



סכנות בסיני

**הסכנות האורבות למהגרים, פליטים ומבקשי מקלט
במצרים ובישראל**

Copyright © 2008 Human Rights Watch
All rights reserved.
Printed in the United States of America
ISBN: 1-56432-408-7
Cover design by Rafael Jimenez

Human Rights Watch
350 Fifth Avenue, 34th floor
New York, NY 10118-3299 USA
Tel: +1 212 290 4700, Fax: +1 212 736 1300
hrwnyc@hrw.org

Poststraße 4-5
10178 Berlin, Germany
Tel: +49 30 2593 06-10, Fax: +49 30 2593 0629
berlin@hrw.org

Avenue des Gaulois, 7
1040 Brussels, Belgium
Tel: + 32 (2) 732 2009, Fax: + 32 (2) 732 0471
hrwbe@hrw.org

64-66 Rue de Lausanne
1202 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 738 0481, Fax: +41 22 738 1791
hrwgva@hrw.org

2-12 Pentonville Road, 2nd Floor
London N1 9HF, UK
Tel: +44 20 7713 1995, Fax: +44 20 7713 1800
hrwuk@hrw.org

27 Rue de Lisbonne
75008 Paris, France
Tel: +33 (1)43 59 55 35, Fax: +33 (1) 43 59 55 22
paris@hrw.org

1630 Connecticut Avenue, N.W., Suite 500
Washington, DC 20009 USA
Tel: +1 202 612 4321, Fax: +1 202 612 4333
hrwdc@hrw.org

Web Site Address: <http://www.hrw.org>



סכנות ביני

הסכנות האורבות למהגרים, פליטים ומבקשי מקלט במצרים ובישראל

- 1. תקציר..... 1
- מתודולוגיה..... 5
- 2. המלצות..... 6
- לממשלת מצרים..... 6
- לממשלת ישראל..... 7
- לנציבות האו"ם לפליטים במצרים..... 7
- לנציבות האו"ם לפליטים בישראל..... 8
- לקהילה הבינלאומית..... 8
- לממשלת ארה"ב..... 8
- 3. רקע: אוכלוסיות הפליטים ומבקשי המקלט במצרים ובישראל..... 9
- חובות משפטיות בינלאומיות כלפי פליטים..... 10
- 4. הסיבות למסע..... 13
- פליטים ומבקשי מקלט סודאנים..... 14
- בעיות ביטחון במצרים..... 14
- היעדר פתרונות קבע..... 18
- פליטים ומבקשי מקלט מצפון-מזרח אפריקה..... 22
- 5. מדיניות השליטה הקטלנית של מצרים בגבול סיני והלחץ הישראלי לשליטה בגבול ולהחזרת החוצים... 25
- יוני 2007: הקשחת המדיניות..... 25
- מאמץ מצרי להצדיק ירי קטלני בגבול..... 28
- מצרים מפרה את הסטנדרטים הבינלאומיים לשימוש בכוח..... 31
- הטלת אימה על משפחות והפרדתן בגבול..... 36
- ראיות קלושות בדבר אפקט הרתעתי..... 37
- הפרות אחרות שמבצעים הכוחות המצריים במהלך תפיסת מהגרים..... 37
- מצבם של הפצועים המגיעים לישראל..... 38

39	....."נוהל החזרה מתואמת מיידית" של ישראל
39	....."החזרה חמה" על-ידי ישראל
41	.....מדיניות ה"החזרה המתואמת המיידית" של ישראל
48	.....6. היחס המצרי לעצורים
48	.....העמדת אזרחים לדין בבתי דין צבאיים
49	.....הפרדת משפחות
51	.....מניעת גישה להליכי קבלת מקלט
54	.....תנאי מעצר
54	.....שירותים רפואיים בלתי הולמים
55	.....תנאי החזקתם של נשים וילדיהן עד המשפט
55	.....החזקת ילדים שאינם מלווים במעצר עם עצירים בוגרים
57	.....7. היחס לפליטים, מבקשי מקלט ומהגרים בישראל
58	.....תהליך ההכרעה בנוגע לזכאות למעמד פליט בישראל
58	.....מעצר כבירית מחדל לגבי אנשים שנכנסו באורח בלתי-חוקי דרך גבול סיני
58	.....חוק הכניסה לישראל והכרעה בנוגע למעמדם של יחידים
60	.....מעצר שלא כמוצא אחרון
63	.....הענקה אוטומטית של מקלט והגנה זמנית לקבוצות מסוימות
64	.....המעצר הבלתי-מוגבל בזמן בוטל בשנת 2007, ועלול להתחדש בשנת 2008
64	.....העתירה נגד החוק למניעת הסתננות בשנת 2006
65	.....חקיקה מוצעת לחידוש המעצר הבלתי-מוגבל בזמן
66	.....מעצר מבקשי מקלט

1. תקציר

מאז שנת 2006 עברו למעלה מ-13,000 פליטים, מבקשי מקלט ומהגרים אחרים דרך מצרים וחצו את גבול סיני לתוך ישראל. רובם נכנסו לישראל מאז שנת 2007; בתחילת שנת 2008, חצו לעיתים את הגבול, על-פי דיווחים, למעלה מ-100 בני אדם בלילה אחד.

ישראל ומצרים גם יחד הגיבו על זרם זה של חוצי גבול במדיניות המפרה זכויות יסוד. הפרות אלה, במיוחד בצד המצרי, הפכו רבות וחמורות יותר במהלך השנה האחרונה. בחודש אוגוסט 2007 ירו אנשי משטרת הגבולות המצרית בארבעה אנשים שניסו לעבור ממצרים לתוך ישראל, והכו אותם למוות. כך על-פי חיילים ישראלים שאמרו שהיו עדים להריגה. לדברי אחד מהם, החיילים הישראלים, שסברו שהמהגרים הם סודאנים, היו קרובים מספיק כדי לשמוע את המהגרים "צועקים ומייללים מכאב עד שהם מתו". מאז נורתה למוות בחודש יוני 2007 אישה הרה מדארפור, שהייתה ככל הידוע ההרוגה הראשונה, הרגה משטרת הגבולות המצרית לפחות 33 מהגרים ופצעה עשרות מהגרים נוספים שניסו לחצות את הגבול לתוך ישראל.

נוסף לכך, החזירה מצרים אזרחים אריתראים וסודאנים לארצות מוצאם, שבהן הם צפויים לרדיפה ונשקפת להם סכנה ניכרת של עינויים. זאת מבלי לאפשר להם להגיש בקשה למקלט או על אף שכבר זכו למעמד של מבקשי מקלט. החל מחודש פברואר 2008 מסרבת מצרים לאפשר לנציבות האו"ם לפליטים גישה לאריתראים המוחזקים במעצר, ואשר רבים מהם נשפטו בבתי דין צבאיים ונדונו לשנה עד שלוש שנים של מאסר בעוון כניסה בלתי חוקית לשטח מצרים מסודאן. במהלך שבוע אחד בחודש יוני, החזירה מצרים לאריתראיה בכפייה עד 1,200 מן העצורים הללו – מתוך כ-1,400 עצורים סך הכול. על-פי דיווחים, עצרה ממשלת אריתראיה 740 מן המוחזרים. באמצע חודש אפריל גירשה מצרים 49 גברים מדרום סודאן, שלפחות 11 מהם היו בעלי מעמד של מבקשי מקלט או פליטים, לג'ובה שבדרום סודאן.

על אף שגורמים ישראלים רשמיים מודעים להפרותיה של מצרים, החזירה ישראל למצרים ללא הליך משפטי עשרות רבות של מהגרים שחצו את גבול סיני באורח בלתי-חוקי. בחודש אוגוסט 2007, החזירו חיילים ישראלים קבוצה של 48 מהגרים עצורים, 44 מהם סודאנים, וכפו עליהם לחצות את הגבול בחזרה למצרים, מבלי לאפשר להם להגיש בקשות מקלט. גורמים ישראלים רשמיים אמרו כי ממשלת מצרים הסכימה להחזרת המהגרים והבטיחה כי לא יאונה למוחזרים כל רע, אך מצרים הכחישה בעבר, באורח פומבי, את קיומו של הסכם כזה. החזרת המהגרים בוצעה גם תוך התעלמות מעצומה עליה חתמו חברי כנסת ישראלים, אשר קראו לממשלה להימנע ממימוש כוונותיה המוצהרות להחזיר למצרים מהגרים שנתפסו. מצרים עצרה את 48 המוחזרים, ש-23 מהם היו מבקשי מקלט, ומנעה כל גישה אליהם. על-פי דיווחים בתקשורת, גירשה מצרים מאוחר יותר לפחות 5 אנשים שנמנו על קבוצת מוחזרים זו וייתכן שעד 20 מהם לסודאן, שממנה נמלטו רבים מהם מלכתחילה על-מנת לבקש מקלט.

בין ה-23 ל-29 באוגוסט 2008, החזירו חיילים ישראלים בכפייה למצרים 91 מהגרים נוספים, ובהם אריתראים, סודאנים וסומאליים, מבלי לאפשר להם להגיש בקשות מקלט. תת-אלוף בצה"ל אמר בתצהיר כי "קצינים בשטח" לא פעלו על-פי ההוראות בביצוע החזרת המהגרים, אולם דובר צה"ל אמר כי החזרתם בוצעה על-פי הוראות "הדרג הפוליטי". מקום המצאם של 91 המוחזרים, כמו גם גורלם של 48 המוחזרים מחודש אוגוסט 2007, אינו ידוע.

מצרים וישראל עצרו שתיהן מהגרים לתקופות ממושכות מבלי לאפשר להם להגיש בקשות מקלט. שתי המדינות הן צד לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 ולפרוטוקול הנספח לה משנת 1967, וככאלה אסור להן להעניש פליטים הנמלטים מרדיפה. הקווים המנחים שהתוותה נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) קובעים כי במעצר של מבקשי מקלט יש להשתמש רק כמוצא אחרון.

רוב החוצים את גבול סיני לתוך ישראל הם אריתראים וסודאנים. רבים מכ-4,300 האריתראים שביקשו מקלט בישראל מאז שנת 2006, כשהם נמלטים מגיוס בכפייה לצבא או מרדיפה על רקע דתי, עברו באורח בלתי-חוקי דרך סודאן ומצרים. רבים מ-3,700 הסודאנים שביקשו מקלט בישראל, ובהם גם דרום סודאנים ותושבי דארפור, חיו במצרים כפליטים או כמבקשי מקלט במשך שנים, בטרם הובילו אותם בעיות של ביטחון או תנאי מחייה קשים להסתכן בחצייה בלתי-חוקית של הגבול בסיני. לדברי סודאנים רבים תנאים אלה הם בלתי-נסבלים, שכן לא ניתן להימלט מהם בשל הקושי ההולך וגובר לצאת ממצרים על-מנת לזכות ביישוב מחדש במדינה שלישית. קשיים אלה נובעים במידה רבה מעניין הולך ומצטמצם מצדן של מדינות קולטות, כמו ארה"ב, אך גם מהחלטת נציבות האו"ם לפליטים במצרים להפסיק להכיר בסודאנים כפליטים. תחת זאת, מסווגת נציבות האו"ם את כל הסודאנים כמבקשי מקלט, ללא הליכים לקביעת מעמד של פליט. הליך זה נועד להגן על דרום סודאנים, העלולים שלא להימצא זכאים למעמד של פליטים, מפני החזרה לסודאן, אולם הדבר מקשה על תושבי דארפור, אשר סביר כי יימצאו זכאים למעמד זה, לזכות ביישוב מחדש בחו"ל.

רבים מאלה החוצים את גבול סיני אומרים כי נמלטו לישראל מתוך ייאוש, כיוון שלא היה באפשרותם להשתכר מספיק על-מנת לענות על צרכיהם הבסיסיים, באופן שיאפשר להם לשרוד במצרים. אחרים אומרים כי הגזענות הרווחת במצרים, המתבטאת לעיתים באלימות, איימה על ביטחונם האישי, וכי גורמים רשמיים במשטרה לא הגנו עליהם או אף פעלו בעצמם באופן גזעני. כמעט כל המהגרים עמם שוחח ארגון Human Rights Watch ידעו כי חציית הגבול משמעה סכנת חיים או מאסר עבורם ועבור בני משפחותיהם. נכונותם להסתכן באורח זה מחזקת את טענותיהם כי לא היה באפשרותם לזכות בהגנה יעילה במצרים.

מצרים ביקשה להצדיק את מדיניות הירי הקטלני שלה בפליטים ובמבקשי מקלט המנסים לחצות את גבול סיני לתוך ישראל בטענה שרשתות פשע מאורגן, שבסיסן בסיני, ואשר עוסקות בהברחות, מאיימות על ביטחונה הלאומי. גורמים מצריים רשמיים מדגישים את הצורך לשלוט בגבולות המדינה נוכח התקפות הטרור נגד תיירים ומטרות ממשלתיות בסיני מאז שנת 2004, כמו גם הברחות הנשק לתוך רצועת עזה ומעברם של לוחמים פלסטינים לתוך הרצועה וממנה למצרים. בשני מקרים ידועים ירו מבריחים באנשי משטרת הגבולות של מצרים והרגו אותם. אולם, מתוך המקרים הידועים שבהם אנשי משטרת הגבולות המצרית הרגו או פצעו

אנשים בסמוך לגבול, היו כמעט כל הנפגעים מהגרים ופליטים אפריקאים, ובאף אחד מהם לא ירו אנשי משטרת הגבולות מתוך הגנה עצמית.

כוחות הביטחון המצריים, הפרוסים לאורך גבול סיני כמו גם לאורך גבולה הדרומי של מצרים עם סודאן, עצרו אלפי מהגרים שניסו להגיע לישראל. מדיניות המעצר של מצרים מפרידה משפחות של מהגרים: בעלים מופרדים מנשותיהם, ילדים מאמם ומנשים אחרות ממשפחתם וילדות מגברים בני משפחתם. ילדים וילדות הנעצרים ללא קרובי משפחה בני אותו מין מוחזקים במעצר עם בוגרים שאינם ממשפחתם. ילדים נחשפים לאותם תנאים קשים בהם מוחזקים בגירים במעצר, ואף שככל הנראה הם אינם נשפטים ולא נגזר עליהם עונש, הם עלולים להיות מוחזקים במעצר במשך חודשים. בעת המשפט, משוחררות אמהות שנעצרו עם ילדיהן על-פי רוב מבלי שייגזר עליהן עונש, אולם אבות שנעצרו עם ילדיהם חייבים לרצות עונשי מאסר.

מצרים מעמידה לדין את כל המהגרים הבלתי-חוקיים שנתפסים באזורי ביטחון שבסמוך לגבול בכתי דין צבאיים ולא בכתי משפט. זאת על אף שמשפט זכויות האדם מגביל ככלל את סמכותם השיפוטית של בתי דין צבאיים למקרים בהם מעורבים אנשי צבא ולאנשים שהפרו את החוק הצבאי. למצרים אין מערכת רשמית המבטיחה לעצורים גישה להליכי בקשת מקלט. בעוד חלק מהמהגרים העצורים מצליחים ליידע את נציבות האו"ם לפליטים על מצבם, באמצעות מתן שוחד לסוהרים או שימוש בטלפונים סלולאריים של אסירים אחרים בסתר, רבים אינם מצליחים בכך.

המשפט הבינלאומי של זכויות האדם אוסר על מדינות לשלול באורח שרירותי את זכותו לחיים של כל אדם הנמצא בתחום שיפוטן. באזור הגבול בסיני, השתמשה משטרת הגבולות המצרית בכוח קטלני באורח הנראה שרירותי, תוך הפרה של סעיף 6 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR). על המשטרה להימנע משימוש בכוח קטלני אלא אם כן לא ניתן להימנע מכך בשום אופן, לצורך הגנה על חיים.

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות אף מחייבת את מצרים להבטיח הליך משפטי תקין ומשפט הוגן למהגרים הנעצרים על הפרת חוקים מקומיים. בעוד מצרים רשאית להטיל עונשים על כניסה בלתי-מורשית לשטח צבאי סגור כמו סיני, מחובתה להבטיח הליך הוגן לאנשים הנעצרים ומועמדים לדין בעוון כניסה לשטח זה.

מהגרים המצליחים לחצות את הגבול לישראל חשופים לעיתים מזומנות, בהעדר חוקים להענקת מקלט או הליכים הולמים, ליחס אקראי ושרירותי. בין השנים 2005 ו-2007, כלאו הרשויות הישראליות מהגרים סודניים, כולל ילדים, לתקופות העולות על שנה, ללא ביקורת שיפוטית. לאחר שארגונים לא ממשלתיים ערערו על מדיניות זו בבית המשפט בהצלחה, ישראל אינה מחזיקה עוד את המגיעים ממצרים במעצר לתקופה בלתי-מוגבלת. עם זאת, חקיקה המוצעת כיום בישראל תקבע תקופת מאסר מקסימליים של חמש עד שבע שנים לכל ה"מסתננים" שייתפסו למעלה מ-72 שעות לאחר שנכנסו באורח בלתי-חוקי; אנשים שייתפסו בתוך 72 שעות מרגע שחצו את הגבול יוחזרו בכפייה למצרים. ישראל ממשיכה להחזיק במעצר מהגרים מסוימים, כולל ילדים וקטינים שהגיעו ללא מלווה בגיר, במשך חודשים ובתנאים קשים. נהלי המעצר של ישראל מפרידים גם הם בעלים ונשים זה מזה ומילדיהם.

בשלהי 2007 העניקה ישראל אשרות תושבות זמנית ל-600 אזרחים דארפורים והיתרי עבודה ל-2,000 אריתראים. עם זאת, גורמים ישראליים רשמיים טענו כי יש צורך במדיניות "קשוחה" כלפי אנשים החוצים את הגבול באורח בלתי-חוקי, והביעו חשש כי אחרת יימשך לישראל "צונאמי" של מאות אלפי מהגרים כלכליים מאפריקה. גורמים ישראליים רשמיים איימו שוב ושוב לגרש את רוב המגיעים – איום שעורר בהלה בקרב קהילות מהגרים בתל-אביב, כאשר משטרת ההגירה עצרה מאות מבקשי מקלט מוכרים ואחרים בחודש פברואר 2008. החל מחודש זה, אוסרת ישראל על מהגרים חדשים המגיעים אליה ועל מהגרים שתוקף מסמכי התושבות המקוריים שלהם פג, לחיות ולעבוד בתל-אביב רבתי. באזור זה התיישבו רוב המהגרים, בין היתר בשל האפשרות למצוא עבודה ובשל נוכחותם של ארגונים לא ממשלתיים המספקים שירותים לקהילת מבקשי המקלט, נוכחות שהינה ייחודית לאזור זה בישראל. בחודש יולי שבה המשטרה ועצרה מאות מהגרים בתל-אביב.

ישראל, כמדינה שהיא צד לאמנה בדבר מעמדם של פליטים, רשאית לעצור פליטים ומבקשי מקלט רק ככל שהדבר חיוני לצורך אימות זהותם והבסיס לבקשות המקלט שלהם, ועליה להימנע מהענשת מבקשי מקלט על כניסה בלתי-מוסדרת. מצרים, שגם היא צד לאמנה זו (כמו גם לאמנת הפליטים האפריקאית), צריכה להבטיח את יכולתם של מהגרים עצורים להגיש בקשות מקלט ולדאוג להכרעה בנוגע לבקשותיהם בטרם תתקבל החלטה לגרשם. על ישראל להימנע מקידום הצעת חוק שתאפשר גירוש של חוצי גבולות בתוך 72 שעות, ואשר אינה כוללת ערובות שיבטיחו כי החלטות ביטחוניות גורפות לא יוכלו לרמוס את הזכות להגשת בקשת מקלט.

המשפט הבינלאומי בנוגע לפליטים, כמו גם האמנה הבינלאומית נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים ומשפילים אחרים, והאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, אוסרים על שתי המדינות לבצע החזרות בכפייה (גירוש או החזרה – refoulement) של פליטים למדינות שבהן יש להם חשש מבוסס היטב מפני רדיפה או עינויים, או למדיניות שלישיות העלולות שלא לכבד איסור זה. ישראל ומצרים מחויבות שתיהן על-פי המשפט הבינלאומי בנוגע לפליטים, האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות והאמנה בדבר זכויות הילד, להבטיח כי ילדים לא יופרדו מהוריהם אלא כאשר הדבר משרת את טובת הילד, ולוודא כי כאשר ילדים עצורים, אם בכלל, הם מוחזקים בתנאים ההולמים את נסיבותיהם המיוחדות. אמנות אלה מחייבות את שתי המדינות גם להגן על זכותם של מהגרים לאחזות המשפחה בכך שתימנענה מהפרדת משפחות שלא לצורך, ותנקוטנה באמצעים שיאפשרו איחוד מחדש של משפחות, אפילו כאשר המדינה עצמה אינה נושאת באחריות לפירודן.

ארגונים ישראליים לא ממשלתיים, קבוצות סטודנטים, מתנדבים ואזרחים פרטיים אחרים יצאו נגד יחסה של המדינה לאנשים המגיעים מאפריקה, וניסו למלא את החלל שהותירה הימנעותה של המדינה מהענקת שירותי תמיכה לאנשים אלה. במצרים, שבה חיה 40% מהאוכלוסייה מתחת לקו העוני או קרוב לכך, לא זכתה מצוקתם של המהגרים הזרים והפליטים לאהדה ציבורית ניכרת. ארגונים מצריים לא ממשלתיים המשרתים פליטים ומבקשי מקלט סובלים ממחסור חמור במשאבים כמו גם מאווירה כללית של דיכוי, בשל פיקוח ממשלתי על החברה האזרחית.

מתודולוגיה

דו"ח זה מבוסס על ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם 69 פליטים, מבקשי מקלט ומהגרים אחרים בישראל ובמצרים; חברי ארגונים לא ממשלתיים וקבוצות חברה אזרחית בישראל ובמצרים; גורמים ממשלתיים רשמיים ומוצריים; גורמים רשמיים מנציבות האו"ם לפליטים בישראל ובמצרים; ומוריהם של ילדי פליטים או מהגרים בישראל. ארגון Human Rights Watch אף ערך ראיונות טלפוניים עם חיילים המשרתים כיום בצה"ל וכאלה ששירתו בו בעבר, אחד מהם קצין בדרגה גבוהה, ועם דובר של ממשלת ישראל. נוסף לכך קיבלנו תגובות בכתב לשאלות מגורמים רשמיים ומוצריים, ואלה באות לידי ביטוי בדו"ח זה.

ממשלת מצרים לא הגיבה על בקשת ארגון Human Rights Watch לקיים ביקור במתקני כליאה שבהם מוחזקים פליטים, מבקשי מקלט ומהגרים. בקשה מקבילה שהגיש הארגון לממשלת ישראל נתקלה בסירוב. תיאורם של מתקני כליאה כפי שהוא מופיע בדו"ח זה מבוסס על ראיונות עם פליטים, מבקשי מקלט ומהגרים שהוחזקו בהם, כמו גם עם עורכי-דין, נציגים של ארגונים מבוססי קהילה ובני משפחה שביקרו במתקני כליאה.

שמותיהם של כל המהגרים, מבקשי המקלט והפליטים שרואינו לצורך דו"ח זה הוסוו באמצעות ראשי תיבות (שאינם משקפים שמות אמיתיים) למען ביטחונם של האנשים הנוגעים בדבר.

2. המלצות

לממשלת מצרים

- יש להורות למשטרת הגבולות להשתמש בכוח קטלני אך ורק כתגובה מידתית וחיונית לסכנת חיים.
- יש לקיים חקירה יסודית וחסרת פניות בנוגע לדיווחים על הריגתם של 33 מהגרים סודאנים ואפריקאים אחרים באמצעות ירי קטלני או הכאה עד מוות, ולתת פומבי לתוצאותיה. יש להעמיד לדין כל שוטר אשר יזוהה כמי שהרג או פצע באורח בלתי-חוקי כל מהגר שהוא, או נתן הוראות לעשות כן, ולדרוש דין וחשבון מכל גורם רשמי בעל סמכויות פיקוח בכל הנוגע למקרים כאלה.
- יש להפסיק לאלתר את השימוש בבתי דין צבאיים על-מנת לשפוט מהגרים, פליטים ומבקשי מקלט שהם אזרחים המוחזקים במעצר בסיני.
- יש לאפשר לנציבות האו"ם לפליטים גישה לכל מבקשי המקלט והפליטים המוחזקים במעצר רשמי, כמו גם למהגרים שטרם נרשמו בנציבות האו"ם לפליטים ואשר נזקקים להגנה בינלאומית, וכן להבטיח למהגרים עצורים (כולל כאלה שטרם נרשמו בנציבות האו"ם לפליטים), את האפשרות ליצור קשר עם הנציבות.
- יש להעניק לנציבות האו"ם לפליטים גישה מתמשכת, ללא הפרעה, לכל מרכזי המעצר, כולל אלה שבאזורי ביטחון בסיני ובסמוך לגבול עם סודאן.
- יש להפסיק את גירושם של מהגרים עצורים עד אשר יכנס לתפקוד מלא מנגנון המבטיח לנציבות האו"ם לפליטים גישה מסוג זה, ולהבטיח שמנגנון זה מוכן לפעולה בכל מתקני הכליאה שבהם מוחזקים מהגרים ופליטים, כולל, אך לא רק, אלה שבמחוזות אסואן, העמק החדש, הים האדום וצפון סיני.
- יש להפסיק את החזקתם של ילדים במתקני כליאה רגילים, ולחתור למציאת חלופות העולות בקנה אחד עם הסטנדרטים הבינלאומיים המגנים על אחדות המשפחה והמקדמים את טובת הילד.
- יש להתיר פיקוח חיצוני על תנאי הכליאה במתקני כליאה שבהם מוחזקים אנשים החוצים גבולות באורח בלתי-מוסדר, ובייחוד בסיני ולאורך הגבול הדרומי עם סודאן.
- יש לחתור להסכם עם ישראל שיאפשר את איחודן של משפחות פליטים ומבקשי מקלט שהופרדו בגבול.
- יש לשקול צעדים אשר יאפשרו שילוב מקומי של פליטים ומבקשי מקלט, כולל הענקת הזכות לעבוד לפליטים ולמבקשי מקלט, ומתן מענה לחששות של קהילות של פליטים ומבקשי מקלט לביטחונם.
- יש ליישם הליך הוגן לקביעת מעמד של פליט, הכולל הגנות פרוצדוראליות, לצד מערכת יעילה להענקת מקלט העולה בקנה אחד עם חובותיה של מצרים בהתאם למשפט הבינלאומי.

לממשלת ישראל

- אין לבצע "החזרות מתואמות" נוספות למצרים של אנשים החוצים את גבול סיני עד אשר:
 - ישראל תקים מנגנון המבטיח לחוצי-גבולות את האפשרות להגיש בקשות מקלט, ו
 - מצרים תבטיח באורח מהימן כי (1) תכבד את זכויות המוחזרים בהתאם למשפט הבינלאומי לזכויות האדם ולמשפט הבינלאומי בנוגע לפליטים; (2) לא תחזיר אותם למדינות שבהן הם עשויים להיות חשופים לרדיפה; ו-(3) תתיר לנציבות האו"ם לפליטים לבקר את כל המוחזרים במתקני כליאה ולפקח על תנאי החזקתם.
- לדחות או לתקן באורח ניכר את הצעת החוק העוסקת באנשים החוצים גבולות באורח בלתי-מוסדר כך שיוסרו ממנה הוראות המסמיכות ביצוע החזרה מיידית של מהגרים למצרים והטלת עונשי מאסר חובה מקסימליים על פליטים שאותם לא ניתן להחזיר מיד.
- להבטיח כי אנשים המבקשים להגיש בקשות מקלט לאחר שחצו את גבול סיני לתוך ישראל יוחזקו במעצר רק במידה שבה הדבר נחוץ לצורך אימות זהותם והבסיס לבקשת המקלט שלהם, ולהבטיח כי משפחות לא יפוצלו במעצר.
- להבטיח כי מעצרים של ילדים עולה בקנה אחד עם הסטנדרטיים הבינלאומיים בנוגע לאחדות המשפחה ולטובת הילד.
- להתיר פיקוח חיצוני על התנאים במתקני מעצר שבהם מוחזקים אנשים שחצו את הגבול באורח בלתי-מוסדר, ובייחוד במתקן קציעות.
- ליישם הליך הוגן ויעיל לקביעת מעמד של פליט, הכולל הגנות פרוצדוראליות, לצד מערכת יעילה להענקת מקלט, העולה בקנה אחד עם חובותיה של ישראל בהתאם למשפט הבינלאומי.
- לחדול מעריכת מבצעי מעצר המוניים ומהחזקתם במעצר של מבקשי מקלט הרשומים במשרדי נציבות האו"ם לפליטים או של אלה שמעמדם הוסדר, באורח העולה בקנה אחד עם חובותיה של ישראל בהתאם למשפט הבינלאומי.

לנציבות האו"ם לפליטים במצרים

- לבטל את הקפאת בקשותיהם של תושבי דארפור בשלב בקשת המקלט, ולאפשר הכרעה בנוגע לזכאותם למעמד מלא של פליטים, לצד המשך הענקת מעמד של מבקשי מקלט לסודאנים במצרים כאמצעי הגנה מינימאלי מפני החזרה כפויה.
- לפעול בשיתוף עם ממשלת מצרים ליצירת מנגנון של ביקורים סדירים בכל מתקני הכליאה שבהם מוחזקים מהגרים.
- לעבוד בשיתוף עם נציבות האו"ם לפליטים בישראל על-מנת לזהות בני משפחות של פליטים ומבקשי מקלט שהופרדו במהלך חציית הגבול בסיני, במטרה לאחד את המשפחות.
- להמשיך ולקיים פגישות תקופתיות עם ארגוני פליטים מבוססי קהילה ולבצע עבודת יישוג לשיפור היחסים עם קהילות פליטים במצרים.

- להעניק לאסיפה הלאומית סיוע טכני בפיתוחו של חוק לענייני פליטים שעולה בקנה אחד עם היותה של מצרים צד לאמנה בדבר מעמדם של פליטים ולפרוטוקול הנספח אליה, ולסייע לממשלה לכונן הליך לקביעת מעמד של פליטים ומשטר של הענקת מקלט העונים על סטנדרטים בינלאומיים.

לנציבות האו"ם לפליטים בישראל

- לעבוד בשיתוף עם נציבות האו"ם לפליטים במצרים על-מנת לזהות בני משפחות של פליטים ומבקשי מקלט שהופרדו במהלך חציית הגבול בסיני, במטרה לאחד את המשפחות.
- להעניק סיוע טכני לכנסת על-מנת לפתח חוק העוסק בפליטים שעולה בקנה אחד עם היותה של ישראל צד לאמנה בדבר מעמדם של פליטים ולפרוטוקול הנספח אליה, ולסייע לממשלה לכונן הליך לקביעת מעמד של פליטים ומשטר של הענקת מקלט העונים על סטנדרטים בינלאומיים.

לקהילה הבינלאומית

- לבחון את האפשרות לספק מקומות נוספים ליישוב מחדש של פליטים הנמצאים במצרים ובישראל.

לממשלת ארה"ב

- להבטיח שלא יסופקו שום מימון, הכשרה או נשק ליחידות של משטרת הגבולות המצרית האחראיות לשימוש קטלני בכוח נגד מהגרים, מבקשי מקלט או פליטים.

3. רקע: אוכלוסיות הפליטים ומבקשי המקלט במצרים ובישראל

על-פי הערכות נע כיום מספרם של המהגרים במצרים בין 750,000 ל-4 מיליון בני אדם, שכ-43,000 מתוכם רשומים כמבקשי מקלט או הוכרו כפליטים.¹ הסודאנים מהווים את הקבוצה הגדולה ביותר בקהילת המהגרים.

עד שנת 2005 שימשה ישראל כארץ מקלט רק עבור מאות בודדות של פליטים ומבקשי מקלט אפריקאים לא יהודים.² מאז שנת 2006 ביקשו בישראל מקלט למעלה מ-13,000 פליטים, מבקשי מקלט ומהגרים, בעיקר מאריתריאה (4,290), סודאן (3,714) וחוף השנהב (1,284).³ רובם הגדול נכנס דרך גבול סיני שבין מצרים לישראל. רבים שילמו למבריחים אשר הובילו אותם עד למרחק הליכה מן הגבול, בצדו המצרי. אף שממשלת מצרים הגדירה את הגבול כשטח צבאי סגור וקטעים ממנו לאורך רצועת עזה וממזרח לה וכן בסמוך לעיר הישראלית אילת מגודרים, חלק ניכר מן הגבול, באורך של 266 ק"מ, פתוח פיזית.

רבים מהסודאנים המנסים לחצות את הגבול לישראל הם מבקשי מקלט ופליטים שנאבקו במשך שנים בקשיי החיים במצרים. מהגרים סודאנים אחרים נמלטו ככל הנראה מאימת הסכסוך המזוין בדארפור וחצו את מצרים במהירות בנתיב ישיר לישראל. אריתראים רבים ביקשו כמותם לעבור ישירות דרך סודאן ומצרים בדרכם לישראל.

מצרים משמשת כמדינה מארחת לאוכלוסייה סודאנית נרחבת, זאת לפחות מאז פרצה מלחמת האזרחים השנייה בסודאן, בשנת 1983, והותירה אחריה כארבעה מיליון דרום סודאנים עקורים וכמעט שני מיליון מתים.⁴ המלחמה בין הממשלה בחרטום לבין תנועת/צבא השחרור הסודאנית/העממית (SPLA/SLA),

¹ Katarzyna Grabska, "Living on the Margins: Analysis of the Livelihood Strategies of Sudanese Refugees with Closed Files in Egypt," The American University in Cairo, Forced Migration and Refugee Studies, Working Paper No. 6, June 2005, http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/reports/Documents/Living_on_Margins_Final_July_2005_000.pdf (כניסה לאתר ב-26 בספטמבר 2008), p. 17. לפי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, נכון לחודש ינואר 2008, היו 42,887 פליטים ומבקשי מקלט במצרים, כולל 23,681 סודאנים. UNHCR, "Fact Sheet - Egypt, 2007/January 2008," copy on file with Human Rights Watch.

² לפי נתוני "מוקד סיוע לעובדים זרים", ארגון ישראלי לא ממשלתי המספק שירותים משפטיים למי שאינם ישראלים, היו בישראל בסוף שנת 2005 56 סודאנים, ובסוף שנת 2006 היו בה 260 סודאנים. ר' מוקד סיוע לעובדים זרים, "Sudanese Refugees in Israel," 8 במארס 2008, <http://www.hotline.org.il/english/news/2008/Hotline030808.htm> (כניסה לאתר ב-26 באוגוסט 2008). על-פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, כללו הקבוצות העיקריות של פליטים ומבקשי מקלט בישראל בשנים 2002 ו-2003 142 מהגרים מסיירה לאון ו-77 מאתיופיה. בשנת 2004 היו בישראל 245 מהגרים מחוף השנהב, 103 מקונגו, 68 מסיירה לאון, 65 מליבריה ו-61 מאתיופיה. בשנת 2005 לא חל כמעט שינוי במספרים: 271 מחוף השנהב, 109 מקונגו, 73 מליבריה, 69 מסיירה לאון ו-50 מאתיופיה. השנתון הסטטיסטי של נציבות האו"ם לפליטים (ג'נבה: UNHCR), מהדורות ל-2003-2005, דף המדינה של ישראל, <http://www.unhcr.org/statistics.html> (כניסה לאתר ב-13 באוקטובר 2008).

³ על-פי נתוני נציבות האו"ם לפליטים, 1,411 בני אדם ביקשו מקלט בישראל בשנת 2006 (כולל 28 מאריתריאה, 271 מסודאן, ו-146 מחוף השנהב); 5,559 בשנת 2007 (כולל 1,763 מאריתריאה, 1,688 מסודאן ו-751 מחוף השנהב); ו-6,034 בין ינואר לספטמבר 2008 (כולל 2,499 מאריתריאה, 1,755 מסודאן ו-387 מחוף השנהב). נתונים ממשרד UNHCR בישראל שמורים במשרדי Human Rights Watch.

⁴ "Millions dead in Sudan civil war," BBC News Online, December 11, 1998, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/232803.stm> (כניסה לאתר ב-1 ביולי 2008); "Sudan Civil War," GlobalSecurity.org, (2008) <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/sudan.htm> (כניסה לאתר ב-1 ביולי 2008).

הסתיימה רשמית עם חתימת הסכם השלום הכולל, בחודש ינואר 2005. אולם, מאז שנת 2003 נהרגו בסכסוך אחר, בדארפור שבמערב סודאן, 300,000 בני אדם וכ-2.7 מיליון נעקרו מבתיהם.⁵

פליטים מסכסוכים מזוינים שפרצו במדינות צפון-מזרח אפריקה או ביניהן מאז שנת 1990, ומדיכוי פוליטי במדינות אלה, ביקשו גם הם הגנה במצרים.

בחודש ספטמבר 2007, לאחר שגורמים ישראליים רשמיים קישרו בין המצב בדארפור לבין השואה, הורה ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט להעניק ל-500 (מספר ששונה מאוחר יותר ל-600) אנשים מדארפור היתרי תושבות ארעית הניתנים לחידוש ("מעמד א/5").⁶ ההחלטה התקבלה תוך התעלמות ממהגרים לא-דארפורים רבים עם טענות תקפות למעמד של פליטים, ולא חלה גם על לפחות 150 דארפורים שהגיעו לישראל לאחר התאריך הקובע. הממשלה אף העניקה רישיונות עבודה הניתנים לחידוש ("אשרות ב/1") לכ-2,000 אריתראים שהגיעו לישראל לפני ה-25 בדצמבר 2007. אריתראים שהגיעו לישראל לאחר תאריך זה החלו לקבל אישורי עבודה בחודש פברואר 2008, אולם מסמכים אלה אינם מתירים מגורים בתל-אביב או בירושלים.⁷

חובות משפטיות בינלאומיות כלפי פליטים

מצרים וישראל שתיהן צד לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 ולפרוטוקול הנספח אליה משנת 1967.⁸ מצרים היא צד גם לאמנת הפליטים האפריקאית משנת 1974.⁹ כמדינות השותפות למסגרת ההגנה הבינלאומית על פליטים, עליהן להימנע מהענשת פליטים הנמלטים מרדיפה. הן רשאיות לעצור פליטים ומבקשי מקלט, אך רק במידה שבה הדבר נחוץ על-מנת להסדיר את מעמדם, למשל באמצעות אימות זהותם והבסיס לבקשתם למקלט.¹⁰

⁵ Darfur: top UN relief official 'deeply troubled' by attacks on aid workers," UN News Center, August 1, 2008, [http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27562&Cr=Darfur&Cr1=Secretary-General for Humanitarian Affairs John Holmes](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=27562&Cr=Darfur&Cr1=Secretary-General+for+Humanitarian+Affairs+John+Holmes) (כניסה לאתר ב-8 בספטמבר 2008) (quoting UN Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs John Holmes).

⁶ Ilene R. Prusher, "Israel to grant Darfur refugees citizenship," Christian Science Monitor, September 6, 2007, <http://www.csmonitor.com/2007/0906/p05s02-wome.html> (כניסה לאתר ב-10 ביוני 2008). התקשורת הישראלית הביאה כתקדים את החלטתו של ראש הממשלה מנחם בגין לקבל 66 ויטנאמים שנמלטו מארצם בסירות בשנת 1977, שהמקרה שלהם הושווה בזמנו למצוקתם של יהודים ב"ספינות פליטים" שחיפשו מיקלט מגרמניה הנאצית. ר' Tom Tugend, "Vietnamese 'boat people' to become Israeli," Jerusalem Post, October 5, 2006, <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull&cid=1159193357339> (כניסה לאתר ב-16 באפריל 2008).

⁷ המסמכים, שהונפקו על-ידי משרד הפנים הישראלי, מחייבים אריתראים להתגורר באזורים שמצפון לעיר חדרה ומדרום לעיר גדרה. תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין סיגל רוזן, מוקד סיוע לעובדים זרים (ארגון ישראלי לא ממשלתי), 9 בספטמבר 2008.

⁸ האמנה בדבר מעמדם של פליטים (אמנת הפליטים), 150 U.N.T.S. 189, נכנסה לתוקף ב-22 באפריל 1954, מצרים הצטרפה אליה ב-22 במאי 1981 וישראל אישרה אותה ב-4 באוקטובר 1954; והפרוטוקול בנוגע למעמדם של פליטים, 606 U.N.T.S. 267, נכנס לתוקף ב-4 באוקטובר 1967 (כשהוא מבטל את הגבלות הזמן והמקום שחלו על האמנה), מצרים הצטרפה אליו ב-22 במאי 1981 וישראל ב-14 ביוני 1968.

⁹ האמנה להסדרת ההיבטים הייחודיים של בעיית הפליטים באפריקה (אמנת הפליטים האפריקאית), 1001 UNTS 45, נכנסה לתוקף ב-20 ביוני 1974 ומצרים הצטרפה אליה ב-12 ביוני 1980.

¹⁰ ר' אמנת הפליטים, סעיף 31, וההנחיות המתוקנות של נציבות האו"ם לפליטים המקושרות אליה בנוגע לאמות המידה ולסטנדרטים החלים בכל הנוגע למעצר מבקשי מקלט, מחודש פברואר 1999, <http://www.unhcr.org.au/pdfs/detentionguidelines.pdf>, (כניסה לאתר ב-28 בספטמבר 2008).

הסטנדרטים הבינלאומיים אף מחייבים את מצרים וישראל להבטיח למהגרים עצורים את האפשרות להגיש בקשות מקלט בטרם יגרשו אותם. הליכי הטיפול בבקשות למקלט צריכים לעמוד בסטנדרטים בסיסיים, כולל הדרישה שינוהלו בידי אנשים שהוכשרו במיוחד בכל הנוגע לחוקים החלים על פליטים והדוברים שפה המובנת למבקשי המקלט.¹¹ למבקשי המקלט הזכות לערער על דחיית בקשותיהם, ועל המדינות להימנע מגירושם בטרם יאפשרו ערעורים אלה.¹²

למצרים אין חקיקה מקומית המעגנת את החובות שקיבלה על עצמה עם הצטרפותה לאמנות הפליטים – הבינלאומית והאזורית.¹³ על-פי מזכר הבנות משנת 1954, העבירה מצרים את מלוא האחריות לקביעת הזכאות למעמד של פליטים לנציבות האו"ם לפליטים (UNHCR).¹⁴ אחד הגורמים האפשריים לבחירתם של מהגרים ופליטים מסוימים לברוח למצרים בשנות ה-90 הייתה העובדה שמשרד נציבות האו"ם לפליטים במצרים, כמו גם תוכניות במסגרתן הוענקה חסות פרטית להגירה לקנדה, אוסטרליה, ארה"ב ופינלנד, יישבו מספר רב של פליטים במדינות שלישיית.¹⁵ עם זאת, בשנים האחרונות הצטמצם במידה ניכרת מספר הפליטים הנשלחים ממצרים ליישוב מחדש במדינות שלישיית. בהתחשב בבעיות הביטחון בהן נתקלים פליטים ומבקשי מקלט רבים במצרים ובהעדר פתרונות קבע בתחומה, ניתן לומר כי במקרים רבים אין מצרים מספקת לפליטים ולמבקשי המקלט הגנה יעילה.¹⁶ (למידע נוסף בנושא בעיות ביטחון והעדר פתרונות ברי-קיימא, כולל יישוב מחדש, ר' פרק 4 להלן).

בישראל לא קיימת חקיקה בנושא מתן מקלט, וברוב המקרים מעניקה הממשלה מקלט זמני על בסיס קבוצתי, בכפוף להשתייכותם הלאומית של המבקשים (ר' פרק 7). במיעוט המקרים, שאינם נופלים לגדר הליכים אלה

¹¹ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (Geneva: UNHCR, 1979, reedited 1992), HCR/IP/4/Eng/REV.1, <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf> (כניסה לאתר ב-28 בספטמבר 2008).

¹² הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים, המורכב כיום מ-76 מדינות חברות ומתכנס אחת לשנה על-מנת לבחון ולאשר את תוכנית העבודה של הנציבות, לייצג בנושאים של הגנה בינלאומית ולדון בסוגיות אחרות, פרסם מסקנה כללית כי "יש להתיר למגיש הבקשה להישאר במדינה עד אשר הרשות המתאימה תכריע בבקשתו המקורית" ו"יש להתיר לו להישאר במדינה גם כל עוד תלוי ועומד ערעור בפני רשות מנהלית גבוהה יותר או בפני בית המשפט". מסקנה מס' 8 של הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים UNHCR ExCom Conclusion No. 8 (XXVIII) – 1977: "Determination of Refugee Status," para. (e)(vii).

¹³ סעיף 53 בחוקת מצרים אוסר על הסגרת "פליטים פוליטיים", אך מגדיר קטגוריה זו כ"זרים הנרדפים על כך שהגנו על האינטרסים של אנשים אחרים, על זכויות האדם על השלום או על הצדק", הגדרה צרה בהרבה מן ההגדרה הבינלאומית של פליט כמי ששווהה "מחוץ למדינת אזרחותו מחמת חשש מבוסס היטב מפני רדיפה מסיבות של גזע, דת, אורחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסוים או להשקפה מדינית מסוימת ואינו יכול, או שבשל חשש כזה אינו מוכן, להיעזר בהגנתה של מדינה זו, או שמכיוון שאין לו אזרחות והוא נמצא מחוץ למדינת שבה נהג להתגורר כתוצאה מאירועים כאלה, אינו יכול או, בשל חשש כזה, אינו מוכן לשוב אליה". אמנת הפליטים, סעיף 1 (א)(2). בפועל, בשל הפרשנות הצרה של הזכות ל"מקלט מדיני" בסעיף 53, רק מספר זעום של בעלי תפקידים ממשלתיים בדרג בכיר נחשבו לזכאים למקלט.

¹⁴ נציבות האו"ם לפליטים חתמה ב-10 בפברואר 1954 על מזכר הבנות עם מצרים.

¹⁵ אחד המשקיפים אפיין זאת כ"אחת התוכניות הגדולות ביותר ליישוב מחדש בעולם". ר' Grabska, Living on the Margins, p. 4.

¹⁶ בהצהרה שניתנה בפני הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים בחודש אוקטובר 2004, הבהירה מנהלת מחלקת ההגנה הבינלאומית, אריקה פלר, כי הגנה יעילה לפליטים היא כזו אשר מבטיחה, לכל הפחות:

שאין סבירות לרדיפה, לגירוש או לעינויים או ליחס ועונשים אכזריים ומשפילים אחרים;
שאין סכנה ממשית אחרת לחייו של האדם הנוגע בדבר;

שיש סיכוי אמיתי לפתרון נגיש ובר-קיימא במדינת המקלט או ממנה, בתוך פרק זמן סביר;

עד להשגתו של פתרון בר-קיימא, השהות מותרת בתנאים המגנים מפני גירוש או שלילת חירות שרירותיים והמספקים אמצעי קיום הולמים ומכובדים;
אחדות ושלמות המשפחה מובטחת; וניתן לזהות ולכבד את צורכי ההגנה הספציפיים של האנשים הנוגעים בדבר, כולל אלה הנובעים מגיל ומין.

של הגנה המבוססת על השתייכות קבוצתית, מכריעה נציבות האו"ם לפליטים לגבי בקשות אישיות למקלט ומגישה את המלצותיה לוועדה המייעצת לפליטי, הממליצה לשר הפנים אשר מקבל את ההחלטה הסופית.

עקרון יסוד במשפט הבינלאומי לענייני פליטים, המופיע גם באמנה נגד עינויים (CAT) ובאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR), אוסר על מצרים וישראל להחזיר פליטים למדינות שבהן יש חשש מבוסס היטב כי יהיו חשופים לרדיפה (האיסור על גירוש או החזרה) או למדינות שלישיות העלולות שלא לכבד איסור זה.¹⁷ האיסור המשפטי על גירוש אינו מוגבל בתחולתו לפליטים המוכרים רשמית, והוא חל על כל אדם הנמצא מחוץ למדינתו ואינו מוכן או יכול לשוב אליה בשל חשש מבוסס היטב מפני רדיפה, ועל כל בני האדם העלולים להיות חשופים לסכנה ממשית של עינויים או יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים אם יוחזרו.¹⁸ בחודש אפריל 2008 גירשו הרשויות המצריות לסודאן 49 אנשים שמוצאם מדרום סודאן, ובהם פליטים מוכרים ומבקשי מקלט. בחודש יוני 2008 החזירה מצרים בכפייה עד כ-1,200 אריתראים, שלפחות 740 מהם נעצרו ונותרו במעצר במתקנים צבאיים בווי, ואשר להם נשקפת סכנה חמורה של עינויים ומעצר ממושך תוך ניתוק מהעולם החיצון.¹⁹ ישראל גירשה למצרים 48 מהגרים (רובם סודאנים) בחודש אוגוסט 2007 ו-91 מהגרים נוספים בחודש אוגוסט 2008, על-אף התנגדות שהביעו חברי כנסת, שאמרו כי מגורשים כאלה יגורשו לאחר-מכן ממצרים למקומות שבהם תישקף להם סכנה. פעולות גירוש שונות אלה מתוארות בפירוט בפרק שלהלן.

אמנות בינלאומיות נוספות שמצרים וישראל מהוות צדדים להן כוללות הגנות חשובות על זכויות האדם של אנשים ללא קשר למעמדם כמהגרים, מבקשי מקלט או פליטים; הפניות אליהן מופיעות בפרקים שלהלן.²⁰

¹⁷ האיסור על גירוש מעוגן באמנת הפליטים (סעיף 33), באמנה נגד עינויים (סעיף 3.1), באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (כפי שנגזר מסעיף 7), ובמשפט הבינלאומי המנהגי. ר' גם *Chahal v. the United Kingdom*, no. 22414/93, judgment of 15 November 1996, (1996, § 80); *the New Zealand case of Zaoui v. Attorney General* (2005), Supreme Court of New Zealand, CIV SC 13/04, judgment of 14 October 2004.

האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (האמנה נגד עינויים), התקבלה באו"ם ב-10 בדצמבר 1984, G.A. res. 39/46, (1984), ובמשפט הבינלאומי המנהגי. ר' גם *annex, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) at 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984)*, נכנסה לתוקף ב-26 ביוני 1987, מצרים הצטרפה אליה ב-25 ביוני 1986 והיא אושרה בידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991; האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR) התקבלה באו"ם ב-16 בדצמבר 1966, *999 U.N.T.S. 171, U.N. Doc. A/6316 (1966)*, *21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966)*, נכנסה לתוקף ב-23 במרס 1976, ואושרה על-ידי מצרים ב-14 בינואר 1982 ועל-ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991.

¹⁸ שם.

¹⁹ "Egypt: Investigate Forcible Return of Refugees to Sudan," Human Rights Watch news release, May 30, 2008, <http://hrw.org/english/docs/2008/05/30/egypt18977.htm>; Cynthia Johnston, "UN in frank talks with Egypt on Eritrea refugees," Reuters, June 30, 2008, http://uk.reuters.com/article/homepageCrisis/idUKL30287152.CH_242020080630; (כניסה לאתר ב-28 בספטמבר 2008); תכתובת בדואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לבין אלזה צ'ירום מארגון "Human Rights Concern", 15 באוגוסט 2008; "Eritrea/Egypt: Arbitrary detention/Fear of torture and other ill treatment – Urgent Action 225/08, AI Index: AFR 64/004/2008, August 13, 2008, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR64/004/2008/en/1a74c9f5-69ed-11dd-8e5e-43ea85d15a69/af640042008eng.pdf> (כניסה לאתר ב-28 בספטמבר 2008).

²⁰ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR), שהתקבלה ב-16 בדצמבר 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, אושרה על-ידי מצרים ב-14 בינואר 1982 ועל-ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991; האמנה בדבר זכויות הילד (CRC), התקבלה ב-20 בנובמבר 1989, *44 U.N. GAOR Supp. (No. 44) at 25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989)*, נכנסה לתוקף ב-2 בספטמבר 1990, אושרה על-ידי מצרים ב-6 ביולי 1990, ועל-ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991; האמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה נגד נשים (CEDAW), התקבלה ב-18 בדצמבר 1979, *34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46*, נכנסה לתוקף ב-3 בספטמבר 1981, אושרה על-ידי מצרים ב-18 בספטמבר 1981 ועל-ידי ישראל ב-3 באוקטובר 1991.

4. הסיבות למסע

היו לי כמה אפשרויות: להישאר בקהיר, לנסוע [לאירופה] דרך לוב ואולי למות בים, או ללכת לישראל ולמות מכדור. אני מעדיף למות מכדור.
ג'ב. אדם מדארפור שנעצר על-ידי משטרת הגבולות המצרית.

פקידים רשמיים הן במצרים והן בישראל מתארים את מרבית החוצים את גבול סיני כ"מהגרים כלכליים", מונח בו משתמשות ממשלות לתיאור אנשים המבקשים לשפר את איכות חייהם, בהבחנה מ"פליטים" הנמלטים מרדיפה או סכנה. רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הוא האחראי על מדיניות הממשלה כלפי המגיעים לישראל. בראיון לארגון Human Rights Watch הוא מסביר:

לא כל מי שמגיע לישראל דרך גבול מצרים הוא פליט וודאי שלא סודאני. במשך השנה וחצי האחרונות היינו עדים לעליה משמעותית בהסתננות לישראל דרך גבול מצרים, כשרק מיעוט החוצים לתוך ישראל הם פליטים מסודאן. הרוב המכריע הם סודאנים, אריתראים ואפריקאים אחרים שהסתננו על-מנת לחפש עבודה. יש ביניהם גם לא מעט שכבר קיבלו מעמד של פליט בארצות אחרות אבל שמעו על התנאים בישראל ולכן החליטו לבוא לכאן.²¹

ישראל היא המדינה העשירה ביותר באזור. מדד הפיתוח האנושי של האו"ם לשנים 2007-08 מדרג את ישראל במקום ה-23 מבין המדינות המפותחות בעולם; מצרים מדורגת במקום ה-112. סודאן, אריתריאה והארצות הגובלות בהן עניות אף יותר.²² ואולם, לא ניתן לפטור את נדידת האוכלוסין החדשה הזו כהגירה כלכלית בלבד. ארגון Human Rights Watch שוחח עם בני הלאומים השונים המגיעים לישראל והסיבות שציינו הללו לנטילת הסיכון שבמסע אליה אינן מסתכמות אך ורק ב"הגירה כלכלית". אזרחים רבים מדרום סודאן ומדארפור חיו במשך שנים במצרים. פליטים ומבקשי מקלט מאזורים אלה מסרו לנו כי החליטו להגיע לישראל כיוון שחשו לכודים במצרים והתקשו לשרוד בה. כאשר מצרים הצטרפה לאמנת הפליטים היא הצהירה על הסתייגויות שצמצמו את חובותיה בתחומים שונים ובכלל זה הזכות לשוויון בנגישות להגנה שמספקים חוקי העבודה. בכך שוללת מצרים מאנשים אלה את הזכות לעבוד²³ וזאת על אף שהיא מחויבת לאפשר את מימוש הזכות לעבודה, לרמת חיים נאותה ולרמת הבריאות הגבוהה ביותר הניתנת להשגה וזאת

²¹ דואר אלקטרוני שנשלח לארגון Human Rights Watch מהלל פרימן בשמו של רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, 9 במארס 2008. בהודעה נאמר עוד כי "חשוב לציין כי אפילו במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר הישראלי, 'נהנים' המסתננים ממיטות וארוחות חמות שקרוב לודאי שלא היו מקבלים בארצות מוצאם או במצרים". תיאורם של האנשים הללו כ"מהגרים כלכליים" או "מסתננים", מושג הלקוח מחוקי ישראלי שנועד למנוע איומים על בטחון המדינה יידון בפרק 7 להלן.

²² על פי אותם קריטריונים, שמביאים בחשבון אינדיקטורים רבים לפיתוח, סודאן נמצאת במקום ה-147, אריתריאה במקום ה-157 ואתיופיה במקום ה-196. לגבי המדינות השכנות – צ'אד מדורגת במקום ה-160. דירוג קרן המטבע העולמית המבוסס על קריטריון אחד בלבד של תוצר מקומי גולמי לנפש מציג תמונה דומה. על פי דירוג זה ישראל נמצאת במקום ה-31 במדרג המדינות העשירות בעולם ומצרים במקום ה-115.

²³ מצרים הגישה הסתייגויות לגבי סעיף 12(1) (מעמד אישי), 20 (הקצבות), 22(1) (גישה לחינוך יסודי), 2 (סיוע וסעד ציבוריים) ו-24 (חוקי עבודה וביטחון סוציאלי).

במסגרת חובותיה על פי האמנות הבינלאומיות לזכויות האדם.²⁴ מהגרים ופליטים במצרים מתלוננים גם על גזענות רווחת בקרב העם ועל אלימות ממסדית.

פליטים ומבקשי מקלט סודאנים

ארגון Human Rights Watch שוחח עם אנשים מדרום סודאן ומדארפור שזוכרים היטב חוויות של אלימות קשה בסודאן. גבר בן 33 שחי כעת בתל-אביב סיפר:

עזבתי את אל-ג'יננה [מערב דארפור] ב-2003, באפריל, ביום האחרון של החודש, בגלל שהג'נג'אוויד תקפו את הכפר שלי – ארוולה. הם אנסו נשים והרגו את הזקנים והילדים וזרקו אותם אל תוך האש. ראיתי את ההורים שלי, את אמא שלי ואת אבא שלי, אחי ואחותי נהרגים. הם שרפו את הבתים שלנו. ראיתי אותם אונסים נשים. זה קרה לי. הייתי לבד כשעזבתי. אף אחד מבני המשפחה שלי לא שרד.²⁵

ברובם המכריע של המקרים, סודאנים שהתראיינו לדו"ח זה ברחו מארצם למצרים, שם הכירה בהם נציבות האו"ם לפליטים כפליטים או רשמה אותם כמבקשי מקלט.

בעיות ביטחון במצרים

מבקשי מקלט ופליטים רבים מסודאן סיפרו לארגון Human Rights Watch שענייני ביטחון חמורים ובלתי פתורים עומדים מאחורי החלטתם להגיע לישראל.

בסוף ספטמבר 2005, קיימו פליטים ומבקשי מקלט סודאנים משמרת מחאה בפארק מוסטפא מחמוד הסמוך למשרדי נציבות האו"ם לפליטים בקהיר. פעולת המחאה התרחבה ולבסוף כללה 2,000 משתתפים ונמשכה שלושה חודשים.²⁶ המפגינים הציגו לסוכנות האו"ם לפליטים רשימת דרישות, חלקן נוגעות לתלונות שאינן מצויות בשליטת הנציבות, כולל העלאת קצבאות המחייה וקצב היישוב מחדש במדינות שלישיות. ב-30 בדצמבר, נהרגו לפחות 27 סודאנים ומאות נוספים נעצרו כאשר המשטרה המצרית פיזרה את ההפגנה

²⁴ האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעיף 6 (הזכות לעבודה), 9 (הזכות לביטחון סוציאלי), 11 (הזכות לרמת חיים נאותה) ו-12 (הזכות לרמת הבריאות הגבוה ביותר הניתנת להשגה). יתרה מזאת, הן מזכר ההבנות 154 והן ההסתייגויות מאמנת הפליטים הושהו חלקית, לפחות באופן רשמי, על-ידי סדרה מבלבלת של חוקים ותקנות של משרדים שונים. ר' לדוגמא הפרק על מצרים ב- United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI), World Refugee Survey 2007 (Arlington, VA: USCRI), 1994. <http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=1994> (כניסה לאתר ב-2 באוקטובר 2008). "על פי החלטת משרד הבריאות משנת 2005, לזרים, כולל פליטים, היתה זכות לשירותי בריאות השווים לאלה של תושבים מקומיים, אלא שרק מצרים היו זכאים לשירותים חינם במקרים שאינם מקרי חירום".

²⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.י., תל אביב, 29 בפברואר 2008. אודות עבודת ארגון Human Rights Watch בסודאן ר' <http://hrw.org/doc/?t=africa&c=sudan>.

²⁶ לדיווח על פעולת המחאה וסופה ר' Fateh Azzam, "A Tragedy of Failures and False Expectations: Report on the Events Surrounding the three-month Sit-In and Forced Removal of Sudanese Refugees in Cairo, September–December 2005," The American University in Cairo, Forced Migration and Refugee Studies Program, June 2006. http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/reports/Documents/Report_Edited_v.pdf (כניסה לאתר ב-28 בספטמבר 2008).

באלימות. בחודש יוני 2008, שנתיים וחצי לאחר האירוע, עדיין הוחזקו לפחות שניים ממארגני ההפגנה במעצר בכלא קנאטיר שמחוץ לקהיר.²⁷

כאשר שאל ארגון Human Rights Watch מרואיינים אודות החיים במצרים, הזכירו כמעט כל הפליטים ומבקשי המקלט הסודאנים את מתקפת המשטרה במוסטפא מחמוד. חלקם ציינו את האירוע כסיבה המרכזית לבואם לישראל.²⁸ אחרים אמרו כי הוסיפו להרגיש את השפעותיו: פליט אחד, שמילא תפקיד בהפגנות, סיפר שהמשטרה עצרה אותו לשלושה ימים בחודש אפריל 2007. "הם אמרו לי שהם זיהו אותי לפי זה שדיברתי עם התקשורת הזרה במהלך ההפגנה", הוא סיפר והוסיף כי איש כוחות הביטחון איים "לחתוך לי את הלשון" כשנודע להם שהוא מתכנן לקיים טקס זיכרון להרוגי פארק מוסטפא מחמוד בדצמבר 2007.²⁹ אחד ממנהיגי הקהילה הדרום סודאנית בקהיר אמר כי בקרב הקהילה ישנם "יתומים ממוסטפא מחמוד ואיש אינו יכול לטפל בהם. לאחרים יש ילדים שנהרגו. על ממשלת מצרים לוודא כי אירועי מוסטפא מחמוד לא יחלפו ללא מתן דין וחשבון אם באמצעות מאסרם של האחראים ואם [באמצעות] פיצוי הקורבנות ובני משפחותיהם".³⁰

נראה כי הסבירות לתוצאה כזו נמוכה. בסוף 2006 הובילה חקירה לקויה ושטחית של מחלקת החקירות הפנימית של המשטרה למסקנה כי לא נעשה כל עוול מצד המשטרה.³¹ "דודי, אמוקו, נהרג שם" אמר צעיר מדרום סודאן. "זה מוזר לקרוא את תעודת הפטירה שלו. כתוב שהיה לו סרטן ריאות או בעיות בלב. אבל הוא היה בריא לפני שהוא מת".³² פקיד בכיר במשרד החוץ המצרי שהסכים לשוחח עמנו בתנאי ששמו יותר חסוי, סיכם, ככל הנראה, את יחסם של השלטונות כאשר אמר לארגון Human Rights Watch:

יש בידי העתקים של דו"חות המשטרה על הטרדות ושכרות [של המפגינים]. אני לא זוכר שנורה כדור אחד, רק זרנוקי מים. הם [המשטרה] הזהירו ופעלו לפי הנהלים. והם השתמשו בזרנוקים לתקופות קצרות. נעשו טעויות ואם אדם אחד מאבד את חייו זה יותר מדי, אבל ראיתי את דו"חות הפתולוג ולמעט במקרה אחד, כל מקרי המוות היו תוצאה של רמיסה. יש לי חששות לגבי מקרה מוות אחד, לא לגבי השאר.³³

²⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורך דין העוסק בנושא הפליטים (שם חסוי), קהיר, 12 במארס 2008.

²⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ק.ק., תל אביב, 1 במארס 2008. לארגון Human Rights Watch נמסר כי שניים ממארגני ההפגנה נמלטו לישראל. ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג.ג., קהיר, 11 במארס 2008.

²⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג.ג., קהיר, 10 במארס 2008.

³⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מ.פ., מנהיג קהילת דינקה, קהיר, 15 במארס 2008. דוברת נציבות האו"ם לפליטים במצרים עביר עטפה אמרה כי "אנחנו מנסים לשפר את היחסים עם קהילת הפליטים. אנחנו מממנים ארגונים קהילתיים ונפגשים עמם אחת לשבוע. הצוות שאנחנו שולחים לפגישות כולל נציגי הגנה, יישוב מחדש, חזרה לארץ המוצא מרצון ושירותים קהילתיים. ישנם שישה ארגונים קהילתיים ואנו נפגשים עם כולם בכל שבוע. בעזרת המימון שאנו מספקים הארגונים הקהילתיים שוכרים מבנים, קונים ציוד כגון מכונות צילום ומכשירים אנשי צוות. אנחנו מקיימים מסע הסברה על הסיכונים שבמסע לישראל באמצעות הפגישות הללו." ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עביר עטפה, נציבות האו"ם לפליטים – מצרים, עיר ה-6 אוקטובר 2008, 11 במארס 2008.

³¹ Human Rights Watch et al., "Egypt: New Investigation Needed Into Assault on Sudanese Protestors," <http://hrw.org/english/docs/2007/12/29/egypt17666.htm>

³² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.ק., תל אביב, 27 בפברואר 2008.

³³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ב.ג., משרד החוץ, 17 במארס 2008.

רוב הסודאנים שראיין ארגון Human Rights Watch הן במצרים והן בישראל הוסיפו כי מרכיב חשוב נוסף בהחלטתם להימלט לישראל (או בתכניותיהם לעשות כן) היה האמונה כי משרדי נציבות האו"ם לפליטים בקהיר שיתפו פעולה עם ממשלת מצרים בפינוי הכפוי של המפגנים מפארק מוסטפא מחמוד, וכי אין לנטוש בהם כי יספקו לפליטים הגנה בעתיד. במסמך ללא כותרת מיום ה-25 באוקטובר 2005, ניסתה נציבות האו"ם לפליטים בקהיר להפריך השערה זו:

שמועה: נציבות האו"ם לפליטים ביקשה משלטונות מצרים לפזר את ההפגנה בכוח. שקר. כבר בתחילת האירועים פנתה נציבות האו"ם לפליטים לשלטונות בבקשה לפתור את המצב בדרכים לא אלימות. שלטונות מחליטים לנקוט בפעולות הנחוצות על פי נהלי הביצוע הרגילים לאכיפת חוק ויכולתה של נציבות האו"ם לפליטים להשפיע על פעולותיהם מוגבלת ביותר.³⁴

לדברי עד ראייה שצוטט בדו"ח של האוניברסיטה האמריקאית בקהיר על ההפגנה, נציג מטעם נציבות האו"ם לפליטים אמר לפליטים שהתאספו בפארק ב-19 בספטמבר 2005:

יהיו לכם נפגעים, לא רק במובן של סבל פיזי, אלא גם מבחינת המשמעות המשפטית. אנחנו לא נישא באחריות לאבידות או לאי היכולת לעמוד בדרישות החוק. הסיבה שאני אומר זאת היא כיוון שנציבות האו"ם לפליטים עשתה כל שהיה עליה לעשות, אבל אתם לא מוכנים לפנות את הפארק.³⁵

נציבות האו"ם לפליטים הודיעה למשרד החוץ המצרי שהיא לא תוכל לנקוט פעולות נוספות על-מנת להביא לפתרון המצב שנוצר בפארק במכתב מיום ה-22 בדצמבר 2005.³⁶ נכון ל-15 באוקטובר 2008, משרד נציבות האו"ם לפליטים במצרים טרם השיב לבקשות ארגון Human Rights Watch למידע נוסף על ההפגנה.³⁷

בחודשים שאחרי אירוע פארק מוסטפא מחמוד חל גידול במספר הסודאנים שנמלטו לישראל, ומגמת זו נמשכה גם לאחר-מכן. ב-2005, לפני האירועים, נכנסו לישראל 56 סודאנים; 270 נוספים נכנסו ב-2006.³⁸

פליטים ומבקשי מקלט סודאנים אמרו כי סבלו גם מבעיות ביטחוניות כלליות יותר במצרים. כמה אזרחים סודאנים אמרו כי בעת שחיו בקהיר נעצרו ועונו בשל קשריהם עם קבוצות מדרום סודאן או מדארפור. מנהיג

³⁴ מסמך ללא כותרת מטעם נציבות האו"ם לפליטים בקהיר הכולל עשר "שמועות", המסמך שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

³⁵ Azzam, "A Tragedy of Failures and False Expectations," pp. 32-33.

³⁶ שם.

³⁷ מכתב מארגון Human Rights Watch לעביר עטפה, נציבות האו"ם לפליטים – מצרים, 16 בספטמבר 2008.

³⁸ מוקד הסיוע לעובדים זרים, "Sudanese Refugees in Israel", 8 במארס 2008, <http://www.hotline.org.il/english/news/2008/Hotline030808.htm>, (כניסה לאתר ב-26 אוגוסט 2008).

להקת מחול פורית [הפור היא קבוצה אתנית בדארפור] בקהיר סיפר כי משטרת מצרים עצרה אותו לשלושה ימים ללא סיבה, לפני מופע מתוכנן של להקתו ב-15 ביולי 2007. " [גרת] במצרים כמעט ארבע שנים, בקהיר. אספתי מתכת מהאשפה ומכרתי אותה, " הוא סיפר והסביר כי מדי פעם לא היה לו מה לאכול והשהות בכלא היא זו שהובילה להחלטתו להימלט לישראל. "הכלא היה הסוף. הם היו מכים אותי בחזה ובגב ובכפות הרגליים בעזרת מקלות קטנים. היה קשה לעזוב את מצרים – ידענו שהמצרים עלולים לירות בנו, אבל החלטנו לעזוב."³⁹

גבר בן 26 מדרום סודאן, שחי כעת בתל אביב, סיפר כי הוא נעצר והוכה שלוש פעמים בין השנים 2004 ל-2006 בידי משטרת קהיר, ככל הנראה בשל קשריו עם משרד תנועת השחרור העממית הסודאנית [SPLM] בקהיר, שם הקים קבוצה של צעירים מבני הדינקה שבני משפחותיהם נהרגו במלחמת האזרחים בסודאן. כמו מבקשי מקלט אחרים מסודאן עמם שוחח ארגון Human Rights Watch, גם אדם זה מאמין כי שגרירות סודאן בקהיר מעורבת במעצרו החוזרים והשניים בעיר. "פעם אחת, השוטרים עקרו את ציפורן האגודל השמאלי שלי" הוא סיפר "ובפעם האחרונה, הם הכו אותי מכות קשות. דיממתי מהלשון והגב התחתון שלי והזרוע שלי עדיין כואבים. לא קיבלתי שום עזרה מהאו"ם [נציבות האו"ם לפליטים]; הם אמרו לי ללכת למשטרה."⁴⁰

התעללות מצד המשטרה מתרחשת גם ללא הקשר פוליטי: במקרה חמור במיוחד עליו דיווח לארגון Human Rights Watch עורך דין בקהיר שמייצג את הקורבן, ביצעו שני שוטרים מצרים מין אוראלי בכפייה באישה סודאנית. לדברי עורך הדין, בית הדין הפלילי של קהיר גזר על אחד השוטרים 25 שנות מאסר, אך למרות זאת הוא עדיין חופשי.⁴¹

סודאנים רבים טוענים כי היחס שקיבלו מהאזרחים המצרים היה נגוע בגזענות וגלש לעיתים קרובות לאלימות וכי המשטרה המצרית לא מגנה עליהם. צעיר סודאני סיפר ש" [אנשים] היו מכים אותי, קוראים לי שחור וזורקים עליי מים מלוכלכים מן המרפסות שלהם... לפעמים היו מקיפים אותי, מאיימים עליי בסכין וגונבים ממני הכול. השוטרים ראו ולא עשו כלום. אם מצאתי שוטר, הוא היה מקלל אותי. בגלל זה עזבתי."⁴²

מבקשי מקלט סודאנים רבים דיווחו על אירועים דומים. חלקם אמרו שהמשטרה המצרית סירבה להגן עליהם מפני התקפות אלימות או לחקור התקפות עליהן דווחו. אחד אמר, "הלכתי לעבודה יום אחד ואיש מצרי החל להעליב ולהכות אותי. שוטר הסתכל. ביקשתי את עזרתו והוא שאל אותי מה אני עושה במצרים."⁴³

³⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ב.מ., תל אביב, 29 בפברואר 2008.

⁴⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.מ., תל אביב, 1 במרץ 2008.

⁴¹ הנאנסת הגישה תלונה נגד שני השוטרים ולדברי עורך הדין שלה המשטרה איימה עליה. ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורך הדין המייצג פליטים (שם חסוי), קהיר, 12 במרץ 2008.

⁴² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מ.א., מבקש מקלט מדרום סודאן, תל אביב, 28 בפברואר 2008.

⁴³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.א., מבקש מקלט מדרום סודאן, תל אביב, 28 בפברואר 2008.

היעדר פתרונות קבע

נציבות האו"ם לפליטים מזהה שלושה "פתרונות קבע" עבור פליטים: חזרה מרצון לארץ המוצא, השתלבות במדינה המארחת ויישוב מחדש במדינה שלישית.⁴⁴ מבקשי מקלט ופליטים סודאנים רבים אמרו לארגון Human Rights Watch שהם ערכו את המסע לישראל או שוקלים לערוך אותו משום שאף אחת מן האפשרויות הללו לא היתה פתוחה בפניהם; במצרים הם חשו לכודים במצב בלתי אפשרי, שכן לא יכלו לעבוד, לא הייתה להם כל אפשרות ליישוב מחדש במדינה שלישית והם לא יכלו להסתכן בחזרה לבתייהם.

כל המרואיינים הסודאנים ששוחחו עם ארגון Human Rights Watch במצרים אמרו כי נציבות האו"ם לפליטים במצרים רשמה אותם כמבקשי מקלט או הכירה בהם כפליטים. בעוד הרישום כמבקשי מקלט הגן עליהם בדרך כלל מפני גירוש, הוא לא אפשר להם ליהנות מן הזכות העומדת לפליטים מוכרים לקבל קצבת מחייה. באפריל 2008, גירשו שלטונות מצרים לסודאן 49 תושבי דרום סודאן ובכלל זה גם פליטים מוכרים ומבקשי מקלט. חלק מן הגברים שגורשו נעצרו על-ידי המשטרה לאחר שכנופיות של צעירים סודאנים גרמו נזקים למכוניות במהלך קטטה בקהיר; אחרים גורשו ישירות מן הכלא. רשויות ממשלת דרום סודאן החזיקו בהם במעצר במשך ארבעה חודשים בעיר ג'ובה בטרם שוחררו ביולי.⁴⁵

מכשולים בדרך להשתלבות במקום

ההשתלבות במצרים קשה במיוחד. הזכויות לעבודה, לחינוך, לשירותי בריאות ולסיוע ציבורי מהוות כולן היבטים של השתלבות מקומית, ועל-מנת להשיג השתלבות יעילה יש להעניק להן תוכן של ממש.⁴⁶ שלטונות מצרים חדלו אמנם ממנהגם להוסיף לדרכוניהם של מבקשי מקלט סודאנים חותמת "אינו רשאי לעבוד", אך עניים שאינם מצרים כמעט ואינם יכולים למצוא עבודה בכלכלתה הרשמית של מצרים וזאת בשל מכסות ודרישות אחרות.⁴⁷ הפליטים יכולים להצטרף למיליוני המצרים שעובדים בכלכלה הבלתי רשמית.⁴⁸ ואולם זכותו של מי שאינו אזרח לפיצוי במקרה של ניצול או פגיעה במקום העבודה מוגבלת. כפי שהעיר עורך דין העוסק בנושא הפליטים:

מצרים שעובדים באופן בלתי רשמי ואינם מקבלים משכורת יכולים להגיש תלונה באחד מבתי הדין של משרד העבודה. על פי חוקי העבודה, היה והוכחת קשרי עבודה בדרך כלשהי, ואפילו באמצעות שני עדים, תוכל לקבל עזרה. הפליטים אינם יכולים לפנות לבתי

⁴⁴ ר' UNHCR, "Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern" May 1, 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b6a04.html> (כניסה לאתר ב- אוקטובר 2008)

⁴⁵ תכתובת דואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לנוריקו יושדה, נציבות האו"ם לפליטים בג'ובה, 9 באוגוסט 2008. "Egypt: Investigate Forcible Return of Refugees to Sudan," Human Rights Watch news release, May 30, 2008, <http://hrw.org/english/docs/2008/05/30/egypt18977.htm>

⁴⁶ מצרים מחויבת לכבד את הזכויות הללו באופן כללי במסגרת האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. אודות חשיבותן של זכויות אלה ר' UNHCR ExCom Conclusion No. 104 (LVI) -- 2005.

⁴⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עביר עטפה, 11 במארכ 2008.

⁴⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם טארק מעטי, נציג מוסמך של השר, סגן השר לפליטים ועניינים קונסולריים, משרד החוץ, קהיר, 16 במארכ 2008.

הדין על-מנת לתבוע את זכויותיהם אם מפרים אותן, או שהם מעדיפים שלא לפנות מפני שהם מפחדים ממה שיקרה.⁴⁹

גם פליטים ומבקשי מקלט משכילים מתקשים למצוא עבודה. מבקש מקלט, במקור מדארפור, שניהל משרד עורכי דין בחרטום במשך עשר שנים אמר,

פניתי ללשכת עורכי הדין [המצרית] לקבל אישור עבודה, אבל הם אמרו שהם לא יכולים לעזור. נאלצתי לעבוד כמאבטח במשך שלושה חודשים. המעביד שלי היה מאוד נדיב אלי, אבל הוא מת באופן פתאומי. המצרים האחרים שעבדו איתנו שנאו אותי והם התחילו להעביר אותי ממקום למקום. עכשיו אני לא עובד.⁵⁰

מצבם של פליטים ומבקשי מקלט שאינם מצליחים למצוא עבודה בכלכלה הבלתי רשמית קשה מאוד. בשל בעיות תקציב, אין נציבות האו"ם לפליטים מעניקה תמיכה כלכלית למבקשי מקלט סודאנים במצרים, למעט מענקי חירום חד פעמיים שלעיתים קרובות אינם מספיקים לכיסוי צרכים בסיסיים.⁵¹

פליטים ומבקשי מקלט סודאנים אותם ראיין ארגון Human Rights Watch במצרים ובישראל התלוננו גם על קשיי נגישות לשירותי בריאות ועל קושי לרשום את ילדיהם לבתי ספר או להירשם בעצמם ללימודים. נציבות האו"ם לפליטים מספקת לפליטים ולמבקשי מקלט השהים במצרים סיוע באמצעות שותפי היישום שלה קאריטס ושירותי ההצלה הקתוליים (CRS). קאריטס מספקת סיוע רפואי ושירותי הצלה הקתוליים מעניקים סיוע בהוצאות שכר הלימוד.⁵² סודאנים רבים מתלוננים שאין בתכניות אלה די כדי לענות על צרכיהם. מנהיג קהילה סודאני בקהיר אמר לארגון Human Rights Watch:

אנחנו יודעים על 60 ילדים שסובלים מרככת ולא מקבלים טיפול. חלק מהם אפילו לא יכולים לקום וללכת לשירותים לבד. אם אתה הולך לאו"ם [נציבות האו"ם לפליטים] בגלל שאתה חולה, הם אומרים: "לך לבית החולים ותחזור אלינו עם הקבלה ואז נכסה חלק מההוצאות." אין לנו כסף לזה. הם צריכים לתת את הכסף מראש.⁵³

⁴⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ס.ל., עורד דין העוסק בנושא הפליטים, קהיר, 10 במארס 2008.

⁵⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נ.א., קהיר, 11 במארס 2008.

⁵¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עביר עטפה, 11 במארס 2008.

⁵² נציבות האו"ם לפליטים מספקת סיוע רפואי באמצעות שותף היישום קאריטס שמפנה לרשת של כ-15 בתי חולים. נציבות האו"ם לפליטים משלמת 80% מהוצאות הטיפול הרפואי הבסיסי. במהלך 2007, קיבלו 31,582 אנשים סיוע רפואי. במהלך 2007 מימנה CRS 80% מהוצאות החינוך של קרוב ל-7,000 פליטים ומבקשי מקלט. נציבות האו"ם לפליטים במצרים מטפלת באוכלוסייה המונה 43,000.

⁵³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.מ., מנהיג קהילה סודאני, קהיר, 15 במארס 2008.

דוברת נציבות האו"ם לפליטים ציינה כי במהלך שנת 2007 קיבלו למעלה מ-30,000 פליטים ומבקשי מקלט סיוע רפואי במצרים, אך הודתה כי אין די בסיוע הכספי שמעניקה הנציבות כדי לענות על צרכיהם של חלק מן הפליטים.⁵⁴

רדוא רובי מ-CRS, ציינה כי מענקי הלימודים שמעניק ארגונה, בדומה למענקי הבריאות שמעניק ארגון קאריטס, ניתנים כהחזר ולא כמקדמות. לדבריה, במקרים רבים מבקשי מקלט ופליטים שעונים על הקריטריונים נאלצים לבחור בין תשלום עבור לימודים או עבור כמה חודשי שכר דירה. מי שנרשם כמבקש מקלט או מוכר כפליט על-ידי נציבות האו"ם לפליטים לאחר תחילת שנת הלימודים נאלץ להמתין עד לשנה שאחריה על-מנת להירשם לתכנית המענקים. המענקים מכסים את שכר הלימוד בבתי הספר המנוהלים על-ידי קהילות הפליטים, אולם מערכת בתי הספר המצרית אינה מכירה בתעודות הניתנות על-ידי מוסדות אלה.⁵⁵

צמצום האפשרויות ליישוב מחדש

חוסר האפשרות להשתלב חברתית וכלכלית במצרים אינו תופעה חדשה ואינו מסביר, לבדו, את העלייה שנרשמה לאחרונה בהגירה ממצרים לישראל. אחד המרכיבים בהם חל שינוי הוא זמינות האפשרויות ליישוב מחדש בארץ שלישית. מספר הסודאנים שהועברו ממצרים ליישוב מחדש בארץ שלישית בסיוע נציבות האו"ם לפליטים ירד בצורה חדה מאז 2005. מדינות מערביות המנהלות תכניות ל"יישוב מחדש" מודיעות לנציבות האו"ם לפליטים באופן בלתי רשמי על המכסות והקריטריונים שלהן והן המקבלות את ההחלטות סופיות בנוגע לקליטת פליטים בשטחן. מאז חתימת הסכם השלום הכולל בין ממשלת חרטום ותנועת/צבא השחרור העממי/ת הסודאני [SPLA/SPLM] בינואר 2005, מגלות מדינות אלה עניין הולך ופוחת בקליטת פליטים סודאנים מקהיר. ארצות הברית, מדינת הקליטה המובילה, קיבלה בשנת 2004 2,759 סודאנים מקהיר, בשנת 2005 1,540, בשנת 2006 1,088 ובשנת 2007 רק 312.⁵⁶

הירידה בזמינות אפשרויות היישוב מחדש נובעת משינוי בגישת נציבות האו"ם לפליטים. שינוי זה, שמקורו בכוונות טובות, התברר כשגוי. ככלל, כשפונה אדם לנציבות האו"ם לפליטים, הוא נרשם ראשית כמבקש מקלט ולאחר מכן נבחנת בקשתו ומוכרעת באופן הולם. אם נמצא כי התביעה מוצדקת, מוכר האדם כפליט ולאחר מכן הוא עשוי להיות זכאי ליישוב מחדש. ביוני 2004, לאחר הפסקת האש בין ממשלת סודאן ו-SPLA/SPLM, חדלה נציבות האו"ם לפליטים במצרים להכריע בדבר זכאותם של מבקשי מקלט סודאנים

⁵⁴ ראיין שערך ארגון Human Rights Watch עם עביר עטפה, 11 במארכ 2008.

⁵⁵ פליטים בעלי אמצעים, בדרך כלל מעיראק, יכולים לרשום את ילדיהם בבתי ספר מצרים פרטיים, אולם גם עם סובסידיות הלימודים הניתנת על-ידי שותף היישוב של נציבות האו"ם לפליטים, CRS, בתי הספר הפרטיים אינם בהישג ידם של רוב המהגרים הסודאנים. האריתריאים והאפריקאים האחרים (שכר הלימוד בבתי ספר אלה הוא לפחות 2,000 לירות מצריות לשנה). כמה מאות פליטים ומבקשי מקלט רשמו את ילדיהם לבתי ספר מצרים ממלכתיים, במיוחד באלכסנדריה. אלה יקרים פחות אך הגישה אליהם קשה מאוד. רוב הפליטים ומבקשי המקלט הסודאנים רושמים את ילדיהם לבתי ספר קהילתיים, בדרך כלל מנוהלים על-ידי כנסיות והמורים בהם פליטים בעצמם. בתי הספר הללו אינם יקרים באופן יחסי, אולם רמת החינוך שהם מספקים לרוב ירודה. ראיין שערך ארגון Human Rights Watch עם רדוא רובי, אחראית איכות ניהול, CRS, קהיר, 13 במארכ 2008.

RPC/ Report Statistician/WO 22474 Sudan Arrivals from Egypt FY 1995 through 2008, ⁵⁶ נכון ל-2 ביוני 2008. הנתונים from Worldwide Refugee Admissions Processing System (WRAPS), US Department of State, Office of Admissions, Refugee Processing Center, Bureau of Population, Refugees, and Migration, June 23, 2008.

למעמד של פליט במצרים. מאז התקבלה החלטה זו, הוארך תוקפה מדי שישה חודשים.⁵⁷ בעוד שפליטים מוכרים מקבלים "כרטיסים כחולים", החלה נציבות האו"ם לפליטים לחלק לכל הסודאנים, כולל אלה מדארפור, "כרטיסים צהובים" המגדירים אותם כמבקשי מקלט.⁵⁸ בהעניקה למהגרים הסודאנים הגנה זמנית באופן זה, ביקשה נציבות האו"ם לפליטים לספק להם ולו מידה קטנה של הגנה מפני עיכובים, מעצרים וגירושים. לו היה הטיפול בתיקים נמשך, היתה הנציבות קובעת ככל הנראה כי רבים מן המבקשים אינם עומדים בתנאים לזכאות למעמד של פליט בשל השינוי המהותי שחל בנסיבות בדרום סודאן. במקרה כזה היתה הנציבות סוגרת את התיקים והפונים היו נותרים כפופים לחוקי ההגירה המצרים. מדיניות נציבות האו"ם לפליטים סיפקה אם כן לאנשים שהגיעו מדרום סודאן הגנה מפני גירוש, אך בה בעת מנעה מאלה שהגיעו מדארפור לקבל מעמד של פליט ועמו גם את האפשרות שייפנו אותם ליישוב מחדש במדינה שלישית - הפנייה שהיו עשויים להימצא זכאים לה לו היו תביעותיהם מגיעות לשלב ההכרעה.

כיום, עורכת נציבות האו"ם לפליטים במצרים הליך מלא לקביעת מעמד פליט רק במקרה של אנשים המזוהים במהלך הערכה "מבוססת צרכים" המתקיימת עם רישום הראשוני. על פי דוברת נציבות האו"ם לפליטים, עביר עטפה:

באמצעות הרישום אנחנו מוסיפים לבחון את זכאותם של אנשים ליישוב מחדש לפי קריטריונים מבוססי צרכים. מדובר במשפחות שבראשן עומדות נשים, בנשים בסיכון, בחולים במחלות מסכנות חיים בהן לא ניתן לטפל במצרים או בבעיות הגנה פרטניות במצרים, כך שהן פונים מדארפור והן פונים מדרום סודאן יכולים לזכות ליישוב מחדש אם הם נמצאים מתאימים באמצעות הליך הרישום. אם הם מאובחנים ככאלה, הם זוכים להליך קביעת זכאות למעמד של פליט על-מנת לזכות ביישוב מחדש.⁵⁹

אף על פי שביקש הבהרות, לא עלה בידי ארגון Human Rights Watch לקבוע מדוע נציבות האו"ם לפליטים לא "הקפידה" במעמד של מבקשי מקלט רק אנשים מדרום סודאן והמשיכה להעניק מעמד של פליט לאלה מדארפור.⁶⁰ בפועל, רק מספר קטן של פונים מדארפור ומחלקים אחרים של סודאן קיבלו מעמד פליט מלא, לאחר שנמצאו מתאימים במסגרת הליך ההערכה מבוססת הצרכים. השאר – כולל רבים מדארפור, נותרו "מוקפאים" במעמד של מבקשי מקלט ואינם נשקלים כמועמדים ליישוב מחדש.

⁵⁷ Azzam, "A Tragedy of Failures and False Expectations," p. 10

⁵⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עביר עטפה, 11 במאוס 2008. לדברי עטפה: "לאחר הסכם השלום ב-2005, תושבי דרום סודאן אינם מוגנים על-ידי האמנה משנת 1951. לכן הפסקנו לערוך קביעות זכאות למעמד של פליטים והענקנו להם מעמד של מבקש מקלט וכרטיס צהוב. תיקים סגורים אינם מהווים בעיה עבור סודאנים כעת משום שכאלה יש רק במקרים של קביעות זכאות פרטניות."

⁵⁹ שם.

⁶⁰ דואר אלקטרוני ומכתב מארגון Human Rights Watch לעביר עטפה, 5 באפריל 2008.

חוסר אפשרות לחזור לארץ המוצא

נציבות האו"ם לפליטים מספקת מענק קטן הניתן במזומן על-מנת לסייע לפליטים ולמבקשי מקלט בקהיר שמוצאם בדרום סודאן המעוניינים לשוב לארצם. במהלך שנת 2007, סייעה הנציבות ללמעלה מ-1,645 סודאנים לשוב ממצרים לסודאן.⁶¹ גורם רשמי בנציבות האו"ם לפליטים במצרים מסר לארגון Human Rights Watch כי הנציבות מקווה להכשיר אנשים המבקשים לשוב ממצרים בהתאם לאפשרויות התעסוקה הקיימות בדרום סודאן.⁶² אולם, אזרחים סודאנים שנמצאים בקהיר שמעו מקרוביהם שגרים בדרום סודאן שהמצב באזור עדיין נפיץ ומסוכן מדי מכדי להסתכן בחזרה.⁶³ אחרים טענו כי שהיו מוכנים לשקול שיבה לארצם אלא שמענק הסיוע של נציבות האו"ם לפליטים אינו מספיק לכיסוי הוצאות המסע, לא כל שכן, ההוצאות הכרוכות בהתחלת חייהם מחדש.

* * *

מנהיג קהילה דרום סודאני בקהיר סיכם את הסיבות בגללן עוזבים בני קהילתו לישראל,

אין לנו זכות להיות במצרים ולעבוד או להיות בכבוד. אנחנו לא יודעים מה נמצא אם נחזור [לדרום סודאן]; כל מה שהיה לנו נהרס. האו"ם אומר שיש עכשיו שלום בדרום סודאן ושהם לא ייקחו אותנו [ליישוב מחדש]. אבל אין שם תשתיות ועדיין יש מוקשים ומליציות שנלחמות ותנועות מורדים. לממשלה בדרום סודאן אין יכולת להגן על מי שחוזר ואנחנו לא יכולים להצטרף לקהילות ערביות אחרות. זו הסיבה שאנשים הולכים לישראל. אם אמריקה, או קנדה או אוסטרליה היו כאן ליד, היינו הולכים לשם. ישראל כאן ליד.⁶⁴

פליטים ומבקשי מקלט מצפון-מזרח אפריקה

בניגוד לסודאנים שהחליטו לצאת למסע לישראל, מרבית המהגרים האריתריאים שוהים במצרים זמן קצר מאוד ואינם מבקשים בה מקלט.⁶⁵

אזרחים אריתריאים שנמלטים למצרים ולישראל נוטים לבסס את בקשותיהם למעמד של פליט על כך שהתחמקו משירות צבאי קשה העלול להיות בלתי מוגבל בזמן ועל כך שאם ייתפסו, הם עלולים להיחשף

⁶¹ UNHCR, "Fact Sheet – Egypt, 2007 / January 2008," שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

⁶² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עביר עטפה, 11 במאוס 2008.

⁶³ ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם א.פ. מ.פ. וג'מ. קהיר, 15 במאוס 2008. דומה שההתפרצות האלימה באביי שבדרום סודאן במאי 2008 מאששת את חששותיהם. ר' Nicholas D. Kristof, "Africa's Next Slaughter," New York Times, March 2, 2008 (http://www.nytimes.com/2008/03/02/opinion/02kristof.html?_r=1&oref=slogin), (כניסה לאתר ב-3 מאוס 2008).

⁶⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מ.פ. מנהיג קהילת בני הדינקה, קהיר, 15 במאוס 2008.

⁶⁵ נכון לפברואר 2008, רשמה נציבות האו"ם לפליטים בישראל 2,800 מבקשי מקלט אריתריאים. עד אותו תאריך רשמה נציבות האו"ם לפליטים במצרים רק 1,000.

ליחס בלתי הולם, לעינויים או להוצאה להורג. נימוק אחר לבקשה הוא רדיפה בשל השתייכותם למיעוט דתי בלתי מוכר כמו חברי הכנסייה הפנטקוסטית או אדוונטיסטים של היום השביעי.⁶⁶ לבקשות למקלט מדיני במצרים או בישראל עשויות להתווסף עילות הנובעות מעצם העזיבה של מדינת מוצאם.⁶⁷ בנוסף, רואה ממשלת אריתריאה בתושבי המדינה המבקשים מקלט מחוצה לה בוגדים וככאלה מרחפות מעל ראשיהם סכנות מעצר ועינויים אם יוחזרו.⁶⁸

אנשים שמוצאם מאריתריאה ואשר נמצאים כיום בישראל ובמצרים מסרו לארגון Human Rights Watch כי במהלך מסעם, נאלצו לעבור בחשאי את כל הגבולות שבדרך. כאשר שהו בסודאן נשקפה סכנה כי יגורשו חזרה לאריתריאה.⁶⁹ אישה מאריתריאה שנעצרה כאשר ניסתה לנסוע דרך מצרים לישראל סיפרה לארגון Human Rights Watch:

עזבתי את אריתריאה כי השלטונות רצו לכלוא אותי ואת בעלי בגלל הדת שלנו. בעלי הוברח לסודאן ואני הוברחתי אחר כך. זה עלה לנו 3,000 דולרים אמריקאים. אבל שמעתי שממשלת סודאן מתכוונת לעצור אנשים כמונו ולשלוח אותם בחזרה לאריתריאה. בגלל הבעיה הזו נשארתי בחרטום פחות מחודש ואז הבריחו אותי למצרים תמורת 800 דולר בערך.⁷⁰

(גירושים המוניים של אזרחים אריתריאים ממצרים מתוארים בפרק 6.)

חלק מהמהגרים האריתריאים חוצים את הגבול מסודאן למצרים ברגל ובחשכת הלילה.⁷¹ עם הגיעם למצרים מנסים המהגרים, בדרך כלל, להגיע לקהיר. שם, שוהים מרביתם במשך מספר ימים או שבועות, לרוב מבלי להגיש בקשה למקלט במשרדי נציבות האו"ם לפליטים. לאחר מכן הם משלמים למתווכים ומבריחים שלוקחים אותם אל גבול סיני.

⁶⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מייקל קגן, עמית בכיר במשפט זכויות האדם, האוניברסיטה האמריקאית בקהיר, 10 במארס 2008.

⁶⁷ ממשלת אריתריאה הצהירה בפומבי כי כל מי שעוזב את אריתריאה מסיבה כלשהי עושה זאת כתוצאה ממוזמה של ה-CIA לחתור תחת הממשלה ולהפילה על-ידי פיתוי האוכלוסייה לעזוב. "Interview: Eritrean leader blames CIA plot for youth exodus," Reuters, May 13, 2008, <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSL13745161> (כניסה לאתר ב-30 באוגוסט 2008).

⁶⁸ למבקשי מקלט שמוחזרים לאריתריאה צפוי מאסר מייד. לקרוביהם של מי שעזבו את אריתריאה נשקפת סכנה של פעולות נקם מצד הממשלה. ר' Amnesty International, "Sweden: Deportation / Torture: Jamil Mohamed Burhan," AI Index: EUR 42/001/2008, February 21, 2008, <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR42/001/2008/en> (כניסה לאתר ב-30 באוקטובר 2008).

⁶⁹ נכון לאוגוסט 2007, כ-130,000 אריתריאים שהו במחנות פליטים בסודאן. דווח כי כוחות מטעם הממשלה באריתריאה חצו את הגבול אל תוך סודאן ופלטו לכמה מן המחנות. ר' "Longterm Eritrean refugees in Sudan need durable solution – UN agency," UN News Service press release, August 22, 2007, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=23572&Cr=eritrea&Cr1> (כניסה לאתר ב-3 באוקטובר 2008).

⁷⁰ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם פ.ת., אישה מאריתריאה שעצורה באסואן, 17 במארס 2008.

⁷¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג'.ר., עובד סיוע לפליטים, קהיר, 10 במארס 2008.

פליטים מאתיופיה במצרים מזווחים על נסיבות דומות לאלה של האריתראים השוהים בה, זאת על-אף שלארגון Human Rights Watch לא ידוע על מקרים בהם גירשה מצרים לאחרונה אזרחים אתיופים בחזרה לארץ מוצאם. מהגרים אתיופים אמרו לארגון Human Rights Watch כי גם הם הוברחו דרך סודאן למצרים ויצאו למסע לישראל, או שקלו לצאת אליו, משום שקהילתם סובלת מאותן בעיות שתוארו על-ידי המהגרים הסודאנים.⁷²

⁷² ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם ת.מ. וס.א., תל אביב, 28 בפברואר 2008, וג.ת., מנהיג קהילה אתיופי, קהיר, 17 במארס 2008.

5. מדיניות השליטה הקטלנית של מצרים בגבול סיני והלחץ הישראלי לשליטה בגבול ולהחזרת החוצים

יוני 2007: הקשחת המדיניות

בשלהי חודש יוני 2007 נפגשו הנשיא חוסני מובארכ וראש ממשלת ישראל דאז אהוד אולמרט באתר הנופש בשארם א-שיח' שבסיני ודנו בנושא מספרם הגדל והולך של האפריקאים החוצים את הגבול ממצרים לישראל.⁷³ ב-1 ביולי הצהיר אולמרט כי הגיע ל"הבנה" עם מובארכ בדבר "דרכים להתמודד עם ההסתננות לתוך ישראל דרך הגבול המצרי".⁷⁴ לדברי אולמרט, מצרים הסכימה "לקבל בחזרה מסתננים שחצו את הגבול המשותף כמו גם כאלה שיחצו אותו בעתיד, ותפעל למנוע הסתננויות עתידיות משטחה". ישראל, הוא הוסיף, תקבל "ערובות מצריות בנוגע לביטחונם". על-פי דיווחים בתקשורת הישראלית, הסכימה מצרים לקבל מאות מהגרים שחצו את הגבול לישראל במהלך ששת החודשים הקודמים.⁷⁵

⁷³ עמדת נציבות האו"ם לפליטים היא כי החזרות מתואמות בין מדינות הן קבילות בעקרון כאשר קיימות הגנות מהימנות, כולל ערובות שלא לגרש את המוזכרים ולהעניק להם יחס אנושי. ראו שערך ארגון Human Rights Watch עם סטיבן וולפסון, איש קשר של נציבות הפליטים של האו"ם, תל-אביב, 4 במרץ 2008. ב-20 ביוני 2007 הצהירה שרון הראל, נציגה של נציבות האו"ם לפליטים, בפני ועדה של הכנסת כי אסור לישראל לגרש סודאנים למצרים בשל העדר הגנות כאלה. עם זאת, הרשויות הישראליות טענו מאוחר יותר, ככל-הנראה בהתבסס על הצהרות של מיכאל בבלי, הנציג הראשי של נציבות האו"ם לפליטים בישראל, כי נציבות האו"ם לפליטים אישרה את הליך ההחזרה ששימש לגירושם בכפייה של 48 אנשים. בהודעה שפורסמה באתר האינטרנט של משרד החוץ הישראלי, שכותרת: "MFA Newsletter: Behind the Headlines: Israel and the Darfur refugees" (ושהוסרה לאחר מכן מהאתר), טען משרד החוץ כי "46 מסתננים שהחזרו למצרים" החזרו "בהתאם להסכם אולמרט-מובארכ, בפיקוחה של סוכנות האו"ם לפליטים, ובתנאי שלא יוחזרו לסודאן" (צילום מסך של אתר משרד החוץ הישראלי מה-23 באוגוסט 2007 שמור בתיקי ארגון Human Rights Watch). במסמכים מתאריך 23 באוגוסט 2007 שהוגשו לבג"ץ צייטו פרקליטי המדינה מכתב מבבלי, מתאריך 23 ביולי, כתיבה בטענתם שהחזרות למצרים אינם "מצריכות כל צו משפטי או הליך, כל זמן שהן מתואמות עם מצרים, על בסיס ההבנה שהזכרה לעיל, לפיה מחויבת מצרים להבטיח את חייהם וביטחונם של המסתננים שיוחזרו לשטחה... אנו מוסיפים כי עמדה זו זהה לעמדת נציבות האו"ם לפליטים". (מצוטט במכתב מעורכת הדין ענת בן דור, התוכנית לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב ויונתן ברמן, מוקד סיוע לעובדים זרים, למר רדהאונג נוסיר, מנהל לשכת המזרח התיכון וצפון אפריקה בנציבות האו"ם לפליטים בג'נבה מתאריך 13 בספטמבר 2007, העתק שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch). מכתבו של בבלי, כפי שצוטט במסמכים שהגישה המדינה, קובע כי בהתבסס על הסכמתה של מצרים שלא להחזיר פליטים למדינות מוצאם, "אין סיבה המונעת מישראל שלא לאפשר את כניסתם אליה (ולו אף כצעד חירום במצב היוצא משליטה)". המכתב השווה את "ההסכמות שהתקבלו בין ראש הממשלה לבין נשיא מצרים בעניין המשך המעבר של מבקשי מקלט" להסכמים רשמיים אחרים בנושא תנועה חוצת-גבולות של אנשים, כמו זו שבין ארה"ב וקנדה. מיכאל בבלי, נציבות האו"ם לפליטים, מכתב לעו"ד יוכי גנסין מפרקליטות המדינה, משרד המשפטים, 23 ביולי 2007, העתק שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch. המכתב עלה בקנה אחד עם הצהרות קודמות שנתן בבלי למקבלי החלטות. עיתון "הארץ" דיווח כי בפגישה שבראשה ישב ראש הממשלה אהוד אולמרט ב-1 ביולי 2007, הזהיר בבלי שאם לא יעצר גל המסתננים מהדרום "מערך ההגנה על פליטים של האו"ם יתמוטט. הוא כבר עכשיו במצב של פיגור בלתי נסבל". על-פי "הארץ", בבלי "הבהיר שאינו מתנגד להסדר שהושג בין ראש הממשלה אהוד אולמרט לנשיא מצרים חוסני מובארכ על החזרה מיידית של הפליטים ובלבד שמצרים לא תחזיר אותם לסודאן", ר' שחר אילן, "נציב הפליטים של האו"ם תומך בסגירת הגבול עם מצרים", הארץ, 3 ביולי 2007, <https://tv.themarker.com/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=877694&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0> (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008). על-פי מאמר שפורסם על-ידי סוכנות הידיעות של האו"ם IRINnews, הצדיק בבלי את ההחזרות המתואמות בטענה ש"אי אפשר לעשות שופינג לארץ מקלט"... "מקלט ניתן במדינה הראשונה שאליה נכנס הפליט. זה לא עניין של לחפש את המדינה הנוחה ביותר" ר' "ISRAEL-SUDAN: Government to turn back refugees at border", IRINnews, 4 ביולי 2007, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=73078> (כניסה לאתר ב-4 במאי 2008). במכתב נוסף, מתאריך 20 בספטמבר 2007, לאחר שישראל גירשה בכפייה 48 אנשים, חזר בו בבלי מעמדה זו, וכתב כי לא קיים שום הסכם דו-צדדי בדבר החזרות. מיכאל בבלי, מכתב ליוכי גנסין, 20 בספטמבר 2007, שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

⁷⁴ "PM Olmert holds discussion on infiltrations into Israel via the Egyptian border," Israel Ministry of Foreign Affairs press release, July 1, 2007, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2007/PM+Olmert+holds+discussion+on+infiltrations+into+Israel+v+ia+the+Egyptian+border+1-Jul-2007.htm> (כניסה לאתר ב-30 ביוני 2008).

⁷⁵ רוני סופר, "אולמרט ומובארכ סיכמו: המסתננים – למצרים", Ynet, 28 ביוני 2007, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3418432,00.html> (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008).

ימים מספר קודם לכן, ב-20 ביוני, דן מושב משותף של ועדות בכנסת במספרם הגדל והולך של אנשים מסודאן, אריתריאה וחוף השנהב הנכנסים למדינה דרך מצרים. על-פי עיתון "הארץ" אמרה נציגת נציבות האו"ם לפליטים, שרון הראל, בדיון כי על ישראל להימנע משליחתם של סודאנים בחזרה למצרים בשל האפשרות שמצרים תגרש אותם לסודאן, שם תישקף לחייהם סכנה. חבר הכנסת אבישי ברורמן ממפלגת העבודה צפה כי ישראל תאלץ לגרש את הסודאנים "כשהמספרים יגדלו", וכי ישראל, ארה"ב ואירופה צריכות ללחוץ על מצרים לקלוט סודאנים מוחזרים במקום "לשפוך את דמם" על-ידי גירושם.⁷⁶

דם אכן נשפך, אך על סף דלתה של ישראל ולא בסודאן. בתוך שלושה ימים מהכרזתו של אולמרט לאחר המפגש בשארם א-שיח', נפל הקורבן הראשון למה שנראה כמדיניות המצרית החדשה "למנוע הסתננויות עתידיות משטחה". ב-4 ביולי 2007 ירה איש משטרת הגבולות המצרית בגבר סודאני שניסה לחצות את הגבול לישראל מדרום לרפיה ופצע אותו אנושות.⁷⁷ שבועיים וחצי לאחר-מכן, ב-22 ביולי, ירה איש משטרת הגבולות המצרית בחאג'א עבאס הארון, אישה בת 28 מדארפור שהייתה בחודש השביעי להריונה והרג אותה בעת שניסתה לחצות את הגבול בסמוך לאל-עוג'א, במרחק של 100 ק"מ מרפיה.⁷⁸ המפקד המצרי במסוף רפיה שביין מצרים לרצועת עזה, קולונל עמר ממדוה, ששוחח עם כתב ה"ווישיגטון פוסט" על התקרית, אמר כי שומרי הגבול המצריים צעקו "שלוש או ארבע פעמים" להארון ולמשפחתה לעצור. "אבל הם סירבו. לכן במקרה הזה היינו חייבים לירות, יריות אזהרה, באוויר. בחושך אנחנו לא יכולים להבחין בין נשים וגברים. והם כולם שחורים".⁷⁹

על-פי כתבת חדשות ששודרה בישראל, היו חיילים ישראלים עדים בליל ה-1 באוגוסט 2007 כשאנשי משטרת הגבולות המצרית הרגו ארבעה מהגרים שניסו לחצות את גבול סיני לתוך ישראל.⁸⁰ ערוץ 10 של הטלביזיה הישראלית שידר קטעי וידאו ממערכת המעקב של צה"ל בהם נראו המהגרים כשהם רצים אל הגבול. אדם שזוהה בשידור כחייל ישראלי אמר כי ראה שוטר מצרי "פותח מיד באש" על הקבוצה, כשהוא

Shahar Ilan and Mijal Grinberg, "Security forces detain 63 African refugees who infiltrated Israel," Haaretz (Tel Aviv), June 20, 2007, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/873065.html>. [<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=874421>]

Reuters and Shahar Ilan, "Egyptian police fire at Sudanese refugees trying to enter Israel," Haaretz, July 4, 2007, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/878264.html> (כניסה לאתר ב-10 באפריל 2008)⁷⁷

Ellen Knickmeyer, "Flight from Darfur Ends Violently in Egypt," Washington Post, August 19, 2007, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/18/AR2007081801236_pf.html (כניסה לאתר ב-28 באפריל 2008). ארגון Human Rights Watch ראיין בני משפחה של הארון ומנהיגים בקהילה הסודאנית בקהיר שהכירו באופן אישי את המקרה שלה, והצהירו שהייתה בחודש השביעי להריונה בעת שנהרגה.

Knickmeyer, "Flight from Darfur Ends Violently in Egypt," Washington Post.⁷⁹

"Egypt: Investigate Killing of Sudanese Migrants Attempting to Cross into Israel," Human Rights Watch news release, August 8, 2007, <http://hrw.org/english/docs/2007/08/08/egypt16606.htm>. משטרת הגבולות המצרית הרגה ארבעה מהגרים: "Egyptians killed 4 Sudanese on border," Jerusalem Post, August 2, 2007, <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull&cid=1186066367980>; "Egyptians kill 4 Sudanese at Israeli Border," Associated Press, August 2, 2007, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3433158,00.html> (כניסה לשני האתרים ב-15 באוקטובר 2008). עיתון "הארץ" דיווח כי שלושה מהגרים נהרגו, שניים באורח מידי ואחד הוכה למות: מיכל גרינברג, "הארץ", 3 באוגוסט 2008, "יותר מ-60 ח'כים: לא לגרש את פליטי סודאן". <http://news.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=889550&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0> (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008).

הורג ככל הנראה גבר אחד ופוצע שניים אחרים. אדם רביעי הגיע לגדר הגבול, שם ניסו החיילים הישראליים להגיע אליו, אבל לא הצליחו לסייע לו להגיע למקום בטוח לפני שהשומרים המצרים הגיעו אליו וגררו אותו בחזרה. בעת שהחיילים הישראליים צפו, השומרים המצרים הכו את האיש ואת המהגרים הפצועים האחרים באלה עד מוות. " הם הרגו שני אנשים בידיים שלהם ובמקלות ובאבנים", אמר חייל ישראלי אחר לערוץ 10. "שמענו אותם צועקים ומייללים מכאב עד שהם מתו."⁸¹

ב-3 באוגוסט חתמו 63 חברי כנסת על עצומה הקוראת לממשלת אולמרט שלא לגרש "פליטים" בחזרה למצרים. בעצומה, שבה הוזכרו "ההיסטוריה של העם היהודי וערכי הדמוקרטיה וההומאניות" נאמר כי לישראל "חובה מוסרית" להעניק "הגנה ומקלט" לפליטים.⁸²

ב-11 באוגוסט פרסמה מצרים הצהרה רשמית בה נטען כי "מצרים לא הסכימה לקבל בחזרה את האנשים שהסיגו קודם לכן את גבולה של ישראל דרך הגבולות המצריים, ואנו מדגישים כי מצרים מסרה לישראל רשמית כי אינה מחויבת לקבל אזרחים לא-מצרים שעברו באורח בלתי-חוקי לישראל".⁸³

תגובתה הכוללת של ממשלת ישראל להגעתם של אנשים מאפריקה בתקופה האחרונה הייתה בלתי-עקבית.⁸⁴ גורמים רשמיים מסוימים טענו כי יש לנהוג בקשיחות ברוב חוצי הגבול. עיתון הארץ דיווח כי בפגישה בה השתתפו גורמים רשמיים ב-24 בפברואר 2008, ביקש ראש הממשלה אהוד אולמרט משר הביטחון אהוד ברק, "לשנות את ההוראות לפתיחה באש, כך שיהיה קל יותר לירות לעבר המסתננים". ברק דחה את המלצתו של אולמרט.⁸⁵

⁸¹ "Egyptians killed 4 Sudanese on border," Jerusalem Post; "Egyptians kill 4 Sudanese refugees at Israeli border," Associated Press. לדברי עורכי-דין ישראליים העוסקים בנושא הפליטים, תחנת הטלביזיה סירבה לשחרר את קטעי הוידאו שצולמו במסגרת המעקב של צה"ל, שבהם ניתן, על-פי דיווחים, לראות את ההרג. ארגון Human Rights Watch ראיין את עורכת הדין ענת בן דור, מנחת התוכנית לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטת תל אביב ואת יונתן ברמן, עורך-דין, מוקד סיוע לעובדים זרים, 26 בפברואר 2008.

⁸² מיכל גרינברג, "הארץ", 3 באוגוסט 2008, "יותר מ-60 ח"כים: לא לגרש את פליטי סודאן", <http://news.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=889550&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0> (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008). אמנון מרנדה, Ynet, 3 באוגוסט 2007, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3433209,00.html> (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008).

⁸³ "ישראל: יש לעצור את גירוש-הבוק של מהגרים סודאנים: גורל לא ידוע מצפה לסודאנים שברחו מדרפור", ארגון Human Rights Watch, הודעה לעיתונות, 24 באוגוסט 2007. <http://hrw.org/hebrew/docs/2007/08/24/isrlpa16728.htm>

"Egypt warns it won't take back refugees who cross into Israel," Associated Press, August 11, 2007, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/892139.html> (כניסה לאתר ב-14 באוקטובר 2008); Sheera Claire Frenkel, "Cairo warns it won't take back refugees who sneak into Israel," Jerusalem Post, August 12, 2007. An English translation of the Ministry of Foreign Affairs statement, "Egyptian efforts to combat trespassing across the international borders with Israel," dated August 11, 2007, is available at http://www.mfa.gov.eg/Missions/canada/OTTAWA/Embassy/en-GB/Press%20and%20Media/Press_Releases/borders (כניסה לאתר ב-15 באפריל 2008).

⁸⁴ נוסף על הצעדים שתוארו לעיל, דווח גם כי ממשלת ישראל שוקלת הקמת חומה לכל אורכו של גבול סיני, בעלות צפויה העולה על מיליארד דולרים אמריקאים. Gad Lior, "New fence on Israel – Egypt border to cost over \$1b," YNET, February 6, 2008, <http://www.ynet.co.il/english/articles/0,7340,L-3503400,00.html> (כניסה לאתר ב-15 באוקטובר 2008).

⁸⁵ ברק רביד, "הארץ", 25 בפברואר 2008, "ברק התנגד להצעת אולמרט להקל הוראות הירי במסתננים" <https://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=957732&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0> (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008).

מאמץ מצרי להצדיק ירי קטלני בגבול

בין החודשים יולי 2007 ואוקטובר 2008 הרגו כוחות הגבול המצריים לפחות 33 מהגרים בגבול שבין סיני לישראל או בסמוך לו, ופצעו רבים אחרים.⁸⁶ בפועל עשוי המספר להיות גבוה יותר, שכן אין זה ודאי שלתקשורת נודע על כל מקרי הירי, שרבים מהם מתרחשים באזורים מדבריים מרוחקים בתוך שטח צבאי סגור. הממשלה המצרית לא פרסמה נתונים רשמיים כל שהם על מספר ההרוגים. נוסף לכך, נתונים אלה אינם כוללים אנשים שיתכן שמתו מאוחר יותר מפצעים שנפצעו בתקרית בגבול. "אנו תוהים לגבי האנשים שלנו החוצים את הגבול", אמר מנהיג כנסייה סודאני לארגון Human Rights Watch.

במקרים רבים אנחנו לא יודעים אם משהו נעצר או נהרג. לפעמים המצרים יוצרים איתנו קשר אם הם מזהים את ההרוגים או הכלואים; אבל אנחנו לא יודעים אם זה כך ברוב המקרים. ככל הנראה זה לא. אנחנו רק יודעים על שלוש הגופות שראינו בעינינו שלנו. ויק מאלונג אגיוו, בן שבט הדינקה מאוויילי שבאזור ברכתאל, וגברת מדארפור, ואיש זקן מהרי נובא שנהרג בשבוע שעבר. אבל כל-כך הרבה אנשים הלכו לגבול. איפה כל השאר?⁸⁷

בהודעה רשמית שפורסמה ב-11 באוגוסט 2007, תלתה מצרים את השימוש בכוח קטלני בנימוקים של ביטחון לאומי:

מספר האנשים העוברים לישראל דרך הגבולות המצריים-ישראליים גדל בקצב מהיר ביותר במהלך השנתיים האחרונות. שתי המדינות [צריכות למנוע] פעילות לא חוקית כגון הסגת גבול דרך הגבולות או הברחות... אחרי התקפות הטרור המזעזעות על סיני. הרשויות המצריות נלחמות בתופעה גדלה והולכת זו שכן היא מסכנת את הביטחון ויש לטפל בה ביד חזקה, במיוחד כעת, כשקיימות רשתות מאורגנות לסיוע בהסגת גבול בלתי-חוקית.⁸⁸

גורמים רשמיים במשרד החוץ המצרי חזרו על עמדות אלה בפני ארגון Human Rights Watch בחודש מארס 2008, והעירו כי המצב הביטחוני לאורך גבול סיני רגיש ברמה הבינלאומית, שכן מצרים נתונה לביקורת מצד ישראל וארה"ב על-כך שאינה מונעת הברחות נשק לתוך רצועת עזה.⁸⁹ הגורמים הרשמיים הוסיפו כי הסכם השלום בין ישראל למצרים משנת 1979 מגביל את היקף הכוחות שרשאית מצרים לפרוס לאורך הגבול, ואם יוטלו הגבולות על יכולתם של הכוחות להשתמש בכוח קטלני, יהיה צורך בפריסת כוחות

⁸⁶ מדיווחים בתקשורת עולה כי המשטרה המצרית הרגה 22 מהגרים בשנת 2008; כמו כן דווח על הריגת 10 מהגרים נוספים בשנת 2007. ר' נספח א' של דו"ח זה לפרטים. ב-16 במארס 2008 העביר משרד תנועת השחרור העממית הסודאנית (SPLM) לארגון Human Rights Watch רשימה של ארבעה אנשים מדרום סודאן ושניים מדארפור שעל-פי המשרד אומתה העבודה שנהרגו בגבול, אך לא התאפשר לנו לקבוע האם מדובר במקרים נוספים על אלה שדווחו בתקשורת, שבמקרים רבים אינה מציינת את שמות ההרוגים.

⁸⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מ.פ. מנהיג קהילה משבט הדינקה, קהיר, 15 במארס 2008.

⁸⁸ "Egyptian efforts to combat trespassing across the international borders with Israel," Ministry of Foreign Affairs, ר' להלן דיון בפיגועים בסיני ובדרום ישראל ובקשר ביניהם לביטחון בגבול.

⁸⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם טארק מעטי ב-16 במארס ועם ב.נ. ב-17 במארס 2008.

רבים בהרבה. הגורמים אמרו לארגון Human Rights Watch גם כי למצרים הותר לפרוס רק 750 אנשי כוחות ביטחון חמושים לאורך הגבול.

עם זאת, מספר זה של 750 מתייחס רק למספר אנשי הצבא שרשאית מצרים לפרוס לאורך 15 הקילומטרים של הגבול עם רצועת עזה, ומקורו אינו בהסכם השלום משנת 1979.⁹⁰ לא קיימות שום הסכמות בין לאומיות או דו-צדדיות בדבר הגבלות על מספר השוטרים שיכולה מצרים להציב לאורך 266 הקילומטרים הנותרים של גבולה עם ישראל. על-פי הסכם השלום משנת 1979, מספר לא מוגדר של שוטרים מצרים חולקים את השליטה באזור הגבול המצרי (אזור C) של חצי האי סיני עם כוח רב לאומי ומשקיפים (MFO).⁹¹

גורמים מצריים רשמיים טענו כי ניתן להצדיק ירי מצד כוחות הגבול המצריים על אנשים באזור הביטחון שבגבול בשל כמה סיבות הקשורות בטרור. הצהרה זו מחודש אוגוסט 2007 מתייחסת להתקפות הטרור נגד אתרי תיירות ואתרים אחרים בסיני בין השנים 2004 ו-2006. בשלב מסוים קישרה מצרים פיגועים אלה לקבוצות פלסטיניות שבסיסן ברצועת עזה, אך האנשים שנעצרו על-ידי כוחות הביטחון המצריים בקשר לפיגועים אלה היו בעיקר, אם לא אך ורק, מצרים, כולל שלושה אנשים שנידונו למוות על-ידי בית דין מצרי בקשר לפיגועים בטאבה בחודש אוקטובר 2004.⁹² גורמים רשמיים התייחסו גם לנתיב שבו עשויים לנוע פלסטינים מעזה המתכוונים לבצע פיגועים בדרום ישראל. אכן, לפחות אחד ממבצעי פיגועי ההתאבדות בערים אילת ודימונה שבדרום ישראל בשנים 2007 ו-2008 בהתאמה, ואולי כל שלושת מבצעייהם, הגיעו מרצועת עזה ועברו לישראל דרך גבול סיני.⁹³ מצרים עשויה לטעון כי יש צורך בביטחון הדוק לאורך הגבול כולו על-

⁹⁰ ב-28 באוגוסט 2005 הגיעה מצרים להסכם עם ישראל המתיר לפרוס כוח צבאי המורכב מ-750 חיילים לאורך ציר פילדלפי הגובל ברצועת עזה. International Crisis Group (ICG), "Egypt's Sinai Question," Middle East/North Africa Report N°61, January 30, 2007, http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east__north_africa/egypt_north_africa/61_egypts_sinai_question.p df (כניסה לאתר ב-1 באוקטובר 2008), p. 6. ההסכם תוקן ב-11 ביולי 2007, see Multinational Force and Observers (MFO) website, <http://www.mfo.org/1/4/28/base.asp> (כניסה לאתר ב-12 במאי 2008)

⁹¹ ה-MFO כולל כיום כ-3,000 אנשי צבא ואזרחים ו-1,900 משקיפים. ה-MFO אף מפקח על פריסתם של 750 אנשי הכוחות המצרים לאורך הגבול בין רצועת עזה למצרים. שם.

⁹² "Egypt: Terrorism Trial Shows Serious Flaws," Human Rights Watch news release, December 12, 2006, <http://hrw.org/english/docs/2006/12/13/egypt14829.htm>; "Egypt: Halt Execution of Accused Tabā Bombers," Human Rights Watch news release, June 11, 2007, <http://www.hrw.org/english/docs/2007/06/11/egypt16131.htm>.

בין החודשים אוקטובר 2004 ואפריל 2006, בוצעו שישה פיגועים בסיני, שלושה נגד תיירים באתרי נופש בטאבה, שארם א-שיח' ודבה, ושניים נגד הכוח הרב לאומי והמשקיפים. גורמים מצריים רשמיים מייחסים את כל הפיגועים לארגון טרור אחד המכונה "תוחד וגי'הד" (אחדות ומאבק) הקשור לכאורה לארגונים פלסטיניים איסלאמיים ומורכב מבדואים ומתושבי סיני ממוצא פלסטיני. מחקר בנושא הזהיר כי יש להתייחס בספקנות ל"גרסה הרשמית של האירועים," See ICG, "Egypt's Sinai Question," p. 3. המשטרה עצרה והחזיקה במעצר ללא הליך משפטי כ-3,000 בני אדם בדרום סיני, בהקשר של הפיגועים בטאבה בחודש אוקטובר 2004; רבים עונן. Human Rights Watch, Egypt: Mass Arrests and Torture in Sinai, vol. 17, no. 3(E), February 2005, <http://hrw.org/reports/2005/egypt0205>.

⁹³ בתחילת שנת 2007 חצה את גבול סיני לתוך ישראל אדם שביצע פיגוע התאבדות במאפייה באילת, והרג שלושה אזרחים; גודי חללי אל-אקצא והג'יהאד האיסלאמי קיבלו על עצמם במשותף את האחריות להתקפה וזיהו את מבצעה כמוחמד פייסל אל-סיקסי, בן 21 מצפון רצועת עזה. Greg Myre, "Suicide Bomb Kills 3 in Bakery in Israel," New York Times, January 29, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/01/29/world/middleeast/29cnd-mideast.html?partner=rssnyt&emc=rss&pagewanted=all> (כניסה לאתר ב-1 באוקטובר 2008).

ב-4 בפברואר 2008 בוצעו שני פיגועי התאבדות בעיירה דימונה שבנגב; אדם אחד פוצץ את הגורת הנפץ שלו ואחר נהרג בעת שניסה לפוצץ את שלו. Isabel Kershner, "Suicide Attack in Israel Kills One," New York Times, February 5, 2008, http://www.nytimes.com/2008/02/05/world/worldspecial/05mideast.html?_r=2&ref=middleeast&oref=slogin (כניסה לאתר ב-1 באוקטובר 2008).

החמאס וגדודי חללי אל-אקצא המשוויכים לפתח טענו שניהם לאחריות בלעדית. החמאס טען כי האיש בא מחברון שבגדה המערבית, אולם גדודי חללי אל-אקצא אמרו כי בא מרצועת עזה ועבר את הגבול לסיני ומשם לישראל.

מנת לעצור מבצעי פיגועים מסוג זה, אולם אין בכך כדי להצדיק מדיניות גורפת של ירי חי נגד כל אדם המנסה לחצות את הגבול. בדומה לכך, חששות ביטחוניים מוגברים של המצרים לאורך 14 הקילומטר של גבול עזה-מצרים – הנובעים ממנהרות להברחת נשק, התנגשויות בין פלסטינים לכוחות הביטחון המצריים ופריצות של גדר הגבול ברפיח על-ידי חמאס – אינם מצדיקים שימוש באש חיה נגד מהגרים ופליטים בכל נקודה שהיא לאורך יתר הגבול בסיני.⁹⁴

הרשויות המצריות אף טוענות כי תופעת המהגרים והפליטים העוזבים את מצרים כדי להיכנס לישראל מהווה איום על הביטחון הלאומי של מצרים בשל הקשר שיש לה, כביכול, לקבוצות פשע מאורגן חוצה גבולות המעורבות בהברחת נשים לתעשיית המין וסמים לתוך ישראל.⁹⁵ לדברי חוקרים ישראלים שבחנו את נושא הסחר בבני אדם, האזורים שמדרום לגבול המפוקח היטב עם עזה משמשים "שטח מעבר לסמים ומהגרים חשאיים ובסיס ידוע לשמצה עבור רשתות המביאות נשים... לעבוד כזונות בישראל".⁹⁶ מחברי דו"ח מחלקת המדינה לשנת 2006 בנושא סחר בבני אדם כתבו,

מצרים היא מדינת מעבר לסחר בנשים ממזרח אירופה... לישראל לצורך ניצול מיני. נשים אלה מגיעות על-פי רוב למצרים דרך נמלי התעופה או הים כתיירות ולאחר-מכן מועברות דרך מדבר סיני על-ידי שבטים בדואיים. על-פי הסברה גם גברים ונשים מאפריקה שמדרום לסהרה ומאסיה מועברים דרך מדבר סיני לישראל ולאירופה על-מנת לנצלם לעבודה.⁹⁷

המשטרה המצרית עצרה בגבול סיני מהגרים בלתי-חוקיים בעלי מגוון אזרחויות – כולל תורכים, גיאורגים וסינים – כמו גם נשים שיתכן שהיו קורבן לסחר בנשים, כולל אוקראיניות ורוסיות. ידוע כי בתקרית

אבי יששכרוף, עמוס הראל ומיכל גרינברג, "הארץ", "חמאס קיבל אחריות על הפיגוע בדימונה; הודיע ששני המתאבדים הגיעו מחברון", 2 באפריל 2008, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=951365> (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008).

⁹⁴ למידע על המנהרות להברחת נשק, ר' למשל, **Razing Rafah: Mass Home Demolitions in the Gaza Strip, October 2004**, <http://hrw.org/reports/2004/rafah1004/>. Conal Urquhart, "Two Egyptian soldiers killed after Palestinians breach border wall with bulldozer," *Guardian* (London), January 5, 2006, <http://www.guardian.co.uk/world/2006/jan/05/israel> (כניסה לאתר ב-13 ביולי 2008). לדיווח לפיו 45 שוטרים מצרים נפצעו בהתנגשויות עם פלסטינים לאחר שעשרות אלפים מתושבי רצועת עזה זרמו לתוך מצרים לאחר שהאס פוצץ את חומת הגבול ר' Yusri Mohamed, "Egypt rounds up hundreds of Palestinians in Sinai," *Reuters*, February 5, 2008.

⁹⁵ דיווחים בתקשורת ומהגרים שרואיינו מזהים את המבריחים כ"בדואים", אף שארגון **Human Rights Watch** אינו יכול לאמת את זהותם האתנית של כל המבריחים. על-פי ICG, **Tarabin, the Tiyaha, the 'Azazma, ICG**, *According to ICG, "four major Bedouin tribes share the border region: the Tarabin, the Tiyaha, the 'Azazma, ICG, "Egypt's Sinai Question," p. 9.*

⁹⁶ שם. מצטט את נעמי לבנקרון ויוסי דהאן, מוקד סיוע לעובדים זרים, אישה לאישה-מרכז פמיניסטי חיפה ומרכז אדוה, "אישה עוברת לסוחר - סחר בנשים בישראל, 2003", http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/Women_as_Commodities_Trafficking_in_women_in_Israel_2003_Heb.pdf (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008) http://www.hotline.org.il/english/pdf/Women_as_Commodities_Trafficking_in_women_in_Israel_2003_Eng.pdf (כניסה לאתר ב-1 באוקטובר 2008).

⁹⁷ מחלקת המדינה של ארה"ב, המשרד לפיקוח על הסחר בבני אדם ולמאבק בו, "דו"ח בנושא הסחר בבני אדם – 2006: מצרים", 5 ביוני 2006, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/65988.htm> (כניסה לאתר ב-1 באוקטובר 2008). הדו"ח של מחלקת המדינה אף מדגיש כי המבריחים בסיני, "שהם בעלי ידע רב על נתיבים במדבר ועל דרכים להימנע מגילוי, אונסים את הקורבנות ומתעללים בהם כדבר שבשגרה במהלך מסעות העולמים להימנע עד חודשים". אף שאיש מן המהגרים שנמלטו או ניסו להימלט ואשר עמם שוחח ארגון **Human Rights Watch** לא טען כי סבל מהתעללות מינית או אחרת מצד מבריחים, מאשרים פעילים לזכויות האדם העובדים עם מהגרים את הטענות המופיעות בדו"ח מחלקת המדינה. ראיון שערך ארגון **Human Rights Watch** עם יפתח מילוא, אס"ף – ארגון סיוע לפליטים (ארגון ישראלי לא ממשלתי), תל-אביב, 26 בפברואר 2008 וראיון טלפוני שערך ארגון **Human Rights Watch** עם אלזה צ'ירום מארגון "Human Rights Concern Eritrea", 12 במאי 2008.

שאירעה בחודש אוקטובר 2007 הרגה משטרת הגבולות המצרית אזרח תורכי אחד ופצעה שניים אחרים.⁹⁸ אולם, ככל הידוע היו כל שאר קורבנות הירי בגבול מהגרים אפריקאים. חוסר איזון זה מערער, כך נראה, את ההצדקה שמעניקה מצרים למדיניות הכוח הקטלני שלה, אותה היא מגדירה כתגובה לתופעה הרחבה יותר של סחר בבני אדם והברחות בסיני.⁹⁹ אפילו היו הנלכדים כאלה העוסקים בסחר בבני אדם, אין בדבר כשלעצמו כדי להצדיק ירי קטלני.

מצרים מפרה את הסטנדרטים הבינלאומיים לשימוש בכוח

על-פי הודעה של משרד החוץ מה-10 באוגוסט 2007, מעניקים חוקים מצריים ובינלאומיים לרשויות את "הזכות" ל"השתמש בכוח על-מנת להפסיק הסגת גבול בלתי-חוקית בגבולות".¹⁰⁰ הרשויות המצריות, נאמר בהודעה, מספקות אזהרות לפני השימוש בכוח. "עם זאת, מסיגי גבול מסוימים מסרבים לעצור, ובמקרים אלה על הרשויות לטפל בהם על-מנת להבטיח את כיבוד החוק".

הרג של מהגרים, מבקשי עבודה ופליטים המנסים לחצות את הגבול בידי מצרים מהווה הפרה של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, אותה אישרה מצרים בשנת 1982, ואשר קובעת כי: "אין לשלול משום אדם את חייו באורח שרירותי" (סעיף 6). חובה זו, שלא ניתן להסתייג ממנה, חלה ביחס לכל אדם הנמצא בשטחה של מצרים או תחת שיפוטתה. על-פי ועדת האו"ם לזכויות האדם, גוף של מומחים שהוסמך לפקח על מידת ציותן של מדינות לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, על מדינות "לנקוט באמצעים על-מנת למנוע הרג שרירותי בידי כוחות הביטחון שלהן עצמן", ולהבטיח שחוקים "מרסנים באורח קפדני ומגבילים את הנסיבות שבהן רשויות כאלה עלולות לשלול את חייו של אדם".¹⁰¹ מצרים היא גם צד לאמנה האפריקאית בדבר זכויות האדם והעמים (ACHPR), האוסרת באופן דומה על נטילה שרירותית של חיים (סעיף 4).¹⁰²

⁹⁸ "Turkish migrant shot by Egypt police dies of wounds," Reuters, October 19, 2007.

⁹⁹ בעוד מצרים טוענת כי המאבק נגד הברחות וסחר בבני אדם מחייב שימוש בכוח קטלני, היא לא נקטה בשום אמצעים אחרים על-מנת להילחם בסחר זה, כולל הוצאתו אל מחוץ לחוק לאור התחייבויותיה הבינלאומיות. ב-5 במרץ 2004, אישרה מצרים את אמנת האו"ם נגד פשע מאורגן חוצה גבולות ואת הפרוטוקול הנספח אליה, העוסק במניעה ודיכוי של סחר בבני אדם ובענישה עליו (פרוטוקול למניעה, דיכוי וענישה של סחר בבני אדם, וכיחוד נשים וילדים, נספח לאמנת האו"ם נגד פשע מאורגן חוצה גבולות, G.A. Res. 25, annex II, U.N. GAOR, 55th Sess., Supp. No. 49, at 60, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001)). נכנס לתוקף ב-9 בספטמבר 2003; אמנת האו"ם עצמה טרם נכנסה לתוקף). ב-11 ביולי 2007 הסכימה מועצת השרים המצרית להקים וועדת תיאום לאומית למלחמה בסחר בבני אדם ולמניעתו. עם זאת, מצרים טרם חוקקה חקיקה מקומית המעניקה תוקף לפרוטוקול. בשנת 2007 "שנה שלישית ברציפות" [היא] נמנעה מנקיטה באמצעים כלשהם" לשם כך, ו"לא עשתה שום מאמצים להגן על קורבנות סחר". מחלקת המדינה של ארה"ב, המשרד לפיקוח על הסחר בבני אדם ולמאבק בו, "דו"ח בנושא הסחר בבני אדם – 2007: מצרים", 12 ביוני 2007, <http://www.state.gov/documents/organization/82902.pdf>, (כניסה לאתר ב-1 באוקטובר 2008).

¹⁰⁰ Egypt Ministry of Foreign Affairs, "Egyptian efforts to combat trespassing across the international borders with Israel," English translation dated August 11, 2007, http://www.mfa.gov.eg/Missions/canada/OTTAWA/Embassy/en-GB/Press%20and%20Media/Press_Releases/borders. According to news reports, the statement was (2008). ההודעה פורסמה במקור ב-10 באוגוסט 2007.

¹⁰¹ ועדת האו"ם לזכויות האדם, הערה כללית מס' 6, סעיף 6 (המושב השישה עשר, 1982), *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 6 (1994), para. 3.

¹⁰² האמנה האפריקאית [בנג'ול] לזכויות האדם והעמים, התקבלה ב-27 ביוני 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), 1981, לתוקף ב-21 באוקטובר 1986 ואושרה על-ידי מצרים ב-20 במרץ 1984.

עקרונות היסוד של האו"ם בעניין השימוש בכוח ובכלי נשק על-ידי רשויות אכיפת החוק מספקים קווים מנחים להחלת סטנדרטים אלה של זכויות האדם על פעולותיהם של אנשי משטרת הגבולות המצרית. עקרונות אלה אוסרים על שימוש קטלני מכוון בנשק על-ידי גורמים רשמיים העוסקים באכיפת החוק, למעט כאשר הדבר "בלתי-נמנע לחלוטין על-מנת להגן על חיים" (עקרון 9). כאשר נעשה שימוש בנשק, על גורמי אכיפת החוק להבטיח כי קרובי משפחתו או חבריו הקרובים של האדם שנפצע יקבלו על-כך הודעה מיד כאשר הדבר מתאפשר (עקרון 5). ממשלות מחויבות להטיל עונשים פליליים על שימוש שרירותי או שימוש לרעה בכוח שעשו גורמי אכיפת חוק בנשק, ונאסר עליהן להתלות ב"נסיבות יוצאות דופן", כולל מצבי חירום ציבוריים, על-מנת להצדיק כל חריגה מהעקרונות (עקרון 8). העובדה הגלויה שלא התקיימה חקירה רשמית כלשהי בנוגע לשימוש הקטלני בכוח בגבול מהווה הפרה של חובתה של מצרים לספק תרופה, באמצעות חקירת מקרי מוות אלה, ובמידה והדבר נחוץ, העמדה לדין של כל אדם שיימצא אחראי להרג בלתי-חוקי.¹⁰³

שימוש בכוח קטלני מוצדק רק במקרים שבהם הדבר חיוני ונעשה באורח מידתי ביחס לאיום לביטחונם הפיזי של שומרי הגבול. ברור שבמקרים מסוימים המבריחים חמושים. אדם בן משבט המסליט מדארפור תיאר את ההוראות האחרונות שקיבל מהמבריחים: "הבדואים שמו לנו כיסויי עיניים והלכנו במשך שעותיים, עד ששמענו את [אנשי] המשטרה המצרית מדברים, ואת הכלבים שלהם [נובחים]. אז הוא אמר לנו, 'אתם צריכים לחצות את הגבול, אפילו אם הם יורים בכם. אם תחזרו גם אנחנו נירה בכם'".¹⁰⁴ ארגון Human Rights Watch מודע לקיומן של שתי תקריות עליהן דווח, ושבהן התקיימו חילופי ירי בין משטרת הגבולות המצרית לבין מבריחי-אדם בסמוך לגבול. במקרה הראשון, נורה שומר גבול מצרי ונהרג בעת שהתעמת עם מבריחים שהובילו קבוצה גדולה של מהגרים, במרחק של כ-10 ק"מ מדרום-מערב לרצועת עזה (ומספר קילומטרים מהגבול, המשתרע ממזרח למקום).¹⁰⁵ בתקרית אחרת של חילופי ירי עליה דווח, ירה מבריח והרג את מוחמד אחמד חוסניין, בן 21, שגויס לכוח הביטחון המרכזי של מצרים, במרחק של כ-16 ק"מ מחוף הים התיכון בסיני.¹⁰⁶

לארגון Human Rights Watch נודע על שני מקרים אחרים שבהם גילו שוטרים מצרים מבריחי-בני אדם בסמוך לגבול. נ.א. הייתה בקבוצה של מהגרים שלוותה על-ידי שלושה אנשים שהיא תיארה כשומרים וגשש,

¹⁰³ ר', למשל, Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions, E.S.C. res. 1989/65, annex, 1989 U.N. ESCOR Supp. (No. 1) at 52, U.N. Doc. E/1989/89 (1989).

¹⁰⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מ.א., תל-אביב, 2 במאוס 2008.

¹⁰⁵ "Five wounded as Egyptian guards fire on African refugees on Israel border," Associated Press, December 22, 2007, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/937127.html> (כניסה לאתר ב-13 ביולי 2008).

¹⁰⁶ "Traffickers kill Egyptian policeman on border," Reuters, August 18, 2008. כוחות הביטחון המרכזי (CSF) "הוקמו בשנת 1977 על-מנת למנוע את הצורך להזעיק את כוחות הצבא לטיפול בהפרות סדר בתוך המדינה" והם מהווים הרחבה של כוחות המשטרה של מצרים. כוחות הביטחון המרכזי "אחראים לשמירה על מבני ציבור, מלונות, אתרים אסטרטגיים (כגון מתקני מים ותחנות כוח) ושגרירויות זרות... [1] לסייע בהכוונת התנועה ובשליטה בהתקלויות". ר'. Helen Chapin Metz, ed., Egypt: A Country Study, Federal Research Division, Library of Congress, 1990, LOC No. E32 .E32 1991. ב-7 ביולי 2008 נאמר בדיווח חדשותי, לראשונה, כי מבריחים "רעולי פנים" שהובילו מהגרים לתוך ישראל הרגו קצין מצרי. ר' "Traffickers shoot dead" Egypt officer on Israel border," Agence France-Presse, July 7, 2008. עם זאת, בגלי צה"ל דווח מאוחר יותר כי חיילים ישראלים הרגו את הקצין המצרי. מוחמד פארול עלי אל-קרש, כאשר שוטט אל תוך שטחה של ישראל ופתח באש על הכוחות הישראליים, אולי משום שחשב אותם למבריחים. ר' "Egyptian officer shot dead by Israeli fire," al Bawaba, July 9, 2008, <http://albawaba.com/en/news/231398> (כניסה לאתר ב-26 באוגוסט 2008).

ככל הנראה מברייחים, שנמלטו מיד כאשר כוחות הגבול המצריים גילו אותם: "חיכינו לאיש שהתקדם כדי לבדוק בשבילנו את הדרך, אבל לפני שהוא חזר הצבא [כך במקור] ראה אותו. שני האנשים ששמרו עלינו ברחו". בשלב זה החלו כוחות מצריים לירות על הקבוצה.¹⁰⁷ במקרה אחר, ירו כוחות מצריים על-פי דיווחים למוות בגבר בדואי מצרי בעת שניסה לסייע למהגרים אפריקאים לחצות את הגבול לישראל.¹⁰⁸

תקריות אלה היוו עם זאת חריגים במגמה רחבה אחרת. טענתה של מצרים כי המאבק נגד רשתות מברייחים מחייב את שומרי הגבול להשתמש בכוח קטלני נראית מפוקפקת ברוב המקרים שחקר ארגון Human Rights Watch, שבהם המברייחים לא נכחו במקום כאשר פתחו שומרי הגבול באש על המהגרים. מראיונות עם פליטים, מבקשי מקלט ומהגרים מסתמן דפוס שבו מברייחים, שהמרואיינים זיהו כבדואים, ממתינים עד רדת הלילה, מובילים את המהגרים למרחק הליכה מהגבול, מכוונים אותם אליו ועוזבים. ארגון Human Rights Watch ניסה ללא הצלחה לראיין מברייחים. אחד המברייחים אמר לכתב רוטרס כי הוא מגביל מתוך זהירות את המגע שלו עם הפליטים. לפני חציית הקטע האחרון במסע לגבול, הוא הוסיף "[אנחנו] עוזבים את הסודאנים באוהל בדואי כדי שאם המשטרה תעצור אותם, אנחנו [נהיה] רחוקים משם".¹⁰⁹

ארגון Human Rights Watch לא מצא ראיות כלשהן מהן עולה כי שומרי הגבול המצרים יורים במהגרים משום שהם סוברים בטעות כי הם פושעים מסוכנים. המהגרים והפליטים שראיין ארגון Human Rights Watch ניסו על-פי רוב לחצות את הגבול בקבוצות גדולות שמנו בין 10 ל-40 אנשים, תחת מעטה החשכה. לעיתים קרובות חצו משפחות שלמות ביחד. מספר פליטים ומהגרים אמרו כי שומרי הגבול גילו את נוכחותם כשילדים קטנים התחילו לבכות. מ.מ. אמר כי חצה את הגבול בקבוצה של 37 אנשים כאשר אנשי משטרת הגבולות שמעו אותם:

זה היה בשמונה בערב, ולא היה ירח, היתה אפלה. אבל החיילים יכלו לשמוע אותנו, הם אמרו "איי איי איי!" כדי להפחיד אותנו. הם צעקו "הי סמארה [שחורים]!"... שמעתי את הקליעים עפים לידנו, הם ירו עלינו משני הצדדים.¹¹⁰

במקרה אחר, החלו שומרי גבול מצריים לירות על קבוצה של מהגרים שהתגלו לעין כששומרי גבול ישראלים האירו עליהם. מ.ב. גבר בן 26 מדארפור שחצה את הגבול ב-28 באוגוסט 2007, נזכר:

¹⁰⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נ.א., עיר ה-6 באוקטובר, מצרים, 11 במארס 2008.

¹⁰⁸ "Egypt kills man at Israel border, 30 migrants held," Reuters, July 12, 2008. מקורות ביטחוניים שלא הזדהו בשמם זיהו את האיש כאחמד סלים עווייד, ואמרו שהוא נורה בעת סיריב לציית להוראת המשטרה לעצור. על-פי המאמר ברוטרס "הוא נפגע פעמיים ומת מפצעיו", בעוד "קבוצה של מהגרים אפריקאים שהיו יחד איתו נמלטת ונרדפת על-ידי המשטרה".

¹⁰⁹ Yusri Mohamed, "Sudan migrants make dangerous desert run for Israel," Reuters, July 11, 2007. על-פי הדיווח ריכז המברייח מהגרים באוהל הנמצא במרחק של ה-15 ק"מ מדרום למעבר רפיח שעל גבול מצרים-עזה, ואו הסיע אותם במשאית קטנה ולא מסומנת לאורך נתיבים שבהם אין מחסומי משטרה לאזורי גבול שבהם קיימים פערים בקווי האבטחה המצריים והישראליים. "אבל התפקיד שלנו מוגבל", אמר המברייח. "אנחנו רק מקלים על המעבר שלהם דרך גדר התיל לתוך השטח הישראלי".

¹¹⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מ.מ., תל-אביב, 28 בפברואר 2008.

המצרים לא ראו אותנו בהתחלה, אבל אז הישראלים האירו עלינו מהצד שלהם, והמצרים התחילו לירות עלינו. היו שלוש גדרות, ואני הצלחתי לעבור את השתיים הראשונות, אבל בגדר השלישית ירו בי. הם ירו בי שלוש פעמים. אבל הישראלים אמרו למצרים להפסיק לירות, הם אמרו את זה בערבית. והיה לי מזל בגלל שהישראלים הזמינו אמבולנס אחרי שנפלת. לא יכולתי לדבר במשך שלושה ימים.¹¹¹

זאת ועוד, לא קיימות כל ראיות לכך שבאי אילו מן המקרים הידועים שבהם הרגו שומרי גבול מצרים או פצעו מהגרים ופליטים הם ירו לשם הגנה עצמית, וגורמים רשמיים מצרים אף לא העלו טענה כזאת. נ.א., האישה מדארפור שצוטטה לעיל, זוכרת ששומרי הגבול המצרים ירו על הקבוצה שעליה נמנתה אפילו שחברי הקבוצה ישבו באותה עת:

הצבא התחיל לירות על הקבוצה שלנו שישבה על האדמה. הם צעקו, "למישהו מכם יש אקדח?" הם ירו עלינו במשך הרבה זמן. הם הקיפו אותנו. אחר-כך עלה השחר. הם בדקו והיו הרוג אחד וחמישה פצועים. הם לקחו אותנו למחנה צבאי – הם לקחו את כולנו, הם לקחו את הבגדים שלנו והמסמכים שלנו והכסף שלנו. הם השתמשו בבגדים שלנו כדי לנקות את הדם של האנשים שנפצעו.¹¹²

באף אחד ממקרי ההרג לא הוכח כי לא ניתן היה להימנע בשום דרך מהשימוש המכוון שעשתה משטרת הגבולות בכוח קטלני, בשל הצורך להגן על חיים – הנסיבות היחידות שבהן מותר שימוש כזה לפי עקרונות היסוד של האו"ם בעניין השימוש בכוח ובכלי נשק.

לשומרים המצרים לאורך גבול סיני ניתנו ככל-הנראה הוראות להשתמש בכוח קטלני נגד מהגרים ופליטים בין אם נשקף מהם איום כלשהו ובין אם לאו. גורמים מצרים רשמיים הדגישו, ודיווחים של עדי ראייה מסוימים מאשרים את הדבר, כי משטרת הגבולות המצרית פועלת על-פי נוהל אזהרה רגיל לפני שהיא יורה ישירות על אנשים המנסים לחצות את הגבול. אדם מדרום סודאן שחצה את הגבול ב-17 בפברואר 2008, אמר:

יכולתי לראות את המשטרה. הם צעקו, וירו באוויר, ואז למטה. ראיתי מישהו מת לפני, השם שלו היה ויק. וראיתי עוד אדם נורה ברגליים ובפרק כף היד, כשהם ירו למטה. ואז הם הביאו אמבולנס – ראינו אותם מעמיסים עליו, כשהצלחנו לעבור את הגבול. הסתכלנו עליהם מכניסים את האנשים – אנשים ששכבו בשקט.¹¹³

¹¹¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מ.ב., תל-אביב, 2 במארס 2008.

¹¹² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נ.א., עיר ה-6 באוקטובר, 11 במארס 2008.

¹¹³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.ד., תל-אביב, 8 בפברואר 2008.

נוהל אזהרה כמו זה שתואר אינו רלוונטי לסוגיית חוקיותו של ירי קטלני בידי המשטרה במקרים שבהם אין מדובר בסכנת חיים. במקרים אחרים, כולל האירועים שלהם היו חיילי צה"ל עדים ב-1 באוגוסט 2007, פתחו שומרי גבול על-פי הדיווח באש על מהגרים נמלטים, ללא אזהרה. "הם פשוט התחילו לירות עלינו – היינו באמת מופתעים", אמר אדם מדרום סודאן שחצה את הגבול לתוך ישראל בתחילת אוגוסט 2007.¹¹⁴ "ראיתי איש אחד נורה ברגל שלו. מוחמד. הוא גם היה מדארפור. אני לא יודע מה קרה לו [אחרי זה]. אתה לא יודע מה קרה לחברים שלך". תשעה מבני קבוצתו, שמנתה 38 מהגרים, חצו שתי גדרות לתוך ישראל, שם אספו אותם חיילי צה"ל.

מהגישה בה נוקט צה"ל עולה כי הפליטים, מבקשי המקלט והמהגרים החוצים את סיני אינם מהווים איום ביטחוני חמור על שומרי גבול מושימים. מאז 2005, אז החלו פליטים סודאנים להגיע לישראל דרך גבול סיני, הרגו כוחות צה"ל, על-פי דיווחים, כמה וכמה "מסתננים" פלסטינים ומצרים בגבול, בטענה שהיווה סיכון ביטחוני. במקרה אחד הרגו החיילים גבר בדואי בנסיבות בלתי-ברורות. במקרה אחר ירו מתוך הגנה עצמית על שני גברים שלבשו מדי צבא מצריים ותקפו צוות טנק של צה"ל.¹¹⁵ במהלך אותו פרק זמן, הרגו כוחות הגבול של צה"ל על-פי דיווחים גם מהגר אחד, בחודש יוני 2006.¹¹⁶ עם זאת, מהגרים וחיילים המשרתים כיום בצה"ל ואשר רואיינו על-ידי ארגון Human Rights Watch אישרו כי החיילים הישראלים לרוב מתקדמים אל המהגרים – בכמה מקרים לפחות מבלי להרים את כלי נשקם – מורים להם להרים את ידיהם, עורכים על גופם חיפוש, שואלים אותם מאיפה הם, מציעים להם מים, ובמידת הצורך מגישים להם עזרה ראשונה לפני שהם מסייעים אותם, מבלי לכבול את ידיהם, אל בסיס צה"ל הקרוב. משם נלקחים המהגרים לאחד משני הבסיסים הגדולים יותר – בהר הריף או בסמוך לקציעות.¹¹⁷

חייל מילואים בצה"ל ששירת בבסיס ניצנה הסמוך לגבול בחודשים אפריל ומאי 2007, אמר לארגון Human Rights Watch,

¹¹⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ב.מ., תל-אביב, 9 בפברואר 2008.

¹¹⁵ ב-22 במאי 2008, הרגו כוחות ישראליים את עייש סולימאן מוסא, בדואי מסיני, שחצה את הגבול לישראל במקום לא ברור; גורמים מצריים רשמיים טענו כי האיש היה מבריח סמים. ר', "Body of Egypt Bedouin killed by Israelis returned," Agence France-Presse, May 22, 2008, <http://www.haaba.com/news/2008/05/22/7-137075/body-of-egypt-bedouin-killed-by-israelis-returned.htm>. לדוגמה, גם Yaakov Katz, "IDF probes 'strange' shoot-out at Sinai border," Jerusalem Post, June 4, 2006 (חיילי צה"ל הרגו מתוך הגנה עצמית שני גברים במדי צבא מצריים שירו עליהם). במקרה אחר ניתן דיווח מעורפל בנוגע לזהותו של אדם שנהרג בידי צה"ל לאורך הגבול באמצע שנת 2006, ואשר זוהה רק כאחד מ"שישה אנשים שסחבו תיקים" שלא עצרו כשהתבקשו לעשות כן. ר' Efrat Weiss, "IDF kills 2 Egyptian officers on border," YNet, June 2, 2006, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,3257980,00.html>. <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull&cid=1148482092580> (כניסה לאתר ב-13 ביולי 2008). במקרה שלישי, ירו חיילי צה"ל באנשי משטרת הגבולות המצרית שחצו את הגבול לתוך ישראל בעת שרדפו אחרי אנשים שסברו כי היו מבריחי סמים. Yuval Azoulay, "IDF rebukes Egypt over fatal cross-border manhunt," Haaretz, July 8, 2008, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1000144.html>.

¹¹⁶ ארגון ישראלי לא ממשלתי שלח מכתב בנושא לצה"ל בדרישה לחקרה, התייחס לדיווחים בתקשורת העברית לפיהם הרג צה"ל גבר סודאני ב-30 ביוני 2006. ר' רופאים לזכויות אדם – ישראל, "דרישה לחקור הרג מבקש מקלט סודני על גבול מצרים, 2.7.2006", 2.7.06. <http://www.phr.org.il/phr/article.asp?articleid=340&catid=28&pcat=5> (כניסה לאתר ב-23.10.08).

¹¹⁷ ראיונות טלפוניים שערך ארגון Human Rights Watch עם חיילים וגורמים רשמיים בצה"ל (שמותיהם שמורים במשרדינו) מפיקוד הדרום המשרתים על הגבול, 31 במארס ו-3 באפריל 2008.

ידענו על תופעת הפליטים, בצבא דיברו על זה, אז אף פעם לא פתחנו באש; עד כמה שידוע לי לא נורה אף כדור. הדרך שבה זה קורה בדרך-כלל היא שכשירד הלילה הם מתחילים לחצות, ויש סיורים צבאיים על הדרכים הראשיות ומוצאים אותם בדרך-כלל יושבים ומחכים לסיורים. הם נבדקים במקום, הנוהל הביטחוני הרגיל של לבקש את המסמכים שלהם, לעשות להם חיפוש גופני, ואז לוקחים אותם לבסיס.¹¹⁸

אף שצה"ל החזיר מהגרים בכפייה למצרים בחודשים אוגוסט 2007 ו-אוגוסט 2008, מהגרים שרואינו בישראל על-ידי ארגון Human Rights Watch אמרו על-פי רוב כי היה כוונתם להיתפס בידי צה"ל בסמוך לגבול כיוון שראו בישראל יעד שבו יהיו מוגנים.

הטלת אימה על משפחות והפרדתן בגבול

פליטים ומהגרים רבים מנסים להגיע לישראל עם משפחתם, אולם ברגעים הנואשים האחרונים בסמוך לגבול, עשויים אמהות, אבות וילדיהם למצוא עצמם מופרדים זה מזה.¹¹⁹ ה.ב., שהגיע זה מקרוב לתל-אביב עם שני בניו הקטנים כשארגון Human Rights Watch שוחח עמו, ניסה להיזכר בפעם האחרונה שראה את אשתו, רגעים לפני שנפתחה אש על משפחתם:

שמעתי את הכדורים שורקים באוזניים שלי ואני לא יודע מה קרה לשאר [הקבוצה שלנו]. החלטתי לרוץ עם הילדים שלי לישראל. אני לא יודע אם השאר עדיין בחיים. אפילו עכשיו אני לא בטוח מה קרה לאשתי. ירד גשם. רצנו ביחד לכיוון הגבול. אחרי זה, אני לא יודע מה קרה לה.¹²⁰

בישראל, נפגשו נציגי ארגון Human Rights Watch עם מספר ילדים שהגיעו ללא ליווי, לאחר שהוריהם נעצרו בגבול סיני. שתי אחיות, בנות 8 ו-7, הופרדו בגבול מאימם, מאביהם ומשני ילדים נוספים של המשפחה. שני גברים שהכירו את המשפחה במהלך המסע לגבול מטפלים כעת באחיות. "גררתי את הילדות אל מעבר לגבול", מסביר ג.ה., גבר אריתראי בן 25 הגר בתל-אביב. "הן היו רק במרחק של 20 מטרים מאמא שלהן, אבל היא נתפסה. עכשיו הילדות גרות [איתנו]".¹²¹ ב.ד., גבר מדרום סודאן שהגיע לישראל עם אשתו ובנו באמצע שנת 2007, מטפל גם בשתי אחיות אחרות, בנות 12 ו-6, שאמם ושלושה ילדים נוספים ממשפחתם נעצרו על-ידי שומרי הגבול בחודש פברואר 2008. "דיברנו [בטלפון] עם האבא בקהיר. אנחנו לא

¹¹⁸ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם מפקד לשעבר בצה"ל ועם חייל מילואים (השמות שמורים במשרדינו), 31 במרס, 2008.

¹¹⁹ במקרה של משפחה שהופרדה שזכה לפרסום רב כתבה עליזה אולמרט לעמיתתה סוון מובארכ, וביקשה אותה, בהצלחה, לפעול לאיחודה (בישראל) של ילדה עם הוריה המהגרים, שהותירו אותה מאחור במצרים בעת שמיהרו לחצות את הגבול לתוך ישראל. ר' Kershner, "Israel Returns Illegal African Migrants to Egypt," New York Times.

¹²⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.א., 28 בפברואר 2008.

¹²¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג.ה., תל-אביב, 28 בפברואר 2008.

יודעים מה לעשות. הילדה הקטנה בוכה כל הלילה, [היא] ראתה מישהו שנורה. אנחנו צריכים עזרה כדי לגלות איפה האמא נמצאת".¹²²

ראיות קלושות בדבר אפקט הרתעתי

אף שיש להניח כי מדיניותה הבלתי-חוקית והקטלנית של מצרים הרתיעה אנשים מסוימים מפני ניסיון לחצות את הגבול לתוך ישראל, מוסיף מספרם של מבקשי המקלט החוצים את הגבול לגדול. בתחילת חודש יולי 2007 אמר ראש הממשלה אולמרט לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת כי 2,500 בני אדם חצו את הגבול במהלך ששת החודשים הראשונים של אותה שנה – בטרם הגיע אולמרט ל"הבנות" שלו עם הנשיא מובארכ, ולפני שדווח לראשונה על-כך שכוחות הגבול המצריים יורים במהגרים בחודש יולי 2007.¹²³ למרות דיווחים אלה, חצו 2,500 בני אדם נוספים את הגבול עד סוף אותה שנה, ו-6,034 הגישו בקשות מקלט בישראל בין החודשים ינואר וספטמבר בשנת 2008.¹²⁴ בחודש מארס 2008, כמעט שנה לאחר ש-40 חברי כנסת מתחו ביקורת על "כישלון הממשלה בפתרון בעיית פליטי חבל דארפור", הזהיר ראש הממשלה אהוד אולמרט את הקבינט שלו כי ישראל עדיין עומדת בפני "צונאמי" של מהגרים אפריקאים "שעלול להתגבר" ... "עלינו לנקוט את כל הצעדים האפשריים כדי לא לתת לזה לקרות".¹²⁵

על אף שידוע להם על הסכנה הכרוכה בדבר, מוסיפים אנשים לחצות את הגבול. גבר סודאני שהצליח לחצות את גבול סיני לישראל עם שני ילדיו בחודש נובמבר 2007, אמר לארגון Human Rights Watch כי אשתו, שנחרדה מהירי, רצה בחזרה ונתפסה בידי שומרי הגבול המצרים. "דיברתי איתה בפעם הראשונה [ארבעה חודשים מאוחר יותר]. היא הייתה בכלא [במצרים] במשך חודשיים. היא הייתה מוכרחה לעבוד בכלא, ולנקות אותו. היא שם, מחכה שאני אמצא עבודה. בפעם הראשונה שאקבל שכר אני אשלח לה אותו והיא תעבור".¹²⁶

הפרות אחרות שמבצעים הכוחות המצריים במהלך תפיסת מהגרים

על-פי תיאורים שנמסרו לארגון Human Rights Watch, לעיתים קרובות מכים אנשי משטרת הגבולות המצרית את המהגרים והפליטים או בועטים בהם במהלך המעצר. כמה וכמה מהגרים אמרו כי ראו אנשי משטרה מכים מהגרים אחרים בראשם עם קתות רובים או שהוכו בעצמם. ג.ב., גבר בן 25 שעזב את אריתריאה בתחילת חודש פברואר 2008, הסתתר מפני המשטרה המצרית שירתה עליו ועל אחד משלושת חבריו למסע, והיה עד למעצרו של החבר:

¹²² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ב.ד., 28 בפברואר 2008.

¹²³ Reuters and Ilan, "Egyptian police fire at Sudanese refugees trying to enter Israel," Haaretz.

¹²⁴ ברק רביד, ב-2007 הסתננו לישראל מסיני כ-5,000 בני אדם, "הארץ", 30 בדצמבר 2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/939715.html> (כניסה לאתר ב-23 באוקטובר 2008). נתונים שנתיים נוספים שסיפקה נציבות האו"ם לפליטים בישראל לארגון Human Rights Watch.

¹²⁵ רוני סופר, "אולמרט: יש לעצור צונאמי המסתננים ממצרים", Ynet, 23.3.08, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3522404,00.html>.

¹²⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.ג., אילת, 3 במארס 2008.

אפילו שהוא כבר היה מעבר לגדר התיל [שסימנה את הגבול] הם האירו עליו ואמרו לו לחזור אחורה. הוא עשה את זה, הוא חזר. הוא פחד שהם יירו עליו שוב. אני נפלתי מאחורי עשב כך שהם לא ראו אותי. אבל לו לא היה שום עשב. ואז הם הכו אותו. הם הכניסו אותו למכונית והסיעו אותו משם.¹²⁷

בחלק מהמקרים הכו אנשי משטרת הגבולות מהגרים בעת שחקרו אותם, מיד עם מעצרים. צעיר מזרם סודאן שחצה את הגבול אמר לארגון Human Rights Watch כי שמע שוטרים מצרים מכים את חברו למסע, "[ש]צרה, 'יש שניים, יש שניים', בגלל שהם אמרו לו להגיד עם מי הוא היה".¹²⁸

אישה מדארפור אמר כי המשטרה איימה עליה מאותה סיבה: "רוב הקבוצה שלנו חצתה את הגבול, אבל אני, ועוד אישה וגבר, והילדים שלנו, נתפסנו. החיילים ירו על הקרקע לידנו כדי להפחיד אותנו. הם שאלו אותנו: מי הביא אתכם, מי היה איתכם, מי עבר לצד השני?"¹²⁹

חלק משומרי הגבול אף הכו מהגרים והעליבו אותם על כוונתם להיכנס לישראל. לדברי מנהיג קהילה סודאני בקהיר שביקר מהגרים עצורים בבתי-כלא מצריים, "בגבול, השוטרים אומרים אתה יהודי, והם מכים אותך. אבל הם ממש צועקים על אנשים מהדרום [של סודאן, שרבים מהם נוצרים]. הם אומרים להם, 'אתם האויב של הערבים והאסלאם'".¹³⁰ נ.א., אישה בשנות העשרים לחייה, אמרה כי אחרי שאנשי משטרת הגבולות תפסו אותה, "הם לקחו אותנו לבסיס צבאי. הם בעטו בנו והכו אותנו ואמרו, 'ישראל היא מדינה רעה ומלוכלכת'. הם נתנו לילדים סטירות לחי ואמרו 'למה אתה רוצה ללכת למדינה רעה כזאת?'"¹³¹

מצבם של הפצועים המגיעים לישראל

אנשים הנפצעים קשה בידי משטרת הגבולות המצרית בגבול סיני, אך מצליחים לחצות את הגבול לישראל, מקבלים טיפול רפואי ראשוני מן המדינה עם כניסתם לישראל, והם זכאים לביטוח רפואי אם יקבלו היתרי עבודה ויועסקו באורח חוקי, תהליך העשוי לקחת חודשים.¹³² עד אשר יקרה הדבר, תלויים הפצועים, לאחר שחרורם מבית החולים, באנשי צוות רפואי המעניקים סיוע בהתנדבות ובמרפאה יחידה של ארגון לא ממשלתי, רופאים לזכויות אדם – ישראל, המנהל מרפאה בתל-אביב.¹³³

¹²⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג.ב., תל-אביב, 2 במרס 2008.

¹²⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם פ.ס., תל-אביב, 27 בפברואר 2008.

¹²⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם פ.א., קהיר, 15 במרס 2008.

¹³⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מדהל אגור גואוט צ'ול, מזכיר לענייני ארגון וקהילה, SPLM, קהיר, 16 במרס 2008.

¹³¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נ.א., עיר ה-6 באוקטובר, 11 במרס 2008.

¹³² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם רן כהן ונעה קאופמן, רופאים לזכויות אדם – ישראל, תל-אביב, 27 בפברואר 2007.

¹³³ ד"ר קובי ארד, מנהל היחידה לרפואה דחופה [מיון] בבית החולים 'יוספטל', מתאר את הרשת של אנשי צוות רפואי ברחבי ישראל המעניקים מזומנם בהתנדבות ומסייעים לטיפול במהגרים ופליטים פצועים שאינם זכאים לביטוח, או שבפציעותיהם ובמחלותיהם, כולל כמה וכמה מקרים של איידס, מסרבת מערכת הבריאות הלאומית של ישראל לטפל בשל העובדה שאירעו קודם לכניסתם של המהגרים לישראל, ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ד"ר קובי ארד, אילת, 3 במרס 2008.

עם הגיעם לתל-אביב תלויים רוב המהגרים, לצורך מחסה ומזון, במקלטים המנוהלים על-ידי מתנדבים ושהם שוררים תנאים של צפיפות יתר ותברואה לקויה. ג.ב., הגבר האריתריאי שצוטט לעיל, תיאר את התנסותו בדרך, שהותירה אותו פצוע קשה וחסר יכולת לקום ממיטתו שבמסדרון המקלט לפליטים בתל-אביב. לאחר שעבר בדרכו מאריתריאה בחרטום, אסואן וקהיר:

לקח עוד ארבעה ימים להגיע לגבול עם ישראל. חציתי בשעה 3 לפנות בוקר. היינו ארבעה. הם ירו עלינו. הם ירו בי בברך, ואני זחלתי... הישראלים מצאו אותי אחרי יום ולילה, בשעה 19:30 בבוקר [שלמחרת]. הם לקחו אותי למחנה צבאי, ולבית החולים [סרוקה] בבאר-שבע.

שבועיים לאחר-מכן, כששוחח עם נציגי Human Rights Watch לאחר ששוחרר מבית החולים, ג.ב. דאג כי יחלה במקלט לפליטים.¹³⁴

"נוהל החזרה מתואמת מיידית" של ישראל

ההיבט המטריד ביותר ככל הנראה של תגובתה של ישראל לתופעת חציית הגבולות היה החזרתם בכפייה של אנשים שחצו את גבול סיני לידי משטרת הגבולות המצרית, אשר בוצעה מדי פעם. המדיניות המונחת ביסוד מעשים אלה, אף שלא יושמה במשך תקופות ממושכות, עודנה חיה בדיונים ממשלתיים רמי-דרג.¹³⁵

"החזרה חמה" על-ידי ישראל

לדברי עורכי-דין ישראלים העוסקים בנושא הפליטים, ביצעה ישראל לראשונה "החזרה חמה" בליל ה-25 באפריל 2007, כאשר חיילי צה"ל החזירו בכפייה שישה חוצי גבול אריתריאים למצרים. עורכי-הדין אמרו כי חיילי מילואים יצרו איתם קשר לאחר שסירבו לציית לפקודות לדחוף את האריתריאים דרך פרצה בגדר הגבול, אולם חיילים אלה היו עדים לביצוע פקודה זו בידי חיילים אחרים.¹³⁶ מאז, החזירה ישראל בכפייה כמה וכמה קבוצות של מהגרים.

לאחר מקרי ההרג בידי כוחות הגבול המצריים בחודשים יולי-אוגוסט 2007, והכחשתה של מצרים את קיומו של הסכם כלשהו לקבל מהגרים שיוחזרו מישראל, העבירו הרשויות הישראליות ב-18 באוגוסט 2008 למשמורת כוחות הגבול המצריים קבוצה של 48 מהגרים – 44 מהם סודאנים – שחצו את גבול סיני במהלך 48 השעות שקדמו לכך.¹³⁷ הרשויות הישראליות לא איפשרו לחברי הקבוצה להציג טענות בדבר בקשת מקלט

¹³⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג.ב., תל-אביב, 2 במרס 2008. בעת הראיון, היתה רצפת המסדרון של המקלט לפליטים מוצפת במים מהשירותים הסמוכים.

¹³⁵ Human Rights Watch, Letter to the High Court of the State of Israel Re: Proposed Border Asylum Procedure, December 21, 2007

¹³⁶ ר' הפורום לזכויות הפליטים, תל-אביב, "עקרון איסור הגירוש", יולי 2008, עמ' 7. <http://www.acri.org.il/pdf/NonRefoulement.pdf>.

¹³⁷ Isabel Kershner, "Israel Returns Illegal Migrants to Egypt," New York Times, August 20, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/08/20/world/middleeast/zomideast.html>. (כניסה לאתר ב-3 באוקטובר 2008).

בטרם החזירו אותם בכפייה למצרים. בהתבסס על רשימת שמות שנמסרה מאוחר יותר על-ידי ממשלת מצרים, קבעה נציבות האו"ם לפליטים כי 23 מחברי הקבוצה כבר נרשמו קודם לכן במצרים כפליטים או כמבקשי מקלט.

על-פי דיווחים בתקשורת, הכחישו מקורות מצריים רשמיים ב-19 באוגוסט 2008 כי ישראל ביקשה ערובות לגורלם של הפליטים: "ישראל אמרה רק: 'בבקשה תיקחו אותם'".¹³⁸ שר החוץ המצרי אחמד אבו אל-ר'יט אמר כי מצרים תקבל את הפליטים "מסיבות הומאניטאריות דחופות" אבל החזרה מסוג זה "לא תחזור על עצמה שוב".¹³⁹

רשויות מצריות דחו בקשות חוזרות ונשנות של נציבות האו"ם לפליטים לבקר את 48 המוחזרים.¹⁴⁰ גורמים מצריים רשמיים אמרו לארגון Human Rights Watch בחודש מארס 2008 כי כל ה-48 שוחררו במצרים.¹⁴¹ עם זאת, על-פי דיווחים בתקשורת, גירשה מצרים בין חמישה לעשרים מחברי הקבוצה לסודאן (ר' להלן), על אף סכנת הרדיפה שנשקפה להם.¹⁴² חברים סודאנים בקבוצה עשויים היו לרכוש טענות נוספות למעמד של פליטים מעצם כניסתם לישראל, בשל הצהרות של גורמים רשמיים בסודאן לפיהן הם עשויים להיות חשופים להעמדה לדין על ניסיון להיכנס ל"ארץ אויב".¹⁴³ עליזה אולמרט, רעייתו של ראש ממשלת ישראל, כתבה ב-31 ליולי, בטרם החזירה ישראל את הקבוצה למצרים, כי "שליחתו של סודאני בחזרה לסודאן לאחר שביקר בישראל, שהיא מדינת אויב, שקולה לגזר דין מוות".¹⁴⁴

¹³⁸ Ellen Knickmeyer, "Israel to Block New Refugees from Darfur," Washington Post, August 19, 2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/19/AR2007081900391.html> (כניסה לאתר ב-15 באוקטובר 2008).

¹³⁹ Matti Friedman, "Israel to Send Darfur Refugees Back to Egypt," Associated Press, August 19, 2007, <http://www.foxnews.com/story/0,2933,293771,00.html> (כניסה לאתר ב-20 באוקטובר 2008).

¹⁴⁰ בן לינפילד, "הארץ", "חשש לחיי 48 פליטים סודנים שגורשו לסיני", "הארץ", 28 באוקטובר 2007, <http://news.walla.co.il/?w=//1187514>, (כניסה לאתר ב-23 באוקטובר 2008). בכתבה צוטט דובר נציבות האו"ם לפליטים פטר קסלר שאמר: "דרשנו לדעת מה עבר עליהם [48 המוחזרים] מאז אוגוסט ולא זכינו לתשובה".

¹⁴¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם טארק מעטי, 16 במארס; ועם ב.נ., 17 במארס 2008. ארגון Human Rights Watch ביקש מידע נוסף בנוגע ל-48 המוחזרים מהרשויות במשרד הפנים המצרי. עד לכתיבת שורות אלה לא התקבלה כל תגובה. ארגון Human Rights Watch יצר קשר עם שני אנשים שניסו ליצור קשר עם שני אנשים אחרים שייתכן שהיו בקבוצת ה-48 (אחד מהם בישראל, שניים במצרים, ואחד בסודאן), אולם לא היה ביכולתו לאמת את המידע שמסרו.

¹⁴² "Israel struggling to deal with influx of African asylum seekers," Associated Press reproduced in the International Herald Tribune, February 26, 2008, <http://www.iht.com/articles/ap/2008/02/26/africa/ME-GEN-Israel-Escaping-Africa.php> (כניסה לאתר ב-16 במאי 2008): "בשנה שעברה, שלחה ישראל קבוצה של 48 פליטים אפריקאים, רובם מדארפור, למצרים לאחר שקיבלה ערובות לכך שלא יאונה להם רע. אולם 20 מהם 'התבקשו לעזוב' והוחזרו לסודאן, אמר גורם רשמי במשרד החוץ המצרי".

¹⁴³ בתחילת חודש יולי 2007, צוטט ברדיו ישראלי שר הפנים הסודאני כמי שאיים להעמיד לדין כל סודאני שהשתתף במה שכינה מזימה ישראלית לעודד את הגירתם על-מנת להזיק לתדמיתה של הממשלה בחרטום.

Sheera Claire Frenkel, Ilana Diamond, and Jerusalem Post staff, "Sudan: Israel encouraging emigration," Jerusalem Post, July 9, 2007.

בחודש יולי 2007, טען הנציב הסודאני לפליטים, מוחמד אחמד אל-אר'בש, כי הפליטים הסודאנים בישראל רצו "ליישם אג'נדות ציוניות נגד סודאן" וקרא לרשויות המצריות ל"העניש בחומרה כל פליט סודאני אשר נמצא מנסה להסתגן דרך מצרים לתוך ישראל". Agence France-Presse, "Egypt sends refugees to uncertain fate in Sudan," October 29, 2007, available at <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EMAE-78FM49?OpenDocument>.

¹⁴⁴ Aliza Olmert, "Exodus: Sudan," YNET, July 31, 2007, <http://www.ynet.co.il/english/articles/0,7340,L-3431903,00.html> (כניסה לאתר ב-25 באוגוסט 2008).

שנה לאחר ההחזרה הכפויה של 48 בני אדם, ב-27 באוגוסט 2008, אישר דובר צה"ל כי ישראל החזירה שוב חוצי-גבול אפריקאים, שמספרם לא צוין, למצרים.¹⁴⁵ חייל צה"ל שהוצב בסמוך לגבול סיני אמר לארגון Human Rights Watch כי קיבל הוראה להחזיר למצרים כל אדם שחוצה את הגבול, וכי לא היה מודע לשום הוראה או הליך המאפשר לחוצים להגיש בקשות מקלט; חיילת אחרת אמרה כי חיילים ביחידה עצרו קבוצה של מהגרים מאריתריאה וכי אנשי היחידה מחו כאשר נהג אוטובוס צבאי אמר להם כי הוא עומד להסיע את האריתראים בחזרה למצרים ומנעו מהאוטובוס באורח זמני לעזוב את המקום.¹⁴⁶ החיילים ששוחחו עם נציגי ארגון Human Rights Watch אמרו כי אנשי קשר שלהם בצה"ל אמרו להם כי הצבא החזיר שתי קבוצות של מהגרים שנתפסו באזור ההרים שגיא וחרף שבגבול סיני. בחודש ספטמבר עתרו עורכי-דין ישראלים הפועלים למען זכויות פליטים לבג"ץ בדרישה להוצאת צו נגד ביצוע "החזרות חמות" עתידיות; בתגובתו לעתירה, כלל משרד הביטחון תצהיר שנכתב על-ידי תת-אלוף יואל סטריק, מפקד עוצבת אדום, האחראית לביטחון השוטף לאורך גבולה הדרומי של מדינת ישראל. לדברי סטריק בתצהיר, "מפקדים בשטח", החזירו בסך הכול 91 אנשים בארבעה אירועים שהתרחשו בין ה-23 ל-29 באוגוסט, אולם לא פעלו על-פי ה"פקודות המחייבות" בנוגע להליכים הראויים בביצוע החזרות.¹⁴⁷ מקום המצאם של 91 המוחזרים אינו ידוע לארגון Human Rights Watch.

מדיניות ה"חזרה המתואמת המיידית" של ישראל

מדיניותה של ישראל, המאפשרת להחזיר חוצי גבולות באורח מידי, מקורה ככל-הנראה בפגישה שהתקיימה ב-1 במארס 2006. מדיווחם של עורכי-דין העוסקים בנושא פליטים, עולה כי היועץ המשפטי לממשלה הצהיר בה כי:

מנקודת מבט משפטית, אין שום מניעה להחזיר למצרים אדם שהסתגן לתוך ישראל, סמוך לאחר כניסתו, החזרה כזאת אינה מצריכה צו משפטי או כל נוהל אחר. מבחינה משפטית, זוהי מניעת כניסה, ולא גירוש מישראל. התנאי היחיד ליישום נוהל זה הוא סמיכות הזמן והמקום לחציית הגבול.¹⁴⁸

סמיכות המעצר לזמן ומקום הכניסה אינם רלוונטיים בכל הנוגע לחובתה של ישראל לציית לאיסור על גירוש או החזרה (refoulement). בשנת 1977, קיבל הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים, שישאל חברה

¹⁴⁵ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם אביטל ליבוביץ, דובר צה"ל, תל-אביב, 27 באוגוסט 2008.

¹⁴⁶ ראיונות טלפוניים שערך ארגון Human Rights Watch עם חיילי צה"ל (שמותיהם שמורים במשרדינו), פיקוד דרום, 26 באוגוסט 2008.

¹⁴⁷ Dan Izenberg, "The IDF, breaking its own rules, expels 91 Africans," Jerusalem Post, September 2, 2008, <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?cid=1220186504138&pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull> (כניסה לאתר ב-12 בספטמבר 2008); see also "Egypt – Israel: Government says it deported African migrants," IRINnews, September 8, 2008, <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=80213> (כניסה לאתר ב-12 בספטמבר 2008).

¹⁴⁸ פרוטוקול הפגישה שהתקיימה ב-1 במארס 2006, שפורסם ב-16 במארס 2006, וצוטט במכתב מערכת הדין ענת בן דור, התוכנית לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב ויונתן ברמן, מוקד סיוע לעובדים זרים, למר רדהאוונה נוסיייר, מנהל לשכת המזרח התיכון וצפון אפריקה בנציבות האו"ם לפליטים בג'נבה מתאריך 13 בספטמבר 2007, העתק שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

בו, פה אחד את החלטה מס' 6 ה"שבה ומדגישה את החשיבות העמוקה של ההקפדה על עקרון איסור הגירוש או ההחזרה (non-refoulement) – בגבול ובתוך שטח המדינה גם יחד...¹⁴⁹ הוועד המנהל של הנציבות שב והדגיש עמדה זו בחודש אוקטובר 2004, במסגרת מסקנה 99, הקוראת למדינות להבטיח "כיבוד מלא של העיקרון הבסיסי של איסור הגירוש או ההחזרה (non-refoulement), כולל איסור על דחייה בגבולות ללא הליכים יעילים לקביעת מעמד ולהגנה על צרכים".¹⁵⁰

הנהלים המוצעים אינם עומדים בסטנדרטים שנקבעו במשפט הבינלאומי לענייני פליטים בחודש ספטמבר 2007, עתרו ארגונים ישראליים לא ממשלתיים כנגד החזרתם הכפויה של 48 בני אדם למצרים חודש קודם לכן. בג"ץ דרש מהמדינה לקבוע נהלים אשר יבחינו בין מהגרים לבין מבקשי מקלט הזקוקים להגנה.¹⁵¹ הנהלים המוצעים, כפי שהוצגו בחודש דצמבר 2007, מורים כי "מסתנן" יתושאל "על-ידי הכוח התופס בשטח" בתוך שלוש עד שש שעות מרגע התפיסה, על-פי סדרת שאלות סטנדרטיות. מי שיבצע את התשאול – "חייל או שוטר" – נדרש להיות רק בעל "יכולת בסיסית לתקשר עם המסתנן". כאשר לא ניתן לבצע את התשאול בשטח, ייקח החייל את המהגר לבסיס צבאי, שם יבצע אותו נוהל עצמו.

השאלון אינו מנחה את המראיין לשאול ישירות האם המהגר או המהגרת חוששים מפני סכנה כלשהי במדינת המוצא שלהם או במצרים. אם מעלה התשאול חשד "לרקע ביטחוני או פלילי להסתננות", "המסתנן יועבר לטיפול רשויות הביטחון כמתחייב", אולם בנוהל לא צוין מה אמור לקרות כאשר מהתשאול עולים חששות בנוגע לצורך אפשרי בהגנה. תחת זאת, יועבר המידע המופק מהתשאול לקצין צה"ל בדרגת סא"ל או אל"מ, אשר יחליט, בהתבסס על "נתוניו האישיים, נסיבות תפיסתו ומעמדו במצרים" של המהגר האם יש להחזירו למצרים.

אם עולה מתיקו של המהגר כי הוא טען לקיומה של סכנה חמורה לחייו במידה שיוחזר, מנחה הנוהל המוצע את קצין הצבא לשאול בעצת "גורם משפטי בפרקליטות הצבאית" או בעצתה של רשות ממשלתית מוסמכת אחרת. רשות זה מוסמכת להורות על העברתו של המהגר לידי רשויות ההגירה האזרחיות אם היא סבורה כי "נשקפת למסתנן סכנה לחייו או לחירותו במצרים". עם זאת, בנוהל מצוין כי רשות זאת לא תביא בחשבון לעניין זה "כל סכנה של אפשרות העמדה לדין או בהטלת עונש מאסר בגין הסתננות או עבירה פלילית אחרת". מהגרים יגורשו למצרים בתוך 72 שעות מרגע קבלת האישורים המתאימים "ב"תיאום הרשויות המצריות הרלוונטיות". עד אז, יחזיק צה"ל במהגר בהתאם לצווי גירוש זמניים או קבועים.

UNHCR ExCom Conclusion 6 (XXVIII) – "Non-Refoulement," October 12, 1977,¹⁴⁹ para. (c). <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/3ae68c43ac.html> (כניסה לאתר ב-20 בדצמבר 2007).

UNHCR ExCom Conclusion 99 (LV) – "General Conclusion on International Protection," October 8, 2004,¹⁵⁰ para. (l). <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/41750ef74.html> (כניסה לאתר ב-20 בדצמבר 2007).

¹⁵¹ בג"ץ 07/7302. העתירה הוגשה ב-28 באוגוסט 2008 על-ידי מוקד סיוע לעובדים זרים והתוכנית לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, בשם האגודה לזכויות האזרח בישראל, המרכז לפלורליזם יהודי-התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, עמותת רופאים לזכויות אדם ואס"ף-ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט. מדינת ישראל הגישה לבג"ץ "הודעה משלימה מטעם המדינה" (3 בדצמבר 2007). ההודעה המשלימה כוללת, כנספח, את הנהלים המוצעים, שכותרתם "הוראת קבע מבצעת 3.000/1 נוהל החזרה מתואמת מיידית, מסתננים בגבול ישראל – מצרים, נובמבר 2007, זירת דרום".

כמעט כל היבט בנוהל המוצע – היוצר למבקשי המקלט הפוטנציאליים ולמהגרים אחרים דימוי שלילי של "מסתננים" – אינו עולה בקנה אחד עם מחויבותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי בנושא פליטים. הנוהל המוצע של ממשלת ישראל אינו כולל אף אחד משני השלבים ה"חיוניים" לקביעת הזכאות למעמד של פליטים: ל"אמת את העובדות הרלוונטיות של המקרה" ולהחיל על העובדות, כפי שאומתו, "את הגדרות אמנת הפליטים משנת 1951 והפרוטוקול משנת 1967".¹⁵²

הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים קובעים כי "יש לבחון" בקשות מקלט "במסגרת נוהל שהוסדר במיוחד ובאמצעות סגל בעל הידע והניסיון הדרוש, והבנה של הקשיים והצרכים הייחודיים של מבקש המקלט המסוים".¹⁵³ שום דבר בנוהל המוצע אינו מלמד על-כך של"מתשאל", הפועל כחלק מה"כוח התופס בשטח", יהיו, או צריכים להיות, הידע והניסיון הדרושים על-מנת לערוך ראיון המשמש כערכאה ראשונה על-מנת לאמת את הטענה בדבר צרכי הגנה מסוימים אלה.¹⁵⁴ במקום לספק למבקש את האמצעים החיוניים, כולל שירותיו של מתרגם כשיר, לצורך הגשת בקשתו, אין הנוהל המוצע דורש אפילו כי ל"חייל או שוטר" המבצע את התשאול יהיו כישורים בשפה אותה מבין המהגר.¹⁵⁵ הנוהל אינו מתייחס כמעט בכלל לטיפול בנשים וילדים, אף כי נציבות האו"ם לפליטים מספקת לגופים המכריעים בדבר זכאות למעמד של פליט הנחיות מיוחדות בכל הנוגע לעריכת ראיונות ולהערכת הטענות של הקבוצות היחידים הפגיעים הללו, כמו גם אחרים.¹⁵⁶

הנוהל המוצע לא מצוין כי הבסיס להגנה הוא "חשש מבוסס היטב מפני רדיפה", אלא קובע סף גבוה יותר, של "סכנה אמיתית לחייו". במקום לנסות לספק מראיינים בעלי ידע משפטי מעמיק בכל הנוגע לפליטים, נאמר בנוהל המוצע רק כי "תיבחן האפשרות" לכלול "סקירה כללית" של נושאים כגון אמנת הפליטים בתוכנית ההכשרה ל"מתשאלים", המתוארת באופן מעורפל. הנוהל אף אינו עונה על הדרישה הקשורה לכך, המעוגנת המשפט הבינלאומי בנושא פליטים, לפיה על הרשויות הצבאיות להעביר את כל המהגרים לידי רשויות אזרחיות הכשירות לקבל הכרעות של ערכאה ראשונה בטענות לבקשת מקלט, מוקדם ככל הניתן. הנוהל רק מעניק לצה"ל את שיקול הדעת בנושא (ללא שום הנחיות).¹⁵⁷

¹⁵² נציבות האו"ם לפליטים, "חוברת הדרכה לנהלים ולקריטריונים לקביעת הזכאות למעמד של פליט בהתאם לאמנה משנת 1951 ולפרוטוקול משנת 1967 בנוגע למעמדם של פליטים", עמ' 29.

¹⁵³ שם, עמ' 90.

¹⁵⁴ על-פי הנוהל, רק במידה ש"אין בידי הכוח התופס היכולת לתשאל המסתנן" יועבר מבקש המקלט מ"השטח" ל"מחנה האוגדת". "הודעה משלימה מטעם המדינה" (3 בדצמבר 2007), פסקה 5.

¹⁵⁵ UNHCR Excom Conclusion 8 (XXVIII) – 1977: "Determination of Refugee Status," at (e)(iv) and at para. 7.

¹⁵⁶ בנוהל המוצע נאמר רק כי "תשאול של קטינים יבוצע על-ידי המתשאל, ככל הניתן באמצעות תשאול הקטין עצמו או הבגיר איתו הסתנן". הודעה משלימה מטעם המדינה" (3 בדצמבר 2007), נספח 1, סעיף 4.4. בחוברת ההדרכה של נציבות האו"ם לפליטים נאמר לעומת זאת כי "ככלל יהיה זה נחוץ לגייס את שירותיהם של מומחים הבקיאיים ביכולתם המנטאלית של ילדים" וייתכן שאף למנות אפטרופוס חוקי על-מנת להבטיח שטובת הילד "נשמרת באורח מלא". נציבות האו"ם לפליטים, "חוברת הדרכה לנהלים ולקריטריונים לקביעת הזכאות למעמד של פליט בהתאם לאמנה משנת 1951 ולפרוטוקול משנת 1967 בנוגע למעמדם של פליטים", עמ' 214. ר' גם, בין היתר, נציבות האו"ם לפליטים, "ילדים פליטים: קווים מנחים להגנה ולטיפול" (1994), "קווים מנחים להגנה על נשים פליטות" (1991). "קווים מנחים על מדיניות והליכים בטיפול בילדים ללא מלווים המבקשים מקלט" (1997), ו"חוברת הדרכה לנהלים ולקריטריונים לקביעת מעמד של פליט בהתאם לאמנה משנת 1951 ולפרוטוקול משנת 1967 בנוגע למעמדם של פליטים", עמ' 206-219, הכוללת גם הנחיות לקביעת זכאות למעמד של פליטים עבור אנשים הסובלים מהפרעה נפשית.

¹⁵⁷ UNHCR Conclusion 8 (XXVIII) – 1977: "Determination of Refugee Status," at (e)(iii). הוועד המנהל מוסיף וקובע כי אם מבקש המקלט אינו זוכה להכרה, יש להעניק לו פרק זמן סביר על-מנת לערער בדרישה לבהינה רשמית של ההחלטה, על-ידי אותה רשות

הנוהל המוצע מנחה "מתשאלים" שלא להודיע למהגרים דבר בנושא הזכות לבקש מקלט: "מטרת התשאול הינה לספק מידע חיוני על המסתגן ולאפשר לו להעלות מיוזמתו טענות בדבר הסכנה לחייו הכרוכה בהחזרתו למצרים או פליטות".¹⁵⁸ על-פי נציבות האו"ם לפליטים, יש להודיע למבקשים בזמן על האפשרות ליצור קשר עם נציג הנציבות ולאפשר להם לעשות כן.¹⁵⁹ יוכי גנסי, שייצגה את המדינה בבג"ץ, אמרה לארגון Human Rights Watch כי הצגת השאלה באורח ישיר תהיה משום "הכנסת מילים לפה שלהם, זה להגיד להם להגיש בקשה למעמד של פליט. האדם צריך לספר בעצמו את הסיפור שלו".¹⁶⁰

הנוהל, המורה על גירושם של מבקשי מקלט פוטנציאליים בתוך 72 שעות, מפר בכך את זכותם של מגישי הבקשות להישאר בישראל עד לקבלת החלטה בעניינם, ולפיכך מפר את חובת איסור הגירוש המוטלת על ישראל ואת הוראות המשפט הבינלאומי הנוגעות לזכות לתרופה יעילה.¹⁶¹

על-פי הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים, כל גורם רשמי העורך ראיון לבחינת הזכאות למקלט נדרש לפעול בהתאם לעקרון איסור הגירוש.¹⁶² הרף המוצע של "סכנה אמיתית לחייו" יוצר סכנה של דחיית בקשותיהם של פליטים להם נשקפים סיכונים שאינם מגיעים לידי סכנת חיים, אך מתאימים עם זאת לרף שנקבע באמנה, של "חשש מבוסס היטב מפני רדיפה", או כאלה היכולים לבסס טענה בדבר הצורך בהגנה מסיבות אחרות, או שאין להחזירם מסיבות הומניטאריות.¹⁶³

לפני שמדינה מעלה את האפשרות להרחיק פליט או מבקש מקלט למדינה שלישית עליה להעריך האם מדינה זו אכן בטוחה עבורו. הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים קבע כי ניתן להחזיר פליטים ומבקשי מקלט שעברו באורח בלתי מוסדר ממדינה שבה כבר מצאו מקלט לאותה מדינה רק במידה שהם מוגנים במדינה זו נגד גירוש או החזרה (refoulement).¹⁶⁴ רשויות שיפוטיות גרסו גם הן כי עקרון האיסור על גירוש או

או רשות אחרת, מנהלית או שיפוטית, בהתאם לשיטה המקובלת. אין זה סביר כלל להניח כי הוועד המנהל ראה בכוחות הצבא רשות מנהלית או שיפוטית הולמת לבחינת טענות למעמד של פליט. שם... ב-(e)(vi).

¹⁵⁸ ההדגשה שלנו, הודעה משלימה מטעם המדינה" (3 בדצמבר 2007), נספח 1, סעיף 5.א.1.

¹⁵⁹ UNHCR Conclusion 8 (XXVIII) – 1977: "Determination of Refugee Status," at (e)(iv).

¹⁶⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם יוכי גנסי, 6 במרץ 2008.

¹⁶¹ הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים קבע כי "יש להתיר למבקש המקלט להישאר במדינה עד שתתקבל החלטה בבקשתו הראשונית על-ידי הרשות המתאימה" וכי "יש גם להתיר לו להיוותר במדינה עד לקבלת החלטה בערעור בפני רשות מנהלית או בית משפט גבוהים יותר". UNHCR Conclusion 8 (XXVIII) – 1977: "Determination of Refugee Status," at (e)(vii).

¹⁶² ExCom Conclusion No.8 (XXVIII) 1977: "Determination of Refugee Status."

¹⁶³ אם מעלה מהגר בקשה למקלט במהלך ראיון ראשוני, הסיבה היחידה שלא להעביר את המהגר לידי רשויות ההגירה האזרחיות תהיה במקרה שטענותיו של המהגר היו "מטעות בבירור" (clearly abusive) או "חסרות בסיס בגלוי". אפילו במקרים כאלה, יש לערוך למגיש הבקשה "ראיון אישי מלא שיערך על-ידי גורם רשמי המוכשר לכך באופן מלא ו, בכל מקרה שבו הדבר ניתן, על-ידי גורם רשמי מטעם הרשות הכשירה לקבוע מעמד של פליט". ExCom Conclusion No.30 (XXXIV) 1983: "The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum," at (d), (e), (i).

¹⁶⁴ ExCom Conclusion No. 58 (XL) 1989.

החזרה (non-refoulement) מוציא מכלל אפשרות "סילוק בלתי-ישיר... למדינת ביניים" בנסיבות שבהן נשקפת סכנה כי אותו אדם יגורש לאחר-מכן לשטח שבו תישקף לו או לה סכנה.¹⁶⁵ הנוהל הישראלי המוצע ימנע גירוש למצרים רק כאשר "נשקפת סכנה לחייו או לחירותו של האדם במצרים אם יוחזר". הערכה המוגבלת רק לסכנה המיידית העשויה להישקף לחייו או לחירותו של אזרח מדינה שלישית במצרים אינה הערכת-סיכון מספקת; בדיקה כזאת צריכה לכלול לא רק את הסיכון של סילוק ממצרים ללא התחשבות מספקת בצורכי ההגנה, אלא גם את הסיכון שבנזק העלול להיגרם למהגר במדינת מוצאו.

זאת ועוד, הנוהל המוצע אינו מתייחס כלל לעובדה שאזרחי סודאן עלולים להפוך בו במקום (sur place) לפליטים – יש להם חשש מבוסס היטב מפני רדיפה אם יוחזרו למולדתם בשל מאורעות שהתרחשו לאחר עזיבתם, ולא לפני שעזבו אותה: כלומר, עקב כך שנכנסו לישראל, מדינה שבה רואה סודאן מדינת אויב.¹⁶⁶

גנסין, הפרקליטה ממשרד המשפטים, אמרה לארגון Human Rights Watch:

הנקודה האמיתית היא שצריך לראות במצרים מדינה בטוחה ראשונה. היא צריכה להיות כזאת בהתאם למשפט הבינלאומי בנושא פליטים. יש בה משרד של נציבות האו"ם לפליטים. היא גם חתמה על אמנת הפליטים ועל אמנת הפליטים האפריקאית. הרבה אנשים שהגיעו לישראל קיבלו הכרה במצרים – נציבות הפליטים שם נתנה להם כרטיסים כחולים או צהובים [המלמדים על מעמד של פליט או מבקש מקלט, בהתאמה]. אז מנקודת מבט ישראלית, סודאנים ואריתראים צריכים לקבל את ההגנה שלהם במצרים.¹⁶⁷

בפועל, מצרים לא הגנה על אנשים אלה. מבקשי מקלט ופליטים שהוחזרו על-ידי ישראל ב-18 באוגוסט 1007 הוחזקו במצרים במעצר תוך ניתוק מהעולם החיצון. ייתכן כי הרשויות המצריות ביצעו ב-18 באוגוסט 2007 גירוש או החזרה (refoulement), כאשר הרחיקו לסודאן, על-פי דיווחים, לפחות חמישה מחברי הקבוצה, לאחר שהוחזקו באתר לא ידוע ומבלי שניתנה להם האפשרות להגיש בקשות לקבלת מעמד של פליטים. מאוחר יותר צוטט במאמר של אסושייטד פרס מקור אנונימי במשרד החוץ המצרי שאמר כי 20 מחברי הקבוצה "התבקשו לעזוב" את מצרים.¹⁶⁸

נראה אם כן כי הנוהל הישראלי המוצע מנחה את החיילים והשוטרים המופקדים על תשאול "מסתננים" להתעלם מדרכי התנהלות ומחוקים השוררים במצרים ובמדינות שלישיות, שלהם עלולה להיות השפעה

¹⁶⁵ T.I. v. United Kingdom, Application No. 43844/98, Decision as to Admissibility, 7 March 2000, [2000] INLR 211, at 228.

¹⁶⁶ אנשים שלא היו פליטים כאשר עזבו את מדינותיהם, אך הפכו לפליטים בשלב מאוחר יותר מכונים "פליטים בו במקום" (refugees sur place). אדם עשוי להפוך ל"פליט בו במקום" בשל השינויים שחלו במדינת מוצאו לאחר העזיבה או בשל פעולותיו של האדם עצמו בשעה שהיה מחוץ למדינה. ר' "חוברת הדרכה לנהלים ולקריטריונים לקביעת זכאות למעמד של פליט בהתאם לאמנה משנת 1951 ולפרוטוקול משנת 1967 בנוגע למעמד של פליטים" (1992), ב-94-96.

¹⁶⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורכת-הדין יוכי גנסין, 6 במרס 2008.

¹⁶⁸ Aron Heller, "Israel: No Promised Land for Africans," Associated Press.

ישירה על טענתו האפשרית של מהגר למעמד של פליט.¹⁶⁹ קשה להבין באופן אחר את הסתמכותו של הנוהל המוצע על רעיון "תיאום עם הרשויות המצריות" על-מנת לדאוג לחזרה חלקה ובטוחה למצרים של מהגרים המנסים לחצות את הגבול לישראל. כפי שצוין לעיל, משרד החוץ המצרי הצהיר כי לא קיים שום הסכם בדבר "תיאום".¹⁷⁰ אפילו אם סיפקה מצרים ערובות לכך שתעניק למוחזרים יחס אנושי, קבעו מומחים ורשויות בתחום זכויות האדם כי "ערובות דיפלומטיות" אינן הגנות הולמות המבטיחות כי אנשים המגורשים למדינות בהן ידוע על שימוש בעינויים יהיו מוגנים.¹⁷¹

לדברי גנסין [ישראל] מסכימה עם הסיבות האסורות האחרות לרדיפה שבאמנת [הפליטים], אבל אי אפשר לקבל הגנה במסגרת עקרון האיסור על גירוש או החזרה רק על זה שביצעת פשע מקומי שחל עליו עונש מאסר, כמו עריקה משירות צבאי באריתריאה או חציית גבול מצרים באורח בלתי-חוקי".¹⁷² תפיסה צרה זו של חובותיה של ישראל שלא לגרש או להחזיר (non-refoulement) אינה עולה בקנה אחד עם הרעיון העומד מאחורי הטענה בדבר הפיכה לפליט בו במקום (sur place refugee). זאת ועוד, לפי תפיסה זו, אין זה רלוונטי שהרשויות האריתראיות עינו או הוציאו להורג עריקים, ושהשימוש בעינויים מתועד היטב ונפוץ במתקני כליאה בכל שלבי המעצר והמאסר במצרים.¹⁷³

התעקשות פוליטית עקבית על "החזרה מתואמת"

בחודש פברואר 2008, כאשר דחה את המלצתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט להקשחת הוראות הפתיחה באש בגבול (ר' לעיל), טען שר הביטחון אהוד ברק כי על הממשלה להפעיל מחדש את מדיניות "ההחזרה

¹⁶⁹ הנוהל המוצע מנחה את הרשות הרלוונטית שלא להביא בחשבון שום "אפשרות העמדה לדין או בהטלת עונש מאסר בגין הסתגנות או עבירה פלילית אחרת".

¹⁷⁰ "ישראל: יש לעצור את גירוש-הבזק של מהגרים סודאנים: גורל לא ידוע מצפה לסודאנים שברחו מדרכור", ארגון Human Rights Watch, הודעה לעיתונות, 24 באוגוסט 2007.

¹⁷¹ למקורות על כמה וכמה דעות מומחים, ר' ארגון Human Rights Watch, "Denmark and diplomatic assurances against grave violations of human rights," letter to Danish Minister of Justice Lene Esperson, June 18, 2008, http://hrw.org/english/docs/2008/06/18/denmar19151.htm#_ftn3, appendix.

¹⁷² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם יוכי גנסין, 6 במארס, 2008.

¹⁷³ מחלקת המדינה של ארה"ב, סיכמה בדו"ח שהוציא בשנת 2007, שכותרתו "Country Reports on Human Rights Practices" את ההפרות באריתריאה באופן הבא: "הממשלה ממשיכה לאשר שימוש בכוח קטלני נגד כל מי שמתנגד או מנסה להימלט במהלך חיפושם צבאיים אחר עריקים ואנשים המשתמטים מגיוס, ועל-פי דיווחים נהרגו כתוצאה מכך בני אדם במהלך השנה. כמה וכמה אנשים העצורים על-כך שהשתמטו משירות לאומי מתו לאחר יחס אכזרי מצד כוחות הביטחון. דווח כי אנשים הוכו קשות ונהרגו במהלך מבצעים לריכוז גברים ונשים צעירים לשירות לאומי. כמו כן, ישנם דיווחים על הוצאות להורג ללא משפט ועל אנשים שנורו בסמוך לגבולות אתיופיה וסודאן, לכאורה על-כך שניסו לחצות את הגבול באורח בלתי-חוקי". US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, "Country Reports on Human Rights Practices – 2007: Eritrea," March 11, 2008, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100480.htm> (כניסה לאתר ב-25 באוגוסט 2008). On torture in Egypt, see Human Rights Watch, Egypt's Torture Epidemic, February 2004, <http://hrw.org/english/docs/2004/02/25/egypt7658.htm>.

Other Human Rights Watch reports on torture in Egypt include In a Time of Torture: The Assault on Justice In Egypt's Crackdown on Homosexual Conduct (New York: Human Rights Watch, 2004), <http://hrw.org/reports/2004/egypt0304>; Egypt: Mass Arrests and Torture in Sinai, vol. 17, no. 3(E), February 2005, <http://hrw.org/reports/2005/egypt0205/>; Black Hole: The Fate of Islamists Rendered to Egypt, vol. 17, no. 5(E), May 2005, <http://hrw.org/reports/2005/egypt0505/>.

המתואמת" המידית למצרים.¹⁷⁴ הארץ ציטט את שרת החוץ דאז, ציפי ליבני, כמי שאמרה כי "צריך לעשות אבחנה בין פליטים לבין דורשי עבודה. נגד האחרונים יש להפעיל יד קשה כבר בגבול ולאחר מכן במתקני הכליאה. אסור לספק פתרונות למי שהגיע לכאן כדי לחפש עבודה".

על-פי דיווחים, באותה פגישה "הנחה" ראש הממשלה "את כלל הרשויות לגרש 4,500 אפריקאים, כולל אנשים מחוץ השנהב, גאנה וניגריה עד סוף השבוע".¹⁷⁵ ההוראה לא בוצעה, ובפגישה נוספת שהתקיימה בנושא ב-23 במארס, ראש הממשלה "הביע כעס על שצה"ל אינו מבצע 'החזרה חמה'. בדיון "ביקרו אולמרט וברק את משרד החוץ, על שאינו מנהל מגעים עם אריתריאה בעניין המסתננים. רוב המסתננים הם אזרחי מדינה זו. אולמרט הנחה את משרד החוץ למצוא בתוך שבוע מדינה שלישית, שתסכים לקלוט את המסתננים האפריקאים".¹⁷⁶ על-פי הדיווח שב אולמרט וביקש משר הביטחון 'למנוע הסתננות', אפילו אם יחייב הדבר 'הפעלת כוח סביר'.¹⁷⁷ למחרת, ערכה משטרת ההגירה פשיטות על מקלטי פליטים המנוהלים בתל-אביב על-ידי גורמים פרטיים ועצרה כ-300 בני אדם. רבים הוחזקו במעצר למשך ארבעה ימים, כשהם מופרדים ממשפחותיהם, ובכמה מקרים הועברו לבתי-כלא בערים אחרות בטרם שוחררו (ר' פרק 7).

החזרתם של 91 בני אדם בחודש אוגוסט, אשר תוארה לעיל, בוצעה על אף שהחלטה בדבר אישור הנוהל המאפשר את מדיניות ההחזרה המתואמת עדיין תלויה ועומדת בבית המשפט. דובר צה"ל, שאישר בפני ארגון Human Rights Watch כי ההחזרות בוצעו (מבלי לציין את מספר האנשים שהוחזרו) אמר כי הן בוצעו "כפי שהונחה על-ידי הדרג המדיני בחודשים האחרונים".¹⁷⁸

¹⁷⁴ ברק רביד, "הארץ", 25 בפברואר 2008, "ברק התנגד להצעת אולמרט להקל הוראות הירי במסתננים" <https://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=957732&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0> (כניסה לאתר ב-22 באוקטובר 2008).

¹⁷⁵ Aron Heller, "Israel: No Promised Land for Africans," Associated Press, February 26, 2008.

¹⁷⁶ רותי סיני וברק רביד, "רה"מ הורה להחזיר למצרים מסתננים מיד עם לכידתם", "הארץ", 23 במארס 2003, <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=967594&contrassID=2&subContrassID=1&sbSubContrassID=0>, (כניסה לאתר ב-12 באוקטובר 2008).

¹⁷⁷ רוני סופר, "אולמרט: יש לעצור צונאמי המסתננים ממצרים", Ynet, 23 במארס 2008.

¹⁷⁸ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם אביטל ליבוביץ, דובר צה"ל, תל-אביב, 27 באוגוסט 2008.

6. היחס המצרי לעצורים

החוק המצרי אוסר על כניסה למדינה ועל ניסיון לצאת ממנה שלא דרך אחד ממעברי הגבול המוסדרים, וקובע עונשים של עד שישה חודשי מאסר וקנס על הפרת איסור זה. במקרה שהעבירה מבוצעת באזורים שהוגדרו אסורים באופן מיוחד, המכונים גם "אזורי ביטחון", עונש המאסר נע בין שנתיים לחמש שנים.¹⁷⁹ במהלך השנתיים האחרונות בלבד עצרה המשטרה מאות מהגרים בסיני ובגבול סודאן. דובר מטעם נציבות האו"ם לפליטים במצרים אישר כי "רוב [המהגרים] העצורים כעת נתפסו בגבולות".

אנשים שנתפסו בגבולות צפויים להפרת זכויותיהם, הן כנאשמים בהליכים פליליים הן כפליטים והן כעצירים.

העמדת אזרחים לדין בבתי דין צבאיים

רוב המהגרים ומבקשי המקלט שנעצרים בקהיר מועמדים לדין בבתי דין אזרחיים והם יכולים לפנות לנציבות האו"ם לפליטים. לעומתם, מהגרים שנעצרים בגין כניסה בלתי חוקית למצרים במעבר גבול לא מאושר, בגין ניסיון להיכנס לחצי האי סיני (המוגדר כ"אזור ביטחון") ללא אישור, או בגין ניסיון לחצות את הגבול לישראל, כפופים לשיפוטו של בית הדין הצבאי הקרוב ביותר. לפחות ארבעה בתי דין צבאיים מצריים שופטים אנשים שנעצרו בגין חציית גבולות: באסואן ובבר'ורגדה (בגין כניסה בלתי מוסדרת מסודאן); במארה מטרוח (מלוב); ובאיסמעיליה (אנשים הנכנסים לשטח הצבאי בסיני). בתי הדין אלה אוכפים חקיקה מצרית¹⁸⁰ ולא ניתן לערער על פסיקותיהם.

בתי הדין שופטים מהגרים וגוזרים את עונשם בקבוצות המופרדות על פי מין. השלטונות לא עושים כל מאמץ להעמיד משפחות לדין יחד ובמקרים רבים מעמידים לדין ושופטים כקבוצה אנשים שכלל לא ניסו לחצות את הגבול באותו זמן. פליטים ומהגרים דיווחו כי משפטיהם כללו שניים או שלושה דיונים קצרים וכי הם לא נשאלו אודות מניעיהם או מעמדם בכל הנוגע לצורך במקלט. במהלך הדיונים נכחו עורכי דין, אך מהגרים ופליטים דיווחו כי נוכחותם נועדה ככל הנראה למראית עין בלבד. "הייתי בכלא שישה חודשים" דיווחה אישה מזרוב סודאן שנעצרה ביוני 2007 והצליחה להיכנס לישראל לאחר שחרורה. "השופט קרא בשמות שלנו ואמר 'אתה ניסית לחצות את הגבול עם ישראל' ועורך הדין שלנו רק אמר 'אל תגידו כן, תגידו לא'".¹⁸¹

העמדה לדין של אזרחים בבתי דין צבאיים מהווה הפרה של מחויבותה של מצרים להליך הוגן ולמשפט צודק במסגרת האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות ולאמנה האפריקאית לזכויות האדם והעמים.

¹⁷⁹ הצהרה נשיאותית, חוק מס' 89 לשנת 1960, כניסה ומגורים של זרים בשטחי הרפובליקה המאוחדת הערבית ויציאתם מהם, סעיפים 3, 41.

¹⁸⁰ שם.

¹⁸¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ר.א., אילת, 3 במאוס 2008. למרות שנערכו שלושה דיונים במקרה שלה, "עורך הדין חיכה עד הפעם השלישית, אחרי שישה חודשים, כדי להציג לשופט את תעודת הלידה של בני הצעיר. באותו יום שוחררו אותי". כפי שידון להלן, בתי דין צבאיים מצריים נוטעים לשחרר אמהות המוחזקות במעצר עם ילדיהן.

מצרים מחויבת לאפשר הליך הוגן ומשפט צודק, למהגרים, מבקשי מקלט ופליטים אותם היא עוצרת בגין עבירות שעברו על חוקי המדינה בכך שנכנסו אליה באופן לא מוסדר דרך מעברי גבול בלתי מורשים בגבול סודאן, בכך שנכנסו לחצי האי סיני באופן בלתי חוקי או בכך שניסו לחצות את הגבול לישראל באופן בלתי מורשה. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובעת כי לכל אדם עומדת הזכות להישפט על-ידי בית משפט בלתי תלוי וחסר פניות שהוקם לפי החוק (סעיף 14). כצד לאמנה האפריקאית, מחויבת מצרים "לערוב לעצמאות בתי המשפט" (סעיף 26).

ועדת האו"ם לזכויות האדם קבעה בעבר כי העמדה לדין של אזרחים בבתי דין צבאיים צריכה להיות חריגה ולהתבצע רק בתנאים אשר מאפשרים הליך הוגן במלואו.¹⁸² הוועדה האפריקאית לזכויות האדם והעמים, גוף שהוקם על-מנת לפקח על יישום האמנה האפריקאית הוסיף כי "מטרתם היחידה של בתי הדין הצבאיים היא לפסוק בעבירות בעלות אופי צבאי גרידא אשר בוצעו בידי אנשי צבא", וכן כי "לכתי הדין הצבאיים אסור שתהיה, תהיינה הנסיבות אשר תהיינה, סמכות שיפוט על אזרחים".¹⁸³

הפרדת משפחות

אחת מתוצאותיה של מדיניות המעצרים היא הפרדת משפחות. במקרה אחד עליו דווח לארגון Human Rights Watch, הפרידה משטרת הגבולות המצרית בין אישה לבין בעלה זמן קצר לאחר שעצרה אותם באפריל 2007. מן הגבול הועברו בני הזוג לבתי כלא שונים. 11 חודשים לאחר מכן אמרה האישה לארגון Human Rights Watch: "זו היתה הפעם האחרונה בה ראיתי אותו".¹⁸⁴

הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים התייחס באופן ספציפי לפליטים ולמבקשי מקלט קטינים וקראה למדינות "לכבד את... עיקרון טובת הילד ואת תפקידה של המשפחה כיחידה החברתית הבסיסית ולהקפיד לקיימם".¹⁸⁵ הוועד המנהל הוסיף והאיץ "במדינות ובצדדים הנוגעים בדבר לנקוט בכל האמצעים האפשריים על-מנת להגן על פליטים שהם ילדים ומתבגרים, בין היתר על-ידי (i) מניעת הפרדתם של ילדים... פליטים ממשפחותיהם".¹⁸⁶

¹⁸² UN Human Rights Committee, General Comment No. 13: Equality before the courts and the right to a fair and public hearing by an independent court established by law (art. 14), April 13, 1984, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/o/bb722416a295f264c12563ed0049dfbd?Opendocument> (כניסה לאתר ב-28 בספטמבר 2008).

¹⁸³ African Commission on Human and Peoples' Rights, Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial in Africa, L(a), (c), צוטט ב-101409 http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=101409 (כניסה לאתר ב-28 בספטמבר 2008).

¹⁸⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ס.ג., 12 במארס 2008. בית דין צבאי הורה על שחרור האישה בתום כחודש מעצר שכן שני התינוקות שלה – תאומים, נעצרו יחד עמה בגבול (ר' להלן דיון במדיניות של שחרור אמהות שנעצרו עם ילדים קטנים).

¹⁸⁵ UNHCR ExCom Conclusion No. 84 (XLVIII) – 1997: "Refugee Children and Adolescents," para. (a)(i)-(iii) והדגיש את זכותם הבסיסית של פליטים שהם ילדים לחינוך וקרא לכל אחת מן המדינות לחוד ולכולן ביחד להגביר את מאמציהן... להבטיח שכל הילדים הפליטים יזכו לחינוך יסודי באיכות הולמת"; UNHCR ExCom Conclusion No. 47 (XXXVII) – 1987: "Refugee Children," para. (o).

¹⁸⁶ UNHCR ExCom Conclusion No. 84 (XLVIII), para. (b).

אמהות מוחזקות במעצר יחד עם ילדיהן הקטינים שהיו עמן (ראו להלן) בטרם הבאתן בפני בתי הדין הצבאיים. בדרך כלל דנים בתי הדין נשים לכשישה חודשי מאסר וגברים לכשנת מאסר אחת בגין כניסה בלתי חוקית למצרים או בגין ניסיון לחצות באופן בלתי חוקי את הגבול לישראל. כמו כן מטילים עליהם בתי הדין קנסות כספיים בסך כ-2,000 לירות מצריות. אנשים רבים שנעצרו בעבר דיווחו כי בתי הדין מורים על שחרורן של אמהות ושל ילדיהן, אך נראה כי הוראות אלה אינן נאכפות תמיד באופן מיידי: "כשבעלי נשפט", אמרה נ.א., "השופט אמר ש[הבן שלי ואני] נוכל להשתחרר. אבל אחר כך לקחו את הנשים בחזרה לאותו כלא והיינו צריכות להישאר שם עוד 45 יום!"¹⁸⁷

מצרים אינה מיישמת את המדיניות ההומאנית של שחרור אמהות וילדים במקרים של אבות הנעצרים עם ילדיהם. חאג'א עבאס הארון, האישה ההרה שנהרגה ב-22 ביולי 2007, הותירה אחריה בת, כיום בת 13 ובעל, המרצה בימים אלה עונש מאסר של שנה. קרוב משפחתה של הארון סיפר לארגון Human Rights Watch כי הצליח להגיע למשפטו הצבאי של הבעל, שנערך באיסמעיליה. "מיד אחרי שהרגו את האמא, לקחו את האבא והילדה לכלא. אבל הם הפרידו בינה ובין אבא שלה, והיא היתה בכלא באל-עריש עם שלוש נשים אחרות. אבא שלה ראה אותה בפעם הראשונה בבית הדין".¹⁸⁸ כתוצאה מן המעצר בכלא רגיל, ככל הנראה עם אסירות שאינן קרובות משפחתה, נפגעה בריאותה של הילדה. "אחרי [שהיתה] שבוע בכלא, היא נראתה ממש חולה". יומיים לאחר מכן, בדיון השני, דן בית הדין הצבאי את אביה למאסר, הטיל עליו קנס של 2,000 לירות מצריות והתיר לקרוב המשפחה לקחת את הילדה עמו לביתו. "היו לה בעיות בבטן והיא הקיאה", הוא סיפר,

והיא היתה ממש חמה. היו לה שלפוחיות על העור – בכל הגוף אבל [הן היו גרועות] יותר על הראש. היא לא דיברה במשך כמה ימים, רק בכתה. אם לא היינו מגיעים לשם היא היתה עלולה למות. המצרים נתנו לה רק לחם, אבל היא לא אכלה. שאלתי את האישה שהיתה איתה בכלא אם לקחו אותה לבית חולים אי פעם אבל היא אמרה שלא.

מאז שחרורה, הוסיף קרוב המשפחה, "היא מתעוררת פעמיים או שלוש בשבוע בחצות ומתחילה לצרוח".¹⁸⁹

על פי האמנה בדבר זכויות הילד, מצרים מחויבת לערוך לזכותם של ילדים לשלמות המשפחה: "ילד לא יופרד מהוריו בניגוד לרצונם, אלא רק כאשר קובעות רשויות מוסמכות, הכפופות לביקורת משפטית, בהתאם לדינים ונהלים הנוגעים לעניין, כי פירוד כאמור נדרש לטובת הילד".¹⁹⁰ כאשר ילדים אכן מופרדים, על מצרים לכבד את "זכות הילד המופרד מהורה אחד או משניהם לשמור על יחסים אישיים ומגע ישיר עם שני ההורים על בסיס סדיר", ובמקרים בהם מדינות אלה עצרו, כלאו או הרגו את אחד מהוריו של הילד או את שניהם, עליהן

¹⁸⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נ.א., עיר ה-6 באוקטובר, 11 במארס 2008.

¹⁸⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ה.א., קהיר, 16 במארס 2008.

¹⁸⁹ שם.

¹⁹⁰ האמנה בדבר זכויות הילד, סעיף 9(א).

לספק "על-פי בקשה, להורים, לילד, או במקרה מתאים, לבן משפחה אחר, מידע חיוני על מקום המצאות בן(י) המשפחה הנעדר(ים)".¹⁹¹

מניעת גישה להליכי קבלת מקלט

רמת ההגנה הבינלאומית הניתנת לפליטים ולמבקשי מקלט שנעצרים באזורי ביטחון במצרים נמוכה מזו של אלה הנעצרים במקומות אחרים. בדרך כלל, כאשר מבקש מקלט רשום או פליט נעצר בגין חשדות הקשורים למעמדו באזור שאינו איזור ביטחון (כמו קהיר למשל), והוא מודיע לרשויות המצריות שהוא מוגן על-ידי נציבות האו"ם לפליטים, מבררות הרשויות את הטענה מול הנציבות ומשחררות אותו (אם כי סמכות ההחלטה הסופית לעניין השחרור נתונה בידי היחידה לחקירות בטחון המדינה).¹⁹² במקרה שהעצור טרם נרשם בנציבות האו"ם לפליטים, פונה ממשלת מצרים בדרך כלל לשגרירות של מדינת מוצאו על-מנת להסדיר את גירושו. אולם, בינתיים, רשאי אותו עצור לבקש משלטונות מצרים לפנות לנציבות האו"ם לפליטים. לחלופין יכול העצור, בדרך כלל, ליצור קשר עם ארגונים לא ממשלתיים המספקים סיוע משפטי, עם מנהיגי קהילה או עם קרובי משפחה ולבקשם ליצור קשר עם נציבות האו"ם לפליטים בשמו. בנוסף, יכולים עורכי דין, קרובים ובני קהילת המהגרים לבקש לבקר את העצורים במתקני הכליאה; אם כי הרשויות המצריות מנעו ביקורים אצל עצורים אריתריאים החל מסוף חודש פברואר 2008 ועד להחזרתם בכפייה של מאות מהגרים אריתריאים לארצם בחודש יוני.¹⁹³

לפליטים, מבקשי מקלט ומהגרים אחרים שנעצרו באזורים המוגדרים אזורי ביטחון קשה הרבה יותר להיעזר בהגנה בינלאומית. בפועל, זוכים עצורים אלה לביקורים רק באופן חריג. לדברי עציר לשעבר, בתי דין צבאיים אינם שואלים עצורים אודות מעמדם בכל הנוגע למקלט. במהלך המעצר מבררים סוכני שירותי הביטחון אם העצור נרשם כפליט או כמבקש מקלט בנציבות האו"ם לפליטים. מי שנרשם משוחרר עם תום מעצרו ומי שלא נרשם מגורש.¹⁹⁴ אישה מדארפור שנעצרה בגבול סיני אמרה:

[אנשי] ביטחון המדינה שלקחו את הדרכונים ואת המספרים שקיבלנו מנציבות האו"ם לפליטים, אמרו לנו שאם ננסה לחצות את הגבול שוב הם ישלחו אותנו לכלא לשלוש שנים ואז יגרשו אותנו. הלכנו למוגמה [בניין ממשלתי במרכז קהיר]. הם שיחררו את אלה מאיתנו שהיו להם כרטיסים של נציבות האו"ם לפליטים, אבל אמרו לשתי נשים, "אתכן

¹⁹¹ שם, סעיף 9(ג)-(ד).

¹⁹² לדוגמה, בשל היעדר תעודת זהות או בשל היעדרה של חותמת המעידה על אישור שהייה בדרכו או בכרטיס שסיפקה לו נציבות האו"ם לפליטים.

¹⁹³ ראינון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורכי דין בארגונים לא ממשלתיים המסייעים לפליטים, פקיד נציבות האו"ם לפליטים ומתנדב אתיופי המסייע לפליטים (שמות חסויים), קהיר ועיר ה-6 בנובמבר, 10-16 במארכ, 2008.

¹⁹⁴ ראינון שערך ארגון Human Rights Watch עם מייקל קגן, 10 במארכ 2008. פליטה סיפרה בהרחבה על מה שחווה בהליכים הללו: "לשוטר [במחלקת ההגירה בבניין הממשלתי מוגמה] היו את השמות והפרטים שלנו והוא הקריא אותם בקול. הם בדקו אם יש לנו מספרים של האו"ם. אלה שלא היו להם נשלחו בחזרה לסודאן. הכרתי מישהי מאבוי שניסתה לחצות את הגבול ביחד איתי ונתפסה ביחד איתי, אבל התיק שלה באו"ם נסגר... הם הביאו אותה, אותי ואת בעלה למוגמה [בניין משרדים גדול במרכז העיר קהיר בו שוכנים משרד הפנים ומשרדים אחרים] ביחד. אחר כך הם שלחו אותי לכלא ואותה לסודאן. הם אמרו שזה מה שהם מתכוונים לעשות. שמעתי מקרובי משפחה שלה ששלחו אותה בחזרה"; ראינון שערך ארגון Human Rights Watch עם ר.ב., אילת, 3 במארכ 2008.

אנחנו שולחים בחזרה". הנשים האלה לא פנו לנציבות האו"ם לפליטים. גם הן היו מדארפור, אבל הן היו במצרים רק חודשיים.¹⁹⁵

כך, למי שנעצר בגבולות מצרים וטרם ביקש מקלט במשרדי נציבות האו"ם לפליטים, נשקפת סכנה כי יגורש מבלי שתינתן לו כלל הזדמנות להשמיע את טיעונו לקבלת מקלט. כך תיאר זאת מייקל קגן, עמית בכיר למשפט זכויות האדם באוניברסיטה האמריקאית בקהיר:

מעולם לא היתה מערכת יציבה שתבטיח כי ממשלת מצרים תיצור קשר עם נציבות האו"ם לפליטים כשעצור טוען שיש לו תביעות לקבלת מקלט... יש פער גדול בכל מה שנוגע לאנשים שלא יכולים להגיע לזה שתתקבל החלטה על הזכאות שלהם למקלט. נציבות האו"ם לפליטים תדע על הקיום שלך רק אם יאפשרו לך לערוך שיחת טלפון.¹⁹⁶

מהגרים שנעצרים ושמצליחים לפנות לנציבות האו"ם לפליטים, עושים זאת לרוב ללא עזרת שלטונות הכלא במצרים ונאלצים להתגבר לשם כך על מכשולים שאלה מעמידים בפניהם. עורך דין העוסק בנושא הפליטים אמר לארגון Human Rights Watch כי לדברי חלק מלקוחותיו "[מהגרים עצורים] מצליחים להציג את נסיבותיהם לנציבות האו"ם לפליטים רק במקרה. כאשר לוקחים אותם למוסדות ביטחוניים מחוץ לכלא הם נאלצים לשחד שוטרים שיאפשרו להם להתקשר לקרובי משפחה או שייצרו עבורם קשר עם רשויות ההגירה".¹⁹⁷ אזרה אתיופי שמבקר מהגרים עצורים בקהיר בהתנדבות דיווח כי יעץ לעצורים מאתיופיה ומאיתריאה לשחד אסירים מצרים, הרשאים להחזיק בטלפונים ניידים, להתקשר אליו עבורם במקרי חירום.¹⁹⁸

המתנדב סיפר לארגון Human Rights Watch שהיה מעורב במקרה של ילד אתיופי, להערכתו בן 10 או 12, שנעצר ללא מלווים ואשר גורש על-ידי שלטונות מצרים מבלי שניתנה לו הזדמנות להגיש בקשה למקלט. המתנדב סיפר שביקר את הילד לאחר שהועבר למעצר בקהיר:

הילד נעצר באסואן כאשר חצה את הגבול מסודאן. הוא אמר שאבא שלו מת ושהוא לא יודע איפה אמא שלו. הוא אמר לי שהמסע ברגל נמשך שבעה ימים – אנשים שעושים את הדרך הזו לוקחים מים מהנילוס, צועדים בלילה וישנים ביום ואין להם כמעט אוכל. הוא נשלח חזרה [לאיתיופיה] באוקטובר 2007. לא שמענו ממנו מאז. רציתי לדבר איתו לפני שהוא עזב. מישהו בשגרירות האיתיופית אמר לי מתי הוא אמור לטוס והלכתי לשדה התעופה, אבל המשטרה לא אפשרה לי לראות אותו.¹⁹⁹

¹⁹⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם פ.א., קהיר, 15 במארס 2008.

¹⁹⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מייקל קגן, 10 במארס 2008.

¹⁹⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נ.ח., עורך דין העוסק בנושא הפליטים, קהיר, 12 במארס 2008.

¹⁹⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם י.ז., קהיר, 13 במארס 2008.

¹⁹⁹ שם.

דוברת מטעם נציבות האו"ם לפליטים אמרה לארגון Human Rights Watch כי "אנחנו מקבלים מידע על המעצרים האלה מממשלת מצרים". הדוברת הדגישה כי ממשלת מצרים "מגלה נכונות בכך שהיא מדווחת לנו על אזרחים אריתריאים שנכנסו באופן בלתי חוקי".²⁰⁰ סגן השר המצרי לענייני פליטים אמר לארגון Human Rights Watch שמשדרו שבמשך החוץ שולח "עשרות פקסים" ביום לנציבות האו"ם לפליטים אודות מהגרים ומבקשי מקלט שנעצרים בגבולות.²⁰¹

למרות כל זאת, בשלהי חודש פברואר 2008, מנעו שלטונות מצרים מנציבות האו"ם לפליטים גישה לעצורים אריתריאים. בחודש מארס 2008, אמרו עורכי דין מצרים לארגון Human Rights Watch שידוע על יותר מ-280 עצורים אריתריאים ואתיופים שמוחזקים בכלא בורג' אל-ערב באלכסנדריה.²⁰² בחודש מאי, העריך ארגון קהילתי מצרי שליקט רשימות שונות כי מספר העצורים האריתריאים עומד על 400. לפי דיווחים העבירו שלטונות מצרים בחודש מאי מאות עצורים אריתריאים למתקני מעצר צבאיים – עורכי דין העוסקים בזכויות אדם ובנושא הפליטים חוששים שמדובר במהלך מקדים לגירוש המוני.²⁰³

עד לחודש יוני היו בידי נציבות האו"ם לפליטים שמותיהם של 1,400 עצורים אריתריאים שהוחזקו במתקנים שונים ברחבי מצרים.²⁰⁴ על פי דיווחים שונים, בין ה-12 ל-15 ביוני גירשה מצרים 690 אזרחים אריתריאים בטיסות מיוחדות ממתקן המעצר שלא לשלל שבמחוז אסואן למאסאוה שבאריתריאה.²⁰⁵ מספר העצורים האריתריאים שגורשו ממצרים בין ה-12 ל-19 ביוני עומד ככל הנראה על 1,200.²⁰⁶ ארגון Human Rights Watch שוחח עם פעילים מצרים ואריתריאים לזכויות האדם שאמרו כי קיבלו שיחות טלפון בהולות מעצירים שנאספו והועלו למשאיות.²⁰⁷ עורך דין במרכז המשפטי הישאר מובראכ שעבד באסואן אמר כי בטרם גורשו התחננו העצורים בפני השומרים המצרים ואיימו כי יתאבדו.²⁰⁸

²⁰⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עביר עטפה, 11 במארס 2008.

²⁰¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם טארק מעטי, 16 במארס 2008.

²⁰² ראיונות שערך ארגון Human Rights Watch עם ג'ר. וס.ל., קהיר, 10 במארס ו.א., כומר אריתריאי מן הכנסייה הפנטקוסטית, קהיר, 17 במארס 2008.

²⁰³ תכתובת דואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch ואלוה צ'ירום, 28 במאי 2008 ועורכי דין מצרים העוסקים בזכויות אדם ובנושא הפליטים (שמות חסויים), מאי 2008.

²⁰⁴ "UNHCR interviews 179 Eritrean asylum seekers detained in Egypt", UNHCR Press release.

²⁰⁵ Amnesty asylum-seekers," AI Index: MDE 12/013/2008, June 16, 2008, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE12/013/2008/en/76cbeb84-3c62-11dd-a518-c52d73496467/mde120132008eng.html> (3 באוקטובר 2008).

²⁰⁶ Cynthia Johnston, "UN in frank talks with Egypt on Eritrea refugees," Reuters, June 30, 2008.

²⁰⁷ שיחות טלפון ותכתובת דואר אלקטרוני בין ארגון Human Rights Watch לאלוה צ'ירום, Human Rights Concern Eritrea, ד"ר חתזה גונדוה, נציג הגנה, Christian Solidarity Worldwide, מייקל קגן, עמית בכיר במשפט זכויות אדם, האוניברסיטה האמריקאית בקהיר ועורך דין העוסק בנושא הפליטים בקהיר (שם חסוי), יוני 2008.

²⁰⁸ Amnesty International, "Egypt: Amnesty calls for President to stop flights to possible torture in Eritrea," June 20, 2008, AI Index: MDE 12/014/2008, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE12/014/2008/en/4cd747e2-3ee6-11dd-9656-05931d46f27f/mde120142008eng.html> (כניסה לאתר ב-33 באוקטובר 2008). Sarah Carr, "One African shot at border, deportations continue," Daily News Egypt, June 19, 2008, <http://www.thedailynewsegypt.com/article.aspx?ArticleID=14541> (כניסה לאתר ב-19 ביוני 2008).

תנאי מעצר

שירותים רפואיים בלתי הולמים

ס.ג. מדרום סודאן נתפסה לאחר שאנשי משטרת הגבולות המצרית ירו בבעלה ובבנם בן ה-13 חודשים ופצעו אותם. המשפחה הועברה לבית החולים באל-עריש שם שהתה במשך 12 ימים ומשם הועברה לכלא.²⁰⁹ מאז, לא ראתה ס.ג. את בעלה. ייתכן כי בבתי הכלא המצרים מוחזקים מהגרים פצועים רבים נוספים כמו בעלה של ס.ג. כתב של עיתון הוויינגטון פוסט תיאר כיצד נשא אחד המהגרים מהגר אחר שרגליו רוסקו בכדורי רובה אל תוך אולם בית משפט מצרי, שם דנו השופטים את שניהם לתקופת מאסר של שנה והטילו עליהם קנס בגין הניסיון לחצות את הגבול.²¹⁰

מהגרים ופליטים שנפצעים קשה בגבול סיני חשופים באופן מיוחד לסכנה בעת מעצרים במצרים. בחלק מן המקרים חל עיכוב בקבלת טיפול רפואי ראשוני. כך היה במקרה שבו עצרה משטרת הגבולות קבוצה של 16 מהגרים, כולל חמישה שנורו בגבול. ה-16 הוחזקו, על פי הדיווחים, מהשעה 4:00 לפנות בוקר ועד 12:00 בצהרים בתחנת משטרה, בטרם הועברו הפצועים לבית חולים.²¹¹ לאחר שקיבלו טיפול בבתי חולים מועברים הפצועים לבתי כלא שם הם מתקשים מאוד לקבל את המשך הטיפול. מנהיג קהילה סודאני סיפר לארגון Human Rights Watch על אדם שמת כתוצאה מפצעים שנפצע מידי שומרי גבול, לאחר ששלטונות הכלא לא סיפקו לו טיפול רפואי הולם. "הם ירו ביוסף במאי 2007", סיפר מנהיג קהילה שביקר את האדם מאוחר יותר באותו חודש:

שום רופא לא טיפל בו בבית הכלא. זה היה בפורט סעיד. הכלא שם נורא. נותנים להם שלוש פרוסות לחם כל בוקר ב-10:00 וזהו. הוא מת בערך חודש אחרי שירו בו. לא היו תרופות. הם לקחו את הגופה בחזרה לסודאן.²¹²

עצור לשעבר סיפר לארגון Human Rights Watch על ילדה שנזקקה ככל הנראה לטיפול רפואי אך לא קיבלה אותו בזמן המעצר. "היתה ילדה, בערך בת 12, שנורתה בכתף בגבול". הוא אמר, "אבל הם לא נתנו לה לחזור לבית חולים".²¹³ עצורים אחרים לשעבר דיווחו כי כמה מחבריהם לתא נפצעו מאש משטרת הגבולות. "היא נורתה פעמיים ברגל ופעם אחת בכתף", סיפרה אישה על חברתה למעצר.²¹⁴ אדם אחר נזכר כי במהלך שהותו בכלא המצרי, "ראיתי מישהו שנורה בבטן ומישהו אחר שנורה בכף הרגל ועוד אחד [שנורה] בשוק".²¹⁵

²⁰⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ס.ג., קהיר, 12 במארס 2008.

²¹⁰ Knickmeyer, "Flight from Darfur Ends Violently in Egypt," Washington Post.

²¹¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם נ.א., עיר ה-6 באוקטובר, 11 במארס 2008.

²¹² ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מדחל אגוואר גות חול, 16 במארס 2008.

²¹³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ל.ב., עיר ה-6 באוקטובר, 11 במארס 2008.

²¹⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם פ.א., קהיר, 15 במארס 2008.

²¹⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ה.ק., קהיר, 13 במארס 2008.

תנאי החזקתם של נשים וילדיהן עד המשפט

מ., אם צעירה שנעצרה בגבול סיני, דיווחה כי הוחזקה בתא קטן עם 14 נשים נוספות. "כולנו חלינו. קיבלנו רק ארוחה אחת ביום. הילדים קיבלו את אותו אוכל. כשביקשתי עוד אוכל בשביל הילדים, צחקו עלי".²¹⁶ ג.פ., אישה אריתריאית, שוחחה עם ארגון Human Rights Watch בטלפון במארכס 2008, בעודה במעצר במתקן מרכז אל-נאסר המוכר כ"נובה אסואן". היא סיפרה כי הוחזקה בתא אחד עם 13 אנשים נוספים, ארבעה מהם ילדים, כולל שני בניה בני השנתיים והארבע. "אין מספיק אוכל", היא אמרה לנו, "והשומרים איימו שיגרשו אותנו כי אנחנו לא מוסלמים".²¹⁷ אישה אחרת, פ.א., סיפרה כי שני ילדיה הקטנים היו הילדים היחידים בתא קטן ומלוכלך אותו חלקו עם 18 עד 20 אסירים. "לא היה איפה להשכיב את הילדים והשירותים היו בפינה. החדר היה בגודל 3 מטרים (רבעים). הוא היה ממש קטן. השירותים [חור ברצפה] היו בתוכו ולא הייתה לנו ברירה אלא לשכב לישון מעליהם".²¹⁸

השלטונות המצרים מנעו ממתנדבים הפועלים לשיפור תנאי הכליאה העגומים לבקר את הנשים והילדים העצורים. מתנדב אתיופי שמספק מזון ותרופות לעצורים אתיופים ואריתראים שהועברו מסיני לכלא קנאטיר הסמוך לקהיר, סיפר כי שלטונות הכלא שם מנעו ממנו גישה לאם צעירה ולאישה הרה.

נודע לנו על שתי נערות שנעצרו בגבול. אחת היתה בהריון והשנייה ילדה לא מזמן. אז לקחנו מזון, חלב ובגדי תינוקות ולא נתנו לנו להיכנס. אני יודע שהאנשים שמנסים לחצות את הגבול לישראל עוברים על החוק, אבל ממשלת מצרים צריכה לשפר את היחס שלה אליהם בבתי הכלא, או לתת לנו לבקר אותם ולהביא להם אוכל.²¹⁹

ארגון Human Rights Watch לא מצא ראיות לכך שמצרים נקטה באמצעים על-מנת להבטיח את בריאותם של ילדי המהגרים והפליטים העצורים, ולספק את צרכיהם המיוחדים האחרים, זאת בניגוד לחובותיה הבינלאומיות.²²⁰ אי אספקת מזון הולם לאסירים, כולל לילדים עצורים, מהווה הפרה של כלל מספר 20 בסטנדרטים המינימאליים לטיפול באסירים.²²¹

החזקת ילדים שאינם מלווים במעצר עם עצירים בוגרים

לארגון Human Rights Watch נודע על מקרים בהם החזיקו שלטונות מצרים ילדים שנעצרו, תוך ניסיון לעבור את הגבול באופן בלתי מוסדר אל תוך המדינה או אל מחוץ לה, והוחזקו בבתי כלא רגילים יחד עם

²¹⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ג.פ., 11 במארכס 2008.

²¹⁷ ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם ג.פ., 17 במארכס 2008.

²¹⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם פ.א., 15 במארכס 2008.

²¹⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם י.ז., קהיר, 13 במארכס 2008.

²²⁰ ר' פרק 3, "רקע", לעיל.

²²¹ סטנדרטים מינימאליים לטיפול באסירים, אומצו ב-30 באוגוסט על-ידי כנס האו"ם הראשון אודות מניעת פשיעה וטיפול בעבריינים, U.N. Doc. A/CONF/611, annex I, E.S.C. res. 663C, 24 U.N. ESCOR Supp. (No. 1) at 11, U.N. Doc. E/3048 (1957), amended E.S.C. res. 2076, 62 U.N. ESCOR Supp. (No. 1) at 35, U.N. Doc. E/5988 (1977).

אסירים מבוגרים. נראה כי התנאים בהם הוחזקו אינם עולים בקנה אחד עם עקרון "טובת הילד" המוזכר על-ידי הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים (ראו לעיל),²²² ומפרים, באופן ספציפי, את האיסור המעוגן בחוק הבינלאומי על מעצר של ילדים יחד עם מבוגרים. מקרה אחד עליו דווח לארגון Human Rights Watch בחודש מארס, נגע לשני ילדים אריתריאים בני 11 ו-13 שאמם נהרגה בתאונת דרכים זמן קצר לאחר כניסתה למצרים ואשר נותרו ללא ליווי, שהוחזקו במעצר במשך כחודש במתקן "נובה אסואן".²²³ שני הילדים הוזכרו בהודעה לעיתונות שפרסמה נציבות האו"ם לפליטים בחודש יולי, ונכון לאותה עת, הוחזקו עדיין במעצר.²²⁴

במקרה אחר, סיפר מתורגמן אריתריאי שעובד עבור נציבות האו"ם לפליטים לארגון Human Rights Watch כי בחודש פברואר 2008 הרגו שומרים מצרים אישה אריתראית בשם מרוות מר חתובר בגבול ישראל.²²⁵ נודע כי האישה היתה מלווה בשתי ילדות, אך המתורגמן טען כי כחודש לאחר מעצרן כביכול "איש אינו יודע היכן נמצאות הילדות".²²⁶ קיים חשש כי ילדים אחרים שאינם מלווים ואשר נעצרו בגבול סודאן או בגבול ישראל, "נעלמו" במערכת בתי הכלא המצרית. מוחליס קוטב, מזכ"ל המועצה הלאומית לזכויות האדם במצרים – גוף רשמי למחצה, טוען כי פקידי כלא רבים נמנעים מעריכת רישום של העצורים הזרים והמצרים שבחזקתם.²²⁷

החזקתם של ילדים במעצר יחד עם מבוגרים מהווה הפרה של חובותיה של מצרים הן במסגרת האמנה בדבר זכויות הילד והן במסגרת המשפט הבינלאומי בנושא פליטים. מצרים מחויבת להבטיח כי ילד שהחופש נשלל ממנו יופרד מן הבוגרים, אלא אם כן מצריכה טובת הילד שלא לעשות כן".²²⁸ על מדינות להגן על ילדים עצורים מפני הסכנה הממשית של התעללות מצד סוהרים ועצירים אחרים, כולל התעללות מינית.

²²² בהערתו מס' 84, פסקה (a) קורא הוועד המנהל של נציבות האו"ם לפליטים למדינות "... לכבד ולמלא את... (i) עיקרון טובת הילד ואת תפקידה של המשפחה כיחידה החברתית הבסיסית... (ii) זכותם הבסיסית של הילדים ל... חיים, חירות, שלמות הגוף והזכות להיות חופשיים מעינויים... (iii) זכותם של ילדים ... לחינוך, מזון הולם והרמה הגבוהה ביותר של בריאות הניתנת להשגה"; בפסקה (b) קורא הוועד "למדינות ולצדדים הנוגעים בדבר לנקוט בכל האמצעים האפשריים על מנת להגן על פליטים שהם ילדים ומתבגרים, בין היתר על-ידי (i) מניעת הפרדתם של ילדים... פליטים ממשפחותיהם (ii) הגנה על שלמות גופם של ילדים פליטים... [ו] (iv) הכשרה מתאימה של אנשי צבא... בנושא ההגנות להן זכאים ילדים במסגרת משפט זכויות האדם והמשפט ההומאניטרי. ExCom Conclusion No. 84 "Refugee Children and Adolescents" 1997: (XLVIII). הוועד המנהל עמד גם על זכויותיהם של ילדים פליטים לחינוך וקרא "לכל אחת מן המדינות להוד ולכולן ביחד להגביר את מאמציהן... להבטיח שכל הילדים הפליטים יזכו לחינוך יסודי באיכות הולמת", "Refugee", Conclusion No. 47 (XXXVIII) 1987: "Children," para. (o).

²²³ מנהיג דת בקהילה האריתראית בקהיר שמע על הילדים כאשר עציר אחר התקשר אליו וסיפר כי הוא ועוד 18 גברים מוחזקים בתא מעצר אחד בגודל של כ-3 מ"ר, יחד עם שני הילדים. אמם של הילדים נהרגה בתאונת דרכים באסואן לאחר שחצתה את גבול סודאן ולידהם לא היו כל קרובים במצרים. ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.א., קהיר, 17 במארס 2008. ארגון Human Rights Watch שוחח גם עם אישה אריתראית, ג.פ., שסיפרה כי הוחזקה באותו בית כלא וידעה על שני הילדים. ראיון טלפוני שערך ארגון Human Rights Watch עם ג.פ., 17 במארס 2008.

²²⁴ "UNHCR Interviews 179 Eritrean asylum seekers detained in Egypt," UNHCR press release, July 2, 2008, <http://www.unhcr.org/news/NEWS/486b9e9f4.html> (כניסה לאחר ב- באוקטובר 2008). ההודעה לעיתונות מזכירה את מתקן הכליאה שלאא באסואן, לשם ככל הנראה הועברו הילדים.

²²⁵ דיווחי עיתונות מאששים את המידע בדבר מותה של האישה בגבול, ר' לדוגמא: Ashraf Sweilam, "Egyptian Guards Kill Eritrean Migrant," Associated Press, February 16, 2008.

²²⁶ לדברי המתורגמן, שטען כי בעלה של האישה יצר עמו קשר, היו הילדות בנות 8 ו-10. ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ב.ת., קהיר, 16 במארס 2008.

²²⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם מוחליס קוטב, מזכ"ל המועצה הלאומית לזכויות האדם במצרים, קהיר, 17 במארס 2008.

²²⁸ האמנה בדבר זכויות הילד, סעיף 37 (c). בדומה לכך, על פי כללי האו"ם בדבר הגנה על קטינים שחירותם נשללה, נדרשת מצרים לספק את "כל האמצעים" הדרושים על מנת להבטיח כי לקטינים תתאפשר "תקשורת הולמת עם העולם החיצון המהווה חלק אינטגרלי מן הזכות ליחס אנושי והוגן", כולל "תקשורת עם בני

7. היחס לפליטים, מבקשי מקלט ומהגרים בישראל

רשויות ההגירה הישראליות קלטו בעשורים האחרונים מספר רב של מהגרים, כגון 950,000 המהגרים היהודים ממדינות ברית המועצות לשעבר בין השנים 1989 ו-2003 או 15,000 היהודים האתיופיים שהוטסו לישראל במהלך יומיים בשנת 1991.²²⁹ עד שנת 2003, התירה ישראל גם את כניסתם של כ-300,000 מהגרי עבודה, רובים ממדינות באסיה ובמזרח אירופה, במסגרת מדיניותה להשתמש במהגרים "להחלפת עובדים פלסטינים", שבמידה רבה הפסיקו למלא משרות של עבודה קשה בשכר נמוך בישראל לאחר שה"אינתיפאדה הראשונה" הסתיימה בשנת 1992 ובמיוחד מאז החלה ה"אינתיפאדה השנייה" בשנת 2000.²³⁰

בהשוואה למספרים אלה, 13,000 המהגרים שהגיעו לישראל ממדינות אפריקאיות שונות במהלך שלוש השנים האחרונות מהווים מספר קטן יחסית. נראה כי רבים מאלה שחצו את הגבול מסיני ממלאים אותה נישא בשוק העבודה הישראלי כמו מהגרי עבודה אחרים.²³¹ כמעט כולם הגישו בקשות מקלט בנציבות האו"ם לפליטים בישראל. אולם, לא קיימת די יכולת מוסדית על-מנת להתמודד עם מספר רב כל-כך של מבקשי מקלט לא יהודים.²³² בישראל לא קיימת חקיקה מקומית המעגנת את חובותיה בהתאם לאמנת הפליטים, ולהליכי מתן המקלט שלה לא מופנים די משאבים.

כתוצאה מכך, קיים פיגור עצום בטיפול בבקשות המקלט. בדו"ח השנתי שהגיש לכנסת ב-20 במארכ 2008, בחן מבקר המדינה מיכה לינדרשטראוס מקרים של מבקשי מקלט שנכנסו לישראל דרך גבול סיני מאז 2005. הרשויות הישראליות הכירו כפליטים רק ב-11 מ-909 אנשים שהגישו בקשות מקלט בשנת 2005; ב-6 מתוך 1,348 מגישי בקשות בשנת 2006; וב-3 מתוך למעלה מ-3,000 מגישי בקשות בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2007. דו"ח המבקר מצא כי לקח לפקידים רשמיים שישה חודשים לדחות בקשות מקלט

משפחותיהם, חבריהם ואחרים או נציגי ארגונים חיצוניים בעלי מוניטין", וכן "לקבל ביקורים באופן סדיר ותדיר, בעיקרון פעם בשבוע ולא פחות מפעם בחודש" ו"להתקשר באמצעות מכתבים או בטלפון לפחות פעמיים בשבוע עם אדם כלשהו על פי בחירתו... [1] לקבל מכתבים". **United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, adopted December 14, 1990, G.A. res. 45/113, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 205, U.N. Doc. A/45/49 (1990), arts. 59-61**

²²⁹ ר' **See Jewish Virtual Library, "Immigration since 1948,"**

http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Immigration/Immigration_Since_1948.html (כניסה לאתר ב-3 באוקטובר 2008).

²³⁰ **M. Ellman and S. Laacher, Euro-Mediterranean Human Rights Network and the International Federation for Human Rights, "Migrant Workers in Israel: A Contemporary Form of Slavery," 2003, p. 6.** מעמדם החוקי כאשר איבדו או החליפו את מקום עבודתם. נכון לשנת 2003, כ-200,000 מהם שהו בישראל באורח בלתי חוקי, ולפיכך היו "חשופים בכל רגע למעצר ולמאסר, ובסופו של דבר לגירוש". שם, עמ' 9.

²³¹ **Aron Heller, "Israel: No Promised Land for Migrants," Associated Press, February 26, 2008.**

²³² לישראל יש מסורת של הענקת מקלט לקבוצות קטנות של פליטים לא יהודים, במסגרת התערבויות אד-הוק של הדרג המבצע. בשנת 1979 הורה ראש הממשלה מנחם בגין להעניק תושבות בישראל לויאטנמים שנמלטו מארצם בסירות (הלקם ממוצא סיני); בשנת 1993 העניקה ישראל תושבות קבע לכ-100 אנשים מבוסניה; ובשנת 1999 העניקה ממשלת ישראל אשרות תייר התקפות לשישה חודשים וסיוע כלכלי ל-112 מוסלמים מקוסובו ממוצא אלבני. "מדינת ישראל מקלט בטוח? בעיות בטיפול של מדינת ישראל בפליטים ומבקשי מקלט - דו"ח ונייר עמדה" (מאי 2003), עו"ד ענת בן-דור, רמי אדוט (בשיתוף עם רופאים לזכויות אדם), עמ' 18.

וכמעט שלוש שנים להכריע במקרים שהוערכו כראויים להכרעה. במהלך תקופת ההמתנה לא הייתה לפליטים כל גישה לשירותי בריאות ורווחה.²³³

תהליך ההכרעה בנוגע לזכאות למעמד פליט בישראל

מעצר כברירת מחדל לגבי אנשים שנכנסו באורח בלתי-חוקי דרך גבול סיני

החוק הישראלי רואה בכל אדם החוצה את הגבול לתוך ישראל ללא היתר "מסתנן" בלתי-חוקי שחובה לעוצרו בהתאם לחוק למניעת הסתננות משנת 1954, בטרם יותר לו להגיש בקשה למקלט.²³⁴ גורם רשמי אמר לארגון Human Rights Watch, "מסתננים בגבול מצרים נעצרים ומועברים למתקני הכליאה של השב"ס, בגלל שהם מפרים את חוקי הכניסה לישראל והם פושעים. כל אדם שיוכר בסופו של דבר כפליט לא ייעצר".²³⁵ עם זאת, עד אשר יוכרו כפליטים, עלולים מבקשי המקלט להיות מוחזקים במעצר.

בעקבות הצלחת עתירה שהגישו ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בזכויות פליטים לבית המשפט בשנת 2006 ושכוונה כנגד החוק למניעת הסתננות, חדלה ישראל להחזיק אנשים החוצים את הגבול במעצר בלתי-מוגבל ללא ביקורת שיפוטית (ר' להלן).

מרבית האנשים החוצים את גבול סיני באורח בלתי-חוקי נעצרים על-ידי צה"ל ומוחזקים לתקופה ראשונית, בדרך כלל מספר ימים, בבסיסים הסמוכים לגבול. במהלך המעצר הראשוני, קובע צה"ל האם חוצי הגבול מהווים "איום ביטחוני". אלה שנקבע כי אינם מהווים איום נשלחים למתקני כליאה שבהם מיישמות הרשויות את חוק הכניסה לישראל משנת 1952.²³⁶ אלה שמוגדרים כסיכון ביטחוני מטופלים על-פי הליכים לא מפורטים המשמשים כרגיל למקרים כאלה.

חוק הכניסה לישראל והכרעה בנוגע למעמדם של יחידים

חוק הכניסה לישראל מתיר לעצור אנשים שהגיעו באורח בלתי-מוסדר למשך עד 4 ימים בטרם יתקיים דיון ביקורת שיפוטית בעניינם, שבמסגרתו הם זכאים לייצוג של עורך-דין.²³⁷ אנשים אלה יכולים לערער על החלטת השימוע בפני בתי-משפט מנהליים מקומיים. חוק הכניסה מורה לרשויות לשחרר מייד עצורים המבטיחים "לשתף-פעולה", כלומר כאלה המוכנים לעזוב את המדינה אם ישוחררו ממעצר, אולם אלה האומרים כי הם שואפים לקבל מעמד של מבקשי מקלט, ולפיכך אינם מתכוונים לצאת מישראל, נחשבים

²³³ Ruth Sinai, "Comptroller: Olmert waited 18 months to make decision on Darfur refugees," *Haaretz*, May 20, 2008, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/985338.html> (accessed November 10, 2008).

²³⁴ החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) התשי"ד – 1954.

²³⁵ הדעת דואר אלקטרוני שקיבל ארגון Human Rights Watch מהדילל פרימן, מטעם רענן דינור, 9 במארס 2008.

²³⁶ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

²³⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם יוכי גנסי, עורכת דין בפרקליטות המדינה וחברה בגוף הלאומי המעניק מעמד, משרד המשפטים, ירושלים, 6 במארס 2008. הגב' גנסי ייצגה את המדינה בבג"ץ. ארגון Human Rights Watch אינו יודע על מקרה כלשהו שבו הגדירו הרשויות הישראליות אפריקאים או מהגרים או מבקשי עבודה אחרים כאיומים ביטחוניים, ולא בחן את ההליכים המוחלים על אנשים המוגדרים ככאלה.

לצורך החוק למי שקיים "העדר שיתוף פעולה" מצדם.²³⁸ במקרים כאלה, יוצרים הגורמים האחראים לביקורת על המעצר קשר עם נציבות האו"ם לפליטים, העורכת ראיונות ראשוניים לקביעת הזכאות למעמד של פליט, בהתאם לנוהל פנימי שהוציא משרד הפנים בשנת 2001.²³⁹ בהתבסס על נוהל זה, אחראית נציבות האו"ם לפליטים בישראל לעריכת ראיונות לצורך הכרעה כערכאה ראשונה בנוגע לזכאות למעמד של פליטים ולהגשת המלצות לוועדה המייעצת לפליטים אשר תביא המלצתה להכרעת שר הפנים.²⁴⁰

גורם רשמי במשרד ראש הממשלה אמר לארגון Human Rights Watch כי "אדם שהוכר כפליט [על-ידי הוועדה המייעצת לפליטים] יקבל היתר מסוג א/5 לשהות בישראל". הגורם הוסיף כי:

מסתננים ממדינות שהן מסוכנות באורח זמני או אלה שלוקח יותר מדי זמן להכריע בנוגע לזכאותם למעמד של פליט מקבלים היתרי עבודה זמניים מסוג ב/1, שאותם יש לחדש מעת לעת. כל אדם שאינו פליט בוודאות נותר במתקני הכליאה וממתין לגירושו מישראל למדינת מוצאו, למצרים או למדינה שלישית. יש להדגיש כי איש אינו מוחזר למדינת מוצאו אם קיימת סכנה כלשהי לחייו.²⁴¹

הוועדה המייעצת לפליטים השלימה את הטיפול בעניינם של פליטים מעטים בלבד והיא אינה נותנת מענה למספר הרב של מבקשי המקלט שהגיעו במהלך השנים האחרונות. במקרה הטוב, מטפלת הוועדה המייעצת לפליטים [הגוף הלאומי להענקת מקלט] בכמה עשרות מקרים בחודש.²⁴² נוסף לכך, משרד נציבות האו"ם לפליטים בתל-אביב הוקם לפני שנתיים בלבד ובחודש מארס 2008, אז ביקרו בו נציגי ארגון Human Rights Watch, סבל המשרד בבירור ממחסור בכוח אדם שהקשה עליו לעמוד באחריות שהוטלה עליו, על-פי תקנות משרד הפנים משנת 2001, לערוך ראיונות של ערכאה ראשונה למבקשי המקלט. בבוקר אחד בחודש פברואר 2008, התמודד המשרד עם תור של כ-500 מבקשי מקלט שהשתרך במורד הרחוב.²⁴³

²³⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורכי-הדין ענת בן דור ויונתן ברמן, 26 בפברואר 2008.

²³⁹ "הסמכות להעניק היתרי שהייה בישראל נמצאת בידי משרד הפנים, ומינהל האוכלוסין במשרד 'אחראי לטיפול בפליטים'". הודעת דואר אלקטרוני שקיבל ארגון ומנר מהילל פרימן מטעם רענן דינור, 9 במארס 2008.

²⁴⁰ במהלך הראיון הראשוני של אנשים שנעצרו לאחר שנכנסו לישראל באורח בלתי-חוקי, עשויים גורמים רשמיים האחראים לביקורת על המעצר להמליץ על שחרור העציר שאינו מהווה איום ביטחוני. לדברי גורמים רשמיים בנציבות האו"ם לפליטים וארגונים ישראלים לא ממשלתיים, הרשויות הישראליות משחררות על-פי רוב עצורים על-פי המלצות בכתב שמגישה נציבות האו"ם לפליטים, אך לעיתים רק לאחר עיכוב ניכר. בשלב זה מתייצבים העצירים לשעבר במשרדי נציבות האו"ם לפליטים לצורך ראיונות לקביעת זכאותם למעמד של פליטים.

²⁴¹ הודעת דואר אלקטרוני שקיבל ארגון Human Rights Watch מהילל פרימן, מטעם רענן דינור, 9 במארס 2008.

²⁴² על-פי התקנות, מבקשי המקלט מגישים בקשה לנציבות האו"ם לפליטים, המראינת אותם, מיידעת את משרד הפנים על הגשת הבקשה ומבקשת מן המשרד כל מידע רלוונטי הנמצא ברשותו (סעיף 1). אם "עוברים" מגישי הבקשה בחינה ראשונית זו, מעבירה נציבות האו"ם לפליטים את התיק שלהם ל"וועדה מייעצת" המורכבת מנציגי משרדי הפנים, המשפטים והחוץ של ישראל (סעיף 2). מגישי הבקשה מופנים לראיון שני בלשכת האוכלוסין המקומית (סעיף 3). לאחר-מכן בוחנת הוועדה המייעצת את התיקים שלהם ומחליטה האם להעניק להם מעמד של פליט (התקף עד אשר יתיישבו מחדש בארץ אחרת או עד אשר ישתנו התנאים בארצות מוצאם) (סעיף 3). הרשויות הישראליות צריכות "ככלל" להעניק למבקש המקלט היתר תושבות ארעית (סעיף 11). הנחיה פנימית של משרד הפנים, "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", 2001, הודפס מחדש כנספח א' ב: ענת בן-דור ורמי אדוט "מדינת ישראל מקלט בטוח?".

²⁴³ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם סטיבן וולפסון, 4 במארס 2008.

מבקשי מקלט רשאים לערער על החלטות שליליות שהתקבלו בעניינם, אם על-ידי נציבות האו"ם לפליטים ואם על-ידי הוועדה המייעצת לפליטים, אך עליהם לערער בפני אותו גוף שדחה את בקשתם. הליך ערעור זה שולל ממבקשי המקלט גישה לבתי-המשפט; זאת ועוד, כפי שציינו ארגונים ישראליים לא ממשלתיים, ההליך אינו מנחה את הוועדה המייעצת לפליטים לפרסם את נימוקיה לדחיית הבקשה הראשונית, ובכך הוא יוצר מצב שבו למגיש הבקשה אין כמעט כל אפשרות לדעת על מה לבסס את ערעורו.²⁴⁴

מעצר ממושך בהמתנה לביקורת שיפוטית

למרות הדרישה בחוק הכניסה לישראל לקיום ביקורת שיפוטית על המעצר תוך 4 ימים, הרשויות מחזיקות מבקשי מקלט פוטנציאליים רבים במשך שבועות או חודשים, עד שסוכנות האו"ם לפליטים UNHCR מסוגלת לזהות אותם בתור מבקשי מקלט מיהמנים, ועד שתנאי השילטונות לשחרור, כגון בדיקות רפואיות, מתקיימים. בעבר, יכלו מתנדבים לבקר ולזהות מבקשי מקלט פוטנציאליים במעצר. אולם, בתחילת חודש ינואר 2008 גורמים רשמיים במתקן כליאה דמוי מחנה בסמוך לכלא קציעות, המכיל 1,000 מיטות, ואשר יועד למהגרים, הגבילו את גישתם של מתנדבים שביקשו לבקר עצורים פרט לאלה אותם זיהו המתנדבים בשמותיהם, והקשו בכך לזהות מקרים חדשים של מהגרים בעלי צרכים להגנה בינלאומית ולהביאם לידיעת הרשויות.²⁴⁵

מעצר שלא כמוצא אחרון

מעצר צריך להוות מוצא אחרון, שבו משתמשים רק כאשר הדבר חיוני בשל רשימה מוגבלת של נסיבות.²⁴⁶ הקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים, המציעים חלופות רבות, קובעים כי אין להשתמש במעצר נגד מבקשי מקלט למעט כאשר הדבר הכרחי על-מנת: (1) לוודא את זהותו של מבקש המקלט כאשר אינה ברורה או שנויה במחלוקת; (2) לקבוע על מה מבוססת הטענה למעמד של פליט או למקלט (במהלך ראיון מקדים); (3) במקרים שבהם הרשויות מבקשי מקלט את מסמכי המעבר ו/או הזהות שלהם או השתמשו במסמכים מזויפים על-מנת להוליך שולל את רשויות המדינה שבה הם מתכוונים לבקש מקלט; או (4) להגן על הביטחון הלאומי והסדר הציבורי (במקרים שבהם קיימות ראיות לכך שלמבקש המקלט עבר או קשרים פליליים המהווים סיכון כזה). כפי שנאמר במפורש בקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים, מעצרו של מבקשי מקלט מכל סיבה אחרת,

למשל, כחלק ממדיניות להרתעת מבקשי מקלט עתידיים, או על-מנת להניא את אלה שהחלו להעלות את טענותיהם להימנע מהתמדה בכך, עומדת בניגוד לנורמות המשפט הבינלאומי בנושא פליטים. אין להשתמש במעצר כאמצעי עונשי או משמעי על כניסה או שהות בלתי-חוקית במדינה.²⁴⁷

²⁴⁴ ענת בן-דור ורמי אדוט "מדינת ישראל מקלט בטוח?".

²⁴⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורכי הדין ענת בן דור ויונתן ברמן, 26 בפברואר 2008.

²⁴⁶ ExCom Conclusion No. 44 (XXXVII) 1986: "Detention of Refugees and Asylum seekers."

²⁴⁷ UNHCR, "Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers," February 1999, <http://www.unhcr.org.au/pdfs/detentionguidelines.pdf> (כניסה לאתר ב-3 באוקטובר 2008). guideline 3.

מעצר מבקשי מקלט או הימנעות ממתן גישה לעצורים להליכי הגשת בקשות למקלט למשך תקופות ממושכות שלא לצורך, ושימוש במעצר כברירת מחדל לכל האנשים, כולל מבקשי מקלט, כאשר קיימות חלופות (כגון התייצבות עצמאית של מבקשי מקלט בפני גורמים ישראלים רשמיים), הן דרכי התנהלות שאינן עולות בקנה אחד עם חובותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי. ישראל, כמו מצרים, צריכה לפעול בעקביות על-פי סעיף 31 של אמנת הפליטים ולא להעניש מבקשי מקלט על כניסה בלתי-חוקית או לעצור אותם למעט כמוצא אחרון ורק למשך פרק הזמן הנחוץ להסדרת מעמדם.²⁴⁸ על-פי סעיף 9 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, נדרשת ישראל להבטיח כי "לא תישלל חירותו של אדם אלא מטעמים ובהתאם להליכים שנקבעו בחוק" וכי "אדם אשר חירותו נשללה באמצעות מאסר או מעצר יהיה זכאי לנקוט הליכים בבית משפט, כדי שבית משפט זה יוכל ללא דיחוי, להחליט, בדבר חוקיות מעצרו, ולצוות על שחרורו, אם המעצר אינו חוקי".

מעצר ילדים

עמדת ברירת המחדל של ישראל, לעצור כל אדם החוצה את גבול סיני, כוללת נשים וילדים. על-פי משרד ראש הממשלה:

נשים וילדים שאינם פליטים נמצאים גם הם במתקני כליאה כיוון שגם הם מפרים את החוק, אבל הם מוחזקים באגפים נפרדים עם תנאים הולמים, כולל גני משחקים לילדים ופעילויות חינוכיות.

גורמים ישראלים רשמיים מדגישים כי ילדים המוחזקים במעצר זוכים ליחס טוב, כולל מזון הולם, בהתאם לתקנות שירות בתי הסוהר. עורכת-הדין יוכי גנסין מפרקליטות המדינה, שייצגה את המדינה במספר עתירות שהוגשו לבג"ץ בנוגע ליחס למהגרים ופליטים, אמרה לארגון Human Rights Watch:

בכל הנוגע לילדים שאינם מלווים, אם הם מתחת לגיל 12 הם יקבלו הגנה ממשרד הבריאות וממשרד הרווחה, שאולי ימצאו עבורם בית אומנה. אם הם מעל גיל 12 הם משוחררים מהכלא ומוכנסים לפנימיות ישראליות. זה תלוי בנסיבות. חלק מהילדים מסודאן נמצאים אולי עדיין בכלא. אבל הרבה מהם מזויפים את הגילאים שלהם [מעמידים פנים שהם מתחת לגיל 18] וצריכים לחכות לבדיקת גיל, שעושים באמצעות בדיקה של פרק היד וגם לבדיקות של אנדוקרינולוג לבגרות מינית כסימן לגיל.²⁴⁹

התנסותם של פליטים ומהגרים שהוחזקו במעצר לא שיקפה תמיד מדיניות זו. ארגון Human Rights Watch ראיין כמה וכמה ילדים שהוחזקו במעצר לאחר שחצו את הגבול מסיני לישראל. אחד מהם, נער בן

²⁴⁸ UNHCR ExCom Conclusion No. 44 (XXXVII) – 1986: "Detention of Refugees and Asylum seekers," at (b).

²⁴⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם יוכי גנסין, 6 במרס 2008.

15, סיפר כי עזב את סודאן אחרי שכוחות הג'נג'אוויד הרגו את אביו בשנת 2007. מסעו לגבול ישראל דרך מצרים ארך 25 יום. בעת שהוחזק במעצר בידי צה"ל, אמר:

שמו אותי בקציעות למשך שלושה וחצי חודשים, עם 200 דארפורים. אחר-כך שלחו אותי לרמלה לבערך חודשיים וחצי, עם אנשים שחורים מניגריה וגאנה. בסוף שמו אותי בגדרה לעוד חודש וחצי עם שלושה דרפורים, עשרה אתיופים ושני אנשים מחוף השנהב. בחדרה נתנו לי קצת ספרים, והייתי בחדר שהיו בו רק נערים, אבל בקציעות הייתי בחדר עם חמישה אנשים שהיו רובם בשנות השלושים שלהם. אף אחד לא אמר לי למה אני בכלא.²⁵⁰

בעתירה נגד תנאי מעצר בלתי הולמים של נשים וילדים שנעצרו על-כך שחצו את גבול סיני שנדונה בבג"ץ בחודש ינואר 2008, הצביע מוקד סיוע לעובדים זרים על-כך שהרשויות מחזיקות 80 ילדים במתקן קציעות, חלקם מאז חודש יולי 2007. (על-פי מוקד הסיוע, עמד המספר נכון לחודש מאי 2008 על 100 ילדים).²⁵¹ בחודש אוקטובר 2007 הועברו ילדים אלה ואמותיהם לאוהלים שאינם מחוממים כראוי בחורף ושבהם שורר חום כבד בקיץ. בעתירת מוקד הסיוע צויין כי באוהלים אין שטחי אחסון לחפצים אישיים ואין בהם די פעילויות של חינוך ומשחק לילדים: נכון לתחילת חודש מארס 2008, היו במקום שלושה מורים, שבכיתותיהם קובצו יחדיו בני הגילאים 0 עד 6, 6 עד 12 ו-12 עד 18, באופן שבו ילדים בני 12 ומבוגרים בני 18 למדו באותה כיתה, בתוך אוהל, ללא תוכנית לימודים. התמיכה הסוציאלית התמצתה בעובד סוציאלי אחד שהעצורים כלל לא היו מודעים לקיומו בפעם האחרונה שבה הותר למתנדבי מוקד הסיוע לבקר בקציעות, בחודש ינואר.

בית המשפט פסק ב-6 בפברואר 2008 כי "הבעיות הבעורות במיוחד הן בעיית הקור העז ובעיית החינוך. אנו תקווה כי המשיבים יפעלו בדחיפות לפתרון בעיות אלה [...] איננו סבורים כי יש כרגע הצדקה להתערבות שיפוטית..."²⁵² עורכי-דין ומתנדבים שביקרו במתקן הכליאה לאחר החלטת בית המשפט אמרו כי התנאים נותרו בלתי הולמים.²⁵³

על אף בקשות חוזרות ונשנות, כולל פקס שהתקבל ב-14 בפברואר 2008 וכתריסר פניות טלפוניות, סירב שירות בתי הסוהר להתיר לנציגי ארגון Human Rights Watch לבקר במתקן קציעות או לראיין את מפקד הכלא.²⁵⁴

²⁵⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.ר., תל-אביב, 4 במארס 2008.

²⁵¹ בג"ץ 08/212, העתירה הוגשה ב-7 בינואר 2008 על-ידי מוקד סיוע לעובדים זרים בשם האגודה לזכויות האזרח בישראל, המרכז לפלורליזם יהודי-התנועה ליהדות מתקדמת, עמותת רופאים לזכויות אדם-ישראל ואס"ף-ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט.

²⁵² יוכי גנסי, שייצגה את המדינה בבג"ץ, הסבירה מדוע לדעתה דחה בית המשפט את העתירה. "בעתירת מוקד הסיוע ביקשו שכל המשפחות לא יעצרו אם יש בהן ילדים. בית המשפט כעס על מוקד הסיוע בגלל זה בגלל שהוא ביקש לתת חסינות לכל אדם שיש לו ילדים, ואז כל אחד יוכל להתחיל לעבור את הגבול עם ילדים". ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם יוכי גנסי, 6 במארס 2008.

²⁵³ ראיונות טלפוניים שערך ארגון Human Rights Watch עם עורכות הדין סיגל רוזן וענת בן דור, תל-אביב, 24 ו-26 באוגוסט 2008.

²⁵⁴ מכתב מארגון Human Rights Watch לירון זמיר, דובר, שירות בתי הסוהר, 14 בפברואר 2008.

מעצרים של ילדים בישראל, כמו במצרים, צריך להיות מונחה על-ידי עקרון "טובת הילד", בהתאם לחובותיה על-פי אמנת הפליטים והמשפט הבינלאומי לזכויות האדם.²⁵⁵ מעצרים של ילדים למשך חודשים באוהלים שאינם מחוממים היטב, ללא גישה הולמת לחומרי לימוד, אינו יכול להיחשב כמשרת את "טובת הילד".

פירוד משפחות

הרשויות הישראליות פיצלו משפחות שחצו את גבול סיני. ארגון Human Rights Watch שוחח עם שתי נשים ששוחררו לאחרונה ממשמורת צה"ל בגבול, אך שבעליהן נשלחו לכלא; אחת הנשים ידעה היכן מוחזק בעלה במעצר והשנייה לא.²⁵⁶ אישה אחרת מדארפור תיארה כיצד לקחו ממנה חיילי צה"ל שניים מילדיה בגבול. ב-15 בפברואר 2008, שבעה ימים לאחר שהגיעה לישראל עם שלושת ילדיה, הסיע צה"ל את בתה בת ה-19 ובנה בן השבע לכלא קציעות, אבל "האוטובוס היה יותר מדי מלא" מכדי שהאישה ובתה השנייה יוכלו לעלות. למחרת מצאו עצמן האישה ובתה השנייה בתחנת האוטובוס בבאר שבע. "אף אחד לא אמר לי לאן האוטובוס נוסע או לאן הילדים הלכו, ולא ידענו גם לאן האוטובוס שלנו נוסע". היא גילתה שילדיה בקציעות רק שבועיים מאוחר יותר, כשארגון ישראלי לא ממשלתי מצא אותם במעצר. כששוחחה עם ארגון Human Rights Watch לא התאפשר לה עדיין לבקר את ילדיה שנשארו במעצר שלושה שבועות נוספים, או לשוחח עמם, והיא דאגה בנוגע לבנה הקטן.²⁵⁷

המשפט הבינלאומי לזכויות האדם והמשפט הבינלאומי בנושא הפליטים מגנים על הזכות לאחזות המשפחה, ופליטים, מבקשי מקלט ומהגרים אחרים נמנים על המחזיקים בזכות זו.²⁵⁸ התנהלותה של ישראל בתחום זה מפרה את חובותיה כמדינה שהיא צד לאמנה בדבר זכויות הילד.

הענקה אוטומטית של מקלט והגנה זמנית לקבוצות מסוימות

הנהלים שתוארו לעיל חלים רק על מיעוט מבקשי המקלט. רוב מבקשי המקלט בישראל הם אריתראים או סודאנים, ומקבלים היתר זמני לשהות בישראל בהתבסס על מדינות מוצאם ולא בהתבסס על הערכה פרטנית של טענותיהם הייחודיות לזכאות למקלט. יוצאי חוף השנהב וקונגו נהנו גם הם בעבר מהגנה קבוצתית, אף שאין זה ברור אם הגנה זו הוסרה נכון לשעת כתיבת שורות אלה. לפיכך, רוב מבקשי המקלט אינם נדרשים לעבור את ההליכים המלאים לקביעת זכאות למעמד של פליטים, אלא מקבלים תחת זאת הגנה זמנית לאחר מעצרו הראשוני. על בסיס זה קיבלו בשנים 2007 ו-2008 2,000 אריתראים התרי עבודה התקפים לשישה חודשים וניתנים לחידוש ("אשרות ב/1") ו-600 דארפורים קיבלו היתרי תושבות ארעית רב-שנתיים הניתנים לחידוש (אשרות א/5), כמצויין בפרק 3.

²⁵⁵ See "Separation of families," Section VI, and accompanying notes.

²⁵⁶ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ת.מ. וס.א., תל-אביב, 28 בפברואר 2008. ת.מ. הוסיפה: "הם שחררו אותנו אחרי ארבעה ימים בגלל שיש לי שלושה ילדים. אבל הם שלחו את בעלי לכלא. מחיתי אבל אף אחד לא הקשיב לנו. הבן שלי בן הארבע בוכה כל לילה ומבקש את אבא שלו".

²⁵⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ו.ג., אילת, 3 במארס 2008.

²⁵⁸ See "Separation of families," Section VI, and accompanying notes.

המעצר הבלתי-מוגבל בזמן בוטל בשנת 2007, ועלול להתחדש בשנת 2008

העתירה נגד החוק למניעת הסתננות בשנת 2006

בחודש אפריל 2006 עתרו ארגונים לזכויות פליטים ומהגרים בהצלחה לבג"ץ נגד החלתה של המדינה את החוק למניעת הסתננות באופן שאפשר לה לעצור אזרחים סודאנים ללא הגבלת זמן, תוך הפרה של זכויות המעוגנות בחוק הישראלי.²⁵⁹ בית המשפט דרש מן המדינה לאפשר לעצורים הסודאנים לזכות בביקורת שיפוטית על מעצרים.

רקע: מעצר ממושך ושרירותי של סודאנים

הגל הראשון של מהגרים שהגיעו לישראל דרך סיני, בשנים 2005 ו-2006, היה מורכב בעיקר מאזרחים סודאנים. לישראל אין יחסים דיפלומטיים כלשהם עם סודאן, שבה היא רואה מדינת אויב. הרשויות הישראליות החילו את החוק למניעת הסתננות משנת 1954 על הסודאנים שנכנסו לתחום המדינה.²⁶⁰ החוק מסמיך להחזיק "אזרחי אויב" במעצר מבלי לקיים ביקורת על-מנת להקל על גירושם. לפיכך עצרה ישראל פליטים שנמלטו מרדיפה בידי ממשלת סודאן בעילה שהיו, בדרך כלל שהיא, סוכנים של אותה ממשלה – אירוניה שהובילה אנשים מסוימים לשער כי דאגתה המרכזית של ישראל היא לרפות את ידיהם של מהגרים סודאנים נוספים מן הניסיון לערוך את המסע.²⁶¹

כיום, עוצרים חיילי צה"ל לזמן קצר כמעט את כל המהגרים הנכנסים לישראל ממצרים; לאחר-מכן מעביר אותם צה"ל למשמורת שירות בתי הסוהר (שב"ס), אף שבעבר צה"ל פשוט שחרר עצורים רבים שנעצרו באופן ראשוני בעת שלא היו מקומות פנויים בבתי הכלא.²⁶² החל בשנת 2005 ועד חודש יולי 2007, כאשר המדינה התחייבה להעביר את הכלואים למסלול של חוק הכניסה, החזיק השב"ס את המהגרים הסודאנים במעצר לתקופות ממושכות במסגרת החוק למניעת הסתננות.²⁶³ ארגון Human Rights Watch שוחח עם כמה וכמה גברים סודאנים שהוחזקו בעבר במעצר למשך למעלה משנה מבלי שניתנה להם גישה לעורכי-דין. אחד מהם, שנכלא למשך 16 חודשים, "רוב הזמן באותם בגדים שבהם חציתי את הגבול", אמר כי הוא מכיר גבר סודאני אחר שנכלא למשך 23 חודשים עד ששוחרר.²⁶⁴ לדברי רן כהן, מארגון רופאים לזכויות אדם – ישראל, "אף אחד אפילו לא ידע שהסודאנים היו במעצר עד שהמוקד [מוקד סיוע לעובדים זרים, ארגון ישראלי לא ממשלתי המעניק סיוע משפטי] גילה אותם במהלך ביקורים בכלא.²⁶⁵

²⁵⁹ בג"ץ 06/3208. העתירה הוגשה ב-11 באפריל 2006 על-ידי מוקד סיוע לעובדים זרים והתוכנית לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

²⁶⁰ החוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) התשנ"ד 1954.

²⁶¹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם עורכי הדין ענת בן דור ויונתן ברמן, 26 בפברואר 2008.

²⁶² במקרים אלה מסיע צה"ל את המהגרים מהגבול לבאר שבע או לאילת, שם הם משוחררים.

²⁶³ תחילה, החזיקו הרשויות הישראליות את הסודאנים בבתי כלא רגילים. גברים מדרום סודאן שחצרו את הגבול בחודשים דצמבר 2005 ומארס 2006, בהתאמה, אמרו כי הוחזקו במעצר עם פלסטינים, שחלקם ראו בהם מרגלים ישראלים. ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם ת.א. וק.ק., תל-אביב, 29 בפברואר ו-1 במארס 2008.

²⁶⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם י.מ., תל-אביב, 7 בפברואר 2008.

²⁶⁵ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם רן כהן, רופאים לזכויות אדם – ישראל, תל-אביב, 27 בפברואר 2008.

המעצר מנע מעצורים אלה להגיש בעצמם בקשות למקלט, אף שבחלק מהמקרים, הכירו רשויות שיפוטיות בזכותם לעשות כן. חודשיים לאחר שנעצר, נלקח א.ב. לכלא אחר, שבו רואיין לאחר חודשיים נוספים בידי משלחת של נציבות האו"ם לפליטים מג'נבה.

ואז כמה זמן אחר-כך ראיין אותי שופט. הוא אמר לי ליצור קשר עם ענת בן דור [עורכת דין העובדת עם התוכנית לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטת תל אביב]. אמרתי שאין שום טלפונים בכלא! הוא אמר, רק תבקש את ענת. אף פעם לא יכולתי. ואף פעם לא דיברתי עם נציבות האו"ם לפליטים בישראל.²⁶⁶

גבר אחר, א.ג., ציין כי לאחר שרשויות הכלא אמרו לו תחילה כי הוא יגורש למצרים, עברו שלושה חודשים בטרם ביקרו אותו נציגי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום (ICRC). חודש מאוחר יותר, הוא קיבל את הביקור הראשון מנציבות האו"ם לפליטים; הוא שוחרר לבסוף 11 חודשים לאחר-מכן, בחודש מארס 2007, לאחר שהוחזק כמעט שנה וחצי בכלא.²⁶⁷

תקופות ממושכות אלה של מעצר ללא ביקורת שיפוטית מהוות ככל הנראה הפרה של חובותיה של ישראל במסגרת האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות כי כל "אדם אשר חירותו נשללה באמצעות מאסר או מעצר יהיה זכאי לנקוט הליכים בבית משפט, כדי שבית משפט זה יוכל ללא דיחוי, להחליט, בדבר חוקיות מעצרו, ולצוות על שחרורו, אם המעצר אינו חוקי" (סעיף 9).

חקיקה מוצעת לחידוש המעצר הבלתי-מוגבל בזמן

הצעת חוק, שעברה בקריאה ראשונה בכנסת בחודש מאי 2008 (ונמצאת כעת בתיקונים לפני הגשתה לקריאה שנייה ושלישית), תחזיר על כנו את ההוראות הקשות ביותר שבחוק למניעת הסתננות. על-פי דברי ההסבר של הצעת החוק, מציעה הממשלה חוק זה כיוון ש"בשנים האחרונות עדה מדינת ישראל להתגברות התופעה של מסתננים לישראל דרך גבולות המדינה, שלא בתחנות גבול, ובפרט דרך גבול מצרים".²⁶⁸ בדברי ההסבר נכתב כי "לגבי מרבית המסתננים לישראל בשנים האחרונות נמצא, לאחר בחינת נסיבות הסתננותם, כי לא היה רקע ביטחוני להסתננותם". אולם בהמשך מדגישים דברי ההסבר, באורח לא עקבי, כי "עם זאת, נוכח האופי הביטחוני של ההסתננות, ההסדרים המוצעים מחמירים" כיוון שה"ההנחה היא שמי שמסתנן מעבר לגבולות החוקיים של המדינה עושה זאת במטרה להזיק".²⁶⁹

הצעת החוק שואפת לעיגונו של נוהל "החזרה מתואמת" (ר' פרק 5) בחוק, באמצעות הענקת סמכות לעצור את כל "המסתננים" – המוגדרים ככל מי שנכנס לישראל ביועין באמצעות חציה בלתי-מורשית של הגבול –

²⁶⁶ ראיון שארך ארגון Human Rights Watch עם א.ב., תל-אביב, 28 בפברואר 2008.

²⁶⁷ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.ג., 3 במארס 2008.

²⁶⁸ החוק למניעת הסתננות: 2008, דברי הסבר, "כללי".

²⁶⁹ החוק למניעת הסתננות: 2008, דברי הסבר.

עד לגירושו בתוך 72 שעות מרגע כניסתו לישראל.²⁷⁰ הצעת החוק דנה כל אדם אשר ייעצר ואשר ימצא כי הסתגן לישראל למעלה משלושה ימים קודם לכן לעונש מאסר מינימאלי של חמש שנים, או של 10 שנים לאנשים שמוצאם מרשימה של עשר מדינות או שטחי "אויב", כולל סודאן. בהצעת החוק הודגש כי ניתן להעביר אנשים שאינם נחשבים לסיכון ביטחוני למעצר על-פי חוק הכניסה לישראל, המורה על קיומה של ביקורת שיפוטית על המעצר (כפי שגדון לעיל), אולם ההצעה אינה כוללת נוהל המנחה לבצע העברה כזאת.²⁷¹

הצעת החוק קובעת כי בתוך 14 מיום מהמעצר תיערך ביקורת על-ידי דן יחיד שימונה לכך, וכן קובעת אמות מידה לשחרור "מסתגנים" בערבות במספר "מקרים חריגים" המפורטים, כולל מקרה שבו יגרום המעצר נזק לבריאותו של האדם הנוגע בדבר בשל גילו או מצב בריאותו, "טעמים הומניטאריים אחרים", או אם השחרור עשוי לסייע בהליכי גירושו.²⁷² עם זאת, הוראות חריגות אלה אינן חלות במקרה של "העדר שיתוף פעולה מלא" מצד העציר בגירושו שלו; אם שחרורו עלול לסכן את ביטחון המדינה, את שלום הציבור או את בריאות הציבור; או אם "הוגשה לקצין המוסמך חוות הדעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים ולפיה במדינת מושבו או באזור מגוריו של המסתגן מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה".²⁷³ החוק המוצע אינו כולל שום נוהל המאפשר ל"מסתגן" לערער על קביעה ביטחונית זו.

מעצר מבקשי מקלט

במספר פשיטות שנערכו בסוף חודש פברואר ובתחילת חודש מארס 2008, משטרת ההגירה בתל-אביב ובערד עצרה ועיכבה למעלה מ-300 מבקשי מקלט ופליטים. המשטרה אף נכנסה ללא צווים לשלושה מקלטים לפליטים המנוהלים על-ידי גורמים פרטיים. משטרת ההגירה אף עצרה מהגרי עבודה סודאנים באילת, וביקשה מהמלונות המעסיקים אותם כמנקים לספק את תמונותיהם, שמותיהם וכתובותיהם.²⁷⁴ הפשיטות התבססו על הוראות שהוציא ניצב ברטי אוחיון, אז ראש אגף המבצעים של משטרת ישראל, ב-27 בפברואר 2008, ל"עצור 2,100 מהגרים" במהלך "שבועה ימי פעילות".²⁷⁵ רבים מאלה שנעצרו החזיקו במסמכים המלמדים כי זומנו לראיונות במשרדי נציבות האו"ם לפליטים בישראל, או במסמכי הגנה רשמיים יותר של נציבות האו"ם לפליטים, המכירים בהם כמבקשי מקלט. אחרים נעצרו על אף שנשאו מסמכים המלמדים כי כבר נכלאו בעבר עם כניסתם לישראל ושחררו לאחר שערכאות שדנו במעצמם מצאו כי אינם מהווים איום.

²⁷⁰ בסעיף 11(א) נקבע: "נוכה קצין מוסמך כי המסתגן נכנס לישראל לא מכבר, רשאי הוא להורות על החזרתו המיידית למדינה או לאזור שמהם הסתגן לישראל, ובלבד שהחזרה כאמור תיעשה בטרם חלפו 72 שעות מהמועד שבו היה לשוטר או לחייל יסוד סביר לחדש כי אותו אדם הסתגן לישראל". בדברי הסבר נכתב כי "החזרה בסמוך להסתגנות, תיעשה באופן העולה בקנה אחד עם מחויבותיה של מדינת ישראל באמנות בין-לאומיות ובכלל זה לעקרונות אי-החזרה (non-refoulement) המעוגן" אולם לא ניתן הסבר נוסף בנושא.

²⁷¹ בסעיף 12(א) של החוק המוצע נקבע: "אין בהוראות חוק זה כדי למנוע החלת הוראות חוק הכניסה לישראל שעניינן הרחקה ומשמורת, על מסתגן, ובלבד שנמצא כי בנסיבות הסתגנותו לישראל אין זיקה לפעילות של גורמים העלולים לפגוע בביטחון המדינה וכי לא נשקף ממנו סיכון ביטחוני".

²⁷² החוק למניעת הסתגנות: 2008, סעיף 15(א)(3-1).

²⁷³ שם, סעיף 15(ב)(3-1).

²⁷⁴ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם אתי קרישבי מחלקת משאבי אנוש, מלונות ירושלים, אילת, 4 במארס 2008.

²⁷⁵ העתק שמור במשרדי ארגון Human Rights Watch.

איש מהעצורים בפשיטות אלה לא גורש, אף שהדברים הגיעו כמעט לידי כך: ב-6 במארס יצרו שלושה אנשים מחוף השנהב, הרשומים כמבקשי מקלט, קשר עם מוקד הסיוע לעובדים זרים, שש שעות לפני המועד שנקבע לגירושם באמצעות מטוס לאבידג'אן, בירת חוף השנהב, על-ידי רשויות ההגירה הישראליות.²⁷⁶ השלושה כבר הועלו בכפייה על מטוס בטרם התערבה נציבות האו"ם לפליטים בהצלחה והם הוחזרו לכלא.²⁷⁷

ארגון Human Rights Watch שוחח עם כמה וכמה אנשים שנעצרו במהלך הפשיטות, ושרובם שוחררו על-ידי הרשויות הישראליות לאחר ארבעה ימים. המעצרים, החזקתם של המהגרים במעצר והשחרור היו ככל הנראה תולדה של פעולות נקודתיות. האנשים שראיינו כללו אדם שזה עתה חזר ממתקן כליאה למגוריו במקלט ציבורי שהוסב למגורים בגן לוינסקי בתל-אביב, ואשר משמש כיום מבקשי מקלט. "איום ואני נעצרנו ביום שני, הוא אמר, בהתייחסו לחבר המתגורר עמו במקלט:

לשנינו יש אותם מסמכים של האו"ם [המכירים בהם כמבקשי מקלט], שתקפים לשלושה חודשים. אני שוחררתי ביום חמישי בשעה 16:00, אבל הוא עדיין בכלא. העבירו אותנו לשני בתי כלא [במהלך ארבעת הימים שלנו במעצר]; האחרון היה באשקלון, שם הם שחררו אותי".²⁷⁸

המעצרים והכליאה פצלו משפחות של מהגרים וגרמו, כפי שניתן היה לצפות, לחרדה בקרבן. רוב המהגרים אינם מדברים כלל עברית ואין להם גישה למידע בנוגע לשינויים במדיניות הרשמית כלפיהם. "יש עכשיו שמועות שהם יישלחו אנשים בחזרה למצרים אפילו [אם] הם מחזיקים מסמכים [של הגנה מנציבות האו"ם לפליטים], אמר אחד ממבקשי המקלט בתל-אביב לארגון Human Rights Watch, "אז אנשים כולם נשארים נעולים ביחד בפנים".²⁷⁹ בעוד חלק אמרו כי אינם מאמינים שישראל תוכל ממש לגרש אותם למקומות שבהם צפויה להם רדיפה, אחרים נראו כחוששים כי זו היא אפשרות אמיתית.

נוסף לכך, עלולה מדיניות הממשלה להשפיע על גישתם של השוטרים כלפי מבקשי מקלט ומהגרים אחרים. מבקש מקלט מדרום סודאן החי בתל-אביב תיאר את התקרית הבאה:

אני עובד בלילה. כשיצאתי מהעבודה השרשרת של האופניים שלי השתחררה. בזמן שתיקנתי אותן, אנשים הקיפו אותי. הם אמרו שאני יכול להרים את הידיים שלי, או להיהרג. הרמתי את הידיים שלי, והם לקחו 400 שקל שהיו עלי. הלכתי לחבר שלי... שיודע עברית, והלכנו למשטרה ביחד. הלכנו בחצות. נשארנו שם עד הבוקר. המשטרה

²⁷⁶ השלושה זוהו כקוואמה אונורה, קולבלי איבראים ודיארה לסינה.

²⁷⁷ Hotline for Migrant Workers, "Arrest and Deportation of Asylum Seekers: An Update: February 25 – March 17, 2008," March 21, 2008.

²⁷⁸ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.ד., תל-אביב, 29 בפברואר 2008.

²⁷⁹ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם א.א., תל-אביב, 27 בפברואר 2008.

אמרה לנו תלכו, ואנחנו נתקשר אליכם. אז חזרנו בצהריים והשוטרים שם אימו שהם יגרשו אותי.²⁸⁰

לאחר הוראת משרד הפנים מחודש פברואר 2008, האוסרת על מבקשי מקלט חדשים ועל כל מי שתוקף היתר העבודה שלו פג, לגור באזור תל-אביב רבתי, ביצעה המשטרה מאז חודש יולי סבב מעצרים נוסף בחודש וסגרה מקלטים לפליטים המנוהלים על-ידי גורמים פרטיים באזור המסחרי של העיר. לפחות 200 מהגרים ומבקשי מקלט אפריקאים נעצרו. מרכז הסיוע לעובדים זרים אמר לארגון Human Rights Watch ב-19 באוקטובר 2008 כי רבים מן העצורים מוחזקים עדיין במעצר.

המעצרים החוזרים ונשנים של מבקשי מקלט רשומים בידי ישראל אינם עולים בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו בקווים המנחים של נציבות האו"ם לפליטים (ר' דיון במעצר אנשים על-ידי מצרים בגבולה הדרומי, בפרק 6). על-פי ועדת האו"ם לזכויות האדם, גוף של מומחים שהוסמכו לפקח על יישומה של האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות בידי מדינות, "זר שנכנס למדינה באורח בלתי-חוקי, אך מעמדו הוסדר, צריך להיחשב למי ששוהה באורח חוקי בשטחה", וככזה אין להגביל את זכותו לחופש תנועה או את הזכויות האחרות הקשורות לתושבות חוקית.²⁸¹

²⁸⁰ ראיון שערך ארגון Human Rights Watch עם י.ב., תל-אביב, 27 בפברואר 2007.

²⁸¹ General Comment 27/67, para 4, cited by Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2nd ed, (Kehl, Germany: NP Engel, 2005), p. 264.

תודות

דו"ח זה נכתב על ידי ביל ואן אסוולד, עמית ארת'ור הלטון בארגון Human Rights Watch. את הדו"ח ערכו ג'ו סטורק, סגן מנהל חטיבת המזרח התיכון וצפון אפריקה, ביל פרליק, מנהל לענייני מדיניות ופליטים ואיאן גורבין, מנהל תוכנית בכיר במחלקת התכניות בארגון Human Rights Watch. קלייב בולדווין, יועץ משפטי בכיר, ערך ביקורת משפטית. הדו"ח תורגם לשפה העברית על-ידי שירלי ערן ומאיה ג'ונסטון. ליעם אזולאי-יגב, אז עוזרת במחלקת התכניות של ארגון Human Rights Watch ונגה מלכין, מתמחה בחטיבת המזרח התיכון וצפון אפריקה ערכו מחקר בעברית וסיפקו תרגומים. בינה אחמד סייע/ה במחקר משפטי. בלקיס ווילה סייע במחקר אינטרנטי.

נספח - הרוגים

נכון ל-15 באוקטובר 2008, דווח על 33 מקרים שבהם הרגו אנשי משטרת הגבולות המצרית מהגרים בגבול סיני, מאז ההרוגה הראשונה עליה דווח, ב-22 ביולי 2007. גיל ההרוגים נע בין 7 שנים (ילדה) לבין 50 שנה (גבר). מבין 33 ההרוגים, 32 היו אפריקאים (בשנת 2007 הרגה משטרת הגבולות הרגה גבר תורכי). על פי דיווחים, בתקופת זמן זו הרגה משטרת הגבולות של מצרים גם שני מברייחים ומברייחים הרגו שלושה שוטרים.

2008 (23 אנשים נהרגו בידי משטרת הגבולות המצרית)

- 15 באוקטובר: משטרת הגבולות של מצרים הרגה מהגר אריתראי.²⁸²
- 9 בספטמבר: משטרת הגבולות של מצרים הרגה שני מהגרים סודאנים נהרגו מדרום לרפיח.²⁸³
- 19 באוגוסט: גבר סודאני בן 27 נורה בעת שניסה לחצות את הגבול במרחק של 8 ק"מ מדרום לרפיח; מת מפצע ירי בבטנו.²⁸⁴
- 6 באוגוסט: הארון מוחמד יחיא הארון, גבר סודאני בן 24, מת מפצע ירי בראשו.²⁸⁵
- 1 באוגוסט: אדם אפריקאי שלא זוהה מת מפצע ירי בדרכו לבית החולים.²⁸⁶
- 20 ביולי: עבד אל-ואהב עבד אל-כרים אחמד אדם, גבר סודאני בן 32, נורה בחזהו ונהרג בנקודת גבול במרכז סיני.²⁸⁷
- 28 ביוני: ילדה סודאנית בת 7 וגבר בשנות השלושים שלא זוהה נהרגו מדרום לרפיח.²⁸⁸
- 19 ביוני: גבר אפריקאי שלא זוהה, ככל הנראה בשנות השלושים לחייו, נורה למוות.²⁸⁹
- 10 ביוני: נהרג מוחמד טאהר מרסאל, בן 29 מסודאן.²⁹⁰
- 6 במאי: נהרג גבר ניגרי בן 25.²⁹¹
- 17 באפריל: נהרג מהגר אריתראי שלא זוהה.²⁹²
- 27 במאס: שני גברים בשנות השלושים לחייהם מחוץ השנהב נורו למוות.²⁹³

²⁸² "Egypt police kill African migrant on Israel border," Agence France-Presse, October 15, 2008.

²⁸³ Egyptian police kill two Africans at Israel border," Reuters, September 9, 2008.

²⁸⁴ Egypt police kill Sudanese migrant at Israel border," Reuters, August 19, 2008; "Official: Sudanese killed near Egypt-Israel border," Associated Press, August 19, 2008.

²⁸⁵ "Egypt police kill Sudanese migrant at Israel border," Reuters, August 6, 2008.

²⁸⁶ "Egypt police kill African migrant at Israel border," Reuters, August 1, 2008.

²⁸⁷ "Egypt police kill Sudanese migrant at Israel border," Reuters, July 20, 2008.

²⁸⁸ "Egypt police kill African man, 7-year-old at border," Reuters, June 28, 2008; "Egypt police kill girl, 7, on Israel border," Agence France Presse, June 28, 2008.

²⁸⁹ "Egypt police shoot dead African migrant trying to cross into Israel," Reuters, June 19, 2008.

²⁹⁰ "Egyptian police kill Sudanese migrant trying to infiltrate Israel," Associated Press, June 10, 2008.

²⁹¹ Ashraf Sweilam, "Egyptian border guards kill 1 Nigerian, injure 4 Sudanese trying to sneak into Israel," Associated Press, May 6, 2008. Egyptian guards also shot three Sudanese men and one woman.

²⁹² "Egypt police kill Eritrean migrant at Israel border," Reuters, April 17, 2008.

- 17 במאָרס: אישה בת 25 מאריתריאה, בשם קארינה מתה מפגיעת שלושה קליעים.²⁹⁴
- 10 במאָרס: נהרג אדם מוחמד מוחמד עות'מאן, בן 23 מסודאן.²⁹⁵
- 25 בפברואר: נהרגה אישה אריתראית שלא זוהתה, בשנות השלושים לחייה.²⁹⁶
- 19 בפברואר: ארמנרי סינאת, גבר סודאני בסביבות גיל 50, נורה למוות כ-18 ק"מ מדרום לרפיה.²⁹⁷
- 16 בפברואר: מרוות מר חתובר, אישה אריתראית בת 27, נורתה ונהרגה בעת שניסתה לחצות את הגבול באזור אל-כונתילה שבמזרח סיני. חתובר הייתה מלווה בשנתי בנותיה, בנות 8 ו-10.²⁹⁸
- 30 בינואר: גבר בן 22 וצעירה בת 18 מחוף השנהב נורו למוות.²⁹⁹
- 19 בינואר: שריף לנסנה, גבר בן 22 מחוף השנהב נורה למוות על גדר התיל שבין ישראל למצרים.³⁰⁰

2007 (10 אנשים נהרגו בידי משטרת הגבולות המצרית):

- 10 בנובמבר: חנא מוחמד מוחמד, גבר אריתראי בן 24, נהרג מדרום לרפיה.³⁰¹
- 19 באוקטובר: גבר תורכי בן 35 מת בבית חולים לאחר ששוטרי משטרת הגבולות ירו בראשו.³⁰²
- 13 באוקטובר: אדם אפריקאי שלא זוהה חצה את הגבול לישראל בטרם מת מפגיעת ירי בראשו.³⁰³
- 17 בספטמבר: אדם אריתראי נורה למוות בעת שחצה את חלקו המרכזי של הגבול בסיני.³⁰⁴
- 8 באוגוסט: נהרג מהגר שלא זוהה.³⁰⁵

²⁹³ "Migrants killed on Egypt's border," BBC News, March 27, 2008, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/middle_east/7317269.stm (כניסה אחרונה, 15 באוקטובר 2008)

²⁹⁴ "Egyptian police kill Eritrean migrant," Reuters, March 18, 2008.

²⁹⁵ "Egypt police kill Sudanese man trying to cross into Israel," Agence France Presse, March 10, 2008; "Egyptian troops kill Sudanese man trying to cross into Israel," Associated Press, March 10, 2008.

²⁹⁶ "Egyptian cops 'kill' Eritrean," Agence France Presse, February 25, 2008.

²⁹⁷ Ashraf Sweilam, "Egyptian guards kill Sudanese man trying to cross illegally into Israel," Associated Press, February 19, 2008. A Reuters report identified the victim as Ermeniry Khasheef. "Egypt police kill Sudanese migrant on Israel border," Reuters, February 19, 2008.

²⁹⁸ Ashraf Sweilam, "Egyptian guards kill Eritrean migrant," Associated Press, February 16, 2008. Reuters identified the woman as Murfit Meery, 37. "Egypt police kill Eritrea migrant on Israel border," Reuters, February 16, 2008.

²⁹⁹ "Egyptian police kill two migrants on Israel border," Reuters, January 30, 2008.

³⁰⁰ "Egypt police kill African migrant on border," Reuters, January 19, 2008.

³⁰¹ "Egypt police shoot Eritrean at Israel border," Reuters, November 10, 2007; see also Human Rights Watch, "Letter to Egypt's Minister of Interior General Habib al-'Adli," November 14, 2007, <http://hrw.org/english/docs/2007/11/14/egypt17341.htm>.

³⁰² "Turkish migrant shot by Egypt dies of wounds," Reuters, October 19, 2007.

³⁰³ Yonat Atlas, "Sudanese refugee shot to death at border," Ynet, October 13, 2007, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3459441,00.html>.

³⁰⁴ "Eritrean migrant shot dead on Egypt-Israel border," Reuters, September 17, 2007.

³⁰⁵ Ellen Knickmeyer, "Flight From Darfur Ends Violently in Egypt," Washington Post, August 19, 2007:

"גופה חבולה וקשורה של מהגר סודאני אחר נמצאה גם היא בסמוך לגבול ב-8 באוגוסט. פקידים מצרים רשמיים טוענים כי קרוב לוודאי שהגבר נהרג במהלך וויכוח על כספים עם מורי דרך בדואים. בתקשורת הישראלית צוטטו פקידים רשמיים כאומרים שיש בידי ישראל צילומי ווידאו המוכיחים כי הגבר נורה על-ידי כוחות ביטחון מצריים". לגרסת המשטרה המצרית ר' "Sudanese man found dead in Sinai, probable migrant," Reuters, August 19, 2008 .

1 באוגוסט: שני גברים סודאנים נורו ואחד מת מיד; הפצוע, ושני גברים נוספים, נתפסו והוכו למוות.
22 ביולי: האג'א עבאס הארון, בת 28 מדארפור, נהרגה בעת שניסתה להיכנס לישראל דרך העיר אל-
עוג'א.³⁰⁶

³⁰⁶ Ellen Knickmeyer, "Flight From Darfur Ends Violently in Egypt," Washington Post, August 19, 2007.