



מדינת ישראל – מקלט בטוח?

בעיות בטיפול של מדינת ישראל
בפליטים ובמבקשי מקלט

דו"ח ונייר עמדה

מאי 2003

כתיבה ותחקיר: ענת בן-דור ורמי אדוט
עריכה: ענת בן-דור
תחקיר בנושא דין הזר: מר מיכאל גייגל ועו"ד אליס כהן

תודות

תודה מיוחדת **למרכז מינרבה לזכויות אדם** באוניברסיטת תל-אביב, שתמיכתו איפשרה עריכת מחקר זה. פעילותו של המשפט בשירות הקהילה – מרכז משאבים התאפשרה תודות לתמיכתה הנדיבה של **קרן פורד**. פעילותה של עמותת רופאים לזכויות אדם בנושא זה התאפשרה תודות לתמיכתן של הקרנות הבאות: **קוננימה, קרן פורד, הקרן החדשה לישראל, קרן ריץ**.

תודות ל:

עו"ד קרן דהרי, מתנדבת של אמנסטי אינטרנשיונל בישראל, שמעניקה שירותים משפטיים, ייעוץ וסינגור לפליטים בישראל;

עו"ד מיכל אהרוני, עו"ד דנה אלכסנדר, עו"ד יעל שטיין, ד"ר אייל גרוס וד"ר ישי בלנק על הערותיהם המועילות;

מר מיכאל גייגל ועו"ד אליס כהן על המחקר המקיף שביצעו עבורינו באשר לדין הזר;

צוות משרד הקורספונדנט הישראלי של נציבות האו"ם לפליטים ולעו"ד צבי ריש על שסיפקו לנו מידע חיוני;

פליטים ולמבקשי מקלט שחלקו עימנו את סיפוריהם האישיים;

עיצוב והפקה: גפרורי דפדפת 03-5620470 dafdefet@bezeqint.net

תמונות השער



פליטים אתיופים ואריתראים שובתים רעב

צלם: וונדוסון היילו, אחד הפליטים. באוגוסט 2002 פתחו כעשרים פליטים אתיופים ואריתראים בשביתת רעב ושביתת שבת. הפליטים הוכרו כ'פליטי אמנה' על ידי נציבות האו"ם לפליטים אחרי שנתיים המתנה בממוצע, אך שר הפנים, אלי ישי, ופקידי משרדו עיכבו בכל דרך אפשרית את הסדרת מעמדם וזכויותיהם. אחרי 23 ימים בחום לוהט ואחרי שקיבלו הבטחה שעניינם יידון ויוסדר על ידי הועדה המייעצת לפליטים הופסקה השביתה. ראה נספח ג'.

ראש הממשלה לשעבר, מנחם בגין, מבקר פליטים וייטנאמים שנקלטו על פי הוראתו על ידי מדינת ישראל - 1980.

צלם: הרמן חנניה, לשכת העיתונות הממשלתית. הפליטים הוייטנאמים לא נחשבו 'פליטי אמנה' אלא נקלטו בעקבות החלטת ממשלה מיוחדת. הם קיבלו ביטוח רפואי, דמי כיס, סידור בדיוור. כולם קיבלו מעמד אזרחי וחלקם נקלטו בחברה הישראלית. ראו פרק ראשון, סעיף ב'.



כורדים באוטובוס בדרך חזרה ללבנון

צלם: ירון קמינסקי. התמונה הועברה באדיבות עתון 'הארץ' והצלם. בתמונה אחת מקבוצות הכורדים שחצו את הגבול מלבנון בקיץ 2001 וביקשה מקלט מדיני. במקרה זה, הגירוש התבצע במהירות ומבלי שגורם כלשהו כולל נציבות האו"ם לפליטים - הספיק לבדוק את הבקשה. ראו פרק ראשון, סעיף ב'.



ראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו, מקבל פני פליטים אלבנים שנקלטו על ידי ישראל - 1999.

צלם: משה מילנר, לשכת העיתונות הממשלתית. לפי העיתונות, פליטים אלה קיבלו רק אשרת תייר זמנית ולא נקלטו בישראל, בניגוד לפליטים הווייטנאמים. ראו פרק ראשון, סעיף ב'.



פליטה אלבנית מהמלחמה ביוגוסלביה, שנקלטה על ידי ישראל - 1999.

צלם: משה מילנר, לשכת העיתונות הממשלתית. פליטים אלה לא נחשבו 'פליטי אמנה' אלא נקלטו בעקבות החלטת ממשלה מיוחדת. לפי העיתונות, פליטים אלה קיבלו רק אשרת תייר זמנית ולא נקלטו בישראל, בניגוד לפליטים הווייטנאמים. ראו פרק ראשון, סעיף ב'.



אנשי צד"ל ומשפחותיהם מצטופפים ליד גדר גבול בלבנון בעקבות נסיגת צה"ל מדרום לבנון - 2000.

צלם: משה מילנר, לשכת העיתונות הממשלתית. אנשי צד"ל לא נחשבים 'פליטי אמנה'. הם עדיין נתקלים בקשיים רבים בקליטתם בארץ. ראו פרק ראשון, סעיף ב'.

תוכן עניינים

6.....	תקציר
9.....	מבוא
11.....	פרק ראשון: אמנת פליטים
11.....	א. רקע כללי
11.....	הגדרת פליט
12.....	זכויות וחובות של פליטים
13.....	Non Refoulement (איסור גירוש או החזרה)
14.....	נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR)
15.....	האמנה למול המציאות העכשווית
17.....	ב. מדינת ישראל והאמנה
18.....	מי הם הפליטים המגיעים לישראל?
22.....	איבחון פליטים בישראל עד לשנת 2002 ותנאי החיים בישראל
23.....	הפליטים הפלסטינים והאמנה
25.....	נתיני מדינות אויב ומדינות עוינות
26.....	ג. סיכום
27.....	פרק שני: ההליכים לקביעת מעמד פליט
27.....	"נוהל הסדרת טיפול במבקשי מקלט"
29.....	הגנת הבסיס
29.....	הערות כלליות
31.....	נגישות אפקטיבית להליך הגשת הבקשה למקלט
36.....	עקרונות מהותיים לדיון בבקשת מקלט
37.....	עקרונות דיוניים לדיון בבקשת מקלט
41.....	מתן מקלט לפליטים שהוכרו
42.....	מתן מקלט מטעמים הומניטריים
43.....	הכנת התשתית (המינהלית והחוקית) למערכת איבחון פליטים
45.....	סיכום
46.....	פרק שלישי: תנאים חברתיים וכלכליים בעת ההמתנה להכרעה בבקשת המקלט, מבט השוואתי
47.....	בריאות
48.....	הזכות לעבוד
49.....	דמי מחייה
50.....	דיוור
51.....	חינוך, הכשרה מקצועית, לימודי שפה
52.....	סיכום ביניים
53.....	סיכום
54.....	רשימת ההמלצות
	נספחים
58.....	נספח א': נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט
61.....	נספח ב': ההליכים לאיבחון מעמד פליט בגרמניה וביוון
78.....	נספח ג': טיפולה של מדינת ישראל בקבוצת פליטים אתיופיים ואריתראיים – תיאור מקרה

תקציר

בשנת 2001, שבה חגג העולם יובל שנים לחתימת האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים (שתיקרא להלן – "אמנת הפליטים"), החלה מדינת ישראל לעשות צעדים ראשונים, מהוססים, לקראת יישום מלא של האמנה. בניגוד לאתוס המוצהר שלה, עשתה מדינת ישראל מעט מאד במהלך השנים כדי להגן על אנשים הנרדפים על רקע גזעם, דתם, לאומיותם, חברותם בקבוצה חברתית מסוימת או השקפתם הפוליטית.

הגנה על מבקשי מקלט מתחייבת לא רק משפטית, מעצם חברותה של ישראל באמנת הפליטים, אלא היא גם חובה מוסרית מן המעלה הראשונה. ההיסטוריה של העם היהודי, אשר כה רבים מבניו ומבנותיו ידעו סבל ורדיפות, והתדפקו כפליטים על דלתותיהן של מדינות שונות, היא הנותנת כי כיום לא תגלה מדינת ישראל אטימות, ולא תסגור שעריה בפני אדם נרדף.

נייר עמדה זה נכתב ביוזמתה של עמותת רופאים לזכויות אדם (רל"א) ובשיתוף עם "המשפט בשירות הקהילה – מרכז משאבים" הפועל בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל-אביב. מטרתו של נייר עמדה זה הינה, בראש ובראשונה, לתרום לתהליך גיבושו של דין פליטים ישראלי, אשר החל ביוזמת נציבות הפליטים ומשרדי הממשלה השונים. הנייר מבקש לחשוף לדיון ציבורי את המהלכים שבוצעו עד כה, ולשתף בתהליכי עיצוב נהלי הטיפול בפליטים את הציבור הישראלי המעוניין בכך ואת ארגוני זכויות האדם. נייר העמדה בוחן שני נושאים מרכזיים:

- א. נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל.
- ב. הגנה על זכויות חברתיות של מבקשי מקלט בתקופת הביניים שלמן הגשת בקשתם ועד ההחלטה בה.

הדיון נעשה לאור שלושה מקורות משפטיים עיקריים: אמנת הפליטים והמסמכים שבעקבותיה, עקרונות המתחייבים ממשפט זכויות האדם ודיני המינהל הציבורי הישראלי.

הזכות למקלט מהווה זכות אדם בסיסית המעוגנת בסעיף 14 להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות אדם משנת 1948, היא קשורה קשר הדוק עם הזכות לחיים המוכרת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. חשיבותן של הזכויות המונחות על הכף, מכתיבה את טיב ההליכים, שבהם על מדינת ישראל לנקוט עת מוגשת לה בקשה למקלט.

בראשית שנת 2002 החלה מדינת ישראל בהפעלת נוהל ניסיוני הקרוי – "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל". נוהל זה אמור להניח את היסוד למערכת ישראלית אשר תקבל בקשות למעמד פליט המוגשות בישראל ותכריע בהן בהתאם לעקרונות אמנת הפליטים.

בשנה שחלפה מאז כניסת הנוהל לתוקף, נתגלו קשיים בכל הנוגע להסדרת מעמדם של מבקשי מקלט ופליטים:

1. הועדה המייעצת לא התכנסה באופן סדיר במהלך שנת 2002. החלטות שקיבלה לא יושמו, או שישומן נדחה במידה רבה. בסוף השנה התפטר יו"ר הועדה מתפקידו.

2. מבקשי מקלט אינם מקבלים מעמד זמני מתאים לתקופה בה הם ממתנינים להכרעה בבקשתם. הם אינם מקבלים זכויות סוציאליות (לרבות שירותים רפואיים), ואינם רשאים לעבוד. מצב דברים זה גורם לכך שרבים מהם חיים בעוני מחפיר.

3. משרד הפנים סירב להכיר במעמדם של פליטים אשר הוכרו על-ידי נציבות האו"ם לפליטים בג'נבה בסוף שנת 2001 (לאחר מספר שנות המתנה להכרעה בדבר מעמדם). פליטים אלה נדרשו לעבור הליך נוסף ממושך, בסופו של הליך זה הוכר מעמדם פעם נוספת, אך למרות זאת נמנע משרד הפנים מליתן להם מעמד פורמלי. הגשת עתירה מינהלית בעניינם ע"י המשפט בשירות הקהילה ורל"א בראשית 2003, גרמה לכך שכולם קיבלו, בסוף חודש פברואר 2003, את המעמד שאושר להם.

4. פליטים שהוכרו בעבר וניתנה להם תושבות ארעית, נותרו ללא מעמד חוקי מאחר ומשרד הפנים מתעכב בטיפול בבקשותיהם לחידוש מעמדם. עובדה זו גרמה לכך שהם נותרו ללא ביטוח רפואי ונמצאו בסכנה של איבוד מקור פרנסתם.

להלן עיקרי ההמלצות המתייחסות לנוהל הישראלי לטיפול במבקשי מקלט (רשימה מלאה של ההמלצות מצורפת לסיכום):

1. עיגון עקרון ה-Non-Refoulement: יש לעגן בנהלים את עקרון הבסיס של האמנה לפיו אין להחזיר או לגרש אדם למקום בו צפויים חייו או

חירותו לעמוד בסכנה. קיים הכרח להביא עקרון זה לידיעת בקרי הגבולות ואנשי הצבא כדי למנוע מקרים בהם יוחזר או יגורש אדם שהגיע לגבול ישראל למקום בו הוא עלול לעמוד בסכנה.

2. פרסום: עד כה לא פורסם הנוהל ברבים. מוצע לפרסמו פרסום אפקטיבי, המכוון לאוכלוסיה הנזקקת לנושא – שהרי מבחינתה, העדר ידיעה על הזכות כמוה כהעדר הזכות. המידע למבקשי המקלט צריך לכלול הסבר בדבר חובותיהם, זכויותיהם, הנחיות לגבי אופי ההליכים והדרישות השונות שבהן עליהם לעמוד. הפרסום ישרת מטרה חשובה נוספת של חשיפת הנוהל ואופן הפעלתו לביקורת ציבורית.

3. מתן הגנה בתקופת ההמתנה להחלטה: אדם הממתין להכרעה בבקשתו למקלט זכאי להגנה ולתנאי חיים בסיסיים אשר יבטיחו קיום בכבוד אנושי. בכלל זה יש לספק נגישות לשירותים רפואיים.

4. קביעת לוחות זמנים לטיפול בבקשות: עד היום ארכה הכרעה בבקשה כשנתיים ויותר. יש לשאוף לקיצור משך ההמתנה ולקביעת לוח זמנים מוגדר לכל שלב משלבי הטיפול בבקשה.

5. מתן זכות ערעור לגורם שיפוטי בלתי תלוי: בנייר העמדה נטען כי הנוהל הקיים אינו מאפשר ערעור לערכאה שיפוטית או מעין שיפוטית עצמאית. חסר זה בולט בעיקר נוכח העובדה שתהליך האיבחון נעשה על-ידי נציגי משרדי הממשלה השונים ולא על-ידי אנשי מקצוע בלתי-תלויים.

בנייר העמדה מובאת סקירה קצרה של התנאים הכלכליים והחברתיים הניתנים למבקשי מקלט בשלוש מדינות: גרמניה, אנגליה ויוון. הסקירה מלמדת כי שלא כמדינת ישראל, מדינות אלה רואות עצמן חייבות לספק תנאים מינימליים למבקשי מקלט – אם בדרך של מתן רישיון עבודה או בדרך של מתן דמי מחייה; מובטחת הנגישות לטיפול רפואי, קיימים הסדרים למתן דיור (לפחות לנצרכים מבין מבקשי המקלט) וילדיהם הקטינים של מבקשי מקלט זכאים להשתלב במערכות החינוך.

נייר העמדה נשלח לתגובה למשרדים הבאים: משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד הבטחון ולמשרד הקורספונדנט הישראלי של נציבות האו"ם לפליטים. לא התקבלה כל תגובה.

"הדרכון הוא האיבר היקר ביותר לאדם. הוא גם לא נוצר בדרך פשוטה כל-כך כמו האדם. אדם יכול להיווצר בכל מקום באופן הפזיז ביותר וללא סיבה הגיונית – אבל דרכון לעולם לא. לכן גם מכירים בו כשהוא טוב – ואילו האדם יכול להיות טוב מאין כמוהו, ובכל זאת לא יכירו בו."
ברטולד ברכט, שיחות של פליטים

"טבעי הדבר בשבילנו להעניק לכם מקלט בארצנו, שכן זו מסורתנו האנושית-יהודית."
מנחם בגין, ראש הממשלה לשעבר¹

מבוא

בשנת 2001, שבה חגג העולם יובל שנים לחתימת האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים (שתיקרא להלן – "אמנת הפליטים"), החלה מדינת ישראל לעשות צעדים ראשונים, מהוססים, לקראת יישום מלא של האמנה. אף על פי שמדינת ישראל היתה בין עשרים ושש המדינות אשר נציגיהן השתתפו בניסוח האמנה, והגם שחתמה על האמנה כבר בשנת 1951 ואישררה אותה, והינה חברה במוסדות האמנה, עשתה מדינת ישראל מעט מאד במהלך השנים בכדי למלא את חובותיה כחברה באמנה.

הגנה על מבקשי מקלט מתחייבת לא רק משפטית, מעצם חברותה של ישראל באמנת הפליטים, אלא היא גם חובה מוסרית מן המעלה הראשונה. ההיסטוריה של העם היהודי, אשר כה רבים מבניו ומבנותיו ידעו סבל ורדיפות, והתדפקו כפליטים על דלתותיהן של מדינות שונות, היא הנותנת כי כיום לא תגלה מדינת ישראל אטימות, ולא תסגור שעריה בפני אדם נרדף. כפי שנאמר בספר שמות: "אתם ידעתם את נפש הגר כי גרים הייתם בארץ מצרים" (שמות כג', 9), ומכך נגזר הציווי: "כאזרח מכם יהיה לכם הגר הגר איתכם ואהבת לו כמוך כי גרים הייתם בארץ מצרים" (ויקרא יט', 34). כמדינה, המבקשת להיות חברה שוות זכויות במשפחת העמים, צריכה מדינת ישראל לשאת גם בחובות הנגזרות מחברות זו, ובהן – הסיוע לאנשים הנרדפים על בסיס גזעם, דתם, לאומיותם, השקפתם הפוליטית או השתייכותם לקבוצה חברתית מסויימת.

1. דברי בגין בעת שהורה על קליטת "אנשי-הסירות" הוייטנאמים, לפי ידיעה בעיתון הארץ מיום 27.6.1977. ראו פרק ראשון, סעיף ב'.

במהלך השנים לא הנהיגה מדינת ישראל מערכת לאיבחון פליטים, ונציבות האו"ם לענייני פליטים עשתה זאת במקומה. מצב דברים זה השתנה לאחרונה: בראשית שנת 2001 אישר שר הפנים נוהל פנימי – "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל", אשר גובש על-ידי צוות בינמשרדי בראשות עו"ד מני מזוז, משנה ליועץ המשפטי לממשלה, בשיתוף ובתיאום עם נציבות האו"ם לענייני פליטים (שתיקרא להלן – "נציבות הפליטים") ונציגותה בישראל. על בסיס נוהל זה, החלה מדינת ישראל בשנת 2002, לראשונה, לדון ולהכריע בבקשות למקלט המוגשות בתחומה. הנוהל מצורף לנייר עמדה זה כנספח "א".

נייר העמדה שלהלן, נכתב ביוזמתה של עמותת רופאים לזכויות אדם (שתיקרא להלן – רל"א). בשנה האחרונה הגיעו מבקשי מקלט רבים אל מרפאת רל"א בבקשם אחר טיפול רפואי – סיפוריהם וקשייהם (אשר אינם רק בריאותיים), חשפו מצוקה אנושית קשה, ומצבים של פגיעה בזכויות אדם בסיסיות. סיפורים אלה הניעו את רל"א ואת "המשפט בשירות הקהילה – מרכז משאבים" הפועל בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל-אביב, לכתוב את נייר העמדה.

הדיון יתמקד בשני נושאים מרכזיים:

א. נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל.

ב. הגנה על זכויות חברתיות של מבקשי מקלט בתקופת הביניים, שלמן הגשת בקשתם ועד ההחלטה בה.

נושאים אלה ייבחנו לאור שלושה מקורות משפטיים עיקריים: אמנת הפליטים, הפרוטוקול לאמנה והפרשנות המוסמכת שלה; עקרונות המתחייבים ממשפט זכויות האדם; ודיני המינהל הציבורי הישראלי.

מטרתו של נייר עמדה זה הינה, בראש ובראשונה, לתרום לתהליך גיבוש דין פליטים ישראלי, אשר החל ביוזמת נציבות הפליטים ומשרדי הממשלה השונים, ולהביאו לדיון ציבורי. דיון זה יתרום, לדעתנו, לגיבוש נוהל, שיענה הן על דרישות אמנת הפליטים וצרכי מבקשי המקלט והן על האינטרס של מדינת ישראל לקיים מערכת הוגנת ויעילה לבחינת הבקשות.

לצד הניתוח המשפטי, ייעשה מאמץ להציג את הפנים האנושיות, הפחות-מוכרות, של מבקשי המקלט בישראל: מי הם, מהיכן הגיעו, מה מציאות קיומם בישראל, מה הקשיים שעיימם הם מתמודדים ומהם הצרכים אשר יש לספק להם.

פרק ראשון: אמנת הפליטים

א. רקע כללי

אמנת הפליטים נולדה על רקע הטראומה של מלחמת העולם השנייה באירופה. מטרתה היתה להבטיח, כי אדם הנרדף על רקע גזעו, דתו, לאומיותו, השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת או השקפתו הפוליטית, ואשר אינו יכול לקבל הגנה ממדינת לאומיותו (או אינו מוכן לקבלה שכן היא הרודפת אותו) יוכל למצוא מקלט בטוח במדינה אחרת.²

האופק שהנחה את נסחי האמנה היה המצב באירופה בעת ניסוח האמנה, משמע – בעיית פליטי מוראות הנאצים ומי שנמלטו מן הגוש הקומוניסטי.³ הציפייה היתה כי תוך מספר שנים תסתיים ההתמודדות עם בעיית הפליטים, שנוצרה בעקבות מלחמת העולם השנייה, ולא יהיה עוד צורך באמנה ובמוסדותיה.

בשנת 1967 נחתם פרוטוקול לאמנה, אשר הסיר את מגבלת המועד שהיתה קבועה באמנת הפליטים, כך שמדינות אשר הצטרפו לפרוטוקול, קיבלו על עצמן לטפל בבקשות למעמד פליט כתוצאה מאירועים אשר אירעו בזמן כלשהו.

האמנה דנה במספר נושאים, העיקריים שבהם יפורטו בקצרה:

הגדרת פליט

האמנה אינה מתבססת על הגדרה קבוצתית של מקום מוצא או קבוצה אתנית, אלא על הגדרה אינדיבידואלית של בריחה בשל רדיפה. לא כל מי שהוא "פליט" במונח הלשוני של המונח, יוכר כפליט על-פי האמנה. האמנה קובעת: "לעניין אמנה זו יהא המונח "פליט" חל באדם הנמצא מחוץ לארץ אזרחותו... ובגלל פחד מבוסס להיותו נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת או להשקפה מדינית מסוימת ואיננו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור; או הנמצא עקב המאורעות האמורים מחוץ לארץ שבה היה קודם לכן מקום מגוריו הקבוע והוא חסר אזרחות, ואינו יכול לחזור לאותה

2. המקלט שיש להעניק לפליט הינו מקלט זמני – עד לשוך הסכנה ממנה נמלט, או עד ליישובו מרצון במדינת המקלט או במדינה שלישית בטוחה.

3. ניתן ללמוד על החזון המוגבל, שהנחה את נסחי האמנה בשנות החמישים, מהגבלת תחולת האמנה לאנשים אשר נרדפו רק כתוצאה מאירועים אשר התרחשו לפני הראשון בינואר 1951. כמו-כן ניתנה למדינות אפשרות להצהיר כי התחייבותן תהא רק לגבי אירועים אשר התרחשו באירופה.

ארץ או אינו רוצה בכך בגלל הפחד האמור⁴.

באמנה נקבעו שלוש קטיגוריות של אנשים, אשר על-אף שהם עונים על הגדרת 'פליט', לא יזכו בהגנת האמנה:
א. אנשים המקבלים סיוע מאחת הזרועות או הסוכנויות האחרות של האו"ם.
ב. אנשים שמקבלים מן המדינה שבה הם נמצאים את רוב הזכויות הניתנות לאזרחים.
ג. אנשים שלא מגיעה להם הגנה בינלאומית, שכן הם ביצעו פשעים נגד השלום, פשעי מלחמה או פשעים נגד האנושות, וכן מי שביצע פשע לא-פוליטי חמור לפני קבלתו למדינת המקלט או מי שביצע מעשים המנוגדים למטרה ולעקרונות של האומות המאוחדות.

אדם חדל מלהיות פליט בנסיבות שבהן אין עוד צורך בהגנה בינלאומית, למשל: אם בחר מרצונו לחזור וליהנות מהגנתה של מדינת אזרחותו, קיבל מחדש את אזרחותה, קיבל אזרחות של מדינה אחרת ונהנה מהגנתה וכו'.

זכויות וחובות של פליטים

הזכות המשמעותית ביותר הצומחת לפליט, בעקבות הכרה במעמדו, היא הזכות להגנה בינלאומית. מדינה לא תגרש פליט משטחה אלא בשל סיבות הקשורות בביטחון או בסדר ציבורי ורק לאחר הליך תקין הקבוע בחוק (סעיף 32).
האמנה מונה שורה של זכויות מינימום (כל מדינה יכולה להוסיף עליהן), אשר על מדינה החברה באמנה לספק לפליטים השוהים בשטחה. בכמה עניינים קובעת האמנה כי פליט יינה מזכויות שאינן נופלות מזכויותיו של אזרח במדינה ובהם: חופש הדת והחופש להקנות חינוך דתי לילדים (סעיף 4), זכות גישה לערכאות (סעיף 16), זכות ליהנות מן החינוך היסודי (סעיף 22) וממערכת הרווחה (סעיף 23). בעניינים אחרים יש לתת לפליט יחס שאינו נופל מן היחס שניתן דרך כלל, לזרים השוהים כדין בשטחה של המדינה: רכישת נכסים ופעולות ביחס אליהם (סעיף 13), זכות ההתארגנות (סעיף 15), זכות לעבוד (סעיף 17) ועוד.

פליט נדרש לשמור על החוקים, התקנות והסייגים הנהוגים במדינה לשם שמירת הסדר הציבורי (סעיף 2).

4. סעיף 1 (א) (2) לאמנה בדבר מעמדם של הפליטים.

Non Refoulement (איסור גירוש או החזרה)

סעיף 33(1) לאמנה קובע את העיקרון, המהווה את לב ליבה של האמנה, לאמור: "שום מדינה מבעלות האמנה לא תגרש ולא תחזיר ("refouler") פליט באיזו צורה שהיא אל גבולות הארצות שבהן יהיו חייו או חירותו בסכנה מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי מסויים או להשקפה מדינית מסויימת". עקרון זה חרג מגדרי האמנה ומהווה כיום חלק מן המשפט הבינלאומי המנהגי.⁵

לעקרון איסור הגירוש או ההחזרה שני סייגים, המפורטים בסעיף 33(2), והם – אם יש נימוקים מספיקים לכך שהאדם מהווה סכנה למדינה או שהאדם חוייב בדין, בפסק-דין סופי, בשל פשע חמור במיוחד, והוא מהווה סכנה לציבור המדינה. הפעלתם של שני הסייגים חייבת להיעשות באופן מידתי לסיכון הצפוי למבקש המקלט או לפליט, אם יוחזר למקום בו צפויה לו סכנה.⁶

העקרון מורחב ומחוזק על-ידי סעיף 3(1) לאמנה משנת 1984 נגד עינויים ונגד יחס ועונשים בלתי אנושיים או משפילים, שבה חברה ישראל, הקובע: "No State Party shall expel, return ("refouler") or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subject to torture".

Gill-Goodwin, אחד מן המלומדים הבולטים של דיני הפליטים, קובע, כי במהלך השנים התקבלה הפרשנות המרחיבה של עקרון ה-Non-Refoulement, כך שכיום מקובל, כי העקרון חל מן הרגע בו מבקש המקלט מציג עצמו לכניסה למדינה, משמע, העקרון כולל גם אי-החזרה של אדם שהגיע לגבול⁷. לצורך חלותו של העקרון אין חשיבות לצורה בה נכנס האדם למדינה (כחוק או שלא כחוק), העקרון חל על פליטים ועל מבקשי מקלט כאחד⁸.

חלות עקרון ה-Non-Refoulement אינה מוגבלת רק לאיסור החזרה אל ארץ הנתינות, אלא לכל מקום בו צפויה סכנה לחייו או לחירותו של האדם בו

5. Borchelt G., The Safe Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards, *33 Columbia Human Rights Law Review* 473, 478-490

6. Goodwin-Gill G. S. *The Refugee in International Law*, second edition, Clarendon Press, 1996, p. 140

7. Supra, p. 124

8. Supra, p. 137

מדובר (פרשנות זו נתקבלה, כפי שיפורט בהמשך, גם על-ידי בית המשפט העליון הישראלי). כיום מקובל כי העיקרון מגן מפני גירוש למדינה שלישית, אשר אינה מכבדת את עקרון ה-Non Refoulement והעלולה להחזיר את האדם למקום בו צפויה סכנה לחייו.⁹

נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR)

נציבות האו"ם לפליטים הוקמה בשנת 1950 כארגון הומניטרי א-פוליטי, אשר מטרתו להגן על פליטים ולסייע להם לחדש את חייהם בסביבה נורמלית. בתחילה הוגבל המנדט של הנציבות לשלוש שנים, שבהן היתה אמורה לטפל ב-1.2 מיליון הפליטים באירופה, שנותרו חסרי בית בעקבות מלחמת העולם השנייה. כאשר הסתבר כי משברים שונים ברחבי העולם המשיכו לגרום, מדי שנה, להפיכתם של רבבות אנשים לפליטים, הוארך המנדט של הנציבות בכל חמש שנים.

בהחלטה שהקימה את נציבות האו"ם לפליטים, קבעה המועצה הכללית של האו"ם, כי תפקיד הנציבות הוא מתן הגנה בינלאומית, תחת חסות האו"ם, לפליטים הנופלים במסגרת מנדט הנציבות (הגדרה הקרובה מאד להגדרת האמנה והפרוטוקול). הנציבות הוסמכה לקדם הסכמים ואמנות בינלאומיים להגנה על פליטים, ולפקח על קיומם.

ככל שהתפתחו הבעיות הגלובליות, התפתח גם המנדט של הנציבות, והיא הוסמכה לספק סיוע הומניטרי, החורג מגבולות האמנה, לאנשים הנמצאים במצבי מצוקה דומים לשל פליטים – בעיקר למי שנמלטו עקב מלחמות, אך נותרו בתחומי מדינתם (Internally Displaced Persons).

⁹ Supra, p. 120, footnote 16.

כך למשל, החלטת ועדת השרים של המדינות החברות במועצת אירופה בנושא הגירה, קבעה כי כאשר קובעים מי מן המדינות תהא אחראית על איבחון מעמד הפליט, יש להבטיח כי העברת מבקש המקלט למדינה אחרת, תעשה רק אם אותה מדינה מבטיחה הגנה אפקטיבית מפני Non-Refoulement.

Ministers of the Member States of the European Communities responsible for Immigration, Resolution on a harmonized approach to questions concerning host third countries, London, 30 Nov - 1 Dec, 1992. SN 4822/92 WGI 1282 AS 146

בית הלורדים באנגליה קבע כי כלל זה חל גם מקום שמדינה שלישית עלולה להחזיר מבקש מקלט לארצו בשל פרשנות שונה שהיא נותנת להוראות האמנה. ר'-Regina v. Secretary of State For The Home Department, Ex Parte Adan (2000) www.parliament.the-stationary-office.co.uk

תקציב הנציבות (עיקרו מתרומות וולונטריות של מדינות) מגיע ל-800 מיליון דולר. מדי שנה מדווח נציב האו"ם לפליטים למליאה הכללית של האו"ם על פעולותיו, באמצעות המועצה הכלכלית-חברתית. תכניות הנציבות והקווים המנחים לפעולותיה מאושרים על-ידי ועדה מנהלת (Executive Committee – EXCOM) המתכנסת מדי שנה בג'נבה. בועדה זו חברות 57 מדינות שבהן גם מדינת ישראל¹⁰. מעת לעת דנה EXCOM בנושאים שונים, דוגמת נהלים להכרה בפליטים, עקרון איסור ההחזרה (Non-Refoulement), וכו'. למרות שמסקנותיה אינן בעלות תוקף מחייב, הן מבטאות הסכמה בינלאומית על נושאים שונים (ההחלטות מתקבלות בקונצנזוס), ומהוות פירוש מוסכם ומעשי לאמנה, הממלא את החסרים באמנה ובפרוטוקול.

האמנה למול המציאות העכשווית

התקווה האופטימית של נסחי האמנה, שלפיה ניתן יהיה לפתור בתוך כמה שנים את בעיית הפליטים, נכזבה: ביובל ה-50 לאמנה מטפלת נציבות האו"ם לפליטים בכ-21.8 מיליון פליטים ברחבי העולם¹¹. בשנת 2000, לבדה, גרמו משברים, מלחמות ואלימות במקומות שונים בעולם, לבריחה של מיליוני אנשים מבתם¹². בשנה זו הוגשו באחת-עשרה מדינות מערביות (אוסטריה, בלגיה, קנדה, דנמרק, צרפת, גרמניה, הולנד, שבדיה, שוויצריה, בריטניה וארה"ב) 465,884 בקשות למקלט¹³. רק מעטים מן המבקשים יוכרו כפליטים על-פי האמנה¹⁴.

10. כדי להיבחר כחברה בועדה, צריכה מדינה להיות חברה באו"ם או באחת הסוכנויות המתמחות שלו, להיבחר על-ידי המועצה הכלכלית-חברתית של האו"ם (ECOSOC) ולהיות בעלת עניין מוכח ומסירות לפתרון בעיית הפליטים.

11. כאמור, מספר זה מתייחס גם למי שאינם פליטים על-פי האמנה – וכולל גם אנשים שנעקרו מבתיהם בעקבות רעב, מלחמה, סכסוכים פנימיים וכו'. ראה באתר הנציבות: <http://www.unhcr.ch>

12. U.S Committee for Refugees מדווחת למשל על: 250,000 פליטים פנימיים באפגניסטן, 172,000 נמלטו לפקיסטן; 300,000 אזרחים נעקרו באנגולה בשל מלחמת אזרחים; 150,000 מאזרחי בורונדי נמלטו ממלחמת אזרחים וזוועות שבוצעו במהלכה; 266,000 קולומביאנים עזבו את קולומביה בשל אלימות פוליטית (רק 7,800 מתוכם ביקשו מקלט במדינות אחרות); בקונגו-קינשסה נמלטו מיליון אזרחים ממלחמה וזוועות; 750,000 אריתראים נמלטו בשל מלחמת גבולות עם אתיופיה; 60,000 גינאים עזבו את בתיהם בשל התקפות מסיירה ליאונה; ועוד. U.S Committee for Refugees, *World Refugee Survey 2001*, p. 1

13. שם, בעמ' 12. גם כיום, לאחר שנקטה בשורת צעדים אשר נועדו להקטין את מספר מבקשי המקלט המגיעים אליה, כרבע מן הבקשות הנ"ל הוגשו בגרמניה (בשנת 1992 כמחצית מן הבקשות אשר הוגשו באחת-עשרה המדינות הנזכרות לעיל הוגשו בגרמניה).

14. בדו"ח משנת 2001, הסוקר את המגמות בדבר החלטות למתן מקלט ב-38 מדינות מתועשות, מעריכה נציבות האו"ם לפליטים כי שיעור ההכרה בפליטים באותן מדינות עמד בשנת 2000 על 12% (מתוך כלל הבקשות שהוכרעו באותה השנה). עם זאת, יש להוסיף לכך עוד 9% של מקרים בהם הוחלט לתת הגנה הומניטרית אחרת. נתונים אלה נופלים באחוזים בודדים מן המצב בשנת 1999. במדינות החברות באיחוד האירופאי שיעורי ההכרה נמוכים יותר: 8% הוכרו כפליטים על-פי האמנה ול-11% ניתנה הגנה אחרת. יש שונות רבה בין המדינות: יש כאלה בהן שיעורי ההכרה הוא כפול מן הממוצע (קנדה – 49%, טורקיה – 48%) ויש כאלה בהן הוא נופל למטה ממצית הממוצע (אוסטריה – 5% אירלנד – 5%). ראה: UNHCR, *Trends in Asylum Decisions*, <http://www.unhcr.ch>, Countries, 1999–2000

אמנת הפליטים אכן מציבה אתגר הומניטרי בפני המדינות החברות – כיום רוב הפליטים המגיעים למדינות המערב הם ממדינות מתפתחות, השתלבותם החברתית במדינה הקולטת אינה פשוטה, לרבים מהם אין השכלה או כישורים הדרושים לכלכלה של המדינה הקולטת והם נתפסים כמי שעלולים להפוך לנטל על מערכות הרווחה שלה¹⁵. בחלק מן המדינות קולטות הפליטים, התפתחו תופעות של שנאת זרים, אשר כוונו כנגד מבקשי מקלט ופליטים¹⁶. במדינות שאינן קולטות הגירה, מצטיירת אמנת הפליטים כנתיב הגירה חלופי, שכן על-אף שהמקלט שמעניקה המדינה הקולטת אמור להיות זמני, הרי בפועל, ככל שחולף הזמן, קשה לנתק את הקשרים הנוצרים בין הפליט לבין מדינת המקלט¹⁷. מספרם הרב של מבקשי המקלט, המגיעים למדינות המתועשות בשני העשורים האחרונים, מטיל נטל כבד על מערכות ההכרה בפליטים. ההחלטות בבקשות אורכות זמן רב ועלות קיום המנגנון גבוהה, מבחינת המדינה הקולטת.

סיבות אלו ואחרות מנחות את המגמה הרווחת, מזה כחמש-עשרה שנים, בקרב ארצות המערב לצמצם את מספר פליטים המגיעים לתחומן. גרמניה מהווה דוגמה מובהקת למגמה זו: שנים ארוכות היא היתה המדינה שקלטה את מספר הפליטים הרב ביותר ביחס לכל מדינות אירופה. בשנת 1993 החלה גרמניה להגביל את מספר הפליטים המגיעים לתחומה¹⁸. שורה של צעדים שבהם החמרת מדיניות הענקת הויזות

15. Schuster L. "A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 13, No. 1, 2000, p. 118, 122

הכותבת מציינת כי מדינות שונות נוקטות בנימוק של עלות מערכת המקלט ומתן תנאים סוציאליים למבקשי מקלט שבקשתם אינה כנה, כתירוץ להקשחת מדיניותן. לדבריה הנתונים אינם מאששים טענה זו: מספר מבקשי המקלט בשנים האחרונות באנגליה ובגרמניה לא ירד, למרות צמצום התנאים הסוציאליים למבקשי מקלט.

Supra, p. 128 .16

עם זאת, נשמעות טענות כי לשיטות בהן נוהגות הרשויות בטיפול במבקשי המקלט (דוגמת האיסור לעבוד והפיכתם של מבקשי מקלט לנתמכי מערכת הרווחה) ולעמדות בהן נוקטות מפלגות שונות בשיח הציבורי, יש תרומה רבה ליצירת אווירה של שנאה וחוסר סובלנות כלפי מבקשי המקלט.

17. Hathaway J. C., "Can International Refugee Law made Relevant Again?" in Hathaway J. C.(ed.) *Reconceiving International Refugee Law*, Nartinus Nijhoff Publishers, 1997 p. 17-18

18. Fullerton M. "Failing the Test: Germany Leads Europe in Dismantling Refugee Protection", *36 Texas International Law Journal* (2001) 231, 232-233

הדבר נעשה על-ידי תיקון חוק היסוד, כך שהזכות למקלט שקודם לכן היתה מן הרחבות בעולם ולפיה "אנשים הנרדפים מסיבות פוליטיות יהיו זכאים למקלט" צומצמה באופן משמעותי. למרות שעיקרון הגג הקבוע בסעיף 16a(1) נשמר, נוספו לצידו תתי-סעיפים המגבילים את האפשרות להגיע לגרמניה על-ידי הכנסת עקרון המדינה השלישית הבטוחה, יצירת רשימת מדינות לגביהן קיימת חזקה כי לא נעשית בהן רדיפה ואישור נקיטת הליכים מואצים במקרים של בקשות שעל פניהן אינן מבוססות.

לזרים, אימוץ הכלל של "מדינה שלישית בטוחה"¹⁹, הנהגת "הליכים מואצים"²⁰ לטיפול בבקשות, אשר על-פניהן אינן מבוססות, הביאה לירידה משמעותית במספר מבקשי המקלט בגרמניה, אך גם לחשש לפגיעה של ממש במשטר ההגנה על הפליטים²¹. מגמה זו ניכרת בכל מדינות האיחוד האירופאי, הנעות מאז סוף שנות השמונים לקראת "הרמוניזציה של מדיניות והליכי קבלת מבקשי מקלט", בסדרה של הסכמים בין-מדינתיים, וביצירת הנחיות אשר יחייבו את המדינות החברות²². תהליכים אלה משפיעים גם על מדינות אשר אינן חברות באיחוד האירופאי.

ב. מדינת ישראל והאמנה

בחתמה על אמנת הפליטים ועל הפרוטוקול לאמנה, נטלה על עצמה מדינת ישראל התחייבות במישור הבינלאומי. ללא חוק ישראלי אשר יאמץ את האמנה או יעגן את עקרונותיה במשפטנו, אין האמנה מהווה מסמך משפטי אכיף, אשר מאפשר ליחיד לתבוע זכויות מכוחו בבית משפט בישראל. אין משמעות הדברים, כי האמנה מחוסרת כל תוקף בישראל. בחתימתה על האמנה גילתה מדינת ישראל את כוונתה לקיימה. לפיכך, בית-משפט בישראל, המפרש דבר חקיקה, יעדיף תמיד את הפירוש המקיים את הוראות האמנה²³.

19. הכלל של "מדינה שלישית בטוחה" קובע כי פליט שעבר בדרכו לגרמניה במדינה שחתמה על אמנת הפליטים או על האמנה האירופאית בדבר זכויות אדם שהפרלמנט הצהיר עליה כי היא מדינה בטוחה, יוחזר אל אותה מדינה כדי שהיא תדון בבקשתו למעמד פליט. כלל זה עוגן באמנת דבלין, הנזכרת בהע"ש 22 שלהלן.

20. "הליכים מואצים" מופעלים כאשר הבקשה למעמד פליט מבוססת על בריחה ממצב חירום או ממלחמה, או שיש בה סתירות פנימיות או שהיא סותרת עובדות ידועות היטב.

21. Fullerton הע"ש 18 לעיל, מביעה את החשש כי נוכח התפקיד המרכזי שמילאה גרמניה באירופה בכל הכרוך בקבלת פליטים, ילכו מדינות אחרות בעקבותיה ויאמצו גם הן את הצעדים המגבילים בהם נקטה.

22. דוגמה לאמנות: אמנת Schengen שנעשתה בכדי לבטל את ביקורת הגבולות בין המדינות החברות, על-ידי אימוץ מדיניות אחידה של מתן אשרות ותיאום מדיניות הגירה ושיטות אכיפה. אחד הפרקים עוסק בטיפול בבקשות למקלט. מטרתו להבטיח כי בקשה למקלט תוגש רק באחת מן המדינות החברות, אשר תיקבע על-ידי קריטריונים אובייקטיביים (כך שמבקש המקלט לא יוכל לתור אחר המקום הנוח מבחינתו); אמנה נוספת – אמנת Dublin נעשתה כדי לפרט ולהחליף (בטווח הארוך) את הפרק הנ"ל. העיקרון הבסיסי שהיא קובעת – המדינה הראשונה דרכה נכנס מבקש המקלט היא האחראית לטיפול בבקשה, אלא אם קיימות סיבות שבעטיין ראוי לסטות מן הכלל. דוגמה להנחיות: ההנחייה של האיחוד האירופאי משנת 2001 בדבר מתן הגנה זמנית (Council Directive (2001/55/ec), כעת נדונות שתי הצעות להנחיות בדבר סטנדרטים מינימליים להליכי מקלט ולקבלת מבקשי מקלט.

23. ברק א. פרשנות במשפט, כרך שני – פרשנות החקיקה, נבו הוצאה לאור, מהדורה שנייה, 1994, עמ' 576.

מי הם הפליטים המגיעים לישראל?

ב'דברי הימים' של הטיפול במבקשי מקלט על-ידי מדינת ישראל ישנם מקרים של מחוות הומניטריות, לצד מקרים של הפרות של האמנה (החמורה שבהן גרמה למוות של שני מבקשי מקלט). להלן פירוט חלקי:

- בשנת 1977 אספה אונייט משא ישראלית מספר עשרות פליטים וייטנאמיים בסירה בלב ים. מדינת ישראל הציעה להם מקלט. לדברי ראש ממשלת ישראל דאז, מר מנחם בגין היה "טבעי הדבר שבילנו להעניק לכם מקלט בארצנו, שכן זו מסורתנו האנושית-יהודית"²⁴. בשנת 1999 נותרו בישראל 66 מבני הקבוצה²⁵. קבוצה זו היתה חלק מקבוצה גדולה יותר של פליטים וייטנאמים שישראל קלטה באותה תקופה.
- בשנת 1979 הורה ראש הממשלה בגין לקלוט מאה פליטים מתוך פליטי הסירות הוייטנאמים (חלקם היו סינים במוצאם) שברחו מן השלטון הקומוניסטי וניצלו על-ידי ספינה תאילנדית²⁶.
- בשנת 1992 חצו שנים-עשר חברי ארגון מוג'האדין אל חאלק (ארגון מוסלמי העויין את ישראל) את הגבול. הם נכלאו במשך כשנה וחצי ורק בעקבות עתירה לבג"צ (בג"צ 2651/92) הסכימה ישראל לשחררם בתנאים מגבילים ולחפש עבורם מקלט זמני²⁷.
- בשנת 1993 הגיעה לישראל קבוצה של 100 פליטים מבוסניה בהזמנת ממשלת ישראל. הם קיבלו תושבות קבע. בסוף שנות התשעים נותרו כ-30 מהם בישראל²⁸.
- בשנת 1994 גירשה ישראל לירדן שני נוצרים סודניים שנכנסו לישראל מירדן - ג'וזף טומבה ונלסון מביו. ירדן הסגירה אותם בחזרה לסודן ושם הוצאו להורג²⁹.
- בשנת 1995 ניתן פסק-דינו של בג"צ בפרשת אל טאיי³⁰, בעניינם של

24. ידיעה בעיתון הארץ, ידיעה מיום 27.6.1977

25. ידיעה בעיתון ידיעות אחרונות מיום 8.4.1999

26. ידיעה בעיתון ידיעות אחרונות מיום 8.4.1979

27. המידע מתוך תיקו של עו"ד צבי ריש

28. ידיעה בעיתון ידיעות אחרונות מיום 14.4.1999

29. מקרה זה קיבל אישור ממקורות שונים ובהם עו"ד צבי ריש, מר מיכאל בבלי, הנציב העליון לפליטים וכן בכתבתו של י. סרנה בעיתון ידיעות אחרונות מיום 18.8.1999. כאמור, החזרת אדם למדינה אשר עלולה להחזירו למקום בו יהיו חייו או חירותו בסכנה עשויה להפר את עקרון ה-Non-Refoulement. כך למשל, פסל בית הלורדים בבריטניה החלטה להחזיר מבקש מקלט מאוגנדה, שבקשתו למקלט מדיני באנגליה נדחתה, אל קניה. נקבע כי מזכיר המדינה לא נתן משקל ראוי למספר מקרים, בהם החזירו הרשויות בקניה פליטים מאוגנדה לידי השלטונות באוגנדה. In Re Musisi [1987] 2 WLR 606

30. בג"צ 4702/94 אל טאיי ואח' נגד שר הפנים ואח', פ"ד מט (3) 843.

כשלושים אזרחי מדינות אויב, רובם עיראקים, אשר חצו את הגבול לישראל במועדים שונים, ונעצרו לתקופות ארוכות מכח צווי גירוש. בית המשפט הניח כי בידי המדינה סמכות לגרש את העותרים (זאת על אף שנציבות האו"ם הכירה במעמדם כפליטים)³¹, אך קבע כי אין להחזיקם במעצר לפרקי זמן בלתי סבירים. בעקבות פסק-הדין שוחררו 24 מן הכלואים בתנאים מגבילים. עד לשנת 2002 יצאו רובם לארצות מקלט בחו"ל³².

- בשנת 1999 הגיעו 112 פליטים אלבנים מוסלמים לישראל בהזמנתה של ממשלת ישראל. הם קיבלו אשרות תייר למשך חצי שנה וסיוע בצרכים כלכליים שונים³³.

- במאי 2000, עם יציאת ישראל מלבנון, צבאו אלפים מאנשי צד"ל ובני משפחותיהם על גדר הגבול והורשו להיכנס לישראל (על-פי דיווחי נציבות האו"ם מדובר היה ב-5,895 נפשות). במהלך אותה שנה חזרו כ-1,500 מהם ללבנון, לכ-400 נמצא פתרון בדרך של ישוב מחדש במדינות אחרות, והאחרים (4,000 בקירוב) נותרו בישראל ומטופלים על-ידי משרדי הממשלה השונים.

- במרץ 2001 נכנסה קבוצה של 19 כורדים לישראל דרך גבול לבנון. זמן קצר אחר-כך הם הוחזרו ללבנון באמצעות כוחות יוניפיל. נציב האו"ם לפליטים בישראל נתבקש על-ידי רשויות הצבא לסייע בבדיקת מעמדם, ועל-פי ממצאיו, הגישו חברי הקבוצה בקשה להכרה במעמדם כפליטים לנציבות האו"ם בבירות, ובקשתם נדחתה. נציב האו"ם אישר החזרתם ללבנון³⁴.

- באוגוסט 2001 נכנסה מלבנון קבוצה נוספת, שמנתה מספר עשרות גברים, נשים וילדים כורדים. בו ביום גורשו ללבנון. ככל הנראה נעשה הפעם הגירוש ללא ידיעת נציב האו"ם³⁵.

31. השופט ברק קובע כי לא היתה מחלוקת על-כך בין הצדדים (בעמ' 848). עם זאת, ההנחה שעלולה היתה להשתמע מכך, כאילו הוראות החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) תשי"ד-1954 גוברות על הוראות אמנת הפליטים, לא היתה מקובלת על העותרים. בדחיית בקשתם לדיון נוסף, הבהיר השופט ברק כי לא זאת היתה החלטת בית-המשפט, ראה: דנג"צ 5974/95 אל טאיי ואח' נגד שר הפנים, תק-על 536 (1) 96.

32. על-פי תיקיו של עו"ד ריש.

33. ידיעה מעיתון מעריב מיום 12.4.1979.

34. רל"א פנתה לשר הבטחון בבקשה להבהרת הנהלים לטיפול במבקשי מקלט החוצים את הגבול לתוך ישראל (אם יש כאלה). ביום 27.2.2000 השיב שר הבטחון כי פעולת גורמי הבטחון באשר למסתננים מטופלת בתיאום עם "הגורמים הרלבנטיים". במכתב לא פורט האם קיימים נהלים בנושא זה ומהם.

35. פנייה של רל"א המתייחסת לארוע זה טרם נענתה על-ידי שר הבטחון.

- בינואר 2002 נמסר בדיווח בעיתונות על שלושה פליטים, שנים מסודן ואחד מאיראן, המוחזקים מספר חודשים בכלא מעשיהו. בפברואר 2002 שוחררו שני הפליטים מסודן בתנאים מגבילים לקיבוץ, לקראת מציאת ארץ מקלט עבורם. מאוחר יותר נמצאה מדינת מקלט והם, כמו גם הפליט האיראני, עזבו את הארץ³⁶.

עיון במידע של נציבות האו"ם לפליטים מלמד, כי מספר מבקשי המקלט המגיעים לישראל אינו רב. הדו"ח התקופתי לשנת 2000 מראה, כי מספר התיקים שהיו תלויים ועומדים בראשית השנה היה 286. במהלך השנה הוגשו 253 בקשות נוספות. במהלך השנה הוכרו 8 מבקשים כפליטים על-פי האמנה, ל-102 נמצא פתרון אחר, 23 נדחו, 71 תיקים נסגרו מסיבות שונות (אדם ויתר על בקשתו, לא הופיע, הבקשה על פניה לא היתה אמינה וכו'). בסוף השנה נותרו 334 בקשות תלויות ועומדות. מבקשי המקלט מגיעים משני איזורים עיקריים: הרוב מארצות אפריקאיות (בעיקר מאתיופיה ואריתריאה אך גם מסודן, קונגו, ליבריה, גאנה, סומליה ועוד) ובודדים מאירופה (יוגוסלביה, רוסיה, אוקראינה ועוד).

הנסיבות, שבעטיין ברחו מבקשי המקלט לישראל משתנות מאדם לאדם וממדינת מוצא אחת לאחרת. להלן נביא בקצרה סיפורו של א', מבקש מקלט ממדינה אפריקאית. הסיפור מובא כפי שסיפר אותו לאנשי רל"א:

"בארצי, הייתי עובד של ארגון סעד וגם הייתי פעיל פוליטי. כשהייתי באוניברסיטה, פגשתי חברים בני גילי והקמנו קבוצה. אתם יודעים - באפריקה סטודנטים יכולים להיות כוח חשוב מבחינה פוליטית. בסוף סילקו אותי מהאוניברסיטה. המשכתי ללמוד לבד. זה נתן לי כוח להתמודד עם תנאי החיים שלנו ולא לפחד לפתוח את הפה ולדבר. כשהפרסטרואיקה התחילה ברוסיה, התחילו לשחרר קצת את הלחץ הפוליטי אצלנו. אנחנו היינו הראשונים שייסדנו מפלגה של הנוער בארצנו. זה היה ב-1991.

היה לי תפקיד חשוב במפלגה: הייתי אחראי על הסברה. אהבתי לדבר ודיברתי טוב. הייתי גם אמין כי לא שיקרתי כמו פוליטיקאים אחרים. חייתי בתוך העם. הגיעו הבחירות ואנחנו הצלחנו וזכינו בבחירות למחוז. התחלנו לעבוד קשה יותר ולפתוח סניפים לקראת הבחירות לנשיאות. אז התחילה התקופה הרעה.

36. ידיעה בעיתון הארץ מיום 9.1.2002, המידע על שחרור הפליטים מסודן על-ידי נציבות האו"ם לפליטים.

בבחירות לנשיאות התאחדו נגדנו שני המועמדים האחרים וזכו. המועמד שזכה התחיל לחלק נשק לעם. כולם התחילו ליצור מיליציות שונות. אני ניסיתי לשכנע אנשים – לפחות במחוז שלנו – לא לקחת נשק ולא לשלוח את הילדים למיליציות. כבר ידעתי לאן זה יגיע. בעבודתי הסתובבתי בארצות אחרות: באנגולה, בליבריה, בסיירה-לאון, וראיתי איך המצב מדרדר למלחמת אזרחים.

בשנת 1992, אחרי הבחירות, הכנו הפגנה גדולה בעיר הבירה בעד השלום והקידמה החברתית. המשטרה יעצה לנו להימנע מההפגנה, אבל בסוף שלחו כמה שוטרים לאבטחה. כשהגענו לכיכר, ליד משרדי הצלב האדום, הגיעה לפתע מכונית אדומה, עם כמה אנשי מיליציה, והם התחילו לירות לתוך הקהל. 3 נהרגו ו-8 נפצעו. השוטרים לא עשו כלום. אני שכבתי על הרצפה. אז הבנתי שימי ספורים אבל הרגשתי שאסור לי לשתוק. עלי לצאת לציבור ולהעיד על מה שראיתי. אפילו זיהיתי את האנשים שהיו במכונית ורשמתי את מספרה. שנתיים שלוש עברו, ואז התחיל להתערער המצב שוב.

יום אחד באו שלושה אנשים לבית שלי ואמרו לי שהם קציני משטרה ורוצים לחקור את האירועים בהפגנה. אני סיפרתי כל מה שראיתי ולא חשדתי בכלום. אחרי יומיים, הם חזרו עם שמונה שוטרים ועצרו אותי בכח לעיני המשפחה שלי (משפחתי המורחבת ובתי הקטנה. באותו זמן כבר לא חייתי עם אשתי שלא יכלה לעמוד בלחצים בהם חייתי). בתי הקטנה התחילה לבכות ואחד מה"שוטרים" דחף אותה עם הרגל והפיל אותה. הם כבלו אותי ושמו על ראשי ברדס שחור. מאז ועד היום, לא ראיתי את משפחתי ולא את בתי הקטנה. היום היא צריכה להיות בת 14.

הביאו אותי למרתף של בית של אחד המפקדים, ואני התחלתי להבין שלא מדובר במשטרה אלא באחת המיליציות. הייתי שם במרתף כשבועיים. אולי יותר. אני לא זוכר בדיוק. הם ירו בי ברגל וחתכו אותי בסכין בגב תחתון. הם רצו להשפיל אותי ורצו שאספר להם מה בדיוק ראיתי אז בהפגנה. היה להם חשוב להשפיל אותי, כי אני הייתי כזה מתוחכם, משכיל. במהלך השבועיים האלה, הם הביאו חבר פוליטי שלי ואמרו לי שאני אראה איך הם מוציאים אותו להורג וככה יעשו גם לי. אני הייתי צריך לצפות בהם כשהם מכים אותו. כל הזמן הייתי ערום. כל אחד היה יכול להיכנס ולעשות בי מה שירצה או לצפות בי. הם אמרו לי: אתה בלאו הכי תמות אבל אנחנו רוצים לענות אותך, כדי שתמות לאט לאט. התייחסו אלי כמו זבל, בלי אוכל ובלי מים. אפילו ניסיתי לשתות את השתן שלי. היה אחד שהיה המענה המיוחד שלי. אני הייתי כמו האישה שלו.

הפכתי להיות חצי־מת. אני באתי ממשפחה משכילה. בעצמי הייתי משכיל. מעולם לא רעבתי ואפילו לא עבדתי בעבודות קשות. אבי היה אדם גדול, עם רכוש ובתים. פתאום הכל השתבש. הם אמרו לי שהם רוצים להחליף אותי עם חברים שלהם שנמצאים בכלא, אבל הרי אני הייתי באופוזיציה. למה שהמטרה תרצה להחליף אותי? יום אחד באו ואמרו לי שאין טעם, אי אפשר יהיה להחליף אותי. פשוט יהרגו אותי, אבל רק מחכים לפקודה.

הם שלחו אלי משהו שאמר שהוא רופא. הוא אמר שידאג לי כי הייתי חולה. הוא השכיב אותי במיטה, ואז עזב והשאיר את הדלת פתוחה. לא יודע למה. אולי חשב שאני לא יכול לזוז ואולי רצה לתת לי לברוח. הצלחתי לקום ומצאתי חלון פתוח – זה היה בית רגיל. קפצתי וברחתי. חזרתי לבית שלי והוא היה נטוש לחלוטין. אף אחד לא נשאר. לקחתי רק מסמכים שלי וכסף וברחתי לבן אחותי שהיה שוטר. הוא החביא אותי כי היינו בטוחים שיהרגו אותי אם ימצאו אותי. הכינו לי תעודות מזויפות והוא הסיע אותי במכוניתו לשדה תעופה. משם טסתי לארץ סמוכה.

בארץ החדשה מצאתי עבודה. התחלתי להסתדר. רציתי להתחיל חיים חדשים. אפילו קניתי דירה והתחתנתי עם בחורה צעירה שהכרתי שם. היא לא ידעה כמעט כלום על ההיסטוריה שלי. אבל מדי פעם הייתי נזכר במה שקרה לי. הכל היה נהיה שחור. המוח שלי התערבב. הלכתי לפסיכולוג והתחלתי טיפול. לכבוד אירוע שנערך במקום העבודה שלי הוזמנו אנשים מכל אפריקה והגיעו גם אנשים מארצי. כשבא הבוס שלי לשעבר, הוא הופתע מאוד לראות אותי, כי כולם שם חשבו שאני מת. זה רק סיבך אותי והביא לפיטורי עכשיו שוב התחלתי לפחד. המדינה שבה חייתי היא ארץ גדולה עם הרבה שחיתות ופשע. מכרתי את הדירה וחילפתי דרך לברוח שוב. לקחתי את הדרכון המקורי שלי וחילפתי שגרירות. במקרה, ממש במקרה, הגעתי לשגרירות ישראל ובקשתי אשרה. קיבלתי ויזה. הגעתי לישראל ב־1997 ואשתי הצטרפה יותר מאוחר."

איבחון פליטים בישראל עד לשנת 2002 ותנאי החיים בישראל

העובדה שישראל לא פעלה עד היום ליישומה של האמנה, לא מנעה איבחון פליטים בישראל. התהליך התבצע על־ידי הנציגות בישראל של הנציב העליון לענייני פליטים, אשר עבדה בתיאום עם המשרד הראשי בג'נבה, אשר הכריע בבקשות. תקופת ההמתנה להכרעה ארכה בממוצע, שנתיים ימים.

בתקופה, שבה המתין מבקש המקלט להכרעה בבקשתו, לא ניתן לו מעמד חוקי בישראל (נציב האו"ם לפליטים הנפיק למבקשי המקלט מסמך המאשר כי הם נמצאים תחת הגנתו וממתינים להחלטה. מסמך זה מנע, בדרך כלל, מעצר של מבקש

המקלט בגין שהייה שלא כדין), כן לא ניתנו כל זכויות סוציאליות. מצב זה הביא לבעיות אישיות קשות: רוב מבקשי המקלט מגיעים לישראל ללא רכוש או כסף, ואין להם בארץ קרובים או מכרים. בתנאים אלה אין להם ברירה אלא לעבוד למחייתם בעבודות מזדמנות באופן לא חוקי. לרוב מבקשי המקלט המוכרים לר"א אין ביטוח רפואי, וזאת על-אף שרבים מהם סובלים מבעיות בריאותיות שונות (אשר חלקן קשורות בתלאות ובעינויים שעברו). כך למשל, א' אשר סיפורו הובא בעמ' 20 לעיל, סיפר על שארע לאחר שנעצר בישראל בחשד שהויזה שקיבל היתה מזויפת:

"היה לי מאוד מאוד קשה בכלא. בלילה ראיתי פרצופים שחורים כמו של המענים שלי. זה החזיר אותי אחורה. התחלתי להתנהג מוזר, לדבר לעצמי. פתאום חזרתי לעינויים הכי קשים, לעינויים המיניים, לכאבים ולדם. להוצאות להורג המבויימות. ממש ראיתי את הפנים של המענה שלי והרגשתי איך הוא חונק אותי עם כבל של חשמל. הרופא בכלא דיבר אתי כמו עם כולם – דקה אחת – ואז אמר שאין לו זמן ונתן לי תרופת הרגעה. אבל סוהר אחד וגם האנשים של נציבות הפליטים של האו"ם הבינו שיש פה בעיה מיוחדת. כששיחררו אותי, הייתי במצב לא טוב. גם לאשתי היה קשה אתי. היא מאוד צעירה ולא הכירה דברים כאלה. היא עזבה את הבית ועברה לחברים. הייתי מתעורר בלילות עם פלשבקים ובטוח שאני בחזרה בכלא. הרגשתי שאני מתחיל להשתגע. מהאו"ם הפנו אותי למוקד סיוע לנפגעי תקיפה מינית. שם הכרתי את שרון שעזר לי מאוד. הוא לקח אותי לפסיכיאטרית מתנדבת של רל"א בירושלים שבדקה אותי והתחילה טיפול תרופתי. התחלתי להשתפר אבל עדיין קשה לי".

כאשר הוכר מבקש מקלט כפליט, העניקה לו מדינת ישראל, בדרך-כלל, תושבות זמנית למשך שנה והאריכה אותה מעת לעת.

יתכן כי אחת הסיבות שבגללן התעכב יישום האמנה עד כה, היה החשש של מדינת ישראל, כי הפעלת האמנה תפתח פתח לחזרתם של פליטים פלסטיניים לתחומה. נושא זה מצריך עיון מפורט, החורג מגדר דיון זה, ולפיכך נתייחס אליו באופן כללי בלבד.

הפליטים הפלסטינים והאמנה

קיימת מחלוקת לגבי מידת יכולתם של פליטים פלסטינים לזכות בהגנה על-פי האמנה³⁷, זאת נוכח סעיף D1 לאמנה, הקובע כדלקמן:

Takkenberg L. *Status of Palestinian Refugees in International Law*, Clarendon .37 Press (1998), p. 90

”אמנה זו לא תחול על בני אדם המקבלים כיום הגנה או סיוע מאורגאנים או ממוסדות של ארגון האומות המאוחדות, חוץ מהנציב העליון לענייני פליטים מטעם ארגון האומות המאוחדות. פסקו ההגנה או הסיוע האמורים, מאיזו סיבה שהיא, ומצבם של בני אדם אלה לא בא על תיקונו השלם לפי ההחלטות המתאימות שנתקבלו בעצרת האומות המאוחדות, יהיו אנשים אלה זכאים ממילא ליהנות מאמנה זו”.

בשנת 1951, עת נחתמה האמנה, היו שתי סוכנויות של האו”ם, אשר העניקו סיוע לאוכלוסיות מוגדרות. כיום נותרה רק אחת – אונר”א (The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). על-פי הפרשנות, שבה נוקטת נציבות האו”ם, במדינות שבהן פועלת אונר”א (ירדן, לבנון, סוריה והשטחים הכבושים על-ידי ישראל), לא יהיו הפליטים הפלסטינים זכאים להיכלל בגדר האמנה. עם זאת, פליט פלסטיני המצוי מחוץ לאזורי הפעולה של אונר”א, עשוי להיות זכאי למעמד פליט על-פי האמנה, ובדרך-כלל די יהיה אם יוכיח שהסיבות, שזיכו אותו לסיוע של אונר”א מלכתחילה, עודן קיימות³⁸. מדינות מערביות שונות לא כללו בחוקיהן הוראה דומה לזו של סעיף D1 לאמנה, והעניקו מעמד פליט לפליטים פלסטינים אשר הגיעו אליהן (בהן – קנדה, אוסטרליה, אוסטרליה, שוויצריה, אנגליה)³⁹.

היקף חלותו של סעיף D1 הינו סוגיה החורגת מגדר דיון זה. יחד עם זאת נציין כי יש מקום להותיר בצריך עיון אפשרות של מתן הגנה לפלסטינים הנרדפים באופן אישי, בשל אחת הסיבות המנויות באמנה, ואשר אינן תלויות בסכסוך הישראלי-פלסטיני⁴⁰. כמו-כן יש לשקול את האפשרות למתן מקלט, שלא במסגרת האמנה, מטעמים הומניטריים.

38. *UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Geneva 1992, §143

יצויין כי Takkenberg חולק על גישה זו – לגישתו כל אדם שנופל תחת המנדט של אונר”א מוצא מגדר סעיף D1 בלי קשר לשאלה האם בפועל הוא מקבל סיוע או האם הוא נמצא במדינה שבה אונר”א פועלת.

39. הע”ש 37 לעיל בעמ’ 103-101. המלומד Imseis קובע כי מדינות מערב אירופאיות אחרות דרשו מאת המבקשים הפלסטינים להוכיח כי אינם רשומים באונר”א או אינם נמצאים עוד באזור בו היא פועלת. בקנדה התעורר קושי נוכח היותם של הפליטים הפלסטינים חסרי נתינות – נטען כנגדם כי מאחר ואין להם זכות להיכנס למדינה בה חיו בדרך-כלל, אין הם יכולים להעלות כנגדה טענה כי היא רודפת אותם. בית המשפט העליון הפדרלי ביטל טענה זו. ראה – *Ardi Imseis, Statelessness and Convention Refugee Determination: an examination of the Palestinian experience at the Immigration & Refugee Board of Canada*, *University of British Columbia law Review*, (1997) vol. 31, p. 317

40. כך למשל הגיעו אל רל”א בעבר פניות של אנשים אשר ברחו לישראל מן הרשות הפלסטינית בשל רדיפה על רקע נטייתם המינית – מקרים מעין אלה אינם מטופלים כיום על ידי הנציב לענייני פליטים (או על ידי כל גורם אחר) והפונים נמצאים במצוקה ובחשש ממשי לחייהם ולשלומם. עמדה דומה הובעה על-ידי Takkenberg, הע”ש 37 לעיל, בעמ’ 116, לפיה סעיף D1 לא צריך למנוע מתן הגנה לפליט פלסטיני שנרדף במדינה בה מצא מקלט בשל אחת הסיבות המנויות באמנה.

נתיני מדינות אויב ומדינות עוינות

העובדה שישראל עדיין מצויה במצב מלחמה עם חלק מן המדינות הגובלות עימה, מהווה אף היא, גורם המגביל את נכונותה לטפל בבקשות למקלט, המוגשות על-ידי נתיני מדינות אויב. נתין מדינת אויב, החוצה את הגבול לתוך מדינת ישראל, עלול להוות או להחשב סיכון בטחוני מבחינתה של מדינת ישראל. מצד שני – יתכן כי מדובר במבקש מקלט, נתין מדינת אויב, הנמלט מרדיפה על-ידי מדינתו, בשל אחת הסיבות המנויות באמנה. לפיכך, יש לאפשר למי שהביע בקשה למקלט, נגישות להליכי בקשת מקלט על-פי האמנה, תוך ניטרול הסיכון הבטחוני. כיום נעשה הדבר על-ידי מעצר המסתננים ובחינת בקשתם כאשר הם יושבים בכלא. הסדר זה מעורר קושי, שכן לעיתים קרובות תקופת הישיבה בכלא מתארכת. יתר על-כן, מי שנטען כנגדו שהוא מהווה סיכון בטחוני אינו יכול להתמודד עם הטענה שכן המידע – אם אכן ישנו – חסוי מפניו ומפני בא-כוחו. נציין כי סעיף 6 לנוהל קובע כי בכל מקרה תיבחן האפשרות של שחרור העצור בערובה, ואכן מספר מבקשי מקלט שוחררו, בסיוע נציבות האו"ם, בתנאים שונים, יחד עם זאת, מבקשי מקלט אחרים נותרו כלואים במשך חודשים ארוכים, למרות שחלקם לא היו נתיני מדינות אויב, אלא רק עברו דרכן קודם להגעתם לישראל. יצוין כי בפרשת אל-טאיי, אשר נזכרה לעיל, קבע בג"צ כי אין להחזיק פליט, נתין מדינת אויב, במעצר לתקופות זמן ארוכות ובלתי-מוגבלות – כנגד צרכי בטחון הציבור יש לאזן את זכותו של הפרט לחירות. בין היתר, על הרשות לשקול קיומן של חלופות למעצר⁴¹. אם ימצא כי המבקש הוא אכן פליט, ישראל שמרה לעצמה את הזכות שלא לקלטו בישראל⁴², לפיכך ייעשה מאמץ למצוא עבורו, בסיוע נציבות האו"ם, מדינה שלישית אשר תיאותר להעניק לו מקלט.

החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954, אשר נחקק בשנות החמישים על רקע החשש הרב מהסתננויות, נותן ביד המדינה סמכויות מרחיקות לכת, אשר הפעלתן עלולה לפגוע במבקשי מקלט שהם נתיני מדינות אויב או מדינות עוינות, או שעברו בטרם כניסתם לישראל, דרך מדינות אלה. החוק אינו מתחשב במניעים שבגללם חצה אדם את הגבול ונכנס לישראל. כל אדם, אשר נכנס לישראל ביוזמתו ושלא כדין, והוא אזרח או נתין של לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, עבר-הירדן,

41. ראה בג"צ אל טאיי, הע"ש 30 לעיל בעמ' 851, באותה פרשה ישב אחד העותרים במעצר שלוש שנים והאחרים כשנה, זאת מאחר והרשויות סברו שהם מהווים סיכון בטחוני ולא נמצאה מדינה אליה ניתן היה לגרשם. שחרורם של 24 מן העצורים לאחר מתן פסק-הדין, ושחרור שישה עצורים נוספים בשנת 1999, הפריך, לפחות לגביהם, טענה זו.

42. יצוין כי לא ברור אם הסתייגות זו מתיישבת עם האמנה, כך למשל, סעיף 3 לאמנה אוסר על הפליה בין פליטים בהפעלת האמנה על בסיס מדינת מוצאם.

עירק או תימן, או תושב או מבקר באחת הארצות האלו – מוגדר כ"מסתנן". החוק קובע חזקה, כי אדם שנכנס לישראל ללא רשות כניסה או השוהה בישראל שלא כדין, הוא מסתנן. החוק מאפשר הקמת בתי-דין למניעת הסתננויות, שבהם יישבו שופטים שהם קציני צבא (ואינם בהכרח בעלי השכלה משפטית) ומתיר לבית-הדין לסטות מדיני הראיות. העונש על הסתננות חמור – ויכול להגיע עד למאסר למשך חמש שנים.

בפועל, כפי שעלה מן הפירוט שהובא לעיל, אין פרקטיקה אחידה לגבי אנשים החוצים את הגבול בבקשם אחר מקלט: יש שהוחזקו תקופה של שנתים או שלוש שנים בכלא, יש ששוחררו מן הכלא בתנאים שונים ויש שלא הורשו להיכנס לישראל והוחזרו למקום שממנו הגיעו (תוך הפרה אפשרית של עקרון ה-Non-Refoulement).

ג. סיכום

הבניית מערכת להכרה בפליטים בישראל צריכה, כמובן, להתחשב בניסיון שנצבר בחו"ל, אך זאת תוך התאמה לתנאים השונים של מדינת ישראל. מספר מבקשי המקלט בישראל מעולם לא התקרבו למספר הרב של מבקשי המקלט אשר הגישו בקשות במדינות המערביות, המובילות כיום את המדיניות המצמצמת קבלת פליטים.

סיבה אפשרית למיעוט מבקשי המקלט בישראל במהלך השנים עשויה להיות העדרה של מערכת קבלת פליטים ממוסדת, אשר דבר קיומה מפורסם ברבים (ואם כך הם פני הדברים, הנהגתה של מערכת שכזו כעת, עשויה להביא לגידול מסויים במספר הבקשות למקלט). יחד עם זאת, יש להכיר בכך שמיקומה ומצבה הגיאופוליטי של ישראל מצמצמים באופן משמעותי את היכולת להיכנס אליה בדרך היבשה. גם מדיניות האשרות, המחמירה והולכת בשנים האחרונות, אינה מאפשרת לנתיני מדינות רבות, המהוות מקור למבקשי מקלט, להיכנס לישראל.

האתגר העומד כיום בפני מדינת ישראל, אשר אינו תלוי במספר הבקשות המוגשות בתחומה כיום או שעשויות להיות מוגשות בעתיד, הוא הקמת מערכת איבחון הוגנת ויעילה, העונה על דרישות האמנה ומכבדת את זכויותיהם וכבודם של מבקשי המקלט והפליטים. לנושא זה מוקדש הדיון בפרק הבא.

פרק שני – ההליכים לקביעת מעמד פליט

האמנה, כאמור, מגדירה מי הוא פליט, אך היא אינה קובעת את ההליכים שאותם צריכה מדינה חברה לקיים, בכדי לקבוע האם אדם הוא פליט. יחד עם זאת – ניתן לגזור מספר עקרונות יסוד מתוך האמנה, כמו גם מתוך אמנות אחרות בדבר זכויות אדם. נקודת המוצא היא, כי הזכות לבקש מקלט מהווה זכות אדם בסיסית, המעוגנת בסעיף 14 להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות אדם משנת 1948⁴³. לצידה עומדת הזכות של אדם שלא להיות מוחזר למקום שבו יעמדו חייו או חירותו בסכנה, או למקום שבו יהא חשוף לעינויים⁴⁴. שתי הזכויות האחרונות קשורות קשר הדוק עם הזכות לחיים, המעוגנת באמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966 (שבה חברה ישראל) כמו גם בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. חשיבותן של הזכויות המונחות על הכף, מכתיבה את טיב ההליכים, שבהם על המדינה לנקוט, עת מוגשת לה בקשה למקלט, או עת טוען אדם כי נשקפת סכנה לחייו אם יוחזר למקום שממנו הגיע. על הליכים אלה לעמוד באמות מידה בסיסיות של הליך הוגן, משמע: ההחלטה צריכה להתקבל על בסיס תשתית ראייתית מוצקה, לאחר שמיעת טיעוני המבקש ועל בסיס שיקולים ענייניים. על ההחלטה להיות מנומקת ויש לאפשר למבקש אפשרות לערער עליה.

“נוהל הסדרת טיפול במבקשי מקלט”

למדינת ישראל אין עדיין חקיקה או תקנות העוסקות באיבחון פליטים. יחד עם זאת, שר הפנים אישר בראשית שנת 2001 נוהל פנימי הקרוי: “נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל” (להלן – “הנוהל”), אשר גובש על-ידי צוות בינמשרדי בראשות עו”ד מני מזוז, משנה ליועץ המשפטי לממשלה, בשיתוף ובתיאום עם נציבות האו”ם לענייני פליטים. הערותינו שלהלן מבוססות על עיון בעותק מן הנוהל שנשלח אלינו לפי בקשתנו, על-ידי עו”ד מזוז.

הנוהל קובע הליך כדלקמן:

1. **הגשת הבקשה:** נעשית לנציגות הישראלית של נציבות האו”ם לפליטים. הנציבות עורכת סינון ראשוני ומחליטה האם להעביר את הבקשה להמשך טיפול. איש הנציבות שהוכשר לכך, יערוך עם המבקש ריאיון יסודי.

43. סעיף 14(1) להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות אדם משנת 1948 קובע כדלקמן: “Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution”

44. סעיף 3(1) לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים בלתי אנושיים או משפילים אשר צוטט בפרק הראשון.

מבקש, שבקשתו עברה את הסינון הראשוני מוגן מפני גירוש בתקופת בחינת הבקשה. במגבלות מסוימות, יהא זכאי המבקש לאשרה זמנית לשהייה בישראל⁴⁵.

2. **איסוף מידע:** נציבות האו"ם מעבירה את המידע על המבקש למשרד הפנים. החומר נשלח למשרדי הממשלה הרלבנטיים לשם קבלת הערות ומידע. נציבות האו"ם משלימה את איסוף המידע על-ידי פניה לנציבות האו"ם בג'נבה אשר לה נציגויות בארצות המוצא.
3. **ראיון נוסף של המבקש:** הראיון יערך בפני ראש לשכת מינהל האוכלוסין שבמקום מושבו של מבקש המקלט, על-יסוד החומר שנאסף.
4. **דיון בוועדה המייעצת:** בוועדה המייעצת חברים נציגי משרד הפנים, המשפטים והחוץ. כיו"ר הוועדה יתמנה שופט בדימוס או משפטן בכיר, שאינו עובד מדינה. הוועדה דנה על בסיס כל החומר שנאסף, ועל בסיס האמנה, המסמכים שבעקבותיה, והחוק הישראלי, ומגבשת המלצה.
5. **אישור השר:** המלצת הוועדה מועברת לשר ביחד עם החומר שנאסף ועיקרי הדיון בוועדה. השר מכריע בבקשה.
6. **מתן מקלט:** מי שבקשתו אושרה יקבל רישיון ישיבה מתאים, שיאפשר לו לשהות בישראל עד שיוכל לחזור למדינת אזרחותו.
7. **עיון מחדש:** מי שבקשתו נדחתה, יכול לפנות לוועדה המייעצת בבקשה לעיון חוזר בהחלטה אם חל שינוי בנסיבות או שבאו לידי הוכחות נוספות לטענתו. ניתן לפנות לשר בהשגה על ההליכים שהתקיימו בוועדה.

פרק זה יבקש לסקור את הוראות הנוהל על רקע העקרונות הנגזרים מן האמנה, ניסיון של מדינות אחרות בהפעלת האמנה (כנספח ב' ניתן למצוא, על דרך הדגמה, תיאור תמציתי של ההליכים לטיפול בבקשות למקלט בגרמניה וביוון), המלצותיהם של ארגוני זכויות אדם בינלאומיים המתמחים בנושא, ודיני המשפט המינהלי הישראלי. לאור כל אלה, יוצעו המלצות לתיקון נושאים שונים ולעיגונם בנוהל. יצויין כי חלק מן העקרונות, אשר יוצעו להלן, מקובלים על נציבות האו"ם לפליטים, ומנחים את פעולותיה. עם זאת, מוצע לעגנם כחלק מן הנוהל הכתוב, אשר לפיו תפעל בעתיד מערכת איבחון הפליטים הישראלית.

45. ככל הנראה מתייחסות הגבלות אלה לתקופה שחלפה מיום כניסתו של המבקש לישראל ועד להגשת בקשתו למעמד פליט. ככל שחלפה תקופה ארוכה יותר, כך תקטן הנטייה ליתן רישיון עבודה. יצויין כי כל עוד לא ניתן פרסום אפקטיבי לקיומו של הנוהל ולתוכנו, אין מקום לשיטה זו, הזקפת לחובתם של מבקשי מקלט הגשת בקשה באיחור.

הגנת הבסיס

1. עיגון עקרון ה-Non-Refoulement

כאמור, ההגנה הבסיסית החשובה ביותר, לה זכאים מבקשי מקלט ופליטים, היא הגנה מפני החזרתם למקום בו צפויה סכנה לחייהם או לחירותם. עקרון ה-Non-Refoulement הוכר בפסיקתו של בית המשפט העליון הישראלי כבר לפני 30 שנה⁴⁶, ובית המשפט חזר עליו פעמים רבות: "אין לגרש אדם מישראל למקום שבו נשקפת סכנה לחייו או לחירותו. כל סמכות שלטונית – לרבות סמכות הגירוש על-פי חוק הכניסה לישראל – צריכה להיות מופעלת על בסיס ההכרה "בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין" ... (סעיף 1 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו)⁴⁷. יש מקום להבטיח כי העיקרון יעוגן בנהלי משרד הפנים הכלליים ובנוהל בפרט, כדי לוודא כי פקידים בכל הדרגים יהיו מודעים לו.

מוצע לעגן בנהלים הכלליים של משרד הפנים, כמו גם בנוהל, את עקרון ה-Non-Refoulement.

הערות כלליות

2. אי-פרסום הנוהל

ההכנות לגיבוש הנוהל לא פורסמו, לא נתבקשה תגובת הציבור או ארגוני זכויות האדם, ואף לאחר שהושלם הנוהל – לא נעשה פרסום ברבים. מאחר שהנוהל הוא בגדר הנחיות פנימיות, המחייבות את הרשות, ונוכח השלכותיו על זכויות האדם של המבקשים – חובה לפרסמו ברבים⁴⁸. יתרה מזאת – רבים מן המבקשים שרואיינו על-ידינו, ציינו כי חלף פרק זמן (לעיתים ארוך) מעת שהגיעו לישראל ועד שלמדו על האפשרות להגיש בקשה למעמד פליט. מצב דברים זה אינו תקין – צריך להיות פרסום אפקטיבי המכוון לאוכלוסייה הנזקקת לנושא⁴⁹ – שהרי מבחינתה, העדר ידיעה על הזכות, כמוה כהעדר הזכות.

מוצע לפרסם דבר קיומו של "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל" בשפות שונות ובדרך שתביאו לידיעת מבקשי מקלט פוטנציאליים. כמו-כן מוצע

46. בג"צ 17/71 מראר נגד שר הבטחון פ"ד כה (1) 141.

47. בג"צ 4702/94 אל טאיי, הע"ש 30 לעיל בעמ' 848.

48. בג"צ 5537/91 אפרתי נגד אוסטפלד פ"ד מו (3) 501.

49. בג"צ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נגד משרד התעשייה והמסחר פ"ד נג (5) 193, 201. אי הפרסום מקומם במיוחד נוכח עמדתו של משרד הפנים לפיה כל מבקש מקלט חייב לשלם קנסות בגין התקופה בה שלא כדון בישראל – ניתן לשער כי לו היתה מדינת ישראל מביאה לידיעת מבקשי מקלט פוטנציאליים את העובדה שניתן להגיש בישראל בקשות למקלט על-פי האמנה, היו רבים ממבקשי המקלט מקדימים לפנות וחוסכים קנסות יקרים.

לאפשר מעקב נאות אחר עבודת הועדה. בתום שנת הפעילות הראשונה, מוצע לפרסם את המסקנות אשר יופקו מעבודת הועדה, ולשתף את הציבור ואת ארגוני זכויות האדם בחקיקת הנוהל הסופי.

3. העדר נהלים לטיפול במבקשי מקלט בגבולות ובנקודות הכניסה לישראל

כפי שצויין לעיל, לפניוטיה של רל"א אל משרד הבטחון בבקשה להיודע מה הם הנהלים המנחים, במקרה שבו אדם מגיע לגבול או חוצה אותו לתוך ישראל לא נתקבלה תשובה עניינית, למעט האמירה הכללית לפיה משרד הבטחון פועל בתיאום עם כל הגורמים הרלבנטיים. כאמור, לפחות במקרה אחד שארע בשנה שעברה, נעשה גירוש מידי של כורדים שהגיעו לגדר הגבול עם לבנון וטענו כי הם מבקשי מקלט. המקרה הנ"ל מעלה חשש כי אין נהלים, או כי אם הם קיימים, הם אינם עונים על דרישות האמנה.

בנוסף לכך, יצוין כי בשנים האחרונות הנהיג משרד הפנים פיקוח חמור יותר בנקודות הכניסה לישראל. אי התרת הכניסה, והחזרת אנשים למדינה שממנה הגיעו, הפכה לחיזיון נפרץ⁵⁰. לא ידוע לנו אם היו מבין האנשים שהוחזרו שטענו כי הם זקוקים למקלט (לא למותר לציין כי לא כל אדם ידע להשתמש במונח המשפטי המדויק של בקשת מקלט) ואם כן – אם ניתנה להם האפשרות להגיש בקשה.

כדי למנוע הפרת כלל היסוד של Non Refoulement, יש הכרח להנחות את מי שמפקחים על הכניסה לישראל (אם בנקודות המעבר הרשמיות ואם בפטרולים לאורך גדרות הגבול) בדבר דרישות האמנה⁵¹. השוטרים והחיילים צריכים להיות מסוגלים לזהות מקרה של פליט – אף אם אינו יודע להשתמש במונח המשפטי המדויק⁵². לכל הפחות, יש להבטיח כי כל מקרה אשר בו מתעורר ספק, יועבר להכרעת הערכאה המתאימה, וגירוש הפונה יעוכב עד לקבלת החלטה מתאימה.

50. אנשים אלה מכונים "מסורבי כניסה". בדרך כלל מדובר במי שמגיעים ללא מסמכי נסיעה או אשרות כניסה מתאימות, או שעל-אף קיומם של מסמכים ואשרות מתאימות, מתעורר חשד של פקידי ביקורת הגבולות כי הם מהגרי עבודה.

51. עקרון זה נקבע גם בהמלצותיה של EXCOM המצוטטות בפיסקה 192 למדריך של נציבות האו"ם לאמנה, הע"ש 38 לעיל.

52. כך למשל, אירלנד מציינת את קציני ההגירה שלה בנקודות הגבול בהנחיות כתובות אשר מפנות תשומת לב להגדרת "פליט" על-פי האמנה ולאיסור על החזרת פליט. קציני ההגירה הונחו כי אדם אינו צריך להשתמש במונח "פליט" או "מקלט" כדי להיות מבקש מקלט. כמו-כן קובעים הנהלים כי בכל מקרה בו אדם מסרב לעזוב את המדינה, יעוכב גירושו עד לבחינת המקרה ובכלל זה עד שיבדק האם הוא אינו מבקש מקלט www.irlgov.ie/justice/publications/asylum/asypol2.htm

מוצע לקבוע נהלים ברורים ולהביאם לידיעת כל מי שמופקדים על ביקורת הגבולות ועל ההגנה על הגבולות בים וביבשה. על הנהלים להבהיר את הוראות האמנה, ובעיקר את האיסור המוחלט להחזיר אדם הטוען שנשקפת סכנה לחייו או לחירותו במדינה שממנה הגיע. על הנהלים לקבוע הליכים בדבר מסירת ההודעה לרשות המוסמכת (ובכלל זה לנציבות האו"ם) על הגעת מבקש מקלט, ובדבר עיכוב גירוש מבקש המקלט עד לבדיקת טענתו.

4. העדר לוחות זמנים

העדר לוחות זמנים מחייבים לכל שלב בהליך מהווה חסר משמעותי בנוהל. קביעת לוחות הזמנים דרושה, הן מנקודת ראותם של מבקשי המקלט, שהימצאותם במעמד זה לתקופה ארוכה אינה לטובתם, והן מבחינת מדינת ישראל, הנדרשת לדאוג להם עד לקבלת ההכרעה. יש לקבוע לוחות זמנים מתאימים מעת הגשת הבקשה ועד לקיום הריאיון; מן הריאיון ועד למתן המלצת הוועדה המייעצת; מקבלת ההמלצה ועד לקבלת החלטת השר, וכן לגבי טווח הזמן עד להגשת הערעור ועד להכרעה בו.

יש לקבוע לוחות זמנים מחייבים אשר יתחמו את הליך הטיפול בבקשת המקלט ואת שלביו השונים.

נגישות אפקטיבית להליך הגשת הבקשה למקלט

5. מידע על ההליכים

EXCOM קובעת, כי יש לתת למבקש מקלט הנחייה נאותה, בשפה המובנת לו, בדבר ההליכים לטיפול בבקשת מקלט. כן צריך לאפשר לו לפנות אל נציגות נציבות האו"ם לפליטים.

6. תרגום

יש להעמיד לרשות מבקש המקלט מתורגמן. ארגון ECRE מוסיף כי המתורגמן צריך להיות עצמאי ונייטרלי, עליו להתחשב לא רק בקשיי שפה אלא גם בקשיים הנובעים מהבדלים בינרבתיים⁵³. (יצוין כי נציבות האו"ם פועלת לפי עקרון זה, אך יש לעגנו בנוהל במפורש).

The European Council on Refugees and Exiles (ECRE), "Guidelines on Fair and Efficient Procedures for Determining Refugee Status", 1999
[Http://www.ecre.org/positions/guide.doc](http://www.ecre.org/positions/guide.doc), §63, 81-86

ECRE הוא ארגון-גג אירופאי לארגונים מתנדבים המתמחים בנושא הפליטים. כיום חברים בו 72 ארגונים מתנדבים מ-28 ארצות. הארגון עוסק בפיתוח מדיניות, מחקר, שדולה, ניתוח משפטי, מתן שירותים לארגונים החברים וקישור בין ארגונים שונים. בנייר המדיניות קובע הארגון כי מערכת יעילה של איבחון מעמד פליט תלויה בתמיכה מוסדית מתאימה, בקיומו של מידע מדויק ואמין ובהכשרה מתמשכת לאנשי המערכת, וכי אם מוקצבים לנושא המשאבים הראויים, ניתן לקיים מערכת יעילה, אשר אינה מתפשרת על הוגנות פרוצדורלית.

יש ליתן הנחייה נאותה למבקש המקלט בדבר הצעדים שבהם עליו לנקוט, כן יש לתת לו את כל השירותים הדרושים לצורך הגשת בקשתו, לרבות מתורגמן מתאים.

7. הגשת הבקשה ו"סינון ראשוני"

אחד העקרונות, שהיתוותה EXCOM (הועדה הבינלאומית המנהלת את ענייני האמנה), הוא כי תהא רשות אחת, שזהותה ברורה וידועה, אשר אליה מגישים את הבקשות. הנוהל קובע כי הפניה הראשונית של מבקש מקלט בישראל תהא אל הנציגות של נציבות האו"ם לפליטים. סעיף ג' לנוהל מסמך את נציבות האו"ם לפליטים לערוך "סינון ראשוני" של המבקשים ולהחליט אם להעביר את הבקשה להמשך טיפול. הנוהל אינו מגדיר מהם השיקולים על-פיהם יערך ה"סינון הראשוני" ואינו מבהיר מה יארע לפונה אשר בקשתו נדחת על-ידי הנציבות. לא נקבעה זכות ערעור, ועל פני הדברים הוא "נפלט מן ההליך"⁵⁴. על-פי מידע שנמסר מאת נציב האו"ם לפליטים, מר מיכאל בבלי, הסינון הראשוני בו מדובר הוא טכני במהותו, ונועד אך להוציא את המקרים, אשר, על-פניהם, אינם נופלים בגדר האמנה (כך למשל כאשר הפונה מצהיר כי הוא מבקש מעמד פליט שכן ברצונו להגר לקנדה).

יש להגדיר את השיקולים המצדיקים "סינון ראשוני" ומניעת גישה להליך המקלט. יש מקום לאפשר הגשת ערר לגוף מעין-שיפוטי על ההחלטה שלא לאפשר גישה להליכי המקלט.

8. העדר חסמים פורמליים

ארגון ECRE קובע, כי אין להגביל נגישות להליך בקשת המקלט על-ידי מחסומים פרוצדורליים שונים, דוגמת דרישה, שלפיה הבקשה צריכה להיות מוגשת תוך פרק-זמן מוגדר, או כי תיעשה רק בגבולה של המדינה או כי הבקשה תנוסח באופן מסוים או כי יהיו בידי המבקש מסמכים מזהים או מסמכי נסיעה⁵⁵. (נציבות האו"ם שומרת על עקרון זה, אך הוא טעון עיגון מפורש).

54. ניתן לטעון כי מבקש כזה יכול לנצל את סעיף 4 לנוהל, הדן ב"עיון מחדש" וקובע: "מבקש שבקשתו נדחתה רשאי לפנות לועדה בבקשה לעיון חוזר אם חל שינוי בנסיבות הרלבנטיות להחלטה, לרבות גילוי ממצאים או מסמכים חדשים. ככל שלמבקש השגות בדבר ההליכים בועדה, רשאי הוא לפנות לשר". אך הדברים אינם חד-משמעיים וממילא, כפי שיפורט בהמשך - הם אמורים בשינוי נסיבות ולא בהשגה על ההחלטה לגופה.

55. ECRE, supra note 52, §17, 20, 21.

אין להגביל את הנגישות להליך בקשת המקלט על-ידי דרישות פורמליות דוגמת דרישה כי ביד המבקש יהיו מסמכים מזהים או מסמכי נסיעה בני-תוקף.

9. מתן אשרת שהייה מתאימה לתקופת הדיון בבקשה

לפי הניסיון שנצבר עד היום, ארכה תקופת הדיון בבקשה כשנתיים. בתקופה זו זכאי מבקש המקלט להגנה, הכוללת בין היתר, דאגה לכך שלא יגיע לפת-לחם ושבריאיותו לא תעמוד בסכנה, מחמת חוסר נגישות לטיפול רפואי. זכות זו להגנה נגזרת מדיני הפליטים. כך למשל: בדיון שהתקיים בפני ועדת פרלמנט באנגליה בנושא קצבת קיום למבקשי מקלט, חיוותה נציבות האו"ם לפליטים את דעתה, כי אי-מתן תנאים סוציאליים בסיסיים למבקשי מקלט הוא בגדר "Constructive Refoulement", שכן מבקש המקלט, המצוי בעוני מנוול, עשוי, בייאושו, להחליט לשוב לתנאי הרדיפה שמהם נמלט⁵⁶. מקור נוסף לזכות לקבלת תנאי חיים בסיסיים מינימליים מצוי בזכות לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובאמנות בינלאומיות שישראל חברה בהן (דוגמת האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות, ותרבותיות).

נציבות האו"ם הגיעה להסדר עם משרד הפנים, לפיו תוענק, בתנאים מסוימים, אשרת עבודה למבקשי מקלט, אשר עברו את הסינון הראשוני של נציבות האו"ם. מעבר לכך לא הוכר הצורך לספק כל שירות אחר, דוגמת ביטוח רפואי. יצויין כי גם ההבטחה לתת רישיון עבודה בתקופת ההמתנה אינה ממומשת בפועל: משרד הפנים דורש מאת מבקשי מקלט תשלום קנסות גבוהים, בסך אלפי שקלים, בגין התקופה שבה שהו שלא כדין בישראל, כתנאי למתן רישיון העבודה⁵⁷. היו מקרים מועטים, שבהם ניאות משרד הפנים למחול על הקנסות או לדחות את תשלומם, אך נראה כי ברוב המקרים נותרו מבקשי המקלט ללא רישיון עבודה. בשני מקרים ניצל המשרד את הפנייה לבקשת רישיון עבודה, כדי לדרוש מאת מבקשי המקלט לעזוב מיידית את הארץ (דרישה המפירה את עקרון ה-Non-Refoulement).

56. הדברים מצוטטים בפסק-דינו של השופט Simon Brown בפרשת R v. Sec. of State for Social Security, ex parte Joint Council for the Welfare of Immigrants, [1996] 4 All ER 385, 398

57. רל"א והמשפט בשירות הקהילה השיגו על חוקיותה של דרישה זו בפניה ללשכה המשפטית של משרד הפנים ביום 9 לינואר 2002, פנייה זו לא נענתה.

58. באילת קיים הסדר מיוחד לפיו עובדי מלונות מקבלים ביטוח בקופת חולים כללית שבבית חולים יוספטל, גם אם אינם בעלי אשרה.

סיפורו של י': "עבדתי במלון באילת, ואפילו שילמתי מסים וקיבלתי משכורת מסודרת במשך 4 שנים. לפני ארבע שנים הייתי באילת. יום אחד ירד לי דם מהאף. הלכתי לקופת חולים⁵⁸. בקופת חולים עשו בדיקות דם וגילו סוכר מאוד גבוה. אושפזתי בערך 10 ימים בבית החולים. אובחנתי כחולה סוכרת. נתנו לי תרופות וזריקות אינסולין. מאז, אני לוקח בבוקר 60 יחידות אינסולין ובערב 40 יחידות. בהתחלה, קניתי מכשיר לבדיקות סוכר, אבל אחרי שנה הוא התקלקל. ומאז אני בודק לפעמים אצל חבר.

אחרי שגילו את המחלה, המשכתי לעבוד אבל פחות שעות ביום – אין לי כוח והעבודה קשה: הייתי מלצר, מחסנאי וגם פוליטימן (מצחצח כלים). אחרי שנתיים, לא יכולתי לעבוד כל כך הרבה. הם אמרו לי שאין לי אישור עבודה ופיטרו אותי. עזבתי וחזרתי לעבוד במלון אחר. וגם משם פיטרו אותי עוד פעם. עברתי לירושלים ולתל אביב. היום אין לי עבודה מסודרת. עכשיו אני עובד מעט מאוד, פה ושם, במסעדה בשטיפת כלים, בניקיון. קשה לי לעבוד.

יום אחד, בחודש אוקטובר 2001, לא הרגשתי טוב באוטובוס בתל אביב, נפלתי בתחנה המרכזית. אפריקאי אחד אמר לי שיש עזרה רפואית במרפאה של רל"א. כשקמתי, גיליתי ששדדו אותי. במרפאה של רל"א, ראו שאני חולה כרוני וצריך להמשיך לקחת אינסולין ונתנו לי מרשם בשביל תרופות.

במשך שבוע לא הלכתי לקנות אינסולין כי לא היה לי כסף. חברים עזרו לי וקניתי מנה אחת שמספיקה לי לשלושה ימים ועולה 85₪. קיבלתי נייר מנציבות הפליטים. הם לא יכלו לעזור לי מבחינה רפואית, אבל נתנו לי 500₪ לתרופות. כל פעם נגמר לי הכסף לאינסולין ואני לא יודע מאיפה להשיג עוד כסף לתרופות. אמרו לי בנציבות הפליטים ללכת למשרד הפנים לבקש ויזה לעבודה.

הלכתי למשרד הפנים במגדל שלום וביקשתי ויזה לעבודה. הפקיד אמר לי שאי אפשר לקבל אשרת עבודה אם אני לא משלם קנס על שש שנים של שהות לא חוקית – משהו כמו 3000 או 4000 שקל. אמרתי לו שאין לי כסף בכלל, וכל גרוש שאני משיג אני צריך לתרופות.

כל הזמן אני מחפש עבודה. הלכתי לרחוב בן-יהודה, לבני ברק, רמת גן. כל עבודה: מלצר, שוטף כלים. אבל אומרים לי שבלי אישור עבודה לא יתנו לי לעבוד שם. אז עכשיו אני לא יכול גם להשיג כסף כדי לקנות תרופות. אני יודע שבלי תרופות אני אמות. מה אני יכול לעשות?"

סיפורו של ו':

"התחילו אצלי בעיות בכליות. באתי למרפאת רל"א והם שלחו אותי לרופא מתנדב. נבדקתי ומצאו שיש לי אבן. הם אמרו לי לעשות אולטראסאונד אבל לא היה לי כסף ולא יכולתי לעמוד בכל הבדיקות היקרות האלה: CT, אולטראסאונד, IVP. לחלק מהן הלכתי למזרח ירושלים כדי לחסוך במחיר. המליצו שאעשה ניתוח והזהירו אותי שאני עלול לאבד את הכליה אבל לא עשיתי את זה כי לא היה לי כסף לניתוח. ידעתי את הסכנה אבל לא הייתה לי ברירה. עוד לא קיבלתי כל תשובה מנציבות האו"ם לפליטים. אני כבר מחכה יותר משנתיים. פעם אחת, אחרי שאמר לי הרופא שאני חייב לעשות ניתוח, פניתי לאו"ם שיעזרו לי אבל הם אמרו שיכולים לעזור רק קצת וזה לא הספיק לניתוח.

לפני שלושה חודשים התחילו עוד פעם כאבים בכליה. באתי לרל"א ועשיתי בדיקות. הרופא בבית החולים אמר שאני צריך לעשות ניתוח כמה שיותר מהר. זה היה בחודש ינואר 2002. אני עוד מחכה שמרפאת רל"א יפתרו את הבעיה שלי. אחרי כל ההנחות שהשיגו לי ברל"א, עדיין הניתוח עולה 4500 ש"ח. אני לא יודע איך אשיג את הכסף. אני עובד עכשיו אבל סובל מכאבים.

אחרי שאמרו לי באו"ם, שאני יכול להשיג אשרת עבודה במשרד הפנים, הלכתי לשם בתקווה לקבל אשרה, אבל אמרו לי שאני צריך לשלם על כל הזמן שאני פה. לא היה לי כסף, אז הלכתי".

יש הכרח ליתן הגנה למבקש המקלט בתקופה שבה הוא ממתין להחלטה. משמעה של הגנה זו: להבטיח תנאי קיום בסיסיים בכבוד, לרבות נגישות לשירותים רפואיים.

10. מבקשים בעלי צרכים מיוחדים

כאשר אשה נלווית לבעלה, היא זכאית לאיבחון נפרד של מעמדה כפליטה⁵⁹. גם ילדים זכאים לאיבחון עצמאי. בספר העזר נקבעה הנחה, כי ילד בן 16 בגיר דיו כדי להבין ולבטא חשש מבוסס לרדיפה, עם זאת, מוצע להשתמש בכל מקרה, בהערכה מקצועית בדבר התפתחותו וכישוריו של הקטין⁶⁰. על המראיין להיות רגיש לקשיים נפשיים או רגשיים של המבקש, העלולים להפריע לקיום בחינה נאותה של הבקשה. במקרה כזה יש מקום להפסיק את הריאיון ולבקש סיוע רפואי מקצועי. כאשר המבקש היה קורבן לעינויים, יש להפנותו לבחינה על-ידי רופא המתמחה בתחום. חייבת להיות רגישות לזיהוי רדיפה, הכרוכה בג'נדר או בהתעללות מינית. במקרים אלה

59. Crawley H., *Refugee and Gender – Law and Process*, Jordans 2001, p. 200–201.
60. UNHCR Handbook, *supra* note 37 §213, 214.

דרושה גם רגישות להבדלים בינרבתיים, הקשורים בתפקידים מגדריים. יש לאפשר למבקש להתראיין על ידי פקיד בן אותו המין, להודיע לו על-כך, וכן לאפשר ריאיון שלא בנוכחות בני המשפחה. (עקרון זה נשמר כיום, אך הוא טעון עיגון מפורש).
הליך האיבחון צריך להיות רגיש למבקשים בעלי צרכים מיוחדים – נשים (במקרים מסויימים בהם לרדיפה יש מאפיינים המתבססים על מגדר), ילדים ואנשים אשר סבלו מטראומות.

עקרונות מהותיים לדיון בבקשת מקלט

11. הגדרת "פליט" לצורך הנוהל

הנוהל מתמקד בפרוצדורה – אין בו הוראות לעניין המהות. בכך יש חסר מטריד – שכן לכאורה חסר המבחן המהותי, שעל-פיו יעשה הליך איבחון הפליטים⁶¹. החסר נענה, במידת-מה, על-ידי סעיף 7 לנוהל, הקובע כי הטיפול בבקשות ייעשה בהתאם לאמנה ולפרוטוקול שלה ויסתייע בספר העזר של נציבות האו"ם (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status). על-אף דברים אלה, רצוי היה להגדיר מי הוא פליט לצורך הנוהל. הגדרה שכזו תבהיר את הדיון למבקשי המקלט, לפקידים במשרדים הממשלתיים המטפלים בהם ולציבור בכלל.
מוצע להוסיף סעיף לנוהל אשר יגדיר מי הוא "פליט". הוראות סעיף זה צריכות, כמובן, לעלות בקנה אחד עם הוראת סעיף 1(א) (2) לאמנה.

12. אופי הליך איבחון מעמד פליט

נציבות האו"ם קובעת בספר העזר, כי להגדרת "פליט" פן סובייקטיבי (החשש של המבקש מפני הרדיפה) ופן אובייקטיבי (על החשש להיות חשש מבוסס). אופי ההליך נגזר מהגדרה זו. הליך תקין מחייב אמפטיה ואמון. על המראיין לרכוש את אמונו של המבקש, לקבל את מלוא הסיפור, ולהבין את עמדותיו ואת רגשותיו ביחס אליו. תנאי לכך הוא כמובן, חיסיון מלא של הצהרות המבקש⁶².

ECRE ממליץ כי ההליך לא יישא אופי אדברסרי, אלא ייעשה בדרך של שיתוף פעולה – על הבוחן לסייע למבקש המקלט בהצגת בקשתו, להדריכו בדבר החשיבות של המצאת כל מידע רלבנטי, וכן בדבר יכולתו להיעזר בארגונים לא-ממשלתיים

61. במדינות אחרות נהוג לחוקק הגדרת "פליט" לצורך הקביעה בדבר מעמדו של אדם וזכותו למקלט. כך למשל, החוק הקנדי החדש שנכנס לתוקף בסוף חודש יוני 2002 (Immigration and Refugee Protection Act) מאמץ בסעיף 96 את הגדרת האמנה לצורך החוק הקנדי.

62. UNHCR Handbook, supra note 38 § 200.

או בייעוץ משפטי⁶³. כמו־כן על הבוחן לגלות למבקש ולנציגו את הראיות שנאספו על־ידי הרשות המוסמכת (אלא אם כן ניתן להצדיק חיסוין). אם ניתנו הצהרות לא ברורות או סותרות, יש לתת למבקש המקלט הזדמנות להבהירן. על המראיין לשקול אפשרות, כי קיים הסבר לסתירות (למשל מבקש המקלט חרד), ולאפשר קיום ריאיון נוסף, שבו יוכל המבקש להתבטא בחופשיות⁶⁴.

13. נטל הראייה

נציבות האו"ם קובעת בספר העזר, כי למרות שנטל ההוכחה מוטל על שכמו של מבקש המקלט, יש להתחשב בקושי הטבוע במצבו: המציאות מלמדת כי מבקשי מקלט מגיעים עם מעט חפצים ותעודות. אין לדרוש ממבקש המקלט להביא ראיות מסייעות לבקשתו. העדרם של מסמכים או קיומם של מסמכים מזויפים אינו משפיע על אמינות הבקשה ואינו גורר החלטה כי הבקשה אינה מבוססת על־פניה⁶⁵. לעולם אין להפנות מבקש מקלט לשגרירות מדינת מוצאו ואין לפנות אליה לצורך אימות פרטים שמסר⁶⁶. על הבוחן לערוך גם מחקר עצמאי ולנסות ולמצוא את ההוכחה הדרושה. יש מקרים שבהם קשה לאמת את הטענות, אך אם התיאור של המבקש נראה אמין, ובהעדר סיבות טובות לנהוג אחרת, יש להניח לו ליהנות מן הספק. די בכך שהמבקש ביסס חשש סביר לרדיפה⁶⁷. (על־פי דיווחה של נציבות האו"ם עקרון זה מקויים על ידה ועל ידי הוועדה המייעצת אך יש לעגנו בנוהל במפורש).

במקרים שבהם לא ניתן לאמת באופן מלא את העובדות אך ההתרשמות מאמינותו של המבקש היא חיובית, יש להניח לו ליהנות מן הספק.

עקרונות דיוניים לדיון בבקשת המקלט

14. מתן ייעוץ משפטי

אין בנוהל כל התייחסות לצורך של מבקש המקלט לקבל ייעוץ משפטי לקראת הגשת בקשתו למקלט. הנוהל מקנה לוועדה המייעצת שיקול דעת לאפשר לנציגי ארגונים לא־ממשלתיים להשתתף, במקרים המתאימים, בחלק הפתוח של דיוניה (סעיף 2 ה. לנוהל). אין ספק שיש ערך רב לחשיפת ההליכים בפני ארגוני זכויות אדם, ובכל־זאת אין הדבר דומה לייעוץ משפטי פרטני. ייעוץ שכזה יכול להיות בעל ערך, לא רק למבקש המקלט, אלא גם לרשות המחליטה – באשר הוא יבטיח, כי הבקשה

63. ECRE, supra note 53 §54, 62.

64. UNHCR Handbook, supra note 38 §199.

65. supra §196, 203, 204.

66. ECRE supra note 53 §100.

67. UNHCR Handbook, supra note 38 §42.

תענה על דרישות האמנה ותכלול את כל המידע והפרטים הרלבנטיים. בכך תהא תרומה ליעילות הדיון ויחסך זמן יקר.

מדינות רבות מאפשרות למבקשי מקלט לקבל ייעוץ משפטי או להיות מיוצגים. כך למשל, אירלנד מאפשרת למבקש המקלט לקבל סיוע משפטי בהגשת הבקשה, והוא זכאי להביא נציג מטעמו לריאיון. עם זאת לנציג אסור לענות על שאלות במקום מבקש המקלט. בסוף הריאיון ניתנת לנציג האפשרות להעיר הערות. מבקש המקלט ו/או נציגו רשאים להגיב בכתב על הריאיון עד לחמישה ימים אחרי מועד הריאיון⁶⁸. קנדה מכירה בזכות לייצוג משפטי (או ייצוג על-ידי מי שאינו משפטן)⁶⁹. אנגליה אינה מכירה בזכות לייצוג אך בפועל מאפשרת ייצוג משפטי בכל השלבים ומפנה את מבקשי המקלט לעורכי-דין או לארגונים המתמחים במתן ייצוג משפטי למבקשי מקלט ומעניקים שירותיהם ללא תשלום⁷⁰.

מוצע להכיר בזכותו של מבקש מקלט לקבל ייעוץ משפטי, ובמקרים שבהם הדבר נחוץ אף למנות לו עורך-דין באמצעות לשכות הסיוע המשפטי.

15. ריאיון אצל מנהלי לשכות מינהל האוכלוסין

הנוהל קובע כי מנהל לשכת מינהל האוכלוסין שבמקום מגורי המבקש, יערוך ריאיון ושימוע למבקש המקלט (סעיף 3ד. לנוהל). יצויין כי בפועל הוראה זו אינה מקויימת ומבקשי המקלט מרואיינים רק על-ידי אנשי הנציגות הישראלית של נציבות האו"ם. הטלת תפקיד זה על מנהלי לשכות מינהל האוכלוסין חייבת להיות מלווה בהכשרה מתאימה. בהעדר הכשרה שכזו יש חשש, כי מנהלי הלשכות, המורגלים בטיפול במהגרי עבודה, לא יעמדו על ההבדל בין מקרים אלה לבין מקרהו של מבקש המקלט העומד מולם.

לא למותר לציין כי מספר פליטים, אשר פנו למשרד הפנים בבקשה להסדיר את מעמדם, דיווחו על יחס בלתי נאות מאת פקידי המשרד ואמירות מעליבות אשר התייחסו לצבע עורם. כמובן שהתנהגות כזו של פקיד ציבור היא פסולה ויש לשרשה.

⁶⁸ www.irlgov.ie/justice/publications/asylum/asypol2.htm

⁶⁹ Immigration and Refugee Board, *Convention Refugee Determination*, www.irb.gc.ca

⁷⁰ United kingdom Immigration and Nationality Directorate site –

<http://194.203.40.90/default.asp?pageid=1178>

מבקש מקלט יכול לקבל סיוע משפטי, הממומן על-ידי המדינה, באמצעות השירותים המשפטיים הקהילתיים – Community Legal Services – <http://www.legalservices.gov.uk/leaflets/cls/asylum-edited-8.htm>

מוצע להכשיר ולהסמיך מספר מצומצם של ראשי לשכות מינהל אוכלוסין (גברים ונשים⁷¹) שיערכו ריאיונות עם מבקשי מקלט. במסגרת הכשרה זו הם ילמדו את דרישות האמנה, טכניקות של ריאיון עם מבקשי מקלט וזיהוי מקרים המחייבים טיפול מיוחד. כמו־כן יש לנקוט בצעדים משמעותיים כנגד עובדים הנוקטים יחס בלתי נאות כלפי הפונים ללשכות.

16. הרכב הועדה המייעצת

אין ספק כי נעשה מאמץ להבטיח, כי ההחלטה תיעשה על ידי דרג מינהל בכיר (הדבר עולה מן ההרכב האישי של הועדה המייעצת). יתכן כי החלטה זו אכן ראויה – כדי להתוות את הדרך למערכת שתפעל בעתיד. יחד עם זאת – יש לתת את הדעת למחירה:

א. העדר התמחות בנושא – דווקא העובדה כי בועדה המייעצת יושבים חברים, אשר להם תפקידים מרכזיים במשרדיהם (כמו למשל פרקליטה ממחלקת הבגצי"ם או מנהלת מחלקת האשרות והזרים של משרד הפנים), מעלה חשש כי לא יוכלו להתפנות ולהקדיש את הזמן ותשומת הלב הדרושים ללימוד הנושא ולהתמחות בו. יצויין כי נציבות האו"ם היתה ערה לצורך בהכשרה וכל חברי הועדה המייעצת עברו השתלמויות, בארץ ובחור"ל, בנושא.

ב. העדר עצמאות של חברי הועדה המייעצת – חברי הועדה המייעצת, למעט יו"ר הועדה שהינו משפטן שאינו עובד מדינה, מייצגים משרדי ממשלה. ההליך כולו שם דגש רב על עמדת משרדי הממשלה. ללא הטמעה נאותה של עקרונות אמנת הפליטים בכל אתר ואתר, יש חשש כי ההחלטה שתיפול בסוף תהא מבוססת על שיקולים כלליים של המשרדים (כמו למשל, הרצון לצמצם את מספר הזרים השוהים במדינת ישראל או הגנה על אינטרסים דיפלומטיים של מדינת ישראל), ולא על השיקול המרכזי אשר צריך להנחות את ההחלטה (הגנה על מי שנרדף בשל אחת העילות המנויות באמנה).

מוצע לצרף נציג ציבור (למשל נציג מטעם הארגונים המתנדבים או חבר בועדת זכויות האדם של לשכת עורכי־הדין) כחבר בועדה. צעד זה יבטיח איזון נוסף בשיקולי הועדה וכן יקדם את שקיפות דיוניה והחלטותיה לציבור.

71. כאמור, ארגון ECRE מדגיש כי יש לאפשר למבקש המקלט להתראיין על־ידי בן־מינו. המראיינת/ת צריך להיות רגיש למקרים בהם היתה התעללות מינית או שהרדיפה קשורה בג'נדר. הע"ש §96 לעיל,

ג. העדר התרשמות ישירה של מי שמכריע בבקשה מן המבקש – כפי שנאמר לעיל, להגדרת פליט יש מימד אובייקטיבי ומימד סובייקטיבי. ההכרעה בדבר אמינות המבקש, ובדבר הדרך שבה הוא תופס את האירועים שגרמו לבריחתו ממדינתו, מהווים מרכיבים הכרחיים בקבלת ההחלטה. הנוהל יוצר פיצול לא רצוי, בין מי ששמע את המבקש (אנשי נציבות האו"ם או ראש לשכת מינהל האוכלוסין המקומית) לבין מי שמכריע למעשה בבקשה (הועדה המייעצת)⁷².

עבודת הועדה תלמד אם יש בסיס לחששות אלה. והיה ויסתבר, כי השיטה שנבחרה אינה מיטבית, יהא צורך לשקול מנגנון שונה.

בעת מסירת נייר עמדה זה לפרסום נראה כי חלק מן הבעיות שעליהן הצבענו אכן התממשו. כך למשל, הועדה המייעצת לא התכנסה בשנת 2002 באופן סדיר, החלטות רבות שהתקבלו בישיבותיה לא יושמו או יושמו רק חודשים רבים לאחר קבלתן. לקראת סוף השנה התפטר יו"ר הועדה מתפקידו. מצב דברים זה הינו, אולי, בגדר "חבלי לידה" של הפעלת הנוהל החדש, אך הוא גורם לעיכוב של ממש בדיון בבקשותיהם של מבקשי מקלט, הממתינים להחלטות הועדה ולפגיעה בזכויותיהם.

יש למנות יו"ר לועדה המייעצת. כמו-כן יש הכרח לכנס את הועדה באופן סדיר, שכן כל עיכוב אך מגביר את העומס ומעכב את ההליך הארוך ממילא.

17. חובת הנמקה

חסרה בנוהל הוראה המחייבת הנמקה של ההחלטות. בפועל הועדה אינה מנמקת את החלטותיה, אף במקרים בהם סורבה הבקשה למקלט. בהעדר הנמקה לא יוכל מבקש המקלט לדעת מדוע נדחתה הבקשה, וודאי שלא יוכל לערער עליה באופן משמעותי. אם מבקשת מדינת ישראל לפתח מערכת עקבית והוגנת של טיפול בבקשות, יש חשיבות להנמקה, גם כאשר ההחלטה חיובית.

החלטה בדבר הכרה במעמד פליט או בדבר סירוב להכיר במבקש כפליט צריכה להיות מנומקת – הן לעניין ההכרעות העובדתיות והן לעניין ההיבטים המשפטיים. להחלטה שלילית יש לצרף הודעה בדבר הזכות להגיש ערעור, פרקי הזמן להגשת הערעור והתנאים להגשתו.

72. ניתן להעלות על הדעת מקרה מורכב אף יותר, בו תתרשם נציבות האו"ם במהלך הבדיקה הראשונית מאמינותו של המבקש, ואילו ראש לשכת מינהל האוכלוסין ייקבע כי הוא אינו אמין.

18. זכות ערעור

הנוהל אינו מקנה זכות ערעור של ממש. סעיף 4 שבו קובע כדלקמן: "מבקש שבקשתו נדחתה רשאי לפנות לוועדה בבקשה לעיון חוזר אם חל שינוי בנסיבות הרלבנטיות להחלטה, לרבות גילוי ממצאים או מסמכים חדשים. ככל שלמבקש השגות בדבר ההליכים בוועדה, רשאי הוא לפנות לשר".

היכולת לפנות בבקשה לעיון חוזר אינה בגדר ערעור – היא מתאפשרת רק אם חל שינוי בנסיבות. גם הסיפא, המאפשרת פנייה אל השר, אינה מקנה זכות ערעור כללית באשר לתוכן ההחלטה. לכאורה היא מוגבלת לפרוצדורה שנקטה במהלך הדיון בפני הוועדה המייעצת. יתרה מזאת:

א. הנוהל אינו קובע כי המלצת הוועדה תובא לידיעת מבקש המקלט, וכי תהא לו ההזדמנות לערער עליה, לפני שהשר מקבל את החלטתו (נהפוך הוא – נראה כי המלצה זו מהווה חלק מן ההליכים הפנימיים שמקיימת הרשות קודם לקבלת החלטה).

ב. לאחר שהשר מאשר את החלטת הוועדה המייעצת – הופכת ההחלטה למעשה של השר⁷³. אם כך – האפשרות להשיג עליה או על מרכיבים ממנה בפני אותה ערכאה (השר) אינה יכולה להוות תחליף לערעור.

ג. העדר ערכאת ערעור עצמאית: הכרה באדם כבפליט מחייבת הכרעות של דין ושל עובדות. נוכח ההחלטה, שלפיה הרכב הערכאה הראשונה (הוועדה המייעצת והשר) מבוסס ברובו המכריע על נציגי הרשות המבצעת, הפועלים כנציגי משרדיהם, היה מקום להבטיח, כי לפחות הדיון בערעור יעשה על-ידי גוף בלתי תלוי – בעל אופי שיפוטי⁷⁴.

מוצע כי תהא זכות ערעור לגוף שיפוטי עצמאי ובלתי תלוי. זכות הערעור צריכה לכלול התייחסות הן להחלטה לגופה והן לפגמים אפשריים בהליך. יש לקבוע כי הגשת ערעור מעכבת את גירושו של המערער (שכן ללא עיכוב כאמור, תרוקן זכות הערעור מתוכן).

מתן מקלט לפליטים שהוכרו

סעיף 23. לנוהל קובע, כי מי שבקשתו למעמד פליט אושרה על-ידי שר הפנים, יקבל רישיון ישיבה מתאים, שיאפשר לו לשהות בישראל עד לשינוי הנסיבות בארץ

73. לעניין זה שפת הנוהל אינה בהירה – המונח "ועדה מייעצת" (בסעיף 2) מכוון לכך שבעל הסמכות המקבל את ההחלטה הוא השר ולא הוועדה. מצד שני, סעיפים 3 (ו) ו-2) מדברים ב"אישור" החלטת הוועדה המייעצת על ידי השר.

74. יצוין כי ניתן להעביר את ההחלטה של השר תחת שבט ביקורתו של בג"צ. עם זאת, ביקורת של בג"צ אינה ממלאת אחר כל הפונקציות של ערכאת ערעור ומתמקדת בבחינת פעולת הרשות על-פי דיני המשפט המינהלי.

אזרחותו, שיאפשר חזרתו אליה, או עד לביטול הרישיון מטעם אחר. רישיון הישיבה המתאים הוא תושבות זמנית, שכן הוא מאפשר לנושאו לעבוד בישראל ולקבל טיפול רפואי. משרד הפנים נוהג ליתן מעמד זה למשך שנה או למשך שנתיים. בתום תקופת הרישיון על הפליט לבקש חידושו. במספר מקרים בהם טיפל 'המשפט בשירות הקהילה', התעכב חידוש הרישיון חודשים ארוכים, עובדה שפגעה ביכולתם של הפליטים לפרנס את עצמם ובביטוח הרפואי שלהם.

פליט שהוכר זכאי לתושבות זמנית למשך זמן סביר; אין לאפשר מצב שבו פליט מוכר יוותר ללא מעמד חוקי בישראל; הבדיקה בדבר חידוש התושבות הזמנית צריכה להיעשות בתוך פרק זמן סביר ולפני שתוקף האשרה פוקע.

מתן מקלט מטעמים הומניטריים

כפי שעלה מסקירת דברי ימי הפליטים בישראל, נהגה מדינת ישראל מעת לעת לקלוט פליטים מטעמים הומניטריים, שלא במסגרת האמנה. מתן מקלט הומניטרי, למי שאינם באים בגדר האמנה, מקובל במדינות מערביות רבות: כך למשל, חוק הזרים של שבדיה מאפשר מתן תושבות מטעמים הומניטריים. במסגרת זאת נכללים אנשים שבאים ממדינות או מאזורים בהם יש הפרות חמורות של זכויות אדם, אנשים שאין להחזירם למולדתם בשל סיבות רפואיות או בשל נסיבות אישיות ומשפחתיות חיוניות אחרות, וכן אנשים שהטיפול בבקשתם ארך זמן רב כל-כך עד שבינתיים הם השתלבו באופן מלא בשבדיה (כך למשל מי שיצר מערכת יחסים זוגית יציבה עם אזרח שבדיה)⁷⁵. בבריטניה יש שיקול דעת למשרד הפנים להרשות שהייה של יחידים או של קבוצות מטעמים מיוחדים (Exceptional Leave to Remain). רישיון השהייה ניתן למשך ארבע שנים, אחריהן ניתן לבקש רישיון לשיבת קבע⁷⁶. הזכויות, הניתנות למי שקיבל רישיון ישיבה מטעמים הומניטריים באנגליה ובשבדיה, דומות מאוד לזכויות להן זכאי פליט על-פי האמנה במדינות אלה⁷⁷. דוגמאות נוספות למדינות הנותנות מקלט מטעמים הומניטריים, ראה בנספח ב' שלהלן, בדיון אודות גרמניה ויוון.

הסמכת הוועדה המייעצת לשקול ולהמליץ לשר בדבר מתן מקלט מטעמים הומניטריים תייעל ותחסוך הליכים, באשר הוועדה ממילא לומדת את נסיבותיו האישיות של המבקש ודנה בהן, ולפיכך יש ביכולתה ליתן המלצה. כך לא יצטרך

Lambert Helene, Seeking Asylum - Comparative Law and Practice in Selected .75 European Countries, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 132

Claiming Asylum - Your Right if you are a Refugee, www.legalservices.gov.uk .76

Lambert, supra note 75, p. 138-139 .77

מבקש מקלט, שנסיבותיו האישיות המיוחדות מצדיקות זאת, לפנות בהליך חדש אל שר הפנים בבקשה למקלט מטעמים הומניטריים, לאחר שנדחתה בקשתו למקלט מכח האמנה.

הכנת התשתית (החוקית התקציבית והמינהלית) למערכת איבחון פליטים

להלן יפורטו נושאים, שהמענה להם מהווה, אמנם, משימה ארוכת-טווח, אך יש לתת עליהם את הדעת כבר בשלב זה:

19. עיגון הנוהל בחוק ותיקצוב הפעלתו

מן האמנה עולה כי על מדינה חברה להנהיג חוקים ותקנות לצורך יישומה⁷⁸. הנוהל אכן צופה פני חקיקה עתידית: בסעיף 8 שבו נאמר, כי הוא יופעל כנוהל ניסיוני במשך שנה אחת, שבסיומה תיבחן "בגישה חיובית" אפשרות עיגונו בחוק או בתקנות. דא-עקא: הנוהל אינו נושא תאריך, ונוכח העיכובים והקשיים בהפעלתו – אין לדעת מתי מתחיל מניין שנת הניסיון ומתי יסתיים.

עם אישור הנוהל התחייב שר הפנים גם להעמיד את התקציב הדרוש להפעלת מנגנון ההכרה בפליטים. עד למועד כתיבת הדו"ח לא אושר תקציב זה ומי שנושאת במימון הוצאות שונות הכרוכות בהליך איבחון הפליטים (דוגמת תשלום למתורגמנים ולמראיינים מומחים) היא נציבות האו"ם לפליטים. עם מיסוד מנגנון ממשלתי ישראלי, יש כמובן הכרח להעמיד לרשותו את התקציב הדרוש לפעולתו.

ברוב המדינות המערביות נושא הגשת בקשות למקלט מדיני אכן מוסדר בחקיקה ראשית, ולעיתים אף בחוקת המדינה. להלן מס' דוגמאות: בארצות הברית הנושא מוסדר ב־The Refugee Act of 1980, באנגליה ב־The Immigration and Asylum Act 1996, בצרפת קיימת זכות חוקתית למקלט מכח ההקדמה לחוקה משנת 1946, הדנה באדם שנרדף בשל פעולותיו למען החירות, וכן זכות חוקתית למקלט התואמת את הוראות האמנה⁷⁹. בגרמניה הזכות למקלט קבועה בחוקה משנת 1949, ופרטיה מוסדרים בחוק⁸⁰. בקנדה נכנס לאחרונה לתוקף חוק חדש: Immigration and Refugee Protection Act, אשר החליף את החוק הקודם.

78. ראה סעיף 36 לאמנה, המחייב את המדינות החברות להודיע למזכ"ל האו"ם על החוקים והתקנות שהנהיגו.

79. Constitution of 27 October 1946 (Foreword), Law no. 52-983 of 25 July 1952 relating to the right to asylum.

80. על צמצום זכות היסוד למקלט בשנת 1993 ראו בהע"ש 18 לעיל. The Asylum Procedure Act. מפרט את ההסדרים לגבי הגשת הבקשות, הדיון בהן וכו'.

20. הכשרת כח האדם לטיפול בבקשות

אין ספק כי בהמשך מעורבותה בהליכי איבחון הפליטים, מעניקה הנציגות הישראלית של נציבות האו"ם שירות חיוני למדינת ישראל – הנציבות מהווה גוף עצמאי, בלתי תלוי, אשר מחוייבותו הראשונית והחד-משמעית היא לקיום דרישות האמנה. אנשיה צברו ידע וניסיון רב בטיפול בנושא. הם פועלים מתוך מסירות ומחוייבות אישית עמוקה, ויש להם ניסיון בטכניקות של ריאיון, וידע רב על הנעשה במדינות המוצא, שמהן הגיעו מבקשי המקלט. יחד עם זאת, קיים חשש כי הטמעתה של נציגות נציבות האו"ם בהליך האיבחון תפחית מכוחה לסנגר לטובת הפליטים. יצוין כי בטווח הארוך אמורה מדינת ישראל לערוך את כל הליכי האיבחון בעצמה. תכנית זו מחייבת את מדינת ישראל להיערך וליצור את המשאבים הדרושים, ובכלל זה: הכשרת פקידים אשר יתמחו באמנה, בחוקים ובנהלים הרלבנטיים, ובעקרונות יסוד של זכויות אדם. על ההכשרה לכלול טכניקות של ריאיון, היכרות עם מצבם המיוחד של מבקשי מקלט והכשרה לזיהוי מקרים מיוחדים⁸¹.

21. בניית מאגר מידע על התנאים בארצות השונות

הכרעה בבקשה להכרה במעמד פליט מחייבת, כאמור, בחינה של הפן הסובייקטיבי של מבקש המקלט (הנעשית בריאיון), ושל הפן האובייקטיבי (הנעשית על סמך המידע על הנעשה במדינת מוצאו של מבקש המקלט). גם בתחום האחרון, נסמכת כיום מדינת ישראל על נציבות האו"ם לפליטים. מוצע להתחיל בבניית מאגר מידע על התנאים השוררים במדינות השונות, שמהן מגיעים מבקשי מקלט לישראל. יש להעמיד מאגר מידע זה לרשות מקבלי ההחלטות בכל הדרגים, כדי לשפר את הליכי קבלת ההחלטות. דוגמא למאגר מידע שכזה מהווה מערכת המידע הממוחשבת של המשרד הפדרלי הגרמני להכרה בפליטים זרים – ASYLIS. המערכת כוללת מידע על תנאי מדינות, שנאסף ממקורות מגוונים (משרד החוץ הגרמני, מכוני מחקר ואוניברסיטאות, ארגונים לא-ממשלתיים, עיתונאים ועוד). בנוסף על-כך, מאפשרת מערכת המידע גישה לכל ההליכים המשפטיים בכל הערכאות בגרמניה בנושא מבקשי מקלט ופליטים⁸².

81. על גיוס אנשי מקצוע מתאימים והכשרתם ראה – Martin S. & Schoenholtz A. "Asylum – in practice: successes, failures and the challenges ahead" (2000) 14 Georgetown Immigration Law Journal 589, 590-594.

82. <http://www.bafg.bund.de/>

סיכום

הנוהל מהווה, כאמור, אך צעד ראשון לקראת עיגונם של הליכי איבחון פליטים בחקיקה. לניסיון שייצבר במהלך הפעלתו תהא ודאי תרומה מכרעת בעיצובו. הדיון שלעיל מציע, כי יש צורך בשיתוף הציבור וארגוני זכויות האדם בהליך הבניית דין פליטים ישראלי⁸³. מן הדיון עולה כי בנוהל הנוכחי קיימים פגמים וחסרים אשר מן הראוי לתקנם כבר בשלב המוקדם בו אנו מצויים כיום, לאורך הדיון הוצעו עקרונות, היכולים לסייע בהתוויית נוהל מתוקן. המעקב אחר פעולתו של הנוהל בשנה הראשונה להפעלתו לימד כי חלק מן הבעיות והחסרים עליהם הצבענו מתממשים הלכה למעשה. דוגמא לבעיות הבירוקרטיות שנתגלעו עם הפעלת הנוהל מובאת בנספח ג' – "טיפול של מדינת ישראל בקבוצת פליטים אתיופיים ואריתראיים – תיאור מקרה". הפרק הבא יוקדש לעיון נוסף, בנושא אשר הוזכר בפרק זה, והוא – הזכויות הכלכליות והחברתיות של מבקשי המקלט בתקופה בה הם ממתנינים להכרעה בבקשתם.

83. על היתרונות בשיתוף הציבור ר' – גלפי מ. "התקנת תקנות מינהליות בישראל בדרך של משא ומתן", מחקרי משפט יד', תשנ"ח, עמ' 57, 59–62, וכן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, חקיקת משנה: נוהל והנחיות 60.012 (1985), הנחיה 2.13, היועצות עם גופים מעוניינים שלא מכח חוק.

פרק שלישי – תנאים חברתיים וכלכליים בעת ההמתנה להכרעה בבקשת המקלט, מבט השוואתי

תהליך בחינת בקשה למעמד פליט אורך בדרך כלל זמן רב (עד כה ארך התהליך כשנתיים בממוצע). כאמור, פליטים מגיעים בדרך כלל כשהם חסרי כל ולעיתים קרובות אין בידם מסמכי נסיעה וזיהוי. יש מביניהם הנושאים עימם טראומה וצלקות (נפשיות או גופניות) בשל הרדיפה שסבלו. הם אינם מכירים את התנאים והשפה במדינה אליה הגיעו. אין ספק שמדובר בקבוצה פגיעה במיוחד, הזקוקה לסיוע המדינה ולהגנתה.

האמנה, כאמור, אינה עוסקת בהליכים לאיבחון מעמדו של אדם כפליט, או בתקופה שמעת הגשת הבקשה ועד להכרה במעמד פליט. עם זאת, מטרת האמנה (הגנה על פליטים באשר הם), מחייבת מדינה חברה לתת הגנה גם בתקופה שבה מבקש מקלט מצוי במסגרת הליכי בחינת בקשתו למעמד פליט. הגנה זו אינה מתמצה בהגנה מפני גירוש או החזרה למקום בו צפויה לו סכנה, אלא כפי שנטען לעיל, כלולה בה הגנה על כבודו ותנאי חייו הבסיסיים של מבקש המקלט. החובה ליתן הגנה כאמור שאובה, בין היתר, מן האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות שבה חברה ישראל, וכן מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. סעיף 4 לחוק קובע כי: "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". לעניין זה פסק נשיא בית המשפט העליון, כי "כבודו של אדם כולל בחובו, כפי שראינו, הגנה על מינימום הקיום האנושי (ראו בג"צ 161/94 אטרי נגד מדינת ישראל [לא פורסם]). אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיור, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הרעב ללחם, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי הוא אדם שכבודו כאדם נפגע; אדם הנאלץ לחיות בתנאים חומריים משפילים הוא אדם שכבודו כאדם נפגע"⁸⁴.

בית המשפט לערעורים של בריטניה קבע, כי לא ניתן לפגוע בזכותו של אדם להגיש בקשה למקלט על-ידי אי-מתן זכויות סוציאליות בסיסיות: בפרשת *R v. Secretary of State for Social Security*⁸⁵ תקפו המערערים תקנות, אשר

84. רע"א 4905/98 גמזו נגד ישעיהו, פ"ד נה (3) 360 עמ' 375-376.
85. *R v. Sec of State for Social Security, ex parte Joint Council for the Welfare of Immigrants*, [1996] 4 All ER 385

הדירו מבקשי מקלט מסוימים מקבלת תנאים סוציאליים⁸⁶. ברוב דעות, פסל בית המשפט את התקנות, וקבע, כי בפועל הן מצמצמות את הזכות למקלט הקבועה בחוק ומכיוון שכך חורגות מסמכות, כדברי השופט: Simon Brown

“Parliament cannot have intended a significant number of genuine asylum seekers to be impaled on the horns of so intolerable a dilemma: the need either to abandon their claims to refugee status or alternatively to maintain them as best they can but in a state of utter destitution”⁸⁷.

בכדי לא להסתפק בדיון תיאורטי, בדבר התנאים והזכויות הכלכליות אשר יש לספק למבקשי מקלט בתקופת ההמתנה להחלטה, בחרנו להתבונן אל הנעשה בשלוש מדינות מערביות: גרמניה, אנגליה ויוון. גרמניה נבחרה נוכח הניסיון רב-השנים שצברה בתחום, אנגליה – כמדינה שהמסורת המשפטית שלה דומה לשל ישראל, ויוון – כמדינה שהחלה לפתח מערכת מקלט רק בשנים האחרונות, ומשאביה מצומצמים במידה רבה ביחס למדינות הקולטות את רוב מבקשי המקלט. עיון בדו"ח של המועצה הדנית לפליטים, בדבר התנאים המשפטיים והחברתיים של מבקשי מקלט ופליטים במדינות אירופאיות מערביות⁸⁸, מעלה, כי סל הזכויות הסוציאליות של פליטים ומבקשי מקלט בשלוש המדינות הנ"ל, אינו חריג בנוף הכללי.

1. בריאות

גרמניה: עם הגיעו של הפליט ל'מרכז הקליטה' הוא עובר בדיקה רפואית. במהלך 36 החודשים הראשונים מוגבלת הזכות לשירותי בריאות למקרים של מחלות חמורות או כואבות⁸⁹. הגדרה רחבה זו מכסה גם מחלות כרוניות, הגורמות כאב. בתי

86. לפני התקנה האמורה יכול היה כל מבקש מקלט אשר לא היה זכאי להבטחת הכנסה, לקבל על בסיס סיוע דחוף קיצבה המגיעת עד 90% מקצבת הבטחת הכנסה. התקנות משנת 1996 קבעו כי מי שלא הגיש בקשה למקלט עם כניסתו לאנגליה או מי שבקשתו נדחתה והוא ממתין להכרעה בערעורו, לא יהיה זכאי לסיוע הדחוף. הנימוק לתקנות כפי שהובא על-ידי הממשלה, היה הצורך להתיר מבקשי מקלט שבקשתם אינה כנה.

87. R v. Sec of State for Social Security, supra note 85, p.402.

88. Danish Refugee Council, Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries, Copenhagen, 2000, at: <http://www.flygtning.dk/publikationer/rapporter/legalandsocial/indh/index.php>

89. יישום ההגדרה גורם לקשיים: לפני קבלת שירות רפואי על מבקש מעמד המקלט לקבל התחייבות למימון עלות השירות. הקושי נובע מכך שהפקיד בדרך כלל לא יכול להחליט האם השירות הרפואי המבוקש נופל בגדר החוק – שכן ההגדרה משלבת מרכיבים רפואיים ומשפטיים. כאשר מתקבלת החלטה שלילית, אין בדרך כלל למבקש המקלט את היכולת (הכספית או הנפשית) לבקש סעד משפטי בגין הדחייה.

משפט גרמניים קבעו, כי הוצאות של מבקש מעמד פליט בגין טיפול פסיכותראפי ימומנו על-ידי המדינה⁹⁰. החוק קובע, כי רפואה מונעת (בדיקות וחיסונים), ממומנת על-ידי המדינה.

לאחר 36 חודשי שהות בגרמניה, זכאי מבקש מעמד המקלט לאותם שירותים רפואיים שלהם זכאי אזרח גרמני.

יוון: אין בדיקה רפואית מחייבת עם ההגעה (בדיקה רפואית נדרשת לפני קבלת אישור עבודה). בהתאם לצו נשיאותי משנת 1999, זכאים מבקשי מקלט לשירותים רפואיים חינוך ולאשפוז בבתי-חולים. גם חוק הזרים, כפי שתוקן בשנת 1996, קובע כי כל מבקשי המקלט, הפליטים ומי ששהותם ביוון הותרה משיקולים הומניטריים, זכאים לגישה חופשית לבתי החולים הממשלתיים לצורך אשפוז, בדיקות רפואיות וקבלת תרופות.

אנגליה: מבקשי מקלט וילדיהם זכאים לקבל שירות רפואי חינוך בהתאם לתכנית הלאומית לבריאות (National Health System). השירות למבקש המקלט ניתן על-ידי הרופאים הכלליים באזור המגורים. מבקש מקלט יכול להירשם אצל רופא על-פי בחירתו. מבקש המקלט זכאי למתורגמן, שיסדיר הרופא באמצעות רשויות הבריאות המקומיות. מבקשי מקלט הנתמכים על-ידי NASS, יכולים לקבל שירותים נוספים, על-פי התכנית הלאומית לבריאות ובהם – מרשמים, טיפול שיניים, בדיקות עינים, וואוצ'רים לרכישת משקפיים ותשלום דמי נסיעה לבתי-חולים. כל אלה ניתנים חינוך⁹¹. חלק ממבקשי המקלט גם זכאים לתרופות חינוך⁹². ארגונים מתנדבים בלונדון מציעים סיוע נפשי למבקשי מקלט, שהם קורבנות של עינויים⁹³.

2. זכות לעבוד

[הזכות לעבודה שלובה עם נושא דמי המחיה – באשר מדינות האוסרות על עבודה נותנות בדרך-כלל דמי מחיה וההיפך].

90. OVG Lueneburg 4 M 3552/99, VG Berlin 8 A 366/97.

91. שירותים אלה ניתנים אוטומטית למי שנתמך על-ידי NASS למשך שישה חודשים. לאחר תקופה זו ייאלץ מבקש המקלט לפנות בבקשה מחודשת לפטור מתשלום עבור שירותים אלה. מבקש מקלט שאינו נתמך על-ידי NASS יכול גם הוא לפנות בבקשה לקבלת פטור.

92. אם הם בני 60 ומעלה; ילדים מתחת לגיל 16 או בני 16-18 שלומדים במערכת החינוך באופן מלא; נשים הרות; נשים שילדו, למשך שנה מן הלידה; מבקשי מקלט הסובלים מבעיות רפואיות מסוימות.

93. אחד הבולטים בתחום הוא ארגון: Medical Foundation. ראה אתר הארגון: www.torturecare.org.uk

גרמניה: כיום מבקשי מקלט אינם רשאים לעבוד (בעבר היתה זכות לעבוד). אם אדם הוכר כפליט, ומוגש ערעור על החלטה זו, הוא רשאי לעבוד עד להכרעה בערעור.

יוון: לפי צו נשיאותי משנת 1998 (צו 189/1999) יכול מבקש מקלט לקבל אישור עבודה זמני, התקף כל עוד נבחנת בקשתו למעמד פליט (בתנאי שאינו שווה במרכז הקליטה Laviron). בדרך כלל, רישיון העבודה תקף לכל סוגי העבודה. בפועל, מתקשים מבקשי מקלט למצוא עבודה חוקית, המקנה להם בטחון סוציאלי, כך שבמקרים רבים רישיון העבודה מתבקש כדי לאפשר להם לעבוד באופן עצמאי, כרוכלים ברחובות.

אנגליה: במהלך ששת החודשים הראשונים שלאחר בקשת מעמד פליט אין מבקש המקלט רשאי לעבוד. בתקופה זאת יש אפילו מכשלות אם ירצה לעשות עבודה התנדבותית (כך למשל נאסר עליו לקבל הוצאות לארוחות). לאחר ששת החודשים הללו יש זכות לקבלת רישיון עבודה. מבקש מקלט, שיש לו רישיון עבודה, יכול להיעזר בשירות התעסוקה. אם הוא מובטל, הוא זכאי להשתתף בקורסי הכשרה מקצועית ממשלתיים.

3. דמי מחייה

גרמניה:

חוק משנת 1993 בדבר מתן תנאים סוציאליים למבקשי מקלט, מעניק זכויות שונות למבקשי מקלט. תיקונים לחוק שנעשו בשנת 1997 ובשנת 1998 הגבילו באופן משמעותי את הזכויות של מבקשי המקלט במשך 36 החודשים הראשונים לשהותם בגרמניה.

מבקש מקלט זכאי להקצבה חודשית. ההקצבה החודשית עומדת על 80 מארק גרמני (41 יורו) להוצאות מחיה לאדם מגיל 14 ומעלה. ההקצבה לצעירים מתחת לגיל 14 היא 40 מארק (20.5 יורו). לאחרונה עברה גרמניה להספקה ישירה של שירותים ומוצרים (מזון, דיור, חימום, בגדים, שירותים רפואיים, מוצרי היגיינה אישית וציוד לבית) מחשש כי הקיצבה החודשית משמשת את מבקשי המקלט לשלם למבריחים, שהביאו אותם לתוך המדינה ולא לצורכי קיום. לאחר 36 חודשים זכאי מבקש מעמד הפליט לאותם תשלומי רווחה, שלהם זכאי אזרח גרמני מכח חוק הביטוח הלאומי הגרמני.

יוון: בדרך כלל המדינה אינה מספקת דמי מחיה למבקשי המקלט (אלא, כפי שנאמר לעיל, מעניקה להם רישיון עבודה). יש אפשרות לסיוע מיוחד במקרים חריגים,

כמו למשל, קטינים שאינם מלווים. ארגונים לא ממשלתיים (Greek Council for Refugees, Social Work Foundation) מעניקים קצבת קיום למבקשי מקלט, לפליטים ולמי ששהותם הותרה מטעמים הומניטריים, כאשר מדובר בבעלי צרכים מיוחדים, שבהם: משפחות חד-הוריות, קשישים ללא קצבת קיום, חולים, משפחות בעלות ארבעה ילדים ויותר, אנשים שעונו ושאינם מסוגלים לעבוד ונשים בסיכון.

אנגליה: החל מאפריל 2000, האחריות למתן תנאים סוציאליים למבקשי מקלט עברה למחלקה חדשה שהוקמה במשרד הפנים (National Asylum Support Service (NASS) (בניגוד לעבר, מבקשי המקלט אינם נתמכים עוד על-ידי מערכת הרווחה הלאומית). על-פי ההסדר החדש, לא כל מבקש מקלט זכאי לתמיכה אלא רק מי שנראה כי יהפוך לחסר כל (destitute) בתוך 14 יום. מבחן הכנסת הסף הוא 200–230 ל"ש לבוגר יחיד. מי שיש לו הכנסה העולה על כך, לא יהא זכאי לסיוע. התמיכה של NASS ניתנת בשיטת הוואוצ'רים⁹⁴, כל בגיר זכאי לתמיכה בשיעור של 70% מהבטחת הכנסה של אזרח אנגלי וכל ילד זכאי לקיצבה בשיעור של 100% של הקיצבה הניתנת בדרך-כלל לילדים. בגיר בן למעלה מ-25 זכאי לתמיכה שבועית בשווי של 36.54 ל"ש (10 ל"ש מתוכן ניתנות לפדיון במזומן), בני זוג לתמיכה בסך 57.37 ל"ש, משפחה חד-הורית לתמיכה בסך של 36.54 ל"ש⁹⁵.

4. דיון

גרמניה: מבקשי המקלט מופנים ל'מרכזי קליטה' (reception centers) ברחבי גרמניה, המנוהלים על ידי המדינות השונות (של הרפובליקה הפדרלית הגרמנית) לפי מכסות. מבקש המקלט חייב להתגורר במרכז הקליטה ונאסר עליו לעזוב את האזור המינהלי שבו נמצא מרכז הקליטה (בתוך אותו איזור תנועתו אינה מוגבלת). מרכזי הקליטה ערוכים לארח 300 מבקשי מקלט ויותר. הם מספקים ארוחות ובמקרי חירום גם בגדים. ארגונים מתנדבים, המסייעים למבקשי מקלט, הביעו מעת לעת דאגה נוכח התנאים השוררים בחלק ממרכזי הקליטה, העשויים להיות בעלי השפעה שלילית, בעיקר על מי שעברו אירועים טראומטיים.

94. כיום בוחן משרד ה-Home Office את יישום שיטת הוואוצ'רים. בנייר עמדה שהוגש במענה לפניית המשרד אל ארגונים המטפלים בפליטים, תוקפים 50 ארגונים בחריפות את השיטה וטוענים כי נכשלה כישלון חרוץ. לדבריהם, השיטה פוגעת במעמד מבקשי המקלט בעיני הציבור הבריטי ואין בה לענות על צרכי קיום בסיסיים של מבקשי המקלט.

Oxfam, "Token Gestures – the effects of the voucher scheme on asylum seekers and organizations in the UK", December 2000, <http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/vouchers/>

95. הנתונים מפורטים באתר של NASS: <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/default.asp?PageId=91>

מבקש המקלט אמור לשהות במרכז הקליטה במשך שלושה חודשים, ולאחריהם לעבור ל'מרכז מבקשי מקלט' (Asylum Center). למבקש המקלט יש השפעה מועטה בלבד על המקום שאליו יופנה. התנאים במרכז מבקשי המקלט משתנים ממדינה למדינה (תנאי מינימום נקבעים על בסיס אזורי, אך הם לא נאכפים בכל מקום).

יוון: על-פי חוק הזרים, כפי שתוקן בשנת 1996, המדינה אחראית להקים ולקיים מרכזי קליטה זמניים למבקשי מקלט. יחד עם זאת, עד למאי 2000, לא הוקמו מרכזים כאלה. מרכז אחד שהוקם דרומית לאתונה (Laviron), יכול לארח 300 אנשים, ומשמש כיום למקרים שבהם יש צורך דחוף במחסה (מבקשי מקלט הסובלים מבעיות נפשיות, קטינים שאינם מלווים, קשישים, משפחות חד-הוריות, משפחות בעלות ילדים רבים ואנשים בעלי צרכים מיוחדים). ארגונים לא-ממשלתיים נרתמו לסייע בנושא: הצלב האדום היווני מקיים מרכז קליטה, וארגונים אחרים מעניקים סיוע בשכר דירה לפרק זמן קצר שלאחר ההגעה ליוון.

אנגליה: NASS מספקת פתרונות דיור לאלה ממבקשי המקלט אשר אינם יכולים למצוא פתרון אחר, אך אין חובה להיעזר בשירותיה. המדיניות של NASS היא לפזר את מבקשי המקלט לאזורים הרחוקים מלונדון ומדרום מזרח אנגליה (The Dispersal Policy). על מדיניות הפיזור נמתחה ביקורת קשה על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים, אשר טענו כי משפחות של מבקשי מקלט מפוצלות, אנשים נשלחים לאזורים שבהם יש שנאת זרים ויש חשש להתקפות עליהם, הוואוצ'רים, אמצעי הקיום העיקריים של מבקשי המקלט, אינם מגיעים אליהם בזמן, ועוד⁹⁶.

5. חינוך, הכשרה מקצועית, לימודי שפה

גרמניה: אין חובת לימוד לילדים של מבקשי מקלט, אם כי ברוב המדינות הם רשאים ללמוד בבתי-ספר. בפועל מימוש הזכות תלוי לעיתים קרובות ברצון הטוב, בגודל, ובמשאבים הכספיים והאנושיים המצויים בבתי-הספר המקומיים. המדינה אינה מקנה זכות ללימודי השפה הגרמנית, אך ארגונים מתנדבים עורכים קורסים ללימוד השפה בחלק ממרכזי מבקשי המקלט.

⁹⁶ Birmingham Race Action Partnership (BRAP), Shattered Homelands: Scattered Dreams – A research report exploring the current debates around asylum seekers and refugees in Birmingham, June 2001, www.iarp.org.uk/shattered.htm

יוון: לכל ילד ביוון יש זכות ללמוד בכל מוסדות החינוך. ילדים של מבקשי מקלט מתקבלים בעדיפות גבוהה לגני ילדים, שכן שירותי הרווחה רואים בהם אוכלוסיה בסיכון. רוב הילדים של מבקשי מקלט בגיל החינוך היסודי לומדים בבתי-הספר. בשל מחסומי השפה והעדר תמיכה כספית, מעדיפים רוב הצעירים בגיל חינוך תיכון לחפש עבודה. ילדים הזקוקים לשיעורי עזר בשפה היוונית יכולים ללמוד בשעות אחר הצהרים במרכזים בין-תרבותיים. עלות לימודיהם ממומנת על ידי ארגון מתנדב (GCR).

אנגליה: ילדים של מבקשי מקלט זכאים לקבל חינוך חובה (מגיל חמש עד לגיל שש-עשרה). רשות החינוך המקומית אחראית למצוא לילד מקום בבית הספר באזור מגוריו. הממשלה מעבירה לרשויות המקומיות השונות תקציב מיוחד לקליטת ילדים של מבקשי מקלט. בנוסף לכך יכולים בתי הספר לפנות בבקשה לקבלת תקציב מיוחד, אשר נועד לתלמידים הלומדים אנגלית כשפה שניה (The Ethnic Minority Achievement Grant). משרד החינוך והתעסוקה העריך, כי בשנת 2000/2001 יוקצה תקציב של 500 מיליון ל"ש לכל בית-ספר עבור חינוך ילד של מבקשי מקלט.

ילדים של מבקשי מקלט, שהם מתחת לגיל חמש, זכאים לשירותי חינוך שונים. צעיר בגילאי 16-19 יכול ללמוד בקולג'. לקולג'ים שונים מדיניות שונה לעניין גביית שכר-לימוד מאת מבקשי מקלט ויש מהם שמאפשרים לימוד חנם.

סיכום ביניים

הדיון שלעיל מדגים, כי בניגוד למדינות מערביות אחרות, מדינת ישראל אינה מספקת זכויות כלכליות וחברתיות בסיסיות למבקשי מקלט בתקופה בה הם ממתינים להכרעה בבקשתם. כאמור תקופת ההמתנה אינה קצרה ועלולה להתארך עד לשנתים ימים (!). האפשרות לקבל רישיון עבודה הוגבלה בתנאים כה נוקשים, עד שבפועל היא אינה קיימת מבחינת רב מבקשי המקלט. הזכות היחידה המקבלת מענה נאות, היא זכותם של ילדיהם של מבקשי מקלט לחינוך במסגרת חוק לימוד חובה, תש"ט-1949. ילדי מבקשי מקלט יכולים, בדומה לילדי מהגרי-עבודה, להרשם להסדר המיוחד המאפשר ביטוח רפואי לילדים זרים.

המצויאות בה מבקשי המקלט סובלים מבעיות רפואיות, אשר אינן מטופלות, ונמצאים בחוסר כל ובמצוקה כלכלית, אינה עולה בקנה אחד עם רוחה של האמנה או עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

סיכום

מדינת ישראל נמצאת כיום על פרשת דרכים בכל הקשור למימוש חובותיה על-פי אמנת הפליטים: מצד אחד עשתה מדינת ישראל, בשנתיים האחרונות, כברת דרך משמעותית; מן הצד האחר – מסתמנים כיום קשיים המאיימים לא רק לבטל את ההישגים שנעשו עד כה, אלא להחזיר את ישראל למצב גרוע מזה שהיה קודם להנהגת הנוהל.

מאחורי העקרונות המשפטיים, הנהלים והפרוצדורות עומדים חייהם וקשייהם של גברים, נשים וילדים, אשר הגיעו בדרך לא דרך, אל מדינת ישראל, בהאמינם כי ימצאו בה חוף מבטחים. חייהם בישראל – ללא יכולת לקיים עצמם, ללא שירותי בריאות ובעוני מנוול, רחוקים מלבטא את האתוס של מדינת ישראל, כמדינה דמוקרטית, הרגישה למצוקתם של אנשים נרדפים, כמתחייב מן ההיסטוריה למודת הסבל והרדיפות של כה רבים מבניה ומבנותיה.

תקוותנו היא, כי בבחירה בין הדרכים השונות תכריע מדינת ישראל לטובת קיום ההתחייבויות שנטלה על עצמה כחברה במשפחת העמים, בדרך של יצירת הליכים הוגנים, יעילים והומניטריים לאיבחונם של פליטים ולהגנה על מבקשי מקלט. נייר העמדה הצביע על חסרים שונים בנוהל הטעונים השלמה, ובעיקר: העדר נהלים לטיפול במבקשי מקלט המגיעים לגבולות, העדר הוראות להבטחת ההגנה על מבקשי מקלט בעת שהם ממתניים להכרעה בבקשתם, העדר לוחות זמנים לטיפול בבקשות והעדר זכות ערעור של ממש. הדיון הצביע על בעיות ראשוניות המתגלות עם ראשית יישומו של הנוהל ועל הבעיות שעיימן מתמודדים כיום מבקשי מקלט ופליטים בישראל. אנו מקווים כי נייר עמדה זה יתרום לתהליך גיבושם של הליכים שכאלה, וקוראים לממשלה לקיים שיח עם ארגוני זכויות האדם בלימוד הנושא וביישומו, לקראת חקיקתו על ספר החוקים.

רשימת ההמלצות

1. עיגון עקרון ה-Non-Refoulement

מוצע לעגן בנהלים הכלליים של משרד הפנים, כמו גם בנוהל, את עקרון ה-Non-Refoulement.

2. פרסום הנוהל

מוצע לפרסם דבר קיומו של "נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל" בשפות שונות ובדרך שתביאו לידיעת מבקשי מקלט פוטנציאליים.

3. שקיפות בעבודת הועדה המייעצת

מוצע לאפשר מעקב נאות אחר עבודת הועדה המייעצת. בתום שנת הפעילות הראשונה מוצע לפרסם את המסקנות אשר יופקו מעבודת הועדה.

4. נהלים לטיפול במבקשי מקלט בגבולות ובנקודות הכניסה לישראל

מוצע לקבוע נהלים ברורים אשר יובאו לידיעת כל בעלי התפקידים, המופקדים על ביקורת הגבולות ועל ההגנה על גבולות המדינה (בים וביבשה). על הנהלים להבהיר את הוראות האמנה, ובעיקר את האיסור המוחלט להחזיר אדם הטוען שנשקפת סכנה לחייו או לחירותו במדינה שממנה הגיע. על הנהלים לקבוע הליכים בדבר מסירת ההודעה לרשות המוסמכת (ובכלל זה לנציבות האו"ם) על הגעת מבקש מקלט, ובדבר עיכוב גירוש מבקש המקלט עד לבדיקת טענתו.

5. לוחות זמנים

יש לקבוע לוחות זמנים מחייבים אשר יתחמו את הליך הטיפול בבקשת המקלט ואת שלביו השונים.

6. מידע על ההליכים

מבקש מקלט זכאי לקבל מידע מפורט על הליכי המקלט, על הדרישות בהן עליו לעמוד ועל זכויותיו בעת שהוא ממתין להחלטה. מידע זה צריך להינתן בשפה המובנת לו.

7. תרגום

מבקש המקלט זכאי לקבל את כל השירותים הדרושים לצורך הגשת בקשתו, לרבות מתורגמן עצמאי ונייטרלי.

8. חסיון

מוצע לקבוע כי כל המידע, שמוסר מבקש מקלט בתמיכה לבקשתו למקלט, ישמש אך ורק לצורך הליכי ההכרעה בבקשתו.

9. "סינון ראשוני" של הבקשות למקלט

יש להגדיר את השיקולים המצדיקים "סינון ראשוני" ומניעת גישה להליך המקלט. יש מקום לאפשר הגשת ערר לגוף מעין-שיפוטי על ההחלטה, שלא לאפשר גישה להליכי המקלט.

10. העדר חסמים פורמליים

אין להגביל את הנגישות להליך בקשת המקלט על-ידי דרישות פורמליות דוגמת הדרישה כי ביד המבקש יהיו מסמכים מזהים או מסמכי נסיעה בני-תוקף.

11. מתן אשרת שהייה מתאימה לתקופת הדיון בבקשה

יש הכרח ליתן הגנה למבקש המקלט, בתקופה שבה הוא ממתין להחלטה. משמעה של הגנה זו: להבטיח תנאי קיום בסיסיים בכבוד, לרבות נגישות לשירותים רפואיים.

12. מבקשים בעלי צרכים מיוחדים

הליך האיבחון צריך להיות רגיש למבקשים בעלי צרכים מיוחדים – נשים (במקרים מסויימים בהם לרדיפה יש מאפיינים המתבססים על מגדר), ילדים ואנשים אשר סבלו מטראומות.

13. הגדרת "פליט" לצורך הנוהל

מוצע להוסיף סעיף לנוהל אשר יגדיר מי הוא "פליט". הוראות סעיף זה צריכות, כמובן, לעלות בקנה אחד עם הוראת סעיף 1(א) (2) לאמנה.

14. אופי הליך איבחון מעמד פליט

מוצע לקבוע הוראה לפיה הליך איבחון מעמד הפליט לא ישא אופי אדברסרי (עימותי) אלא על הפקידים המראיינים להושיט למבקש המקלט סיוע בהבהרת פרטי בקשתו ובהמצאת תימוכין לטענותיו.

15. נטל הראייה

מוצע לקבוע כי במקרים שבהם לא ניתן לאמת באופן מלא את העובדות, אך ההתרשמות מאמינותו של המבקש היא חיובית, יש להניח לו ליהנות מן הספק.

16. מתן ייעוץ משפטי

מוצע להכיר בזכותו של מבקש מקלט לקבל ייעוץ משפטי, ובמקרים שבהם הדבר נחוץ, אף למנות לו עורך־דין באמצעות לשכות הסיוע המשפטי.

17. הכשרת כח האדם לטיפול בבקשות

יש להכשיר את עובדי משרד הפנים, הבאים במגע עם מבקשי מקלט באשר לדרישות האמנה. מוצע כי ראשי לשכות מינהל אוכלוסין, המופקדים על עריכת ריאיונות עם מבקשי מקלט, יוכשרו לכך במיוחד. יש לתת את הדעת לצורך בהכשרת מנהלות־לשכה לתפקיד, ובמתן אפשרות למבקשת מקלט להתראיין על־ידי אישה. במסגרת ההכשרה יש ללמד את דרישות האמנה, טכניקות של ריאיון עם מבקשי מקלט וזיהוי מקרים המחייבים טיפול מיוחד.

18. הועדה המייעצת

מוצע לצרף נציג ציבור כחבר בועדה המייעצת. קיים הכרח לכנס את הועדה באופן סדיר, שכן כל עיכוב אך מגביר את העומס ומעכב את ההליך הארוך ממילא.

19. חובת הנמקה

החלטה בדבר הכרה במעמד פליט או בדבר סירוב להכיר במבקש כפליט צריכה להיות מנומקת – הן לעניין ההכרעות העובדתיות והן לעניין ההיבטים המשפטיים. להחלטה שלילית יש לצרף הודעה בדבר הזכות להגיש ערעור, פרקי הזמן להגשת הערעור והתנאים להגשתו.

20. זכות ערעור

מוצע כי תהא זכות ערעור לגוף שיפוטי עצמאי ובלתי תלוי. זכות הערעור צריכה לכלול התייחסות הן להחלטה לגופה והן לפגמים אפשריים בהליך. יש לקבוע כי הגשת ערעור מעכבת את גירושו של המערער (שכן ללא עיכוב כאמור, תרוקן זכות הערעור מתוכן).

21. מתן מקלט לפליטים שהוכרו

פליט שהוכר זכאי לתושבות זמנית למשך פרק זמן סביר, שכן מעמד זה מאפשר לנושאו לקבל את הזכויות הבסיסיות הדרושות לצורך קיום בישראל וכן הוא מספק מידה מסויימת של בטחון. אין לאפשר מצב שבו פליט מוכר יותר ללא מעמד חוקי בישראל. הבדיקה בדבר חידוש התושבות הזמנית מעת לעת צריכה להיעשות בתוך פרק זמן סביר, ולפני שתוקף האשרה פוקע.

22. מתן מקלט מטעמים הומניטריים

מוצע להסמיך את הועדה הבינמשרדית לדון ולהמליץ גם על מתן מקלט מטעמים הומניטריים בנסיבות מיוחדות לאנשים אשר בקשתם למעמד פליט נדחתה.

23. עיגון הנוהל בחוק ותיקצוב הפעלתו

בעתיד יש לעגן את עקרונות האמנה בחוק. מוצע לשתף את הציבור ואת ארגוני זכויות האדם בדיונים לקראת חקיקת נוהל איבחון פליטים. יש לתקצב את מנגנון איבחון הפליטים.

24. בניית מאגר מידע על התנאים בארצות השונות

מוצע להתחיל בבניית מאגר מידע אשר יכלול נתונים על המצב בארצות מהן מגיעים פליטים לישראל, ועל חקיקה ופסיקה רלבנטית במדינות אחרות.

נספח א'

נסח סופי

מדינת ישראל משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל

1. בדיקה ראשונית –

א. הפניה הראשונית של מבקש מקלט בישראל (להלן - המבקש) תהיה לנציגות בישראל של נציב האו"ם לפליטים (להלן - הנציגות). הנציגות תערוך בדיקה וסינון ראשוניים של המבקשים באמצעות ראיון מקיף, בירור ראשוני עם משרד הפנים לגבי מידע המצוי בידו בנוגע המבקש, ככל שקיים מידע כזה, וכן פניה לקבלת מידע מהאו"ם. במקביל לתחילת הפעלת נוהל זה, תבחן האפשרות של שיתוף נציג משרד הפנים או הוועדה המייעצת בראיון האמור. הנציגות תבהיר לפונה כי המידע יועבר לרשויות הישראליות לצורך המשך הטיפול בבקשתו.

ב. מקום שהמבקש מצוי במעצר בעת פנייתו לנציגות, תיערך הבדיקה הראשונית במקום מעצרו של המבקש.

ג. הנציגות תחליט, לאחר הבדיקה הראשונית, אם להעביר את הבקשה להמשך טיפול. מבקש שעבר את הסינון הראשוני של הנציגות כאמור, יעניק לו משרד הפנים, ככלל, אשרה זמנית (רגילה) המתירה את שהייתו בישראל עד להחלטה סופית בענינו, אלא אם כן קיימים נימוקים מיוחדים לשלול.

2. ועדה מייעצת –

א. תוקם ועדה מייעצת לשר הפנים לענין החלטה בבקשה למקלט מדיני.

ב. כיו"ר הועדה יכהן איש ציבור - שופט בדימוס או משפטן בכיר שלא מקרב עובדי המדינה - וכחבריה ישמשו נציגים של משרד הפנים (נציג ומרכז הועדה), משרד המשפטים ומשרד החוץ.

ג. נציג נציב האו"ם לפליטים בישראל (להלן - נציג הנציבות) יוזמן, ככלל, להיות נוכח ולהשתתף בחלק הפתוח של דיוני הועדה, ואולם רשאית הועדה לקיים דיונים שלא בנוכחות נציג הנציבות, מטעמים הנוגעים לנושא הדיון, כגון חיסוי מידע בטחוני.

ד. נציגי גופים ממשלתיים רלבנטיים אחרים, כגון: משרתת ישראל, שב"כ וצה"ל, יוזמנו לדיונים לפי הענין והצורך להשמעת עמדתם.

ה. הועדה תוכל לאפשר, במקרים מתאימים, גם נוכחות של נציגי גופים ציבוריים רלבנטיים (NGO'S) בחלק הפתוח של הדיונים, כפי שתמצא לנכון.

3. ההחלטה בבקשה –

- א. פרטי המידע שנאסף מהמבקש ואודותיו על-ידי הנציגות בשלב הבדיקה הראשונית יועבר למשרד הפנים.
- ב. החומר הנוגע למבקש יישלח לנציגי משרדי הממשלה המיוצגים בוועדה, וכן לגופים ממשלתיים רלבנטיים נוספים, לשם קבלת הערות, מידע משלים וכן עמדתם באשר לבקשה.
- ג. הנציגות תשלים אף היא את בדיקתה, במידת הצורך, מול הנציבות בג'נבה.
- ד. על בסיס המידע שנאסף יזומן המבקש לראיון ולשימוע בפני מנהל לשכת מינהל האוכלוסין הרלבנטית, אשר יוכל להיעזר, במידת הצורך, בפקידי מינהל האוכלוסין.
- ה. בשלב זה, לאחר השלמת הבדיקה, תובא הבקשה לדיון בוועדה המייעצת. המידע שהתקבל בהליכים שפורטו לעיל יוצג בפני הוועדה על-ידי אחד מחבריה ("rapporteur"), והיא תגבש המלצתה, על יסוד כל החומר שהובא בפניה.
- ו. המלצת הוועדה תועבר לאישור שר הפנים, בצירוף כל החומר שנאסף על ידה, לרבות הטיעונים והעמדות שהועלו בדיונים בפניה.
- ז. מי שבקשתו אושרה סופית על-ידי שר הפנים יקבל רשיון ישיבה מתאים, שיזכה אותו לשהות בישראל עד לשינוי בנסיבות בארץ אזרחותו שיאפשרו חזרתו אליה, או עד לביטול הרשיון מטעם אחר.

4. עיון מחדש –

מבקש שבקשתו נדחתה רשאי לפנות לוועדה בבקשה לעיון חוזר אם חל שינוי בנסיבות הרלבנטיות להחלטה, לרבות גילוי ממצאים או מסמכים חדשים. ככל שלמבקש השגות בדבר ההליכים בוועדה, רשאי הוא לפנות לשר.

5. הסמכות לקביעת מעמד פליט –

הסמכות והאחריות לקביעת מעמד של "פליט" למבקש המצוי בתחומי מדינת ישראל נתונה באופן בלעדי בידי רשויות המדינה, בהתאם לחוק ולהוראות נוהל זה.

נציבות האו"ם לפליטים מקבלת על עצמה, ככלל, את הכרעת מדינת ישראל, ולא תנפיק מצידה תעודות הכרה כפליט במבקשים השוהים בישראל.

6. נתיני מדינת אויב או מדינה עוינת –

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

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

7. האמנה בדבר מעמדם של פליטים -

הטיפול בבקשות למקלט מדיני, כמפורט לעיל, ייעשה בהתאם לדין בישראל ובשים לב למחויבויות שנטלה על עצמה מדינת ישראל לפי אמנת ג'נבה בדבר מעמדם של פליטים, 1951 ולפי הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967. הוועדה תסתייע גם בספר העזר של ה-UNHCR.

8. חקיקה -

בתום תקופת נסיון של כשנה בהפעלת ההסדר הנדון ובהתאם ללקחים שיופקו, תיבחן בגישה חיובית האפשרות של עיגון הנוהל, או חלקו בדין - בחוק או בתקנות - לרבות קביעת סוג אשרה מיוחד למבקש מקלט מדיני, לאחר שבקשתו אושרה סופית כאמור, לשהיה בישראל עד לשינוי בנסיבות בארץ אזרחותו שיאפשרו חזרתו אליה.

נספח ב'

בנספח זה יתוארו בקצרה, ההליכים לאיבחון פליטים ביוון ובגרמניה. יודגש כי אין כוונת הדיון להציג את ההליכים במדינות אלה כמודל להליכים רצויים, אשר ראוי כי ישראל תאמצם. כפי שמעירים המלומדים, אשר ביקורתם משולבת בדיון, סובלות כיום מערכות איבחון הפליטים בשתי המדינות מחסרונות ומבעיות שונות. כך למשל, מצויה מערכת איבחון הפליטים היוונית בראשית דרכה, ומלומדים יוונים מבקרים אותה כמערכת בסיסית ביותר, ביחס לאלה הנהוגות במדינות מערב אירופה; גרמניה, מן הצד השני, מצויה כיום בעיצומו של תהליך ריאקציונרי – לאחר ארבעים שנים בהן היא היתה המדינה המובילה באירופה בטיפול במבקשי מקלט ובקליטת פליטים, הגיע מספר מבקשי המקלט בה, בראשית שנות ה-90, לכחצי מיליון בשנה (!). עובדה זו הובילה את גרמניה לנקוט בשורה של אמצעים חמורים אשר, כפי שיתואר להלן, עלולים להוביל להפרת חובותיה על־פי האמנה.

בעיות אלה מתווספות לקושי הטבוע בכל ניסיון לערוך דיון משווה בין מדינות אשר תנאיהן הגיאופוליטיים, הדמוגרפיים, הפוליטיים, הכלכליים והמשפטיים שונים. הדיון נועד, איפוא, להרחיב את הדעת, ולבחון לא רק את הפתרונות הראויים שאימצה כל מדינה, אלא גם את הטעויות והאמצעים אשר יש להימנע מנקיטתם.

יוון

רקע כללי

מיקומה הגיאופוליטי של יוון עושה אותה לאחד משערי הכניסה החשובים לאירופה. למרות זאת, יוון איחרה מאד בהקמת מנגנונים לקליטת פליטים. משנת 1981, עת הפכה חברה מלאה באיחוד האירופאי, השתדלה יוון לעקוב אחר ההתפתחויות הפוליטיות-חוקיות במערב אירופה. יחד עם זאת המלומד Sitaropoulos קובע כי מערכת המקלט שלה היא מן הבסיסיות ביותר במערב אירופה⁹⁷. רוב מבקשי המקלט ביוון מגיעים מטורקיה, איראן ומדינות מזרח-תיכוניות אחרות. הכורדים הם הקבוצה האתנית הבולטת מבין הפליטים. להלן הנתונים באשר למספר הבקשות שהוגשו ביוון בין השנים 1992–2001⁹⁸.

שנה	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
מס' בקשות	1,850	810	1,300	1,310	1,640	4,380	2,950	1,530	3,090	5,500

שיעור ההכרה בפליטים עמד על כ-11% בשנת 2001. מספרם של מי שהורשו להישאר ביוון מטעמים הומניטריים בשנת 2001 זהה למספר הפליטים שהוכרו באותה שנה (147 אנשים)⁹⁹.

הבסיס המשפטי:

יוון חתמה על אמנת הפליטים ועל הפרוטוקול לאמנה ונתנה להם תוקף בחקיקה פנימית (Legislative Decree 3989/1959, Compulsory Law 389/1968). "חוק הזרים" משנת 1991, (Law No. 1975/1991 – Entry, Exit, Stay, Work), Deportation of Aliens, Procedures of the Recognition of Aliens (Refugees and Other Provisions), כפי שתוקן בשנת 1996 קבע כי בתוך שנה

⁹⁷ Sitaropoulos N. Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Context of the Relevant European Developments, 13, Journal of Refugee Studies, (2000) p. 105,106, 114

⁹⁸ Number of asylum application submitted in 30 industrialized countries 1992–2001 www.unhcr.ch

⁹⁹ supra, Individual asylum applications and refugee status determination by country of asylum and level in the procedure, 2001

מיום פרסום הוראותיו יחוקקו צוים נשיאותיים בהסתמך על המלצותיהם של שרי החוץ, הסדר הציבורי (Public Order) הרפואה והרווחה (Health and Welfare), העבודה והבטחון הסוציאלי (Labour and Social Security), בשורה מפורטת של נושאים לרבות: הליכים לבחינת בקשה למעמד פליט, למתן מקלט, לביטול ההכרה במעמד הפליט, שיתוף הפעולה עם נציבות האו"ם לפליטים, הפעלת מרכזי שהייה זמניים, מתן סיוע כלכלי ורפואי למבקשי מקלט ולפליטים, מתן רישיונות עבודה לפליטים ולמבקשי מקלט ועוד. בעקבות חקיקה זו נחקקו מספר צוים נשיאותיים ובהם הצו הנשיאותי מס' 189/1998 העוסק במתן רישיונות עבודה והעסקת פליטים ומבקשי מקלט; הצו הנשיאותי מס' 61/1999 העוסק בנהלי הטיפול בבקשות למקלט. יוון אישרה בחוק גם את אמנת דבלין (חוק מס' 1996/1991) ואת אמנת Schengen.

הגדרת פליט

הגדרת פליט בדין היווני תואמת את ההגדרה הקבועה באמנה.

הגשת בקשה למקלט

ניתן להגיש את הבקשה בנקודת הגבול עם ההגעה ליוון. במקרה של כניסה לא-חוקית ליוון – במשטרה הקרובה, או אם נעצר על-ידי המשטרה בגין שהייה שלא כדין – ניתן להודיע על הבקשה בעת המעצר¹⁰⁰. הבקשה מוגשת אישית על-ידי מבקש המקלט, וכוללת את חברי משפחתו הנמצאים עימו והמצויים תחת הגנתו¹⁰¹ (סעיף 1(3) לצו הנשיאותי 61/1999). קטיין בן 14–18, שאינו מלווה על-ידי הוריו יכול להגיש בקשה, אם לפי שיקול דעת המראיין בגרותו הנפשית מאפשרת לו להבין את משמעותה. לקטיין ימונה אפוטרופוס זמני עד להכרעה בבקשה.

מסמכים מזהים

מבקש המקלט נדרש להציג מסמכים המעידים על זהותו, זהותם של בני-המשפחה, הקשרים ביניהם, מקום מוצאם ומקום לידתם. הגשת מסמכים רשמיים אינה מהווה תנאי מוקדם להכרה במעמד פליט (סעיף 5 לצו הנשיאותי 61/1999).

100. Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Labour and Social Insurance, International Organization for Migration, Greek Council for Refugees, *Guide for Migrants and Refugees – Entry, Residence, Exit, Naturalization*, January 2001, p. 5

101. כחברי משפחה נחשבים הבעל/האישה של המבקש, ילדיהם הקטינים של כל אחד מהם, הוריהם, ילדים בגירים אשר סובלים ממגבלה גופנית או נפשית אשר אינה מאפשרת להם להגיש בקשות נפרדות.

מתן מידע למבקש המקלט

על הרשות המוסמכת לתת למבקש המקלט מידע בשפה המובנת לו. המידע מפורסם בעלון מיוחד המוצא על ידי משרד הסדר הציבורי. בעלון זה מתוארים הליך הבקשה לקביעת מעמד פליט, הזכויות והחובות של המבקש, תוך הדגשה על הצורך בשיתוף פעולה עם הרשויות. בעלון נכלל מידע על הארגונים המתנדבים המסייעים למבקשי מקלט ביוון, לרבות נציבות האו"ם לפליטים. אם אין בנמצא עלון כאמור או אם אין עלון בשפתו של המבקש, או שהוא אינו יכול לקרוא, הרשות המוסמכת תיתן את המידע בעל-פה, בסיוע מתורגמן (סעיף 6 לצו הנשיאותי 61/1999).

הודעה ל־UNHCR

משרד הסדר הציבורי צריך להודיע לנציג נציב האו"ם לפליטים ביוון בתוך חמישה ימים מיום הגשת הבקשה למקלט על הגשתה. מבקש המקלט יכול לבטל את בקשתו בכל עת. גם על ביטול תימסר הודעה לנציבות האו"ם.

בחינה מקדמית של הבקשה

הרשויות המוסמכות לבחינת הבקשה על-פי הצו הנשיאותי, הן: מינהל הזרים, הפועל במשרד הסדר הציבורי, מחלקות הבטחון בשדות התעופה ומחלקות הבטחון במשטרה. לוח הזמנים לבחינתה של בקשה עומד על שלושה חודשים (למעט במקרים בהם מבקש המקלט מוחזק בשדה התעופה ובקשתו נבחנת בו ביום במסגרת ההליכים המואצים). הצו מדגיש כי הסגל המינהלי והמשטרה שבוחר את הבקשות צריך לקבל הכשרה מיוחדת ולשרת במשרדים שיועדו לכך (סעיף 2(2) לצו הנשיאותי 61/1999).

הריאיון

בחינת הבקשה נעשית על-ידי ריאיון, שנערך עם מבקש המקלט בסיוע מתורגמן (משרד הסדר הציבורי נושא בהוצאות התרגום לכל אורך ההליך). בריאיון נדרש מבקש המקלט לאמת את הפרטים שמסר בבקשתו למקלט, ולספק פרטים מלאים לגבי זהותו, הסיבה שבעטיה אין בידו מסמכים מזהים או מסמכי נסיעה, המסלול המדויק שעשה עד להגעתו ליוון והסיבות שבעטיין נאלץ לעזוב את מדינת אזרחותו או את מקום מושבו הקבוע. הריאיון נערך על-ידי שוטר, שהוכשר לכך, בשיתוף פעולה (אם הדבר אפשרי) עם פקיד אזרחי שהוכשר לנושא.

לפני הריאיון ניתן זמן מספיק למבקש המקלט, אם הוא חפץ בכך, להכין את בקשתו ולהתייעץ בעורך־דין, אשר יסייע לו בהליך. אורך הזמן הדרוש להכנות אלה ייקבע על-ידי השירות, אשר יתן למבקש המקלט הודעה רשמית, שבה תאריך הריאיון

ושם הפקיד הבוחן. הריאיון ייערך בחדר שמאפשר שמירה על פרטיות. כל המידע הנוגע לבקשה נחשב ל"מידע רגיש" ותוכנו נהנה מחיסיון על-פי חוק. אם מדובר בבחינה של בקשת אישה, אשר מתקשה להציג את בקשתה בשל ההתנסות הטראומטית שלה או בשל הרקע התרבותי שלה, יש לקיים את הריאיון על-ידי מראינת שהוכשרה לנושא, ולהסתייע במתורגמנית (סעיף 2(3) לצו הנשיאותי הנ"ל). אם לפני הריאיון טוען מבקש המקלט כי הוא עבר עינויים, או אם יש ראיות ממשיות לכך, הוא מופנה למומחה לטיפול בנפגעי עינויים, אשר ייתן חוות-דעת לגבי הראיות לעינויים שעבר המבקש.

תיעוד זהות המבקש

בראשית התהליך נוטלים תמונות וטביעות אצבעות מן המבקש ומכל בני משפחתו שמגיל 14 ומעלה. התמונות וטביעות האצבעות משמשות אך ורק לצרכי תהליך ההחלטה בדבר הבקשה למקלט. יש למסור עובדה זו למבקש.

הדו"ח המסכם

הדו"ח של המראיין בתום הריאיון יכלול את הצהרות מבקש המקלט. המראיין קורא את הדו"ח בפני מבקש המקלט ומבטיח, באמצעות המתורגמן, כי הבין את תוכנו. הדו"ח נחתם על-ידי מבקש המקלט, המתורגמן, המראיין ועוזרו. לאחר מכן המראיין מוסיף לדו"ח את חוות דעתו לגבי העקביות והאמינות של ההצהרות וכן לגבי השאלה האם נענו התנאים המנויים בסעיף A1 לאמנה באשר להגדרת פליט. בכל מקרה שבו קיים ספק – הוא פועל לטובת מבקש המקלט. המראיין גם מחווה את דעתו האם יש לבחון את הבקשה בהליך מואץ (למעט במקרים שבהם מבקש המקלט מוחזק בשדה התעופה ושהם, ממילא, נעשית בחינת הבקשה בהליך המואץ). במהלך בחינת הבקשה יתחשבו המראינים בספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים וכן בכללים של האיחוד האירופאי לגבי הרמוניזציה של המושג 'פליט' על-פי האמנה (סעיף 2(6) לצו הנשיאותי הנ"ל).

מבקש המקלט מקבל תעודה (ללא תשלום), התקפה למשך שישה חודשים והניתנת לחידוש מעת לעת, עד להכרעה סופית בבקשתו. גם בני משפחתו מקבלים תעודה שתנאיה זהים. עם קבלת ההכרעה נדרש מבקש המקלט להשיב את התעודה. מבקש מקלט שיש לו תעודה של מבקש מקלט זכאי לקבל את כל תנאי הרווחה המנויים בסעיף 24 לחוק (לרבות דיור וטיפול רפואי), וכן בסעיפים המבטיחים חינוך חנים לילדים הקטינים.

מגורים בתקופת ההמתנה להחלטה

לכל אורך ההליך נדרש מבקש המקלט להמשיך להתגורר במקום, שעליו הצהיר או במקום שבו סודרו לו מגורים. אם הוא עוזב את מקום מגוריו באופן שרירותי, התהליך מופסק והנושא מובא להחלטתו של המזכיר הכללי של משרד הסדר הציבורי – המזכיר הכללי יכול להכריז כי מבקש המקלט נחשב לאדם שמקום מגוריו לא ידוע. אם בתוך שלושה חודשים מיום ההכרזה שב מבקש המקלט ומציג עצמו בפני הרשויות ומביא ראיות כי כח עליון גרם לו לעזוב את מקום מגוריו, ההכרזה הנ"ל מבוטלת. בשני המקרים מודיעים לנציב האו"ם על ההחלטות.

ההחלטה בבקשה

הדו"ח של המראיין מועבר אל הממונים עליו. הם מחווים את דעתם על המלצותיו ומעבירים את הדו"ח עם כל החומר אל משרד הסדר הציבורי. פקיד ממחלקת בטחון המדינה במשרד הסדר הציבורי מקבל את החומר ומגבש המלצה. עליו לעשות מאמץ למצוא כל מידע רלבנטי וביכולתו לפנות בין היתר אל רשויות אחרות, נציב האו"ם לפליטים או ארגונים אחרים. הפקיד יכול לערוך ריאיון נוסף עם מבקש המקלט להשלמת או להבהרת פרטים.

ההחלטה הסופית אם להכיר במבקש כפליט תיעשה על-ידי המזכיר הכללי של משרד הסדר הציבורי על-סמך כל החומר הנ"ל.

מתן מעמד פליט

אם הבקשה למעמד פליט מתקבלת, מבקש המקלט ומשפחתו מקבלים, ללא תשלום, תעודת זהות של פליט. על בסיס תעודה זו יקבלו רישיון תושבות תקף לחמש שנים, אשר ניתן להאריכו מעת לעת לתקופות זמן זהות (אלא אם כן מעמד הפליט נשלל לפי סעיף C1 לאמנה או שהוחלט על גירושו של הפליט לפי סעיף 32 לאמנה).

ערעור

אם ניתנה החלטה שלילית, היא תימסר למבקש, בצירוף נימוקי הדחייה והודעה כי ביכולתו לערער עליה בפני שר משרד הסדר הציבורי בתוך 30 יום. על הפקיד למסור את ההודעה למבקש בעל-פה, בשפה המובנת לו, ולציין בכתב את עובדת מסירת ההודעה. עד למתן החלטה בערעור לא יגורש המבקש מן המדינה.

ועדה מייעצת בערעור

השר יחליט בערעור בתוך 90 יום מיום הגשתו. החלטתו של השר תיעשה

לאחר היועצות בועדה בת שישה חברים ובה: היועץ המשפטי של משרד הסדר הציבורי (יו"ר), יועץ משפטי של משרד החוץ, פקיד בכיר של שירות משרד החוץ, שוטר בכיר, נציג של לשכת עורכי-הדין של אתונה. יו"ר הועדה מודיע לחברים על ישיבת הועדה לפחות חמישה ימים לפני המועד בכדי לאפשר להם ללמוד את פרטי המקרים שידונו בישיבה. הועדה מתכנסת במשרדים שיועדו לכך על-ידי משרד הסדר הציבורי ומקבלת שירותי מזכירות ותרגום מפקידים שיועדו לתפקיד זה במיוחד. הועדה מודיעה למערער מראש על מועד הדיון בערעורו ועל זכותו להיות נוכח אישית וכן להיות מלווה על-ידי עו"ד. למבקש זכות להציג את טיעונו (בסיוע מתורגמן), לספק הבהרות וכן להגיש ראיות נוספות.

החלטתו של השר בערעור נמסרת למבקש המקלט. אם ההחלטה היא לקבל את הערעור יקבל מבקש המקלט תעודת פליט ובעקבותיה רישיון ישיבה. אם הערעור נדחה, יודע למערער על חובתו לעזוב את יוון בתוך פרק זמן שיקבע או על מתן רישיון ישיבה מטעמים הומניטריים. כל ההחלטות הנ"ל מועברות לידיעתו של נציב האו"ם לפליטים.

הליכים מואצים

הליכים מואצים להכרעה בחלק מן הבקשות למקלט הם חידוש שנכלל בתיקון לחוק הזרים משנת 1996. החוק קובע בסעיף 25, שני סוגי מקרים בהם יונהגו הליכים מואצים לבחינת הבקשה:

- א. כאשר הבקשה למקלט מוגשת עם ההגעה בנמל התעופה או בנמל הימי אליו הגיע המבקש.
- ב. כאשר: (1) הבקשה אינה מבוססת על פניה, או שהיא שקרית או שהיא מוגשת כדי לנצל לרעה את הליכי מתן המקלט; (2) המבקש הגיע ממדינה שלישית בטוחה¹⁰².

כאשר הבקשה מוגשת בנמל הכניסה, מוחזק המבקש ב"מקום המתנה" לכל אורך בחינת בקשתו, לתקופה אשר לא תעלה על 15 ימים. מקום המתנה (Waiting zone) מוגדר כאזור שמשתרע מנקודת הירידה (מן המטוס או האוניה) ועד לביקורת הדרכונים. מובטחת גישה של נציב האו"ם לפליטים לאזור המתנה. החוק מסמיך

102. על החוק נמתחה ביקורת בכך שאינו מגדיר מהי מדינה שלישית בטוחה ואינו קובע כי ההחלטה על רשימת מדינות בטוחות תקדם להחלטות האינדיבידואליות המתקבלות בכל בקשה. ראה – Skordas A. The New Refugee Legislation in Greece, 1999 International Journal of Refugee Law, No. 4, p. 678, 690

את הרשויות לייעד מקומות אחרים בהם ניתן יהא לארח את מבקשי המקלט הממתינים להכרעה.

בקשה המוגשת בנמל ההגעה נדונה בו ביום (סעיף 2(2) לצו הנשיאותי). Skordas מבקר את הסעיף אשר אינו מתחשב בנסיבות הגעת מבקש המקלט ובעובדה כי הוא עשוי להיות עייף ומבולבל¹⁰³. ראש מחלקת המשטרה, הביטחון והסדר הציבורי במשרד הסדר הציבורי, הבוחן את הבקשה מחליט האם היא אכן נופלת בגדר המקרים לגביהם קובע החוק הליכים מואצים. אם קבע כי תנאים אלה אינם מתקיימים – הבקשה מופנית לדיון בהליך הרגיל.

לגבי בקשה אשר אינה מוגשת בנמלי הכניסה ונדונה בהליך מואץ, פרקי הזמן להגשת ערעור אל המזכיר הראשי של משרד הסדר הציבורי הם כדלקמן: יש להגיש את הערעור בתוך עשרה ימים מיום שנמסרה ההחלטה. ההכרעה בערעור תינתן בתוך 30 יום, בעקבות המלצה של הועדה המייעצת הנזכרת לעיל. אם ההליך המואץ נובע מהגשת הבקשה בנקודת הכניסה, יקוצרו מועדים אלה בחצי. במקרה כזה תורשה כניסתו של המבקש לתוך יוון למשך תקופת הערעור ללא דרישות פורמליות. Skordas מצייין כי, להבדיל מן ההוראות לגבי הדיון בערעור בהליך הרגיל, הצו הנשיאותי אינו מחייב הנמקה של ההחלטה הדוחה את הערעור בהליכים המואצים. עם זאת הוא סבור כי חובה כזו קמה מכח הוראת החוקה היוונית בדבר הזכות להליך הוגן, כמו גם מכללי המינהל הציבורי¹⁰⁴.

דיון חוזר בבקשה

הכלל הרגיל הוא כי בקשה שנדונה והוכרעה לא תידון פעם נוספת אלא אם כן קובע המזכיר הכללי של משרד הסדר הציבורי כי ביד המבקש ראייה חדשה ומכרעת, אשר לו היתה ידועה בעת הדיון, היתה יכולה להכריע את הכף לטובת הכרה במעמדו של המבקש כפליט. לגבי החלטות שנתקבלו במסגרת הליכים מואצים אין מוכרת אפשרות לדיון חוזר.

ביטול החלטה המכירה במעמד פליט

אפשרית באם נמלאו התנאים הקבועים בסעיפים 32 ו-33 לאמנה.

103. שם בעמ' 685–686. המחבר מאזכר פסק־דינו של בית המשפט החוקתי הגרמני בו נקבע כי בקביעת מועד הריאיון יש להתחשב במצבו הנפשי והגופני של מבקש המקלט.

104. שם, בעמ' 690–691.

איחוד משפחות

מי שהוכר כפליט זכאי לפנות ולבקש רישיון כניסה ורישיון ישיבה עבור בני משפחתו (בני המשפחה לעניין זה הם בן/בת-הזוג, ילדים קטינים של אחד מבני הזוג שאינם נשואים, הוריו או הוריה, ובתנאי כי בני-משפחה אלה התגוררו עם מבקש המקלט ונתמכו על-ידו לפני שהגיעו ליוון). הצו מונה שורה של תנאים נוספים ובהם למשל – כי בני המשפחה יתגוררו ביחד עם הפליט, כי הפליט יוכיח כי ביכולתו לפרנס (לפחות ברמה של פועל לא מקצועי), כי שהותם של בני המשפחה ביוון אינה מסכנת את הבטחון או את שלום הציבור ועוד.

משטרים של הגנה מיוחדת

החוק היווני מכיר בשלוש אפשרויות למתן הגנה מיוחדת¹⁰⁵:

1. מתן רישיון ישיבה מטעמים הומניטריים – ניתן על-ידי השר לסדר הציבורי במקרים מיוחדים, למבקש מעמד מקלט שבקשתו נדחתה. בין השיקולים שינחו מתן רישיון: חוסר היכולת להחזיר או לגרש את הזר לארצו או למדינה בה התגורר לפני כן מסיבות של כח עליון¹⁰⁶, קיים חשש כי אם יוחזר כאמור, ייחשף לעינויים או ליחס משפיל ובלתי אנושי. רישיון הישיבה ניתן למשך שנה וכולל גם את בני המשפחה. ניתן לבקש הארכתו.
2. הגנה זמנית – שרי ההגנה, החוקן, הכלכלה, הבריאות והרווחה, העבודה והבטחון הלאומי מוסמכים לקבוע משטר של הגנה מיוחדת לקבוצת זרים מוגדרת, אשר נמלטה לתחום יוון מסיבות של כח עליון. בהחלטה יקבעו תנאי ההגנה, לרבות מתן טיפול רפואי והספקת צרכי המחיייה המיידיים.
3. רישיון ישיבה בנסיבות יוצאות דופן – החוק המטפל במחלקה לענייני פנים של המשטרה היוונית יוצר שיטה שלישית למתן תושבות זמנית לזרים בנסיבות מיוחדות. שר הסדר הציבורי רשאי לתת את הרישיון מטעמים הומניטריים, מטעמים של אינטרס ציבורי או מסיבות של כח עליון המונעות חזרת הזר לארצו. הרישיון ניתן לשנה אחת, לאחר התייעצות עם ועדה.

105. שם, בעמ' 694-697

106. על-פי Skordas כח עליון כזה יכול להיות שיקולי בריאות רציניים שלו או של מי ממשפחתו, חרם בינלאומי המפריע לתעבורה בין המדינות, קונפליקט אזרחי מזוין הגורם להפרה חמורה של זכויות אדם. שם, בעמ' 695.

גרמניה¹⁰⁷

רקע כללי

הזכות למקלט מדיני למי שנרדף מסיבות פוליטיות, נחקקה בחוקה הגרמנית בשנת 1949, כאחד מן הלקחים שהופקו ממלחמת העולם השנייה. במשך שנים רבות היתה מדיניות המקלט של גרמניה מן הליברליות ביותר באירופה. בשנים 1985–2000 קיבלה גרמניה, לבדה, כ-50% מן הבקשות למקלט אשר הוגשו באירופה¹⁰⁸. הגידול המהיר במספר הבקשות למקלט בין השנים 1987 (57,000 מבקשי מקלט) ו-1992 (438,000 מבקשי מקלט) הוביל את גרמניה בשנת 1993, לתיקון חוקתי אשר צמצם באופן קיצוני את הזכות למקלט. תיקוני החקיקה הובילו לירידה משמעותית של כ-82% במספר הבקשות למקלט המוגשות בגרמניה (בשנת 2000 הוגשו 78,500 בקשות)¹⁰⁹. בפסק-דין מיום 14.5.1996 אישר בית המשפט הפדרלי הגרמני, את חוקיות התיקונים האמורים.

רוב מבקשי המקלט בגרמניה בשנת 1999 היו מהרפובליקה הפדרלית של יוגוסלביה לשעבר (סרביה ומונטנגרו), הקבוצה השנייה בגודלה היתה מטורקיה, ואח"כ: עירק, אפגניסטן, איראן, אזרביג'אן, וייטנאם, ארמניה, סוריה והפדרציה הרוסית¹¹⁰.

שיעורי ההכרה בפליטים בגרמניה ירדו בהדרגה מ-9% בשנת 1987 ועד ל-3% בשנת 1999. עם זאת, לנתונים אלה יש להוסיף, למשל בשנת 1999, 4.5% מן המבקשים, אשר קיבלו הגנה מפני גירוש מכח סעיף 1)51 לחוק הזרים ופליטים נוספים אשר הוכרו לאחר שהגישו ערעורים לבתי המשפט¹¹¹.

107. ברצוננו להודות למר מיכאל גייגל, סטודנט למשפטים של אוניברסיטת מינכן, אשר בילה את הקיץ שעבר בישראל כמתמחה בפקולטה למשפטים של אוניברסיטת תל-אביב בפרוייקט המשפט בשירות הקהילה – מרכז משאבים. מיכאל הקדיש מאמץ רב לחקר המצב המשפטי בגרמניה ותרומתו בלימוד הנושא היתה מכרעת.

108. Fullerton M. "Failing the Test: Germany Leads Europe in Dismantling Refugee Protection", 36 (2000) *Texas International Law Journal* 231, 233, footnote 4

109. נתוני המשרד הפדרלי הגרמני להכרה בפליטים זרים: www.bafg.bund.de

110. מגמות אלה קיימות גם היום, כפי שמלמדים נתוני חודש יוני 2002. בחודש זה הוגשו 5,664 בקשות למקלט. המדינות מהן הגיעו מבקשי המקלט הן בעיקר טורקיה (13.01%), עירק (12.82%), יוגוסלביה לשעבר (9%). יצוין כי החקיקה החדשה שינתה גם את ההרכב האנושי של הפליטים המגיעים לגרמניה. מדינות כמו בולגריה, רומניה וגאנה נכללו במסגרת רשימת "מדינות מוצא בטוחות" ולכן מספר מבקשי המקלט המגיעים מהן ירד באופן משמעותי. שם.

111. The Federal Ministry of the Interior, Policy and Law concerning Foreigners in Germany, 2000, <http://www.bmi.bund.de/download/5301/download.pdf> p. 88

112. הע"ש 18 לעיל, בעמ' 235.

כפי שצויין לעיל, גרמניה מהווה Case study מעניין, שכן במהלך השנים היא פיתחה מערך מורכב לטיפול ולהכרעה בבקשות למקלט ולמתן שירותים וזכויות סוציאליות למבקשי מקלט. כן התפתחה פסיקה רבה בנושא. יחד עם זאת, יש להיות ערים לשינויים העמוקים שמערכת קליטת הפליטים הגרמנית עברה מאז שנת 1993, ואשר כדברי פרופ' Maryellen Fullerton היו בגדר "כתיבה מחדש" של חוקיה. Fullerton, אשר חקרה את השינויים החוקיים בגרמניה ואת השלכותיהם בפועל, מגיעה למסקנה לפיה:

"The new German approach to asylum poses a thoroughgoing and fundamental threat to the institution of refugee protection. It exacts great human and legal costs. It affects an entire region. If other EU countries follow the German example, Europe will fail the test regarding the system of refugee protection".¹¹²

הבסיס המשפטי

סעיף 16 לחוקה הגרמנית אשר נחקק בשנת 1949 על רקע הטראומה של מלחמת העולם השנייה, עיגן את אחת הזכויות הליברליות ביותר למקלט (הן ביחס לאמנה והן ביחס לחקיקה של מדינות אחרות) בקבעו בסעיף 16(2) כדלקמן: "Persons persecuted on political grounds shall have the right to asylum". בשנת 1993, תוקן הסעיף והוספו בו מגבלות אשר נועדו למנוע קבילות של בקשות מסוימות (מבקשי מקלט אשר הגיעו דרך "מדינה שלישית בטוחה", מבקשי מקלט אשר מוצאם מ"מדינה בטוחה") וכן לאפשר טיפול מואץ בבקשות שעל-פניהן אינן מבוססות.

גרמניה חברה באמנה ובפרוטוקול. הוראת סעיף 51(1) לחוק הזרים The Aliens Act, עוקבת אחר האמנה וקובעת כי לא יגורש זר מגרמניה למקום בו יהיו חייו או חירותו בסכנה מסיבות הקשורות בגזעו, דתו, לאומיותו, חברותו בקבוצה חברתית מסוימת או השקפתו הפוליטית. ההליכים לקביעת מעמד פליט קבועים בחוק: The Asylum Procedure Act. גרמניה חתמה גם על אמנת דבלין ואמנת Schengen.

הגדרת פליט

הזכות הגרמנית החוקתית למקלט נחשבה לזכות רחבה במיוחד, בהעניקה זכות אישית למקלט לאדם הנרדף מטעמים פוליטיים. ההגנה שמעניק חוק הזרים הגרמני תואמת כאמור, את הגדרת "פליט" באמנה, משמע – מי שנרדף מטעמים של

supra, 242–240 .113

גזע, דת, לאום, חברות בקבוצה חברתית מסוימת ודעה פוליטית. יחד עם זאת, גרמניה מפרשת "רדיפה" באופן מצמצם, כחל רק על רדיפה הנעשית על-ידי המדינה.

הגשת הבקשה למקלט

הגבלות על היכולת להגיע לגרמניה¹¹³

גרמניה הגדילה בהדרגה את רשימת המדינות שאזרחיהן צריכים ויזה כדי לבקר בגרמניה. הרשימה כוללת את כל המדינות "מייצרות" הפליטים (בנושא זה היא מתואמת עם האיחוד האירופאי אשר גיבש רשימה מוסכמת של כ-100 מדינות שאזרחיהן נדרשים לקבל ויזה). אזרח סיירה ליאונה אשר יבקש ויזה לגרמניה במדינת מוצאו, משום שחייו נתונים בסכנה, יזכה קרוב לודאי, בסירוב. אמצעי נוסף הוא הצבת קנסות גבוהים על מובילים (חברות טיסה, ספנות, רכבות וכו') אשר יובילו לגרמניה אדם אשר אין בידו אשרת כניסה או אשרת שהייה.

הגשת בקשה עם ההגעה לנקודת ביקורת הגבולות

לפני 1993 זר שהגיע לגבולות גרמניה, יכול היה להגיש שם בקשה למקלט. התיקון לחוקה משנת 1993 קובע כי אדם שהגיע מ"מדינה שלישית בטוחה" (Third Safe Country) אינו יכול להגיש בקשה למקלט מדיני בגרמניה, אלא הוא יוחזר למדינה ממנה הגיע, כדי להגיש בה את בקשתו. מדינות שלישיות בטוחות מוגדרות כמדינות שחתמו על אמנת הפליטים והאמנה האירופאית בדבר זכויות אדם, והפרלמנט הצהיר עליהן כי הן בטוחות. כל המדינות שסביב לגרמניה הוכרזו כמדינות בטוחות – כך שמי שהגיע דרך היבשה יוחזר למקום שממנו בא (גם אם הובל במשאית נעולה שלא עצרה באף מקום). קיים קושי פרקטי ביישום העיקרון – מדינות אחרות מסרבות לקבל את מבקש המקלט ללא הוכחה כי הגיע משטחן – נוצר תמריץ למבקשי המקלט להשמיד כל ראיה בדבר המסלול שעשו כדי להגיע לגרמניה. Fullerton טוענת כי קבלת החלטה להחזיר אדם למדינה שממנה הגיע, בנקודת הגבול, ללא שתהא יכולת לתקוף את ההחלטה (אם בדרך אדמינסטרטיבית או בדרך שיפוטית) יוצרת פתח להפרה של עקרון היסוד של Non-Refoulement¹¹⁴.

114. שם, בעמ' 245–254, המחברת מבקרת גם את הנחות היסוד של השיטה, לפיהן יוכל מבקש המקלט לפנות בבקשה למקלט אל המדינות בהן עבר בדרכו לגרמניה. לדבריה, בחלק מן המדינות הגובלות עם גרמניה, כמו פולין וצ'כיה, לא קיימות מסגרות משפטיות ומינהליות, הדרושות כדי להבטיח טיפול ראוי במבקשי מקלט. היא מצטטת עדויות לפיהן אכן נמנע ממבקשי מקלט שהועברו מגרמניה לפולין להגיש בקשות למקלט. לחלק מן המדינות השכנות יש הסכמי החזרה עם מדינות שלישיות, אשר עלולות להיות מדינות לא בטוחות עבור מבקשי המקלט.

115. על-מנת למנוע מצב בו מבקש מקלט שבקשתו נדחתה בעבר יגיש בקשה חדשה בזהות אחרת. ראה

גם מי שבא בדרך האוויר אך מטוסו עצר לתדלק במדינה בטוחה – יוחזר אליה. בשדה התעופה הונהגו הליכים מואצים (Accelerated Airport Procedure) החלים לגבי אדם שהגיע לנמל תעופה ממדינה שלישית בטוחה, או שמדינת מוצאו בטוחה או שאין בידו מסמכי נסיעה תקפים. כך, למשל, מי שאין בידו מסמכי נסיעה תקפים, ירואיין בו ביום על-ידי שוטרי הגבול ואח"כ על-ידי אנשי המשרד הפדרלי להכרה בפליטים זרים. החלטה בבקשתו למקלט תינתן בתוך יומיים (בזמן זה הוא מוחזק בשדה התעופה), ערעור ניתן להגיש לבית-משפט מינהלי בתוך שלושה ימים. החלטת בית המשפט תינתן בתוך שבועיים – בכל הזמן הזה יוחזק מבקש המקלט בשדה התעופה.

הגשת בקשה בתוך גרמניה

כאשר מוגשת בקשה למקלט בתוך גרמניה (המבקש נכנס באמצעות ויזה תקפה או באופן לא חוקי), המבקש מופנה אל "מרכז הקליטה" (Reception Center) הסמוך. במרכז הקליטה הוא יצולם ויילקחו טביעות אצבעותיו¹¹⁵. לאחר מכן ייקבע באיזה מרכז קליטה הוא ישהה – החלוקה נעשית על בסיס נתונים אובייקטיביים, במטרה לחלק את הנטל של מבקשי המקלט באופן שוויוני בין המדינות השונות החברות בפדרציה הגרמנית (למבקש המקלט אין השפעה על המקום אליו יישלח). לאחר הגעתו אל מרכז הקליטה, יכול מבקש המקלט להגיש את בקשתו למקלט באחד ממשרדי המשרד הפדרלי להכרה בפליטים זרים (The Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees) הסמוך למרכז הקליטה. מבקש המקלט מקבל אישור שהייה זמני ודוור¹¹⁶.

בחירת הבקשה

לאחר הגשת הבקשה הרשמית, מרואיין המבקש על-ידי פקיד של המשרד הפדרלי (The Deciding Officer) להכרה בפליטים זרים. הריאיון נערך בדרך כלל בתוך ארבעה ימים מיום הגעתו של מבקש המקלט אל מרכז הקליטה. Fullerton מותחת ביקורת על פרק הזמן הקצר כל-כך, אשר לדבריה, לא מאפשר למבקש המקלט די זמן להתכונן, לבקש ייעוץ, ולהמציא עדויות (כמו למשל חוות-דעת רפואיות ופסיכולוגיות) התומכות בטענתו כי נרדף¹¹⁷.

באתר המשרד הפדרלי להכרה בפליטים זרים: <http://www.balf.bund.de/>

116. חירות התנועה של המבקש מוגבלת – הוא מחוייב לגור במרכז הקליטה ואסור לו לצאת ללא היתר מיוחד מן האזור המינהלי בו נמצא מרכז הקליטה.

117. הע"ש 18 לעיל בעמ' 259–260

118. הנציב הפדרלי לענייני מקלט מייצג את אינטרס הציבור, הוא כפוף למשרד הפנים הפדרלי.

החוק מחייב את הממשלה לספק מתורגמן כאשר הדבר דרוש (מבקש המקלט יכול להעדיף מתורגמן מטעמו אך במקרה זה עליו לשאת בעלויות). החוק מרשה למבקש המקלט להביא עורך דין מטעמו, בנוסף על נציג ה-UNHCR, אך ברוב הגדול של המקרים הדיון מתקיים בנוכחות מבקש המקלט והמתורגמן בלבד (ההליך אינו פומבי).

בריאיון מתבקש מבקש המקלט לפרט את הסיבות להיותו נרדף, להציג את העובדות הקשורות לבקשה וכל ראייה התומכת בה. הפקיד עורך דין בהתאם לעדותו של מבקש המקלט, הדו"ח מתורגם לשפתו ונחתם על-ידו, עותק מן הדו"ח ימסר לו בתום הריאיון.

הפקיד המחליט מקבל הכשרה מיוחדת מטעם המשרד בנושאים הבאים: החוק והתקנות הנוגעות למבקשי מקלט, התנאים במדינות המוצא מהן הגיעו מבקשי המקלט, טכניקות של ריאיון ורגישות למצבו של מבקש המקלט. קבוצה מיוחדת של פקידים הוכשרה במיוחד לצורך קיום ריאיונות למבקשים אשר סבלו מרדיפה המבוססת על מין, למבקשים קטינים אשר אינם מלווים ולקורבנות של עינויים וטרואומה. לקבוצה זאת יש הכשרה פסיכולוגית וכן מערך מסייע של פסיכולוגים.

בנוסף על הריאיון עם המבקש, עורך הפקיד מחקר באשר לנסיבות הבקשה, התנאים במדינת המוצא וכו'. במחקר זה הוא יכול להיעזר במרכז המידע של המשרד הפדרלי בנושאי מקלט (Informationszentrum Asyl), חלק מן המידע מצוי במאגר ממוחשב.

הפקיד המחליט נהנה מעצמאות ואי-תלות. בדומה לשופט, הוא כפוף לחוק בלבד, בהחלטה אם לקבל או לדחות בקשה למעמד פליט. אם כל התנאים הפרוצדורליים מולאו כשורה, היחידים שיכולים לערער על החלטתו הם מבקש המקלט והנציב הפדרלי לענייני מקלט (The Commissioner of Asylum Matters)¹¹⁸. ההחלטה ניתנת בדרך-כלל תוך פרק זמן קצר – לעיתים בו ביום. הנימוקים נמסרים מעט אחר-כך. ההחלטה כתובה גרמנית ולמבקש המקלט לא ניתנים שירותי תרגום כדי להבינה. Fullerton מבקרת זאת וטוענת כי ללא הבנת נימוקי דחיית הבקשה, נפגעת זכותו של מבקש המקלט לערער עליה.

מטרתו לקדם אחדות בפסיקה הנוגעת למבקשי מקלט (שכן הפקידים המחליטים עצמאיים וכך גם בתי-המשפט), הנציב מוסמך לערור על החלטות וכן להשתתף בהליכים במשרד הפדרלי ובבתי-המשפט המינהליים.

The Federal Ministry of the Interior, supra note 111, p. 81 .119

ההחלטה

- ההחלטה יכולה להיות אחת מארבע אפשרויות:
- א. מבקש המקלט מוכר כקורבן של רדיפה פוליטית הזכאי למקלט על-פי סעיף 16a לחוק היסוד. המבקש מקבל רישיון תושבות אשר אינו מוגבל בזמן. לפליט יש זכויות דומות לשל אזרח גרמני במגוון תחומים – משפטיים, חברתיים וכלכליים. הוא אף נהנה מהטבות שונות שנועדו להקל עליו את ההשתלבות בגרמניה (כמו למשל קבלת הבטחת הכנסה בתקופה בה הוא לומד גרמנית)¹¹⁹.
 - ב. מבקש המקלט אינו זכאי למקלט, אך הוא זכאי להגנה מפני *Refoulement*, שכן קיים חשש לרדיפה, על בסיס אחד הנימוקים המנויים באמנה, אם יוחזר למדינת מוצאו, זאת על-פי סעיף 51(1) לחוק הזרים (הדן בהגנה מפני גירוש)¹²⁰. במקרה כזה יקבל רישיון לתושבות זמנית, הניתן לחידוש מעת לעת. לאחר ששהה בגרמניה שמונה שנים יוכל לקבל רישיון לתושבות קבע.
 - ג. המבקש אינו מקבל אף אחת מן ההגנות האמורות לעיל, אך קיימות סיבות הומניטריות שלא לגרשו – סעיף 53 לחוק הזרים מפנה לאמנה האירופאית בדבר זכויות אדם וחירויות בסיסיות משנת 1950 – אם קיים חשש כי הזר יהא צפוי לעינויים או לגזר דין מוות, ליחס בלתי-אנושי או משפיל או לסכנה חמורה לחיים או לגוף אין להחזירו. במקרה כזה יוצא צו המעכב את הגירוש ("*Duldung*" – *tolerated residence*) – אין בצו אישור שהייה או תושבות, אלא רק עיכוב של הגירוש¹²¹.
 - ד. לא ניתנת הכרה במבקש כפליט ולא מוכרת כל זכות אחרת להישאר בגרמניה. מבקש המקלט נדרש לעזוב את גרמניה בתוך חודש ימים. אם לא יעשה כן מרצונו, הוא צפוי לגירוש.

ערעור

בגרמניה קיימת זכות ערעור בתוך שבועיים מיום ההודעה על ההחלטה. הערעור מוגש לבית משפט מינהלי (*Verwaltungsgericht*). הגשת הערעור מעכבת את גירושו של המערער (עד להחלטה אחרת של בית המשפט). ניתן להגיש ערעור

120. גרמניה נוקטת בפרשנות מצמצמת לאמנה לפיה, זכאות למקלט פוליטי (אפשרות א' לעיל) היא רק כאשר הרדיפה נעשית על-ידי המדינה. במקרים בהם הגורם הרודף אינו המדינה, או שאדם הוכיח כי הוא עונה על תנאי האמנה, אך ההנחה היא שעבר דרך ארץ שליטת בטוחה, הוא יקבל את ה'מקלט הפחות', על-פי אפשרות ב' להלן.

121. מעמד זה ניתן בזמנו לרוב הפליטים מיוגוסלביה לשעבר.

122. הע"ש 18 לעיל, בעמ' 255

נוסף, ברשות, לבית משפט מינהלי גבוה (Oberverwaltungsgericht, OVG). יש אפשרות לערעור נוסף ברשות, במקרים בעלי חשיבות עקרונית לבית-המשפט המינהלי הפדרלי (Bundesverfassungsgericht, BverwG). אם הערעור מעלה שאלות חוקתיות ניתן להגישו לבית המשפט העליון (Bundesverfassungsgericht). הגשת ערעור לערכאה העליונה אינה משהה את הגירוש, אך בפועל נהוג שלא לגרש את מי שמערער.

מערער חסר אמצעים יכול לקבל סיוע משפטי על חשבון המדינה (לעניין זה חל הכלל הגרמני הרגיל כי הסיוע המשפטי ניתן אם יש סיכוי להצלחה בהליך).

לפי המידע של המשרד הפדרלי להכרה בפליטים זרים, כ-80% ממבקשי המקלט שבקשתם נדחתה מנצלים את זכות הערעור.

איחוד משפחות

מי שקיבל מעמד פליט מכח סעיף 16A לחוק היסוד זכאי לאיחוד משפחות עם בן-זוגו ועם ילדיו הקטינים שאינם נשואים. קיים שיקול דעת לאפשר איחוד משפחות עם בני-משפחה נוספים, אך זאת בתנאי שהפליט יוכיח כי יש ביכולתו לפרנסם. גם מי שקיבל מעמד פליט מכח סעיף 1(1)51 לחוק הזרים זכאי לאיחוד משפחות. ובתנאי שיוכיח כי הוא יכול לתמוך כלכלית בבני-משפחתו.

הליכים מואצים

החוק משנת 1993 קובע הליך מואץ לטיפול בבקשות אשר, על-פניהן, אינן מבוססות (Manifestly Unfounded Applications) המוגדרות כבקשות המבוססות על בריחה ממלחמה או ממצבי חירום, או שיש בהן סתירות פנימיות או שהן סותרות עובדות ידועות היטב. מי שבקשתו הוגדרה כבלתי מבוססת על פניה זכאי להגיש ערעור לבית משפט מינהלי בתוך שבוע ימים. הגשת ערעור אינה מעכבת את הגירוש – לצורך עיכוב הגירוש יש להגיש לבית המשפט בקשה מיוחדת. בית המשפט ייתן את החלטתו בדבר עיכוב הגירוש בתוך שבוע ימים. אם הגירוש לא עוכב – הדיון יסתיים בכך. לא ניתן לערער על החלטה זו. אם בית המשפט מחליט שלא מדובר בבקשה בלתי מבוססת על-פניה, הוא יעכב את הגירוש וידון בבקשה לגופה במועד מאוחר יותר. רוב מי שבקשותיהם נדחו כבלתי מבוססות על פניהן אינם מגישים ערעור. Fullerton משערת כי הדבר נובע ממורכבות הליכי הערעור ומיעוט סיכויי הצלחה¹²².

The Federal Ministry of the Interior, supra note 111, p. 81 .123

משטרים של הגנה מיוחדת

א. מכח סעיף 33 לחוק הזרים קיימת סמכות לקבל קבוצות מוגדרות של זרים מסיבות הומניטריות. נקבעו מכסות לקבלת פליטים מאיזורי משבר. לפי נתוני משרד הפנים הגרמני, גרמניה קיבלה במהלך השנים כ-42,000 פליטים במסגרת זו, בעיקר יהודים מבריה"מ לשעבר ופליטי סירות וייטנאמיים.

ב. סעיף 32A לחוק הזרים מאפשר מתן הגנה זמנית (Temporary Protection Status – TPS) לאנשים ממדינות שבהן מתחוללת מלחמת אזרחים או שמתקיים בהם משבר דומה. גרמניה מאפשרת לפליטים אלה לשבת בשטחה באופן זמני, ללא שהיא מאפשרת נגישות להליכי המקלט. בתקופה בה הם שוהים בגרמניה, הם זכאים לזכויות סוציאליות זהות לאלה של מבקשי מקלט. סעיף זה הופעל לראשונה בשנת 1999 כדי לקלוט 15,000 פליטים שנמלטו מקוסובו¹²⁴. בשנת 1996 שהו בגרמניה כ-345,000 פליטים מאיזורי מלחמה, כ-250,000 מהם עזבו אותה במהלך 1997 ו-1998¹²⁴. יצויין כי על משטר ההגנה הזמנית ניטש כיום ויכוח, שכן מצד אחד הוא מהווה אמצעי זמני להגנה על מספר גדול של פליטים, מצד שני, הוא חוסם בפניהם קבלת מעמד פליט מכח האמנה.

124. שם, בעמ' 97

נספח ג'

טיפול של מדינת ישראל בקבוצת פליטים אתיופיים

ואריתריאים – חקר מקרה

1996 – 2000: הפליטים מגישים בקשות למקלט בנציבות האו"ם לפליטים בירושלים. הבקשות אינדיבידואליות והמבקשים אינם מכירים זה את זה (בסך הכל מדובר בכארבעים נשים, גברים וילדים). הם אינם מקבלים כל זכויות סוציאליות או רישיון עבודה, ונדרשים להמתין להחלטת נציבות האו"ם לפליטים בג'נבה.

יולי-דצמבר 2001: לקראת כניסתו לתוקף של נוהל ישראלי חדש להסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, מסיימת נציבות האו"ם לפליטים בג'נבה את הטיפול בתיקים התלויים ועומדים. לאחר תקופת המתנה שארכה במקרים מסוימים חמש שנים, ובאחרים שנה וחצי, מקבלים מבקשי המקלט הודעה כי הוכרו כפליטים וכי עליהם לפנות למשרד הפנים לקבלת תושבות זמנית.

ינואר – מאי 2002: הפליטים פונים למשרד הפנים עם האישורים על ההכרה במעמדם, אולם לא ניתנת להם תושבות זמנית. למרות שהם שבים שוב ושוב אל משרד הפנים, לא ניתן המעמד ולא ניתן כל הסבר לכך.

יוני 2002: הפליטים פונים אל 'המשפט בשירות הקהילה' ומבקשים סיוע משפטי. עורכי-דינם, בשיתוף עם רופאים לזכויות אדם (רל"א) ואמנסטי אינטרנשיונל – סניף ישראל, פונים אל שרי הפנים, המשפטים והחוץ בדרישה כי תינתן לפליטים תושבות זמנית לאלתר. הפניות מדגישות את העובדה כי הפליטים שוהים בחוסר כל, ללא טיפול רפואי וזכויות סוציאליות מינימליות.

יולי 2002: יועצת משפטית של משרד הפנים משיבה לפניות ומוסרת כי העיכוב במתן המעמד קשור להקמת הועדה המייעצת לפליטים וכי כל הפניות יבדקו לגופן. למרות דרישת ב"כ הפליטים היא מסרבת לנקוב בלוח זמנים לביצוע הבדיקה.

אוגוסט 2002: ב-12 באוגוסט מודיעים הפליטים על שביתת רעב ומתיישבים על חלקת דשא שמול משרדי נציבות האו"ם לפליטים בירושלים. במשך עשרים ושלושה הימים הבאים יסרבו הפליטים לעזוב את המקום. החום הלוהט של חודש אוגוסט והתנאים הקשים גורמים להתמוטטותם של כמה מן המפגינים. רופאים מתנדבים של רל"א מגישים סיוע ראשוני למפגינים.

בתגובה לשביתה מודיע יו"ר הועדה המייעצת כי הועדה מתעתדת לדון מחדש במעמדם של כל הפליטים בישיבתה הבאה בראשית חודש ספטמבר.

3 בספטמבר 2002: הועדה המייעצת מחליטה להמליץ בפני שר הפנים להכיר במעמדם של כל הפליטים וליתן להם תושבות זמנית.

6 באוקטובר 2002: מאחר ושר הפנים משתהה בקבלת החלטה, מגישים הפליטים קדם־בג"צ לפרקליטות המדינה.

סוף אוקטובר 2002: השר מאשר את המלצת הועדה המייעצת. לחלק מן הפליטים ניתנת תושבות ארעית לשנתיים ולאחרים לשנה.

נובמבר 2002: לפליטים נשלחת הודעה כי הוכרו כפליטים ואושרה להם תושבות זמנית. הם נדרשים לפנות ללשכות מינהל האוכלוסין לקבלת המעמד. בלשכות מוטבעת בדרכוניהם חותמת בדבר מתן האשרה, אך לא מוצאות להם תעודות זהות.

בימים הבאים מגלים הפליטים כי החותמת שבידם אינה מהווה אשרה בת תוקף, שכן משרד הפנים לא דיווח על מתן המעמד לאף רשות אחרת. ניסיונותיהם לקבל זכויות מן המוסד לביטוח הלאומי מושבים ריקם – הם נותרים ללא כל זכויות.

חלק מן הפליטים נדרשים לשלם אלפי שקלים עבור התקופה בה שהו ללא אשרה כדין, מיום כניסתם לישראל ועד ליום הגשת בקשתם למקלט. הפליטים מבהירים כי אין להם כסף, אך הדרישה נותרת בעינה והם אינם מקבלים את האשרה המבוקשת.

23 בדצמבר 2002: מוגש קדם בג"צ נוסף לפרקליטות המדינה בטענה כי דרישת הקנסות אינה נסמכת על בסיס חוקי, ומעבר לכך, כי אין לשלול מעמד פליט מאדם בגין חיסרון כיס, שאינו מאפשר לו לשלם את הקנס האמור.

12 בינואר 2003: רל"א ועשרה מן הפליטים עותרים לבית המשפט המינהלי בירושלים בטענה כי משרד הפנים נוקט סחבת בטיפול בעניינם, וכי הדבר פוגע בזכויותיהם הבסיסיות. בית המשפט קוצב 45 ימים לתשובת משרד הפנים ומבהיר כי הוא מצפה כי בתוך תקופה זו הבעיה תיפתר.

במהלך חודש ימים נקראים הפליטים בזה אחר זה למשרד הפנים, דרישת הקנסות אינה עולה שוב, ובתהליך הדרגתי מוצאות לכולם תעודות זהות.

16 בפברואר 2003: אחרון הפליטים העותרים מקבל את תעודת הזהות. עם קבלת תעודות הזהות זוכים הפליטים לראשונה (חלקם – שבע שנים לאחר שהגישו את בקשתם למקלט בישראל) בזכויות סוציאליות בסיסיות.