



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המדיניות של שוויץ ודנמרק כלפי מבקשי מקלט מאריתריאה

יט אדר אי תשע"ט
24 בפברואר 2019

כתיבה: מיכל לרר
אישור: אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 9195015

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

1. רקע

מסמך זה נכתב לבקשתה של חברת הכנסת ד"ר ענת ברקו והוא עוסק במדיניות של שוויץ ודנמרק כלפי מבקשי מקלט מאריתריאה. המדיניות של מדינות אלה כפי שתוצג במסמך, התקבלה מפנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת למשרדי ההגירה בשתי המדינות, ותשובותיהם מובאות כאן. המסמך פותח בהצגת רקע ונתונים על מבקשי מקלט ופליטים בעולם – תוך התמקדות במבקשי המקלט מאריתריאה, עובר לתאר את ממצאיהם של שני דו"חות שנכתבו בידי שוויץ ודנמרק לאחר ששלחו צוותי משימה לאריתריאה במטרה לתעד את המצב במדינה – בעיקר בסוגיות המשפיעות על מדיניות ההחזרה שלהן, ולבסוף מתאר את המדיניות עצמה של שתי המדינות.

על פי נציבות האו"ם לפליטים, **מבקש מקלט** הוא אדם אשר הגיש בקשה למקלט או למעמד של פליט, אולם ההחלטה הסופית בעניינו טרם התקבלה.¹ **פליט** הוא אדם אשר הגיש בקשה למקלט ועבר תהליך בדיקה פרטני שבסופו נמצא שהוא זכאי להגנה.

על פי דו"ח של נציבות האו"ם לפליטים, בסוף שנת 2017 - 68.5 מיליון אנשים נחשבו למי שעזבו את ביתם בעל כורחם עקב רדיפה, סכסוך או אלימות כללית. בתוך כך, עד סוף אותה שנה היו 3.1 מיליון בקשות למקלט שטרם נתקבלה הכרעה בעניינן, 1.7 מיליון מתוכן היו בקשות חדשות מ-2017. כאשר מתמקדים במבקשי מקלט מאריתריאה, אוכלוסיית הפליטים התשיעית בגודלה בעולם, עולה כי 498,000 בקשות חדשות למקלט הוגשו ב-2017 על ידי אזרחים מאריתריאה.² אחת הסיבות המרכזיות לגודלה של אוכלוסיית מבקשי המקלט מאריתריאה היא השירות הלאומי הממושך במדינה (המורכב מזרוע צבאית ומזרוע אזרחית).³

על פי סעיף 33 באמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים – "**איסור גירוש או החזרה**" - "שום מדינה החברה באמנה לא תגרש ולא תחזיר פליט, בשום צורה שהיא, אל גבולות הארצות שבהן יהיו חיי או חירות בסכנה" וזאת מתוך אחד מחמשת הטעמים המוגדרים באמנה: גזע, דת, לאום, השתייכות לקבוצה חברתית מסוימת, או דעה פוליטית.⁴ המדינות החתומות על האמנה מחויבות לשתף פעולה עם הארגון: לספק מידע ונתונים בנוגע למצבם של הפליטים, לפעול לבצע את האמנה, ולהסדיר את מעמד הפליטים במדינות הקולטות.

האמנה הנ"ל, אשר גם מדינת ישראל חתומה עליה, קובעת את הזכויות הכלליות להן זכאים פליטים במדינות הקולטות, אך לא קובעת במפורש מהם ההליכים הנדרשים לבחינת הבקשה למקלט ולא את אופן ההסדרה של מעמדם של מבקשי המקלט – אותם כל מדינה קובעת בעצמה.⁵

¹The UN refugee Agency (UNHCR), statistical online population database: sources, methods and data considerations

²The UN refugee Agency (UNHCR), Global Trends: Forced Displacement in 2017

³ [Danish Immigration Service, "Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return: Country of Origin Information for Use in the Asylum Determination Process", August and October, 2014.](#)

⁴ יצוין כי עקרון אי החזרה נחשב גם לחלק מהמשפט הבין לאומי המנהגי וככזה הוא מחייב גם במשפט הישראלי הפנימי (פס"ד אל-טאי).

⁵ תומר רוזנר, היועץ המשפטי של ועדת הפנים והגנת הסביבה, התכתבות מייל בתאריך 18 בפברואר, 2019.

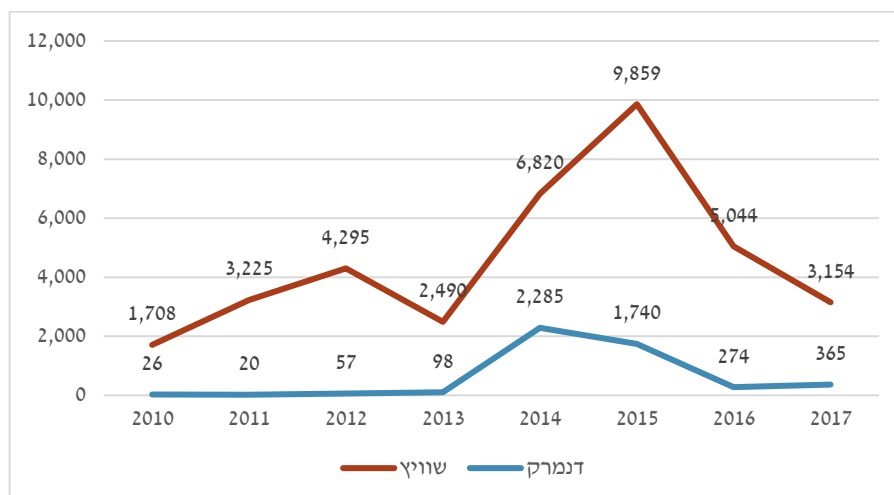
⁵ גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015.



לצורך כתיבת המסמך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרדי ההגירה של שוויץ ודנמרק על מנת לקבל תשובה רשמית ועדכנית על מדיניותם כלפי מבקשי מקלט מאריתריאה, לרבות התייחסות לגורמים אשר השפיעו על עיצוב מדיניותם זו. יצוין, כי במסמך זה אנחנו מתמקדים רק במי שעודם בגדר מבקשי מקלט, קרי מי שהגישו בקשה לקבל הגנה ובקשתם עדיין נמצאת בתהליך בדיקה. המסמך אינו עוסק במי שכבר דנו בעניינם והם קיבלו מעמד של פליט או שקיבלו הגנה משלימה.⁶

להלן תרשים המתאר את מספר הבקשות למקלט שהגישו אזרחים מאריתריאה בשוויץ ובדנמרק בשנים האחרונות.

תרשים 1: מספר הבקשות למקלט שהגישו אריתראים בשוויץ ובדנמרק בין השנים 2010-2017



כפי שעולה בבירור מהתרשים, לאורך השנים חלו תנודות במספר הבקשות למקלט שהוגשו על ידי אריתראים. מספר הבקשות למקלט גבוה לאין ערוך בשוויץ, בהשוואה לדנמרק.⁸ לצד זאת, בשתיהן נראה כי בשנים 2014-2015 נרשמו שיאים במספר הבקשות למקלט, כאשר בשוויץ השיא היה ב-2015 עם 9,858 בקשות למקלט ובדנמרק – השיא התרחש ב-2014, עם 2,285 בקשות למקלט.

בפרק הבא תתואר המדיניות של שוויץ ודנמרק כלפי מבקשי מקלט מאריתריאה. מדיניות זו מובאת כפי שהיא נמסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ידי משרדי ההגירה בשתי המדינות. עם זאת, בטרם זו תוצג, יינתן סיכום של הממצאים המרכזיים אשר עלו מעבודתם של שני צוותי משימה (של שוויץ ושל דנמרק) אשר נסעו לאריתריאה בנפרד במטרה לתעד את המצב במדינה ולסייע בשאלת בחינת מעמד ההגנה הבין לאומי הנדרש עבור מבקשי המקלט משם.

⁶ הגנה משלימה – הגנה שאינה מבוססת על אמנת האו"ם לפליטים ונובעת מטעמים אחרים (זמנית, קבוצתית, הומניטרית).

⁷ [The UN Refugee Agency \(UNHCR\). Population Statistics – Asylum Seekers from Eritrea, date of entrance: 17 December, 2018.](#)

⁸ יצוין, כי נכון ל-2018 אוכלוסיית דנמרק מנתה 5.8 מיליון איש ואוכלוסיית שוויץ מנתה 8.3 מיליון איש. מקור: Central Intelligence Agency: The World Factbook, last entrance: 5 February, 2019.



2. ממצאי הדוחות של הצוותים המיוחדים שנשלחו מטעם שוויץ ודנמרק לאריתריאה

בשנים 2014 ו-2016 שלחו דנמרק ושוויץ (בהתאמה) צוותי משימה מיוחדים לאריתריאה, במטרה להעריך את המצב במדינה לצורך גיבוש המדיניות שלהן כלפי במקשי מקלט משם.⁹ יצוין, כי המידע שנאסף לא התבסס על המדיניות המוצהרת של הממשל באריתריאה אלא בעיקר על איסוף עדויות בשטח מגורמים שונים שרואיינו, ביניהם: אינטלקטואלים מקומיים, נציגי החברה האזרחית, אנשי נציגויות זרות וכדומה. הממצאים עלו על הכתב בשני דו"חות נפרדים והתייחסו בעיקר להיבטים הבאים: השירות הלאומי במדינה; יציאה ממנה באופן לא-חוקי; ואופן הטיפול של הממשלה בחוזרים למדינה – בין אם מרצון ובין אם מתוך כפייה.¹⁰ בפירוט יצוין כי הדו"חות דנו, בין היתר, בשאלות הבאות:

1. האם עורקים מהצבא, אזרחים אשר השתמטו מגיוס ואנשים אשר יצאו מהמדינה באופן לא חוקי נענשים עם חזרתם לאריתריאה?
2. במידה ואוכלוסיות אלה אכן נענשות – כמה חמורים העונשים?
3. האם עונשים אלה מוטלים לפי חוק והאם ובאיזו מידה ניתנת לנאשמים זכויות להליך משפטי הוגן (הליכים תקינים, החלטות שיפוטיות כתובות, אפשרויות ערעור)?

עקב הדמיון בין שני הדו"חות בכל הנוגע לשאלות שנבחנו בהם ולמצאים שעלו בהם, אלה יובאו כאן במרוכז, בהתאמה להיבטים אשר הוגדרו לעיל. מודגש, כי המידע המוצג להלן מבוסס על ממצאי הדוחות הללו, ועל כן נכון למועדי כתיבתם (2014 ו-2016, כאמור).

1. השירות הלאומי במדינה

באופן רשמי ולפי חוק, השירות הלאומי המחויב במדינה הוא למשך זמן של 18 חודשים. עם זאת, המציאות מצביעה על תמונה שונה מאוד לפיה השירות לא מוגבל בזמן. לפי עדויות שונות שעלו בדו"חות, השירות הלאומי עבור גברים נמשך לרוב בין ארבע לחמש שנים ועבור נשים - כשלוש שנים. עם זאת, ישנן עדויות המצביעות גם על שירות לאומי שנמשך 10 שנים. כמו כן נראה, כי תאריך הסיום של השירות הלאומי נקבע באופן אקראי.

בדו"חות עלה כי בשנים האחרונות הממשל באריתריאה הכריז על כמה רפורמות בכל הנוגע למשך השירות הלאומי – ביניהם הבטחה להגביל אותו ל-18 חודשים, כפי שקבוע בחוק. נכון למועד כתיבת הדו"חות, רפורמה זו טרם יושמה וכאמור, השירות הלאומי נמשך זמן ארוך יותר. עם זאת, ישנן עדויות שונות לפיהן בשנים האחרונות משך השירות הלאומי התקצר.

הבודקים מצאו כי ההשלכות של עריקה מהשירות הלאומי אינן אחידות – נראה, כי מערכת המשפט מתנהלת באופן אקראי וחוקיה גם הם אינם מיושמים באופן אחיד. עריקים אשר נתפסים בתחומי אריתריאה, מוחזרים לרוב ליחידה הצבאית או האזרחית שבה שירתו, ונענשים בה ביד

⁹ יצוין כי הדו"חות של כוח המשימה עמדו לצד חומרים נוספים אשר שימשו את שתי המדיניות בעיצוב המדיניות שלהן כלפי במקשי מקלט מאריתריאה.

¹⁰ European Asylum Support Office: "[EASO Country of Origin Information Report: Eritrea – National Service and Illegal Exit](#)", November, 2016.

Danish Immigration Service, "[Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return: Country of Origin Information for Use in the Asylum Determination Process](#)", August and October, 2014.



הממונים עליהם ללא הליך משפטי הוגן: אין אפשרות ערעור על ההחלטה להטיל עונשים אלה. ככל הנראה, הענישה עבור אלה המשתמטים מהזרוע הצבאית של השירות הלאומי קשה יותר מאלה המשתמטים מהזרוע האזרחית.

עם זאת יצוין, כי להתרשמות כותבי הדו"חות – **הטיפול בעריקים הפך להיות פחות נוקשה בשנים האחרונות**. אנשים אשר זו הפעם הראשונה שבה הם עורקים נכלאים למשך מספר חודשים. לגבי המשתמטים משירות לאומי – אלה נתפסים לפעמים בסבבים מרוכזים המכונים round ups ונענשים במחנות צבאיים עם תנאי ענישה מסוימים - טרם התחלתם את השירות הלאומי.

2. ההשלכות עבור העוזבים את אריתריאה באופן לא חוקי

לפי מרבית העדויות שנאספו בדו"חות, אנשים אשר עוזבים את המדינה באופן לא חוקי נתונים לענישה מחוץ למערכת המשפטית. אין זה ברור מי אחראי על הטלת העונשים. ההחלטות המתקבלות אינן שקופות לציבור ולא קיימת אפשרות ערעור. עם זאת, גם כאן נראה כי **המדיניות המיושמת על ידי הרשויות מאפשרת תקופות מאסר קצרות יותר בהשוואה לאלה הקבועות בחוק**. לפי מרבית העדויות, תקופות המאסר נעות בין כמה חודשים לשנתיים, בהתאם לנסיבות. לאחר שחרורם, על העריקים להמשיך את השירות הלאומי שלהם ועל המשתמטים להתגייס לאימון צבאי.

עבור אריתראים אשר רוצים לחזור מרוצן למדינה לאחר שהשתמטו, ערקו או עזבו באופן לא חוקי את המדינה קיימת האפשרות להסדיר את יחסיהם עם הרשויות באריתריאה באמצעות תשלום "מס גלות" (diaspora tax) בגובה 2% לנציגות אריתריאית בחו"ל וכאשר לא השלימו את השירות הלאומי – גם לחתום על מכתב חרטה. לפי הכתוב בדוחות, נוהל זה לא פורסם, אולם נמצא כי מרבית הפרטים אשר פעלו כדי להסדיר את יחסיהם באופן זה – לא נרדפו או נענשו עם חזרתם למדינה. יצוין, כי לא כל האנשים זכאים להסדיר את יחסיהם באופן זה – למשל – מי שהביעו ביקורת בוטה כלפי הממשל באריתריאה בזמן שהותם בחו"ל נדחים או מסתכנים בהענשה עם חזרתם. נוסף על כך יצוין, כי סוגיית ההסדרה אינה רלוונטית בעבור מי שטרם נקראו לשרת בשירות לאומי (כיוון שלא הגיעו לגיל גיוס) או בעבור מי שהשלימו את השירות הלאומי שלהם. למרות זאת, צוין באחד הדו"חות, לא ניתן לשלול כי אנשים אלו נענשים בגין אי תשלום המס או היציאה הלא חוקית מהמדינה.

אין הרבה מידע בנוגע לאנשים אשר הוחזרו בכפייה למדינה. בשנים האחרונות רק סודן וייטכן גם מצרים עשו זאת. עם זאת – בניגוד לחוזרים מרצון, למוחזרים בכפייה אין אפשרות להסדיר את יחסיהם עם הרשויות באריתריאה טרם חזרתם ובכך להימנע מענישה. עבור משתמטים ועריקים - המשמעות היא חזרה לשירות הלאומי לאחר מספר חודשים של ריצוי עונש.

3. שוויץ

המדיניות של שוויץ בכל הנוגע למבקשי מקלט מאריתריאה עודכנה לאחרונה ב-2016 ואושרה בפסיקותיו של בית המשפט המנהלי הפדרלי במדינה 2017 (ראו בהמשך).¹¹ המדיניות של שוויץ מתבססת על כך שכל

¹¹ זה מהווה תרגום ישיר לתשובה שקיבלנו ממשד הגירה השוויצרי. בית המשפט המנהלי והפדרלי בשוויץ פוסק בעתירות נגד החלטות המתקבלות על ידי הרשויות המנהליות. חלק מהנושאים הבאים לפתחו של בית משפט זה שנויים במחלוקת מבחינה חברתית ופוליטית, למשל כמו במקרה דנן – החלטות עקרוניות בנוגע למבקשי מקלט או בנוגע לפרויקטים גדולים של תחבורה ותשתיות. להרחבה ראו באתר בית המשפט, תאריך כניסה: 10 בפברואר 2019.



מקרה פרטי נבחן לגופו, כאשר ההחלטות נחלקות לשלוש קטגוריות: אלה אשר מקבלים מעמד של פליט; אלה אשר מקבלים הגנה משלימה ואלה אשר ההחלטה בעניינם שלילית והם צריכים לעזוב את המדינה. להלן פירוט אודות כל אחת מקטגוריות אלה:¹²

1. מעמד של פליט (או מקבל מקלט): ניתן לאנשים אשר נקראו על ידי הרשויות באריתריאה לשרת בשירות לאומי (שירות צבאי או שירות אזרחי) ובחרו להשתמט ממנו; לאנשים אשר ערקו מהשירות הלאומי; ולאנשים אשר מבקרים באופן פומבי את המשטר במדינה ויש חשש כי יירדפו על ידי המדינה במקרה וינסו לחזור. **55%-35% מההחלטות שמתקבלות על ידי המדינה הן בהקשר זה - מתן מעמד של פליט.**

2. הגנה משלימה (כניסה זמנית)¹³: ניתנת מסיבות הומניטריות לאוכלוסיות פגיעות ומוחלשות (להוציא אנשים המשתמטים משירות לאומי או שערקו ממנו, אז הם משתייכים לקטגוריה הראשונה ומקבלים מעמד של פליט מתוקף כך). **כ-25% מסך ההחלטות שמתקבלות נופלות תחת הקטגוריה של מתן הגנה משלימה.**

3. החלטה שלילית – חיוב לעזוב את שוויץ: קבוצה זו מורכבת מקטגוריות שונות של אנשים, למשל: אנשים אשר קיבלו "החלטת דבלין" – אשר משמעותה כי מדינה אירופית אחרת אחראית על תיק המקלט שלהם; אנשים אשר למעשה אינם אזרחים אריתראים, על אף שמציגים את עצמם ככאלה, ואנשים אשר אינם משתייכים לאף אחת מהקטגוריות האחרות המצוינות לעיל (אינם בחשש לרדיפה עם חזרתם למדינה ולא משתייכים לקבוצת אוכלוסייה הפגיעה). **25%-20% מההחלטות מתקבלות עבור האנשים בקבוצה זו.**

לדברי מר וינקלר, ראש יחידת מבקשי המקלט במשרד ההגירה של שוויץ, המדיניות שלה של כלפי מבקשי מקלט מאריתריאה עוצבה בראי מספר גורמים – ביניהם: ממצאי הדו"ח של כוח המשימה אשר תיעד את המצב במדינה (כפי שפורט לעיל) ופסיקות בית המשפט המנהלי הפדרלי של המדינה מהשנים האחרונות אשר דנו בנסיבות שונות של מבקשי מקלט. להלן תיאור הפסיקות בקצרה.

בשנים 2017-2018 בית המשפט המנהלי הפדרלי בשוויץ, אשר פוסק בעתירות נגד החלטות המתקבלות על ידי הרשויות המנהליות, דן שלוש פעמים בנסיבות מיוחדות של מבקשי מקלט מאריתריאה אשר הובאו לפתחו. הסיכום של עתירות אלה מובא כאן כפי שהועבר למרכז המחקר והמידע על ידי משרד ההגירה השוויצרי.¹⁴

א. ינואר 2017: אזרחי אריתריאה אשר יצאו מהמדינה באופן לא חוקי אולם לא נקראו לשרת בשירות לאומי או שלא ערקו משירות לאומי, לא חשופים לסיכון הענישה או הרדיפה עם חזרתם למדינה ועל כן לא נחשבים פליטים. חריגים לכך הם אזרחי אריתריאה אשר יצאו מהמדינה באופן לא חוקי לאחר גיל 18 ויכולים להיות נתונים לענישה אם ייתפסו כמשתמטים משירות. כמו כן, אם אדם מסוים מוגדר על ידי הרשויות באריתריאה כ-"לא אהוב" (disliked person), הוא יכול להיחשב כפליט בשוויץ.¹⁵

¹² מר וינקלר פיליפ, ראש יחידת מבקשי המקלט במשרד ההגירה של שוויץ, תכתובת מייל: 10 בדצמבר, 2018.

¹³ על פי נציבות האו"ם לפליטים, הגנה משלימה ניתנת ליחידים או לקבוצות מטעמים שאינם מנויים באמנת האו"ם לפליטים, ונועדה בין השאר לתת הגנה זמנית בשל המצב הפוליטי והצבאי במדינת המוצא.

¹⁴ העתירות מופיעות בשפה הגרמנית באתר של בית המשפט הפדרלי והמנהלי: [D-2311/2016](https://www.d-2311/2016). יצוין כי מאחר ואלה אינן מתורגמות לאנגלית, אין ביכולתנו להביא פירוט נוסף על תוכן.

¹⁵ Federal Administrative Court, Decision D-7898, 30 January 2017.



ב. **אוגוסט 2017**: במקרים בהם מבקשי מקלט מאריתריאה לא נחשבים כפליטים, משרד ההגירה בוחן כל בקשה לגופה ושואל האם החזרה של אדם מסוים למדינה היא סבירה או האם אותו אדם הוא פגיע ועל כן עליו לקבל הגנה משלימה (subsidiary protection) מסיבות הומניטריות. פסיקה זו מפרטת על אותן קבוצות אשר מוגדרות כפגיעות ולכן זכאיות להגנה משלימה מסיבות הומניטריות. מי שמוגדרים כפליטים (מרבית מבקשי המקלט) לא הושפעו מפסיקה זו.

ג. **יולי 2018**: השאלה המרכזית שעמדה לפתחו של בית המשפט במקרה זה הייתה האם השירות הלאומי באריתריאה מהווה הפרה של האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR) על פי סעיפים 3 ו-4 הכלולים בה.¹⁶ בית המשפט קבע בפסיקה זו כי הדרישה לשרת בשירות לאומי בתנאי תשלום רעים למשך פרק זמן לא ידוע מראש, מציב עול כבד על האזרחים – אולם לא ברמה אשר מהווה סיבה מספקת לגירוש מבחינה משפטית. נוסף על כך יצוין כי האמנה האירופית לזכויות אדם אינה מתירה גירוש אם ישנו בסיס סביר להאמין כי קיים סיכון אמיתי להפרה של האיסור לעבודה בכפייה. בית המשפט קבע כי זהו אינו המקרה בכל הנוגע לשירות הלאומי באריתריאה.¹⁷

מר וינקלר, ראש יחידת מבקשי המקלט במשרד ההגירה של שוויץ, ציין בתשובתו למרכז המחקר והמידע של הכנסת היא במדיניות של המדינה, נערכת הבחנה בין אנשים אשר נקראו לשירות בטרם עזבו את המדינה לבין אנשים אשר לא נקראו לשירות (למשל בגלל שלא הגיעו לגיל גיוס בטרם עזבו את המדינה). אריתראים אשר נקראו לשירות הלאומי על ידי הרשויות ואשר השתמטו מגיוס על ידי כך שעזבו את המדינה, עדין נתונים לסכנה של רדיפה עם חזרתם ועל כן מקבלים מעמד של פליט. אנשים המשתייכים לקבוצה השנייה ולא נקראו לשירות – משרד ההגירה דן בעניינם על פי המדיניות של כל מקרה לגופו: ישנם אנשים אשר יקבלו הגנה משלימה מסוג אחר עקב העובדה כי ימצא שהינם פגיעים ונמצאים בנסיבות המצדיקות זאת מבחינה הומניטארית וישנם אנשים אשר יוחזרו לאריתריאה.

ממצאי הדו"חות כפי שהוצגו קודם לכן והפסיקות לעיל מצביעים על כך שהמערכת בשוויץ מזהה הקלה מסוימת במדיניות של אריתריאה כלפי אזרחים המבקשים לחזור למדינה. עם זאת, כאשר בוחנים את ההחלטות המתקבלות בפועל בשוויץ ביחס למבקשי מקלט, ניתן לראות כי עדיין הרוב המכריע של מבקשי המקלט מקבלים הכרה כלשהי – או מעמד של פליט או הגנה משלימה מסוג אחר. להלן יוצגו נתונים בעניין זה.

הנתונים לקוחים ממאגר המידע והנתונים של נציבות האו"ם לפליטים וכן מתשובות שמרכז המחקר והמידע של הכנסת קיבל ממשרד ההגירה של שוויץ. יצוין, כי הנתונים אשר יוצגו מתייחסים לבקשות אשר זו הפעם הראשונה שהוגשו במדינה במהלך תקופה מוגדרת¹⁸ (להבדיל מהגשה חוזרת למשל) ומפולחים על פני שלוש קטגוריות: (1) שיעור ההכרה בפליטים – מתייחס לאנשים אשר קיבלו מעמד פליטות על פי אמנת האו"ם לפליטים (recognized convention) או מטעם אחר (recognized otherwise)¹⁹; (2) בקשות שנדחו; (3) החלטות אחרות.

¹⁶ האמנה האירופית לזכויות אדם (European Convention on Human Rights) מהווה הסכם בין לאומי בנושא זכויות אדם אשר נחתם בין 47 מדינות החברות במועצה האירופית – The Council of Europe. בין מדינות אלה חתומות גם שוויץ ודנמרק. לקריאת סעיפים 3 ו-4 של האמנה ראו [כאן](#).

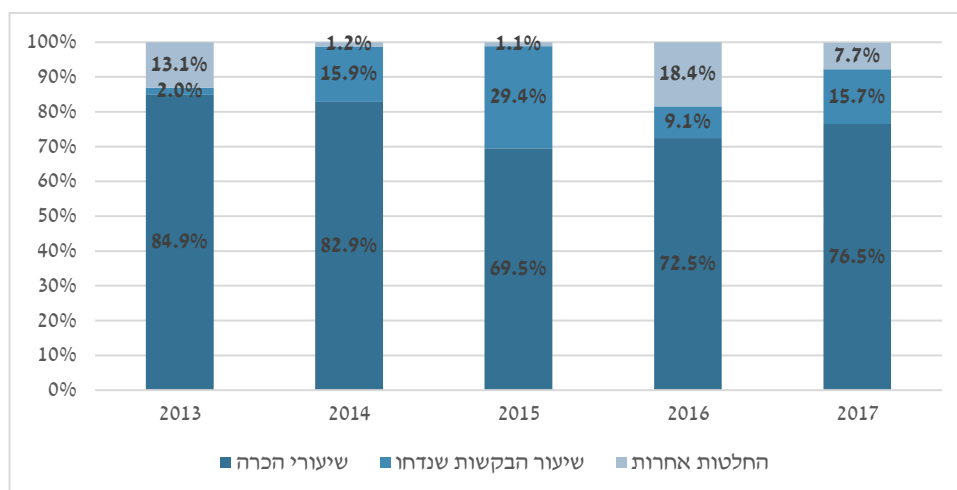
¹⁷Federal Administrative Court, Asylum: [Another Court Decision on Citizens to be Returned to Eritrea](#), press release following judgment of 10 July 2018.

¹⁸ באתר נציבות האו"ם לפליטים הדבר מכונה government/first instance.

¹⁹ מבחינת החישוב המדובר בהכרעות החיוביות מתוך כלל ההכרעות החיוביות והשליליות



תרשים 2: התפלגות החלטות שהתקבלו בשוויץ בנושא מבקשי המקלט בין השנים 2013-2017²⁰



מהתרשים עולה, כי הרוב המוחלט של הבקשות למקלט אשר הוגשו על ידי אריתראים הוכרו על ידי משרד ההגירה של שוויץ, על אף שיש תנודות בשיעורי ההכרה לאורך השנים הללו. כאשר מתמקדים בנתונים העדכניים ביותר – מינואר 2017 ועד יולי 2018, אשר נמסרו לנו ממשרד ההגירה, עולה כי אמנם מספר הבקשות המוגשות קטן, אולם התפלגות החלטות נותרה דומה.²¹

4. דנמרק

בתשובת משרד ההגירה בדנמרק לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע למדיניות הנהוגה כלפי מבקשי מקלט מאריתריאה עלה, כי מרבית מבקשי המקלט מאריתריאה נמצאים מתאימים לקבלת מעמד של פליט עקב השירות הלאומי המחויב במדינה. מבקשי מקלט מאריתריאה אשר לא נמצאים מתאימים לקבל מעמד של פליט, עשויים לקבל בנסיבות מסוימות הגנה משלימה מסוג אחר - למשל עקב יציאה לא חוקית מהמדינה והחשש לחזור נוכח הסיכון הקיים לענישה. מדיניות זו, כך נכתב בתשובה שהועברה אלינו, לא השתנתה בשנים האחרונות.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד ההגירה בדנמרק בנוגע לקריטריונים המשמשים את המשרד כדי להכריע בסוג ההגנה הרלבנטי, אולם לא קיבלנו מענה על שאלה זו. נוסף על כך, ביקשנו מידע גם על דו"חות, פסיקות בית משפט וחומרים אחרים אשר השפיעו על עיצוב מדיניות זו. לעניין זה קיבלנו התייחסות רק לדו"ח אשר נכתב ב-2014 (ראו פירוט לעיל) תחת הכותרת "Eritrea – Drivers and Root

²⁰ [The UN Refugee Agency \(UNHCR\), Population Statistics – Asylum Seekers from Eritrea, date of entrance: December 17, 2018.](#)

יצוין כי **שיעורי ההכרה** מתייחסים לאנשים אשר קיבלו הגנה מכוח אמנת האו"ם לפליטים או הגנה משלימה אחרת על פי נהלי המדיניות הקיימת. **שיעור הבקשות שנדחו** מתייחס לבקשות אשר קיבלו תשובה שלילית מסיבות שונות ו"**החלטות אחרות**" הן בקשות מקלט שבהן ההליך לא הושלם ולא התקבלה הכרעה לחיוב או לשלילה משום שמבקש המקלט משך או ביטל את הבקשה, משום שלא הופיע לראיון משום שמבקש המקלט מת, העביר את הבקשה למדינה אחרת ועוד.

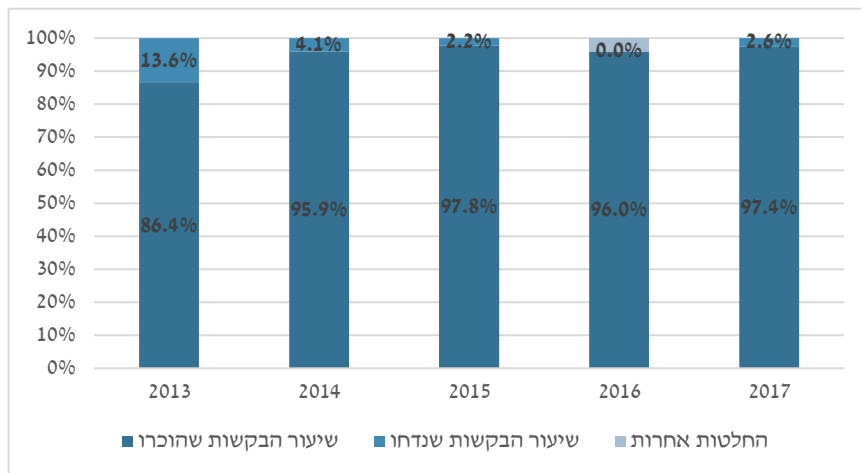
²¹ מר וינקלר פיליפ, ראש יחידת מבקשי המקלט במשרד ההגירה של שוויץ, תכתובת מייל: 10 בדצמבר,



"Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return"²² צוין כי דוח זה היה בין החומרים שהשפיעו על המדיניות, אולם לא צוין באיזה אופן.

בדומה לבדיקה שערכנו בשוויץ, ביקשנו לראות גם בנוגע לדנמרק האם החלטות המתקבלות בפועל ביחס למבקשי מקלט משקפות הכרה של הרשויות בדנמרק בהקלה ביחס של הממשל האריתראי כלפי המבקשים לחזור למדינה, עליה הצביעו הדוחות. הנתונים להלן לקוחים ממאגר המידע והנתונים של נציבות האו"ם לפליטים.

תרשים 4: התפלגות ההחלטות שהתקבלו בדנמרק בנושא מבקשי המקלט בין השנים 2013-2017²³



מהתרשים עולה, כי הרוב המוחלט של הבקשות למקלט אשר הוגשו על ידי אריתריאים הוכרו על ידי משרד ההגירה של דנמרק. בדומה לשוויץ, גם כאן לא ניכרו הבדלים משמעותיים לאורך השנים.

בכבוד רב,

מיכל לרר

מרכז המחקר והמידע

אישור: אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות

²² [Danish Immigration Service, "Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return: Country of Origin Information for Use in the Asylum Determination Process", August and October, 2014.](#)

²³ [The UN Refugee Agency \(UNHCR\), Population Statistics – Asylum Seekers from Eritrea, date of entrance: December 17, 2018.](#)

