



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסתננים ומבקשי מקלט מסודן בישראל

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

גי בתמוז תשס"ז

19 ביוני 2007

כתיבה: אורי טל

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת ישיבה משותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה והוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים. הישיבה נערכה ב-20 ביוני 2007 לרגל יום הפליט הבין-לאומי, שצוין בכנסת.

יש שני סוגים של פליטים :

- פליטים המוכרים מכוח האמנה הבין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים ;
- זרים המקבלים הגנה הומניטרית קבוצתית זמנית (להלן – פליטים הומניטריים).

מבקשי מקלט מסודן אינם יכולים לקבל מעמד של פליטים מאחר שמדינת ישראל אינה מעניקה מעמד כזה לנתיני מדינה עוינת. כ-12% ממבקשי המקלט בישראל בשנת 2006 היו מסודן.

המצב הפוליטי בחבל דארפור שבמערב סודן בשנים האחרונות גורם, בין השאר, ליציאתם של תושבי החבל למדינות אחרות. נתיני סודן רבים נמצאים במצרים וכמה מאות מהם עברו את הגבול שבין מצרים לישראל וכרגע שוהים בישראל. חלק מהם הגיעו מחבל דארפור שבסודן. מנתוני הצבא עולה כי 712 מסתננים מגבול מצרים (מכרם-שלום ועד אילת) בשנת 2007 היו סודנים, מתוך 1,282 מסתננים (שאינם פלסטינים) מגבול מצרים בסך הכול.

מבקשי המקלט מסודן אינם יכולים לקבל מעמד בישראל מאחר שהם נתיני סודן, אך ישראל אינה מחזירה אותם למצרים מחשש לגורלם. כיום שוהים בישראל כ-850 מבקשי מקלט מסודן, כרבע מהם מחבל דארפור. לרובם נקבעה חלופת מעצר – על-פי רוב שהייה ועבודה בקיבוצים או בבתי-מלון – ו-59 מהם שוהים במתקני כליאה של השב"ס.

פתרון אפשרי לבעיה, אשר ננקט בעבר, הוא מציאת מדינה שלישית שתקלוט את מבקשי המקלט מסודן. פתרון זה אפשרי היום פחות מבעבר בשל הגידול במספר מבקשי המקלט מסודן בזמן האחרון. בכל מקרה, נקיטת צעד כזה בטרם נפתרה הבעיה של זרימת המסתננים מהגבול הפרוץ עם מצרים תהפוך את מדינת ישראל לגורם משיכה למבקשי מקלט רבים – הן מהגרי עבודה לא חוקיים, המנסים לשפר את מצבם הכלכלי, והן פליטים. לכן יש לטפל בהגעת המסתננים לארץ לפני נקיטת פתרון המדינה השלישית.

חשוב לציין שיש הבדל בין מבקשי מקלט מחבל דארפור, הנמלטים על נפשם, לבין מבקשי מקלט מאזורים אחרים בסודן, שלעתים מגיעים כדי לשפר את מצבם הכלכלי. וההתייחסות אל כל אחת משתי הקבוצות צריכה להיות אחרת.

1. הטיפול במבקשי מקלט ובפליטים בישראל

בשנת 1951, בעקבות מלחמת העולם השנייה, נחתמה האמנה הבין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים (להלן – האמנה), שנועדה להבטיח כי אנשים הנרדפים במדינות מושבם על רקע גזעם, דתם, אזרחותם, דעותיהם הפוליטיות או השתייכותם לקבוצה חברתית מסוימת יוכלו לקבל מקלט במדינות אחרות. ישראל חתומה על אמנה זו ועל הפרוטוקול הנוסף שלה.¹

יש שני סוגים של פליטים:

• פליטים מכוח האמנה

אנשים הנרדפים בגלל גזע, דת, לאום, השקפה פוליטית וכיוצא באלה, החוששים לחייהם אם יחזרו לארצם. לאנשים אלו ניתנת הגנה אינדיבידואלית, והם מוכרים פליטים מכוח האמנה. מעמדם יתואר בהמשך.

• פליטים הומניטריים

כאשר מתחוללים משברים קשים במדינה מסוימת, תושבי המדינה הבורחים מארצם וחוששים לחזור אליה מקבלים הגנה קבוצתית במדינות אחרות, ברוח האמנה.² הנציבות הראשית של האו"ם לפליטים בז'נבה פונה מדי פעם בפעם למדינות כדי שיעניקו הגנה קבוצתית לפליטים. מדינות רבות נעתרות לבקשה של נציבות האו"ם לפליטים³ ונותנות הגנה קבוצתית זמנית לפליטים הומניטריים.⁴ עד היום לא פנתה הנציבות בבקשה כזאת לגבי מבקשי המקלט מדארפור.⁵

בישראל מבקשי המקלט מסודן אינם נחשבים פליטים מכוח האמנה וגם לא פליטים הומניטריים. מדינת ישראל אינה מעניקה להם מעמד מאחר שהם נתיני מדינה עוינת.

1.1. הגנה אינדיבידואלית על פליטים מכוח האמנה

כאמור, אדם הנרדף בארצו ונשקפת סכנה לחייו זכאי להגנה במדינות אחרות, מכוח האמנה. פליט זכאי להגנה כל עוד יש סכנה שיופרו זכויות האדם הבסיסיות שלו אם יוחזר לארצו.

מספר הבקשות לקבלת מעמד של פליט שהוגשו בישראל, שיעור נתיני סודן בהן ומספר הבקשות שאושרו בשנים האחרונות⁶

¹ עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 11 במרס 2007. הפרוטוקול משנת 1966 מרחיב את טווח התאריכים הקובע מיהו פליט; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליבריים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007.

² ולא מכוח האמנה.

³ נציבות האו"ם לפליטים היא הזרוע של האו"ם העוסקת בנושא פליטים. לנציבות משרד בישראל, הנקרא נציבות האו"ם לפליטים בישראל.

⁴ TPS – Temporary Protected Status.

⁵ שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

⁶ שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, מכתב, 12 במרס 2007; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליבריים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007.

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
מספר הבקשות שהוגשו לנציבות האו"ם לפליטים בישראל	1,348	909	922	1,389	283	393	165	
שיעור נתיני סודן שהגישו בקשות	12%	11%	1.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0	
מספר הפליטים שהוכרו בישראל (בתום כל התהליך)	נתון חסר ⁷	11	12	13	36	18	10	

כפי שעולה מהטבלה לעיל, מאות בקשות אינדיבידואליות לקבלת מעמד של פליט מכוח האמנה מוגשות בכל שנה לנציבות האו"ם לפליטים בישראל. הוועדה המייעצת לענייני פליטים במשרד הפנים, הבודקת את הבקשות, מתכנסת פעם בחודש ודנה בכל הבקשות שמגיעות אליה מנציבות האו"ם לפליטים. הליך זה, לרבות טיפול בהשגה על ההחלטה, אם הוגשה, נמשך חודש עד שנתיים.⁸

מהטבלה עולה כי גדל שיעור בקשותיהם של נתיני סודן. בשנת 2006 הם הגישו כ-12% מהבקשות לנציבות האו"ם לפליטים בישראל.⁹

הטיפול במבקשי מקלט בישראל

בשנת 2002 גיבש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה את נוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, והוא עודכן בפברואר 2005. בחינת הבקשה להכרה במבקש מקלט כפליט מכוח האמנה נועדה לברר אם יש חשש של ממש לחייו או לחירותו.

שלבי אישור הבקשה:¹⁰

- הבקשה מוגשת לנציבות האו"ם לפליטים בישראל ונבדקת בדיקה ראשונית.

נציבות האו"ם מראינת כל מגיש בקשה. הריאיון נמשך שלוש-ארבע שעות ומתנהל בשפתו של המרואיין. לעתים הנציבות פונה אל מוסדות האו"ם בז'נבה ואל ארץ המוצא של המבקש כדי לקבל מידע נוסף. לאחר מכן הנציבות כותבת את המלצותיה ומוסרת אותן לוועדה המייעצת לענייני פליטים במשרד הפנים.

⁷ הנתון קיים בנציבות האו"ם לפליטים בישראל, אולם בזמן הקצר שעמד לרשותנו לא עלה בידנו להשיגו. משיחה עם שרון הראל מנציבות האו"ם לפליטים בישראל (שיחת טלפון, 19 ביוני 2007) עולה שמספר הבקשות שהוכרו דומה למספרן בשנים קודמות.

⁸ מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 20 בנובמבר 2005; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פליטים בישראל – מסמך עדכון", כתבו שרה צוובנר ואורלי פישמן, 20 בנובמבר 2005.

⁹ לחלוקת מגישי הבקשות להכרה כפליט בשנת 2006 ראו נספח.

¹⁰ עו"ד עפרה פרידמן, יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים, שיחת טלפון, 15 ביוני 2005. מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פליטים בישראל – מסמך עדכון", כתבו שרה צוובנר ואורלי פישמן, 20 בנובמבר 2005.

מבקש מקלט שעבר את הבדיקה הראשונית של נציבות האו"ם לפליטים ותיקו מועבר לוועדה המייעצת לענייני פליטים **מקבל מעמד מוגן וזכאי לאשרת שהייה ועבודה ב/1**, שהיא אשרת שהייה ועבודה בארץ.¹¹

מסיבות שיפורטו בהמשך, מבקשי המקלט מסודן יוצאים מן הכלל ואינם מקבלים אשרה ב/1.

- בראש הוועדה המייעצת לענייני פליטים עומד משפטן שאינו עובד מדינה, וחברים בה נציגי משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד החוץ. הוועדה בוחנת את הבקשות המועברות אליה על בסיס כל החומר שנאסף וכן על בסיס האמנה, המסמכים שבעקבותיה והחוק הישראלי, ומעבירה את המלצותיה לשר הפנים, אשר בסמכותו להחליט אם להכיר במבקש כפליט. מבקש ששר הפנים הכיר בו כפליט זכאי לאשרה א/5 (תושב ארעי).

- על המלצות הוועדה המייעצת אפשר להגיש השגה (ערעור) אם נתגלו עובדות חדשות או אם השתנו הנסיבות. ההשגה מוגשת לנציבות האו"ם לפליטים ומובאת גם לפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים.

לאחר שאדם הוכר כפליט, נשאלת השאלה כמה זמן יישאר במעמד זה. באמנה יש הוראות בדבר אופן סיום המעמד של פליט וכן פירוט של התנאים שבהם יוכל האדם לחזור לארצו – לדוגמה, אם התרחש בארצו שינוי שביסס מצב חדש (קיום בחירות דמוקרטיות, למשל, מחזק את האפשרות שהמצב יציב). כמו כן, יש לבדוק אם יש בארצו מנגנונים שיכולים להגן על זכויות אדם בסיסיות.¹²

עו"ד מיכל פינצ'וק מהאגודה לזכויות האזרח מציינת כי במדינות מערביות אחרות יש מנגנונים המאפשרים התאזרחות של פליטים אשר שוהים במדינה פרק זמן מסוים. בישראל **פליט מוכר מקבל אשרת א/5 (מעמד של תושב ארעי)** ואין מנגנון התאזרחות לפליטים, אף אם הם שוהים בישראל עשרות שנים. לדבריה, ראוי שיהיה מנגנון התאזרחות שכזה – הן לפליטים מכוח האמנה והן לפליטים הומניטריים.¹³

עו"ד דניאל סלומון, היועץ המשפטי של מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, אמר בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה במרס 2007 כי סוגיית הענקת מעמד לפליטים מוכרים השוהים תקופה ממושכת בישראל היא אחד הנושאים שמשרד הפנים דן בהם כיום.¹⁴

¹¹ אשרת ב/1 ניתנת על-פי רוב לעובדים זרים, והם זקוקים להיתר העסקה ממשרד התמ"ת כדי לקבלה. האשרה תקפה למשך 63 חודשים, ואפשר להאריכה במקרים חריגים.

¹² עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 11 במרס 2007; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליברים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007.

¹³ עו"ד מיכל פינצ'וק, האגודה לזכויות האזרח, שיחת טלפון, 8 במרס 2007; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליברים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007.

¹⁴ פרוטוקול מס' 131 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 14 במרס 2007.

1.2. הגנה קבוצתית זמנית – פליטים הומניטריים

כאמור, פליטים הומניטריים אינם מוכרים כפליטים מכוח האמנה, אלא זוכים להגנה ברוח האמנה. בישראל הם מקבלים אשרת שהייה ועבודה ב/1.

כיום תושבים מקונגו, מחוף-השנהב ומליבריה מקבלים הגנה קבוצתית זמנית בישראל בשל האי-יציבות המסוכנת במדינותיהם. בישראל שוהים כ-700 זכאים להגנה קבוצתית זמנית (פליטים הומניטריים), 92 מקונגו, 511 מחוף-השנהב ו-80 מליבריה.¹⁵

90 בני-אדם מסיירה-לאון היו זכאים בעבר להגנה זמנית קבוצתית בישראל עקב מלחמת האזרחים במדינתם. הנציבות הראשית של האו"ם לפליטים ביטלה את ההגנה על תושבי סיירה-לאון ב-31 באוגוסט 2005. משרד הפנים אישר את הישארותם בישראל עד 28 בפברואר 2006.¹⁶

מנגנון סיום ההגנה הקבוצתית על פליטים הומניטריים נוקשה פחות ממנגנון סיום המעמד של פליטים מוכרים מכוח האמנה. באמנה קבועים קריטריונים ברורים לסיום המעמד של פליטים, ואילו בכל הנוגע לפליטים הומניטריים יש לשר הפנים שיקול דעת רחב יותר.¹⁷

1.3. מבקש מקלט ממדינת אויב או ממדינה עוינת

סעיף 6 לנוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל קובע כי:

מדינת ישראל שומרת לעצמה את הזכות שלא לקלוט בישראל ולא להעניק אשרת שהייה בישראל לנתיני מדינות אויב או מדינות עוינות – כפי שייקבעו מעת לעת על-ידי הרשויות המוסמכות [...] שאלת שחרורם בערבות תיבחן בכל מקרה לגופו, בהתאם לנסיבות, על-פי שיקולי ביטחון. ישראל מעריכה את הודעת הנציבות כי עד להסדר פוליטי כולל באזורנו יעשה על-ידה כל מאמץ למצוא לפליטים ארץ מקלט במדינה אחרת.

מכאן עולה כי מדינת ישראל אינה מעניקה מעמד של פליטים למבקשי מקלט מחבל דארפור שבסודן, מאחר שסודן נחשבת מדינה עוינת.¹⁸ עד היום לא קיבל שום מבקש מקלט מסודן מעמד של פליט בישראל.¹⁹ הוראת סעיף זה חלה הן על פליטים מכוח האמנה והן על פליטים הזכאים להגנה הומניטרית

¹⁵ שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, מכתב, 17 ביוני 2007. נציבות האו"ם הראשית לפליטים קבעה ב-26 באפריל 2006 כי ליבריה היא מקום בטוח ופליטים ליבריים יכולים לחזור אליה. מדינת ישראל קבעה ארכה נוספת להגנה הקבוצתית ההומניטרית על הפליטים הליבריים; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליבריים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007.

¹⁶ מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 8 במרס 2007; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליבריים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007.

¹⁷ עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 11 במרס 2007; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליבריים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007.

¹⁸ עו"ד שרה שאול, הלשכה המשפטית במשרד הפנים, שיחת טלפון, 18 ביוני 2007; וכן פרוטוקול מישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 25 בדצמבר 2006.

¹⁹ עו"ד עפרה פרידמן, יו"ר הוועדה המייעצת לנושא פליטים, שיחת טלפון עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביוני 2007; וכן עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 11 במרס 2007, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת "הפליטים הליבריים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007.

קבוצתית זמנית. אולם לענייננו ההוראה רלוונטית לפליטים מוכרים מכוח האמנה בלבד, מאחר שישראל מקיימת מדיניות של אי-החזרה הלכה למעשה ואינה מחזירה מסתננים סודנים למצרים.²⁰

לדברי מר מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל, אשר היה שותף לגיבוש הנוהל שהוציא המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עם משרד הפנים ועם משרד המשפטים, סעיף 6 הוא פשרה בין אי-רצונה של מדינת ישראל להעניק מעמד של פליטים למבקשי מקלט מארצות אויב ובין מחויבותה לקלוט פליטים לפי האמנה.²¹

לדברי עו"ד ענת בן-דור מהתוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, סעיף 6 מצמצם את ההגדרה של פליט בישראל מכיוון שהוא אינו כולל נתני מדינות מסוימות. צמצום זה מנוגד לאמנה, מאחר שהיא קובעת כי אין להפלות בין הפליטים על-פי מדינת מוצאם.²²

2. מבקשי מקלט מסודן ומחבל דארפור שבסודן

2.1. רקע על המצב בדארפור

כבר יותר משלוש שנים מתקבלים דיווחים על רצח עם המתרחש בחבל דארפור שבסודן. כיום יש בחבל ארץ זה כ-2 מיליוני עקורים, מתוך אוכלוסייה של כ-4.5 מיליונים, וההערכות הן כי בדארפור נהרגו 200,000–400,000 נפש. הרקע למצב זה הוא ניסיון של שבטים בדואיים ערבים לבצע "טיהור אתני" של אוכלוסייה כפרית מוסלמית שחורה, כדי להשתלט על השטחים של אוכלוסייה זו. ממשלת סודן נותנת גיבוי לבדואים ועוזרת למיליציות ה"גינג'ויד" שלהם, אשר עושות את הטבח.²³ הקונגרס של ארצות-הברית הגדיר כבר בספטמבר 2004 את המצב בדארפור כרצח עם.²⁴ האו"ם נמנע בשלב זה מקביעה כזאת, מאחר שהמשלחת שמינה לנושא זה לא מצאה שממשלת סודן מקדמת מדיניות מכוונת של רצח עם. שליחי האו"ם כן גילו כי יש בדארפור הפרות חמורות של זכויות אדם, חלקן בכוונה לבצע רצח עם, אפילו על-ידי גורמים מטעמה של ממשלת סודן.²⁵ מכל מקום, **דקדוקי ההגדרות אינם ממעיטים מחומרת הטבח בדארפור ואינם מקלים את המצוקה של מבקשי המקלט.**

חוסר היציבות בדארפור משפיע גם על צ'אד ועל הרפובליקה המרכז-אפריקנית. רוב הפליטים מדארפור מתרכזים במחנות פליטים באזור זה ובמדינות שכנות אחרות ורק מעטים מהם מבקשים מקלט מחוץ

²⁰ שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

²¹ מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

²² עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 17 ביוני 2007.

²³ פרופסור יהודה באואר, תצהיר הוועד למען פליטי דארפור, 1 במאי 2006; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

²⁴ U.S. Convinced of Darfur 'Genocide', BBC, in website

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4227835.stm>, February 1st, 2005.

²⁵ Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, in website http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/02_02_05drafur_report.pdf, January 25th, 2005.

לאפריקה.²⁶ במצרים שוהים כ-2-3 מיליוני פליטים מסודן, חלקם פליטים מוכרים וחלקם פליטים שאינם מוכרים, חלקם הגיעו מחבל דארפור וחלקם מאזורים אחרים בסודן.²⁷

בשלהי שנת 2005 היו הפגנות של פליטים מסודן ליד משרדי האו"ם בקהיר. ההפגנות פוזרו בכוח ונהרגו בהן 27 פליטים. בעקבות אירועים אלו **החלה הזרימה הגדולה של מסתננים סודנים לישראל**. כפי שיפורט בהמשך, כרבע ממבקשי המקלט מסודן המגיעים בשנים האחרונות לישראל דרך מצרים הם מחבל דארפור. מ-263 מבקשי מקלט מסודן שרואיינו בידי נציבות האו"ם לפליטים בישראל עד דצמבר 2006, 96 איש היו נוצרים-שחורים מדרום סודן, 83 היו מוסלמים-שחורים מחבל דארפור, 40 היו מוסלמים-ערבים ממרכז סודן, 17 הגיעו ממזרח סודן, ארבעה הגיעו מצפון סודן ו-23 – לא ברור מאין הגיעו. 212 מ-263 המבקשים האלה ביקשו מקלט במצרים באמצעות משרדי האו"ם בקהיר. 88 אכן קיבלו שם מקלט, ואף-על-פי-כן העדיפו, כאמור, לבקש מקלט בישראל.²⁸

2.2. הטיפול הראשוני במסתננים סודנים

רקע

כאמור, לפי סעיף 6 לנוהל הסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, מדינת ישראל אינה מעניקה לנתיני סודן מעמד של פליטים. עד היום לא קיבל שום מבקש מקלט מסודן מעמד של פליט בישראל. 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 על הסיכון הביטחוני שבחדירת נתיני סודן לישראל.²⁹ נצ"מ אליהו אהרוני, סגן מפקד מינהלת ההגירה, אמר בישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים בדצמבר 2006, כי סודן עוסקת בעידוד טרור אסלאמי ומעניקה מקלט למחבלי "חמאס" וכי אף ידוע על פעיל "אל-קאעידה" סודני אחד שהסתנן לישראל.³⁰

אף-על-פי-כן, **בשל החשש לגורלם, אין המדינה מגרשת למצרים את מבקשי המקלט מסודן**.³¹ לפני כ-11 שנה הוחזרו מישראל לירדן שני מבקשי מקלט מסודן. ירדן החזירה אותם לסודן והם הוצאו להורג בתלייה. לפני כשנה הוחזרו מישראל למצרים 11 מבקשי מקלט מסודן, ואנשי האו"ם במצרים עצרו

²⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006; וכן

CIA World Fact-book, in website <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>, May 31st, 2007.

²⁷ פרוטוקול מישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 25 בדצמבר 2006.

²⁸ מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל, פרוטוקול מישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 25 בדצמבר 2006.

²⁹ שירות הביטחון הכללי, הסיכון הביטחוני הכרוך בהסתננות סודנים לישראל, 5 בספטמבר 2006, מסרה עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, מכתב, 20 בדצמבר 2006; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

³⁰ נצ"מ אליהו אהרוני, סגן מפקד מינהלת ההגירה במשרד לביטחון הפנים, פרוטוקול מישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 25 בדצמבר 2006.

³¹ עו"ד עפרה פרידמן, יו"ר הוועדה המייעצת לנושא פליטים, שיחת טלפון, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

אותם בדרום המדינה רגע לפני שהוחזרו לסודן.³² זאת ועוד, אם מבקשי מקלט מסודן שהגיעו עד ישראל יחזרו לארצם, כפי הנראה מצבם יהיה מסוכן במיוחד.³³

כאמור, מבקשי מקלט מסודן אינם מקבלים אשרת שהייה ועבודה ב/1. מדיניות זו אינה חדשה והיא יושמה בשנים הרבות שבהן מספר מבקשי המקלט ממדינה זו היה קטן מאוד. בשנים אלו הם טופלו כמו יתר המבקשים לקבל הכרה כפליטים, וחלקם נקלטו מחדש במדינה שלישית.³⁴

חלקו של הצבא בטיפול במסתננים

לפי נתוני הצבא, בשנת 2006 הסתננו לישראל מגבול מצרים (מכרם-שלום ועד אילת) 578 בני אדם, בהם 173 מסתננים סודנים (כ-30%). עד 18 ביוני 2007 הסתננו לישראל מגבול מצרים 1,282 בני אדם, מהם 712 מסתננים סודנים (כ-55.5%). לדברי סא"ל יונתן ברנסקי, קמב"ץ פיקוד דרום, מספר המסתננים עולה בכל חודש ושיעור נתיני סודן בקרבם עולה גם הוא. הצבא אינו רשאי להחזיק במסתננים יותר מ-24 שעות. לכן אם ארגונים חברתיים או אחרים אינם לוקחים את המסתננים תחת חסותם לאחר שחצו את הגבול, הצבא משחרר אותם בבאר-שבע ומעבירים לידי משטרת ישראל, בכוונה שהמשטרה תהיה אחראית להם מעתה ואילך.³⁵

לדברי סא"ל ברנסקי, אלו ההוראות שנתן אלוף פיקוד הדרום.³⁶ לא ברור מדוע החלטת ראש הממשלה מ-14 ביוני הביאה לאי-הבנה בין המשטרה לצבא, אך לפי דיווח בתקשורת מ-18 ביוני, הושארו בבאר-שבע עשרות מסתננים סודנים, לאחר שגורמים רשמיים לא הסכימו לטפל בהם.³⁷ מהמשרד לביטחון הפנים נמסר כי משטרת ישראל פועלת בהתאם להחלטת ראש הממשלה.³⁸

התוצאה של המחלוקת בין הצבא למשטרת ישראל היא שהמסתננים הסודנים מקבלים על-פי רוב סיוע מפעילים חברתיים, מאזרחים מודאגים או מפעילי התנועה האסלאמית.

2.3. נתונים על מספר מבקשי המקלט מסודן

³² מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל, פרוטוקול מס' 530 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 21 בנובמבר 2005.

³³ פרוטוקול משיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 25 בדצמבר 2006.

³⁴ שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

³⁵ סא"ל יונתן ברנסקי, קמב"ץ פיקוד דרום, צה"ל, נתונים שהוצגו לוועדה לזכויות הילד של הכנסת בישיבה מיום 19 ביוני 2007.

³⁶ סא"ל יונתן ברנסקי, קמב"ץ פיקוד דרום, צה"ל, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

³⁷ שחר אילן, מיכל גרינברג ורויטל לוי-שטיין, "בר-און: גל הפליטים מאפריקה עלול להפוך לבעיה אסטרטגית", הארץ, 19 ביוני 2007.

³⁸ לשכת השר לביטחון הפנים, מכתב שהגיע ממפכ"ל המשטרה, 19 ביוני 2007.

לפי נתוני נציבות האו"ם לפליטים בישראל, נכון ל-17 ביוני 2007 נמצאים בישראל 844 נתיני סודן, מהם 99 נשים ו-179 קטינים. להלן פירוט של מספר המבוגרים שהגיעו לישראל, לפי שנים:³⁹

<u>שנת הגעה לישראל</u>	<u>מספר מבוגרים</u>
2004	5
2005	59
2006	219
עד 11 ביוני 2007	382
סה"כ מבוגרים	665 (מהם 99 נשים)

להלן פירוט של מספר הקטינים בישראל:

<u>גיל</u>	<u>מספר קטינים</u>
5–0	60
12–6	43
18–12	14
לא ידוע (הרישום טרם הסתיים)	62
סה"כ קטינים	179

בקרב מבקשי המקלט מסודן יש 70 משפחות – כ-40 משפחות שבהן זוג הורים וכ-30 משפחות חד-הוריות.

יצוין כי זהו מספרם של נתיני סודן שנרשמו בנציבות האו"ם לפליטים בישראל. קצב רישום מבקשי המקלט אטי יותר מקצב הגעתם לישראל ולכן סביר שמספר מבקשי המקלט מסודן בישראל גדול מזה.⁴⁰

על-פי נתונים עדכניים של שירות בתי-הסוהר, נכון ל-19 ביוני 2007 שוהים במתקניו 59 נתיני סודן.⁴¹ בשנה האחרונה הועברו למעלה מ-300 נתיני סודן ממתקני כליאה לחלופות מעצר.⁴²

³⁹ שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, מכתב, 17 ביוני 2007.

⁴⁰ ש.ם.

⁴¹ ענת דובדבני, לשכת נציב שירות בתי-הסוהר, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

חלופת מעצר משמעותה שהייה במסגרות אחרות, אשר מבטיחות את קיום המטרה הבסיסית של המעצר. עד מרס 2007 נקבעו חלופות המעצר בקיבוצים שונים, ומבקשי המקלט מסודן התגוררו ועבדו בהם. ממועד זה ואילך הם מועברים גם למלונות באילת. מבקשי המקלט מתגוררים גם במקומות אחרים.

להלן פירוט מגוריהם של מבקשי מקלט מסודן השוהים בישראל שלא במתקני השב"ס נכון ל-31 במאי 2007, לפי ארגון "מוקד סיוע לעובדים זרים" ועו"ד ענת בן-דור מאוניברסיטת תל-אביב:⁴³

גברים נשים ילדים סה"כ

באילת

111	32	21	58	מלון "קלאב הוטל"
110	19	17	74	רשת "ישרוטל"
45	15	10	20	רשת "פתאל"
5		0	5	מלון "הרודס"
6		0	6	חברת "פורום שתיל" (חברה כלכלית)
100		0	100	ב-13 מושבים
62	10	7	45	ב-12 קיבוצים
	0	0	4	בתל-אביב
	0	1	0	בירושלים
24	15	8	1	במקלט בצפון
3	3			בקיבוץ רביד בצפון (קטינים)
3	3			בפנימיית "ימין אורד" (קטינים)
469	97	64	313	<u>סה"כ מחוץ לכלא</u>

מספר מבקשי המקלט מסודן עולה בכל יום וארגונים שונים מסייעים להם למצוא מקומות מגורים. מקומות מגורים נוספים שנמצאו לאחרונה למבקשי המקלט מסודן, כגון כנסיות או כפרים בדואיים, אינם מצוינים בטבלה לעיל.

⁴² ארגון "מוקד סיוע לעובדים זרים", "ילדי הפליטים הסודנים הנמצאים בישראל", מכתב לוועדת החינוך, התרבות והספורט, 20 במאי 2007.

⁴³ שם.

2.4. סוגיות משפטיות

כאמור, עמדת ממשלת ישראל היא שאין להעניק מעמד למבקשי המקלט מסודן בישראל.⁴⁴ מאחר שאין מכירים בהם כפליטים ומאחר שהם אינם מגורשים, אין להם מעמד חוקי וגם לא אפשרות להשיג מעמד כזה. עם זאת, הם אינם מועמדים לגירוש.

עד ינואר 2006 נעצרו מסתננים סודנים על-פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, והוגדרו שוהים בלתי חוקיים (כ-60 איש); מינואר 2006, למשך כמה שבועות, נעצרו המסתננים הסודנים לפי החוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954 (כ-160 איש).⁴⁵ אחד ההבדלים בין שני החוקים הוא שאכיפת החוק למניעת הסתננות היא בתחום סמכותו של שר הביטחון ואילו אכיפת חוק הכניסה לישראל היא בתחום סמכותו של שר הפנים, משום שהוא עוסק בהגירה אזרחית. כאמור, בחודשים האחרונים המסתננים הסודנים אינם נעצרים בדרך כלל, אלא מועברים לשהייה במקומות שונים כחלופה למעצרם.

אדם שנכלא לפי חוק הכניסה לישראל זכאי להופיע לפני בית-הדין למשמורת אחת לחודש. בחוק למניעת הסתננות לא נקבע הליך דומה. ארגון "מוקד סיוע 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 היועץ לשר לבחון את המקרים שבהם מבקשי מקלט נכלאו לפי החוק למניעת הסתננות ולקבוע אם לאפשר חלופת מעצר לאנשים שנמצא שהם אינם מסוכנים. עקב תלונות על אי-סדירות בביקורת השיפוטית, התחייבה המדינה בתשובתה לבג"ץ לקיים בקביעות שני ימי דיונים בשבוע בכלא "קציעות".⁴⁶

מבקש מקלט שהובא לפני ערכאה שיפוטית ונקבעה לו חלופת מעצר מקבל מסמך המאשר את היותו משוחרר ממעצר וקובע כי עליו להימצא בגבולות היישוב שנקבע כי חלופת המעצר תהיה בו. אין לו מעמד חוקי והוא מוגבל בתנועותיו, שכן הוא אינו רשאי לעזוב את היישוב שהוא שוהה בו.⁴⁷ מבקשי מקלט שנקבעה להם חלופת מעצר אינם מקבלים אשרת שהייה ועבודה ב-1 אף שהם עובדים. כיוון שאין להם אשרת עבודה, הם כבולים לעבודה שנקבעת להם בחלופת המעצר.⁴⁸ יצוין כי אף שאין ברשותם אשרת ב-1, מפחחי משרד התמ"ת אינם מדקדקים עמם או עם מעסיקהם.⁴⁹

⁴⁴ עו"ד שרה שאול, הלשכה המשפטית במשרד הפנים, שיחת טלפון, 18 ביוני 2007.

⁴⁵ עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

⁴⁶ מנהלת תחום עניינים מינהליים בפרקליטות המדינה, תגובה משלימה מטעם המשיבים לעתירת בג"ץ מס' 3271/06, סעיפים 5-7, 6 בדצמבר 2006; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

⁴⁷ עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

⁴⁸ סיגל רוזן, ארגון "מוקד סיוע לעובדים זרים", שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

⁴⁹ מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל, פרוטוקול מס' 106 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 30 בינואר 2007.

כדי לכלוא אדם בישראל, יש להוציא נגדו צו כליאה. אם הצבא הוציא את צו הכליאה, מבקש המקלט מובא לכלא "קציעות". אם מינהלת ההגירה הוציאה את צו הכליאה, מבקש המקלט מובא לכלא "מעשיהו". כאמור, נכון ל-19 ביוני 2007, שוהים במתקני השב"ס 59 מבקשי מקלט מסודן.⁵⁰ **56 מהם נעצרו בצו אלוף פיקוד הדרום לפי החוק למניעת הסתננות, ורובם שוהים באגף אסירי העבודה ב"קציעות", אגף שיכול לקלוט כ-120 מסתננים. שלושה מבקשי מקלט מסודן נעצרו לפי חוק הכניסה לישראל ונמצאים בכלא "מעשיהו".⁵¹ אם יהיה צורך לכלוא בכלא "קציעות" מסתננים רבים יותר, הדבר יבוא על חשבון מקומם של אסירי עבודה. יצוין כי רוב אסירי העבודה הם אסירים פליליים ומיעוטם אסירים ביטחוניים. לעתים מועברים מבקשי המקלט מסודן לבתי-סוהר אחרים ("שקמה", "רמון" או "נפחא") ומקבלים שם מעמד של אסירי עבודה, "לפי רצונם ולצורך טיוב תנאיהם".⁵² מספר מבקשי המקלט מסודן השוהים במתקני שירות בתי-הסוהר משתנה מיום ליום ובאופן כללי ניכרת ירידה במספרם.⁵³**

בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז–2007, אשר התקבל בכנסת ב-21 במרס 2007, נקבע שמבקשי מקלט ממדינות האויב אירן, סוריה, לבנון ועירק לא יוכלו בדרך כלל לקבל מעמד בישראל. אומנם מבקשי מקלט מסודן אינם מוזכרים בגוף החוק, אולם בסעיף 3ה שלו נאמר כי "הממשלה רשאית, בצו, לשנות את התוספת", כלומר אפשר להוסיף מדינות אחרות, למשל סודן, על מדינות האויב האמורות.⁵⁴ התיקון לחוק מאפשר שלא להכיר במבקשי מקלט ממדינות אויב באופן גורף, וכאמור אפשר לפעול כך גם כלפי מבקשי מקלט מסודן וממדינות אחרות – אם הממשלה תקבע זאת בצו.

בדיונים בהצעת החוק הביע "הוועד למען פליטי דארפור"⁵⁵ התנגדות לנוסח המוצע לסעיף 3ה ודרש כי על האמור בו יתווסף המשפט שלהלן: "הוראות חוק זה לא יחולו על אדם שחלה עליו הגדרת 'פליט' על-פי האמנה הבין-לאומית משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים".⁵⁶ אולם התיקון עבר בכנסת בלעדי התוספת, שהוצעה על מנת להיטיב את מצבם של מבקשי המקלט מסודן.

על-פי הנחיה של ראש הממשלה מתחילת חודש יוני, משרד הפנים מרכז בימים אלה פעילות בין-משרדית כדי לבחון את נושא המסתננים לישראל. בין היתר, **הוועדה הבין-משרדית תסדיר את חלוקת האחריות לטיפול במסתננים בין משרדי הממשלה.**⁵⁷

⁵⁰ מתוך 78 עצורים שהם מסתננים ממדינות שונות.

⁵¹ ענת דובדבני, לשכת נציב שירות בתי-הסוהר, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

⁵² פרח לרנר, עוזרת השר לביטחון פנים, פגישה, 18 ביוני 2007; וכן נתונים שהציגו בוועדה לזכויות הילד גורמי פיקוד דרום בצה"ל בישיבה מיום 19 ביוני 2007.

⁵³ ענת דובדבני, לשכת נציב שירות בתי-הסוהר, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

⁵⁴ חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז–2007, התקבל בכנסת ב-21 במרס 2007.

⁵⁵ גוף הפועל להענקת מעמד של פליטים למי שנמלטו מרצח העם בדארפור ומבקשים מקלט בישראל.

⁵⁶ פרופסור יהודה באואר, הוועד למען פליטי דארפור, מכתב בנושא חקיקה המונעת כל אפשרות למתן מקלט מדיני לניצולי רצח העם בדארפור, 4 בדצמבר 2006; מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודן", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.

⁵⁷ יוסי אבו, יועץ שר הפנים, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

3. פתרונות למבקשי המקלט מדארפור

כאמור, בעבר רק אנשים אחדים מסודן ביקשו מקלט בישראל בכל שנה. בקשותיהם טופלו בנציבות האו"ם לפליטים, ובניתיים נקבעה להם חלופת מעצר.⁵⁸ אם הם קיבלו מעמד של פליטים, מדינה שלישית קלטת אותם.⁵⁹ האו"ם מסייע לכ-1,000 פליטים בשנה במציאת מדינה שלישית במצבים כאלה, בעיקר במקרים דחופים. לדברי מר בבלי, כ-55 אזרחי מדינות אויב אשר ביקשו בעבר מקלט בישראל הועברו למדינות באירופה.⁶⁰

דא עקא, כיום שוהים בישראל מאות מבקשי מקלט מסודן ומספרם גדל, ולפיכך פתרון המדינה השלישית אפשרי פחות מבעבר.⁶¹ לדברי גבי שרון הראל מנציבות האו"ם לפליטים בישראל, מספר רב כל כך של מבקשי מקלט בישראל, שרובם הגדול הם מהגרי עבודה ממדינות אפריקניות שונות, מקשה על משרדי האו"ם לטפל במקרים הדחופים של הפליטים.⁶²

חשוב לציין כי מתן פתרון למבקשי המקלט באמצעות מציאת מדינה שלישית שתקלוט אותם בטרם נפתרה זרימת המסתננים דרך הגבול הפרוץ עם מצרים, יהפוך את מדינת ישראל לגורם משיכה למבקשי מקלט רבים, הן מהגרי עבודה לא חוקיים והן פליטים. לכן יש לטפל בהסתננות לארץ לפני נקיטת פתרון המדינה השלישית.⁶³ יצוין כי כבר עתה מבקשי מקלט מסודן אשר נקלטים בבתי-מלון בישראל יוצרים קשר עם חבריהם במצרים או בסודן ומייעצים להם באשר לדרך הטובה ביותר להגיע לישראל ולהיקלט בה.⁶⁴

משרד החוץ מכין תוכנית בהיקף של כ-20 מיליון ש"ח לסייע למדינות שיש בתחומן מחנות פליטים אשר בהם גם פליטים מחבל דארפור.⁶⁵ לתוכנית שלושה מרכיבים:

- פעילות בשיתוף ארגונים אזרחיים בישראל באותן המדינות באפריקה;
- פעילות מול סוכנויות של האו"ם, כגון נציבות האו"ם לפליטים וסוכנות המזון של האו"ם;
- תרומת ציוד ישראלי בהתאם לדרישות מהשטח; כיום ידוע על צורך בטכנולוגיות לטיפול במים.

תוכנית סיוע זו מונחת כהצעה על שולחן הממשלה ונדרשת החלטת ממשלה כדי לבצע אותה. נוסף על כך, תוכנית להקמת מרפאת עיניים באחד ממחנות הפליטים באפריקה שבהם פליטים מדארפור, בסיוע המחלקה לשיתוף פעולה בין-לאומי במשרד החוץ (מש"ב), תתחיל להתבצע בחודש יולי הקרוב.⁶⁶

⁵⁸ בדרך כלל גם הם לא קיבלו אשרת ב/1.

⁵⁹ Re-settlement.

⁶⁰ מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל, פרוטוקול מס' 106 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 30 בינואר 2007.

⁶¹ על בסיס פרוטוקול מישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 25 בדצמבר 2006.

⁶² שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

⁶³ שם.

⁶⁴ אג"ם מבצעים, פיקוד דרום, צה"ל, דף מידע שהוצג בוועדה לזכויות הילד בישיבה מיום 19 ביוני 2007.

⁶⁵ ההנחה היא כי העזרה לפליטים במדינות אפריקה תקטין את מספרם של מבקשי המקלט מדארפור בישראל.

⁶⁶ סימונה הלפרין, סגנית מנהל מחלקת ארגונים בין-לאומיים וזכויות אדם, משרד החוץ, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

גב' שרון הראל מנציבות האו"ם לפליטים בישראל אמרה בדיון בכנסת ב-19 ביוני 2007 כי מתקיימים דיונים בדרגים בכירים כדי למצוא דרך להחזיר את המסתננים הסודנים למצרים, תוך התחייבות של מצרים שלא יגורשו לסודן.⁶⁷ משרד החוץ פועל בדרג הבכיר ביותר כדי שמצרים תעמוד במחויבות שלה לפי האמנה ותיאות לקבל בחזרה לתחומה מבקשי מקלט מסודן שיורחקו מישראל. נכון להיום, ממשלת מצרים טרם גילתה נכונות לפעול בנושא זה.⁶⁸

4. נקודות לדיון

- **הטיפול בנתיני מדינות עוינות מול הטיפול במבקשי המקלט מדארפור**

לפי סעיף 3 לאמנה, הצדדים לאמנה יחילו את תנאיה לגבי פליטים, ללא אפליה על רקע גזע, דת או מדינת מוצא.⁶⁹ לא ברור אם סעיף 6 לנוהל מבקשי מקלט בישראל הוא אכן פשרה עם נוסח האמנה או שמא הוא מנוגד לה.

כיום מדינת ישראל מתייחסת אל מבקשי המקלט מדארפור כמו אל המסתננים משאר חלקי סודן. בשל הפרות זכויות האדם החמורות בדארפור ומצבם האחר של הבאים מחבל ארץ זה, יש מקום לשקול התייחסות אחרת לכל אחת משתי הקבוצות.

- **מעצר וכליאה של מבקשי מקלט**

לפי הקווים המנחים של נציבות האו"ם הראשית לפליטים בז'נבה, מעצרו של מבקשי מקלט אינו רצוי, אולם הנציבות מכירה בכך שלפעמים יש בו צורך, כמו במקרים רבים בישראל. עם זאת, הנציבות מדגישה כי אין לשכן מבקשי מקלט עם אסירים פליליים. אם אין הפרדה במתקנים, יש להפריד לפחות בין מקומות השינה של מבקשי המקלט לבין אלו של האסירים הפליליים. בכל מקרה, אין לאפשר קשר בין שתי הקבוצות.⁷⁰

כאמור, רוב מבקשי המקלט מסודן אשר שוהים במתקני שירות בתי-הסוהר נמצאים בכלא "קציעות". מיעוטם נמצאים במתקני הכליאה "נפחא", "רמון" ו"שקמה". ב"נפחא" שוהים כמה עשרות אסירי עבודה פליליים, ובית-הכלא מוגדר כמתקן ברמת ביטחון מרבית. לגבי "קציעות" נכתב באתר האינטרנט של שירות בתי-הסוהר כי "הקרבה לגבול מצרים, בריחת אסירים,

⁶⁷ דיון בוועדה לזכויות הילד, 19 ביוני 2007.

⁶⁸ סימונה הלפרין, סגנית מנהל מחלקת ארגונים בין-לאומיים וזכויות אדם, משרד החוץ, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007.

⁶⁹ Article 3: Non-Discrimination: "The Contracting States shall apply the provisions of this Convention to refugees without discrimination as to race, religion or country of origin", Convention relating to the Status of Refugees, entry into force 22 April 1954, in website http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm.

⁷⁰ Office of the U.N. High Commissioner for Refugees, Geneva, "UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers", February 1999, Guideline 10 (iii).

נתקבל בדוא"ל מאת עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, 18 ביוני 2007.

חטיפת בני-ערובה והפרות סדר מחייבים את הסגל לשמירה על הסדר והמשמעת בכלא". בבית-הכלא "שקמה" שוהים אסירים ביטחוניים ופליליים כאחד.⁷¹

מומלץ לבחון אם יש הפרדה מתאימה בין מבקשי המקלט אשר כלואים בישראל לבין אסירים פליליים או ביטחוניים.

• חלופות המעצר

על-פי רוב, חלופות המעצר שנקבעות הן מגורים ועבודה ביישוב קהילתי, בבית-מלון או בעסק פרטי אחר. לדברי עו"ד ענת בן-דור מאוניברסיטת תל-אביב, ארגונים התנדבותיים מלווים את מבקשי המקלט מסודן שנקבעו להם חלופות מעצר ומשתדלים לבדוק שהעסקתם הוגנת. לדבריה, המעסיקים הישראלים אכן דואגים למבקשי המקלט מסודן, אולם החשש הוא שחלופת המעצר תהיה פתח לניצול העובדים בידי המעסיקים. כמו כן, מי שאינו מסוגל לעבוד אמור להישאר במתקן כליאה כל עוד לא נמצאה לו חלופת מעצר מתאימה.

נוסף על כך, חלופת מעצר גם היא שלילה של חירות, אף-על-פי שאיננה כליאה. מבקש מקלט מסודן שנקבעה לו חלופת מעצר אינו יכול לעזוב את מעסיקו או את מקום מגוריו. בעקבות פנייה לערכאות בסוגיה זו, שחרר בית-המשפט 34 מבקשי מקלט מסודן מחלופת המעצר שלהם בתום שישה חודשים מיום תחילתה. עו"ד ענת בן-דור מאוניברסיטת תל-אביב הגישה בשמם בקשה לקבלת אשרה ב/1 ממנהל האוכלוסין במשרד הפנים. עד כה, רק מבקש מקלט אחד מסודן, אשר לא נלכד בגבול מצרים אלא הגיע ביוזמתו לנציבות האו"ם לפליטים בישראל, קיבל אשרה זן.⁷²

ראוי לברר מה יהיה מעמדם של מבקשי מקלט מסודן שהשתחררו מחלופת המעצר שנקבעה להם ובאיזו מסגרת הם יהיו בארץ.

• פתרון לזרימת המסתננים לישראל

הפתרון לבעיית הגעתם של מסתננים רבים ממצרים לישראל עשוי להיות שיפור תנאיהם במצרים, כדי שלא יחפשו תנאים טובים יותר בישראל, או סגירה של הגבול עם מצרים, כיאה לגבול בין-לאומי. כבר שנים ידועה הבעייתיות שבהשארת הגבול עם מצרים כמות שהוא. מומלץ לבחון היכן עומד טיפול משרד הביטחון בסוגיית גבול ישראל-מצרים.

מומלץ לבחון מה יעדיה של תוכנית הסיוע של משרד החוץ, ואם תקציב של 20 מיליון ש"ח שהוקצה לתוכנית מספיק למימון היעדים שהוגדרו.

• מציאת מדינה שלישית אשר תקלוט את מבקשי המקלט מסודן

מציאת מדינה שלישית שתקלוט את מבקשי המקלט נעשית באמצעות ארגונים בין-לאומיים, ובעיקר האו"ם. מומלץ לבחון אם מתקיימים מגעים מועילים עם הארגונים הללו לשם מציאת מדינות כאלו.

⁷¹ מאתר האינטרנט של שירות בתי-הסוהר, <http://www.ips.gov.il>, תאריך כניסה – 18 ביוני 2007.

⁷² עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 17 ביוני 2007.

לדברי עו"ד בן-דור מאוניברסיטת תל-אביב, יהיה קל יותר למצוא מדינה שלישית אם ישראל תישא גם היא בנטל כלשהו, לדוגמה אם בגין קליטת מבקשי מקלט מסודן במדינה אחרת ישראל תתחייב לקלוט מספר מסוים של מבקשי מקלט מדארפור.⁷³

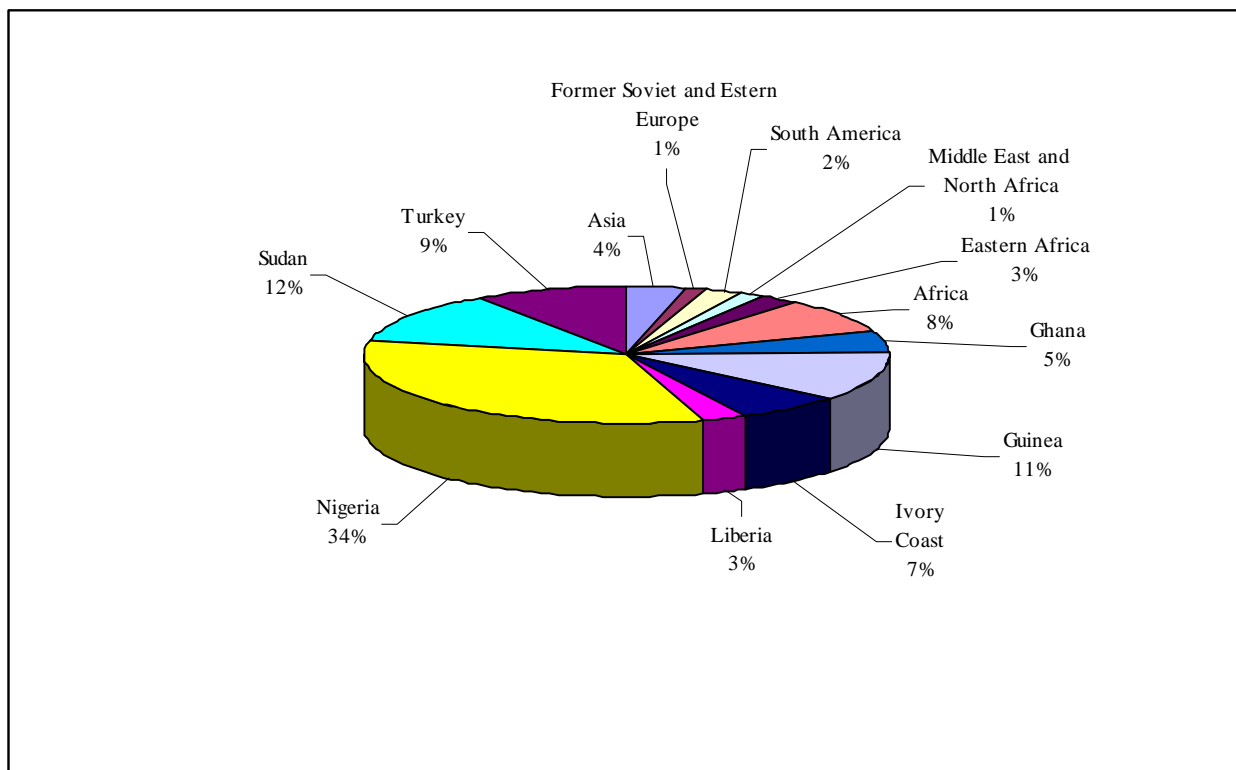
• **המחלוקת בין הצבא למשטרת ישראל על האחריות לטיפול במבקשי המקלט**

כאמור, על-פי דיווחים בכלי התקשורת, כשארגונים חברתיים אינם אוספים את מבקשי המקלט מן הגבול ודואגים שייקבעו להם חלופות מעצר, הצבא מסיע את מבקשי המקלט לבאר-שבע אך אינו מעביר אותם למשטרה בצורה מסודרת. בתחילת יוני היתה החלטה של ראש הממשלה בנושא זה, אולם נראה כי הצבא והמשטרה אינם מבינים את ההחלטה באותו אופן. כפי שהוזכר, צוות בין-משרדי לבחינת נושא ההסתננות לישראל אמור להסדיר את האחריות של משרדי הממשלה לטיפול במסתננים.

⁷³ ש.ס.

נספח

להלן תרשים המציג את מגישי הבקשות לנציבות האו"ם לפליטים בישראל בשנת 2006, לפי מדינת המוצא:⁷⁴



⁷⁴ שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, מכתב, 17 ביוני 2007.

מקורות

- ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב: שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודך", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006; שיחת טלפון, 11 במרס 2007, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת "הפליטים הליברלים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007; שיחת טלפון, 17 ביוני 2007; דואר אלקטרוני, 18 ביוני 2007;
- מיכל פינצ'וק, האגודה לזכויות האזרח, שיחת טלפון, 8 במרס 2007, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליברלים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007;
- עפרה פרידמן, יו"ר הוועדה המייעצת לנושא פליטים, שיחת טלפון, 15 ביוני 2005, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פליטים בישראל – מסמך עדכון", כתבו שרה צובנר ואורלי פישמן, 20 בנובמבר 2005; שיחת טלפון, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודך", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006; שיחה עם אתי וייסבלאי ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 ביוני 2007;
- שרון הראל, נציבות האו"ם לפליטים בישראל, מכתב, 12 במרס 2007, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליברלים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007; מכתב, 17 ביוני 2007; שיחת טלפון, 19 ביוני 2007;
- מיקי בבלי, נציב האו"ם לפליטים בישראל שיחת טלפון, 20 בנובמבר 2005, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פליטים בישראל – מסמך עדכון", כתבו שרה צובנר ואורלי פישמן, 20 בנובמבר 2005; פרוטוקול מס' 530 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 21 בנובמבר 2006; שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודך", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006; פרוטוקול משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 30 בינואר 2007; שיחת טלפון, 8 במרס 2007, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליברלים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007;
- יהודה באואר, תצהיר הוועד למען פליטי דארפור, 1 במאי 2006, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודך", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006; מכתב בנושא חקיקה המונעת כל אפשרות למתן מקלט מדיני לניצולי רצח העם בדארפור, 4 בדצמבר 2006, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודך", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006;
- נצ"מ אליהו אהרוני, סגן מפקד מינהלת ההגירה במשרד לביטחון הפנים, פרוטוקול הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, 25 בדצמבר 2006;
- פרח לרנר, עוזרת השר לביטחון הפנים, פגישה, 18 ביוני 2007;
- חייל המשרת בגבול מצרים (ביקש לשמור על עילום שם), שיחת טלפון, 17 ביוני 2007;
- שרה שאול, הלשכה המשפטית במשרד הפנים, שיחת טלפון, 18 ביוני 2007;
- סיגל רוזן, ארגון "מוקד סיוע לעובדים זרים", שיחת טלפון, 20 בדצמבר 2006, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודך", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006; מכתב לוועדת החינוך, התרבות והספורט, 20 במאי 2007;
- יוסי אבו, יועץ שר הפנים, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007;
- לשכת השר לביטחון הפנים, מכתב מלשכת מפכ"ל המשטרה, 19 ביוני 2007;

- סא"ל יונתן ברנסקי, קמבי"ץ פיקוד דרום, צה"ל, נתונים שהוצגו לוועדה לזכויות הילד של הכנסת, בישיבה מיום 19 ביוני 2007; שיחת טלפון, 19 ביוני 2007;
- ענת דובדבני, לשכת נציב שירות בתי-הסוהר, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007;
- סימונה הלפרין, סגנית מנהל מחלקת ארגונים בין-לאומיים וזכויות אדם, משרד החוץ, שיחת טלפון, 19 ביוני 2007;
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הפליטים הליברים בישראל", כתב אורי טל, 13 במרס 2007;
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פליטים בישראל – מסמך עדכון", כתבו שרה צוובנר ואורלי פישמן, 20 בנובמבר 2005;
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודר", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006;
- פרוטוקול משיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 25 בדצמבר 2006;
- פרוטוקול מס' 106 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 30 בינואר 2007;
- פרוטוקול מס' 530 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 21 בנובמבר 2005;
- פרוטוקול מס' 131 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 14 במרס 2007;
- פרוטוקול משיבת הוועדה לזכויות הילד, 19 ביוני 2007;
- ארגון "מוקד סיוע לעובדים זרים", "ילדי הפליטים הסודנים הנמצאים בישראל", מכתב לוועדת החינוך, התרבות והספורט, 20 במאי 2007;
- שירות הביטחון הכללי, הסיכון הביטחוני הכרוך בהסתננות סודנים לישראל, 5 בספטמבר 2006, מסרה עו"ד ענת בן-דור, התוכנית לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב, מכתב, 20 בדצמבר 2006, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מעמדם של מבקשי מקלט מסודר, כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006.
- אהוד אמיר, "בדואים למען פליטי דרפור", חדשות Loca, באתר האינטרנט <http://www.local.co.il/beer-sheva/2899/articles.htm>, תאריך כניסה – 17 ביוני 2007;
- שחר אילן, מיכל גרינברג ורויטל לוי-שטיין, "בר-און: גל הפליטים מאפריקה עלול להפוך לבעיה אסטרטגית", הארץ, 19 ביוני 2007.
- חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז–2007, התקבל בכנסת ב-21 במרס 2007;
- אתר האינטרנט של שירות בתי-הסוהר, <http://www.ips.gov.il>, תאריך כניסה – 18 ביוני 2007;
- מנהלת תחום עניינים מינהליים בפרקליטות המדינה, תגובה משלימה מטעם המשיבים לעתירת בג"ץ מס' 3271/06, סעיפים 6–7, 5 בדצמבר 2006, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מעמדם של מבקשי מקלט מסודר", כתב גלעד נתן, 20 בדצמבר 2006;
- U.S. Convinced of Darfur 'Genocide', BBC, in website <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4227835.stm>, February 1st, 2005;

- Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, in website http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/02_02_05dafur_report.pdf, January 25th, 2005;
- CIA World Fact-book, in website <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>, May 31st, 2007;
- Convention relating to the Status of Refugees, entry into force 22 April 1954, in website http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm;
- Office of the U.N. High Commissioner for Refugees, Geneva, “UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers”, February 1999.