



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

כ"ט בכסלו תשס"ז
20 בדצמבר 2006

מעמדם של מבקשי מקלט מסודן

1. רקע

כבר יותר משלוש שנים מתקבלים דיווחים על רצח-עם המתרחש בחבל דרפור שבסודן. כיום יש בחבל ארץ זה כ-2 מיליוני פליטים מתוך אוכלוסייה של כ-4.5 מיליונים, וההערכות על מספר ההרוגים בדרפור נעות בין 200,000 ל-400,000 נפש. הרקע למצב זה הוא ניסיון של שבטים בדואיים (ערביים-מוסלמיים) לבצע "טיהור אתני" נגד אוכלוסייה כפרית מוסלמית שחורה כדי להשתלט על השטחים שאוכלוסייה זו יושבת עליהם. ממשלת סודן נותנת גיבוי לבדואים ועוזרת למיליציות ה"ג'נג'ויד" של בני השבטים הבדואיים, אשר עושות את הטבח.¹ רוב הפליטים מדרפור מתרכזים במחנות פליטים באזור זה ובמדינות שכנות, ורק מעטים מהם מבקשים מקלט מחוץ לאפריקה. כ-300 פליטים מאזור זה הגיעו בשנים האחרונות לישראל וביקשו מקלט בה.

כיום נמצאים בישראל 280–300 מבקשי מקלט מסודן, כ-220 מהם עצורים, רובם בבית-הכלא בקציעות.² רק 60 מהם הובאו לפני ערכאה שיפוטית; שמונה מאלה עדיין מוחזקים במעצר, ו-45 נתונים בחלופת מעצר במושבים ובקיבוצים. מאז שנת 2003 (אם לא קודם לכן) לא נערכו בוועדה המייעצת לענייני פליטים דיונים על בקשות של נתיני סודן לקבל מעמד פליט בישראל.³ איש ממבקשי המקלט שנעצרו עם הגיעם לישראל לא קיבל מעמד פליט.

2. נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל⁴

הפנייה הראשונה של אדם המבקש מקלט בישראל נעשית לנציגות של נציב האו"ם לפליטים בישראל. הנציגות מחליטה אם יש עילה להמשך הליך הטיפול בבקשה ומעבירה את המלצותיה לוועדה המייעצת. מבקש מקלט שעבר את הסינון הראשוני של הנציגות יקבל אשרה זמנית רגילה

¹ פרופסור יהודה באואר, "יד ושם", תצהיר הוועד למען פליטי דרפור בנושא דרפור, 1 במאי 2006.

² מר מיקי בבלי, נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006.

³ הגב' עופרה פרידמן, יו"ר הוועדה המייעצת לנושא פליטים, שיחת טלפון, 24 בדצמבר 2006.

המתירה את שהייתו בישראל עד ההחלטה בעניינו. בוועדה המייעצת משמשים נציגי משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד החוץ, ונציג הציבור. הוועדה מעבירה את המלצותיה לשר הפנים והוא מחליט אם לתת מעמד פליט.

סעיף 6 בנוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל קובע כי מדינת ישראל שומרת לעצמה את הזכות שלא לקלוט נתיני מדינות אויב ומדינות עוינות ולא להעניק להם אשרות שהייה. בסעיף זה נקבע כי מדינת ישראל תשקול כל מקרה לגופו בקביעת שחרור בערבות של אדם ממדינת אויב המבקש מקלט (קרי, לא יינתן מעמד פליט אלא יימצא הסדר של מעצר חלופי), וכי המדינה מעריכה את הודעת נציבות האו"ם לפליטים כי עד להסדר פוליטי כולל באזורנו היא תעשה כל מאמץ למצוא לפליטים מקלט במדינה אחרת. סעיף 6 הוא פשרה בין אי-רצונה של מדינת ישראל להעניק מעמד של פליטים למבקשי מקלט מארצות אויב ובין מחויבותה לקלוט פליטים לפי אמנת ז'נבה משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים.⁵

3. מצבם של מבקשי המקלט מסודן בישראל

כל אדם שמגיע מסודן (או מכל מדינה אחרת המוגדרת מדינת אויב) ומבקש מקלט בישראל נעצר, שכן הוא מגיע מארץ אויב, ומחכה בכלא עד שיימצא פתרון בעניינו. מדינת ישראל הכריזה כי אינה מוכנה להעניק לנתיני סודן מעמד של פליטים. השב"כ קבע כי אין דרך לדעת מי ממבקשי המקלט מסודן הוא פליט על רקע הומניטרי, מי מהגר עבודה לא חוקי ומי מסתנן על רקע ביטחוני, והתריע מפני הסיכון הביטחוני שבחדירת נתיני סודן לישראל.⁶ עם זאת, על רקע החשש לגורלם של המבקשים מקלט מסודן שיגורשו למצרים אין המדינה מגרשת אותם.⁷

מבקשי המקלט מסודן אינם מוכרים ברשויות כמבקשי מקלט על-פי נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל. עד ינואר 2006 הם נכלאו, על-פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, כשוהים לא חוקיים (כ-60 איש); מינואר 2006 ואילך מבקשי מקלט מסודן נכלאים לפי החוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954 (כ-160 איש).⁸ בחוק הכניסה לישראל נקבע מנגנון שלפיו אדם שנכלא לפי חוק זה זכאי להופיע לפני בית-הדין למשמורת אחת לחודש.

בחוק למניעת הסתננות, לא נקבע הליך דומה. המוקד לסיוע לעובדים זרים והתוכנית לזכויות פליטים של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב הגישו עתירה לבג"ץ בנושא זה. בתגובה הודיעה המדינה על מינוי אחד מדייני בית-הדין למשמורת לתפקיד יועץ לשר הביטחון בנושא החזקת מבקשי מקלט בכלא לפי החוק למניעת הסתננות. תפקיד הדיין הוא לבחון את המקרים של מי שמבקשים מקלט ונכלאו לפי חוק ההסתננות ולקבוע אם לאפשר חלופת מעצר למי שנמצאו

⁴ משרד המשפטים – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, 30 באוגוסט 2006.

⁵ מר מיקי בללי, נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006.

⁶ שירות הביטחון הכללי, הסיכון הביטחוני הכרוך בהסתננות סודנים לישראל, 5 בספטמבר 2006, מסרה עו"ד ענת בן דור, התוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, בדואר אלקטרוני, 20 בדצמבר 2006.

⁷ הגבי עופרה פרידמן, יו"ר הוועדה המייעצת לנושא פליטים, שיחת טלפון, 24 בדצמבר 2006.

⁸ עו"ד ענת בן דור, התוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006.

לא מסוכנים. לאחרונה, עקב תלונות על אי-סדירות בהליך הביקורת השיפוטית, התחייבה המדינה בתשובתה לבג"ץ לערוך בקביעות מדי שבוע שני ימי דיונים בכלא "קציעות".⁹

מי שהובא לפני ערכאה שיפוטית והועבר ממתקן כליאה לחלופת מעצר מקבל מסמך המאשר את היותו משוחרר ממעצר בגבולות היישוב שנקבע כי חלופת המעצר תהיה בו. הוא נותר חסר מעמד חוקי, ומוגבל בתנועתו שכן אינו רשאי לעזוב את היישוב שהוא מתגורר בו.¹⁰ הנמצאים בחלופת מעצר אינם מקבלים אשרת עבודה אף שהם עובדים. כיוון שאין להם אשרת עבודה הם כבולים לעבודה שהמעביד מציע להם במסגרת חלופת המעצר.¹¹

בהצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התשס"ז-2006, אשר עברה בקריאה ראשונה בכנסת ב-19 בדצמבר 2006, מוצע שלא להתיר למבקשי מקלט ממדינות האויב אירן, סוריה, לבנון ועירק לקבל מעמד בישראל. אומנם מבקשי מקלט מסודן אינם מוזכרים בגוף הצעת החוק, אולם בסעיף 3ה של הצעת החוק נאמר כי "הממשלה רשאית בצו לשנות את התוספת".¹² תיקון החוק מאפשר שלא להכיר במבקשי מקלט ממדינות אויב באופן גורף, ולהכליל בכך גם מבקשי מקלט מסודן וממדינות אחרות – אם הממשלה תקבע זאת בצו. הוועד למען פליטי דרפור¹³ הביע התנגדות לנוסח המוצע לסעיף 3ה ודרש את התוספת שלהלן לסעיף המוצע: "הוראות חוק זה לא יחולו על אדם שחלה עליו הגדרת 'פליט' על-פי האמנה הבין-לאומית משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים".¹⁴

4. נושאים לדיון

- בישראל שוהים כיום כ-850 איש במעמד פליט או שקיבלו מעמד זמני של פליט; אנשים אלה קיבלו מעמד של תושב זמני, וחופש התנועה והתעסוקה שלהם אינו מוגבל. יש לבדוק מדוע לא ניתן מעמד פליט למבקשים מקלט ממוצא סודני או מכל ארץ אויב אחרת שביט-הדין למשמורת – לפי חוק הכניסה לישראל – או יועץ שר הביטחון לנושא קבעו את כשירותם לעבור משהייה במתקן כליאה לחלופת כליאה.
- יש לבדוק אם אין סתירה בין חוק הכניסה לישראל, הקובע כי יש להסדיר באשרה גם את שהייתו בישראל של מי שנכנס אליה בדרך לא חוקית ונמצא כי אין לגרשו, ובין ההסדר למבקשי מקלט מארצות אויב שלא זכו למעמד של פליטים, ושוהים בישראל בלא מעמד חוקי ואשרה אלא באישור בית-משפט בלבד.

⁹ מנהלת תחום עניינים מינהליים בפרקליטות המדינה, תגובה משלימה מטעם המשיבים לעתירת בג"ץ מס' 3271/06, סעיפים 5, 7-6 בדצמבר 2006.

¹⁰ עו"ד ענת בן דור, התוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006.

¹¹ הגב' סיגל רוזן, מוקד הסיוע לעובדים זרים, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006.

¹² הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התשס"ז-2006, 18 בדצמבר 2006.

¹³ גוף הפועל להענקת מעמד פליט למי שנמלטו מרצח-העם בדרפור ומבקשים מקלט בישראל.

¹⁴ פרופסור יהודה באואר, הועד למען פליטי דרפור, מכתב בנושא: חקיקה המונעת כל אפשרות למתן מקלט מדיני לניצולי רצח העם בדרפור, 4 בדצמבר 2006.

- בחוק הישראלי יש התעלמות מהבעיה ההומניטרית של פליטי מלחמות אזרחים, רצח-עם ורדיפות במדינות המוגדרות מדינות אויב או מדינות עוינות לישראל.
- יש לבדוק את הסתירה לכאורה בין אמנת ז'נבה משנת 1951, בדבר מעמדם של פליטים, הקובעת כי אין לסרב להעניק מעמד של פליט למבקשי מקלט בשל מוצאם ואזרחותם כל עוד הם מתאימים להגדרת פליט, ובין הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התשס"ז-2006, שנקבע בה כי אזרחי המדינות סוריה, לבנון, אירן ועירק המבקשים מקלט בישראל לא יוכרו כפליטים ולא יקבלו מעמד.

כתיבה : גלעד נתן

אישור : שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית : מערכת "דברי הכנסת"