

הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

תקציר

מדינה ריבונית מחליטה מי יבוא בשעריה ומי יזכה להישאר בה. אופן הסדרת הטיפול במי שאינם אזרחי ישראל (להלן - זרים) נקבע בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), המקנה לשר הפנים סמכות לתת לזרים אשרות ורישיונות ישיבה בישראל ולהרחיק ממנה זר השוהה בה שלא כדין (להלן - שוהה שלא כדין). בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן - החוק למניעת הסתננות), נקבע הסדר מיוחד החל על מי שנכנס לישראל ובעת כניסתו היה אזרח אחת מהמדינות המצוינות בחוק¹ הנחשבות עוינות את ישראל (להלן - מסתנן)². שר הביטחון אחראי לביצוע חוק זה, והוא מוסמך להורות לגרש מסתנן ולהחזיקו במשמורת עד גירושו.

לצד זכותה של המדינה לשמור על צביונה הלאומי, על הרכבה הדמוגרפי ועל מכלול אינטרסים אחרים הנוגעים להבטחת ריבונותה וביטחונה, עומדים עקרונות אוניברסליים של הגנה על זכויות אדם. בשנת 1951 חתמה ישראל על אמנה בין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים (להלן - אמנת הפליטים). אמנת הפליטים מגדירה מיהו פליט וכוללת הנחיות בדבר המעמד החוקי של הפליטים וזכויותיהם בארץ המקלט. לפי האמנה אסור למדינה לגרש פליט או להחזירו לארצות שבהן תישקף סכנה לחייו או לחירותו. עם זאת האמנה קובעת כי פליט אינו זכאי להגנה מגירוש אם הוא מסכן את ביטחונה של מדינת המקלט או את אזרחיה.

משנת 2005 מצאו גופי הביטחון והאכיפה³ כי מתגברת מגמת ההסתננות מגבול מצרים לישראל של פליטים המחפשים בתחומה עבודה ומקלט מדיני. רבים מהמסתננים הם אזרחי סודן, שהיא מדינה הנחשבת עוינת את ישראל⁴; חלקם תושבי חבל דארפור, שהממשל המרכזי בסודן טובח בתושביו. זמן קצר לאחר שהסתננו האזרחים הסודניים לישראל הם ביקשו מקלט מדיני בתחומה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, ובכללם מבקשי מקלט שהסתננו לישראל דרך מצרים. הביקורת נעשתה במשרד הפנים, במינהלת ההגירה במשטרת ישראל (להלן -

1 לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, ירדן, עירק ותימן.

2 בנוסף מטופלים על פי החוק למניעת הסתננות אזרחי מדינות שלפי הערכת מערכת הביטחון נחשבות עוינות את ישראל בהם אזרחי סודן.

3 צה"ל ומשטרת ישראל.

4 עמדת גופי מערכת הביטחון היא שסודן היא מדינה התומכת בטרור האסלאמי.

מינהלת ההגירה), בצה"ל ובמשרד החוץ. בדיקות השלמה בוצעו בשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) ובמשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

סדרי הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

בידי שר הפנים נתונה הסמכות לאשר מתן מעמד של פליט למבקש מקלט בישראל. לפי נוהל מבקשי מקלט של משרד הפנים, החלטה זו מתבססת על המלצה של ועדה בין-משרדית הדנה בממצאי בדיקתה של הנציגות בישראל של נציב האו"ם לפליטים (להלן - נציבות הפליטים). מי שהגיש בקשה למקלט מדיני ונציבות הפליטים המליצה לאשרה זכאי לקבל ממשרד הפנים אשרת שהייה ורישיון עבודה בישראל, עד שתתקבל החלטה סופית בעניינו. מי שהוכר כפליט, זכאי לרישיון ישיבה מתאים, המקנה לו זכות לשהות בישראל עד שישתנה המצב בארץ אזרחותו.

משרד מבקר המדינה העלה שהטיפול בבקשות למקלט מדיני אורך זמן רב - הטיפול בבקשות הנדחות על הסף אורך כשישה חודשים בממוצע, והטיפול בבקשות של מי שנציבות הפליטים מוצאת שיש מקום להמשיך ולבחון את בקשתו אורך 33 חודשים בממוצע. הטיפול הממושך בעניינם של מבקשי מקלט שיש סבירות גבוהה שיוכרו כפליטים פוגע בהם, משום שבתקופת בנייהם זו, עד שתתקבל החלטה סופית בעניינם, הם אינם נהנים מזכויות המוענקות למי שהוכרו כפליטים - קבלת שירותי בריאות ושירותים סוציאליים. בד בבד הטיפול הממושך במבקשי מקלט הנדחים על הסף, שהם מרבית מבקשי המקלט, מאפשר להם להמשיך לשהות בישראל ללא חשש מגירוש ממועד הגשת בקשתם לנציבות הפליטים ועד מועד הרחיקתם. מצב זה מכביד על רשויות האכיפה שנדרשות לאתרם ולוודא ששהותם בארץ חוקית. משרד הפנים לא נענה לבקשת נציבות הפליטים לסייע לה בהתמודדות עם עומס הטיפול בבקשות ולא בחן דרכים אחרות לייעול הטיפול בבקשות ולקיצורו.

בביקורת התברר כי רק חלק מהזכאים לאשרת שהייה ועבודה קיבלו אותה. תוצאה זו נובעת מכך שרבים ממבקשי המקלט לא פנו למינהל האוכלוסין במשרד הפנים לצורך הסדרת מעמדם. יש מקום שמשרד הפנים יבחן פעולות אפקטיביות אשר יהיה בהן כדי להביא לידיעת מבקשי המקלט את הזכויות העומדות להם על פי הדין הישראלי ולאפשר את מימושו.

מעמדו של מי שהוכר כפליט נבחן מחדש אחת לשנתיים או לשלוש שנים, והוא שרוי בחוסר ודאות מתמדת לגבי עתידו בישראל כארץ מקלט. נציג נציבות הפליטים הציע למשרד הפנים פעמים אחדות לגבש מסלול הדרגתי שיאפשר לפליטים לייצב את מעמדם ולקבל בישראל מעמד של תושבי קבע, אולם ההצעה לא נדונה, לא נשקלו הצעות חלופיות והנושא לא הוסדר.

היערכות לטיפול מערכתי באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל מגבול מצרים

הטיפול באזרחים סודניים שהסתננו לישראל: חוק הכניסה לישראל מסדיר את הטיפול בשוהים שלא כדין בישראל וכולל הסדרים המבטיחים שימומשו זכויותיהם במסגרת הליכי הרחיקתם מישראל. לעומת זאת, בחוק למניעת הסתננות, שנועד לטפל

במסתננים ממדינות העוינות את ישראל, אין כל הסדר כזה, עקב החשש שיש במסתננים סיכון ביטחוני לישראל (להלן - חזקת המסוכנות).

במרס 2000, נוכח התגברות ההסתננות מהגבול המצרי למטרות מקלט מדיני ועבודה קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אליקים רובינשטיין, כי אין להחיל את חזקת המסוכנות על כלל המסתננים, וכי על צה"ל לחקור כל מסתנן, ומי שאין בו סיכון ביטחוני לישראל יטופל על פי הוראות חוק הכניסה לישראל בידי רשויות אזרחיות, ולא על פי הוראות החוק למניעת הסתננות בידי רשויות צבאיות. במרס 2006, חזר היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז (להלן - היועמ"ש), על הנחיה זאת.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כלהלן:

1. בקרב גופי מערכת הביטחון הייתה מחלוקת בסוגיית חזקת המסוכנות של האזרחים הסודניים: עמדת שירות הביטחון הכללי הייתה שצריך להחיל את חזקת המסוכנות על כלל האזרחים הסודניים, היות שסודן היא מדינה התומכת בטרור. לעומת זאת, צה"ל סבר כי אין הצדקה לעמדה זו וכי יש לחקור כל מסתנן סודני כדי לקבוע אם יש בו סיכון ביטחוני. עקב המחלוקת לא יושמה הנחיית היועמ"ש האמורה. במרס 2006 ביקש היועמ"ש מממלא מקום ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, ששימש ראש הממשלה בפועל, ומשר הביטחון דאז, מר שאול מופז, לגבש עמדה בסוגיית חזקת המסוכנות ולפעול בהתאם להנחייתו; בדצמבר 2006 הוא פנה שוב לראש הממשלה ולשר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ, וביקש להכריע בסוגיה. רק באפריל 2007 הכריעו ראש הממשלה ושר הביטחון בסוגיה והורו שמסתנן אזרח סודן שחקירה של צה"ל העלתה שאין בו סיכון ביטחוני יטופל לפי הוראות חוק הכניסה לישראל.

(א) עקב אי-ההכרעה בסוגיית חזקת המסוכנות לאחר שצה"ל הוציא צווי גירוש נגד הגברים שבקרב האזרחים הסודניים, הם הוחזקו במשמורת לפי החוק למניעת הסתננות. עקב כך נפגעו זכויותיהם: לא הייתה ביקורת שיפוטית על החזקתם במשמורת ולא נשקלו לגביהם חלופות משמורת. רק באוגוסט 2006 הורה שר הביטחון להקים ערכאת ביקורת שיפוטית מיוחדת זמנית שתדון בהחזקתם במשמורת של האזרחים הסודניים, אולם גם לאחר שהוקמה אותה ערכאה התקיימו הליכים כאלה רק בעניין מקצת האזרחים הסודניים שהוחזקו במשמורת, ואף הם התקיימו באיחור.

(ב) אשר לנשים ולילדים שבקרב האזרחים הסודניים שהסתננו לישראל - אף שלא נשללה חזקת המסוכנות לגביהם צה"ל הקל עליהם ולא החזיקם במעצר. בפועל שחרר צה"ל חלק מהנשים והילדים לחלופות משמורת אך את חלקם הוא שחרר בלי שיובטחו להם תנאי המחיה הבסיסיים ואף הרשויות האזרחיות לא נדרשו לכך.

(ג) החל מסוף שנת 2005 התריע צה"ל לפני היועמ"ש על כך שאין הוא ערוך לטפל בנשים ובילדים אזרחי סודן וכי חסרה הגדרה ברורה של הגורם האחראי לטיפול בהם. גם היועמ"ש חזר והתריע לפני הגורמים הנוגעים בדבר - ראש הממשלה, שר הביטחון - שיש צורך בהיערכות מערכתית להתמודדות עם תופעת ההסתננות, אך הוא לא הדגיש לפניו שיש צורך לפעול בדחיפות לטיפול בבעיה ההומניטרית של האזרחים הסודניים השוהים בישראל.

2. באפריל 2007 הורה ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, לגופים הנוגעים בדבר - מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים, מינהלת ההגירה במשטרה ושב"ס - לטפל באזרחים הסודניים על פי הוראות חוק הכניסה לישראל. בהתאם היה על גופים אלה

להיערך לטיפול באזרחים הסודניים. ואולם, הגופים האמורים לא גיבשו תכנית ולא נערכו לטיפול בנושא בשיתוף צה"ל. רק באוגוסט 2007, במסגרת תכנית שהתווה ראש הממשלה לטיפול מערכתי באזרחים הסודניים, החלו הגופים האמורים להיערך לטיפול באזרחים הסודניים על פי חוק הכניסה לישראל.

מניעת הסתננות והחזרת המסתננים למצרים: במרס 2006, בסיכום דיון עם הגופים הנוגעים בדבר, גיבש היועמ"ש הצעה להתמודדות עם סוגיית ההסתננות לישראל מגבול מצרים. ההצעה כללה בין היתר: מניעת הסתננות לישראל באמצעות הקמת מכשולים פיזיים בגבול והחזרה למצרים של מסתננים בתיאום עמה (להלן - ההצעה של היועמ"ש). היועמ"ש פרט בכתב את הצעתו לפני ראש הממשלה והשרים הנוגעים בדבר, שר הביטחון, שרת החוץ, והשר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ). בהצעה הודגש שעל כל המשרדים הנוגעים בדבר להיערך לטיפול מערכתי בנושא, לגבש בהקדם תכנית למטרה זו ולהקצות לכך משאבים.

מניעת הסתננות: הביקורת העלתה כי ראש הממשלה, שר הביטחון דאז ושרת החוץ, שאליהם הופנתה ההצעה של היועמ"ש לא דנו עד אמצע 2007 בקשיים במימוש ההצעה ולא גיבשו הצעות חלופיות להתמודדות עם התופעה. גורמים אלה אף לא העלו את הנושא לדיון בממשלה ולא הביאו לאישורה הצעות לטיפול בהסתננות האזרחים הסודניים. כתוצאה מכך לא מוצו הדרכים למנוע את הסתננותם של אזרחים סודניים ממצרים לשטח ישראל.

החזרת המסתננים למצרים: כללי המשפט הבין-לאומי מכירים בזכותה של מדינה להחזיר מבקשי מקלט שהסתננו לתחומה אל "ארץ המקלט הראשונה", המחויבת לעקרונות אמנת הפליטים, שדרכה עברו ממדינות מוצאם. זאת ועוד, לפי הכללים האמורים מדינה זכאית שלא להעניק מקלט מזיני לפליט המסכן את ביטחונו; לאותו פליט אמורה נציבות הפליטים לסייע במציאת מקלט במדינה אחרת.

היועמ"ש הציע שמשרד הביטחון, צה"ל ומשרד החוץ יתאמו עם מצרים דרך החזרת המסתננים לתחומה בסמוך לתפיסתם. אולם בסמוך לאחר גיבוש ההצעה התברר לצה"ל ולמשרד החוץ כי אי-אפשר להשיב את המסתננים למצרים בתיאום עמה, בהיעדר שיתוף פעולה מצדה. למרות זאת, לא חזרו צה"ל ומשרד החוץ לדון בנושא ולא הסבו בדחיפות את תשומת לב הממשלה לצורך בהיערכות ארוכת טווח הולמת לטיפול באזרחים הסודניים בעת שהותם בישראל ולצורך במציאת מקלט עבורם במדינה אחרת. כמו כן, לא ננקטו פעולות נדרשות כדי להגביר את הסיכויים למציאת מקלט לאזרחים הסודניים במדינה שלישית, בהן התחייבות של ישראל לקלוט חלק מהם.

סיכום והמלצות

סוגיית מבקשי המקלט המדיני בישראל היא סוגיה אנושית רגישה הנוגעת גם לתדמיתה הבין-לאומית של ישראל. במסגרת טיפולה של ישראל במבקשי המקלט היא נדרשת למצוא איזון בין זכותה להגן על האינטרסים שלה ובין מחויבותה לסייע לפליטים באמצעות מתן מקלט מזיני, טיפול הומניטרי הולם וסיפוק צורכיהם הבסיסיים. בביקורת עלה שהתמשכות הטיפול בבקשות למקלט מזיני פוגעת במבקשי המקלט שיש סבירות גבוהה שיוכרו כפליטים, והם לא מקבלים את מלוא הזכויות המאפשרות קיום הולם בישראל; בד בבד התמשכות הטיפול במבקשי

המקלט הנדחים על הסף, שהם מרבית מבקשי המקלט, מאפשרת להם לשהות בישראל פרק זמן ארוך, מצב המכביד על רשויות האכיפה. אשר למבקשי המקלט אזרחי סודן, מדינה הנחשבת עוינת את ישראל, ראש הממשלה ושר הביטחון לא פעלו לבטל במועד את חזקת המסוכנות שהוחלה עליהם, ועקב כך הוחזקו מרביתם במשמורת ללא ביקורת שיפוטית ובלי להחיל עליהם הסדרים אחרים המאפשרים שחרור בערבות, ואילו חלק מהילדים והנשים שוחררו בלי שיובטחו להם תנאי מחיה בסיסיים. למרות התרעתו של היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז, בתחילת 2006, לפני ראש הממשלה, שר הביטחון, שרת החוץ והשר לבט"פ בעניין הצורך לגבש בדחיפות תכנית מערכתית לטיפול בכניסת האזרחים הסודניים מגבול מצרים, הדבר לא נעשה עד אמצע שנת 2007. בכניבות אלה לא מיצו משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים, הכפופים לאותם שרים, את הפעולות הנחוצות כדי למנוע מאזרחים סודניים כניסה לישראל או להחזירם למצרים. נוסף על כך לא נערכו גופים אלה לטיפול דחוף בבעיה ההומניטרית של האזרחים הסודניים השהים בישראל.

על משרד הפנים, האחראי להסדרת המעמד בישראל, לבחון בשיתוף נציבות הפליטים אם יש באפשרותו לסייע בהחשת תהליכי הטיפול בבקשות למקלט מדיני בישראל על מנת שלא לפגוע במבקשי מקלט הזכאים למעמד של פליט ובד בבד למנוע שהייה ממושכת בישראל של מבקשי המקלט שבקשותיהם נדחות על הסף. כמו כן ראוי שמשרד הפנים יבחן עם כל הגופים הנוגעים בדבר דרך שתאפשר לכל מבקש מקלט שזכאי לרישיון ישיבה בישראל לקבל אותו ולמצות את זכויותיו בישראל. בנוסף על משרד הפנים למצות את הדיון בסוגיית הענקת מעמד של קבע למי שהוכרו כפליטים בישראל. אשר לטיפול במבקשי המקלט אזרחי סודן - על כל המשרדים הנוגעים בדבר לפעול בנחרצות ליישומה של התכנית שהתווה ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, ולהקפיד על קיום כללי המשפט הבין-לאומי. בין שתאפשר החזרתם של האזרחים הסודניים למצרים בהקדם ובין לאו, נדרשת היערכות בין-משרדית הולמת לסיפוק צורכיהם של האזרחים הסודניים במגוון תחומים לרבות בריאות, שירותים סוציאליים וחינוך.



מבוא

1. מדינה ריבונית מחליטה מי יבוא בשעריה ומי יזכה להישאר בה. הסדרת הטיפול במי שאינם אזרחי ישראל קבועה בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), המסדיר את הכניסה לישראל ואת הישיבה בה למי שאינם אזרחי ישראל (להלן - זרים). החוק מקנה לשר הפנים סמכות לתת לזרים אשרות ורישיונות ישיבה בישראל לפרק זמן קצוב או לשיבת קבע, להרחיק מישראל זר השהה בה שלא כדין (להלן - שוהה שלא כדין) וכן להורות להחזיקו במשמורת עד מועד יציאתו מישראל. שר הפנים אחראי לביצוע החוק, והוא רשאי להקנות סמכויות אכיפה לפקחים למטרה זו. בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן - החוק

למניעת הסתננות), נקבע הסדר מיוחד החל על מי שנכנס לישראל ובעת כניסתו היה אזרח אחת מהמדינות המצוינות בחוק⁵ הנחשבות עוינות את ישראל (להלן - מסתנן)⁶. שר הביטחון אחראי לביצוע חוק זה, והוא רשאי להורות לגרש את המסתנן, בין שהואשם לפי החוק למניעת הסתננות ובין לאו.

2. לצד זכותה של המדינה לשמור על צביונה הלאומי, על הרכבה הדמוגרפי ועל מכלול אינטרסים אחרים הנוגעים להבטחת ריבונותה וביטחונה, עומדים עקרונות אוניברסליים של הגנה על זכויות אדם. בשנת 1951 נחתמה אמנה בין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים (להלן - אמנת הפליטים⁷), ובאוגוסט אותה שנה חתמה עליה ישראל. האמנה נועדה להבטיח כי בני אדם הנרדפים במדינות אזרחותם בשל גזעם, דתם, אזרחותם, דעותיהם הפוליטיות או השתייכותם לקבוצה חברתית מסוימת יוכלו לקבל מקלט במדינות אחרות. לפי אמנת הפליטים, אסור למדינה לגרש פליט או להחזירו אל תחומי הארץ שבה תישקף סכנה לחייו או לחירותו; עם זאת פליט לא זכאי להגנה מגירוש אם הוא מסכן את ביטחונה של מדינת המקלט או את אזרחיה.

3. משנת 2005 מצאו גופי הביטחון והאכיפה - צה"ל ומשטרת ישראל (להלן - המשטרה) - כי מתגברת מגמת ההסתננות לישראל מגבול מצרים. רבים מהמסתננים הם אזרחי סודן, שהיא מדינה הנחשבת עוינת את ישראל (ראו להלן); כשליש מהם תושבי חבל דארפור, שהממשל המרכזי בסודן טובח בתושביו. סמוך להגעתם לישראל הם ביקשו לקבל מקלט מדיני בישראל.

4. הגופים האחראים לטיפול במבקשי מקלט, בהם מסתננים ושוהים שלא כדין הם אגף הזרים שבמינהל האוכלוסין, הממונה מטעם משרד הפנים על יישום חוק הכניסה לישראל (להלן - אגף האכיפה); מינהלת ההגירה באגף המבצעים שבמטה הארצי של המשטרה (להלן - מינהלת ההגירה), האחראית לאיתורם של השוהים שלא כדין, להחזקתם במשמורת ולהרחקתם מישראל⁸; שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) האחראי להחזקת שוהים שלא כדין במתקניו עד הרחקתם מהארץ; פיקוד הדרום של צה"ל האחראי למניעת כניסה של מסתננים מהגבול הדרומי לשטח ישראל וכן לאכיפת החוק למניעת הסתננות לרבות תפיסת המסתננים, תחקורם והחזקתם במשמורת עד גירושם; ומשרד החוץ, האחראי, בין השאר, לפעולות הדיפלומטיות למניעת הסתננות מגבול מצרים ולסיוע לנציבות האו"ם לפליטים (להלן - נציבות הפליטים) לפעולותיה בזירה הבין-לאומית למציאת מדינה שתקלוט את מבקשי המקלט.

5. בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל. בבדיקה הושם דגש על הליכי הטיפול במבקשי מקלט בישראל, ובהם מסתננים, ובכלל זה נבדק אם ישראל שומרת על האיזון בין האינטרסים הביטחוניים של ישראל ובין מחויבותה לתת סיוע הומניטרי למבקשי מקלט בתחומה, וכיצד מיושמות ההמלצות למניעת הסתננות לישראל מגבול מצרים. הביקורת נעשתה במשרד הפנים - באגף זרים ובלשכה המשפטית שבמינהל האוכלוסין; במינהלת ההגירה במשטרה; בפיקוד הדרום של צה"ל ובמחלקת ארגונים בין-לאומיים וזכויות אדם במשרד החוץ. בדיקת השלמה נעשו בשב"ס, במשרד המשפטים ובנציבות הפליטים.

5 לבנון, מצרים, סוריה, סעודיה, ירדן, עירק ותימן.

6 בנוסף מטופלים על פי החוק למניעת הסתננות אזרחי מדינות שלפי הערכת מערכת הביטחון נחשבות עוינות את ישראל בהם אזרחי סודן.

7 האמנה התקבלה ב-28.7.51 ונכנסה לתוקף ב-21.4.54.

8 מינהלת ההגירה הוקמה באגף מבצעים במטה הארצי של המשטרה לפי החלטת ממשלה מס' 2469 מ-18.8.02. ההחלטה עוסקת בהקמת "מינהלת זמנית" להרחקת עובדים לא-חוקיים ומפרטת את תפקידי המינהלה למטרה זאת. מינהלת ההגירה פועלת מאז להרחקת כלל השוהים שלא כדין בישראל לפי הסמכויות שהוקנו לה בהחלטת ממשלה זאת.

ההסדרים לטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל ויישומם

עקרונות אמנת הפליטים

1. אמנת הפליטים נועדה להבטיח כי אדם הנדרף בשל גזעו, דתו, אזרחותו, השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת או השקפתו הפוליטית, ואשר אינו יכול לקבל הגנה מהמדינה שהוא אזרח שלה, יוכל למצוא מקלט בטוח במדינה אחרת. האמנה מגדירה מיהו פליט וכוללת הנחיות בדבר המעמד החוקי של הפליטים וזכויותיהם בארץ המקלט והוראות בנוגע להתחייבויות של המדינות החתומות על האמנה לשתף פעולה עם נציבות הפליטים והאוי"ם ולאפשר לגופים אלה לפקח עליהן כדי לוודא שהן ממלאות את הוראות האמנה.

2. אמנת הפליטים לא קבעה את אופן הסדרת ההכרה במעמדו של פליט, ובפועל על כל מדינה שחתמה על האמנה לקבוע לעצמה הליכים להכרה במבקש מקלט מדיני כפליט ולקביעת מעמדו עד שתתקבל החלטה בעניינו. עם זאת, באוקטובר 1977 המליץ הוועד המטפל בענייני האמנה (להלן - הוועד המנהל) שהמדינות שחתמו על האמנה יידרשו למלא כמה דרישות בסיסיות ובהן הדרישה כי יקבעו מי הוא הגוף המוסמך לברוק את הבקשות למקלט, כי יאפשרו למבקש המקלט להישאר בתחומן עד שתתקבל החלטה סופית בעניינו, וכי יאפשרו למבקש מקלט שלא הכירו בו כפליט לערער על ההחלטה; הוועד המנהל ביקש מכל המדינות להקים מנגנונים לבדיקת בקשות למקלט מדיני ולהיענות בחיוב לבקשת נציבות הפליטים לפקח על פעילותן⁹.

בפועל, במדינות אחדות נקבעו דינים מיוחדים לטיפול במבקשי מקלט, ובאחרות נעשה הטיפול במסגרת הליכים שנועדו להסדיר את כניסתם של זרים לתחומיהן באמצעות נהלים לא פורמליים או על בסיס "אד הוק". מסקירת המצב המשפטי במדינות אירופה בתחילת המאה העשרים ואחת עולה כי למרביתן סוכנויות הפועלות מטעם הממשלה, וכי פעילותן מעוגנת בחוקים מיוחדים המסדירים את מעמדם של מבקשי המקלט בשלבים השונים של הטיפול בבקשה ואת זכויותיהם הסוציאליות¹⁰.

בישראל לא עוגן בחוק הסדר מיוחד לטיפול בפליטים ובמבקשי מקלט. עם זאת, החלטת שר הפנים לאשר מתן מעמד של פליט למבקש מקלט בישראל מוסדרת משנת 2002 בנוהל מיוחד של משרד הפנים. לפי הנוהל שר הפנים מחליט אם לאשר או לדחות בקשה למקלט לפי המלצה של ועדה בין-משרדית המתגבשת על בסיס ממצאים של נציבות הפליטים¹¹ (להלן - נוהל מבקשי מקלט). נוסף על כך מעניקה ישראל הגנה קבוצתית זמנית, מטעמים הומניטריים וברוח עקרונות אמנת הפליטים, לקבוצות אנשים שנמלטו מארצות שמתחוללים בהן משברים או הפרות חמורות של זכויות אדם¹².

9 מתוך מדריך ההליכים וקריטריונים לקביעת מעמד פליט לפי אמנת הפליטים מ-1951 והפרוטוקול משנת 1967 של האוי"ם שתורגמו בידי המשרד בישראל של נציבות הפליטים.

10 אוניברסיטת ת"א, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, המשפט בשירות הקהילה - מרכז משאבים ורופאים לזכויות אדם, "מדינת ישראל - מקלט בטוח?" בעיות בטיפול של מדינת ישראל בפליטים ובמבקשי מקלט - דוח ונייר עמדה (מאי 2003) עמ' 46.

11 הנציגות בישראל של נציבות הפליטים היא שלוחה של נציבות האוי"ם לפליטים בזנבה, והיא פועלת מטעמה. בראשה עומד הנציג בישראל של נציבות הפליטים ומועסקים בה חמישה עובדים - ארבעה מראיינים ועובדת אדמיניסטרטיבית אחת. פעילות נציבות הפליטים ממומנת בידי האוי"ם, ונוסף על כך מקצה משרד הפנים בכל שנה לנציבות הפליטים מתקציבו סכום כסף כהשתתפות בפעילותה.

12 במועד הבדיקה נמצאו בישראל כ-700 תושבים מקוננו, מחוץ השנהב ומליבריה שקיבלו הגנה קבוצתית זמנית בשל אי-יציבות במדינותיהם, והם זכאים לאשרת שהייה ועבודה בישראל (פליטים הומניטריים). מתוך "מסתננים ומבקשי מקלט סודניים בישראל" מרכז המחקר והמידע, הכנסת (19.6.07).

ביולי 2007 הוגשו לכנסת שתי הצעות חוק פרטיות - הצעת חוק זכויות הפליט, התשס"ז-2007¹³ (להלן - הצעת חוק זכויות הפליט), והצעת חוק הסדרת מעמד הפליטים בישראל, התשס"ז-2007¹⁴, שמטרתן לעגן בחוק את מחויבותיה המשפטיות והמוסריות של מדינת ישראל כלפי פליטים ומבקשי מקלט באופן העולה בקנה אחד עם מחויבותיה לפי המשפט הבין-לאומי והעקרונות הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. על פי דברי ההסבר להצעת חוק זכויות הפליט, ההצעה נועדה לשמש תשתית חוקית לבחינת זכאותם של הפליטים למעמד בישראל, להסדיר את תנאי השהייה שלהם בארץ, ולדאוג לצורכיהם הבסיסיים עד שיימצא פתרון קבע למצבם, והיא התבססה על האמנות הבין-לאומיות שמדינת ישראל מחויבת להן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציין משרד המשפטים כי הדין הנוכחי נותן כלים נאותים לנושא הפליטים ומבקשי המקלט. עם זאת, הוא בחן לאחורונה, עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, את האפשרות להכין חוק ממשלתי בנושא, אולם עדיין לא התקבלה הכרעה בעניין זה.

3. נושא הפליטים נדון בישראל במסגרת "הוועדה המייעצת לבחינת מדיניות הגירה למדינת ישראל"¹⁵, שהוקמה בעקבות החלטת ממשלה¹⁶ לגבש מדיניות הגירה כוללת למדינת ישראל ולקידום חקיקה בנושא. בפברואר 2006 הגישה הוועדה לראש הממשלה ולשרת המשפטים דאז, גב' ציפי ליבני, דוח ביניים¹⁷ בנושא הגירת פליטים ומבקשי מקלט. הוועדה ציינה שבמשך השנים השתנו המאפיינים של מבקשי המקלט ובהתאם לכך השתנתה מדיניות הטיפול בהם במדינות שבהן ביקשו מקלט. במועד חתימת אמנת הפליטים הוגשו רוב הבקשות למקלט מדיני ממניעים של רדיפה פוליטית, דתית ואידיאולוגית. במועד הגשת דוח הביניים, לאחר כיובל, רוב הפליטים אינם בורחים ממדינתם בשל המניעים שצוינו לעיל, וחלקם בורחים בשל פגיעת איתני הטבע, רעב או מלחמות. הוועדה המליצה שלעניין הפליטים תתבסס מדיניות ההגירה על מחויבותיה הבין-לאומיות של ישראל, על החלטות נציבות האו"ם לענייני פליטים ועל נוהגיהן של מדינות דמוקרטיות. עוד המליצה הוועדה כי לעניין הזכות למקלט מדיני יהיה היקף תחולתו של החוק הישראלי רחב משל האמנה, וכי הוא יאפשר להקנות זכות גם למי שנשקפת לו במדינתו סכנת חיים בגין מלחמות, מגפות, פגיעות של איתני הטבע ורעב.

עלה כי ממועד הגשת דוח הביניים, פברואר 2006, ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007, לא נדונה בממשלה ואף לא במשרד הפנים, האחראי להסדרת מעמדם של זרים בישראל, ההצעה להקנות זכות למקלט מדיני גם לפליטים שהאמנה אינה חלה עליהם ולא התקבלו החלטות בעניין זה.

סדרי הטיפול בבקשות למקלט מדיני

1. לשר הפנים, כאמור, הסמכות לאשר מתן מעמד של פליט למבקשי מקלט בישראל. לפי נוהל מבקשי מקלט, הטיפול בבקשות למקלט מדיני בישראל ייעשה לפי הדין בישראל ובשים לב למחויבותי ישראל קיבלה עליה במסגרת חתימתה על אמנת הפליטים. לפי הנוהל הקיים שר

13 הונחה על שולחן הכנסת ב-25.7.07 בידי חבר הכנסת אופיר פז-פינס ואחרים.

14 הונחה על שולחן הכנסת ב-25.7.07 בידי חבר הכנסת מיכאל מלכיאור.

15 בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין, וחבריה היו פרופ' שלמה אבינרי, פרופ' אריאל בנדר, פרופ' יפה זילברשץ ופרופ' רות לפידות.

16 החלטת ממשלה מס' 3805 מ-26.6.05.

17 הוועדה לא פרסמה דוח סופי.

הפנים ועדה מייעצת, ובראשה נציג ציבור וחבריה נציגים ממשרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד החוץ (להלן - הוועדה המייעצת). הנוהל קובע את שלבי הטיפול בבקשה למקלט כלהלן: על מבקש מקלט להפנות את בקשתו לנציבות הפליטים ולאחר מכן תבחן נציבות הפליטים, באמצעות ריאיון ובחינת מידע בעניינו של מבקש המקלט, אם יש מקום להמשיך את הטיפול בבקשתו על פי עקרונות האמנה ותמליץ לוועדה המייעצת אם לאשר את הבקשה או לדחותה. הוועדה תבדוק את ההמלצה ותגיש את ממצאי בדיקתה לשר הפנים, ובהתבסס על הממצאים יחליט שר הפנים אם לאשר את הבקשה אם לאו. מי שהגיש בקשה למקלט מקבל מידי נציבות הפליטים מסמך המאשר שבקשתו למקלט מדיני נמצאת בבדיקה ואין לגרשו מהארץ.

מבקש מקלט שנציבות הפליטים מצאה שיש מקום להמשיך לטפל בבקשתו, זכאי לקבל ממשרד הפנים אשרת שהייה ורישיון עבודה בישראל (להלן - אשרה), עד שתגובש המלצת נציבות הפליטים בעניינו והוועדה המייעצת תדון בה; אם תמליץ נציבות הפליטים לדחות את הבקשה על הסף, תוצג הבקשה לפני הוועדה המייעצת, והיא תדון בה בהליך מיוחד (להלן - הליך מקוצר)¹⁸. המלצות הנציבות באשר ליתר הבקשות יידונו בישיבה בהשתתפות חברי הוועדה המייעצת (להלן - הליך רגיל). מבקש מקלט שבקשתו נדחתה, רשאי להגיש לוועדה המייעצת בקשה לעיון חוזר בבקשתו. מי ששר הפנים אישר את בקשתו והוכר כפליט זכאי לרישיון ישיבה מתאים (מסוג א/5) שמאפשר לו לשהות בישראל ולעבוד בה. תוקף הרישיון מוארך מדי פעם בפעם עד שישתנה המצב בארץ אורחותיו ויאפשר לו לחזור אליה. הנוהל קובע הסדר מיוחד לטיפול במבקשי מקלט שהם נתיני מדינת אויב או מדינה עוינת ועל פיו נציבות הפליטים תעשה כמיטב יכולתה כדי למצוא להם מקלט במדינה אחרת.

2. כאמור, נציבות הפליטים בודקת אם מבקש מקלט זכאי להכרה כפליט על פי עקרונות האמנה, ובמסגרת הבדיקה היא מראינת אותו ואוספת מידע בעניינו. להלן נתונים על מספר הבקשות למקלט מדיני שהוגשו לנציבות הפליטים בשנים 2000-2007 ועל מספר מבקשי המקלט שישראל הכירה בהם כפליטים בכל אחת מהשנים האלה:

השנה	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הפליטים שהוכרו
2000	165	10
2001	393	18
2002	283	36
2003	1,389	13
2004	922	12
2005	909	11
2006	1,348	6
*2007	2,968	3

* עד 1.9.07

מהנתונים שבטבלה עולה שמשנת 2003 חל גידול ניכר במספרם של מבקשי המקלט בישראל. בעקבות ריבוי הבקשות נוצר עומס עבודה בנציבות הפליטים והתארך משך הטיפול בבקשות.

18 הוועדה המייעצת בשיתוף נציבות הפליטים גיבשו מתכונת של בדיקה, ולפיה תמצית החומר של נציבות הפליטים מועברת (באמצעות דואר אלקטרוני) ליו"ר הוועדה המייעצת ולנציגי המשרדים המשתתפים בה כדי שיגבשו את המלצותיהם בעניין. חברי הוועדה מוסרים את המלצותיהם ליו"ר הוועדה באמצעות דואר אלקטרוני; רק אם חברי הוועדה המייעצת לא קיבלו את המלצת נציבות הפליטים נדונה הבקשה בישיבת הוועדה.

מבדיקת הליכי הטיפול ב-48 בקשות למקלט מדיני בשנים 2005-2007¹⁹ - 30 מהן טופלו בהליך רגיל²⁰ ו-18 בהליך מקוצר - עלה כי משך הטיפול הממוצע של נציבות הפליטים בבקשות למקלט, ממועד הגשתן לנציבות הפליטים עד שנציבות הפליטים מסרה את ממצאי בדיקתה לוועדה המייעצת, היה כ-33 חודשים במסגרת ההליך הרגיל וכשישה חודשים במסגרת ההליך המקוצר.

כתוצאה מעומסי העבודה עימם מתמודדת נציבות הפליטים, מבקשי מקלט אשר היה סיכוי שיכירו בהם כפליטים אינם נהנים, בתקופת הביניים עד לקבלת החלטה הסופית בעניינם, מזכויות המוענקות לאלה שהוכרו כפליטים - קבלת שירותי בריאות ושירותים סוציאליים. בד בבד, משך הטיפול האמור מאפשר למבקשי המקלט הנדחים על הסף להמשיך לשהות בישראל ללא חשש מגירוש ממועד הגשת בקשתם לנציבות ועד הרחקתם. מצב זה מכביד על רשויות האכיפה הנדרשות לאתרם ולוודא ששהותם בארץ חוקית. משום כך היה ראוי שמשרד הפנים יפעל לקיצורם של הליכי הבדיקה והתשאול ויבחן דרכים לייעול הטיפול בבקשות למקלט ולקיצורו.

התברר כי כבר בתחילת שנת 2005 פנה נציג נציבות הפליטים ליו"ר הוועדה המייעצת וליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז (להלן - היועמ"ש) והתלונן כי בשל הגידול במספר הפניות של מבקשי המקלט הוא מתקשה לטפל בהן.

יצוין כי כבר באוגוסט 2005 הנחה שר הפנים דאז את הוועדה המייעצת להגביל את משך הטיפול בכל בקשה לשנה לכל היותר, ואולם, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהתמשכות הטיפול בבקשות מקורה אינו בוועדה המייעצת אלא בנציבות הפליטים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי על מנת להגביל את משך הטיפול בבקשה למינימום ההכרחי, אשר עשוי, כאמור, להקל על מבקשי מקלט שנמצא שיש סיכוי שיוכרו כפליטים ואף על רשויות האכיפה, ראוי שמשרד הפנים יבחן בשיתוף נציבות הפליטים אם יש באפשרותו לסייע בהחשת תהליכי הטיפול בבקשות למקלט, וכיצד ניתן לעשות זאת.

3. על פי נוהל מבקשי מקלט, אם לאחר הבדיקה הראשונית של בקשה למקלט מוצאת נציבות הפליטים שיש מקום להמשיך לטפל בבקשה, מעניק משרד הפנים למבקש המקלט אשרה בישראל עד שתתקבל החלטה סופית בעניינו.

הועלה שלא כל הזכאים לאשרה לפי הנוהל קיבלו אותה - מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעניינן של 30 בקשות שנדונו בהליך רגיל בוועדה המייעצת עלה כי רק אחד מ-28 מבקשי מקלט²¹ שהיו זכאים לאשרה קיבלו אשרה שהייתה תקפה במשך כל תקופת ההמתנה להחלטה בעניינו. עוד העלתה הבדיקה האמורה כי רק שמונה מ-28 מבקשי המקלט האמורים, פנו ללשכות מינהל האוכלוסין וקיבלו אשרות שהיו תקפות במשך חלק מתקופת ההמתנה בלבד; וכי תשעה מבקשי מקלט אחרים לא פנו ללשכות מינהל האוכלוסין ולא ניתנה להם אשרה כלל במשך כל תקופת ההמתנה; פריטיהם של יתר מבקשי המקלט לא אותרו במערכת הממוחשבת של משרד הפנים.

19 מדובר במדגם אקראי של בקשות שנבחרו מתוך רשימת בקשות המטופלת בידי הוועדה המייעצת.
20 שש מהן בקשות של אנשים שברחו ממדינותיהם בגין מלחמות אזרחים או משברים פנימיים אחרים, המכונות "מדינות משבר". מבקשי מקלט אלה קיבלו, לחלק מפרק הזמן שבו המתינו להחלטה בעניינם, הגנה קבוצתית זמנית בשל אי-יציבות במדינותיהם.
21 שניים מהם קיבלו מעמד של פליט ולא נזקקו לאשרות.

יוצא אפוא כי רק חלק מהזכאים לאשרה קיבלו אותה. זאת כיוון שרבים ממבקשי המקלט לא פנו למינהל האוכלוסין לצורך הסדרת מעמדם. עקב כך חלק ניכר ממבקשי המקלט הממתינים להחלטה בעניינם אינו מקבל אשרה בתקופת הביניים, אף שהוא זכאי לקבלה.

בתשובתו של משרד הפנים מדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה, נאמר כי כל מבקשי המקלט הזכאים לאשרה יודעים כי לאחר שנציבות הפליטים מפנה אותם ללשכות מינהל האוכלוסין עליהם לפנות אליהן כדי להסדיר את האשרה, וכי פנייה רשמית מהרשויות עלולה לעורר במבקשי המקלט חשש שמא עומדים לגרשם. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו מפברואר 2008 שמבקשי המקלט לא יורחק מישראל בטרם ייבדק עניינו עם נציבות הפליטים. באשר למשך הטיפול בבקשות למקלט מסר משרד הפנים שהוא פועל להוסיף כוח אדם שיסייע לנציבות הפליטים לקצר ולייעל את משך הבדיקה.

נציבות הפליטים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 שגם מבקשי מקלט הפונים ללשכות מינהל האוכלוסין לקבל אשרה לא מקבלים אותה מיד, אלא "נדחים בלך ושוב בלתי פוסק תוך אובדן ימי עבודה, התבזות והתעלמות אנשים בלשכה מהוראות שקבלו בנדון".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים, האחראי על הסדרת המעמד בישראל, לא יסתפק בהענקת אשרה רק למבקשי מקלט שפנו אליו, שהם רק חלק מהזכאים לה, אלא ייבחן, עם כל הגופים הנוגעים בדבר לרבות נציבות הפליטים, דרך שתאפשר לכל הזכאים לאשרה בתקופת ההמתנה להחלטה בעניינם לממש את הזכויות שהוקנו להם.

4. הטיפול במי שהוכרו כפליטים וזכו למקלט מדיני: אמנת הפליטים מציינת כמה זכויות בסיסיות שעל כל מדינה לתת למי שהכירה בהם כפליטים. לעניינם של כמה תחומים קובעת האמנה שהפליט יינה מזכויות שאינן פחותות מאלה הניתנות לאזרחי מדינת המקלט, ובהן הזכות להתאגדות לא פוליטית, גישה לא מוגבלת לערכאות, הזכות לקבל שירותים הניתנים מכוח חוק חינוך חובה והזכות לקבל סיוע ציבורי. לעניינם של נושאים אחרים קובעת האמנה שיש לתת לפליטים זכויות שאינן פחותות מאלה הניתנות לזרים השוהים כדין בתחומה, ובהן הזכות לעבוד במדינת המקלט.

מי שבקשתו למקלט בישראל אושרה, מעניק לו שר הפנים רישיון ישיבה זמני (מסוג א/5), המקנה לו זכות לשהות בישראל עד שיחול שינוי בנסיבות בארץ אזרחותו ומעניק לו זכויות סוציאליות מגוונות. המשך שהייתו של הפליט בישראל נבחן מחדש אחת לשנתיים או לשלוש שנים (לפי החלטת הוועדה המייעצת), דהיינו הוא שרוי בחוסר ודאות מתמדת לגבי עתידו.

במשך השנים פנה נציג נציבות הפליטים למשרד הפנים והציע לקבוע מסלול הדרגתי שיאפשר לפליטים לייצב את מעמדם, כדי שיוכלו לקבל בסופו מעמד של תושב קבע בישראל. במסגרת דיון בוועדה המייעצת שהתקיים כבר בנובמבר 2003 הוקם מקרב משתתפי הוועדה צוות שתפקידו לגבש הליך מסודר להענקת מעמד של תושב קבע לפליטים ששהו בארץ תקופה ארוכה. בדיון שהתקיים בוועדה המייעצת במרס 2007 חזר ועלה נושא זה, ויו"ר הוועדה המייעצת ביקשה מחברי הוועדה לבדוק אם אפשר לגבש הליך זה.

הועלה שמשנת 2002, מועד כניסתו לתוקף של נוהל מבקשי מקלט, עד מועד סיום הביקורת לא בחן משרד הפנים את האפשרות להעניק מעמד של קבע למי שישאל הכירה בהם כפליטים ולא נקבע מסלול הדרגתי לייצוב מעמדם, אף שמפעם לפעם עלה נושא זה בדיוני הוועדה המייעצת והוכר הצורך בקביעת הליך מסודר בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה אף שאמנת הפליטים אינה מחייבת מדינות להעניק רישיון ישיבת קבע לפליטים השוהים בתחומה, ראוי שמשרד הפנים יבחן בחינה מעמיקה את סוגיית קביעתו של מסלול הדרגתי שבסופו יינתן מעמד של תושבי קבע למבקשי מקלט שהוכרו כפליטים ושוהים בישראל תקופה ארוכה, ובכך יפיג את אי-הוודאות באשר למצבם, וכן ראוי שישקול חלופות נוספות לפתרון בעיה זו.

5. באוקטובר 1977 המליץ הוועד המנהל את ענייני האמנה להציב לפני המדינות שחתמו על האמנה כמה דרישות בסיסיות, שיחייבו אותן להתחשב במצבו המיוחד של מבקש המקלט, ובכלל זה להקנות למבקש מקלט שבקשתו נדחתה זכות להגיש ערעור, לפי הנוהג באותה מדינה.

כאמור, לפי הנוהל מבקש מקלט שבקשתו נדחתה רשאי לפנות לוועדה המייעצת בבקשה לעיון חוזר בבקשתו אם חל שינוי בנסיבות הנוגעות לעניינו. בעניין זה הנחה שר הפנים דאז, מר אופיר פז-פינס, עוד באוגוסט 2005, את מנהל מינהל האוכלוסין ונציגי משרד הפנים בוועדה המייעצת שהרכב הוועדה המייעצת, שדן בבקשה לעיון חוזר יהיה שונה מהרכב הוועדה שמקבלת את ההחלטה הראשונה בעניינו של מבקש המקלט; הדבר נדרש, בין היתר, כדי להבטיח שיתקיים הליך הוגן.

הועלה כי מינהל האוכלוסין לא יישם את הנחיית שר הפנים ובפועל בקשות לעיון חוזר נדונו לפני אותו הרכב; מינהל האוכלוסין אף לא תיקן את הנוהל בנושא זה. יש לראות בחומרה את אי-ביצוען של הוראות השר, בייחוד מאחר שההוראות האמורות נועדו לאפשר לקיים הליך הוגן בעניינם של שוהים זרים בישראל, המתקשים במימוש זכויותיהם והחוששים לפנות לרשויות המדינה.



לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, האחראי להסדרת המעמד של זרים בישראל, לפעול למניעת התמשכות הטיפול בבקשות למקלט מדיני בישראל כדי למנוע פגיעה במבקשי מקלט הזכאים למעמד של פליט וכד בבד למנוע את התמשכותו של הטיפול במבקשי מקלט שבקשתם נדחתה על הסף - שהם מרבית מבקשי המקלט - באשר הדבר מאפשר להם לשהות בישראל פרק זמן ארוך. לשם כך ראוי שמשרד הפנים יבחן בשיתוף נציבות הפליטים אם יש באפשרותו לסייע בהחשת תהליכי הטיפול בבקשות למקלט וכיצד ניתן לעשות זאת. כמו כן ראוי שמשרד הפנים יבחן עם כל הגופים הנוגעים בדבר דרך שתאפשר לכל מבקש מקלט שזכאי לרישיון ישיבה לקבל אותו, וכי יינתנו לו כל הזכויות שמקנה לו הדין בישראל. נוסף על כך, על משרד הפנים לשקול לקבוע מסלול הדרגתי להסדרת מעמדם של מבקשי מקלט שהוכרו כפליטים בישראל, כדי להפיג את אי-הוודאות באשר למצבם.

היערכות לטיפול מערכתי באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל מגבול מצרים

הטיפול באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל

משנת 2005 חל גידול בהיקף ההסתננות לישראל מגבול מצרים למטרות עבודה ומקלט מדיני. רבים מהמסתננים הם אזרחי סודן²², מדינה הנחשבת עוינת את ישראל; חלקם נמלטו מחבל דארפור, שבו הממשל המרכזי בסודן טובח בתושביו. האזרחים הסודניים שהו קודם לכן במצרים, וחלקם קיבלו בה מעמד של פליטים. זמן קצר לאחר שהסתננו האזרחיים הסודניים מגבול מצרים לישראל, הם הגישו בקשות למקלט מדיני בישראל.

1. ההסדר החוקי לטיפול באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל: כאמור, לפי חוק הכניסה לישראל, שר הפנים מוסמך לתת לזרים אשרות ורישיונות ישיבה בישראל, להרחיק מישראל זר השוהה בתחומה שלא כדין ולהורות להחזיקו במשמורת עד מועד יציאתו מישראל; מינהלת ההגירה אחראית לאיתורם של השוהים שלא כדין, להחזקתם במשמורת²³ ולהרחקתם מישראל; שב"ס אחראי להחזקת שוהים שלא כדין במתקניו עד הרחקתם מהארץ²⁴.

חוק הכניסה לישראל קובע תנאים ומגבלות לטיפול בשוהים שלא כדין המוחזקים במשמורת לצורך הרחקה, ובהם: השוהה שלא כדין זכאי להשמיע טענותיו לפני ממונה ביקורת הגבולות לפני הוצאת צו המשמורת; ההחלטה לעניין החזקה במשמורת או שחרור בערובה תינתן לא יאוחר מ-24 שעות ממועד תחילת החזקתו במשמורת; המוחזק במשמורת יובא לפני בית הדין לביקורת משמורת לשוהים שלא כדין (להלן - בית הדין למשמורת) לא יאוחר מתום 14 ימים מיום תחילת החזקתו²⁵. נוסף על כך, בחוק הכניסה לישראל נקבעו עילות לשחרור בערובה מהמשמורת ובמסגרתן נקבע, בין השאר, כי אדם יוחזק במשמורת 60 יום לכל היותר, ובלבד שאין בשחרורו כדי לסכן את ביטחון המדינה, את שלום הציבור או את בריאותו. עוד נקבע בחוק הכניסה לישראל ששוהה שלא כדין יוחזק במשמורת בתנאים הולמים שלא יהיה בהם, בהתחשב בנסיבות העניין לרבות משך החזקתו במשמורת, כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו²⁶.

החוק למניעת הסתננות, העוסק, בין היתר, בטיפול בעברות ביטחוניות חמורות²⁷, קובע הסדר מיוחד החל על מי שנכנס לישראל ובעת כניסתו היה אזרח אחת מהמדינות הנחשבות עוינות את ישראל. שר הביטחון אחראי לביצוע החוק והוא מוסמך לצוות על גירושו של מסתנן ולהורות על החזקתו במשמורת עד גירושו. בעניין זה לא נקבעו בחוק למניעת הסתננות תנאים ומגבלות: החוק מאפשר, בין השאר, להחזיק מסתנן במשמורת פרק זמן לא מוגבל עד שיבוצע צו הגירוש, ולא נקבעו בו הסדר מיוחד של ביקורת שיפוטית על החזקה במשמורת ועילות לשחרור בערובה

22 על פי נתוני צה"ל, בשנת 2005 הסתננו לישראל מגבול מצרים 502 זרים; בשנת 2006 הסתננו מגבול מצרים 578 זרים; מתחילת שנת 2007 ועד אמצע יולי 2007 הסתננו לישראל מגבול מצרים 2,095 זרים; 1,303 (62%) מהם היו אזרחי סודן, ו-383 (18%) מהם היו אזרחי אריתריאה שהוחלט שלא להרחיקם מהארץ עד שתתקבל החלטת שר הפנים בעניינם.

23 אחראית להחזקתם של שוהים שלא כדין שניתן להחזירם לארץ מוצאם.

24 אחראי להחזקתם של שוהים שלא כדין שלא ניתן להחזירם לארץ מוצאם בשל היעדר קשר דיפלומטי איתה (בהיותה ארץ העוינת את ישראל). כמו כן מוחזקים במתקניו עצירים מכוח החוק למניעת הסתננות.

25 בהנחיית היועמ"ש נקבע כי פרק הזמן יקוצר לארבעה ימים.

26 סעיפים 13א(ד), 13ג, 13ד, 13ו-13ח בהתאמה.

27 דין מסתנן - חמש שנות מאסר; דינו של מי שהסתנן לאחר שגורש מן הארץ - שבע שנות מאסר; ודין מסתנן מזוין - 15 שנות מאסר.

מהמשמורת. החוק למניעת הסתננות מבוסס על ההנחה שיש במסתננים אזרחי מדינות עוינות משום סכנה לשלום הציבור ולביטחון ישראל (להלן - חזקת המסוכנות), ולפיכך יש הצדקה לטפל בהם במסגרת חוקית מיוחדת המותאמת לשיקולים הביטחוניים הנוגעים לעניינם. שר הביטחון אצל לראש אגף המבצעים בצה"ל (להלן - ראש אמ"צ) את סמכויותיו להוציא צו גירוש נגד מסתננים ולהורות להחזיקם במשמורת. על פיקוד הדרום של צה"ל הוטל למנוע הסתננות בגזרת אחריותו וכן לאכוף בה את החוק למניעת הסתננות לרבות תפיסת מסתננים החודרים מגבול מצרים, תחקורם, הוצאת צו לגירושם המשמש גם אסמכתה חוקית להחזקתם במשמורת עד גירושם, והעברתם למשמורת במתקני צה"ל או במתקני שב"ס.

מהאמור לעיל עולה שחוק הכניסה לישראל קובע הסדר כללי לטיפול בשוהים שלא כדין בישראל ולפיו יש לבצע ביקורת שיפוטית בעניינם של המוחזקים במשמורת, להגביל את משך המשמורת ולקבוע עילות לשחרורם בערובה מהמשמורת, שנועד להבטיח שהמוחזקים במשמורת יממשו את מלוא הזכויות המוקנות להם. על ביצועו של החוק מופקדים גופים אזרחיים. לעומת זאת, החוק למניעת הסתננות קובע הסדר מיוחד לטיפול במי שנכנס לישראל ממדינות הנחשבות עוינות את ישראל - לא נכללים בו מנגנון מיוחד של ביקורת שיפוטית על תנאיה של המשמורת והסדר לשחרור בערובה מהמשמורת, והוא אף אינו מגביל את משך החזקה במשמורת. צה"ל הוא הגוף המופקד על ביצועו.

2. נוכח התגברות ההסתננות מהגבול המצרי של מבקשי מקלט מדיני ומבקשי עבודה בישראל, קבע במרס 2000 היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אליקים רובינשטיין, כי אין להחיל את חזקת המסוכנות על כלל המסתננים, וכי על צה"ל לחקור כל מסתנן, ואם יתברר שאין בו סיכון ביטחוני הוא יטופל לפי הוראות חוק הכניסה לישראל בידי גופים אזרחיים - משרד הפנים, המשטרה (לימים מינהלת ההגירה) ושב"ס. במרס 2006 חזר היועמ"ש, עו"ד מני מזוז, על הנחיה זאת (להלן - הנחיית היועמ"ש).

מההנחיה האמורה משתמע כי מסתנן שחקירה של צה"ל העלתה שאין בו סיכון ביטחוני יטופל לפי חוק הכניסה לישראל, וכי האחריות לטיפול בו תועבר מצה"ל למשרד הפנים. עוד נקבע בהנחיה כי ממונה ביקורת הגבולות של משרד הפנים יבצע שימוע בעניינו של המסתנן ולאחר מכן יחליט אם להוציא נגדו צו הרחקה וצו משמורת, והמסתנן יובא לפני בית הדין למשמורת כדי שישקול, בין היתר, אפשרות לשחררו מהמשמורת ולשכנו במקום חלופי (להלן - חלופות משמורת). מינהלת ההגירה תיערך להחזיק במתקניה מסתננים שניתן להחזיר לארצות מוצאם, ושב"ס ייערך להחזיק במתקניו מסתננים שלא ניתן להחזירם לארצות מוצאם בהיעדר קשר דיפלומטי עמן או כאשר נשקפת למסתננים סכנת חיים בהן. מינהלת ההגירה אחראית להרחיק מישראל מסתנן שבית הדין למשמורת הוציא נגדו צוויים. נציבות הפליטים תבחן אם כל מסתנן שהגיש בקשה למקלט מדיני בישראל זכאי למעמד של פליט; אם הוא אזרח מדינה העוינת את ישראל, על נציבות הפליטים לנסות ולמצוא לו מקלט מדיני במדינה אחרת.

הביקורת העלתה שעקב מחלוקת בין גופי מערכת הביטחון בנוגע לחזקת המסוכנות של כלל האזרחים הסודניים לא יושמה הנחיית היועמ"ש ונפגעו זכויותיהם, כמפורט להלן:

(א) אשר לביטול חזקת המסוכנות של כלל האזרחים הסודניים: בקרב גופי הביטחון הייתה מחלוקת בסוגיית חזקת המסוכנות של האזרחים הסודניים: עמדת שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ) הייתה שצריך להחיל את חזקת המסוכנות על כלל האזרחים הסודניים שהסתננו לישראל, היות שסודן היא מדינה התומכת בטרור אסלאמי והיות שאי-אפשר לבדוק מה היו המניעים להסתננותו של כל אזרח סודני. לעומת זאת, צה"ל סבר כי אין הצדקה להחיל על כלל האזרחים הסודניים את חזקת המסוכנות, כי לעניין מסתננים אלה יש לבדוק כל

מקרה לגופו, וכי ראוי להבחין בין ילדים, זקנים, בעלי משפחות ומבקשי מקלט שנציבות הפליטים במצרים הכירה בהם כפליטים. בשל כך לא יישם צה"ל את הנחיית היועמ"ש.

על מנת לאפשר יישום הנחיית ביקש היועמ"ש במרס 2006 שגופי הביטחון יגבשו בהקדם את עמדתם בסוגיית חזקת המסוכנות כדי לקבוע על פי איזה חוק יטופלו האזרחים הסודניים שהסתננו - חוק הכניסה לישראל או החוק למניעת הסתננות - ומי הגוף האחראי לטיפול בהם - משרד הפנים או צה"ל. במסגרת זאת הסב היועמ"ש את תשומת לבם של ממלא מקום ראש הממשלה דאז, ששימש ראש הממשלה בפועל, מר אהוד אולמרט, ומשר הביטחון דאז, מר שאול מופז, לצורך להכריע בסוגיה במסגרת ההיערכות לטיפול בבעיית ההסתננות. בדצמבר 2006 פנה היועמ"ש שוב לראש הממשלה ולשר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ, הסב את תשומת לבם לכך שעדיין לא הכריעו בסוגיה וביקש שיעשו כן. אולם רק באפריל 2007 הם הכריעו בסוגיה והורו שמתנן אזרח סודן, שחקירה של צה"ל העלתה שאין בו סיכון בטחוני, יטופל לפי הוראות חוק הכניסה לישראל.

(ב) אשר לתוצאות החלטת חזקת המסוכנות על כלל האזרחים הסודניים: לנוכח חזקת המסוכנות שחלה על כל המסתננים תושבי סודן לא חקר צה"ל את האזרחים הסודניים כדי לברר אם יש בהם סיכון ביטחוני והמשיך לטפל בהם על פי הוראות החוק למניעת הסתננות. בפועל, לאחר שהוציא צה"ל צווי גירוש נגד האזרחים הסודניים שהסתננו, הוא שיכן במתקני כליאה את הגברים שבקרבם, מרביתם במתקן הכליאה בקציעות.²⁸

עקב החזקת הגברים שבקרב האזרחים הסודניים במעצר לפי החוק למניעת הסתננות נפגעו זכויותיהם: לא הייתה ביקורת שיפוטית על מעצרם ועל החזקתם במשמורת ולא נשקלו לגביהם חלופות משמורת ושחרור בערובה. אילו הוסרה חזקת המסוכנות הם היו מטופלים לפי חוק הכניסה לישראל והיו מוקנות להם הזכויות האמורות.

יצוין כי באפריל 2006 הורה שר הביטחון להקים ערכאת ביקורת שיפוטית זמנית בעניין החזקתם במשמורת של מסתננים סודניים המוחזקים לפי החוק למניעת הסתננות (להלן - ערכאת הביקורת השיפוטית). לפי הוראת השר נדרשה ערכאת הביקורת השיפוטית לבצע שימוע יזום בעניינם של המסתננים; כל מסתנן יובא לפני ערכאה זו בתוך 14 יום, לכל היותר, מיום מעצרו, ומדי 60 יום; ערכאת הביקורת השיפוטית תהיה רשאית לבצע שינויים בצו המשמורת ולקבוע לו תנאים ואף לבחון אם מתקיימים תנאים לשחרור המסתנן בערבות.

אולם גם לאחר שהוקמה ערכאה זו התקיימו הליכים כאלה רק בעניין מקצת האזרחים הסודניים שהוחזקו במשמורת²⁹, ואף הם התקיימו באיחור. עד דצמבר 2006 התקיימו הליכים ל-76 מסתננים שהוחזקו במתקני הכליאה "מעשיהו" ו"מיכל", ואילו במתקן הכליאה בקציעות, שבו הוחזקו מרבית המסתננים אזרחי סודן, לא התקיימו כלל הליכים כאלה.³⁰

(ג) אשר לנשים ולילדים שבקרב האזרחים הסודניים שהסתננו לישראל - אף שלא נשללה לגביהם חזקת המסוכנות צה"ל הקל עליהם ולא החזיקם במעצר. בפועל שחרר צה"ל חלק מהנשים והילדים לחלופות משמורת בסיועם של ארגוני זכויות אדם אך את חלקם הוא שחרר בלי שיובטחו להם תנאי המחיה הבסיסיים. אף הרשויות האזרחיות לא פעלו כדי להבטיח לנשים ולילדים קיום הולם.

28 מתקן כליאה לאסירים ביטחוניים שהיה באחריות צה"ל והועבר במרס 2006 לאחריות שב"ס.

29 לפי נתוני צה"ל מיולי 2006 הוחזקו במשמורת 212 אזרחים סודניים שהסתננו.

30 לפי הודעת שר הביטחון וראש אמ"צ מ-5.12.07 בבג"ץ 3208/06 4 פלונים ואח' נ' ראש אגף המבצעים בצה"ל ואח'.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח המצוקה של האזרחים הסודניים ראוי היה שצה"ל בשיתוף משרד הפנים, המשרד לבט"פ, מינהלת ההגירה ושב"ס ימצאו פתרון הומניטרי שיבטיח מתן טיפול הולם לילדים והנשים שבקרוב האזרחים הסודניים.

3. כאמור, צה"ל סבר שאין להחיל את חוקת המסוכנות על האזרחים הסודניים, וכי יש לבדוק כל מקרה לגופו ולהעביר את הטיפול במי שיימצא שאין בו סיכון ביטחוני לגופים אזרחיים. בנובמבר 2005 ציין הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) לפני היועמ"ש כי אין צה"ל ערוך להחזיק במתקניו את הנשים והילדים שבקרוב האזרחים הסודניים, וכי על הגופים הנוגעים בדבר לבחון יחד מחדש אם ראוי להמשיך ולטפל בהם לפי החוק למניעת הסתננות. במהלך שנת 2006 פנה הפצ"ר לרמטכ"ל, ראש אמ"צ ולמפקד פיקוד הדרום והתריע בפניהם שהנחיית היועמ"ש לא מיושמת בשל היעדר הכרעה בסוגיית חוקת המסוכנות ופירט את מכלול הבעיות הנוגעות לטיפול באזרחים הסודניים שבאחריות צה"ל. הפצ"ר אף הדגיש לפני הרמטכ"ל ומפקד פיקוד הדרום כי פתרון בעיית האזרחים הסודניים בכללותה מצריך התייחסות מערכתית ולשם כך יש להביאה לפני הדרג המדיני כדי שיוזם עבודת מטה של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

בנובמבר 2006 הדגיש הפצ"ר גם לפני היועמ"ש כי בשל היעדר ההכרעה בסוגיית חוקת המסוכנות נפגעו האזרחים הסודניים המוחזקים במשמורת ובר כבד נאלץ צה"ל לשחרר את הילדים והנשים, לעתים בלי שתבוטח להם מסגרת הולמת. הפצ"ר הוסיף כי אין זה ראוי שצה"ל יטפל בילדים ובנשים, כי יש לקבוע גוף אחר שיהיה אחראי לנושא, וכי יש להבטיח שיספקו להם בדחיפות תנאי מחיה בסיסיים.

בעקבות פניית הפצ"ר חזר היועמ"ש בדצמבר 2006 וביקש מראש הממשלה ומשר הביטחון לגבש עמדה בשאלת חוקת המסוכנות של האזרחים הסודניים והתריע שיש צורך בהיערכות מערכתית דחופה להתמודדות עם תופעת המסתננים מגבול מצרים (ראו להלן).

רק באפריל 2007 קבעו ראש הממשלה ושר הביטחון כי ההחלטה אם יש סיכון ביטחוני בהסתננות של האזרחים הסודניים תיקבע להבא בכל מקרה לגופו, וכי אם חקירת צה"ל בעניין אזרח סודני שהסתנן לישראל תעלה שהדבר לא נעשה מטעמים ביטחוניים, הרי הטיפול בו יתבסס על חוק הכניסה לישראל וייעשה בידי הגופים האזרחיים.

משרד מבקר המדינה מטעים שמאחר שהתעוררו מחלוקות או קשיים הנוגעים לטיפול באזרחים הסודניים שהסתננו, היה על הגופים הנוגעים בדבר - צה"ל, משרד הביטחון, משרד הפנים, המשרד לבט"פ, שב"ס ומינהלת ההגירה - לפתורם במשותף. עוד מטעים משרד מבקר המדינה כי היה על היועמ"ש להסב את תשומת לבם של ראש הממשלה ושר הביטחון כי עד לגיבוש תכנית מערכתית גדל מספר האזרחים הסודניים השוהים בישראל שאינם יכולים להבטיח לעצמם תנאי מחיה בסיסיים וכי הדבר מחייב לגבש בדחיפות דרכים למתן טיפול הומניטרי לבני אדם אלה.

4. אשר להיערכות הגופים האזרחיים לטיפול באזרחים הסודניים: כאמור באפריל 2007 החליטו ראש הממשלה ושר הביטחון כי אם לאחר תחקור ביטחוני שיבוצע בעניינו של כל אזרח סודני יתברר שמניעי הסתננותו אינם ביטחוניים, הוא יועבר לטיפול לפי חוק הכניסה לישראל כמו שאר השוהים הבלתי חוקיים. ראש הממשלה הנחה את כל המשרדים הנוגעים בדבר לטפל באזרחים הסודניים בהתאם לכך.

עלה כי על אף הנחייתו של ראש הממשלה לא גיבשו המשרדים הנוגעים בדבר - משרד הפנים, המשרד לביטחון ומשרד הביטחון - תכנית פעולה לטיפול במכלול ההיבטים הנוגעים לאזרחים הסודניים השהים בישראל ואף לא נקבעו דרכי הפעולה והמנגנונים ליישום ההנחיה להעברת הטיפול בהם לפי חוק הכניסה לישראל. צה"ל המשיך לטפל באזרחים הסודניים לפי החוק למניעת הסתננות, והם הוחזקו במשמורת לפי ההסדרים הקבועים בחוק או שוחררו בלא שניתן מענה לצורכי מחייתם הבסיסיים. בשל אי-היערכותם של הגופים האמורים גיבש ראש הממשלה ביולי 2007 תכנית חירום להיערכות לטיפול באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל ממצרים (ראו להלן בפרק על מתווה ראש הממשלה). באוגוסט 2007 החלו הגופים הנוגעים בדבר לטפל באזרחים הסודניים לפי חוק הכניסה לישראל, כמפורט להלן:

(א) אשר למשרד הפנים - היה עליו להבטיח שממונה ביקורת הגבולות יבצע שימוע בעניינם של כל האזרחים הסודניים - הן אלה שהוחזקו במשמורת לפי החוק למניעת הסתננות והן אלה שרק נתפסו ותוחקרו בידי צה"ל - כדי להוציא נגדם צווי הרחקה וצווי משמורת. נוסף על כך היה על משרד הפנים לדאוג להבאתם לפני בית הדין למשמורת לפי חוק הכניסה לישראל כדי לבדוק לגביהם חלופות משמורת ושחרור בערובה. עלה כי רק באוגוסט 2007, במסגרת המתווה של ראש הממשלה, החל משרד הפנים לבצע תהליך זה.

(ב) אשר לשב"ס - היה עליו להיערך לקליטת האזרחים הסודניים שיוחלט שיוחזקו במשמורת. עלה כי לאחר שהתקבלה הנחיית ראש הממשלה לא נערך שב"ס לקליטת האזרחים הסודניים במתקניו ולא ניתח את הצרכים הייחודיים של אוכלוסיית האזרחים הסודניים, הכוללת נשים וקטינים. בנסיבות אלה לא היה שב"ס ערוך לקלוט במתקניו את כל האזרחים הסודניים, בייחוד לא את הנשים והילדים. גם מינהלת ההגירה לא קלטה במתקניה אזרחים סודניים שצה"ל ביקש להעביר לחזקתה משום שלא הייתה ערוכה להחזיק במתקניה משפחות וילדים שעלולים להיוותר זמן רב במקום המשמורת. רק ביולי 2007, במסגרת המתווה של ראש הממשלה, החליטו השר לביטחון הפנים (להלן - השר לט"פ) ונציב שב"ס כי שב"ס יפעיל במתחם קציעות "מתקן אירוח" לקליטת כ-1,000 מסתננים, ובכללם נשים וילדים. סוכם כי במתקן תהיה הפרדה בין גברים, נשים וקטינים, וכי רק ילדים עד גיל 12 יכולים להיות מוחזקים עם אמהותיהם. כמו כן נקבעה תכנית חינוך, טיפול ושיקום, שתכלול טיפול רפואי בסיסי וחינוך בסיסי.

(ג) אשר לצה"ל - לפי נוהל טיפול בחודרים לשטח ישראל (להלן - נוהל חודרים)³¹, צה"ל יבצע תחקור ביטחוני בענייניו של כל מסתנן שתפס צה"ל; אם אין בו סיכון ביטחוני ולישראל יש קשר דיפלומטי עם ארץ מוצאו, הוא יועבר לטיפול של מינהלת ההגירה; מסתנן כאמור שלישראל אין קשר דיפלומטי עם ארץ מוצאו יועבר לשב"ס. בתחילת מאי 2007 ביצע צה"ל תיקון בנוהל חודרים ולפיו אם לא תתאפשר העברתם של המסתננים למינהלת ההגירה או לשב"ס, עקב בעיה במימוש האחריות של אחת הרשויות, הוא ישחרר את המסתנן לאחר 24 שעות מרגע תפיסתו. היות ושב"ס ומינהלת ההגירה לא קלטו את כל האזרחים הסודניים שצה"ל ביקש להעביר לחזקתם המשיך צה"ל לשחרר חלק מהאזרחים הסודניים בלי להבטיח להם תנאי מחיה בסיסיים.

(ד) אשר לנציבות הפליטים - בחינת הזכאות של אזרח מדינה עוינת להכרה כפליט לפי עקרונות אמנת הפליטים היא תנאי לסיוע של נציבות הפליטים במציאת מקלט מדיני עבורו במדינה אחרת לפי נוהל מבקשי מקלט. ההחלטה אם לאשר מתן מעמד של פליט למבקש מקלט בישראל מתבססת על המלצת נציבות הפליטים בעניינו. בהמלצה מתואר מצבו של מבקש המקלט ומצוין אם הוא עומד בתנאי האמנה. מבקש מקלט שאינו זכאי למעמד של פליט, רשאית ישראל להרחיקו מתחומה. עם זאת מי שהגיש בקשה למקלט לנציבות הפליטים ובקשתו נמצאת בבדיקה אין לגרשו. עלה כי רק

31 הנוהל הופץ לראשונה בפברואר 2005.

ביולי 2007, במסגרת המתווה של ראש הממשלה ולפי הנחייה בעניין, החלה נציבות הפליטים לראיין את האזרחים הסודניים שביקשו מקלט בישראל לצורך בדיקת זכאותם למקלט מדיני.

בתשובתו של משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 נמסר כי כבר במרס 2006, לפני שהסתננות של מבקשי מקלט נעשתה לתופעה רחבת היקף, קיים היועמ"ש דיון בנושא עם נציגי כל הגופים הנוגעים בדבר; בעקבות הדיון הביא היועמ"ש לידיעתם של ראש הממשלה ושרי המשרדים הנוגעים בדבר שיש צורך בפעולה ממשלתית דחופה. נוסף על כך, ואף שמדובר בקביעת מדיניות ולא בסוגיה משפטית, שב היועמ"ש בדצמבר 2006 ופנה לראש הממשלה ולשר הביטחון ובצעד חריג ביקש שיתערבו בעניין בשל הבעיות בטיפול במסתננים ובהיעדר מדיניות כוללת לטיפול באזרחים הסודניים. בתשובתו מפברואר 2008 ציין משרד המשפטים שהיערכות והטיפול בצרכים ההומניטריים של האזרחים הסודניים אינו בתחום האחריות של היועמ"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בסוגיה אנושית רגישה, משהונחה הבעיה לפתחו של היועמ"ש ראוי היה שיחזור ויתריע לפני הדרג המדיני והמשרדים הנוגעים בדבר שיש צורך להבטיח מתן סיוע הומניטרי ארוך טווח לאזרחים הסודניים.

בתשובת צה"ל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 צוין "כי אין זה מתפקידו של צה"ל/פד"מ [פיקוד הדרום] להירש לעניינם של המסתננים מעבר לשלב הראשוני של תפיסתם ותשאולם ע"י כוחות צה"ל". אולם רשויות ההגירה האזרחיות, בהם מינהלת ההגירה ושב"ס, סירבו בהתמדה לקבל מידי צה"ל את המסתננים. לכן פעל צה"ל בפרק הזמן האמור כדי לנסות ולשפר את תנאי החזקתם של המסתננים, ובלית ברירה, לאחר שמיצה את כל הדרכים, נאלץ להורות לשחררם. צה"ל ציין כי מרגע שהתאפשרה העברתם של כל האזרחים הסודניים לשב"ס, הם הועברו למתקני שב"ס ולא שוחררו אזרחים סודניים נוספים. בתשובתו מפברואר 2008 מסר צה"ל שעד אוקטובר 2007 סיימה ערכאת הביקורת השיפוטית לדון בעניינם של למעלה מ-300 מסתננים.

בתשובתה של מינהלת ההגירה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 נמסר בנוגע לפתרון המחלוקת בנוגע לטיפול באזרחים הסודניים שמינהלת ההגירה פועלת לפי מדיניות השר לבט"פ. עוד ציינה מינהלת ההגירה שאין ברשותה מקומות משמורת המתאימים להחזקת ילדים ונשים.

בתשובתו של שב"ס למשרד מבקר המדינה מפברואר 2008 נמסר שהחלטת ראש הממשלה לטפל באזרחים הסודניים לפי חוק הכניסה לישראל "לא העלתה ולא הורידה מבחינת שב"ס משום ששב"ס מקבל למתקניו אנשים עם אסמכתאות כליאה לפי החוק [למניעת] הסתננות ומכוח חוק הכניסה לישראל". עוד ציין שב"ס שחודשים לפני ההנחיה האמורה היה ידוע לו שיהיה עליו להתארגן מסיבית לקליטת מסתננים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם ידע שב"ס שעליו לקלוט את האזרחים הסודניים שהסתננו היה עליו להיערך בהתאם; דבר שלא נעשה במועד. רק ביולי 2007, במסגרת המתווה של ראש הממשלה, החלה הקמת מתקן כליאה מיוחד לקליטת האזרחים הסודניים ורק באוקטובר 2007 הוחל באכילוסו.

בתשובתו של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 נמסר כי לפי החלטת ממשלה³² מספטמבר 2007 מונה זמן קצר לפני כן מנהל מינהל האוכלוסין לעמוד בראש צוות בין-משרדי³³ לטיפול במתן סיוע למבקשי מקלט בישראל וריכוז הטיפול במי שהסתננו לישראל שלא כדין דרך הגבול עם מצרים.

32 החלטת ממשלה מס' 2394 מ-23.9.07.

33 בצוות נציגים של המשרד לבט"פ (משטרה ושב"ס), משרדי המשפטים, הביטחון, התעשייה, המסחר והתעסוקה, החינוך, החוץ ומשרד הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הפגיעה המתמשכת באזרחים הסודניים שהוחזקו במשמורת ללא הגבלת זמן וללא ביקורת שיפוטית וכן לנוכח הצורך להעניק להם סיוע הומניטרי, היה על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להעבירם לטיפול לפי חוק הכניסה לישראל מיד לאחר שהוצאה הנחיית ראש הממשלה באפריל 2007. לשם כך נדרשו המשרדים לגבש תכנית פעולה דחופה כדי להסיר חסמים ביורוקרטיים ואחרים. כמו כן היה על משרד ראש הממשלה לעקוב אחר ביצוע הנחיית ראש הממשלה בידי המשרדים. ואולם, אף בהיעדר התכנית האמורה היה על הגופים להימנע מביצוע פעולות חד-צדדיות שבגינן לא יסופקו לאזרחיים סודניים תנאי מחיה בסיסיים, דוגמת הפעולות שנקבעו בהוראה האמורה בנוהל חודרים של צה"ל. עוד יוער כי "מתקן אירוח" המאפשר להחזיק קטינים עם אמהותיהם אף הוא בעל מאפיינים של מתקן כליאה, וכי אינו מיועד להחזקה ממושכת של מאות אנשים, בהם משפחות שפוצלו, נשים וילדים. מן הראוי שמשרד הפנים והמשרד לבט"פ, בשיתוף משרד ראש הממשלה וגופים נוספים, ימצאו דרך להעביר את האזרחים הסודניים לחלופות משמורת בישראל או מחוצה לה עד שיתגבש פתרון סופי בעניינם.

מניעת הסתננות והחזרת המסתננים למצרים

לנוכח התגברות ההסתננות לישראל, ביקש הפצ"ר בדצמבר 2005 מהיועמ"ש שכל הגופים הנוגעים בדבר יתכנסו לדיון בנושא ההסתננות מהגבול המצרי. הפצ"ר הסביר כי הדבר נחוץ בשל הקשיים במניעת ההסתננות ובשל חוסר התיאום בין גופי האכיפה באשר לטיפול במסתננים. במרס 2006 קיים היועמ"ש דיון בנושא, ובמסגרתו הציגו נציגי הגופים - משרד הביטחון, צה"ל, משרד הפנים, משרד החוץ והמשטרה - את היקף תופעת ההסתננות של אזרחים סודניים מהגבול המצרי לישראל, את מגמות התופעה וחלופות להתמודדות אתה. בסיכום הדיון האמור ציין היועמ"ש כי סוגיית המסתננים מגבול מצרים אינה סוגיה משפטית בעיקרה, וכי על הדרג המדיני לקבוע מדיניות בעניינה, להיערך לטיפול מערכתי בנושא ולהקצות את המשאבים הדרושים לכך. היועמ"ש ציין, בין היתר, כי הפתרון האפקטיבי ביותר לבעיית ההסתננות הוא מניעתה באמצעות הקמת מכשולים פיזיים שיקשו על ההסתננות מהגבול, והבהיר שאפשר להחזיר את המסתננים סמוך לתפיסתם ("החזרה חמה"). עוד ציין היועמ"ש כי יש לשתף פעולה עם רשויות מצרים, לרבות בערוץ המדיני, כדי לתאם את החזרתם של מסתננים למצרים, על מנת ליצור הרתעה אפקטיבית. בד בבד נדרשה פעילות דיפלומטית להניע את מצרים לנקוט פעולות מידיות לצמצום תופעת ההסתננות משטחה.

באותה עת הסב היועמ"ש את תשומת לבם של ממלא מקום ראש הממשלה ושר הפנים דאז, ששימש ראש הממשלה בפועל, מר אהוד אולמרט, ושל שר הביטחון דאז, מר שאול מופז, שרת החוץ, גב' ציפי ליבני, והשר לבט"פ דאז, מר גדעון עזרא, לתופעת ההסתננות של אזרחי סודן ומצרים. היועמ"ש התריע לפני השרים שגדל מספר האזרחים הסודניים המבקשים מקלט מדיני בישראל וציין ש"אם מדינת ישראל לא תצליח למנוע את ההסתננות לישראל, או לגרש חזרה את המסתננים, קיים חשש חמור להצפת ישראל במסתננים סודניים, שלא ניתן יהיה להוציאם משטחה". היועמ"ש הדגיש שאין מנוס מטיפול מערכתי שיכלול, בין היתר, חיזוק המנגנונים למניעת הסתננות בגבול וכן תגבור וחיזוק כל המערכות המטפלות בנושא, לפי תכנית שתגובש בהקדם (להלן - ההצעה של היועמ"ש).

הביקורת העלתה כי ראש הממשלה, שר הביטחון דאז ושרת החוץ, לפנייהם התריע היועמ"ש בנוגע לתופעת ההסתננות של האזרחים הסודניים, לא דנו בהצעה או בדרכים חלופיות להתמודדות עם התופעה. גורמים אלה אף לא העלו את הנושא לדיון בממשלה כדי לגבש תכנית למניעת הסתננות האזרחים הסודניים והחזרתם למצרים.

בסוף שנת 2006 חזר היועמ"ש והתריע לפני ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, מר עמיר פרץ, כי לא גובשה מדיניות לטיפול מערכתי בהסתננות האזרחים הסודניים לישראל מגבול מצרים וכי עקב כך עלולה בעיית ההסתננות להחמיר באופן שיקשה לפתרה. גם בעקבות התרעה זו לא נדרשו ראש הממשלה ושר הביטחון לסוגיה, לא הביאו אותה לדיון בממשלה ולא גיבשו תכנית להתמודדות עמה. כתוצאה מכך לא טופלו סוגיות מרכזיות הנוגעות למניעת ההסתננות אזרחים סודניים והחזרתם למצרים, כמפורט להלן:

1. אשר למניעת ההסתננות: דוח הוועדה הבין-משרדית, שתפקידה לבדוק את תופעת ההסתננות מגבולה הדרומי של המדינה³⁴ (להלן - הוועדה הבין-משרדית), קבע כי "בהינתן הנחת עבודה צה"לית לפיה אין אפשרות למנוע בצורה אפקטיבית את זרם המסתננים, לא ננקטו צעדים לצורך יצירתו של מרחב הרתעה והבטחת שמירה על גבולה הדרומי של המדינה. בתוך כך, לא הוקמו מכשולים פיזיים, אף לא זמניים ומיידיים". יוער כי בדיון שהתקיים ב-4.6.07 בנושא ההסתננות דחה ראש הממשלה את טענת אמ"צ של צה"ל שהצבא לא יכול למנוע כניסת מסתננים מגבול מצרים והדגיש כי "לא יכול להיות מצב שהצבא אומר שיש בעיה שהוא לא יכול להתמודד איתה. האחריות למענה היא של צה"ל וממליץ שהצבא לא יכשל בזה". בעניין פעולות משרד החוץ קבע דוח הוועדה הבין-משרדית שעל מנת להשפיע על מצרים לבלום את תופעת ההסתננות מתחומה לישראל "ניתן היה לצפות שתתקיים פעילות דיפלומטית ענפה, בצינוורות שונים, בכדי להשפיע על המצרים לבלום את התופעה... עולה הרושם כי פעילות למיצוי אפשרות זו לא התקיימה; לפחות לא תחת ההכרה כי מדובר בתופעה, שבשל השלכותיה החמורות על מדינת ישראל, עשויה לערער את מארג יחסי החוץ בין ישראל למצרים"³⁵.

2. אשר להחזרת האזרחים הסודניים למצרים ומציאת מקלט במדינה שלישית: כאמור, האו"ם מכיר בכך שמדינה זכאית להחזיר מבקשי מקלט שהסתננו לתחומה אל "ארץ המקלט הראשונה" המחויבת לעקרונות אמנת הפליטים שדרכה עברו ממדינות מוצאם. כמו כן, על פי אמנת הפליטים מדינה זכאית שלא להעניק מקלט מדיני למי שעלול לסכן את ביטחונה של מדינת המקלט או את אזוריה. עיקרון זה בא לידי ביטוי בסעיף 6 לנוהל מבקשי מקלט, הקובע הסדר מיוחד לטיפול במבקשי מקלט אזרחי ממדינות עוינות. על פי הסעיף רשאית ישראל שלא להעניק אשרת שהייה בישראל לנתינים זרים אלה, ואולם נקבע ש"ישראל מעריכה את הודעת הנציבות [הפליטים] כי עד להסדר פוליטי כולל באזורנו ייעשה על ידה כל מאמץ למצוא לפליטים ארץ מקלט במדינה אחרת". לפיכך, אם נציבות הפליטים מוצאת שמי ממבקשי מקלט אלה זכאי להכרה כפליט על פי עקרונות האמנה, עליה לנסות למצוא לו מקלט במדינה אחרת. מתפקידו של משרד החוץ לסייע לנציבות הפליטים במציאת מקלט כאמור.

(א) ההצעה של היועמ"ש המליצה להחזיר את האזרחים הסודניים למצרים, בין השאר, כדי לסכל את מטרת ההסתננות וכדי להתריע אזרחים סודניים נוספים השוהים במצרים לנסות ולהסתנן לישראל. היועמ"ש הבהיר כי לפי כללי המשפט הבין-לאומי מצרים מחויבת לקבלם בחזרה והמליץ להחזירם בסמוך לתפיסתם. לעניין זה הבהיר היועמ"ש כי "מבלי להידרש לפרטי הקשיים המעשיים והביטחוניים הכרוכים בכך... מהבחינה המשפטית אין מניעה להחזרת מסתנן שנתפס בסמוך לאחר ההסתננות והחזרה כזו אינה טעונה צו הרחקה או כל הליך אחר". ההחזרה תיעשה רק אם מצרים תתחייב להבטיח כי לא תפגע במסתננים שיוחזרו לתחומה. גם בהמלצות הוועדה הבין-משרדית מיוני 2007 נקבע כי הדרך המועדפת לטפל בבעיית האזרחים הסודניים היא להחזירם למצרים, וכי אם אין הרבר מתאפשר מומלץ למצוא להם מקלט מדיני במדינה שלישית.

34 ועדה בין-משרדית שמינה ראש הממשלה ב-4.6.07. בראשה עמד שר הפנים דאז, מר רוני בר-און וכללה את שרי החוץ, הביטחון, המשפטים, הרווחה, האוצר המשרד לבט"פ וכן נציג נציבות הפליטים. בדיוניה השתתפו, בין השאר, נציגי מינהלת ההגירה, השב"כ וצה"ל.

35 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית מ-21.6.07, עמ' 23.

יצוין כי בינואר 2006, עוד לפני שגובשה הצעה של היועמ"ש, העריך סמנכ"ל לתיאום במשרד החוץ כי לא יהיה אפשר להגיע לידי הסכמה עם המצרים בנוגע להחזרה בטוחה של אזרחי סודן שהסתננו מתחומה לישראל. עוד ציין באותה עת הסמנכ"ל לתיאום במשרד החוץ במכתב שהופץ לכל המשרדים הנוגעים בדבר³⁶ כי צריך לשקול חלופות אחרות לטיפול באזרחים הסודניים - שחרורם לחלופות משמורת בישראל ומציאת מקלט מדיני עבורם במדינה שלישית.

בהמשך להצעה של היועמ"ש הכין צה"ל "נוהל החזרה מיידית ובתיאום למצרים" שעניינו החזרה מתואמת למצרים של מסתננים לישראל בסמוך לתפיסתם. אולם בסמוך לאחר הכנת הנוהל הובהר בפגישת עבודה בין שר הביטחון לרמטכ"ל מאפריל 2006 כי לא ניתן לבצע "החזרה חמה" למצרים משום שמצרים מסרבת לקבל את המסתננים.

רק בנובמבר 2006 ציין הפצ"ר לפני היועמ"ש שאף שצה"ל מעוניין לבצע "החזרה חמה" הוא אינו פועל על פי הנוהל שהכין בנושא, מאחר שמצרים אינה משתפת עמו פעולה והדבר מונע את החזרת המסתננים בסמוך לתפיסתם. בדצמבר 2006 חזר היועמ"ש, כאמור, והתריע לפני ראש הממשלה ושר הביטחון על הצורך בגיבוש מדיניות מערכתית להתמודדות עם הסתננות האזרחים הסודניים. אולם משרד ראש הממשלה והמשרדים הנוגעים בדבר לא דנו עד אמצע 2007 בקשיים בהחזרתם של האזרחים הסודניים למצרים ולא גיבשו דרך חלופית לטיפול בהם בעת שהותם בישראל.

(ב) כאמור, לפי כללי המשפט הבין-לאומי רשאית ישראל שלא לתת מקלט בתחומה לאזרחי מדינות עוינות; נציבות הפליטים אמורה לסייע לה במציאת מדינה אחרת שתקלוט את הזכאים להכרה כפליטים.

כבר בינואר 2006 העריך משרד החוץ כי לא ניתן יהיה למצוא מדינה אחת שתהיה מוכנה לקבל קבוצה של עשרות פליטים סודניים, וכי יש לאתר כמה מדינות שכל אחת מהן תהיה מוכנה לקבל קבוצה קטנה של פליטים. כשנה לאחר מכן ציין נציג נציבות הפליטים שעד אותו מועד הסכימו מדינות מעטות בלבד לקלוט פליטים השוהים בישראל. הנציג הסביר שאם בעתיד תנהל ישראל מגעים עם מדינות אחרות כדי להסדיר מתן מקלט לפליטים בתחומן, היא תידרש "למלא את חלקה" ולתת אף היא מקלט בתחומה לחלקם. הנציג הדגיש כי על ישראל לגבש תכנית משולבת להסדרת המעמד של הפליטים הסודניים, וכי במסגרתה ייקלטו חלק מהפליטים הסודניים במדינות המערב וחלק מהם בישראל. ביוני 2007 ציין משרד החוץ כי עד אותו מועד הוא לא ניהל מגעים משמעותיים עם מדינות אחרות בנוגע לקליטת הפליטים הסודניים, מאחר שישראל לא התחייבה לקלוט חלק מהם.

אף שמציאת מקלט מדיני עבור מבקשי המקלט הסודניים במדינה שלישית הותנתה בכך שישראל תתחייב לקלוט בתחומה חלק מהם רק באוגוסט 2007 החליטה הממשלה, לראשונה, להעניק מקלט זמני לחלקם. ב-15.8.07 הודיע ראש הממשלה שישראל תעניק "מעמד של מקלט זמני עד חלוף הכרות מצב המלחמה" ל-500 מסתננים שהגיעו ממדינות או אזורים שהוכרו כי הם אזורים מלחמה כל עוד מוכרז בהם מצב מלחמה (ראו להלן בפרק על מתווה ראש הממשלה לטיפול באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל). בכך, למעשה, החליטה הממשלה לראשונה לקבל את עקרון "חלוקת הנטל", שיש בו כדי להגדיל את הסיכויים למציאת פתרון לאזרחים הסודניים במדינה שלישית.

משרד החוץ ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 כי הוא פועל בהתמדה בכל המישורים על מנת לשכנע את המצרים בנחיצותה של מניעת תופעת ההסתננות משטחם לישראל וכי הוא מדגיש זאת בכל המפגשים בעניין המסתננים. למרות המאמץ המושקע בנושא זה, הרי התוצאה תלויה באינטרסים של ממשלת מצרים וגורמי הביטחון במדינה זו וכן במדיניותם ובתפקודם בפועל, ולפיכך אין ביכולתו של משרד החוץ לאלצם לשתף עם ישראל פעולה בעניין זה. עוד ציין משרד החוץ כי מסר באופן שוטף את המידע וההערכות באשר להתפתחויות בתחומי אחריותו לדרג מקבלי ההחלטות, דהיינו לראש הממשלה ולשרים הנוגעים בדבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות אלה היה על משרד החוץ להתריע בשנת 2006 לפני צה"ל ומשרד הביטחון, שבאחריותם לנקוט אמצעים למניעת ההסתננות, וכן לפני היועמ"ש ומשרד ראש הממשלה, על שנוכח הקושי בהבטחת שיתוף הפעולה עם מצרים למניעת ההסתננות ולהחזרת האזרחים הסודניים גובר הצורך להבטיח להם תנאי מחיה בסיסיים בישראל לאורך זמן וברב בוד למצוא מקלט עבורם במדינה אחרת.

מניעת כניסתם של אזרחי סודן דרך הגבול ממצרים, באמצעים פיזיים או דיפלומטיים, והחזרתם למצרים בסמוך לתפיסתם היו המרכיבים העיקריים בהצעה לטיפול בהסתננות לישראל שהציע היועמ"ש לראש הממשלה ולשרים הנוגעים בדבר בתחילת שנת 2006. ראש הממשלה והשרים הנוגעים בדבר לא דנו בהצעה ולא גיבשו תכנית למימושה. זאת ועוד, כאשר התברר, חודשים מעטים לאחר שגובשה ההצעה, כי הפעילות הדיפלומטית עם מצרים לא נשאה פרי, כי מצרים לא משתפת פעולה עם ישראל בעניין זה וכי צה"ל לא מצליח למנוע את ההסתננות היה על משרד הביטחון, צה"ל ומשרד החוץ לחזור ולדון בנושא, לגבש דרכים חלופיות לטיפול באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל ולהציג לפני ראש הממשלה. נוסף על כך היה על גופים אלה להדגיש, בעוד מועד, לפני ראש הממשלה ולפני הממשלה שיש צורך הן בהיערכות דחופה לטיפול הומניטרי הולם באזרחים הסודניים בעת שהותם בישראל והן במציאת מקלט עבורם במדינה אחרת.

מתווה ראש הממשלה לטיפול באזרחים הסודניים שהסתננו לישראל

ב-4.6.07 קיים ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, דיון בנושא המסתננים אזרחי סודן, בעקבות היקף ההסתננות הניכר - בארבעה וחצי החודשים הראשונים של שנת 2007 בלבד הסתננו לישראל כ-600 בני אדם מגבול מצרים. בדיון החליט ראש הממשלה לגבש תכנית פעולה דחופה לטיפול בהיבטים השונים של הנושא ומינה לשם כך את הוועדה בין-משרדית, בראשות שר הפנים דאז, מר רוני בר-און. הוועדה כללה את שרי החוץ, הביטחון, בט"פ, המשפטים, האוצר, הרווחה ונציבות הפליטים. הוועדה קבעה בהמלצותיה מ-21.6.07 כי מחובתה המוסרית של ישראל להשתתף במאמץ הבין-לאומי למציאת פתרון מדיני והומניטרי הולם לבעיית הפליטים הקשה שמקורה במלחמת האזרחים בחבל דארפור שבסודן. הוועדה המליצה כי הממשלה תפעל בדחיפות לצמצום מידי של מספר המסתננים מבקשי המקלט, לתפיסת כל המסתננים ולהחזקתם "תוך מתן מענה הומניטרי הולם במתקני המשמורת". הוועדה המליצה כי כדי שיושגו מטרות אלה בתוך 60 יום תפעל הממשלה בעת ובעונה אחת בארבעה ערוצים עיקריים: הערוץ הדיפלומטי - השפעה על מצרים לנקוט פעולות מידיות לצמצום ההסתננות משטח לישראל וברב שילובה של ישראל בקידום פתרון הומניטרי הולם בסודן; הערוץ המבצעי - נקיטת אמצעים לשמירה על גבול מצרים מפני מסתננים, כגון הקמת מכשול אפקטיבי נגד מסתננים בגבול; הערוץ המינהלי - גיבוש נוהל מסודר לתפיסת המסתננים, להחזקתם במשמורת הולמת ולהרחקה מידית של כל מסתנן שאינו סודני מתחום ישראל ומתן סיוע

הומניטרי בהתחשב במאפייני ההסתננות; והערוץ ההסברתי - שינוי הדעה הרווחת בקרב זרים השוהים במצרים ולפיה ישראל נותנת סיוע הומניטרי לאזרחים הסודניים המסתננים לתחומה.

ביולי 2007 קיים ראש הממשלה דיון לצורך גיבוש פעולה מערכתית לטיפול באזרחים הסודניים שהסתננו בהתבסס על המלצות הוועדה הבין-משרדית. בדיון הודיע ראש הממשלה כי גיבש בשיתוף נשיא מצרים סיכום מדיני בנוגע להחזרת האזרחים הסודניים למצרים. בדיון קבע ראש הממשלה את תחומי האחריות והמשימות שיוטלו על כל אחד מהגופים הנוגעים לדבר, כלהלן: על צה"ל לשמור על הגבולות ולמנוע הסתננות לשטח ישראל; היה ונתפסו מסתננים, יפעל צה"ל להחזרתם המידית למצרים באמצעות מנגנון תיאום שיגבש משרד הביטחון על יסוד הסיכום בין ראש הממשלה לנשיא מצרים; משרד הביטחון ירכז, בתיאום עם משרד הפנים ונציבות הפליטים, רשימה של מסתננים אזרחי סודן השוהים בארץ, על מנת להחזירם למצרים; המשרד לבט"פ אחראי לכך שמינהלת ההגירה תעביר לטיפול השב"ס את כל המסתננים שאין בהם סיכון ביטחוני, ושלא ניתן היה להחזירם למצרים; על המשרד לבט"פ לפעול להחזרתם של המסתננים שלא ממוצא סודני לארץ מוצאם; משרד החוץ יגביר את היקף ההסברה בעניין, ידגיש כי ישראל נחושה שלא לאפשר הסתננות לשטחה, וינהל מגעים מדיניים עם מצרים לשם מניעת ההסתננות; משרד הרווחה יקבע את מספר הפליטים מדארפור שייקלטו בישראל וייערך לקליטתם ולטיפול בהם.

בתשובתו של משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 נאמר כי סוגיית הטיפול במבקשי מקלט מורכבת ומחייבת שיתוף פעולה מצד רשויות רבות בישראל ומצד מדינות נוספות. מיד לאחר שהתברר כי התופעה רחבת היקף וכי קשה לטפל בה גיבש ראש הממשלה מדיניות בנושא והנחה את המשרד לסייע למשרדים הנוגעים בדבר ביישומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ראש הממשלה שכבר בתחילת שנת 2006 הצביע היועמ"ש על היקפה הרחב של ההסתננות מסודן לישראל דרך גבול מצרים והתריע על הצורך לנקוט פעולה דחופה בשל חשש להתגברות התופעה. לנוכח היעדר היערכות לטיפול בסוגיה והגידול במספר מבקשי המקלט שב היועמ"ש והתריע לפני ראש הממשלה בדצמבר 2006 על הצורך בטיפול מערכתי בנושא ואף ציין שאם לא תגובש תכנית מידית, יקשה על ישראל בעתיד להתמודד עם המסתננים לתחומה. ואולם, רק ביולי 2007, לאחר שהגופים הנוגעים - משרד הפנים, המשרד לבט"פ ומשרד הביטחון - לא גיבשו תכנית פעולה לטיפול במכלול ההיבטים הנוגעים לאזרחים הסודניים וצה"ל נאלץ לשחרר חלק ניכר מהם, גיבש ראש הממשלה תכנית פעולה בין-משרדית לטיפול דחוף בסוגיה.

לנוכח האמור לעיל עולה כי בתחילת שנת 2006, עם התגברות ההסתננות לישראל של מבקשי מקלט אזרחי סודן ממצרים, הציע היועמ"ש מתווה להתמודדות אתה. רק ביולי 2007 החלה הממשלה לטפל בסוגיה. עקב התמשכותו של הטיפול בסוגיה, רבים מהאזרחים הסודניים שהסתננו הוחזקו במעצר ללא הגבלת זמן וללא זכות להשתחרר בערבות; אחרים, בייחוד הנשים והילדים שבקרבתם, שוחררו בלי שהובטחו להם תנאי מחיה בסיסיים, ונוסף על כך נגרם נזק לתדמיתה של ישראל מאחר שהיא נמנעה לתת למבקשי מקלט השוהים בתחומה טיפול הומניטרי הולם ולא עשתה די לסייע בפתרון בעייתם של הפליטים הסודניים. על כל המשרדים הנוגעים בדבר לפעול בנחרצות ליישום תכניתו של ראש הממשלה. אם יתברר שמרכיבים מהותיים בתכנית הפעולה של ראש הממשלה אינם ישימים או מעוררים קשיים אחרים, על הדרגים המקצועיים להביא זאת בהקדם לידיעת הדרג הממשלתי.



סוגיית מבקשי המקלט המדיני בישראל היא סוגיה אנושית רגישה הנוגעת גם לתדמיתה הבין-לאומית של ישראל. במסגרת טיפולה של ישראל במבקשי המקלט היא נדרשת למצוא איזון בין זכותה להגן על האינטרסים שלה ובין מחויבותה לסייע לפליטים באמצעות מתן מקלט מדיני, טיפול הומניטרי הולם וסיפוק צורכיהם הבסיסיים. בכיקורת עלה שהתמשכות הטיפול בבקשות למקלט מדיני פוגעת במבקשי המקלט שיש סבירות גבוהה שיוכרו כפליטים, והם לא מקבלים את מלוא הזכויות המאפשרות קיום הולם בישראל; בד בבד התמשכות הטיפול במבקשי המקלט הנדחים על הסף, שהם מרבית מבקשי המקלט, מאפשרת להם לשהות בישראל פרק זמן ארוך, מצב המכביד על רשויות האכיפה. אשר למבקשי המקלט אזרחי סודן, מדינה הנחשבת עוינת את ישראל, ראש הממשלה ושר הביטחון לא פעלו לבטל במועד את חוקת המסוכנות שהוחלה עליהם, ועקב כך הוחזקו מרביתם במשמורת ללא ביקורת שיפוטית וכלי להחיל עליהם הסדרים אחרים המאפשרים שחרור בערבות, ואילו חלק מהילדים והנשים שוחררו בלי שיבטחו להם תנאי מחיה בסיסיים. למרות התרעתו של היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מני מזוז, בתחילת 2006, לפני ראש הממשלה, שר הביטחון, שרת החוץ והשר לבט"פ בעניין הצורך לגבש בדחיפות תכנית מערכתית לטיפול בכניסת האזרחים הסודניים מגבול מצרים, הדבר לא נעשה עד אמצע שנת 2007. בנסיבות אלה לא מיצו משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון והמשרד לבט"פ, הכפופים לאותם שרים, את הפעולות הנחוצות כדי למנוע מאזרחים סודניים כניסה לישראל או להחזירם למצרים. נוסף על כך לא נערכו גופים אלה לטיפול דחוף בכעיה ההומניטרית של האזרחים הסודניים השהים בישראל.

על משרד הפנים, האחראי להסדרת המעמד בישראל, לבחון בשיתוף נציבות הפליטים אם יש באפשרותו לסייע בהחשת תהליכי הטיפול בבקשות למקלט מדיני בישראל על מנת שלא לפגוע במבקשי מקלט הזכאים למעמד של פליט ובד בבד למנוע שהייה ממושכת בישראל של מבקשי המקלט שבקשותיהם נדחות על הסף. כמו כן ראוי שמשרד הפנים יבחן עם כל הגופים הנוגעים בדבר דרך שתאפשר לכל מבקש מקלט שזכאי לרישיון ישיבה בישראל לקבל אותו ולמצות את זכויותיו בישראל. בנוסף על משרד הפנים למצות את הדיון בסוגיית הענקת מעמד של קבע למי שהוכרו כפליטים בישראל. אשר לטיפול במבקשי המקלט אזרחי סודן - על כל המשרדים הנוגעים בדבר לפעול בנחרצות ליישומה של התכנית שהתווה ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, ולהקפיד על קיום כללי המשפט הבין-לאומי. בין-שיתאפשר החזרתם של האזרחים הסודניים למצרים בהקדם ובין לאו, נדרשת היערכות בין-משרדית הולמת לסיפוק צורכיהם של האזרחים הסודניים במגוון תחומים לרבות בריאות, שירותים סוציאליים וחינוך.