



להמאיס עליהם את חייהם

אילוצם של מבקשי מקלט אריתראים וסודאנים לעזוב את שטח
ישראל בידי המדינה

HUMAN
RIGHTS
WATCH



"להמאיס עליהם את חייהם"

**אילוצם של מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים לעזוב את שטח
ישראל בידי המדינה**

כל הזכויות שמורות לארגון Human Rights Watch © 2014

נדפס בארצות הברית

ISBN: 978-1-62313-1906

עיצוב הכריכה: רפאל חימנס

ארגון Human Rights Watch מגן על זכויותיהם של אנשים ברחבי העולם. אנו חוקרים בדקדקנות הפרות של זכויות האדם, דואגים לחשיפה נרחבת של העובדות, ומפעילים על מקבלי החלטות לחץ לכבד זכויות ולוודא שהצדק יעשה. ארגון Human Rights Watch הוא ארגון עצמאי, בינלאומי, הפועל כחלק מתנועה נמרצת לשמירה על הכבוד האנושי ולקידום המטרה של זכויות אדם לכל.

Human Rights Watch הוא ארגון בינלאומי, וצוותו פרוש על פני יותר מארבעים מדינות. הארגון מפעיל משרדים בערים אמסטרדם, ביירות, בריסל, ברלין, גומא, ג'נבה, וושינגטון, טוקיו, טורונטו, יוהנסבורג, לונדון, לוס אנג'לס, מוסקבה, ניו יורק, ניירובי, סידני, סן פרנסיסקו, פריז, ציריך, שיקגו, ותוניס.

למידע נוסף, בקרו באתר האינטרנט שלנו <http://www.hrw.org/he>



"להמאיס עליהם את חייהם"
אילוץ של מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים לעזוב את שטח ישראל
בידי המדינה

i	מפה
1	תקציר
8	המלצות
8	לממשלת ישראל
8	לנציבות האו"ם לפליטים
9	לממשל בארצות הברית ולתורמים בינלאומיים אחרים
10	מתודולוגיה
11	א' – רקע: אריתריאים וסודאנים בישראל
11	מדוע עזבו אנשים אלה את בתיהם ובאו לישראל
12	אריתריאים הנמלטים מהפרות נרחבות של זכויות האדם
13	סודאנים הנמלטים מסכסוך מזוין והפרות
	בלתי רצויים: התגובה הישראלית הרשמית להגעת מבקשי המקלט ומעשי אלימות נגד אפריקאים
14	בישראל
18	ב' – מעצר בלתי חוקי
18	מעצר ללא הגבלת זמן של "מסתננים": החוק מינואר 2012
20	מעצר ללא הגבלת זמן של "מסתננים": החוק מדצמבר 2013
20	בדיה משפטית חדשה: "מרכזי שהייה"
23	"הוראות שהייה" המזמנות אריתריאים וסודאנים ל"מרכזי שהייה" חולות
25	מעצר וכליאה של בעלי אישור שחרור מותנה והעברתם לחולות
27	המשפט הבינלאומי בנושא מעצר מהגרים
31	ג' – החזרה בכפייה לאריתריאה ולסודאן והחזרה למדינות שלישיות
31	המשפט הבינלאומי בנושא החזרה בכפייה
32	לחצים שמטרתם לאלץ אריתריאים וסודאנים לעזוב
34	הגורל המצפה לאריתריאים וסודאנים החוזרים למולדתם
36	הנוהל רשמי לתיעוד "הרצון החופשי" של החלטתם של עצורים לחזור הביתה

37	עזיבת ישראל לרואנדה, אוגנדה ואתיופיה
38	עזיבת ישראל לרואנדה
38	עזיבת ישראל לאוגנדה
39	עזיבת ישראל לאתיופיה
39	הנחיית נציבות האו"ם לפליטים על ההסכמים המסדירים העברות של מבקשי מקלט
40	ד' – מעמד משפטי לא יציב
40	המינימום האפשרי: "מדיניות אי-הרחקה זמנית"
42	מדיניות אי-ההרחקה מאפשרת התחמקות ממתן מעמד וזכויות פליט
43	אישורי שחרור מותנה
48	ה' – היעדר גישה להליכי מקלט הוגנים ויעילים
48	סקירה כללית – הליכי המקלט של ישראל ותפקידה של נציבות האו"ם לפליטים
49	מניעת גישה להליכי מקלט מאזרחי אריתריאה וסודאן עד שלהי 2012
50	בעיות בערים
50	בעיות במעצר
52	בעיות מתמשכות בגישה להליכי מקלט בשלהי 2012 וב-2013
53	טיפול בלתי מספיק בבקשות למקלט מדיני
53	דחיית בקשות על הסף
54	מכתבי דחייה לא מספקים
55	פרשנות מגבילה מדי של משפט הפליטים במקרים של מבקשי מקלט אריתריאים
58	הימנעות מהענקת מעמד פליט אוטומטי לסודאנים
58	שיעורים נמוכים במידה קיצונית של הכרה בפליטים
59	היעדר זכויות ערעור יעילות נגד החלטות לסרב להעניק מקלט
60	היעדר הגנה משלימה
61	ו' – לחצים אחרים לעזוב את ישראל
61	אי בהירות בנוגע לזכויות העבודה של אריתריאים וסודאנים
63	המשפט הבינלאומי בנושא זכויות העבודה של פליטים ומבקשי מקלט
65	גישה מוגבלת לשירותי בריאות
67	המשפט הבינלאומי בנושא זכותם של פליטים ומבקשי מקלט לשירותי בריאות
68	תודות

מפה



תקציר

בינואר 2014 יצאו אלפי אריתראים וסודאנים השוהים בישראל לרחובות תל אביב וירושלים, במחאה על מדיניות הרשויות הישראליות לכפות עליהם לשוב לארצות מוצאם, שבהן נשקפת להם סכנת רדיפה קשה בידי משטרים דכאניים. הדרישות שהציבו בפני הרשויות היו ברורות: הפסקת הפרקטיקה של החזקתם במעצר בלתי חוקי ללא הגבלת זמן, הפסקת תיוגם כ"מסתננים" במקום מבקשי מקלט ופליטים, רישום ובחינה הוגנת של בקשות המקלט שלהם וכיבוד זכותם לעבוד.



נשים וילדים אריתראים וסודאנים בצעדת מחאה נגד המדיניות הישראלית של מעצר בלתי מוגבל בזמן של אריתראים וסודאנים, תל-אביב, 15 בינואר 2014. על-פי הערכות, כ-1,500 נשים וילדים צעדו מדרום תל אביב למשרדי נציבות האו"ם לפליטים ולשגרירות ארה"ב בקריאה לקהילה הבינלאומית לתמוך בהם.

נכון לאוגוסט 2014 נפלו קריאותיהם על אוזניים ערלות, בעוד מדיניות הכפייה הבלתי חוקית של הרשויות משיגה בהדרגה את מטרתו של שר הפנים, "לעודד את הלא חוקיים לעזוב": עד סוף יוני 2014, לפחות 6,400 אזרחים סודאנים ולפחות 367 אזרחים אריתראים עזבו את ישראל באופן רשמי לארצות מוצאם. ישראל הכירה בשני אזרחי אריתראיה בלבד, ואף לא באזרח סודאני אחד, כפליטים.

גורלם של אזרחי אריתראיה השבים מישראל לא נודע, אף שארגון Human Rights Watch תיעד כיצד מתעללות הרשויות האריתראיות באריתראים ששבו ממדינות אחרות. שבעה אזרחים סודאנים שחזרו מישראל אמרו לארגון Human Rights Watch כי נעצרו ונחקרו בחרטום, בירת סודאן, בהם שלושה

שהוחזקו במעצר לפרקי זמן ממושכים, שבמהלכם עונה אחד מהם, שני נכלאו בבידוד ושלישי הואשם בבגידה בגין ביקורו בישראל. האחרים שוחררו לאחר פרקי זמן קצרים.

על פי החוק הסודאני, אזרח סודאני המבקר בישראל מבצע פשע שדינו עד עשר שנות מאסר, ומכך עולה מה שמכונה טענת "sur place" למעמד של פליט, כלומר טענה הנסמכת על פחד מבוסס מפני רדיפה העולה עקב אירועים שאירעו למבקשי המקלט או פעולות שביצעו לאחר שעזבו את ארץ מוצאם. ארגון Human Rights Watch סבור כי על ישראל להכיר בכל האזרחים הסודאנים כפליטים לכאורה (prima facie) – כלומר, על סמך אזרחותם – מפני שנשקפת להם סכנת רדיפה בגין עצם ביקורם בישראל.

בשנת 2013 הוענקה הגנה מסוג כלשהו ל-83% ממבקשי המקלט האריתראים בארצות קולטות, כגון איטליה, נורווגיה, שווייץ ובריטניה, בשל חששות מהימנים מפני רדיפה הקשורה לענישה בגין השתמטות משירות צבאי לא מוגבל בזמן באריתריאה. נוכח העובדה שמבקשי מקלט אריתראים בישראל נמלטים מאותה מדינה ומאותן סיבות שבגין נמלטו מבקשי מקלט אריתראים השהים בארצות אחרות, סביר היה לצפות כי שיעור בקשות המקלט שיאושרו בישראל יהיה דומה.

דו"ח זה מתעד כיצד ישראל קבעה כללים משפטיים נפתלים על מנת לסכל את ניסיונותיהם של פליטים מאריתריאה ומסודאן להבטיח לעצמם את ההגנה שלהם זכאים מתוקף המשפט הבינלאומי והישראלי. כן מראה הדו"ח כיצד השתמשה ישראל במעמד המשפטי הלא בטוח שיצרה כאמתלה לעצור אנשים אלה, או לאיים עליהם במעצר ללא הגבלת זמן, ובכך כפתה על אלפים לעזוב את שטחה. המדיניות שנוקטת ישראל כלפי פליטים אלה מתומצתת היטב בדבריו של שר הפנים הישראלי לשעבר, אלי ישי, שאמר כי כל עוד ישראל אינה יכולה לגרשם לארצות מוצאם, עליה "לכלוא אותם כדי להמאס עליהם את חייהם".

בפברואר 2013 אמרה נציבות האו"ם לפליטים בתל אביב כי "הסכמה לשוב לאריתריאה תחת אולטימטום של כליאה אינה יכולה להיחשב להסכמה מרצון, על פי כל אמת מידה שהיא". דו"ח זה ממחיש כי יש לראות באריתראים וסודאנים המסכימים לעזוב את ישראל ולחזור לארצות מוצאם בשל איום במעצר לא מוגבל בזמן קורבנות של החזרה בכפייה (refoulement), כלומר קורבנות של הפרת האיסור להחזיר בכפייה "באיזו צורה שהיא" פליט או מבקש מקלט למקום בו נשקפת לו סכנת רדיפה, או כל אדם שהוא למקום בו סביר שצפויים לו עינויים או יחס לא אנושי ומשפיל.

עד שנת 2012 גירשה ישראל משטחה כ-2,300 אזרחי מדינות אפריקה שמדרום לסהרה בחזרה לארצות מוצאם, לרבות לדרום סודאן שקיבלה עצמאות ביולי 2011, לאחר שישראל החליטה כי לא נשקפת להם עוד סכנה בארץ זו. אולם, ניצבה בפניה השאלה כיצד להתייחס לכ-37,000 מבקשי מקלט אריתראים ו-14,000 מבקשי מקלט סודאנים שהספיקו לחצות את הגבול ממצרים לישראל לפני שהגדר שהקימה ישראל אטמה גבול זה כמעט לחלוטין, בדצמבר 2012.

התגובה שבה בחרה ישראל הייתה לנסות לכפות על אנשים אלה לעזוב את המדינה. מתוקף התיקונים שהוכנסו בשנים 2012 ו-2013 לחוק הישראלי למניעת הסתננות משנת 1954, ואשר מתירים מעצר ללא הגבלת זמן, החזיקה ישראל במעצר בכל זמן נתון עד 3,000 בני אדם. עשרות אלפי הנותרים, הגרים בערי ישראל – בעיקר בתל אביב, ערד, אשדוד, אשקלון, אילת וירושלים – חיים בפחד מתמיד פן יזומנו להתייצב במתקני כליאה.

מיד עם הכנסת התיקונים בחוק בשנת 2012 החלו גורמים ישראלים רשמיים להכפיש את ה"מסתננים". במאי 2012 כינתה אותם חברת כנסת ישראלית "סרטן בגוף שלנו", ובאותו חודש אמר ראש הממשלה בנימין נתניהו כי "תופעת המסתננים הבלתי חוקיים מאפריקה מאיימת על מרכיבי החברה בישראל, על הביטחון הלאומי והזהות הלאומית... המסתננים עלולים... להביא לביטולה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית." גורמים רשמיים אחרים הצהירו מפורשות ובלי כל ראיות כי איש ממבקשי המקלט אינו פליט, וכי כולם באו לישראל אך ורק כדי למצוא עבודה.

התיקונים מדצמבר 2013 הביאו להקמת "מרכז השהייה" חולות בנגב. לטענת הרשויות, אזרחי אריתריאה וסודאן המצוים להתייצב במרכז אינם עצורים, משום שהם יכולים לצאת מהמרכז לשעות אחדות בכל פעם. אבל המתקן הנידח, שנבנה ונשמר על ידי שירות בתי הסוהר הישראלי, הוא מתקן מעצר לכל דבר ועניין, והמוחזקים בו נדרשים להתייצב שלוש פעמים ביום לספירה ולשהות בו בשעות הלילה.



אריתראים וסודאנים העצורים ב"מרכז השהייה" חולות בנגב ממתינים בתור כדי לצאת דרך שעריו הראשיים ולפגוש בפעילים מתל-אביב המחלקים מזון ובגדים מחוץ לגדרות התיל של המרכז, 15 בפברואר 2014.

את השימוש שעושה ישראל במעצר בכדי לכפות על אנשים לעזוב את שטחה מתגברת מערכת מקלט השוללת בשיטתיות מאריתראים וסודאנים גישה להליכי מקלט הוגנים ויעילים. עובדה זו מסייעת לישראל להימנע מלהעניק להם מעמד של פליט, שמתוקפו יהיו זכאים להישאר בישראל וליהנות מחופש תנועה ומהזכויות הנלוות לכך עד שיוכלו לשוב בבטחה לארצות מוצאם.

בין 2004 לשלהי 2012 סירבו הרשויות הישראליות לרשום את בקשות המקלט של אריתראים וסודאנים. הרשויות אמרו למבקשי המקלט כי אין להם כל צורך במעמד של פליט משום שישראל סובלת את נוכחותם מתוקף מדיניותה המעניקה לאזרחי מדינות מסוימות הגנה קולקטיבית – שעיקרה הזכות שלא להיות מגורשים מישראל.

עד שלהי 2012 הייתה הגשת בקשת מקלט משימה בלתי אפשרית כמעט עבור רוב האריתראים והסודאנים העצורים, וגם אלה מהם ששהו בערים התקשו לעשות כן. בשלהי 2012 הורשו חלק מהעצירים להגיש בקשות מקלט. בעקבות לחצים שהפעילו ארגוני פליטים ישראלים, הורשו לבסוף עצירים רבים יותר להגיש בקשות מקלט בסוף פברואר 2013, באותה עת שבה התאפשר למבקשי מקלט בערי ישראל להגיש את בקשותיהם.

לדברי עורכי דין ישראלים המייצגים פליטים, נכון לאמצע אוגוסט 2014 בחנו הרשויות את בקשותיהם של חלק ממבקשי המקלט האריתראים והסודאנים שהוחזקו במעצר, אבל אין ראיות לכך שאפילו בקשה אחת מאלו שהגישו מבקשי מקלט אריתראים וסודאנים המתגוררים בערים נבחנה. סביר להניח שהצהרותיהם החוזרות ונשנות של גורמים ישראלים רשמיים בכירים, לפיהן אריתראים וסודאנים אינם פליטים ונמצאים בישראל רק לצורכי עבודה, מסבירות את שיעורי הדחייה הגבוהים – 99.9% מבקשותיהם של אזרחי אריתריאה ו-100% מבקשותיהם של אזרחי סודאן, נכון לאמצע אוגוסט 2014.

את שיעור הדחייה העקבי של בקשות שמגישים אריתראים יכולות להסביר גם הוראותיו של משרד הפנים לגורמים הפוסקים בענייני מקלט, לדחות כל מבקש מקלט אריתראי המבסס את בקשת המקלט שלו על פחד מפני רדיפה בשל מהשתמטות משירות צבאי לכל החיים באריתריאה. ההוראות, המסתמכות על תקדימים משפטיים מגבילים מקומן בתי משפט בשתי מדינות, קובעות כי עצם הפחד מפני עונש על השתמטות משירות לאומי באריתריאה, שאין חולק על היותו מופרז, אינו עולה לכדי פחד מפני רדיפה במסגרת משפט הפליטים הבינלאומי, וכי על אדם להוכיח כי העונש יושט מטעמים פוליטיים.

ואולם למעשה, ממשלת אריתריאה רואה, ככלל, באריתראים העורקים או משתמטים משירות צבאי אזרחים שאינם נאמנים או בוגדים – תפיסה המייחסת להם עמדה פוליטית – והעונש בגין עריקה או השתמטות הוא כה חמור ולא מידתי שהוא עולה לכדי רדיפה.

עד מארס 2013 התירו הרשויות לנציבות האו"ם לפליטים לנטר באורח מוגבל מאוד את הליכי ההכרעה בבקשות מקלט, אולם כאשר הנציבות הצטרפה לעותרים שערערו על חוקתיות התיקונים בחוק מחודש ינואר 2012 הן ביטלו הסדר זה.

מאז אוגוסט 2008 הנפיקו הרשויות הישראליות לאזרחי אריתריאה וסודאן אישורי שחרור מותנה המשמשים כרישיונות ישיבה זמניים, שאותם יש לחדש אחת לתקופה. בדצמבר 2013 החילו הרשויות נהלים חדשים, המגבילים מאוד את גישתם של המחזיקים באישורי שחרור מותנה להליכים לחידוש האישורים. צעד זה זרע כאוס ובהלה בקרב 50,000 בני האדם הנדרשים לחדש את אישוריהם מדי כמה חודשים.

רבים מהם נותרו כשבידם אישור שתוקפו פג משום שכשלו שוב ושוב בניסיונותיהם להגיע לראש התור ולחדש את אישוריהם במועד. אנשים אלה נחשפו בשל כך לסכנה של מעצר וכליאה בגין שהייה בלתי חוקית, בין החודשים ינואר למארס 2014, ושוב מאז תחילת מאי. חלקם אף איבדו את מקומות עבודתם משום שנאסר על מעסיקים להעסיק את מי שאין ברשותו אישור תקף. נציגי הקהילה

האגודה האריתראית והסודאנית אמרו לארגון Human Rights Watch שהמתח שעורר מהלך זה והעובדה שרבים נותרו ללא המשאבים הנחוצים כדי לשרוד תרמו להחלטתם של סודאנים ואריתראים רבים שחיו בערי ישראל לעזוב את שטח המדינה.



אזרחי מדינות אפריקה שמדרום לסהרה, המתווגים כ"מסתננים" בחוק הישראלי, ממתנינים מחוץ למשרד הפנים בתל אביב בניסיון לחדש את האישורים שלהם ב-13 במאס 2014. בשל תורים ארוכים והליכים כאוטיים שנמשכו לאורך רוב שנת 2014 כשלו רבים מהם בניסיון לחדש את האישורים במועד, דבר שחשף אותם לסכנה של מעצר וכליאה.

מדיניות מעורפלת ולא ברורה בנושא עבודה הפכה את מציאתו של מקום עבודה והחזקה בו לאורך זמן, וכן את ניהולו של עסק פרטי, למשימה בלתי אפשרית כמעט עבור אריתראים וסודאנים רבים, והותירה רבים מהם בחשש מתמיד מפני עוני מרוד. מדיניות זו, בשילוב עם המכשולים הרבים על הגישה לשירותי בריאות מסוגים שונים, תרמה גם היא תרומה משמעותית ללחץ הפסיכולוגי לעזוב את ישראל.

מאז יוני 2012 הצהירו נציגים רשמיים ישראליים שוב ושוב כי הם עומדים לחתום עם מספר מדינות אפריקאיות על הסכמים שיסדירו את העברתם של אריתראים וסודאנים מישראל. נכון לאמצע אוגוסט 2014 לא אישרה אף מדינה אפריקאית את קיומם של הסכמים כאלה. הנחיות נציבות האו"ם לפליטים קובעות כי העברה של מבקשי מקלט חייבת לעמוד בשורה של תנאים, לרבות קיומו של הסכם רשמי המסדיר אותה.

בהיעדר הסכמים כאלה, אין כל ערובה לכך שהמדינות הקולטות יתירו לאזרחי אריתראיה וסודאן להיכנס לשטחן, או לכך שמדינות הללו לא יחזירו אותם לארצות מוצאם, שם נשקפת להם סכנת

רדיפה. למרות זאת, המדיניות שנוקטת ישראל כפתה על לפחות 83 אריתראים וסודאנים, שחלקם הוחזקו במעצר, לצאת את ישראל לרואנדה ואוגנדה ובמקרה ידוע אחד לאתיופיה, בלא כל הסכמי העברה רשמיים.

מדיניותה המוצהרת של ישראל, לעשות כל שביכולתה כדי לעודד אריתראים וסודאנים לעזוב את המדינה, הביאה את ישראל להפר את האיסור המוטל הן במשפט הישראלי והן במשפט הבינלאומי על מעצר שרירותי ועל החזרה בכפייה.

הברירה הניצבת בפני ישראל ברורה. היא יכולה להמשיך לנסות להתעלם מהמציאות, כלומר מכך שעשרות אלפי אריתראים ואלפי סודאנים השוהים בשטחה לא יעזבו את ישראל בזמן הקרוב, ולהמשיך להשקיע סכומי כסף גדולים ומאמצים רבים בניסיונות לאלץ אותם לעזוב. לחלופין, היא יכולה לבחור להעניק להם מעמד משפטי בטוח בשטחה, עד שיוכלו לחזור לארצות מוצאם בבטחה ובכבוד.

בחינה הוגנת של עשרות אלפי בקשות מקלט פרטניות, בכפוף לאמות המידה של משפט הפליטים הבינלאומי, תעלה במשאבים רבים, תארך שנים ובכל מקרה סביר להניח שתוביל למסקנה שלכל האזרחים הסודאנים ולמרביית האריתראים בישראל טענה תקפה למעמד פליט.

בהינתן מספרם הרב של מבקשי המקלט, העובדה שסביר להניח כי רובם פליטים, הצרכים הדומים של כולם והאתגרים התפעוליים שיצריך כל מענה שהוא, ארגון Human Rights Watch סבור כי על הממשלה לאמץ את הגישה הפשוטה, ההוגנת וההולמת ביותר האפשרית. אם תרצה לאמץ גישה כזו, עומדות בפני הממשלה שתי אפשרויות עיקריות:

הראשונה – לצאת בהכרזה רשמית חד-פעמית, לפיה, על סמך העונשים הפליליים החמורים הצפויים בסודאן לכל אזרח סודאני שכף רגלו דורכת בישראל, ישראל תכיר באזרחים הסודאנים כפליטים לכאורה. כמו כן, על סמך העונשים החמורים הצפויים לאזרחי אריתריאה המשתמטים משירות צבאי לכל החיים, ישראל תבחן את בקשות המקלט של אריתראים בכפוף ל"קווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים להערכת צורכי ההגנה הבינלאומית של מבקשי מקלט מאריתריאה".

האפשרות השנייה העומדת בפני הרשויות היא להעניק לאריתראים ולסודאנים בישראל מעמד בטוח של הגנה זמנית, על סמך קריטריונים מוכחים, כגון הפרות נרחבות של זכויות האדם בארצות מוצאם. מעמד זה יש לחדש עד שהתנאים באריתריאה ובסודאן ישתפרו במידה מספקת כדי לאפשר שיבה בביטחון ובכבוד, או עד שמערכת המקלט של ישראל תהיה מסוגלת להגיע להחלטות מלאות והוגנות בעניינין של בקשות פרטניות למעמד של פליט. בכדי להימנע מהקשיים הנוכחיים הנלווים לחידוש האישור מדי כמה חודשים, המעמד יוענק לפרקי זמן של 12 חודשים לכל הפחות, ויצורף אליו רשיון עבודה.

המעמד החדש יוכל להתבסס על שיקולים מתחום זכויות האדם, ולא על משפט הפליטים. בהענקת מעמד זה ישראל תכיר בכך שלא ניתן להחזיר אריתראים וסודאנים לארצות מוצאם מבלי לחשוף אותם לסכנת רדיפה חמורה, אבל לא תחייב אותם לעמוד בדרישה המעוגנת במשפט הפליטים לפחד מבוסס היטב לנרדפות מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי או להשקפה מדינית. משפט זכויות האדם הבינלאומי מספק עילות אחרות לעיקרון אי-ההחזרה. אמנת האו"ם נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים אוסרת להחזיר אדם לכל מקום שבו צפויה לו סכנת עינויים, והאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות אוסרת אף היא על החזרתו של כל אדם שהוא ליחס אכזרי, לא אנושי ומשפיל.

בג"ץ קבע כי משפט זכויות אדם מחייב את ישראל בבואה לשקול האם להחזיר אדם למקום שבו נשקפת לו סכנת פגיעה, אם לאו. גורמים רשמיים בישראל אמרו שוב ושוב כי לא ניתן לגרש אריתראים לארץ מוצאם בשל הסכנות הנשקפות להם שם.

היות שמשרד הפנים כבר רשם את כל האריתראים והסודאנים בישראל, העברתם ממעמד המשפטי הנוכחי והלא בטוח למעמד החדש לא תהיה כרוכה בקשיים בירוקרטיים כלשהם.

לאריתראים וסודאנים שייהנו מהמעמד החדש תישמר הזכות להגיש בקשת מקלט, לרבות לאחר ביטולו של מעמד זה. גם אם הרשויות ייבחרו שלא לטפל בבקשות המקלט של אנשים הנהנים מהמעמד החדש, יהיה עליהן לבחון בכל זאת את בקשתו של כל מי שיטען לפחד חדש או מתמשך מפני רדיפה עם שובו לארצו.

בכדי לשים קץ לעשור של מדיניות מקלט ישראלית מאולתרת ובלתי חוקית, המאיימת כעת לגרום להחזרה המונית בכפייה של אלפי אריתראים וסודאנים, ארגון Human Rights Watch קורא לבעלות בריתה של ישראל להפעיל על הרשויות הישראליות לחצים פומביים לאמץ גישה כזו.



אלפי אריתראים וסודאנים צועדים ברחובות תל-אביב ב-28 בדצמבר 2013, תחת הכותרת "שובתים למען החירות" במסגרת הפגנה נגד מדיניות המעצר הבלתי מוגבל של ישראל וצעדים מגבילים אחרים שנועדו לעודד אותם לעזוב את המדינה.

המלצות

לממשלת ישראל

- להפסיק את המעצר הבלתי מוגבל בזמן של אריתראים וסודאנים; לעצור רק אריתראים וסודאנים שזה עתה הגיעו, וזאת רק כמוצא אחרון, לפרק זמן מוגבל, ולתכלית לגיטימית המעוגנת בחוק, כגון אימות זהותו של אדם; להבטיח שבית משפט בלתי תלוי יבחן באופן סדיר כל החלטה פרטנית לעצור אדם.
- לא להעביר אריתראים וסודאנים לשום מדינה שלישית אלא אם קיים הסכם רשמי העולה בקנה אחד באופן מלא עם הקווים המנחים הרלבנטיים של נציבות האו"ם לפליטים.
- להכיר בכל הסודאנים בישראל כפליטים לכאורה, הואיל ויש להם טענת "sur place" למעמד של פליט משום שעל פי דיני העונשין בארצם הם צפויים לעונש של עד עשר שנות מאסר על שביקרו בישראל.
- לשקול את בקשותיהם של אריתראים למעמד פליט בהתאם ל"קווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים להערכת צורכי ההגנה הבינלאומית של מבקשי מקלט מאריתריאה".
- להתיר לאריתראים ולסודאנים להגיש בקשות מקלט פרטניות, אבל בה-בעת להעניק להם גם מעמד זמני הניתן לחידוש מדי 12 חודשים, שאליו נלווה רשיון עבודה, עד שיוכלו לשוב לארצותיהם בבטחה. אמצעי כזה מוצדק מהטעמים הבאים: הפרות זכויות האדם הנרחבות והחמורות באריתריאה ובסודאן; אי-יכולתה של ישראל לגרש אריתראים וסודאנים; והעובדה שישראל אינה מסוגלת לטפל באופן הוגן ומהיר במספר הרב של בקשות המקלט שהצטברו.
- לתקן את הליכי המקלט של ישראל כך שייכללו צורות הגנה משלימות, להגנתם של מי שנמלטים מהפרות חמורות של זכויות האדם או מאלימות חסרת הבחנה הנובעת מסכסוך מזוין. נציבות האו"ם לפליטים מקדמת את השימוש בצורות הגנה משלימות, והן משולבות בהסכמי הגנה אזוריים באפריקה, באיחוד האירופי ובמדינות אמריקה, כדי להגן על בני אדם אלה.
- לשים קץ לנהלים הכאוטיים לחידוש אישורי השחרור המותנה של אריתראים וסודאנים, ולקבוע נהלים הוגנים, שקופים ויעילים.
- להתיר לנציבות האו"ם לפליטים לנטר את כל שלביהם של הליכי המקלט ותהליכי קבלת ההחלטות הישראלים, על מנת להבטיח שהם עולים בקנה אחד עם אמות מידה בינלאומיות.
- לאפשר לאריתראים ולסודאנים גישה לתעסוקה בשכר, כאזרחים זרים השוהים בישראל באופן חוקי, ולכבד את זכותם לגישה לשירותי בריאות.

לנציבות האו"ם לפליטים

- לתעד ולפרסם את הסיבות שבגינן אריתראים וסודאנים המוחזקים במעצר או שוהים בערים מסכמים לחזור לארצותיהם, לרבות כל אינדיקציה לכך שהם עוזבים בשל מדיניות המעצר הבלתי מוגבל בזמן של ישראל ובשל אמצעי כפייה אחרים.

- להפעיל על הרשויות הישראליות לחץ שלא לאפשר את עזיבתם של אריתראים וסודאנים למדינות אחרות ללא הסכמים חתומים, שיבטיחו להם גישה להליכי מקלט הוגנים ויעילים ויגנו עליהם מפני השבתם למקומות שבהם נשקפת סכנה לחייהם או לחירותם.
- להפעיל על הרשויות הישראליות לחץ להפסיק את גישתם המגבילה כלפי בקשות מקלט של אריתראים, ולהחליט בעניינן בהתאם ל"קווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים להערכת צורכי ההגנה הבינלאומית של מבקשי מקלט מאריתריאה".
- לקרוא לרשויות הישראליות להרשות לנציבות האו"ם לפליטים לנטר את כל שלבי הליך המקלט, כדי לוודא שההחלטות מתקבלות באופן הוגן ובהתאם למשפט הפליטים הבינלאומי.
- להפעיל על הרשויות הישראליות לחץ להעניק לכל האריתראים והסודאנים בישראל מעמד משפטי בטוח שניתן לחדשו מדי 12 חודשים.
- ליידע באופן שוטף תורמים בינלאומיים לישראל בדבר חששותיה של נציבות האו"ם לפליטים בכל הנוגע ליחסה של ישראל לאריתראים ולסודאנים, ולעודד אותם להפעיל על ישראל לחץ לאמץ את ההמלצות המובאות בדו"ח זה.

לממשל בארצות הברית ולתורמים בינלאומיים אחרים

- להפעיל על ישראל לחץ לאמץ את ההמלצות הכלולות בדו"ח זה, ובמיוחד:
 - לקרוא לרשויות להפסיק את המעצר הבלתי מוגבל בזמן של אריתראים וסודאנים במטרה לאלץ אותם לחזור למקומות שבהם יש להם פחד מפני רדיפה או פגיעה אחרת.
 - לעודד את הרשויות לאפשר לנציבות האו"ם לפליטים לנטר את כל שלביהם של הליכי המקלט הישראליים, ולהעלות בפניהן את חששותיה. זאת הן במקרה שההליכים אינם עולים בקנה אחד עם אמות מידה בינלאומיות, והן במקרה שתהליך קבלת ההחלטות של הרשויות בנוגע לפליטים אינו תואם, באופן בולט, תהליכים מקבילים במדינות אחרות, הבוחנות את בקשותיהם למעמד של פליט של אנשים שמצבם דומה.
 - להפעיל על הרשויות לחץ להעניק לאריתראים ולסודאנים מעמד זמני שניתן לחדשו מדי 12 חודשים, המלווה ברשיון עבודה, עד שיוכלו לחזור בבטחה לארצותיהם.

מתודולוגיה

דו"ח זה מבוסס על מחקר שנערך בתל-אביב ומחוץ לשעריו הראשיים של מתקן המעצר חולות בישראל בין התאריכים 3 ו-19 בינואר 2014. חוקר מטעם ארגון Human Rights Watch קיים ראיונות מעמיקים עם 23 אריתריאים ו-19 סודאנים (36 גברים ושש נשים). הדו"ח מסתמך גם על מחקר רקע שבוצע בישראל בחודשים מארס ונובמבר 2012.

ארגון Human Rights Watch עבד בשיתוף עם ארגונים לא ממשלתיים בתל-אביב ועם מנהיגים קהילתיים אריתריאים וסודאניים בתל-אביב כדי לזהות אזרחים אריתריאים וסודאנים. הראיונות נערכו באופן פרטני, רובם בתנאים המאפשרים שמירה על פרטיות וחיסיון, ונמשכו בממוצע כ-45 דקות.

צוות ארגון Human Rights Watch הסביר למרואיינים את מטרת הראיון, התחייב כי זהותם תישאר חסויה והבהיר להם כי לא יקבלו כל תמריץ כספי או אחר תמורת הסכמתם להתראיין עבור הארגון. כמו כן קיבלנו את הסכמתם של המרואיינים לתאר את חוויותיהם לאחר שיידענו אותם כי יש באפשרותם להפסיק את הראיון בכל שלב. שמותיהם של המרואיינים ופרטים מזהים אחרים לא הוזכרו כדי להגן על זהותם ועל ביטחונם.

הראיונות נערכו באנגלית ובמקרה הצורך בטיגרינאית ובערבית, באמצעות מתורגמנים.

ארגון Human Rights Watch ראיין גם גורם רשמי בנציבות האו"ם לפליטים, תשעה אנשי צוות של ארגונים לא ממשלתיים, שני עורכי-דין, ואשת אקדמיה המתמחה בענייני פליטים. ארגון Human Rights Watch פנה פעמים רבות לגורמים רשמיים במשרד הפנים ובמשרד המשפטים באמצעות הדואר אלקטרוני והטלפון וביקש להיפגש עמם. כמו כן שלח הארגון למשרד הפנים מכתב עם ממצאי הדו"ח ובו ביקש תשובה למספר שאלות. אף אחת מהפניות לא זכתה למענה.

א' – רקע: אריתריאים וסודאנים בישראל

לדברי הרשויות הישראליות נרשמו בישראל מאז ינואר 2006 ועד סוף שנת 2013 64,498 אזרחים זרים שנכנסו למדינה באורח לא מוסדר, רובם דרך הגבול עם מצרים. כמחצית ממספר זה נכנסו לישראל דרך גבול זה בין החודשים ינואר 2011 ויוני 2012 בלבד.¹ עד סוף 2013 נותרו בישראל 52,961 מהאנשים הללו, שכ-49,000 מהם היו אריתריאים וסודאנים.² עד תחילת 2014 עזבו את ישראל כ-5,000 בני אדם נוספים, רובם סודאנים.³ רוב 44,000 הנותרים, רובם אריתריאים וסודאנים, גרים בערים תל-אביב, ערד, אשדוד, אשקלון, אילת וירושלים. נכון לאמצע חודש יוני 2014 כ-2,500 מהם הוחזקו במעצר.⁴ אריתריאים וסודאנים מהווים כמעט חמישית ממספרם הכולל של האזרחים הזרים בישראל.⁵

מדוע עזבו אנשים אלה את בתיהם ובאו לישראל

עד לשנת 2013 הרשויות הישראליות חסמו כמעט לחלוטין את גישתם של אריתריאים וסודאנים להליכי מקלט. בהיעדר מערכת מקלט הוגנת ויעילה, שעשויה הייתה, לולא כן, לבחון באורח אובייקטיבי את בקשותיהם של אריתריאים וסודאנים למעמד של פליט, אין שום דרך לקבוע באורח חד משמעי מדוע באו האריתריאים והסודאנים לישראל.⁶ עובדה זו לא מנעה מגורמים ישראלים רשמיים לטעון כי אנשים אלה אינם פליטים וכי הם באו לישראל רק כדי למצוא בה עבודה.⁷

¹ רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, נתוני זרים בישראל, סיכום שנת 2013, ינואר 2014, <http://bit.ly/PK0Uzm> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014).

² ב-30 בספטמבר 2013 אמר משרד הפנים כי בישראל ישנם 35,987 אריתריאים ו-13,249 סודאנים. רשות האוכלוסין וההגירה, "נתוני זרים בישראל", אוקטובר 2013, <http://bit.ly/1nSrHDv> (כניסה לאתר ב-26 במרץ 2014). בין השנים 2006 ו-2012 ישראל אף גירשה כ-2,300 אזרחים ממדינות שונות באפריקה שמדרום לסהרה בחזרה לארצותיהם. עם אלה נמנו כמאה אזרחי סירה ליאון שגורשו בין השנים 2001 ל-2005, כ-1,000 אזרחי חוף השנהב שגורשו בין השנים 2002 ו-2011, כ-100 אזרחי ליבריה שגורשו בין השנים 2003 ל-2007, וכ-1,100 אזרחי דרום סודאן שגורשו לאחר ה-9 ביולי 2011, בעקבות הכרזת עצמאותה של דרום סודאן מסודאן. המרכז לקידום פליטים אפריקאים ומוקד סיוע לעובדים זרים, "אל תשלחו אותנו חזרה, רק כדי שנהפוך שוב לפליטים", דצמבר 2012, <http://hotline.org.il/wp-content/uploads/ARDC-HRW-South-Sudan-ReportHeb.pdf> (כניסה לאתר ב-10 באפריל 2014), עמ' 6, 14 ו-15, (בנוסף האנגלי); תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לעורכת הדין ענת בן-דור המתמחה בנושא הפליטים, 18 במאי 2014. אנשים ממדינות שונות שמספרם לא ידוע עזבו את ישראל מרצונם בין השנים 2006 ו-2013.

³ רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, יולי 2014, <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/%D7%A8%D7%91%D7%A2%D7%95%D7%9F%202014.pdf> (כניסה לאתר ב-3 בספטמבר 2014).

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים ומבקשי מקלט בישראל", 16 באפריל 2012, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03052.pdf> (גישה לאתר ב-17 ביוני 2014); ראו להלן בפרק 2.

⁵ "Over 250,000 foreigners live in Israel, report finds," *The Jerusalem Post*, January 8, 2012, Ben Hartman and Yaakov Katz, <http://www.jpost.com/National-News/Over-250000-foreigners-live-in-Israel-report-finds> (accessed June 17, 2014).

⁶ בנושא סחר בבני אדם ועינויים של אריתריאים במצרים הנמצאים בדרכם לישראל ראו:

Human Rights Watch, "I Wanted to Lie Down and Die": *Trafficking and Torture of Eritreans in Sudan and Egypt* (New York: Human Rights Watch, 2014), http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/egypt0214_ForUpload_1_0.pdf.

⁷ לדוגמה, בחודש מארס 2014 נמסר ממשרד ראש הממשלה כי "ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו בלמה לחלוטין את תופעת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל, והיא נחושה להמשיך ולהשיב לארצות מוצאם את אלפי מסתנני העבודה הבלתי חוקיים שנכנסו לכאן". אילן ליאור, "תחקיר הארץ": מבקשי מקלט נשלחים לרואנדה ולאוגנדה ללא מעמד או זכויות, הארץ (תל אביב), 4 באפריל 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2288350> (כניסה לאתר ב-20 באוגוסט 2014).

אף שיייתכן כי חלקם אכן עזבו את ארצם מסיבות כלכליות בלבד, לגורמים הישראליים הרשמיים אין כל דרך לדעת זאת. משפט הפליטים הבינלאומי מכיר בכך שלאדם המבקש מקלט עשויות להיות כמה סיבות לעזוב את ארצו, וכי העובדה שלאדם יש גם סיבות כלכליות או אישיות לעזוב אינה שוללת את תוקפה של בקשה למעמד של פליט אם לאותו אדם יש גם פחד מבוסס היטב מפני רדיפה במקרה שישוב אליה.⁸

אריתריאים הנמלטים מהפרות נרחבות של זכויות האדם

מאז אמצע שנת 2004 ביקשו אריתריאים רבים מקלט מחוץ לארצם.⁹ לפחות 200,000 אריתריאים נמלטו כשהם חוצים את גבול אריתריאה לאתיופיה ולמזרח סודאן, שם נרשמו במחנות פליטים.¹⁰ רבים מהם נמלטו מהפרות נרחבות של זכויות האדם, לרבות גיוס המוני ארוך טווח או בלתי מוגבל בזמן בכפייה ועבודת כפייה, הוצאות להורג ללא משפט, היעלמויות, עינויים וחס בלתי אנושי או משפיל, מעצר וכליאה שרירותיים, והגבלות על חופש הביטוי, המצפון, והתנועה.¹¹

ב"קווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים להערכת צורכי ההגנה הבינלאומיים של מבקשי מקלט מאריתריאה" נקבע כי העונש בגין עריקה או השתמטות מגיוס הוא כה חמור ובלתי מידתי שהוא בגדר רדיפה.¹² רוב האריתריאים שביקשו מקלט בישראל מאז שנת 2004 היו נוצרים, והדבר משקף את התגברות ההפרות נגד קהילה זו באריתריאה מאז שנת 2002.¹³

נציבות האו"ם לפליטים דיווחה כי במדינות אחרות כגון איטליה, נורבגיה, שווייץ ובריטניה, שגם בהן ביקשו אריתריאים מקלט, הוענק ל-83% ממבקשי המקלט האריתריאים מעמד של פליט או מעמד מוגן אחר כלשהו.¹⁴ מאות אריתריאים בישראל סיפרו לארגונים ישראליים כי נמלטו מאריתריאה כדי להימנע מגיוס בכפייה לצבא לתקופה בלתי מוגבלת.¹⁵

⁸ להרחבה בנושא ראו:

Human Rights Watch, *Neighbors in Need: Zimbabweans Seeking Refuge in South Africa*, (New York: Human Rights Watch, 2008), http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/southafrica0608_1.pdf, June 2008, <http://www.hrw.org/reports/2008/06/18/neighbors-need-0>, Chapter 7.

Human Rights Watch, *I Wanted to Lie Down and Die: Trafficking and Torture of Eritreans in Sudan and Egypt*, February 2014, <http://www.hrw.org/reports/2014/02/11/i-wanted-lie-down-and-die-0>, section 1.

⁹ נתוני נציבות האו"ם לפליטים, השמורים בתיקי ארגון Human Rights Watch.

¹⁰ "Eritrea: Submission for 2013 Universal Periodic Review," Human Rights Watch news release, June 20, 2013, <http://www.hrw.org/news/2013/06/20/eritrea-submission-universal-periodic-review>; UN Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Eritrea," Sheila B. Keetharuth., Visit to Eritrea, A.HRC/26/45, May 13, 2014, <http://www.refworld.org/docid/53a028174.html> (accessed August 13, 2014).

¹¹ UNHCR, "UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea," April 20, 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d4fe0ec2.html> (accessed April 9, 2014).

¹² "Eritrea: Submission for 2013 Universal Periodic Review," Human Rights watch news release, June 20, 2013, <http://www.hrw.org/news/2013/06/20/eritrea-submission-universal-periodic-review>.

¹³ ל-67% הוענק מעמד של פליט ול-16% הוענק מעמד מוגן אחר.

¹⁴ UNHCR, "Asylum Trends, 2013, Annexes," June 20, 2014 <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html> (accessed July 9, 2014).

¹⁵ בשנת 2012 הוענק ל-83% מעמד של פליט ול-6% ניתן מעמד מוגן אחר;

סודאנים הנמלטים מסכסוך מזוין והפרות

מאז פרץ הסכסוך המזוין בדארפור בתחילת שנת 2003 נמלטו מארצם אזרחים סודאנים רבים.¹⁶ עד סוף שנת 2013 הגיע מספרם של הפליטים הסודאנים הרשומים ברחבי העולם ל-636,405 ומספר מבקשי המקלט הסודאנים הרשומים עמד על 28,705. 16,846 מהם הגישו בקשות מקלט בשנת 2013.¹⁷

סודאנים – לרבות תושבים מדרום סודאן שהפכה למדינה עצמאית בחודש יולי 2011 – הגיעו לראשונה לישראל במספרים משמעותיים זמן קצר לאחר שהמטרה המצרית פתחה באש על פליטים שהפגינו באורח לא אלים מחוץ למשרדי נציבות האו"ם לפליטים בקהיר ב-24 בדצמבר 2005, והרגה לפחות 27 מהם.¹⁸ לדברי "המוקד לפליטים ולמהגרים", ארגון מוביל בתחום זכויות הפליטים בישראל, רבים מהסודאנים שהגיעו לישראל כבר היו רשומים כפליטים או כמבקשי מקלט בנציבות האו"ם לפליטים בקהיר, לאחר שנמלטו מהמלחמה בדארפור. לדברי הארגון, לקוחותיהם אמרו כי נמלטו ממצרים בשל הירי, בשל היעדר גישה לעבודה, ובשל גזענות.¹⁹ בשנת 2008 דיווח ארגון Human Rights Watch על האתגרים עמם מתמודדים פליטים בקהיר.²⁰

הדין הפלילי בסודאן קובע כי ניתן לגזור עונש של עשר שנות מאסר על אזרחים סודאנים המבקרים במדינת אויב.²¹ בחודש אוקטובר 2007 הכריז מוחמד אל-אגבאש, נציב הפליטים הסודאני, כי פליטים סודאנים בישראל שואפים "ליישם אג'נדות ציוניות נגד סודאן" וקרא לרשויות מצרים ל"להעניש בחומרה כל פליט סודאני שנתפס כשהוא מנסה להסתנן לישראל דרך מצרים".²² בחודש מארס 2014 דיווח עיתון סודאני התומך בממשלה כי "מערכת הביטחון ממשיכה לנטר בקפדנות את פעילויות הריגול לישראל, בייחוד בקרב אזרחים סודאנים שנמלטו לישראל מאז שנת 2002 ושבו דרך דרום סודאן ומדינות שכנות אחרות".²³

UNHCR, "UNHCR Asylum Trends, 2013, Annexes," June 20: Levels and Trends in Industrialized Countries (Geneva: UN High Commissioner for Refugees, 2014), <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html> (accessed July 9, 2014), Annex Tables.

בשנת 2012 הוענק ל-83% מעמד של פליטים ו-6% זכו למעמד מוגן אחר.

"Displacement: The New 21st Century Challenge, UNHCR Global Trends 2012," UNCHR News Stories, June 18, 2012, <http://www.unhcr.org/4fd9e6266.html> (accessed July 9, 2014).

¹⁵ תכתובת בדואר האלקטרוני עם חבר צוות לשעבר באמנסטי אינטרנשיונל – ישראל, 3 ביולי 2014.

¹⁶ UNHCR, Statistical Yearbook 2004: Trends in Displacement, Protection and Solutions (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 2006), <http://www.unhcr.org/44eb1ca42.html> (accessed August 13, 2014).

¹⁷ UNHCR, "UNHCR Asylum Trends, 2013, Annexes": Levels and Trends in Industrialized Countries (Geneva: UN High Commissioner for Refugees, 2014), Annex tables.

¹⁸ ארגון Human Rights Watch, "סכנות בסיני: הסכנות האורבות למהגרים, פליטים ומבקשי מקלט במצרים ובישראל" (ניו יורק: Human Rights Watch, 2008), <http://www.hrw.org/he/reports/2008/11/12-1>, עמ' 14 ו-17.

¹⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם חברי צוות ב"מוקד לפליטים ולמהגרים", תל אביב 8 בינואר 2014.

²⁰ ארגון Human Rights Watch, "סכנות בסיני", עמ' 18-21.

²¹ The Criminal Act, 1991, National Salvation Revolution Command Council, January 31, 1991, <http://bit.ly/1uSDRBV> (accessed August 14, 2014), art. 52.

²² Charles Onians, "Egypt sends refugees to uncertain fate in Sudan," Agence France-Presse, October 29, 2007, reproduced at <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EMAE-78FM49?OpenDocument> (accessed June 17, 2014).

²³ "Sudanese security capture key member of Israeli spy network: report," Sudan Tribune, March 22, 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article50390> (accessed May 18, 2014).

לפיכך, בנוסף לטענות ספציפיות שמבקשי מקלט מסודאן בישראל עשויים היו להעלות כבסיס לבקשות המקלט שלהם ואשר קשורות לסיבות שבגללן נמלטו מסודאן, לכל האזרחים הסודאנים בישראל עומדת טענת "sur place" למעמד של פליט, ולפיה החשש המבוסס היטב מפני רדיפה עולה מתוך אירועים שהתרחשו לאחר שהאדם עזב את ארץ מוצאו או פעילויות שבהן עסק לאחר עזיבתו.²⁴ לפיכך, יש להכיר אוטומטית בכל הסודאנים שהגיעו לישראל מאז שנת 2006 כפליטים.²⁵

בלתי רצויים: התגובה הישראלית הרשמית להגעת מבקשי המקלט ומעשי אלימות נגד אפריקאים בישראל

מדינות המארחות פליטים מוכרים אינן מחויבות להעניק להם אזרחות. עם זאת, על-פי אמנת הפליטים משנת 1951, פליטים זכאים להגנה ולקשת של זכויות – לרבות, בין היתר, הזכות לעבוד, הזכות לחופש תנועה, הזכות לגישה לשירותי בריאות, חינוך ורווחה, וזכויות קניין – עד אשר יוכלו לשוב בבטחה לארץ מולדתם.²⁶

על אף התחייבויותיה הבינלאומיות, ישראל אינה עומדת בחובותיה לכבד זכויות אלה של הפליטים מסודאן ואריתריאה. תחת זאת אימצה ישראל מדיניות מגבילה, המצמידה להם תווית של "מסתננים" – המסכנים לדברי גורמים רשמיים את ביטחונה הלאומי ואת זהותה היהודית – ומנעה מהם גישה להליכי מקלט עד לתחילת שנת 2013.²⁷

בחדש אוגוסט 2011 אמר שר הפנים דאז, אלי ישי כי "מסתננים" הם "סכנה קיומית למדינה" והוסיף "אני אשמור על הרוב היהודי ועל המדינה הזאת בכל מחיר".²⁸ בחדש מאי 2012 התייחס ראש הממשלה בנימין נתניהו ל"מסתננים הבלתי חוקיים המציפים את המדינה" ואשר "מאיימים על מרקם החברה, על ביטחוננו הלאומי ועל זהותנו הלאומית... ועל קיומנו כמדינה יהודית ודמוקרטית".²⁹

²⁴ 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, January 1992, <http://bit.ly/1qbVHyv>, paras. 94 – 96.

²⁵ הכרה בכל אזרחי סודאן הנמצאים בישראל משמעותה הכרה בכך שהם זכאים למעמד של פליט "prima facie", מושג המתייחס להכרתן של מדינות באזרחי מדינה נתונה כפליטים מעצם היותם אזרחי אותה מדינה ובשל חומרת המצב בארצם. להסבר בסיסי על המושג "prima facie" ראו

UNHCR, "Prima facie status and refugee protection," ISSN 1020-7473, October 24, 2002, <http://www.refworld.org/docid/4ff3f8812.html> (accessed April 11, 2014).

²⁶ אמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים (אמנת הפליטים, 1951), 150 U.N.T.S. 189, נכנסה לתוקף ב-22 באפריל 1954, וישראל הצטרפה אליה ב-1 באוקטובר 1954. הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים, 606 U.N.T.S. 267, נכנס לתוקף ב-4 באוקטובר 1967, וישראל הצטרפה אליו ב-14 ביוני, 1968, <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (כניסה לאתר ב-18 במאי 2014).

²⁷ בניגוד לדרך שבה היא מקבלת מבקשי מקלט לא יהודים אלה, ישראל הפכה עצמה, באמצעות חוק השבות, לחוף מבטחים לכל היהודים, הרשאים להיכנס אליה וזכאים לאזרחותה. חוק השבות, ספר החוקים מס' 51, תש"י-1950) http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/chok_hashvut.htm, (כניסה לאתר ב-18 במאי 2014), עמ' 159.

²⁸ "אלי ישי תוקף: 'נחזיר את כל המסתננים - עד האחרון שבהם', חדשות ערו 2, 8 באוגוסט 2012, <http://www.mako.co.il/news-military/politics/Article-74bb292eddc1431017.htm> (כניסה לאתר ב-15 ביולי 2014).

²⁹ Harriet Sherwood, "Israel PM: Illegal African Immigrants Threaten Identity of Jewish State," The Guardian, May 20, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/may/20/israel-netanyahu-african-immigrants-jewish> (accessed March 4, 2014).

באותו חודש אמרה חברת הכנסת מהליכוד מירי רגב כי "הסודאנים הם סרטן בגוף שלנו".³⁰ ובחודש אוגוסט 2012 טען ישי כי "האיום של המסתננים כאן הוא לא פחות חמור מהאיום האיראני".³¹

הערות אלה משתקפות גם בנימוקים שהעלתה הממשלה להצדקת התיקון בחוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954 (המוכר גם כ"חוק המסתננים"), שהתקבל בכנסת בחודש דצמבר 2013, ואשר הצמיד לכל אזרחי מדינות אפריקה שמדרום לסהרה שנכנסו לישראל תווית של "מסתננים".³² החוק משנת 1954 השתמש במונח "מסתנן" ביחס לפלסטינים שניסו לחצות את הגבול לתוך השטח שבשליטת ישראל בשנות החמישים.³³ המונח מרמז כי מטרת הכניסה לישראל היא לפגוע במדינה או באזרחים החיים בה.

על-פי דברי ההסבר הרשמיים לתיקונים שהוכנסו בחוק בחודש דצמבר 2013 בנושא "מסתננים", מטרתם היא:

לצמצם את השפעותיה השליליות של תופעת ההסתננות רחבת ההיקף שידעה ישראל ... השפעות הבאות לידי ביטוי, בין השאר, בפגיעה במרקם החיים בחברה הישראלית, בפגיעה בשוק העבודה, בצמצום המשאבים במערכות שונות דוגמת מערכת החינוך, מערכת הבריאות ומערכת הרווחה, השמורים לאזרחי ישראל ותושביה השוהים בה כדן, ובהגברת הפשיעה באזורים שבהם מרוכזים מהגרים בלתי חוקיים.³⁴

התיקונים מחודש דצמבר 2013, שבאו בעקבות תיקונים דומים שהוכנסו בחוק בחודש ינואר 2012 ואשר נפסלו על-ידי בג"ץ בחודש ספטמבר 2013, מתירים לרשויות לעצור "מסתננים" שזה אך הגיעו לתקופה בלתי מוגבלת.³⁵

עד לתחילת חודש יולי 2012 – מועד שבו ישראל כבר חסמה חלק ניכר מגבולה עם מצרים המשתרע לאורך 240 קילומטרים באמצעות גדר פלדה המתנשאת לגובה של חמישה מטרים – חלה ירידה חדה במספרם של האזרחים והסודאנים שחצו את הגבול מסיני, ובששת החודשים האחרונים של שנת 2012 חצו את הגבול רק 730 מהם.³⁶ בחודש אוקטובר 2012 דיווח ארגון Human Rights Watch כי

³⁰ אילן ליאור ותומר זרחין, "מפגינים תקפו זרים בדרום תל אביב", הארץ, 24 במאי 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1715061> (כניסה לאתר ב-10 באפריל 2014).

³¹ עומרי אפרים, "השלב הבא של ישי: מעצר של אזרחים וסודנים", Ynet, 16 באוגוסט 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4269522,00.html> (כניסה לאתר ב-21 באוגוסט 2014).

³² רשות האוכלוסין וההגירה, "דברי הסבר לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013", 20 בנובמבר 2013, http://www.nevo.co.il/Law_word/law15/memshala-817.pdf (כניסה לאתר ב-17 ביוני 2014), עמ' 122. תרגום לא רשמי של דברי ההסבר והחוק שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

³³ Rosa Luxemburg Stiftung in Israel, "#Strike for Freedom: A Report about the Campaign of African Asylum Seekers in Israel against Imprisonment and for Human Rights," January 16, 2014, <http://bit.ly/1sPkEDj> (accessed August 18, 2014).

³⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, "דברי הסבר לחוק" (תיקון מס' 4).

³⁵ ראו פרק 2.

³⁶ "Summary of the Number of Infiltrators," Office of the Prime Minister of Israel, press release, December 31, 2012, <http://www.pmo.gov.il/English/MediaCenter/Spokesman/Pages/spokesikum311212.aspx> (accessed March 26, 2014).

כוחות ישראלים המוצבים לאורך הגבול הדפו אנשים בחזרה בגדר הגבול.³⁷ עד לחודש דצמבר 2012 ישראל השלימה כמעט לחלוטין את הקמת הגדר ועשרים הקילומטרים האחרונים שלה נבנו עד סוף שנת 2013.³⁸ בשנת 2013 הצליחו רק 43 בני אדם לחצות את הגבול ובמחצית הראשונה של שנת 2014 חצו את הגבול רק 21 בני אדם.³⁹

בחודש אפריל 2012 אירעה סדרה של מקרי תקיפה של אפריקאים ושל עסקים בבעלות אפריקאים בידי אלמונים בתל-אביב.⁴⁰ בחודש שלאחר-מכן אירעו תקיפות נוספות, לרבות תקיפה שאירעה בתל אביב ב-23 במאי, מיד לאחר הפגנה נגד הגירה שבה השתתפו חברי כנסת שקראו לגירוש כל ה"מסתננים".⁴¹ בחודש ספטמבר 2013 אמרה נציבות האו"ם לפליטים כי היא "מודאגת מהצהרות המבטאות שנאת זרים שהצהירו גורמים ציבוריים רשמיים ועיתונאים בישראל, ואשר... מכפישות מבקשי מקלט".⁴²

בתגובה לשאלות שהציגו כלי תקשורת בחודש מאי 2012 בנושא המדיניות החדשה למעצר "מסתננים" אמר שר הפנים הישראלי דאז אלי ישי כי כל עוד אינו יכול לגרש אותם "אכלא אותם כדי להמאס עליהם את חייהם".⁴³

בחודש דצמבר 2012 אמר ראש הממשלה בנימין נתניהו כי מפלגתו "מתקדמת לקראת השלב השני, של החזרת מסתננים שכבר נמצאים כאן לארצם".⁴⁴ הוא הוסיף כי "מסתננים" כבר עוזבים את ישראל

³⁷ "ישראל: דרכם של מבקשי מקלט נחסמת בגבול", ארגון Human Rights Watch, הודעה לעיתונות, 28 באוקטובר 2012, <http://www.hrw.org/he/news/2012/10/28>.

³⁸ "Construction of Israel-Egypt border fence has been completed," Jerusalem Post, December 4, 2012 <http://www.jpost.com/Breaking-News/Construction-of-Israel-Egypt-border-fence-has-been-completed-333927> (accessed July 15, 2014); Gideon Ben-zvi, "Israel Completes 245 Mile, NIS 1.6 Billion Security Fence Along Sinai Border with Egypt," *Algemeiner*, December 4, 2013, <http://www.algemeiner.com/2013/12/04/245-mile-1-6-billion-shekel-security-fence-between-israel-and-sinai-completed/> (accessed August 13, 2014).

³⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, נתוני זרים בישראל, סיכום שנת 2013, ינואר 2014, <http://bit.ly/PK0Uzm> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014). "בחודש יוני יצאו מרצון מישראל 217 מסתננים", אילתי, 1 ביולי 2014, <http://www.eilati.co.il/article-7482.asp> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014). בשנים 2013 ו-2014 ראיין צוות "המוקד לפליטים ולמהגרים" כמה חיילי צה"ל ששירתו על גבול מצרים ואשר אמרו כי רוב האנשים שחצו את הגבול הורשו לעשות כן על-ידי חיילים שרחמו עליהם בשל סימנים ברורים של עינויים על פניהם ועל גופם. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch מוקד לפליטים ולמהגרים, 30 ביולי 2014.

⁴⁰ Hagai Matar, "Community shaken after night of arson attacks on African refugees," *972mag*, April 27, 2012, [\(http://972mag.com/community-shaken-after-coordinated-attacks-on-african-refugees/43727/\)](http://972mag.com/community-shaken-after-coordinated-attacks-on-african-refugees/43727/) (accessed April 10, 2014).

⁴¹ אילן ליאור ותומר זרחין, "מפגינים תקפו זרים בדרום תל אביב", הארץ, 24 במאי 2012, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1715061> (כניסה לאתר ב-10 באפריל 2014).

⁴² UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review, Israel," September 2013, <http://bit.ly/1w17wgz> (accessed August 18, 2014).

⁴³ עומרי אפרים, "השלב הבא של ישי: מעצר של אריתריאים וסודנים", *ynet*, 16 באוגוסט 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4269522,00.html> (כניסה לאתר ב-21 באוגוסט 2014).

⁴⁴ Herb Keinon and Ben Hartman, "Netanyahu Ready For 'Stage 2' in Expelling Migrants," *Jerusalem Post*, December 24, 2012, <http://www.jpost.com/NationalNews/Article.aspx?id=297158> (accessed March 4, 2014).

וכי "בקרום הם יעזבו כל חודש, עד שעשרות אלפי האנשים שנמצאים כאן באורח בלתי חוקי יחזרו לארצות המוצא שלהם".⁴⁵

בתחילת חודש ינואר 2014 אמר שר הפנים של ישראל, גדעון סער, כי "מטרת המדיניות שלנו היא לעודד את הבלתי חוקיים לעזוב".⁴⁶

⁴⁵ Summary of the Number of Infiltrators," Office of Prime Minister of Israel, press release, December 31, 2012, <http://www.pmo.gov.il/English/MediaCenter/Spokesman/Pages/spokesikum311212.aspx> (accessed March 26, 2014).

⁴⁶ David Lev, "Sa'ar: If Illegals Don't Want to Leave, We'll Make Them Leave," Israel National News, January 7, 2014, http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/176000#.U3nRr_IdX9s (accessed August 13, 2014).

ב' – מעצר בלתי חוקי

האיום במעצר ללא הגבלת זמן הוא הכלי המרכזי שבאמצעותו מיישמת ישראל את מדיניותה לכפות על אזרחים סודאנים ואריתריאים לעזוב את תחומה. הדבר מתאפשר משום שישראל נמנעת מלהכיר בתביעותיהם להגנה בינלאומית ומלספק להם את המעמד המשפטי הבטוח שהם זכאים לו. בלא מעמד מוגן, יכולה ישראל לכלוא אותם "כדי להמאס עליהם את חייהם", ובכך לגרום להם לעזוב.⁴⁷

מעצר ללא הגבלת זמן של "מסתננים": החוק מינואר 2012

בינואר 2012 קיבלה הכנסת את התיקון השלישי לחוק הישראלי למניעת הסתננות, שהסמיק את הרשויות לעצור את כל הנכנס לישראל באופן לא מוסדר – כלומר מבלי לעבור בתחנת גבול רשמית – בלא להציב גבול עליון למשך המעצר, בלא זכאות לקבלת אישור שחרור מותנה, ובלא אפשרות לערער על המעצר.⁴⁸

בספטמבר 2012 קבעו הרשויות הישראליות גם נוהל שהרשה לעצור ולכלוא כל מי שנכנס לישראל באופן לא מוסדר ואשר סגן היועץ המשפטי לממשלה, הנתמך ב"חוות דעת משפטן", חושד כי ביצע עבירות המהוות "סכנה לשלום הציבור וביטחונן".⁴⁹ למעצר בעילות אלו לא נדרשו הגשת אישום או הרשעה. ביולי 2013 נוסף עוד נוהל, שהרחיב את קטגוריות העבירות שדי היה בחשד בביצוען כדי לעצור בני אדם כאלה ולכלואם, גם זאת ללא הגשת אישום או משפט. העבירות החדשות כללו "עבירות רכוש במדרג הנמוך", "עבירות זיוף", לרבות ובפרט זיוף אשרות ורישיונות, וכן "עבירות אלימות", לרבות "איומים במדרג הנמוך ועבירות תקיפה סתם" שיש בהן "פגיעה ממשית בסדר הציבורי".⁵⁰

בשלהי יולי 2013 אמרו נציגי נציבות האו"ם לפליטים ו"המוקד לפליטים ולמהגרים" כי רבים ממאות האנשים שנעצרו מתוקף הנהלים הללו נחשדו – לא הואשמו או הורשעו – בעבירות פעוטות בלבד

⁴⁷ עומרי אפרים, "השלב הבא של ישי: מעצר של אריתריאים וסודאנים", Ynet, 16 באוגוסט 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4269522,00.html> (כניסה לאתר ב-10 באפריל 2014).

⁴⁸ החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה) התשע"ב-2012, 9 בינואר, סעיף 3א(ג) http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2013_Israel_1954AntiInfiltration.pdf (אנגלית) ו-
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zp2MIHBrbSUJ:www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3/577_3_2.rtf+&cd=2&hl=en&ct=clnk (עברית) (כניסה לאתר ב-15 ביולי 2014); "ישראל: יש לתקן את החוק נגד הסתננות", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 10 ביוני 2012, <http://www.hrw.org/he/news/2012/06/10>. באוקטובר 2013 החלו הרשויות להנפיק לחלק מן העצירים "אישורי שחרור מותנה" עם שחרורם. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, 8 באוגוסט 2014.

⁴⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, "נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בהליך פלילי", ספטמבר 2012, <http://bit.ly/1BV4URL> (אנגלית) ו-<http://bit.ly/118IjMk> (עברית) (כניסה לאתר ב-20 ביוני 2014); "ישראל: על מבקשי מקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 13 במרץ 2013, <http://www.hrw.org/he/news/2013/03/13>.

⁵⁰ מנהל האוכלוסין וההגירה, "נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בפלילים", 1 ביולי 2013, <http://www.piba.gov.il/Regulations/10.1.0010.pdf> (כניסה לאתר ב-20 ביוני 2014); "ישראל: לחץ חדש לעזוב מופעל על מבקשי מקלט", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 23 ביולי 2013, <http://www.hrw.org/he/news/2013/07/16>.

כגון תקיפה ללא חבלה או החזקת סחורה גנובה כמו טלפונים ניידים, או במקרה אחד חשד לא מבוסס בגניבת אופניים.⁵¹

במהלך המחצית הראשונה של 2013 תיעדו נציבות האו"ם לפליטים ו"המוקד לפליטים ולמהגרים" את הלחצים שהפעילו גורמים רשמיים במערכת בתי הכליאה על כמעט 1,500 עצורים, לחתום על טפסים שבהם הצהירו כי הם רוצים לעזוב את ישראל.⁵²

בספטמבר 2013 פסק בג"ץ כי התיקונים משנת 2012 לחוק למניעת הסתננות משנת 1954 מפריים את הזכות לחירות המעוגנת בחוק יסודי, משום שמעצר ניתן להצדיק רק לקראת גירוש, ואפילו לדברי נציגים רשמיים ישראלים לא ניתן לגרש לא אריתריאים ולא סודאנים לארצות מוצאם.⁵³ בית המשפט הורה לקיים בחינה פרטנית, עד 15 בדצמבר 2013, לכ-1,700 העצירים המוחזקים במתקן הכליאה סהרונים, וכן הורה לשחרר כל מי שמוחזק במשמורת יותר מ-60 יום, אלא אם ניתן להצדיק את המשך מעצרו מתוקף חוק הכניסה לישראל משנת 1952.⁵⁴ מאחר שנציגים רשמיים לא יישמו מידית את הוראת בית המשפט, הגישו ארגונים לא ממשלתיים ישראלים באוקטובר 2013 שתי בקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט.⁵⁵ בשימוע בהליכי ביזיון בית המשפט, שהתקיים ב-9 בדצמבר, טען משרד הפנים כי שחרר 683 עצורים שקיבלו אישורי שחרור מותנה, וכי כ-1,000 עצירים נוספים נותרו במתקן הכליאה סהרונים עד דצמבר 2012.⁵⁶

⁵¹ ראיונות טלפוניים ותכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לנציבות האו"ם לפליטים ו"המוקד לפליטים ולמהגרים", יולי 2013; "ישראל: על מבקשי מקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 13 במארס 2013; עומרי אפרים, "גניבת אופניים הפכה להסתננות: שחקן סודני נעצר", חדשות Ynet, 21 ביולי 2013, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4407393,00.html> (כניסה לאתר ב-11 ביולי 2014).

⁵² ראיונות טלפוניים ותכתובת בדואר אלקטרוני של ארגון Human Rights Watch לנציבות האו"ם לפליטים ולמהגרים", פברואר, מארס ויולי 2013; "ישראל: על מבקשי מקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 13 במארס 2013; "ישראל: לחץ חדש לעזוב מופעל על מבקשי מקלט", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 23 ביולי 2013. כותרתו הרשמית של הטופס היא "נוהל לתיעוד הסכמה חופשית של מסתננים מאריתריאה והרפובליקה של סודאן המוחזקים במשמורת ומבקשים לעזוב את ישראל לארצותיהם". העתק של הטופס שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

⁵³ "ישראל: להפסיק את מדיניות המעצר במסווה", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 18 בדצמבר 2013, <http://www.hrw.org/he/news/2013/12/18-0>; תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המייצג פליטים, 11 במאי 2014.

⁵⁴ "ישראל: להפסיק את מדיניות המעצר במסווה", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 18 בדצמבר 2013. סעיף 13 (וב) לחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952 מתיר לרשויות לעצור אדם למשך יותר מ-60 יום רק אם גירושו מתעכב בשל היעדר שיתוף פעולה מצידו עם הסדרי הרחקתו מישראל, או אם יש בשחרורו כדי לסכן את ביטחון המדינה, בריאות הציבור או שלום הציבור.

⁵⁵ חמישה עותרים אריתריאים וארבעה ארגונים ישראלים לא ממשלתיים הגישו לבית המשפט העליון, ב-28 באוקטובר 2013 וב-26 בנובמבר 2013, בקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 29 במאי 2014; ראו גם "המוקד לפליטים ולמהגרים", "From One Prison to Another: Holot Detention Facility," June 2014, <http://www.scribd.com/doc/230142608/From-One-Prison-to-Another-Holot-Detention-Facility> (כניסה לאתר ב-15 ביולי 2014), עמ' 7. נוסח עברי (מקוצר) "מכלא לכלא, מתקן הכליאה חולות", יוני 2014, <http://hotline.org.il/wp-content/uploads/Holot-Report-Final-Hebrew.pdf> (כניסה לאתר ב-15 ביולי 2014), עמ' 5.

⁵⁶ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 29 במאי 2014; "ישראל: להפסיק את מדיניות המעצר במסווה", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 18 בדצמבר 2013, <http://www.hrw.org/he/news/2013/12/18-0>.

מעצר ללא הגבלת זמן של "מסתננים": החוק מדצמבר 2013

מאז אמצע דצמבר 2013 עצרו הרשויות הישראליות אריתריאים וסודאנים מתוקף מדיניות חדשה של מעצר ללא הגבלת זמן, שעורכי דין ישראליים ערערו על חוקתיותה בבית המשפט. פסיקה בנושא אמורה להתקבל בתחילת ספטמבר 2014. מתוקף החוק, אריתריאים וסודאנים המגיעים לישראל נעצרים במתקני מעצר רשמיים לפני העברתם למה שמכונה "מרכז שהייה", ואילו אחרים, שכבר נמצאו בישראל, הצטוו להתייצב במרכז שהייה.

בדיה משפטית חדשה: "מרכזי שהייה"

ב-10 בדצמבר 2013 אישרה הכנסת הוראת שעה שהתירה לנציגים רשמיים לעצור כל "מסתנן" המגיע לישראל למשך עד שנה.⁵⁷ כן הכריז החוק על מה שכינה "מרכזי שהייה" והסמיק את הרשויות לדרוש מקבוצות מסוימות של "מסתננים" להתגורר בהם.⁵⁸

כעבור יומיים, ב-12 בדצמבר 2013, העבירו נציגים רשמיים 480 עצירים ממתקן הכליאה סהרונים ל"מרכז שהייה חולות", הממוקם במרחק כמה מאות מטרים מסהרונים.⁵⁹

בשלהי מארס 2014 אמר שר הפנים הישראלי כי מתקן חולות יכול להכיל כ-3,000 מיטות וכי בדעת הרשויות להרחיב את המתקן "בתקופה הקרובה".⁶⁰ נכון לאמצע יוני 2014 הוחזקו במעצר בחולות 2,369 בני אדם.⁶¹

נציגים רשמיים ישראליים חולקים על הגדרתו של חולות כמתקן כליאה, ומכנים אותו "מרכז שהייה פתוח".⁶² לדבריהם, לא ניתן לכנות את המרכז מתקן כליאה משום שהשוהים בו מורשים לצאת

⁵⁷ "החוק למניעת הסתננות (תיקון מס' 4). לדברי יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המייצג פליטים, הרשויות הציגו שתי סיבות שבגינן הן יכולות לעצור כחוק למשך עד שנה "מסתננים" המגיעים לישראל, מתוקף התיקון לחוק נגד הסתננות מה-10 בדצמבר 2013, למרות כלל 60 הימים שנקבע בחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952. ראשית טענו כי כלל הכליאה לשנה אחת פחות מכביד, מאחר שהוא חל רק על "מסתננים" הנכנסים לישראל אחרי 10 בדצמבר 2013, שלא כמו ההוראות בדבר מעצר לשלוש שנים מתוקף התיקונים מינואר 2012 לחוק נגד הסתננות, שחלו למפרע על כל מי שנכנס לישראל באופן לא מוסדר בכל זמן שהוא. שנית, לדברי הרשויות שניים מבין תשעת שופטי בית המשפט הגבוה לצדק שפסקו על חוקתיותם של התיקונים מינואר 2012 אמרו כי הרשויות רשאיות לעצור חוקית "מסתננים" למשך עד שנה. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לעורך דין ישראלי המייצג פליטים, יונתן ברמן, 11 במאי 2014.

⁵⁸ ארבע הקבוצות הן: (1) "מסתננים" שזה עתה הגיעו אחרי שחרורם מהמעצר הראשוני; (2) "מסתננים" שנעצרו מתוקף חוק ינואר 2012 ושחררו ממקום כליאתם הראשוני; (3) "מסתנן" שאינו מחזיק באישור שחרור מותנה בר-תוקף; ו(4) חשוב מכל, כל "מסתנן" החי בישראל שהרשויות החליטו, מכל סיבה שהיא, לבטל את אישור השחרור המותנה שלו. החוק למניעת הסתננות (תיקון מספר 4), סעיפים 32(ד), (ב) ו-(ג) וסעיף 32(ג).

⁵⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נציבות האו"ם לפליטים ועם "המוקד לפליטים ולמהגרים", 16 בדצמבר 2014; "ישראל: להפסיק את מדיניות המעצר במסווה", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 18 בדצמבר 2013, <http://www.hrw.org/he/news/2013/12/18-0>. נכון לאמצע אוגוסט 2014 היה מתקן חולות המקום היחיד שהוקצה על ידי הרשויות לשמש "מרכז שהייה".

⁶⁰ אילן ליאור, "סער על עתירות נגד חוק ההסתננות: בג"ץ לא יקבע מדיניות במקום הממשלה", "הארץ" (תל אביב), 26 במארס 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2280280> (כניסה לאתר ב-27 במארס 2014).

⁶¹ אילן ליאור, "מחאה במתקן חולות: מבקשי המקלט לא יתייצבו לרישום", "הארץ" (תל אביב), 16 ביוני 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2349909> (כניסה לאתר ב-15 ביולי 2014).

⁶² רשות האוכלוסין וההגירה, "הודעה על הקמת מרכז שהייה למסתננים ותחילת אכיפה על מעסיקי מסתננים", 12 בדצמבר 2013, http://www.piba.gov.il/SpokesmanshipMessages/Pages/11122013_2.aspx (כניסה לאתר ב-20 ביוני 2014).

לשעות אחדות בכל פעם.⁶³ העצירים יכולים גם להשתמש בשירותי קו אוטובוס ציבורי הפועל בין חולות לעיר הקרובה ביותר, באר שבע, במרחק 65 ק"מ מהמקום.⁶⁴

אבל למעט שמו, חולות הוא מתקן כליאה לכל דבר.⁶⁵ משרד הביטחון הישראלי בנה את המרכז,⁶⁶ ושירות בתי הסוהר הישראלי שומר עליו.⁶⁷ את המרכז מקיפה גדר בגובה ארבעה מטרים.⁶⁸ על פי החוק מה-10 בדצמבר, על ה"שוהים" להתייצב במקום שלוש פעמים ביום, ולשהות בתוך המרכז בין השעות 22:00 ל-06:00.⁶⁹

אם הממונה על ביקורת הגבולות מחליט כי "שוהה" הפר – או נחשד שהוא מתכנן להפר – את הכללים במרכז, החוק החדש מסמיך את נציג משרד הפנים להורות לעצור את אותו אדם ולהחזיקו במשמורת במתקן כליאה רשמי למשך עד 12 חודשים.⁷⁰

באוגוסט דווח כי בית משפט שוויצרי פסק שאין להחזיר לישראל גבר אריתריאי שביקש מקלט בישראל, הצטווה להתייצב במתקן "חולות" ולאחר מכן נסע לשווייץ, עד לאחר שתישמע בקשתו למקלט מדיני בשווייץ, משום שדומה שמדיניות המעצר של ישראל משמעה שישראל לא תעניק לו הגנה מספקת, ולא יהא זה סביר לצפות ממבקש המקלט לבקש שם הגנה.⁷¹

המדיניות החדשה גררה מספר פעולות מחאה. באמצע דצמבר 2013 צעדו מאות בני אדם ממתקן הכליאה חולות שבנגב לכנסת בירושלים, כדי למחות על מדיניות המעצר ללא הגבלת זמן של ישראל.⁷² ב-17 בפברואר 2014 הגיעו מאות בני אדם למתקן הכליאה חולות, כדי להביע סולידריות עם העצורים

⁶³ ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, "פרוטוקול מס' 26 של ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת", 26 במארס 2014, <http://bit.ly/1qlE3Ib> (כניסה לאתר ב-20 ביוני 2014). שוטרי ביקורת הגבולות מוסמכים גם "לפטור" עצירים מהנוכחות בחולות לפרק זמן שלא יעלה על 48 שעות. נכון ליוני 2014 אמרו הרשויות שהעניקו 284 פטורים, רובם ל-24 שעות. Hotline, "From One Prison to Another," pp. 19 – 20. נוסח עברי: "המוקד לפליטים ולמהגרים", "מכלא לכלא", עמ' 12-13.

⁶⁴ שירלי סידלר ורועי צ'יקי ארד, "ברגל, בקור ועל בטן ריקה: צעדת המהגרים בדרך לכנסת", "הארץ" (תל אביב), 16 בדצמבר 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2192246> (כניסה לאתר ב-11 ביולי 2014).

⁶⁵ ראו להלן המשפט הבינלאומי בנושא מעצר.

⁶⁶ Gerry Simpson, "African asylum seekers in Israel march on Jerusalem to protest conditions," Al-Monitor, December 26, 2013, [http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/12/african-asylum-israel-protest-march-deportation.html#\(accessed June 20, 2014\)](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/12/african-asylum-israel-protest-march-deportation.html#(accessed June 20, 2014)).

⁶⁷ רשות האוכלוסין וההגירה, "דברי הסבר לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013", 20 בנובמבר 2013, http://www.nevo.co.il/Law_word/law15/memshala-817.pdf (כניסה לאתר ב-17 ביוני 2014), עמ' 122. תרגום לא רשמי של דברי ההסבר והחוק שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

⁶⁸ ארגון Human Rights Watch ביקר במתקן בינואר 2014.

⁶⁹ החוק למניעת הסתננות (תיקון מס' 4), סעיפים 32 (ח) (א) ו(ב).

⁷⁰ שם, סעיף 32 (כ).

⁷¹ אילן ליאור, "שווייץ אישרה למבקש מקלט אריתריאי מישראל להיכנס לשטחה, מחשש שייכלא", "הארץ", 28 באוגוסט 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2418430> (כניסה לאתר ב-28 באוגוסט 2014).

⁷² "Photos of the week: The long walk to freedom", Magazine +972, December 19, 2013, <http://972mag.com/photos-of-the-week-the-long-walk-to-freedom/83909/> (accessed June 18, 2014). (כניסה לאתר ב-18 ביוני 2014).

המוחזקים במקום.⁷³ ב-28 ביוני 2014, צעדו מאות עצירים אריתריאים וסודאנים ממתקן חולות ברגל לגבול ישראל-מצרים במחאה על מעצרם.⁷⁴

עד תחילת מארס 2014 נמנע מדיפלומטים, ארגונים לא ממשלתיים, עיתונאים ועורכי דין גישה לתוך מתקן חולות.⁷⁵ לדברי הרשויות, ניתן היה לפגוש בשוהים בחולות במגרש החנייה שמחוץ לשערי הכניסה.⁷⁶ ב-6 במארס הודיעו הרשויות כי יתירו לארגוני סיוע גישה לחולות אם יגישו מראש בקשה לכניסה בתאריכים ספציפיים.⁷⁷

בנובמבר 2013 הגיש היועץ המשפטי לכנסת חוות דעת משפטית לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, שבה העלה כמה חששות הנוגעים למה שהייתה אז בגדר הצעת חוק, לרבות העובדה כי:

שווה במתקן השהייה יתייצב במתקן שלוש פעמים ביום לצורך רישום נוכחות, ולא ניתן יהיה לצאת ממנו בשעות הלילה. מכיוון שהמתקן המדובר ממוקם בנגב, בריחוק ממקום ישוב, מגבלות אלה עלולות למנוע כמעט כל יציאה אפקטיבית של המסתננים ממתקן השהייה כך שבפועל הוא עלול להיפך למתקן סגור.⁷⁸

ביונאר 2014 ביקר ארגון Human Rights Watch מחוץ למתקן ושוחח עם שלושה מהעצורים בו, שתיארו את התנאים בתוך המתקן והסבירו מדוע הם חשים שהם נמצאים במעצר.⁷⁹ גבר אריתריאי בן 21 אמר:

החיים כאן בחולות הם כמו ב[מתקן הכליאה] סהרונים. הייתי בקבוצה הראשונה שלקחו מסהרונים לחולות, ב-12 בדצמבר. הייתי עצור מאז שהגעתי לישראל, ב-17 בנובמבר 2012. להרבה אנשים יש בעיות נפשיות מפני שהיו בסהרונים ואני פוחד שגם לי יהיו אותן בעיות, מפני שאני זוכר שלפני שהגעתי לישראל הבדואים עינו אותי בסיני [בדרכי לישראל] בעבור כופר. טפטפו פלסטיק מותך על הגב שלי, הכו אותי במקלות והצליפו בי בכבלים, וראיתי איך שני אריתריאים אחרים מעונים למוות. ועכשיו אני נמצא בכלא כל כך הרבה זמן.

⁷³ PHOTOS: 24 hours outside Holot 'open' detention center," +972, *Magazine*, February 19, 2014, <http://972mag.com/photos-24-hours-outside-holot-open-detention-center/87336/> (כניסה לאתר ב-18 ביוני 2014).

⁷⁴ Michael Omer-Man, "Asylum seekers march out of 'open prison,' demand resettlement," +972 *Magazine*, June 28, 2014, <http://972mag.com/photos-asylum-seekers-march-out-of-open-prison-demand-resettlement/92620/> (כניסה לאתר ב-3 בספטמבר 2014).

⁷⁵ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לארגוני פליטים לא ממשלתיים שונים, תל אביב, פברואר ומארס 2014.

⁷⁶ שם.

⁷⁷ מכתב מסגן היועץ המשפטי לממשלה לאגודה לזכויות האזרח בישראל, 6 במארס 2014. עותק של המכתב שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

⁷⁸ חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לכנסת שהוגשה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, "הנדון: הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה) התשע"ד-2013", היועץ המשפטי לכנסת, 25 בנובמבר 2013, העתק מסמך שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

⁷⁹ על התנאים במתקן חולות ראו "המוקד לפליטים ולמהגרים", pp. 15 – 22, "From One Prison to Another", נוסח עברי: "מכלא לכלא", עמ' 9-17.

אני ישן בחדר עם תשעה בני אדם אחרים, בחמש מיטות קומותיים. אנחנו צריכים להתחלק באסלה אחת ובכיור אחד, בפינה של החדר מאחורי קיר קטן.

בפנים קר מאוד. אין לנו תנור חימום בחדר השינה, רק לסוהרים יש תנורים. אנחנו מקבלים רק שתי שמיכות דקות כך שבלילה קר לי. הגשתי בקשת מקלט בסהרונים ביולי 2013 אבל עוד לא קיבלתי תשובה.⁸⁰

אריתריאי שני אמר:

חולות זה כמו סהרונים. יש בהם אפילו את אותם הסוהרים. אנחנו צריכים להתייצב שלוש פעמים ביום, כמו חיילים. אנחנו לא מקבלים מספיק מזון. אנחנו רעבים כל הזמן. בבוקר אנחנו מקבלים רק גביע קטן של גבינה לחמישה בני אדם ורק לפעמים גם קצת לחם. בארוחת הצהריים והערב מקבלים רק אורז וקצת פרי, בלי בשר. בשבתות נותנים לנו שעועית.⁸¹

"הוראות שהייה" המזמנות אריתריאים וסודאנים ל"מרכז שהייה" חולות

מתוקף החוק מדצמבר 2012 רשאויות הרשויות להוציא ל"מסתננים" "הוראות שהייה".⁸² במאי 2014 טען הארגון הישראלי הלא ממשלתי "המוקד לפליטים ולמהגרים" בבית המשפט העליון כי הרשויות אינן יכולות להוציא הוראות שהייה מבלי לקיים קודם שימוע לאדם שאליו נוגעת ההוראה ולקבוע האם הוא עומד בתנאים לזימון לחולות והאם יש טיעונים נגד הוראה כזו או בעד עיכובה.⁸³ ב-26 במאי 2014 הודיע משרד הפנים כי את השימועים הללו יקיימו פקידי הגירה.⁸⁴

ב-29 במאי 2014 פרסמו הרשויות את הקריטריונים לארבע קבוצות בני האדם שמשדר הפנים יכול לזמן למרכזי שהייה: (1) אריתריאים אשר נכנסו לישראל לפני 31 במאי 2011; (2) סודאנים שנכנסו לפני 31 במאי 2011; (3) מסתנן "שממונה ביקורת הגבולות מצא שהוא מעורב בפליטים ואינו עומד בתנאי המתווה אשר נקבע על ידי היועץ המשפטי לממשלה (נטל הראיות הנדרש להוכחת העבירה יהיה כקבוע במתווה); ו(4) מסתנן "שסיים לרצות מאסר פלילי בגין עבירה בה הורשע ונמצא כי אין עוד מקום להחזיקו במשמורת".⁸⁵ לא ניתן כל הסבר לדרך שבה החליטו הרשויות על ה-31 במאי 2011 כתאריך אחרון.⁸⁶

⁸⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר אריתריאי, 10 בינואר 2014.

⁸¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר אריתריאי, 10 בינואר 2014.

⁸² החוק למניעת הסתננות (תיקון מס' 4), סעיף 32 (ד). כשהרשויות מוציאות "הוראות שהייה" הן מבטלות את מעמדו הקודם של האדם, לרבות אישורי שחרור מותנים. "הוראות שהייה" נחשבת "כאסמכתא חוקית לשהייתו של המסתנן בישראל". שם, סעיף 32 (א).

⁸³ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 29 במאי 2014. תגובת רשות האוכלוסין וההגירה לבית המשפט העליון הישראלי, 26 במאי 2014, העתק שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

⁸⁴ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 29 במאי 2014.

⁸⁵ רשות האוכלוסין וההגירה, "הקריטריונים לזימון של מסתננים למרכז שהייה הפתוח 'חולות'", 29 במאי 2014, <http://www.piba.gov.il/SpokesmanshipMessagess/Pages/29052014.aspx> (כניסה לאתר ב-3 בספטמבר 2014). הקריטריונים ממאי

לפי החוק מדצמבר 2013, הרשויות רשאיות להחזיק ב"מתקני שהייה" רק גברים רווקים, ואילו "משפחות, נשים וילדים" יהיו שם רק לאחר שייקבעו "הוראות מיוחדות" לכך.⁸⁷ בקריטריונים מה-29 במאי 2014 נאמר כי "בעלי משפחות, נשים וילדים לא יישלחו למרכז השהייה חולות".⁸⁸

חמישה גברים נשואים ואבות לילדים שניסו לחדש את אישורי השחרור המותנה שלהם אחרי אמצע דצמבר 2013 סיפרו לארגון Human Rights Watch שמשדר הפנים הורה להם להתייצב בחולות. כשאמרו שאינם יכולים לעזוב את רעיותיהם וילדיהם, אמרו להם אנשי משרד הפנים שעליהם להוכיח שהם נשואים ואבותיהם של הילדים.⁸⁹ כל המרואיינים אמרו לארגון Human Rights Watch שאין להם מושג כיצד יוכיחו זאת, וכי הם חוששים שבקרוב יופרדו מעל משפחותיהם.

גבר אריתריאי תושב תל אביב אמר לארגון Human Rights Watch שכשפקידים הורו לו להתייצב בחולות והוא אמר שהוא נשוי ואב לילדים, אמרו לו הפקידים פשוט "אשתך וילדיך יבואו אחריו".⁹⁰

אריתריאי נוסף, שניסה לחדש את האישור שלו בלשכת משרד הפנים ברחוב מנחם בגין, באזור העסקים של תל אביב, אמר:

ב-29 בדצמבר הלכתי לחדש את האישור שלי. נתנו לי זימון ללכת לכלא חולות ב-29 בינואר. אמרתי להם שיש לי אישה ובן. האיש אמר לי שהם יישארו בתל אביב אבל שאני חייב ללכת לחולות. ואז שאלו אותי אם אני יכול להוכיח שאלה אשתי ובני. כשאמרתי שכן אמרו לי, "אתה יכול לנסות, אבל אל תסר לחדש מפני שאנחנו לא חושבים שאתה יכול להוכיח את זה".⁹¹

בינואר 2014 דיבר ארגון Human Rights Watch עם בני זוג מסודאן, שהתגוררו בתל אביב עם בתם בת 18 החודשים. הגבר אמר:

אנחנו נמצאים פה מ-2007. ב-26 בדצמבר [2013] הלכתי לחדש את האישור שלי, ואמרו לי שב-1 בפברואר אני צריך ללכת לחולות. אמרתי להם שיש לי משפחה והראיתי להם את תעודת הלידה של בתי. הם פשוט התעלמו מזה ואמרו שאני חייב ללכת לחולות. אני לא יודע איך אשתי והבת שלי ישרדו אם יכריחו אותי לחיות בחולות. גם הן תצטרכנה לחיות אתי שם. אבל אני יודע שהם לא רוצים באמת לכלוא אותנו בכלא, הם רק רוצים שנעזוב.⁹²

היו מערכת הקריטריונים השנייה שהונפקה למתקן חולות, והם החליפו את הקריטריונים מ-10 בפברואר 2014, שעל פיהם התאריך האחרון עבור אריתריאים היה 31 בדצמבר 2008 ולסודאנים 31 בדצמבר 2010. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין חבר צוות לשעבר בארגון אמנסטי אינטרנשיונל – ישראל, 3 ביולי 2014.

⁸⁷ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לחבר צוות לשעבר באמנסטי אינטרנשיונל ישראל, 3 ביולי 2014.

⁸⁸ החוק למניעת הסתננות (תיקון מס' 4), סעיף 32 כ"ב.

⁸⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, "הקריטריונים לזימון של מסתננים למרכז השהייה הפתוח 'חולות'".

⁹⁰ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם גברים אזרחי סודאן, תל אביב, 10, 11 ו-13 בינואר 2014.

⁹¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר אריתריאי, תל אביב, 11 בינואר 2014.

⁹² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר אריתריאי, תל אביב, 15 בינואר 2014.

⁹³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם זוג סודאני, תל אביב, 15 בינואר 2014.

לדברי "המוקד", מינואר 2014 ועד אמצע אוגוסט 2014 הארגון נאבק לסייע לרבים מלקוחותיו הנשואים, שהצטוו להתייצב בחולות, להוכיח כי הם נשואים ואבות לילדים, מפני שבתעודות הלידה של ילדים אריתריאים וסודאנים שנולדו בישראל נרשמים רק שמות הילד ואימו.⁹³ בנוסף על כך, בתרבות האריתריאית וכן בתרבות הסודאנית אישה נשואה שומרת על שם נעוריה ואינה מחליפה אותו בשם המשפחה של בעלה. לפיכך, גברים אריתריאים וסודאנים אינם יכולים להשתמש בשם המשפחה של רעייתם, המצוין על תעודת הלידה, כהוכחה לאבהותם. בדיקות דנ"א בישראל הן יקרות, מעבר להישג ידם של מבקשי מקלט.⁹⁴ לדברי "המוקד", הרשויות מקבלות העתקים נאמנים למקור של "הודעת לידת חי" כהוכחה לאבהות אם המחזיק אדם באישור מקבל העתק של מסמך כזה ומגיש אותו כראייה.⁹⁵ מדובר במסמכים בכתב יד שעובדי בית החולים מכינים אם האב נוכח בלידת ילדו, ואשר נשמרים בבית החולים ובארכיוני משרד הפנים.⁹⁶

מעצר וכליאה של בעלי אישור שחרור מותנה והעברתם לחולות

החוק מדצמבר 2013 מתיר לרשויות לעצור ולהחזיק במעצר את מי שתוקפו של אישור השחרור המותנה שלו פג.⁹⁷ משך המעצר תלוי במשך הזמן שחלף מפקיעת תוקף האישור ועד למועד המעצר.⁹⁸ כן אומר החוק כי בסוף תקופת המעצר יש להעביר את העצור ל"מרכז שהייה".⁹⁹

כפי שיתואר ביתר פירוט להלן, בשל הנהלים הכאוטיים לחידוש אישורי שחרור מותנה, יש מי שתוקף אישוריהם פג לפני שהצליחו לחדשם.

מאז ינואר 2014 נערכו סריקות משטרה שונות למעצר וכליאה של מי שתוקף אישוריהם פג. בינואר 2014 ביצעה המשטרה סריקות בתל אביב, עצרה את מי שתוקף אישוריהם פג ולקחה אותם לכלא גבעון בעיר רמלה, במרחק כ-40 ק"מ מתל אביב.¹⁰⁰ בנוסף, מנהיגים בקהילה הסודאנית מסרו באמצע ינואר 2014 לארגון Human Rights Watch כי שוחחו עם חברים וקרובי משפחה שנעצרו משום שתוקף האישור שלהם פג, ואלה אמרו שהוחזקו שבועיים בכלא גבעון ואחר כך נלקחו למתקן הכליאה סהרונים.¹⁰¹

בינואר 2014 דיבר ארגון Human Rights Watch בטלפון עם שני גברים שנעצרו אחרי שניסו בלא הצלחה לחדש את האישורים שלהם. גבר סודאני שהוחזק במעצר בכלא גבעון אמר לארגון Human Rights Watch:

⁹³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", תל אביב, 8 בינואר 2014. כלל זה אינו חל על בני זוג נשואים אזרחי ישראל. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לעורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, ענת בן דור, 29 במאי 2014.

⁹⁴ שם.

⁹⁵ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch למוקד לפליטים ולמהגרים, 30 ביולי 2014.

⁹⁶ שם.

⁹⁷ תיקון מס' 4, סעיף 32(ג).

⁹⁸ שם.

⁹⁹ תיקון מס' 4, סעיף 32(ט).

¹⁰⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורך דין העובד עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", תל אביב 17 בינואר 2014.

¹⁰¹ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אחד ממנהיגי הקהילה הסודאנית, תל אביב, 13-16 בינואר 2014.

גרתי בנתניה והלכתי למשרד הפנים ממש לפני שתוקף האישור שלי פג, ב-23 באוקטובר [2013]. פעמיים עמדתי בתור שעות ולא הצלחתי להגיע לראש התור לפני שהלשכה נסגרה. בפעם השלישית עמדתי בתור כל היום וסוף סוף הצלחתי. אחר כך אמרו לי לנסוע לחיפה, אז נסעתי לשם. אבל הפקידים שם אמרו שאני צריך ללכת לתל אביב או לבאר שבע. לקחתי עוד יומיים חופש מהעבודה כדי לנסות שם, אבל בשתי הפעמים לא הצלחתי להגיע לראש התור. לא יכולתי לקחת עוד ימי חופש כי פחדתי שאאבד את מקום העבודה שלי.

בסופו של דבר משטרת ההגירה הגיעה אלי הביתה ב-1 בינואר [2014] ועצרה אותי בגלל אישור שתוקפו פג. לקחו אותי לחיפה ואחר כך לכלא גבעון. לא אמרו לי מה הם מתכננים לעשות איתי ולא הייתי בשום בית משפט. כמה מהאחרים שהיו כלואים אתי ושנעצרו כי תוקף האישור שלהם פג נלקחו לסהרונים.¹⁰²

גבר אריתריאי בן 24 אמר שב-2013 נאבק פעמים אחדות לחדש את האישור שלו, ואז התייאש, עובדה שהובילה למעצרו ולכליאתו:

תוקף האישור שלי פג באפריל 2013 ואיבדתי אותו ממש לפני שהייתי אמור לחדש אותו. הלכתי ללשכת משרד הפנים בפתח תקווה כדי להשיג אישור חדש, אבל אמרו לי ללכת ללשכה בחולון. אחרי חודשיים בערך ראינו אותי ואמרו לי שאני צריך לחזור לפתח תקווה. הלכתי לשם שוב אבל הם סירבו לדבר איתי. ניסיתי להיכנס כמה פעמים אבל לא נתנו לי להיכנס. בכל פעם שהלכתי ללשכה הייתי צריך לקחת חופש מהעבודה והבוס שלי אמר לי שיפטר אותי אם אמשיך לקחת ימי חופש. אז התייאשתי וויתרתי. בסופו של דבר משטרת ההגירה עצרה אותי ב-23 בדצמבר, כי לא היה לי אישור, ולקחה אותי לכלא גבעון.

אני עוד שם, אבל רבים אחרים שנעצרו בגלל בעיות עם האישור נלקחו מכאן לכלא סהרונים. אמרו לי שאלך לכלא לשנה מפני שלא היה לי אישור בר-תוקף ועבדתי. ואז, בשבוע שעבר, אמרו שאני יכול להישאר מחוץ לכלא אם אסכים לחזור לאריתריאה או למדינה אחרת. אני פוחד לחזור לאריתריאה.¹⁰³

שבעה אריתריאים וסודאנים אמרו לארגון Human Rights Watch שאחרי שניסו לחדש את אישוריהם במועד ולא הצליחו, כמעט לא יצאו מבתייהם עד למועד התור שקיבלו להשגת אישור חדש, מחשש שייעצרו.¹⁰⁴

לדוגמה, גבר אריתריאי בן 33 אמר שב-24 בדצמבר 2013, היום שבו היה תוקף האישור שלו אמור לפוג, הלך ללשכת משרד הפנים באזור בני ברק כדי לחדשו אבל לא הצליח להגיע לראש התור הארוך במקום. הוא אמר שאחר כך ניסה מדי יום ראשון ויום שלישי, עד שבסופו של דבר ב-12 בינואר

¹⁰² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר סודאני עצור, 16 בינואר 2014.

¹⁰³ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר אריתריאי עצור, 17 בינואר 2014.

¹⁰⁴ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אריתריאים וסודאנים, תל אביב, 7, 9, 10 ו-14 בינואר 2014.

הצליח להגיע לראש התור. הוא קיבל תור ל-23 בינואר ואמר שעד אז השתדל שלא לצאת מהבית, מחשש שייעצר על ידי משטרת ההגירה.¹⁰⁵

כן שוחח ארגון Human Rights Watch עם חברי צוות בארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט, שאמרו שעשרות מלקוחותיהם דיווחו כי לאחר שניסו ללא הצלחה לחדש את אישוריהם, נשארו בבית מפני שפחדו ללכת ברחובות מחשש שייעצרו.¹⁰⁶

עורכת דין העובדת עם עצירים אריתריאים וסודאנים אמרה גם היא לארגון Human Rights Watch באמצע ינואר 2014 שכמה מלקוחותיה נעצרו ונכלאו בגין שהייה לא חוקית בישראל, פשוט מפני שבעת מעצרים היה בידם רק תצלום של האישור שלהם, למרות שהחוק אינו מחייב אותם לשאת על גופם את המסמך המקורי.¹⁰⁷ היא אמרה שרבים מהמחזיקים באישורי שחרור מותנה נושאים על גופם העתקים של האישור, ושומרים את המקור במקום בטוח.¹⁰⁸

לדברי הארגון הלא ממשלתי "המוקד לפליטים ולמהגרים", בסביבות ה-20 במרץ 2014 בערך חדלו הרשויות לעצור בעלי אישורי שחרור מותנה, בשל מספרם הרב של האנשים שלא הצליחו לחדשם במועד עקב נהלי החידוש הכאוטיים.¹⁰⁹ בתחילת מאי 2014 חודשו המעצרים של מי שפג שתוקף אישור השחרור המותנה שלו.¹¹⁰

המשפט הבינלאומי בנושא מעצר מהגרים

הדרישה המוצבת בפני השוהים ב"חולות" להירשם שלוש פעמים ביום ולהישאר בתוך המרכז בלילה, מהווה למעשה כליאה. ועדת האו"ם לזכויות האדם הגדירה כי מעצר מתרחש בכל עת שאדם כלשהו מוגבל ל"מקום ספציפי, תחום".¹¹¹ קבוצת העבודה של האו"ם בנושא מעצר שרירותי אמרה כי המעצר הוא "מעשה הגבלתו של אדם למקום מסוים... ותחת מגבלות המונעות ממנו לחיות עם משפחתו או לעסוק בפעילויות המקצועיות או החברתיות הרגילות שלו".¹¹²

¹⁰⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר סודאני, תל אביב, 17 בינואר 2014.

¹⁰⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם חבר צוות בארגון א.ס.ף, תל אביב, 17 בינואר 2014.

¹⁰⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורכת דין העובדת במוקד לפליטים ולמהגרים, תל אביב, 17 בינואר 2014; תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לעורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, ענת בן דור, 29 במאי 2014.

¹⁰⁸ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לעורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, ענת בן דור, 29 במאי 2014.

¹⁰⁹ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לנציבות האו"ם לפליטים בתל אביב, 30 ביולי 2014.

¹¹⁰ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch למוקד לפליטים ולמהגרים, 15 באוגוסט 2014.

¹¹¹ UN Human Rights Committee, Decision: González del Río v. Peru, Communication No. 263/1987, (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2014), פסקה 5.1.

¹¹² UN Working Group on Arbitrary Detention, "Compilation of Deliberations, October 17, 2013", (כניסה לאתר ב-11 ביולי 2014), עמ' 6.

ישראל מחויבת לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, הקובעת כי "לא יהא אדם נתון במעצר או במאסר שרירותיים".¹¹³ על מנת שלא להיחשב שרירותי מתוקף המשפט הבינלאומי, על המעצר להתקיים בכפוף לארבע אמות מידה:

ראשית, אין לעצור אדם במסגרת מדיניות מעצר כללית גורפת; על המדינה להצדיק את מעצרו של כל עציר ועציר על בסיס פרטני.¹¹⁴ שנית, על המעצר להיעשות לתכלית ברורה, כגון כדי לאפשר הליכי גירוש.¹¹⁵ שלישית, משך המעצר יהיה אך ורק זה הנדרש והמידתי לצורך השגת המטרה המוצהרת, לרבות היעדר אמצעים חלופיים ומגבילים פחות להשגת אותה מטרה.¹¹⁶ רביעית, עציר זכאי לכך שחוקיות המעצר תיבדק בבית משפט "ללא דיחוי".¹¹⁷ אם המעצר אינו חוקי, על בית המשפט להורות על שחרורו של אותו אדם.¹¹⁸ אם המעצר נמצא חוקי בתחילה, זכאי העציר לבחינה "תקופתית" של חוקיותו.¹¹⁹

כאשר מדינה עוצרת אדם למטרת גירוש ואין סיכוי ריאלי להרחקתו או גירושו של אותו אדם, מעצרו מהווה מעצר ללא הגבלת זמן, שהוא שרירותי ולפיכך בלתי חוקי.¹²⁰ מעצר לא מוגבל בזמן עלול להוות גם יחס לא-אנושי ומשפיל, המפר את מחויבותיה של ישראל מתוקף האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות ומתוקף אמנת האו"ם נגד עינויים.¹²¹

¹¹³ סעיף 9, האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, נעשתה ב-16 בדצמבר 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), 21, U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, נכנסה לתוקף ב-23 במאסר 1976, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (כניסה לאתר ב-2 באפריל 2014), אושרה על ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991. נוסח עברי באתר האגודה לזכויות האזרח בישראל: <http://www.acri.org.il/he/protestright/23839>.

¹¹⁴ UN Human Rights Committee, Decision: A v. Australia, CCPR/C/59/D/560/1993, April 30, 1997, <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/vws560.html> (accessed August 11, 2014), para. 9.4.

¹¹⁵ UN General Assembly, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, A/HRC/10/21, February 16, 2009, A/HRC/10/21, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.21.Add3.pdf> (accessed August 11, 2014), para 67; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (accessed August 11, 2014), article 5(f). 213 U.N.T.S. 222, entered into force September 3, 1953, as amended by Protocols Nos. 3, 5, 8, and 11 which entered into force on September 21, 1970, December 20, 1971, January 1, 1990, and November 1, 1998 respectively, article 5(f).

¹¹⁶ UN Human Rights Committee, Decision: C. v. Australia, Communication No. 900/1999, October 28, 2002, CCPR/C/76/D/900/1999, http://www.bayefsky.com/html/australia_t5_iccpr_900_1999.php (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2014), פסקאות 4.23 ו-8.2. בית המשפט הגבוה לצדק הישראלי אמר גם הוא כי "אין לעצור אדם שנגדו הוצא צו גירוש לתקופה העולה על הנדרש להגשמת התכלית המונחת ביסוד המעצר". בג"ץ 4704.94 אל טאיי ואחרים נגד שר הפנים, 11 בספטמבר 1995, פ"ד 49(3) 843, <http://bit.ly/1sBExxn> (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2014), פסקה 13.

¹¹⁷ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעיף 9(4).

¹¹⁸ שם.

¹¹⁹ UN Human Rights Committee, Decision: A v. Australia, para 9.4.

¹²⁰ UN Human Rights Committee, "Concluding Observations of the Human Rights Committee, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, U.N. Doc." CCPR/CO/73/UK (2001), October 29, 2001, <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/uk2001.html> (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2014), פסקה 16; ראו גם UN Human Rights Committee, Decision: C v Australia, פסקה 8.2.

¹²¹ C v Australia, סבל העציר, שהוחזק במשמורת ההגירה בלא הגבלת זמן, מטראומה פסיכולוגית בשל מעצרו הממושך, והוועדה לזכויות אדם קבעה כי סעיף 7 של האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ומדיניות הופר. שם, פסקה 8.4. ב-2006 הסיקה הוועדה נגד עינויים כי "מעצר של בני אדם בלא אישום מהווה כשלעצמו הפרה של האמנה [נגד עינויים]."

קבוצת העבודה של האו"ם לנושא מעצר שרירותי פיתחה גם היא עקרונות המאפשרים לקבוע מתי שלילת חירותם של מבקשי מקלט ב"מקומות משמורת הממוקמים באזורי גבול" ו"מתחמי משטרה" היא שרירותית.¹²² לדבריה, על מעצר "להיות מבוסס על קריטריונים של חוקיות הקבועים בחוק", כי עצירים "יש להביא מיד לפני שופט או סמכות אחרת", וכי אל למעצר "בשום פנים להיות מופרז באורכו".¹²³

בהסתמך על המשפט הבינלאומי, פרסמה נציבות האו"ם לפליטים קווים מנחים בדבר מעצרם של מבקשי מקלט.¹²⁴ מבקשי מקלט יש לעצור "רק כמוצא אחרון... כשחירות היא ברירת המחדל".¹²⁵ יש להשתמש במעצר אך ורק כאמצעי נחוץ ומידתי בלבד להשגת תכלית חוקית לגיטימית.¹²⁶ מעצר קצר מותר לשם בירור זהותו של אדם, ופרקי זמן ממושכים יותר מותרים אם מעצר הוא הדרך היחידה להשגת מטרות רחבות יותר, כגון הגנה על הביטחון הלאומי או בריאות הציבור.¹²⁷ ולבסוף קובעים הקווים המנחים כי הרתעה של אנשים אחרים מפני הגשה של בקשת מקלט, או הנאתם של מי שכבר הגישו בקשות מקידומן, אינה תכלית לגיטימית להצדקת מעצר.¹²⁸

ועם זאת, דברי ההסבר שנלוו לתיקונים מדצמבר 2013 לחוק למניעת הסתננות מראים בבירור כי תכליתו היא להוות גורם מרתיע, וכן לשרת מטרות לא לגיטימיות אחרות, כגון השמירה על ערים מפני נוכחותה של אוכלוסייה זר.

ההסדר החוקי המיוחד החל על מסתננים לא מתועדים... נועד... להשפיע על התנהגותם של מסתננים פוטנציאליים לפני כניסתם לישראל, ולבטל את התמריץ שלהם להיכנס לשטח ישראל, ולמנוע מהם להשתקע בישראל בכלל ובמרכזי הערים בפרט.¹²⁹

Committee Against Torture, "Consideration of Reports Submitted by State Parties under Article 19 of the Convention," U.N. Doc CAT/C/USA/CO/2, July 25, 2006, <http://www.refworld.org/docid/453776c60.html> (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2014). האמנה נגד עינויים ונגד יחס או עונש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים אחרים (האמנה נגד עינויים), נעשתה ב-10 בדצמבר 1984, G.A. res. 39/46, annex, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984), נכנסה לתוקף ב-26 ביוני 1987, אושררה על ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991, סעיף 3, <http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm> (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2014). נוסח עברי באתר המוקד להגנת הפרט: <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=190>.

¹²² United Nations Commission on Human Rights, "Civil and Political Rights, Including Questions of: Torture and Detention, Report of the Working Group on Arbitrary Detention", E/CN.4/2000/4, December 28, 1999, Annex II, Deliberation No. 5, "Situation Regarding Immigrants and Asylum Seekers," <http://www.refworld.org/docid/3b00f25a6.html> (כניסה לאתר ב-3 בספטמבר 2014).

¹²³ שם, עמ' 30.

¹²⁴ UNHCR, "Detention Guidelines: Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention," September 21, 2012, <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html> (כניסה לאתר ב-24 במאי 2014).

¹²⁵ שם, פסקה 14.

¹²⁶ שם, פסקה 34.

¹²⁷ שם, פסקאות 21-30.

¹²⁸ שם, פסקה 32.

¹²⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, "דברי הסבר לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013", 20 בנובמבר 2013, http://www.nevo.co.il/Law_word/law15/memshala-817.pdf (כניסה לאתר ב-17 ביוני 2014), עמ' 122. בדברי ההסבר "הציפייה היא שאורך... המעצר ירסן את תופעת ההסתננות... תופעה שיש למנוע... כדי להגן... על ריבונות המדינה".

ריתוקם של אריתריאים וסודאנים למתקן "חולות" מפר את האיסור שמטיל המשפט הבינלאומי על מעצר שרירותי. ראשית, הריתוק למתקן מהווה מעצר מפני ש"חולות" הוא מקום ספציפי תחום, והמוחזקים בו מנועים מעיסוק בפעילויותיהם המקצועיות והחברתיות הרגילות. שנית, בני אדם עצורים שם במסגרת מדיניות גורפת למעצר מהגרים, מתוקף התיקונים משנת 2013 לחוק למניעת הסתננות ונהלים הקשורים אליהם, המסמיכים את כליאתם של אריתריאים וסודאנים שנכנסו לישראל לפני 31 במאי 2011. שלישית, עצירים מוחזקים במעצר בלא תכלית חוקית, כגון כדי לאפשר את גירושם (שבמקרה של אריתריאים וסודאנים אינו אפשרי). רביעית, עצירים מוחזקים במעצר ללא הגבלת זמן, דבר הנחשב אוטומטית בלתי חוקי. חמישית, אין סעד יעיל שיאפשר לערער על החלטת המעצר.¹³⁰

בדומה לחוק מינואר 2012, החוק מדצמבר 2013 מפר גם הוא את משפט הפליטים הבינלאומי, משום שאינו מבחין בין מבקשי מקלט לבין אנשים אחרים הנכנסים באופן בלתי מוסדר, ולמעשה מעניש מבקשי מקלט על כניסתם הבלתי מוסדרת.¹³¹

¹³⁰ השימועים שאותם החל משרד הפנים לקיים ב-26 במאי 2014, ואשר נזכרו לעיל, מאפשרים למי שזומנו ל"חולות" לטעון רק שאינם עומדים בקריטריונים של המשרד, הקובעים למי ניתן להורות להתייצב ב"חולות". הליך זה אינו מאפשר לאדם לטעון כי הקריטריונים עצמם מהווים הפרה של זכויותיו מתוקף החוק הישראלי והבינלאומי, שלא להיעצר מעצר שרירותי. בעלי אישורים שיכולים להרשות לעצמם לשכור עורך דין עשויים לערער על ההחלטה לעוצרם, אבל ידו של איש כמעט אינה משגת לשלם שכר טרחת עורך דין. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch למוקד לפליטים ולמהגרים, 18 באוגוסט 2014.

¹³¹ סעיף 31 של האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 קובע כי מדינות אינן רשאיות להשית עונשים בגין כניסה לא חוקית.

ג' – החזרה בכפייה לאריתריאה ולסודאן והחזרה למדינות שלישיות

יש לראות בסודאנים ואריתריאים העוזבים את ישראל ממקום מעצרם, ובמי שעוזבים אחרי שהצטוו להתייצב במתקן הכליאה חולות, קורבנות החזרה בכפייה, משום שהחלטתם לעזוב את ישראל ולחזור לביתם אינה עניין של בחירה כשהחלופה היחידה הפתוחה בפניהם היא מעצר ללא הגבלת זמן. חלק מהסודאנים שחזרו לארצם ב-2014 נרדפו או סבלו פגיעות אחרות עם שובם.

המדינות שנוקטת ישראל, שבמסגרתה היא מסייעת לעזיבתם של אריתריאים וסודאנים למדינות שלישיות, כגון אתיופיה, רואנדה ואוגנדה, מציבה אותה גם בסכנת הפרה של מחויבותיה הבינלאומיות. בלא הסכמי העברה רשמיים ומחייבים חוקית עם מדינות אלה, לרבות ערובות לכך שלעוזבים תינתן גישה להליכי מקלט מלאים והוגנים, יש סכנה שהאריתריאים והסודאנים המועברים למדינות אלה עלולים גם הם להיות קורבנות החזרה בכפייה.

המשפט הבינלאומי בנושא החזרה בכפייה

המשפט הבינלאומי אוסר על החזרה בכפייה, או refoulement, של פליטים או מבקשי מקלט למקומות שבהם חייהם או חירותם נתונים בסכנה בשל גזעם, דתם, אזרחותם והשתייכותם לקבוצה חברתית מסוימת או להשקפה מדינית מסוימת, ועל החזרתו של כל אדם למקום שבו נשקפת לו סכנה אמיתית של עינויים או יחס אכזרי, לא אנושי או משפיל.¹³²

האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 אוסרת במפורש החזרה "באיזו צורה שהיא" למקומות שבהם יהיה האדם צפוי לסכנת רדיפה חמורה.¹³³ החזרה בכפייה יכולה להתרחש כתוצאה של שרשרת של מעשי גירוש, שבמהלכה נשלחים פליטים או מבקשי מקלט למדינות שלישיות, לרבות ארצות מעבר כגון מצרים, ירדן וטורקיה, שניתן לצפות כי לא יכבדו את זכויותיהם כמבקשי מקלט אלא ישלחו אותם בחזרה למקומות שבהם הם נרדפים, כגון אריתריאה וסודאן.

ב-25 בפברואר 2013 מתחה נציבות האו"ם לפליטים בתל אביב ביקורת על הלחץ שמפעילה ישראל על אריתריאים עצורים. לדברי הנציבות, "הסכמה לחזור לאריתריאה תחת איום בכליאה אינה יכולה להיחשב להסכמה מרצון, על פי כל אמת מידה שהיא".¹³⁴ עמדה זו משקפת את הכתוב במדריך לחזרה מרצון לארצות המוצא שפרסמה נציבות האו"ם לפליטים, כי אם "אין מכירים בזכויותיהם [של

¹³² סעיף 33(1) של האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951; האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (האמנה נגד עינויים), נעשתה ב-10 בדצמבר 1948, G.A. res. 39/46, annex, 39 U.N. GAOR Supp. (No.) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984), (נכנסה לתוקף ב-26 ביוני 1987, אושרה על ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991, סעיף 3, 51) <http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm> (כניסה לאתר ב-2 באפריל 2014). בית המשפט הגבוה לצדק הישראלי פסק כי מחויבותיה של ישראל באשר לזכויות אדם מחייבות אותה שלא להחזיר איש למקום שבו נשקפת לו סכנה. אל טאי נגד שר הפנים, בג"ץ 4702/94, פסקי דין 49(3). עם זאת, כמצוין להלן בפרק 5, החוק הישראלי אינו מספק מעמד "הגנה משלימה" בהתבסס על נימוקים של זכויות אדם.

¹³³ סעיף 33(1), האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951.

¹³⁴ טלילה נשר, "נציב האו"ם לפליטים: ישראל מחזירה אריתריאים בניגוד לחוק", "הארץ", 25 בפברואר 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1937142> (כניסה לאתר ב-16 ביולי 2014).

פליטים], אם מפעילים עליהם לחצים והגבלות ומגבילים אותם למחנות סגורים, הם אולי בוחרים לחזור, אבל אינם עושים זאת מרצונם החופשי".¹³⁵

תורת המשפט באזורי שיפוט אחרים תומכת בפרשנות זו של ההחזרה בכפייה. ב-2012 הגיע בית המשפט האירופי לזכויות אדם למסקנה כי גבר אזרח עיראק, שהוחזק במעצר בבלגיה ונאמר לו כי הוא יכול לבחור בין מעצר ללא הגבלת זמן בכלא בלגי, חזרה לעיראק או שילוח למדינה שלישית, לא קיבל את ההחלטה לחזור לעיראק "בתנאים המאפשרים הסכמה מרצון חופשי", כך שלמעשה החזירה אותו בלגיה בכפייה לעיראק, ובכך הפרה את מחויבותיה שלא להחזירו למקום שבו נשקפה לו סכנה ממשית של עינויים, או יחס או עונש בלתי אנושיים או משפילים.¹³⁶

בתי משפט בבריטניה ובארצות הברית פסקו גם הם כי במקרים מסוימים פעולתה של מדינה עלולה שלא להותיר למבקשי מקלט ברירה אלא לחזור לארץ מוצאם. בבריטניה פסקה ערכאת ערעור כי "ניתן לכפות תנאים שהם כה עוינים להמשך נוכחותם של מבקשי המקלט עד שההחלטה לעזוב בכדי להימלט מתנאים אלה מהווה גירוש בפועל".¹³⁷

בארצות הברית מצא בית המשפט המחוזי של מרכז קליפורניה, בתביעה ייצוגית, כי ההסכמה הנרחבת של אזרחי אל סלוודור לחתום על הסכמי עזיבה מרצון לארצם ולוותר על בקשות המקלט שלהם "נבעה בחלקה הגדול מהשפעות הכפייה... המכוונות" של הפרקטיקות והנהלים של רשויות ההגירה, וביניהן העובדה שנאמר להם "שאם יגישו בקשת מקלט יישארו זמן רב במעצר".¹³⁸ בית המשפט אסר על פקידי ההגירה אמריקאים "להשתמש באיומים, מצגי שווא, תחבולות או צורות כפייה אחרות, או לנסות בכל דרך אחרת לשכנע או להניא מי מקבוצת התובעים כאשר הם מיידעים אותם על זמינותה של עזיבה מרצון". בית המשפט אמר כי במסגרת איסור זה נאסר גם "לומר [למבקשים] כי אם יגישו בקשת מקלט יישארו במעצר לפרק זמן ארוך" ו"להשמיע במתקני כליאה מדי יום הודעות על זמינותה של העזיבה מרצון".¹³⁹

לחצים שמטרתם לאלץ אריתריאים וסודאנים לעזוב

לדברי הרשויות הישראליות, בין 1 בינואר 2013 ל-1 ביולי 2014 עזבו את ישראל לפחות 6,750 אריתריאים וסודאנים.¹⁴⁰ רובם הגדול היו אזרחי סודאן, שיצאו מערים בישראל וחזרו לסודאן.¹⁴¹ במארס 2014 אמרו הרשויות כי 367 מהעוזבים היו אריתריאים שחזרו לארץ מוצאם.¹⁴²

¹³⁵ UNHCR, "Handbook on Voluntary Repatriation, 1996, <http://www.unhcr.org/3bfe68d32.html>

¹³⁶ European Court of Human Rights, *M.S. v. Belgium*, (no. 50012/08), January 31, 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108834>

¹³⁷ *R v. Secretary of State for Social Security, Ex parte B and Joint Council for the Welfare of Immigrants*, QBCOF 96/0462/D, QBCOF 96/0461 and 0462/D, United Kingdom: Court of Appeal (England and Wales), June 21, 1996, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b72a0.html>

¹³⁸ *Orantes-Hernandez v. Meese*, 685 F. Supp. 1488, 1498, C.D. Cal. 1988, paragraphs 1494 and 1495, http://www.leagle.com/decision/19882173685FSupp1488_11907.xml/ORANTES-HERNANDEZ%20v.%20MEESE

¹³⁹ ב-14 באוגוסט 2014.

¹⁴⁰ שם, פסקה 1511.

¹⁴¹ ב-2013, 1,687 סודאנים ו-268 אריתריאים "חזרו מרצון" לארצותיהם. רשות האוכלוסין וההגירה, "נתוני זרים בישראל, סיכום שנת 2013", ינואר 2014, <http://piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/563343n80.pdf> (כניסה לאתר ב-17 ביוני 2014). ב-1 ביולי 2014 מסרה רשות האוכלוסין וההגירה כי מאז 1 בינואר 2014 עזבו את ישראל 4,795

לדברי נציבות האו"ם לפליטים ו"המוקד לפליטים ולמהגרים", אין בנמצא נתונים סטטיסטיים זמינים לגבי מספרם של העוזבים שקיבלו צו התייצבות למתקן חולות.¹⁴³ עם זאת, רבים מלקוחות "המוקד" שהסכימו לעזוב את ישראל ב-2014 אמרו למוקד שהם עוזבים משום שקיבלו צו התייצבות במתקן חולות, או משום שחששו כי הם עומדים לקבל צו כזה.¹⁴⁴

בשלהי 2012 ובתחילת 2013 הפעילו הרשויות לחץ על אזרחים אריתריאים וסודאנים שהוחזקו במעצר במתקן הכליאה סהרונים לעזוב את ישראל, ואיימו כי יוחזקו שנים במעצר.¹⁴⁵ מאות סודאנים עצורים הסכימו לעזוב בדצמבר 2012 ובתחילת 2013.¹⁴⁶ עצורים אמרו לאנשי צוות של המוקד כי פקידי הגירה אמרו שהם צריכים "לחזור למדינה [שלהם] ושכל מי שלא מסכים לעזוב יישאר בכלא שלוש שנים".¹⁴⁷

לדברי נציבות האו"ם לפליטים, ביולי 2013 שוחחו אנשים מצוותה עם שבעה גברים אזרחי סודאן, בהם כמה מדארפור, שהוחזקו במעצר במתקן הכליאה קציעות ואמרו שהסכימו לחזור לסודאן מפני שהם "מעדיפים לקחת סיכון, ולא להישאר לזמן לא מוגבל" במעצר בישראל.¹⁴⁸ באותו חודש שוחחה נציבות האו"ם לפליטים גם עם כ-14 אזרחים אריתריאים שהוחזקו חודשים רבים במעצר במתקן הכליאה סהרונים, ואלה אמרו לאנשי הנציבות כי חתמו על מסמכים שבהם הסכימו לחזור לאריתריאה, ואז עזבו את ישראל לאריתריאה דרך איסטנבול. חלקם מהם אמרו לנציבות האו"ם כי הם מוכנים "לעשות הכול כדי להיחלץ ממעצר".¹⁴⁹

¹⁴¹ "מסתננים". רשות האוכלוסין וההגירה, "במהלך חודש יוני יצאו מרצון מישראל 217 מסתננים". אין נתונים סטטיסטיים זמינים על מספר העוזבים ב-2012.

¹⁴² ב-26 במארס 2014 אמר שר הפנים הישראלי כי רובם של 3,966 האפריקאים שעזבו את ישראל מאז 1 בינואר 2014 היו סודאנים, וכי כולם, למעט 81, חזרו לארצות מוצאם. אילן ליאור, "סער על עתירות נגד חוק ההסתננות: בג"ץ לא יקבע מדיניות במקום הממשלה", "הארץ", 26 במארס 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2280280> (כניסה לאתר ב-27 במארס 2014). ב-26 במארס 2014 מסר משרד הפנים כי 95% מהעוזבים את ישראל ב-2014 יצאו מן הערים. פרוטוקול של מצגת של שר הפנים לוועדת הפנים של הכנסת, 26 במארס 2014, השמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

¹⁴³ "המוקד לפליטים ולמהגרים", From One Prison to Another, עמ' 20.

¹⁴⁴ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לנציבות האו"ם לפליטים, 8 באוגוסט 2014, ולמוקד לפליטים ולמהגרים, 30 ביולי 2014.

¹⁴⁵ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch למוקד לפליטים ולמהגרים, 30 ביולי 2014.

¹⁴⁶ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם נציבות האו"ם לפליטים ו"המוקד לפליטים ולמהגרים", 30 ביולי 2014; "ישראל: על מבקשי מקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 13 במארס 2013.

¹⁴⁷ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם נציבות האו"ם לפליטים ועם "המוקד לפליטים ולמהגרים", פברואר 2013, ומארס 2013. "ישראל: על מבקשי מקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב". במאי 2013 אמרו באי כוח המדינה כי בין יוני 2012 ל-22 במאי 2013 חזרו לסודאן 534 אזרחים סודאנים שהוחזקו במעצר בישראל. תגובת המדינה לעותרים בהליכי בג"ץ, בג"ץ 7146/12 – מתן פרטים נוספים", 22 במאי 2013, שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

¹⁴⁸ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", פברואר 2013; "ישראל: לחץ חדש לעזוב מופעל על מבקשי מקלט", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 23 ביולי 2013.

¹⁴⁹ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם נציבות האו"ם לפליטים-תל אביב, פברואר 2013. "ישראל: לחץ חדש לעזוב מופעל על מבקשי מקלט", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 23 ביולי 2013.

¹⁵⁰ שם.

הגורל המצפה לאריתריאים וסודאנים החוזרים למולדתם

ארגון Human Rights Watch לא הצליח להשיג מידע על גורלם של אריתריאים כלשהם שחזרו לאריתריאה מִישראל, אך תיעד עינויים של אריתריאים שחזרו ב-2012 לארצם ממדינות אחרות.¹⁵⁰ ארגון אמנסטי אינטרנשיונל תיעד אף הוא מקרים דומים של התעללות.¹⁵¹

חלק מן הסודאנים שחזרו לסודאן נרדפו. אזרח סודאני אחד שחזר לארצו אמר לארגון Human Rights Watch שעם שובו לסודאן נחקר על ידי אנשי שירות הביטחון באשר לחברותו בקבוצות אופוזיציה דארפוריות ועונה, ושני אזרחי סודאן אחרים אמרו שנחקרו והוחזקו שבועות במעצר, לעיתים בבידוד. אדם אחד הואשם בסעיף של בגידה בגין נסיעה לישראל, בעוד בן משפחתו של אחד מהחוזרים אמר כי אחיו נעלם עם שובו לחרטום. ארבעה אחרים אמרו שנחקרו ולאחר מכן שוחררו.

רבים, אם לא רוב אזרחי סודאן שנכנסו לישראל דרך חצי האי המצרי סיני, נכנסו למצרים דרך מעברי גבול רשמיים, ולפיכך מוטבעת בדרכוניהם חותמת כניסה מצרית.¹⁵² אלא שכשעברו את הגבול לישראל, בלי לעבור בתחנת גבול רשמית, לא הוטבעו בדרכוניהם חותמות יציאה מצריות או חותמות כניסה ישראליות.¹⁵³

כשהסכימו אנשים אלה לחזור לסודאן מִישראל, ב-2013 וב-2014, הם טסו בחזרה דרך מצרים, ירדן או טורקיה.¹⁵⁴ כאשר החוזרים שוהים בשדות התעופה בקהיר, עמאן ואיסטנבול הם אינם יוצאים מאולמות הנוסעים במעבר, משום שלמדינות אלו אין כל מחויבות להתיר את כניסתם של אזרחים סודאנים לשטחן, ולפיכך הם נאלצים להמשיך בדרכם לסודאן מבלי שבדרכוניהם יוטבעו חותמות כניסה או יציאה נוספות.¹⁵⁵

כתוצאה מכך, כשהרשויות הסודאניות בחרטום בודקות את דרכוניהם הן יכולות להקיש מנוכחותה של חותמת כניסה מצרית והיעדרה של חותמת יציאה מצרית – הניתנת לכל מי שעזב את מצרים דרך שדה התעופה בקהיר – כי בעל הדרכון היה בישראל.¹⁵⁶

אזרח סודאן בן 36, מדארפור, שחזר לחרטום מִישראל באוגוסט 2013, תיאר כיצד עינו אותו אנשי שירותי הביטחון עם שובו לחרטום:

הייתי בישראל כמעט שלוש שנים אבל עזבתי מפני שהמשרה עצרה אותי באוקטובר 2012, לקחה אותי לסהרונים ואמרה שלעולם לא אצא משם. העלו אותי על מטוס לקהיר, חיכיתי שם ארבע שעות ואז טסתי לחרטום.

¹⁵⁰ Human Rights Watch, *World Report 2014: Eritrea* (New York: Human Rights Watch, 2014), <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/eritrea>, p.115.

¹⁵¹ Amnesty International, "Eritrea: 20 Years of Independence but Still No Freedom," May 2013, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR64/001/2013/en/64b58cdf-a431-499c-9830-f4d66542c8da/afr640012013en.pdf> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014).

¹⁵² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", תל אביב, 8 בינואר 2014.

¹⁵³ שם.

¹⁵⁴ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין אמנסטי אינטרנשיונל, תל אביב, 23 ביולי 2014.

¹⁵⁵ ראיונות טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם סודאניים שחזרו לחרטום מִישראל, ינואר-יוני 2014.

¹⁵⁶ שם.

בביקורת הדרכונים, אנשי ביטחון בדקו את הדרכון שלי. הם שאלו אותי למה יש לי רק חותמת כניסה למצרים ולא חותמת יציאה. לא עניתי. ואז הם שאלו אותי למה הייתי בישראל. אחר כך הם אמרו, "אתה שחור, למה אתה חוזר לסודאן?"

לקחו אותי לחדר אחר, ושוטרים אחרים מאינטרפול שאלו אותי שאלות על ישראל. שאלו אותי על שמות של סודאנים שנמצאים בישראל ותומכים בצבא השחרור הסודאני. אחר כך קראו רשימה של שמות ואמרו שאני צריך לומר להם בדיוק מה עושה כל אחד מהאנשים האלה להפלת הרשויות בחרטום.

אחר כך לקחו אותי למודיעין של שירות הביטחון הלאומי, מחוץ לשדה התעופה, והחזיקו אותי שם ארבעה חודשים. בעשרת הימים הראשונים עינו אותי. הכו אותי במקלות גדולים, שפכו עלי מים רותחים ונתנו לי מכות חשמל. קיללו אותי בצעקות, אמרו לי שאני מתנגד לממשלה מפני שאני מדארפור והייתי בישראל. ביקשו ממני שוב ושוב לומר מה שמות הסודאנים שנמצאים בישראל וקושרים נגד חרטום. אני חושב שהם הפסיקו לענות אותי כשהבינו שאין לי מה לומר להם.

אחרי ארבעה חודשים שיחררו אותי. אמרו שיגישו נגדי כתב אישום על שנסעתי לישראל, אבל עדיין לא מסרו לי תאריך למשפט. בארבעת השבועות האחרונים הייתי צריך להתייצב כל כמה ימים בשירות הביטחון הלאומי כדי להראות להם שלא עזבתי את חרטום.¹⁵⁷

גבר בן 32 מדארפור, שחזר לחרטום מישראל בפברואר 2014, תיאר את שמונת שבועות המעצר והחקירות שעבר עם שובו לחרטום:

אחרי כמעט שש שנים בישראל החלטתי בפברואר [2014] לעזוב, אחרי שהממשלה אמרה שתעצור כל אזרח סודאני בישראל ששהה במדינה יותר משלוש שנים. ידעתי שאיעצר לפרק זמן לא מוגבל ושזו צורה של כליאה נפשית ופיסית.

כשהגעתי לחרטום, אנשי ביטחון עצרו 125 מאיתנו שהגיעו מישראל באותה טיסה והעבירו אותנו לידי אנשי שירות הביטחון הלאומי, שלקחו אותנו לבניין שלהם ברובע סחאפה בחרטום. שם הם חקרו אותי על העבר הפוליטי שלי בדארפור ועל תמיכתי באחת הקבוצות של מתנגדי המשטר בדארפור. הם ידעו שבישראל השתתפתי בהפגנות ושאלו אותי על זה. למחרת לקחו אותי למשרד אחר של שירות הביטחון הלאומי, ליד תחנת האוטובוסים שאנדי בחרטום, שהקצינים קראו לו "המלון". שם איימו שיכו אותי אם לא אומר את האמת.

ביום השלישי לקחו אותי לכלא קובר בחרטום ושמו אותי בתא עם עוד 28 בני אדם שחזרו מישראל. החזיקו אותי שם שמונה שבועות, כולל 20 יום בערך בבידוד. אנשי שירות הביטחון הלאומי חקרו אותי פעמים רבות בבניין שכינו "המלון". השאלות היו תמיד אותן שאלות, על ההשקפות הפוליטיות שלי בנושא הסכסוך בדארפור, באילו קבוצות תמכתי שם ולמה נסעתי לישראל.

¹⁵⁷ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר סודאני, 17 בינואר 2014.

בסופם של שמונת השבועות לקחו אותי לתובע, שהאשים אותי בבגידה בגין הנסיעה לישראל. ואז הוא שחרר אותי בערבות, אחרי שהמשפחה שלי מכרה את כל האדמות שלה ושילמה 40,000 דולר. החרימו את הדרכון שלי ואסרו עלי לנסוע למשך חמש שנים.¹⁵⁸

ארגון Human Rights Watch כבר תיעד בעבר עינויים שבוצעו במפקדה הפוליטית של שירות הביטחון הלאומי, הממוקמת ליד תחנת האוטובוסים שאנדי ברובע בחרי שבחרטום.¹⁵⁹

כמו כן שוחח ארגון Human Rights Watch עם אדם בחרטום שאחיו, שמוצאו מהרי נובה שבסודאן, שהיה שנים אחדות בישראל. האיש אמר שבמאוס 2014 התקשר אליו אחיו ואמר לו שהוא עוזב את ישראל. ביום שבו עזב האח את ישראל התקשר אחד מידידיו, שגם הוא נמצא בישראל, לאיש בחרטום ואמר לו שאחיו עלה על הטיסה וינחת באותו ערב בחרטום. איש מהם, לא האח בחרטום ולא הידיד בישראל, לא שמע מאז דבר על אודותיו.¹⁶⁰

בינואר 2014 דיווח עיתון "הארץ" על גורל קרוביו של גבר סודאני שחזר לסודאן מישראל עם רעייתו וילדיו, אחרי שזומן למתקן הכליאה חולות. האיש אמר לעיתון כי אנשי ביטחון "הכו והפחידו" את אמו ואת בני משפחתו בעת שהוא עצמו נעדר מביתו שבחרטום. הוא סיפר כי משפחתו נכנסה למסתור ושבסופו של דבר הוא עזב את סודאן יחד עם אשתו וילדיו, מחשש לחייהם.¹⁶¹

כן שוחח ארגון Human Rights Watch עם ארבעה סודאנים נוספים, שאמרו שעם שובם לחרטום נחקרו על ידי אנשי כוחות ביטחון בנושא שהותם בישראל, ואחר כך שוחררו תוך 72 שעות.¹⁶²

הנוהל רשמי לתיעוד "הרצון החופשי" של החלטתם של עצורים לחזור הביתה
עצורים המסכימים לעזוב נלקחים היישר ממקום מעצרם לשדה התעופה. הרשויות הישראליות משלמות את מחיר הכרטיס.¹⁶³

עד שלהי יוני 2013 לא היה לישראל נוהל רשמי לתיעוד מה שלדברי הרשויות היו החלטות של אריתריאים וסודאנים לעזוב את ישראל ולחזור למדינות מוצאם מרצונם.¹⁶⁴

בסוף יוני 2013 אימצו הרשויות נוהל המורה לנציגים רשמיים כיצד לתעד את מה שכונה "רצונם החופשי" של "מסתננים" עצורים "המבקשים" לעזוב את ישראל ולחזור למדינות מוצאם.¹⁶⁵

¹⁵⁸ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר סודאני, 23 במאי 2014.
¹⁵⁹ Human Rights Watch, "We Stood, They Opened Fire: Killings and Arrests by Sudan's Security Forces During the September Protests," (New York: Human Rights Watch, 2014), http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/sudan0414_ForUpload.pdf, p.20.
¹⁶⁰ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר סודאני, 15 ביולי 2014.
¹⁶¹ מייב מקלנהאן, "מהגר שחזר 'מרצון' מישראל לסודאן 'מעדיף למות ולא לחיות שם'." "הארץ", 7 בינואר 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2209700> (כניסה לאתר ב-5 במאוס 2014).
¹⁶² ראיונות טלפוניים שערך ארגון Human Rights Watch עם סודאנים, ב-20, 21 ו-22 ביוני 2014 וב-6 ו-14 ביולי 2014.
¹⁶³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", 8 בינואר 2014.
¹⁶⁴ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין "המוקד לפליטים ולמהגרים", 8 באוגוסט 2014.
¹⁶⁵ משרד הפנים, "נוהל תיעוד רצונם החופשי של מסתננים מאריתריאה והרפובליקה של סודאן, המוחזקים במעצר ומבקשים לצאת את ישראל לארצם", 27 ביוני 2013, שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch. במכתב הנלווה לנהלים

הנהלים מסמיכים את שוטרי בקרת הגבולות לתעד בווידיאו ראיונות שבהם הם שואלים עצורים המבקשים לעזוב את ישראל "שאלות פתוחות" כדי לברר האם הם "מודעים למצב" בארצות מוצאם. במקרה שהעציר הגיש בקשת מקלט, על השוטר להסביר לו כי הוא רשאי "להקפיד" את בקשת המקלט שלו ולחתום על הסכמה בכתב לחזור לארץ מוצאו. פקיד הסבור כי בקשת עציר אינה נובעת מ"רצון חופשי" יכול לקבוע כי עליו להישאר במעצר. הנוהל קובע כי עציר יכול לחזור בו בכל עת מההחלטה לשוב הביתה, אך מי שעושה כן יוחזר למעצר.¹⁶⁶

לדברי אחד ממנהיגי קהילת הסודאנים, בתחילת 2014 עודדו פקידי משרד הפנים בתל אביב סודאנים שהסכימו לחזור לחרטום לומר, לעיני המצלמה, כי אינם חוששים כי ייתקלו בבעיות בחרטום.¹⁶⁷

בנובמבר 2013 פרסם משרד הפנים עלון המסביר מה על בעלי אישור שחרור מותנה לעשות אם ברצונם להירשם לעזוב את ישראל ולקבל בתמורה 3,500 דולר.¹⁶⁸ העלון הופץ בלשכות משרד הפנים המטפלות בחידוש אישורים מותנים ובמתקני כליאה.¹⁶⁹

בעלי אישורים המסכימים לעזוב את ישראל במסגרת נוהל זה אמרו שקיבלו את הכסף וכי בנוסף מימנו הרשויות את טיסתם.¹⁷⁰

עזיבת ישראל לרואנדה, אוגנדה ואתיופיה

מאז 2008 טענו בעלי תפקידים ישראלים כי הם על סף חתימת הסכמים עם מדינה אפריקאית אחת או יותר, להסדרת העברתם של אריתריאים וסודאנים מישראל.¹⁷¹ במהלך הליכים בבג"ץ במארכ 2014 אמרה פרקליטות המדינה לבית המשפט שישראל "הגיעה... לשני הסכמי [העברה]... והחלה ליישם" וכי שתי המדינות הנוגעות בדבר ביקשו כי ישראל לא תחשוף את זהותן.¹⁷² באותם הליכים אמרו באי כוח המדינה כי נכון לתחילת מארכ 2014 טסו 72 אריתריאים וסודאנים מישראל לשתי המדינות הללו.¹⁷³

בנוסף על 72 האנשים שהוזכרו על-ידי נציגי המדינה בבג"ץ, תיעד ארגון Human Rights Watch כיצד תשעה אריתריאים ושני סודאן סודאנים הסכימו, תחת לחץ, לטוס לרואנדה ואוגנדה, ובמקרה אחד לאתיופיה. נכון לאמצע אוגוסט 2014 לא אישרה אף אחת מהמדינות הללו בפומבי כי יש לה הסכם

והמיועד לשר הפנים, שתארכו 27 ביוני 2013, אומר היועץ המשפטי לממשלה כי הנהלים אינם חלים על בקשות לצאת את ישראל למדינות שאינן ארצות מוצאם של העצורים, אף שהוא מבקש "לשקול" להחיל את הנהלים על בקשות מסוג זה. המכתב הנלווה שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

שם.¹⁷⁴

¹⁷⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם אחד ממנהיגי הקהילה הסודאנית, תל אביב, 17 בינואר 2014.
¹⁷⁶ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לנציבות האו"ם לפליטים, תל אביב, 30 ביולי 2014; רשות האוכלוסין וההגירה, יחידת הסיוע לחזרה מרצון, עלון בלא כותר השמור בתיקי ארגון Human Rights Watch. בין 2008 לשלהי 2013 שילמו הרשויות בין 1,000 ל-1,500 דולר ל"מסתננים" שהסכימו לעזוב את ישראל. יונתן ברמן, "הפליטים כפסולת אנושית", Ynet, 15 ביוני 2008, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3555464,00.html> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014).

¹⁷⁷ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין חבר צוות לשעבר באמנסטי אינטרנשיונל, 3 ביולי 2014.
¹⁷⁸ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אזרחים סודאנים בחרטום, מאי ויוני 2014.

¹⁷⁹ יונתן ברמן, "הפליטים כפסולת אנושית", Ynet.

¹⁸⁰ אילן ליאור, "הפרקליטות לבג"ץ: שתי מדינות באפריקה החלו לקבל מבקשי מקלט", "הארץ", 12 במארכ 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2267201> (כניסה לאתר ב-18 במארכ 2014).

שם.¹⁸¹

כלשהו עם ישראל, המסדיר את העברתם מישראל של אריתריאים או סודאנים או אזרחי כל מדינה אחרת באפריקה שמדרום לסהרה. בפברואר 2014 הכחיש גורם רשמי בכיר באוגנדה מכל וכל את קיומו של הסכם כלשהו מסוג זה.¹⁷⁴ בשני מקרים סירבו אוגנדה ואתיופיה לאפשר לאריתריאים ולסודאנים גישה לשטחן.¹⁷⁵

בהיעדר הסכמים בכפוף להנחיות שפרסמה לאחרונה נציבות האו"ם לפליטים, המתוות את הסדרי ההעברה של מבקשי מקלט על ידי מדינות, אין כל ערובה לכך שהמדינה הקולטת תכניס אזרחים זרים לשטחה ואין כל ודאות שהמדינות הללו לא יחזירו אותם לארצות מוצאם, שם עלולה להישקף להם סכנת רדיפה.¹⁷⁶ לפיכך אל לישראל לאלץ אריתריאים וסודאנים לעזוב את ישראל למדינות כאלה או לחייבם לעשות זאת, ועליה להסכים להכניס מחדש לתחומה כל מי שנדחה עם הגיעו.

עזיבת ישראל לרואנדה

נכון לאמצע אוגוסט 2014, לפחות תשעה אריתריאים וסודאני אחד הסכימו תחת לחץ לעזוב את ישראל באמצעות טיסה לרואנדה.

בשלהי מאי 2014 נפגש ארגון Human Rights Watch בקיגאלי בירת רואנדה עם תשעה אריתריאים וסודאני אחד, שאמרו שמוקדם יותר באותו חודש טסו מישראל לקיגאלי וכי עם בואם הם הורשו פשוט להיכנס למדינה, אבל לא קיבלו אישורי שהייה. נכון לתחילת אוגוסט טרם קיבלו העשרה מעמד הגירה בטוח כלשהו.¹⁷⁷

עזיבת ישראל לאוגנדה

באוגוסט 2013 דיווח עיתון "הארץ" שישראל מתכננת להעביר אלפי אריתריאים וסודאנים לאוגנדה.¹⁷⁸ באמצע פברואר 2014 דיווח "הארץ" גם כי שבעה אזרחים סודאנים הוטסו מישראל לאוגנדה.¹⁷⁹ בהמשך אותו חודש אמר סגן השר האוגנדי לסיוע ומצבי חירום כי אין לו "מידע רשמי או אחר" על כך שאריתריאים וסודאנים כלשהם מוטסים מישראל לאוגנדה, וכי "אם יש כאן אדם כזה, הוא שוהה כאן באופן בלתי חוקי ויש לעוצרו מיד".¹⁸⁰

ב-3 במרס 2013 שוחח הארגון הישראלי הלא ממשלתי "המוקד לפליטים ולמהגרים" בטלפון עם אריתריאי בקהיר, שאמר שב-28 בפברואר הסכים לטוס מישראל לאוגנדה אחרי שפקידים ישראליים סירבו לרשום את בקשת המקלט שלו ואיימו לעצור אותו לשלוש שנים. הוא אמר שהרשויות באוגנדה סירבו להרשות לו להיכנס וגירשו אותו לקהיר. גם בקהיר סירבו הרשויות להתיר את

¹⁷⁴ ראו להלן.

¹⁷⁵ ראו להלן.

¹⁷⁶ ראו להלן, קווים מנחים של נציבות האו"ם לפליטים.

¹⁷⁷ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אריתריאים ועם גבר סודאני, 27 במאי ו-31 ביולי 2014.

¹⁷⁸ אנשיל פפר ואילן ליאור, "הותר לפרסום: אוגנדה היא המדינה השלישית אליה יגורשו מהגרים מאפריקה", "הארץ", 29 באוגוסט 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2110085> (כניסה לאתר ב-11 באוגוסט 2014).

¹⁷⁹ אילן ליאור, "בכיר ישראלי: עשרות מבקשי מקלט מאפריקה מוטסים בחשאי לאוגנדה", "הארץ", 19 בפברואר 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2248154> (כניסה לאתר ב-20 ביוני 2014).

¹⁸⁰ Gaaki Kigambo, "Uganda accused of receiving money from Israel for refugees," March 1, 2014, <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Uganda-accused-of-receiving-money-from-Israel-for-refugees/-/2558/2227008/-/3h5nri-/index.html> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014).

כניסתו, אבל אמרו שיוכל לטוס חזרה לישראל, שם נשקף לו מעצר ממושך נוסף. אחרי יומיים בלא שינה סירב האיש להצעה, וב-6 במארס טס לאריתריאה.¹⁸¹

עזיבת ישראל לאתיופיה

ב-1 במאי 2014 הסכים מבקש מקלט סודאני רשום לעזוב את ישראל, אחרי שאמר שישראל הבטיחה לו שתעביר אותו ל"מדינה בטוחה".¹⁸² כשהגיע לאדיס אבבה רצה לצאת משדה התעופה, אולם במשך שמונה ימים הרשויות סירבו להרשות לו לצאת מאולם הנוסעים במעבר, או להתיר לנציגי נציבות האו"ם לפליטים לבקרו שם.¹⁸³ ב-8 במאי אמרו לו הרשויות האתיופיות כי הברירה היחידה המוצעת לו היא לחזור לישראל. האיש הסכים לעלות על טיסה לתל אביב, משם נלקח על ידי הרשויות למתקן הכליאה חולות.¹⁸⁴

הנחיית נציבות האו"ם לפליטים על ההסכמים המסדירים העברות של מבקשי מקלט

במאי 2013 פרסמה נציבות האו"ם לפליטים הנחיה בנוגע להעברה של מבקשי מקלט על ידי מדינות, שבה נאמר כי במבקשי המקלט "יש לטפל בדרך כלל בשטח המדינה שאלה הם מגיעים".¹⁸⁵ על-פי הנחייה, כאשר מדינות אינן נוהגות על פי פרקטיקה כללית זו ועוסקות בהעברות, הסדרי העברה צריכים להיערך בכפוף למסמך משפטי מחייב שניתן לערער עליו בבית משפט.¹⁸⁶ ההנחיה קובעת גם כי שומה על כל הסדר כזה לכבד מספר עקרונות, שבהיעדרם "לא תהא ההעברה ראויה".¹⁸⁷ עם העקרונות הללו נמנה זה הדורש כי למדינה הקולטת יהא עבר של ציות למחויבויותיה מתוקף האמנה בדבר מעמדם של פליטים (אם הצטרפה אליה או אשררה אותה) ומתוקף אמנות אחרות לזכויות האדם, וכי לפני ביצוע ההעברה יש לבדוק כל מקרה באורח פרטני, בכדי לזהות תחומי פגיעות פוטנציאליים כלשהם.¹⁸⁸

כשישראל גורמת לאזרחים אריתריאים וסודאנים לעזוב למדינות שלישיות מבלי לקבל מהן הבטחה מלאה לרשות כניסה, גישה להליכי מקלט מלאים והוגנים, יחס מכבד וכיבוד של עקרון אי-ההחזרה, היא פועלת בניגוד לפרקטיקה הכללית הנהוגה בין מדינות ולהנחיית נציבות האו"ם לפליטים. היא רשאית אמנם להעביר מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים למדינות שלישיות באופן חוקי, אבל רק בלוויית הבטחות מסוג זה, רצוי באמצעות הסכם העברה רשמי ומחייב חוקית, שניתן לערער עליו ולאוכפו בבית משפט.

¹⁸¹ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", מארס 2013; "ישראל: על מבקשי המקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 13 במארס 2013; Lucy Pawle, "From Eritrea to Israel to Uganda to Egypt and back to Eritrea: army deserter faces death sentence after deportation debacle," The Independent, March 8, 2013, <http://ind.pn/1rgARAs> (כניסה לאתר ב-16 ביולי 2014).

¹⁸² ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם מבקש מקלט סודאני באולם הנוסעים במעבר בנמל התעופה של אדיס אבבה, 2 במאי 2014.

¹⁸³ שם.

¹⁸⁴ אילן ליאור, "מבקש המקלט הסודאני שגורש מאתיופיה הועבר למתקן חולות", "הארץ", 11 במאי 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2317794> (כניסה לאתר ב-16 ביולי 2014).

¹⁸⁵ UNHCR, "Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers," May 2013, <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html> (כניסה לאתר ב-7 באפריל 2014).

¹⁸⁶ שם. ראו גם UNHCR, "UNHCR Position on Readmission Agreements, 'Protection Elsewhere' and Asylum Policy," August 1, 1994, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b31cb8.html> (כניסה לאתר ב-23 ביולי 2014).

¹⁸⁷ UNHCR, "Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers," שם.

ד' – מעמד משפטי לא יציב

מדיניות אילוצם של אזרחי אריתריאה וסודאן לשוב בכפייה לארצם והחזקתם של אלפים מהם במעצר ללא הגבלת זמן נשענת על אסטרטגיה כפולה, שתכליתה לשלול מפליטים, שמספריהם יכולים להגיע לאלפים, את הזכויות המגיעות להם מתוקף המשפט הבינלאומי, לרבות חופש התנועה. חלקה האחד של אסטרטגיה זו, המפורט בפרק זה, היא מדיניות המשעה גירושים של אזרחי אריתריאה וסודאן מבלי לתת להם מעמד רשמי מוגן שיעניק להם זכויות והטבות, בהן זכויות עבודה ברורות. חלקה השני הוא מניעת גישה להליכי מקלט הוגנים ויעילים (פרק ה').

המינימום האפשרי: "מדיניות אי-הרחקה זמנית"

מאז 2001 ניהלה ישראל מדיניות שבמסגרתה עשרות אלפי אזרחי אפריקה שמדרום לסהרה, בהם אריתריאים וסודאנים, לא קיבלו כמעט דבר מלבד הזכות הבסיסית שלא להיות מגורשים בחזרה למדינות מוצאם.¹⁸⁹ תחילה כינו הרשויות את המדיניות "הגנה זמנית" או "הגנה קולקטיבית זמנית", בהתאם למינוח הבינלאומי המוכר.¹⁹⁰ בפברואר 2013 הן השמיטו את המילה "הגנה" והחליפו את המונח ל"מדיניות אי-הרחקה זמנית".¹⁹¹

הרשויות הישראליות מעולם לא הכריזו רשמית על מדיניות אי-הרחקה של אזרחי מדינות אפריקה שמדרום לסהרה, או של אזרחי מדינה מסוימת כלשהי. עם זאת, בדיקה של הצהרות רשמיות מראה כי הרשויות החילו מדיניות זו על אפריקאים ממדינות אחרות שמדרום לסהרה, מלבד אריתריאה וסודאן, ואחר כך הדירו אותם ממנה בשלבים שונים בין 2001 ל-2012, לפני שגירשו אותם למדינות מוצאם.¹⁹²

מ-2004 ואילך הוחלה מדיניות זו על אזרחים סודאנים.¹⁹³ לדברי נציבות האו"ם לפליטים, מדיניות זו חלה על אריתריאים מרגע שהחלו להגיע לישראל במספרים משמעותיים, ב-2007.¹⁹⁴ הרשויות לא

¹⁸⁹ הראשונים ליהנות מן המעמד, ב-2001, היו אזרחי סירה לואן. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 18 במאי, 2014. לאזרחי מדינות אחרות, ראו הערה 2 לעיל.

¹⁹⁰ בספטמבר 2009 התייחסו הרשויות ל"הגנה קולקטיבית זמנית" במהלך הליכים משפטיים. "עד שייאטם ליבנו: הליכי מקלט בישראל", "המוקד לפליטים ולמהגרים", מארס 2012, http://hotline.org.il/wp-content/uploads/heb_booklet.pdf (כניסה לאתר ב-10 באפריל 2014), עמ' 10. בדצמבר 2009 התייחסה יחידת הטיפול במבקשי מקלט (RSD) במשרד הפנים ל"הגנה זמנית". שם, עמ' 9. בינואר 2011 התייחס גם ראש רשות האוכלוסין וההגירה לאזרחים אריתריאים וסודאנים המקבלים "הגנה זמנית". שם, עמ' 10. כמו כן התייחסו לכך הרשויות במונח מדיניות "אי-החזרה זמנית". תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המייצג פליטים, 11 במאי, 2014.

¹⁹¹ רשות האוכלוסין וההגירה, "דע את זכויותיך וחובותיך", פברואר 2013, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2013_Israel_NoticeHebrew.pdf; משרד הפנים הישראלי, "הערכת בקשות מקלט שהגישו מבקשי מקלט אריתריאים", מזכר משפטי, 25 באפריל 2013, השמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

¹⁹² ראו לעיל, פרק א'.
¹⁹³ לאחר שישאל החזירה בשנת 2004 עשרה מבקשי מקלט סודאנים למצרים, והמצרים איימו לגרשם לסודאן, ביקשה נציבות האו"ם לפליטים שלא לגרש אזרחים סודאנים נוספים למצרים. אף שישאל הדפה מאז אזרחים סודאנים, כמו-גם אחרים, בגבולה עם מצרים, היא לא גירשה מאותה עת ואילך אזרחים סודאנים למצרים. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 18 במאי 2014. על חסימת הגבול עם מצרים על ידי ישראל ראו פרק א'.

¹⁹⁴ אריתריאים הגיעו אמנם לישראל כבר ב-1997, אך רק ב-2007 הם החלו להגיע במספרים משמעותיים. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין נציבות האו"ם לפליטים, 22 ביוני 2014.

הודיעו מתי ומדוע החילו את המדיניות על אזרחי שתי מדינות אלה. בספטמבר 2009 טענו באי כוח המדינה בהליכים משפטיים כי אריתריאים וסודאנים נהנים מ"הגנה זמנית" אך לא אמרו מדוע.¹⁹⁵

ואולם, בין 2011 ל-2013 מסרו בעלי תפקידים מספר הצהרות המלמדות כי אריתריאים אינם מגורשים בשל חששות הנוגעים למצב זכויות האדם באריתריאה, וכי סודאנים אינם מגורשים משום שלישראל אין יחסים דיפלומטיים עם חרטום.

באוקטובר 2011 אמר סגן שר החוץ דאז, דני איילון, כי "כרגע אי אפשר [להחזיר בני אדם לאריתריאה] כי באריתריאה יש שלטון שמוגדר על ידי כל הקהילה הבינלאומית כשלטון שלא שומר על זכויות אדם, ומי שחוזר לשם נתון בסכנה, כולל סכנת מוות".¹⁹⁶

בחוות דעת משפטית של משרד הפנים, שלא פורסמה, נאמר כי "היחס הקשה ואמצעי הענישה החמורים הנהוגים באריתריאה כלפי משתמטים מגיוס ועריקים... היו חלק מהסיבות שהובילו את ישראל לנקוט מדיניות אי-הרחקה זמנית כלפי אזרחים אריתריאים... בשל היחס האכזרי והחמור ביותר של אריתריאה כלפי משתמטים משירות [צבאי], מדינת ישראל נוקטת מדיניות אי-הרחקה לאריתריאה...".¹⁹⁷

במהלך ההליכים המשפטיים באשר לחוקיות התיקונים שהוכנסו בשנים 2012 ו-2013 בחוק למניעת הסתננות, אמרו באי כוח המדינה לבג"ץ כי אריתריאים הורשו להישאר בישראל "בהתבסס על נימוקי אי-החזרה אף שרובם הגדול אינם פליטים".¹⁹⁸

העובדה שהרשויות הישראליות הכירו בכך שסביר להניח שלאריתריאים השבים לארצם נשקפת סכנה חמורה, והחליטו עקב כך שלא לגרשם למולדתם, מחזקת את מסקנתו של ד"ח זה כי בכל עת שאריתריאי בוחר לחזור למולדתו בעקבות איומים במעצר ללא הגבלת זמן, או מעצר כזה בפועל, הדבר מפר את מחויבותה של ישראל לעיקרון אי-ההחזרה.

לעומת זאת, הרשויות הישראליות לא הכירו בסכנה של הפרת זכויות האדם הנשקפת לאזרחי סודאן החוזרים לארצם מישראל, אף שעל פי החוק הסודאני ביקורים של אזרחים סודאנים בישראל הם עבירה פלילית. במהלך ההליכים בבית המשפט העליון בדבר התיקונים משנת 2012, אמרו באי כוח המדינה כי אזרחים סודאנים הורשו להישאר רק מפני שלישראל לא היו יחסים דיפלומטיים עם סודאן

¹⁹⁵ תגובת המדינה לבית המשפט הגבוה לצדק, 17 בספטמבר 2009, בג"ץ 7302/07; תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המטפל בפליטים, 11 במאי 2014.

¹⁹⁶ פרוטוקול הכנסת מס' 63, הוועדה לבחינת בעיות העובדים הזרים, 31 באוקטובר 2011, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R0DRZvKbATUJ:www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zarim/2011-10-31-01.rtf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=fr>, עמ' 7. (כניסה לאתר ב-15 ביולי 2014).

¹⁹⁷ משרד הפנים הישראלי, "אומדן של בקשות מקלט של מבקשי מקלט אריתריאים", 25 באפריל 2013.

¹⁹⁸ תגובות המדינה לבית המשפט הגבוה לצדק, 13 במאי 2013 (בג"ץ 7146/12) ו-11 במרץ 2014 (בג"ץ 8425/13). תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המייצג פליטים, 11 במאי 2014. אף שחוקי היסוד הישראליים אינם חוקה, פסק בית המשפט העליון כי הם מהווים חוקה בזעיר אנפין. "דברי ראש הממשלה נתניהו לרגל יום זכויות האדם הבינלאומי 2011", שגרירות ישראל בפנינלנד, 8 בדצמבר 2011, סרטון וידאו, אתר YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=O7C1Y5H8AN0> (כניסה לאתר ב-27 באוגוסט 2014).

ולפיכך לא ניתן היה לגרשם ישירות לשם.¹⁹⁹ במהלך הליכי בג"ץ בדבר התיקון מדצמבר 2013 לחוק למניעת הסתננות, טענו באי כוח המדינה כי הסיבה היחידה שבגינה סודאנים אינם מוחזרים לסודאן היא "קשיים טכניים".²⁰⁰

מדיניות אי-ההרחקה מאפשרת התחמקות ממתן מעמד זכויות פליט

הגנה זמנית היא מנגנון שימושי לממשלות שמערכות המקלט שלהן אינן יכולות להתמודד עם המוני בני אדם הנוהרים אליהן, ורוצות תחת זאת לספק הגנה קבוצתית כוללת בעוד התביעות הפרטניות למעמד פליט נבדקות.²⁰¹

הרשויות בישראל מעולם לא הצהירו כי לא ניתן היה להתמודד עם מספרי הבאים במסגרת ההליכים לקביעת מעמד של פליט של נציבות האו"ם לפליטים – שהיו תקפים עד לסוף יוני 2009 – או מערכת המקלט החדשה של ישראל שהותקנה מאז, וכי הדרך היחידה שבה יכולה הייתה ישראל להגן עליהם ביעילות הייתה באמצעות מדיניות הגנה זמנית.²⁰²

¹⁹⁹ תגובת המדינה לבית המשפט הגבוה לצדק, 13 במאי 2014 (בג"ץ 7146/12). תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המייצג פליטים, 11 במאי 2014.

²⁰⁰ תגובת המדינה לבית המשפט הגבוה לצדק, 11 במרץ 2014 (בג"ץ 8425/13). תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, 11 במאי 2014. באי כוח המדינה השמיעו הצהרות דומות בפני בתי משפט לעניינים מנהליים. לדוגמה, ב-2012 אמרו באי כוח המדינה ביחס להחלטה שלא לגרש אריתריאים וסודאנים כי "אין מדובר במחויבות בינלאומית כלשהי, אלא בהחלטה ריבונית של מדינת ישראל". אספו נ. משרד הפנים, עתירה מנהלית 8908/11, 17 ביולי 2012.

²⁰¹ <http://elyon1.court.gov.il/files/11/080/089/m09/11089080.m09.pdf> (כניסה לאתר ב-14 באוגוסט 2014), השופט פוגלמן, פסקה 9. אין בנמצא אמנה בינלאומית גלובלית או מסמך גלובלי ומחייב משפטי המסדיר את מושג ההגנה הזמנית. הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים אימצה מספר מסקנות המתייחסות לנסיבות שבהן על מדינות לשקול אימוץ של מנגנוני "הגנה זמנית", בהן: "The , "Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx," and "ExCom Conclusion No. 74, "General Conclusion [Conclusions on International Protection." UNHCR of Refugees]." See, UNCHR, "Conclusions Adopted by the By The Executive Committee on the On The International Protection of Refugees": 1975–2004, <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (accessed April 8, 2014). (Conclusion No. 1 – 101)," January 1, 2005, <http://www.unhcr.org/41b041534.html> (accessed August 27, 2014), pp. 30-31, 36-40, and 152-158.

קווים מנחים בדבר הגנה זמנית שנציבות האו"ם לפליטים ניסחה לאחרונה קוראים למדינות להבטיח שאמות המידה המינימאליות יכללו איסור על מעצר שרירותי או ממושך, גישה למחסה, בריאות וחינוך וגישה ל"יכולת של אדם לעמוד ברשות עצמו או להזדמנויות עבודה". UNHCR, "Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements," February 2014, <http://www.unhcr.org/5304b71c9.html> (גישה לאתר ב-11 באפריל 2014). האיחוד האירופי אימץ נוהלי הגנה זמניים: Council of the European Union, "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 a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof, July 20, 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>," *Official Journal of the European Communities*, L 212 (August 7, 2001), <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF> (accessed August 27, 2014), pp. 12-23.

²⁰² תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 20 במאי 2014.

למעשה, מאז מארס 2009 אמרו הרשויות באופן עקבי לעורכי דין המייצגים פליטים כי יש ביכולתו של משרד הפנים לקבוע מי הם האנשים שבקשות המקלט שלהם נרשמו ומטופלות, וכי בסופו של דבר ייבדקו בקשותיהם של כל מגישי בקשות המקלט, לרבות אריתריאים וסודאנים.²⁰³

עם זאת, כפי שנראה להלן, עד תחילת 2013 ישראל מנעה את הגישה להליכי בקשת מקלט מרובם הגדול של האריתריאים והסודאנים שניסו להגיש בקשות כאלה. אימוץ מדיניות אי-ההרחקה מאפשר לישראל לחמוק ממתן מעמד פליט – ומהענקת הזכויות הנלוות אליו, לרבות חופש התנועה, גישה לעבודה, טיפול רפואי וביטוח סוציאלי – לבני אדם שייתכן מאוד שזכאים למעמד כזה.

דברי ההסבר לתיקון מן ה-10 בדצמבר 2013 לחוק למניעת הסתננות, שבהם פורטו נימוקי המדינה לחוק החדש, המסבירים את ההצדקה למעצר ללא הגבלת זמן של כל "מסתנן", מחזקים מסקנה זו:

כניסתו של מסתנן בלתי מתועד לישראל היא מלכתחילה בלתי חוקית ומכאן המקום לקבוע דין מחמיר יותר על מסתנן מאשר על נתין זר שנכנס לישראל כדין והפך, לאחר שפקעו אשרתו ורישיון ישיבתו בישראל, לשוהה שלא כדין לפי חוק הכניסה לישראל.²⁰⁴ (ההדגשה הוספה למקור).

לדברי עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, מספר בתי משפט ישראליים הביעו את תסכולם מכך ש"מדיניות אי-ההרחקה" של ישראל היא למעשה תושבות ארוכת-טווח, בלא הזכויות הבסיסיות הנלוות לתושבות מסוג זה.²⁰⁵ לדוגמה, בפסיקה משנת 2012 אמר שופט בית המשפט העליון כי "מדיניות אי-ההחזרה הזמנית" הולידה "ערפל נורמטיבי היוצר אי-ודאות", וכי על משרד הפנים להתקין בדחיפות נהלים והנחיות חדשים שיבהירו את זכויות בני האדם שעליהם חלה המדיניות.²⁰⁶

אישורי שחרור מותנה

מאז אוגוסט 2008 מקבלים רוב בני האדם שעליהם חלה מדיניות אי-ההרחקה הזמנית מה שעורכי דין וארגונים לא ממשלתיים ישראלים מכנים בשפת הדיבור "אישור שחרור מותנה".²⁰⁷ בעלי אישורים כאלה המגישים בקשת מקלט ממשיכים להחזיק באישור בעת הטיפול בבקשתם, וכך גם במקרה

²⁰³ שם.

²⁰⁴ "דברי הסבר" לחוק למניעת הסתננות (תיקון מס' 4).

²⁰⁵ ראיון שקיים ארגון Human Rights Watch עם ענת בן דור, 7 בינואר 2014, ותכתובת בדואר אלקטרוני, 8 במאי 2014.

²⁰⁶ "אספו נגד משרד הפנים", ע"מ 8908/11, 17 ביולי 2012, <http://bit.ly/1rrNNzP> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014);

תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, 17 במאי 2014.

²⁰⁷ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין "המוקד לפליטים ולמהגרים", 30 ביולי 2014.

מתוקף סעיף 2 (א) 5 של חוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952, יכול שר הפנים להעניק "רשיון זמני לישיבת ביקור למי שנמצא בישראל בלי רשיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה – עד ליציאתו מישראל או הרחקתו ממנה", הידוע גם בשם "רשיון ישיבה זמני". חוק הכניסה לישראל תשי"ב – 1952, חוק מס' 5712, 5 בספטמבר 1952, נוסח משולב, <http://bit.ly/1pefivI> (כניסה לאתר ב-18 ביוני 2014).

מי שנעצרו לאחר שנכנסו לישראל באופן לא מוסדר – כמו אריתריאים וסודאנים הנכנסים מחצי-האי המצרי סיני, בלי לעבור במעברי גבול רשמיים – עשויים להשתחרר ממעצר בתנאים מסוימים ולקבל אישורים כאלה. שם, סעיפים 13 ה(א), (ג) ו(ד). לפני יולי 2009 קיבלו אריתריאים וסודאנים מנציבות האו"ם לפליטים שורה של מסמכים מסוגים שונים, במסגרת הסכמים אד-הוק עם משרד הפנים. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 18 במאי 2014.

שבקשת המקלט נדחתה.²⁰⁸ הם אינם מקבלים, בשום שלב, אישורים נפרדים כמבקשי מקלט, הואיל ואישורים כאלה אינם קיימים במסגרת החוק הישראלי.²⁰⁹

החוק הישראלי אינו מצמיד לאישורי השחרור המותנה כל זכויות, לרבות הזכות לעבוד או הטבות סוציאליות, אף שבאופן לא רשמי הניחו הרשויות למעסיקים להעסיק בעלי אישורים כאלה.²¹⁰ החוק קובע כי יש לחדש אישורים אלה מדי חודש.²¹¹ אם המחזיק באישור אינו מחדש אותו בזמן, הוא עלול להיעצר וניתן להחזיקו במעצר בגין שהיה בלתי חוקית. כמו כן, סביר שאדם כזה יתקשה למצוא עבודה מכיוון שמעסיקים אינם רשאים להעסיק אדם שתוקף רישונו פג.²¹²

למעשה, פקידי ההגירה הם הקובעים את תדירות חידוש האישור, על בסיס שיקולים אד-הוק.²¹³ עד דצמבר 2013 נאלצו בעלי אישור שחרור מותנה לחדש את אישוריהם מדי חודש עד ארבעה חודשים, בכפוף להחלטתם של פקידי ההגירה בכל מקרה ומקרה.²¹⁴ למרות מכשולים בירוקרטיים ולעיתים גם תורים ארוכים, הגישה לחידוש האישורים התאפשרה בדרך כלל במשך חמישה ימים בשבוע, בשעות קבלת הקהל הרגילות, ב-24 לשכות של משרד הפנים.²¹⁵

מצב זה השתנה לחלוטין בשלהי דצמבר 2013, כשהרשויות הפסיקו לספק שירותי חידוש אישורים בכל הלשכות מלבד ארבע, וצמצמו את שעות קבלת הקהל לצורך החידוש ליומיים בשבוע, למשך שעותיים וחצי בכל פעם.²¹⁶ בינואר ובפברואר 2014 נפתחו שלוש לשכות נוספות להענקת שירות זה, וגם בהן שעות קבלת הקהל מצומצמות.²¹⁷

²⁰⁸ החוק הישראלי אינו אומר דבר בנקודה זו, אבל להלכה האישורים נותרים בידי בעליהם. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המייצג פליטים, 11 במאי 2014. בשלהי 2012 אמר משרד הפנים כי יתחיל לקבל בקשות מקלט מאזרחי אריתריאה וסודאן, שעד אז נמנעה מהם גישה להליכי מקלט בנימוק שלבעלי אישור שחרור מותנה אין צורך להגיש בקשת מקלט. ראו להלן, פרק ה'.

²⁰⁹ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, 11 במאי 2014.

²¹⁰ חוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952, סעיף 2(א) (5); תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המייצג פליטים, 11 במאי 2014. לזכויות עבודה ראו להלן, פרק 6.

²¹¹ מנהל האוכלוסין וההגירה, "נוהל הארכת אישורי שהייה למסתננים", 16 בנובמבר 2008, <http://www.piba.gov.il/Regulations/76.pdf> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014).

²¹² ראו להלן, פרק 6.

²¹³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ה"מוקד לפליטים ולמהגרים", תל-אביב, 8 בינואר 2014.

²¹⁴ UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013; Human Rights Watch לבין ארגון Human Rights Watch "המוקד לפליטים ולמהגרים", 30 ביולי 2014. בכדי לחדש את אישוריהם, על בעלי האישורים למסור את אישוריהם הקודמים לפקידי ההגירה. ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם חבר צוות במוקד לפליטים ולמהגרים, 8 בינואר 2014.

²¹⁵ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין חבר צוות לשעבר באמנסטי אינטרנשיונל – ישראל, 3 ביולי 2014.

²¹⁶ המוקד לפליטים ולמהגרים, "לייעל את התהליך", 6 במארכ 2014, <http://hotline.org.il/?p=1360> (כניסה לאתר ב-11 באפריל 2014). ב-26 בדצמבר 2013 אמרה רשות האוכלוסין וההגירה כי 20 לשכות לא יחדשו יותר אישורי שחרור מותנים וכי רק הלשכות בתל אביב, באר שבע, חיפה ופתח תקווה ימשיכו לתת שירות זה. "המוקד לפליטים ולמהגרים", "לייעל את התהליך".

²¹⁷ ב-15 בינואר 2014 אמרה רשות האוכלוסין וההגירה כי שתי לשכות נוספות – באילת ובראשון לציון – יחדשו את מתן השירותים, אבל רק במסגרת אותן שעות קבלת קהל מצומצמות. ב-20 בפברואר 2014 אמרה רשות האוכלוסין וההגירה כי גם הלשכה בנצרת חידשה את השירות, במסגרת שעות קבלת קהל מצומצמות. שם.

במסגרת הנהלים החדשים נדרשים בעלי האישורים לעמוד בתור בכדי להשיג פתק קטן ועליו רשום בכתב יד מועד התור שנקבע להם. לאחר מכן עליהם לחזור בתאריך הנקוב ולהמתין שוב בתור.²¹⁸ בינואר 2014 אמרו בעלי האישורים לארגון Human Rights Watch כי אישוריהם חודשו למשך חודשיים בלבד.²¹⁹ לדברי "המוקד לפליטים ולמהגרים" נכון לחודש יולי 2014, התוקף הסטנדרטי של האישורים עדיין עמד על חודשיים.²²⁰

בארבעת החודשים הראשונים של 2014, ובמידה פחותה גם בין מאי ליולי 2014, שרר כאוס בשבע הלשכות של משרד הפנים שבהן ניתן עדיין לקבל שירות זה, בשל מספרן המצומצם וריבוי הבקשות לחידוש אישורים. מאות בעלי אישורים, ולפעמים אף יותר מאלף מהם, נאלצו להמתין בתור שוב ושוב, ימים שלמים, מחוץ לאותה לשכה. מאות נוספים שולחו לביתם בלי לקבל תור לראיון בלשכה, או מבלי שהגיעו לראש התור ביום שבו נקבע להם ראיון.²²¹

בינואר 2014 ראו נציגי ארגון Human Rights Watch את התור שהשתרך בלשכת מחוז בני ברק של משרד הפנים. מאות בני אדם שניסו לחדש את אישורי השחרור המותנה שלהם נדחקו לאיזור שהפך צר יותר ויותר, ככל שהתקדמו לאיטם לראש התור. נציגי ארגון Human Rights Watch שוחחו עם שבעה מהממתנים לקראת סוף התור, שאמרו כי הם ממתנים מזה חמש שעות, עוד לפני פתיחת הלשכה, וכי כמעט שלא התקדמו בתור.²²²

נציגי ארגון Human Rights Watch שוחחו עם עשרה אריתריאים וסודאנים נוספים, שתיארו בפניהם את הנהלים הכאוטיים שבהם נתקלו בדצמבר 2013 ובינואר 2014, כשניסו לחדש את אישוריהם.²²³

גבר אריתריאי אמר, בדומה לחמישה מרואיינים אחרים, כי המתין בתור ארבעה ימים שונים כדי לקבל פתק לתור לחידוש האישור שלו:

בסוף דצמבר [2013] הלכתי ארבע פעמים ללשכה בעזריאלי [בתל אביב] כדי לחדש את האישור שלי. היו שם מאות אנשים. בשלוש הפעמים הראשונות חיכיתי חמש שעות אבל לא הצלחתי להגיע לראש התור. בפעם הרביעית נתנו לי פתק עם תור לסוף ינואר. תוקף האישור שלי פג ב-12 בינואר. עכשיו הם יכולים לעצור אותי בכל רגע.²²⁴

אזרח סודאני תיאר את מה שראה בלשכת משרד הפנים בבני ברק בתחילת ינואר:

²¹⁸ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אריתריאים וסודאנים בעלי אישורים, תל אביב, 14-7 בינואר 2014.

²¹⁹ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אריתריאים וסודאנים בעלי אישורים, תל אביב, 15-6 בינואר 2014.

²²⁰ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין "המוקד לפליטים ולמהגרים", 30 ביולי 2014.

²²¹ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "לייעל את התהליך". תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין "המוקד לפליטים ולמהגרים", 30 ביולי 2014.

²²² ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אנשים שהמתינו בתור כדי לחדש את אישורי השחרור המותנה שלהם, משרד הפנים, בני ברק, 8-6 בינואר 2014, תל אביב. במארס 2014 אמרו נציגי ארגוני פליטים לוועדת הכנסת לבחינת בעיית העובדים הזרים כי האישורים מחודשים לכל פרק זמן שבין חודש לשלושה חודשים בלבד. ועדת הכנסת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול הכנסת מס' 35, 19 במארס 2014, <http://bit.ly/1yQdWx5> (כניסה לאתר ב-16 ביולי 2014).

²²³ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אריתריאים וסודאנים, תל אביב, 5, 8 ו-11 בינואר 2014, תל אביב.

²²⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר אריתריאי, תל אביב, 15 בינואר 2014.

ב-5 בינואר [2014] לקחתי יום חופש כדי ללכת ללשכת משרד הפנים לחדש את האישור שלי, למרות שזה לא מצא חן בעיני הבוס שלי. לפני היו רק כ-100 בני אדם, אבל לקח לי חמש וחצי שעות להגיע לראש התור. פקיד נתן לי פתק ואמר "7 בינואר". לא הייתה שום סיבה לחכות כל כך הרבה זמן. הם היו יכולים פשוט לתת לי את הפתק.

חזרתי ב-7 בינואר, ושוב הייתי צריך לקחת חופש מהעבודה. הראיתי את הפתק שלי ואמרו לי לחכות באולם גדול. אחרי ארבע שעות ניגש אלי פקיד ואמר, "אתה רוצה לחזור לסודאן או שאתה רוצה ללכת לכלא?" אמרתי שאני פוחד לחזור לסודאן, אז הוא נתן לי חתיכת נייר שהיה כתוב עליה שאני צריך ללכת בעוד חודש למתקן הכליאה חולות, אחרת איענש ואשלח לכלא.²²⁵

שישה מהמרואיינים סיפרו כי פקידים אמרו להם כי עליהם לבחור בין חזרה לאריתריאה או לסודאן לבין התייצבות במתקן הכליאה חולות. שלושה אמרו שנאמר להם "חזרו למדינה שלכם או לכו לחולות".²²⁶

בארבעה מקרים סיפרו מרואיינים כי בעת שהמתינו בתור, פקידים אמרו להם ולאנשים אחרים שעמדו בתור לעזוב את ישראל. גבר סודאני אמר כי פקיד דובר ערבית צעד הלך ושוב לאורך התור כשהוא צועק, "הגיע הזמן לחזור לאריתריאה ולסודאן, אתם לא פליטים, עכשיו יש לכם מספיק [כסף] ואנחנו נשלם לכם כדי שתעזבו".²²⁷

דו"ח שפרסם "המוקד" במארס 2014 תיאר את התורים ואת הכאוס ששרר בלשכות שונות של משרד הפנים בין ינואר למארס 2014:

מבקשי מקלט נוסעים ברחבי הארץ לפנות בוקר, לעיתים קרובות ישנים על מדרגות המשרד בלילה הקודם, עומדים בתנאי צפיפות קשים בין גדרות עם מאות מבקשי מקלט נוספים, נשים וילדים... רק לאחר ימים רבים של המתנה רצופה מצליחים בין 100 ל-200 מבקשי מקלט... לזכות באשרה לחודש עד שלושה.²²⁸

בדו"ח נאמר כי חברי צוות של המוקד ראו שוב ושוב כיצד "מאות בני אדם" עומדים שעות בתור בין ינואר למארס, כאשר "למעלה מ-1,000... נספרו במשך לפחות שלושה מימי קבלת הקהל בתל אביב וכן בבאר שבע".²²⁹ ב-9 במארס אמרה חברת צוות של המוקד כי להערכתה, בלשכת משרד הפנים באזור העסקים של תל אביב המתינו כ-1,000 בני אדם.²³⁰

²²⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר סודאני, תל אביב, 11 בינואר 2014.

²²⁶ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אריתריאים וסודאנים, תל אביב, 8, 11 ו-12 בינואר 2014.

²²⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר סודאני, תל אביב, 12 בינואר 2014.

²²⁸ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "ייעול התהליך".

²²⁹ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "ייעול התהליך".

²³⁰ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין אשת צוות של "המוקד לפליטים ולמהגרים", 30

ביולי 2014, לאישור רשומה בפייסבוק מ-9 במארס 2014.

ב-5 במארס 2014 התקשרו חברי צוות של המוקד ללקוחותיהם, כדי להזהירם מפני תורים ארוכים ובהם עד 1,500 בני אדם מחוץ ללשכת משרד הפנים בבני ברק.²³¹ באזהרה נאמר כי יום קודם לכן ניסו 1,200 בני אדם לחדש את אישוריהם, אך לא הצליחו להגיע למשרדי הלשכה.²³²

נציגי ארגון Human Rights Watch שוחחו עם אזרח אריתריאי, שהסביר כיצד הכורח לחדש את האישור שלו מדי כמה חודשים משפיע על יכולתו לעבוד. הוא אמר כי כאשר מעסיקים פוטנציאליים גילו שנותרו רק חודש או חודשיים עד שתוקף האישור שלו יפוג, הם סירבו תמיד לקבלו לעבודה, בטענה שאינם יכולים להיות בטוחים שהאישור יחודש. בשל כך, אמר, כמעט בלתי אפשרי למצוא עבודה.²³³

לדברי "המוקד", בחודש מארס פתח משרד הפנים לשכות נוספות לטיפול באישורי שחרור מותנה, והדבר הביא לשיפור זמני בנוהל החידוש. עם זאת, מאז נתקלו בעלי אישורים בבעיות חוזרות ונשנות, המתנינו ימים שלמים מבלי להגיע לראש התור ועקב כך נאלצו לחזור פעמים רבות לפני שהצליחו לחדש את האישור שלהם.²³⁴ בכתבה שפורסמה בעיתון הארץ בתחילת חודש ספטמבר 2014 תיארה אישה אריתריאית המחזיקה באישור שחרור מותנה את ההמתנה הממושכת בלשכות משרד הפנים ואת יחסם המשפיל של פקידי הלשכה.²³⁵

²³¹ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין אשת צוות של "המוקד לפליטים ולמהגרים", 30 ביולי 2014, לאישור רשומה בפייסבוק מ-5 במארס 2014.

²³² שם.

²³³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר אריתריאי, תל אביב, 12 בינואר 2014.

²³⁴ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין "המוקד לפליטים ולמהגרים", 30 ביולי 2014.

²³⁵ "מותשת ומושפלת במשרד הפנים", מבקשת מקלט, הארץ, 2.9.14, <http://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.2415473>, (כניסה לאתר ב-6 בספטמבר 2014).

ה' – היעדר גישה להליכי מקלט הוגנים ויעילים

חלקה השני של האסטרטגיה של ישראל להימנעות מהענקת מעמד משפטי בטוח לאריתריאים ולסודאנים הנמצאים בשטחה היה מניעת גישה להליכי מקלט הוגנים ויעילים. מתוקף עקרון אי-החזרה במשפט הבינלאומי, ישראל אינה מורשית להחזיר בכפייה מבקשי מקלט אלא לאחר שבדקה באופן הוגן את בקשותיהם להגנה ומצאה שאין להן בסיס. בהיעדר סינון ראוי לשמו של בקשות מקלט, השימוש שעושה ישראל במעצר כדי לכפות על מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים לחזור למדינות מוצאם, שבהן נשקפת להם סכנת רדיפה, מהווה למעשה החזרה בכפייה.

למרות הכחשותיהן, הרשויות הישראליות החלו להתיר למספר משמעותי של אריתריאים וסודאנים להגיש בקשות למקלט רק בתחילת 2013. באמצע שנת 2013 החלו הרשויות לבדוק את בקשותיהם של חלק מהעצורים. אולם, לדברי עורכי דין המייצגים פליטים, נכון לאוגוסט 2014 לא היו בידיהם כל ראיות לכך שהרשויות בדקו בקשות כלשהן של מבקשי מקלט אריתריאים או סודאנים הגרים בערים. הצהרותיהם של גורמים רשמיים, לפיהן אין בישראל פליטים, מניאות חלק מהאריתריאים והסודאנים מהניסיון להגיש בקשות מקלט, ואילו אחרים אומרים נואש בשל נהלים ביורוקרטיים מעורפלים להגשת בקשות.

הרשויות הישראליות לא פרסמו בשום דרך שהיא כיצד ניתן להגיש בקשות למקלט, וכשל זה מותיר באופן בלתי נמנע את מספר הבקשות נמוך. הליקויים בנהלי המקלט של ישראל משמעים שהסבירות לבדיקה הוגנת של בקשות מקלט היא נמוכה, עובדה המוצאת את ביטויה בשיעור ההכרה בפליטים, הנמוך במידה קיצונית בישראל.²³⁶

באפריל 2013 הפיקו פרקליטי משרד הפנים הישראלי ניתוח עבור הגורמים המוסמכים לפסוק בענייני מקלט, שבו קבעו כי על פוסקים אלה "לדחות" את הבקשות למעמד פליט של מבקשי מקלט אריתריאים האומרים כי הם פוחדים שיענשו בחומרה עם שובם לאריתריאה משום שערקו או השתמטו משירות צבאי לכל החיים.²³⁷ בהסתמך על תקדימים משפטיים מגבילים משתי מדינות, הגיעו מנסחי המסמך למסקנה כי אין די בפחד זה לבדו כדי להפוך אנשים לפליטים מתוקף משפט הפליטים הבינלאומי.

סקירה כללית – הליכי המקלט של ישראל ותפקידה של נציבות האו"ם לפליטים

אף שישאל הצטרפה לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951, אין לה חוק מקלט משלה. ב-2001 אימצה ישראל הליכים לטיפול בבקשות מקלט, שבמסגרתם ערכה נציבות האו"ם לפליטים ראיון לקביעת-מעמד-פליט (Refugee Status Determination, RSD), ומשרד הפנים הוא שקיבל את ההחלטה הסופית האם להעניק מעמד כזה או למונעו.²³⁸ מאז יולי 2009 טיפל משרד הפנים בכל השלבים של הליך המקלט עצמו.²³⁹ בינואר 2011 אימצה ישראל הליכי מקלט חדשים.²⁴⁰

²³⁶ ראו להלן.

²³⁷ ראו להלן.

²³⁸ משרד המשפטים, "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל", 2001, בתוך: רופאים למען זכויות אדם ואוניברסיטת תל אביב, "מדינת ישראל - מקלט בטוח? בעיות בטיפול של מדינת ישראל בפליטים ובמבקשי מקלט", ספטמבר 2003, נספח א', עמ' 68-71.

מאמצע 2009 ועד תחילת 2013 התיר משרד הפנים לנציבות האו"ם לפליטים לנטר את עבודתם של מספר פוסקים בענייני פליטים, על בסיס אד-הוק.²⁴¹ במאוס 2013 הגישה נציבות האו"ם לפליטים לבג"ץ בקשה להצטרף כידידת בית משפט לעתירה נגד התיקון שהוכנס בינואר 2012 לחוק נגד הסתננות משנת 1954.²⁴² כתוצאה מכך שמו הרשויות קץ להיתר שנתנו לנציבות האו"ם לפליטים לנטר את תהליך הפסיקה בענייני מקלט באמצעות הוועדה הבין משרדית לקביעת זכאות למבקשי מקלט מדיני בישראל.²⁴³

בספטמבר 2013 הגיעה נציבות האו"ם לפליטים למסקנה כי "היעדר הליך שיטתי ויכולתו הלא מספקת של המשרד מקשים על... טיפול מידי והוגן בבקשות מקלט".²⁴⁴ בדו"ח שכתבו בשנת 2012 עורך דין ישראלי המייצג פליטים ואשת אקדמיה, שבדקו את הליכי המקלט של ישראל, נקבע כי המערכת כשלה במספר רמות, לרבות הפרת הזכות לערער על הבסיס לדחייתן של בקשות המקלט, יחס לא הוגן, משפיל או מאיים כלפי מגישי הבקשות ומחקר מוטא ולא מקצועי על התנאים במדינות המוצא של מבקשי המקלט.²⁴⁵

מניעת גישה להליכי מקלט מאזרחי אריתריאה וסודאן עד שלהי 2012

פקידים ישראלים הצהירו דרך קבע כי כל מי שרוצה לבקש מקלט בישראל, לרבות בעלי אישורי שחרור מותנה, יכול לפנות באופן חופשי למערכת המקלט ובקשתו תיבחן באופן הוגן.²⁴⁶ אלא שהמציאות הייתה שונה לגמרי, כפי שמעידים שלושה מכתבים ששלח משרד הפנים בשנים 2009, 2010 ו-2011 לעורכי דין ישראלים, בהם הצהיר כי אינו מקבל בקשות מקלט מאריתריאים או מסודאנים מאחר שהם נהנים ממילא ממדיניות אי-ההרחקה של ישראל.²⁴⁷

<http://www.phr.org.il/uploaded/%D7%A4%D7%9C%D7%99%D7%98%D7%99%D7%9D%D7%9E%D7%90%D7%992003.pdf>
(כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014).

²⁴¹ UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013."

²⁴² רשות האוכלוסין וההגירה, "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", 2 בינואר 2011, <http://bit.ly/1nSC8qB>, (אנגלית) <http://bit.ly/1rvsHkk> (עברית) (כניסה לאתר ב-11 באפריל 2014).

²⁴³ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין נציבות האו"ם לפליטים, 22 ביוני 2014.

²⁴⁴ UNHCR, "UNHCR intervention before the Supreme Court of Israel, High Court of Justice, in the case HCJ 7146/12," March 7, 2013, <http://www.refworld.org/type,AMICUS,,,513dbe952,0.html> (כניסה לאתר ב-11 באפריל 2014).

²⁴⁵ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לנציבות האו"ם לפליטים, תל אביב, 30 ביולי 2014.

²⁴⁶ UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013."

²⁴⁷ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "עד שייאטם ליבנו".

²⁴⁸ לדוגמה, ב-2012 טענו פרקליטי משרד הפנים כי כל אחד יכול להגיש בקשה למקלט, טענה שבית המשפט העליון דחה בתיק אספו נגד משרד הפנים. עתירה מנהלית 8908/11, 17 ביולי 2012,

²⁴⁹ <http://elyon1.court.gov.il/files/11/080/089/m09/11089080.m09.pdf> (כניסה לאתר ב-14 באוגוסט 2014), השופט פוגלמן, פסקה 9.

²⁵⁰ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "עד שייאטם ליבנו", עמ' 7; תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, 8 באוגוסט 2014.

עד תחילת 2012 לפחות, אריתריאים וסודאנים שביקשו להגיש בקשות מקלט רואיינו רק לצורך קביעת אזרחותם. מרגע שאומתה אזרחותם, נמנעה מהם גישה לשלב הבא בהליכי המקלט של ישראל, שבו נבדקים פרטי בקשת המקלט שלהם, ובמקום זאת פשוט ניתן להם אישור שחרור מותנה.²⁴⁸

לדברי נציבות האו"ם לפליטים, באוקטובר 2012 התירו הרשויות למספר אריתריאים וסודאנים להגיש בקשות מקלט.²⁴⁹ הפעם הראשונה שבה הודיע משרד הפנים לנציבות האו"ם לפליטים כי כל מי שמחזיק באישור שחרור מותנה רשאי להגיש בקשת מקלט הייתה בנובמבר 2012.²⁵⁰ המשרד לא מסר כל סיבה לשינוי במדיניות.²⁵¹ במארכס 2013 אמרה נציבות האו"ם לפליטים כי הרשויות מעולם לא הצהירו בפומבי על השינוי במדיניות, וכי רק מעטים מבין האריתריאים והסודאנים שעזבו הייתה הנציבות בקשר היו מודעים לכך שהם יכולים להגיש בקשה.²⁵²

בעיות בערים

ארגון Human Rights Watch שוחח עם שמונה אריתריאים וסודאנים שתיארו באוזניו כיצד נאבקו במשך שבועות וחודשים, בשנים 2011 ו-2012, כדי להגיש בקשות מקלט בתל אביב – אך לשווא. הם תיארו מכשולים שונים בדרך להגשת בקשת מקלט, ביניהם מאבטחים בלשכות משרד הפנים שלא אפשרו להם להיכנס למבנים כדי לבקש טופסי מקלט, הכורח ללכת שוב ושוב ללשכות משרד הפנים ולחכות בכל פעם עד עשר שעות מבלי לקבל טופס בקשה, והאיסור לקבל טפסים נוספים כדי להעבירם למבקשי מקלט אחרים.

אזרח סודאני תיאר מה קרה כשניסה להגיש בקשת מקלט בלשכת משרד הפנים ברחוב סלמה שבדרום תל אביב, בתחילת נובמבר 2012.

חיכיתי שעות. כשסוף סוף פנה אלי פקיד ביקשתי טופס מקלט והוא אמר, "בשביל מה אתה צריך טופס, הרי יש לך אישור?" אמרתי לו שאני רוצה לקבל מעמד פליט והוא אמר, "אין לנו טופס בשבילך מפני שהטופס מיועד רק למי שאין להם אישור". ביקשתי עוד פעם והוא סירב שוב. הראיתי לו עלון שנתנה לי נציבות האו"ם לפליטים, שמפרט איך להגיש בקשת מקלט. ואז הוא התרגז וצעק, "מאיפה אתה ולמה עזבת?" הוא הלך משם והשאיר אותי לבד. חיכיתי הרבה זמן. בסוף הוא חזר ואמר לי ללכת משם.²⁵³

בעיות במעצר

ביוני 2012 החלו הרשויות בישראל לעצור אוטומטית את כל ה"מסתננים" שזה עתה הגיעו. לדברי גופים המספקים שירותים לפליטים, בין יוני 2012 לפברואר 2013 ניסו נציגים רשמיים במתקן הכליאה סהרונים, הממוקם באזור מבודד של הנגב בקרבת הגבול המצרי, להניא עצירים אריתריאים וסודאנים

²⁴⁸ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "עד שייאטם ליבנו", עמ' 7; תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך דין ישראלי המייצג פליטים, 11 במאי 2014.

²⁴⁹ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לנציבות האו"ם לפליטים, תל אביב, 1 באוגוסט 2014.

²⁵⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נציבות האו"ם לפליטים, תל אביב, 9 בינואר 2014.

²⁵¹ שם.

²⁵² תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין נציבות האו"ם לפליטים, 8 במארכס 2013.

²⁵³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר סודאני, תל אביב, 12 בינואר 2014.

מהגשת בקשות מקלט, וזאת במספר דרכים. בין היתר הם אמרו לעצירים שמשך מעצרם יוארך אם יגישו בקשה, לא נתנו להם מידע מספיק לגבי הדרך שבה ניתן להגיש בקשות, וסירבו לחלק טופסי בקשה או חילקו אותם רק אחרי עיכובים ממושכים.²⁵⁴

התנהלות זו מנעה למעשה ממאות מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים שהוחזקו במעצר בסהרונים גישה להליכי מקלט.

מאות עצירים אמרו למוקד לפליטים ולמהגרים כי כששאלו איך להגיש בקשות מקלט, אמרו להם גורמים רשמיים – לרבות סוהרים, שופטים בהליכי מעצר ומתורגמנים לטיגרנאית – כי אם יגישו בקשות מקלט ייעצרו למשך שלוש שנים לפחות. אחרים אמרו שנציגים רשמיים פשוט הכחישו שיש לעצורים הזכות להגיש בקשות מקלט.²⁵⁵

במקרה בולט במיוחד סיפר גבר סודאני שהוחזק במעצר ל"מוקד", ב-12 בפברואר 2013:

בראיון הראשון אמרתי [לגורמים הרשמיים] שאני רוצה לבקש מקלט מדיני. החוקר חבט בשולחן באגרוף שלו ואמר שבישראל אין שום מקלט מדיני ושנחנו באים רק בשביל לעבוד וצריכים לחזור [לסודאן].²⁵⁶

גבר סודאני אחר אמר למוקד, ב-12 בפברואר 2013:

אחרי ש"המוקד לפליטים ולמהגרים" עזר לי להגיש בקשת מקלט, אנשי משרד הפנים שאלו אותי שלוש פעמים אם אני מוכן לחזור לסודאן. אמרתי שלא. הם הפעילו עלי לחץ, ואמרו שאם יקרה משהו לאשתי ולילדים שלי בסודאן זו תהיה אשמת. הם אמרו שאם אשאר, אבילה שנים בכלא. חלק אמרו שלוש שנים, אחרים אמרו חמש, ואז הם אמרו שמונה או עשר שנים.²⁵⁷

בתחילת מארס 2013, אחרי לחצים משמעותיים שהפעילו ארגונים לא ממשלתיים ועורכי דין ישראליים, חילקו הרשויות לבסוף לעצירים במתקני הכליאה סהרונים וקציעות כמות גדולה של טופסי בקשת מקלט.²⁵⁸

²⁵⁴ ראיונות טלפוניים שערך ארגון Human Rights Watch עם נציבות האו"ם לפליטים-תל-אביב ועם "המוקד לפליטים ולמהגרים", מארס 2013; "ישראל: על מבקשי מקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב"; UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report," Universal Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013.

²⁵⁵ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם נציבות האו"ם לפליטים ועם "המוקד לפליטים ולמהגרים", מארס 2013; "ישראל: על מבקשי מקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 13 במארס 2013.

²⁵⁶ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", מארס 2013; "ישראל: על מבקשי מקלט המוחזקים במעצר מופעל לחץ לעזוב", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 13 במארס 2013.
²⁵⁷ שם.

²⁵⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", תל אביב, 8 בינואר 2014.

בעיות מתמשכות בגישה להליכי מקלט בשלהי 2012 וב-2013

בשלהי שנת 2012 ובשנת 2013 שוחח ארגון Human Rights Watch בתל אביב עם שבעה אזרחים אריתריאים וסודאנים על בעיות שבהן נתקלו כשניסו להגיש בקשות מקלט, גם אחרי השינוי במדיניות בנובמבר 2012. ארבעה מהם דיווחו כי הרשויות ניסו לשכנע אותם שלא להגיש את בקשתם, ושלושה אמרו שנמנעה מהם גישה להליכים.²⁵⁹

סיפורו של גבר בן 26 מדארפור מיטיב לייצג ארבעה סיפורים נוספים של אנשים שבילו ימים בניסיון להשיג טופס בקשת מקלט ולהגישו:

בינואר 2013 הלכתי ללשכה ברחוב סלמה. חיכיתי יום שלם לפני שמישהו בכלל דיבר איתי. ביקשתי להגיש בקשה. אמרו לי שיש לי אישור ולכן אני לא צריך להגיש בקשה. אמרתי להם שאני חושש שיבטלו את האישור שלי ולכן אני רוצה לנסות להשיג מעמד פליט. אמרו לי לחזור מחר. חזרתי, וחיכיתי שבע שעות. ואז הם נתנו לי את הטופס. מילאתי אותו ואחרי כמה ימים חזרתי לשם. אמרו לי "היום לא מגישים טפסים", אבל סירבו לומר לי מתי לחזור. חזרתי הרבה פעמים. בכל פעם אמרו לי ללכת משם. בסוף לקחו את הטופס ואמרו שיודיעו לי. מאז לא שמעתי מהם.²⁶⁰

עורך דין של "המוקד" ביקר ביחידת הטיפול במבקשי מקלט (יחידת ה-RSD) בתל אביב בדצמבר 2013, ושמע עובד של היחידה אומר לגבר סודאני כי אינו רשאי להגיש בקשה לקבלת מעמד פליט משום שיש לו אישור שחרור מותנה. כאשר העובד ראה את עורך הדין הוא שינה את עמדתו ואמר לגבר הסודאני, "כמובן שאתה יכול להגיש בקשה".²⁶¹

גבר אריתריאי שלמד עברית במהלך שהייתו בישראל אמר שבדצמבר 2012 הלך ללשכת משרד הפנים בתל אביב להגיש בקשה למקלט מדיני:

ביקשתי מהמאבטח שיכניס אותי כדי שאוכל להגיש בקשה למקלט... הסברתי שאני מאריתריאה ושאני רוצה לבקש הגנה בישראל, אבל הוא סירב להכניס אותי. ביקשתי שוב ובסופו של דבר הוא נכנס פנימה לדבר עם צוות העובדים. אחר כך הוא יצא ואמר לי "אסור לך לעשות את זה, כבר יש לך אישור", ואמר לי ללכת משם. אחרי זה ויתרתי.²⁶²

באוקטובר 2013 אמר ראש היחידה לטיפול במבקשי מקלט (RSD) כי "גם אוכלוסיית האריתריאים וגם אוכלוסיית הסודאנים נהנים עתה מאיזושהי מדיניות של אי הרחקה, כך שכרגע אנו מנועים מלטפל בהן".²⁶³ לדברי עורכי-דין המייצגים פליטים, ההחלטות הראשונות שהתקבלו בעניינן של בקשות מקלט של אריתריאים וסודאנים, שהוגשו בעת שהמבקשים הוחזקו במעצר, התקבלו למעשה

²⁵⁹ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם אריתריאים וסודאנים, תל אביב, 15-6 בינואר 2014.

²⁶⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch, תל אביב, 16 בינואר 2014.

²⁶¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם "המוקד לפליטים ולמהגרים", 8 בינואר 2014.

²⁶² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch, תל אביב, 12 בינואר 2014.

²⁶³ "פרוטוקול מס' 12 של ישיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים" של הכנסת, 15 באוקטובר 2013,

<http://bit.ly/1sBQDqx> (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014), עמ' 3.

באמצע 2013.²⁶⁴ עם זאת, נכון לאמצע אוגוסט 2014 לא הייתה כל ראייה לכך שהרשויות בחנו ולו בקשה אחת שהגישו מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים המתגוררים בערים.²⁶⁵

טיפול בלתי מספיק בבקשות למקלט מדיני

טיפול של ישראל בבקשות מקלט באופן כללי, וטיפול בבקשות מקלט שמגישים אריתריאים וסודאנים באופן מיוחד, אינם עומדים באמות מידה בינלאומיות. בספטמבר 2013 קבעה נציבות האו"ם לפליטים כי הנהלים הלא מספקים של ישראל "מקשים... על טיפול מידי ועיל בבקשות מקלט".²⁶⁶ בנוסף, בכל האמור בפסיקה באשר לבקשות מקלט של אזרחים אריתריאים, ישראל אימצה גישה מגבילה באופן קיצוני כלפי משפט הפליטים הבינלאומי.

דחיית בקשות על הסף

הליכי המקלט של ישראל מתירים ליחידת הטיפול במבקשי מקלט לדחות על הסף בקשת מקלט מדיני, אם "הטענות והעובדות העומדות בבסיס הבקשה, גם אם יוכחו כולן, אינן מגבשות אף לא אחד מהיסודות הקבועים באמנת הפליטים".²⁶⁷ הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים קבעה כי נהלים המיישמים כלל כזה צריכים לעמוד בדרישות מינימום מסוימות בכדי להימנע "מן ההשלכות החמורות של קביעה שגויה" [כלומר החזרה], לרבות "ראיון אישי מקיף בידי נציג רשמי שהוכשר לכך", הזכות לכך שרק "רשות המוסמכת באופן רגיל לקבל החלטות בבקשות מקלט" תדחה את הבקשה, והיכולת "לקבל הזדמנות לבחינה או שקילה מחדש של החלטה שלילית".²⁶⁸

בספטמבר 2010 כתבה נציבות האו"ם לפליטים לרשויות הישראליות בפירוט ממצא מדוע ההליכים החדשים אינם עולים בקנה אחד עם מסקנות הוועדה המנהלת. נציבות האו"ם לפליטים אמרה כי ההליכים אינם מבטיחים למבקשי מקלט גישה לראיונות מקיפים; אינם מנוהלים על ידי אנשי צוות שעברו הכשרה כראוי; אינם מתירים למגיש/ת הבקשה לשטוח את פרטי בקשתו/ה; ואינם מבטיחים את הזכות לערעור אם תידחה הבקשה.²⁶⁹

במארס 2012 אמרה נציבות האו"ם לפליטים כי נוהלי "הדחייה על הסף" של ישראל עדיין אינם עומדים באמות המידה הנדרשות, משום שהפקידים המטפלים במבקשי מקלט, השואלים את השאלות, לא הוכשרו כראוי ואינם שואלים את השאלות הנכונות לזיהוי בקשות תקפות.²⁷⁰ בספטמבר 2013 קבעה נציבות האו"ם לפליטים שהבעיות הללו לא נפתרו, ואמרה כי ההליכים "חסרים את

²⁶⁴ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch למוקד לפליטים ולמהגרים, 15 באוגוסט 2014.

²⁶⁵ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch למוקד לפליטים ולמהגרים, 18 באוגוסט 2014.

²⁶⁶ UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013."

²⁶⁷ רשות האוכלוסין וההגירה, "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", 2 בינואר 2011, סעיפים 3 ו-4.

²⁶⁸ <http://www.piba.gov.il/Regulations/Procedure%20for%20Handling%20Political%20Asylum%20Seekers%20in%20Israel-he.pdf> (כניסה לאתר ב-10 במארס 2014). בכותרת האנגלית של מסמך זה מכנה היחידה את עצמה גם "יחידת RSD". תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לעורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, ענת בן דור, 29 במאי 2014.

²⁶⁹ UNHCR, "The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum," No. 30 (XXIV), October 20, 1983, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6118.html> (accessed March 4, 2014).

²⁷⁰ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "עד שייאטם ליבנו", עמ' 14-15; תכתובת בדואר אלקטרוני בין Human Rights Watch לעורך דין ישראלי המייצג פליטים, יונתן ברמן, 11 במאי 2014.

²⁷¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נציבות האו"ם לפליטים, תל אביב, 28 במארס 2012.

הערובות הפרוצדוראליות הנחוצות, לרבות גישה מספקת להזדמנות לערער על החלטה, וכי "סביר להניח שליקויים כאלה יפגעו באיכותן ובהגינותן של ההחלטות הניתנות ביחס לבקשות כאלה".²⁷¹

ב-2011 נדחו על הסף כמעט 4,000 מתוך כ-4,300 בקשות, וב-2012 טופלו בצורה זו כמעט 1,000 מתוך כ-1,170 בקשות. נתונים לגבי שנת 2013 אינם זמינים עדיין.²⁷²

מכתבי דחייה לא מספקים

במסגרת סקירה של מכתבי דחייה שנמסרו לשורה של מבקשי מקלט בני לאומים שונים ב-2011 ובתחילת 2012, הגיעו עורכי דין ישראלים המייצגים מבקשי מקלט למסקנה כי המכתבים אינם מסבירים במידה מספקת את מלוא השיקולים לדחיית בקשת המקלט. הסקירה העלתה כי מכתבי הדחייה כתובים בנוסח סטנדרטי, וכי במכתבים רבים נכתב פשוט כי תנאי אמנת הפליטים משנת 1951 לא נתמלאו, מבלי לפרט מדוע בדיוק לא עמד מגיש הבקשה המסוים בתנאים אלה.²⁷³ במקרים אחרים המכתבים כללו תקציר כללי ביותר של הבקשה, מבלי להזכיר עובדות מפתח של המקרה הנוגעות ללב העניין, ולא נדרשו לסוגיות מרכזיות, כמו האם מצא הפוסק כי המבקש אמין, והאם מקרהו של מגיש הבקשה תואם את המידע הזמין על התנאים במדינת מוצאו.²⁷⁴

ארגון Human Rights Watch שוחח בתל אביב עם אדם שעבד בשנים 2012 ו-2013 כמתורגמן לערבית במתקן הכליאה סהרונים. האיש אמר כי ככל שהתקרב המועד האחרון שבו היו הרשויות חייבות לקבל החלטה בנוגע לבקשות מקלט או לשחרר את מבקשי המקלט העצורים, ביקשו ממנו נציגים רשמיים לקרוא בקול באוזני עצירים רבים מכתבי דחייה כדי לצאת ידי חובה, וכי כל אחד מאותם מכתבים נוסח בלשון זהה.²⁷⁵

על סמך חוות דעת משפטית של משרד הפנים בנוגע למבקשי מקלט אריתריאים ולפחדם של אריתריאים כי יועמדו לדין בגין עריקה או השתמטות מגיוס (ראו להלן), דחו הרשויות ב-2014 מאות בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה. מכתבי הדחייה נוסחו בלשון סטנדרטית שאינה מבחינה בין העובדות המשתנות בכל בקשת מקלט אינדיבידואלית.²⁷⁶

לדברי עורכת דין מובילה המייצגת פליטים בישראל, בשנים 2013 ו-2014 נותרו מכתבי הדחייה קצרים מאוד, והם מכילים רק תמצית קצרה של עובדות המקרה וההחלטה.²⁷⁷ כשמבקש מקלט רוצה לקבל פרטים נוספים על הנימוקים לדחיית בקשתו, עליו להגיש ליחידת הטיפול במבקשי מקלט (RSD)

²⁷¹ UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013."

²⁷² תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לענת בן דור, עורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, תל אביב, 8 באוגוסט 2014.

²⁷³ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "עד שייאטם ליבנו", עמ' 30-31.

²⁷⁴ שם.

²⁷⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מנהיג בקהילה הסודאנית, תל אביב, 11 בינואר 2014.

²⁷⁶ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לעורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, ענת בן דור, 8 באוגוסט 2014, ועם נציבות האו"ם לפליטים, 30 ביולי 2014. דוגמאות של מכתבים כאלה שמורות בתיקי ארגון Human Rights Watch.

²⁷⁷ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לעורכת דין ישראלית המייצגת פליטים, ענת בן דור, 8 ו-13 באוגוסט 2014.

בקשה להנפיק נוסח עברי של כל הפרטים הנוספים שהועלו על הכתב כנימוקים לדחיית הבקשה. מבקשי מקלט שאינם נעזרים בייצוג משפטי אינם מודעים לזכות זו, וגם כאשר הם מודעים לה אינם יודעים כיצד להגיש בקשה ליחידת ה-RSD.²⁷⁸

פרשנות מגבילה מדי של משפט הפליטים במקרים של מבקשי מקלט אריתריאים

מאז 2013 קיבלו הגורמים הגורמים הישראליים הפוסקים בבקשות מקלט הוראה לדחות בקשות למעמד פליט שמגישים אריתריאים בטענה שהם חוששים שהרשויות באריתריאה יפגעו בהם רק משום שערקו או השתמטו משירות צבאי לכל החיים.²⁷⁹ נכון לתחילת מארס 2014 בחנו הרשויות 446 בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה ודחו את כולן, להוציא שתיים.²⁸⁰

ב-2012 זכו 84% ממבקשי המקלט האריתריאים ברחבי העולם להכרה כפליטים, ו-6% זכו בצורות אחרות של הגנה.²⁸¹ ב-2013 קיבלו 67% מעמד פליט ו-17% זכו בצורות אחרות של הגנה.²⁸² אין בנמצא נתונים על הטעמים שהוצגו בבקשות או שהתקבלו במקרים שבהם זכו אריתריאים במקלט מדיני ברחבי העולם, אבל אין ספק כי רבים ביססו את בקשותיהם, שנענו בחיוב, על פחד מפני רדיפה עקב השתמטות או עריקה משירות בצבא האריתריאי. מגויסים לצבא אריתריאה מאולצים לשרת בו למשך שנים ואף עשרות שנים, במה שמהווה למעשה עבודת כפייה בלתי חוקית, ובעת שירותם הם חשופים לסכנה של ענישה צבאית ועינויים אכזריים. עריקים ומשתמטים מגויס חובה מוחזקים במעצר פרקי זמן ממושכים, בתנאים מחרידים ובלא משפט, וחלקם אף מעונים.²⁸³

חוות דעת משפטית שהכינו משפטנים ממשרד הפנים הישראלי בחודש אפריל 2013 קובעת כי "טענתם העיקרית של מבקשי מקלט אריתריאים היא הטענה ביחס להשתמטותם משירות צבאי או עריקתם משירות צבאי".²⁸⁴ כן נאמר בחוות הדעת כי "חלק גדול" מ-36,000 אזרחי אריתריאה שהגיעו לישראל "טענו כי אינם יכולים לחזור למדינת מוצאם מחשש שיגויסו בכפייה לצבא או ייענשו על שעזבו את אריתריאה באופן בלתי חוקי".²⁸⁵

חוות הדעת סוקרת את האופן שבו התייחסו בתי משפט בשישה תחומי שיפוט לבקשות מקלט של אריתריאים שהיו מבוססות על עריקה או השתמטות מגויס. היא מכירה בכך שבתי המשפט מסכימים

²⁷⁸ שם.

²⁷⁹ ראו להלן.

²⁸⁰ ראו להלן.

²⁸¹ UNHCR, UNHCR Global Trends 2012: Displacement: The New 21st Century Challenge (Geneva: UN High Commissioner for Refugees, 2013).

²⁸² UNHCR, UNHCR Asylum Trends 2013: Levels and Trends in Industrialized Countries (Geneva: UN High Commissioner for Refugees, 2014), Annex tables.

²⁸³ Human Rights Watch, *Service for Life: State Repression and Indefinite Conscription in Eritrea*, April 2009.

²⁸⁴ משרד הפנים הישראלי, "הערכת בקשות מקלט שהגישו מבקשי מקלט אריתריאים", מזכר משפטי, 25 באפריל 2013, השמור בתיקי Human Rights Watch, עמ' 7.

²⁸⁵ שם, עמ' 20.

פה אחד עם נציבות האו"ם לפליטים כי העונש על השתמטות מגיוס ועריקה באריתריאה הוא "חמור, לא מידתי, מופרז ושרירותי".²⁸⁶

עם זאת קובע המסמך כי בתי המשפט חלוקים בשאלה האם הסיבה לענישה זו נובעת ממניעים מדיניים, כלומר האם הענישה מבוססת על דעתן של הרשויות כי משתמטים מגיוס ועריקים הם מתנגדים מדיניים, או שהיא מבוססת על מניע אחר כלשהו שלא זוהה. משפט הפליטים קובע כי אדם הוא פליט רק אם הרדיפה שמפניה הוא מפחד נובעת מאחת או יותר מבין חמש סיבות, לרבות "השקפה המדינית" של הפליטים.²⁸⁷ רדיפה הנובעת מסיבות אחרות, מהווה עדיין פגיעה – ויכולה להיות בסיס להגשת בקשה להגנה מסוג אחר – אבל אינה פגיעה הנובעת מהטעמים המצדיקים מתן מעמד פליט.

המזכר של משרד הפנים מסתמך על העמדה המגבילה ביותר שאימצו בתי משפט מסוימים בשניים מתחומי השיפוט, גרמניה וארצות-הברית, שגרסו כי אופייה החמור של הענישה בגין השתמטות מגיוס או עריקה אינו נובע בהכרח, או תמיד, מנימוקים מדיניים.²⁸⁸ גישה זו נבדלת מגישתן של מדינות אחרות, כגון בריטניה וקנדה, שבהן הסיקו בתי משפט כי כל אדם בגיל גיוס (18-55) העוזב את אריתריאה בלא אישור יציאה ייחשב אוטומטית לעריק או משתמט מגיוס, וכי העונש החמור המצפה להם עם חזרתם נובע מן העובדה שהרשויות רואות בבני אדם כאלה מתנגדים מדיניים.²⁸⁹

במזכר של משרד הפנים הישראלי צוין כי "הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים להערכת צורכי ההגנה הבינלאומיים של מבקשי מקלט מאריתריאה" הגיעו ב-2009 למסקנה כי "הרשויות אכן רואות [בהשתמטות מגיוס ועריקה] ביטוי של התנגדות לשלטון", אולם נטען בו, באורח שגוי, כי בגרסה המעודכנת משנת 2011 של "הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים לזכאות להערכת צורכי ההגנה הבינלאומיים של מבקשי מקלט מאריתריאה" נקבע ש"התנגדות לשירות בצבא האריתריאי עלולה להיתפש כביטוי להתנגדות מדינית לממשל" (הדגשים הוספו ואינם במקור).²⁹⁰

²⁸⁶ UNHCR, "UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea," April 20, 2011, (accessed April 9, 2014), pp. 11-12.

²⁸⁷ על פי סימן א (א) 2 (לאמנה בדבר מעמדם של פליטים (1952), על מבקש/ת מקלט להוכיח כי הוא/היא פוחדים להיות נרדפים מאחד מחמישה טעמים: גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת. ²⁸⁸ לארצות-הברית, ראו: Fessehay v. Holder, 494 F. App'x 445 (5th Cir. 2012); Haile v. Holder, 496 F. App'x 459 (5th Cir. 2012); Asres v. Holder, 364 F. App'x 127 (5th Cir. 2010); Mohammed v. U.S. Attorney General, 547 F.3d 1340 (11th Cir. 2008); Nuru v. Ashcroft, 112 F. App'x 189 (3d Cir. 2004). ²⁸⁹ Gonzales, 404 F.3d 1207 (9th Cir. 2005); Woldermarion v. Ashcroft, 112 F. App'x 189 (3d Cir. 2004). Bundesverwaltungsgericht [BVerwGE], Case No. 9 C 22/88, Decision, Dec. 12, 1988; and Bundesverwaltungsgericht [BVerwGE], U.K. Immigration Appeal Tribunal, Appeal No: Eritrea CG, 2005, Case No. 9 B 30/89, Decision, Mar. 7, 1989. UKIAT 00106. Said v. the Netherlands, Application no. 2345/02. ²⁹⁰ UNITED KINGDOM HOME OFFICE, "OPERATIONAL GUIDANCE NOTE: ERITREA," VOL. 14.0, FEBRUARY 2014, HTTP://BIT.LY/1US1IEW (ACCESSSED 24 JUNE 2014); CANADIAN IMMIGRATION APPEAL BOARD DECISION V86-4030W, MARCH 21, 1986.

²⁹¹ משרד הפנים הישראלי, "הערכת בקשות מקלט שהגישו מבקשי מקלט אריתריאים", מזכר משפטי, 25 באפריל 2013, השמור בתיקי Human Rights Watch, עמ' 20-21. בקווים המנחים לזכאות משנת 2009, אומרת נציבות האו"ם לפליטים, "השירות הצבאי באריתריאה עבר תהליך של פוליטיזציה והשתמטות או עריקה משירות צבאי, בין בפועל ובין מה שנתפס כהשתמטות או עריקה, נחשבים בעיני הרשויות האריתריאיות לביטוי להתנגדות מדינית". UNHCR, "UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea," April 2009, (http://www.refworld.org/docid/49de06122.html) (accessed March 31, 2014), p. 16. נציבות האו"ם לפליטים כי "יציאה לא חוקית /לא מורשית מאריתריאה עלולה להיתפש על ידי הרשויות כניסיון להימנע

בנוסף, כתבה נציבות האו"ם לפליטים לארגון Human Rights Watch כי כל השינויים שהוכנסו בקווים המנחים לזכאות משנת 2011 "נוגעים יותר לשינויים שהוחלו ב-2010 בכדי ליצור האחדה כללית של הקווים המנחים של נציבות האו"ם לזכאות למעמד של פליט, מאשר לכל שינוי נראה לעין ברמת סכנת הרדיפה הנשקפת למבקשי מקליט אריתריאים. כפי שאתם [ארגון Human Rights Watch] מציינים ובצדק, [מצב] זכויות האדם וראיות אמפיריות אחרות שהובאו בקווים המנחים לשנת 2011 אינם מלמדים על שיפור משמעותי כלשהו במצב בשטח".²⁹¹

הקווים המנחים לזכאות של נציבות האו"ם לפליטים משנת 2011 גורסים כי אזרחי אריתריאה העורקים או משתמטים משירות צבאי "עשויים להיחשב כלא נאמנים וכבוגדים" וכי "הענישה על עריקה או השתמטות היא חמורה ולא-מידתית דיה... כדי להוות רדיפה".²⁹² מן הקווים המנחים לזכאות של נציבות האו"ם לפליטים עולה כי ממשלת אריתריאה מייחסת לאנשים אלה דעה מדינית המשקפת אי-נאמנות למשטר בשל עצם השתמטותם מגיוס או עריקתם מהצבא, וכי בהסתמך על כך סביר להניח כי היא תרדוף אותם ותטיל עליהם עונשים קשים ולא מידתיים.

בשלהי 2013 פרסמה נציבות האו"ם לפליטים קווים מנחים כלל-עולמיים חדשים המתייחסים לבקשות למתן מעמד פליט המבוססות על שירות צבאי. קווים אלה מדגישים כי בבואם לפסוק בבקשות, אל לבתי משפט להתמקד בכוונת הרודף כגורם המכריע, מפני שלעיתים קרובות קשה לבססה.²⁹³ תחת זאת על הפוסקים להתמקד בשאלה כיצד סביר להניח שמבקש המקלט "יחווה את הפגיעה".²⁹⁴ גישה זו במשפט הפליטים, המבוססת על "המצוקה", מונחת יותר על-ידי אומדן של "חווית" הרדיפה של הקרבנות, בהתבסס על אחד או יותר מחמשת הטעמים לרדיפה המעוגנים באמנת הפליטים, ופחות על-ידי בחינה של כוונת הגורם הרודף.

אף שחוות הדעת המשפטית של משרד הפנים גורסת כי "כל מקרה ייבחן לגופו, ולשם כך יינתנו למבקש המקלט כל האפשרויות להעלות את כל טענתו", הרי שלמעשה היא מחייבת כל מבקש או מבקשת מקלט אריתריאים בישראל להוכיח כי הרשויות יענישו אותם, באופן אישי, בגין השתמטות מגיוס או עריקה, משום שהן מאמינות כי עזבו את הצבא או נמלטו מהמדינה כביטוי לדעה מדינית.

על ישראל לשקול את בקשותיהם של אריתריאים למעמד פליט באופן התואם את "הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים להערכת צורכי ההגנה הבינלאומית של מבקשי מקלט מאריתריאה". קווים מנחים אלה מדגישים כי על הפוסקים בטיפול בבקשות מקלט להכיר בכך שהמשטר באריתריאה רואה בהשתמטות מגיוס או בעריקה מעשה המבטא חוסר נאמנות, וכי במונחים של משפט הפליטים משמעות הדבר שהמשטר מייחס להם דעה מדינית ועקב כך סביר שיירדפו.

משירות צבאי" (ההדגשה נוספה ואינה במקור). UNHCR, "UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea," April 20, 2011, <http://bit.ly/XxNk6O> (accessed April 9, 2014), p. 15.

²⁹¹ מכתב מסגן מנהל האגף להגנה בינלאומית בנציבות האו"ם לפליטים לארגון Human Rights Watch, 30 באוגוסט 2011.

²⁹² UNHCR, "UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Eritrea," April 20, 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d4fe0ec2.html> (accessed March 31, 2014), pp. 15 and 11.

²⁹³ UNHCR, "Guidelines on International Protection No. 10: Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees," HCR/GIP/13/10, December 3, 2013, <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html> (accessed March 31, 2014).

²⁹⁴ שם.

הימנעות מהענקת מעמד פליט אוטומטי לסודאנים

כפי שצוין לעיל, לסודאנים בישראל עומדת טענת "sur place" למעמד של פליט, משום שעל פי חוק העונשין הסודאני אזרחי סודאן המבקרים בארץ אויב דינם עד עשר שנות מאסר. אלא שעד היום לא הכירה ישראל באף מבקש מקלט סודאני כפליט, לא כל שכן בכל הנוגע להכרה אוטומטית בכולם.

שיעורים נמוכים במידה קיצונית של הכרה בפליטים

כפי שצוין לעיל, עד אמצע 2013 לא החלו הרשויות לבחון את בקשותיהם של אריתריאים וסודאנים שהוחזקו במעצר, ונכון לאוגוסט 2014 לא הייתה כל ראייה לכך שהן בוחנות את בקשותיהם של מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים המתגוררים בערים. בין יולי 2009 לאוגוסט 2013 אישרה ישראל 26 מתוך 17,194 בקשות למקלט מדיני, הכוללות בקשות רבות שהוגשו לנציבות האו"ם לפליטים לפני שישראל לקחה לידיה ביולי 2009 את הטיפול במבקשי המקלט, שנעשה קודם לכן על-ידי נציבות האו"ם לפליטים.²⁹⁵ שיעור ההכרה בפליטים על-פי נתון זה עומד על 0.15%. בספטמבר 2013 דיווחה נציבות האו"ם לפליטים כי "נראה שתנאי הזכאות" למעמד פליט "מגבילים יתר על המידה".²⁹⁶

בשלהי מארס 2014 אמר משרד הפנים הישראלי כי 4,800 אזרחים אריתריאים וסודאנים הגישו בקשות מקלט, אך לא ציין נכון לאיזה תאריך.²⁹⁷ אמצעי התקשורת הישראליים, לעומת זאת, דיווחו באמצע מארס 2014 כי לדברי הרשויות 1,468 אריתריאים ו-1,373 סודאנים הגישו בקשות, ובסך הכול 2,841.²⁹⁸ ביוני 2014 אמרו הרשויות כי 1,386 מבין האריתריאים והסודאנים המוחזקים במעצר במתקן הכליאה חולות הגישו בקשות למקלט, אך לא ברור כמה מהם נכללו בנתונים הסטטיסטיים מחודש מארס 2014.²⁹⁹ בתחילת מארס 2014 אמר משרד הפנים גם כי ראיין 980 מבקשי מקלט מאריתריאה, קיבל שניים כפליטים, דחה את בקשותיהם של 444 מהם וטרם הגיע להחלטה בנוגע ליתר המקרים.³⁰⁰ נתונים אלה מלמדים על שיעור הכרה של 0.4%. בה בעת אמר המשרד גם כי ראיין 505 מגישי בקשות סודאנים.³⁰¹ נציבות האו"ם לפליטים אומרת כי נכון לאמצע אוגוסט 2014 הגיעו הרשויות להכרעה ב-25 מהמקרים, ודחו את כל הבקשות.³⁰² שיעורי הכרה אלה עומדים בסתירה לשיעורי ההגנה שלה זכו מבקשי מקלט אריתריאים וסודאנים ברחבי העולם בשנת 2013, שעמדו על 83%-67% אחוזים, בהתאמה.³⁰³

²⁹⁵ אילן ליאור, "במקום החוק שנפסל", "הארץ" (תל אביב), 15 באוקטובר 2013, <http://bit.ly/1qhB7O4>, (כניסה לאתר ב-13 באוגוסט 2014). פליטים מוכרים מקבלים רשיון ישיבה לשנה מתוקף סעיף א' (5) לחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952. רשות האוכלוסין וההגירה, "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", 2 בינואר 2011, סעיף 7 (ו).

²⁹⁶ UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013."

²⁹⁷ אילן ליאור, "סער על עתירות נגד חוק ההסתננות: בג"ץ לא יקבע מדיניות במקום הממשלה", "הארץ", 26 במארס 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2280280>, (כניסה לאתר ב-27 במארס 2014).

²⁹⁸ אילן ליאור, "הפרקליטות בתשובה לבג"ץ: שתי מדינות באפריקה החלו לקבל מבקשי מקלט", "הארץ", 12 במארס 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2267201>, (כניסה לאתר ב-18 במארס 2014).

²⁹⁹ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "מכלא לכלא", עמ' 4.

³⁰⁰ "המוקד לפליטים ולמהגרים", "מכלא לכלא", עמ' 4.

³⁰¹ שם.

³⁰² תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין נציבות האו"ם לפליטים, 30 ביולי 2014.

³⁰³ UNHCR, UNHCR Asylum Trends 2013: Levels and Trends in Industrialized Countries (Geneva: UN High Commissioner for Refugees, 2014), Annex tables.

הדחייה הגורפת כמעט של כל בקשות המקלט שמגישים אריתריאים וסודאנים מתיישבת עם ההשקפה שביטאו בפומבי בעלי תפקידים ישראלים בכירים, לפיה אריתריאים וסודאנים השוהים בישראל אינם פליטים. ביוני 2009 אמר ראש רשות האוכלוסין, ההגירה והגבולות כי "99.9% מכל הנתינים הזרים שביקשו או עשוים לבקש מקלט מדיני בישראל הם "מהגרי עבודה", וכי "הם לא מבקשי מקלט, ואין להם שום סיכון".³⁰⁴ במהלך דיון שהתקיים בינואר 2014 בשאלה כיצד להגיב על הפגנות של אריתריאים וסודאנים בישראל, אמר ראש הממשלה נתניהו "לא מדובר בפליטים, מדובר במסתנני עבודה לא חוקיים".³⁰⁵

מנהיגים בקהילות האריתריאים והסודאנים אמרו לארגון Human Rights Watch כי הם יודעים על מאות בני אדם שאמרו להם כי אינם רואים טעם להגיש בקשות מקלט מפני שבעלי תפקידים ישראלים ממילא כבר החליטו שהם אינם פליטים.³⁰⁶

היעדר זכויות ערעור יעילות נגד החלטות לסרב להעניק מקלט

החוק הישראלי מגביל את יכולתם של מבקשי מקלט לערער על החלטה לדחות את בקשת המקלט שלהם להליך מנהלי בסיסי של בקשה לעיון מחדש בהחלטה.³⁰⁷ העיון מחדש, הכפוף לחוק המנהלי הישראלי, מוגבל לבדיקה האם מקבל ההחלטה הפעיל שיקול דעת כיאות.³⁰⁸ למבקשי מקלט אין זכות לבקש בדיקה מקיפה של כל העובדות והמסקנות המשפטיות שאליהן הגיע מקבל ההחלטה.³⁰⁹

נוהל הטיפול במבקשי מקלט משנת 2011 מעניק למבקשי מקלט שבקשתם נדחתה את הזכות להגיש בקשה ל"עיון מחדש" בהחלטה לדחות את בקשתם, אם התגלו ראיות חדשות או אם חל שינוי בנסיבות הרלוונטיות להחלטה מאז קבלת ההחלטה האמורה.³¹⁰ עד לסוף מאי 2014 יכלו מבקשי מקלט לבקש גם שהחלטות פקידי משרד הפנים, שהחילו רק דיני מנהל, ייבחנו בבדיקה שיפוטית בבתי משפט מחוזיים.³¹¹

ב-1 ביוני 2014 החל לפעול "בית דין לעררים" חדש, מיוחד לנושא, לבחון החלטות בנושאי הגירה ואזרחות, לרבות החלטות שהתקבלו מתוקף חוק הכניסה לישראל משנת 1952 והתיקון הרביעי,

³⁰⁴ Nurit Wurgaft, "Closing the holes and the loopholes," *Haaretz*, June 21, 2009.

³⁰⁵ <http://www.haaretz.com/print-edition/features/closing-the-holes-and-the-loopholes-1.278503> (accessed April 11, 2014).

³⁰⁶ זמין בכתובת: <http://www.israeli-children.org.il/archives/95>

³⁰⁷ דוד לב, "ראש הממשלה: לא יעזרו ההפגנות... אנו נחוישים להוציא מכאן את אלה שהצליחו להיכנס". Israel National News.

³⁰⁸ 6 בינואר 2014, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/175986#.UzqcMvldX9s> (כניסה לאתר ב-31 במרץ 2014).

³⁰⁹ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם מנהיגים בקהילה, תל אביב, 7-16 בינואר 2014.

³¹⁰ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין אשת אקדמיה ישראלית המטפלת בפליטים, ענת בן דור, 23 ביולי 2014.

³¹¹ שם.

שם.

³¹² ניהול הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, 2011, סעיפים 6, 7 ו-8.

³¹³ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין עורך דין במוקד לפליטים ולמהגרים, 31 ביולי 2014.

מדצמבר 2014, לחוק נגד הסתננות.³¹² אולם גם בית הדין החדש מחיל דין מנהלי בלבד ולפיכך אינו יכול להיחשב כבית משפט לערעורים.³¹³

בתחילת יוני 2014 אמרו הרשויות כי מינו ארבעה פוסקים ו"ראש בית דין" אחד לשמיעת תיקים, לרבות 2,000 התיקים שהצטברו וטרם טופלו.³¹⁴ מבקריו של המוסד החדש אומרים כי בשל היעדר סמכות, פיגור מסיבי בטיפול והעובדה שמרבית מבקשי המקלט אינם יכולים להגיש עררים בשל היעדר סיוע משפטי, לא ניתן לראות בבית משפט זה סעד משפטי יעיל.³¹⁵

היעדר הגנה משלימה

חוקי המקלט של מדינות מפותחות רבות מכירים בכך שלבני אדם שאינם עומדים בתנאים לקבלת מעמד פליט עלולה להישקף סכנה של הפרות חמורות של זכויות האדם אם יחזרו לארץ מוצאם, או למדינות אחרות העולות להפר זכויות אלו. מדינות מעניקות לבני אדם כאלה "הגנה משלימה", מאחר שמתקף משפט זכויות האדם הבינלאומי, לרבות המשפט הבינלאומי המנהגי, הן מחויבות שלא להחזיר בני אדם למקום שבו נשקפת להם סכנת פגיעה כזו.³¹⁶ החוק הישראלי אינו מספק כל אפשרות לתושבות ארעית המבוססת על שיקולים של זכויות האדם.³¹⁷

³¹² תיקון מס' 22 לחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952, התשע"א-2011, <http://bit.ly/1t3pzhw> (כניסה לאתר ב-23 ביולי 2014), סעיף 13(ג); פרוטוקול מס' 297 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, 27 במאי 2014, <http://bit.ly/1sQLryB> (כניסה לאתר ב-23 ביולי 2014); הודעת הכנסת: "החל מחודש יוני – בתי דין חדשים לעררים בנושאי כניסה לישראל, שהייה ושיבה בישראל ואזרחות", 28 במאי 2014, <http://bit.ly/1pa6kTo> (כניסה לאתר ב-23 ביולי 2014).

³¹³ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין אשת אקדמיה הישראלית המטפלת בפליטים, ענת בן דור, 23 ביולי 2014.

³¹⁴ שם.

³¹⁵ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין אשת אקדמיה הישראלית המטפלת בפליטים, ענת בן דור, 23 ביולי 2014, ועורך דין ישראלי המייצג פליטים, יונתן ברמן, 17 ביולי 2014; "המוקד לפליטים ולמהגרים", "מכלא לכלא", עמ' 28.

³¹⁶ מסקנה מס' 103 של הוועדה המנהלת של נציבות האו"ם לפליטים מעודדת את "השימוש בצורות הגנה משלימות עבור יחידים הזקוקים להגנה בינלאומית, שאינם עונים על הגדרת פליט מתוקף האמנה משנת 1961 והפרוטוקול משנת 1967". "Conclusion on the Provision of International Protection including through Complementary Forms of Protection," UNHCR Conclusion No. 103 (LVI), October 7, 2005, <http://www.unhcr.org/43576e292.html> (כניסה לאתר ב-29 במאי 2014).

³¹⁷ החוק הישראלי אינו מתייחס לעיקרון אי-ההחזרה כמות שהוא מוגדר במשפט הפליטים ובמשפט זכויות האדם. UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report," p. 4.

ו' – לחצים אחרים לעזוב את ישראל

הרשויות הישראליות ניצלו את המעמד הבלתי יציב שניתן לאזרחים אריתריאים וסודאנים כדי להצדיק את הגבלת גישתם לעבודה ולשירותי בריאות בסיסיים ראשוניים ומשניים. היעדר מעמד משפטי ברור הותיר אריתריאים וסודאנים פגיעים גם מול סקטורים אחרים. אולם, אריתריאים וסודאנים ששוחחו עם ארגון Human Rights Watch, כמו גם עם ספקי שירותים ישראליים, אמרו בעקביות כי הבעיות שהטרידו אותם יותר מכל נגעו לגישה לעבודה ולשירותי בריאות, וכי היעדר הגישה לשירותי בריאות בסיסיים ראשוניים ומשניים הותיר רבים מהם במצב כלכלי וחברתי בלתי יציב, דבר שתרם בחלק מהמקרים להחלטתם לעזוב את ישראל.

אי בהירות בנוגע לזכויות העבודה של אריתריאים וסודאנים

אישורי השחרור המותנה אינם מקנים זכויות עבודה והרשויות הבהירו כי אינן מעוניינות לאפשר ל"מסתננים" גישה לאפשרויות תעסוקה.³¹⁸ אולם, מאז שנת 2006 מעסיקים ישראליים מסוימים העסיקו אנשים המחזיקים באישורי "שחרור מותנה" על אף שאישורים אלה אינם בגדר היתר עבודה רשמי.³¹⁹

בחודש נובמבר 2010 הוסיפו הרשויות את המילים "מסמך זה אינו היתר עבודה" על האישורים והכריזו כי נאסר על המחזיקים בהם לעבוד.³²⁰

בשלהי חודש נובמבר 2010 עתרו ארגונים לא ממשלתיים לבג"ץ בדרישה כי הרשויות לא יענישו מעסיקים המקבלים לעבודה מחזיקי אישורים ויתירו רשמית לכל מחזיקי האישורים ומבקשי המקלט הרשומים לעבוד.³²¹ פרקליטי משרד הפנים טענו כי הרשויות לא יאכפו את האיסור על תעסוקה אם האנשים המחזיקים באישורים קיבלו אותם במסגרת מדיניות ה"הגנה הקולקטיבית" של ישראל ולא ניתן "להרחיקם למדינות אחרות", תנאי החל על אזרחי אריתריאה וסודאן.³²²

בית המשפט פסק כי סוגית האכיפה היא "תיאורטית" וכי העתירה "מוקדמת" כיוון שהמדינה הצהירה כי לא תתבצע אכיפה של איסור ההעסקה נגד מעסיקיהם של אנשים המחזיקים באישורים ואשר נכללים במדיניות ההגנה הקולקטיבית הזמנית לפני מועד כלשהו באמצע שנת 2011, לכל המוקדם.³²³

³¹⁸ לאחרונה אמר משרד הפנים הישראלי כי אחד היתרונות העיקריים בתיקונים שהוכנסו בחודש דצמבר בחוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954 יהיה "בכך שהוא יקטין את התמריץ הכלכלי שבהסתננות לישראל, שכן מסתנן פוטנציאלי השווה כעת במדינת המוצא ידע כי היה ויבחר להגיע למדינת ישראל שלא דרך תחנת גבול, [...] לא תתאפשר השתקעותו במרכזי הערים בישראל והעסקתו בישראל, והדבר יקשה עליו להחזיר את העלות הגבוהה הכרוכה בהגעתו לישראל". דברי הסבר, 2013, עמ' 4-3.

³¹⁹ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ענת בן דור, עורכת דין המתמחה בנושא פליטים, 29 במאי 2014.

³²⁰ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין יונתן ברמן, עורך הדין המתמחה בנושא פליטים, 11 במאי 2014.

³²¹ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין ארגון "קו לעובד", 26 במאי 2014.

³²² בג"ץ 6312/10 קו לעובד נגד הממשלה, 16 בינואר 2011. תרגום לא רשמי שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch. מסמכים באתר האגודה לזכויות האזרח בישראל: <http://www.acri.org.il/he/2563> (כניסה לאתר ב-23.8.14).

³²³ פרקליטי משרד הפנים אמרו כי יאכפו את האיסור על העסקת אנשים המחזיקים באישור שחרור מותנה רק כאשר תחל הפעלתו של מתקן מעצר ל"מסתננים" בסמוך לגבול מצרים. בג"ץ 6312/10.

מאז ניתן פסק הדין לא ניסה משרד הפנים לאכוף את האיסור נגד אנשים המחזיקים באישורי שחרור מותנה.³²⁴ אולם, לדברי "קו לעובד", ארגון ישראלי לא ממשלתי המתמחה בזכויות עבודה של מהגרים ופליטים בישראל, גורמים רשמיים במשרד הפנים נקטו מספר צעדים כדי להרתיע מעסיקים מהעסקתם של אנשים המחזיקים באישורים כאלה. בין היתר, נאמר למעסיקים שפנו ושאלו את מי הם רשאים להעסיק כי אסור להם להעסיק אנשים המחזיקים באישורים אלה, נערכו ביקורים בבתי עסק במסגרתם נאמר למעסיקים שלא להעסיק אנשים אלה והרשויות המקומיות קיבלו הוראה שלא להעסיקם.³²⁵

ב-10 בינואר 2013 פרסם העיתון "ידיעות אחרונות" כתבה שבה צוטט מקור אנונימי בשלטון המקומי. בכתבה נאמר:

רשות האוכלוסין וההגירה פרסמה לאחרונה מכרז לגיוס ... פקחים שיאכפו בין השאר את החוק המונע מבעלי מסעדות להעסיק מבקשי מקלט. הרשות צפויה להחמיר את הענישה עם בעלי העסקים ולקנוס אותם. "המטרה היא לגרום למסעדרים ולבעלי עסקים נוספים להפסיק להעסיק אותם", אומר גורם עירוני. "ברגע שהם יקבלו דוחות גבוהים והחוק ייאכף בצורה משמעותית לא תהיה להם כדאיות להעסיק את מבקשי המקלט ... אכיפת החוק תגרום לכך שמבקשי המקלט לא יוכלו למצוא עבודה וזה יעודד אותם לבקש את מענק העזיבה ולצאת מהארץ", אומר הגורם.³²⁶

לדברי ארגון קו לעובד, צעדים והצהרות כאלה מותירים מעסיקים רבים במצב של אי בהירות באשר לשאלה האם הם רשאים להעסיק אזרחים אריתריאים וסודאנים המחזיקים באישורים תקפים.³²⁷ בחודש מאי 2014 אמרה יושבת ראש הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים של הכנסת כי קיבלה פניות רבות ממעסיקים שביקשו מהרשויות להבהיר את סוגיית חוקיות ההעסקה של "מסתננים".³²⁸

לדברי "קו לעובד", רבים מלקוחות הארגון, המחזיקים באישורי שחרור מותנה, התלוננו כי מעסיקים מסוימים פיטרו עובדים אריתריאים וסודאנים ללא התרעה מוקדמת או פיצויים או שהם נוקטים דפוסי פעולה נצלניים אחרים, ומצדיקים אותם בכך שלעובדים אין למעשה זכות לעבוד.³²⁹ לדברי נציבות האו"ם לפליטים, "מבקשי מקלט נאלצים לעיתים קרובות לעבוד בתנאים שהיו נחשבים לבלתי חוקיים עבור אזרחים ישראלים, למשל כאשר מעסיקהם אינם מצייתים לחוקים הנוגעים לשכר מינימום או לשעות מנוחה".³³⁰

³²⁴ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לארגון "קו לעובד", 26 במאי 2014.

³²⁵ שם.

³²⁶ מירב שלמה-מלמד, "הגברת האכיפה" ידיעות אחרונות, 10 בינואר 2010. הכתבה שמורה בתיקי ארגון Human Rights

Watch.

³²⁷ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לארגון "קו לעובד", 26 במאי 2014.

³²⁸ דבריה של חברת הכנסת מיכל רוזין במהלך דיון פומבי באילת ב-27 במאי 2014. תכתובת בדואר אלקטרוני בין Human Rights Watch ל"מוקד לפליטים ולמהגרים", 15 באוגוסט 2014.

³²⁹ שם.

³³⁰ UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013."

שבעה אריתריאים וסודאנים תיארם בפני ארגון Human Rights Watch כיצד מעסיקים פיטרו אותם ללא פיצויים לאחר שהצטרפו בחודש ינואר 2014 להפגנות בתל-אביב.³³¹ אדם אחר אמר שהועסק על-ידי אותו מעסיק במשך חמש שנים בטיפול בקשישים, אולם מעסיקו פיטר אותו ועשרים עובדים נוספים בגין השתתפות בהפגנות, וכי איש מהם לא קיבל פיצויים.³³²

אנשים המחזיקים באישורי שחרור מותנה נתקלו בבעיות דומות כשניסו לקבל רישיון עסק. עד לשנת 2010 הורשו אנשים המחזיקים באישורים אלה להגיש בקשה לרישיון עסק, אולם בחודש ספטמבר 2010 החליטו הרשויות כי רק אנשים המחזיקים בהיתרי עבודה יורשו לבקש רישיונות כאלה.³³³

בחודשי מאי 2013 פשטו פקחים של עיריית תל-אביב ושוטרי משטרת ההגירה על בתי עסק המנוהלים על-ידי אזרחים של מדינות אפריקה בסמוך לתחנה המרכזית בתל-אביב, החרימו סחורות וריתכו את דלתות הכניסה.³³⁴ ב-10 ביולי 2013 סגרה עיריית תל-אביב 10 בתי עסק בבעלות "מהגרים" שפעלו ללא רישיון עסק.³³⁵ פעיל ישראלי שהיה עד לסגירת כמה מבתי העסק אמר לארגון Human Rights Watch כי "היה תהליך משפיל עם פקחים עם כלבים וסוסים שבועטים את הבעלים החוצה ולוקחים את הרכוש שלהם במשאיות".³³⁶

נציבות האו"ם לפליטים דיווחה כי באמצע שנת 2013 המשטרה "השקיעה מאמצים מרוכזים בסגירת בתי עסק פרטיים בבעלות מבקשי מקלט המחזיקים באישורי שחרור מותנה ובאשרות עבודה".³³⁷ בחודש אוקטובר 2013 החליט היועץ המשפטי לממשלה כי "מסתננים" לא יוכלו עוד להגיש בקשה לרישיון עסק, בין אם הם מחזיקים באשרת עבודה ובין אם לאו.³³⁸

המשפט הבינלאומי בנושא זכויות העבודה של פליטים ומבקשי מקלט

אמנת הפליטים משתמשת במונח "פליט" באופן שכולל מבקשי מקלט רבים, כיוון שההכרה במעמדו של פליט אינה הופכת אדם לפליט אלא רק מצהירה עליו ככזה.³³⁹ כלומר, אדם שיש

³³¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סודאנים ואריתריאים, תל אביב, 13-6 בינואר, 2014.

³³² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם גבר אריתריאי, תל אביב, 13 בינואר 2014.

³³³ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לנציבות האו"ם לפליטים, 22 ביוני 2014.

³³⁴ Municipal authorities raid and shutter asylum seekers' businesses in Tel Aviv + 972 Magazine, May 13, 2014, Haggai Matar

<http://972mag.com/municipal-authorities-raid-and-shutter-asylum-seekers-businesses-in-tel-aviv/71350/>

(accessed May 28, 2014).

³³⁵ אלי סניור, "מבצע נגד עובדים זרים: 10 בתי עסק נסגרו בת"א", Ynet, 10 ביולי 2013,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4403590,00.html> (כניסה לאתר ב-15 ביולי 2014).

³³⁶ "ישראל: לחץ חדש לעזוב מופעל על מבקשי מקלט", הודעה לעיתונות של ארגון Human Rights Watch, 23 ביולי 2013,

<http://www.hrw.org/he/news/2013/07/16>

³³⁷ UNHCR, "Submission by UNHCR For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal

Periodic Review, Israel, 17th UPR Session, September 2013."

³³⁸ תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין נציבות האו"ם לפליטים, 22 ביוני, 2014.

³³⁹ 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, January 1992, <http://bit.ly/1qbVHYv> (accessed September 3,

2014), para. 28.

לו פחד מבוסס להיות נרדף עם חזרתו, הוא למעשה פליט, גם לפני שמדינה כלשהי תכיר בו רשמית ככזה.

אמנת הפליטים מבטיחה ל"פליטים השוהים בהיתר" במדינה מארחת "דין נוח ביותר" ביחס לזכות "לעסוק בעבודה בשכר", "כפי שהן נוהגות באזרחי ארץ נוכריה בנוגע לזכותם לעסוק בעבודה בשכר".³⁴⁰ במקרה של ישראל, כל אזרח זר יכול להגיש בקשה לקבלת היתר לעבודה בשכר בישראל.³⁴¹

המילים "פליטים השוהים בהיתר" במדינה מארחת מתייחסות לפליטים הנוכחים במדינה מארחת באופן מתמשך, והדבר כולל הן פליטים מוכרים והן מבקשי מקלט במדינה המעכבת שלא לצורך את גישתם להליכי קביעת מעמד של פליט או במדינה שבה הם זוכים להגנה זמנית למשך פרקי זמן ממושכים.³⁴² אמנת הפליטים אף מחייבת מדינות להעניק לפליטים ה"שוהים בהיתר" במדינה המארחת גישה ל"העסקה עצמית" ול"ביטחון סוציאלי".³⁴³

החוק הישראלי אינו קובע כי אנשים המחזיקים באישורי שחרור מותנה, לרבות אזרחים אריתריאים וסודאנים, שוהים בישראל שלא כחוק, ופרקליטי משרד הפנים לא העלו טענה כזו בפני בית המשפט או בכל פורום אחר.³⁴⁴

גם לו טענות הרשויות כי כל האנשים המחזיקים באישורים אלה שוהים בישראל שלא כחוק, יש להגדיר את המונח "שוהים בהיתר" בהתאם לדרישות אמנת הפליטים, הקובעת כי מדינה לא תטיל עונשים בגין כניסה בלתי חוקית לשטחה או נוכחות בלתי חוקית בשטח זה אם אדם הנוגע בדבר התייצב בלא דיחוי בפני הרשויות והציג נימוקים ראויים לכניסתו או לשהייתו.³⁴⁵ כפי שצוין לעיל, בעשור האחרון ישראל ראינה ורשמה את כל ה"מסתננים" לשטחה ממצרים ולפיכך היא מודעת להגעתם ולסיבות לנוכחותם בישראל. בנוסף, יש לראות במבקשי מקלט המגישים בקשות מקלט או נרשמים אצל הרשויות בהתאם להליכים ברי השוואה, למשל כדי לזכות במעמד המעניק הגנה זמנית, אנשים הנוכחים במדינה באורח חוקי.³⁴⁶

עמדה זו נתמכת בפסקי דין של בתי משפט שונים ברחבי העולם ומקובלת על חוקרים מובילים בתחום.

³⁴⁰ אמנת הפליטים של האו"ם, סעיף 17.

³⁴¹ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 2;

"Frequently Asked Questions Regarding B-1 Visa" Kan-Tor & Acco Global Corporate Immigration Law Firm, <http://www.ktalegal.com/israel-immigration/b-1-work-visa/faq-about-b-1-visa-to-israel> (accessed August 27, 2014).

³⁴² James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, (New York: Cambridge University Press, 2005), pp. 186 –

190.

³⁴³ אמנת הפליטים של האו"ם, סימנים יח' ו-כד'.

³⁴⁴ בסעיף 2(א)(ה') לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 לא נאמר כי אנשים המקבלים היתרים על-פי סעיף זה שוהים בישראל שלא כחוק; תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין עורכת-הדין ענת בן-דור המתמחה בנושא הפליטים, 23 ביולי 2014.

³⁴⁵ אמנת הפליטים של האו"ם, סימן לא'. James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, p. 178.

³⁴⁶ שם.

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מבטיחה גישה לעבודה ללא אפליה.³⁴⁷ הוועדה המפקחת על יישום האמנה על-ידי מדינות מדגישה כי זכות זו עומדת ל"פליטים [ו] מבקשי מקלט... יהיה מעמדם אשר יהיה".³⁴⁸ כל יחס מבחין המבוסס על השתייכות לאומית מחייב הצדקה רשמית המבהירה מדוע ההבחנה היא "סבירה ואובייקטיבית", ודרגת ההבחנה חייבת להיות מידתית ביחס למטרה שהציבה לה המדינה.³⁴⁹

גישה מוגבלת לשירותי בריאות

אזרחים ישראלים ותושבי קבע בישראל נהנים מגישה מלאה לכל שירותי הבריאות הראשוניים והמשניים בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, בין אם הם מועסקים ומשלמים מיסים ובין אם לאו.³⁵⁰

בניגוד לכך, אנשים שאינם מקבלים מעמד של תושבים מתוקף חוק, לרבות אזרחים אריתריאים וסודאנים, נהנים מגישה לסוגים מוגבלים של שירותי בריאות הניתנים בחינם בלבד. הם זכאים לשירותי חירום רפואיים במצבים מסכני חיים.³⁵¹ כמו כן נשים חסרות מעמד זכאיות לרמה מסוימת של טיפול טרום-לידתי.³⁵² בנוסף הם זכאים לטיפול ללא תשלום במחלות מדבקות, בעיקר שחפת ומחלות ריאה מדבקות אחרות, מחלות עור ומאז תחילת שנת 2014, זכאים גם אנשים שאינם תושבים החיים עם נגיף האיידס לטיפול.³⁵³

אנשים שאינם תושבים אינם זכאים למעקב רפואי לאחר טיפול שניתן במצבי חירום, למעקב ללא תשלום לאחר לידה או לשירותי בריאות ראשוניים או משניים אחרים כלשהם במרפאות של משרד הבריאות ובבתי חולים.³⁵⁴

מאז חודש ינואר 2013 מספקת מרפאה של משרד הבריאות, המופעלת על-ידי חברה פרטית בתל-אביב, שירותי בריאות ראשוניים מוגבלים לאנשים שאינם תושבים.³⁵⁵ במרפאה זו פועל גם חדר מיון שבו ניתנים שירותים רפואיים במקרי חירום פשוטים כגון תפרים, קיבוע גפיים

³⁴⁷ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR), אומצה ב-16 בדצמבר 1966, G.A. Res. 2200A, 1966, 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, נכנסה לתוקף ב-3 בינואר 1976, (כניסה לאתר ב-14 ביולי 2014). האמנה אושרה על-ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991. סעיפים 2 ו-6.

³⁴⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights, U.N. Doc. E/C12/GC/20 (2009), <http://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html> (accessed August 27, 2014).

³⁴⁹ שם.

³⁵⁰ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, http://www.health.gov.il/LegislationLibrary/Bituah_01.pdf, (כניסה לאתר ב-14 ביולי 2014), סעיף 4(ד').

³⁵¹ חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, http://www.health.gov.il/LegislationLibrary/Zchuyot_01.pdf, (כניסה לאתר ב-14 ביולי 2014), סעיף 3(ב').

³⁵² אנשים שאינם תושבים זכאים לחיסונים אולם לא לבדיקות אולטרה-סאונד. ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ארגון רופאים לזכויות אדם-ישראל, 20 במאי 2014.

³⁵³ שם.

³⁵⁴ שם.

³⁵⁵ שם.

שבורות בגבס וצילומי רנטגן.³⁵⁶ ארגונים רפואיים לא ממשלתיים כגון "רופאים לזכויות אדם – ישראל" ו"א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל" מספקים גם הם סוגים מסוימים של שירותי בריאות ראשוניים ברחבי המדינה.³⁵⁷ כמה מבתי החולים בחרו לעיתים לספק לאנשים שאינם תושבים שירותי בריאות משניים.³⁵⁸

מאז חודש ינואר 2014 מפעילים נציבות האו"ם לפליטים ומשרד הבריאות במשותף פרויקט קהילתי לשירותי בריאות הנפש בתל אביב-יפו. נכון לשלהי חודש מאי 2014 היקף הפרויקט מאפשר מדי חודש טיפול בשישים מטופלים בלבד.³⁵⁹

ילדים חסרי מעמד תושבות יכולים לרכוש ביטוח לשירותי בריאות ראשוניים ומשניים מאחד מספקי שירותי הבריאות הציבוריים.³⁶⁰ נכון לתחילת שנת 2014, כ-60% מהילדים שאינם תושבים לא היו מבוטחים בביטוח כזה.³⁶¹

מעסיקים מחויבים לשלם לביטוח הלאומי עבור עובדים שאינם תושבים המועסקים אצלם, לכיסוי עלויות הטיפול הרפואי במקרה של תאונות עבודה ושלושה ימי אשפוז לצורך לידה עבור עובדות.³⁶² כמו כן הם נדרשים לממן חלק מעלות ביטוח הבריאות הפרטי של עובדים אלה.³⁶³

ארגון רופאים לזכויות אדם – ישראל פנה שוב ושוב למשרדי הבריאות והרווחה – לרבות באמצעות הליכים משפטיים – בדרישה כי יפעילו את סמכותם להחיל את חוק ביטוח בריאות ממלכתי ואת חוק הביטוח הלאומי על קבוצות שונות של אנשים שאינם תושבים, לרבות מבקשי מקלט, כדי לאפשר להם גישה לשירותי בריאות ראשוניים ומשניים ולקצבאות רווחה, ובכלל זה קצבאות נכות וגישה לעובדים סוציאליים.³⁶⁴ נכון למועד כתיבת הדו"ח, משרד הבריאות החיל את חוק ביטוח בריאות ממלכתי על קבוצות מסוימות של נשים פלסטיניות.³⁶⁵

ארגון Human Rights Watch שוחח עם שמונה אריתריאים וסודאנים שתיארו בעיות שבהן נתקלו בתחום הגישה לשירותי בריאות.

³⁵⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ארגון רופאים לזכויות אדם-ישראל, תל אביב, 18 בינואר 2014.

³⁵⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ארגון "א.ס.ף", תל אביב, 13 בינואר 2014.

³⁵⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ארגון רופאים לזכויות אדם-ישראל, 20 במאי 2014.

³⁵⁹ שם.

³⁶⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ארגון רופאים לזכויות אדם-ישראל, תל אביב, 18 בינואר 2014.

³⁶¹ שם.

³⁶² חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, http://www.nevo.co.il/law_html/Law01/039_002.htm#Seif423 (כניסה לאתר ב-23 באוגוסט 2014).

³⁶³ שם, סעיף 378 א', "תקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (שיעור ניכוי מהשכר בעד דמי ביטוח רפואי), תשס"ב-2001", 16 באוקטובר 2001. עותק שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch.

³⁶⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ארגון רופאים לזכויות אדם-ישראל, תל אביב, 18 בינואר 2014; רופאים לזכויות אדם-ישראל, "על תושבות חברתית - הפרדת סוגיית המעמד מסוגיית הזכויות החברתיות", 13 בינואר 2011, <http://www.phr.org.il/default.asp?PageID=55&ItemID=1144> (כניסה לאתר ב-23 באוגוסט 2014). על-פי סעיפים 56(א)(1)(ד) ו-378(ב)(1) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ולחוק הביטוח הלאומי בהתאמה, משרד הבריאות ומשרד הרווחה מוסמכים להחיל, לפי שיקול דעתם, חלק מהזכויות הכלולות בחוקים אלה, או את כולן, על אנשים שהחוק אינו חל עליהם, ובכלל זה אנשים שאינם תושבים.

³⁶⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ארגון רופאים לזכויות אדם-ישראל, תל אביב, 18 בינואר 2014.

עברתי ניתוח חירום בכליות בחינם לפני שנה. אבל אז אמרו לי שאני צריך לשלם על כל עזרה אחרת אחרי [הניתוח] אבל אין לי את הכסף לזה. אני סובל מכאבים כבר שנה. לפני שבועיים אמרו לי במשרד הפנים בבאר שבע שאני צריך להגיע לחולות ב-29 בינואר. סיפרתי להם על הבעיה הרפואית שלי וכל מה שהם אמרו היה "אם אתה חולה, תחזור לסודאן ואם אתה לא עושה את זה, אתה הולך לחולות". אני לא אקבל עזרה בשביל הכאבים שלי בכלא, אז אני חושב שאעזוב את ישראל.³⁶⁶

אזרח סודאני אחר אמר שאין לו שום ביטוח בריאות ושכשפנה עם כאב בטן חמור מאוד לבתי חולים, כולל המרפאה לפליטים בתל-אביב, הצוות אמר שלא יוכלו לסייע לו ושלח אותו "לשירות הרבה מים ולחזור בעוד שבועיים".³⁶⁷

המשפט הבינלאומי בנושא זכותם של פליטים ומבקשי מקלט לשירותי בריאות

אמנת הפליטים קובעת כי יש להעניק לפליטים ה"שוהים בהיתר" במדינה יחס זהה לזה של אזרחים בכל הנוגע ל"סעד וסיוע ציבוריים" ול"אימהות, מחלה, נכות, וזקנה".³⁶⁸

על ישראל מוטלות חובות גם מכוח האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.³⁶⁹ ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, המפקחת על יישום האמנה, קבעה כי מדינות צריכות להעניק באורח מידי גישה בלתי מפלה למתקני בריאות, ובייחוד לקבוצות של אנשים פגיעים או כאלה הנמצאים בשולי החברה, וכי על כל המדינות "לכבד את הזכות לבריאות בין היתר בכך שיימנעו משלילה או מהגבלה של גישה שווה של כל האנשים, לרבות [...] מבקשי מקלט ומהגרים בלתי חוקיים".³⁷⁰

ישראל אשררה גם את האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית.³⁷¹ הוועדה המפקחת על יישום האמנה קראה למדינות לכבד את "זכותם של אנשים שאינם אזרחים לרמה נאותה של בריאות גופנית ונפשית, בין היתר באמצעות הימנעות משלילה או הגבלה של גישתם לשירותי בריאות מסוגים אלה: טיפול מניעתי, ריפוי וטיפול רפואי תומך".³⁷²

³⁶⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch, תל אביב, 15 בינואר 2014.

³⁶⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch, תל אביב, 15 בינואר 2014.

³⁶⁸ אמנת הפליטים של האו"ם, סימנים כג' ו-כד'.

³⁶⁹ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR), אומצה ב-16 בדצמבר 1966, G.A. Res. 2200A, 993 U.N.T.S. 3, 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), נכנסה לתוקף ב-3 בינואר 1976, <http://www2.ohchr.org/english/law/ICESCR.htm> (כניסה לאתר ב-14 ביולי 2014). האמנה אושררה על-ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991. סעיפים 2 ו-6.

³⁷⁰ CESCR, General Comment 14, The Right to the Highest Available Standard of Health, <http://www.refworld.org/docid/4538838d0.html> (accessed July 23, 2014), para. 34.

³⁷¹ האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית, אומצה ב-21 בדצמבר 1965, G.A. Res. 2106 (XX), UN Doc A/6014 (1966), נכנסה לתוקף ב-4 בינואר 1969, אושררה בידי ישראל ב-3 בינואר 1979.

³⁷² הוועדה לביעור כל הצורות של אפליה גזעית, המלצה כללית מס' 30, "אפליה לרעת אנשים שאינם אזרחים", <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument> (כניסה לאתר ב-23 ביולי 2014), סעיף 36.

תודות

עבודת המחקר לצורך הכנתו של דו"ח זה וכתבתו בוצעו בידי ג'רי סימפסון, חוקר ומקדם מדיניות בכיר בנושא פליטים. טליה סוויסה סיפקה סיוע רב ערך במחקר משרדי. עימאד אנסארי ואנה דיאקון סייעו בחלק מהמחקר המשפטי. הדו"ח נערך על-ידי ביל פרליק, מנהל תוכנית הפליטים ונסקר על-ידי החוקר הבכיר ביל ואן אסוולד ועל-ידי ג'ו סטורק, סגן מנהלת חטיבת המזרח התיכון. כמו כן הוא נסקר על-ידי קלייב בלדווין, יועץ משפטי בכיר, וטום פורטיוס, סגן מנהל התכניות בארגון Human Rights Watch. בנוסף סייעה בעריכה יסמין יוניס, עוזרת בתכנית לזכויות פליטים.

חומרי המולטימדיה הופקו על-ידי קרן מנור, צלמת וידאו עצמאית; פייר ביירין, מנהל מדיה; וצוות המולטימדיה של ארגון Human Rights Watch. סיוע נוסף בהפקה ניתן על-ידי גרייס צ'וי, מנהלת פרסומים, קת' מילס, מומחית לפרסומים, ופיצרוי הפקנס, מנהל אדמיניסטרטיבי.

ארגון Human Rights Watch אסיר תודה לכל האזרחים האריתריאים והסודאנים שניאותו להתראיין לדו"ח זה. כמו כן ברצוננו להודות לאנשי צוות בארגונים אמנסטי אינטרנשיונל – ישראל, רופאים לזכויות אדם, קו לעובד והמוקד לפליטים ומהגרים, כמו גם ליונתן ברמן ולענת בן דור על הסיוע רב הערך שלהם. כמו כן ברצוננו להודות לנציבות האו"ם לפליטים בישראל על סיועה.



למעלה

רויטרס/אמיר כהן
אריתראים וסודאנים צועדים בנגב ב-15 בדצמבר 2013 במחאה על המדיניות הישראלית הבלתי חוקית של מעצר בלתי מוגבל בזמן, שמטרתה לאלץ כ-50,000 בני אדם לעזוב את המדינה.
רויטרס/אמיר כהן

דף השער

אריתראים וסודאנים עומדים לאורך גדר "מרכז השהייה" חולות בנגב, 9 בינואר 2014. מאז אמצע חודש דצמבר 2014 החזיקו הרשויות הישראליות אלפי אנשים במעצר במתקן זה באופן בלתי חוקי וללא הגבלת זמן. בניסיון לאלץ אולם לעזוב את המדינה. © קרן מנור

עד לאטימתו המוחלטת כמעט של גבול ישראל עם מצרים בידי הרשויות הישראליות, בשלהי 2012, נכנסו למדינה כ-51,000 אריתראים וסודאנים. במהלך שנת 2014 צעדו אלפים מהם ברחובות ישראל ובנגב, במחאה על מדיניות הרשויות שתכליתה לכפות עליהם לחזור לארצות מוצאם, שם נשקפת להם סכנה חמורה של התעללות בידי ממשלותיהם הדכאניות. התמונות חסרות התקדים הדגישו את הכשל המתמשך של ישראל במתן הגנה לעשרות אלפי אריתראים וסודאנים, הגנה שלה הם זכאים מתוקף המשפט הישראלי והבינלאומי.

הרשויות הישראליות, שתייגו את מבקשי המקלט כ"מסתננים", מנעו מהם גישה להליכי מקלט הוגנים ויעילים, דחו 99.9% מבקשות המקלט שהגישו אריתראים ו-100% מבקשות המקלט של סודאנים, בניגוד חד לשיעור ההכרה העולמי בפליטים, העומד על 83% הכרה בבקשות של אריתראים ו-67% הכרה בבקשות של סודאנים. מדיניות מעורפלת בכל האמור בזכויות עבודה, והגבלות קשות על הגישה לטיפול רפואי הגבירו עוד יותר את הלחץ המופעל על אריתראים וסודאנים לעזוב את ישראל. כמעט 7,000 בני אדם, רובם סודאנים שהיו צפויים למעצר לא חוקי ללא הגבלת זמן בנגב, נכנעו ללחצים מאז ינואר 2013 וחזרו לסודאן. 44,000 אריתראים וסודאנים נוספים השוהים בערים חיים בפרד יום יומי מפני מעצרם וכליאתם עד שיאותו לעזוב את המדינה.

הדר"ח "להמאס עליהם את חייהם: אילוצם של מבקשי מקלט אריתראים וסודאנים לעזוב את שטח ישראל בידי המדינה" מתעד כיצד חלק מהסודאנים ששבו לארצם – שעל פי חוק העונשין בה הביקור בישראל אינו חוקי ודינו עונש מאסר של עד עשר שנים - נחקרו, נעצרו ובמקרים מסוימים עונו, נכלאו בבידוד והואשמו בבגידה. הוא ממחיש מדוע יש לראות באזרחים אריתראים וסודאנים המסכימים לחזור לארצם בשל האיום במעצר ללא הגבלת זמן קורבנות של החזרה בכפייה (refoulement) - שהיא השבתו בכפייה של פליט או מבקש מקלט, בכל דרך שהיא, למקום שבו נשקפת לו סכנת רדיפה, או של כל אדם שהוא למקום שבו סביר שצפויים לו עינויים או יחס לא אנושי ומשפיל. כן קורא הדר"ח לישראל לבטל את מדיניותה הבלתי חוקית של מעצר ללא הגבלת זמן, לטפל באורח הוגן בבקשות מקלט של אריתראים וסודאנים או להעניק להם מעמד משפטי בטוח בצורה אחרת, ולכבד את זכותם לעבוד.