

משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה

הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

תקציר

רקע כללי

דוח ביקורת זה עוסק בכ-55,000 בקשות למקלט מדיני שהוגשו בישראל משנת 2009 ועד שנת 2017, ובכללם כ-14,000 בקשות של זרים שאינם בני הרחקה.¹

כאשר אדם זר במדינה מבקש ממנה מקלט מדיני ובקשתו מאושרת, הוא מוכר כפליט בה. מדינת ישראל חתמה על אמנה של האו"ם בשנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים (להלן - אמנת הפליטים או האמנה)², ואשררה אותה בשנת 1954, והיא אחת המדינות הראשונות שעשו כן.³ בג"ץ הדגיש כי "אף שאמנת הפליטים לא נקלטה בדין הישראלי, נודעת לה משמעות גם במשפטנו הפנימי. זאת, נוכח החזקה הפרשנית שנקבעה בפסיקתנו, שלפיה קיימת התאמה בין חוקי המדינה לבין נורמות של המשפט הבינלאומי המחייבות את מדינת ישראל. על פי 'חזקת ההתאמה', חוקי המדינה יתפרשו - ככל הניתן - באופן העולה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי"⁴. על חשיבות אמנת הפליטים ועל חשיבות הכיבוד של זכויות הפליטים בישראל עמד לאחרונה בית המשפט העליון: "האמנה הראשונה בזמן המודרני בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951... נערכה בעקבות לקחי מלחמת העולם השנייה שהותירה מיליוני פליטים ועקורים. ישראל היתה בין המדינות שיזמו את האמנה... האצילות מחייבת כידוע, ובמקרה זה גם: הזיכרון ההיסטורי, ההתחייבות הבינלאומית שישראל נטלה על עצמה, הרצון שלנו להיות חלק ממשפחת העמים (הדוגלים בליברליות ובשלטון חוק) והצו המוסרי - מצדיקים את כיבוד זכויות הפליטים - **כבני אדם נושאי זכויות חוקתיות אוניברסליות**" (ההדגשה במקור).⁵

היחידה לטיפול במבקשי מקלט (להלן - יחידת ה-RSD⁶ או היחידה) ברשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) היא הגורם הממשלתי המטפל

1 זרים שנכנסו לישראל שלא כחוק, בעיקר דרך הגבול עם מצרים, מרביתם נתיני אריתראה והרפובליקה של סודן. לגבי נתיני אריתראה ננקטת כיום מדיניות אי-הרחקה (הגנה) זמנית. מדיניות זו נגזרת מהקבוע באמנת הפליטים שלא לגרש פליט לארצות שבהן יהיו חייו או חירותו בסכנה. המדינה הבהירה לא אחת כי מדובר במדיניות תלוית נסיבות, וכי היא תיבחן מדי פעם בפעם. לגבי נתיני הרפובליקה של סודן, המדינה נמנעת בעת הזאת מלהחזירם למדינתם, בעיקר בשל הקושי שבהרחקה למדינה שאין עמה יחסים דיפלומטיים. עוד בנוגע לקבוצה זו ראו להלן בדוח זה בפרק "זרים שאינם בני הרחקה מישראל - דוח מעקב", עמ' 53.

2 בנוסח העברי: **כתבי אמנה**, כרך 3, כתב אמנה 65.

3 בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל**, פס' 33 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם במאגר ממוחשב, 22.9.14).

4 שם.

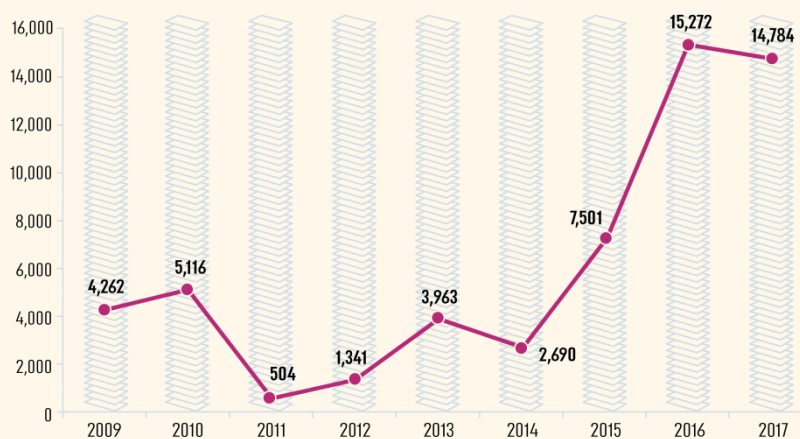
5 עע"מ 8101/15 **אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים**, פס' 2 לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם במאגר ממוחשב, 28.8.17).

6 RSD - Refugee Status Determination

משנת 2009 בבקשות מקלט. בקשות המקלט מטופלות לפי "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" (להלן - נוהל הטיפול במבקשי מקלט או הנוהל).

שר הפנים מוסמך מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, להעניק אשרות ורישיונות שהייה מסוגים שונים. רשות האוכלוסין אחראית לגבש חוות דעת מקצועיות כתשתית להחלטות שר הפנים בעניינן. משנת 2009, עת הוקמה היחידה למבקשי מקלט, חלה עלייה ניכרת במספר מבקשי המקלט בישראל. להלן מספר בקשות המקלט שהוגשו בין השנים 2009-2017:⁷

מספר בקשות המקלט שהוגשו, 2009 עד 2017



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יולי 2017 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הטיפול במבקשי מקלט בישראל. בביקורת נבדקו בין היתר הנושאים האלה: משך הטיפול בבקשות המקלט; רמת השירות הניתן למגשי בקשות מקלט; הטיפול בבקשות מקלט של אזרחי גאורגיה ואוקראינה; דחייה על הסף של בקשות מקלט בשל שיהוי בהגשתן; היעדר החלטות בבקשות מקלט של יוצאי חבל דארפור שבסודן; היבטים בניהול משאבי אנוש ביחידת ה-RSD. הביקורת נעשתה ברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו במשרד החוץ, במשרד המשפטים ובאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - אגף השכר).

הליקויים העיקריים

משך הטיפול בבקשות מקלט

בדצמבר 2017 רשות האוכלוסין לא סיימה את הטיפול ביותר ממחצית בקשות המקלט שהוגשו, ובכלל זה בבקשות שהוגשו לפני כשמונה שנים.

רשות האוכלוסין לא קבעה לוחות זמנים לגבי רוב שלבי הליך הטיפול בבקשות מקלט אף שבית המשפט המחוזי העיר בעניין זה בשנת 2015. כמו כן, הרשות אינה עוקבת אחרי שלבי הטיפול בבקשות, כדי לאתר עיכובים וצווארי בקבוק. זאת ועוד, נתוני רשות האוכלוסין הם שגויים בחלקם ואינם מאפשרים ניתוח והסקת מסקנות מלאות ומהימנות.

משך הטיפול בבקשת מקלט היה כשמונה חודשים וחצי בממוצע; לכל אחד מן הגורמים המעורבים בטיפול - יחידת ה-RSD, יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים (להלן - הוועדה המייעצת)⁸ ומליאת הוועדה המייעצת - נדרשו בממוצע כמה חודשים להשלמת הטיפול.

רק במרץ 2016, כשמונה חודשים לאחר שיו"ר הוועדה המייעצת סיים את תפקידו, מינה שר הפנים אריה מכלוף דרעי עורך דין אחר ליו"ר הוועדה. הותרת הוועדה המייעצת ללא יו"ר במשך חודשים גרמה לעיכובים בהשלמת הטיפול בבקשות מקלט שטרם הסתיים הטיפול בהן.

עיכובים מתמשכים בטיפול בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה

עד אפריל 2017, יותר משנה לאחר המועד שבו הייתה רשות האוכלוסין אמורה לסיים את הטיפול בבקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה, בהתאם להערכתה בתצהיר שמסרה לבג"ץ, היא סיימה את הטיפול בכ-28% מהן בלבד (995 מ-3,519 בקשות). בשנים 2015-2016 הגישו זרים שאינם בני הרחקה כ-7,450 בקשות מקלט; עד אותו מועד טרם הסתיים הטיפול ביותר ממחציתן (4,271 בקשות). עד אפריל 2017 לא סיימה אפוא הרשות לטפל בכ-6,800 בקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה.

טיפול של מדינת ישראל בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה התאפיין משנת 2009, מועד הקמתה של היחידה לטיפול במבקשי מקלט, ברצף של כשלים: עד שנת 2013 לא טיפלה רשות האוכלוסין בבקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה, ולאחר מכן לא עמדה הרשות בהצהרה שמסרה לבג"ץ בדבר סיום הטיפול באלפי בקשות מקלט שלא טופלו במשך

8 בנוהל מוגדרת הוועדה המייעצת לענייני פליטים לשר הפנים. הוועדה מורכבת מיו"ר ושלושה נציגי משרדי ממשלה ותפקידה לדון בבקשות מקלט ולהמליץ לשר הפנים אם לקבל את הבקשה או לדחותה.

כמה שנים. גם משהגבירה הרשות את פעולתה בעניין זה לא היה בכך כדי לצמצם את הפער בין מספר הבקשות שהוגשו למספר הבקשות שטופלו. זאת ועוד, הפער אף גדל בעקבות העלייה החדה במספר בקשות המקלט של נתיני אוקראינה וגאורגיה. במועד סיום הביקורת טרם סיימה הרשות לטפל בכ-2,200 בקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה שעל פי התצהיר האמור היה עליה לסיים את הטיפול בהן, וכן באלפי בקשות נוספות שהגישו זרים כאלה. בתחילת שנת 2017 התריע משרד המשפטים לפני שר הפנים כי המדינה חורגת בעניין הטיפול בבקשות שהגישו זרים שאינם בני הרחקה מתחומי ההתנהלות הסבירה. ואולם בפעולות שנקט שר הפנים לתיקון המצב לא היה די. מציאות זו פוגעת בזכותם של זרים כאמור לדעת בהקדם אם החליטה המדינה להכיר בהם כפליטים, דבר שיכול לשפר לאין ערוך את מצבם הכלכלי והחברתי בתקופת שהייתם בישראל.⁹

הפרת חובת ההגינות בדחייה על הסף של בקשות מקלט בשל שיהוי בהגשתן

בשנת 2016 שינתה רשות האוכלוסין את מדיניותה בעניין בקשות מקלט שהוגשו באיחור והחלה לדחות על הסף בקשות כאלה, זאת בלי שיידעה על כך את אוכלוסיית הזרים. בתוך כחודשיים דחתה הרשות על הסף 1,620 בקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה, מכיוון שהוגשו לאחר שחלפה שנה מיום שנכנסו לישראל.¹⁰

נראה שרשות האוכלוסין הפרה את חובתה לנהוג בהגינות בנוגע לשינוי המדיניות בעניין בקשות של זרים שאינם בני הרחקה שהוגשו באיחור. הרשות שינתה את המדיניות בפתאומיות ובלי ליידע על כך את הזרים, אף לשינוי המדיניות יש השפעה על זכויותיהם הבסיסיות. יצוין כי לשינוי המדיניות יש השפעה גם על יישומה של אמנת הפליטים.

היעדר החלטות בבקשות מקלט של יוצאי חבל דארפור שבסודן

בין שנת 2009 לאוגוסט 2017 הגישו כ-2,500 יוצאי חבל דארפור בקשות מקלט. בכל פרק הזמן הזה התקבלה החלטה רק בנוגע לשש מהבקשות.

9 בנוגע לחסמים המקשים על זרים שאינם בני הרחקה להשיג עבודה בארץ ולטיפול שהם מקבלים בתחומי הבריאות והרווחה בתקופת שהייתם בארץ, ראו להלן בדוח זה בפרק "זרים שאינם בני הרחקה - דוח מעקב", עמ' 53.

10 סעיף 1ג(1) לנהול הטיפול במבקשי מקלט קובע כי "נתין זר אשר יפנה לראשונה בבקשה למקלט מדיני לאחר שחלפה שנה מיום כניסתו לישראל, בקשתו תידחה על הסף".

עד למועד סיום הביקורת טרם גיבש שר הפנים את עמדתו בסוגיית בקשות המקלט שהגישו יוצאי דארפור, ולא קיבל החלטה בעניין של כ-1,600 בקשות אלה. בדיונים בראשות ראש הממשלה הוחלט להעניק מעמד מטעמים הומניטריים לכמה מאות מיוצאי חבל דארפור, בלי שנקבע דבר בעניינם של שאר מבקשי המקלט מחבל זה. זאת אף על פי שיוצאי חבל דארפור חוו לחימה אלימה אשר הוגדרה בידי הקונגרס של ארצות הברית רצח עם.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר הפנים כי העיכוב הניכר בהשלמת הטיפול בכ-1,600 בקשות מקלט של יוצאי חבל דארפור פוגע באופן חמור בזכויותיהם של יוצאי החבל שיוכרו כפליטים. לגבי הענקת מעמד מטעמים הומניטריים לכמה מאות מבקשי מקלט, אין בכך מענה ראוי לקשיים החמורים שצינו בית המשפט והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

אי-הזמנת נציגי נציבות האו"ם לפליטים להיות נוכחים בדיוני הוועדה המייעצת

לפני יותר מארבע שנים התבקשו נציגי נציבות האו"ם לפליטים שלא להגיע לדיוני הוועדה המייעצת, בעקבות המלצת משרד החוץ שלא להזמין לדיונים באופן זמני. נוכחות נציגי הנציבות בחלק הפתוח של דיוני הוועדה המייעצת חשובה לצורך השקיפות של הדיונים, והזמנתם לדיונים אף עוגנה בנוהל הטיפול במבקשי מקלט. ואולם למרות זאת טרם החליט שר הפנים אם להשיב את נציגי הנציבות לדיונים, ולא ניתנה תשובה מנומקת לנציבות האו"ם לפליטים בעניין זה.

רמת השירות הניתן למגישי בקשות מקלט

מבקשי מקלט נאלצים להמתין במשרדי יחידת ה-RSD במשך שעות לקבלת שירות, ולעתים תורים משתרכים גם מחוץ לבניין שבו שוכנים משרדי היחידה, וכן לעתים מי שהמתין שעות רבות בתור ולא נכנס להגיש את בקשתו, נאלץ להגיע ביום אחר ולהמתין שוב, בלי שתינתן לו עדיפות. במשרדים עצמם חדר ההמתנה צפוף לעתים עד אפס מקום, ולכן אנשים נאלצים להמתין במסדרונות, לעתים ללא מקום ישיבה. בעוד שיש באפשרותו של מבקש שירות להזמין תור ללשכת רשות האוכלוסין באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול תורים ולהגיע ללשכה במועד שנקבע אפשרות זו אינה עומדת למבקשי מקלט.

המבנה של יחידת ה-RSD שבו ניתנים השירותים למבקשי מקלט ולזרים שמבקשים להאריך את תוקף רישיון הישיבה הזמני שהונפק להם אינו מתאים לכך. הדבר מקשה מאוד על מבקשי המקלט, הממתינים שעות ארוכות וכן

על עובדי היחידה, הנדרשים להעניק שירות הולם במשך שעות רבות ביום בתנאי צפיפות ועומס רב.

היבטים בניהול משאבי אנוש ביחידת ה-RSD

רק 48 מ-60 המשרות שנקבעו בתקן יחידת ה-RSD היו מאוישות בתקופת הביקורת. היחידה חסרה אפוא חמישית מכוח האדם שהוקצה לה.

בשנות פעילותה סבלה היחידה למבקשי מקלט ממצוקת כוח אדם, בין היתר בשל עזיבת עובדים מקצועיים כמה שנים לאחר שעברו תהליך הכשרה ארוך ויקר, וכן בשל קושי בגיוס עובדים חדשים. המצוקה הורגשה גם בתקופות שבהן חלה כאמור עלייה ניכרת במספר הבקשות למקלט.

רשות האוכלוסין פרסמה מכרז לאיוש משרות ביחידה, אולם ניגשו אליו מועמדים מעטים, והרשות הצליחה לאייש רק חלק מהמשרות.

משנת 2010 עזבו את היחידה עשרות עובדים. עקב כך גדל משנת 2014 הפער שבין תקן כוח האדם שלה למספר עובדיה בפועל, ונפגעה יכולתה להתמודד עם עלייה של כ-450% בבקשות המקלט שהוגשו בשנים 2014-2017. הגורמים לעזיבת עובדים וכן לקושי לאתר עובדים חדשים הם העומס הרב המוטל על היחידה לעומת תנאי העבודה והשכר של עובדיה.

ממצאי הביקורת הנוכחית וממצאי ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2016¹¹ מעלים חשש כי הרשות אינה מתקננת ומשדרגת את תקני יחידת ה-RSD בהתאם למשרות הפנויות ובהתאם לצרכיה, וכפועל יוצא מקפחת חלק מעובדיה בשכר נמוך מזה המגיע להם. קיפוח בשכר עלול להקשות על גיוס עובדים, ולכן גם על היכולת לטפל בבקשות המקלט.

ההמלצות העיקריות

על הרשות לקבוע לוח זמנים לכל שלב בהליך הטיפול בבקשות מקלט ולעקוב אחר ההליך. באופן זה תוכל הרשות לעמוד על הסיבות להתארכות משך הטיפול, לאתר צווארי בקבוק הגורמים לעיכוב בטיפול ולנקוט את הפעולות הנדרשות לשיפור המצב. על מנת שהמעקב יהיה יעיל ויאפשר לה להציג תמונה מדויקת על הטיפול בבקשות המקלט, על הרשות לפעול לאלתר לטיוב נתוניה במערכת הממוחשבת.

עם התפנות התפקיד של יו"ר הוועדה המייעצת, על רשות האוכלוסין לפעול למינוי יו"ר חדש לוועדה.

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 66א (2016), בפרק "ניהול משאבי האנוש ברשות האוכלוסין וההגירה", עמ' 1213. 1223 - 1225.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לגבש בדחיפות תכנית להשלמת הטיפול בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה ולפעול בנחרצות ליישומה. אם ימצא מנכ"ל הרשות כי יש חסמים בפני השלמת טיפול כאמור, עליו להתריע על כך בכתב לפני שר הפנים, לצורך מציאת פתרון יעיל ואפקטיבי.

על הרשות לדון מחדש בכל בקשות המקלט שנדחו על הסף בשל איחור בהגשתן בתקופה שלאחר שינוי מדיניותה בנושא, וללא תלות בפניה של מגיש הבקשה, מאחר שאופן פעולתה לשינוי המדיניות לא היה תקין. על הרשות גם לפרסם את הכללים לטיפול בבקשות מקלט שהוגשו שנה או יותר לאחר יום כניסתו של המבקש לישראל, ובכלל זה את האפשרות לפתיחה מחדש של הבקשות, הן באמצעות בירור יזום עם המבקשים והן באמצעות פנייה כתובה של באי כוחם. יש להקפיד שפרסום זה ייעשה באמצעי תקשורת הרלוונטיים למגישי הבקשות האלה, בשלטים בשפות הרלוונטיות ובלשכות הרשות הרלוונטיות.

על שר הפנים לנקוט לאלתר בפעולות שיאפשרו להשלים את הטיפול בבקשות מקלט שהגישו נתיני חבל דרפור בסודן. בהמשך, על רשות האוכלוסין להשלים את הטיפול בבקשות בדחיפות המתבקשת לנוכח העיכוב החמור בטיפול בהן.

על שר הפנים לשקול לימן שוב את נציג הנציבות להיות נוכח בחלק הפתוח של דיוני הוועדה המייעצת.

על משרדי הפנים, החוץ והמשפטים להקפיד שבעת קבלת החלטות עתידיות בעניין מתן פטור מאשרת כניסה לישראל לאזרחי מדינות שונות, יישקל בין מכלול ההיבטים גם היבט בקשות המקלט. אם תצפה הרשות גידול ניכר במספר הבקשות המקלט בעקבות פטור מאשרה, עליה להיערך לטיפול בהן, ובין השאר לאסוף מידע מקדים רלוונטי ולהטיל על יחידת ה-RSD לגבש הערכות בעניין מדיניות אלה.

על רשות האוכלוסין לנקוט לאלתר את הפעולות הנדרשות לשיפור רמת השירות הניתן למבקשי המקלט במשרדי יחידת ה-RSD, ובכלל זה לוודא שההמתנה בתור תהיה בתנאים סבירים ותימשך פרק זמן סביר. נוסף על כך, שימוש במערכת הממוחשבת לניהול תורים גם לגבי בקשות מקלט עשוי לתרום לשיפור רמת השירות.

המחסור של היחידה בכוח אדם במשך שנים פוגע במידה ניכרת ביכולתה להתמודד עם אלפי בקשות פתוחות שמונחות על שולחנה זמן רב. על רשות האוכלוסין לבחון, בשיתוף אגף השכר, דרכי פעולה גם בתחום השכר שימנעו את עזיבתם של עובדים ביחידה למבקשי מקלט ויקלו את גיוסם של עובדים חדשים ליחידה; על הסמנכ"ל למינהל לנקוט לאלתר פעולות כדי שהשכר של עובדי יחידת ה-RSD יתאם את תפקידם בפועל, ועל מנכ"ל הרשות לוודא שכך נעשה; על הסמנכ"ל למינהל ועל מנהל מינהל אכיפה לגבש דרכי פעולה לשם גיוס עובדים מתאימים בהיקף הנדרש ליחידת ה-RSD ולשימור העובדים בה, כדי לאפשר ליחידה לטפל בבקשות המקלט הרבות באופן מקצועי ויעיל ובתוך פרק זמן סביר.

סיכום

מדינת ישראל הצעירה הייתה בין המדינות שיזמו את גיבושה של אמנת הפליטים. מדינת ישראל צריכה לראות באמנה בסיס ומצפן בכל הנוגע לאלו המבקשים כי ייבחן מעמדם כפליטים, בשל המאורעות ההיסטוריים שבעקבותיהם היא נחתמה, ובהיותה מדינה יהודית ודמוקרטית.

מכלול הליקויים שהועלו בנוגע לטיפול רשות האוכלוסין בבקשות מקלט בשנים האחרונות, עלול להתפרש ככמחויבות נמוכה של המדינה למילוי ההתחייבויות הבינלאומיות שנטלה על עצמה עת חתמה על אמנת הפליטים בשנת 1951.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים רבים ומשמעותיים בכל הנוגע לטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות מקלט, לרבות פיגורים ניכרים בטיפול בבקשות; עיכובים מתמשכים בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה, ליקוי הבולט בחומרתו בכל הנוגע לבקשות שהגישו יוצאי חבל דארפור שבסודן; וכן מתן שירות לקוי למבקשי המקלט. בפיגור בטיפול בבקשות יש פגיעה חמורה בזכותם של מבקשי המקלט לקבלת החלטת המדינה אם להכיר בהם כפליטים, על הזכויות הנגזרות מכך, והפרת חובת ההגינות כלפי המבקשים.

לגבי תנאי העבודה וההעסקה של עובדי יחידת ה-RSD, שעות העבודה של עובדי היחידה הן רבות ומאומצות, העבודה נעשית במבנה שאינו הולם את צורכי היחידה, וחלק מעובדיה מקופחים לכאורה בשכרם. בשל כל אלה יש קושי לשמר את עובדי היחידה ולגייס ליחידה עובדים חדשים, דבר הגורם לעיכוב הטיפול בבקשות המקלט.

ממצאי הביקורת מחייבים את שר הפנים ואת רשות האוכלוסין לנקוט פעולות נחרצות, כמפורט בדוח הביקורת, לביסוס התשתית המקצועית הנדרשת לטיפול יעיל ותכליתי בבקשות למקלט מדיני, באופן שיבטיח שמירה על זכויות המבקשים.

מבוא

כאשר אדם זר
במדינה מבקש ממנה
מקלט מדיני ובקשתו
מאושרת, הוא מוכר
כפליט בה. באמנת
הפליטים מוגדרות
העילות להגדרת אדם
כפליט והזכויות
העומדות למי שמוכר
כפליט. ישראל
מחויבת מכוח האמנה
שלא להשיב
למולדתם את מי
שנהיו פליטים בשל
אחת מעילות אלה

1. כאשר אדם זר במדינה מבקש ממנה מקלט מדיני ובקשתו מאושרת, הוא מוכר כפליט בה. מדינת ישראל חתומה על אמנה של האו"ם משנת 1951 בדבר מעמדם של פליטים (להלן - אמנת הפליטים או האמנה)¹². על פי האמנה, פליט הוא אדם "הנמצא מחוץ לארץ אזרחותו בגלל מאורעות שאירעו לפני 1 בינואר 1951 ובגלל פחד מבוסס להיות נרדף מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקבוצה חברתית מסוים או להשקפה מדינית מסוימת". הפרוטוקול המשלים לאמנה משנת 1967¹³ הרחיב את תחולתה גם למועד שאחרי ינואר 1951 והסיר גם את המגבלות הגאוגרפיות שנקבעו בה. באמנה ובפרוטוקול המשלים מוגדרות העילות להגדרת אדם כפליט והזכויות העומדות למי שמוכר כפליט. ישראל מחויבת מכוח האמנה שלא להשיב למולדתם את מי שנהיו פליטים בשל אחת מעילות אלה. האמנה נועדה במקור לטפל בעיקר בפליטי מלחמת העולם השנייה, ובכללם פליטי השואה, ועל כן לא מפתיע שנציגי מדינת ישראל השתתפו באופן פעיל בניסוחה.

ישראל חתמה על האמנה בשנת 1951 ואשררה אותה בשנת 1954, והיא אחת המדינות הראשונות שעשו כן¹⁴. בג"ץ הדגיש כי "אף שאמנת הפליטים לא נקלטה בדין הישראלי, נודעת לה משמעות גם במשפטנו הפנימי. זאת, נוכח החזקה הפרשנית שנקבעה בפסיקתנו, שלפיה קיימת התאמה בין חוקי המדינה לבין נורמות של המשפט הבינלאומי המחייבות את מדינת ישראל. על פי 'חזקת ההתאמה', חוקי המדינה יתפרשו - ככל הניתן - באופן העולה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי"¹⁵. על חשיבות אמנת הפליטים ועל חשיבות הכיבוד של זכויות הפליטים בישראל עמד לאחרונה בית המשפט העליון: "האמנה הראשונה בזמן המודרני בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951... נערכה בעקבות לקחי מלחמת העולם השנייה שהותירה מיליוני פליטים ועקורים. ישראל היתה בין המדינות שיזמו את האמנה... האצילות מחייבת כידוע, ובמקרה זה גם: הזיכרון ההיסטורי, ההתחייבות הבינלאומית שישראל נטלה על עצמה, הרצון שלנו להיות חלק ממשפחת העמים (הדוגלים בליברליות ובשלטון חוק) והצו המוסרי - מצדיקים את כיבוד זכויות הפליטים - **כבני אדם נושאי זכויות חוקתיות אוניברסליות**" (ההדגשה במקור)¹⁶.

2. דוח ביקורת זה עוסק בכ-55,000 בקשות למקלט מדיני שהוגשו בישראל משנת 2009. שר הפנים מוסמך מכוח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), להעניק אשרות ורישיונות שהייה מסוגים

12 בנוסח העברי: **כתבי אמנה**, כרך 3, כתב אמנה 65.

13 בנוסח העברי: **כתבי אמנה** 690, כרך 21, "פרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים".

14 בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל**, פס' 33 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם במאגר ממוחשב, 22.9.14).

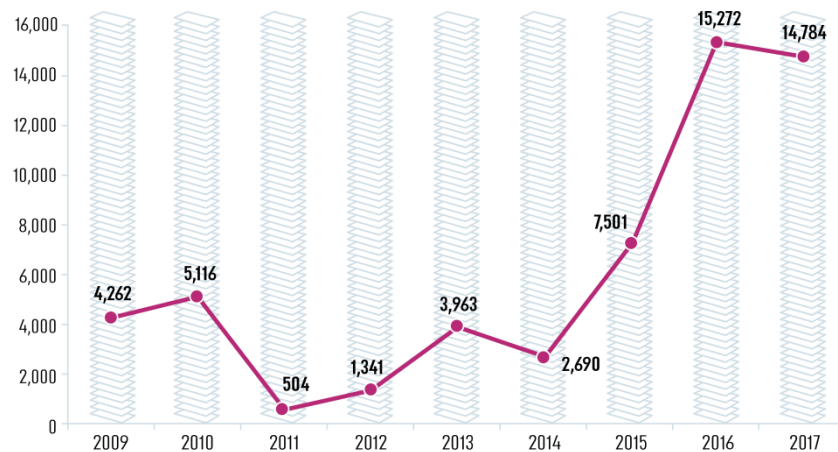
15 שם.

16 עע"מ 8101/15 **אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים**, פס' 2 לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם במאגר ממוחשב, 28.8.17).

שונים. משנת 2009 אחראית רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) לטפל בבקשות מקלט ולגבש חוות דעת מקצועיות כתשתית להחלטות שר הפנים בעניין. לצורך הטיפול בבקשות המקלט הוקמה באותה שנה במינהל אכיפה זרים ברשות (להלן - מינהל אכיפה) היחידה לטיפול במבקשי מקלט (להלן - יחידת ה-RSD¹⁷ או היחידה), וכן מונתה ועדה מייעצת לענייני פליטים לשר הפנים¹⁸ (להלן - הוועדה המייעצת). בבקשות למקלט מדיני שהוגשו משנת 2009 נכללות בקשות שהגישו כ-14,000 זרים שאינם בני הרחקה¹⁹. יתר הבקשות למקלט בישראל מתחלקות בעיקר לשתי קבוצות: (א) בקשות שהגישו מי שנכנסו לארץ באשרת תייר (ובכללם תיירים שביקשו מקלט לאחר שפג תוקפה של אשרת השהייה שלהם); (ב) בקשות שהגישו עובדים זרים (ובכללם עובדים שביקשו מקלט לאחר שפג תוקפה של אשרת השהייה שלהם).

3. בתרשים 1 מוצג מספר בקשות המקלט שהוגשו, לפי שנים.

תרשים 1: מספר בקשות המקלט שהוגשו, 2009 עד 2017



המקור: נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה.

17. RSD - Refugee Status Determination.

18. בנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (ראו להלן), מוגדרת הוועדה המייעצת לענייני פליטים לשר הפנים. הוועדה מורכבת מיו"ר (שופט בדימוס), או מי שכשיר להיות שופט מחוזי שאינו עובד מדינה) ושלושה נציגי משרדי ממשלה ממשרדי החוץ, המשפטים והפנים ותפקידה לדון בבקשות מקלט ולהמליץ לשר הפנים אם לקבל את הבקשה או לדחותה.

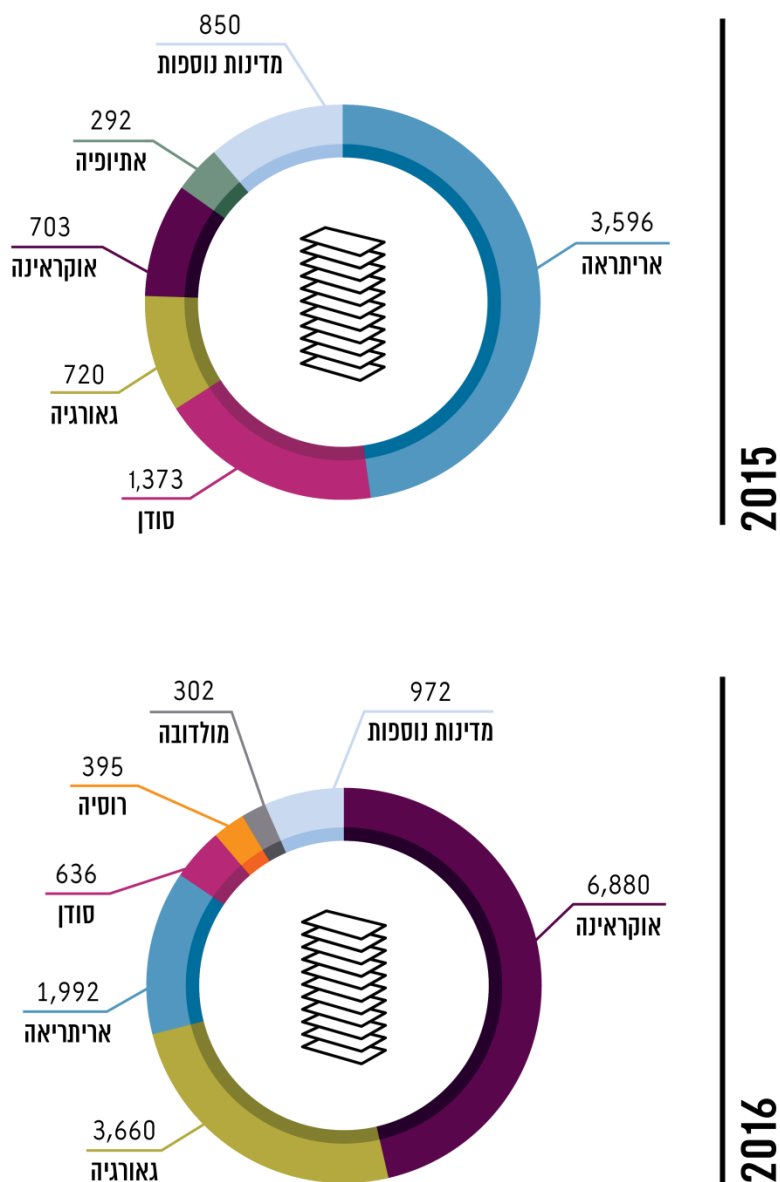
19. זרים שנכנסו לישראל שלא כחוק, בעיקר דרך הגבול עם מצרים, מרביתם נתיני אריתראה והרפובליקה של סודן. לגבי נתיני אריתראה ננקטת כיום מדיניות אי-הרחקה (הגנה) זמנית. מדיניות זו נגזרת מהקבוע באמנת הפליטים שלא לגרש פליט לארצות שבהן יהיו חייו או חירותו בסכנה. המדינה הבהירה לא אחת כי מדובר במדיניות תלוית נסיבות, וכי היא תיבחן מדי פעם בפעם. לגבי נתיני הרפובליקה של סודן, המדינה נמנעת בעת הזאת מלהחזירם למדינתם, בעיקר בשל הקושי שבהרחקה למדינה שאין עמה יחסים דיפלומטיים. עוד בנוגע לקבוצה זו ראו להלן בדוח זה בפרק "זרים שאינם בני הרחקה מישראל - דוח מעקב", עמ' 53.



בשנים 2009 עד 2017,
ובעיקר משנת 2015,
גדל במידה ניכרת
מספר בקשות
המקלט שהוגשו
לרשות האוכלוסין,
וחלו שינויים במדינות
המוצא של מגישי
הבקשות

בין שנת 2009 ל-2017, ובעיקר החל משנת 2015 גדל במידה ניכרת מספר בקשות המקלט שהוגשו לרשות האוכלוסין, וחלו שינויים במדינות המוצא של מגישי הבקשות (כמפורט להלן). בתרשים 2 מוצג מספר בקשות המקלט שהוגשו בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016, בחלוקה למדינות מוצא עיקריות.

תרשים 2: מספר בקשות מקלט שהוגשו בשנים 2015-2016, בחלוקה למדינות מוצא עיקריות*



המקור: נתוני רשות האוכלוסין.
 * יש פערים קטנים בין סך הבקשות שהוגשו בשנים אלה לפי סיכום זה, ובין סך הבקשות שהוגשו על פי נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה כמוצג בתרשים 1.

4. מר אמנון בן עמי שימש בתפקיד מנכ"ל רשות האוכלוסין עד לסוף שנת 2016. ביוני 2017 מונה פרופ' שלמה מור-יוסף לתפקיד מנכ"ל רשות האוכלוסין.
5. ב"נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" (להלן - נוהל הטיפול במבקשי מקלט או הנוהל)²⁰, שפרסמה רשות האוכלוסין בשנת 2011, נקבע הליך הטיפול בבקשות מקלט. הסמכות לאשר או לדחות בקשת מקלט מסורה לשר הפנים, למנכ"ל רשות האוכלוסין, למנהל יחידת ה-RSD או לממונה ביחידה זו - והכול לפי סוג ההליך, כפי שיפורט בהמשך. מתן מעמד פליט מקנה בין היתר זכות לעבוד בישראל וכן זכויות סוציאליות, כגון קצבת ילדים, דמי אבטלה וזכאות לביטוח בריאות ממלכתי.

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד יולי 2017 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הטיפול במבקשי מקלט בישראל. בביקורת נבדקו בין היתר הנושאים האלה: משך הטיפול בבקשות המקלט; רמת השירות הניתן למגישי בקשות מקלט; הטיפול בבקשות מקלט של אזרחי גאורגיה ואוקראינה; דחייה על הסף של בקשות מקלט בשל שיהוי בהגשתן; היעדר החלטות בנוגע לבקשות מקלט של יוצאי חבל דארפור שבסודן; ניהול משאבי אנוש ביחידת ה-RSD. הביקורת נעשתה ברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו במשרד החוץ, במשרד המשפטים ובאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - אגף השכר).

הליך הטיפול בבקשות למקלט מדיני

השלבים העיקריים בטיפול בבקשות

הטיפול בבקשות מקלט נעשה כאמור בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט. להלן יפורטו השלבים העיקריים בטיפול בבקשות מקלט²¹: מבקש מקלט צריך להגיש את בקשתו לרשות האוכלוסין בתוך שנה מיום כניסתו לישראל, והרשות תבצע **הליך זיהוי ורישום** של מגיש הבקשה. אם עולה חשד כי המבקש אינו מי שהוא טוען להיות או שאינו נתין המדינה שעליה הצהיר כמדינת אזרחות, יימסר עניינו לבחינת ראש צוות ביחידת ה-RSD. אם יקבע ראש הצוות כי הבקשה אינה כנה (לגבי זהותו או נתינותו) - עליו **לדחות את הבקשה על הסף**. אם לא עלה חשד כאמור, יראיין עובד היחידה²² במקום את המבקש **ריאיון בסיסי**. אם בתום הריאיון הבסיסי ימצא המראיין כי הטענות של המבקש אינן מגבשות אף אחד מהיסודות הקבועים באמנת הפליטים, יימסר התיק לראש צוות ביחידה, לשם אישור דחיית הבקשה על הסף. אחרת, יוזמן המבקש ל**ריאיון מקיף**, שאותו יבצע עובד היחידה במועד שייקבע. בתום הריאיון המקיף יחליט המראיין על המשך הטיפול בבקשה - בסדר דין מהיר, בסדר דין מקוצר או דיון בעניינה במליאת הוועדה המייעצת. על כל החלטת דחייה של בקשת מקלט, ניתן לערור לבית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל (להלן - בית הדין לעררים).

בקשת מקלט תיבחן בסדר דין מהיר כאשר מתקיימים התנאים המצטברים שלהלן: המבקש הוא נתין מדינה שלגביה קיימת חוות דעת מקצועית לפיה המדינה בטוחה עבור נתיניה ואין מניעה להחזיר אותם בבטחה אליה; מנכ"ל רשות האוכלוסין החליט כי ניתן ליישם את סדר הדין המהיר בנוגע לבקשות של נתיני אותה מדינה; המבקש לא העלה נסיבות אישיות ייחודיות. במקרים כאלה מנהל או ממונה ביחידת ה-RSD מוסמכים לדחות את הבקשה על הסף. יצוין כי במועד סיום הביקורת ננקט הליך זה לגבי מבקשי מקלט מגאורגיה ומאוקראינה, שלגביהן יש חוות דעת ולפיהן מדובר במדינות בטוחות (ראו להלן).

בקשת מקלט תיבחן בסדר דין מקוצר אם היא מבוססת על אחת מעילות הפליטות, אולם בריאיון המקיף נמצא כי היא "אינה מגלה בסיס עובדתי או משפטי" כלשהו לקבלת מקלט מדיני. במקרים כאלה תימסר הבקשה, בצירוף הערכה²³ של יחידת ה-RSD, לבחינת יו"ר הוועדה המייעצת בתוך שבועיים מיום הריאיון המקיף. רכז הוועדה ימסור את המלצת יו"ר הוועדה ואת ההערכה של

21 בהמשך מוצג ההליך גם בתרשים 3.

22 ככלל, עובדי יחידת ה-RSD המטפלים בבקשות מקלט מוכשרים לכך בשלושה שלבים: קורס מקצועי; התמחות מעשית; ופעילות לחיזוק הידע המקצועי תוך כדי עבודה (עוד בנוגע להכשרת העובדים ביחידה, ראו להלן).

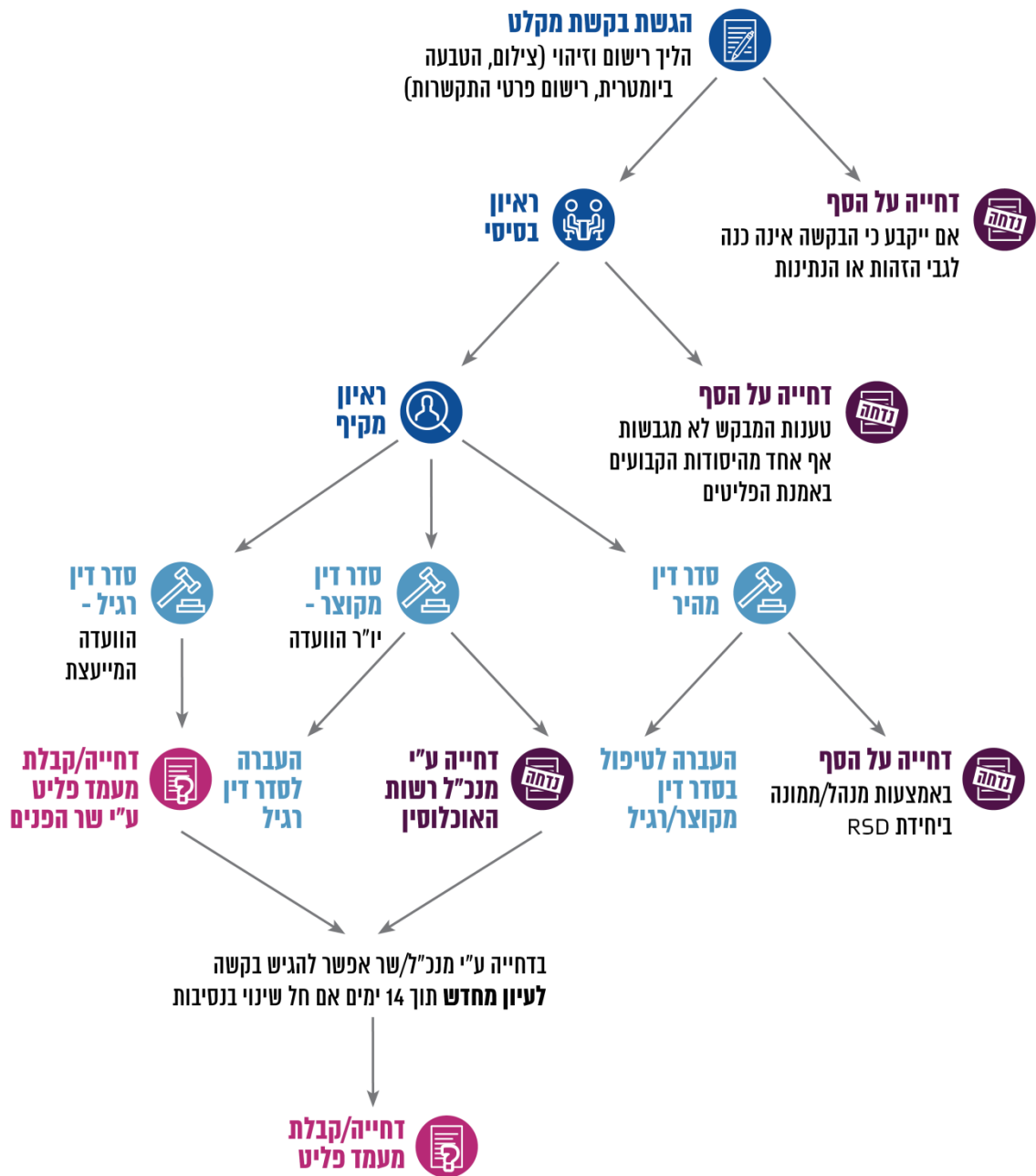
23 בנוהל הטיפול במבקשי מקלט ננקטים שני מושגים לתיאור המלצת היחידה: בסעיף 6א היא מכונה "חוות דעת", ובסעיף 6ב היא מכונה "הערכה".

היחידה למנכ"ל רשות האוכלוסין, על מנת שיחליט אם לדחות את הבקשה או להעבירה לדיון במליאת הוועדה המייעצת.

דיון במליאת הוועדה המייעצת יתקיים בבקשות שלא נדונו בסדר דין מהיר או מקוצר, ומנכ"ל רשות האוכלוסין החליט להעבירן לדיון בוועדה; כן יתקיים דיון כאמור במקרים שבהם הוחלט בתום הריאיון המקיף כי אין לדחות את הבקשה על הסף אך לא מתאים לדון בה בסדר דין מקוצר או מהיר. הבקשה תובא לפני הוועדה בתוך חודשיים מיום הריאיון המקיף. המלצת הוועדה תימסר לשר הפנים, וזה יחליט אם להכיר במבקש המקלט כפליט או לדחות את בקשתו²⁴.

24 ניתן להגיש בקשה לעיון מחדש בהחלטות דחייה של מנכ"ל הרשות או של שר הפנים בתוך 14 ימים ממועד קבלת הודעת הדחייה, אם חל שינוי בנסיבות הרלוונטיות להחלטה.

תרשים 3: הליך הטיפול בבקשות למקלט מדיני



המקור: נוהל הטיפול במבקשי מקלט.

טיפול לקוי בבקשות מקלט

ממועד הקמת יחידת ה-RSD בשנת 2009, ועד לדצמבר 2017 הוגשו כ-55,000 בקשות מקלט. בדצמבר 2017 טרם הושלם הטיפול ביותר ממחציתן.

ממועד הקמת יחידת ה-RSD בשנת 2009, ועד לדצמבר 2017 הוגשו כ-55,000 בקשות מקלט. בדצמבר 2017 טרם הושלם הטיפול ביותר ממחציתן

1. רשות האוכלוסין, ככל גורם ממשלתי אחר, נדרשת לפעול למתן שירות במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים אליה טרחה יתרה²⁵. החובה לקיים חובה ציבורית במהירות הראויה היא ממושכלות היסוד של מינהל תקין²⁶. בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, נקבע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות".

בהקשר לכך כתבה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) לשר הפנים בפברואר 2017: "בית המשפט העליון פסק בהקשר זה, כי במקרה שבו זכויות יסוד מונחות על הכף - הרי שגם בהינתן אילוץ של הרשות המינהלית, ואף כאשר קיימים שיקולים לוגיסטיים מסובכים, דחייה של מספר חודשים בודדים היא סבירה בנסיבות, אך לא מעבר לכך".

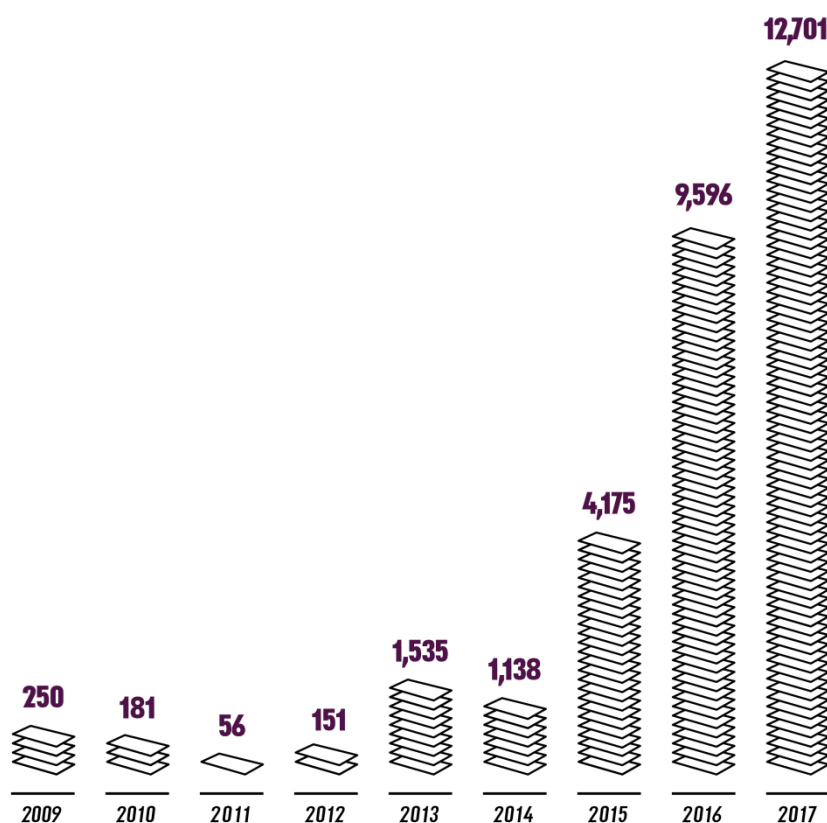
2. בית הדין לעררים דן בעניינו של אזרח סודן שהגיש את בקשתו למקלט מדיני בפברואר 2014 והמתין יותר מ-30 חודשים שבקשתו תידון. בנובמבר 2016 ציין בית הדין לעררים בעניין זה: "במסגרת הנוהל נקבעו לוחות זמנים וסדרי עבודה (ככל שלא נדחתה הבקשה על הסף, תועבר הבקשה להכרעה בסדר דין מקוצר בתוך שבועיים ממועד הריאיון, ובפורום המליאה בתוך חודשיים ממועד הריאיון), והגם שלא נקבעו מועדים קשיחים למתן החלטה בבקשה, קו מנחה הוא במשפט המינהלי כי רשות מינהלית אמורה לקבל את החלטותיה ולבצע את הפעולות שבאחריותה, בתוך פרק זמן סביר... מצב בו רשות מינהלית אינה מחליטה במשך שנים אינו סביר ואינו ראוי, מקל וחומר, כשעסקינן בהחלטה בה תלוי מימוש זכויות בסיסיות ואין צפי ברור לסיום התהליך. היעדר החלטה בבקשות המקלט, יוצר חוסר וודאות וערפל נורמטיבי ביחס לזכויותיהם ומעמדם של מבקשי המקלט בישראל ובייחוד אלו החוסים, לעת הזו, תחת הגנה זמנית"²⁷.

25 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), בפרק "הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", עמ' 1013-1071; **דוח שנתי 66א** (2015), בפרק "מיצוי הטבות מס והשירות לנישום", עמ' 259; ראו גם פרופ' י. זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ב' (התשנ"ו) עמ' 674.

26 בג"ץ 4634/04 **רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים**, (פורסם במאגר ממוחשב, 12.2.07). פס' 31 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

27 ערר (ת"א) 1202-16 **א.ג.מ נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.11.16).

תרשים 4: מספר בקשות המקלט שהטיפול בהן לא הסתיים עד סוף 2017, לפי שנות הגשתן



המקור: נתוני רשות האוכלוסין.

מהתרחשים עולה כי רשות האוכלוסין לא סיימה את הטיפול בבקשות מקלט שהוגשו בשנים קודמות, ובכלל זה בבקשות שהוגשו לפני כשמונה שנים.

3. בלוח שלהלן מפורט אופן הטיפול בבקשות המקלט שהוגשו בשנים 2009 עד 2017. בלוח מפורטים נתונים הנוגעים לחלק משלבי הליך הטיפול בבקשות מקלט: מספר בקשות המקלט שהוגשו בשנים 2009-2017, מספר הבקשות שנדחו על הסף (שלא עקב שיהוי בהגשתן), מספר הבקשות שטופלו בסדר דין מקוצר, מספר הבקשות שהובאו לדיון במליאת הוועדה המייעצת ומספר הבקשות שאושרו ולמגישים אותן ניתן מעמד פליט.

לוח 1: נתונים הנוגעים לחלק מהליך הטיפול בבקשות מקלט²⁸

סה"כ	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
55,433	14,784	15,272	7,501	2,690	3,963	1,341	504	5,116	4,262	מספר הבקשות שהוגשו
7,821	271	614	706	135	166	745	196	2,938	2,050	מספר הבקשות שנדחו על הסף שלא עקב שיהוי בהגשתן
6,846	463	342	621	896	952	188	140	1,156	2,088	מספר הבקשות שטופלו בסדר דין מקוצר
462	2	11	3	31	137	23	16	68	171	מספר הבקשות שהובאו לדיון במליאת הוועדה המייעצת
52	1	4	* 2	13	10	6	8	6	2	מספר הבקשות שאושרו וניתן למבקש מעמד פליט

המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה, למעט הנתונים לגבי "מספר הבקשות שאושרו וניתן למבקש מעמד פליט", הלקוחים מרשות האוכלוסין, **סיכום 2016 יעדים 2017**.
* 18 בקשות נוספות אושרו באותה שנה במעמד "אחר".

מהלוח עולה כי במהלך השנים אלפי בקשות טופלו בסדר דין מקוצר ומאות הובאו לדיון במליאת הוועדה; משנת 2015 חל גידול ניכר במספר הבקשות למקלט שהוגשו ורובן לא נדחו על הסף; וכי במשך כתשע שנים העניק שר הפנים מעמד פליט ל-52 מבקשי מקלט. יצוין כי שמונה מהמבקשים שהוכרו כפליטים הם זרים שאינם בני הרחקה מאריתראה.

4. כדי שרשות האוכלוסין תמלא את חובתה לתת שירות במהירות הראויה, ומאחר שההחלטה לגבי בקשות מקלט קובעת בעצם את זכויותיהם של המבקשים, וכדי שהמבקשים לא יהיו תלויים בין שמיים וארץ, על הרשות לקבוע משכי זמן מירביים לביצוע כל שלב בהליך הטיפול ולהטמיע את הכללים שנקבעו בעניין זה בקרב עובדי הרשות²⁹.

28 יצוין כי לא כל הבקשות שטופלו מצויות בלוח זה, בין היתר הלוח לא מתייחס לבקשות שטופלו בסדר דין מהיר.

29 ראו בעניין זה מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), בפרק "הטיפול בהסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", עמ' 1013-1071.



רשות האוכלוסין לא
קבעה לוחות זמנים
לגבי רוב שלבי
הטיפול בבקשות
מקלט. הרשות אינה
עוקבת אחר שלבי
הטיפול בבקשות, כדי
לאתר עיכובים וצווארי
בקבוק

נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה לוחות זמנים לגבי רוב שלבי הליך הטיפול בבקשות מקלט, ובכלל זה לא קבעה בתוך כמה זמן תידרש יחידת ה-RSD להחליט אם בקשה שהועברה לבחינתה תידחה על הסף; בתוך כמה זמן ממועד הגשת הבקשה יתקיים הריאיון הבסיסי או הריאיון המקיף; בתוך כמה זמן תחליט היחידה באיזה סדר דין תטופל הבקשה; ובתוך כמה זמן ממועד מסירת בקשה ליו"ר הוועדה המייעצת, למנכ"ל הרשות או לשר הפנים, הם יידרשו לקבל החלטה בעניינה. כמו כן, הרשות אינה עוקבת אחר שלבי הטיפול בבקשות, כדי לאתר עיכובים וצווארי בקבוק.

5. בשנת 2015 קבע בית המשפט העליון כי "קצב הטיפול בבקשות אלה [בקשות למקלט] רחוק מלהניח את הדעת"³⁰. גם בית המשפט המחוזי קבע באותה שנה: "נראה כי הגיעה העת לבחון את תפקודו של מנגנון בחינת בקשות להכרה במבקש מקלט כפליט ולנסות להסדיר את ההליכים כך שבחינת בקשות תאריך פרק זמן סביר, באופן שבו יהיה צפי ברור למועד סיום ההליך ובלא שמבקש המקלט ימצא עצמו תלוי בין שמים וארץ ללא כל אפיק ברור של מיצוי ההליך וקביעת מעמדו, באופן שיאפשר את בחינת בקשותיו האחרות לגופו של עניין"³¹.

6. משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני רשות האוכלוסין בעניין בקשות המקלט בפרק הזמן יולי 2009 עד דצמבר 2017. להלן פירוט הבקשות שהטיפול בהן הסתיים: **1,890** (כ-3.4%) מ-55,433 בקשות שנפתחו בפרק זמן זה נדחו על הסף בשל שיהוי בהגשתן (על כך ראו בהרחבה בהמשך); **7,822** (כ-14%) מהבקשות נדחו על הסף מסיבות אחרות (בין היתר בגין אי-זיהוי או היעדר עילה); **10,804** (כ-19%) מתיקי הבקשות נסגרו מסיבות שונות (בין היתר מטעמים של חוסר שיתוף פעולה, עזיבה מרצון את הארץ ופתיחת הליך אחר); **6,846** (כ-12%) מהבקשות נדונו בסדר דין מקוצר; **462** (כ-0.8%) מהבקשות נדונו בסדר דין רגיל; **1,495** (כ-2.7%) מהבקשות נדונו בסדר דין מהיר; **52** (כ-0.09%) מהבקשות אושרו, והמגישים אותן קיבלו מעמד פליט. יתר הבקשות פתוחות ומצויות בטיפול.

קרוב ל-40% מהבקשות שהוגשו בתקופה הזו נדחו אפוא על הסף או נסגרו מסיבות שונות כאמור.

30 בג"ץ 8665/14 **דסטא נ' הכנסת**, פס' 3 לפסק דינה של השופטת חיות (פורסם במאגר ממוחשב; 11.08.15).

31 עת"מ (חי') 49098-10-14 **פלוני נ' משרד הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 26.1.15).

נמצא כי בקשות מקלט שהוגשו בשנים 2014 עד 2017 טופלו בתוך 8.5 חודשים בממוצע

7. משרד מבקר המדינה בדק את משך שלבי הטיפול בבקשות למקלט שהוגשו בשנים 2014-2017. נמצא כי בקשת מקלט מטופלת בתוך 8.5 חודשים (257 ימים) בממוצע; יחידת ה-RSD מגבשת חוות דעת בתוך כ-4.5 חודשים (141 ימים) בממוצע³²; יו"ר הוועדה המייעצת מגבש המלצה בהליך מקוצר בתוך 4.5 חודשים (142 ימים) בממוצע; הוועדה המייעצת מגבשת המלצה בתוך 3.3 חודשים (100 ימים) בממוצע.

יש לציין כי החישובים לגבי משך זמן גיבוש חוות דעת ביחידה וגיבוש המלצה בוועדה המייעצת נסמכו על כמחצית מהבקשות שטופלו ביחידה ובוועדה בהתאמה, שכן נתונים רבים במערכת המידע של רשות האוכלוסין היו שגויים ולא אפשרו ניתוח והסקת מסקנות.

הרשות לא קבעה אפוא לוחות זמנים לגבי שלבי הליך הטיפול בבקשות מקלט, אף שבית המשפט המחוזי העיר בעניין זה בשנת 2015. בפועל הסתכם משך הזמן הממוצע של הטיפול בבקשת מקלט בשמונה חודשים וחצי, ולכל אחד מן הגורמים המעורבים בטיפול - יחידת ה-RSD, יו"ר הוועדה המייעצת ומליאת הוועדה - נדרשו בממוצע כמה חודשים להשלמת חלקו בטיפול. זאת ועוד, נתוני רשות האוכלוסין הם שגויים בחלקם ואינם מאפשרים ניתוח והסקת מסקנות מלאות ומהימנות.

רשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי חלו שינויים של ממש בנושא ההגירה. הרשות ציינה את התמודדותה עם תופעת ההסתננות בתחילת העשור האחרון ואת ביטול הצורך באשרת כניסה ממדינות אוקראינה וגאורגיה, גורמים שהביאו לעלייה ניכרת במספר הבקשות המוגשות מדי שנה. רשות האוכלוסין הוסיפה כי רובן המכריע של הבקשות למקלט הן בקשות סרק. הרשות ציינה כי נוכח השינויים כאמור, נוכח מורכבות הטיפול בבקשות למקלט ונוכח ההבדל בין מאפייני מדינות המוצא, נראה שבלתי אפשרי לקבוע פרק זמן מירבי לביצוע כל שלב בטיפול. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח נסיבות שונות שהרשות פועלת בהן, ובכלל זה גודלו הפיסי של המבנה שבו היא פועלת, שינויים בתקינת כוח האדם בה ומשך הזמן הנדרש להכשרת העובדים העוסקים בטיפול בבקשות לקבלת מקלט.

יו"ר הוועדה המייעצת, עו"ד א', מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 כי בעקבות שינויים שנעשו בנוהל הטיפול במבקשי מקלט, מטפל היו"ר לבדו בבקשות למקלט בסדר דין מקוצר, ולא בשיתוף משרד החוץ, משרד המשפטים ומשרד הפנים, כפי שהיה נהוג קודם לכן. לדבריו,

32 יש לציין כי מנתוני רשות האוכלוסין אין דרך לאתר את הגורם לעיכוב בגיבוש חוות הדעת של היחידה.

ייתכן שהשיטה הקודמת היא שגרמה להתארכות זמן הטיפול בבקשות בסדר דין מקוצר.

נוכח חובתה של רשות האוכלוסין על פי הדין לתת שירות במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה, נוכח הביקורת של בתי המשפט על משך טיפולה בבקשות המקלט, ונוכח הצורך שלא להשאיר את מבקשי המקלט תלויים בין שמים וארץ בכל הנוגע לזכויותיהם ולמעמדם - על הרשות לקבוע לוח זמנים לכל שלב בהליך הטיפול ולעקוב אחר ההליך. כך תוכל הרשות לעמוד על הסיבות להתארכות משך הטיפול, לאתר צווארי בקבוק הגורמים לעיכוב בטיפול ולנקוט את הפעולות הנדרשות לשיפור המצב. על מנת שהמעקב יהיה יעיל ויאפשר לה להציג תמונה מדויקת של הטיפול בבקשות המקלט, על הרשות לפעול לאלתר לטיוב הנתונים המצויים במערכת הממוחשבת שלה.

עיכוב במינוי יו"ר לוועדה המייעצת

1. ליו"ר הוועדה המייעצת יש תפקיד מרכזי בטיפול בבקשות מקלט בסדר דין מקוצר או מלא: הוא דן בבקשות מקלט שהועברו לטיפולו במסגרת סדר דין מקוצר ומוסר את המלצתו בעניינן למנכ"ל רשות האוכלוסין, וכן מנהל מתוקף תפקידו את ישיבות מליאת הוועדה שבהן נדונות בקשות מקלט המטופלות בסדר דין רגיל; המלצת הוועדה נמסרת לשר הפנים, לצורך החלטה אם להכיר במבקש כפליט או לדחות את בקשתו.
2. בשנת 2010 מונה עו"ד א' ליו"ר הוועדה המייעצת. עו"ד א' שימש בתפקידו עד יולי 2015, אז הודיע על פרישתו. באוקטובר 2015 התריע מנהל מינהל אכיפה לפני מנכ"ל הרשות דאז על ההשפעות של היעדר יו"ר לוועדה המייעצת. מנהל היחידה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי היעדר יו"ר לוועדה המייעצת גורם לאי-סיום הטיפול בבקשות מקלט ולהמשך שהייתם של המבקשים בישראל, מאחר שעצם בקשת המקלט מעניקה למבקשים חסינות מהרחקה.

נמצא כי רק במרץ 2016, כשמונה חודשים לאחר שסיים עו"ד א' את תפקידו, מינה שר הפנים אריה מכלוף דרעי את עורך דין ב' ליו"ר הוועדה.

ביוני 2016 מינה שר הפנים את עורך דין א' בשנית ליו"ר הוועדה, וקבע כי הוא ישמש בתפקיד זה בצוותא עם עו"ד ב'. שר הפנים ציין כי מינוי יו"ר נוסף לוועדה נועד להאיץ את קצב הטיפול בבקשות למקלט מדיני.



במשך יותר מעשור
נכנסו לישראל עשרות
אלפי זרים שאינם בני
הרחקה; בשנת 2017
עדיין שוהים בה
כ-37,000 מהם, רובם
המכריע מאריתראה
ומסודן. עד שנת 2013
לא טיפלה רשות
האוכלוסין בבקשות
מקלט של זרים אלה

לדברי עו"ד א', לפני פרישתו בשנת 2015 הוא סיים את הטיפול בכל בקשות המקלט בסדר דין מקוצר שהיו על שולחנו. עו"ד א' הוסיף כי לאחר פרישתו התארך זמן הטיפול, אך עם שובו לתפקיד כיו"ר נוסף מונו עוזרות משפטיות המסייעות בהכנת התיקים לטיפול בסדר דין מקוצר, ועקב כך כל הבקשות המוגשות לו מטופלות עוד באותו החודש.

הותרת הוועדה המייעצת ללא יו"ר במשך חודשים גרמה לעיכובים בהשלמת הטיפול בבקשות מקלט שטרם הסתיים הטיפול בהן. עם התפנות התפקיד של יו"ר הוועדה המייעצת, על רשות האוכלוסין לפעול למינוי יו"ר חדש לוועדה.

עיכובים מתמשכים בטיפול בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה

במשך יותר מעשור, ובעיקר בשנים 2006-2012, נכנסו לישראל עשרות אלפי זרים שאינם בני הרחקה; בשנת 2017 עדיין שוהים בה כ-37,000 מהם, רובם המכריע מאריתראה ומסודן. כדי לאפשר לזרים כאמור תנאי מחיה בסיסיים, יש לאפשר להם לעבוד ולהתפרנס משכר עבודתם או לחלופין לספק להם תנאי מחייה בסיסיים, כל עוד לא קיימת אפשרות להחזירם למדינת מוצאם. משנת 2008 מדיניות הממשלה היא שלא לתת רישיון עבודה לזרים שאינם בני הרחקה, ומכאן גובר הצורך של אלו מהם המבקשים מעמד של פליט לקבל החלטה בזמן סביר אודות מעמדם, שכן, מעמד של פליט חובק עמו גם את הזכות לעבוד.

1. עד שנת 2013 לא טיפלה רשות האוכלוסין בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה, למעט קליטת הבקשות וזיהוי המבקש³³. כלומר, היא לא ביצעה להם ריאיון מקיף ולא גיבשה הערכה בדבר הבקשות שהגישו, וממילא לא התקבלו החלטות בבקשות האלה.

בספטמבר 2013 קבע בג"ץ: "נראה, כי ישנו קושי להחזיק במדיניות של הגנה זמנית לאורך זמן, ונדרש לאחר חלוף הזמן לבחון באופן פרטני את הזכאות של חברי הקבוצה למעמד פליט"³⁴. בעקבות עתירה זו החלה רשות האוכלוסין באפריל 2013 לטפל בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה. מתחילת שנת 2013 עד אמצע אוגוסט 2017 הוגשו 39,816 בקשות מקלט, 13,902 (כ-35%) מהן הגישו זרים שאינם בני הרחקה³⁵.

33 יש לציין כי לא היה באפשרותם של זרים שאינם בני הרחקה להגיש בקשות מקלט לגופים אחרים.

34 בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת (פורסם במאגר ממוחשב, 16.9.13).

35 8,557 בקשות הגישו נתיני אריתראה, ו-5,345 בקשות הגישו נתיני סודן.

2. בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ בדבר החזקה במשמורת³⁶ של זרים שאינם בני הרחקה³⁷, הגיש ראש מינהל אכיפה תצהיר לבית המשפט בפברואר 2015, ובו ציין כי להערכתו תסיים היחידה למבקשי מקלט בתוך שנה את הטיפול ב-3,519 בקשות מקלט שהגישו אזרחי אריתראה וסודן מתחילת שנת 2013 עד פברואר 2015 (כולל מבקשי מקלט מחבל דארפור שבסודן. בעניין מבקשי מקלט אלה ראו גם להלן).

עד אפריל 2017, יותר משנה לאחר המועד שבו הייתה רשות האוכלוסין אמורה לסיים את הטיפול בבקשות האמורות בהתאם להערכתה בתצהיר שמסרה לבג"ץ, היא סיימה את הטיפול בכ-28% מהן בלבד (995 מ-3,519 בקשות). בשנים 2015-2016 הגישו זרים שאינם בני הרחקה כ-7,450 בקשות מקלט; עד אותו מועד טרם הסתיים הטיפול ביותר ממחציתן (4,271 בקשות). עד אפריל 2017 לא סיימה אפוא הרשות לטפל בכ-6,800 בקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי עד לסוף אוגוסט 2017 הסתיים הטיפול בכ-38% מהבקשות אליהן התייחסו בתצהיר לבג"ץ. הרשות הוסיפה כי חלק מהבקשות נסגרו לפני שהוכרעו לחיוב או לשלילה, בשל יציאתם של מבקשי המקלט מהארץ. לגבי 2,266 הבקשות הנותרות אליהן התייחסה בתצהיר לבג"ץ, כ-72% מהן הגישו מבקשי מקלט מחבל דארפור שבסודן (ראו להלן), ואת היתר (כ-28%) הגישו מבקשי מקלט מאריתראה ומחבלים אחרים של סודן.

3. בנובמבר 2016 פסק בית הדין לעררים לגבי בקשות מקלט של נתוני אריתראה וסודן שעל פי הערכתו של ראש מינהל אכיפה מפברואר 2015 היו צריכות להיות מוכרעות בתוך שנה, כי "אי עמידה בסד הזמנים שהעמיד המשיב [רשות האוכלוסין] וחלוף הזמן הרב גם מאז (כמעט שנה נוספת), אשר גם במהלכו לא הנהיג המשיב סדרי עבודה ועדיפויות אשר יאפשרו קידום הטיפול בבקשות אותן התחייב לסיים על מנת למנוע השהייה בלתי מוצדקת נוספת בבקשות אלה (ועל פניו, גם לא קודם קצב הטיפול מאז מונו שני יושבי ראש לוועדה) ולמעשה, מאז נמסרה ההתחייבות ועד כה, בחלוף כמעט שנתיים, ניתנה הכרעה לפי נתוני המשיב, רק ב-373 בקשות שהיו תלויות ועומדות במועד הקובע - מצדיקים התערבות ונקיטת צעדים שיובילו לתיקון המעוות". בית הדין קבע כי אם לא תתקבל החלטה בדבר בקשת

36 לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, שווה שלא כדין יוחזק במשמורת עד ליציאתו מישראל או עד להרחקתו ממנה. בית המשפט העליון הגביל תקופה זו ל-60 ימים בע"מ 8101/15 אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 28.8.17). מקום משמורת מוגדר בחוק כאחת החלופות האלה: בית סוהר; מקום מעצר; מקום משמורת מיוחד שייקבע לצורך משמורת בצו; מקומות אחרים שייקבעו בצו.

37 בג"ץ 8665/14 דסטטה נ' כנסת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 11.8.15)

המקלט של העורר בתוך 90 ימים, יינתן לו רישיון מסוג ב/1 המאפשר לו לעבוד בישראל³⁸.

4. בפברואר 2017 התריעה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) לפני שר הפנים כי יש קושי משפטי של ממש להגן על קצב הטיפול בבקשות מקלט, בייחוד של מבקשי מקלט מאריתראה ודארפור. המשנה כתבה כי "נוכח העובדה שעברה שנה מאז המועד האחרון בו היה על המדינה להשלים את בדיקת בקשות המקלט על-פי הערכה שלה בבג"ץ, המצב הנוכחי אינו עומד באמת-מידה זו". המשנה הוסיפה: "אחת המשמעויות הישירות של חובת ההגינות היא שעל המדינה לשאוף לפעול כפי שהיא מצהירה. ואכן בענייננו הודיעה כאמור המדינה, כי זמן הטיפול המוערך ב-3,500 הבקשות שהיו פתוחות באותו הזמן הוא כשנה... מאז הוכרעו כ-400 בקשות מאותה קבוצת בקשות למעמד פליט... הווה אומר, למרות שעברה שנה **מתום** התקופה שעליה הצהירה המדינה כתקופה בה תסתיים בדיקת כל אלפי בקשות המקלט מאריתראה וסודן, הסתיים הטיפול רק בכ-10% מסך הבקשות שלגביהן ניתנה ההערכה המקורית. על כן, נראה כי המדינה חורגת בעליל מתחומי ההתנהגות הסבירה" (ההדגשה במקור).

שר הפנים השיב למשנה במרץ 2017 כי על מנת לזרז את קצב הטיפול בבקשות מקלט הוא פעל בכמה מישורים: הוא הורה למנות יו"ר לוועדה המייעצת לאחר תקופה שבה לא היה יו"ר לוועדה, ובהמשך הורה למנות לוועדה יו"ר נוסף; הוא ביקש עוד ביוני 2016 לבצע שינויים בנוהל הטיפול במבקשי מקלט, כדי שיהיה אפשר לבחון במהירות את בקשות המקלט שהגישו מבקשי מקלט מגאורגיה ואוקראינה, שבמספרם חלה עלייה ניכרת; הוא הנחה את מנהל מינהל אכיפה להביא לפניו הצעה להגדלת כוח האדם ביחידה (בנוגע לטיפול בבקשות מקלט של אזרחי גאורגיה ואוקראינה ולהיקף כוח האדם ביחידת ה-RSD - ראו להלן).

5. בשנים 2016-2017 הגישו אלפי אזרחים של גאורגיה ואוקראינה, שהם בני הרחקה מישראל, בקשות לקבלת מקלט בישראל. נמצא כי בשל הצורך לטפל בדחיפות בבקשות אלה, השהתה רשות האוכלוסין את הטיפול בבקשות המקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה.

מנהל מינהל אכיפה מסר למשרד מבקר המדינה בזמן ביצוע הביקורת כי עומס העבודה המוטל על היחידה למבקשי מקלט אינו מאפשר לה לטפל בכל הבקשות בתוך פרק זמן סביר, ולכן יש צורך לקבוע סדרי עדיפויות לגבי הטיפול בבקשות המקלט שמגישים זרים ממדינות שונות. מנהל מינהל אכיפה הוסיף כי החליט לתת עדיפות לטיפול בבקשות שהגישו אזרחים של גאורגיה ואוקראינה, מאחר שמדובר באזרחים שניתן להשיבם לארצות מוצאם; לעומת זאת, גם אם תידחה בקשתו של זר שאינו בן הרחקה, כמו נתין אריתראה, הדבר לא יביא להרחקתו לעת הזו, וקרוב לוודאי שהוא ימשיך להתגורר בישראל.

38 ערר (ת"א) 1202-16 א.ג.מ נ' רשות האוכלוסין וההגירה (פורסם במאגר ממוחשב, 28.11.16).



רשות האוכלוסין לא
עמדה בהצהרה
שמסרה לבג"ץ בדבר
סיום הטיפול באלפי
בקשות מקלט שלא
טופלו במשך כמה
שנים. מציאות זו
פוגעת בזכותם של
זרים כאמור לדעת
בהקדם אם החליטה
המדינה להכיר בהם
כפליטים, דבר שיכול
לשפר לאין ערוך את
מצבם הכלכלי
והחברתי בתקופת
שהייתם בישראל

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי ההערכה שמסר מנהל מינהל האכיפה לבג"ץ בפברואר 2015 התבססה על כמות בקשות המקלט שהיו תלויות ועומדות באותו מועד. ואולם בקשות המקלט שהגישו אזרחים של גאורגיה ואוקראינה יצרו עומס בלתי צפוי ובלתי שגרתי על היחידה. הרשות הוסיפה כי היחידה נדרשה לתת מענה מערכתי לבקשות הרבות שהגישו אזרחי גאורגיה ואוקראינה, לרבות באמצעות קביעת הליך בחינה ייעודי למבקשי מקלט מגאורגיה בנוהל הטיפול במבקשי מקלט, וכן נדרשה להסיט כוח אדם שיועד לטיפול בבקשות מקלט אחרות. לדברי הרשות, הצורך להתייחס מיידית לאוכלוסיה זו בא על חשבון המשאבים שהוקצו לטובת הטיפול בבקשות מקלט האחרות.

טיפול של מדינת ישראל בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה התאפיין משנת 2009, מועד הקמתה של היחידה לטיפול במבקשי מקלט, ברצף של כשלים: עד שנת 2013 לא טיפלה רשות האוכלוסין בבקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה, ולאחר מכן לא עמדה הרשות בהצהרה שמסרה לבג"ץ בדבר סיום הטיפול באלפי בקשות מקלט שלא טופלו במשך כמה שנים. גם משהגבירה הרשות את פעולתה בעניין זה לא היה בכך כדי לצמצם את הפערים, עוד בטרם נדרשה להתמודד עם עלייה חדה במספר בקשות מקלט של נתיני אוקראינה וגיאורגיה. בהמשך, בשל עלייה חדה זו אף התרחבו הפערים שבין הבקשות שהוגשו לבין הבקשות שהטיפול בהן הסתיים, והרשות לא היתה ערוכה לטפל בהן. במועד הביקורת טרם סיימה הרשות לטפל בכ-2,200 בקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה שלגביהן התייחסה בתצהיר לבג"ץ ובאלפי בקשות נוספות שהוגשו על ידי זרים שאינם בני הרחקה. בתחילת שנת 2017 התריע משרד המשפטים לפני שר הפנים כי המדינה חורגת בעניין הטיפול בבקשות שהגישו זרים שאינם בני הרחקה מתחומי ההתנהלות הסבירה. ואולם בפעולות שנקט שר הפנים לתיקון המצב לא היה די. מציאות זו פוגעת בזכותם של זרים כאמור לדעת בהקדם אם החליטה המדינה להכיר בהם כפליטים, דבר שיכול לשפר לאין ערוך את מצבם הכלכלי והחברתי בתקופת שהייתם בישראל³⁹.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לגבש בדחיפות תכנית להשלמת הטיפול בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה ולפעול בנחרצות ליישומה. אם ימצא מנכ"ל הרשות כי יש חסמים בפני השלמת טיפול כאמור, עליו להתריע על כך בכתב לפני שר הפנים, לצורך מציאת פתרון יעיל ואפקטיבי.

39 בנוגע לחסמים המקשים על זרים שאינם בני הרחקה להשיג עבודה בארץ והטיפול שהם מקבלים בתחומי הבריאות והרווחה בשנות שהייתם בארץ, ראו להלן בדוח זה בפרק "זרים שאינם בני הרחקה - דוח מעקב" עמ' 53.

הפרת חובת ההגיונות בדחייה על הסף של בקשות מקלט בשל שיהוי בהגשתן

1. רשות שלטונית מחויבת לפעול בהגיונות כלפי הציבור. בית המשפט העליון קבע כי "השלטון הוא נאמן, ונאמנות מחייבת הגיונות, והגיונות מחייבת התנהגות (דיונית ומהותית), שאינה מבוססת על אינטרס עצמי אלא על הצורך לקדם את טובת הכלל... חובת ההגיונות לא באה לקבוע 'כללי משחק' בין 'יריבים'. היא באה לקבוע כללי התנהגות של 'ידידים'. אכן, בדומה לנאמן... בנאמנות הפרטית, גם השלטון חייב להחניק כל אינטרס 'פרטי' או 'עצמי'. עליו להפעיל את כוחותיו למען הציבור והכלל. על-כן צריך השלטון לפעול ביושר ובטוהר לב; עליו לקיים את כללי הצדק הטבעי; עליו לפעול מתוך הכרה בשוויון בין בני-האדם; עליו לקיים את הבטחותיו... **עליו למסור מידע לציבור**... עליו לשקול שיקולים ענייניים בלבד; עליו לפעול מתוך אתיקה ציבורית... עליו לפעול באופן שיאפשר לו להגשים את התפקיד הציבורי שהוטל עליו"⁴⁰ (ההדגשה אינה במקור). עוד קבע בית המשפט כי שנינו במדיניות המינהלית חייב להיעשות "ללא הפליה, ולעמוד במתחם הסבירות, בדרישות המידתיות ובחובת ההגיונות"⁴¹. במקום שבו רשות משנה את מדיניותה, עליה "להידרש במיוחד לשאלה האם השינוי צפוי לפגוע באופן קשה במי שהסתמך על המצב המשפטי הקודם, באופן שהחלת המדיניות המתוקנת לגביו הופכת לבלתי-צודקת, או בלתי-סבירה באופן קיצוני"⁴².

2. סעיף 1ג(1) לנוהל הטיפול במבקשי מקלט קובע כי "נתין זר אשר יפנה לראשונה בבקשה למקלט מדיני לאחר שחלפה שנה מיום כניסתו לישראל, בקשתו תידחה על הסף". סעיף 1ג(2) קובע כי אם יציג הנתין הזר טעמים מיוחדים להגשת בקשתו באיחור, תיבחן פנייתו על ידי ראש צוות מיחדת ה-RSD, וכי ראש צוות כאמור יהיה מוסמך להחליט על קבלת הבקשה לטיפול למרות האיחור בהגשתה.

במשך שנים בחנה רשות האוכלוסין בקשות מקלט גם אם הוגשו לאחר שחלפה שנה מיום כניסת המבקש לישראל, וזאת גם במקרים שבהם לא הוצגו טעמים מיוחדים לאיחור בהגשת הבקשה. מספטמבר 2015 החלה הרשות לדחות על הסף בקשות כאמור, בהתאם לסעיף 1ג(1) לנוהל, שצוין לעיל שהיה בתוקף כאמור משנת 2011.

40 בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 346-345 (1998).

41 בג"ץ 1398/07 ד"ר יעל לביא-גולדשטיין נ' משרד החינוך - הגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל (פורסם במאגר ממוחשב, 10.5.10).

42 שם.

נמצא כי רשות האוכלוסין שינתה את מדיניותה בעניין זה, בלי שידעה על כך את הנתינים הזרים. עוד נמצא כי בתוך כחודשיים (מספטמבר 2016 ועד לתום השבוע הראשון של נובמבר אותה שנה, בעקבות פסק דין של בית הדין לעררים) דחתה רשות האוכלוסין על הסף 1,620 בקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה, מכיוון שהוגשו שנה לאחר יום הכניסה לישראל.

3. נושא דחיית בקשות מקלט על הסף בשל איחור בהגשתן צוין בפסק דין של בית הדין לעררים, שציטט מפסק דין של בית המשפט העליון⁴³: "במיוחד ראוי לבית המשפט לנקוט משנה זהירות כאשר עניינו של מבקש המקלט נדחה על-ידי הרשות המנהלית על הסף, מבלי שבקשתו עברה את כל שלבי הבחינה האפשריים. כאמור, מחיר הטעות עלול להיות משמעותי והאחריות הרובצת על כתפי בית המשפט כבדה עד מאד. העובדה שרבים מנצלים לרעה את האפשרות להגיש בקשה למקלט מדיני, מה שיוצר עומס כבד על כל הרשויות המטפלות בנושא, ובתי המשפט בכלל, אינה יכולה לפגוע בהיקף ועומק הביקורת השיפוטית שיש להפעיל בכל מקרה ומקרה, שכן אין לפקוד על המבקש הבודד את עוון אותו ניצול לרעה".

בערר שהגיש אזרח אריתראה לבית הדין לעררים נטען כי השינוי הפתאומי במדיניות ולפיו יידחו על הסף בקשות מקלט שהוגשו באיחור אינו תקין מבחינה מנהלית. בית הדין לעררים קבע בנובמבר 2016: "אין ספק, כי למשיב [רשות האוכלוסין] הפררוגטיבה לעשות שימוש במגבלת הזמן אשר מצויה בנוהל, ומוכן שאם היה נעשה השימוש בה מראש, סביר להניח כי לא הייתה נשמעת כל טרזניה. ואולם, במציאות שעמדה אז, ניתן היה להניח באופן סביר כי המשיב לא יישם את מגבלת הזמן לגבי מי שזכאי להגנה זמנית ומתוך כך, שני שחל במדיניות הנוהגת באופן שרירותי במועד מאוחר יותר, איננו עומד במבחן הסבירות והמידתיות. בהתחשב בזכויות המוטלות על הכף אין זה מידתי להחילו באופן מיידי. מקל וחומר, כאשר הוחל בהחלתו בסתר ובדיעבד מבלי למסור על כך הודעה. הגם שאין לעורר זכות קנויה לקבלת הבקשה, הסתמכותו על הימנעות המשיב מדחייה על הסף תקופה ממושכת, מצדיקה הגנה על ציפייה סבירה זו"⁴⁴.

בהכרעתו קבע בית הדין לעררים כי דחיית בקשת העורר על הסף היא קשה ובלתי מידתית ולכן בטלה. עוד קבע בית הדין לעררים: "ככל שהמשיב [רשות האוכלוסין] יבקש להחילה [את מגבלת השנה] על בקשות מקלט של נתיני אריתריאה וסודן השוהים בישראל לעת הזו תחת הגנה זמנית, מחוייב בחובת יידוע (אם באמצעי התקשורת ואם באופן פרטני בעת שמגיעים נתינים אלה לחידוש הרישיון תוך רישום הערה על כך במערכת) כשבמסגרתה יובהר כי ניתן פרק זמן סביר על מנת לאפשר למי שירצה

43 ערר (ת"א) 2402-15 קמרה נואן בברוואן הטי נ' רשות האוכלוסין (פורסם במאגר ממוחשב, 2.3.16). בערר נסמך בית הדין על דעת הרוב בע"מ 1440/13 צ'ימה נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 7.8.13).

44 ערר (ת"א) 1279-16 א.ג. נ' רשות האוכלוסין (פורסם במאגר ממוחשב, 6.11.16).

רשות האוכלוסין
שינתה את מדיניותה
בעניין בקשות מקלט
שהוגשו באיחור
והחלה לדחות על
הסף בקשות כאלה.
שינוי המדיניות נעשה
בפתאומיות ובלי
לידע על כך את
הזרים שאינם בני
הרחקה, אף שהייתה
לכך השפעה על
זכויותיהם הבסיסיות

בכך לפנות בבקשת מקלט פרטנית, וככל שלא תוגש בתוך פרק הזמן שהוקצב, אין מניעה ליישום מגבלת הזמן בהתאם להוראות הנוהל."

4. בעקבות פסיקת בית הדין לעררים החליטה רשות האוכלוסין לפתוח מחדש בקשות מקלט של נתיני אריתראה וסודן שנדחו על הסף בשל איחור בהגשתן. יחידת ה-RSD הנחתה את לשכות רשות האוכלוסין לשאול מבקשי מקלט שבקשתם נדחתה אם ברצונם לחדש את בקשת המקלט, ואם התשובה תהיה חיובית - לפתוח את הבקשה מחדש.

נמצא כי במשך כשלושה חודשים - ממרץ עד מאי 2017 - פתחה רשות האוכלוסין מחדש 47 בקשות מקלט שנדחו בשנת 2016 על הסף בשל שיהוי בהגשתן - פחות מ-3% מהבקשות שנדחו בעילה זו. יחידת ה-RSD מסרה למשרד מבקר המדינה כי לא ידוע לה אם עובדי לשכות האוכלוסין אכן מידעים את מבקשי המקלט בדבר האפשרות לפתוח מחדש את בקשתם.

בעקבות ההחלטה של רשות האוכלוסין לפתוח מחדש בקשות מקלט שנדחו עקב הגשתן באיחור, פנו ארגונים העוסקים בענייניהם של זרים למשרד המשפטים וביקשו שהבקשות ייפתחו בכל מקרה, גם אם המבקשים לא ביקשו זאת במפורש מעובדי הרשות. לטענת הארגונים האמורים, עובדי הרשות המופקדים על טיפול בבקשות לקבלת רישיון שהייה בארץ אינם בקיאים בנושא הבקשות למקלט, ולכן ייתכנו מקרים שבהם לא ישאלו העובדים את מי שבקשתו נדחתה אם הוא מעוניין שהיא שוב תיפתח. משרד המשפטים הודיע לארגונים כי הרשות פתחה מסלול נוסף לפתיחת בקשות מקלט שנדחו עקב איחור בהגשתן: קבלת בקשה בכתב מבא כוח המבקש לחדש את הטיפול בבקשה.

הרשות הייתה צריכה לפרסם מלכתחילה באתר האינטרנט שלה או בדרך אחרת כי החליטה לשנות את מדיניותה ולדחות על הסף בקשות שהוגשו באיחור, ולאחר מכן לפרסם כי החליטה לפתוח מחדש בקשות כאמור.

רשות האוכלוסין הסבירה בתשובתה כי יישום ההחלטה על פתיחת הבקשות של נתיני אריתראה וסודן לאחר בירור יזום עמם התעכב תחילה בשל קשיים טכניים, אולם כיום מיושם ההליך למישרין, ולכן אין צורך בפרסום יזום.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי נראה שהפרה את חובתה לנהוג בהגינות בנוגע לשינוי מדיניותה בעניין בקשות של זרים שאינם בני הרחקה שהוגשו באיחור. הרשות שינתה את המדיניות בפתאומיות ובלי לידע על כך את הזרים, אף שלשינוי המדיניות יש השפעה על זכויותיהם הבסיסיות; יצוין כי לשינוי המדיניות יש השפעה גם על יישומה של אמנת הפליטים. לגבי החלטת הרשות לדחות כ-1,600 בקשות שהוגשו לה באיחור, מהחלטת בית הדין לעררים מסתמן כי היא לא הייתה תקינה. על הרשות לדון מחדש בכל בקשות המקלט שהוגשו לאחר שינוי מדיניותה ונדחו על הסף בנימוק של איחור בהגשה, וללא תלות בפניה של מגיש הבקשה, מאחר שאופן פעולתה בעניין שינוי המדיניות לא היה תקין. על הרשות גם לפרסם את הכללים לטיפול בבקשות מקלט שהוגשו שנה או יותר לאחר כניסתו של המבקש לישראל, ובכלל זה את האפשרות לפתיחה מחדש של הבקשות, הן בעקבות בירור יזום עם המבקשים והן בעקבות פנייה כתובה של באי כוחם. יש להקפיד שפרסום זה ייעשה באמצעי תקשורת הרלוונטיים למגיש הבקשות האלה, בשלטים בשפות הרלוונטיות ובלשכות הרשות הרלוונטיות.

היעדר החלטות בבקשות מקלט של יוצאי חבל דארפור שבסודן

דארפור הוא חבל ארץ במערב סודן, ובשנים 2003 עד 2005 ו-2012 עד 2014 הייתה בו מלחמה. מלחמה זו, אשר הקונגרס של ארצות הברית הגדיר אותה בספטמבר 2004 רצח עם, גרמה למאות אלפי הרוגים ולמיליוני עקורים. העקורים נשענו על סוכנויות הומניטריות ושוכנו במחנות פליטים, ומעטים מהם ביקשו מקלט מחוץ לאזור. גם לישראל הגיעו מבקשי מקלט מחבל דארפור.

1. בדצמבר 2007 הוענק מעמד פליט ל-600 בני אדם אשר נציבות האו"ם לפליטים⁴⁵ הכירה בהם כיוצאי חבל דארפור.

על פי נתוני רשות האוכלוסין, בין שנת 2009 לאוגוסט 2017 הגישו 2,487 יוצאי חבל דארפור בקשות מקלט. נמצא כי בפרק הזמן האמור התקבלה החלטה רק לגבי שש מהבקשות⁴⁶.

45 UNHCR - The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

46 על פי פסק דין של בית הדין לעררים: ערר (י-ם) 1364-15 **נסארלדין אשאג חסן ואח' נ' רשות האוכלוסין וההגירה**, 4.5.17. חמש מבקשות המקלט שהגישו יוצאי חבל דארפור נדחו בהליך מקוצר, ובקשה אחת הועלתה לדין לפני הוועדה המייעצת, ובעקבות המלצתה העניק שר הפנים למבקש מעמד של פליט.

2. בפסק דין בעניינם של שני מבקשי מקלט מחבל דארפור שנכנסו לישראל בשנת 2008 והגישו בקשת מקלט בשנת 2014⁴⁷, ציין בית הדין לעררים כי המדינה למעשה הקפיאה את הטיפול במבקשי מקלט מדארפור. עוד ציין בית הדין כי הנימוקים שהציגה המדינה לכך - עומס ביחידת ה-RSD והיעדר יו"ר לוועדה המייעצת בחלק מהתקופה הרלוונטית - הם "**אמתלת שווא ביחס לעיכוב המתמשך בבקשות העוררים**" (ההדגשה במקור).

בפסק הדין נקבע כי מאחר שבקשתם של העוררים הייתה תלויה ועומדת במשך שלוש שנים, ומאחר שרשות האוכלוסין לא עמדה בהתחייבותה לבג"ץ לסיים את הטיפול בעניינם של העוררים עד 9.2.16 - תעניק הרשות לעוררים בתוך חצי שנה רישיון לישיבת ארעי. בית הדין לעררים ציין כי החלטה זו התקבלה "בהיעדר החלטת שר הפנים בעניינם של העוררים באופן פרטני, או קביעת מדיניות כוללת בעניינם של כלל מבקשי המקלט מדארפור"⁴⁸.

3. בינואר 2017 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בנושא הטיפול בבקשות המקלט של יוצאי דארפור. בדיון ציין ראש מינהל אכיפה: "הסוגיה נמצאת כרגע בשלבי גיבוש מדיניות אצל השר, יחד עם משרד המשפטים ומשרד החוץ". עוד ציין ראש מינהל אכיפה כי שר הפנים ממתין להחלטת בית המשפט העליון בעתירה שהוגשה בסוגיית המדינה השלישית⁴⁹ ולאחר שבית המשפט יכריע בעניין, תגובש מדיניות רוחבית ממשלתית בנושא.

בפברואר 2017 הודיעה כאמור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) לשר הפנים כי יש קושי משפטי של ממש להגן על קצב הטיפול בבקשות מקלט, ובכלל זה על היעדר ההכרעה בבקשות של נתיני אריתראה ודארפור, שהוגשו לפני זמן רב.

בדיון שהתקיים בתחילת יוני 2017 בראשות ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ובהשתתפות שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה, הוחלט כי יינתן מעמד מטעמים הומניטריים⁵⁰ ל-200 סודנים יוצאי חבל דארפור; המעמד יינתן באמצעות הענקת רישיון לישיבת ארעי בישראל, המקנה גם זכויות סוציאליות מסוימות. בהמשך לכך קבע שר הפנים כי מעמד כזה יינתן ליוצאי חבל דארפור בני 45 או יותר שנכנסו לישראל עד לאוקטובר 2011, ואין מניעה פלילית או ביטחונית להעניק להם מעמד כאמור.

רשות האוכלוסין פירטה בתשובתה מדצמבר 2017 את השתלשלות העניינים לאחר ההחלטה האמורה: באוגוסט 2017 ניתן פסק הדין בעתירה שהוגשה בסוגיית הסדר העברת זרים למדינות שלישיות; לאחר מתן פסק

47 שם.

48 שם.

49 ע"מ 8101/15 אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב). העתירה עוסקת בדרישת המדינה להרחיק את המסתננים לשתי מדינות שלישיות באפריקה, איתן היא ערכה הסדרים. פסק הדין בעתירה זו ניתן ביום 28.8.2017.

50 מעמד מטעמים הומניטריים שונה ממעמד פליט: פליט זכאי להביא ארצה קרובי משפחה מדרגה ראשונה, ואדם שקיבל מעמד מטעמים הומניטריים אינו זכאי לכך.



עד למועד סיום
הביקורת טרם גיבש
שר הפנים את עמדתו
בסוגיית בקשות
המקלט שהגישו יוצאי
דארפור, ולא קיבל
החלטה בעניינן של
כ-1,600 בקשות
מקלט שעודן פתוחות

הדין הורה מנכ"ל רשות האוכלוסין לבחון אפשרויות פעולה לגבי אוכלוסיית המסתננים, ובהמשך לכך התקיימו דיונים בנושא; בישיבה שהתקיימה בנובמבר 2017 בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה, הוחלט על מתן מעמד מטעמים הומניטריים לעוד 300 יוצאי חבל דארפור. בעקבות ההחלטה בינואר 2018 הודיע שר הפנים לבג"ץ מהם התנאים למתן המעמד לקבוצה זו: בני 42 ומעלה שנכנסו לישראל עד 2012 או גילם 41 ונכנסו לישראל עד דצמבר 2010 כולל. באתר רשות האוכלוסין פורסמה רשימת 500 מקבלי המעמד.

כ-2,500 יוצאי חבל דארפור בסודן הגישו אפוא בקשות למקלט מדיני בישראל, חלקם עוד בשנת 2009. עד למועד סיום הביקורת טרם גיבש שר הפנים את עמדתו בסוגיית בקשות המקלט שהגישו יוצאי דארפור, ולא קיבל החלטה בעניינן של כ-1,600 בקשות מקלט שעודן פתוחות. בדיונים בראשות ראש הממשלה הוחלט להעניק מעמד מטעמים הומניטריים לכמה מאות מיוצאי חבל דארפור, בלי שנקבע דבר בעניינם של שאר מבקשי המקלט מחבל זה. זאת אף על פי שיוצאי חבל דארפור חוו לחימה אלימה אשר הוגדרה בידי הקונגרס של ארצות הברית רצח עם.

יוצאי חבל דארפור זכאים לכך שהמדינה תחליט בהקדם אם להכיר בהם כפליטים, על הזכויות הנגזרות מכך. משרד מבקר המדינה מעיר לשר הפנים כי העיכוב הניכר בהשלמת הטיפול בבקשות המקלט של יוצאי חבל דארפור פוגע באופן חמור בזכויותיהם אלה. בהענקת מעמד מטעמים הומניטריים לכמה מאות מבקשי מקלט והותרת כ-1,600 בקשות אחרות ללא הכרעה בבקשה אין מענה ראוי לקשיים החמורים שהועלו בידי בית המשפט והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

על שר הפנים לנקוט לאלתר בפעולות שיאפשרו להשלים את הטיפול בבקשות מקלט שהגישו נתיני חבל דארפור בסודן. בהמשך, על רשות האוכלוסין להשלים את הטיפול בבקשות בדחיפות המתבקשת לנוכח העיכוב החמור בטיפול בהן.

אי הזמנת נציג נציבות האו"ם לפליטים להיות נוכח בדיוני הוועדה המייעצת

בנוהל הטיפול במבקשי מקלט צוין כי נציבות האו"ם לפליטים (להלן גם - הנציבות) סייעה למשרד הפנים בהיערכות לטיפול בבקשות למקלט מדיני, ובכלל זה בהכשרת עובדי יחידת ה-RSD, באיסוף מידע ובמתן חוות דעת. בנוהל נכתב כי המשך שיתוף הפעולה בין הנציבות למשרד הפנים יהיה בהתאם לעקרונות המפורטים בנוהל, ובהם העיקרון ולפיו עובד הנציבות "יוזמן, ככלל, להיות נוכח בחלק הפתוח של דיוני מליאת הוועדה".

נציבות האו"ם לפליטים מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי תפקידיה בוועדה הם בין היתר הבעת עמדות בשאלות משפטיות או בעניין פרשנויות של האמנה ומסירת מידע הנוגע למדינות המוצא של מבקשי מקלט או בעניין סוגיות פרטניות של רדיפה.

במרץ 2013 הודיעה רשות האוכלוסין לנציבות האו"ם לפליטים כי בהתאם להנחיית משרד החוץ, עקב סיבות מדיניות, נציגיה מתבקשים שלא להגיע לדיוני הוועדה המייעצת עד להודעה חדשה. משרד החוץ מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי החליט להמליץ לשר הפנים ולמנכ"ל רשות האוכלוסין שלא להזמין את נציגי הנציבות לדיוני הוועדה המייעצת באופן זמני, מאחר שהיא הגישה בקשה להציג את עמדתה כ"דיד בית משפט"⁵¹ בעתירה שעסקה במניעת הסתננות⁵²; משרד החוץ הוסיף ששר הפנים השתמש בסמכותו ועשה כן. משרד החוץ ציין כי בדצמבר 2013 פנה לעוזרו של שר הפנים דאז גדעון סער, בבקשה ששר הפנים יבחן את האפשרות לשוב ולהזמין את נציגי הנציבות לדיוני הוועדה. עוזר השר הציע שמשרד החוץ יפנה בעניין בכתב לשר הפנים. ואולם משרד החוץ לא פנה בכתב לשר הפנים בעניין זה מאז ועד היום.

בינואר 2014 פנתה נציבות האו"ם לפליטים לשר הפנים דאז מר גדעון סער וציינה את חשיבות נוכחות נציגיה בדיוני הוועדה המייעצת. הנציבות מסרה למשרד מבקר המדינה שלא קיבלה מענה משר הפנים דאז. הנציבות הוסיפה כי במשך השנים היא נפגשה כמה פעמים עם שרי הפנים ועם מנהל רשות האוכלוסין וביקשה מהם לשקול מחדש את הזמנת נציגיה לדיוני הוועדה, ואולם לא קיבלה מענה לבקשתה.

שר הפנים דאז גדעון סער מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017: "נוכח העמדות והגישה העיוניות של נציבות האו"ם לפליטים כלפי מדיניות הממשלה בכל הקשור לטיפול במסתננים בלתי חוקיים, עניין אשר התבטא, בין היתר, בהצטרפות הנציבות לעתירה כ"דיד בית המשפט" כנגד ממשלת ישראל, כנסת ישראל ושר הפנים, סברתי שאין שום מקום וחובה לשתתף בדיוני הוועדה המייעצת אשר מורכבת מנציגי משרדי ממשלה... עמדתי זו גובשה, בין היתר, לאחר קבלת המלצה בנושא ממשרד החוץ. קרי, הנושא נשקל ונשלל".

51 סיוע לבית המשפט בסוגיה כלשהי, על ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון. במקור היה מוסד זה כלי להצגת עמדה נייטרלית בלבד בהליכים, תוך סיוע אובייקטיבי לבית המשפט. אך בהמשך התפתח מוסד "דיד בית המשפט" כצד להליך, שאינו דווקא נייטרלי ואובייקטיבי, אלא שהוא מייצג - מתוקף תפקידו או עיסוקו - אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית המשפט בסכסוך ספציפי, מ"ח 7929/96 **אחמד קוחלי נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב) 16.02.99.

52 בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת** (פורסם במאגר ממוחשב, 16.9.13).



אף שעברו יותר
מארבע שנים מאז
התבקשו נציגי נציבות
האו"ם לפליטים שלא
להגיע לדיוני הוועדה
המייעצת, טרם
החליט שר הפנים אם
להשיב אותם לדיונים,
ולא ניתנה תשובה
מנומקת לנציבות
האו"ם לפליטים
בעניין זה

נוכחות של נציגי הנציבות בדיוני הוועדה המייעצת חשובה לצורך שקיפות של דיוני הוועדה, וכן עוגנה בהוראות נוהל הטיפול במבקשי מקלט. למרות זאת, יותר מארבע שנים לאחר שהתבקשו נציגי הנציבות שלא להגיע באותה עת לדיוני הוועדה המייעצת, לאחר שניתנה המלצת משרד החוץ על אי הזמנתם לדיונים באופן זמני, טרם החליט שר הפנים אם להשיב את נציגי הנציבות לדיונים, ולא ניתנה תשובה מנומקת לנציבות האו"ם לפליטים בעניין זה.

משרד החוץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 כי ימסור את המלצתו למשרד הפנים בנושא, כפי שעשה בעבר. רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי המדינה בוחנת מדי פעם בפעם את הסוגיה, וייתכן כי בעתיד הקרוב יוחלט על שני המדיניות בעניין. הרשות ציינה שהיא מקיימת מפגשים עם נציגי הנציבות בכל חודש-חודשיים, ובהם מועבר מידע רלוונטי, והוסיפה כי ניתנת אפשרות לנציגי האו"ם בארץ להיות נוכחים בראיונות המתקיימים במסגרת בחינת הבקשות למקלט.

על שר הפנים לשקול לזמן שוב את נציגי הנציבות להיות נוכח בחלק הפתוח של דיוני הוועדה המייעצת.

הטיפול בבקשות מקלט של אזרחי גאורגיה ואוקראינה

1. לפי חוק הכניסה לישראל, כל כניסה לישראל של מי שאינו אזרח ישראלי או עולה חדש טעונה אשרת כניסה. שר הפנים רשאי לפטור, כליל או בסייגים, סוגי אנשים שונים מהצורך באשרה. לישראל יש הסכמים עם מדינות רבות בעניין פטור הדדי מאשרות ביקור. משנת 2014 גדל בהדרגה מספר מבקשי המקלט ממדינות מסוימות, זאת כמה שנים לאחר שבוטל הצורך של אזרחיהן לקבל אשרה לצורך כניסה לישראל. הבולטות שבמדינות האלה הן גאורגיה ואוקראינה.
2. בשנת 2009 החל משרד החוץ להיערך לביטול הצורך באשרת כניסה לישראל עבור אזרחי אוקראינה. רשות האוכלוסין התנגדה לביטול הצורך באשרה עבור אזרחי אוקראינה והציעה פתרונות אחרים שיקלו את כניסתם לישראל, וציינה כי משנת 2006 נותרו בישראל מדי שנה בשנה 1,500 עד 2,000 אזרחי אוקראינה שאשרת התייר שלהם פגה, וכן ציינה כי עלויות הרכותם של שוהים בלתי חוקיים מהמדינה גבוהות ביותר. בפברואר 2011 נכנס לתוקף הפטור מאשרת כניסה לתיירים מאוקראינה. בלוח שלהלן נתוני רשות האוכלוסין לגבי הנכנסים לארץ מאוקראינה ולגבי בקשות המקלט שהגישו אזרחי מדינה זו.

לוח 2: מספר אזרחי אוקראינה שנכנסו לישראל ומספר בקשות המקלט שהגישו, 2009 עד מאי 2017

מספר אזרחי אוקראינה שנכנסו לישראל	מספר אזרחי אוקראינה ששהו בארץ ללא רישיון תקף	מספר בקשות המקלט שהגישו אזרחי אוקראינה	
45,032	467	0	2009
58,650	684	0	2010
91,211	826	0	2011
96,630	653	0	2012
99,785	753	4	2013
116,654	1,173	51	2014
122,935	1,489	703	2015
142,811	2,810	6,880	2016
74,047	1,802	4,799	מאי 2017

המקור: רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות.

הנתונים שבלוח מלמדים שחלה עלייה במספר הנכנסים לישראל מאוקראינה מאז בוטל הצורך בקבלת אשרה בפברואר 2011. כמו כן מלמדים הנתונים כי משנת 2014 חלה עלייה חדה במספר הנכנסים שנשארו בישראל שלא כדין, ועל עלייה של עשרות מונים במספר בקשות המקלט שהגישו אזרחי אוקראינה בשנים 2015-2016, לעומת השנים שקדמו להן.

3. באוקטובר 2013 המליץ משרד החוץ לפטור את אזרחי גאורגיה המבקשים להיכנס לישראל מהחובה לקבל אשרת כניסה. בהמלצה צוין כי שיעור אזרחי גאורגיה שנכנסו לישראל בשנת 2012 ונותרו בה כשוהים בלתי חוקיים הוא הגבוה מכל מדינות העולם (למעט מדינות אפריקה). שר הפנים קבע כי נוכח השיקולים המדיניים שצוינו בהמלצת משרד החוץ ונוכח עמדת רשות האוכלוסין ומשרד המשפטים, אין מניעה לפתוח במשא ומתן להסכם פטור מאשרות. בסוף ינואר 2014 נכנס לתוקף הסכם הפטור את אזרחי גאורגיה מהחובה לקבל אשרה לצורך כניסה לישראל. בלוח שלהלן מצוינים נתוני רשות האוכלוסין בנוגע לכניסת אזרחים מגאורגיה משנת 2011 עד מאי 2017 ובנוגע לבקשות מקלט שהגישו אזרחי מדינה זו.

לוח 3: מספר אזרחי גאורגיה שנכנסו לישראל ומספר בקשות המקלט שהגישו, 2011 עד מאי 2017

מספר אזרחי גאורגיה שנכנסו לישראל	מספר אזרחי גאורגיה ששהו בארץ ללא רישיון תקף	מספר בקשות המקלט שהגישו אזרחי גאורגיה	
2011	43	0	2,628
2012	62	0	2,989
2013	52	1	3,189
2014	496	27	8,609
2015	568	736	10,183
2016	1,091	3,668	13,188
מאי 2017	704	1,322	5,694

המקור: רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות.
* יש פערים קטנים בין סך הבקשות שהוגשו בשנים 2015-2016 לפי לוח זה, ובין סך הבקשות שהוצגו בתרשים 2.

הנתונים שבלוח מלמדים כי חלה עלייה במספר הנכנסים לישראל מגאורגיה מאז בוטל הצורך בקבלת אשרה בינואר 2014. כמו כן מלמדים הנתונים כי חלה עלייה חדה במספר הנשארים בארץ שלא כדין, ועל עלייה חדה במספר בקשות המקלט שהגישו אזרחי גאורגיה מאז נחתם עמה ההסכם הפוטר את אזרחיה מאשרת כניסה לישראל.

4. אדם יוגדר פליט, אם קיים איום על חייו או חירותו במדינת המוצא שלו בשל השתייכותו הדתית, הלאומית, הגזעית והפוליטית או השתייכותו לקבוצה חברתית מסוימת. היעדר מניעה משפטית להחזרת נתיני גאורגיה ואוקראינה למדינותיהם והכרזה על גאורגיה ואוקראינה כמדינות בטוחות הן עילה לדחיית בקשות מקלט של אזרחי מדינות אלה שעניינן מצב מדיני.

א. באוגוסט 2016 הגישה רשות האוכלוסין למשרד המשפטים הצעה לתיקון נוהל הטיפול במבקשי מקלט. ההצעה הוגשה במטרה ליצור מסלול של סדר דין מהיר לטיפול בבקשות מקלט של אזרחי מדינה שלגביה יש חוות דעת כי היא בטוחה עבור נתיניה ואין מניעה להחזיר אותם אליה. על פי הצעת הרשות יוסמכו מנהל יחידת ה-RSD וממונה ביחידה לדחות, בתנאים מסוימים, בקשת מקלט של אזרחי מדינה כאמור, ובכך יתייתר הצורך בהחלטותיהם של יו"ר הוועדה המייעצת, מליאת הוועדה המייעצת, מנכ"ל רשות האוכלוסין ושר הפנים, כולם או מקצתם.

בנובמבר 2016 מסרה יחידת ה-RSD למשרד החוץ חוות דעת כללית ולפיה גאורגיה היא מדינה בטוחה, ואין מניעה להחזיר את אזרחיה אליה. בחוות הדעת נסקרו בין השאר המצב הפוליטי במדינה ומידת השמירה על זכויות האדם בה. על סמך חוות הדעת של היחידה גיבש משרד החוץ את חוות דעתו לפיה גאורגיה היא מדינה בטוחה ומסר אותה לרשות בדצמבר 2016.

בפברואר 2017 אישר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) כי העמדה ולפיה אין מניעה משפטית כללית להחזרת אזרחים גאורגים לגאורגיה, נשענת על בסיס משפטי מוצק. בסוף פברואר 2017 החלה יחידת ה-RSD לטפל בסדר דין מהיר בבקשות מקלט שהגישו אזרחי גאורגיה.

יצוין כי על פי נתוני רשות האוכלוסין, מאז תוקן הנוהל והוחל לטפל בסדר דין מהיר בבקשות מקלט של אזרחי גאורגיה, סוף פברואר 2017, חלה ירידה תלולה במספר בקשות המקלט של אזרחי מדינה זו: מכ-500 בקשות בינואר 2017 ל-6 בקשות בלבד ביוני אותה שנה.

ב. בפברואר 2017 הגישה יחידת ה-RSD למשרד החוץ סקירה לגבי בטיחותה של אוקראינה, ובמרץ 2017 הפיץ משרד החוץ את חוות דעתו בנושא. לבקשת משרד המשפטים מסר לו משרד החוץ ביולי 2017 חוות דעת מעודכנת בדבר היותה של אוקראינה מדינה בטוחה. באוקטובר 2017 הודיע מנכ"ל רשות האוכלוסין על החלת סדר דין מהיר לגבי בקשות מקלט של אזרחי אוקראינה, והיחידה החלה לפעול בהתאם.

ג. בחוות דעת שהפיץ משרד המשפטים ביוני 2017 נכתב כי נספח 1 לדיקטיבה האירופית כולל קריטריונים עבור מדינות האיחוד האירופי בעניין קביעת "מדינות מקור בטוחות". הקריטריונים הם המצב החוקי במדינה, יישום חוקיה במערכת דמוקרטית, הנסיבות הפוליטיות הכלליות בה, ומסקנה כי באופן כללי ועקבי אין בה רדיפה⁵³, אין בה עינויים, אין בה עונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים, ואין בה איום של אלימות "בלתי מבחינה" בהקשר של עימות מזוין בין-לאומי או פנימי. משרד המשפטים ציין כי על סמך חוות דעת כללית זו גיבש משרד החוץ את חוות דעתו לגבי אוקראינה.

5. על פי נתוני רשות האוכלוסין, בשנת 2016 לבדה הגישו אזרחי גאורגיה ואוקראינה יותר מ-10,000 בקשות מקלט, שהן כ-69% אחוז מכלל בקשות המקלט שהוגשו באותה שנה. על פי דברים שכתב שר הפנים למשרד המשפטים במרץ 2017, הסכם הפטור מאשרת כניסה הקל על אזרחי שתי המדינות האלה להגיע לישראל, והם "מגישים בקשות סרק למקלט מדיני, זאת על מנת ליהנות מרישיון ישיבה שמקנה להם הגנה מפני הרחקה למדינתם ואפשרות לעבוד".

במסמכי רשות האוכלוסין צוין שהעלייה הניכרת במספר בקשות המקלט של אזרחי שתי המדינות האלה יצרה עומס רב ביותר על היחידה למבקשי



בעקבות הפטור שניתן
לאזרחי גאורגיה
ואוקראינה מקבלת
אשרות כניסה
לישראל, הגישו
אלפים מהם שכבר
נכנסו לישראל
בקשות מקלט

מקלט. עוד צוין במסמכים כי הסיבה לעיכוב בטיפול בבקשות המקלט, בין השאר של נתיני אריתראה וסודן, היא הצורך לתת מענה דחוף לבקשות המקלט החדשות.

משרד החוץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 כי הוא נותן את דעתו כל העת על האפשרות שאזרחי מדינה שנחתם עמה הסכם פטור מאשרות יגישו בקשות למקלט מדיני בישראל. משרד החוץ הוסיף כי הסכם הפטור מאשרות עם אוקראינה נחתם זמן רב לפני תחילת המתיחות שם, אשר הביאה לעלייה במספרם של אזרחי אוקראינה המבקשים מקלט מדיני. עוד מסר משרד החוץ כי הוא מקיים דרך קבע מגעים מדיניים וקונסולריים על מנת להפסיק הגשה של בקשות סרק, וכי הוא מגיש חוות דעת מדיניות המאפשרות לרשות האוכלוסין לקיים הליכי בחינה מהירים בעניין בקשות מקלט, כפי שנעשה בעת האחרונה בנוגע לבקשות המקלט של אזרחי גאורגיה ואוקראינה. משרד החוץ ציין כי עקב פעילותו זו צומצמה כמות הבקשות למקלט מדיני שהגישו אזרחי מדינות אלה.

מהנתונים האמורים עולה לכאורה כי בעקבות הפטור שניתן לאזרחי גאורגיה ואוקראינה מקבלת אשרות כניסה לישראל, הגישו אלפים מהם שכבר נכנסו לישראל בקשות מקלט.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי לקראת החלטות עתידיות על פטור מאשרה לאזרחי מדינות שונות, יש לבצע הערכה לגבי האפשרות שביטול הצורך באשרה יביא לעלייה ניכרת בבקשות למקלט. אם תצפה הרשות גידול ניכר במספר הבקשות המקלט בעקבות פטור מאשרה, עליה להיערך לטיפול בהן, ובין השאר לאסוף מידע מקדים רלוונטי ולהטיל על יחידת ה-RSD לגבש הערכות בעניין מדיניות אלה. על משרדי הפנים, החוץ והמשפטים להקפיד שבעת קבלת החלטות עתידיות כאמור, יישקל בין מכלול ההיבטים גם היבט בקשות המקלט.

רמת השירות הניתן למגישי בקשות מקלט

המתנה של שעות לקבלת שירות וצפיפות במבנה היחידה למבקשי מקלט

ככלל, רשות האוכלוסין מעניקה שירותים לאזרחים ולתושבים של המדינה באמצעות 32 לשכות. בקשות למקלט ניתן להגיש רק במשרדי יחידת ה-RSD בדרך שלמה (סלמה) בתל אביב⁵⁴. במשרדים אלה גם ניתן להאריך את תוקף רישיונות הישיבה הזמניים⁵⁵ הניתנים למבקשי מקלט, למעט רישיונות הניתנים לזרים שאינם בני הרחקה, שאותם ניתן לחדש בלשכה בבני ברק. יצוין כי אף ששעות קבלת הקהל הרשמיות הן 8:00 עד 12:30, נפתחים משרדי היחידה בכל יום לממתינים כבר בשעה 6:30, ועובדי היחידה מקבלים קהל עד השעה 18:30 ולעתים אף מאוחר יותר. יש לציין זאת לשבח.

כאמור, במועד הביקורת טרם הסתיים הטיפול בכ-30,000 בקשות מקלט שהוגשו - אלפים מהן של זרים שאינם בני הרחקה. רבים מהזרים שאינם בני הרחקה מתגוררים בתל אביב, אולם רבים מזרים אלה מתגוררים בערים אחרות. על פי נתוני רשות האוכלוסין לסוף מאי 2017 מתגוררים בתל אביב כ-14,000 זרים שאינם בני הרחקה, בפתח תקווה - כ-2,300, באילת - כ-1,800, בנתניה - כ-1,400, באשדוד - כ-1,300, בבני ברק - כ-1,300, בירושלים - כ-1,100 ובראשון לציון - כ-700. ערים אחרות שבהן יש ריכוז גדול של זרים שאינם בני הרחקה הן אשקלון, לוד, רחובות, באר שבע, חיפה, קריית מלאכי, ערד, חדרה ויבנה.

מבקשי המקלט, למעט זרים שאינם בני הרחקה כאמור לעיל, נדרשים להגיש במשרדי היחידה בקשות להארכת תוקף רישיון הישיבה הזמני שניתן להם בכל חודשיים עד ארבעה חודשים. בכל יום פוקדים את משרדי היחידה כ-100 מבקשי מקלט ו-250 מחדשי רישיונות ישיבה, ובסך הכול - כ-350 אנשים.

בספטמבר 2017 הגיש המוקד לפליטים ולמהגרים עתירה⁵⁶, ובה התבקש בית המשפט להורות לרשות האוכלוסין לקלוט לאלתר את כל בקשות המקלט, לרבות באופן אלקטרוני, "וכן לתת בידי מי שהתייצב בלשכת רשות האוכלוסין ולא הצליח להגיש בקשה, זימון הנושא את שמו למועד בו יוכל להגיש בקשה".

54 זרים שאינם בני הרחקה הנמצאים במשמורת במתקן חולות רשאים להגיש את בקשתם במתקן.
55 על פי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. הרישיון הזמני ניתן למבקשי המקלט עד לקבלת החלטה בעניינם.

56 בג"ץ 7501/17 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים.



מבקשי מקלט נאלצים
להמתין במשרדי
היחידה למבקשי
מקלט במשך שעות
לקבלת שירות.
לעתים לא ניתנת
עדיפות למי שהמתין
שעות רבות בתור ולא
הצליח להיכנס
ולהגיש את בקשתו,
והוא נאלץ להגיע ביום
אחר ולהמתין שוב

מבקשי מקלט נאלצים להמתין במשרדי היחידה במשך שעות לקבלת שירות, ולעתים התורים משתרכים גם מחוץ לבניין שבו שוכנים משרדי היחידה. לעתים מי שהמתין שעות רבות בתור ולא הצליח להיכנס ולהגיש את בקשתו נאלץ להגיע ביום אחר ולהמתין שוב, בלי שתינתן לו עדיפות. במשרדים עצמם חדר ההמתנה, צפוף לעתים עד אפס מקום, ולכן אנשים נאלצים להמתין במסדרונות, לעתים ללא מקום ישיבה.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי היא נאלצת להתמודד עם מספר חסר תקדים של מגישי בקשות מקלט מדיני, וכי למרות מאמציה לקבל מספר רב ככל הניתן של מגישים, יש קושי לקבל את כולם. רשות האוכלוסין הוסיפה כי כל הגשת בקשה למקלט כוללת את קליטת הבקשה, הזנת פרטיו של המבקש, קביעת תור לריאיון והנפקת רישיון, וכי מדובר בתהליך הנמשך 15-30 דקות לגבי כל מבקש. מאחר שלמשרדי היחידה מגיעים עשרות מבקשים ביום, נדרשות שעות רבות לטיפול בכולם.

מהאמור לעיל עולה כי המבנה של יחידת ה-RSD שבו ניתנים השירותים למבקשי המקלט ולזרים שמבקשים להאריך את תוקף רישיון הישיבה הזמני שהונפק להם אינו מתאים לכך. הדבר מקשה מאוד על מבקשי המקלט, הממתנים שעות ארוכות וכן על עובדי היחידה, הנדרשים להעניק שירות הולם במשך שעות רבות ביום בתנאי צפיפות ועומס רב.

בשנים 2012 עד 2017 פעל מנהל מינהל אכיפה למציאת מבנה חלופי עבור יחידת ה-RSD. במועד סיום הביקורת היו הפעולות להעברת משרדי היחידה למבנה חדש בלוד בעיצומן, והיחידה צפויה לעבור לשם בחודשים הקרובים.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פעלה במשך תקופה ארוכה למצוא מבנה חלופי ליחידת ה-RSD, אולם נתקלה בקשיים בשל היעדר רצון של משכירים להשכיר לה מבנים. הרשות הוסיפה כי לאחר המעבר למבנה החלופי תתאפשר הצבת עמדות נוספות לקליטת בקשות, במטרה להקל על העומס הרובץ על כתפי היחידה ולייעל את תהליכי הקליטה. לדברי הרשות, מאחר שקליטת הבקשות תיעשה במקום אחר, יהיה אפשר לקיים במבנה הנוכחי יותר ראיונות בכל יום, ובכך לקצר את משך הטיפול בבקשות המקלט.

שר הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2018: "החל מהימים הקרובים תחל קליטת בקשות מקלט של מסתננים במשרדי היחידה החדשים בבני ברק"; "המבנה יאפשר שטח פיסי גדול יותר לקבלת קהל ולהמתנה"; "העתקת המתקן תאפשר הגברת קצב בדיקת הבקשות."

אי שימוש במערכת לניהול תורים של רשות האוכלוסין

רשות האוכלוסין מעניקה שירותים מסוימים לציבור הרחב באמצעות אתר האינטרנט שלה. למשל, באפשרותו של מבקש שירות להזמין תור ללשכת רשות האוכלוסין באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול תורים ולהגיע ללשכה במועד שנקבע. חלק מן השירותים ניתן לקבל בעמדת שירות, בלי להזדקק לפקיד.

ואולם מבקשי מקלט יכולים להגיש את בקשותיהם באמצעות הגעה בפועל למשרדי יחידת ה-RSD בדרך שלמה בתל אביב, ואין באפשרותם להזמין תור מראש באמצעות המערכת הממוחשבת של הרשות.

היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין מסר למשרד מבקר המדינה בעת ביצוע הביקורת כי מבקש מקלט אינו יכול לקבוע תור באמצעות המערכת הממוחשבת בטרם נערך לו זיהוי. לדבריו, מאחר שבפתיחת הליך הטיפול בבקשת המקלט מוענקת למבקש חסינות מהרחקה מישראל (באמצעות רישיון ישיבה זמני), יש חשיבות עליונה לזיהוי של מגיש הבקשה.

בית הדין לעררים קבע בפברואר 2017 כי הימנעותה של יחידת ה-RSD מלאפשר למבקשי מקלט את השימוש במערכת זימון תורים אינה עומדת בכללי המינהל התקין.⁵⁷ ביוני 2017 קבע בית הדין: "יש לברך את המשיב [משרד הפנים] על הצעדים הננקטים לשיפור מנגנון מערך קליטת בקשות המקלט, עם זאת.. יש לוודא כי תתנהל מערכת לניהול תורים ולמצער, רישום הפונים אשר מגיעים עד פתח דלת הבניין ולא מאושרת כניסתם בשל היעדר אפשרות אובייקטיבית לקלוט בקשתם, באופן שיאפשר פיקוח על זווית הפונה והמועד שבו התייצב לצורך הגשת הבקשה. פיקוח זה מתחייב גם מעצם העובדה שמדובר באזרחים זרים אשר בתוך תקופת הביניים נכפית עליהם שהייה בלתי חוקית"⁵⁸.

רשות האוכלוסין ציינה בתשובתה כי במבנה החדש של היחידה למבקשי מקלט תותקן מערכת לניהול תורים, אשר תשפר במידה ניכרת את השירות הניתן למבקשי המקלט.

על רשות האוכלוסין לנקוט לאלתר את הפעולות הנדרשות לשיפור רמת השירות הניתן למבקשי המקלט במשרדי יחידת ה-RSD, ובכלל זה לוודא שההמתנה בתור תהיה בתנאים סבירים ותימשך פרק זמן סביר. נוסף על כך, שימוש במערכת הממוחשבת לניהול תורים גם לגבי בקשות מקלט עשוי לתרום לשיפור רמת השירות.

57 ערר (ת"א) 1734-17 סינתיה נענע אוניצ'י ואח' נ' רשות האוכלוסין (פורסם במאגר ממוחשב, החלטה מ-27.2.17).

58 ערר (ת"א) 1734-17 סינתיה נענע אוניצ'י ואח' נ' רשות האוכלוסין, (פורסם במאגר ממוחשב, פסק דין מ-20.6.17).

היבטים בניהול משאבי אנוש ביחידת ה-RSD

תקן כוח האדם⁵⁹ של יחידת ה-RSD כלל בתקופת הביקורת 60 משרות של עובדים⁶⁰. בראש היחידה עומדים מנהל היחידה וסגניתו, וכפופים להם ראשי צוותים. כל ראש צוות ממונה על כמה מתשאלים, ובכלל זה אחראי לחלק את העבודה ביניהם, לקבוע סדרי עדיפויות בעבודה ולבצע ראיונות מורכבים ורגישים. המתשאלים אחראים לביצוע ראיונות בסיסיים ומקיפים ולהכנת חוות דעת של היחידה בדבר בקשות המקלט.

1. נמצא כי בתקופת הביקורת היו מאושרות רק 48 מ-60 המשרות שנקבעו בתקן יחידת ה-RSD. היחידה חסרה אפוא כחמישית מכוח האדם שהוקצה לה.

2. הכשרת מתשאל ביחידת ה-RSD נמשכת כשנה עד שנה וחצי, ונעשית בשלושה שלבים: קורס מקצועי שבו נלמד חומר עיוני (חודשיים); התמחות מעשית (חמישה חודשים); פעילות לחיזוק הידע המקצועי (כשנה, תוך כדי עבודה).

נמצא כי בשנות פעילותה סבלה היחידה למבקשי מקלט ממצוקת כוח אדם, בין היתר בשל עזיבת עובדים מקצועיים כמה שנים לאחר שעברו תהליך הכשרה ארוך ויקר, וכן בשל קושי בגיוס עובדים חדשים. המצוקה הורגשה גם בתקופות שבהן חלה כאמור עלייה ניכרת במספר הבקשות למקלט שהוגשו.

3. בלוח שלהלן מפורט מספר המשרות בתקן היחידה, מספר העובדים בה, מספר העובדים שסיימו את עבודתם בה ומספר בקשות המקלט שהוגשו בשנים 2010 עד 2017.

בכל שנות פעילותה
סובלת היחידה
למבקשי מקלט
ממצוקת כוח אדם, בין
היתר בשל עזיבת
עובדים מקצועיים
ובשל קושי בגיוס
עובדים חדשים.
המצוקה מורגשת עוד
יותר בעקבות העלייה
הניכרת במספר
בקשות המקלט

59 על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, "תקן כוח האדם" הוא רשימת המשרות וטווח הדרגות של כל משרה אשר נקבעים עבור כל יחידה מיחידותיו של גוף ממשלתי.

60 כאשר הוקמה היחידה נקבע לה תקן של 29 עובדים. עקב שינויים במינהל האכיפה נקבע ליחידה בשנת 2012 תקן של 30 עובדים, ובשלהי אותה שנה נוספו לתקן עוד 30 עובדים.

לוח 4: מספר המשרות בתקן היחידה, מספר העובדים בה, מספר העובדים שסיימו את עבודתם בה ומספר הבקשות שהוגשו, 2010 עד 2017

שנה	מספר משרות בתקן היחידה	מספר העובדים ביחידה בתחילת השנה	מספר העובדים שפרשו במהלך השנה ביחידה	מספר בקשות מקלט שהוגשו באותה שנה
2010	29	29	1	5,116
2011		28	4	504
2012		36	6	1,341
2013	60	60	1	3,963
2014		61	4	2,690
2015		57	3	7,501
2016		54	3	15,272
2017		51	5	14,784

מקור: נתוני היחידה על כוח האדם שלה; נתוני רשות האוכלוסין על מספר בקשות מקלט.

מהלוח עולה כי בשנים 2010 עד 2017 עזבו את יחידת ה-RSD 27 עובדים, וכי חמישה מהם עזבו במחצית הראשונה של שנת 2017. בשל עזיבת העובדים גדל משנת 2014 הפער בין תקן כוח האדם של היחידה למספר עובדיה בפועל, ונפגעה יכולתה של היחידה להתמודד עם עלייה של כ-450% במספר בקשות המקלט שהוגשו בשנים 2014 עד 2017. בביקורת עלה שהגורמים לעזיבת העובדים ולקושי לאתר עובדים חדשים הם העומס הרב המוטל על היחידה לעומת תנאי העבודה והשכר של עובדיה.

4. במרץ 2017 פורסם מכרז לאיוש 11 משרות בתקן היחידה.

נמצא כי למכרז האמור ניגשו 13 מועמדים, דהיינו 1.2 מועמדים למשרה בממוצע. למכרז ניגשו אפוא מועמדים מעטים.

באפריל 2017 הורה ממלא מקום מנכ"ל הרשות לסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש בה (להלן - הסמנכ"ל למינהל) לבקש את אישור משרד האוצר לגייס עובדים זמניים, לשם התמודדות עם העומס. הרשות מסרה למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה להעסיק עשרה סטודנטים ביחידה, וכי שניים מהם כבר החלו את עבודתם. בתשובה נוספת של הרשות מסוף שנת 2017 צוין כי היא ניסתה לגייס עוד עובדים ליחידה, אולם עדיין ללא הצלחה.

5. באפריל 2017 פנה הסמנכ"ל למינהל לסגן הממונה על השכר במשרד האוצר וביקש ממנו לבחון את האפשרות להעניק לעובדי יחידת ה-RSD תוספת שכר בגין קבלת קהל⁶¹. הסמנכ"ל נימק את בקשתו בגידול במספר שעות קבלת הקהל ביחידה ובעלייה המתמדת במספר הבקשות למקלט.

הממונה על השכר השיב למשרד מבקר המדינה כי עובדי היחידה אינם עומדים בקריטריונים המזכים בתוספת זו, אולם דרישות שכר אחרות יכולות להידון במשא ומתן בין המדינה ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה על כריתת הסכם קיבוצי שיחול על כלל עובדי מינהל אכיפה. רשות האוכלוסין השיבה כי היא צופה שהמשא ומתן יביא לשדרוג תנאי עבודתם של העובדים ביחידה, ועקב כך תצטמצם התחלופה שלהם במידה ניכרת ויגדל מספר המועמדים שייגשו למכרזי היחידה בעתיד. הממונה על השכר ורשות האוכלוסין לא מסרו פרטים לגבי המשא ומתן האמור.

על רשות האוכלוסין לבחון, בשיתוף אגף השכר, דרכי פעולה גם בתחום השכר שימנעו את עזיבתם של עובדים ביחידה למבקשי מקלט ויקלו את גיוסם של עובדים חדשים ליחידה.

6. ככלל, על מינוי דרך קבע של עובד מן החוץ למשרה פנויה חלה חובת המכרז הפומבי, בהתאם להוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. על פי הוראות התקשי"ר אין להעסיק עובד במעמד קבוע, על-פי כתב מינוי, אלא אם הוא משובץ במשרה פנויה בתקן. כאשר עומדת להתפנות משרה תקנית, ולדעת האחראי⁶² יהיה הכרח למלא אותה, יתחיל לטפל בדבר בעוד מועד, כדי שכל שלבי הטיפול יסתיימו, ככל האפשר, יחד עם התפנות המשרה.

61 תוספת שכר הניתנת בתנאים מסויימים לעובדי לשכות מינהל האוכלוסין, בגין קבלת קהל ברצף עד לשעות אחר הצהריים.

62 אחראי הוא על פי רוב מנהל כללי של המשרד או סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש.

במאי 2016 התריע מנהל יחידת ה-RSD לפני מנהל מינהל אכיפה כי שניים מעובדי היחידה ממלאים תפקיד של ממונה על ראשי צוותים, אולם תנאי שכרם שווים לתנאי השכר של ראש צוות, שהוא תפקיד זוטרי יותר; ושמונה מעובדי היחידה ממלאים תפקיד של ראש צוות, אך תנאי שכרם שווים לתנאי שכרו של מתשאל, שהוא תפקיד זוטרי יותר. מנהל היחידה ציין כי התריע על כך בעבר, אך התרעותיו לא הביאו לתיקון המצב.

עד לשנת 2017 לא פרסמה הרשות מכרזים לתפקידי ראש צוות, ולכן נמנעה מהמתשאלים האפשרות להתקדם לתפקיד בכיר יותר. בתחילת שנת 2017 אוישו, במסגרת מכרז, תשעה תפקידים של ראש צוות. שישה מהזוכים במכרז היו מתשאלים אשר עבדו כארבע שנים בתפקיד ראש צוות בלי שתוגמלו בהתאם.

יצוין כי בדוח של מבקר המדינה משנת 2016⁶³ צוין מקרה דומה: רשות האוכלוסין העסיקה עשרות בקרי גבול בתפקיד אחראי משמרת, אולם בתיאור תפקיד של בקר, שהוא תפקיד זוטרי יותר. בדוח נכתב כי "על מנכ"ל רשות האוכלוסין לבחון עם נציבות שירות המדינה... את נושא העסקתם של בקרי הגבול כאחראי משמרת, שלא לפי הגדרת תפקידם בתקן, וכן לבחון את סוגיית הפער בשכר המשולם לעובדים אלה. בחינה כזו יש לעשות גם בנוגע למפקחי הגירה אשר מועסקים כראשי צוותים. על מנכ"ל רשות האוכלוסין ועל נש"ם בשיתוף אגף השכר והסכמי העבודה... לפעול לאלתר כדי שלא יקופחו זכויותיהם של בקרי הגבול ושל מפקחי ההגירה".

אגף השכר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017: "דרך המלך בנושאים אלו היא לקבל אישור מהגורמים המוסמכים במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה לתקני עובדים המתאימים לצורכי העבודה ביחידה, בטרם מינוי העובדים, לאחר מכן למנות עובדים לתפקידים אלו כדין ורק לבסוף להטיל על העובדים את המטלות הכרוכות בתפקיד; באופן זה העובד יקבל את מלוא תנאי השכר הצמודים לתפקידו החל ממועד מינויו; הרשות פועלת במקרה זה באותו אופן שבו פעלה בהתייחס ל[מקרים קודמים]: בשלב הראשון היא מטילה את המשימה על העובדים, ורק לאחר מכן פונה לגורמים המוסמכים במדינה בבקשה להתאמה של רמת התקינה ביחידה לצורכי התפעול; ככל שהרשות לא תחדל מפעולות אלו, יתכן שיקרו מקרים נוספים בהם עובד לא יקבל את תנאי השכר הצמודים לתפקיד אותו הוא מבצע בפועל".

רשות האוכלוסין השיבה בפברואר 2018: "ככלל, הרשות פועלת בהתאם לכללי המינהל התקין, הנהוגים בשירות המדינה, בכל הנוגע לאיש תקנים והסדרת הטלת משימות על עובדים. יחד עם זאת, הרשות מחויבת להתאים את המבנה למשימות המשתנות המוטלות עליה, בהתאם להחלטות

63 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), בפרק "ניהול משאבי האנוש ברשות האוכלוסין וההגירה", עמ' 1213, 1223-1225.



הרשות אינה מתקנת ומשדרגת את תקני יחידת ה-RSD, בהתאם לצרכים. קיפוח בשכר עלול להקשות את גיוס העובדים, וממילא להקשות את הטיפול בבקשות המקלט

הממשלה, ולשינוי במציאות בשטח. התאמת המשימות לתקינה המתבקשת, בהתאם למציאות המשתנה, לעיתים אינה תואמת את זמני התגובה של... השותפים להליכי איוש כוח האדם"; "בחלק קטן מהמקרים, ועל מנת לאפשר את מילוי המשימות, כאמור, אין מנוס אלא לנהוג בדרך עוקפת, ולהטיל את ביצוע המשימות על העובדים, עוד בטרם קבלת אישור מהגורמים המוסמכים".

ממצאי הביקורת זו וממצאי ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2016 מעלים חשש כי הרשות אינה מתקנת ומשדרגת את תקני יחידת ה-RSD בהתאם למשרות הפנויות ובהתאם לצרכיה, וכפועל יוצא מקפחת חלק מעובדיה בשכר נמוך מזה המגיע להם. קיפוח בשכר עלול להקשות על גיוס עובדים, ולכן גם על היכולת לטפל בבקשות המקלט.

על הסמנכ"ל למינהל לנקוט לאלתר פעולות כדי שהשכר של עובדי יחידת ה-RSD יתאם את תפקידם בפועל, ועל מנכ"ל הרשות לוודא שכך נעשה. הדבר עשוי לתרום להישארות עובדים ביחידה ולמאמצים לגיוס עובדים חדשים.



על הסמנכ"ל למינהל ועל מנהל מינהל אכיפה לגבש דרכי פעולה לשם גיוס עובדים מתאימים בהיקף הנדרש ליחידת ה-RSD ולשימור העובדים בה, כדי לאפשר ליחידה לטפל בבקשות המקלט הרבות באופן מקצועי ויעיל ובתוך פרק זמן סביר. יש לפעול להישארות העובדים ביחידה גם משום שהליך הכשרתם של עובדים חדשים הוא ממושך ומורכב.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי המחסור של היחידה בכוח אדם במשך שנים פוגע במידה ניכרת ביכולתה להתמודד עם אלפי בקשות פתוחות שמונחות על שולחנה זמן רב. קיומו של מחסור זה אף אינו מתיישב עם התחייבות הרשות לבג"ץ בעניין סיום הטיפול בבקשות של זרים שאינם בני הרחקה שטרם טופלו.

סיכום

מדינת ישראל הצעירה הייתה בין המדינות שיזמו את גיבושה של אמנת הפליטים. מדינת ישראל צריכה לראות באמנה בסיס ומצפן בכל הנוגע לאלו המבקשים כי ייבחן מעמדם כפליטים, בשל המאורעות ההיסטוריים שבעקבותיהם היא נחתמה, ובהיותה מדינה יהודית ודמוקרטית.

מכלול הליקויים שהועלו בנוגע לטיפול רשות האוכלוסין בבקשות מקלט בשנים האחרונות, עלול להתפרש ככמחויבות נמוכה של המדינה למילוי ההתחייבויות הבינלאומיות שנטלה על עצמה עת חתמה על אמנת הפליטים בשנת 1951.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים רבים ומשמעותיים בכל הנוגע לטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות מקלט, לרבות פיגורים ניכרים בטיפול בבקשות; טיפול כושל בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה, ליקוי הבולט בחומרתו בכל הנוגע לבקשות שהגישו יוצאי חבל דארפור שבסודן; וכן מתן שירות לקוי למבקשי המקלט. בפיגור בטיפול בבקשות יש פגיעה חמורה בזכותם של מבקשי המקלט לקבלת החלטת המדינה אם להכיר בהם כפליטים, על הזכויות הנגזרות מכך, והפרת חובת ההגינות כלפי המבקשים.

לגבי תנאי העבודה וההעסקה של עובדי יחידת ה-RSD, שעות העבודה של עובדי היחידה הן רבות ומאומצות, העבודה נעשית במבנה שאינו הולם את צורכי היחידה, וחלק מעובדיה מקופחים לכאורה בשכרם. בשל כל אלה יש קושי לשמר את עובדי היחידה ולגייס ליחידה עובדים חדשים, דבר הגורם לעיכוב הטיפול בבקשות המקלט.

ממצאי הביקורת מחייבים את שר הפנים ואת רשות האוכלוסין לנקוט פעולות נחרצות, כמפורט בדוח הביקורת, לביסוס התשתית המקצועית הנדרשת לטיפול יעיל ותכליתי בבקשות למקלט מדיני, באופן שיבטיח שמירה על זכויות המבקשים.

