

המלצות למדיניות בנושאי הגירה ומבקשי מקלט בישראל -

צוות החשיבה של המרכז האקדמי רופין

20.11.2012

תכן

1	תקציר מנהלי.....
2	רקע.....
4	רשימת ההמלצות (פירוט מנומק ומורחב של ההמלצות מוצג בפרק הבא).....
4	תנאי שהות תחת הגנה קבוצתית זמנית:.....
5	קבלת מעמד פליט:.....
6	מעצר / כליאה:.....
7	אחריות בין משרדית:.....
7	מניעת הגזענות כלפי מבקשי מקלט:.....
8	הרציונל המוביל להמלצות צוות החשיבה.....
12	מקורות.....
14	מי אנחנו.....
14	רשימת חברי הצוות (לפי סדר האלף בית).....
14	פרטי קשר.....
15	רשימת אורחי הצוות (לפי סדר האלף בית):.....

תקציר מנהלי

מטרת מסמך ההמלצות היא להביא לחקיקת חוק הגירה חדש לישראל ובכך לסייע למדינה לטפל בסוגית מבקשי המקלט החיים בה. המסמך מכוון להפנות זרקור אל הסוגיות הבאות:

- **ליחס הלא-אנושי של מדינת ישראל למבקשי המקלט מאפריקה, עומד בסתירה מוסרית לעובדה כי מדינה זו הוקמה על ידי ועבור מהגרים ופליטים.**
 - **המעמד לו זוכים מבקשי מקלט ממדינות מסוימות בישראל כיום דומה ליחסן של מדינות עולם שלישי אליהם. זהו מעמד של הגנה קבוצתית זמנית המקנה את הזכות החוקית לשהות בארץ שאינה מלווה בזכויות או בסיוע אחר להבטחת תנאי מחייה בסיסיים. יחס זה למבקשי מקלט הינו חריג בהשוואה ליחס לו הם זוכים במדינות מתועשות אחרות.**
 - **הזכויות שמקבלים מבקשי מקלט החוסים תחת הגנה קבוצתית זמנית הן, בלשון המעטה, מוגבלות. יש לחתור למצב שבו החוסים תחת הגנה קבוצתית זמנית נהנים מזכויות סוציאליות בסיסיות, לרבות הזכות לעבוד.**
 - **הקמתו של מתקן הכליאה אליו צפויים להיות מופנים כ-11-10 אלף מבין מבקשי המקלט הוערכה בעלות של כ-250 מיליון ש"ח. עלות הכליאה של מספר זה של אנשים צפויה להגיע לכמיליארד ש"ח או יותר בשנה. למדינות הכליאה ישנם גם מחירים אחרים הנוגעים לבריאותם הפיסית והנפשית של מבקשי המקלט. ההשלכות החמורות של מדיניות זו כבר נבחנו במדינות אחרות, שהיום מצמצמות את הכליאה בתחומן.**
- ההמלצות המובאות כאן עוסקות בתחומים הבאים:
1. **הבטחת תנאי קיום סבירים למבקשי מקלט המוגנים במסגרת הגנה זמנית קבוצתית - מתן אישורי עבודה, ביטוח בריאות, חינוך והכשרה.**
 2. **תיקון הליקויים בהליך קביעת מעמד פליט הקיים כיום בישראל - הבטחת מחויבותה של ישראל לאמנת הפליטים, מחויבותה להליך הוגן וקצר ככל האפשר, ולמתן סיוע משפטי או אחר למועמדים המצויים בתוך ההליך.**
 3. **הצעת פתרונות חלופיים למעצר והגדרת הנסיבות בהן ניתן יהיה להשתמש באמצעים אלו בתהליך בירור מעמדם של מבקשי המקלט.**
 4. **התארגנות רשויות המדינה וחלוקת האחריות ביניהן.**
 5. **מיגור הגזענות כלפי מבקשי המקלט.**

רקע

מדיניות ההגירה הקיימת היום בישראל, מסדירה בעיקר את הגירתם של יהודים ואינה נותנת מענה להסדרת מעמדם של השוהים האחרים בה. בהעדר מדיניות הגירה, החוקים הקיימים במדינת ישראל היום מקנים לשר הפנים את הסמכות לדחות ולגרש בכוח את מי שאינם זכאים למעמד של קבע על פי חוק הכניסה לישראל וחוק השבות. בישראל שוהים כיום כרבע מיליון זרים, כלומר – בני אדם אשר אינם אזרחים או תושבי קבע של מדינת ישראל. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים (נכון לאוגוסט 2012), כ-47,000 מתוכם הם מהגרי עבודה (עובדים זרים) השוהים בישראל באשרת עבודה (לא כולל עובדים בחקלאות עליהם חסר מידע עדכני), כ-14,000 הם עובדים זרים שתוקף אשרות העבודה שלהם פג, כ-92,000 הם תיירים (נכנסו ללא אשרת עבודה) שתוקף אשרות שלהם פג, וכ-62,000 הם מבקשי מקלט אשר נכנסו למדינת ישראל דרך הגבול עם מצרים (רשות האוכלוסין וההגירה 2012). כ-53,000 מבין מבקשי המקלט אינם בני גירוש על פי החוק הבין לאומי, וישראל מחויבת לדאוג להגנתם ולרווחתם.

בעוד מדינת ישראל מתמודדת עם מניעת כניסתם של מבקשי מקלט, אין היא מטפלת כראוי במי שכבר מצויים בה. למרות קיומה של מערכת לבדיקה ולהענקה של מעמד פליט, משרד הפנים אינו מאפשר למבקשי המקלט הרבים החיים בישראל כיום נגישות למערכת זו. כתחליף, מבקשי המקלט מסודן, אריתריאה, וקונגו, זוכים כיום להגנה קבוצתית זמנית. המצב הקיים גובה מישראל מחיר חברתי, כלכלי וחוקי כבד. לדוגמא, נכון לפברואר 2012 תכנון והקמת מתקן הכליאה החדש בדרום צפויה הייתה לעלות כ-250 מיליון ש"ח.¹ מימוש תוכנית כליאה של כ-11-10 אלף מבקשי מקלט החיים בישראל צפוי לעלות למדינה סכום של כמיליארד ש"ח בשנה לפי חישוב של עלות כליאה לאדם של כ-95 אלף ש"ח לשנה.² מסמך המלצות זה מתמקד בצורך לקבוע מדיניות סדורה שתאפשר למדינת ישראל לעמוד במחויבותה המשפטית כלפי מבקשי המקלט. ההמלצות המפורטות בהמשך מתייחסות למעמד ההגנה הקבוצתית הזמנית, לתהליך קביעת מעמד פליט (Refugee Status Determination - RSD), ולהתמודדות עם מבקשי מקלט באופן כללי.

הנחיות לקביעת מעמדם של מבקשי מקלט בישראל:

בפני מדינות המכבדות את מחויבויותיהן הבינלאומיות כלפי מבקשי מקלט עומדות היום שתי גישות אפשריות: הראשונה, תהליך פרטני לקביעת מעמד פליט (RSD) והשנייה, הענקת הגנה קבוצתית זמנית. בעוד הגישה הראשונה מבוססת על בחינת הנסיבות האישיות של כל מועמד למעמד פליט, השנייה מבוססת על הנחייה גורפת להעניק מעמד זמני לקבוצה של מבקשי מקלט לרוב על פי ארץ מוצאם או נסיבות הגעתם (מלחמה למשל). נציבות האו"ם לפליטים

¹ כך על פי פרטוקול מס' 75 של הוועדה המיוחדת לבחינת בעיות העובדים הזרים.

² תוכניות אלטרנטיביות לכליאה המיושמות במדינות אחרות, כמו שיכוןם של מבקשי מקלט בקהילה או במרכזי שהייה (למשל בדנמרק) הן חסכוניות והומניות יותר (נציבות האו"ם לפליטים, 2011).

מגדירה את הזכאים להגנה קבוצתית כאנשים המצויים במצב דמוי פליטות (refugee-like situation). גישות אלו מכירות בחובה לדאוג להבטחת זכויות האדם של אנשים אלה. מדינת ישראל מעניקה למרבית מבקשי המקלט השהים בשטחה הגנה קבוצתית זמנית. מעמד זה אמנם מונע את גירושם של מבקשי המקלט אך משאיר אותם ללא אמצעי קיום בסיסיים. על פי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ישראל הינה המדינה היחידה מבין המדינות המתועשות ב-OECD שעושה שימוש גורף בהגנה קבוצתית זמנית הנהוגה על פי רוב במדינות לא מתועשות.³

³ נתן, ג. (2011). לא ישראלים בישראל (זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט), תמונת מצב 2010-2011. הכנסת, מרכז המחקר והמידע. עמ' 12

רשימת ההמלצות (פירוט מנומק ומורחב של ההמלצות מוצג בפרק הבא)

תנאי שהות תחת הגנה קבוצתית זמנית:

1. מעמד של הגנה קבוצתית זמנית אינו יכול להוות תחליף להגשת בקשה לקבלת מעמד פליט. אך, כל עוד מתקיים מצב זה, חובה להבטיח את זכותם של מבקשי המקלט לתנאי מחייה סבירים. מימוש זכות זו יכול להתבסס על אחת משתי דרכים: האחת - מימון ישיר של המדינה לאספקת כלל צרכיהם של מבקשי המקלט, והשנייה, מימוש זכותם של מבקשי המקלט לעבוד ועל ידי כך להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות.⁴ כליאה של כ- 53,000 איש לתקופה של שלוש שנים לפחות היא כאמור לא ריאלית מבחינה כלכלית ואף פוגעת בהבטחת הזכויות המגיעות להם על פי החוק הבין-לאומי. לפיכך, שילובם של מבקשי המקלט בשוק העבודה מהווה אלטרנטיבה עדיפה, מועילה, ואף יחידה.

1.1. כדי למנוע מצב של תחרות בין מבקשי המקלט לאזרחי ישראל (כפי שקורה כיום בשל השתתפותם של מהגרי העבודה משטחי הרשות הפלסטינית או ממדינות אחרות בשוק העבודה) יש לשקול הגבלת זכותם לעבודה של מבקשי המקלט לענפים במשק אשר בהם קיים מחסור בעובדים.⁵

1.2. למבקשי מקלט הזכאים למעמד של פליט ו-או להגנה קבוצתית זמנית מומלץ כי תינתן הזכות לפתוח עסקים ולהיות עצמאיים בהתאם לחוק הישראלי, ועל פי ההגבלות המופיעות בסעיף הבא.

1.3. במקרים בהם יהיה צורך לעודד את מבקשי המקלט להשתלב בשוק העבודה, אנו מציעים להעניק למי מהם שבועיים לעבוד חסינות מפני גירוש לתקופה של חמש שנים, פרק זמן זהה לתקופת השהייה החוקית הניתנת כיום למהגרי עבודה בישראל.

2. מעמד ההגנה הקבוצתית הזמנית צריך להבטיח זכאות לביטוח בריאות בסיסי (שווה לפחות לביטוח לו זכאים מהגרי עבודה). יישומן של זכויות אלו אינו דורש בהכרח הקמה של מערך ביטוחי נפרד למבקשי המקלט.

3. יש להבטיח את הזכות של מבקשי מקלט קטינים מלווים ושאינם מלווים, המוגנים בהגנה קבוצתית זמנית לחינוך זהה לזה לו זכאים תושבי ישראל ואזרחיה.

3.1. יש לעודד גם מבוגרים מקרב מבקשי המקלט לרכוש השכלה, ובראש ובראשונה ללמוד את השפה העברית, דבר אשר יקל על התנהלותם בישראל, ויפחית מתחושת הזרות המלווה אותם. בדנמרק, מבקשי מקלט בגירים מחויבים להשתתף בקורס לרכישת השפה, כמו גם בהכשרה מקצועית (נתן, 2012). הדנים מקיימים גם קורסים המיועדים לסייע למבקשי המקלט לשוב לארצותיהם.

⁴ באיחוד האירופי, מבקשי מקלט זכאים לזכויות הבאות עד לבירור מעמדם: דיור מזון ולבוש, יידוע בדבר זכויות, חופש תנועה, חיי משפחה, גישה לשוק העבודה, גישה למערכות הבריאות, והחינוך, גישה לליעוץ משפטי, מענה במקרים של נכות או צרכים מיוחדים, לרבות קטינים לא מלווים (נתן, 2012).

⁵ בגרמניה למשל, מבקשי מקלט מועסקים בעבודות בהן גרמנים או אזרחים אירופאים אינם מעוניינים לעבוד (נתן, 2012).

4. בטרם תוסר ההגנה הקבוצתית הזמנית מקבוצה מסוימת יש להבטיח כי התנאים בארץ המוצא של קבוצה זו השתנו באופן יסודי לטובה וכי התנאים החדשים הם יציבים, מתמשכים ותקפים, על פי הנורמות המקובלות במשפט הבינלאומי.

4.1. יש לאפשר למבקשי המקלט המוגנים בהגנה קבוצתית זמנית פרק זמן מספיק להתכונן לחזרתם לארצם. לשם כך אנו ממליצים על מתן התראה של ארבעה חודשים לפני שיידרשו לעזוב את ישראל.

קבלת מעמד פליט:

5. על מדינת ישראל להנגיש את תהליך קבלת מעמד פליט לכלל מבקשי המקלט, לרבות אלה החוסים תחת ההגנה קבוצתית זמנית, ולהפוך את התהליך ליעיל והוגן יותר משהוא היום.

5.1. כידוע, מדינת ישראל הייתה מהיוזמות והמנסחות של האמנה הבין לאומית בדבר מעמדם של פליטים מ-1951. היא חתמה ואשררה אמנה זו, יחד עם הפרוטוקול הנלווה לה מ-1967. לפיכך, מן הראוי שהאמנה תהיה חלק בלתי נפרד מן החוק הישראלי.

6. קבלת מעמד של הגנה זמנית קבוצתית אינו תחליף להגשת בקשה לקבלת מעמד פליט.

6.1. אנו ממליצים שתהליך בחינת הבקשה למעמד פליט יהיה מוגבל בזמן. אנו ממליצים על תקופה של כארבעה חודשים ממועד הגשת הבקשה למעמד פליט ועד למתן תשובה מנומקת בעניין.

6.2. באם ארך ההליך מעבר לארבעת החודשים כחוק, יקבל המועמד סיוע באמצעים ישירים (קצבה או תלושים) או באמצעות אישור עבודה זמני, לשם הבטחת צרכי הקיום שלו.

7. יש להבטיח כי לכל אורך תהליך הבחינה של מעמד הפליט תהיה למועמדים הזכות והאפשרות לייצוג משפטי הולם, במימון המדינה, על בסיס הזכות לייצוג משפטי ובהתאם לנורמות המקובלות במדינת ישראל היום בהליכים משפטיים אחרים.

7.1. יש להתיר למבקשי מקלט אשר אינם מעוניינים בסיוע משפטי להיעזר בסיוע של בגיר אחר לבחירתם. נציגים אלה יהיו רשאים להציג טיעונים בפתיחה ובסיום של ראיון במשרד הפנים. נציג כזה, אסור שיהיה מפוצה כספית או בכל דרך אחרת על ידי המועמד או כל גורם אחר, אך הוא רשאי להיות פעיל בארגוני סיוע התנדבותיים.

8. הפקיד המבצע את ראיון ה-RSD חייב להיות בעל זכות ההחלטה בעניין המועמד בו הוא פוגש. יחד עם זאת למועמד תעמוד הזכות לערער לגורם אחר במשרד הפנים על החלטה שלילית בעניינו, בפרק זמן של עד שבועיים ממועד קבלתה, בהינתן שינוי בנסיבות הפנייה או במקרה של חשד לטעות שנפלה בהליך הראיון או בהחלטה שהתקבלה בו.

- 8.1. ראיונות עם מבקשי מקלט יוקלטו באמצעים אלקטרוניים ויהיו זמינים למבקשי המקלט או לעו"ד מטעמם בתוך 7 ימים ממועד קיום הריאיון.
- 8.2. בחינה מחדש של בקשת המקלט, לא תעשה על ידי אותו הפקיד שדחה את בקשת המועמד אלא על ידי פקיד אחר המוסמך לקיים ראיונות אלו. תוצאות העיון המחודש בפנייה תוכלנה להוביל לאחת משלוש אפשרויות: דחייה נוספת של הפנייה, קבלתה, או פתיחת הליך חדש לגבי אותו מבקש המקלט. תהליך העיון המחודש יוגבל לשלושים ימים. הגשת ערעור תתאפשר בכל אחד מן השלבים (באם יהיו יותר מאחד) הכרוכים בהליך קבלה או דחייה של מעמד פליט בישראל.
- 8.3. יש אפשר ערעור על החלטת הפקיד העורך את ראיון ה RSD בבית המשפט. הערעור ייעשה בהתאם לסדר הדין הקיים בעניין זה במערכת המשפט בישראל. הזכות לערעור, הן בפני גורם אחר במשרד הפנים והן בפני בית משפט, תינתן בעוד מבקש המקלט שוהה בישראל.
- 8.4. ההחלטה הסופית בעניין בקשת מקלט פרטנית תתחשב גם באמנות בינלאומיות רלוונטיות נוספות, לרבות האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים.
- 8.5. על המדינה להקצות משאבים מספקים אשר יאפשרו לרשות הרלוונטית לקיים תהליך של קביעת מעמד פליט בהתאם לתנאים המוצגים כאן. על פי הערכת נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל, יש להכשיר כ - 60 מראיינים לעריכת ראיונות עם מבקשי מקלט.
- 8.6. רק לאחר שמבקש המקלט הוגדר כפליט על פי הקריטריונים המקובלים, תינתן לו זכות להביא את בני משפחתו (בני זוג וילדים) לישראל ו-או לשמור על מעמדם של בני המשפחה באם הם נמצאים כבר בישראל.
9. מעמד פליט יוקנה לתקופה של שלוש שנים ובסיומן יישקל המעמד מחדש. העיון המחודש במעמד הפליט ייעשה על פי אותם התנאים בהם נערך ההליך הראשוני. באם יוחלט על דחייה (ולאחר הליך ערעור אם נדרש בהתאם להליך המקורי) תינתן, למי שההכרעה בעניינו נפלה, תקופה של ארבעה חודשים לשם היערכות לעזיבתו את מדינת ישראל עם בני משפחתו.

מעצר / כליאה:

10. החוק למניעת הסתננות לא יחול על מבקשי מקלט.
11. מטרת המעצר תהא לשם קביעת זהותו של המהגר/העצור ובחינת הסיכון הביטחוני שהוא מהווה למדינה, אם בכלל. אנו ממליצים לקצוב את הכליאה לפרק זמן של שבועיים או ארבעה שבועות לכל היותר. על מעצר זה לשמש רק מוצא אחרון, כפי שנקבע בהנחיות נציבות האו"ם לפליטים בנוגע למעצר של מבקשי מקלט, ועליו להיות קבוע בחוק ומיושם רק כאשר הוא הכרחי, הגיוני, מידתי, ולמטרה לגיטימית.

אחריות בין משרדית:

12. יש ליצור חלוקה ברורה של אחריות בין משרדי הממשלה הרלוונטיים להתמודדות עם סוגית ההגירה של מבקשי המקלט (פנים, חוץ, בריאות, רווחה, חינוך, תעסוקה).
- 12.1. מומלץ להקים רשות אחת אשר תפעל להקצאת משאבים ואכיפת האחריות של המשרדים השונים.

מניעת הגזענות כלפי מבקשי מקלט:

13. על מדינת ישראל ונציגייה לפעול להפחתה של בלבול מושגי באמצעות הבחנה בין פליטים ומבקשי מקלט המוגנים על פי החוק הבינלאומי ואמנת הפליטים משנת 1951 לבין מהגרי עבודה או "מסתננים" ולא לעודדו.
- 13.1. יש לקיים בישראל אכיפה נגד שימוש בביטויים של גזענות והסתה. לשם כך על ישראל לאמץ את הקווים המנחים למדיניות נגד שנאת זרים (קסנופוביה) כפי שנוסחו על ידי נציבות האו"ם לפליטים.
14. על מדינת ישראל להימנע מיצירה של "גטאות" מהגרים כפי שהם נבנים היום (למשל בשכונות דרום תל אביב). המשיכה אל שכונות דרום תל אביב נובעת מההזדמנויות הנוחות יחסית למציאת דיור בר-השגה ושירותים קהילתיים באזור זה. יש להבטיח כי הזדמנויות אלו יתאפשרו באזורים נוספים בישראל.
- 14.1. באם ריכוזם של מבקשי המקלט באזורים מסוימים נמשך, על המדינה להעביר משאבים ייעודיים מספקים בכדי לענות על צרכי הקהילה/השכונה המארחת וצרכיהם של מבקשי המקלט גם יחד. לא ייתכן שקהילות מוחלשות, אשר מלכתחילה לא נהנות משירותי רווחה מספקים, יאלצו לחלוק שירותים דלילים אלה עם אנשים נוספים ללא סיוע.

הרציונל המוביל להמלצות צוות החשיבה

רציונל להמלצה 1: מימוש זכותם של מבקשי המקלט לעבוד על מנת להבטיח את זכויותיהם הסוציאליות.

מתן זכויות סוציאליות בסיסיות והזדמנות לעבוד למי שנתונים בהגנה קבוצתית זמנית נתפסים בחוגים מסוימים בחברה בישראל כצעדים אשר יעלו את המוטיבציה של מבקשי המקלט להגיע לכאן. אולם לטענות אילו אין כל בסיס (Bloch & Schuster, 2002; Havinga and Böcker, 2010). בסקנדינביה, לדוגמה, למרות שנעשה מאמץ לצמצם את שירותי הרווחה למבקשי מקלט - שיעור מבקשי המקלט לא הצטמצם. בדומה לכך, מדינות דרום אירופה אשר אינן מתבלטות במדיניות רווחה נרחבת, מתמודדות אף הן עם זרם הולך וגובר של מבקשי מקלט. למעשה, עידוד השתלבותם של מבקשי המקלט בשוק העבודה ועיגון זכויותיהם הסוציאליות כ"עובדים" מן השורה יכול אף לתרום למדינה בשני אופנים: השתתפות בפעילות יצרנית מחד גיסא, ונשיאה בחובות כלכליים, כגון: מיסוי, לרבות כיסוי ביטוחי בתחומי הרפואה והרווחה, מאידך גיסא. השתתפותם של חוסי ההגנה הקבוצתית הזמנית בנטל המיסים כחוק תאפשר את מימון ההוצאות הכרוכות בזכויות שהוזכרו לעיל. בהתאם לעקרון זה, המלצות שהוגשו לאיחוד האירופי הנוגעות לשיפור מדיניות המקלט של מדינות האיחוד, מציעות לקצר את פרק הזמן שבו חל איסור על מבקשי מקלט להשתתף בשוק העבודה (נתן, 2012). יתרון בולט וחשוב נוסף במתן אישורי עבודה למבקשי המקלט הוא צמצום התופעה של 'הדלת המסתובבת' המביאה לישראל עובדים זרים תוך תחלופה מתמדת, שממנה מרוויחים בראש ובראשונה מתווכים וקבלני כוח אדם בארץ ובחו"ל.

רציונל להמלצה 2: על מעמד ההגנה הזמנית הקבוצתית להבטיח זכויות לביטוח בריאות בסיסי.

כיום, מבקשי המקלט זוכים לטיפול רפואי בישראל רק על סמך חוק זכויות החולה הקובע כי יש לתת טיפול ב"נסיבות שבהן אדם מצוי בסכנה מיידית לחייו או קיימת סכנה מיידית כי תיגרם לאדם נכות חמורה בלתי הפיכה, אם לא יינתן לו טיפול רפואי דחוף". אולם, אי טיפול בבעיות נפשיות או גופניות שאינן עונות לקריטריון זה והעדר מעקב רפואי הולם, מהווים סיכון למבקשי המקלט ולסביבתם הקרובה. ישנו גם ממד כלכלי חשוב להיעדר של מתן זכות לטיפול רפואי למבקשי המקלט. בעוד שכיום בתי החולים סופגים את עלויות הטיפול הדחוף (חובות אבודים) ובכך נפגעת חסינותם הכלכלית ויכולתם לספק שירותים ברמה נאותה לכלל החולים, טיפול קבוע או מניעתי בתופעות כמו צינון, שפעת וכד' יוכל להפחית את הצורך בטיפול חירום יקר. אומדן החובות האבודים של בתי החולים המטפלים במבקשי המקלט מוערך במאות אלפי שקלים (נתן, 2011: 21). לדוגמה, חובותיו האבודים של ב"ח איכילוב נאמדים ב-50 מיליון ש"ח, כך על פי עדותה של גב' שחר שהם מ"רופאים לזכויות אדם" בישיבת ועדת הכנסת לבחינת בעיות העובדים הזרים (פרוטוקול מס' 88).

רציונל להמלצה 3: יש להבטיח את הזכות של מבקשי מקלט קטינים לחינוך זהה לזה לו זכאים תושבי ישראל ואזרחיה ולעודד מבוגרים מבקשי המקלט לרכוש השכלה והכשרה מקצועית.

למרות שקטינים מהווים מיעוט מקרב מבקשי המקלט החיים כיום בישראל תחת הגנה זמנית קבוצתית (על פי רישומי מרכז המידע והמחקר של הכנסת ב 2011 נכנסו לישראל 453 קטינים), אנו מדגישים כי יש לעודד את יישום החלטת

בג"צ, לפיה יש לשלב את ילדיהם של מבקשי מקלט במסגרות חינוך קיימות מתוך כוונה לעודד מגוון אנושי רחב וסובלנות בקרב הילדים - מבקשי המקלט וישראלים אחרים גם יחד, ומתוך דאגה לאיכות החינוך לו זכאים הקטינים מקרב מבקשי המקלט.

רציונל להמלצה 4: יש לאפשר למבקשי המקלט פרק זמן של 4 חודשים להתכונן לחזרתם לארצם.

המעמד של הגנה זמנית קבוצתית כשמו כן הוא - זמני. הוא מותנה בשינוי המצב בארץ המוצא כך ששיבת מבקשי המקלט אליה לא תהיה כרוכה בסכנה עבורם. בנוסף על המדינה להבטיח כי תהליך החזרתם של מבקשי המקלט לארץ מוצאם ייעשה תוך הכרה בכך שמבקשי מקלט אלו חיו בישראל תקופה ממושכת ולפיכך יש לנקוט אמצעי עזר להקלה על הערכות ראויה לעזיבתם את המדינה.

רציונל להמלצה 5: על מדינת ישראל לאפשר קיום ראיון לשם קביעת מעמד פליט (RSD) ולייעל את הנהלים הכרוכים בו.

שיעור מבקשי המקלט שקיבלו מעמד בישראל עומד על 0.25 אחוזים. במדינות האיחוד האירופי כפי שמציין נתן (2012), שיעור מקבלי מעמד פליט עומד על 25%. בין 2010 ל-2011 היה שיעור קבלת מעמד פליט בעולם 30 אחוזים ואף יותר אם מוסיפים את מי שערערו על דחיית מעמדם וערעורם התקבל.

רציונל להמלצה 6: קבלת מעמד של הגנה קבוצתית זמנית אינו תחליף להגשת בקשה לקבלת מעמד פליט.

המספר המועט של מבקשי מקלט בישראל שהוכרו כפליטים (ר' למעלה) מעלה תהיות רבות על ההגנות של תהליך הענקת מעמד "פליט" בישראל ועל הבסיס הנורמטיבי עליו הוא נשען. אחד הכשלים בתהליך קבלת מעמד פליט כיום הוא שההגנה זמנית קבוצתית דוחה את הטיפול בתביעות למעמד פליט של המוגנים בו למועד בלתי ידוע (אשר בפועל הוא לא קיים כלל). ניסיון של מדינות אחרות בתחום (לדוגמא: הולנד) מראה כי תקופה של ארבעה חודשים הינה מספקת לבחינת זהות המועמד והבקשה לרבות בחינת עמידתו של המועמד בתנאים הרלוונטיים על פי החוק הבין-לאומי. ראוי לציין כי מהגרים המבקשים להגיע לישראל בתואנת שווא לפליטות יימנעו מלהגיע לישראל אם יידעו כי זיהוי מעמדם יוביל לגירושם בתוך זמן קצר.

רציונל להמלצה 7: הזכות והאפשרות לייצוג משפטי הולם.

ההליך לבחינת קבלה של מעמד פליט יכול שיהיה מכריע בסוגיות של חיים ומוות ועל כן החובה להגנה משפטית מקיפה או לסיוע משפטי הינה הכרחית בו.

רציונל להמלצה 8: שיפור מערך בחינת מעמד פליט והזכות לערעור.

מערכת ה-RSD הקיימת בישראל אינה מספקת פתרון ראוי למבקשי המקלט במתכונתה הנוכחית. מערכת איכותית ויעילה תוכל לסייע למדינת ישראל לגבש מדיניות ברורה כלפי מבקשי מקלט שתשרת הן את האינטרסים שלה והן את אלו של מבקשי המקלט, והעומדת בקנה מידה בין-לאומי.

רציונל להמלצה 9: מעמד פליט יוקנה למחזיקים בו לתקופה של שלוש שנים שבסיומן יישקל המעמד מחדש.

לאחר שלוש שנות שהיה במדינת ישראל, יש לאפשר לפליט שמעמדו נשלל או שונה לסיים את קשריו בישראל בצורה מכובדת וללא פגיעה בזכויותיו או בזכויות של בני משפחתו.

רציונל להמלצה 10: החוק למניעת הסתננות לא יחול על מבקשי מקלט.

אין להתייחס למי שנכנסים באופן בלתי מורשה לישראל ומביעים ללא שיהוי את רצונם לקבל מקלט מדיני בה כמפרי חוק. כניסה לישראל כמו לכל מדינה מתועשת אחרת על מנת לבקש מקלט היא חוקית על פי קריטריונים של המשפט הבין-לאומי. היחס המחמיר שישראל נוקטת כלפי מבקשי המקלט כיום נובע מכוונת המדינה להרתיע מבקשי מקלט נוספים מלהגיע. הדרך היעילה ביותר להתמודד עם מבקשי מקלט העושים שימוש בטיעונים כוזבים על מנת לשהות בישראל היא באמצעות בניית מנגנון אמין לבחינת מעמדם.

רציונל להמלצה 11: מעצר או כליאה יכולים לשמש רק כאמצעי של מוצא אחרון.

מעצר וכליאה הם אמצעי אכיפה המהווים פגיעה משמעותית בחירות הפרט. אין לעשות שימוש במעצר או כליאה מתוך כוונה להרתיע מבקשי מקלט נוספים מלהיכנס לישראל. לראייה, המלצות שהוגשו לאיחוד האירופי לשיפור מדיניות המקלט כוללות קיצור של אחזקת מבקשי המקלט במשמורת (נתן, 2012). מחקרים ממדינות בהן יושמה שיטת הכליאה מעלים כי הכליאה במרכזי שהייה או מחנות מעצר למיניהם פוגעת משמעותית בנפשם של מבקשי המקלט ונזקיה ארוכי טווח. לדוגמא, קופי ואחרים מראים במאמרם כי מבקשי מקלט אשר הוחזקו במעצר באוסטרליה סבלו מתסמונת פוסט-טראומטית, מקשיים ביצירת קשרים חברתיים, מדיכאון קליני, ומתחושה של חוסר צדק ואף בגידה מצד המדינה שאליה הגיעו (Coffey et al., 2010). ממצאים דומים עולים גם ממחקר שנערך ב-23 מדינות באירופה, שבהן מבקשי מקלט ומהגרים אחרים מוחזקים בתנאי כליאה (Jesuit Refugee Service, 2010). בנוסף, דו"ח של נציבות האו"ם לפליטים (2011) מעלה כי בארה"ב, בקנדה, באוסטרליה, ואף בהונג קונג, עלויות הכליאה הן תמיד גבוהות יותר (לעתים אף פי עשרה) מן החלופות שמדינות אלו פיתחו במקום כליאה. גורד (2011) מציינת כי המודל השוודי מוכיח כי הימנעות מכליאה מגבירה את הציות של מבקשי המקלט לחוקי המדינה ולהחלטותיה בעניין מעמד, ומפחיתה את הצורך באכיפה משטרתית נגד מבקשי מקלט (Gurd, 2011). בניגוד לטענות המושמעות בארץ, מחקר אחר מראה כי שיכון מבקשי מקלט במרכזי שהייה או בקהילה אינו מהווה שיקול מרכזי בבחירת ארץ היעד עבורם (Havinga and Böcker, 2010).

רציונל להמלצה 12: יש ליצור חלוקה ברורה של אחריות בין משרדי הממשלה הרלוונטיים.

האוכלוסייה של מבקשי המקלט מהווה "אוכלוסיית תפר" הנופלת בתפר שבין משרדי ממשלה ורשויות שונות. יש להבטיח כי מו"מ בין משרדים ורשויות על משאבים וסדרי עדיפויות לא יוביל למצב שבו זכויות אדם נפגעות בשל כך, כפי שקיים כיום.

רציונל להמלצה 13: מיגור הגזענות כלפי מבקשי מקלט בישראל

כעם שלאורך ההיסטוריה סבל מאלימות מילולית ומהסתה פרועה בעלות השלכות אנושות, מוטלת עלינו חובה, כל שכן על נבחרי הציבור, להימנע משימוש בביטויים ומהתנהגויות שעלולות להוביל להתפרצות של גזענות כלפי מבקשי מקלט.

רציונל להמלצה 14: להימנע מיצירה של "גטאות" מהגרים.

מחקרים שנעשו בעבר בארה"ב, כמו גם מחקרים חדשים יותר באירופה מעלים כי "גטאות" של מהגרים עלולים להוביל להסלמה בגזענות כלפי מבקשי המקלט ולהידרדרות מצבם הכלכלי ורווחתם. כך עולה בין היתר ממחקר שנערך באנגליה ב- 2006 (Philimore and Goodson) ומחקר ותיק יותר שנערך בארה"ב (Wilson, 1998). מחקר השוואתי שנערך באירופה מעלה כי עירוב בין קבוצות אתניות שונות בשכונות מגורים מחייב השקעה. בשכונות מעורבות בהן תנאי החיים היו קשים (רמת פשע גבוהה לדוגמא) איכות החיים המדווחת של הדיירים היתה נמוכה ביחס לשכונות לא מעורבות (Davies et al. 2011). אנו ממליצים להבטיח שתנאי החיים בקהילות המעורבות יהיו ראויים.

מקורות

- נתן, ג. (2011). לא ישראלים בישראל (זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט), תמונת מצב -2010-2011. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- נתן, ג. (2012). המדיניות כלפי אוכלוסיית המסתננים, מבקשי המקלט והפליטים בישראל ובמדינות אירופה. הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- הוועדה המיוחדת לבחינת בעיות העובדים הזרים. (2012). פרוטוקול מס' 75, ישיבת יום שני, ז' בטבת התשע"ב (02 בינואר), שעה 10:30. הכנסת ה-18, מושב רביעי.
- הוועדה המיוחדת לבחינת בעיות העובדים הזרים. (2012). פרוטוקול מס' 88, יום שני, כ"א בסיון התשע"ב (11 ביוני), שעה 11:00. הכנסת ה-18, מושב רביעי.
- רשות האוכלוסין והגירה (2012) נתוני זרים בישראל. יחידת תכנון, מחקר, איכות ומצוינות מהדורה 4/2012.
- https://mail-attachment.googleusercontent.com/attachment/u/0/?ui=2&ik=ac8605a7c2&view=att&th=13a493fa2c59f65b&attid=0.1&disp=inline&safe=1&zw&saduie=AG9B_P9YEK0c1Z_gBhUMRCQKg5sX&sadet=1349946483449&sads=H04Nk1cV1X-zsSuQZX8VjXiPu-0&sadssc=1
- Bloch, A. and Schuster, L. (2002). Asylum and Welfare: contemporary debates. Critical Social Policy, 22, 393-414.
- Coffey, G., Kplan, I., Sampson, R., Montagna, and Tucci, M. (2010). The Meaning and Mental Health Consequences of Long-Term Immigration Detention for People Seeking Asylum. Social Science and Medicine, 70, 2070-2079.
- Davies, R., Wilkins, C., Harrison, E., Sibley, E., and Owen, D. (2011). Quality of Life in Ethnically Diverse Neighborhoods. European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions. Dublin, Ireland.
- Edwards, E. (2011). Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Persons and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum Seekers, Stateless Persons, and Other Migrants. Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Division of International Protection.
- Filimore, J., and Goodson, L. (2006). Problems or Opportunities? Asylum Seekers, Refugees, Employment and Social exclusion in Deprived Urban Areas. Urban Studies, 43, 1715-1736.
- Gurd, R. (2011). Redefining the Borders: The Call for Indefinite Detention Reform in the United Kingdom. Journal of Immigration and Refugee Studies, 9, 304-310.

Havinga, T., and Böcker, A. (2010). Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum Seekers in Belgium, the Netherlands, and the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25, 43-61.

Jesuit Refugee Service-Europe. (2010). *Becoming vulnerable in Detention: Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum seekers and Irregular Migrants in the European Union*. DEVAS.

Philimore, J. and Goodson, L. (2006). Problem or Opportunity? Asylum Seekers, Refugees, Employment and Social Exclusion in Deprived Urban Areas. *Urban Studies*, 43, 1715-1736.

Wilson, W. (1998). *When Work Disappears: New Implications for Race and Human Poverty in the Global Economy*. CASE paper No. 17. London School of Economics.

מי אנחנו

צוות החשיבה הוקם במרכז האקדמי רופין בתמיכת המועצה הציבורית של המכון להגירה ושילוב חברתי וארגון היא"ס וכולל חברים מהמועצה ומארגון היא"ס, אנשי אקדמיה מהמרכז האקדמי רופין, אוניברסיטת תל אביב, האוניברסיטה העברית בירושלים, הועד היהודי-האמריקני, ונציגים מתחום החינוך והתקשורת. צוות החשיבה קיים ביולי 2012, שלושה ימים של דיונים מעמיקים, ובחן מסמכי מדיניות, מחקרים אקדמיים ואחרים וכן את הנחיות נציבות האו"ם לפליטים. הצוות נפגש עם מומחים ואנשי שטח מתחום ההגירה, חברי כנסת ונציגים ממשרדי ממשלה, אקדמאים, נציבות האו"ם לפליטים, וארגונים לא ממשלתיים. הצוות התכנס שוב ליום דיונים באוקטובר ש.ז.

רשימת חברי הצוות (לפי סדר האלף בית)

פרופסור לאה אחדות - ראש בית הספר לכלכלה המרכז האקדמי רופין
פרופסור שוש ארד - נשיאה, המרכז האקדמי רופין
ד"ר דבורה בלום – מנהלת המכון להגירה ושילוב חברתי, המרכז האקדמי רופין
פרופסור סרג'יו דה לה פרגולה - החוג לסוציולוגיה האוניברסיטה העברית
פרופסור יצחק הברפלד - ראש החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת ת"א
ד"ר אושרת הוכמן – מרכזת צוות החשיבה, המרכז האקדמי רופין
פרופסור סיביל היילברון - ראש התוכנית ללימודי הגירה, המרכז האקדמי רופין
גב' קארן טל - יושבת ראש עמותת תובנות בחינוך (לשעבר מנהלת בי"ס ביאליק רוגוזין בתל אביב)
גב' רחל יונה מיכאל - חברת המועצה הציבורית של המכון להגירה ושילוב חברתי, המרכז האקדמי רופין
עו"ד סיון כרמל – סמנכ"ל ארגון היא"ס ישראל
פרופסור גיא מונדלק - החוג ללימודי עבודה, החוג למשפטים אוניברסיטת תל אביב
מר יוסף ג'ואל מוס - מנכ"ל, ארגון היא"ס ישראל
פרופסור משה סמיונוב – יו"ר צוות החשיבה, החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל אביב
גב' אמילי פורמן – יו"ר המועצה הציבורית של המכון להגירה ושילוב חברתי, המרכז האקדמי רופין
פרופסור ארווין קוטלר - שר משפטים לשעבר בפרלמנט הקנדי ופרופסור אמריטוס באוניברסיטת מקגיל, קנדה.
ד"ר אדוארד רטיג - מנהל משרדי ארגון AJC ישראל והמזה"ת.

פרטי קשר

ד"ר דבורה בלום, מנהלת המכון להגירה ושילוב חברתי
המרכז האקדמי רופין
טל.: 09-8981047
דוא"ל: dvorab@ruppin.ac.il

ד"ר אושרת הוכמן, המכון להגירה ושילוב חברתי
המרכז האקדמי רופין
טל.: 09-8983845
דוא"ל: oshrath@ruppin.ac.il

רשימת אורחי הצוות (לפי סדר האלף בית):

מר רון אדם - משרד החוץ

גב' עליזה אולמרט

עו"ד ענת בן דור - הקליניקה לזכויות פליטים, אוניברסיטת תל-אביב

ח"כ ניצן הורוביץ - מפלגת מר"ץ, יו"ר הועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים

הועד למאבק ברצח עם

מר מנחם וגשל - סמנכ"ל משרד הרווחה

עו"ד אסף וייצן - מוקד סיוע לעובדים זרים

מר וויליאם טול - נציבות האו"ם לפליטים

גב' יפה סולימני – מנהלת מחלקת הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת

עו"ד דניאל סלומון - רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

עו"ד מיכל פינצ'וק - עמותת אס"ף

ניצב משנה אילן פרץ – קצין אג"ם המחוז הדרומי של משטרת ישראל

פרופסור גדעון קונדה – אוניברסיטת תל אביב

ד"ר נונה קושנירוביץ - המרכז האקדמי רופין

גב' שחר שהם - רופאים לזכויות אדם

ח"כ מאיר שטרית - מפלגת קדימה, לשעבר שר הפנים.

גב' תמר שוורץ – מנכ"לית ארגון מסיל"ה