

בחודש ינואר 2011 נכנס לתוקף הנוהל הנוכחי, הקובע את שיטת בטיפול במבקשי מקלט.²⁴ הנוהל שומר על המבנה הכללי שהיה קיים עד לאותו מועד במספר סייגים.

את המערכת שקובע הנוהל ניתן לתאר באמצעות התרשים הבא:

²²סעיף 3.2 לנהל משנת 2001 קבע, כי מי שיוכר כפליט יקבל "רישיון ישיבה מתאים, שיזכה אותו לשהות בישראל עד לשינוי בנסיבות בארץ אזרחותו שיאפשרו חזרתו אליה, או עד לביטול הרישיון מטעם אחר". סעיף ג.3 לנהל רשות האוכלוסין מס' 5.2.0012 (ה"ש 21 הנ"ל) קבע מפורשות, כי מדובר ברישיון ישיבה מסוג א/5.

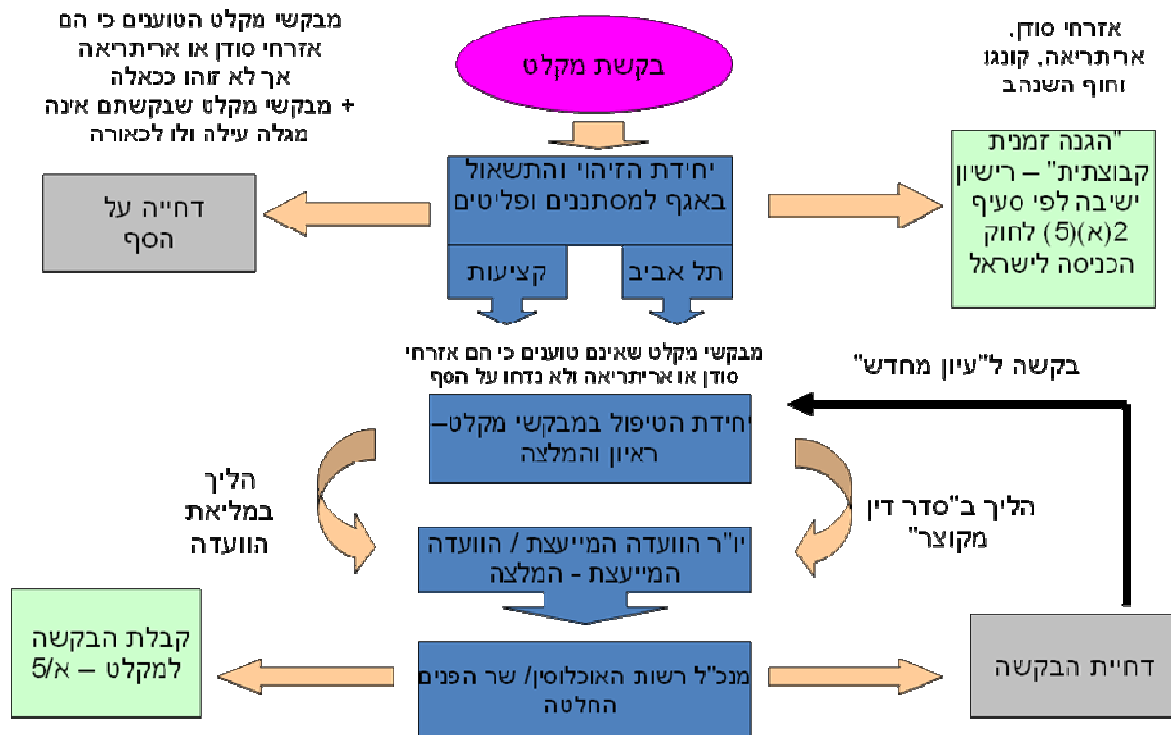
²³סעיף 4 לנהל משנת 2001.

²⁴לנוהל בעברית ראו:

<http://www.piba.gov.il/Regulations/Procedure%20for%20Handling%20Political%20Asylum%20Seekers%20in%20Israel-he.pdf>

לגרסה האנגלית של הנוהל ראו:

<http://www.piba.gov.il/Regulations/Procedure%20for%20Handling%20Political%20Asylum%20Seekers%20in%20Israel-en.pdf>



בקשות מקלט מוגשות ליחידת הזיהוי והתשאול במשרד הפנים. בתום הליך רישום וזיהוי, יכולה היחידה לדחות את בקשת המקלט על הסף אם עלה חשד כי מבקש המקלט ("הנתין הזר", בלשון הנוהל) אינו מי שהוא טוען להיות או אינו אזרח המדינה שהוא טוען להיות בה אזרח. ככל שהבקשה לא נדחתה על הסף בשלב זה, מקיימת יחידת הזיהוי והתשאול "ראיון בסיסי". גם בסופו של ראיון זה יכולה היחידה לדחות את הבקשה על הסף וללא הליכי מקלט מלאים אם "הטענות והעובדות העומדות בבסיס הבקשה, גם אם יוכחו כולן, אינן מגבשות אף לא אחד מהיסודות הקבועים באמנת הפליטים".

מבקשי מקלט שלא נדחו על הסף לאחר "הראיון הבסיסי" זכאים לקבל, לפי הנוהל, רישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.²⁵ מבקשי מקלט אלה יעברו "ראיון מקיף" על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט, שבסופו מגבשת היחידה חוות דעת. לאחר גיבושה של חוות הדעת מחליטה היחידה האם להעביר את המלצתה אל יושב ראש הוועדה בהליך ב"סדר דין מקוצר" או אל מליאת הוועדה להליך מלא. בקשות אמורות לעבור אל יושב ראש הוועדה אם "נמצא על יסוד הראיון המקיף כי המבקש אינו אמין, טענותיו חסרות בסיס או כי הפחד שהציג מבקש המקלט אינו מבוסס היטב, ומשכך הבקשה אינה מגלה בסיס

²⁵ חוק הכניסה לישראל מגדיר רישיון זה כ"רישיון זמני לשיבת ביקור למי שנמצא בישראל בלי רישיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה – עד ליציאתו מישראל או הרחקתו ממנה". בהמשך נתייחס לרישיון זה עד ביתר הרחבה.

עובדתי או משפטי מינימאלי לקבלת מקלט מדיני". יושב ראש הוועדה מוסמך להחליט להעביר את הדיון בתיק שהועבר אליו ב"סדר דין מקוצר" אל מליאת הוועדה ומוסמך להמליץ על דחיית הבקשה, ועל העברתה אל מנכ"ל רשות האוכלוסין לצורך אישור ההמלצה.

בקשות שלא הוחלט לדון בהן ב"סדר דין מקוצר" מועברות אל מליאת הוועדה המייעצת לענייני פליטים. הנוהל משנת 2011 שומר על אותו הרכב של הוועדה המייעצת, שנקבע כבר בנוהל משנת 2001. המלצתה של הוועדה, לקבל או לדחות את בקשת המקלט, מועברת אל שר הפנים, שמקבל את ההכרעה הסופית בבקשה. מבקש מקלט, שבקשתו נדחתה לאחר דיון ב"סדר דין מקוצר" או לאחר דיון במליאת הוועדה, רשאי להגיש בקשה לעיון מחדש בהחלטה "אם חל שינוי בנסיבות הרלוונטיות להחלטה, לרבות גילוי מסמכים וממצאים חדשים". מבקשי מקלט שהוכרו כפליטים אמורים לקבל, בהתאם לנוהל, רישיונות לשיבת ארעי (רישיונות ישיבה מסוג א/5).

4. פגמים בנוהל הטיפול במבקשי מקלט משנת 2011

חלק זה של הדו"ח יוקדש להתייחסות מתומצתת לבעיות העולות מנוהל הטיפול במבקשי מקלט עצמו. חלק זה לא יתייחס לפגמים בתפקוד מערכת המקלט, שאינם נובעים ישירות מלשון הנוהל אלא מן הפרקטיקות הנוהגות במשרד הפנים. לפגמים תפקודיים אלה נתייחס בהמשך.

יש לציין, כי ההתייחסות בדו"ח זה לפגמים בנוהל החדש אינה יכולה להיות ממצה בשל היקפו של הדו"ח. עובר לכניסתו של הנוהל לתוקף, ולאחר שהופצה טיוטה שלו, פנו מספר ארגוני זכויות אדם, ובהם מוקד סיוע לעובדים זרים, אל משרד המשפטים, והביאו בפניהם את הערותיהם לנוהל.²⁶ רוב ההערות לא התקבלו על ידי מנכ"ח הנוהל. מסמך מפורט זה מחזיק 29 עמודים. בדו"ח זה נתייחס רק לבעיות המרכזיות העולות מן הנוהל עצמו.

4.1 קביעת סד זמנים של שנה להגשת בקשות למקלט

סעיף 1 לנוהל הטיפול במבקשי מקלט קובע, כי בקשת מקלט שהוגשה לאחר שחלפה יותר משנה מכניסתו של מבקש המקלט לישראל תידחה על הסף. אף על פי כן, משרד הפנים רשאי להחליט שלא לדחות על הסף בקשה כזו אם קיימים "טעמים מיוחדים" להגשת הבקשה באיחור.

הקושי שמעורר סעיף זה, מקורו בכך שפעמים רבות מבקשי מקלט מגישים בקשות לאחר פרק זמן ארוך משנה מטעמים שונים – שינוי במצב במדינת מוצאם בתוך תקופת שהייתם בישראל; טראומטיזציה של קורבנות רדיפה מסוגים שונים שמקשה על הבאת הטענות בסמוך לאחר הכניסה לישראל; חשש של הומואים, לסביות,

²⁶מכתבם של התכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב, מוקד סיוע לעובדים זרים והאגודה לזכויות האזרח בישראל אל עו"ד אביטל שטרנברג ממשרד המשפטים מיום 3.10.2010.

ביסקסואלים וטרנסג'נדרים לצאת מהארון ולהיחשף;²⁷ חשש מפני הרשויות; אי ידיעה אודות קיומה של מערכת המקלט בישראל ואודות האפשרות לבקש הגנה בישראל; אי ידיעה כי העובדות העומדות בבסיס בקשת המקלט מקימות עילה לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים ועוד. תופעה נוספת היא של מי שהגיעו לישראל ברישיון ישיבה מסוג 1/ב לצורך עבודה, ואף על פי שהיו מודעים לסכנה העשויה להישקף להם אם יחזרו למדינות מוצאם, חשו בטוחים נוכח שהייתם כדין בישראל במשך שנים. רק בהמשך, לקראת סיומה של אפשרות השהייה כדין בישראל לצורך העסקה, עולה החשש מפני חזרה למדינת המוצא, בה עשויה להישקף סכנה למבקש המקלט.

רק חלק מן הטעמים שפורטו נתפשים על ידי משרד הפנים כ"טעמים מיוחדים" שלא לדחות על הסף את בקשת המקלט. גירושו של אדם, שעשויה להישקף לו סכנה במדינת מוצאו מבלי שבקשתו נבדקה לגופה רק בשל מועד הגשת הבקשה, מהווה הפרה של תנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, בה לא נקבעה מגבלה כזו, ובה נקבע איסור לגרש פליט למקום בו נשקפת לו סכנת רדיפה על רקע דת, גזע, לאום, שייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית.

חשוב לציין, כי עמדתנו היא שמועד הגשת בקשת המקלט עשוי להיות רלוונטי, אך לא כחסם להגשת בקשות מקלט מבלי לבחון אותן לגופן. שאלת מועד הגשת הבקשה עשויה להיות משמעותית לצורך בחינת שאלת אמינות מבקש המקלט והשאלה האם אכן פחדו מרדיפה מבוססת מבחינה סובייקטיבית. אולם מדובר בשאלות שיש לבחון במסגרת הליך מקלט מלא ויחד עם מכלול הנתונים שעולים מן הבקשה, ולא כתנאי סף, העשוי למנוע את עצם בחינת הבקשה.

עוד יש לציין, כי אנו מודעים לכך שבשנה שקדמה לכניסת הנוהל לתוקף, הוגשו בקשות רבות למקלט על ידי מהגרי עבודה ששהו בישראל כדין ברישיון ישיבה מסוג 1/ב ועבדו כדין בתחומי הסיעוד, הבניין, החקלאות והתעשייה והשירותים, ולאחר מכן פנו אל יחידת הרישום והזיהוי, כשהם במפורש מציינים שהם אינם רוצים לחזור למדינת מוצאם משום שהם מעוניינים להמשיך להתפרנס בישראל ולא בשל סכנה הנשקפת להם. דומה שמגבלת השנה נועדה למנוע את הצורך להתמודד עם כל אותן הבקשות, שהוגשו על ידי מהגרי עבודה ששהו במשך שנים כדין בישראל. ואולם, כאמור, בין אלה ששהו בישראל כדין עשויים להיות גם מי שקיים חשש מבוסס לרדיפתם במדינת מוצאם, אשר לא פנו עד לאותו מועד בבקשה למקלט מסיבות שונות, ובמיוחד נוכח העובדה שכל עוד שהו בישראל כדין לא חששו מפני גירוש למקום בו נשקפת להם סכנה. לפיכך, הפתרון של דחייה על הסף של כל מי שהגיש בקשה לאחר למעלה משנה עלול להביא גם לגירושם של פליטים. הפתרון להתמודדות עם בעיה זו הוא דחייה של בקשות בהתאם לטענות העולות מהן, ולא בהתאם למועד בו הוגשו.

לא פעם נשמעת טענת הרשויות, כי מגבלות זמן על הגשת בקשות למקלט היא דבר מקובל בעולם. ואולם, טענה זו היא נכונה באופן חלקי בלבד, ולמעשה מדובר בהעתקה של כלל אחד במערכות מקלט זרות, מבלי לאמץ חלקים אחרים שלהן. ככלל, גם במדינות בהן קיימת מגבלת זמן להגשת בקשה למקלט, איחור בהגשת הבקשה לא יביא לדחיית הבקשה ללא בדיקה שלה. גם בקשה שהוגשה באיחור במדינות אחרות, בהן קיימת

²⁷ראו ניתוח של השלכותיו השליליות של חסם הגשת בקשה בתוך שנה על מבקשי מקלט על בסיס ג'נדר בארצות הברית: Neilson and Morris, *The Gay Bar: The effects of the one-year filing dead-line on lesbian, gay, bisexual, transgender and HIV-positive foreign nationals seeking asylum or withholding of removal*, 8 *N.Y. CITY L. REV* 233 (2005)

מגבלת זמן, תיבחן לגופה, אולם אם תאושר ייתכן שסל הזכויות מהן ייהנה מי שהוכר כפליט יהיה מצומצם יותר. מכל מקום, מגבלת הזמן במדינות אחרות לעולם אינה מביאה לשלילת הזכות שלא להיות מגורש למקום בו נשקפת לאדם סכנה.

כך, למשל, בארה"ב רק מי שהגיש בקשה למקלט בתוך שנה ממועד כניסתו (אלא אם קיימים טעמים מיוחדים לאיחור) זכאי לקבל מקלט (asylum)²⁸, המקנה את הזכות להגיש בקשה לתושבות קבע ובהמשך אף בקשה להתאזרחות. אולם, גם מי שהגיש בקשה לאחר למעלה משנה בקשתו תיבחן, ואם יוחלט כי הוא "פליטי" כמשמעו בדין האמריקאי, הוא יהיה זכאי ל"מניעת גירוש" (withholding of removal)²⁹ כל עוד קיימת לו סכנה במדינת מוצאו, והוא אף יהיה רשאי לעבוד. נוסף על האמור הוא יהיה זכאי להגיש בקשה להגנה מכוח האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים ובלתי אנושיים ולסעדים הומניטריים אחרים. ניתן להעלות את השאלה האם צמצום סל הזכויות של פליט, שלו הוא זכאי לפי האמנה, בשל איחור בהגשת הבקשה, כפי שנעשה בארה"ב ובמדינות אחדות נוספות, עולה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי. אולם מכל מקום, גם במדינות בהן קיימת מגבלה כזו, הזכות הבסיסית של מבקשי מקלט שבקשתם טרם הוכרעה ושל פליטים, הזכות שלא להיות מגורש למקום בו נשקפת למבקש המקלט סכנה בהתאם לעקרון ה-*non-refoulement*, אינה מופקעת רק בשל הגשת בקשה באיחור. לעומת זאת, בהתאם להוראות הנוהל בישראל, עלול פליט להיות מגורש בשל איחור כזה.

4.2. הליך הדחייה על הסף

כאמור, סעיף 3 לנוהל משנת 2011 מאפשר דחייה על הסף אם מבקש המקלט "אינו מי שהוא טוען להיות או שאינו נתין המדינה עליה הצהיר כמדינת אזרחותו", וסעיף 4 מאפשר דחייה על הסף אם "הטענות והעובדות העומדות בבסיס הבקשה, גם אם יוכחו כולן, אינן מגבשות אף לא אחד מהיסודות הקבועים באמנת הפליטים".

אי טיפול בבקשה שאינה מגלה, ולו לכאורה, עילה לפי האמנה, עשוי להיות, לכאורה, יעיל מבחינה מינהלית. ואולם, הקושי העולה כאן מקורו בשני עניינים. ראשית, במקרים מסוימים ראיון קצר ובסיסי לא יחשוף את העובדה שלמבקש המקלט עילה לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, בעוד שבראיון מעמיק ניתן לעמוד על כך. שנית, ההכשרה שעברו פקידי יחידת הזיהוי והתשאול ופקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט היא שונה, בתוכנה ובאורכה. הגם שפקידי יחידת הרישום עברו הכשרה הנוגעת לתוכנה של האמנה בדבר מעמדם של פליטים, המערכת עצמה מכירה בכך שאין בידיהם הכלים לקיים הליכי מקלט מלאים.³⁰ משמעות הליך

²⁸ INA § 208(a)(2)(B) (8 U.S.C.A. § 1158(a)(2)(B)).

²⁹ INA § 241(b)(3)(A) (8 U.S.C.A. § 1231(b)(3)(A)).

³⁰ אמנם בהתאם להוראות הנוהל, החלטה של פקיד יחידת הזיהוי והתשאול לדחות בקשה על הסף חייבת לעבור אישור של ראש צוות, שעבר את הכשרת יחידת הטיפול במבקשי המקלט, אולם כאשר הראיון שהתקיים הוא ראיון בסיסי בלבד ולא ראיון מקיף, וכאשר מי שבחר אלו שאלות יש לשאול הוא פקיד יחידת הזיהוי והתשאול, ספק אם פרוטוקול הראיון והמלצת יחידת הזיהוי והתשאול יכולים לספק בסיס לקבלת החלטה מושכלת על ידי ראש הצוות.

הדחייה על הסף הוא שבקשות מקלט, בחלק מן המקרים של אנשים הטוענים לסכנה לחייהם, נדחות לפי הנוהל ללא קיום הליכי מקלט מלאים.

יש להדגיש, כי עמדתנו אינה כי קיימת חובה בכל מקרה לקיים הליכי מקלט זהים למי שמעלים טענות העומדות בתנאי האמנה ולמי שמעלים טענות שבבירור אינן עומדות בתנאי. הליכים "מקוצרים" הם לגיטימיים ובלבד שהם עומדים בתנאי הדין הבינלאומי ומבטיחים שלכל אדם תהיה גישה להליכי מקלט. כפי שפורט לעיל, הנוהל אכן מאפשר, במקרים בהם אדם לא נדחה על הסף, דיון בבקשה ב"סדר דין מקוצר" או במליאת הוועדה. בכך בא לידי ביטוי הצורך להבטיח יעילות מינהלית ולאפשר למערכת המקלט לתפקד. אולם הוספת סוג שלישי של הליך, שלא היה קיים בנהלים הקודמים, הליך דחייה על הסף ללא ראיון מקיף על ידי מי שעבר הכשרה לקיים הליכי מקלט מלאים, היא פסולה.³¹ פסול נוסף בהליך הדחייה על הסף הוא שבניגוד להליכים האחרים, נמנעת במסגרתו האפשרות להגיש בקשה לעיון מחדש בהחלטה.

בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים, שאומצו על ידי המדינות החברות בוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים (Executive Committee), ובהן מדינת ישראל,³² על הליכים מקוצרים לעמוד בתנאים מסוימים³³:

- (i) בכל בקשות המקלט על מבקש המקלט לעבור ראיון מקלט מלא על ידי אדם בעל הכשרה מלא, וככל האפשר על ידי אותו גוף בעל סמכות להכריע בבקשות מקלט ככלל;
- (ii) ההחלטה כי מדובר בבקשה שהיא "manifestly unfounded" או "clearly abusive" צריכה להתקבל על ידי הרשות המוסמכת לקבל באופן רגיל החלטות בבקשות למקלט;
- (iii) מבקש מקלט שבקשתו נדחתה בהליך מזורז כזה חייב לקבל הזדמנות שבקשתו תיבחן או תישקל מחדש (reviewed) לפני גירושו מן המדינה.

כפי שהוסבר, אף לא אחד משלושת התנאים הללו מתקיים בהליך הדחייה על הסף, המעוגן בנוהל החדש. נציבות האו"ם לפליטים אף מסרה למשרד הפנים, לפני כניסתו לתוקף של הנוהל החדש, כי הליך הדחייה על הסף, כפי שהוא מעוגן בנוהל החדש, מנוגד לדין הבינלאומי, אך הדבר לא הוביל לשינוי הנוהל.³⁴

³¹ כזכור, בנוהל משנת 2001 כפי שתוקן בשנת 2005 התאפשרה דחייה של בקשת מקלט שאינה מגלה, ולו לכאורה, עילה. ואולם, הוראות הנוהל מלמדות כי גם במסגרת הליך מקוצר זה עבר מבקש המקלט ראיון מקיף על ידי איש נציבות האו"ם לפליטים, בעל הכשרה לקיים הליכי מקלט מלאים. במובן זה, ההליך המקוצר בנוהל משנת 2001 מקביל להליך הדיון ב"סדר דין מקוצר" בנוהל החדש, ולא להליך הדחייה על הסף.

³² הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים היא גוף המורכב מנציגי 85 מן המדינות החתומות על האמנה, ובהן מדינת ישראל. הוועדה מפרסמת "מסקנות" (Conclusions) בדבר פרשנות האמנה בדבר מעמדם של פליטים. החלטותיה של הוועדה מתקבלות רק כאשר כל המדינות החברות בוועדה, ובכללן ישראל, מסכימות עליהן פה אחד, ומכאן שהן זוכות למעמד מיוחד ככלי המשמש לפרשנות האמנה (ראו: James C. Hathaway, *THE RIGHTS OF REFUGEES UNDER INTERNATIONAL LAW* (2005), p. 112-113). מומחים לדיני פליטים אף רואים בחלק ממסקנות הוועדה האקזוקטיבית ראייה לקיומו של משפט בינלאומי מינהגי ביחס לעקרונות המעוגנים בהן (ראו: Agnès Hurwitz, *THE COLLECTIVE RESPONSIBILITY OF STATES TO PROTECT REFUGEES* (2009), p.13).

³³ EXCOM no. 30 (Session XXXIV), The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum (1983), article (e).

³⁴ מכתבה של נציבות האו"ם לפליטים בדבר הערות הנציבות לסעיפים 2-4 לנוהל אל עו"ד יונתן ברמן ממוקד סיוע לעובדים זרים מיום 12.1.2011.

4.3. מתן רישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל במקום רישיון לישיבת ביקור מסוג ב/1

כאמור, בהתאם להוראות הנוהל מבקש מקלט שלא נדחה על הסף יקבל רישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952. זאת להבדיל מרישיון לישיבת ביקור מסוג ב/1, שניתן לפי הנהלים הקודמים למי שבקשתו לא נדחתה בהליך המקוצר.³⁵ בעוד שרישיונות מסוג ב/1 מקנים במפורש את הזכות לעבוד, המצב לגבי רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) הוא עמום.

חוק הכניסה לישראל שותק ביחס לזכויות שמקנה רישיון ישיבה מסוג זה, ולהבדיל מסוגי רישיונות אחרים, רישיון ישיבה זה אינו מוזכר בתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974. במסגרת הליך שהתקיים בבג"ץ המדינה התחייבה שלא לאכוף את איסור העסקתם של מי שאוחזים ברישיון זה רק ביחס לקבוצת הזכאים ל"הגנה זמנית קבוצתית" ולא ביחס למבקשי מקלט אחרים, שאוחזים ברישיון מסוג זה עד להכרעה בבקשתם. אף על פי כן ציין בית המשפט כי "אנו יוצאים מנקודת הנחה כי לא תתבצע אכיפה כלפי מעסיקים של מי שבקשת המקלט שלו תלויה ועומדת".³⁶

4.4. אי הצגת מלוא החומר עליו מבוססת ההחלטה

במקרים בהם נדחית בקשה על הסף, קובע הנוהל כי ההערכה שעל בסיסה הוחלט אודות הדחייה לא תימסר למבקש המקלט. בדומה, הנוהל מעגן רק את זכותו של מבקש המקלט לקבל תמצית של הערכת יחידת הטיפול במבקשי מקלט, במקרים בהם נדחתה הבקשה ב"סדר דין מקוצר" או לאחר דיון במליאת הוועדה. הוראות אלה נוגדות את הדין, המחייב לאפשר למי שנפגע מהחלטה גישה לכל החומר עליו מבוססת ההחלטה במסגרת זכות הטיעון ובמסגרת זכותו להביא לבחינה שיפוטית את ההחלטה שניתנה בעניינו.³⁷ אף על פי שהדין כולל במקרים מסויימים סייגים לקבלת מידע מן הרשות, בשעה שמדובר במידע על דיונים פנימיים ותרשומות פנימיות,³⁸ ספק אם ניתן לומר כי הערכה, המשמשת בסיס להחלטה לדחות בקשת מקלט היא אכן "מידע פנימי" כזה. מכל מקום, בהתאם לפסיקה, גם בשעה שמדובר ב"מידע פנימי", על הרשות לשקול האם למסור אותו, כאשר מידת העניין של מבקש המידע במידע המבוקש היא שיקול בעל משקל ממשי.³⁹ באשר למבקשי מקלט, בית המשפט פסק לפני זמן מה, כי אף על פי שפרוטוקול דיוני הוועדה המייעצת לענייני פליטים הוא "מידע פנימי" מן הסוג האמור, האינטרס של מבקש המקלט לדעת את נימוקי ההחלטה בעניינו על מנת שיוכל לתקוף אותה הוא מצדיק את מסירתם.⁴⁰ הגיון זה חל במלואו גם על הערכת יחידת הזיהוי והתשאול ויחידת הטיפול במבקשי מקלט.

³⁵ ראו הערת שוליים 21 הנ"ל.
³⁶ בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (פסק דין מיום 16.1.2011). לקשיים המעשיים והסימבוליים של מדיניות זו ראו: יובל לבנת, פליטים, מעסיקים ו"פתרונות מעשיים" בבג"ץ: בעקבות בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה, משפטים על אתר ג' 23 (תשע"א).
³⁷ ראו, למשל: בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771.
³⁸ סעיף 9(ב)(4) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998.
³⁹ ע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, פ"ד ס(4) 217.
⁴⁰ ע"מ (י-ם) 22336-04-10 עבדול נ' הממונה על חוק חופש המידע (פסק דין מיום 21.9.2010).

ייתכן שניתן לחשוב על מצבים, בהם אינטרסים נוספים ימנעו מסירה של ההערכה המלאה, למשל כאשר נכלל בהם מידע שעלול לסכן את שלום הציבור או בטחון המדינה או כאשר נכלל בהם מידע שעלול לחשוף מקורות מודיעיניים. אולם, למיטב ידיעתנו, הערכותיהן של שתי היחידות אינן כוללות מידע כזה, ואם הן כוללות מידע כזה, מדובר במקרים בודדים ונדירים. במקרים אלה נראה שאין מניעה למסור רק תמצית של המידע המסווג. ואולם מקרים בודדים אלה אינם יכולים להצדיק באופן גורף מסירה של תמצית ולא של מלוא המידע הנדרש כדי להתמודד עם החלטה לדחות בקשת מקלט.

4.5. החרגת אזרחי מדינות אויב

סעיף 10 לנוהל החדש (בדומה לסעיף 6 לנוהל משנת 2001) קובע, כי:

"מדינת ישראל שומרת לעצמה את הזכות שלא לקלוט בישראל ולא להעניק אשרת שהיה בישראל לנתיני מדינות אויב או מדינות עוינות- כפי שיקבעו מעת לעת על ידי הרשויות המוסמכות, וכל עוד הן במעמד זה, ושאלת שחרורם בערבות תיבחן בכל מקרה לגופו, בהתאם לנסיבות, ועל פי שיקולי ביטחון.

ישראל מעריכה את הודעת נציבות האו"ם לפליטים כי עד להסדר פוליטי כולל באזורנו ייעשה על ידה כל מאמץ למצוא לפליטים ארץ מקלט במדינה אחרת."

סעיף זה אינו מתיישב עם מחויבותיה של מדינת ישראל לפי המשפט הבינלאומי. על-פי אמנת הפליטים הגדרת "פליט" בסעיף 1.A(2) לאמנה היא קוגנטית ולא ניתן להתנות עליה.⁴¹ מדינת ישראל אינה רשאית להכריז באופן חד-צדדי כי מבקשי מקלט בני אזרחות מסויימת אינם פליטים מבחינתה. כמו כן, סעיף 3 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים, אוסר להפלות בין פליטים, בין היתר על בסיס מדינת מוצאם. איסור דומה מצוי גם באמנה לביעורן של כל צורות האפליה הגזעית, בה חברה מדינת ישראל.⁴²

בתחילה אמור היה סעיף זה בנוהל לספק פתרון פרגמטי לחוסר נכונותה של מדינת ישראל להכיר בפליטים אזרחי מדינות מסוימות ולהעניק להם הגנה בתחומה, וזאת על ידי resettlement (ישוב מחדש) במדינה שלישית על ידי נציבות האו"ם לפליטים. פתרון זה נכשל לחלוטין בעניינם של מבקשי המקלט מסודן. ככל הידוע לנו, לא קיימת כל תכנית ליישובם מחדש במדינה אחרת. מצד אחד, מדינות מערביות אינן מוכנות לגרום לכך שמדינת ישראל תתפרק באמצעותן מחובותיה על-פי אמנת הפליטים; מצד שני, מדינת ישראל אינה חפצה בפתרון זה שכן היא חוששת שיישומו עלול להביא להגעת גל נוסף של פליטים לתחומה (pull factor). הוראת סעיף 6 (כיום סעיף 10) יצרה ואקום משפטי, בו נתונים כיום אלפי אנשים, הנמצאים בישראל ואינם מוכרים על ידה כפליטים. הוראה זו גם הייתה הבסיס המשפטי (המפוקפק) למעצרים של עשרות מבקשי מקלט מסודן לתקופות ארוכות של 12-18 חודשים במהלך שנת 2006. חלק מאותם מבקשי מקלט (מי שמוצאו

⁴¹ראו סעיף 1(42) לאמנה בדבר מעמדם של פליטים.

⁴²סעיף 1(1) לאמנה זו אוסר על הפליה על בסיס של ארץ מוצא או מוצא אתני.

מדברפור) קיבלו אחר כך רישיונות לשיבת ארעי, ואחרים שוהים עד היום בישראל ונתונים בואקום משפטי: מצד אחד בקשותיהם למקלט אינן נבחנות; ומצד שני מדינת ישראל טוענת כי אינם פליטים.

4.6. פרקי זמן בלתי סבירים להשגה על החלטות

נוהל הטיפול במבקשי מקלט קובע, כי מי שבקשתו נדחתה על הסף, ניתן יהיה לגרשו מן המדינה בתוך 72 שעות ממסירת ההחלטה.⁴³ כאמור, מבקש מקלט שבקשתו נדחתה על הסף אינו יכול להגיש בקשה לעיון מחדש בהחלטה, והאפשרות היחידה שבידיו היא הגשת עתירה מינהלית נגד ההחלטה. בפועל, לאחרונה מודיע משרד הפנים למבקשי מקלט שבקשתם נדחתה על הסף, כי עליהם לצאת את הארץ בתוך שבעה ימים.

בדומה, הנוהל קובע כי מי שבקשתו נדחתה בהחלטה סופית לאחר שנדונה ב"סדר דין מקוצר" או בפני מליאת הוועדה, ניתן יהיה לגרשו בתוך 72 שעות ממועד מסירת ההחלטה.⁴⁴ יחד עם זאת, בהתאם להוראות הנוהל, מי שבקשתו נדחתה בהליך זה יכול להגיש בקשה לעיון מחדש בתוך שבועיים ממועד דחיית הבקשה.⁴⁵

מדובר בפרקי זמן בלתי סבירים בעליל. הגשת עתירה נגד החלטה לדחות בקשה למקלט כמו גם הגשת בקשה לעיון חוזר דורשת גיוס כסף לתשלום שכר טרחה ואיתור בא כוח, ואף דורשת מעורך הדין השקעת פרקי זמן בלתי מבוטלים בעריכת מחקר על התנאים במדינת המוצא של מבקש המקלט. לצורך הגשת בקשה לעיון חוזר על מבקש המקלט לפעול לקבלת מסמכים שלא היו בפני משרד הפנים קודם לכן. לעיתים מסמכים אלה נמצאים מחוץ לישראל. פעמים רבות חולפים שבועות עד שמשרד הפנים נענה לבקשתם של מקבלי מקלט לקבל מסמכים כמו תמצית הערכת יחידת הטיפול במבקשי מקלט, פרוטוקולי הראיונות שנערכו למבקש המקלט ופרוטוקולי הדיונים בוועדה המייעצת לענייני פליטים.

מגבלות הזמן, אשר לאחריהן חשופים מבקשי המקלט למעצר ולגירוש, פוגעות בזכותם של מבקשי המקלט למצות עד תום את זכויותיהם המשפטיות ובזכותם לנגישות לערכאות.

4.7. הנוהל אינו כולל הוראות המתייחסות לעקרון ה-*non-refoulement* החורג מגדרי האמנה בדבר מעמדם

של פליטים ("הגנה משלימה")

בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט, השאלה היחידה הנבחנת בעת הראיון הבסיסי והראיון המקיף היא השאלה האם אדם עומד בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים. יחד עם זאת, עקרון ה-*non-refoulement*, עקרון "אי החזרה", חל גם במצבים נוספים, שאינם נבדקים על ידי המערכת.

אמנת הפליטים חלה רק כאשר קיים חשש ממשי לרדיפה בשל אחת מחמש העילות הקבועות באמנה – דת, גזע, לאום, שייכות לקבוצה חברתית מסוימת או דעה פוליטית. אולם פסיקת בית המשפט העליון בישראל

⁴³ סעיף 4.4 לנוהל
⁴⁴ סעיפים 1.6 ו-7.7 ח. לנוהל.
⁴⁵ סעיף 9א(1) לנוהל.

קבעה, כי מכוחו של המשפט הבינלאומי המינהגי ומכוחו של הדין הישראלי הפנימי, עקרון "אי ההחזרה" חל לא רק על פליטים, אלא על כל מקרה של החזרה למקום בו תישקף לאדם סכנה לחייו או לחירותו.⁴⁶ נוסף על כך, סעיף 3 לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים בלתי אנושיים ואכזריים אוסר על גירושו של אדם למקום בו הוא עלול להיות חשוף לעינויים;⁴⁷ ונהוג לפרש את סעיפים 6 ו-7 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות כאוסרים גירוש למקום בו תישקף סכנה לחייו של אדם או בו יהיה נתון לסכנה של עינויים או יחס או עונשים בלתי אנושיים ואכזריים.⁴⁸

הנוהל אינו קובע הוראות כלשהן בעניין בחינת סכנה הנשקפת לאדם שלא על רקע אחת מחמש העילות הקבועות באמנה בדבר מעמדם של פליטים, ואין מנגנון אחר כלשהו לבחינת עניין זה.⁴⁹

כאמור, בשל המסגרת המצומצמת של דו"ח זה הוצגו רק עיקרי הבעיות המצויות בנוהל הטיפול במבקשי מקלט.

5. בעיות בהתנהלות המערכת בפועל

מעבר לבעיות המובנות אל תוך נוהל הטיפול במבקשי מקלט, בעיות רבות נובעות מיישומו בפועל. בפרק זה נבקש להתייחס לאופן בו יישום הנוהל מביא לפגיעה בזכויותיהם של מבקשי מקלט להליך הוגן ומוביל לדחייה הסיטונית של כל בקשות המקלט.

5.1. שיטות קיום ראיונות

פקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט נוהגים להציג עצמם כ"חוקרים". השימוש בכינוי "חוקרים" במקום מראיינים הוא סיפורה של מערכת המקלט על רגל אחת. מדובר לא רק בכינוי אלא באופן בו פקידי היחידה תופשים את עצמם ונוהגים. ראיונות מקלט, תחת להתקיים כראיונות, בהם נעשה ניסיון לברר את טענותיו העובדתיות של אדם, נערכים כחקירת משטרה של חשוד בעבירה, שבה ההנחה היא כי מדובר באדם המשקר, ושתכלית ההליך היא לחשוף את שקריו. יש לציין, כי אחדים מבין פקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט הם אנשי משטרה לשעבר, וייתכן שזליגת שיטות החקירה של המשטרה אל עולם הליכי המקלט יכולה לספק הסבר חלקי לכך שראיונות מקלט מתנהלים כפי שהם מתנהלים.

⁴⁶ בג"ץ 4702/94 אל טאיי נ' שר הפנים, פ"ד מט(3) 843, 848.

⁴⁷ ראו, למשל: (1997) CAT/C/18/D/39/1996, UN doc. *Tapia Paez v. Sweden*, Communication no. 39/1996.

⁴⁸ ראו, למשל: para. 8.1-8.2 (1997) CCPR/C/61/0/706/1996, UN doc. *GT v. Australia*, Communication no. 706/1996 (4 Dec. 1997).

⁴⁹ לאחרונה מספר פסקי דין ביקרו את העובדה שמשרד הפנים אינו בוחן את שאלת הסכנה הצפויה מטעמים אחרים לאדם שאינו עומד בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים, ובמסגרת עת"מ (מרכז) 47692-07-11 גוסף נ' משרד הפנים (פסק דין מיום 26.9.2011) הורה בית המשפט למשרד הפנים לקיים בדיקה כזו בעניינו של מבקש מקלט שבקשתו לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים נדחתה.

ואולם, הליך מקלט אינו חקירת משטרה. ספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים עומד על כך שבעיצוב הליכי המקלט יש להביא בחשבון את העובדה שמבקשי מקלט יהיה בדרך כלל במצב רגיש במיוחד – הם מוצאים עצמם בסביבה זרה, ועשויים לחוות קשיים משמעותיים, טכניים ופסיכולוגיים כאחד.⁵⁰ בעוד שפקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט משוכנעים, כי התנהגות אגרסיבית היא דרך לגרום למבקשי מקלט לומר את האמת, מחקרים שונים מצביעים על כך שהתנהגות אגרסיבית במהלך ראיונות מקלט תוך שהמראיין (או ה"חוקר") משדר למבקש המקלט כי הוא אינו ראוי לאמון, מביאה את מבקש המקלט לידי ניסיון "לרצות" את המראיין ולמסור לו את התשובה שתראה אותו. בעקבות זאת, מרואיינים עשויים לשנות את תשובותיהם במהלך הראיון, לא משום שאינם אמינים, והם אף מפתחים רמות מוגברות של חרדה וחוסר ביטחון במהלך הראיון, שהופכים אותם חשופים עוד יותר לסוגסטיה של המראיין ולשאלות מנחות.⁵¹

המקרים בהם מבקשי מקלט מעידים על יחס אגרסיבי ובלתי הולם של פקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט במהלך ראיונות הם רבים. בנוסף, הרושם הנוצר הוא כי במקרים בהם מבקשי מקלט רואינים זה מכבר על ידי נציבות האו"ם לפליטים ונמצאו על ידה ראויים להגנה מכוח האמנה בדבר מעמדם של פליטים, נעשה מאמץ מיוחד על ידי פקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט לקעקע את קביעות הנציבות באמצעות התנהלות אגרסיבית במיוחד כלפי המרואיינים.

כך, למשל, א', מבקש מקלט מאתיופיה, רואיין על ידי נציבות האו"ם לפליטים בתקופה שקדמה להקמת יחידת הטיפול במבקשי מקלט, וזו מצאה אותו אמין, ואף קבעה כי הוא עומד בתנאי האמנה בדבר מעמדם של פליטים היות שנרדף באתיופיה בשל חשד לפעילות פוליטית. לאחר הקמת היחידה הוזמן א' לראיון נוסף. הראיון נמשך שני ימי עבודה תמימים. כבר בראשית הראיון, ועוד לפני שנשאל שאלה כלשהי, הבהיר לו אחד המרואיינים, כי ברור לו שהוא משקר, וכי מוטב לו כבר כעת להודות בכך, על מנת שלא לבזבז את זמנו. במהלך הראיון נכנס לחדר מראיין נוסף והצטרף למראיין הראשון, כשהמרואיינים שואלים את מבקש המקלט שאלות לסירוגין. חלקים ניכרים מן הראיון התנהלו בצעקות, כשפקידי היחידה מטיחים בא' שוב ושוב כי הוא משקר וכי מוטב שיודה בכך.

כך היה גם בעניינה של ר'. ר' נמצאה אמינה על ידי נציבות האו"ם לפליטים, אולם גם לה נערך ראיון נוסף על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט, בו נאמר לה כבר בתחילתו שהיא שקרנית וכי מוטב לה להודות בשקר.

שיטת ראיון מקובלת היא התעקשות של פקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט, כי מבקש מקלט ישיב לשאלה ב"כן" או "לא", מבלי לאפשר לו להסביר מצבים מורכבים יותר. כך, למשל, בפני ר', מבקש מקלט שנרדף בשל פעילות פוליטית של אחיו, הוצגה כתבה עיתונאית, בה נכתב כי אחיו, דמות פוליטית ידועה, עבד בעבר במערכת עיתון שהעותר לא הכיר. המראיין הציב בפני ר' שלוש אפשרויות: "או שאחך משקר, או שאתה משקר או שאני משקר. אז אתה אומר שאני משקר? כן או לא". ניסיונותיו של ר' להשיב באופן שיסביר את אי

⁵⁰ UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979), paragraph 190.

⁵¹ Jane Herlihy & Stuart W. Turner, *The Psychology of Seeking Protection*, 21 INT'L J. REFUGEE L. 171, 191-192 (2009).

ידיעתו אודות מקום העבודה של אחיו לפני לידתו ר' נקטעו כולם על ידי המראיון, שהתעקש לקבל תשובה של "כן" או "לא".

5.2. שיטות משרד הפנים להערכת אמינות

כאמור, ראיונות מקלט נמשכים פרקי זמן ממושכים, בהם, כמו בחקירת משטרה, מרואיינים נשאלים שוב ושוב את אותן השאלות, לעיתים באגרסיביות רבה, תוך ניסיון לאתר "סתירות", גם במקום בו הן אינן קיימות, ותוך ייחוס "חוסר אמינות" למבקשי מקלט בגין כל טעות, בין שהיא קיימת שם ובין שהיא מצויה רק בדמיונו של המראיון. הראיונות נמשכים שעות כה ארוכות, היות שהם מתמקדים בעניינים פריפריאליים ופרטים שוליים וחסרי חשיבות, שלא ניתן לצפות מאדם לזכור. כל טעות או שכחה מיוחסים ל"העדר אמינות", שמצדיק את דחיית בקשת המקלט.

במסגרת הליכים משפטיים שהתקיימו בבית המשפט המחוזי בירושלים, חשף משרד הפנים את עמדתו, כי אכן מדובר בשיטה, היות שלטעמו של משרד הפנים "מטבע הדברים, כאשר גרסה של מאן דהוא אינה אותנטית, הסתירות בה יבואו לידי ביטוי בפרטים שאינם עיקר הגרסה"⁵² ואולם, מה שנראה למשרד הפנים כ"טבע הדברים" אינו מתיישב עם הפרקטיקות ברחבי העולם, שבחינתן מעלה כי אמינות ועקביות של מבקשי מקלט אינה נבחנת באמצעות התמקדות בפרטים הפריפריאליים לבקשת המקלט, אינו מתיישב עם הפסיקה בישראל לגבי בחינת אמינותם של עדים, ואינו מתיישב עם מחקרים פסיכולוגיים ביחס לאמינות מבקשי מקלט.

פסיקת בית המשפט העליון בישראל ביחס לאמינות עדים בהליכים פליליים חזרה שוב ושוב על הקביעה, לפיה היות שהאדם אינו מכשיר אוטומטי, סתירות ואי דיוקים בדברי עד לא מלמדים בהכרח כי הוא משקר, ודווקא זיכרון מופלג של פרטים עלול לפגוע במהימנותו של עד.⁵³ עוד קבעה הפסיקה, כי שעה שנבחנת אמינות של גרסה אין מקום להתמקדות בפרטים, אלא בשאלה האם המקשה כולה היא אמינה והאם ה"גרעין הקשה" של הסיפור הוא עקבי.⁵⁴ ממש לאחרונה, במסגרת פסק דינו של בית המשפט העליון, שדחה ערעור על הרשעת הנשיא לשעבר באונס, חזר בית המשפט העליון על הקביעה, כי הטבע והזיכרון האנושי מחייבים שאמינותו של אדם ביחס לאירועים שעבר זמן מה מאז התרחשותם ייבחנו לפי אמינות תיאורו את "ליבת האירועים" ולא פרטי הפרטים.⁵⁵

עקרון זה מיושם בכל העולם ביחס להערכת אמינותם של מבקשי מקלט. הפסיקה בארה"ב,⁵⁶ הנחיות וועדת הפליטים הקנדית⁵⁷ והפסיקה האוסטרלית⁵⁸ קובעות כולן, כי אין לקבוע ממצאים בדבר חוסר אמינותו של

⁵² עת"מ (י-ם) 37241-02-11, כתב תשובה מיום 14.4.2011, סעיף 35.

⁵³ ע"פ 1258/03 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(6) 636, 625.

⁵⁴ ע"פ 993/00 נור נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(6) 205, 232.

⁵⁵ ע"פ 3372/11 קצב נ' מדינת ישראל (פסק דין מיום 10.11.2011), סעיף 141.

⁵⁶ ראו, למשל: *Giday v. Gonzales*, 434 F.3d 543, 551 (2006); *Vilorio-Lopez v. INS*, 852 F.2d 1137, 1142 (1988); *Kwok v. Gonzales*, 455 F.3d 766, 769 (2006).

⁵⁷ Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division, Assessment of Credibility in Claims for Refugee Protection, 2004, section 2.3.4, available at: http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2007/irb-cisr/MQ21-42-2004E.pdf.

מבקש מקלט בשל אי דיוקים בעניינים פריפריאליים, שאינם נוגעים ללב בקשת המקלט. גם מחקרים פסיכולוגיים העוסקים בהליכי מקלט מסבירים, כי הזיכרון האנושי נוטה לעבור רה-קונסטרוקציה בכל פעם שבה מתוארת חוויה, ועל כן לא ניתן לצפות, כי מבקש מקלט שרואיין מספר פעמים יתאר את אותה החוויה בצורה זהה, ויש לצפות לקיומן של סתירות מסוימות.⁵⁹

אף על פי כן, מוסיפות יחידת התשאול והזיהוי ויחידת הטיפול במבקשי מקלט לדחות בקשות למקלט על יסוד סתירות מינוריות או חוסר ידע של פרטים פריפריאליים לבקשת המקלט. כך, למשל, הערכת יחידת הטיפול במבקשי מקלט בעניינו של ע', מעלה כי הוא נמצא לא אמין משום שלא זכר את מחירה של נסיעת אוטובוס מכפר במערב סודן אל בירת סודן חרטום, נסיעה שעשה רק פעם אחת בחייו, ואף לא זכר את צבע האוטובוס בו נסע. א', מבקש מקלט מאתיופיה, נמצא לא אמין משום שבראיון הראשון עמו מסר שכשעזב את מדינת מצאו היו ברשותו תעודת סיום בית ספר ומסמך שחרור מהכלא, בעוד שבראיון השני הוסיף, כי גם תעודת הזהות שלו הייתה ברשותו (עניין שאודותיו כלל לא נשאל בראיון הראשון). מבקשת מקלט אחרת, ג', נמצאה בלתי אמינה משום שבראיון אחד אמרה ששמעה שמועות, לפיה אביו מת בכלא ולכן היא מאמינה שאינו בין החיים עוד, ובראיון אחר אמרה שאינה יודעת אם אביה מת.

לאחרונה ערכה יחידת הטיפול במבקשי מקלט ראיון למבקש מקלט, המיוצג על ידי התכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, בו נכח עורך דינו. במסגרת הראיון תיאר מבקש המקלט אירוע, בו הוחזק במעצר ונחקר בעינויים. כאשר נשאל על ידי המראיין כמה אנשים חקרו אותו, מסר מבקש המקלט שהיות שענינו היו מכוסות בעת החקירה, הוא אינו יכול לדעת במדויק כמה אנשים חקרו אותו, אך בהתבסס על הקולות ששמע בעת החקירה, הוא מעריך כי מדובר בחמישה או שישה אנשים. המראיין השיב לו: "בראיון קודם שנערך לך מסרת שאתה מעריך שמדובר בשישה או שבעה אנשים. כיצד אתה מסביר סתירה זו?".

הערכות האמינות של יחידת הטיפול במבקשי מקלט מבוססות פעמים רבות על ספקולציות. כך, למשל, נמצא ב' בלתי אמין, משום שסיפר כי נקע או שבר את רגלו בכלא ולא קיבל טיפול רפואי, ובהמשך סיפר כי כעבור שנתיים עבד כמלצר. מסקנת יחידת הטיפול במבקשי מקלט, ללא כל בדיקה רפואית או חוות דעת רפואית, הייתה כי לא ייתכן שבי שבר או נקע את רגלו ולאחר שנתיים עבד בעבודה פיזית כמלצרות מבלי שקיבל טיפול רפואי.

דוגמה נוספת לספקולציות, עליהן מבוססות הערכות האמינות של משרד הפנים, מספק סיפורו של ל', אזרח קולומביה. ל' סיפר כי אחד מחבריו הקרובים, אשר התגורר בביתו, עסק בפעילות בלתי חוקית בשירות הקבוצות הפרה-מיליטריות, כאשר ללי הדבר נודע רק בדיעבד. יחידת הטיפול במבקשי מקלט קבעה, כי "לא הגיוני" של לא ידע אודות פעילות חברו, ולכן טענותיו אינן אמינות.

ר', מבקשת מקלט מאתיופיה, הסבירה בראיון מקלט שבילדותה אמה החורגת נעצרה מספר פעמים בגלל פעילותו הפוליטית של אביה, ומסרה כי היא מניחה שהיא עצמה לא נעצרה באותו מועד משום שהייתה

⁵⁸ראו, למשל: *Guo v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs*, 64 FCR 151, 194 (1996).
⁵⁹ Trevor Trueman, *Reasons for refusal: an audit of 200 refusals of Ethiopian asylum-seekers in England*, 23(3) J. IMMIG. ASYLUM & NAT'LITY L. 281 (2009), p. 294; Herlihy and Turner, *supra* note 51.

קטינה. המראיינת שכתבה את ההערכה קבעה כי מדובר בהסבר "לא הגיוני" מבלי שבדקה האם קיימת הבחנה בין מעצר ילדים למעצר מבוגרים באתיופיה.

דרך פגומה נוספת לבחינת אמינותם של מבקשי מקלט היא קיום "שאלוני ידע", שלא ניתן לנצח בהם. ו', מבקשת מקלט מבורמה נשאלה בראיון בסיסי אודות שמו של "דירקטור" האוניברסיטה בה למדה, ונמצאה בלתי אמינה משום שטעתה בשמו. בקשתה נדחתה על הסף, אולם בהמשך המציאה ו' אישורים על לימודים באוניברסיטה בה טענה כי למדה וכן תמונות מטקס הסיום שלה באוניברסיטה זו.

מ', מבקשת מקלט מאריתריאה, רואינה על ידי יחידת התשאול והזיהוי, שהטילה ספק בהיותה אזרחית אריתריאה. בפני מ' הוצגו צילום של דרך עפר נידחת וצילום של קיר שלידו מכונית, אשר על פי טענת הפקיד המראיין צולמו בכפר מוצאה. "מדובר בכביש מאוד מפורסם", נאמר לה על דרך העפר. מ' לא ידעה לנקוב בשמות המקומות, ולכן נמצא כי היא אינה אמינה ואינה אזרחית אריתריאה. בהמשך, לאחר חיפוש באתרי אינטרנט שונים, נמצאו שתי התמונות באתר האינטרנט של תייר שביקר באזור.

ע', מבקש מקלט מסודן, ששהה יום אחד בלבד בעיר הבירה חרטום, בדרכו מדרפור אל מחוץ למדינה, נשאל בראיון, שקיימה יחידת הטיפול במבקשי מקלט, שאלות מפורטות אודות השכונה בה לן לילה אחד בעיר הבירה. חוסר יכולתו לספק פרטים אודות שמות הרחובות בשכונה זו, בה עבר כשנתיים קודם לכן, הביא את יחידת הטיפול במבקשי מקלט לקבוע כי הוא אינו אמין וכי לא ייתכן שהוא אזרח סודן.

אלה הן רק דוגמאות בודדות מתוך רבות נוספות. דומה שעד היום לא היה מבקש המקלט, שיחידת הטיפול במבקשי מקלט מצאה אמין. אין להתפלא על כך. שים כל אדם בחדר במשך שעות ארוכות ומתישות, שאל אותו שאלות רבות ומתפתלות, נהג באגרסיביות, היטפל לפרטים זניחים שאינם נוגעים ללב טענתו, התמקד בעניינים פריפריאליים הנוגעים לאירועים שקרו לפני שנים, שאל שאלות בלתי סבירות בגיאוגרפיה ותמיד יתגלו, כמו מאליהן, סתירות, חוסר עקביות או חוסר ידע. מאות מקרים של נימוקים דומים לדחיית בקשות מטעמי אמינות מלמדים, כי מומחיותן העיקרית של יחידת התשאול והזיהוי ושל יחידת הטיפול במבקשי מקלט היא ייצור סתירות.

5.3. מחקר ומידע אודות מדינת המוצא – ענף דקל ההרים

אחד האלמנטים הדורשים רמת התמחות ומקצועיות גבוהה ביותר בעת בחינת בקשות למקלט הוא ביצועו של מחקר אודות התנאים במדינת מוצאו של מבקש המקלט. מחקר זה נדרש הן לצורך בחינת השאלה האם פחדו של אדם להיות נרדף הוא פחד אובייקטיבי והן לצורך בחינת השאלה האם מבקש המקלט אמין.

בהתאם לספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים ובהתאם לסטנדרט המקובל לבחינת בקשות מקלט, על מנת שלאדם יהיה פחד מבוסס להיות נרדף, לא די בקיומו של פחד סובייקטיבי, ויש צורך בעיגון אובייקטיבי שלו. משמעות הדבר אינה שיש בהכרח צורך בראיות חיצוניות, אלא שיש צורך שהפחד הנשקף לאדם יהיה פרי של אירועים או נתונים המתקיימים בעולם המציאות. כך, למשל, אדם החושש סובייקטיבית מפני רדיפה על ידי

המשטר הקומוניסטי בברית המועצות ועל כן אינו מוכן לחזור לרוסיה בשנת 2011, פחדו אינו מבוסס אובייקטיבית נוכח העובדה שהמשטר הקומוניסטי אינו קיים עוד. כך, לדוגמה, אדם הטוען, כי הוא נרדף בשל חברותו הנטענת במפלגת אופוזיציה שעה שהנתונים האובייקטיביים מצביעים על כך שהמפלגה בה הוא חבר היא דווקא מפלגת השלטון במדינת מוצאו, גם בקשתו עשויה להידחות, בין משום שפחדו אינו מבוסס אובייקטיבית ובין משום שייקבע שטענתו אינה אמינה.

בחינת הרקע במדינת מוצאו של אדם דורשת יכולת לאסוף מידע ממקורות שונים ורבים ולהצליב ביניהם, להבחין בין מקורות אמינים למקורות שאינם אמינים, להבחין בין מקורות רלוונטיים למקורות בלתי רלוונטיים ולהבחין בין מידע שהתיישן למידע עדכני. היא גם דורשת זהירות רבה בכל הנוגע להסקת מסקנות מנתונים. ואולם, דומה שאחד האלמנטים החשובים ביותר הוא יצירה של תמונה מלאה אודות המצב במדינת המוצא, תמונה קוהרנטית שאינה מרדדת את המסקנות. קל מאוד להגיע למסקנות בדבר קיומה של סכנה או העדרה של סכנה באמצעות בחירה סלקטיבית של מקורות מידע. קשה יותר ליצור תמונה מלאה, שבה מוסקות מסקנות ברורות רק לאחר בחינה קוהרנטית ושקולה של כל המקורות הרלוונטיים.

למיטב ידיעתנו, ביחידת הטיפול במבקשי מקלט אחראי רק פקיד אחד על קיומו של מחקר אודות מידע בדבר מדינות מוצאם של מבקשי מקלט. פקיד זה מכונה "רע"ן [ראש ענף] מחקר ומידע", אף על פי שלמיטב הידיעה הוא האדם היחיד ביחידה המשותף ל"ענף" זה.

עד היום, כל חוות הדעת של "רע"ן מחקר ומידע" אשר נמסרו לנו, מלמדות על עבודה בלתי מקצועית ובעייתית, במקרה הטוב, ועל מחקר מגמתני, במקרה הרע. חוות הדעת העוסקות במצב במדינות מוצאם של מבקשי מקלט מציגות דרך קבע מקורות מידע המלמדים על העדר סכנה או על שיפור במצב, גם במקרים בהם קיימים שלל מקורות נוספים, המלמדים על מגמות אחרות. היות שלרוב המידע היחיד המוצג בפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים אודות מדינת המוצא הוא מידע המגיע מיחידת הטיפול במבקשי מקלט, הרי שהצגת מקורות מידע נבחרים ואי אזכורם של מקורות מידע אחרים, המלמדים על תמונה שונה, מהווה הטעייה של הוועדה, ואינו מאפשר לה להגיע למסקנה כשכל המידע הרלוונטי לגבי מדינת המוצא בפניה. בנוסף, חלק מן המידע המוצג לוועדה על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט כולל ציטוטים ותרגומים חלקיים מתוך מקורות מידע, מבלי שמקורות המידע מוגשים במלואם, כאשר עיון במקורות המלאים מלמד כי הם מצביעים דווקא על מגמות שונות מאלה המוצגות בפני הוועדה. פגם קשה נוסף הוא אופן הסקת המסקנות ממקורות המידע באשר לסכנה הנשקפת לקבוצות שונות.

אחת הדוגמאות האבסורדיות ביותר, שבהן נתקלנו, עניינה מבקש מקלט המיוצג על ידי התכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, אשר לטענתו קיים חשש מבוסס היטב לרדיפתו במרוקו, מדינת מוצאו, בשל נטייתו המינית.⁶⁰ כנגד מקורות מידע רבים, המצויים בידי באת כוחו של מבקש המקלט והמעידים על רדיפת הומואים במרוקו, הציגה יחידת הטיפול במבקשי מקלט שני מקורות.

⁶⁰מקרה זה סוקר בכתבתו של תומר זרחין, "כיצד חרף אלטון ג'ון את גורל הפליט ממרוקו", הארץ 9.9.2011. הפרטים המלאים של המקרה והמסמכים אליהם מתייחס דו"ח זה נמסרו על ידי באת כוח מבקש המקלט, עו"ד ענת בן דור מהתכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב.

המקור הראשון היה דף אינטרנט של מה שהוצג על ידי היחידה כ"ארגון לזכויות הומואים במרוקו" בשם "בסמה". מסקנת יחידת הטיפול במבקשי מקלט הייתה שעצם קיומה של קבוצה כזו, מעיד על כך שהומואים אינם נרדפים. ואולם, בדיקה שקיימה באתר כוח מבקש המקלט וחוות דעת מומחה שקיבלה, מצביעים על כך שאותה קבוצת "בסמה" אינה אלא דף אינטרנט לתמיכה בהומואים, ולא ארגון. השימוש בדף האינטרנט על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט ללא תמיכה חיצונית כלשהי ומבלי לבדוק במקורות נוספים אינדיקציות נוספות לקיומו של אותו "ארגון" ואופיו של ה"ארגון", ובמיוחד בעידן שבו כל אדם יכול לפתוח דף אינטרנט ולכתוב בו כל אשר הוא חפץ, מצביעה על בדיקה שטחית ולא מקצועית. מעבר לכך, היא מצביעה על כשל ביכולת הסקת המסקנות, שהרי אף אם הדף היה מלמד על קיומו ארגון להגנה לזכויות הומואים, המסקנה הנדרשת אינה בהכרח שהומואים אינם נרדפים במרוקו. הדברים תלויים במהותו של הארגון ובמהות פעילותו, בשאלה עד כמה הוא חופשי לפעול, בשאלה מהו יחס הרשויות אליו ועוד. עצם קיומו של ארגון אינו מעיד על יחס סובלני של הרשויות כלפי הומואים – במקומות רבים דווקא קבוצות, שזכויותיהן נפגעות בצורה הקשה ביותר, הן אלה הזקוקות לארגונים שיגנו על זכויותיהם.

מקור המידע השני, שעליו התבססה היחידה באותו מקרה הייתה כתבה עיתונאית אודות הופעתו של הזמר אלטון ג'ון במרוקו. קיומה של הופעתו של זמר הומו ידוע, כך הסיקה יחידת הטיפול במבקשי מקלט, מלמדת על כך שהומואים אינם נרדפים במרוקו. קשה לראות כיצד מסקנה זו נגזרה מן המידע אודות ההופעה, וודאי שעצם קיומה של ההופעה, ללא מידע תומך כלשהו, אינו יכול ללמד על מצבם של הומואים במרוקו.

האופן הסלקטיבי בו נעשה שימוש במקורות מידע על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט בא לידי ביטוי ב"חוות דעת" שהציגה היחידה בפני הוועדה המייעצת בעניין סומליה. חוות הדעת התבקשה על ידי הוועדה על מנת שזו תוכל לשקול האם יש להחיל מדיניות של "הגנה קבוצתית" על אזרחי סומליה. בסופו של דבר, על יסוד חוות דעת זו החליטה הוועדה שלא להעניק "הגנה קבוצתית" לאזרחי סומליה. בדו"ח זה אין בדעתנו להתווכח עם העמדה הסופית שאליה הגיעו יחידת הטיפול במבקשי מקלט והוועדה המייעצת (אף על פי שעמדת מוקד סיוע לעובדים זרים, הנתמכת בפרקטיקה ברוב מדינות העולם ובפסיקת בתי משפט לאומיים ובין-לאומיים, היא שמדובר בהחלטה שגויה, לכל הפחות כאשר הדברים אמורים בתושבי אזור דרום ומרכז סומליה). כל שבכוונתנו לעשות הוא לבחון את המתודולוגיה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט ביחס לבחינת המצב בדרום ומרכז סומליה.

בפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים הוצגה "חוות דעת", שנכתבה על ידי "רע"ן מחקר" ביחידת הטיפול במבקשי מקלט בחודש דצמבר 2010. אף על פי שקיימים עשרות מקורות, המלמדים על המצב בסומליה (ומלמדים כי מדובר במצב קשה), ב"חוות הדעת" הובאו רק שלושה מקורות – הנחיות משרד הפנים הבריטי בעניין סומליה מחודש יולי 2010⁶¹ ושתי ידיעות שפורסמו באתר נציבות האו"ם לפליטים בחודשים פברואר ואפריל 2009.⁶² גם אותם שלושה מקורות צוטטו באופן חלקי בלבד. אף על פי שעיון ב"חוות הדעת" מלמד כי

⁶¹ UK Home Office Operational Guidance Note – Somalia, July 2010.

⁶² UNHCR, Somalia: 60,000 return to unstable conditions in capital - UN agency, April 15, 2009, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49fab9d71e.html>; UNHCR, Over 40,000 displaced Somalis return to capital despite clashes, says UN agency, February 27, 2009 available at: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30038&Cr=Somali&Cr1>.

משובצים בה הערות שוליים המפנות למקורות נוספים, השוואה של חוות הדעת עם הנחיות משרד הפנים הבריטי מלמדת כי מדובר בלא יותר מהעתקה של הערות השוליים במסמך זה.

אל מול שלושת המקורות האמורים, נמנעה "חוות הדעת" מלהביא לידיעת הוועדה המייעצת שלל מקורות אחרים המלמדים על הסכנה הנשקפת למי שיוחזר לסומליה. כך, למשל, המסמך המרכזי, אליו ניתן היה לצפות כי כל מי שמבקש לבחון את האופן בו יש לטפל במבקשי מקלט סומלים יתייחס, הוא הנחיות נציבות האו"ם לפליטים מחודש מאי 2010.⁶³ הנחיות אלה קובעות, על בסיס מספר רב של מקורות, כי המצב באזור דרום ומרכז סומליה הוא כה קשה, עד שבשלב זה יש להימנע ככלל מהחזרת אזרחי סומליה אליו. עוד מוסיפות ההנחיות, כי תושבי אזור זה לא יוכלו למצוא הגנה באחד האזורים האחרים בסומליה. ההתעלמות ממקור זה ב"חוות הדעת" היא חמורה, לאור העובדה שפסיקת בית המשפט העליון עומדת על כך שנציבות האו"ם לפליטים היא גוף בעל מומחיות ומקורות מידע שאין למדינת ישראל, ועל כן יש לייחס משקל משמעותי להמלצותיו.⁶⁴ אף אם בסופו של דבר משרד הפנים אינו מחויב לקבל את המלצת נציבות האו"ם לפליטים, הרי שלכל הפחות עליו לשקול אותה בכובד ראש ולנמק מדוע הנתונים העובדתיים אודות המצב בסומליה, שהובאו בהנחיותיה שנכתבו על ידי מומחים, אינם מקובלים עליו. ואולם, קשה להסביר את הסיבה להתעלמות מוחלטת מן ההנחיות ומן ההימנעות מהצגתן באופן מלא במסגרת חוות הדעת, על מנת שחברי הוועדה המייעצת לענייני פליטים יוכלו לקבל החלטה על יסוד מידע מלא.

בדומה, מקפידה "חוות הדעת" להביא בפני הקורא (וחשוב יותר – בפני חברי הוועדה המייעצת לענייני פליטים, שקיבלו החלטה על יסודה) רק את מדיניותה של בריטניה ביחס למבקשי מסומליה. קוראי חוות הדעת אינם יכולים לנחש, כי מדינות רבות אימצו מדיניות של הימנעות מגירוש אזרחי סומליה, או לכל הפחות תושבי דרום ומרכז סומליה. כך, למשל, "חוות הדעת" אינה מציינת, כי לקראת סוף שנת 2010 ארה"ב הכריזה, כי המצב בסומליה הוא כזה שיעמיד בסכנה כל אדם שיגורש אליה, ולכן האריכה את "ההגנה הקבוצתית" מפני גירוש, שהיא מעניקה מזה שנים לאזרחי המדינה.⁶⁵ "חוות הדעת" אף אינה מציינת, כי מדינות רבות באירופה נמנעות מגירוש אזרחי סומליה.⁶⁶ הדוגמה היחידה שבחרה יחידת הטיפול במבקשי מקלט לציין בחוות דעתה היא בריטניה, שהיא חריגה למדי במדיניותה ביחס לאזרחי סומליה. חריגותה של בריטניה, והבעייתיות שבהסתמכות על מדינה אחת בלבד, באה לידי ביטוי לאחר כתיבתה של "חוות הדעת" של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, כאשר מדיניותה של בריטניה ביחס לאזרחי סומליה נפסלה על ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם, שקבע בחודש יוני 2011 כי מדיניות זו אינה חוקית, וכי למעט במקרים חריגים, גירוש אדם שמקורו באזור דרום ומרכז סומליה מהווה הפרה של הדין הבינלאומי בשל המצב במדינה זו.⁶⁷

⁶³ UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum Seekers from Somalia, 5 May 2010, HCR/EG/SOM/10/1, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4be3b9142.html>

⁶⁴ ע"מ 5107/08 פלוני נ' שר הפנים, פסק דין מיום 5.5.2009.

⁶⁵ Department of Homeland Security, US Citizenship and Immigration Services, Extension of the Designation of Somalia for Temporary Protected Status, Federal Register / Vol. 75, No. 211 / Tuesday, November 2, 2010 / Notices 67383, available at: http://www.justice.gov/eoir/vll/fedreg/2010_2011/fr02nov10.pdf.

⁶⁶ ראו, למשל: *Sheekh v. The Netherlands*, European Court of Human Rights, Application no. 1948/04, 11 January 2007, paras. 40 & 44.

⁶⁷ *Sufi & Elmi v. United Kingdom*, European Court of Human Rights, Applications no. 8319/07 & 11449/07, 28 June 2011.

"חוות הדעת" של משרד הפנים אף נמנעה מציון שורה ארוכה של נתונים, שפורסמו במקורות, שכל קורס בסיסי העוסק במחקר לצרכי הערכת בקשות מקלט אמור ללמד את המשתתפים בו לפנות אליהם – דו"חות של ארגוני זכויות אדם,⁶⁸ דו"חות זכויות האדם של מחלקת המדינה של ארה"ב⁶⁹ וכיוצא באלה. נוסף על האמור, שני המאמרים מתוך אתר האינטרנט של נציבות האו"ם לפליטים, שצוטטו בחוות הדעת,⁷⁰ צוטטו באופן חלקי בלבד, כשהחלקים מתוכם, העוסקים במצב הקשה בסומליה הושמטו. כמו כן, שני מאמרים אלה, שהצביעו על חזרת עקורים פנימיים לעיר הבירה מוגדישו, עסקו בשליש הראשון של שנת 2009. חוות הדעת נכתבה בסוף שנת 2010, כשבמהלך פרק הזמן שחלף מאז השליש הראשון של שנת 2009 פורסמו מקורות מידע רבים שלימדו על הידרדרות נוספת במצב.

חוות דעת נוספת הובאה בפני הוועדה בעניינו של פ', אזרח אתיופיה בן לקבוצה האתנית אורומו. פ' מסר בראיון שקיימה עמו יחידת הטיפול במבקשי מקלט, כי הוא דובר אמהרית ברמה נמוכה, וכי השפה העיקרית אותה הוא דובר היא שפת האורומו, כמו רבים אחרים מבני קבוצה אתנית זו המתגוררים באתיופיה באזורים המיושבים בעיקר על ידי בני קבוצה זו. בחוות דעתו קבע משרד הפנים, כי טענתו אינה אמינה, משום שלא ייתכן שהוא יידע אמהרית ברמה נמוכה, היות שזוהי השפה הרשמית (בה"א הידועה) באתיופיה. לתמיכה בטענה כי אמהרית היא השפה הרשמית באתיופיה הפנתה חוות הדעת אל דף אינטרנט, העוסק בשפה האמהרית באתר אוניברסיטת UCLA.⁷¹ ואולם בדיקה באותו דף אינטרנט מעלה, כי לא נכתב בו, כי אמהרית היא השפה הרשמית באתיופיה, אלא אחת השפות הרשמיות בה. דף אחר באותו אתר אינטרנט מציין, כי שפת האורומו גם היא שפה רשמית באתיופיה, וכי נעשה בה שימוש ברשויות המינהל, בסחר ובאמצעי התקשורת.⁷²

במקרה אחר, המליצה יחידת הטיפול במבקשי מקלט לדחות בקשה למקלט של ש', אזרח גאנה, שטען לרדיפה על רקע נטייה מינית ויוצג על ידי התכנית לזכויות פליטים. את ההחלטה ביססה היחידה על תמונה, בה נראו גברים לבושים בבגדי נשים צועדים ברחוב. היחידה מסרה לוועדה המייעצת לענייני פליטים, כי התמונה מוכיחה כי "הומואים צועדים בגאווה ובגאון ברחובות גאנה". ואולם חיפוש של באת כוחו של מבקש המקלט העלה כי התמונה מופיעה באתר אינטרנט שבתחתיתו נכתב "This is not a gay parade" ("זה אינו מצעד גאווה"), ובו הוסבר כי מדובר במתיחה של סטודנטים באוניברסיטה בגאנה.

כמו כן, בסדרה של חוות דעת המליצה יחידת הטיפול במבקשי מקלט לדחות בקשות מקלט של פעילי ארגון ה-Oromo Liberation Front (OLF) על יסוד הטענה, כי פעילים זוטרים בארגון אינם נרדפים. הבסיס היחיד לקביעה זו היה שני פסקי דין בריטיים מהשנים 1997 ו-2002.⁷³ יחד עם זאת, יחידת הטיפול במבקשי מקלט

⁶⁸ראו, למשל: Human Rights Watch, **Somalia: Harsh War, Harsh Peace: Abuses by al-Shabaab, the Transitional Federal Government, and AMISOM in Somalia** (April 2010): זמין ב: <http://www.hrw.org/en/reports/2010/04/13/harsh-war-harsh-peace>

⁶⁹ראו, למשל: US Department of State, 2010 Human Rights Report: Somalia, April 8, 2011, זמין ב: <http://www.state.gov/documents/organization/160144.pdf>

⁷⁰ה"ש 62 הני"ל.

⁷¹הכתובת אליה הפנתה חוות הדעת היא: <http://www.lmp.ucla.edu/Profile.aspx?menu=004&LangID=7>

⁷²<http://www.lmp.ucla.edu/Profile.aspx?LangID=211&menu=004>

⁷³ Birru (Ethiopia) [1997] 14775; Fuad Feki Abbanega (Ethiopia) [2002] UKIAT 02620.

לא טרחה להביא לידיעת הוועדה המייעצת, ואף לא לידיעת בתי המשפט במסגרת הליכים שהתנהלו בעניין זה, את העובדה ששני פסקי דין בריטיים מאוחרים יותר, מן השנים 2005 ו-2007, הפכו את הקביעות האמורות, ונקבע בהם, כי גם פעילי OLF בדרג נמוך, ואפילו סתם אוהדים של הארגון, עלולים להיות חשופים לרדיפה.⁷⁴ כמו כן לא טרחה היחידה להביא לידיעת הוועדה המייעצת את העובדה, כי הפסיקה בארה"ב⁷⁵ ובאוסטרליה,⁷⁶ כמו גם דו"חות של מכוני מחקר⁷⁷ ושל ארגוני זכויות אדם,⁷⁸ תומכים בעמדה, לפיה גם פעילים זוטרים נרדפים.

5.4. בחינת אמינות בראיון הבסיסי ובהליכי דחייה על הסף

כפי שהוסבר למעלה, בפרק בו עסקנו בפגמים המובנים אל תוך נוהל הטיפול במבקשי מקלט, יחידת הזיהוי והתשאול רשאית לדחות בקשות על הסף לאחר ראיון בסיסי ובלי להעביר את הטיפול בבקשה אל יחידת הטיפול במבקשי מקלט, רק באותם מקרים בהם "הטענות והעובדות העומדות בבסיס הבקשה, גם אם יוכחו כולן, אינן מגבשות אף לא אחד מהיסודות הקבועים באמנת הפליטים". במילים אחרות, יחידת התשאול והזיהוי אינה אמורה כלל להעריך האם מבקש המקלט הוא אמין, אלא לצאת מנקודת הנחה כי דבריו הם אמת.

אף על פי כן, בקשות רבות נדחות על הסף, לאחר שיחידת התשאול והזיהוי מחליטה שמבקש המקלט אינו אמין, וזאת תוך חריגה מסמכותה.

כך, למשל, דן בית המשפט המחוזי בעתירתו של אזרח סין, שטען שאם יחזור למדינת מוצאו יעוקר, אך בקשתו נדחתה על הסף. בית המשפט קבע, כי יחידת התשאול והזיהוי חרגה מסמכותה, שכן אין זה תפקידה להעריך האם טענות מבקש המקלט נכונות, ובהנחה שהטענות נכונות באותו המקרה, לפחות לכאורה יהיה מבקש המקלט זכאי להגנה.⁷⁹ בדומה, דן בית המשפט המחוזי בעתירתה של אזרחית קניה, שטענה לרדיפה על רקע פוליטי ובקשתה נדחתה על הסף. גם באותו מקרה, בית המשפט ביקר את ההחלטה לדחות את בקשת המקלט על יסוד קביעה, כי דבריה של מבקשת המקלט אינם אמת.⁸⁰

דוגמה נוספת היא עניינו של צ', אזרח ניגריה שבקשתו למקלט נדחתה על הסף מטעמי אמינות. מפרוטוקול השימוע בפני ממונה ביקורת הגבולות, שנערך לצ' לאחר מעצרו, עולה כי הוא טען שאשתו וילדיו נרצחו על ידי

⁷⁴ HA (OLF members and sympathizers – risk) Ethiopia [2005] UKAIT 00136; MB (OLF and MTA – Risk) Ethiopia CG [2007] UKAIT 00030.

⁷⁵ *Makonnen v. INS*, 44 F. 3d 1378 (1995); *Worku v. Mukasey*, 268 Fed. Appx (2008).

⁷⁶ 0808466 [2009] RRTA 250 (10 March 2009); 0902046 [2009] RRTA 1188 (11 November 2009).

⁷⁷ CORI, Treatment of members of the Oromo Liberation Front (OLF) including members of their family, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a803f862.pdf>.

⁷⁸ Human Rights Watch, **Suppressing Dissent: Human Rights Abuses and Political Repression in Ethiopia's Oromia Region** (May 2005), available at: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ethiopia0505.pdf>; Human Rights Watch, World Report 2011, January 2011, p. 121-126, available at: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>.

⁷⁹ עת"מ (מרכז) 9462-01-11 שאוגיאן נ' משרד הפנים (החלטה מיום 20.1.2011).

⁸⁰ עת"מ (מרכז) 38490-01-11 קרנג'ה נ' משרד הפנים (החלטה מיום 20.1.2011).

מוסלמים, וכי אף הוא חושש מהרג על ידי קבוצת מוסלמים בשל היותו נוצרי. מדובר בטענה, שאם יש בה אמת מהווה רדיפה מובהקת על רקע דת, כמשמעה באמנה בדבר מעמדם של פליטים. אף על פי כן, בקשת המקלט נדחתה על הסף "משום שלוותה בבעיות אמינות רבות".⁸¹

עניינה של ו', אזרחית בורמה, שהוזכר למעלה, מדגים נקודה זו גם כן. כאמור, בקשתה של ו' למקלט בישראל נדחתה על הסף מטעמי אמינות לאחר ראיון בסיסי, היות שלא ידעה לומר מהו שמו של הדירקטור באוניבסיטה בה למדה. זאת אף על פי שגם לפי לשון הנוהל עניין זה אמור להיבחן רק בשלב הראיון המקיף, ולא במסגרת הראיון הבסיסי והליכי הדחייה על הסף.

החלטות נוספות של בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדיון, כמו גם מכתבי דחייה על הסף רבים שנמסרו למבקשי מקלט מלמדים, כי יחידת הזיהוי והתשאול חורגת דרך קבע מסמכותה, ודוחה בקשות למקלט על בסיס ממצאי אמינות, שאותם היא כלל אינה רשאית לקבוע.

5.5. מכתבי דחייה דלים ותמציות חוות דעת לא מספקות

במסגרת הסקירה אודות ההוראות הבעייתיות בנוהל הטיפול במבקשי מקלט משנת 2011 עמדנו על כך שהקביעה, לפיה מכתב התשובה שמקבל מבקש המקלט יכול רק את תמצית חוות הדעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, פוגעת בזכות הטעון והופכת לבלתי אפשרית את הזכות להשיג על החלטה לדחות בקשה למקלט. פגיעה זו, כפי שנראה מייד, אינה רק עניין תיאורטי, אלא באה לידי ביטוי גם בפועל בהתנהלות יחידת הטיפול במבקשי מקלט.

ראשית, מכתבי הדחייה שמקבלים מבקשי מקלט אינם מאפשרים, בדרך כלל, להבין את מלוא השיקולים לדחיית בקשת המקלט. פעמים רבות הנימוק היחיד המופיע במכתב הדחייה הוא שמבקש המקלט אינו עומד בתנאי האמנה, מבלי שצורך לכך הסבר האם מסקנה זו נגזרת מממצאים בנוגע לאמינותו, האם מדובר במסקנה הנובעת מהיותה של עילת הרדיפה כזו שאינה מקיימת את אחד מחמשת היסודות המוכרים באמנה, האם מדובר במסקנה שהוסקה על רקע מידע בדבר התנאים במדינת המוצא או האם מדובר בסיבה אחרת.

דוגמה אופיינית ל"נימוקים" מופיעה במכתב דחייה שקיבל ש', מבקש מקלט מסנגל, בו נכתב:

"In order to be eligible for refugee protection under the *1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (the *1951 Convention and the 1967 Protocol*), you must establish that you are outside your country of origin and are unwilling to return there owing to a well-founded fear of persecution on account of the [sic] one of the Convention grounds.

⁸¹פרוטוקול שמיעת טענות מיום 6.1.2011.

Based on the above mentioned elements, your claim could not be established in regard with the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol. Therefore, your refugee claim is rejected."

הא ותו לא. מדובר בנוסח סטנדרטי המופיע במכתבי דחייה רבים, שכלל אינו מאפשר למבקשי המקלט לדעת מדוע נדחו ולהגיש בקשה לעיון חוזר או עתירה, שיתייחסו בצורה עניינית לסיבות הדחייה.

גם כאשר מכתבי הדחייה מפורטים מעט יותר ונוקבים בסיבות לדחייה, הם עושים זאת בלשון כללית, שאינה מאפשרת התייחסות. מבקשי מקלט רבים נדחים על יסוד רקע "העדר אמינות" כפי שכבר הוסבר למעלה, אך פעמים רבות מכתבי הדחייה אינם מפרטים מה הוא הנימוק לממצא של חוסר אמינות. פירוט עניין זה הוא חיוני, שכן לעיתים תהיינה "סתירות" שמבקש המקלט יוכל להסביר בצורה פשוטה ומניחה את הדעת, ולפעמים, לאחר שיידע מה מדבריו לא זכה לאמון משרד הפנים, יוכל להציג ראיות נוספות שיניחו את דעת משרד הפנים.

כך, למשל, במכתב דחייה שקיבל א', מבקש מקלט אתיופי, כל שנכתב ביחס לאמינותו היה:

"[D]ue to credibility problems in your testimony it has been determined that crucial elements in your application were not established as true."

גם כאשר מצוין במכתבי הדחייה, כי בקשתו של אדם למקלט נדחתה בשל מידע אודות מדינת מוצאו, לא נכתב מה הם מקורות המידע, ועל כן למבקש המקלט אין כל דרך להביא מידע נוסף שיוכיח את טענתו ויסתור את מקורות המידע, בהם עשה שימוש משרד הפנים. כך, למשל, במכתב דחייה שקיבל ג', מבקש מקלט ממאוריטניה, כל שנכתב ביחס למצב במדינת מוצאו הוא:

"On the basis of a thorough review of the available and generally accepted information regarding your country, it has been determined that there is not a reasonable possibility that you will suffer a serious harm if you return there."

הנמקה מסוג זה לא מותירה בידי מבקש המקלט ברירה אלא לנחש מהו המצב שלדעת משרד הפנים שורר במדינת מוצאו ועל יסוד אלו מקורות מידע נתקבלה ההחלטה.

בנוסף, תקלות שונות שנתגלו במכתבי הדחייה מעלים את החשש, כי משרד הפנים מנהל "פס ייצור" של מכתבי דחייה על דרך של גזירה והדבקה. כך, למשל, מבקש מקלט מחוף השנהב, המיוצג על ידי התכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב, קיבל מכתב דחייה, בו נכתב כי הוא אזרח המדינה " Ivory Mauritania", מדינה שכלל אינה קיימת. מדובר, ככל הנראה, בשילוב בין המדינה מאוריטניה למדינה חוף השנהב.

כמו כן, "פס ייצור" זה מייצר לא רק טעויות סופר, שחשיבותן פחותה, אלא גם טעויות מהותיות. כך, למשל, פ', מבקש מקלט מגיניאה, המיוצג על ידי הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ועסקים, קיבל מכתב דחייה שנחתם על ידי מזכירת הוועדה המייעצת לענייני פליטים. במכתב צוין, כי עניינו של מבקש המקלט הועבר לבחינת הוועדה המייעצת לענייני פליטים, וכי לאור המלצתה החליט מנכ"ל רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול לדחות את בקשת המקלט. במכתב צוין כי על מבקש המקלט לצאת מן הארץ בתוך שבעה ימים. ואולם, בעקבות פניית באת כוחו של מבקש המקלט, נודע כי המלצת יחידת הטיפול במבקשי מקלט מעולם לא הועברה לאישור הוועדה ומעולם לא התקבלה החלטה של הוועדה או של מנכ"ל הרשות לדחות את הבקשה.

אין מדובר במקרה היחיד. בית המשפט עמד על כך שפעמים רבות מזכירת הוועדה המייעצת לענייני פליטים מדווחת במכתבי הדחייה, הניתנים למבקשי מקלט או למי שבקשתם ל"הגנה זמנית" סורבה, על החלטות שלא ניתנו על ידי הגורם המוסמך במשרד הפנים או על נימוקים שזכרם לא בא בהחלטה עצמה. היות שדברי בית המשפט בעניין זה מבהירים עד כמה לקויה הפרקטיקה במשרד הפנים בעניין מכתבי הדחייה, חשוב להביאם במלואם:

"לאחר מספר התראות של ביהמ"ש בעניין העדר ההחלטה, שלחה הגב' גזר, מזכירת וועדה מייעצת במשרד הפנים, מכתב שלה מיום 5.10.10, המתיימר לתאר החלטה של ראש הרשות הדוחה את בקשת העותרת למעמד של פליטה.

דא עקא, שלא כך הם הדברים.

בדיון מיום 7.10.10 הסתבר, שלא רק שלא היתה כל בקשת פליטות של העותרת, אלא שהחלטתו הלאקונית של ראש הרשות בבקשה-שלא-הוגשה (החלטה שהועברה לביהמ"ש רק לאחר הפסקה בדיון לצורך בירור העניין) - כלל אינה תואמת את מכתבה של הגב' גזר, שהוסיפה עליה עוד כהנה וכהנה נימוקים.

בהחלטה מאותו יום, הערתי על נוהג פסול זה (לצערי אין מדובר במקרה חד-פעמי), והוריתי במפורש למשרד הפנים לתת החלטה מנומקת בידי בעל הסמכות לעניין הנתונות וההגנה הקולקטיבית הנגזרת מכך.

אך מסתבר שהוראות בימ"ש לחוד, ונוהגו של משרד הפנים לחוד.

ביום 27.1.11 ניתן מכתב נוסף של הגב' גזר, ושוב היא מתיימרת לדווח על החלטת ראש הרשות לדחות את בקשת הפליטות, כמו גם על החלטה משלימה, שהעותרת לא הוכיחה את נתינותה האריתראית וכי בכל מקרה יש לה גם נתינות אתיופית, ולכן אין היא זכאית להגנה קולקטיבית. למותר לציין, כי לא הוצגה בפני ביהמ"ש כל החלטה בעניין אחרון זה – לא של ראש הרשות ולא של כל גורם מוסמך אחר במשרד הפנים.

...

לא ייתכן שנעמוד פעם נוספת בפני דיווחים מפי השמועה, וליתר דיוק מפיה של הגב' גזר, על החלטות של גורמים מוסמכים, כאשר אותן החלטות אינן מובאות בפני ביהמ"ש בניגוד להוראתו, וספק אם ניתנו בכלל.⁸²

אופיו של "פס הייצור" של מכתבי דחיית בקשות מקלט, החתומים על ידי מזכירת הוועדה מייעצת לענייני פליטים, ניכר גם בעובדה שבמהלך שנת 2010 יצאה מזכירת הוועדה לחופשה בת מספר חודשים, כשבמקביל מאות מבקשי מקלט, שבקשתם נדחתה, הוסיפו לקבל מכתבים החתומים על ידה ושעליהם מופיע תאריך, בו הייתה מצויה בחופשה. במסגרת החלטה, שניתנה על ידי בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין בעניינו של ג', אזרח צ'אד, שבקשתו למקלט נדחתה, ציין בית הדין:

"המבקש טוען לפגמים אשר נפלו בהתנהלות משרד הפנים אשר מהווים נימוק נוסף על מנת להורות על שחרורו ממשמורת. למרבית ככל הפגמים אין כל התייחסות בתגובת משרד הפנים. לחלק מהפגמים הנתענים אין לביה"ד סמכות להתערב בהם אולם לטענה בדבר חתימה על מכתב ע"י מי ששהתה באותה עת בחופשת לידה הייתי מצפה לתגובה."⁸³

בנוסף, מכתבי מזכירת הוועדה המייעצת לענייני פליטים כוללים לעיתים הודעות בעברית ובאנגלית, שאינן תואמות, ואשר קיימים ביניהן פערים מהותיים ומשמעותיים. כך, למשל, קיבלה מבקשת מקלט, המיוצגת על ידי התכנית לזכויות פליטים הודעה ממזכירת הוועדה המייעצת לענייני פליטים, בה נמסר לה באנגלית, כי הוחלט לתת לה רישיון ישיבה מסוג ב/1 ולהכיר בה כפליטה. בלשון ההודעה:

"I hereby inform you that your request for refugee status in Israel has been examined and the Minister of Interior has decided to grant you this status."

אלא ששמחתה של מבקשת המקלט הייתה מוקדמת, שכן בנוסח העברי של ההודעה, שהופיע באותו דף עצמו, לא נכללה הודעה אודות הכרה בה כפליטה. בא כוחה ביקש לקבל את פרוטוקולי הדיונים בוועדה המייעצת לענייני פליטים, ומעיון בהם הסתבר לו, כי למעשה הוחלט לדחות את בקשתה להכרה בה כפליטה, וליתן לה מעמד זמני מטעמים אחרים.

בדומה למכתבי הדחייה, גם כאשר מתבקש משרד הפנים להעביר למבקש מקלט שבקשתו נדחתה את תמצית חוות הדעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, לרוב מועברת תמצית שבה מפורטות רק מסקנות היחידה ולא הנימוקים עליהם התבססה. כך, למשל, תמצית חוות הדעת בעניינה של ר', מבקשת מקלט מאתיופיה, הסתפקה בהתייחסות לאמינותה באופן הבא:

"התיאור שמבקשת המקלט מסרה בנוגע לסיבות אשר הובילו לעזיבת מדינת מוצאה לא היה מפורט ועקבי. מבקשת המקלט ענתה לשאלות שהוצגו לה בהתחמקות, ובצורה שסותרת את הצהרותיה הקודמות."

⁸² ע"מ (מרכז) 53854-07-10 טיגסט נ' משרד הפנים (פסק דין מיום 1.5.2011), סעיפים 15-16 לפסק הדין (משרד הפנים הגיש ערעור על פסק הדין, התלוי ועומד בבית המשפט העליון – ע"מ 4185/11).

⁸³ החלטת בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין מיום 29.5.2011.

בעוד שחוות הדעת המלאה של יחידת הטיפול במבקשי מקלט, אשר הוצגה הפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים, ושעל בסיסה נדחתה הבקשה למקלט, כוללת פירוט של הסתירות שלכאורה התגלו בדבריה, תמצית חוות הדעת, שנמסרה לבא כוחה, לא הבהירה באלו סתירות מדובר, ועל כן אינה מאפשרת למבקשת המקלט להשיב לטענות בדבר סתירות או לנסות להביא מידע נוסף שיצביע על כך שלמעשה אין מדובר בסתירות או שמדובר בסתירות שיש להן הסבר סביר.

5.6. בעיות תרגום

אחד הנושאים הקריטיים ביותר בראיונות מקלט הוא נושא התרגום. לאור העובדה שכל אי דיוק או "סתירה", הנוגעים לפרטים הקטנים ביותר בסיפורו של מבקש המקלט, עלולים להביא לממצאים של "חוסר אמינות", כפי שהוסבר לעיל, כל טעות בתרגום עלולה להביא לדחייה של בקשת המקלט. בתי המשפט בארה"ב, למשל, הכירו בכך ש"סתירות" מינוריות, בעניינים שאינם נוגעים ללב טענת המקלט, המופיעות בפרוטוקולים של ראיונות שנערכו למבקשי מקלט, עשויות להיות מוסברות בפגמים בתרגום, ואף קבעו, כי מדובר בעניין שגרתי:

"We have long recognized that asylum hearings frequently generate mistranslations and miscommunications."⁸⁴

מחקרים מצביעים על כך, שתרגום ראיונות מקלט עלול, לעיתים קרובות, להוביל לבעיות מסוגים שונים, באופן המובנה אל תוך הראיון. במסגרת מחקר, בו נבחנו 200 ראיונות מקלט, נקבע, כי פעמים רבות חלו טעויות בתרגום בשל חפיפת משמעויות באוצר המילים, ניואנסים שונים, החלפה בין פעלים אקטיביים לפעלים רפלקסיביים, טעויות בתרגום זמנים ועוד.⁸⁵ מחקר אחר, המבוסס אף הוא על ניתוח ראיונות מקלט, עומד על הקושי בכך שמבקשי מקלט אינם מסוגלים לקיים בקרה כלשהי על תרגום דבריהם, ועל כך במקרים רבים מתרגמים מוסרים "תקציר" של תשובת מבקש המקלט ומשמיטים מילים, שהם סבורים כי אינן חיוניות, דבר העלול להביא לאובדן חלק מן המידע שמוסר מבקש המקלט.⁸⁶

אלא שמשרד הפנים מסרב לקבל עניין זה כנתון שיש להביאו בחשבון במסגרת ניתוח פרוטוקולים של ראיונות שנערכים למבקשי מקלט.

משרד הפנים אינו מעסיק מתורגמנים משלו, אלא עושה שימוש בקבלן חיצוני. המתרגמים אינם עוברים הכשרה כלשהי לתרגום ראיונות בכלל ולתרגום ראיונות מקלט בפרט. למעשה, ברוב המקרים ההכשרה

⁸⁴ *Maini v. INS*, 212 F.3d 1167, 1176 (2000); *Bandari v. INS*, 277 F.3d 1160, 1166 (2000); *Gabuniya v. US Attorney General*, 463 F.3d 316 (2006); *Giday v. Gonzales*, 434 F.3d 543, 553 (2007); *Sarr v. Gonzales* 474 F.3d 783, 793-794 (2007).

⁸⁵ Trevor Trueman, *Reasons for refusal: an audit of 200 refusals of Ethiopian asylum-seekers in England*, 23(3) J. IMMIG. ASYLUM & NAT'LITY L. 281, 294 (2009).

⁸⁶ Sonja Pöllabauer, *Interpreting in asylum hearings: Issues of role, responsibility and power*, 6(2) INTERPRETING 143 (2004).

היחידה שיש למתרגם היא היותו דובר את שפתו של מבקש המקלט ברמת שפת אם. חלק מהמתרגמים דוברים עברית ברמה בינונית, וניכר במהלך הראיונות כי אוצר המילים בעברית, בו הם משתמשים לצורך תרגום מבקש המקלט, הוא חלקי. לעיתים נעשה שימוש במתרגמים, הדוברים ניב שונה מזה של מבקש המקלט. ואולם, כאמור לעיל, גם אם מדובר היה במתרגמים, אשר עברו הכשרה לתרגום ראיונות מקלט, ואף לו היה מדובר תמיד במתרגמים הדוברים הן את שפתו של מבקש המקלט והן את שפת המראיין בצורה מושלמת, תרגום תמיד יהיה חשוף לטעויות. לפיכך, על משרד הפנים לקחת זאת בחשבון בשעה שהוא נטפל לסתירות מינוריות העולות מפרוטוקולי הראיונות.

יש להניח שרוב טעויות התרגום אינן מתגלות – מבקש המקלט והמראיין, שכל אחד מהם דובר רק שפה אחת מבין שתי השפות בהן עושה המתרגם שימוש, אינם יודעים כאשר שאלה או תשובה מתורגמת לשפה השנייה באופן חלקי, פגום או שגוי. ואולם, מספר מקרים, בהם טעויות תרגום התגלו במקרה, מלמדים כי מדובר בתופעה קיימת.

כך, למשל, במסגרת הליך, בו ייצג מוקד סיוע לעובדים זרים מבקש מקלט מאתיופיה, נערכו למבקש המקלט שני ראיונות. בראיון הראשון תועדה תשובתו לשאלה מתי נעצר כך – "Gombot – October". בראיון השני תועדה התשובה כך – "גומבוט – חודש מאי". אף על פי שבשני המקרים ענה מבקש המקלט את אותה התשובה – חודש גומבוט – התיעוד מעיד על תרגום שגוי לפחות באחד משני המקרים. מדובר במקרה נדיר, בו בשני המקרים תועדה גם המילה בשפה שנאמרה, ועל כן התאפשר לבא כוח מבקש המקלט לעמוד על הטעות. אולם לרוב מתועדת רק המילה כפי שתורגמה לעברית, ואין כל אפשרות לעמוד על טעויות כאלה. אגב, חרף העובדה שמן התיעוד עולה בבירור, כי מבקש המקלט נתן בשני הראיונות את אותה התשובה, משרד הפנים לא היסס לטעון במסגרת הליך משפטי, כי העותר נתן שתי תשובות שונות באשר למועד מעצרו.

במקרה אחר, בו ייצגה התכנית לזכויות פליטים מבקש מקלט מצ'אד, נערך ראיון מקלט עם מתרגם מצרפתית לעברית. במענה לשאלה היכן היה אביו פעיל פוליטי השיב מבקש המקלט "sud Chad", ביטוי שמשמעו "דרום צ'אד", אך המתרגם תרגם את התשובה כ"צפון צ'אד". כמו כן, כאשר מסר מבקש המקלט בצרפתית, כי חברו השיג עבורו נהג, מסר המתרגם כי חברו היה נהג. בא כוח מבקש המקלט נכח בראיון, והיות שהוא דובר מעט צרפתית, הפנה את תשומת לב המראיין והמתרגם לטעויות, והמתרגם הודה בטעויות אלה. ואולם ברוב המקרים בא כוחו של מבקש המקלט, הנוכח בראיון, אינו דובר את שפתו של מבקש המקלט ואינו יכול לעמוד על טעויות כאלה, ולמעשה, רוב מבקשי המקלט אינם מיוצגים במהלך הראיונות.

בראיון של מבקש מקלט אחר הדובר אמהרית ואף דובר עברית ברמה בסיסית, ושיוצג אף הוא על ידי התכנית לזכויות פליטים, מסר מבקש המקלט כי לאחר שחרורו ממעצר נדרש להתייצב פעם ביום במסורה, והמתרגמת מסרה, כי נדרש להתייצב אחת לשבוע. באותו הראיון, מסר מבקש המקלט, כי היה פעיל בארגון בשם ONEG, והמתרגמת מסרה, כי היה פעיל בארגון Oleg. כמו כן, כאשר אמר מבקש המקלט באמהרית, כי מסר את תעודת מבקש המקלט שלו לנציבות האו"ם לפליטים קהיר, מסרה המתרגמת "אפילו האו"ם יודע מזה". נוכח העובדה שבאותו מקרה מבקש המקלט הבין עברית ברמה בסיסית, הוא תיקן את המתרגמת בכל

אחת משלוש הפעמים, והיא הודתה בטעויותיה. ואולם, רוב מבקשי המקלט אינם דוברים את השפה העברית ואינם מסוגלים לתקן את המתרגמים.

משרד הפנים אימץ פרקטיקה, לפיה מבקש המקלט חותם בתום הראיון על אישור, לפיו הבין את כל השאלות ולפיו תיעוד הראיון הוא מדויק, אולם נוכח העובדה שהפרוטוקול נערך בשפה העברית, אין כל משמעות לחתימה על אישור כזה.

פתרון אפשרי אחד לקושי זה הוא הקלטה של ראיונות המקלט, ומתן אפשרות למבקשי המקלט ולבאי כוחם להאזין להקלטת הראיון ולהעיר באשר לטעויות בתרגום. חרף העובדה שהקלטת הראיונות עשויה למנוע מחלוקות מן הסוג האמור, עד לאחרונה סירב משרד הפנים לשקול הקלטה שלהם. לאחרונה, במסגרת הליך משפטי, שניהל מוקד סיוע לעובדים זרים, קבע בית המשפט המחוזי, כי למבקשי מקלט זכות להקליט את ראיונות המקלט הנערכים להם, כל עוד משרד הפנים אינו מקליטם בעצמו, ואף המליץ כי משרד הפנים יקליט את ראיונות המקלט.⁸⁷ משרד הפנים לא אמר נואש והגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון, אולם בית המשפט העליון ביקש ממשרד הפנים להבהיר האם הוא מוכן, כעניין שבנוהל, להקליט את ראיון המקלט של כל מי שיבקש זאת מראש.⁸⁸ בעקבות זאת הסכים משרד הפנים להקליט את ראיון המקלט של מבקשת המקלט, שעניינה עמד על הפרק, ואף הודיע כי ישקול לתקן את הנוהל כך שכל ראיונות המקלט יוקלטו.⁸⁹ בעקבות זאת נמחקה בקשת רשות הערעור שהגישה המדינה.⁹⁰

6. השתקפות תוצאות הפגמים בשיעורי הכרה בפליטים בישראל

מנתונים שמסר משרד הפנים לבית המשפט, ושנתמכו בתצהירו של "רע"ן מחקר ומידע" ביחידת הטיפול במבקשי מקלט, עולה, כי בשנת 2009 דנה הוועדה המייעצת לענייני פליטים ב-812 בקשות מקלט והכירה רק בשני מבקשי מקלט כפליטים (שיעור הכרה של 0.24%); וכי בשנת 2010 דנה הוועדה המייעצת לענייני פליטים ב-3,366 בקשות למקלט, והכירה רק בשישה מבקשי מקלט כפליטים (שיעור הכרה של 0.17%).⁹¹

נתונים אלא אינם חושפים את מלוא התמונה, שכן חשוב לדעת, כי מבין הבקשות הבודדות שאושרו, כולן למעט אחת התקבלו בעקבות המלצות חיוביות של נציבות האו"ם לפליטים בתיקים ישנים, שהטיפול בהם החל לפני שנת 2009 ונמשך גם בתקופה שלאחר העברת סמכויות הנציבות למשרד הפנים. עד היום, מתוך אלפי בקשות שנבחנו על ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט במשרד הפנים, רק מבקשת מקלט אחת זכתה להיות מוכרת כפליטה בעקבות המלצה חיובית של משרד הפנים.

כאשר משרד הפנים מעומת עם טענות בדבר השיעור המזערי של בקשות מקלט המאושרות על ידו, הוא נוהג להגיב ולומר כי הוא מפעיל את אותם הסטנדרטים, שנהגה נציבות האו"ם להפעיל בתקופה בה הייתה הגוף

⁸⁷ עת"מ (מרכז) 5462-05-11 Shwe נ' משרד הפנים (החלטה מיום 25.10.2011).

⁸⁸ בר"ם 8303/11 מדינת ישראל נ' Shwe (החלטה מיום 10.11.2011).

⁸⁹ בר"ם 8303/11, הודעת המדינה מיום 16.11.2011.

⁹⁰ בר"ם 8303/11 (החלטה מיום 21.11.2011).

⁹¹ עת"מ (מרכז) 24177-01-11, כתב תשובה מיום 5.5.2011, סעיף 8.

האחראי על בחינת בקשות מקלט. ואולם במענה לבקשת חופש מידע, שהגישה התכנית לזכויות פליטים, מסר משרד הפנים מידע המעיד על כך שהוא מפעיל סטנדרטים שונים לגמרי. נתוני משרד הפנים מלמדים, כי מאמצע שנת 2009, מועד העברת הסמכויות מנציבות האו"ם לפליטים אל משרד הפנים, ועד לסוף חודש מאי 2011, הציגה נציבות האו"ם לפליטים בפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים 61 המלצות להכיר במבקשי מקלט כפליטים, בתיקים ישנים, שהטיפול בהם נמשך משנים קודמות. מתוך אלה רק שמונה הוכרו על ידי הוועדה כפליטים, ואחד-עשר קיבלו "מעמד אחר". משרד הפנים לא פירט מהו אותו "מעמד אחר", אולם משמעות הדבר היא כי גם בקשותיהם למקלט נדחו.⁹²

נתוני משרד הפנים בישראל נמוכים באופן קיצוני ביחס לשעורי ההכרה בפליטים במדינות מערביות אחרות, המתמודדות עם מספרים גדולים של מבקשי מקלט ומהגרים אחרים. בשנת 2010 41.3% מן החלטות בבקשות מקלט, שהתקבלו באוסטרליה, היו החלטות להכיר במבקשי מקלט לפי האמנה בדבר מעמדם של פליטים (3,859 מתוך 9,340); באוסטרליה עמד שעור ההכרה בפליטים על 14.5% (2,977 מתוך 20,528); בבליגיה עמד שעור ההכרה בשנה זו על 12.8% (2,882 מתוך 22,413); בקנדה עמד שעור ההכרה בפליטים לפי האמנה על 37.9% (12,305 מתוך 32,457); בצרפת – 18.7% (12,552 מתוך 66,967); בגרמניה – 15.9% (7,704 מתוך 48,187); באיטליה – 16% (1,617 מתוך 10,096); בנורבגיה – 11.8% (3,213 מתוך 27,102); בדרום אפריקה – 13.1% (10,083 מתוך 77,071); בשוודיה – 5.1% (2,304 מתוך 44,729); בשוויץ – 15.9% (3,449 מתוך 21,598); באנגליה – 19.4% (9,281 מתוך 47,832); ובארה"ב – 27.1% (19,043 מתוך 70,024).⁹³ נתונים אלה, יש להדגיש, מתייחסים לשעורי ההכרה באנשים כפליטים לפי האמנה, ואינם כוללים אנשים נוספים, אשר קיבלו "הגנה משלימה" מפני גירוש למדינת מוצאם.

בפסיקה בישראל גובשה חזקה, כי נתונים סטטיסטיים, שאינם מתיישבים עם ניסיון החיים, עשויים ליצור חזקה בדבר שיקול דעת פסול של רשויות מינהליות וכוונה להכשיל.⁹⁴ חזקה זו אינה ייחודית למשפט הישראלי, ולמעשה היא יושמה לאחרונה על ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם, שבתן את מערכת המקלט של יוון, וקבע כי היא אינה עומדת בסטנדרטים המינימאליים של הדין הבינלאומי. בין השאר נקבע על ידי בית האירופי, כי שיעור ההכרה בפליטים ביוון, העומד על כאחוז אחד, הוא כל כך בלתי סביר, עד שיש בו כדי לעורר חשד של ממש לעניין הוגנות מערכת המקלט ביוון.⁹⁵ כאמור, שיעור ההכרה בפליטים בישראל נמוך משמעותית מאחוז אחד.

סיכום

התמונה, העולה מניתוח מערכת המקלט החדשה שהוקמה במדינת ישראל, היא עגומה. מערכת, שהוקמה על רקע הכרזות של הדרג הפוליטי ושל הפקידות המקצועית, כי כל מבקשי המקלט הם מהגרי עבודה, ותוך הסתה פרועה נגד מבקשי מקלט והפצת דיסאינפורמציה ביחס לסיבות, אשר בגינן רוב מבקשי המקלט אינם

⁹² מכתבה של גב' אלינור גזר, מזכירת הוועדה המייעצת לענייני פליטים אל עו"ד ד"ר יובל לבנת מיום 12.7.2011.
⁹³ UNHCR Global Trends 2010, Statistical Annex, Table 9 (11 June, 2011), available at: <http://www.unhcr.org/4ef9c7269.html>.

⁹⁴ ראו, למשל: בג"ץ 571/89 מוסקוביץ' נ' מועצת השמאים, פ"ד מד(2) 236, 246.

⁹⁵ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, p. 105 (21 January, 2011).

מגורשים, אינה יכולה להיות מערכת הוגנת. נדמה שמערכת, שהוקמה מלכתחילה שלא מתוך כוונה להעניק הגנה לפליטים, אלא מתוך מטרה מוצהרת לאפשר גירוש של כמה שיותר אנשים וכמה שיותר מהר, היא מערכת שנדונה להיות מערכת בלתי הוגנת ומשפילה.

הפרקטיקות השונות של יחידת התשאול והזיהוי ושל יחידת הטיפול במבקשי מקלט, אשר תוארו בדו"ח זה, מהוות עדות ברורה לכשלון המערכת החדשה שנבנתה כאן. חרף הפוטנציאל החיובי, שהיה טמון בהעברת סמכויות נציבות האו"ם לפליטים והכשרתם של פקידי משרד הפנים בידי גורמים מקצועיים, הרי מרגע שראשי המנגנון הצהירו, עוד לפני שנבדקה ולו בקשת מקלט אחת, כי כל מבקשי המקלט הם למעשה מהגרים כלכליים, לא נותר לפקידות אלא ליישר קו עם גישה זו ולדחות את כל בקשות המקלט. מתן המלצה חיובית אחת בשנתיים וחצי של עבודה ולאחר בדיקת אלפי בקשות, שקולה לדחיית מאה אחוזים מבין בקשות המקלט. כאמור, כאשר משווים נתונים אלה עם הנתונים במדינות אחרות, לא ניתן אלא להגיע למסקנה, כי דבר מה השתבש לחלוטין במערכת המקלט בישראל, וכי היא אינה כשירה לאיתור אלה שנסקפת להם סכנת רדיפה במדינות מוצאם.

אחת האפשרויות להבטיח, כי שיבוש המערכות במשרד הפנים לא יוסיף ויסכן את חייהם של מי שבקשות המקלט שלהם נדחו חרף היותם פליטים, היא קידום הליכים של "יישוב מחדש" (resettlement) של פליטים במדינות אחרות. חשוב לציין, כי בשנתיים האחרונות, מספר מדינות מערביות הסכימו, במקרים אחדים, לקלוט לשטחן מספר קטן של מבקשי מקלט, לאחר שבקשותיהם למקלט בישראל נדחו, וזאת על מנת למנוע סכנת חיים. באותם מקרים, חרף העובדה שמנגנון המקלט המשובש של מדינת ישראל קבע, כי אין מדובר בפליטים, בדיקה עצמאית של אותן מדינות מערביות העלתה כי מסקנת משרד הפנים היא שגויה, ועל כן ראוי ליישבם מחדש.

עם זאת, פתרון של "יישוב מחדש" יכול להביא לתיקון תוצאות הפגמים הקשים של מערכת המקלט הישראלית רק במקרים בודדים. מדינות אחרות אינן מאפשרות "יישוב מחדש" בשטחן במספרים גדולים, בין השאר משום שגם הן מתמודדות היום עם מספר גדול של מבקשי מקלט המגיעים לשטחן, והן אינן להוטות לפטור מדינות אחרות, כמו ישראל, מחובתן לקיים את חובותיהן הבינלאומיות כלפי מי שמצויים בטריטוריה שלהם.

דומה, שהפתרונות לעיוותים הטמונים במערכת המקלט מצויים בתיקון יסודי של תפישות התשתית העומדות בבסיס מערכת זו ותיקון מקיף של הפרקטיקות הנובעות מתפישות אלה, ושתוארו בהרחבה בדו"ח זה, תוך הכשרה מחדש של פקידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט ושל פקידי יחידת התשאול והזיהוי. הכשרה מחדש ושינוי תפישתי בכל הנוגע לטכניקות הראיון, שיטות הערכת אמינותם של מבקשי מקלט ומחקר בעניין התנאים במדינות המוצא, היא תנאי הכרחי להקמתה מחדש של מערכת מקלט הוגנת. כך גם שינוי יסודי בנורמות הפוגעות בזכות להליך הוגן, כמו אלה הנוגעות למסירת מידע ומסמכים למבקשי המקלט, שימוש במתרגמים שלא עברו הכשרה ספציפית לתרגום הליכי מקלט ותיעוד אמין של ראיונות המקלט. ללא כל אלה, מערכת המקלט של מדינת ישראל תוסיף ותשלח אנשים אל מותם.

תגובת משרד הפנים

13 דצמבר 2011

יחידת הטיפול במבקשי מקלט Refugee Status Department

מדינת ישראל חתומה על אמנת הפליטים הבינלאומית ומשקיעה משאבים אדירים בטיפול במבקשי מקלט המגיעים אל שעריה .

הסמכות והאחריות לקביעת מעמד פליט למבקש מקלט המצוי בתחומי מדינת ישראל נתונה לשר הפנים.

בשנת 2002 הוקמה על ידי היועץ המשפטי לממשלה ועדה בין משרדית לצורך קביעת זכאות למבקשי מקלט מדיני בישראל. תפקיד הוועדה הוא לבחון כל בקשה בפרוטרוט ולהמליץ בפני שר הפנים

עד ליום 1.7.09 הפנייה של מבקש מקלט בישראל נעשתה לנציבות האו"ם לפליטים. החל מיום 1/7/09 הטיפול במבקשי המקלט הועבר ליחידת ה-RSD (Refugee Status Department) של משרד הפנים. יחידת ה-RSD הוקמה תוך שיתוף פעולה הדוק עם נציבות האו"ם לפליטים, ותחת הדרכתה הקפדנית .

נציגי ה-RSD הוכשרו על ידי מומחים בינלאומיים לטיפול במבקשי מקלט. כל בקשה נבחנת בצורה מדוקדקת מכוח העקרונות הקבועים באמנת הפליטים, אך יחד עם זאת ברגישות ובעדינות המתבקשת .

כל מבקש מקלט עובר ראיון מקיף על מנת לבחון באם המקרה הנטען על ידו נופל תחת הגדרת אמנת הפליטים. ההמלצות מועברות לוועדה הבין-משרדית המייעצת לשר הפנים .

המלצה של נציג RSD מועברת רק לאחר בחינה מדוקדקת של כל היסודות הקבועים באמנת הפליטים. בין היתר: המצב הפוליטי בארץ מוצאו של המבקש; נרדפות על רקע דת או גזע ובחינת אמיתות ורלוונטיות הטענות לבקשה למקלט מדיני .



מדינת ישראל
State of Israel



יחידת הטיפול במבקשי מקלט
Refugee Status Determination Unit

בידי היחידה כלים המבטיחים מידע מהימן ועדכני המאפשר בחינה אמיתית ועניינית של כל בקשת מקלט בישראל.

להלן התייחסותנו לעיקרי הדברים:

באשר לאמור בסעיף 4.1, באשר לסד הזמנים של שנה להגשת בקשות למקלט, נבקש לציין כי חלק זה בנוהל לא מוחל רטרואקטיבית וכיום לא נדחות על הסף בקשות מטעם זה בלבד, אלא כל בקשה שמוגשת, נבחנת בבחינה מקדימה.

באשר לאמור בסעיף 4.2 באשר לדחייה על הסף, הרי שמרבית מעובדי יחידת הרישום וזיהוי עברו הכשרת RSD. בנוסף, נדגיש כי אין מגבלה ביחס למשך הריאיון, ומשך הריאיון הינו תלוי הבקשה ונסיבותיה. לכל מבקש מקלט ניתנת האפשרות להעלות כל טענה למקלט. מי שמכריע בבקשה הינו ראש הצוות אשר עבר הכשרת RSD ובאם הוחלט על דחיית הבקשה קיימת אפשרות לעתור כנגד ההחלטה.

באשר לאמור בסעיף 4.7, נוהל הטיפול במבקשי מקלט נועד לתת מענה לבקשות למעמד בישראל מכח אמנת הפליטים, דהיינו למקרה בו אדם טוען לרדיפה על בסיס אחד מהיסודות הקבועים באמנה, וככזה, אין בהליך זה כדי לבחון בקשות מטעמים אחרים.

עובדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט, אשר כאמור עברו הכשרה מקיפה, גם באשר לאופן ניהול הריאיון, מתייחסים לכל מבקש ברגישות הראויה, ואמונים על בחינת הבקשות לעומקן. במהלך הראיונות, מותרת נוכחות ב"כ של המבקשים, וכן מותרת כניסת נציגות נציבות האו"ם לפליטים, דבר המעיד על שקיפות מלאה בתהליך.

באשר לאמור בסעיף 5.2, הערכת בקשות למקלט מדיני נעשות על בסיס שקלול מכלול הנסיבות. במסגרת הניסיון להבין את סיפורו של המבקש לעומקו, על המראיין להידרש גם לנסיבות ה"שוליות" לכאורה בעניינו. לגיטימי לשאול שאלות שאינן מעיקרי הדברים, בכדי להצליח להעריך בצורה אמיתית ומדויקת ככל שניתן את הטענות העומדות בבסיס הבקשה.

באשר לסעיף 5.3, במסגרת בחינת הבקשה, כל מראיין ביחידת הטיפול במבקשי מקלט, נדרש לערוך מחקר ביחס לטענות המועלות בריאיון אשר ערך. רע"נ מחקר (אשר תיאור דרגתו- ראש ענף מציינת דרגה ותו לא, בהתאם למדרג הדרגות הקבועה על ידי שירות נציבות המדינה), אמון על סיוע בעניין זה. יצוין, כי בעניין שכלול שיטות המחקר נערכות השתלמויות למראיינים מעת לעת. (רק לאחרונה נערכה השתלמות כזו אשר אורגנה ע"י נציבות האו"ם לפליטים).



יחידת הטיפול במבקשי מקלט
Refugee Status Determination Unit

באשר לסעיף 5.6 לגבי בעיות תרגום, בראיונות נוכחים מתורגמנים מטעם חברה אשר זכתה במכרז התקשרות עם המדינה. חברת תרגום זו מעניקה שירותי תרגום אף לבתי המשפט.

לסיכום, נציין כי עובדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט ועובדי יחידת הרישום והזיהוי, הינם עובדים אשר הוכשרו ומוכשרים בין היתר על ידי נציבות האו"ם לפליטים. עובדים אשר אמונים על מלאכתם ופועלים במקצועיות וברגישות הנדרשת לטיפול בבקשות מסוג זה וזאת בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים.

stiftung
PRO ASYL

בתמיכתה הנדיבה של קרן