

נייר עמדה: שני עשורים למדיניות ה(אין) מקלט של ישראל

לקראת דיון בועדת עו"ז בהשתתפות שר הפנים, 1.4.2024

עד לשנת 2005 הגיעו לישראל רק מהגרים בודדים שנסו ממדינותיהם ונזקקו להגנה בין-לאומית ולכן מחויבותה של המדינה להגנה על פליטים לא עמדה למבחן. מאז הגיעו אלפי פליטים לישראל, רובם מאריתריאה, סודן, ולאחרונה גם מאוקראינה. בחינת המדיניות שיושמה כלפיהם וכלפי פליטים ומבקשי מקלט ממדינות אחרות, מביאה למסקנה מצערת: מדיניות המקלט של ישראל היא למעשה מדיניות אין-מקלט. למרות שהגיעו לישראל רק פליטים מעטים ביחס למדינות מערביות אחרות, ולמרות שמרבית הפליטים משתייכים ללאומים שזכאותם למעמד פליט מובהקת ומוכרת היטב – ההגנה היחידה שהמדינה סיפקה להם היא הגנה מפני הרחקה למדינותיהם. הדרך למעמד פליט אינדיבידואלי נותרה חסומה בפניהם, בשל מערכת מקלט לא מתפקדת, וההגנה הקבוצתית שהוחלה עליהם לא כוללת זכויות או סיוע.

כך, במקום שמעמדם וזכויותיהם יוסדרו ויובהרו, המדיניות כלפיהם וכלפי ילדיהם מורכבת טלאים ודורשת פתרונות אד-הוק ממשרדי הממשלה, רשויות מקומיות, וגופים נוספים. התנהלות זו גורמת לנזקים, בלבול ובזבוז בכל התחומים: בריאות, רווחה, ביטחון סוציאלי, חינוך ותעסוקה. הנזקים הללו מצטברים באופן מעריכי וכיום, לאחר כמעט שני עשורים של חיים ללא מעמד מוסדר וזכויות, מצבם הכלכלי, הפיזי והנפשי של פליטות ופליטים רבים ושל ילדיהם קשה ביותר.

תפקוד מערכת המקלט הוא מביש, לא פחות: קצב ואופן הטיפול בבקשות מקלט בישראל היו מושא לביקורת קשה מצד גורמים רבים, בין-לאומיים ומדינתיים, כולל מבקר המדינה, בתי משפט בערכאות שונות כולל בית המשפט העליון ועוד. לפי דו"ח מבקר המדינה משנת 2018, אפילו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה התריעה, עוד בשנת 2017, כי "יש קושי משפטי של ממש להגן על קצב הטיפול בבקשות מקלט, בייחוד של מבקשי מקלט מאריתריאה ודארפור". מאז דבר לא השתנה. כ-50 אריתראים בלבד הוכרו כפליטים, בעוד שבמדינות אחרות, כולל מדינות האיחוד האירופי, שיעור ההכרה בהם כפליטים הוא מעל 80%. הסודנים היחידים שהצליחו לקבל מעמד (תושב ארעי) קיבלו אותו כתוצאה מהליכים משפטיים, לאחר שנים ארוכות של המתנה להכרעה בבקשותיהם למקלט.

הגנה קבוצתית היא הגנה מפני הרחקה ותו לא: בעוד שההכרה הפרטנית כפליטים והמעמד הנלווה לה נמנעים מהם, רוב הפליטים בישראל מקבלים אשרה מסוג 5א2. לאורך השנים, ובזכות מאבקים עיקשים של ארגונים ופעילים, מספר מצומצם (ביותר) של זכויות הוענקו למחזיקי אשרה זו, שהיא דף נייר מודפס וכלל לא נראית כמו אשרה. בתמצית: כיום מותר להם לעבוד (אך אשרתם היא לא אשרת עבודה), ילדיהם זכאים ללמוד במערכת החינוך ולהתבטח בביטוח בריאות מתוקף הסדר מאוחדת (שכעת עומד בפני סכנת ביטול), הבגירים זכאים למספר מצומצם של קצבאות להן זכאי כל עובד זר בישראל, נשים נפגעות אלימות במשפחה זכאיות למספר ערוצי סיוע ודרי רחוב ובעלי מוגבלויות זכאים להשמות חוץ-ביתיות במקרי קצה בכפוף לקיום ביטוח רפואי (שאינו בנמצא). פליטי אוקראינה, שעד כה לא קיבלו אשרות 5א2, זכו למעט יותר סיוע בחודשים הראשונים להגעתם, באמצעות מוקד "צו השעה". כיום, המוקד התרוקן מתקציבו ושירותיו הצטמצמו, הוא עומד להיסגר בקרוב, ובמובנים רבים מצבם של פליטי אוקראינה הולך ו"משתנמד" לכיוון מצבם של הפליטים מאפריקה.

הפליטים בישראל, רבים מהם נפגעי עינויים, סחר בבני אדם וטרואמות אחרות, חיים כאן שנים ארוכות ללא ביטוח בריאות ציבורי, שירותי רווחה או קצבאות ביטוח לאומי. עם אשרה 2א5 הם לא יכולים להוציא רישיון נהיגה, לפתוח בעצמם תיק עוסק במס הכנסה, לעסוק במקצועות שדורשים רישוי או לקבל שירותים בנקאיים מלאים.

בעוד שישראל לכאורה מחויבת לעקרון אי ההרחקה (non-refoulement) ונמנעת מלהרחיק את הפליטים למדינותיהם, שלילת זכויותיהם ושלילת האפשרות שלהם להתקיים כאן בכבוד עלולה להוות הפרה בפועל של עקרון זה (Constructive refoulement), שהרי אדם עלול "לבחור" לעזוב את ישראל למקום מסוכן, רק בשל ייאוש וחוסר יכולתו להתקיים כאן בכבוד. זאת במיוחד לאור מדיניות "עידוד עזיבה מרצון" שישראל נוקטת מאז שנת 2013 כלפי מי שהיא מגינה עליהם מפני הרחקה, כולל באמצעי התעמרות קשים כגון כליאה במתקן שהייה או השתתת סנקציות כלכליות.

גם את ההגנה הדלה המדינה ממהרת להסיר: לאחרונה הודיעה המדינה על הסרת ההגנה הקבוצתית מפני הרחקה שהוחלה על יוצאי אתיופיה, כולל חבל טיגראיי, וזאת למרות שהמלחמה שם עדיין משתוללת ומדינות אחרות נמנעות מלהחזיר פליטים לשם. אין זו הפעם הראשונה שישראל ממהרת להסיר הגנה מפליטים שבמדינתם עדיין מסוכן. כך קרה בשנת 2019 עם אזרחי קונגו (אז שר הפנים ביטל את החלטתו) ושוב בשנת 2022 (אז רוככה ההחלטה משמעותית בעקבות הליכים משפטיים). כך קרה גם בשנת 2012, כשהגנתם של יוצאי דרום סודן הוסרה והם גורשו למדינה שאך הוקמה לאחר מלחמה קשה וארוכת שנים. תוך זמן קצר ההשלכות הטראגיות של הגירוש התבררו: דרום סודן נקרעה מחדש במלחמות וכמעט כל מי שגורש מישראל מצא עצמו פליט מחדש. רבים מהם מתו.

הילדים והצעירים – דור שני לחיים בלתי מוגנים: ילדי הפליטים מאריתריאה ומסודן שגדלו כאן וברובם נולדו כאן, "יורשים" מהוריהם את ההגנה הדלה שאלו קיבלו מהמדינה. הם ילדים ישראלים, אין להם אף מדינה אחרת, אבל הם מוסללים לשולי החברה מגיל 0 כמעט. כשהם מגיעים לגיל 18, הם מקבלים את אותה אשרה שחוסמת בפניהם כמעט כל נתיב להשתלבות מוצלחת ופורייה בחברה הישראלית. כמעט בכל מדינה מערבית אחרת, הם היו מקבלים אזרחות.

מדיניות האין-מקלט פוגעת לא רק בפליטים, אלא גם בישראל ובישראלים: בחלוף שנים ארוכות של חיים ללא מעמד יציב והזכויות הנלוות אליו חלק ניכר מהפליטים מסודן ומאריתריאה סובלים מעוני ומחסור ביטחון תזונתי. גם מצבם של הפליטים מאוקראינה מתדרדר. יש לישראל חובה מוסרית, וחוקית, לתקן את מדיניות האין-מקלט שלה ולספק הגנה ראויה לפליטים. אך יש לה גם אינטרס ברור לעשות זאת: הסללה של קבוצות שלמות לשולי החברה, הותרתן בעוני ובייאוש ומניעת השתלבותן ותרומתן לחברה פוגעת במדינה ובאזרחיה.

יש לתקן בדחיפות את מערכת המקלט ולהסדיר את מדיניות ההגנה הקבוצתית של מדינת ישראל, כולל הפרוצדורות להחלטה ולהסרתה והזכויות שהיא כוללת. לגבי פליטים ששוהים כאן כחוק כבר שני עשורים, יש להעניק להם ולילדיהם מעמד בדחיפות. המהלכים הללו מתחייבים לא רק מן החוק ומן הצדק, אלא גם מהאינטרס הפשוט של החברה הישראלית.