

0.06%

המספרים מדברים: הטיפול בבקשות מקלט בישראל

כתיבה: גיל צוקר ועו"ד נמרוד אביגאל

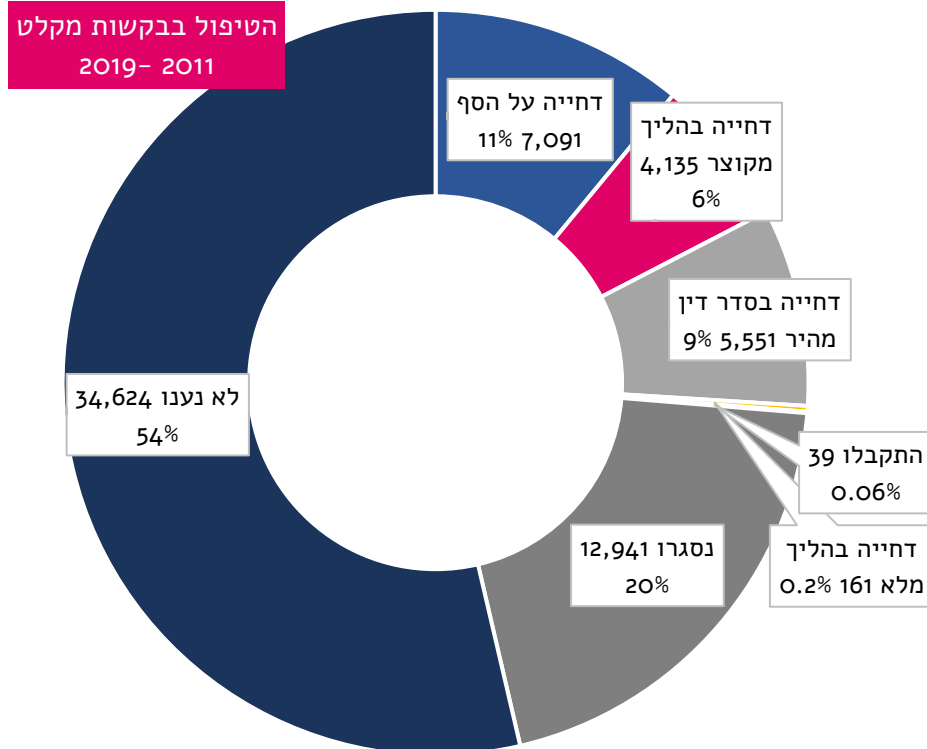
איסוף וריכוז נתונים: עו"ד אלעד כהנא, גיא רביב, עופר ארליך וטל צ'יטונה

אוגוסט 2020



**Welcome the stranger.
Protect the refugee.**

הקדמה



0.06%, זה אחוז ההכרה בפליטים בישראל¹. מדוע המספר נמוך כל כך? רבות נכתב על הפרשנות המצמצמת בה נוקט משרד הפנים לאמנת הפליטים, ועל המדיניות הכללית כלפי מבקשי מקלט בישראל. בדו"ח זה נציג את הנתונים המספריים וננסה להסביר איך, בירוקרטית ומהותית, למעלה מ-99% מבקשות המקלט נדחות או לא מטופלות. כפי שנראה, מרבית הבקשות נדחות בהליכים מזורזים ואלפי בקשות אחרות אינן מוכרעות. לאורך הדו"ח נעבור על נוהל הטיפול בבקשות מקלט ובכל חלק יינתן הסבר אודות סעיף בנוהל ואופן יישומו, על-מנת לנסות להבין כיצד מטופלות בקשות המקלט לפי נוהל שנועד להתוות את הדרך לבחינתן, אך בעיקר נותן כלים לדחייתן.

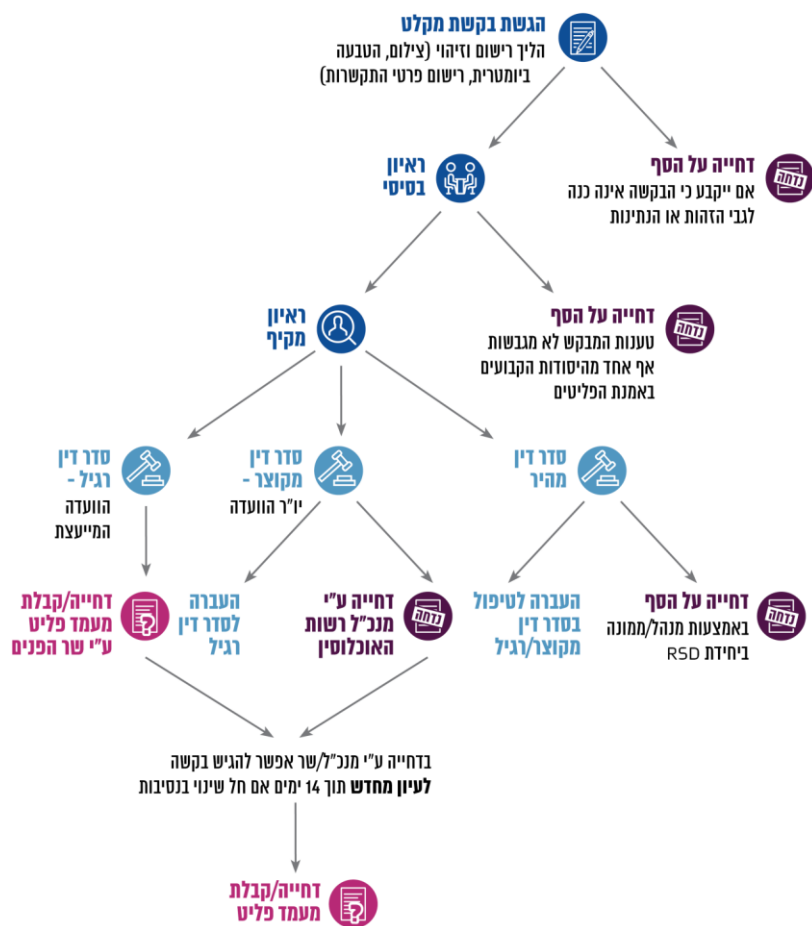
היא"ס הוא ארגון יהודי בינלאומי ללא מטרת רווח, המעניק סיוע והגנה לפליטים ברחבי העולם מזה למעלה מ-135 שנה. היא"ס ישראל מפעילה תכנית לסיוע משפטי למבקשי מקלט, בסוגיות משפטיות הנובעות מהצורך בהסדרת מעמדם. טלפון: 03-6911322 פקס: 03-6091336, דוא"ל info-il@hias.org אתר <http://www.hias.org.il>

¹ מתוך כלל הבקשות שהוגשו בישראל משנת 2011 ועד היום. הנתונים בדו"ח רוכזו ממידע שנמסר על-ידי משרד הפנים. רק מיעוט מהמידע מתפרסם ביוזמת הרשות בדיווחיה התקופתיים, ונמסר במסגרת בקשות לפי חוק חופש המידע, שנשלחו על-ידי הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב, על-ידי אמנסטי אינטרנשיונל ועל-ידי היא"ס. חלק מהמידע נמסר רק לאחר הגשת עתירה, למשל עת"מ (י-ם) 26275-06-16 התנועה לחופש המידע והיא"ס נ' רשות האוכלוסין וההגירה. בבדיקת הנתונים התגלו פערים בין המקורות השונים, באופן שעל אותו נתון יכלו להימסר בהזדמנויות שונות מספרים שונים. לצורך הדו"ח, בחרנו בנתונים שהופיעו במספר תשובות, או בנתונים שנמסרו במועד המאוחר יותר. נבקש להביע תודתנו לגב' מלי דודיאן, הממונה על חופש המידע ברשות האוכלוסין.

מבוא

בקשות מקלט בישראל נבחנות לפי נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל² (להלן: "הנוהל") של משרד הפנים. הנוהל נוסח בשנת 2011, לאחר שהטיפול בבקשות מקלט הועבר מנציבות האו"ם לפליטים למשרד הפנים, ומאז עודכן מספר פעמים. בהיעדר חוק המסדיר את מעמדם של פליטים ומבקשי מקלט, הנוהל נקבע מכוח סמכותו של שר הפנים להעניק מעמד בישראל³ ומכוח התחייבותה של המדינה לאמנת הפליטים. לכן, בתחילת הנוהל נקבע כי הטיפול בבקשות מקלט ייעשה בהתאם לדין בישראל ובשים לב למחויבויות שנטלה על עצמה מדינת ישראל לפי האמנה, וכי הגורמים המוסמכים יוכלו להסתייע גם בספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים. עוד נקבע, כי אין בנוהל כדי לגרוע מההלכה הפסוקה, לפיה אין לגרש אדם למקום שבו צפויה לו סכנת נפשות על פי עקרון אי-ההרחקה⁴. הטיפול בבקשות מקלט נעשה על-ידי יחידת הטיפול במבקשי מקלט (RSD), אשר בשונה מלשכות רשות האוכלוסין אשר בודקות בקשות אחרות למתן מעמד (למשל מכוח זוגיות) ופועלת תחת מינהל אכיפה וזרים, שתפקידו בשוטף לעצור ולגרש זרים. היחידה מחליטה אם לדחות את הבקשה בהליך מהיר או להעבירה לוועדה המייעצת לענייני פליטים, שהיא ועדה בין-משרדית. לאחר מכן, המלצות הוועדה מועברות להחלטת שר הפנים.

התרשים על אופן בחינת הבקשות לפי הנוהל לקוח מדו"ח מבקר המדינה.⁵



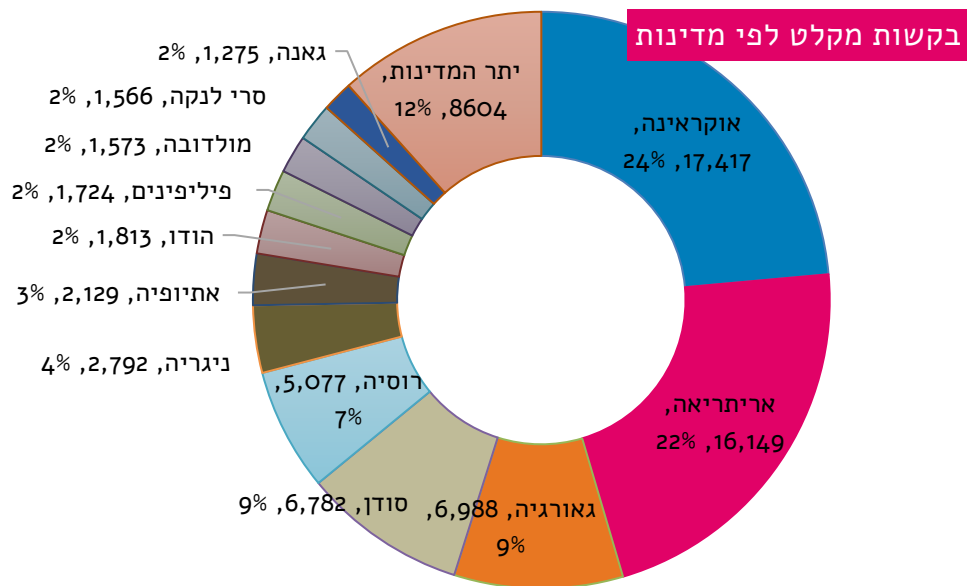
² נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני (נוהל מס' 5.2.0012)

³ הסמכות קבועה בסעיף 2 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

⁴ בפסיקה הוכרה המחויבות לפי המשפט הבינלאומי, שלא להרחיק אדם למקום בו עלולה להישקף סכנה לחייו או לחירותו, גם אם הוא לא פליט (בג"ץ 5190/94 אל טאיי ב' שר הפנים). עד היום לא נקבע נוהל להגשת בקשות לאי ההרחקה, ובערר (י-ם) 2045/15 (21.12.17) נקבע כי בקשות מסוג זה יש להגיש ליועמ"ש רשות האוכלוסין.

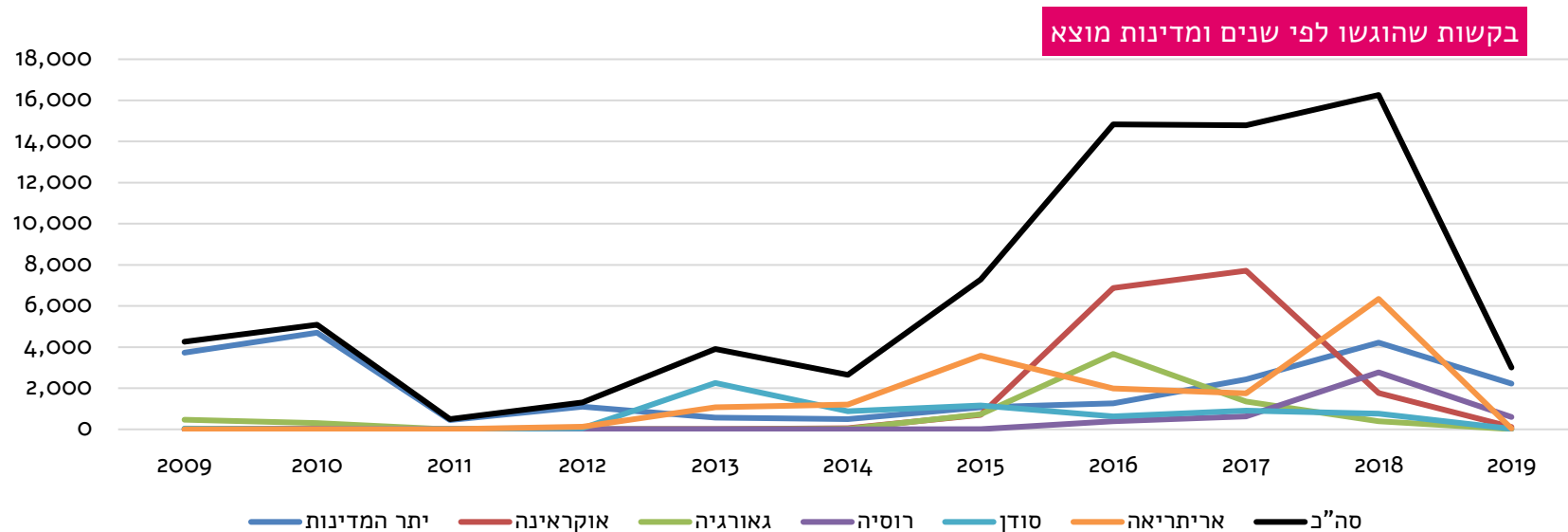
⁵ דו"ח מבקר המדינה השנתי, 2018: משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה - הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, 8 במאי 2018.

הגשת בקשות מקלט



עד היום הוגשו למשרד הפנים 73,889 בקשות מקלט. רוב הבקשות הוגשו על-ידי אזרחי אריתריאה, אוקראינה, גיאורגיה וסודן. 70% מהמבקשים היו גברים, 30% נשים, ו-31 בקשות הוגשו ע"י קטינים.

הנוהל נפתח בדרישה להגשת בקשת המקלט (סעיף 1.1). לכאורה מדובר בדרישה בסיסית, אולם כפי שנראה, כבר היא הייתה לא פעם מכשול שקשה לעבור אותו.



ראשית, עד 2012 כלל לא היו קיימים טפסים לצורך הגשת בקשת מקלט, והרשות סירבה לקבל בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה וסודן בטענה כי ממילא הם אינם מורחקים.⁶ בשל כך, אריתראים וסודנים רבים סברו, לאחר שרואיינו עם כניסתם לישראל וקיבלו רישיון שהייה, כי למעשה הגישו בקשת מקלט. חלקם אף נרשמו כמבקשי מקלט עם כניסתם לישראל אצל נציבות האו"ם לפליטים וסברו כי זו בקשת מקלט. טענה זו התקבלה בפסיקה אך לעמדת משרד הפנים מי שלא הגיש את הטפסים, לא ביקש מקלט.⁷

בשנת 2013 משרד הפנים התחיל לאפשר לסודנים ואריתראים להגיש בקשות מקלט, אך לא פרסם את שינוי מדיניותו, והמידע על כך ועל החשיבות בהגשת הבקשות הופצו על-ידי האו"ם, ארגוני סיוע, עו"ד ופעילים בקהילה,⁸ שעזרו גם במילוי הבקשות, כיוון שרבים התקשו למלא את הטפסים בני שמונת העמודים באנגלית.⁹

גם מבחינה פיזית ההגשה הייתה משך תקופות ארוכות בלתי אפשרית¹⁰ בשל תורים ארוכים מחוץ ללשכה היחידה בכל הארץ בה

יש להגיש את הבקשות,¹¹ בניגוד לבקשות אחרות להסדרת מעמד אשר מטופלות בלשכות משרד הפנים לפי מקום המגורים.

לבסוף, מי שהבין שעליו למלא בקשה וכיצד לעשות זאת, ידע כי ממילא יש סיכוי אפסי שיוכר כפליט בישראל. נוהל הטיפול במבקשי מקלט אינו מעניק זכויות למי שהגיש בקשת מקלט עד שבקשתו הוכרעה, מלבד הגנה מהרחקה ומתן רישיון שהייה זמני "מסוג 2(א)(5)". אותו רישיון מאפשר את העסקתם, אך לא מעניק זכויות מעבר לכך, כגון זכויות סוציאליות או בריאותיות. אריתראים וסודנים השוהים תחת הגנה קבוצתית מקבלים את אותו מעמד גם אם לא הגישו בקשת מקלט, כך שלא היה להם תמריץ להגיש בקשות מקלט. העלייה בהגשת בקשות המקלט החלה כאשר המדינה החליטה לנקוט נגדם בסנקציות, ואז נפוצה ההבנה שיש חשיבות בהגשת בקשות המקלט. לכן ניתן לראות עלייה חדה בהגשת בקשות מקלט בשנת 2013, אז התחילו לאפשר לסודנים ואריתראים להגיש בקשות מקלט, בשנת 2015, שנה בה אריתראים וסודנים הוחזקו ממתקן 'חולות',¹² ובשנת

⁶ ע"מ 8908/11 אספו נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 17.7.12)

⁷ ערר (י-ם) 2150-16 (15.11.2017).

⁸ ערר (ת"א) 1279/16 א.ג. נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 6.11.2016)

⁹ https://www.gov.il/he/service/apply_for_asylum_in_israel

¹⁰ בערר (ת"א) 1734/17 (פורסם בנבו, 20.6.2017) כתבה דיינת בית הדין לעררים שהגיעה ללשכה וראתה את התורים להגשת בקשות מקלט, והכירה בכך שיש מגבלה מעשית בהגשה. כיום ירד העומס בהגשת הבקשות.

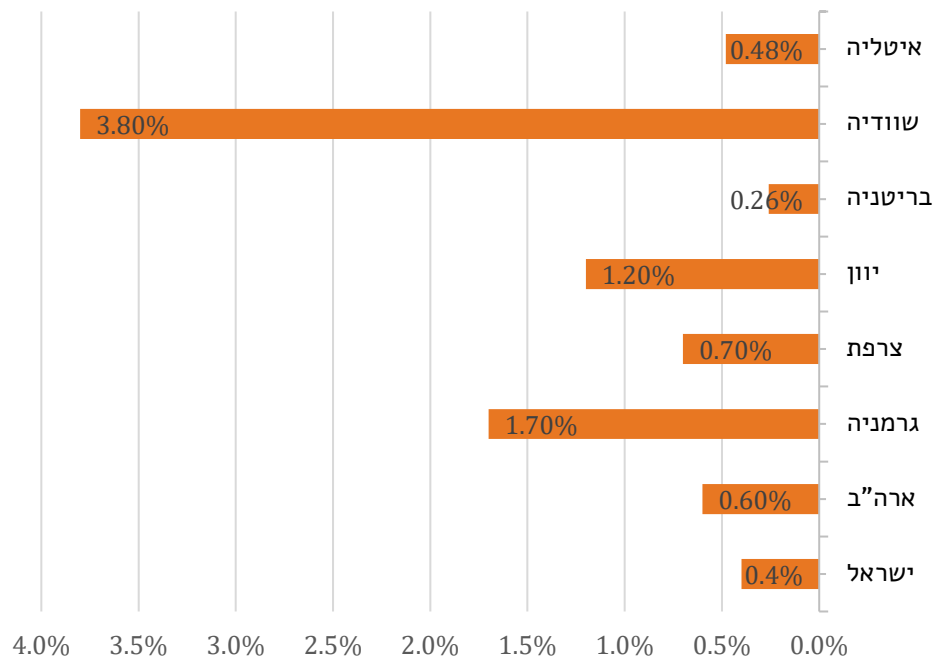
¹¹ בקשות מקלט ניתן להגיש בכלא, או בלשכה ברחוב סלמה 53 בת"א. בשנה האחרונה עברה הגשת הבקשות ללשכה הייעודית לכך בבני ברק, ובלשכה בסלמה מקבלים רק בקשות של אוקראינים וגיאוורגים, אשר נדחים בהליך מהיר, ר' בהמשך.

¹² בין השנים 2014-2017, בהן פעל מתקן 'חולות', 44% מבקשות המקלט של אריתראים וסודנים הוגשו מתוך מתקני הכליאה חולות וסהרונים.

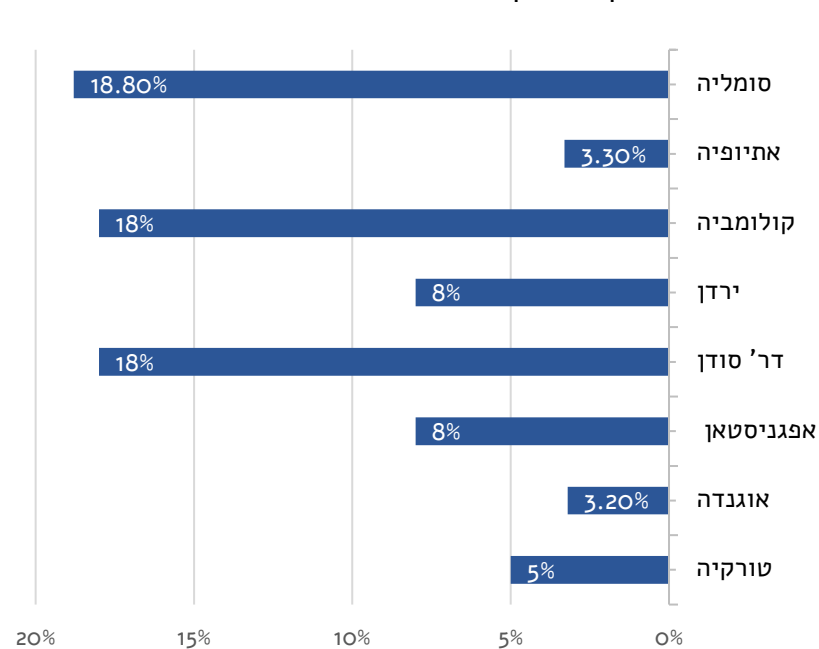
כפי שניתן לראות, מספרם של מבקשי המקלט בישראל קטן גם ביחס לאוכלוסייה בישראל, בהשוואה למספרם של מבקשי מקלט במדינות אחרות בעולם, ורוב מבקשי המקלט נותרים במדינות הסמוכות למדינת מוצאם בשל הקשיים והסכנות בהגירה.

בשנת 2018, כשננקטה מדיניות הגירוש למדינות השלישיות. כפי שיתואר בהמשך, החל משנת 2015 חלה גם עלייה חדה בבקשות מקלט של גיאורגים ואוקראינים. לצד המדינות המופיעות לעיל שאזרחיהן הגישו בקשות מקלט, קיימים פלסטינים אשר משרד הפנים מונע מהם להגיש בקשות מקלט.¹³

אחוז מבקשי המקלט במדינות מפותחות



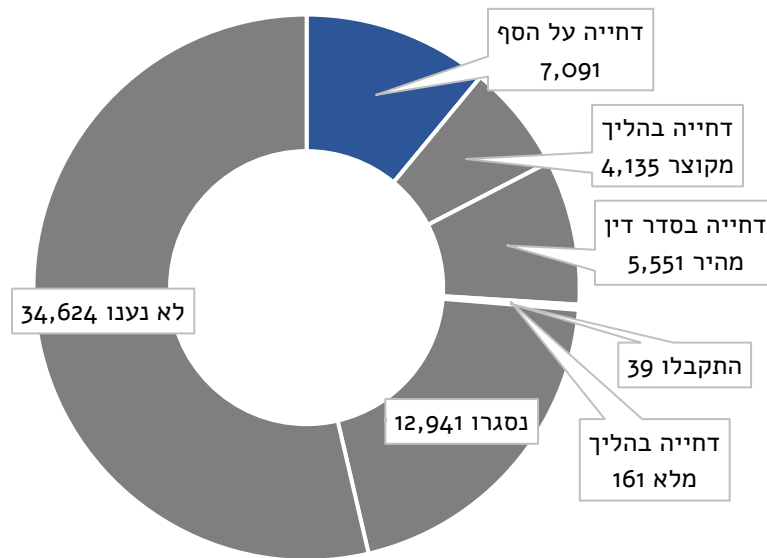
אחוז מבקשי המקלט במדינות מתפתחות



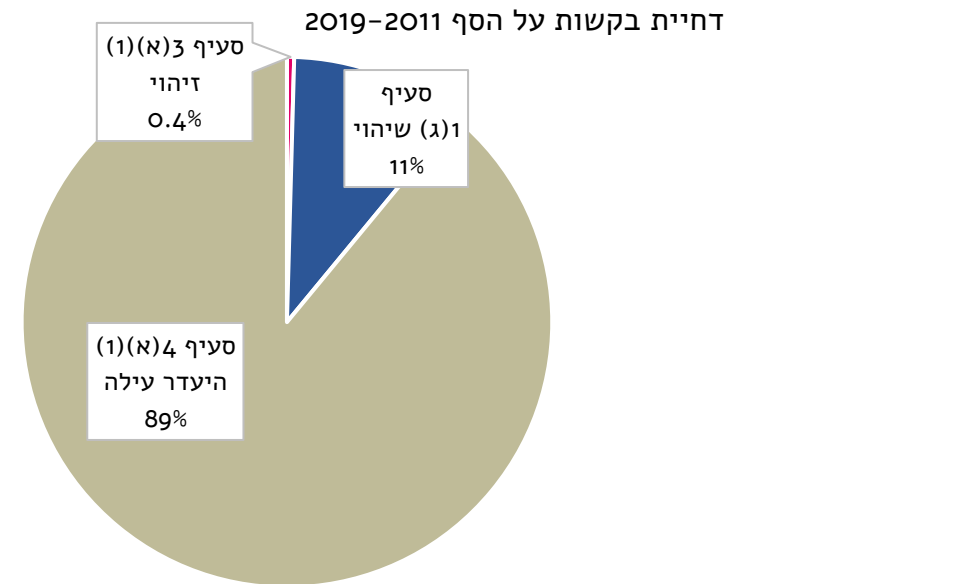
¹³ העליון, אשר טרם הכריע בה. ר' דו"ח היא"ס "מבקשי מקלט פלסטינים להט"ב", 2019.

¹³ עמ"נ (מנהליים ת"א) 16-04-6666 פלוני נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני (פורסם בבנו, 7.7.2016). סוגיה זו נתקפה במספר הליכים בבית המשפט

דחייה על הסף של בקשות מקלט



נציבות האו"ם לפליטים קבעה בהנחיותיה כי יש לדחות בקשות מקלט בהליכים מזורזים רק כשמדובר בבקשה שברור על פניה שהיא שקרית או חסרת יסוד.¹⁵



אחוז ניכר מהבקשות שהוכרעו על ידי משרד הפנים, כ-42% נדחות על הסף. נתון זה עומד במתח עם פסיקת בתי המשפט, שהכירו בכך שדחייה קלת דעת עלולה להוביל לגירושו של אדם למקום בו נשקפת סכנה לחייו בלי שסיכונים אלה נבחנו כראוי, ולכן קבעו כי יש לדחות בקשות מקלט על הסף "רק במצבים קיצוניים ויוצאי דופן".¹⁴ גם

Regulation, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

See also: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Note on International Protection*, 7 July 1999, A/AC.96/914, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae68d98b.html>

¹⁴ ע"מ 1440/13 צ'ימה נגד משרד הפנים, פס' 40 (בנבו, 7.8.2013), ור' גם: ע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט (פורסם בנבו, 14.5.2012)

¹⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures

הסעיף לא הוחל על אריתראים וסודנים שחיים תחת הגנה קבוצתית עד לסוף שנת 2015, כשהיתה עלייה בבקשות אלה והוחלט במפתיע להתחיל להחילו. סודנים ואריתראים נכנסו לישראל עד לשנת 2012, ולכן כמעט כל הבקשות שהגישו בשנת 2015 הוגשו למעלה משנה מכניסתם. כך נדחו בין 2015-2016 1,620 בקשות.

בית הדין לעררים קיבל ערר שהוגש כנגד מדיניות זו וקבע כי כיוון שסודנים ואריתראים לא הורשו להגיש בקשות מקלט משך שנים, לא ניתן לדחות בקשות מקלט שהוגשו על ידם בעת בשל "מגבלת השנה" ללא התראה מוקדמת.¹⁹ לאחר פסק הדין משרד הפנים פסק ממדיניות זו ביחס לבקשות חדשות שהוגשו על-ידי אריתראים וסודנים, אולם נמנע מלפתוח מחדש באופן אוטומטי את כל הבקשות שכבר נדחו כך. רק לאחר שהוגשה עתירה בעניין על-ידי היא"ס,²⁰ נפתחו מחדש מרבית מאותן בקשות, אולם בינתיים יצאו מישראל 348 ממבקשי המקלט שבקשותיהם נדחו באופן זה.²¹ מלבד אלה, נדחו 748 בקשות אחרות בשל שיהוי (לא של אריתראים וסודנים), ולא נפתחו מחדש.

בקשות שנדחות על הסף על-ידי פקידי יחידת ה-RSD, נדחות בלי שנבחנו לגופן, בלי שנערך ראיון עומק ובלי שהובאו בפני הוועדה הבינמשרדית שנועדה לבחון את הבקשות. הנוהל נותן לא פחות משלוש דרכים שונות לדחיית בקשות על הסף, אותן נפרט בפרק זה.

דחייה על הסף בגין שיהוי

לפי סעיף 1.1 ג. לנוהל, עוד בטרם נבחנה כל טענה לסכנה רשאי הפקיד לדחות את הבקשה אם הוגשה לאחר שחלפה שנה מיום כניסתו של המבקש לישראל. מטרת הסעיף למנוע הגשת בקשות סרק כדי להאריך שהות שלא כדין בישראל, וגם בפסיקה נקבע שהגשת בקשה באיחור עלולה להעיב על אמינותה.¹⁶ עם זאת, הכתיבה על דיני פליטים מלמדת כי מגבלות זמן המונעות גישה להליך המקלט מדירות בעיקר את הפונים הפגיעים ביותר, אלו עם גישה פחותה למידע אודות ההליך, חסרי ייצוג משפטי, וגם קורבנות טראומה או בעלי מוגבלויות.¹⁷ לכן, הנחיות נציבות האו"ם לפליטים קובעות שמגבלות שיהוי לא אמורות להוביל לחסם אוטומטי.¹⁸

¹⁸ Excom Conclusions, No. 15 (XXX) – 1979, para (i), available at: <http://www.unhcr.org/3ae68c960.html>

¹⁹ ערר (ת"א) 1279/16 א.ג. נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 6.11.2016)
²⁰ עמ"נ (י-ם) 18-01-57376 המרכז לקידום פליטים אפריקאים והיא"ס ישראל נ' משרד הפנים (לא פורסם, 11.2.2018)

²¹ מתוך תשובה לבקשת חופש מידע מיום 4.4.2019.

¹⁶ עמ"מ 7854/12 פלונית נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 25.8.2015)

¹⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Consultations on International Protection/Third Track: Access to Procedures – 'Safe Third Countries', 'Safe Countries of Origin' and 'Time Limits'*, 1 June 2001, available at: <http://www.refworld.org/docid/3b39a152d.html>

דחייה על הסף בגין אי-זיהוי

השלב הראשון בבחינת בקשה הוא ראיון בו המבקש צריך להוכיח 'באופן סביר' את זהותו.²² סעיף 1.3 א.1 לנהל קובע שניתן לדחות על הסף מבקש אשר בעקבות ראיון הזיהוי "עלה חשד כי הנתין הזר אינו מי שהוא טוען להיות או שאינו נתין המדינה עליה הצהיר כמדינת אזרחותו." "אכן ישנם מבקשי מקלט שטוענים שהם ממדינה שיש עליה הגנה זמנית על אף שאינם מאותה מדינה, כדי לזכות באותה הגנה. אך קשיי זיהוי יכולים לנבוע, למשל, גם מכך שמבקש המקלט חי בגבול בין שתי מדינות ודובר את שפת המדינה השנייה. בנסיבות אלה, אריתראים שלא הצליחו להוכיח את זהותם הוכרו כאתיופים בתור ברירת מחדל, אף שלא נשאלו דבר על אתיופיה.

הפסיקה הכירה בכך שאנשים שבורחים מארצם לרוב אינם מגיעים עם מסמכים מזהים וראיות לטענותיהם,²³ וקבעה כי נטל ההוכחה לעניין הזהות אינו "מעבר לכל ספק סביר או אף במאזן ההסתברויות... די לו לאותו אדם שימציא ראיות ברמה המנהלית אשר על פניהן תומכות בגרסה הסבירה אותה הוא מעלה".²⁴ "לצד זאת, נקבע כי על המבקש לעשות מאמץ להמציא חיזוקים או ראיות לטענותיו.²⁵

דחייה לפי סעיף 4 (א) לנהל – היעדר עילה

לאחר ראיון הזיהוי, נבחנת בקשת המקלט בתמצית, במסגרת ראיון בסיסי. בראיון זה, על המבקש להוכיח שעילת המקלט שלו נובעת מהטעמים הקבועים באמנה²⁶, כלומר שהוא נרדף במדינתו בשל גזעו, דתו, לאומיותו, השתייכותו לקבוצה מסוימת או דעתו הפוליטית, וכי לא יכל לקבל הגנה במדינתו.²⁷

סעיף 4(א)1 לנהל קובע שניתן לדחות בקשה על הסף לאחר הראיון הבסיסי, אם המראיין סבור כי "הטענות והעובדות העומדות בבסיס הבקשה, גם אם יוכחו כולן, אינן מגבשות אף לא אחד מהיסודות הקבועים באמנת הפליטים." לפי הפסיקה, "סמכותו של הפקיד בראיון הראשוני איננה להעריך את אמינות הטענות של מבקש המקלט, אלא אך ורק לבחון את השאלה אם קיים סיכוי, ולו קטן, שבקשתו תתקבל אם כל טענותיו תוכחנה כאמת".²⁸ "הפסיקה והנהל עצמו הכירו בכך שדחייה על הסף בגין היעדר עילה נועדה למקרים בהם סיפורו של המבקש כלל לא מעלה עילת פליטות.²⁹

²² עת"מ 11-12-39629 דסטה נ' משרד הפנים (24.10.12).

²³ עע"מ 8870/11 גונזלס נ' משרד הפנים (25.4.2013).

²⁴ עת"מ (מרכז) 10-11-8902 יונס מלאסה נ' משרד הפנים (11.9.11).

²⁵ עת"מ (ב"ש) 12-09-54173 גברא נ' משרד הפנים (6.12.2012).

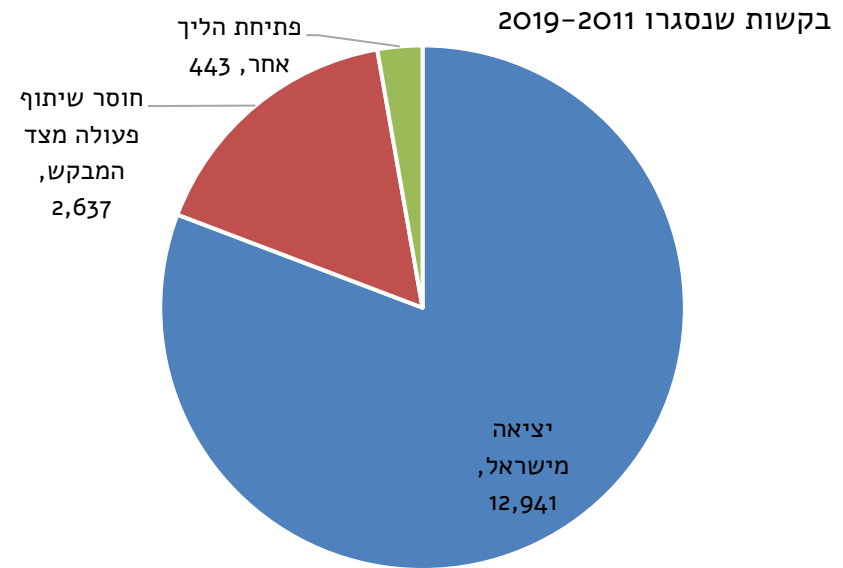
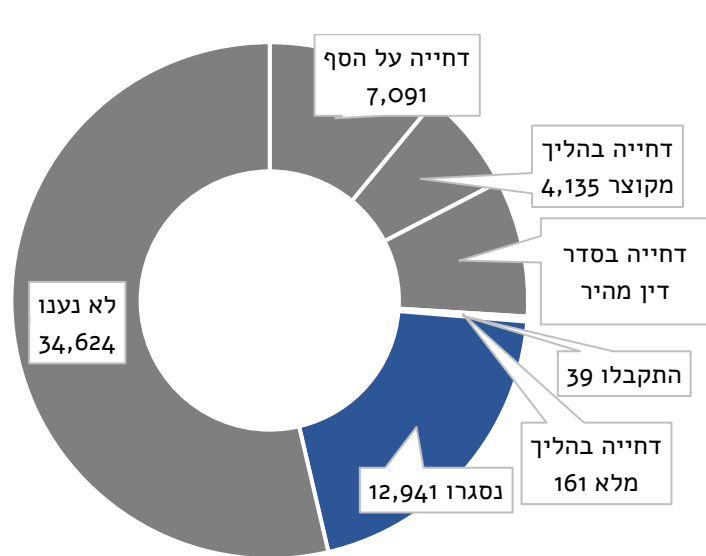
²⁶ סעיף 1.A(2) לאמנה בדבר מעמדם של פליטים.

²⁷ ערכת סיוע לצורך יצוג בהליכי מקלט בישראל, המוקד לפליטים ולמהגרים.

²⁸ עת"מ (מרכז) 11-01-38490 קרנג'ה נ' משרד הפנים (25.1.11).

²⁹ עע"מ 13/1440 צ'ימה נ' מדינת ישראל (7.8.2013).

בקשות מקלט שנסגרו



הרשות רואה בהם כמי שזנחו את בקשתם למקלט ועזבו "מרצון", אולם ארגוני סיוע מכנים את עזיבתם של מבקשי המקלט מאריתריאה ומסודן "הגירוש השקט", בשל הלחצים השונים המופעלים עליהם לעזוב. מדובר בחקיקה החלה כנגד מי שנכנסו לישראל ללא היתר ('הסתננו') שאינה מחריגה את מי שביקש מקלט. לחצים אלו באו לידי ביטוי בעבר בכליאתם בכלא 'סהרונים' ולאחר מכן בהחזקתם במתקן 'חולות', כאשר לפי דברי שר הפנים דאז, אלי ישי, מטרת הכליאה

בקשות נוספות שאינן נבחנות לגופן הן כאלה שנסגרו בשל סיבות טכניות, כאשר הרשות סבורה שמבקש המקלט זנח את בקשתו. מדובר לרוב באחד משלושה מקרים:

סגירת הבקשה בשל יציאה מישראל

מדי שנה אלפי מבקשי מקלט עוזבים את ישראל ובעקבות כך נסגרות בקשותיהם למקלט. בשנת 2015 עזבו 3,381 מבקשי מקלט, ב-2016 עזבו 3,246, ב-2017 עזבו 3,375 ובשנת 2018 עזבו 2,667.

חוסר שיתוף פעולה מצד מבקש המקלט

'חוסר שיתוף פעולה' המוביל לדחיית בקשות מקלט, משמעו לרוב שהמבקש לא התייצב לראיון שזומן אליו. מבקש המקלט יכול להמתין שנים רבות מהגשת הבקשה עד שלפתע יקבל הזמנה בטלפון או בדואר לראיון שיתקיים בתוך ימים ספורים, כאשר ראיונות רבים מתקיימים שעות לאחר שעת ההזמנה וחלקם מתבטלים ברגע האחרון בשל עומס או היעדר מתורגמן.³⁴ לעומת זאת, אם מבקש המקלט לא מגיע ביום ובשעה להם זומן, בקשתו תיסגר מיידית. בעניין זה נקבע בפסיקה כי כאשר מוגשת בקשה לפתיחת בקשת המקלט מחדש יש לערוך בחינה פרטנית אודות הנסיבות שמנעו ממבקש המקלט להגיע לראיון.³⁵

פתיחת הליך אחר

הפסיקה קיבלה את טענותיו של משרד הפנים, שכאשר מבקש מקלט טוען לזכות להישאר בישראל מכמה טעמים (למשל: בשל עילת מקלט וגם בשל זוגיות עם ישראלי), עליו להגיש את בקשותיו השונות במקביל, ולא להגיש בקשות עוקבות כדי להאריך את שהותו.³⁶

היתה "להמאיס עליהם את חייהם"³⁰. משנת 2017 חל חוק הפיקדון, המחייב "מסתננים" להפריש 20% משכרם לפיקדון שאותו יוכלו לקבל רק אם יצאו מישראל. יתרה מזאת, תכנית הגירוש בכפייה לאוגנדה-רואנדה, שלאחר הליכים משפטיים התברר שהיא כלל לא ישימה, עודדה אף היא אנשים לצאת מישראל. לכל אלה מצטרף מעמדם של מבקשי המקלט בישראל, היעדר הזכויות ותיוגם כ"מסתננים". בהליכים משפטיים שונים כנגד סנקציות אלה נטען שהמדינה מפרה את מחויבותה לפי האמנה כיוון שהיא לוחצת על מבקשי מקלט לוותר על ההגנה שניתנת להם בישראל מפני הרחקה, ודוחקת בהם לעזוב.³¹ בנוסף, נטען כי לחצים אלה כלל לא אפקטיביים, שכן ממילא רבים ממבקשי המקלט רוצים לצאת למדינות בטוחות שמוכנות לקלוט אותם, אולם כשמדובר בקנדה וארה"ב היציאה מוגבלת למכסות מצומצמות, ולאירופה מתאפשרת רק במסגרת איחוד משפחות.³² עוד יצויין כי ראש הממשלה נתניהו חתם על "מתווה האו"ם" שיכול היה להוביל ליציאתם של מחצית ממבקשי המקלט שבישראל למדינות בטוחות, אך יום לאחר פרסום ההסכם נסוג מהסכמתו.³³

³³ ר' דו"ח "המחאה שלנו נגד הגירוש", היא"ס 2018, <http://hias.org.il/data-center/legal-center/>

³⁴ ר' תשובת מנהל יחידת ה-RSD להיא"ס ישראל מיום 13.1.2019

³⁵ ערר (ת"א) 3864/16 א.א.נ' משרד הפנים (16.1.2017)

³⁶ ע"מ 3899/13 משרד הפנים נ' מהרה (21.5.2014).

³⁰ <https://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-4269527.oo.html>

³¹ עתירה בבג"ץ 2445/18 המוקד לפליטים ומהגרים ואח' נ' ראש הממשלה.

³² ר' טענות העותרים בג"ץ 2293/17 גרגסרה ואח' נ' כנסת ישראל (13.3.2017)

<https://law.acri.org.il/he/39814>

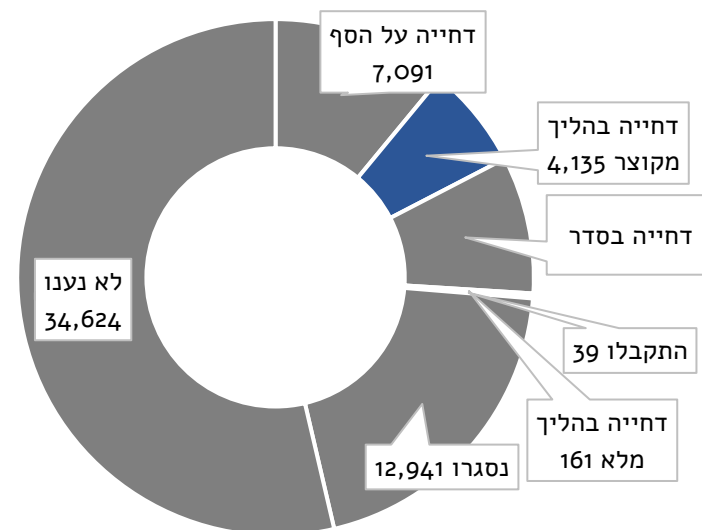
כאשר בקשה לא נדחית על הסף נערך למבקש ראיון מקיף. אם אחריו פקיד יחידת ה-RSD סבור "כי המבקש אינו אמין, טענותיו חסרות בסיס או כי הפחד שהציג מבקש המקלט אינו מבוסס היטב, ומשכך הבקשה אינה מגלה בסיס עובדתי או משפטי מינימאלי לקבלת מקלט מדיני, "הוא יכול להעבירה לדחייה בהליך מקוצר.

על אף שבאופן עקרוני על מבקש המקלט הנטל להוכיח את פחדו, בשל קשיי ההוכחה שתוארו לעיל התקבלה בעולם הגישה לפיה אותו נטל הוכחה אמור להתחלק בין מבקש המקלט לבוחן הבקשה,³⁷ אשר אמור גם הוא לחקור את המצב במדינת המוצא ולסייע למבקש לבסס את בקשתו. הפסיקה בישראל הכירה באחריות משותפת זו, וכן נקבע כי רף ההוכחה הנדרש ממבקש המקלט הוא "הסתברות סבירה".³⁸ על אף קביעה זאת, ניכר כי יחידת ה-RSD מתמקדת בחיפוש מידע לדחיית הבקשה, ולא מידע התומך בה. בנוסף, מרבית בקשות המקלט נדחות בשל 'היעדר אמינות', כאשר בדו"ח של המוקד לפליטים ולמהגרים מתואר כי הראיונות עוצבו במטרה להכשיל את מבקשי מקלט, והם מתמקדים בפרטים שוליים שאינם נוגעים ללב הבקשה ושאינם לצפות מאדם לזכור.³⁹ כאשר המראיין סבור אחרי הראיון שיש לדחות את הבקשה בהליך מקוצר, התיק מועבר עם המלצתו ליו"ר

³⁹ עמ' 16 לדו"ח המוקד לפליטים ומהגרים "הנה ערלה אזנם- הליכי מקלט בישראל" אוקטובר 2018

אולם מבקשי מקלט שרצו לפעול בהתאם לפסיקה ולהגיש במקביל לבקשתם למקלט בקשה נוספת למעמד מטעמים אחרים, נדרשו ע"י משרד הפנים לסגור את בקשותיהם למקלט. פעמים רבות נאלצו אנשים להגיש הליכים משפטיים בשל התנהלות זו, בעקבותיהם הסכימה הרשות לבחון את הבקשות במקביל, אולם דומה שהנחיות אלה לא הוטמעו וכך פקידי הרשות ממשיכים בדרישות אלה.

דחיית בקשות בסדר דין מקוצר



³⁷ סעיף 196 לספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים.

³⁸ ע"מ 8870/11 גונזלס נ' משרד הפנים (פורסם בבנו, 25.4.2013).

הוועדה, אשר מעביר את המלצתו למנכ"ל הרשות לקבלת ההחלטה. מהנתונים עולה כי כמעט כל המלצות יו"ר הוועדה לדחיית בקשות על הסף מתקבלות על-ידי המנכ"ל, אשר מאשר אותן במקבצים של מספר מבקשי מקלט וללא הנמקה, כפי שניתן לראות מהחלטה לדוגמא:

לכבוד:
אלינור גזר
רכזת ועדת פליטים

הנדון: תיקי מבקשי מקלט בהליך מקוצר

הנני מקבל את המלצת יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים לסרב הבקשות למקלט מדיני, ולפי כך החלטתי הינה לדחות את הבקשות למקלט בישראל בתיקים הבאים:

מס' תיק	שם המבקש	מס' תיק	מס' תיק	מס' תיק	מס' תיק
1	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
2	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
3	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
4	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
5	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
6	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
7	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
8	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
9	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
10	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]
11	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	FI	[REDACTED]

בברכה
שמעון שמואל
אמנון שמואל

בכך, למעשה, יו"ר הוועדה מכריע ברוב בקשות המקלט, וניתן לו שיקול דעת רחב לדחייתן בלי שהן מועברות לעיון הוועדה המייעצת על נציגיה השונים.

מיהו אותו יו"ר הוועדה? לפי הנוהל, יו"ר הוועדה צריך להיות שופט בדימוס או מי שבשיר להיות שופט בית המשפט המחוזי שאינו עובד מדינה. במשך שנים היה יו"ר הוועדה עו"ד אבי חימי, עו"ד מהתחום הפלילי, אשר התפטר מתפקידו בשנת 2015. לאחר שבמשך שמונה חודשים לא היה לוועדה יו"ר מאז התפטרותו, בחודש מרץ 2016 הוחלט למנות לתפקיד את עו"ד ציון אמיר, גם הוא עו"ד מהתחום הפלילי. נגד מינויו הוגשה עתירה בטענה שאינו בעל המומחיות הרלוונטית בדיני פליטים וכי אין לו זמן לבצע את תפקידו כשבמקביל הוא מנהל משרד עורכי דין. בדיון בעתירה התברר כי עו"ד אמיר עבד פחות מרבע מהשעות שהוגדרו לכך על-ידי משרד הפנים.⁴⁰ העתירה נדחתה לאחר שמשרד הפנים הודיע כי עו"ד חימי חזר לתפקיד ויכהן כיו"ר נוסף במקביל לעו"ד אמיר. שר הפנים ציין כי מינוי יו"ר נוסף נועד להאיץ את קצב הטיפול בבקשות למקלט בשל העומס המוטל על הוועדה, אך למרות שהדבר תואר בתגובה לעתירה לבג"ץ כ"שתי ועדות" שיכפילו את קצב הטיפול, בדיעבד התברר שמדובר בוועדה

⁴⁰ בג"צ 3736/16 משרד תומר ורשה - עורכי דין נ' שר הפנים, (פורסם בנבו,

<https://www.haaretz.co.il/news/law/1.3886036> .(22.2.2017

דחיית בקשות בסדר דין מהיר

באמצע שנת 2015 החלה עלייה חדה במספר אזרחי אוקראינה וגיאורגיה שהגיעו לישראל באשרת תייר והגישו בקשת מקלט. הסברים לכך ניתן למצוא בשילוב בין הלחימה במדינות אלה ומעורבותה של רוסיה בהן, שגרמו לאנשים להיעקר מבתיהם ולהידרדר לעוני כבד; הקלות בה ניתן לצאת מאותן מדינות לישראל ללא ויזה; ומעורבותם של גורמים המפרסמים מידע מטעה באשר לאפשרות לעבוד בישראל.⁴⁴

כך הוגשו בשנים 2015-2019 17,182 בקשות מקלט של אזרחי אוקראינה ו-6,166 של אזרחי גיאורגיה. משרד הפנים ראה בהן בקשות סרק, והוסיף את סעיף 5.1 לנוהל, המאפשר את דחייתן בסדר דין מהיר על בסיס חוות דעת שנוסחה על ידי משרד החוץ ולפיה מדובר במדינות בטוחות, וזאת ככל שהבקשות אינן מעלות נסיבות החורגות מהמצב הכללי במדינה אשר מתואר בחוות הדעת.⁴⁵ בהתאם לנוהל זה נדחו 5,551 בקשות מקלט, ומספר בקשות המקלט ממדינות אלה ירד בחדות.

⁴⁴ דו"ח המוקד לפליטים ומהגרים, "מתדפקים בשער: הכשלים בגישה למערכת המקלט בשל הגידול במספר הפונים מאוקראינה ומגיאורגיה", ספטמבר 2017, <https://tinyurl.com/y6uu24jg>.

⁴⁵ https://www.gov.il/BlobFolder/news/ukraine_fast_service_for_asylum_requests/en/ukraine_fast_service_for_asylum_requests.pdf

אחת עם שני יושבי ראש. החל מפברואר 2019 מתפקד עו"ד חימי גם כיו"ר לשכת עורכי הדין, לאחר שגבר על עו"ד אמיר שהתמודד מולו על אותו תפקיד.

מתוך בקשות המקלט שנדחו בסדר דין מקוצר, כ-3,000 הן של אריתראים שנדחו על בסיס חוות דעת של משרד הפנים לפיה עריקה מהצבא אינה מלמדת על רדיפה פוליטית. בעקבות הליכים משפטיים שעסקו בשאלה זו,⁴¹ הנחה היועמ"ש את הרשות לבחון עמדה זו מחדש, ומאז הוקפא הטיפול בבקשות מקלט שזו עילתן וטרם הוכרעו.⁴² ביום 7.7.2019 הודיע משרד הפנים לבית המשפט כי עדכן את אמות המידה לבחינת בקשות מסוג זה, והחליט לבחון מחדש את כלל הבקשות שנדחו על בסיס חוות הדעת בנוגע לעריקה מצבאה של אריתראה, וכן להתחיל בבחינתן של 10,000 בקשות של אריתראים שהטיפול בהן הוקפא.⁴³

⁴¹ ערר (י-ם) 14-1010 מסגנה נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה (פורסם בנבו, 4.9.2016), עמ"נ 18-04-12154 מדינת ישראל נ' פלוני.

⁴² <https://www.haaretz.co.il/news/education/1.6805296>

⁴³ עמ"נ 18-04-12154 מדינת ישראל נ' פלוני, הודעה מעדכנת מיום 7.7.2019

בחינת בקשות בידי הוועדה המייעצת

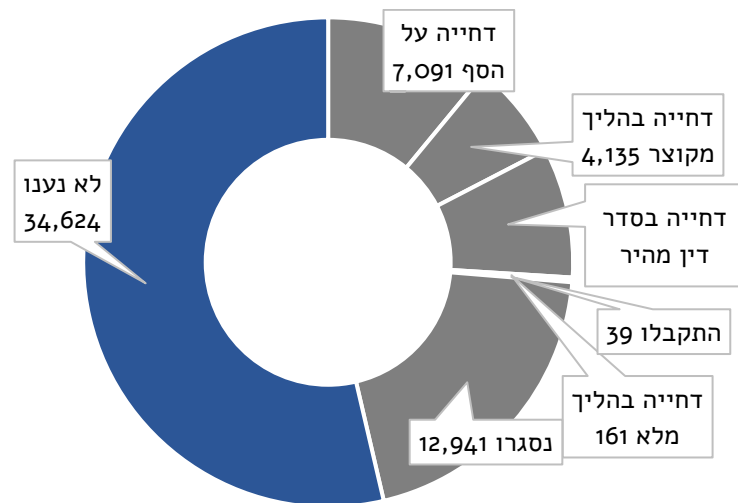
בקשות מקלט שלא נדחות על הסף, בהליך מקוצר או בהליך מהיר, מועברות לבחינת הוועדה המייעצת לענייני פליטים. זוהי למעשה "דרך המלך" לבחינה יסודית, מלאה וזהירה של בקשות המקלט,⁴⁶ אולם בשנים 2011-2019 רק 1.2% מהבקשות שהוכרעו, עברו בוועדה. הרכב הוועדה מתואר בסעיף ההגדרות לנוהל: נציג משרד החוץ, נציג משרד המשפטים ונציג רשות האוכלוסין וההגירה, ובראשה היו"ר שתואר לעיל. הנציגים אינם קבועים והוועדה נפגשת רק פעם בחודש לדון בכשמונה תיקים בכל פעם.

בפני הוועדה מונחת המלצת יחידת ה-RSD ותפקידה לגבש על בסיסה המלצה לשר הפנים, האם להכיר במבקש כפליט.

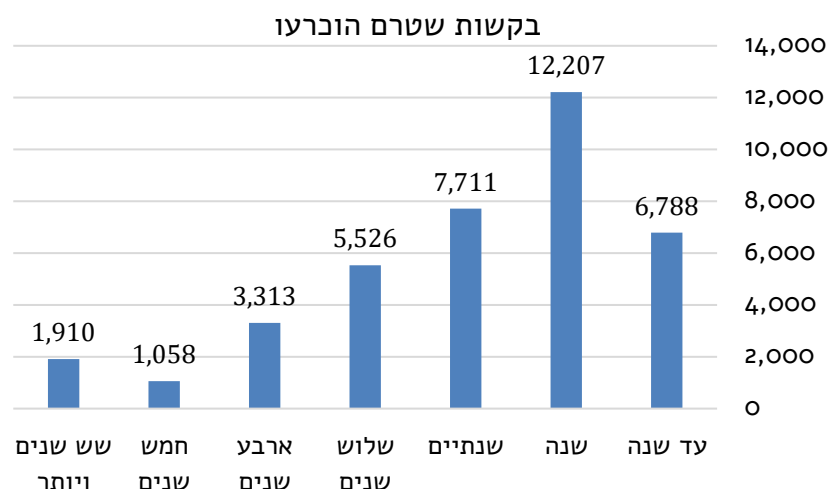
	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
התכנסויות	10	9	9	5	5	12	
תיקים שנדונו	72	53	59	24	24	78	
המלצות חיוביות	2	3	1	5	11	5	
המלצות שליליות	20	32	48	9	0	0	

משך הטיפול בבקשות

הבקשות שהוכרעו בשנת 2019 המתינו להכרעה במוצע 28.1 חודשים, מעל שנתיים. לצד המגנונים השונים שנקבעו בנוהל לצורך דחייה מהירה של בקשות, הטיפול בבקשות שאינן נדחות על הסף ממושך במיוחד, וכך 34,624 בקשות מקלט שהוגשו משנת 2011 ועד היום טרם הוכרעו, שהן מעל למחצית הבקשות שהוגשו. בקשות שניתן לדחות בהליכים מזורזים מקבלים קדימות בטיפול, ויותר הבקשות נדחקות לאחריהן ומוצבות בפני מספר צווארי בקבוק: 33 המראיינים העובדים ביחידת ה-RSD, יו"ר הוועדה והוועדה עצמה, ולבסוף שר הפנים שהוא היחיד שמוסמך לקבל בקשת מקלט.



⁴⁶ ר' לעיל ה"ש 18



בהשוואה לאותן מדינות, הטיפול בבקשות מקלט בישראל (שאינן נדחות על הסף) איטי במיוחד, כאשר 82% מהבקשות התלויות ועומדות (38,513 מהבקשות שהוגשו מ-2009), ממתנות להכרעה משך למעלה משנה וכאלפיים ממתנות מעל שש שנים.

⁵¹ <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany>

⁵² <http://www.asylumineurope.org/reports/country/france>

⁵³ בישראל, מבקשי מקלט מקבלים רישיון לפי ס' 2(א)(5) אשר רשום עליו כי הוא אינו רישיון עבודה. העסקתם מותרת לפי הסדר שנקבע לאחר עתירה לבג"ץ (6312/10), אולם ממשכורתם נגזרים, מעבר למיסים השונים, "פיקדון" בגובה של 20% אותו יקבלו רק אם יצאו את ישראל או יוכרו כפליטים, ומעסיקיהם נדרשים לשלם "היטל עובד זר" בסך של 20% מהמשכורת וכן 16% לאותו פיקדון. בנוסף, הם אינם זכאים לנקודות זכות, לזכויות סוציאליות או לביטוח בריאות ממלכתי.

הנוהל לא קובע מועדים לטיפול בבקשה, למעט פרק הזמן המומלץ להעברה לוועדה לאחר ראיון מקיף (חודשיים). לשם ההשוואה, באיחוד האירופי קיימת דירקטיבה המנחה כי בקשות מקלט יטופלו לא יאוחר מתוך ששה חודשים, למעט במקרים חריגים בהם הן יטופלו בתוך 21 חודשים לכל היותר. מדינות מסוימות באיחוד ומחוץ לו קבעו אף סטנדרטים מחמירים יותר.⁴⁷ בארה"ב, החוק קובע כי יש לקבל החלטה בבקשת המקלט תוך 180 יום מיום הגשתה,⁴⁸ ובפועל הבקשות מוכרעות בממוצע תוך 6 חודשים.⁴⁹ בקנדה, על הבקשות להיות מוכרעות בתוך 8 חודשים.⁵⁰ בגרמניה הטיפול הממוצע בבקשות אורך 2.3 חודשים⁵¹, בצרפת 3 חודשים,⁵² וביוון 6 חודשים.

עיכוב בטיפול מעל לחצי שנה מקנה במדינות רבות זכויות שונות כגון רישיון עבודה וזכויות סוציאליות.⁵³

⁴⁷ [European Parliament And Council Directive 2013/32/EU of 26 June 2013, laying down common procedures for granting and withdrawing international protection](http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany)

⁴⁸ The Immigration and Nationality Act (INA), Section 208(d)(5)

⁴⁹ <http://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/asylum/affirmative-asylum-process>

⁵⁰ מתוך אתר ממשלת קנדה:

<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2012/2012-11-30c.asp>

בית המשפט העליון מתח ביקורת על גרירת רגליים זו, כשלצידה משרד הפנים מטיל סנקציות על אותם מבקשי מקלט שבקשותיהם ממתנות להכרעה (כגון כליאה, השמה ב'חולות', חוק הפיקדון ועוד). במסגרת עתירה לבג"צ⁵⁴ כנגד אחד התיקונים לחוק למניעת הסתננות, שר הפנים התחייב בפברואר 2015 להכריע בתוך שנה בכל בקשות המקלט התלויות של אזרחי סודן ואריתריאה. אולם, כפי שמתואר בדו"ח המבקר, עד אפריל 2017, יותר משנתיים לאחר שניתנה אותה התחייבות, הסתיים הטיפול רק בכ-28% מאותן בקשות.

מטיפול בבקשות מקלט ניכר כי ככל שבקשת המקלט חזקה יותר, כך הטיפול בה יהיה ממושך יותר. בולטות בכך בקשות מקלט של אזרחי סודן שברחו מרצח העם בדרפור, באיזור הרי הנובה והנילוס הכחול. מתוכם, הוכרעה בעשור האחרון רק בקשת מקלט אחת מתוך כ-3,400 בקשות. העיכוב בבחינתן הוסבר בעבר הן במגבלות טכניות והן בכך שנדרש גיבוש של עמדה עקרונית לצורך הטיפול בבקשות, בחודש ינואר 2017 נחשפה בתקשורת חוות דעת פנימית של יחידת

הטיפול במבקשי מקלט, לפיה יש להכיר בהם כפליטים, אשר מעולם לא יושמה.⁵⁵ לאחר ביקורת של מבקר המדינה בעניין זה⁵⁶ ועתירות שהוגשו לבג"צ בעניין, הודיע משרד הפנים בהתחלה על מתן מעמד הדומה למעמד פליט ל-800 סודנים מאותם איזורים שגילם מעל 40, בלי להכיר בהם כפליטים אולם הטיפול ביתר הבקשות עדיין מוקפא,⁵⁷ והעתירות בעניין עודן תלויות.

הנוהל אינו קובע כל מנגנון לאישור מהיר של בקשות מקלט, על אף קיומם של מנגנונים לדחיה מהירה. מנגנון כאמור יכול היה להיות מיושם באשר לדרפורים, אולם גם לקבוצות נוספות שיחידת ה-RSD הכירה בכך שיש להכיר בהן כפליטים. כך, למשל, אף שקיימת חוות דעת של היחידה לפיה יש להכיר באריתראים להט"ב כפליטים, הוכרעו עד כה אך כשלוש בקשות המקימות עילה זו.

מבקר המדינה המליץ בדו"ח לשנת 2018 כי הרשות תקבע לוח זמנים לכל שלב בהליך הטיפול ותעקוב אחר ההליך⁵⁸, "אולם הנוהל טרם תוקן".

⁵⁴ בג"צ 8665/14 טשומה נגה דסטה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 11.8.2015)

⁵⁵ <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4902074,oo.html>

⁵⁶ דו"ח מבקר המדינה: "משרד הפנים- רשות האוכלוסין וההגירה- הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" 2018

⁵⁷ בג"צ 4630/17 ADAM GUBARA TAGAL ואח' נ' שר הפנים, (פורסם בנבו, 25.2.2019)

⁵⁸ ר' ה"ש 5.

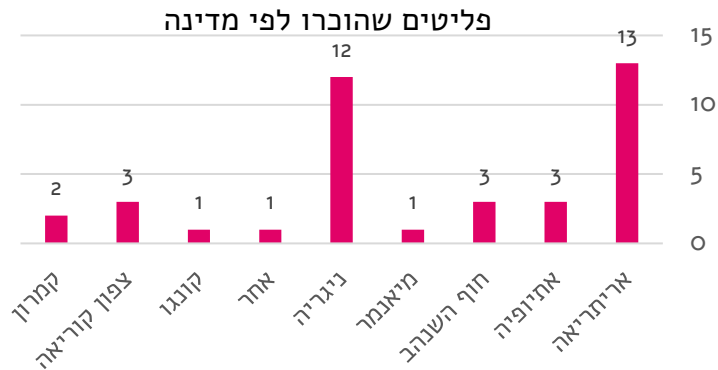
החלטות שר הפנים על אישור/דחיית בקשות מקלט

השורה התחתונה של דו"ח זה היא גם נקודת ההתחלה שלו: כמה בקשות מקלט מתקבלות, בסופו של כל ההליך. בקשות מקלט שהועברו לוועדה המייעצת מועברות עם המלצת הוועדה לידי שר הפנים, שמחליט אם להעניק מעמד פליט. יוער כי מדובר במנגנון חריג בעולם ההגירה הישראלי שהשר, גורם פוליטי ועמוס, מכריע באופן אישי בבקשה למעמד בניגוד לדרג המקצועי. הנתונים מלמדים כי בין השנים 2014-2017, רק 0.37% מהבקשות הגיעו לידי שר הפנים, אשר מקבל את המלצת הוועדה ב-80% מהמקרים. כך הוכרו רק 0.06% ממבקשי המקלט כפליטים.

בחלק מהמקרים העביר משרד הפנים את הטיפול בבקשות מקלט למסלול "הומניטרי" במסגרתו ניתן מעמד בלי להכיר באדם כפליט, כאשר עו"ד המייצגים בתיקים שטופלו בדרך זו דיווחו כי נראה שהרשות בחרה בפתרון זה כדי לא ליצור תקדים שיוכל להוביל להכרה בפליטים נוספים. קבוצה גדולה שזכתה למעמד זה היא מבקשי מקלט

⁵⁹ המעמד ניתן ל-600 דרפורים שנכנסו בשנת 2007, ולאחר מכן ניתן בשנת 2018 ל-800 סודנים מדרפור, מהרי הנובה ומהנילוס הכחול שגילם מעל 40. מתן מעמד מטעמים הומניטריים שולל מהמבקש את ההכרה בו כפליט גם מבחינה הצהרתית אך גם מבחינת זכויות שוליות למעמד כשמדובר בפליט מוכר, כמו לאיחוד משפחות. הבדל נוסף, הוא שביטול מעמד פליט דורש הליך מסודר, לעומת מעמד

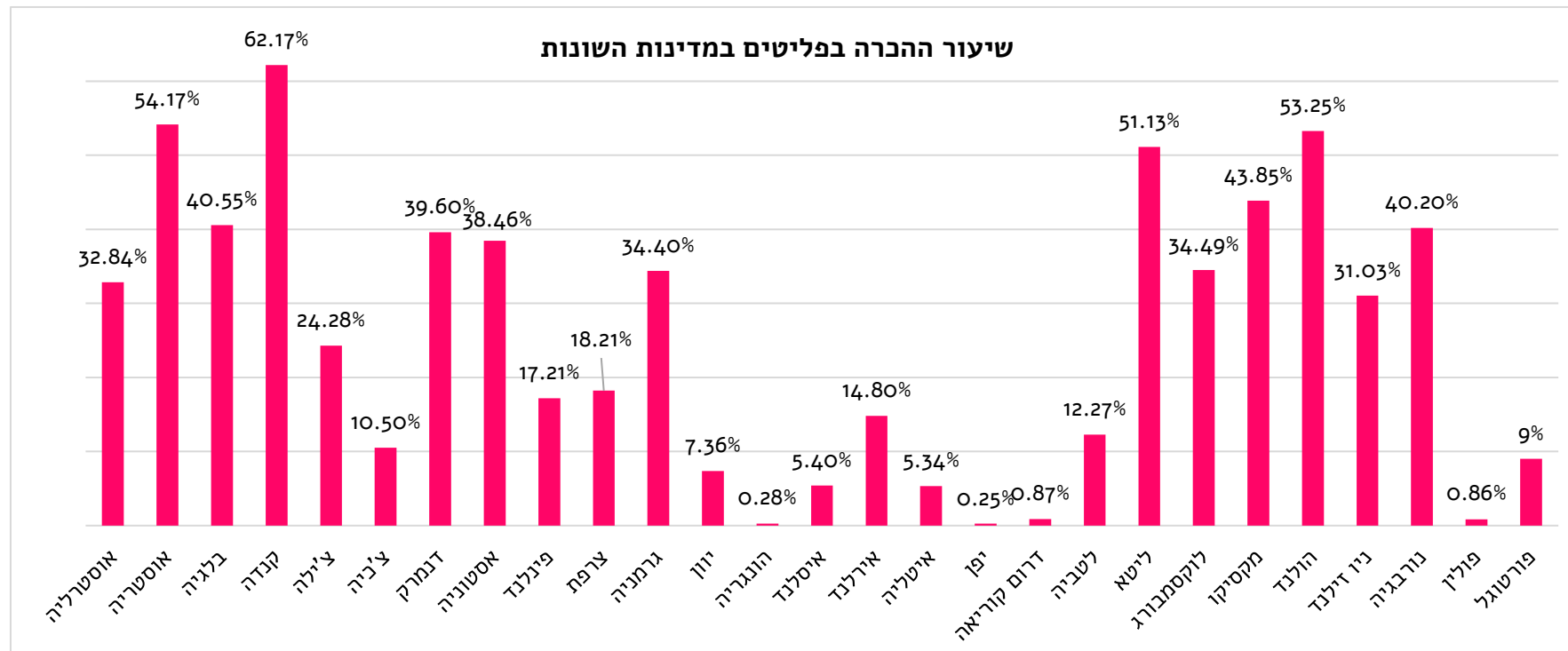
מסודר, מתוכם קיבלו במשך השנים כ-1,400 מבקשי מעמד זה למעמד פליט "מטעמים הומניטריים" בלי ההכרה הפורמאלית כפליטים.⁵⁹



אחוזי ההכרה בפליטים בישראל נמוכים באופן קיצוני בהשוואה למדינות אחרות החתומות על האמנה: הן בשיעור ההכרה הכללי והן, באופן ספציפי, כשמשווים את שיעורי ההכרה באריתראים וסודנים, אשר מהווים חלק ניכר ממבקשי המקלט בישראל ומוכרים בעולם בשיעורים של 60% (סודנים) ו-90% (אריתראים).⁶⁰ לעומתם בישראל הוכר רק אזרח סודן אחד כפליט ו-13 אריתראים מתוך 22,915 שביקשו מקלט.

⁵⁹ הומניטארי שמתחדש מפעם לפעם כאשר המבקש תלוי בחסדי משרד הפנים. לגבי הדרפורים שמעמדם הוסדר ב-2007, קבע בית הדין לעררים כי הם פליטים. ⁶⁰ הנתונים לקוחים מהפרסום הסטטיסטי השנתי של נציבות האו"ם לפליטים מפרוואר 2018 UNHCR, Statistical Yearbook 2016, 16th edition 2018 (February 2018), Table 9

מהנתונים ניתן לראות כי שיעורי ההכרה בפליטים כמעט בכל מדינות ה-OECD גדולים במאות אחוזים משיעורי ההכרה בישראל, אשר דומים לשיעורי הכרה במדינות כמו הונגריה, פולין ויפן שמערכות המקלט שלהן נחשבות לפגומות, דבר המעיד על פגמיה של מערכת המקלט הישראלית.



שלילת מעמד פליט

משמעה של שלילת מעמדו של פליט מוכר היא גירושו לארץ מוצאו, אם הוא הגיע ממדינה אליה ישראל מגרשת, או הותרתו בישראל ללא הזכויות המוענקות לפליט, אם לא ניתן להרחיקו. האמנה מסדירה את הפסקת המעמד בשני מקרים: הראשון הוא הפסקת ההגנה,⁶¹ במקרים בהם לא נשקפת עוד סכנה במדינת המוצא או שהאדם ויתר על ההגנה (למשל, אם שב לארצו מרצונו). השני הוא הדרה מהאמנה, במקרים בהם האדם ביצע פשע חמור או פשע נגד האנושות טרם כניסתו למדינה. בנוסף, באמנה נקבע כי המדינה יכולה לגרש משטחה פליט, "אם יש נימוקים מספיקים לראותו כסכנה לביטחון הארץ שבה הוא נמצא או אם לאחר שחויב בדין על-ידי פסק דין סופי בשל פשע חמור במיוחד, הוא מהווה סכנה לציבור הארץ ההיא."⁶² נציבות האו"ם לפליטים הבהירה כי הכוונה היא רק לעבירות שבצידן עונש מוות או עונש חמור אחר,⁶³ וכך הדבר גם התפרש בעולם: בארה"ב הביטוי "פשע חמור במיוחד" מוגדר כפשע אשר הוטל עליו עונש מאסר של

לפחות 5 שנים; באוסטרליה ובגרמניה הביטוי מוגדר כעבירה שהוטל עליה מאסר של לפחות 3 שנים.

בשל מספרם הנמוך של הפליטים המוכרים בישראל, יש פליטים מוכרים שהמעמד נשלל מהם, ודיווחי הרשות על כך מלמדים על כ-2 מקרים בלבד. בדיווחים אלה של הרשות לא נכללו כ-1,400 פליטים מדרפור שמעמדם הוסדר במסגרת החלטת ראש הממשלה ושר הפנים להעניק להם מעמד מבלי לבחון את בקשותיהן לגופן. כמה מאותם אנשים מצאו את עצמם ללא מעמד, לאחר שהורשעו בעבירות פליליות שונות, אף אם לא היה מדובר בעבירות חמורות. בערעורים שהגישו טען משרד הפנים כי הם לא הוכרו כפליטים, ולכן שיקול הדעת שלא לחדש את מעמדם רחב. ואולם, בית הדין לעררים קבע כי מי שקיבלו מעמד באופן זה הוכרו למעשה כפליטים, ולכן בטרם שלילת המעמד יש לערוך להם שימוע בהתאם לס' 11 לנוהל.⁶⁴

⁶³ (UNHCR, The Exclusion Clauses: Guidelines on their Application (1996), para 51, available at: <http://www.refworld.org/pdfid/3ae6b31d9f.pdf>

⁶⁴ ערר (י-ם) 18-2376 פלוני נ' רשות האוכלוסין וההגירה (29.7.2018).

⁶¹ סימן א.ג. לאמנה בדבר מעמדם של פליטים.
⁶² סימן ל"ג.2 לאמנה בדבר מעמדם של פליטים.

בקשות לעיון מחדש

2019	2018	2017	
378	292	161	בקשות לעיון מחדש
373	178	115	מחיקה על הסף
0	3	3	דחייה בשל שיהוי
2	4	4	החלטת מנכ"ל - דחיית לאחר עיון מחדש
5	18	5	החלטת השר - דחייה לאחר עיון מחדש
1	0	0	קבלת מעמד פליט לאחר עיון מחדש

הפרוצדורה של עיון מחדש, מהווה ביקורת פנימית על החלטות לפני פנייה לערכאות, שנעשית על ידי עובד ביחידת ה-RSD שלא דן בבקשה קודם. סעיף 9.4.1 לנוהל מאפשר למי שבקשתם נדחתה בסדר דין מקוצר או לאחר דיון בוועדה המייעצת, לפנות בתוך שבועיים בבקשה לעיון מחדש רק אם בידיהם מידע חדש שלא נבחן קודם. בפסיקה נקבע כי אין להסתפק בבחינה פורמאלית של השאלה האם המבקש הביא ראיות נוספות במסגרת בקשתו לעיון מחדש ויש לבחון גם אם מועלית עילת מקלט חדשה או שהיו פגמים בבחינה הקודמת.⁶⁵ לכן, נקבע כי הזהירות הנדרשת בבחינת בקשת מקלט חלה גם על בחינת בקשה לעיון מחדש.⁶⁶ כיוון שהבחינה של הבקשה לעיון מחדש נעשית על ידי אותו גורם שנתן כבר את המלצתו לדחות את הבקשה ולא על-ידי יחידה נפרדת, לא מפתיע שבמעט כולן נדחות. כנגד דחיית בקשה לעיון מחדש יש להגיש ערר לבית הדין לעררים. על דחיות של בקשות על הסף או בהליך מהיר, לא ניתן להגיש בקשה לעיון מחדש ויש לפנות ישר לבית הדין.

⁶⁶ עת"מ (ת"א) 11-09-11 קמרה נ' משרד הפנים, (פורסם בנבו, 26.12.2012). עת"מ (ת"א) 12-01-12 אופורי נגד מדינת ישראל, (פורסם בנבו, 13.1.2013).

⁶⁵ עת"מ (מרכז) 12-2001 א.ק.מ.ט, ג.א.ט נגד משרד הפנים, (פורסם בנבו, 26.8.2013).

סיכום והמלצות

הטיפול בבקשות מקלט בישראל, הליך שאמור להיות מקצועי ויסודי, נמצא במתח מתמיד מול "מדיניות מצמצמת מוצהרת, של פרשנות האמנה⁶⁷", כאשר גורמים פוליטיים עומדים על כך שמבקשי המקלט בישראל אינם פליטים, וזאת על אף אחוזי ההכרה הגבוהים ברחבי העולם באריתראים וסודנים כפליטים. בנוסף גורמים פוליטיים אלו, מזהירים בדבר הסכנה מפני הצפה של מבקשי מקלט שיגיעו בגבולות המדינה, אף שמספרם של מבקשי המקלט בישראל נמוך במיוחד ואף שבשנים האחרונות לא נכנסו עוד אנשים דרך הגבול. כיוון ששר הפנים הוא שמקבל את ההחלטה הסופית בבקשות המקלט, שיקולי הגירה מכוונים את הפרשנות לאמנת הפליטים ומשליכים באופן ישיר על אופן בחינת הבקשות.

תחת שיקולים אלה ניתן להבין כיצד מרבית הבקשות כלל לא מגיעות לבחינת השר, כאשר נוהל הטיפול במבקשי מקלט מאפשר דחייה מהירה של בקשות עוד לפני כן וחוות דעת משפטיות נכתבו כדי לדחות קבוצות שלמות של בקשות (כגון אוקראינים וגיאורגים).

מתוכן, אלפי בקשות שנדחו בהליך מקוצר לפי חוות דעת שנכתבה לגבי עריקים מצבא אריתריאה נפתחו מחדש לאחר שחוות הדעת נשקלה מחדש. לעומת זאת, רבות מהבקשות שאין מסלול מהיר לדחייתן מוקפאות ואינן נבחנות כלל (למשל, כלל הבקשות של הסודנים שברחו מאיזורי לחימה). לצד הכלים הרבים בנוהל לדחייה מהירה, אין כל פרוצדורה להכרה מהירה בבקשות כאשר כבר יש חוות דעת חיובית, וחוות דעת חיוביות שכאלה כמעט ולא נכתבות.

מתוך המעטים שמוכרים כפליטים (0.06% ממבקשי המקלט), ניכר שרבות מבקשותיהם אינן בהכרח חזקות יותר אלא נדירות יותר, כך שלהכרה בהם כפליטים לא יהיו השלכות רוחב: טרנסיות, הומואים,⁶⁸ לבקנים,⁶⁹ בכירי דת ופעילים פוליטיים בולטים במיוחד.⁷⁰ בהתאם למדיניות זו, רוב מי שהוכרו כפליטים הם דווקא ממדינות שהגיעו מהן פחות אנשים לישראל כגון ניגריה וחוף השנהב.⁷¹

גם הפתרון החלופי של מתן מעמד "מטעמים הומניטריים" שימש פעמים רבות כדי להימנע מהכרה פוזיטיבית באנשים כפליטים. לשיעורי ההכרה האפסיים השלכות גורליות על מי שבקשתם נדחת

⁷⁰ "לראשונה: מבקש מקלט מדרפור הוכר כפליט" עומרי אפרים, YNET 23.6.16

⁷¹ ראה לעיל ה"ש 62

⁶⁷ עמ"נ 16-10-32641 מדינת ישראל נ' פלוני (פורסם בנבו, 26.1.2017).

⁶⁸ "משרד הפנים הכיר בהומו אריתריאי כפליט", אסף זגריזק, YNET, 7.12.16.

⁶⁹ "ישראל למען לבקני אפריקה: רגישים לאפליה", איתמר אייכנר, YNET

19.4.15; "ישראל תעניק מקלט מדיני לבת 4 כיוון שהיא לבקנית", תומר זרחין

הארץ 16.9.11.

והם מוחזרים לארצם, אך גם על אנשים אשר נותרים בישראל כמבקשי מקלט בלי להיות מוכרים כפליטים, ושוהים בישראל כדין אך ללא זכויות בסיסיות המגיעות לפליטים. לשיעורי ההכרה השפעה ברורה גם על התפיסה הציבורית של מבקשי המקלט, המתוארים בידי פוליטיקאים ובכירים במשרד הפנים כמי שאינם באמת פליטים. במישור הבינלאומי, ישראל מצטיירת כאחת המדינות בעלת שיעור ההכרה הנמוך ביותר להכרה בפליטים, עם מערכת מקלט שסופגת ביקורת חריפה מנציבות האו"ם לפליטים ומארגונים. זאת במיוחד, כאשר מבקשי מקלט שהתייאשו מהמערכת הישראלית היגרו למדינות אחרות בעולם והוכרו בהן כפליטים.⁷²

בדו"ח זה, בחנו את הפרוצדורה שלב אחר שלב ואיך היא מיושמת, וגילינו שקיים פער משמעותי בין ההתחייבויות שמדינת ישראל לקחה על עצמה בהתאם לאמנת הפליטים, לבין הנוהל הנוגע לטיפול בבקשות מקלט ואופן יישומו. הערות של בתי המשפט ומבקר המדינה לא יושמו: מספר העובדים ביחידת הטיפול במבקשי מקלט רק הצטמצם, עדיין מדובר ביחידה שממוקמת במקום אחד בארץ ובוועדה אחת שבוחנת את הבקשות, הרוב המכריע של הבקשות נדחה בהליכים מהירים למרות הזהירות המתבקשת כאשר מדובר בהחלטות

גורליות כל כך, הטיפול בבקשות שאינן נדחות על הסף איטי במיוחד, אין כל הסבר או סיוע על ההליך ועל הזכות להגיש בקשת מקלט ואחוזי ההכרה עדיין אפסיים. נראה שסופו של ההליך מלמד על תחילתו ועל מהלכו: כשהתוצאות כ"כ קיצוניות, לא נותר אלא להניח שיש פגם בפרוצדורה, והמספרים מדברים בעד עצמם.

המלצותינו מתבססות על המלצות המבקר ועל סטנדרטים מהעולם:

- **קבלת בקשות מקלט בכל לשכות רשות האוכלוסין בארץ ומתן הסבר על ההליך בלשכה בה מחדשים רישיונות אי-הרחקה.**
- **הגדלת מספר העובדים ביחידת הטיפול במבקשי מקלט.**
- **קביעת מועדים קבועים לכל שלב בבחינת הבקשה, וכי מי שבקשתו לא הוכרעה משך 9 חודשים יקבל זכויות כפליט.**
- **דחיות על הסף ובהליך מקוצר רק במקרים חריגים.**
- **ניסוח חוות דעת להכרה בקבוצות נרדפות כפליטים ובחינת בקשתם של מי שזוהו כשייכים לאותן קבוצות בהליך מהיר.**
- **הסמכת הדרג הביצועי להכיר באדם כפליט ולא רק השר.**
- **בקשות לעיון מחדש יועברו לגורם אחר ממי שקיבל את ההחלטה.**
- **קיום ביקורת שוטפת על תפקוד היחידה ושיעורי ההכרה.**

⁷² "באלף מבקשי מקלט עברו מישראל לקנדה" אילן ליאור, הארץ, 20.7.2017.

⁷² "ישראל זרקה אותם, קנדה קלטה אותם", נטע אחיטוב, הארץ, 11.10.2018.