

העותר:**המוקד לפליטים ולמהגרים**

ע"י ב"כ עוה"ד עלא ח'אטר ו/או טל שטיינר
ו/או נסרין מסארווה ו/או ענבר בראל
מהמוקד לפליטים ולמהגרים
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טל': 03-5602530 ; פקס: 03-6844812
דוא"ל alaa@hotline.org.il

- נ ג ד -

המשיב:**שר הפנים**

מחלקת בג"צים, פרקליטות המדינה
רחוב צלאח-א-דין 29, ירושלים
טל': 02-6466590
פקס: 02-6467011

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי המופנה למשיב, והמורה לו לבוא וליתן את הטעם, אם רצונו בכך, כדלקמן:

1. מדוע לא יורה ליחידת הטיפול במבקשי מקלט לקלוט לאלתר בקשות מקלט של כל מי שמבקשים להגיש אותן, ובמידת הצורך מדוע לא לאפשר את הגשתן אף בדרכים אחרות, לרבות אלקטרוניות;
2. מדוע לא יורה ליחידת הטיפול במבקשי מקלט להנפיק למי שהגיעו אליה בשעות הפעילות אך לא ניתן להם להגיש בקשת מקלט אישור הנושא את שמם, תאריך ההגעה, ומועד עתידי להגעה ליחידה לצורך הגשת בקשת מקלט;
3. מדוע לא יודיע לכל מבקשי המקלט המתייצבים בפני הרשות, כי החסמים בפני הגשת בקשות המקלט הוסרו וכי יש באפשרותם לגשת ולהגיש בקשות אלו;
4. מדוע לא יקפיד לחלוטין את כל הליכי המעצר והגירוש המופנים כנגד מבקשי מקלט או מי שמעוניינים להגיש בקשת מקלט עד שייעשה האמור בסעיפים לעיל;
5. מדוע לא יודיע בציבור כי עד להסדרת הסוגיה, מעסיקים רשאים להעסיק את מי שמבקשים להגיש בקשת מקלט אך טרם הצליחו לעשות כן.

ואלה נימוקי העתירה:

מבוא

1. עניינה של עתירה זו בהתנהלות יחידת הטיפול במבקשי מקלט - RSD – Refugee Status Determination unit (להלן: "יחידה ה-RSD" או "היחידה") אשר חוסמת בפועל את האפשרות בפני רבים להגיש בקשה למקלט מדיני במדינת ישראל, שכן היא אינה מספקת מענה הולם לעשרות ולעתים מאות האנשים המתדפקים על דלתה לשם הגשת בקשות מקלט, דוחה אותם בלך-ושוב, ומאידיך – מסרבת לקלוט את בקשות המקלט של הפונים אליה בכל דרך שאינה הגשה ידנית, או לחלופין – לזמן אותם לתור קבוע מראש. כך למעשה, מחייבת היחידה את כל הנזקקים לשירותיה להמתין בתנאי דוחק וצפיפות, תחת כיפת השמיים ובכל מזג אוויר, עד שיתמזל מזלם להגיע לראש התור ולהגיש ידנית את בקשתם למקלט מדיני בישראל – המתנה שלעתים אורכת ימים תמימים ואף למעלה מכך.
2. להיעדר אפשרות הגשת בקשת מקלט מדיני השלכות גורליות. המצב השורר כיום שלא מתיר לרבים להגיש בקשת מקלט על אף זכאותם לכך פוגע קשות בזכויותיהם הבסיסיות, ובהן הזכות לכבוד; הזכות לחיים; הזכות לחירות; הזכות לשלמות הגוף ועוד.
3. בנוסף, המצב השורר כעת בלשכת המשיב גורם לנזקקים לשירותי היחידה נזק ממשי: ראשית, כל מי שלא עלה בידו להגיש בקשה למקלט מדיני – מסיבות שאנן תלויות בו – עומד בפני סכנה ממשית של מעצר וגירוש מידי חזרה למקום בו עלולה להישקף לו סכנה לחייו, מבלי שבקשתו למקלט תיבחן בהתאם לדרישות הדין הישראלי והבינלאומי. בנוסף, גם כאשר סכנת המעצר איננה מתקיימת, פונים אשר לא עלה בידם להגיש את בקשתם למקלט נותרים ללא כל אפשרת שהייה בתוך מדינת ישראל. היעדר אשרה משמעו היעדר יכולת לעבוד ולהתפרנס כלל עד המועד בו תתאפשר הגשת בקשת מקלט והכרעה בה. מצב זה הופך רבים למטרה קלה וחושף אותם לפגיעה וניצול חברתי וכלכלי.
4. כפי שיוסבר להלן, במחדלו לתקן מצב זה, שהובא לידיעתו פעם אחר פעם, מפר המשיב את התחייבויותיו הבינלאומיות, ומועל בחובותיו כרשות מינהלית. משכך, מתבקש בית המשפט הנכבד להתערב ולהביא לתיקון מצב בלתי נסבל זה.

פרק עובדתי

א. רקע כללי

5. לאורך השנים עברו מערכת המקלט בישראל ואופן הטיפול בבקשות מקלט שינויים רבים. כך, משנות השבעים עד תחילת שנות ה-2000 נציגות כבוד של נציבות האו"ם לפליטים (להלן: "הנציבות") הייתה האחראית על הטיפול בבקשות המקלט. לאחר מכן הטיפול בבקשות המקלט עבר לטיפול משותף של הנציבות ומשרד הפנים, עד שבשנת 2008 החלה העברה הדרגתית של סמכויות הטיפול בבקשות מקלט מהנציבות אל משרד הפנים והוקמה יחידת ה-RSD. מחודש יולי 2009 כל שלבי הטיפול בבקשות מקלט עברו לסמכותה של יחידת RSD.

6. למרבה הצער, היעדר היכולת להגיש בקשות מקלט מדיני בישראלי ואף חסימת האפשרות להגישן אינה תופעה חדשה, ואין זו הפעם הראשונה שהמצב מובא לידיעתו של בית משפט נכבד זה (ראו: פסקה 34 לפסק דינו של כבוד השופט ע' פוגלמן בבג"ץ 7385/13 **איתן מדיניות הגירה נ' הכנסת** (פורסם בנבו 22.9.2014) (להלן: "עניין איתן").

7. כך למשל, עד תחילת שנות ה-2000, כאשר הטיפול בבקשות מקלט היה מסור לידיה של נציגות הנציבות, רבים לא יכלו לאתר את משרדיה ובכך לא הצליחו להגיש בקשת מקלט (להרחבה: ראו *עד שיאטם ליבנו* – הליכי מקלט בישראל (נספח ע/1 להלן)). בנוסף, בין השנים 2012-2013 יחידת ה-RSD מנעה ממבקשי מקלט רבים, ובמיוחד אזרחי אריתריאה ואזרחי סודן, להגיש בקשות מקלט פרטניות בטענה כי הם נהנים מהגנה קבוצתית ולכן אין נפקות להגשת בקשת מקלט בעניינם, כפי שטענו נציגי המשיב בדיונים בישיבת הועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים. לבסוף, בעקבות לחץ ציבורי, כולל על ידי העותר דכאן וארגוני זכויות אדם אחרים, נסוג המשיב מעמדתו זו וחזר לאפשר הגשת בקשות מקלט גם לאזרחי מדינות אלה.

העתק דוח של המוקד לפליטים ולמהגרים "עד שיאטם ליבנו" – הליכי מקלט בישראל"
משנת 2012 מצ"ב ומסומן נספח ע/1

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול מס' 12 מישיבת הועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, יום שלישי, יא בחשוון תשע"ד (15.10.13) מצ"ב ומסומן נספח ע/2

8. במשך השנה האחרונה, שוב הוגבלה האפשרות להגיש בקשות למקלט מדיני בישראל.

ב. המצב הנוכחי

9. עד לחודש אוגוסט 2016 ניתן היה להגיש בקשות למקלט מדיני ביחידה, שמשרדיה בדרך שלמה (סלמה) בתל אביב, מדי יום בין השעות 12:30-8:30 בבוקר. מאז חודש אוגוסט 2016 גדל מספר הפונים ליחידה באופן משמעותי. מחוץ ליחידה נצפו תורים ארוכים של מבקשי מקלט המתדפקים על דלתה. ככל שחלף הזמן הלך המצב והחמיר. על פי דיווחים בתקשורת, בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2016 גבר העומס אף יותר והמצב התדרדר כדי כך, שמבקשי המקלט המתינו מחוץ למשרדי היחידה במשך ימים שלמים: הם נאלצו לישון על המדרכה מחוץ למשרדי היחידה, חשופים לפגעי מזג האוויר, ללא גישה לשירותים ובצפיפות, רק כדי שיוכלו לזכות, אם יתמזל מזלם, להגיש את בקשתם למקלט.

ראו למשל כתבת תחקיר ששודרה בחודש יוני שנת 2017 ומדווחת על מצב התורים הקשה ביחידת הפליטים באותה תקופה, בקישור שלהלן החל מהדקה 50: 8:

<http://www.mako.co.il/mako-vod-keshet/live-at-night-S8/VOD-3c9c03e14637c51006.htm?sCh=09eadd17e71fb510&pId=957463908>

10. מחדל חמור זה של המשיב נמשך למעשה מאז ועד היום. להלן ייסקרו כמה תצהירים של עובדי ארגוני סיוע, עורכי דין ומבקשי מקלט, המתארים כולם מצב בלתי נסבל זה, בו נאלצים פונים ליחידה להמתין שעות ארוכות מחוץ לדלת המשרד, ורבים שבים על עקבותיהם בלא שהצליחו להגיש את בקשותיהם, וחוזר חלילה יום לאחר יום.

11. מר עופר אתר, ראש דסק פליטים לשעבר בארגון אמנסטי אינטרנשיונל (להלן: "אמנסטי") בתצהירו המצורף לעתירה זו, ציין שלאחר פרסום כתבה ביום 13.10.2016 על המתרחש ביחידה בסלמה בה רשות האוכלוסין ציינה שהיא בוחנת את האפשרויות למיתון זמני ההמתנה והתורים, ערך תשאולים בתאריך 1.11.2016 לכמה אנשים שהמתינו בפתחי היחידה במטרה להגיש בקשת מקלט. "מתושאל אחד סיפר שזכורה לו פעם שחיכה שלושה ימים מחוץ ללשכה לתור; מתושאל אחר זוכר פעם שחיכה 26 שעות בתור; מתושאלת נוספת סיפרה על פעם שחיכתה משש בבוקר של יום אחד לתשע בבוקר של היום שלאחריו ומתושאל נוסף סיפר שהוא נאלץ להיות ער במשך יממה שלמה כשהמתין בתור כי לא הצליח להירדם על האספלט של הכביש".

תצהירו של מר אתר מצ"ב ומסומן נספח ע/3

12. בשל העומס המתואר פרסמה היחידה בחודש נובמבר 2016 נהלי עבודה חדשים, לפיהם מבקשי מקלט יכולים להגיע למשרדי היחידה מדי בוקר בין השעות 7 ל- 8 בבוקר על מנת לקבל תור למועד אחר, בו יוכלו להגיש בקשת מקלט. הנחיה זו פורסמה בשלטים שנתלו על דלת משרדי הרשות בסלמה. בפועל, כפי שעולה גם מתצהירו של מר אתר (פסקה 9 לתצהירו) חילקו עובדי היחידה לעומדים בתור פתקים שעליהם מועד התייצבות עתידי – תאריך בלבד, ללא שמו של מבקש המקלט שביקש לקבל שירותים. ברי, כי פתקים אלה אינם שווים ערך למסמך אשר מגן על מבקשי מקלט מפני מעצר או גרוש חזרה למקום בו עלולה להיות סכנה לחייהם.

13. בסוף חודש ינואר השנה החלו עובדי היחידה להשיב בעל פה לפונים כי בשלב זה לא ניתן אף לקבל תורים לצורך הגשת בקשות מקלט - כלומר, **לא ניתן להגיש בקשות למקלט מדיני בישראל**. רבים שהתייצבו ביחידה זכו למענה זה ולא התאפשר להם להגיש את בקשתם. מבקשי מקלט שנקבע להם תור (למשל לצורך חידוש אשרה או השתתפות בראיון) כן הצליחו להיכנס פנימה ולקבל שירות.

14. כך, למשל, מר מוטסם עלי, מתנדב בארגון היא"ס, ציין בתצהירו כי בחודש מרץ 2017, כאשר הגיע ליחידה ללוות מבקש מקלט – שחיכה שעות ארוכות בתור – בכדי להגיש את בקשתו לא הורשו להיכנס, ואף נאמר להם כי לא מחלקים תורים חדשים לצורך הגשת בקשת מקלט.

תצהירו של מר עלי מצ"ב ומסומן נספח ע/4

15. גם מר אתר תיאר בתצהירו (נספח ע/3, לעיל) חוויה דומה: "ביום 15.3.2017 ניגשתי ללשכה עם שלושה מבקשי מקלט מאתיופיה שנרדפו שם בגין דעותיהם הפוליטיות. שתיים מהשלושה, היו בעבר נשואות לאזרחים ישראלים שהתעללו בהן, ואחת מהן בהיריון מתקדם. הם הגיעו ללשכה בערך בשעה 06:00 בבוקר [...] להערכתם, כשהגיעו, היו כ-200 איש שחיכו בתור, רובם ממדינות מזרח אירופה. כשהגיע תורם, הם הסבירו לשומר שהגיעו לבקש מקלט והוא אמר להם שאי אפשר כרגע להגיש בקשות מקלט. הם הסבירו שאם לא יתאפשר להן להגיש את הבקשה אפשר יהיה לעצור ולגרש אותן למקום שבו אורבת להם סכנה, והוסיפו שהגיעו מרחוק ומוקדם ושאחת מהן בהיריון, אך לדבריהם, כל ההסברים נפלו על אוזניים ערלות".

16. מר אתר מצהיר עוד: "בערך בשעה 07:00 הגעתי ללשכה כדי לנסות שוב לשכנע את השומרים בכניסה להכניס אותן. אחד מהשומרים עבד בחברת אבטחה והשני היה פקיד מטעם רשות האוכלוסין וההגירה. הסברתי להם שהגענו כדי להגיש בקשת מקלט. הם אמרו שכרגע אי אפשר ולאחר שביקשתי לדבר עם אדם בכיר יותר, הכניסו אותי ללשכה. בעמדת האבטחה שבתוך הלשכה, נשאלתי מדוע הגעתי והסברתי שוב שבשביל להגיש בקשת מקלט. הפקיד מסר לי כי "כרגע יש בעיה עם בקשות מקלט". הסברתי לו שמדובר באנשים שאם הם לא יגישו את הבקשה הם חשופים למעצר וגירוש שישכן את חייהם. הוספתי שאחת מהם היא אישה בהיריון ושלפחות לה צריך לאפשר להיכנס ושאני מבקש שלפני שהוא מחליט שייתן לי לדבר עם מישהו מתוך היחידה. הוא אמר שהוא יכול לתת לי לעלות אבל "חבל, למעלה יגידו לך מה שאני אומר לך". הוא התיר לי להיכנס ומעלה עליתי לקומה השביעית שבה נקלטות הבקשות ומחודשים רישיונות הישיבה".

בסופו של דבר, הודות להתעקשותו של מר אתר, הורשו מבקשות המקלט שליווה להיכנס ליחידה ולהגיש את בקשות המקלט שלהן, לאחר שהמתינו זמן רב במשרדי היחידה ויצאו ממנה רק בשעות הערב המאוחרות של אותו היום. מתצהירו עולה כי אלמלא עזרתו של מר אתר, סביר להניח אף אחת מהן לא הייתה מצליחה לשכנע את השומרים ואת הפקידים שירשו להן להיכנס ללשכה ולהגיש את בקשת המקלט.

17. מצב דומה מתארת עו"ד רחל פרידמן מארגון היא"ס ישראל. ביום 19.3.2017 ליוותה עו"ד פרידמן מבקש מקלט מאריתריאה שנקבע לו ראיון מקלט לאותו יום. בזמן ההמתנה לראיון עו"ד פרידמן הייתה עדה למתרחש ביחידה. באותו זמן "היו [ביחידה] גם עורכי דין שהגיעו על מנת לעזור ללקוחותיהם להגיש את בקשות המקלט שמילאו. כל אחד מעורכי-הדין סיפר אותו דבר: תחילה הגיעו מרשיהם להגיש בקשת מקלט, ונסמר להם שלפי שעה אי אפשר להגיש בקשות למקלט, ועליהם לשלוח פקס. לכן, עורכי הדין פנו ללשכת יחידת הטיפול במבקשי מקלט באמצעות הפקס, וקיבלו תשובה שיש להגיע ללשכה באופן אישי. כאשר הגיעו ללשכה, ביום 19.3.2017, השומרים אמר שהם יכולים להכניס רק את מי שהגיעו עם תורים". לאחר שעורכי הדין הצליחו להיכנס ליחידה לברר את העניין "נציג הסביר שהיחידה פסקה מלהנפיק תורים למי שמבקש להגיש בקשת מקלט – התנהלות שהייתה נהוגה קודם לכן בלשכה. לכן, מי שרוצה להגיש בקשת מקלט אך איננו נושא תור – יצטרך לחכות מחוץ ללשכה, ורק במידה שתהיה אפשרות לקבל עוד אנשים מעבר לאלה שהגיעו עם מספרים, הם יורשו להיכנס".

תצהירה של עו"ד פרידמן מצ"ב ומסומן נספח 5/ע

18. נוכח המצב המתואר עורכי דין שונים פנו בשם מרשיהם אל משרדי המשיב בבקשה להבהרה כיצד ניתן להגיש בקשת מקלט מדיני בישראל. כך, לפנייתה של עו"ד פרידמן מיום 21.3.2017 בעניינו של אחד מלקוחותיה, השיבה גב' נדיה ביצ'קו מפניות הציבור ברשות האוכלוסין וההגירה ביום 22.3.2017 כי "[...] ככל שמרשך מעוניין להגיש בקשה למקלט מדיני בישראל, עליו להתייצב פיזית [כך במקור] במשרדי היחידה ברחוב סלמה 53 תל אביב בימים א-ה בין השעות 6:30 – 12:00 לצורך הגשת בקשתו". בהמשך מוסיפו הגב' ביצ'קו כי "אין כל הליך לקבלת תור מראש לשם הגשת הבקשה". למרות הצהרה זו, כמתואר לעיל,

פונים רבים המגיעים ליחידה בשעות אלה אינם מורשים להיכנס ליחידה ואינם זוכים להגיש את בקשתם כלל.

העתק תשובת גב' נדיה ביצ'קו מיום 22.3.2017 מצ"ב ומסומן נספח ע/6

19. כיום, מצב הדברים ביחידה ללא שינוי של ממש: מבקשי מקלט מגיעים פעם אחר פעם ולא מצליחים להגיש את בקשתם בשל התור הארוך בכניסה למשרדים.

20. מר [...] בן 58, מבקש מקלט יוצא חבל דארפור, שסובל מבעיות רפואיות רבות מציין בתצהירו שנתן ביום 6.9.2017 כדלקמן:

"בשבועיים האחרונים הגעתי 3 פעמים לרחוב סלמה במטרה להגיש את בקשתי למקלט בישראל. הפעם השלישית הייתה ביום שני 4.9.2017. בשלושת הפעמים שהגעתי ללשכה חיכיתי בתור בממוצע כ-7 שעות ולא הצלחתי להגיש את הבקשה כי נאמר לנו שמספר האנשים המקסימלי נכנס ואין אפשרות להכניס עוד אנשים" הוא מוסיף ואומר "בשלושת הפעמים הגעתי ללשכה לפנות בוקר. בפעם האחרונה ביום שני הגעתי ללשכה בשעה 4:00 לפנות בוקר וחיכיתי בתור עם שאר האנשים. להערכתי היה בתור בערך 150 אנשים. חיכיתי עם עוד כ-20 מבקשי מקלט סודנים שרצו להגיש בקשת מקלט, בשלב מסוים עשינו רשימה בשמות שלנו וביקשנו מאחד מאתנו שידבר עם השומר וייתן לנו לכנס, השומר סירב ואמר לנו לחכות עם שאר האנשים. בערך בשעה 10:00 בבוקר עזבתי את המקום אחרי שנאמר לנו שוב שאי אפשר לכנס יותר ללשכה". בנוסף לטרחה ולהמתנה הארוכה בתור אומר מר עבדאלכאדר שכל יום שהגיע בו אל הלשכה נאלץ לבקש יום חופש ממעסיקו כי ידע שיהיה עליו לחכות בתור שעות ארוכות.

תצהירו של מר [...] מצ"ב ומסומן נספח ע/7.

21. לבסוף, על מנת לסבר את העין, להלן תמונה שצולמה זה עתה, ביום 25.9.2017 בכניסה ליחידה, והועלתה לרשת החברתית "טוויטר", בליווי הכיתוב הבא:

הגענו למשרד הפנים בשבע, התור משני צדי הרחוב. אנשים פתחו את התור אתמול בלילה. כבר יצא לי לחכות שעות ושבסוף יגידו שלא נותנים מספרים אחרי 10.



7:28 AM · Sep 25, 2017

ג. הפניות אל המשיב

22. לאור היעדר היכולת להגיש בקשות מקלט ניסו מתנדבים במשרדי העותר לשלוח בקשות המקלט של לקוחות באמצעות פקסימיליה. המתנדבים ציינו בפניותיהם שמאחר ולא עלה בידי הלקוחות להגיש את הבקשה פיזית בשל המצב השורר כיום ביחידה מבקשים לקבל את הבקשות בפקס.

23. ביום 5.9.2017 התקבלה תשובה מטעם גב' ביצ'קו מהיחידה לפניות הציבור בה ציינה כי הם מודעים לקשיים בהגשת בקשות מקלט מדיני בישראל, אך אף על פי כן – לא יתחשבו בבקשות מקלט המוגשות בדואר, בפקס או בדואר אלקטרוני. עוד הטעימה גב' ביצ'קו כי מי שאיננו מצליח להגיש את בקשתו למקלט מדיני ביום הראשון בו התייצב בשרדי היחידה, מצופה לשוב ולהתייצב למחרת היום, וכך שוב ושוב עד שיעלה בידו להגיש את בקשתו למקלט.

העתק תשובת גב' ביצ'קו מיום 5.9.2017 מצ"ב ומסומן 8/ע

24. כך יצר המשיב מצב אבסורדי ובלתי סביר, אשר משאיר פונים רבים תלויים בין שמיים וארץ: מחד אינם יכולים להגיש את הבקשה באופן פיזי בגלל המצב השורר ביחידה ומאידך הגשה דרך אמצעים יותר נגישים אינה אפשרית.

25. נוכח מצב הדברים המתואר לעיל פנתה ביום 2.4.2017 עו"ד רעות מיכאלי, מנכ"לית העותר, אל מר אמנון שמואלי, מ"מ מנכ"ל ברשות האוכלוסין וההגירה. במכתבה תיארה עו"ד מיכאלי את המצב העובדתי ואת היעדר הנגישות למערכת המקלט. בנוסף עמדה עו"ד מיכאלי על ההשלכות הקשות של מצב זה ועל הפגיעה החמורה בזכויותיהם של כל מי שרוצים להגיש בקשה למקלט מדיני בישראל.

העתק מכתבה של עו"ד מיכאלי מיום 2.4.2017 מצ"ב ומסומן נספח 9/ע

26. ביום 26.4.2017 התקבלה תשובה מטעם מר יוסי אדלשטיין – מנהל מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה. מר אדלשטיין חלק על הטענה כי המצב הקיים מביא לכך שבפועל, אין אפשרות להגיש בקשות מקלט בישראל, אך הסכים כי קיימים מכשולים שמונעים מפקידי היחידה לקבל את כל הפונים אליה. בין היתר ציין מר אדלשטיין כי חלק מהמכשול הוא מספרם הרב של אזרחי מדינות גיאורגיה ואוקראינה שמגיעים ליחידה. באשר לאמצעים אשר נוקטת בהם הרשות כאשר אנשים לא מצליחים להגיש את בקשתם ציין מר אדלשטיין כי "כל אותם אנשים אשר אינם מספיקים להיכנס באותו יום מתבקשים להגיע יום למחרת" בנוסף לכך ציין כי הרשות פועלת ל"הגדלת מערך כח האדם ומעבר היחידה לאזור רחב יותר שיאפשר קבלת קהל רב יותר". יש לציין, כי **בתשובתו לא התייחס מר אדלשטיין ללוח זמנים כלשהו לביצוע השינויים האמורים.**

העתק מכתבו של מר אדלשטיין מיום 26.4.2017 מצ"ב ומסומן נספח 10/ע

27. ביום 27.6.2017 השיב הח"מ למכתבו של מר אדלשטיין, וציין כי אין בתשובתו של מר אדלשטיין מענה מספק לפנייתה של עו"ד מיכאלי. במכתבו ציין הח"מ כי הפתרון שמציעה הרשות (הגדלת מערך כח האדם) הוא צעד חשוב ונחוץ אך אינו פותר את היעדר היכולת להגיש בקשת מקלט. בנוסף ציין הח"מ כי הדרישה ממי שלא עלה בידו להגיש בקשת מקלט – מסיבות שאינן בשליטתו – להגיע שוב ושוב למשרדי היחידה אינה פתרון הולם, ואף

חושפת רבים לסכנת מעצר וגירוש מבלי שבקשתם למקלט תיבחן. נוכח זאת התבקש מר אדלשטיין לענות לגופן של הטענות שעלו ממכתבה של עו"ד מיכאלי ולאמץ פתרונות שינגישו את מערכת המקלט ויישמרו על זכויותיהם של כל מי שלא מצליחים להגיש את בקשתם, אחרת יצטרך העותר לפנות לערכאות משפטיות.

העתק מכתבו של הח"מ מיום 27.6.2017 מצ"ב ומסומן ע/11

28. ביום 1.8.2017, אחרי שלא התקבל מענה במשרדי העותר, נשלחה שוב תזכורת למר אדלשטיין. גם תזכורת זו לא קיבלה מענה.

העתק מכתב תזכורת מיום 1.8.2017 מצ"ב ומסומן ע/12

29. ביום 25.9.2017 התקבלה במשרדי העותר תשובה מטעם גב' לירז מלכה – ראש ענף יחידת ה-RSD. מהכותרת לא ברור האם היא תשובה לפניה האחרונה של הח"מ, אשר מוענה אל מר אדלשטיין, או מענה לפניית של משרדי העותר בעניינם של לקוחות פרטניים בהם מטפל העותר בשגרה.

30. בתשובתה, חזרה גב' מלכה על אותם טיעונים שהעלה מר אדלשטיין במכתבו מחודש אפריל לעיל. היא ציינה שהיחידה מודעת לקשיים ולעומס הרב ושהכניסה לבניין מתאפשרת מהשעה 30:6. גב' מלכה מוסיפה ומציינת כי כל מי שלא עלה בידו להיכנס מתבקש לשוב ביום שלמחרת. היא חוזרת על עמדת המשיב שלא לא לתקבל כל הגשה לבקשת מקלט בדרכים חלופיות כמו פקסימיליה, דואר אלקטרוני או דואר.

העתק תשובתה של גב' מלכה מיום 25.9.2017 מצ"ב ומסומן ע/13

31. תשובתה של גב' מלכה מראה שמצב הדברים ביחידה ללא שינוי וכי היחידה לא נותנת שום מענה יעיל שיביא לפתרון הבעיה ואף מתנגדת לפתרונות חלופיים שיקלו על הפונים.

32. יצוין כי על חוסר הסבירות בדרישת המשיב להתייצבות חוזרת ונשנית, ועל הצעדים המינימליים המצופים ממנו לתיקון המצב, עמד גם בית הדין לעררים, אשר אותו כינה בית משפט נכבד זה כ"ערכאה המומחית בתחומה" (ראו בר"מ 5671/17 **פלונית נ' רשות האוכלוסין וההגירה – מנהל אכיפה וזרים** (פורסם בנבו 24.7.2017), פסקה 29 לפסק דינה של כב' השופטת ברק ארז). כך קבעה כבוד הדיינת באפי תם במסגרת ערר (ת"א) 1734-17 **אוניצ'י נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה** (ניתן ביום 20.6.17):

"לא ניתן להשלים עם דרישת המשיב להתייצבות רב פעמית של פונים עד אשר, אם בכלל, תתאפשר קליטת בקשותיהם. עד להשלמת הליכי גיוס כוח אדם (כאמור בהודעת המשיב), יש לוודא כי תתנהל מערכת לניהול תורים ולמצער, רישום הפונים אשר מגיעים עד פתח דלת הבניין ולא מאושרת כניסתם בשל העדר אפשרות אובייקטיבית לקלוט בקשתם, באופן שיאפשר פיקוח על זהות הפונה והמועד שבו התייצב לצורך הגשת הבקשה. פיקוח זה מתחייב גם מעצם העובדה שמדובר באזרחים זרים אשר בתוך תקופת הביניים נכפית עליהם שהייה בלתי חוקית".

33. כאמור, גם דרישות מינימליות אלה שהציג בית הדין לעררים לא יושמו על ידי המשיב עד למועד כתיבת שורות אלה.

34. נוכח התמשכות המצב הקשה והבלתי נסבל במשרדי המשיב; מאחר שלא ננקטו כל צעדים חלופיים להנגשת מערכת המקלט ולצמצום הפגיעה הנגרמת למי שנמנעת מהם האפשרות להגיש בקשה למקלט מדיני בישראל; ולאור המענה החלקי והבלתי מספק מצד נציגי המשיב; לא נותרה לעותר ברירה זולת פניה לבית המשפט הנכבד בבקשה לקבלת סעד.

הטיעון המשפטי

35. העותר יעמוד תחילה על הזכות העומדת לכל אדם לבקש מקלט, על החובה לאפשר הגשת בקשת מקלט בכלל, ומחויבותה של מדינת ישראל בפרט, בהינתן הדינים הפנימיים והבינלאומיים המחייבים את המשיב. עוד יעמוד העותר על הפגיעה בזכויות הנוצרת עקב חסימת האפשרות להגיש בקשת מקלט. לבסוף יעמוד העותר על הפגמים המנהליים בהתנהלות המשיב.

א. על הזכות למקלט והחובה לאפשר לאדם להגיש בקשה למקלט מדיני

36. הזכות למקלט, שממנה נגזרת הזכות להגיש בקשת מקלט, הוכרה על ידי הקהילה הבינלאומית במסגרת ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם משנת 1948, הקובעת בסעיף 14(1) כי: "כל אדם זכאי לבקש ולמצוא בארצות אחרות מקלט מרדיפה".

37. האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 (להלן: "אמנת הפליטים") - אשר מסדירה, בין היתר, את זכויותיהם של מבקשי מקלט ואת חובותיהם של המדינות הקולטות - מחייבת את מדינת ישראל, אשר חתמה עליה כבר בשנת 1951 ואשררה אותה בשנת 1954. המדינה הצהירה לא פעם בפני בית המשפט הנכבד כי "היא רואה עצמה מחויבת ביישומן של הוראות אמנת הפליטים" (ראו עניין איתן, סעיף 34 לפסק-דינו של כב' השופט פוגלמן). יצוין, כי הוראות האמנה חלות על המדינה, בהעדר עיגון שלהן בחקיקה ראשית, גם מכוח "חזקת ההתאמה" בין המשפט הפנימי למשפט הבינלאומי (ראו: בג"ץ 2599/00 יתד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 846; בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל, סעיף 37).

38. בנוסף, מחויבותה של מדינת ישראל לאמנת הפליטים מקבלת ביטוי בנוהל הטיפול במבקשי מקלט בישראל מיום 2.1.2011. הנוהל קובע כי "הטיפול בבקשות למקלט מדיני ייעשה בהתאם לדין בישראל ובשים לב למחויבויות שנטלה על עצמה מדינת ישראל לפי אמנת ג'נבה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 ולפי הפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים משנת 1967 [...]".

39. יתרה מכך, החובה לאפשר לאדם להגיש בקשת מקלט אינה נלמדת אך מן הדין הבינלאומי, ההתחייבויות הבינלאומיות והנהלים העוסקים במבקשי מקלט. היא נלמדת גם מנהלים אחרים של רשות האוכלוסין וההגירה עצמה: נוהל הרשות מספר 1.6.001 שכותרתו "נוהל הטיפול בבקשות ובעררים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין וההגירה" קובע מפורשות בסעיף המטרה כי "אין לסרב לקלוט בקשה או ערר מכל סוג שהוא". מכל סוג שהוא, ובכלל זה בקשות למקלט מדיני בישראל, אשר היעדר אפשרות סבירה להגישן

ידנית, יחד עם סירוב המשיב לקלוט אותן באופן אלקטרוני – כמוהן כסירוב לקלוט הבקשה, בניגוד להוראות נוהל זה של המשיב.

40. ודוק, אין כלל משמעות לשאלה אם להערכת המשיב, או כל גורם רלוונטי אחר, קיימת עילת מקלט מבוססת לאותו אדם שמעוניין להגיש בקשת מקלט; ואין כלל משמעות להערכה באם סיכויי הבקשה גבוהים או שמא רבים הסיכויים כי הבקשה תדחה. הדין הבינלאומי, הנהלים הפנימיים, דרישת המנהל התקין ואף השכל הישר והמחויבות לשמירה על זכויות האדם הבסיסיות מחייבות כי משביקש אדם להגיש בקשת מקלט יש לאפשר לו לעשות כן ולבחון את בקשתו בהתאם לנהלים ולאמנת הפליטים.

41. למעלה מן הצורך ולמען הסר כל ספק, העותר אינו טוען או נוקט כל עמדה במסגרת עתירה זו לגבי זכאות למעמד פליט של כל מי שמגיש בקשת מקלט או מי שחפץ לעשות זאת. כל טיעונו של העותר סובבים סביב חובתה של רשות מנהלית, שהמשיב עומד בראשה, להעמיד מערכת מקלט נגישה.

ב. פגמים מנהליים

42. על המשיב, כרשות מנהלית, מוטלת חובה לפעול ביושר, ביעילות ובהגינות, ובתום לב. המשיב מפר את החובה המוטלת עליו לספק שירותים חיוניים למבקשי מקלט על ידי ההתנהלות המתוארת לעיל, וכן הוא מפר חובה זו על ידי מחדלו לנקוט בצעדים אפקטיביים ומידיים לצמצום הנזק הנגרם, למשל על ידי פתיחת האפשרות להגשת בקשות מקלט באופן אלקטרוני, כפי שהציע העותר.

43. חובתה של הרשות מופנית כלפי כל אדם המבקש לקבל את שירותיה. **כל אדם – גם מבקשי מקלט.**

אבן פינה היא בדיני המינהל הציבורי שהרשות המינהלית, בהיותה נאמן של הציבור, חייבת לנהוג בהגינות. [...] חובת ההגינות חלה על הרשות, בראש ובראשונה, כלפי הציבור. זוהי חובה של נאמן כלפי הנהנה. אך בפועל, כיוון שהציבור מורכב מבני-אדם, החובה אינה חלה רק כלפי הציבור, כגוף ערטילאי, אלא היא חלה גם כלפי כל אדם.

אומרים לא פעם כי חובת ההגינות מוטלת על הרשות המינהלית כלפי האזרח. אפשר לומר כך. אך זאת לדעת כי האזרח, בהקשר זה, פירושו אדם, לרבות תושב שאינו אזרח, וגם חבר בני-אדם, לרבות תאגיד (בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ ואח', פ"ד נב(1) 289) (ההדגשות הוספו ע.ח').

44. חובת המשיב לאפשר הגשת בקשות תוך זמן סביר - כאשר ברי כי המתנה בת ימים ושבועות להגיע לראש התור בלשכת המשיב, על מנת להגיש בקשת מקלט, אינה זמן סביר - וכפועל יוצא מכך, להחליט בבקשות אלה תוך זמן סביר, נובעת מחובתה הכללית של הרשות לפעול בהגינות, כפי שעמדה על כך פרופ' (כתוארה אז) דפנה ברק-ארז בספרה **משפט מינהלי** :

"הרשות חייבת לפעול תוך זמן סביר – הן משום שפעולה מהירה (יחסית) משרתת טוב יותר את האינטרס הציבורי והן משום שמהירות ההחלטה חשובה מהיבטו של הפרט הממתין להחלטה. החובה לפעול תוך זמן סביר נובעת למעשה מחובתה הכללית של הרשות לפעול בהגינות ובנאמנות לטובת האינטרס הציבורי. החובה זכתה אף לעיגון סטטוטורי בסעיף 11

לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי 'הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה, ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות" (פרופ' דפנה ברק-ארז, **המשפט המינהלי**, 2010, בעמ' 407).

45. כמקור חוקי נוסף לחובה זו, ניתן לציין את הוראות סעיף 2 לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, לפיו "נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה", כאשר בעניין חובה זו והסייגים לה, מציינת פרופ' ברק ארז בספרה הנזכר לעיל כי "באופן מקורי, פרק הזמן שקצב החוק למתן תשובה היה שלושה חודשים, אל הוא קוצר בשל התפתחותם של אמצעי התקשורת העומדים לרשות הרשויות – תחילה, שכחותו הגוברת של השימוש בטלפון, ובהמשך, השימוש במכשירי פקסימיליה ובתקשורת מחשבים" (**המשפט המינהלי**, 2010, בעמ' 417) – אותם אמצעים ממש בהם מסרב המשיב להשתמש בענייננו, על מנת להקל ולו במקצת על מבקשי המקלט הנזקקים לשירותיו.

46. ועוד, שיהוי בלתי סביר בקבלת החלטה על ידי הרשות, או בענייננו – מציאת פתרון יעיל כלשהו לשם קליטת בקשות, וכנגזרת מכך החלטה בבקשות אלה – יכול לעלות כדי ראייה נסיבתית לכך שהרשות פועלת משיקולים זרים, או בחוסר תום לב (וכאשר עסקינן באוכלוסיה מודרת ומוחלשת כאוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל – החשש לשירות לב מתגבר שבעתיים):

"אלמלא נקבעו בינתיים (כאמור לאחר הגשה העתירה) הכללים על-ידי בית הדין הרבני, היה מקום לעשות את הצו שניתן להחלטי בנושא ההכרה. השיהוי בקביעת הכללים מעיד על "סחבת" בלתי מוסברת ומעוררת תמיהה בכל נושא הטיפול בעניינה של העותרת. סחבת בלתי נסבלת זו אבק של שרירות עולה ממנה, והכבדה על תלמידות העותרת להגיע ליעדן הנכסף, משיקולים זרים ומפלים" (בג"ץ 6300/93 **המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות**, מח(4) 441 (1994), פסקה 12 לפסק דינו של כב' הש' לוי).

47. ואם באוכלוסיה מוחלשת עסקינן, יוזכר כי מבקשי המקלט הנפגעים מהתנהלותו המחודלת של המשיב, לרוב אינם בעלי אמצעים שיאפשרו להם לתקוף מחדלים אלה בבתי המשפט באופן פרטני, ועל כן התערבותו של בית משפט נכבד זה נחוצה פי כמה וכמה. כפי שמציינת פרופ' ברק ארז:

"פנייה לבית המשפט בשל עיכוב בתשובה אינה מהווה צעד פשוט. היא מחייבת מודעות משפטית, היעדר מורא ויכולת כספית. יתר על כן, כאשר מוגשת עתירה בתחום זה, היא מביאה על פי רוב למתן מענה לפרט הנוגע בדבר, באופן שמייתר לכאורה את הצורך בהחלטה עקרונית בעלת משמעות תקדימית. התוצאה היא תת-אכיפה של הכללים בתחום זה של זמן הפעולה. על מנת להתגבר על הבעיה, יש להקפיד יותר בנושא זה – הן במסגרת הביקורת הפנימית של הרשויות והן בפסיקה, באותם מקרים שבהם העניין מגיע לכלל התדיינות (גם על דרך פסיקת הוצאות גבוהות לטובת האזרח או אף חיוב של הרשות בפיצויים)" (**המשפט המינהלי**, 2010, עמ' 421-420).

48. לסיכום, למשיב כרשות מינהלית קיימת חובה לפעול תוך זמן סביר. חובה זו מעודנת בחוק ובפסיקה ונובעת מחובתו הכללית לנהוג בהגינות ובתום לב; כאשר מוכח כי המשיב אינו עומד בחובתו זו – כפי שמפורט בפרק העובדתי לעיל – מתבקש בית המשפט להתערב במצב, ולחייב את הרשות לעמוד בחובותיה המינהליות באמצעות הכלים הרבים העומדים לרשותו, ובכלל זה חיוב בפיצויים.

ג. פגיעה בזכויות והגנה על מי שלא הצליח להגיש בקשת מקלט

49. את מחדלו של המשיב לפעול בהתאם לחובותיו כרשות מינהלית, יש לשקול גם לאור הפגיעה בזכויותיהם של הפונים לשירותיו, הנגרמת כתוצאה ממחדל זה.

50. היעדר טיפול נאות בבחינת בקשות מקלט גורם להשלכות קשות, כפי שקבע בית משפט נכבד זה:

"הזכויות המוטלות על הכף במסגרת בחינת בקשתו של אדם למקלט הן זכויות האדם הגרעיניות והבסיסיות ביותר, ובראשן הזכות לחיים, הזכות לשלמות הגוף והזכות לחירות. **קבלת החלטה שגויה בנדון יכולה להביא לתוצאות הוות אסון – גירושו של אדם למקום שבו הוא צפוי לרדיפה ונשקפת סכנה לחייו או לחירותו**" (פסקה 12 לפסק שינו של כבוד השופט ע' פוגלמן, עע"ם 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט (פורסם בנבו 14.5.2012)) (ההדגשות הוספו, ע.ח.).

ואם כך נאמר בנוגע לדחייתה של בקשת מקלט שלא כדין – קל וחומר שפגיעה קשה זו נגרמת כאשר אין מאפשרים לאדם להגיש את בקשתו למקלט מלכתחילה.

51. היעדר הנגישות למערכת המקלט והיעדר אפשרות הגשת הבקשות גורם לכך שרבים נעצרים ואף מגורשים בטרם בקשתם למקלט תיבחן. בשונה מאזרחי מדינות אריתריאה וסודן, השוהים בישראל במסגרת הגנה קבוצתית-זמנית שמונעת את החזרתם למדינת המוצא, אזרחי מדינות אחרות – כמו שלוש מבקשות המקלט מאתיופיה שמר אתר ליווה ליחידה (פסקה 14-15, לעיל) – עלולים למצוא את עצמם כלואים ואף מגורשים ללא כל בחינה פרטנית של טענותיהם בהתאם לקבוע בנוהל ובאמנת הפליטים, וזאת משום שכל עוד לא הצליחו להגיש את בקשתם למקלט – לא תונפק להם אשרת שהייה בישראל, בהתאם להוראות הנוהל, והם בחזקת "שוהים בלתי חוקיים" בעל כורחם.

52. מעבר לפגיעות שהובאו לעיל, להיעדר האפשרות להגיש בקשות מקלט השלכות רבות על אספקטים אחרים בחייהם של מבקשי מקלט רבים בתוך ישראל. לצורך הדוגמא, ומבלי להידרש לבעיות המשפטיות העולות מההחלטה, יוזכר כי בחודש יולי 2017 החליט המשיב על מתווה להסדרת מעמדם של 200 מבקשי מקלט יוצאי חבל דארפור על ידי שדרוג מעמדם לתושב ארעי. אחד התנאים להיכלל ברשימה הוא קיומה של בקשת מקלט פתוחה. יוצאי חבל דארפור שלא הצליחו להגיש את בקשתם למקלט בגלל התנאים המתוארים לעיל בלשכת המשיב – לא יזכו ליהנות מהחלטה זו, שלה השפעות דרמטיות על זכויותיהם.

53. לסיכום, היעדר האפשרות המעשית להגשת בקשת מקלט, בתנאים השוררים כעת בלשכת המשיב, אותם המשיב אף אינו מנסה לתקן – פוגעת קשות בזכותם של הפונים אליו להגיש את בקשתם למקלט מדיני, זכות המעוגנת בהצהרה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם,

ונלמדת גם מהתחייבויותיה של ישראל במסגרת אמנת הפליטים ; וכפועל יוצא מכך, נפגעות בין היתר גם זכויותיהם לחירות, להגנה מפני הרחקה למקום בו עלולה להישקף סכנה לחייהם, וזכותם לחיים בכבוד כל עוד נבחנת בקשתם למקלט מדיני.

סוף דבר

54. בעתירה זו הובאה בפני בית המשפט מצב קשה, בלתי תקין ובלתי סביר, בו הלכה למעשה – סגורים שעריה של מערכת המקלט הישראלית בפני המבקשים להגיש בקשות במסגרתה, למעט בפני מעטים אשר צולחים בכל יום את התורים הארוכים ברחוב בכל מזג אוויר, את הדוחק והצפיפות, ואת חוסר התוחלת שבהמתנה בת ימים ושבועות למען עצם האפשרות להגיש בקשת מקלט.

55. מתגובותיו עד כה ניכר כי המשיב אינו חולק על תמונה עובדתית קשה זו, אשר נתמכת בתצהירים ועדויות רבות, ומאידך - אינו נוקף אצבע לתקנו: הוא אינו מאמץ כל אמצעי להפחתת הלחץ על משרדיו, אינו פועל לתקן את המחדל, ומסתפק בדרישה כי מבקשי המקלט ישובו ויצטופפו מדי בוקר בבוקרו באותה פינת רחוב, עד אשר יזכו להיכנס בשערי משרדיו.

56. מכל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להתערב במצב בלתי נסבל זה, ולהורות למשיב לפעול כאמור ברישא לעתירה זו, בהתאם לחובותיו כרשות מינהלית, ולמען הפסקת הפגיעה בזכויותיהם של הנזקקים לשירותיו.

עלא ח'אטר, עו"ד

ב"כ העותר

27 בספטמבר 2017