

1. המוקד לפליטים ולמהגרים
2. רופאים לזכויות אדם- ישראל
3. א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל
כולם באמצעות עוה"ד מעין נייזנה
מהמוקד לפליטים ולמהגרים
רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טל': 03-5602530; פקס': 03-6844812; נייד: 054-4251631
דוא"ל: maayan@hotline.org.il

העותרים

נגד

1. מנכ"לית משרד המשפטים- יו"ר ועדת המנכ"לים
הקבועה לעניין המאבק בסחר בבני אדם
2. ועדת המנכ"לים הקבועה לעניין המאבק בסחר בבני אדם
3. רשות האוכלוסין וההגירה
4. היועץ המשפטי לממשלה
על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466450; פקס': 02-6467011

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבי' השופט סי' גי'בראן) מיום 26.4.17 ולארכות שניתנו, ולקראת מועד הדיון הקבוע בעתירה, מתכבדים המשיבים להגיש תגובה מקדמית זו, כדלקמן.
2. במסגרת העתירה מבוקש צו על תנאי שיוורה למשיבים להתייחס לעניינים הבאים:
 - א. מדוע לא תיושם החלטת ועדת המנכ"לים הקבועה לעניין המאבק בסחר בבני אדם (המשיבה 2), לקבוע המלצות לוועדה כיצד לזהות את קרבנות העינויים שלא הוכרו כקרבנות סחר ואילו הטבות להעניק להם, ובפרט, הימנעות משליחתם למרכז השהייה "חולות".
 - ב. מדוע לא תוכרו בטלותו של נוהל "הוצאת הוראת שהייה וראיון קליטה" (נוהל רשות האוכלוסין מס' 10.9.0001 מיום 7.8.2016), ועד להסדרת הסוגיות שבמוקד העתירה תמנע רשות האוכלוסין מהוצאת הוראות שהייה.
 - ג. לחלופין, מדוע לא יתוקנו הוראות הנוהל הנזכר לעיל, כך שמי שנפלו קורבן לעינויים בסיני לא יזומנו למרכז השהייה (בדומה לקרבנות עבדות וסחר בבני אדם) וההליך להנפקת הוראת שהייה ולשימוע בטרם תונפק הוראת שהייה ישונה כדי להבטיח הגנה עליהם.

ד. מדוע לא יגבשו מערך הכשרה מתאים לממוני ביקורת גבולות לצורך זיהוי קרבנות עינויים ומקרים רגישים, אופן עריכת הריאיון במקרים אלו, ומערך תמיכה מתאים לממונים הנדרשים לטפל במקרים אלו כאמור.

3. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות בשים לב להוראות המפורשות בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954 (להלן: "החוק") הרלוונטיות לענייננו, כמו-גם בשים לב לפעולות ולתהליכים בהם החלו המשיבים, חלקם עוד בטרם הוגשה העתירה, בעניין טיוב הליך בחינת הוצאת הוראת שהייה למסתננים אשר מעלים טענות הומניטאריות קשות, ובין היתר, כי נפלו קרבן למעשים המהווים עינויים.

בצד הדברים האמורים, המשיבים יבקשו להדגיש, כי דומה שהעתירה מבקשת לנטוע עצמה בשדה המשפט המינהלי, אולם זאת מבלי ליתן דעתה לגבולות הכרעתו של המחוקק באשר למקרים אשר בהתקיימם לא תוצא הוראת שהייה לפי החוק. כפי שיוצג להלן, מקרים אלו אינם כוללים חריג מובנה ביחס לנסיבות נטענות של היות אדם קורבן לעינויים בשטח סיני על ידי מבריחי גבולות מקומיים. בהמשך התגובה יובהר מהו המענה הסטטוטורי שעשוי להיות רלוונטי למקרים בהם מבקשת העתירה לטפל.

בהקשר זה, אף חשוב לציין כי הוראות החוק החולשות על העתירה עברו תחת שבת הביקורת השיפוטית של בית משפט נכבד זה, כאשר בנוסחן הנוכחי נקבע שהן עומדות במבחני החוקתיות וזאת לאחר מתן פסק הדין בבג"ץ 8245/13 גבריסלאסי ואח' נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 22.9.14) (להלן: "פרשת גבריסלאסי"), ובבג"ץ 8665/14 א.ס.ף. נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 11.8.15) (להלן: "פרשת א.ס.ף").

4. המשיבים יוסיפו ויטענו, כי במצב הדברים שיתואר להלן - עת הגורמים המוסמכים נדרשים לחלק מן העניינים המועלים בעתירה בימים אלו ממש - לא בשלה העת להכריע בעתירה. עוד נראה, כי המענה שניתן לתקופת הביניים, עד למתן החלטה סופית, הוא סביר וראוי בנסיבות העניין ועולה בקנה אחד עם פסיקות בית המשפט הנכבד.

5. הילוך הטיעון בתגובה זו יעשה באופן הבא. תחילה, נעמוד על הרקע הכללי אשר הביא את הממשלה ואת הכנסת להקמתו של מרכזו שהייה. בהמשך, נקרב מבטנו אל הוראות החוק החולשות על עניינה של העתירה ועל הנוהל שהוצא ליישום הוראות אלו. לאחר מכן, נבקש לפרוש בפני בית המשפט הנכבד את הפעולות השונות בהן החלו המשיבים על-מנת ליתן מענה לנושאים המובאים בעתירה. לבסוף, ועל יסוד הנדבכים הקודמים, המשיבים יטענו כי דין העתירה - בעיתוייה הנוכחי - להידחות.

הכל כפי שיפורט להלן.

רקע:

6. הקורא את הסעדים המבוקשים בעתירה יראה כי זו אינה מופנית לכאורה נגד הוראות החוק, אלא אך נגד אופן יישומו על ידי המשיבים. עם זאת, בחינת טענות העתירה מחייבת לעמוד תחילה על הוראות החוק ועל הרקע הרלוונטי לחקיקתו ואישורו בנוסחו הנוכחי על ידי בית המשפט הנכבד. לכך נפנה עתה.
7. מדינת ישראל מתמודדת מזה זמן רב עם תופעת הגירה לא חוקית לשטחה ועם השתקעותם של עשרות אלפי מסתננים השוהים בישראל. מדיניות ההגירה של מדינת ישראל בנושא זה מושתת על תפיסת היסוד, לפיה הפיקוח על הכניסה לגבולותיה של מדינה ריבונית וקביעת מדיניות הגירה, עומדים בליבת עקרון ריבונות המדינה. נקודת מוצא זו, המוכרת גם במשפט הבינלאומי, מעניקה בידי כל מדינה מתחם רחב מאוד של שיקול דעת בעיצוב מדיניות ההגירה, ובקביעת כלים שיאפשרו את יישומה, לצד מחויבותה לדין הבינלאומי החל עליה. חוקי מדינת ישראל ופסיקת בית המשפט הנכבד מכירים בשיקול הדעת הרחב הנתון לממשלת ישראל לקבוע את מדיניות ההגירה לישראל.
- האמור מקבל משנה תוקף, מקום בו קיים צורך ממשי להתמודד עם הגירה בלתי חוקית רחבת היקף ובעלת פוטנציאל חסר תקדים, שהתממש בעבר עם כניסתם באופן בלתי חוקי של עשרות אלפי מסתננים לישראל, שלא דרך מעבר גבול, כאשר חלקם הגדול אף ללא תיעוד ובהיקפים משמעותיים ביותר.
8. היבטים ייחודיים אלו של תופעת ההסתננות הבלתי חוקית לישראל והניסיונות להשתקע בה, חייבו את הממשלה ואת הכנסת להתמודד עם תופעה זו, והציבו בפניהן אתגר משמעותי בעיצוב מדיניות ההגירה, שניצבת כאמור בליבת עקרון ריבונות המדינה.
9. לאחר תקופה בה גברה תופעת ההסתננות, ולאחר שניסיונות שונים לבלום אותה לא צלחו, החליטה הממשלה על נקיטת שורה של צעדים משולבים להתמודדות עם תופעה זו. מסקנה זו קיבלה את ביטוייה בהחלטת הממשלה מס' 3936, מיום 11.12.11. החלטה זו כללה, בין היתר, הקמת מכשול פיזי בגבול הדרומי-מזרחי בין ישראל למצרים, הקמת מרכז שהייה למסתננים שנכנסו לשטח המדינה באופן בלתי חוקי, וקידום חקיקה המסדירה את האכיפה כלפי אוכלוסיית המסתננים.
10. כידוע, בעקבות פסק הדין בבג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 16.9.13) (להלן: "פרשת אדם"), אשר הורה על ביטול החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012 (להלן: "תיקון מס' 3"), פעלו הממשלה והכנסת לחקיקתו של החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013 (להלן: "תיקון מס' 4"). במסגרת תיקון מס' 4 הוקם לראשונה בישראל מרכז השהייה. מאוחר יותר, במסגרת פסק הדין בפרשת גבריסלאסי, הורה בית המשפט הנכבד על ביטול ההוראות הנוגעות לפרק ד' שעניינו בהקמת מרכז השהייה.

11. לאחר פסק הדין בפרשת **גבריסלאסי**, ולאור קביעות בית המשפט הנכבד, בחנה ממשלת ישראל כיצד יעלה בידה להתמודד באופן אפקטיבי עם תופעת ההסתננות והשלכותיה, תוך ניסיון לתור אחר חלופה מידתית יותר מזו שנפסלה במסגרת תיקון מס' 4. וזאת, בשים לב לתכלית מדיניות ההגירה של מדינת ישראל.

12. בשל כך, חוקקה הכנסת את החוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014 (להלן: "**תיקון מס' 5**"). במסגרת חוק זה, ובהינתן קביעות בית המשפט הנכבד בפרשת גבריסלאסי, חוקק גם סעיף 32ד(ב) המסדיר את המקרים בהם ימנע ממונה ביקורת הגבולות (להלן: "**הממונה**") מהוצאת הוראת שהייה. סעיף זה הוא הסעיף הרלוונטי לענייננו, ועליו עוד יפורט בהמשך. עם חקיקת תיקון מס' 5 הוגשה עתירה לביטולו במסגרת פרשת א.ס.ף.

בית המשפט הנכבד קבע בפסק דינו בפרשת א.ס.ף, כי סעיף 32ד(ב) עומד במבחנים החוקתיים (ראו סעיפים 96 ו-114 לפסק דינה של כב' הנשיאה מ' נאור).

13. לשם שלמות התמונה יצוין, כי לאחר החלטת בית המשפט הנכבד בפרשת א.ס.ף, ובהינתן קביעותיו, תוקן סעיף 32ד(א) בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ו-2016 (להלן: "**תיקון מס' 6**"), כך שנקבע כי הממונה רשאי ליתן הוראת שהייה בעניינו של מסתנן אשר קיים קושי בגירושו למדינת מוצאו, לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים.

המסגרת הנורמטיבית

14. כאמור לעיל, סעיף 32 לחוק מסדיר את סמכות הממונה ליתן הוראת שהייה במרכזו שהייה. מפאת חשיבות הדברים נביא את הסעיף כלשונו:

"32ד. (א) מצא ממונה ביקורת הגבולות כי יש קושי, מכל סוג שהוא, בביצוע גירושו של מסתנן למדינת מוצאו, **רשאי הוא להורות כי המסתנן ישהה במרכזו שהייה עד לגירושו מישראל, עד ליציאתו ממנה או עד למועד אחר שיקבע, אך לא יותר מתקופת 12 החודשים האמורה בסעיף 32כא (בפרק זה – הוראת שהייה).**

(ב) לא ייתן ממונה ביקורת הגבולות הוראת שהייה למסתנן שהוא אחד מאלה:

(1) קטין;

(2) אישה;

(3) מי שגילו עולה על 60;

(4) הורה לקטין הסמוך על שולחנו בישראל;

(5) מי שממונה ביקורת הגבולות **שוכנע** לגביו כי בשל גילו או מצב בריאותו, לרבות בריאותו הנפשית, שהייתו במרכזו שהייה עלולה לגרום נזק לבריאותו כאמור, ואין דרך אחרת למנוע את הנזק האמור;

(6) מי שמטרת ישראל הודיעה לגביו כי יש ראיות לכאורה לכך **שנעברה לגביו עבירה לפי סעיפים 375א או 377א(א) או (ב) לחוק העונשין.**

(ג) היה לממונה ביקורת הגבולות חשד סביר כי מסתנן הוא קורבן עבירה בעבירה לפי סעיפים 375א או 377א(א) או (ב) לחוק העונשין, יפנה למשטרת ישראל, בטרם מתן הוראת שהייה לאותו מסתנן, בבקשה לברר אם יש ראיות לכאורה לכך שנעברה לגבי המסתנן עבירה כאמור.

(ד) הוראת שהייה תינתן למסתנן לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו לפני ממונה ביקורת הגבולות; הוראת שהייה תינתן בכתב ויראו אותה כאסמכתה חוקית לשהייתו של המסתנן בישראל, בכפוף לתנאים שנקבעו בה.

(ה) ממונה ביקורת הגבולות רשאי לתת הוראת שהייה, בין שהמסתנן מוחזק אותה העת במשמורת מכוח צו גירוש לפי חוק זה או מכוח צו משמורת לפי חוק הכניסה לישראל ובין שהמסתנן אינו מוחזק במשמורת כאמור.

(ו) על אף הוראות סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, מסתנן שחלה לגביו הוראת שהייה לא יקבל אשרה ורישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל.

(ז) ממונה ביקורת הגבולות יבטל הוראת שהייה שנתן למסתנן אם מצא כי מתקיים לגביו תנאי מהתנאים המנויים בסעיף קטן (ב), ורשאי הוא לבטל הוראת שהייה כאמור אם מצא כי חל שינוי בנסיבות המצדיק את ביטולה". (ההדגשות הוספו – הח"מ)

15. הנה כי כן, סעיף 32ד(א) קובע כי הממונה רשאי, על פי שיקול דעתו, ליתן הוראת שהייה במרכז השהייה לגבי מסתנן שמתעורר קושי לגרשו למדינת מוצאו.

מיד לאחר מכן, בא סעיף 32ד(ב), אשר אושר כאמור גם על ידי בית המשפט הנכבד בפרשת א.ס.ף, וקובע מגבלות על שיקול דעתו של הממונה, כך שהוא אינו רשאי ליתן הוראת שהייה לגבי רשימה סגורה של מקרים המנויים בסעיף. ואלו הם המקרים בהם לא תוצא הוראת שהייה למסתנן שהוא: (1) קטיין; (2) אישה; (3) גילו עולה על 60; (4) הורה לקטיין הסמוך על שולחנו בישראל; (5) מי שהממונה שוכנע כי בשל גילו או מצב בריאותו (לרבות בריאותו הנפשית), עלול להיגרם נזק לבריאותו של המסתנן כתוצאה משהייתו במרכז השהייה; (6) מי שמשטרת ישראל הודיע לגביו כי קיימות ראיות לכאורה שנעברה לגביו עבירה לפי סעיפים 375א (החזקה בתנאי עבדות) או 377א(א) או (ב) (סחר בבני אדם) לחוק העונשין, תשלי"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין"), ועבירות אלו בלבד.

16. עינינו רואות כי סעיף זה, המגבש רשימה סגורה של מקרים בהם אסור לממונה ליתן הוראת שהייה, אינו כולל חריג מובנה ביחס לנסיבות נטענות של היות אדם קורבן למעשים המהווים עינויים.

בהמשך התגובה, יובהר כאמור, מהו המענה הסטטוטורי שכן עשוי להיות רלוונטי למקרים בהם מבקשת העתירה לטפל, כאשר לא מן הנמנע כי קרבן למעשים מעין אלו יקבל פטור מהוראת שהייה, היה ועניינו ימצא כבא בגדרי אחת מעילות הפטור שנקבעו בחוק, כמובא לעיל.

17. סעיף 32ד(ג) לחוק קובע כי ככל שמתעורר אצל הממונה חשד סביר כי מסתנן היה קורבן לעבירות המפורטות בסעיף 32ד(ב)(6), אזי עליו לפנות באופן יזום למשטרת ישראל על מנת שתבחן אם קיימות ראיות לכאורה לביצוען של העבירות כלפי המסתנן.

סעיף 32ד(ד) קובע זכות שימוע למסתנן בטרם תינתן בעניינו הוראת שהייה. סעיף 32ד(ז) קובע כי הממונה רשאי לבטל הוראת שהייה באם השתנו הנסיבות או חייב לבטלה אם התברר כי מתקיימת בעניינו של המסתנן אחת מעילות הפטור המנויות בסעיף 32ד(ב), גם לאחר שזו ניתנה.

18. בסעיפים 375א ו-377א(א) ו-377ב(ב) לחוק העונשין (להלן: "עבירות עבדות וסחר בבני אדם") נקבע כדלקמן:

"375א. (א) המחזיק אדם בתנאי עבדות לצורכי עבודה או שירותים לרבות שירותי מין, דינו – מאסר שש עשרה שנים.
(ב) נעברה עבירה לפי סעיף קטן (א) בקטין, דינו של עובר העבירה – מאסר עשרים שנים.
(ג) בסימן זה, "עבדות" – מצב שבו מופעלות כלפי אדם סמכויות המופעלות ככלל כלפי קניינו של אדם; לענין זה, יראו שליטה ממשית בחייו של אדם או שלילת חירותו כהפעלת סמכויות כאמור.

...

377א. (א) הסוחר באדם לשם אחד מאלה או הסוחר באדם ומעמידו בכך בסכנה לאחד מאלה, דינו – מאסר שש עשרה שנים:

- (1) נטילת איבר מאיברי גופו;
 - (2) הולדת ילד ונטילתו;
 - (3) הבאתו לידי עבדות;
 - (4) הבאתו לידי עבודת כפיה;
 - (5) הבאתו לידי מעשה זנות;
 - (6) הבאתו לידי השתתפות בפרסום תועבה או בהצגת תועבה;
 - (7) ביצוע עבירת מין בו.
- (ב) נעברה עבירה לפי סעיף קטן (א) בקטין, דינו של עובר העבירה – מאסר עשרים שנים."

19. סיכומו של חלק זה לענייננו הוא כדלקמן: מסתנן זכאי להעלות בפני ממונה ביקורת גבולות (להלן: הממונה) טענות בדבר אירועים ונסיבות אשר לדידו מצדיקות שלא ליתן בעניינו הוראת שהייה, וזאת במסגרת השימוע שנערך לו או בפנייה לממונה מראש. לממונה נתון שיקול דעת האם ליתן או שלא ליתן הוראת שהייה בעניינו של מסתנן, אלא אם כן מדובר במקרה הנופל לגדרי סעיף 32ד(ב) לחוק. בין יתר המקרים המנויים בסעיף 32ד(ב), נקבע כי לא תוצא הוראת שהייה, אם הממונה שוכנע כי החזקת מסתנן במרכזו השהייה עלולה לגרום נזק לבריאותו (לרבות בריאותו הנפשית) של המסתנן; או אם התעורר אצלו חשד סביר כי המסתנן נפל קורבן לעבירות עבדות וסחר בבני אדם, ונמצא על ידי המשטרה כי קיימות ראיות לכאורה לביצועה של עבירה לגבי המסתנן. או-אז, הממונה מחויב שלא לתן הוראת שהייה.

נוהל מס' 10.9.0001 "נוהל הוצאת הוראת שהייה וראיון קליטה"

20. לשם יישומו של החוק, פרסמה המשיבה 3 - רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "רשות האוכלוסין") את "נוהל הוצאת הוראת שהייה וראיון קליטה" (נוהל מס' 10.9.0001 אשר עודכן לאחרונה ביום 7.8.16) (להלן: "נוהל הוראת שהייה"). נוהל זה, הוא הנוהל המסדיר את עבודת הממונה ותהליך השימוע שנערך למסתנן בטרם תינתן הוראת שהייה לגביו, והוא אשר, בין היתר, מבוקש ביטולו במסגרת העתירה.
21. סעיף 3 לנוהל הוראת שהייה שב וחוזר על הוראות החוק המפורשות, ובין היתר, על חובת השימוע המוטלת על הממונה וזכות הטיעון העומדת לרשות המסתנן, הן לגבי עצם מתן הוראת שהייה והן לגבי משכה, כאשר על הממונה לבחון את נסיבותיו של כל מסתנן בהתאם לתנאים הקבועים בחוק ולקריטריונים שיקבעו על ידי שר הפנים או מנכ"ל רשות האוכלוסין ויפורסמו באתר רשות האוכלוסין מעת לעת-ככל שיקבעו (סעיף 3.2).
22. סעיפים 3.3-3.4 הם סעיפים מקבילים לסעיפים 32ד(ב) ו-1(ג) לחוק, ובהם מנויים המקרים בהם לא ייתן הממונה הוראת שהייה.
23. בהמשך, מפרט נוהל הוראת שהייה את סדר הדברים מרגע הגעת מסתנן בפני הממונה ועד למתן החלטה בעניינו. בשל החשיבות נביא להלן את הסעיפים הרלוונטיים לענייננו כלשונם:

3.5" בהתאם לדין כל מסתנן נדרש להחזיק ברישיון זמני לשיבת ביקור בתוקף ונדרש לפעול לחידוש רישיונו במועד. עם בוא מסתנן אל מתקני מנהל אכיפה וזרים לשם חידוש רישיון ישיבת הביקור הזמני שבידו, וככל שנראה על פניו כי המסתנן עומד בתנאים שנקבעו בחוק למניעת הסתננות ובקריטריונים למתן הוראת שהייה, יודיע לו ממונה ביקורת הגבולות, בכתב, על הכוונה להוציא בעניינו הוראת שהייה. במסגרת הודעה זו, יוזמן המסתנן לשימוע, במועד קרוב מאוחר יותר שיקבע, תוך שהרישיון לשיבת ביקור זמני שבידו יוארך עד ליום השימוע אליו הוזמן. כמו כן, יצוין על גבי הזימון כי באפשרות המסתנן להיות מיוצג על ידי ער"ד וכי עליו להצטייד בכל המסמכים הרלוונטיים לעניינו לרבות מסמכים המעידים על מצב אישי ורפואי.

3.6. שימוע למסתנן יערך בכתב על גבי פרוטוקול והעתק ממנו ימסר למסתנן, עפ"י בקשתו, לאחר קבלת החלטה בעניינו. השימוע יערך בשפה הרשמית של ארץ מוצאו של המסתנן אותה דובר המסתנן או בכל שפה אחרת המובנת לו, ובמידת הצורך הראיון ייערך באמצעות מתורגמן. יש לציין על גבי הפרוטוקול את השפה שבה נערך השימוע ואת שם המתורגמן שנכח בו. יש להקפיד כי המסתנן יחתום על גבי הפרוטוקול ויאשר כי תוכנו של השימוע הוסבר לו. כמו כן, יש לוודא חתימת המתורגמן על הטופס. פרוטוקול השימוע יצורף לתיקו של המסתנן במערכת הממוחשבת.

3.7. תותר נוכחות עורך דין, המייצג את המסתנן, במהלך השימוע. השתתפותו תוגבל להערות אשר יוכל להעיר לפני השימוע, או בסימום, אך לא במהלכו.

3.7.1. ככל שנקבע בקריטריונים אשר פורסמו ברבים לזימון מסתננים למרכז השהייה, כי לא ישלחו למרכז השהייה בעלי משפחות, על ממונה ביקורת הגבולות לבדוק במהלך השימוע את מצבו המשפחתי של המסתנן ואת מעמדה החוקי של בת הזוג. על מסתנן הטוען כי הוא בעל משפחה להגיע לשימוע עם בת הזוג ולהביא עימו מקור או העתק (ככל שאין אפשרות להביא מקור) של כל מסמך אשר יש בו להעיד על קיום קשר משפחתי (למשל תעודת נישואין, הודעת לידת חי של ילדיו, וכיוצא בזה). אין לדרוש תרגום של מסמכים הכתובים בשפה האנגלית או הערבית. יש לערוך למסתנן ולבת הזוג שימוע בסיסי, ובסופו יש לציין בתיקו של המסתנן את פרטי בת הזוג ובתיקה של בת הזוג את פרטי המסתנן וכן לסרוק את פרוטוקול השימוע ולהוסיפו לרשומות הן של המסתנן והן של בת הזוג במערכת הממוחשבת של הרשות. יובהר כי אין בקביעה של ממונה ביקורת הגבולות על פי סעיף זה כדי להשליך על החלטות בבקשות אחרות להשוואת מעמד/ עיכוב הרחקה של בני זוג של מסתננים והן יבחנו בהתאם לנהלים הרלוונטים

3.7.2. יש לברר אל מול המסתנן את הפרטים הבאים ולרשםם בטופס השימוע ובגיליון הרישום במערכת המחשב: כתובת עדכנית, מספר טלפון נייד, מקום עבודה, פרטי עורך דין המייצג אותו. ממונה ביקורת הגבולות יהיה רשאי לדרוש מהמסתנן מסמכים שיעידו על כתובת מגורים ומקום עבודתו.

[...]

3.8. על יסוד התשתית העובדתית שתתגבש בתום השימוע, יבחן ממונה ביקורת הגבולות את עניינו של המסתנן ויקבל את החלטתו אם ליתן הוראת שהייה מכוח סעיף 32 לחוק למניעת הסתננות, אם לאו.

[...]

3.9. ככל שהמסתנן טוען לקיומם של טעמים רפואיים אשר לטענתו מונעים את הוצאת הוראת השהייה יהיה עליו להציג מסמכים מעודכנים מ-6 החודשים שקדמו למועד השימוע מרופא המורשה לעסוק ברפואה במדינת ישראל. בנסיבות חריגות, ובהתייעצות עם גורם במשרד הבריאות, יהיה ניתן להאריך את התקופה להצגת חוות דעת רפואית מעבר ל-6 חודשים.

3.10. ככל שהמסתנן מציג אסמכתאות רפואיות עדכניות כמפורט לעיל, המבססות את טענותיו, נדרש הממונה לבחון את המסמכים הנ"ל בתום בחינת הטענות והמסמכים שלוו להן, יוכל הממונה להחליט כי אין כל מניעה להוציא הוראת שהייה כנגד המסתנן, לחילופין לקבוע כי נכון לאותה העת לא תוצא הוראת שהייה כנגד המסתנן או לחילופין חילופין להעביר את כל החומר הרפואי בעניינו של המסתנן לרבות השימוע שנערך לו במהלכו נשאל המסתנן על בעיותיו הרפואיות לגורם הרלוונטי לשם בחינה נוספת של עניינו.

3.11. הממונה נדרש להפעיל את שיקול-דעתו באופן פרטני ולקבוע באופן דר- שלבי: תחילה - אם יש מקום ליתן הוראת שהייה למסתנן ולאחר מכן - ככל שמצא שיש מקום למתן הוראת שהייה, עליו לקבוע מה יהיה משכה.

3.12. בהתאם לסעיף 32כא הוראת שהייה תינתן לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים. ממונה ביקורת הגבולות רשאי לקצוב למסתנן תקופת שהייה קצרה מ-12 חודשים, בהתאם לשיקול דעתו ולהתרשמותו מהשימוע שערך למסתנן. במסגרת שיקול דעתו יתן הממונה משקל, בין היתר, לנתונים הבאים:

- א. גילו של המסתנן.
- ב. מצב רפואי אשר בהתאם להמלצת הגורמים הרפואיים אינו מונע שהיה במרכז השהייה.
- ג. הליכי הגירה מתקדמים.
- ד. בקשה למקלט שהוגשה ליחידת הטיפול במבקשי מקלט לפני יום 16.2.15 וטרם הסתיים הטיפול בה.
- ה. מקרים הומניטריים מיוחדים.

[...]

3.14. הוראת השהייה תיכנס לתוקף במועד אשר יצוין עליה. ככלל, מסתנן שממונה ביקורת הגבולות החליט ליתן לו הוראת שהייה תנתן לו תקופת התארגנות שלא תפחת מ- 14 ימים מיום בו ניתנה לו הוראת השהייה. במקרים מיוחדים, ובהתקיים נסיבות חריגות, יהיה רשאי ממונה ביקורת הגבולות לקצוב תקופת זמן קצרה יותר וזאת מנימוקים שיירשמו. [...]” (ההדגשות הוספו- הח"מ)

24. הנה כי כן, ובתמצית, שלבי ההליך המנהלי להוצאת הוראת שהייה הרלוונטיים לענייננו, ממועד הגעת המסתנן לראשונה בפני הממונה ועד להחלטה בדבר מתן הוראת שהייה בענייננו, הם כדלקמן:

- (א) בחינה ראשונית על ידי הממונה האם המסתנן עומד בתנאים והקריטריונים שנקבעו בחוק לשם מתן הוראת שהייה;
- (ב) ככל שמתקיימים התנאים – יתן הממונה למסתנן הודעה בכתב על הכוונה ליתן הוראת שהייה בענייננו וכן זימון לשימוע;
- (ג) על גבי הזימון לשימוע יודיעו למסתנן כי הוא רשאי להיות מיוצג על ידי עורך דין, וכי עליו להצטייד בכל מסמך רלוונטי לעניין מתן ההחלטה בענייננו - לרבות מסמך רפואי המצביע על נזק גופני או נפשי;
- (ד) עד למועד עריכת השימוע יוארך למסתנן הרישיון לשיבת ביקור זמני המצוי בידו;
- (ה) השימוע ייערך לעותר בשפה המובנת לו או על ידי מתורגמן, כאשר תותר נוכחות עורך דין בשימוע, וכאשר מחויב קיומו של פרוטוקול לראיון אשר יתועד בתיקו הממוחשב;
- (ו) ככל שהעותר מעלה טענות לגבי טעמים רפואיים, פיזיים או נפשיים, שיש בהן כדי למנוע הוצאת הוראת שהייה בענייננו, עליו לגבות טענות אלו במסמכים רפואיים עדכניים, שהוצאו על ידי רופא מוסמך במדינת ישראל, כפי שהובהר לו בזימון לשימוע;

(ז) ככל שטענות אלו מגובות באסמכתאות רפואיות כאמור, הממונה מחויב לבחון אותן ולהכריע בין מספר חלופות: מתן הוראת שהייה, אי מתן הוראת שהייה, בקשה לפרטים ומסמכים נוספים בטרם יתן הוראת שהייה או העברת עניינו של המסתנן, על כל מסמכיו ופרוטוקול הריאיון שנערך לו, לבחינה של גורם רלוונטי;

(ח) לבסוף, לאחר שקילת כלל הנתונים הקונקרטיים בעניינו של מסתנן, על הממונה להפעיל שיקול דעת פרטני ולקבוע האם יש מקום ליתן הוראת שהייה, אם לאו;

וככל שכן - למשך כמה זמן;

לעניין תקופת השהייה על הממונה להביא בחשבון, בין היתר, את מצבו הרפואי של המסתנן, ככל שזה אינו מונע את שהייתו במרכז השהייה, וכן טעמים הומניטריים מיוחדים; לבסוף, ככל שהממונה החליט לתן הוראת שהייה בעניינו של מסתנן, תינתן לו תקופת התארגנות שלא תפחת מ-14 יום ממועד מתן הוראת השהייה, בכפוף לחריגים הקבועים בנוהל.

25. גם לאחר מתן הוראת שהייה בעניינו של מסתנן אין המדובר בסוף פסוק.

סעיף 4 לנוהל הוראת שהייה מסדיר את אופן קליטת מסתנן שהוצאה לגביו הוראת שהייה במרכז השהייה, כאשר סעיף 4.3 קובע כי בהתאם להוראות סעיף 32ד(ז) לחוק, לאחר הגעתו של המסתנן למרכז השהייה, ובאם הוא סבור כי חל שינוי נסיבות למן מועד מתן הוראת השהייה בעניינו, הוא רשאי לפנות לממונה בבקשה לבחון את עניינו בשנית. או-אז, הממונה רשאי לבטל את הוראת השהייה שניתנה בעניינו של המסתנן. לא למותר לציין כי במרכז השהייה פועלים גורמי מקצוע רפואיים, אליהם ניתן לגשת בכל עת.

יישום הנוהל בפועל ופעולות המשיבים בעניינים הנוגעים לעתירה

26. יצוין, כי עוד בטרם הוגשה העתירה וגם לאחריה, פעלו ופועלים המשיבים לקדם פעולות ותהליכים שונים, שנועדו להבטיח התמודדות ומתן מענה נאות וראוי עם מקרים בהם מסתננים מעלים במסגרת הריאיון שנערך להם טענות הומניטאריות קשות, ובין היתר, כי נפלו קרבן למעשים המהווים עינויים. להלן נפרט אודותם.

27. כמפורט לעיל, הממונה לא יתן הוראת שהייה מקום בו מתעורר חשד סביר או המשטרה קבעה כי קיימות ראיות לכאורה שנעברו לגבי מסתנן עבירות עבדות וסחר בבני אדם. ככל שמסתנן טוען כי הוא עבר בסיני מעשים המהווים עינויים על ידי מבריחי גבולות מקומיים ותיאור המעשים מעורר אצל הממונה חשד לביצוע העבירות הנזכרות לגבי אותו מסתנן, עניינו יועבר לבחינת גורם משטרתי המומחה בעבירות מעין אלו לשם מתן החלטה. ככל והגורם המשטרתי החליט כי יש להכיר באותו אדם כקרבן עבירות עבדות וסחר, הרי שהחלטה זו פוטרת אותו ממילא משהייה במרכז השהייה ומקנה לו זכות לשנת שיקום במסגרות ההגנה לקורבנות סחר ועבדות המופעלות על ידי משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים לקורבנות סחר ועבדות, וכן שורה של זכויות נלוות נוספות.

28. כמו כן, בהתאם לחריג הקבוע בסעיף 32ד(ב)(5), ככל שמסתנן מעלה טענה המגובה במסמכים כי בשל טעמים רפואיים פיזיים או נפשיים - לרבות טעמים רפואיים שנבעו כתוצאה ממעשים המהווים עינויים בנסיבות שפורטו לעיל - עלול להיגרם לו נזק כתוצאה מהשהייה במרכז השהייה, מסמכיו מועברים לבחינתו של גורם רפואי רלוונטי, אשר עד לקבלת המלצתו, לא תוצא כל הוראת שהייה בעניינו.
- ככל שבמועד השימוע לא קיימים בידיו של המסתנן מסמכים רפואיים לביסוס טענתו, רשאי הממונה, ליתן בידי המסתנן שהות נוספת להביא אסמכתא רפואית שתתמוך בטענותיו, לאחריה יתן הממונה החלטה סופית בעניינו. כל זאת, בהתאם לנסיבות הקונקרטיות שעולות מן השימוע שנערך ובשים לב לשיקול הדעת המסור לממונה.
29. בנוסף, וכחלק מיישום חריג זה, הוחלט בתודשים האחרונים, כי לצורך טיוב תהליך המימוש של סעיף 32ד(ב)(5) לחוק, יועמד רופא פסיכיאטר שתפקידו יהיה לבחון את המסמכים הרפואיים שהמציא המסתנן להוכחת טעמים רפואיים-נפשיים, ועל בסיסם לגבש חוות דעת רפואית שתועבר לבחינת הממונה בטרם יתן החלטה בעניינו של המסתנן.
- לשם הכשרתו לתפקיד ייעודי זה, הוסכם כי הרופא הפסיכיאטר יעבור היכרות עם סוגיית המסתננים בכללותה; תופעת מחנות העינויים בסיני, היקפה ומשמעויותיה; תופעת הסחר בבני אדם והעבדות בהקשר זה; וכן סיור במרכז השהייה והיכרות באשר לתנאי השהייה בו.
30. עוד יצוין, כי יישום החלטה זו נמצא בשלבים מתקדמים, וכי עד לאיש התפקיד האמור, לא יינתנו הוראות שהייה לגבי מסתננים אשר העלו בפני הממונה טענה בדבר נזק רפואי-נפשי המונע מהם לשהות במרכז השהייה; ובלבד שיייתמכו טענה זו באסמכתא רפואית כנדרש בנוהל.
31. באשר לאופן עריכת הריאיון על ידי הממונים טרם הוצאת הוראת שהייה, נעדכן כי המשיבים פועלים בסיוע יחידת התיאום למאבק בסחר בבני אדם במשרד המשפטים, לטיוב הליך השימוע למסתננים אשר עברו בסיני בדרכם לישראל ושבפיהם טענות קשות לפגיעה בהם. זאת, במטרה לטייב את ההליך המנהלי כך שיבוצע באופן מותאם ורגיש ככל הניתן, וכן לשפר את הליך הזיהוי של קרבנות הסחר והעבדות מבין אוכלוסייה זו ואיתור אלה העומדים בקריטריונים המפורטים לעיל לקבלת פטור מהוראת שהייה.
32. כך למשל, ובין היתר, המשיבים פועלים לקיום סדנאות הכשרה לממוני ביקורת גבולות, שיתנו בידיהם כלים להתמודד באופן ראוי, רגיש ומתאים יותר עם מסתננים המעלים טענות לפגיעות פיזיות ונפשיות קשות. כמו-כן, נבחנת האפשרות כי הראיונות למי שיעלו טענות מסוג זה יערכו בחדר צדדי.

ועדת המנכ"לים

33. ועדת המנכ"לים הוקמה במסגרת החלטת ממשלה מס' 63 "הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם" מיום 21.5.2006 (להלן: "החלטת הממשלה"), ועניינה תיאום מדיניות ופעילות ממשלתית בכל הנוגע למאבק בסחר בבני-אדם במישורי אכיפה, ההגנה על נפגעי סחר והכנת תוכניות מניעה. בהתאם לצורך, מגישה הוועדה את המלצותיה לממשלה.

העתק החלטת הממשלה מצורך ומסומן מש/1.

34. על הרכב הוועדה נמנים, בין היתר, נציגים ממשד החוץ, משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה, המשרד לביטחון פנים, משרד האוצר, משרד הבריאות ועוד, וכן נציגי פרקליטות והייעוץ המשפטי לממשלה. בראש הוועדה עומדת מנכ"לית משרד המשפטים. יצוין, כי יו"ר הוועדה מתייעצת עם מנכ"לי משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות ורשות האוכלוסין במקרים מסוימים, לפי הצורך.

35. ועדת המנכ"לים עסקה לאורך השנים בנושא קרבנות מחנות העינויים בסיני (החל משנת 2012), וזאת על רקע הקרבה לנושא הסחר בבני אדם ומשום שאוכלוסייה זו פגיעה יותר לעבירות סחר בישראל. בהתאם לכך, הוחלט בשעתו כי יש לגבש מדיניות סיוע לקרבנות אלו.

36. במסגרת דיונים בין-משרדיים שנערכו, חלקם בשיתוף ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בתחום, התבהר כי קיימים פערי מידע גדולים באשר להיקף האוכלוסייה הנזקקת לסיוע ובאשר לזיהוי המסתננים המשתייכים לקבוצה זו. בשל כך, התעורר קושי בגיבוש המלצות למדיניות הסיוע ולאופן שבו היא תוענק.

37. לפיכך, בהובלת ועדת המנכלים, מתקיימים מהלכים בין-משרדיים לביצוע פיילוט לזיהוי צרכים ויצירת פרוטוקול טיפול בקרבנות מחנות העינויים בסיני שלא הוכרו כקרבנות סחר בבני אדם ועבדות, במהלכו ילמדו הצרכים והמאפיינים הייחודיים של אוכלוסייה זו.

38. במסגרת הפיילוט, יוקם צוות בהשתתפות נציגים מרשות האוכלוסין, הסיוע המשפטי, משרד הרווחה ומשרד הבריאות, בליווי של יחידת התיאום, אשר יבחנו כמאה מקרים המוכרים כבר על ידי גורמים שונים במדינה, ובארגונים הלא ממשלתיים כמשתייכים לקבוצה זו. על בסיס ניתוח מקרים אלו, יגובשו קריטריונים לזיהוי ומיפוי האוכלוסייה, והערכת צרכיה.

39. בכוונת הוועדה ללוות את עבודת הצוות, כאשר בסיום התהליך יגיש הצוות את המלצותיו בפני הוועדה, ובכך יאפשר לה לקבל החלטה באופן מושכל ומבוסס יותר, ולאחר מכן להעביר המלצותיה, ככל שיהיה צורך בכך, בפני הממשלה.
40. הישיבה הבאה של ועדת המנכ"לים עתידה להתקיים ביום 2.10.17.

עמדת המשיבים

41. על רקע המפורט לעיל, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה במתכונתה הנוכחית להידחות. המשיבים יטענו כי ביחס לחלק מן הסעדים, אין כל עילה בדין להתערבותו של בית המשפט הנכבד, מקום שבו המשיבים פועלים בהתאם להוראות חוק מפורשות, המתוות את שיקול דעת הגורם המוסמך בבואו ליתן הוראת שהייה בעניינו של מסתנן. ובאשר לגבי חלקם האחר של הסעדים, העתירה אינה בשלה להכרעה בעיתוי הנוכחי, בהינתן הפעולות והתהליכים בהם החלו המשיבים, ואשר טרם נסתיימו נכון לכתיבת תגובה זו.
- בעניין זה המשיבים יטענו, כי נהלי המשיבים ואופן יישום החוק נכון להיום, עד לסיום הפעולות והתהליכים בהם נוקטים המשיבים, הוא סביר וענייני, ואינו מגלה עילה להתערבות בית המשפט הנכבד גם עד להשלמתם.
42. גדר המחלוקת במישור העקרוני, ככל שזה אכן קיים, נוגע אך לאותם מקרים בהם מסתנן המגיע לשימוע בפני הממונה, טוען כי הוא קורבן למעשים המהווים עינויים, אך לא נופל בגדרי אחד מן החריגים המנויים בסעיף 32ד(ב) לחוק.
- מקרים אלו הם אותם מקרים, בהם המסתנן אינו מעורר חשד סביר כי הוא נפל קורבן לעבירות עבדות וסחר בבני אדם, ובנוסף לא הייתה בידיו כל אסמכתא רפואית מרופא מוסמך במדינת ישראל, בין אם בנוגע למצבו הפיזי ובין אם בנוגע למצבו הנפשי, שהיה בה כדי לשכנע את הממונה שעלול להיגרם לו נזק כתוצאה משהייתו במרכז השהייה.
43. לשיטת העותרים, כאשר מסתנן מעלה טענה כללית בדבר מעשים המהווים עינויים אותם עבר בסיני, על ידי מבריחי גבולות מקומיים, אוטומטית אין לתת לגביו הוראת שהייה. לעומת זאת, לדידי המשיבים, בהתאם להוראותיו המפורשות של החוק, אין בעצם העלאת טענה כללית למעשים המהווים עינויים לבדה כדי למנוע מתן הוראת שהייה בעניינו והדבר נתון לשיקול דעתו של הממונה, אשר מופעל בהתאם לראיות המנהליות המונחות בפניו.

44. כפי שפורט במסגרת הנורמטיבית לעיל, סעיף 32ד(ב), אשר אושר על ידי בית המשפט הנכבד בפרשת א.ס.ף, מונה רשימה סגורה של מקרים בהם לממונה אין כל שיקול דעת ועליו להימנע מהוצאת הוראת שהייה לגבי מסתנן הנכלל באחד החריגים המנויים בו. רשימה זו אינה כוללת חריג בדבר מסתנן הטוען או מעורר חשד כי עבר מעשים המהווים עינויים.

45. ויובהר, סעיף 32ד(ב) אינו קובע על דרך השלילה, כי מסתנן שטוען כי נפל קרבן למעשים המהווים עינויים תנתן הוראת שהייה בעניינו. יחד עם זאת, במקרה מעין זה, על הממונה לבחון האם האדם שבפניו בא בגדרי אחד מן החריגים האחרים המנויים בסעיף 32ד(ב).

בעניין זה ראוי לציין, כי מדיניות המשיבים נכון להיום היא, שככל שמסתנן מעלה במהלך הריאיון טענה שנסיבותיה העובדתיות מלמדות כי יתכן שנפל קורבן לעבירות עבדות וסחר בבני אדם - אזי עניינו יועבר, כנדרש, ברובם המוחלט של המקרים, לבחינת גורם משטרתי שהוא הגורם המוסמך למתן הכרה בכך שאדם קרבן של עבירות מעין אלו. כמובן, שלא קיימת כל ציפייה או דרישה כי המסתנן יציין במסגרת הריאיון שנערך לו את סעיפי העבירות או ישתמש במונחים המשפטיים הרלוונטיים. הבחינה נעשית על ידי הממונה ביחס לגרסה המובאת בפניו, אותה הוא מעביר, לפי שיקול דעתו, לבחינת הגורם המשטרתי. במידת הצורך, מבקש הגורם המשטרתי חוות דעת מטעם הסיוע המשפטי במשרד המשפטים או מטעם מתאמת המאבק בסחר בבני אדם.

46. אם טענת המסתנן בפני הממונה אינה מעוררת חשד לביצוען של עבירות עבדות וסחר בבני אדם לגביו, אזי, ככל שהמסתנן הביא אסמכתא רפואית מרופא מוסמך במדינת ישראל, בין ביחס למצבו הפיזי ובין ביחס למצבו הנפשי, שיש בה כדי לבסס את טענותיו לנזק שעלול להיגרם כתוצאה משהייתו במרכזו שהייה, הממונה מעביר את עניינו לבחינה של גורם רפואי מטעם המדינה.

כפי שהובהר לעיל, ככל שעולה טענה מתחום בריאות הנפש, עניינו של המסתנן יועבר לבחינה של רופא פסיכיאטר ייעודי שיוכל לבחון את מסמכיו, והאם אלו מלמדים על פגיעה בבריאותו הנפשית המצדיקה אי-מתן הוראת שהייה. עד לכניסתו לתפקיד של רופא פסיכיאטר כאמור, לא תינתן הוראת שהייה לגבי מסתנן שיציג אסמכתא רפואית כנדרש לעניין מצב בריאותו הנפשי.

47. המשיבים יטענו כי חריגים אלו הקבועים בחוק – קרי, בעניין קורבנות עבדות וסחר בבני אדם ומי שמצבם הבריאותי (לרבות הנפשי) מצדיקים שלא ליתן הוראת שהייה – מהווים עוגנים סטטוטוריים מספקים כדי ליתן מענה לחלק לא מבוטל מן המקרים בהם מבקשת העתירה לטפל.

48. במצב דברים זה, אין המשיבים מקבלים את טענת העותרים לקיומו של קריטריון כללי, מכוחו די בטענה כי אדם חווה מעשים המהווים עינויים כדי להצדיק אי-מתן הוראת שהייה, אף מבלי שהוכח על-ידו הדבר. בבואו להפעיל את הסמכות שניתנה בידו, נדרש הממונה להפעיל את שיקול דעתו בהתאם להוראות החוק המסמך ועל סמך ראיות מנהליות המובאות בפניו, ולא על סמך טענות כלליות. עמדה זו היא בבחינת מושכלות יסוד (ראו למשל בג"ץ 1227/98 מלבסקי נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 12.11.98)), ולשיטת המשיבים לא עלה בידי העותרים להצדיק כיצד ניתן לחרוג מכך.

49. באשר לשלבי ההליך המנהלי בעניינם של המסתננים כמפורט בנוהל הוראת שהייה, ובהינתן הפעולות הננקטות כדי לטייב את ההליך בעניינם של מסתננים שעברו בסיני ובפיהם טענות קשות, ובכללם הטוענים כי נפלו קורבן למעשים המהווים עינויים על ידי מבריחי גבולות מקומיים, המשיבים יטענו כי לא קמה בעת הנוכחית עילה להתערב באופן יישום הנוהל על ידי המשיבים.

50. כמפורט בהרחבה לעיל (ראו סעיף 24 לתגובה), למן המועד בו הממונה פותח בהליך להוצאת הוראת שהייה בעניינם של מסתנן, ועד למועד מתן החלטה האופרטיבית, מתקיים הליך מנהלי שלם ומקיף, המקנה למסתנן את מירב האפשרויות להביא בפני הממונה את כל טענותיו והמסמכים המבססים אותן.

הליך זה מתחיל במתן הודעה ראשונית בכתב וזימון לשימוע, כאשר מובהר למסתנן כי עליו להביא עמו לשימוע כל מסמך שיש בו כדי לבסס את טענתו. עוד נמסר לו כי הוא רשאי שעורך דין יתלווה אליו לשימוע, ואף יעיר הערותיו בפני הממונה. השימוע נערך בשפה המובנת למסתנן, נערך פרוטוקול, כאשר בסיומו של השימוע המסתנן חותם על הפרוטוקול לאחר שהוסבר לו מה כתוב בו.

51. רק לאחר מכן, ובשים לב לגרסת המסתנן והמסמכים שהמציא, רשאי הממונה, בהתאם לשיקול הדעת הנתון לו בחוק, ליתן החלטה בעניינם של המסתנן, כאשר עומדות בפניו כאמור מספר חלופות: 1. ליתן הוראת שהייה; 2. להעביר את עניינם של המסתנן לבחינה של גורם מקצועי, בין אם משטירתי ובין אם רפואי (לרבות בריאות נפשית) בטרם תנתן החלטה; 3. ליתן בידי המסתנן שהות נוספת לשם המצאת מסמכים המבססים את גרסתו; 4. שלא ליתן הוראת שהייה בעניינם של המסתנן על סמך הנתונים שעמדו בפניו, בין אם בשל שיקול הדעת המסור לו ובין אם הוא סבור כי בעניינם של המסתנן שבא בפניו מתקיים אחד המקרים המנויים בסעיף 32ד(ב) לחוק. לאחר מכן, וככל שהוחלט על מתן הוראת שהייה, נדרש הממונה להפעיל את שיקול דעתו באשר למשכה.

52. כאשר הממונה סבור, בהתאם לחלופה השנייה, כי יש להעביר את עניינם של מסתנן לבחינתו של גורם מקצועי בטרם יתן את החלטתו, הרי שעליו להחליט מי הגורם הרלוונטי בהתאם לשתי אפשרויות.

האחת, ככל שהתעורר אצל הממונה חשד שהמסתנן נפל קורבן לעבירות עבדות וסחר בבני אדם, כמפורט בסעיף 32ד(ג) לחוק ובנוהל הוראת שהייה, הרי שהממונה יפנה את עניינו של המסתנן הקונקרטי לבחינתו של גורם משטירתי המתמחה בבחינתן של עבירות אלו.

השנייה, ככל שבמסגרת הריאיון העלה המסתנן טענות בדבר מצב בריאותי, פיזי או נפשי, שלא מאפשר לו שהייה במרכז השהייה, הנובע מסיבות שונות, לרבות טענות למעשים המהווים עינויים אותם עבר, וטענות אלו מגובות באסמכתא רפואית של רופא מוסמך במדינת ישראל, הרי שהממונה יפנה את עניינו של המסתנן לבחינתו של גורם רפואי מטעם המשיבים אשר יבחן את מסמכיו הרפואיים של המסתנן.

53. באם הופנה עניינו של מסתנן לבחינה של גורם מקצועי כאמור לעיל, הממונה יתן החלטה בעניינו רק לאחר קבלת המלצת הגורם המקצועי, בין אם המשטירתי ובין אם הרפואי, בהתאם לעניין.

54. ויודגש, גם לאחר שהממונה החליט בדבר מתן הוראת שהייה בעניינו של מסתנן, אין המדובר במצב בלתי הפיך ובהחלטה שאינה ברת שינוי. כאמור בסעיף 32ד(ז) ובנוהל הוראת שהייה, ככל שמסתנן סבור כי חל שינוי נסיבות המצדיק בחינה נוספת של עניינו על ידי הממונה, הוא רשאי לפנות לממונה בכל עת ולהביא את עניינו לבחינה מחודשת.

לא זו אף זו, כאשר המסתנן מגיע למרכז השהייה, וככל שהוא סבור כי אין באפשרותו לשהות במתקן בשל מצב בריאותי פיזי או נפשי, הוא רשאי לגשת לגורם רפואי זמין במרכז השהייה עצמו, על מנת שהאחרון יחווה את דעתו ויעביר המלצה מתאימה לממונה לעניין המשך שהייתו של המסתנן.

55. כמו-כן, סעיף 32ה(ג) לחוק מעניק סמכות עצמאית לרופא מרכז השהייה "להורות למנהל המרכז על טיפול בשוהה בתנאים מיוחדים, ובכלל זה על שחרור שוהה מהמרכז מסיבות רפואיות".

56. אשר על כן, המשיבים יטענו, כי נוהל הוראת שהייה ואופן יישומו הוא ראוי וסביר ומהווה למעשה יישום של הוראות חוק מפורשות, תוך קיום כללי המשפט המנהלי כפי שהותוו בפסיקתו של בית המשפט הנכבד. לפיכך, המשיבים יטענו כי לא עלה בידי העותרים להוכיח עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בנוהל, ובוודאי לא עלה בידם להוכיח עילה לביטולו הכולל, כמבוקש בסעדים שנוסחו בעתירה.

57. יחד עם זאת, וככל שהעתירה מופנית כנגד יישומו של הנוהל במקרים קונקרטיים המובאים בעתירה, אשר מהם עולה תמונה מדאיגה באשר ליחס לא ראוי שניתן למסתננים המעלים טענות למעשים המהווים עינויים, יטענו המשיבים כך.

ראשית, מדובר במקרים פרטניים שאין בהם כדי להעיד על הכלל, וכעיקרון אין בהם כדי לבסס טענה כנגד נוהל הוראת השהייה עצמו, אלא אך לגבי יחס הממונה בחלק מהמקרים, למסתננים המעלים טענות מעין אלו, במסגרת השימוע שנערך להם. וכאמור, המשיבים מצרים על אותם מקרים, שטוב אילו היו נמנעים מלכתחילה.

שנית ועיקר, כאמור לעיל, (ראו סעיפים 31-32 לתגובה) המשיבים פועלים על מנת לטייב את הליכי השימוע, כך שמקרים מעין אלו המתוארים בעתירה לא יישנו.

58. באשר לסעד המופנה נגד ועדת המנכ"לים נציין, כי כאמור לעיל, בחודשים האחרונים מתקיימים מהלכים בין-משרדיים להתחלת פיילוט מחקרי בעניין קורבנות מחנות העינויים בסיני שלא הוכרו כקורבנות סחר בבני אדם ועבדות, במהלכו ילמדו הצרכים והמאפיינים הייחודיים של אוכלוסייה זו, ובסיומו ניתן יהיה להמליץ בפני הממשלה על צעדים או מדיניות נדרשים, ככל שהמצאים יצביעו כי קיים צורך בכך.

59. בנסיבות אלה, ובהינתן הבחינה שנערכת במסגרת ועדת המנכ"לים, המשיבים יטענו כי דין הסעד המבוקש ביחס לוועדת המנכ"לים להידחות גם כן, הואיל והרשות המינהלית יושבת על המדוכה בנושא שעל הפרק.

לפיכך, בעת הנוכחית העתירה הינה מוקדמת, במובן זה שלא בשלה העת להכרעה. ראו בהקשר זה, בשינויים המתאימים, את פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 2467/05 **גרשום גורנברג נ' הממונה על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון** (פורסם בנבו, 13.1.10) שם קבעה כבי הנשיאה (בדימוס) ביניש כדלקמן:

9. בהקשר זה נבהיר, כי כזכור, ביקשו העותרים, בין היתר, שנורה על ביטולה של תקנה 7 לתקנות הארכיונים ועל ביטול מוסד "החוקר המורשה", כמפורט לעיל. בעניין זה לא הסתפקו העותרים בשינויים שהציגו המשיבים במסגרת טיוטת התקנות, ולפיכך עמדו על עתירתם חרף המהלכים בהם נקטו המשיבים.

הסוגיה שהעלו העותרים הינה אכן סוגיה כבדת משקל ויתכן שהטענות שהועלו על-ידם במסגרת העתירה ראויות לבירור ממצה. **יחד עם זאת, במצב הדברים הנוכחי, ונוכח העובדה כי הוחל כבר בתהליך לשינוי נוסחון הנוכחי של התקנות, איננו מוצאים מקום להתערבותו של בית משפט זה בהסדר המעוגן בהן כיום, ואנו סבורים כי יש לאפשר לרשויות להשלים מלאכתן בגיבוש התקנות החדשות טרם נידרש אליהן** (ראו והשוו: בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נה(2) 246, 250 (2001); דנג"ץ 882/94 אלטר נ' השר לענייני דתות (פורסם בנבו, 12.6.1994)). כך הם הדברים אף באשר לגופם של ההסדרים שגובשו אגב העתירה בעניין הכרה בחוקרים מורשים ובקריטריונים לחשיפת חומר בארכיון, שכן אלו שלובים במערך הנורמטיבי הכולל החולש על הסוגיה, **וכל עוד מצוי הוא בהליכי גיבוש אין מקום לעורר דיון חלקי ובלתי ממצה אך בחלק מן ההיבטים הנוגעים לה**". (ההדגשה הוספה – הח"מ)

סיכום

60. בהינתן קביעותיו הברורות של החוק, ובשים לב לפעולות השונות ולמהלכים בהם נוקטים המשיבים כמפורט לעיל, המשיבים יטענו כי דין העתירה במתכונתה ובעיתויה הנוכחיים להידחות.

61. העובדות המפורטות בתגובה זו הנוגעות לעבודת וועדת המנכ"לים נתמכות בתצהירה של עורכת הדין דינה דומיניץ, מנהלת היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם (בפועל), במשרד המשפטים.

העובדות המפורטות בתגובה זו הנוגעות לרשות האוכלוסין וההגירה נתמכות בתצהירו של יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה.

היום, כ"ח אב תשע"ז

20 אוגוסט 2017



יצחקי גליק, עו"ד

עוזר במחלקת הבג"צים

פרקליטות המדינה



רן רוזנברג, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים

פרקליטות המדינה

ת צ ה י ר

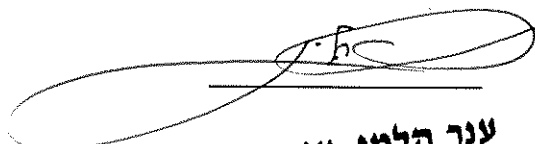
אני הח"מ, עוה"ד דינה דומיניץ, מצהירה בזאת כדלהלן:

1. אני משמשת בתפקיד מנהלת היחידה לתיאום המאבק בסחר בבני אדם (בפועל) במשרד המשפטים.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובה מקדמית מטעם המשיבים בתיק בג"ץ 718/17 (להלן – התגובה).
3. העובדות המפורטות בתגובה זו הנוגעות לעבודת וועדת המנכ"לים הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.


עוה"ד דינה דומיניץ

א י ש ו ר

אני הח"מ, ענר הלמן, עו"ד, מאשרת בזה כי ביום 20.8.17 הופיעה בפני עוה"ד דינה דומיניץ, המוכרת לי אישית, ולאחר שהזהרתיה כי עליה לומר את האמת, שאם לא תעשה כן תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתמה בפני על תצהירה.


ענר הלמן, עו"ד
מ.ר. 18806

תצהיר


אני הח"מ, מר יוסי אדלשטיין, מצהיר בזאת כדלהלן:

1. אני משמש בתפקיד ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בתגובה מקדמית מטעם המשיבים בתיק בג"ץ 718/17 (להלן – התגובה).
3. העובדות המפורטות בתגובה הנוגעות לרשות האוכלוסין וההגירה הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.


יוסי אדלשטיין

אישור

אני הח"מ, אייל גינגולד, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 17/8/17 הופיע בפני מר יוסי אדלשטיין, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.


אייל גינגולד, עו"ד
מ.ר. 37950

1/EN



משרד ראש הממשלה מזכירות הממשלה החלטות הממשלה 2006
הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 63 של הממשלה מיום 21.05.2006.
 הממשלה ה - 31 אהוד אולמרט

נושא ההחלטה

הקמת ועדת מנכ"לים קבועה ומינוי מתאם בתחום המאבק בסחר בבני-אדם

מחליטים

במקום החלטת הממשלה מס. 1248 מיום 28.12.2003
 יבוא:-

א. להקים ועדת מנכ"לים קבועה שתהיה אחראית לתיאום המאבק בסחר בבני-אדם במישורי האכיפה, ההגנה על נפגעי הסחר והכנת תוכניות מניעה.

בועדה יכהנו: מנכ"ל משרד המשפטים - יושב-ראש, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים מפכ"ל המשטרה, מנכ"ל משרד החוץ מנכ"ל משרד הפנים מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מנכ"ל משרד הבריאות ומנכ"ל משרד החוץ או נציגיהם הבכירים.

ב. ועדת המנכ"לים תתאם מדיניות ופעילות ממשלתית בכל הנוגע למאבק בסחר בבני-אדם במישורי האכיפה, ההגנה על נפגעי הסחר והכנת תוכניות מניעה. לפי הצורך היא תגיש המלצותיה לממשלה.

עובד משרד המשפטים ימונה כמתאם בין-משרדי ויופקד, בין היתר, על תיאום המערכת הממשלתית ותיאום בין הממשלה לגורמים שמחוץ לה בנושא זה.

ג. לצורך ביצוע החלטה זו יוקצו ממקורות שיסוכמו בין משרד האוצר למשרד המשפטים, בדיוני תקציב 2007, שני תקנים בטווח לשני התקנים שהוקצו לכך בתקציב 2006.

ד. החלטה זו תוחל בכפוף להעברת המשאבים הנדרשים למשרד המשפטים, בתיאום בין משרד האוצר למשרד המשפטים, זאת בצמוד לביצוע החלטות הממשלה בנושא המאבק בפשיעה המאורגנת - החלטה מס. 1150 מיום 14.12.2003, והחלטה מס. 4618 מיום 1.1.2006.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
 הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנכרכים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.
 החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.