

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)
ירושלים: כ"ו שבט תשע"ח
11 פברואר 2018
תיקנו: 803-04-2011-000631
סימוכין: 803-99-2018-010618

לכבוד
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

הנדון: בקשה לבחינת ההסדרים הנוגעים להרחקה למדינות השלישיות

1. בהמשך לישיבה שהתקיימה בראשותי בתאריך 6.2.2018, בנושא מתווה הרחקה מסתננים למדינות שלישיות, אשר כידוע המדינה החלה בהפעלתו בימים אלה, אני פונה אליך לצורך הכרעה בשני עניינים משפטיים הנוגעים למתווה וכרוכים זה בזה. הנושא הראשון הוא הצורך לאשרר מחדש כי אחת המדינות השלישיות שאליה יורחקו המסתננים בכפייה, עודנה מדינה בטוחה, וזאת בשים לב לעדויות החדשות שהתקבלו אצלנו בנושא זה לאחרונה. הנושא השני הוא ההכרח שקיים, לדעתי, ושלהבנתי איננו שנוי במחלוקת בין כלל הגורמים הממשלתיים הרלבנטיים (משרד הפנים, משרד החוץ, המטה לביטחון לאומי והגורמים השונים במשרד המשפטים) – להגביר באופן משמעותי את אמצעי הבקרה והפיקוח של המדינה על מנגנון ההרחקה כולו ועל יישומו במדינה השלישית, וזאת הן מכיוון שאפילו אמצעי הבקרה הנוכחיים אינם מיושמים באופן מלא, והן נוכח המעבר מיציאה מרצון להרחקה שאיננה מרצון. אסביר את הדברים להלן.

אישור מחדש כי המדינה השלישית עודנה מדינה בטוחה

2. כידוע, יוזמת המדינה להרחיק את המסתננים מאריתריאה וסודן אל מדינות שלישיות בטוחות אושרה בעבר על ידי היועץ המשפטי לממשלה, על סמך חוות דעת של משרד החוץ בנוגע למדינות השלישיות משנת 2013, אשר תוקפה מחדש ב-2015 וב-2016. מדיניות זו נבחנה על ידי בית המשפט העליון ב-עע"מ 8101/15 צגטה נ' שר הפנים (לא פורסם, 28.8.2017) (להלן: **פרשת צגטה**). בגדרי פסק הדין נקבע, כי המשפט המינהלי הפנימי והמשפט הבין-לאומי אינם מונעים הרחקה של אדם ללא הסכמתו למדינה שלישית בטוחה, ואולם, בעקבות פסק הדין נדרש תיקון ההסדרים שהמדינה חתמה עליהם עם המדינות השלישיות על מנת לאפשר הרחקה גם ללא הסכמת המורחק. בעקבות זאת, המדינה אכן תיקנה את ההסדר עם המדינה השלישית באופן שמאפשר, לדעתנו, הרחקה של מסתננים למדינה זו גם ללא הסכמה של המורחק.

3. **ב-פרשת צגטה** אישר בית המשפט את עמדת המדינה שלפיה המדינה השלישית היא מדינה בטוחה, וזאת בשים לב לחוות דעת משרד החוץ שהוזכרו לעיל, ובהתאם לתנאים שנקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה הקודם, מר יהודה וינשטיין, שבית המשפט קבע כי הם אכן מתקיימים. על פי תנאים אלה, לצורך העברה למדינה שלישית נדרש להראות: (א) שלא מתנהלות במדינה מלחמה או מהומות כלליות; (ב) שאין חוות דעת של נציבות האו"ם לפליטים שלפיה אין להרחיק אליה פליטים ומבקשי מקלט; (ג) שככלל, לא נשקפת סכנה לחייהם או לחירותם של מבקשי מקלט על בסיס אחת מהעילות שבאמנת הפליטים; (ד) שניתן לבקש בה מעמד של פליט או ליהנות בה מהגנה זמנית, או למצער, שהמדינה מחויבת לעקרון אי-ההחזרה ולא תעביר את המורחקים למדינה אחרת שבה תישקף סכנה לחייהם או לחירותם; (ה) שקיים במדינה איסור על עינויים או על יחס אכזרי ומשפיל; (ו) שהמדינה מתחייבת לאפשר למורחקים חיים בכבוד – אופק שהייה ואפשרות לעבוד ולהתפרנס.¹

4. ואולם, נקבע ב-**פרשת צגטה** כי המדינה מחויבת להמשיך ולבחון את התקיימות התנאים הללו לאורך זמן:

ככל שיתברר כי זכויותיהם של המורחקים הופרו במדינה השלישית – בין אם במישרין על-ידי המדינה השלישית, בין אם בעקיפין כתוצאה מהרחקתם משם למדינות נוספות אחרות שבאיזו מהן נשקפת סכנה לחייהם או לחירותם, בניגוד לעקרון אי-ההחזרה – עשויה המדינה המרחיקה לשאת באחריות לכך [...]. כפועל יוצא, המדינה המרחיקה אינה יוצאת ידי חובתה בכך שהיא מסתמכת על הסכם שחתמה עם המדינה השלישית או על הערכתה הראשונית ביחס לתנאים השורים בה ואשר על בסיסם היא הגיעה למסקנה כי אכן מדובר במדינה בטוחה.
[...]

חזקה על המשיבים כי הם אכן יעמדו בכל התחייבויותיהם וינהיגו את כל אמצעי הביקורת והפיקוח שפורטו לעיל, לרבות אלה שעל כינונם עמדו במסגרת התייחסויותיהם החסויות. במיוחד יודגש הצורך כי יפעלו, כמובטח, לטיפול מידי לטיפול בבעיות או בתקלות ככל שתתרחשנה; וכי יעמדו בהצהרתם שלפיה אם ייודע להם כי המדינה השלישית לא מקיימת את ההתחייבות שנטלה על עצמה ואת מחויבותה לפי עקרון אי-ההרחקה, או שיתברר כי היא אינה מעניקה למורחקים הגנה אפקטיבית, תחדל מדינת ישראל באופן מיידי מלהרחיק מסתננים לשם.²

5. בשים לב לקביעות אלה, מתבקש, לדעתי, כי הנושא יובא לפתחך, על מנת שתשקול לאשר מחדש שהמדינה השלישית היא אכן מדינה בטוחה, ככל שתשתכנע שזהו עדיין המצב. הצורך מתחדד גם מכיוון שהבחינה האחרונה שנעשתה בנושא זה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בעצמו התקיימה בשנת 2015, ונוכח הטענות העובדתיות שהועלו לאחרונה כנגד המתרחש באותה המדינה, שיפורטו להלן.

6. בהקשר זה מטרידה אותנו במיוחד פניית ציבור שהתקבלה אצלנו בתאריך 22.1.2018 מאת הקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל אביב, שנראה, כי רוב הטוענים היום כנגד

¹ ראו בפסקה 46 לפסק דינה של הנשיאה נאור ב-**פרשת צגטה**.

² שם, בפסקאות 90, 102 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

ההרחקה בציבור מסתמכים על ממצאיה. מפאת חשיבותה של הפנייה אני מצרפת אותה למכתבי זה.

7. הפנייה המפורטת, המחזיקה 110 עמודים, מרחיבה אודות תוצאי מחקר שערכה הקליניקה לזכויות פליטים באמצעות שלוש קבוצות חוקרים (הכוללים גם חברים בא.ס.ף ובמוקד לפליטים), בנוגע להליך שעברו מי שהורחקו מישראל לשתי המדינות השלישיות. לענייננו חשובות במיוחד הראיות שמוצגות בדו"ח בנוגע לאחת מן המדינות, שאלה תתחיל ההרחקה שלא מרצון בקרוב. הדו"ח מציג מידע אודות 14 אזרחי אריתריאה שעזבו לאותה המדינה בין נובמבר 2015 לבין דצמבר 2017. לגבי שניים מהעוזבים צורפו תצהירים שמייס, לגבי ארבעה נוספים צורף סיכום ממצאים של ראיונות שנערכו בקמפלה, ולגבי שמונה הנותרים צורפו תקצירים של ראיונות שנערכו בגרמניה ובהולנד. נבקש להפנות את תשומת הלב בעיקר לחומרים הבאים בדו"ח: תצהירים 18, 21 לנספח א' (אדהנים טעמה ו-בלאיי נגוסה); פיסקאות 9, 24-25 ו-33 לנספח ב'; ונספח ג', ביחס לאנשים הבאים (השמות שלהלן בדויים): דוויט, טספאיי, איסיאס, אברהם, סמסון, קיפלום ועמנואל. יוער, כי גם בנוגע למדינה השלישית הנוספת הושמעו טענות הנוגעות לתקלות פרוצדורליות שונות, כגון לקיחת מסמכים, אי-מתן אינפורמציה מספקת בישראל ובמדינה השלישית, ועוד. אנו מתמקדים במדינה השלישית הראשונה שזכרה לעיל כעת, מכיוון שמתווה ההרחקה מסתמך במידה רבה על המוכנות והיכולת של מדינה זו לקלוט מורחקים שמגיעים אליה שלא מרצון.

8. לאחר בחינה מעמיקה של החלקים בדו"ח הנוגעים לאותה מדינה שלישית, מסקנותינו הן כדלקמן:

א. המידע איננו ברמה ראייתית גבוהה במיוחד: בחלק מן הראיונות לא נכתב שם האדם שמוסר את המידע, ולרוב הועברה לנו רק תמצית הראיון עמו, ולא הראיון המלא.

ב. יחד עם זאת, מדובר במידע שנאסף על ידי שלושה צוותים שראיינו אנשים במדינות שונות ובזמנים שונים, ולכן כאשר המידע שנמסר דומה – נראה, לדעתנו, שיש לתת לו משקל לא מבוטל מבחינה ראייתית. הדברים אמורים במיוחד היות שנקבע ב-**פרשת צגטה** כי הנטל הראייתי המוטל על הטוענים כנגד היותה של המדינה השלישית מדינה בטוחה הוא נמוך: "מקובל להסתפק ברף הוכחה נמוך יחסית – שעשוי להיות לעתים אף נמוך ממאזן ההסתברויות ... ואף בתשתית עובדתית חסרה"³. למען הדיוק, נקבע כי מספיק שהמורחקים יציגו חשש לכאורי לסכנה, אשר מבוסס על תשתית ראייתית "בסיסית, ובלבד שיש לה אמינות לכאורה", ואז הנטל עובר אל המדינה להפריך את החשש.⁴ בזהירות הראויה, מקריאת הדו"ח נראה שהוא עומד ברף הראייתי של תשתית ראייתית "בסיסית שיש לה אמינות לכאורה", שנקבע ב-**פרשת צגטה**.

³ שם, בפסקה 53 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

⁴ שם, שם.

ג. מן הראיות הספציפיות בנוגע למדינה השלישית שפורטו במקורות שבסוף פסקה 7 שלעיל, עולים הקשיים הלכאוריים הבאים: במדינת ישראל לא נמסר למורחקים מידע מספיק אודות ההרחקה; עם ההגעה אליה, נלקחים מהם מסמכיהם, בניגוד להבטחת המדינה כי המורחקים ימשיכו להחזיק בתעודות שניתנו להם; המורחקים אינם נפגשים עם גורם רשמי המייצג את המדינה; לא מוסבר להם אודות תהליך קבלת מעמד שם; הם מועברים למלון ולעתים קרובות נמסר להם שאסור להם לצאת ממנו; בנסיבות מצטברות האלה, של דיסאוריינטציה ובלבול במדינה חדשה שהם אינם מכירים, מגיע למלון אדם, שלא ברור האם הוא מייצג את המדינה האמורה או לא (אך הוא מצליח להיכנס למלון השמור – דבר שבית המשפט הביע ממנו הסתייגות מפורשת)⁵, ומציע למורחקים להיות מוברחים למדינה השלישית הנוספת, הצעה שרוב המורחקים מסכימים לה. **לדעתנו, בכך נראה שהורם הנטל הראייתי לטענה שעל פני הדברים, המדינה השלישית איננה מספקת מעטפת לוגיסטית שתאפשר למורחקים אופק שהייה ואפשרות לעבוד ולהתפרנס.** נציין בזהירות, שגם העובדה שמאות המורחקים לאותה המדינה מדי שנה לא נשארו בה, וניתן לאתר בה כיום רק כשבעה מורחקים מישראל שנשארו בגבולותיה, מתיישבת עם הנרטיב שעולה מהדו"ח. טענה זו הועלתה גם במכתב נציבות האו"ם לפליטים לראש הממשלה מתאריך 24 לינואר 2018, אשר בו צוין שה-UNHCR אסף כ-80 עדויות של אריתראים שעברו למדינה השלישית מישראל והגיעו ולאירופה דרך לוב בשל העדר גישה להליכי מקלט והעדר מעמד משפטי. ואולם, ייתכן שלפחות חלק מן המורחקים לא נשארו בה מסיבות אחרות (כגון רצונם לנסות להגיע לאירופה), ולכן אנו נוהרים מלקבוע שמדובר בראיה בעלת משקל גבוה בנסיבות העניין.

9. בנוסף לדו"ח זה, אציין כי במסגרת המסקנות המסכמות של וועדת האו"ם המפקחת על יישום האמנה נגד עינויים (CAT) מדצמבר 2017,⁶ לאחר דיון בעניינה של אותה המדינה, העירה וועדת האו"ם כי היא מוטרדת מהקשיים הקיימים בגישה להליכי מקלט מצד אריתראים ודרום סודאנים שהועברו מישראל למדינה זו, שחלקם, לפי הדיווחים, הורחקו בכפייה למדינות שכנות. בנוסף, הוועדה ציינה כי היא מוטרדת מהעיכובים המדווחים ברישום מבקשי המקלט, אשר עשויים לחשוף אותם לסכנת גירוש.⁷

10. מסקנות אלו ומסקנות דומות אחרות של האו"ם,⁸ כפי שצוטטו בחלקן גם על ידי המומחים הבינלאומיים במכתבם אלייך בתאריך 27 בינואר 2018 ובפניית הקליניקה לזכויות פליטים

⁵ שם, בפסקה 65 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

⁶ Concluding observations on the second periodic report of Rwanda, CAT/C/SR.1611, Dec. 4, 2017, para. 46.

⁷ כך, הוועדה ציינה כי רואנדה העניקה מעמד של פליט *prima facie* למעל 80,000 בורונדים והביעה דאגה מדוחות שפורסמו בתקשורת לפיהם יותר מ-1,000 מהם גורשו בכוח במאי 2016.

⁸ מסקנות דומות פורסמו על ידי ועדת האו"ם נגד אפליה גזעית (CERD) ביוני 2016. שם, ציינה הוועדה כי הינה מוטרדת מכך שפליטים בורונדיים עלולים להיות מועברים למדינה שלישית וכן כי בקשות מסוימות למקלט שהוגשו ע"י אריתראים ודרום סודאנים לא הועברו באופן מיידי לוועדת ה-RSD ברואנדה, על אף מגבלת 15 יום על בקשות מקלט, כפי שנקבעה בחוק המדינה, דבר אשר יכול לחשוף אותם לסכנת החזרה. CERD Concluding observations on the

בתאריך 4 לפברואר 2018, מצביעות על חשש נוסף בכל הנוגע לעמידת אותה מדינה שלישית בתנאים להיותה מדינה בטוחה.

11. גם אם הורם הנטל הראייתי הראשוני על ידי דו"ח הקליניקה לזכויות פליטים והמסמכים של הארגונים הבינלאומיים שזכרו לעיל, אין משמעות הדברים כי הוכח שהמדינה השלישית איננה בטוחה. כפי שצוטט לעיל, הנטל אמור לעבור כעת למדינה להפריך את החששות שעלו. בישיבה בראשונה בתאריך 6.2.2018 לא הוצג מידע שסותר את חוות הדעת, ואולם נציגי רשות האוכלוסין ציינו לעניין זה, כי הם מכינים דו"ח מטעמם שיכיל את כל המידע החדש שברשותם, שבו הם מתכננים לענות על לפחות חלק מהטענות שעולות מן הדו"ח. כמו כן אציין, ששליח ראש הממשלה למדינות השלישיות, שגם בידיו מידע רב שיכול לסייע בסוגיה זו, לא נכח בישיבה בראשונה מחמת מחלה, ויש לקבל גם את הדו"חות שלו בנושא.

12. **סיכום הדברים הוא, אם כן, שיש צורך לקבל את דו"חות רשות האוכלוסין והשליח המיוחד בהקדם, ולאחר מכן אמליץ שהיועץ המשפטי לממשלה יידרש לנושא – בין אם בישיבה ובין אם על סמך הכתובים – ויכריע, האם המדינה השלישית עודנה מדינה בטוחה בהתאם לקריטריונים שהוצגו על ידי המדינה בפרשת צגטה, והאם קיים מידע עדכני שיכול לתמוך בעמדת המדינה ולהזים את הטענות שעולות מן המסמכים שצוינו לעיל.**

אמצעי הפיקוח והבקרה של המדינה על מתווה ההרחקה

13. כידוע, המדינה התחייבה לקיים שורה של מנגנוני פיקוח ובקרה על הנעשה במדינה השלישית ועל מתווה ההרחקה בכללותו. בית המשפט ציין חלק מן המנגנונים האלה בפסק הדין ב-**פרשת צגטה**, ועמד על כך שלמדינה יש חובה להמשיך ולפקח על הנעשה באמצעותם.⁹ רשימת המנגנונים המלאה, כפי שנמסרה לבית המשפט בהודעה החסויה מחודש ינואר 2017, היא כדלקמן:

א. נוכחות סדירה במדינה השלישית של נציג רשות האוכלוסין מדי חודש בחודשו, אשר יפעל תחת הנחייתו של שליח ראש הממשלה. תפקידו של הנציג הם:

- ליווי המגיעים מישראל בנקודות המפתח בתהליך קליטתם, ובכלל זאת בקרה אחר הגעתם של היוצאים מישראל אל המלון בו הם לנים, ושהייתם הראשונית בו; והתחקות אחר הליך האוריינטציה הנערך להם במדינה השלישית.

eighteenth to twentieth periodic reports of Rwanda, CERD/C/RWA/CO/18-20, May 10, 2016, paras. 20-21.

⁹ ראו: שם, בפיסקה 102 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

- נוכחות חודשית סדירה ויציבה בעיר הבירה ומפגשים בלתי אמצעיים עם היוצאים מישראל לאחר הגעתם אליה.
- היותו כתובת זמינה לבירור פניות (מספר הטלפון של הנציג יימסר לכל היוצאים מישראל).

יצוין, כי בשלושת החודשים הראשונים להפעלת מנגנון זה, היה אמור לעמוד מספר הימים בהם ישהה הנציג במדינה בכל חודש על 5 ימים, לכל הפחות. בתום שלושת החודשים הראשונים להפעלה, היה אמור הנציג להעביר דו"ח מסקנות אודות יישום המנגנון לצוות הבינמשרדי (ראו בנקודה ג'). הצוות הבינמשרדי היה אמור לגבש את המלצותיו באשר למשך התקופה שעל הנציג לשהות במדינה השלישית, בהתאם לניסיון שהצטבר; קרי, האם להותיר את התקופה שנקבעה, להאריכה או לקצרה.

כמו-כן, ולצד נוכחותו הסדירה של נציג רשות האוכלוסין וההגירה במדינה השלישית, היה אמור השליח המיוחד להמשיך ולצאת אף הוא למדינה השלישית, בתדירות ממוצעת של פעם ברבעון.

ב. מתן תעודה ארעית המאפשרת שהייה ועבודה במדינה השלישית, לפרק זמן מינימאלי של 30 ימים, בתום הליך האוריינטציה הנערך למגיעים מישראל מיד לאחר ההגעה למדינה השלישית. באופן האמור, כל אחד ממי שמגיע למדינה שלישית יוכל לאחוז בתעודה ארעית להסדרת שהייתו ועבודתו במדינה השלישית, למשך 30 ימים, באופן שיאפשר לו למלא את טפסי הבקשה להסדרת תושבותו הזמנית (ID Card) – הליך שעתיד להימשך להבנתנו כעשרה ימים בלבד מרגע הגשת הבקשה. על פי המוסכס, התעודה הזמנית עתידה להינתן כעבור שלושה ימים בלבד, מעת הגעת האנשים מישראל למדינה השלישית.

ג. הקמת צוות בינמשרדי שיכלול נציגים ממשרד החוץ, ממשרד המשפטים וממשרד הפנים, כאשר משרד הפנים הוא אשר יעמוד בראש הצוות וירכז את עבודתו. השליח המיוחד יהיה אף הוא חבר בצוות. הצוות הבין-משרדי יתכנס בכל שלושה חודשים. מטרתו של צוות זה, בין היתר, היא לקבל עדכון שוטף ולבחון את תוצרי כלל מנגנוני הפיקוח שמפעילה המדינה אחר יישום הסדר עם המדינה השלישית, ולהבטיח כי כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים פועלים באופן מסונכרן לשם וידוא יישומו התקין של ההסדר עם המדינה השלישית.

ד. הקמת מחלקה ייעודית לטיפול ביוצאים למדינות השלישיות. המחלקה תהווה כתובת בישראל לכל המיועדים לצאת למדינות השלישיות. במסגרת זאת ימונו עובדים נוספים אשר תפקידם יהיה להעניק הסברים מקיפים על ההליך בארץ ועל אופן קליטתם

במדינה השלישית, המחלקה תעניק ייעוץ וליווי מקצועי ליוצאים למדינה שלישית, ביצוע מעקב ובקרה אחר קליטתם במדינה השלישית, יצרו קשר עם היוצאים למדינות השלישיות, ויעמדו בקשר באופן שוטף עם השליח המיוחד ועם נציגה של רשות האוכלוסין במדינה השלישית.

14. **נבקש לעדכן כי למיטב ידיעתנו, הצהרות אלה לא קוימו במלואן על ידי המדינה.** כך, כפי שצוין קודם לכן, לפחות חלק מן המורחקים העירו שלא נמסר להם המידע המלא אודות המדינה השלישית; נציג רשות האוכלוסין כאמור בפיסקה 13(א) אמנם מונה, אך התפטר לאחר זמן קצר, ולא נמצא לו מחליף עד היום; השליח המיוחד לא הגיע למדינות השלישיות במשך מספר חודשים, מכיוון שהיו מעט יציאות למדינות אלה בתקופה האמורה (אף שהמדינה הצהירה שיציאות השליח המיוחד נועדה לתת מענה גם למי שהגיע למדינות השלישיות בעבר, ולא רק למגיעים החדשים); הצוות הבינמשרדי לא התכנס מאז חודש ספטמבר 2017, ונציגת משרד המשפטים בצוות, גב' אביטל שטרנברג, מוצאת קושי בכך שלמרות בקשות חוזרות ונשנות, לא הומצא לצוות דיווח חודשי אודות מספר היוצאים ויעדי היציאה (וגם אי-יציאה היא נתון שיש לדווח עליו), מספר שיחות הבירור שנעשו עם היוצאים, וכן דו"חות מכל ביקוריו של שליח ראש הממשלה במדינות השלישיות. בשל כך סבורה גב' שטרנברג כי ממילא, מעצם טיבו, אין הצוות יכול לתת מענה שלם לפיקוח. בנוסף, הצוות הבינמשרדי לא בחן את שאלת השהות של נציג רשות האוכלוסין מעבר לחמישה ימים בחודש, כפי שהמדינה התחייבה. נציין כי למיטב הבנתנו, המחלקה הייעודית ברשות האוכלוסין אכן הוקמה.

15. **להבנתי, נסיבות אלה מקשות מאוד על המדינה להגן על העמדה כי היא מפעילה מערך פיקוח הולם על מתווה ההרחקה, כפי שהוצהר בפני בית המשפט.** ברי, כי בהליכים המשפטיים הקרובים בנושא, נציגי המדינה יהיו חייבים לדווח באופן מלא על הנעשה בשטח ולהשוות זאת למה שהובטח, ונראה, כי לא יהיה מנוס מלהודות בכך שהמערך שהמדינה התחייבה לו למעשה לא הופעל ברמה שמניחה את הדעת.

16. **המלצתי לדרך ההתמודדות עם בעיה זו היא כפולה:** (א) תיקון התקלות שתוארו לעיל **באופן מיידי ומלא**, כדי שהמדינה תוכל להגיד שמדובר בבעיות שהתרחשו בעבר, וכעת הן טופלו; (ב) הרחבה משמעותית של מנגנוני הפיקוח והוספת אמצעים נוספים. הוספה כזו מתחייבת אף מן העובדה שכעת מתווה ההרחקה "עלה מדרגה" מבחינת היקף האנשים שהמדינה מבקשת להרחיק, והמוכנות הלוגיסטית הגדלה והולכת לפעולה כזו. הדעת נותנת שככל שמספר המורחקים הפוטנציאליים גדל, כך יש צורך בפיקוח ובקרה יותר אפקטיביים, ודאי בתחילתו של המהלך, וזאת על מנת להבטיח את הצלחתו ואת עמידתו בסטנדרטים הנדרשים של הבטחת שלומם ובטחונם של היוצאים.

17. **לפיכך, אציע, כי ייערך בירור מול משרד החוץ, משרד ראש הממשלה ורשות האוכלוסין בנוגע לאמצעי בקרה נוספים שניתן להפעיל, כגון:** הוצאת משלחת בדרג בכיר מאוד למדינה השלישית

(וכן למדינה השלישית הנוספת, שגם לגביה הועלו, כאמור, טענות אך בעוצמה פחותה), על מנת לעמוד על מצב הדברים מקרוב ובצורה בלתי-אמצעית, ולאחר מכן חיבור דו"ח מקיף על מה שנמסר לחברי המשלחת; החזקת נציג ישראלי במדינה השלישית באופן קבוע (לא רק מספר ימים בחודש), שיהווה כתובת למורחקים אשר נתקלו בבעיות כלשהן בקבלת הזכויות שהובטחו להם במדינה זו; "חיבור" בין הנציג כאמור בהצעה הקודמת לבין השגרירות שאמורה להיפתח במדינה השלישית עד לסוף שנה זו, באופן שיהיה מקובל על משרד החוץ; כינוס של הצוות הבינמשרדי אחת לחודש, והבהרה לכל הגורמים הרלבנטיים כי יש למסור דיווח עיתי מלא ומסודר לחברי הצוות לפני כל ישיבה, על מנת לאפשר פיקוח אפקטיבי על פעילות המדינה; חידוד משימותיה של המחלקה הייעודית שהוקמה לעניין זה במשרד הפנים, במידה שיש בכך כדי לתרום לקיום פיקוח על הנעשה במדינה השלישית; ועוד. ככל שהיועץ יבחר לערוך ישיבה שבה יוצגו הנתונים בדבר היותה של המדינה השלישית בטוחה, כאמור בהמלצתי בפיסקה 12, ניתן יהיה לדון בה גם במנגנוני הפיקוח הנוספים, כמו גם בשינויים פרוצדוראליים במיתווה שימנעו, לדעתי, תקלות, כגון: העברת המענק הכספי, כולו או חלקו, בהעברה בנקאית ולא במזומן; קיום מפגש האוריינטציה הראשון ליוצאים עוד בישראל ותיעודו וכד'.

סיכום

18. בשים לב לחששות שהתעוררו לאחרונה ביחס להיותה של המדינה השלישית בטוחה, ובהינתן הקשיים שהתגלו ביחס למנגנוני הפיקוח והבקרה של המדינה על מתווה ההרחקה, אמליץ על קיום ישיבה דחופה מאוד בראשות היועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות כלל הגורמים הרלבנטיים, שבה יידון הנושא כמכלול, ותתקבלנה החלטות אופרטיביות על הרחבת מערך הפיקוח על מתווה ההרחקה והעמקתו. עוד אמליץ שלפני הישיבה תועבר למשתתפים ההתייחסות העובדתית המפורטת של רשות האוכלוסין, של משרד החוץ ושל שליח ראש הממשלה, על מנת שבפני היועץ תעמוד התשתית העובדתית המלאה. אדגיש שמנגנון השימועים ומתן החלטות בנוגע להרחקה אמור להתחיל לפעול החל מהיום (11.2.2018), וההחלטות שיתקבלו בימים הקרובים לבטח ייתקפו בערכאות. לפיכך יש צורך בקביעת הישיבה באופן בהול.

בברכה,

דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(משפט ציבורי-מנהלי)

העתק :

ד"ר רועי שיינדורף, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)
גב' אביטל שטרנברג, ראש תחום (ייעוץ), ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)
גב' שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה
מר דניאל סלומון, היועץ המשפטי, רשות האוכלוסין וההגירה
מר גיל אבראל, היועץ המשפטי, המטה לביטחון לאומי
גב' שוש שמואלי, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
מר רן רוזנברג, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
ד"ר עמרי בן-צבי, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)
מר נועם קפון, הלשכה המשפטית, משרד החוץ
מר אילן שפירא, שליח ראש הממשלה