



בבית המשפט העליון

בר"ס 156/20

לפני : כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט א' שטיין

המבקש : פלוני

נ ג ד

המשיב : שר הפנים

בקשת רשות לערער על פסק הדין של בית המשפט לעניינים
מינהליים בירושלים (כב' השופטת ת' בזק רפפורט) בעמ"נ
26.12.2019 מיום 57349-09-19

תאריך הישיבה : כ"ח בתמוז התש"ף (20.7.2020)

בשם המבקש : עו"ד מיכל פומרנץ

בשם המשיב : עו"ד הדס ערן

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

המבקש, אזרח סודן יוצא חבל דרפור, קיבל בשנת 2008 רישיון ישיבה מסוג א/5 מכוח החלטת שר הפנים דאז. כשביקש להאריך את תוקף רישיונו, דחתה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: הרשות) את הבקשה, נוכח מעורבות המבקש בפלילים. המבקש טען כי יש לבטל החלטה זו, מכיוון שהחלטת השר העניקה לו מעמד פליט, והבקשה להארכת הרישיון לא נדונה לפי הוראות נוהל רשות האוכלוסין וההגירה 5.2.0012 "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל" (2.1.2011) (להלן: נוהל הטיפול במבקשי מקלט). בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: בית הדין לעררים או בית הדין) קיבל את הטענה ושר הפנים, הוא המשיב (להלן:

גם: השר) ערער על פסק הדין. בית המשפט לעניינים מינהליים קיבל את הערעור וקבע כי ההחלטה שמכוחה קיבל המבקש רישיון א/5 העניקה לו מעמד הומניטרי – ולא מעמד פליט – ומשכך לא נפל פגם בהחלטה לדחות את בקשתו להארכת תוקף הרישיון, שהתקבלה בהתאם לנוהל הרלוונטי. בבקשה שלפנינו טוען המבקש כי החלטת השר העניקה לו מעמד פליט, ובהתאם לכך יש לבחון את בקשתו להארכת הרישיון. החלטנו, בהסכמת הצדדים בדיון, לעשות שימוש בסמכותנו לפי תקנה 410 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (ותקנה 34 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000) ולדון בבקשה כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור לפי הרשות שניתנה.

רקע והשתלשלות ההליכים

1. המערער נכנס לישראל שלא כדין דרך גבול מצרים ביום 2.6.2006 (לפי הצהרתו). עם כניסתו לישראל, המערער נעצר ושוחרר ממשמורת לאחר כשנה. בסמוך לאחר כניסתו למדינה, הגיש המערער בקשת מקלט לנציגות המקומית של נציבות האו"ם לענייני פליטים (UNHCR) (להלן גם: נציבות האו"ם לפליטים), ולאחר שעבר ריאיון על ידה, זוהה כיוצא חבל דרפור שבסודן (באותה תקופה הוגשו בקשות המקלט לנציגות ה-UNHCR בארץ, ראו בהרחבה ע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט, פסקאות 9-11 (14.5.2012)). ביום 26.12.2007 התקבלה החלטת שר הפנים דאז, מר מאיר שטרית, שהוכתרה "הענקת מעמד פליט לסודאנים מחבל דארפור" והורתה כדלקמן:

"מתוקף סמכותי להענקת אשרות ורישיונות ישיבה בישראל, הנני מאשר הענקת מעמד פליט מסוג א/5 לשש מאות פליטים מסודן אשר הוכרו ע"י נציבות האו"ם לפליטים כיוצאי חבל דארפור" (להלן: ההחלטה משנת 2007 או החלטת השר).

2. בהמשך להחלטה זו ומכוחה, קיבל המערער ביום 9.1.2008 רישיון ישיבה מסוג א/5 (להלן: הרישיון מסוג א/5 או הרישיון) וזה הוארך עד לחודש ינואר 2010 (על המחלוקת בין הצדדים בשאלה אם הרישיון הוארך עד למועד זה בלבד או עד לסוף חודש אוקטובר 2011, ראו בר"מ 298/14 מדינת ישראל נ' פלוני, פסקה 5 (17.3.2014) (להלן: בר"מ 298/14)). מכל מקום, ביום 19.9.2011 פנה המערער בבקשה להארכת הרישיון מסוג א/5 וזו נדחתה נוכח מידע מודיעיני שהתקבל ממשטרת ישראל, הקושר את המערער לעבירות של סחר בסמים. בהחלטה מיום 16.5.2012 נדחתה בקשה נוספת שהגיש המערער להארכת הרישיון עקב "מניעה פלילית" ובה צוין כי ההחלטה התקבלה בהתאם

לנוהל 5.2.0023 "נוהל מתן בפועל/הארכת רישיון לשיבת ארעי מסוג א/5 ורישיון לשיבת קבע" (4.9.2012) (להלן: ההחלטה מיום 16.5.2012 והנוהל הכללי). בהמשך לכך פנה המערער לרשות בבקשה כי ייערך לו שימוע ופנייה זו לא נענתה.

3. יצוין כי ביני לביני, ביום 5.3.2012 המערער נעצר בחשד לביצוע עבירות של החזקת סמים לצריכה עצמית, איומים והפרעה לשוטר במילוי תפקידו, והוגש נגדו כתב אישום בגין עבירות אלו. בחלוף שנה חזרה בה המדינה מכתב האישום האמור נוכח קשיים ראיתיים, והוא בוטל. ביום 20.11.2012 נעצר המערער בשנית בחשד לביצוע עבירות של החזקת סמים שלא לצריכה עצמית, הפרעה לשוטר במילוי תפקידו ושהייה בישראל שלא כדין (להלן: האירוע השני), אך בהמשך הוחלט שלא להגיש נגדו כתב אישום. עם זאת, המערער הושם במשמורת מכוח צו גירוש שהוצא לו, ועל כך ניהל הליכים משפטיים, חלקם נדונו גם לפני בית משפט זה (ראו: בר"ם 298/14; ע"ם 398/13 פלוני נ' משרד הפנים (9.10.2013)). בגדרי אחד מהליכים אלה, הודיעה המדינה כי בכוונתה להגיש כתב אישום נגד המערער בגין האירוע השני, וזה אכן הוגש ביום 6.8.2013. ביום 7.9.2014 הורשע המערער, במסגרת הסדר טיעון, בשתי עבירות של סחר בסם מסוכן; ועבירות של החזקת סם לצריכה עצמית, הפרעה לשוטר במילוי תפקידו והתנגדות למעצר, ונידון ל-10 חודשי מאסר בפועל ו-6 חודשי מאסר על תנאי. גם לאחר הרשעתו הוחזק המערער במשמורת לפרקי זמן של מספר חודשים כל פעם, ובמהלכם אף הוצאה לו הוראת שהייה במתקן "חולות".

4. ביום 2.2.2016 הגיש המערער ערר לבית הדין לעררים בבאר-שבע שבו תקף הן את הוראת השהייה הן את ההחלטה מיום 16.5.2012, שדחתה כזכור את הבקשה להארכת רישיונו. ביום 27.11.2017 קיבל בית הדין לעררים את הערר וקבע כי ההחלטה מיום 16.5.2012 ניתנה ללא הליך מינהלי תקין, משלא נערך למערער שימוע לפני ביטול הרישיון ודינה להתבטל. בית הדין הוסיף ודחה את הטענה כי הערר הוגש בשיהוי וקיבל את טענת המערער כי הוא לא זנח את זכויותיו, ונקט בהליכים משפטיים נגד השמתו במשמורת. כחודש לאחר מכן, בעקבות בקשת הבהרה שהגיש המערער, הורה בית הדין כי הרישיון מסוג א/5 יוחזר למערער עד לקבלת החלטה בעניינו.

5. ביום 1.1.2018, לאחר שנערך למערער שימוע, הוחלט לדחות את הבקשה לחידוש הרישיון נוכח המלצת המשטרה, שהתבססה על מידע חסוי ועדכני הקושר את המערער למעורבות פעילה בעבירות פליליות חמורות מסוג פשע. כמו כן, צוין בהחלטה כי המערער קיבל את הרישיון משיקולים הומניטריים ולפנים משורת הדין ויש

בהתנהלותו משום עילה לדחיית הבקשה לחידוש הרישיון (להלן: ההחלטה מיום 1.1.2018). ערר פנימי על החלטה זו נדחה. ערר שהגיש המערער על ההחלטה לבית הדין לעררים התקבל ביום 29.7.2018. בית הדין קבע כי החלטת השר משנת 2007 נוקטת לשון מפורשת בדבר הענקת "מעמד פליט" ו"אין זאת אלא שמדובר בפליט לכל דבר ועניין". לפיכך נמצא כי לא היה מקום להחליט בבקשה להארכת הרישיון שלא לפי ההליך הקבוע בנוהל הטיפול במבקשי מקלט ובית הדין הורה על ביטולה. בהמשך לכך הורה בית הדין כי בקשתו של המערער לחידוש הרישיון תושב לבחינה אצל הרשות, שתפעל לפי הוראות נוהל הטיפול במבקשי מקלט. לאחר פסק הדין ובעקבות בקשה שהגיש המערער קבע בית הדין כי החלטה חדשה בבקשת המערער תתקבל תוך 90 ימים. בצד האמור, נדחתה בקשתו של המערער להורות על חידוש הרישיון מסוג א/5 עד לקבלת החלטה חדשה, מן הטעם שזה הרישיון המבוקש בבקשה נושא הערר ואף נוכח הזמן הרב שהמערער לא פעל לחידוש רישיונו (להלן: פסק הדין הראשון). ערעורים על פסק דין זה נמחקו בהסכמה, נוכח קבלתה של החלטה חדשה על ידי הרשות, כמפורט להלן.

6. בהמשך לאמור בפסק הדין הראשון, הובא עניינו של המערער לדיון לפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים לשר הפנים (להלן: הוועדה המייעצת). הוועדה המייעצת קבעה כי אין ביכולתה לקבוע אם קיימים נסיבות או נתונים חדשים בעניינו של המערער מאחר שלא הוגשה בקשת מקלט פרטנית בעניינו. בהמשך, הועבר עניינו של המערער למנכ"ל הרשות לקבלת החלטה והוא דחה את הבקשה להארכת הרישיון ביום 31.12.2018. בהחלטה נקבע כי המעמד שקיבל המערער מכוח החלטת שר הפנים היה מעמד הומניטרי, וכי בהינתן המידע שהתקבל ממשטרת ישראל בדבר פעילות פלילית עדכנית חמורה אף לאחר הרשעתו של המערער אין מקום להאריך את הרישיון. בצד זאת, הורה המנכ"ל כי בנסיבות העניין יינתן למערער רישיון מסוג ב/1 (להלן: החלטת המנכ"ל).

פסק הדין השני של בית הדין לעררים ופסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים

7. עם קבלת החלטת המנכ"ל, הגיש המערער הודעה מעדכנת בגדרי הערר שבו ניתן פסק הדין הראשון, ובצדה הגיש בקשה לחידוש צו הביניים שיורה על הארכת הרישיון מסוג א/5. ביום 3.3.2019 דחה בית הדין את הבקשה לחידוש צו ביניים וקבע כי "הסעד המבוקש במסגרת הבקשה לסעד ביניים מצריך בירור הערר לגופו ומשכך אינני מוצא להורות על מתן הסעד בשלב זה". בפסק דין נוסף מיום 10.9.2019 קיבל בית הדין את טענות המערער וקבע כי החלטת המנכ"ל התבססה על הנחת מוצא שגויה שלפיה המערער לא זכה למעמד פליט בהחלטת השר (ובניגוד לקביעות בפסק הדין הראשון) (להלן: פסק הדין השני). עוד נקבע כי שלילת מעמד פליט צריכה להיעשות בהתאם

לתנאים הקבועים בנוהל הטיפול במבקשי מקלט, המבוסס על הסטנדרט הקבוע בסעיף 33(2) לאמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 65, 5 (נפתחה לחתימה ב-1951) (להלן: אמנת הפליטים). לאחר מתן פסק הדין השני, ביום 19.9.2019 דחה בית הדין בקשה נוספת מטעם המערער לצו ביניים שיורה על חידוש הרישיון של המערער מסוג א/5 עד לקבלת החלטה בעניינו (להלן: ההחלטה מיום 19.9.2019).

8. שר הפנים ערער על פסק הדין השני והמערער על ההחלטה מיום 19.9.2019. ביום 26.12.2019 קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים (כב' השופטת ת' בזק רפפורט) את ערעור השר בקבעו כי עניינם של מי שקיבלו מעמד מכוח החלטת שר הפנים משנת 2007 מורכב; וכי "אין מדובר בפליטים לכל דבר ועניין, ואף אין מדובר במעמד הומניטארי גרידא" (סעיף 16 לפסק הדין). במסקנה זו התבסס בית המשפט על הודעת הבהרה להחלטת השר, שפורסמה על ידי נציג הרשות בשנת 2014; הבהרה נוספת להחלטה זו משנת 2019, שניתנה בגדרי הליך משפטי אחר; והחלטות מאוחרות שניתנו על ידי שר הפנים בשנים 2017 ו-2018 אשר העניקו מעמד הומניטרי ליוצאי חבל דרפור נוספים (להלן: ההחלטות המאוחרות). עוד צוין כי עמדת שר הפנים עולה בקנה אחד עם התנהלות הרשות בעניינו של המערער, וקבלת החלטותיה בבקשה להארכת הרישיון על פי הנוהל הכללי. לכך הוסיף בית המשפט כי החלטת שר הפנים משנת 2007 לא הכריעה בבקשת מקלט שהגיש המערער לאחר הליך בחינה פרטני. בית המשפט אמנם ציין כי תיתכן אפשרות של מתן מעמד פליט באופן קבוצתי ואין פסול בכך, אך הדבר לא נעשה במקרה דנן. על יסוד מכלול הטעמים שפורטו בפסק הדין הורה בית המשפט על ביטול פסק הדין השני, וציין: "שלילת המעמד אינה חייבת להיעשות בהתאם לדיני הפליטים כפי שפסק בית הדין. עם זאת ברי כי נחוצה שקילה של הנסיבות ההומניטאריות מכוחן הוענק המעמד, אחר שהמערער זוהה על ידי נציבות האו"ם כיוצא דארפור" (סעיף 37 לפסק הדין). עוד נקבע כי עניינו של המערער יוחזר לבית הדין לעררים להשלמת דיון בטענות אחרות שהעלה.

טענות הצדדים

9. מכאן בקשת הרשות לערער שלפנינו, שבצדה הוגשה בקשה למתן סעד זמני לקבלת רישיון מסוג א/5 עד להכרעה בהליך (בהחלטה מיום 18.3.2020 דחה בית המשפט זה (השופטת ד' ברק-ארז) את הבקשה למתן סעד זמני נוכח החפיפה בינו לבין הסעד העיקרי המבוקש, ומן הטעם שלא עלה בידי המערער להראות ששיקולי מאזן הנוחות מחייבים היעדרות לבקשה). המערער טוען כי ההחלטה משנת 2007 העניקה מעמד פליט ל-600 יוצאי חבל דרפור שנמנו בה, כפי שצוין בה במפורש, והיא אינה משתמעת לשני

פנים. עוד נטען כי לא ניתן להסתמך על פרשנות מאוחרת של משרד הפנים הנוכחי להחלטה משנת 2007, שהתקבלה על ידי שר אחר, בתקופת כהונתו של ראש ממשלה אחר, וכי ממילא הפרשנות המוצעת על ידי המדינה אינה עולה בקנה אחד עם לשונה הברורה של ההחלטה, מהרקע לקבלתה באותם ימים וממסמכים אחרים בעניינו של המערער. עוד נטען כי הגם שנקבע בפסק הדין כי מתן מעמד פליט באופן קולקטיבי הוא אפשרי – אין בו נימוק מספק למסקנה מדוע אין אלה הם פני הדברים בעניינו. המערער מוסיף ומבקש כי נורה על החזרת הרישיון שניתן לו מסוג 5/א, בשל כך שהמידע המודיעיני בעניינו אינו עדכני ולא עוסק בעבירות חמורות, ועל כן לא עומד בסטנדרט הקבוע באמנת הפליטים לשלילת מעמדו כפליט עקב מעורבות בפלילים, ולחלופין – ככל שיימצא להחזיר את עניינו לבחינה נוספת, כי נורה על השבת רישיונו עד לקבלת החלטה חדשה בעניינו.

10. המשיב סומך ידיו על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים וטוען כי אין מקום להתערב בו. לגופם של דברים נטען כי ההחלטה משנת 2007 הייתה אקט הומניטרי על רקע המצב המשברי ששרר באותה עת בחבל דרפור; וכי השימוש במילה "פליט" בגדרה, נבע מאי הבהירות שאפיינה את ראשית הטיפול בנושא וחוסר דיוק במונחים המשפטיים הרלוונטיים. לעמדת שר הפנים, ההחלטה משנת 2007 לא העניקה מעמד פליט, בין השאר, מכיוון שלא קדם לה הליך פרטני וסדור לאישור בקשות מקלט של מי שנמנו בה ובהעדר תהליך אפיון קבוצתי. לפיכך, כך נטען, המערער לא הוכיח כי מתקיימים בעניינו תנאי אמנת הפליטים להכרה בו כפליט ומכאן שהוא אינו זכאי להגנות הקבועות באמנה זו. שר הפנים מוסיף וטוען כי עמדתו זוכה לתימוכין בהחלטות המאוחרות, שבגדרן ניתן מעמד מטעמים הומניטריים למכסה נקובה של יוצאי חבל דרפור, שנקבעה על ידי שר הפנים, ולשיטתו הדמיון בין ההחלטות מלמד כי גם ההחלטה משנת 2007 העניקה מעמד הומניטרי. בנוסף טוען שר הפנים כי אופן יישום ההחלטה משנת 2007 בפועל תומך בפרשנות המוענקת על ידו להחלטה, שלפיה המעמד שניתן מכוחה הוא מעמד מטעמים הומניטריים בלבד.

11. בהתאם להחלטת בית משפט זה מיום 27.2.2020 הוגשה תגובת המערער לתשובת השר. בתגובתו חזר המערער על טענותיו בבקשה וטען כי אף אם המשיב סבור כי מעמד פליט צריך להינתן לאחר הליך בחינה סדור ופרטני בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט, הרי שאין בעמדה זו כדי לשלול בדיעבד את הכוונה העומדת ביסוד ההחלטה משנת 2007, להעניק למי שנכלל בה מעמד פליט. בהקשר זה נטען כי לא ניתן לקבל את הגישה שלפיה כ-13 שנים לאחר מתן ההחלטה משנת 2007, לא ניתן לראות

בה ככזו שהעניקה מעמד פליט באופן קבוצתי, בניגוד ללשונה המפורשת, וזאת משום שלעמדת המדינה הנוכחית לא קדם לה הליך סדור דיו.

דיון והכרעה

12. השאלה העומדת להכרעתנו נסובה אם כן על טיבו של המעמד שקיבל המערער מכוח ההחלטה משנת 2007. לשיטתו של שר הפנים, החלטת שר הפנים האמורה העניקה למערער מעמד הומניטרי; ואילו לגישת המערער, מכוחה הוא הוכר כפליט. חשיבותה של שאלה זו בעניינו של המערער נובעת מהחלטתו של שר הפנים לבטל את הרישיון שניתן לו בהמשך להחלטה משנת 2007, נוכח מעורבות המערער בפלילים. החלטה זו, התקבלה – בהתאם לתפיסת השר שלפיה המערער החזיק במעמד הומניטרי בלבד – על פי הנוהל הכללי, שלפיו, בין היתר, מידע מודיעיני ממשטרת ישראל לגבי מבקש הארכה יכול להקים עילה לסירוב הבקשה להארכת רישיון מסוג א/5 (סעיפים 6.ד ו-10.ד לנוהל הכללי). לעומת זאת, אם תתקבל גישת המערער, הרי שבקשתו להארכת הרישיון צריכה להיבחן על פי נוהל הטיפול במבקשי מקלט, ובשים לב להוראת סעיף 33(2) לאמנת הפליטים ("The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country"; ראו גם הסעיף הכללי לנוהל הטיפול במבקשי מקלט). כמו כן, לפי נוהל אחרון זה, החלטה בעניין בקשה להאריך רישיון של פליט תתקבל רק לאחר שישמיע טענותיו ובהליך הקבוע בנוהל (שם, סעיף 11).

13. בטרם נפנה לדיון העומד במוקד ההליך שלפנינו יש להבהיר כי העובדה שבסופו של יום סוג הרישיון שניתן למערער הוא רישיון ישיבה ארצי א/5 אינה מעלה או מורידה לבחינת המעמד המהותי שמכוחו התקבל אצלו הרישיון האמור. לסוג המעמד שהביא למתן הרישיון נפקויות רבות, ובהן, בין היתר, המבחן החל לצורך חידושו (ראו גם בר"ם 5040/18 פלונית נ' רשות האוכלוסין וההגירה – משרד הפנים, פסקה 82 (9.2.2020) (להלן: בר"ם 5040/18; בקשה לדיון נוסף בהליך זה (בקשה לסוגיה אחרת) נדחתה, דנ"ם 1893/20 מדינת ישראל נ' פלונית (6.7.2020)). הגם שהמדינה מכירה במחויבותיה לפי המשפט הבינלאומי ואמנת הפליטים, טרם הוסדר בדין רישיון ייחודי למי שמוכר כפליט (בג"ץ 8425/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פסקה 34 לחוות דעתי (22.9.2014) (להלן: עניין איתן); עע"ם 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט, פסקה 8 (14.5.2012); עע"ם 8908/11 אספו נ' משרד הפנים, פסקה 14 (17.7.2012)).

(להלן: עניין 1908)), ועל פי נוהל הטיפול במבקשי מקלט, מי ששר הפנים מחליט להכיר בו כפליט, זוכה לרישיון מסוג א/5 (שם, סעיף 7(א)). זאת, בדומה לרישיון שיכול להתקבל כתוצאה ממתן מעמד מטעמים הומניטריים או ממתן מעמד מכוח נהלים אחרים של המשיב. לפיכך, העובדה כי הרישיון שניתן למערער הוא מסוג א/5 אין בה כדי להכריע בין העמדות השונות שהוצגו בעניינו ויש לערוך בחינה מהותית של המעמד שמכוחו ניתן הרישיון.

14. מוקד המחלוקת הוא אפוא בפרשנות החלטת השר משנת 2007 והמעמד שניתן למערער בגדרה. אקדים אחרית לראשית: להשקפתי החלטת השר העניקה למי שנכלל בה מעמד פליט באופן שאינו משתמע לשני פנים, ולכן הנוהל הרלוונטי לבחינת בקשת המערער להארכת רישיונו היה נוהל הטיפול במבקשי מקלט, על כל המשתמע מכך בנוגע לאמת המידה הרלוונטית לבחינת התשתית הקיימת בדבר מעורבותו בפלילים ולהליך הנדרש לבחינת הבקשה. בצד האמור, אני סבור כי אין מקום להיעתר לבקשת המערער לקבוע, כבר בגדרי הליך זה, כי לפי נוהל זה יש להיעתר לבקשה לחידוש רישיונו קודם שהדברים נבחנו בהליך סדור בגדרו של הנוהל, וטענותיו בקשר ליישום הפרטני של נוהל הטיפול במבקשי מקלט שמורות לו, ככל שיהיה בהן צורך לאחר קבלת החלטה חדשה בעניינו, הכל כפי שיבואר להלן.

החלטת השר משנת 2007

15. כבכל מהלך פרשני נקודת המוצא לדיונונו היא לשונה של ההחלטה. מלאכת הפרשנות יכולה לפרוש כנפיה – רחבות ככל שתהיינה – עד גבול הלשון (ראו מני רבים, בג"ץ 6301/18 פזננסקי כץ נ' שרת המשפטים, פסקה 34 לחוות דעתי (27.12.2018); בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים, פסקה 29 לחוות דעתי (13.9.2017)). ההחלטה העומדת לבחינה בהליך שלפנינו היא החלטה תמציתית ביותר, שכותרתה: "הענקת מעמד פליט לסודאנים מחבל דארפור". מפאת חשיבות הדברים, נציג שוב את תוכנה:

"מתוקף סמכותי להענקת אשרות ורישיונות ישיבה בישראל, הנני מאשר הענקת מעמד פליט מסוג א/5 לשש מאות פליטים מסודן אשר הוכרו ע"י נציבות האו"ם לפליטים כיוצאי חבל דארפור".

במישור הלשון, הן כותרת החלטת השר הן תוכנה, מעידים באופן ברור כי המעמד שהוענק מכוח ההחלטה הוא מעמד של פליט. הדברים נאמרים ב"רחל בתך הקטנה", תוך שימוש בביטוי "מעמד פליט". בכך יש כדי להציב משוכה משמעותית לפני

הטענה כי ההחלטה העניקה מעמד אחר, חרף לשונה הברורה. המשיב ער לנוסח זה של ההחלטה, ולקושי הנובע מעמדתו שלפיה למרות הלשון המפורשת שננקטה – ההחלטה לא העניקה למי שבא בגדרה מעמד פליט. בהמשך לכך הוא טוען, בין היתר, כי במעמד מתן ההחלטה הגורמים שטיפלו בנושא לא דייקו במשמעות המשפטית של המונח "מעמד פליט", ומבחינה מהותית ההחלטה נועדה להעניק מעמד הומניטרי על רקע המשבר ששרר אותה העת בחבל דרפור. גישה זו אין בידי לקבל. סוגיית ההגירה לישראל באופן בלתי חוקי דרך גבול מצרים, שהיה פרוץ ברובו עד לשנת 2012, הייתה – כבר במועד החלטת השר – "על השולחן" והייתה נושא לדיון ציבורי ער (ראו ברקע לדברים: עניין איתן, פסקה 28 (22.9.2014); בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת, פ"ד סו(1) 717, 741-740 (2013); בג"ץ 7302/07 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שר הביטחון, פסקה 1 (7.7.2011); בג"ץ 212/08 מוקד סיוע לעובדים זרים נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 1 (6.2.2008)).

16. החלטת השר נושא המחלוקת שלפנינו התקבלה על רקע ביקורת ציבורית שהושמעה באותם ימים בדבר ההגנה הנדרשת למאות יוצאי חבל דרפור שבסודן שהגיעו לישראל, ובהמשך למצב הקשה ששרר בחבל דרפור. במסגרת זאת, בחודש אוקטובר 2007 התקיים דיון בנושא במליאת הכנסת לבקשת 40 חברי כנסת בהתאם להליך הקבוע בסעיף 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, בנושא "כישלון הממשלה בפתרון בעיית פליטי דארפור וסודן". באותו דיון אמר ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, את הדברים הבאים:

"בשנים האחרונות הולכת ומתגברת תופעה של הסתננות בלתי חוקית למדינת ישראל, בעיקר דרך הגבול הדרומי מאזור סיני. על-פי נתוני משרד הפנים וצה"ל נכנסו לארץ דרך מצרים בשנים 2006 ו-2007 3,115 מסתננים, מהם 2,045 סודנים – תיכף נאמר אילו סודנים – ו-1,070 אריתריאים. נוסף על כך, רק בשנת 2007 נכנסו למעלה מ-680 מסתננים מחוף-השנהב, מקונגו, מקניה, מניגריה, מטורקיה, מאוקראינה, ממולדובה, מסין ומעוד כהנה וכהנה מקומות. גברתי היושבת-ראש, בתוך כל האלפים הללו יש 498 פליטים, ולא אחד יותר, כלומר, כל היתר שנכנסים לתוך מדינת ישראל הם או מבקשי עבודה, או סוחרים בנשים, או עבריינים אחרים או אנשים שאין בינם ובין פליטות ולא כלום. כמובן, אפשר לבוא ולומר, בצדק, שמדובר באנשים במצוקה שלא מוצאים עבודה במקום מגורם הקבוע – באפריקה או בסין או במולדובה או בחוף-השנהב – ומחפשים אותה במדינת ישראל. יכול להיות. אבל להציג את זה כאילו כל מי שמסתנן למדינת ישראל הוא מישהו שמוטלת עלינו חובה הומניטרית לטפל בו ולדאוג לו זו הגזמה – לא רק הגזמה פרועה אלא הגזמה בלתי אחראית [...] יש 498 פליטים בלבד. מדוע? משום שאנחנו נוהגים כפי שמתחייב. יש נציג של נציבות

האו"ם לפליטים, [...] והם עוסקים במיון של כל אחד מהאנשים שנכנסים, מזהים אותם, בודקים אותם, מגדירים את הסטטוס שלהם, ועל-פי ההגדרה שלהם יש לנו רק 498 פליטים מדאדאפורה. יש מסודן רבים, מדרום סודן, ואין להם שום קשר לבעיה של המלחמה. הם מבקשי עבודה, הם לא פליטים [...] אני הודעתי קודם כול שמדינת ישראל תקלוט על בסיס של קבע, כחלק מחובתה המוסרית לעסוק בסוגיה הזאת, 500 פליטים. עדיין אין בארץ 500 פליטים, אפילו. את ההודעה הזאת אני לא מוסר היום, או אני לא אמרתי את זה בשבוע האחרון כי הילך עלי אימים הדיון; אני מסרתי את זה ב-15 באוגוסט, לפני למעלה מחודשיים, לאחר שבדקנו את הבעיה. אני לא מזלזל בשום דבר שנאמר לגבי החובה המוסרית שמוטלת עלינו כלפי הפליטים" (ההדגשות הוספו – ע' פ'; פרוטוקול ישיבה מס' 156 של הכנסת ה-17, 45, 17.10.2007); (להלן: דברי ראש הממשלה).

ההסבר המפורט מפי ראש הממשלה באותה תקופה, שבגדרו עמד בין היתר האחרון על ההבחנה בין מי שהוא פליט לבין מי שנכנס לישראל ממניעים אחרים, מלמד כי המאפיינים המיוחדים של מי שמשתייך לקבוצת הפליטים בהשוואה לקבוצות אחרות, היו ידועים היטב ושגורים בשיח הציבורי, וכך גם ההליך המפורט שבעקבותיו הוכר (נכון לאותה עת) אדם כפליט והמעמד שניתן לו עקב הכרה זו. בנוסף, כעולה מן הדברים שמסר ראש הממשלה במליאת הכנסת, גם לגבי אוכלוסייה שלא באה בגדרי פליט מוכר נערכה עבודת מטה שנועדה להבטיח מענה למצוקה ההומניטרית – באופן נפרד מן הפליטים, וכך צוין על ידו: "אלה שהם פליטים מקבלים את הזכויות, את ההגדרות, את הזיהוי, שמתחייבים ממעמדם. אלה שאינם פליטים נמצאים בהגדרה אחרת ומקבלים סטטוס אחר" (ההדגשות הוספו – ע' פ'; שם, בעמ' 47). למקרא דברים אלה קשה לקבל את טענת שר הפנים כעת, שלפיה הגורמים המקצועיים שעסקו בנושא באותה התקופה לא דייקו במשמעות המשפטית של המונחים הלשוניים שבהם ערכו שימוש, קל וחומר כאשר החלטת שר הפנים ניתנה אך כחודשיים לאחר שנאמרו דברי ראש הממשלה בכנסת וכפועל יוצא מהם. ואדגיש כי מסקנה זו עומדת בעינה גם אם ברקע לקבלת ההחלטה על מתן המעמד עמד, אכן, המשבר ההומניטרי החריף שהתרחש בדאדאפורה. אף ראש הממשלה, אולמרט, ציין כי אותה מצוקה יכולה למצוא פתרונות מסוגים שונים, תוך הבחנה בין מתן מעמד פליט לבין "סטטוס אחר". מטעמים מצטברים אלה אין לקבל את הטענה כי בבחירת המונחים בהחלטת השר נפלה שגגה מלפני הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. זוהי המסקנה המתחייבת מניתוח לשונה הברורה של ההחלטה והרקע שקדם לה במקרה דנן, אולם גם באופן כללי הטענה כי נציגי משרד הפנים לא דקו פורתא בניסוח סוג המעמד בהחלטת השר באותה תקופה אינה מסתברת, בהינתן שההליך לקבלת מעמד פליט, והתנאים להכרה בו לפי אמנת הפליטים, היו חלק מההתדיינות המשפטית שמשרד

הפנים היה צד לה בערכאות השונות כבר אז, גם במנותק מן ההקשר הנוכחי (ראו למשל בג"ץ 1543/05 נמורי נ' שר הפנים (11.8.2005); עע"ם 8206/04 מידל נ' משרד הפנים (3.1.2005); בג"ץ 4702/94 אל טאיי נ' שר הפנים, פ"ד מט(3) 843 (1995); עת"ם (מינהליים ת"א) 1779/05 רצ'ארד נ' משרד הפנים (24.8.2006)).

17. זאת ועוד. מדברי ראש הממשלה דאז עולה כי ההחלטה העקרונית בדבר מתן המעמד לכ-500 פליטים, התקבלה כבר באמצע חודש אוגוסט 2007, ובהקשר זה הוצג לפנינו פרסום של משרד החוץ מיום 23.8.2007, שבו צוינו הדברים הבאים (נספח יד לבקשת הרשות לערער; זמין [כאן](#)):

"As part of Israel's moral commitment to the victims of the Darfur crisis, the government of Israel decided to grant refuge to a group of 500 asylum seekers who are already in the country. This is, in comparative terms to other states, a significant step considering Israel's size, population and resources".

גם עיון בפרסום זה מגלה כי לשונו תואמת את המונחים הקיימים באמנת הפליטים, ובכך נדבך נוסף התומך במסקנה כי ההחלטה משנת 2007 נתפסה בזמן אמת כהחלטה שמעניקה למי שכלול בה מעמד פליט. מכל מקום, ובסופו של יום, בהמשך להליך הבדיקה והזיהוי שהתקיים אצל נציגות נציבות האו"ם לפליטים בישראל, מסרה האחרונה רשימה מעודכנת המונה 600 בני אדם ועל פיה ניתן מעמד פליט בהחלטת שר הפנים, בין היתר, למערער. בהקשר זה אעיר כי כעולה מהמתווה שהוצג למליאת הכנסת, ההחלטה הייתה תוצר של הבדיקה שערכה נציבות האו"ם לפליטים, אשר בקשות למקלט מדיני הופנו אליה באותה תקופה כאמור.

18. האם חרף לשונה של ההחלטה והרקע לקבלתה שעליו עמדתי היה מקום לקבוע כי ההחלטה לא העניקה מעמד פליט למי שנכלל בה? לטעמי יש להשיב לשאלה זו בשלילה. כאמור, אני סבור כי מילותיה הברורות של ההחלטה, תכליתה והדברים שנאמרו בזמן אמת במליאת הכנסת על ידי ראש הממשלה דאז באותו הקשר, מדברים בעד עצמם, ומציבים משוכה גבוהה ביותר לפני הטענה כי יש לפרש את ההחלטה משנת 2007 כאילו העניקה מעמד מטעמים הומניטריים בלבד. בשלב זה אדרש לנימוקים אחרים שהעלתה המדינה ושהתקבלו ברובם על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים.

19. ההחלטות המאוחרות: שר הפנים טוען לפנינו (כמו גם בערכאות הקודמות) כי בהחלטות מאוחרות להחלטה משנת 2007 שקיבלה הממשלה – ובהן ניתן מעמד באופן גורף, למאות יוצאי חבל דרפור שבסודן כחלק ממכסה נקובה – המעמד שניתן היה מעמד מטעמים הומניטריים. בעניין זה מתייחס המשיב להחלטות שר הפנים מהשנים 2017 ו-2018 אשר העניקו מעמד מטעמים הומניטריים לכ-800 יוצאי חבל דרפור (בסה"כ) על בסיס קריטריונים שמשרד הפנים המליץ עליהם (ובין היתר גילו של התושב, היותו יוצא דרפור ומועד הכניסה לישראל). מהחלטות אלו מבקש משרד הפנים ללמוד כי גם ההחלטה משנת 2007 העניקה מעמד הומניטרי למי שנכלל בה, וזאת בשים לב לדמיון הנטען בצורת הענקת המעמד בדרך של מכסה. אני סבור כי אין הנדון דומה לראיה, הן מבחינת הלשון שננקטה בהחלטות, הן מבחינת ההליך שהוביל למתן המעמד למי שנכלל בהחלטה. אבאר.

20. ראשית ועיקר, בגדרי ההחלטות המאוחרות צוין כי ניתן בהן מעמד מטעמים הומניטריים, וכאמור לא כל כך הם פני הדברים ביחס להחלטה משנת 2007, שבה צוין מפורשות, הן בכותרת הן בגוף הדברים, כי עניינה במתן מעמד פליט. כפי שפורט לעיל איני מקבל את גישת המדינה שלפיה במועד מתן ההחלטה משנת 2007 הגורמים המקצועיים במשרד הפנים לא היו ערים דיו למשמעות המלאה של המונח "מעמד פליט" ולכן אין כל סיבה להקיש לענייננו מהחלטות מאוחרות שבהן ננקטה לשון אחרת. הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לכך שמאז קבלת ההחלטה שנדונה לפנינו ועד למתן ההחלטות המאוחרות חלף עשור, ובמהלכו התחלפו ראש הממשלה שכיהן במועד ההחלטה משנת 2007 ושר הפנים. ניתן אף להניח כי הרקע לקבלת ההחלטות המאוחרות לא היה זהה לזה שעמד ביסוד ההחלטה משנת 2007, אשר כמתואר לעיל באה בהמשך לביקורת ציבורית על כך שמדינת ישראל "הפנתה את גבה" ליוצאי חבל דרפור. אדגיש, המדינה רשאית לעדכן את מדיניות ההגירה שלה ולעצבה בהתאם למציאות המשתנה ולתפיסה הרעיונית-חברתית של הממשלה המכהנת, והדברים הם בבחינת מובן מאליו. אלא שבכך אין כדי לגרוע מתוקפה של ההחלטה משנת 2007, שהתקבלה על ידי ממשלה קודמת ובהתאם לתפיסתה באותה עת. בהחלטה משנת 2007 ניתנו הוראות ברורות שלפיהן יינתן מעמד פליט ל-600 יוצאי חבל דרפור שנמנו בה, ולא ניתן לתת לה בדיעבד פירוש שונה מלשונה הברורה לעין, מתכליתה ומהטעמים שעמדו בבסיסה, הנלמדים מהתיעוד הרלוונטי להחלטה במועד הינתנה.

21. לכך אוסיף כי גם טענת המשיב שלפיה בהחלטה משנת 2007, כמו גם בהחלטות המאוחרות, ניתן המעמד על בסיס אותה מתכונת של מכסה נקובה קבועה מראש אינה מדויקת. כפי שהוסבר מעלה, ההחלטה משנת 2007 נסמכה על תהליכי הבדיקה והזיהוי שערכה נציבות האו"ם לפליטים בישראל ליוצאי חבל דרפור, בגדרי הנהלים שנהגו אז, ובהמשך לאותו מנגנון עודכן המספר הסופי של אלה שנכללו בה, מ-498 (שצוינו בדברי ראש הממשלה במליאה) ל-600 במועד ההחלטה. לעומת זאת, כפי שעולה מההחלטות המאוחרות, ה"מכסות" שננקבו בהן לגבי מי שיקבל מעמד מכוחן נקבעו מראש, על בסיס קריטריונים שעוצבו כדי לעמוד באותה מכסה מספרית ועל יסוד הנתונים שעמדו לרשות באותה עת (יוער כי נושא יישום ההחלטות המאוחרות הועלה בגדרי הליך אחר התלוי ועומד לפני בית משפט זה (בר"ם 3751/20), ואין באמור כדי להביע כל עמדה לגביו). לסיכום נקודה זו, לא ניתן ליצוק להחלטה משנת 2007 תוכן שונה לחלוטין מהקביעות המפורשות שנכללו בה, אף לא בדרך היקש מהחלטות שהתקבלו כעשור לאחר מכן, לגבי יוצאי חבל דרפור אחרים, על ידי בעלי תפקיד שונים.

22. "ההבהרות" המאוחרות להחלטה משנת 2007: המדינה טוענת כי עמדתה הנוכחית לגבי ההחלטה משנת 2007 הובהרה על ידי ראש מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה במכתב מיום 15.7.2014 (להלן: מכתב ראש מינהל אכיפה וזרים), ובעמדה שמסר שר הפנים הנוכחי מיום 25.11.2019, בגדרי הודעת עדכון שהתבקש למסור על ידי בית הדין לעררים בגדרי הליך משפטי אחר (להלן: מכתב השר משנת 2019). הדברים שאמרנו לעיל שלפיהם בנסיבות שלפנינו התנהגות מאוחרת אינה יכולה לשנות את ההחלטה משנת 2007 יפים גם לטענה זו. מעבר לאמור נציין כי גם לגופם של דברים האמור במכתב ראש מינהל אכיפה וזרים אין בו כדי לתמוך בהכרח בטענות המשיב לגבי פרשנותה של ההחלטה משנת 2007. באותו מכתב צוין כדלקמן:

"החלטת השר [...] הייתה אקט הומניטרי על רקע המצב המשברי ששרר באותה עת בחבל דרפור. החלטה זו ניתנה בשעתה כמחווה הומניטרית ואין בה כדי להשליך על עניינם של אחרים. נוכח החלטה זו, מי שפרטיו אינם מופיעים ברשימה שהועברה על ידי נציבות האו"ם לפליטים בשעתו, אינו זכאי לרישיון ישיבה מכוח החלטת שר הפנים האמורה, אלא עניינו יבחן בהתאם למדיניות הכללית של הממשלה" (ההדגשה במקור – ע' פ'; נספח 3 לתשובת המשיב).

בניגוד לעמדת המשיב, לא ניתן ללמוד מן האמור במכתב כי המעמד שניתן בהחלטת השר הוא מעמד מטעמים הומניטריים, להבדיל ממעמד פליט. האזכור לכך

שהמעמד בהחלטה ניתן בשעתו כמחווה הומניטרית על רקע המצב המשברי באותה עת בחבל דרפור, עניינו ברקע למתן אותה החלטה, כעולה גם מן הדיון במליאת הכנסת – ועל כך למעשה גם המערער לא חולק. אולם בכך שהחלטת השר משנת 2007 ביטאה "מחווה הומניטרית" אין כדי להעלות או להוריד לבחינת סוג המעמד שניתן בה – והוא מעמד פליט (והדברים נכונים גם באשר לעמדת המשיב בהליכים קודמים שפורטו בסעיף 77 לתשובתו). עוד אציין כי ברי ממכתבו של ראש מינהל אכיפה וזרים כי ההבהרה שבו נועדה לאבחן בין יוצאי חבל דרפור שקיבלו מעמד מכוח אותה החלטה נקודתית משנת 2007 לבין מי שניסה להחילה על עניינו ולא נכלל ברשימה שהועברה על ידי נציבות האו"ם לפליטים, ואין בה הבהרה לעניין סוג המעמד שניתן בהחלטה.

23. מכאן למכתב השר משנת 2019, אשר במסגרתו עמד השר על עמדתו בהליך משפטי אחר, שלפיה ההחלטה משנת 2007 העניקה למי שנמנה בה מעמד הומניטרי בלבד. ראשית יש להבהיר כי המכתב האמור ניתן על ידי השר בגדרי הליך משפטי שבו כפי הנראה התעוררה מחלוקת דומה לזו שבמוקד ההליך הנוכחי. שנית, אותו מכתב הבהרה נושא תאריך של 25.11.2019, קרי: לאחר שניתנו שני פסקי הדין של בית הדין לעררים בענייננו וחודש לפני מתן פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים. בנסיבות אלו לא ניתן לראות באותה "הבהרה", שניתנת על ידי צד להליך, בגדרי הליך שיפוטי אחר שבו התעוררה מחלוקת דומה (או זהה ממש), בתור מקור פרשני להחלטה העומדת במוקד הדיון. שלישית, גם לגופם של דברים, בנסיבות דנן, שבהן מן הכתובים בזמן אמת עולה תמונה ברורה בדבר מהותה של החלטת השר לתת למי שנכלל בה מעמד פליט, לא ניתן לקבל הבהרה המבקשת לסטות מהוראות אלו, 12 שנים לאחר מכן, על ידי שר אחר שמכהן בממשלה אחרת.

24. התנהלות משרד הפנים בעניינו של המערער: בנוסף לאמור, לשיטתו של שר הפנים, הפרקטיקה שהנחתה את הרשות לאורך השנים בבואה לבחון את הארכת רישיונו של המערער ואחרים שנכללו בהחלטה משנת 2007, מלמדת כי היא ראתה את המעמד שניתן כמעמד מטעמים הומניטריים. לפי הילוך טענה זו, הרישיונות שניתנו לאותם פרטים באותה החלטה, ובהם המערער, הוארכו בהתאם לנוהל הכללי ולתקופה של שנה בכל פעם, בשונה ממנגנון ההארכה הקבוע בנוהל הטיפול במבקשי מקלט. אכן, בנסיבות מתאימות, ניתן להעניק להתנהלות הרשות משקל פרשני מסוים (ראו והשוו – בשינויים המחויבים – את פסיקתנו שנסבה בעיקרה על פרשנות חקיקה או חקיקת משנה: ע"ם 4487/12 סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון, פסקה 20 (9.10.2013); ע"ם 9654/06 החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פסקה 13 (5.5.2008); בג"ץ 6395/98 אלקושי נ' קצין תגמולים – משרד הביטחון,

פ"ד נד(1) 454, 462-463 (2000); רע"א 3527/96 אקסלברד נ' מנהל מס רכוש – אזור חדרה, פ"ד נב(5) 385, 407-408 (1998); בג"ץ 547/84 עוף העמק, אגודה חקלאית שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת-ישי, פ"ד מ(1) 113, 145-146 (1986)). אשר למשקל שיש ליתן לעמדת המאסדר בפרשנות חוזרים שיצאו מלפניו ראו ע"א 7488/16 זליגמן נ' הפניקס החברה לביטוח בע"מ, פסקאות 30-40 (31.5.2018); בקשה לדיון נוסף בהליך זה תלויה ועומדת: דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס החברה לביטוח בע"מ). בצד האמור, כמתואר לעיל, במקרה דנן מדובר בפרקטיקה מאוחרת להחלטת השר שאינה עולה בקנה אחד עם לשונה ותכליתה, משכך אין בהתנהלות המאוחרת כדי לגרוע מתוקפה של ההחלטה שניתנה בשנת 2007.

25. למעלה מן הצורך אוסיף אף זאת. ההנחיה שניתנה על ידי האגף למרשם ומעמד ברשות כשנתיים לאחר מתן החלטת השר, קבעה הליך שונה במקצת מזה הקבוע בנוהל הכללי להארכת הרישיון א/5. במסמך שהוכתר "הוראת שעה בדבר הארכת אשרת א'-5 פליטי דארפור" (מיום 28.10.2009; נספח ט"ו לבקשת הרשות לערער) נקבע למשל כי הארכת הרישיון לפרטים אלה אינה כרוכה באגרה, אינה טעונה בדיקת מרכז חיים ואין צורך במילוי טופס קורות חיים ואבחון ביטחוני (להבדיל מן הדרישות הקבועות, בהתאמה, בסעיפים ג.13, ג.10.2 לנוהל הכללי). עוד צוין כי "במידה ותתקבל החלטה בדבר הארכת הרישיונות שבידי קבוצה זו, תתפרסם הודעה בדבר הצורך לביצוע ההארכות לקראת תחילת שנת 2010". הגם שהוראת שעה זו לא מפנה לנוהל הטיפול במבקשי מקלט לצורך טיפול בהארכת הרישיונות שניתנו בהחלטת השר, היא מצביעה על כך שגם בשלב מאוחר לקבלת ההחלטה המדינה ראתה ב"פליטי דארפור" קבוצה נבדלת, שחלים לגביה תנאים שונים מהנוהל הכללי, לרבות האפשרות להארכה קבוצתית של הרישיונות של תושב ארעי.

26. העדרו של הליך בדיקה פרטני לבקשת המקלט של המערער: טענה נוספת בפי הרשות היא כי לא ניתן להכיר במעמד שניתן למערער בהחלטת השר כמעמד פליט משום שלא התקיים בעניינו הליך פרטני סדור שבגדרו נבדק אם הוא עומד בתנאים המהותיים להכרה בו כפליט לפי אמנת הפליטים. על כך שבקשתו למקלט לא נבחנה בהליך פרטני גם המערער לא חולק. לטענת המערער, החלטת השר העניקה מעמד למי שנכלל בה באופן קבוצתי, על בסיס המאפיינים שנקבעו בה, ומסלול הכרה זה מוכר באמנת הפליטים לצד המסלול הפרטני. בהקשר זה טוענת הרשות כי להחלטת השר משנת 2007 לא קדם תהליך אפיון קבוצתי, ובין היתר כי לא התקבלה חוות דעת של הוועדה המייעצת לענייני פליטים או המלצה מטעמה ולא נערכה בחינה מהותית של קיום התנאים להכרה במערער כפליט לפי האמנה. בעניין זה פסק בית המשפט לעניינים מינהליים כי אין מניעה ליתן

מעמד באופן קבוצתי, אולם מצא כי אין משמעות הדבר כי נעשה כך בפועל במקרה דנן. אני שותף לקביעתו העקרונית של בית המשפט אולם דעתי שונה בהתייחס להכרעתו המתייחסת למערער. בעניין אסו הכיר בית משפט זה באפשרות העקרונית כי מעמד פליט יתבסס על קביעה קבוצתית (עניין אסו, פסקאות 16-17). באותה פרשה נקבע כי לשם הכרה בקבוצת פרטים על בסיס קולקטיבי כפליטים נדרשת קביעה פוזיטיבית של המדינה, אשר באותו עניין – לא הייתה בנמצא. להבדיל מכך, בענייננו כפי שהורחב לעיל, החלטת השר מעידה על עצמה בבירור כי בגדרה ניתן מעמד פליט ליוצאי חבל דרפור המנויים בה, בהמשך להליכי הזיהוי והבדיקה שהתקיימו אז אצל נציבות האו"ם לפליטים. לפיכך אני סבור כי בגדרי ההחלטה משנת 2007 אכן ניתן מעמד פליט בדרך של "קביעה קבוצתית" לגבי מי שנמנה בה וזאת גם אם לגישתה הנוכחית של הרשות יש לקיים הליך אחר בטרם קבלת החלטה מן הסוג דנן. בעניין זה אדגיש כי אני מביע כל עמדה באשר לטיבו של ההליך הנדרש קודם להחלטה ליתן מעמד פליט על בסיס קולקטיבי. לא זו המחלוקת שהתעוררה לפנינו, כי אם השאלה לגבי פרשנותה של החלטה מוגמרת של שר הפנים דאז, לגבי מעמדם של 600 יוצאי חבל דרפור שנמנו בה. עסקינן אפוא בפרשנות של החלטה שניתנה לפני למעלה מעשור, ומקובלת על טענת המערער כי הרשות אינה רשאית כעת ליצוק לה תוכן שונה משום השקפתה בהתייחס להליך קבלתה בנקודת הזמן הנוכחית.

27. נסכם: המחלוקת שלפנינו סבה על פרשנותה של החלטת שר הפנים שכיהן בשנת 2007 בנושא "הענקת מעמד פליט לסודאנים מחבל דארפור", שבגדרה הוחלט על מתן רישיון א/5 ל-600 פרטים שהוכרו על ידי נציבות האו"ם לפליטים כיוצאי חבל דרפור. לשון ההחלטה, כותרתה ותכליתה מעידים על כך שזו העניקה למי שנמנה בה מעמד פליט. בנסיבות אלו, אין במקורות שעליהם הסתמכה הרשות, המבטאים מדיניות מאוחרת להחלטת השר משנת 2007, כדי לשנות בדיעבד מהחלטת השר ומהרקע שעמד ביסודה בזמן אמת, העולה מן התיעוד הכתוב. לפיכך אני סבור כי יש לקבל את עמדת המערער שלפיה ההחלטה משנת 2007 העניקה לו מעמד פליט.

28. הפועל היוצא של קביעותי אלו הוא כי בקשתו של המערער להארכת הרישיון מסוג א/5 תיבחן לפי נוהל הטיפול במבקשי מקלט, בשים לב לקביעות בפסק דין זה. בצד האמור, לא ראיתי להיעתר לבקשתו של המערער לדון ולהכריע בבקשתו להארכת הרישיון לגופם של דברים, וזו תיבחן על ידי הגורמים המוסמכים לפי ההליך הקבוע בסעיף 11 לנוהל הטיפול במבקשי מקלט ובהתאם לדין הרלוונטי. עוד אבהיר כי על הבקשה להיבחן לגופה, ואין להידרש בגדר בחינתה לטענות בדבר שיהוי שנפל בהתנהלות המערער קודם להגשת בקשתו להארכת רישיון נושא הליך זה, שנדחתה על

ידי בית הדין לעררים בגלגול קודם, מנימוקים שפורטו על ידו (ראו פסקה 4 לעיל), ושעל פסק דינו לא ערערה הרשות.

סוף דבר: אציע לחבריי לקבל את הערעור ולקבוע כי המעמד שקיבל המערער מכוח החלטת השר משנת 2007 הוא מעמד פליט. פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים יבוטל, והבקשה לחידוש רישיון מסוג א/5 מטעמו של המערער תוחזר לבחינה אצל המשיב והוועדה המייעצת לפי נוהל הטיפול במבקשי מקלט. אשר לרישיון בתקופת הביניים – עד לקבלת ההחלטה החדשה, בשים לב לכך שההחלטה לדחות את בקשתו של המערער להארכת רישיונו מכוח החלטת השר התקבלה שלא על בסיס הנוהל המתאים בעניינו, וזאת גם לאחר הקביעות בפסק הדין הראשון של בית הדין לעררים (ובהינתן הוראת בית הדין בגלגול קודם שהורה להחזיר למערער את הרישיון מסוג א/5; פסקה 4 לעיל), אני סבור כי יש להורות על החזרת רישיון א/5 למערער עד לקבלת החלטה בעניינו.

למותר לציין כי אין באמור כדי לנקוט עמדה לגופה של הבקשה להארכת הרישיון מטעם המערער, והמשיב יחליט בה כחכמתו על פי נוהל הטיפול במבקשי מקלט כאמור לעיל. טענות הצדדים בעניין זה שמורות להם.

המשיב יישא בהוצאות המערער בסך של 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

1. הנני מצטרף למסקנת חברי, השופט ע' פוגלמן. הניתוח המקיף והמעמיק שהובילו לאותה מסקנה, אף הוא מקובל עלי, אך לטעמי רוב-רובו הוא בבחינת "מעבר לנדרש"; ואפרט.

2. החלטת שר הפנים שבה עסקינן, שעניינה וכותרתה הם "הענקת מעמד פליט לסודאנים מחבל דארפור", קבעה כך:

"מתוקף סמכותי להענקת אשרות ורישיונות ישיבה בישראל, הנני מאשר הענקת מעמד פליט מסוג א/5 לשש מאות פליטים מסודן אשר הוכרו ע"י נציבות האו"ם

לפליטים כיוצאי חבל דארפור" (ההדגשה הוספה – א.ש.).

3. אין חולק על כך שהמבקש הוא אחד מאותם שש מאות פליטים מסודן אשר נמלטו מהזוועות של דארפור ואשר נזכרים בהחלטת השר.

4. החלטה חד-משמעית זו וניסוחה הנחרץ אינם משאירים מקום לפרשנויות וללבטים, שהמדינה האריכה בעניינם בכתובים ובעל-פה. מדובר במסמך רשמי אשר הוצא בשמה ומטעמה של מדינת ישראל ועניינו הכרה במעמדו המשפטי של אדם כפליט. כפי שכבר הזדמן לי להסביר בעניין אחר, מסמכים כאלה "יש לפרש בהתאם למשמעותם הפומבית – דהיינו, בהתאם למשמעות המשתקפת מהלשון הכתובה ומהבנות השפה המקובלות שנלוות אליה" (ראו: רע"ב 534/19 זיאדה נ' מדינת ישראל, פסקה 45 לפסק דיני והאסמכתאות שם (20.8.2019)), ובהישען על החזקה הפרשנית כי מנסחו של המסמך הרשמי מדבר "בלשון המקובלת והרגילה של בני האדם ומתכוון למשמעות הטבעית של המילים בהן הוא משתמש" (שם, פסקה 46; כמו כן ראו והשוו: פסקאות (48-47).

5. יצויין, כי לפי המשפט הבינלאומי הפומבי, אדם הופך לפליט מתוקף היותו נרדף במדינת מוצאו בשל גזעו, דתו, לאומו או השתייכותו לקבוצה מסוימת; ההכרה באדם כזה כפליט במדינת היעד היא דקלרטיבית גרידא, בכפוף לאי-ודאות ולערפול שלעתיים נוצרים עקב סירובה של מדינת היעד ליתן הכרה פורמלית למעמדו כפליט מטעמים כאלה או אחרים (ראו: GUY S. GOODWIN-GILL & JANE MCADAM, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW 51-52 (3rd ed. 2007)). גם מטעם זה, אין מקום לאפשר למדינה ליצור ערפול ואי-וודאות סביב מעמדו של אדם כפליט אחרי הוצאת מסמך רשמי אשר מכיר במעמד זה במפורש.

6. אשר על כן, מעמד המבקש בישראל הוא זה של פליט.

תמימת דעים אני עם חברי, השופט ע' פוגלמן, כי הלשון הברורה של החלטת שר הפנים שכיחן בשנת 2007 מדברת על "הענקת מעמד פליט מסוג א/5 ל-600 פליטים מסודן אשר הוכרו על ידי נציבות האו"ם לפליטים כיוצאי חבל דרפור". עובדה זו וכן הרקע לקבלת ההחלטה, אותו פירט חברי בהרחבה בחוות דעתו, מלמדים כי על פיה הוענק למי שנמנה עם אותה קבוצה רישיון א/5 במעמד של פליט. זאת בשונה מן המעמד שניתן לקבוצות נוספות של יוצאי דרפור בהחלטות מאוחרות יותר (בשנים 2017-2018), בהן צוין כי מדובר במעמד הניתן מטעמים הומניטריים. אני מצטרפת, אפוא, למסקנה שאליה הגיע חברי ולפיה על הגורמים המוסמכים לבחון את בקשתו של המערער להארכת הרישיון מסוג א/5 בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט. כמו כן אני מצטרפת לקביעת חברי כי עד לקבלת החלטה בעניינו יש להורות על החזרת רישיון א/5 למערער.

ה נ ש י א ה

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"ה בתשרי התשפ"א (13.10.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה