

תל אביב, ד' ניסן, תשע"ז
2 אפריל, 2017

לכבוד
מר אמנון שמואלי
מ"מ מנכ"ל
רשות האוכלוסין וההגירה
רח' מסילת ישראל 6, ירושלים
וכן באמצעות הפקסימיליה: 02-6294860

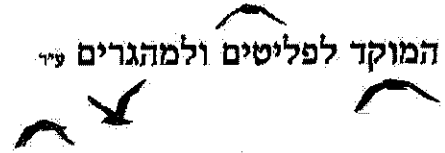
שלום רב,

הגדון: העדר נגישות למערכת המקלט - התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים

בשם המוקד לפליטים ולמהגרים (להלן: "המוקד"), הריני לפנות אליך כדלקמן:

כללי

1. בחודשים האחרונים נאסף במוקד ובארגוני זכויות אדם נוספים מידע ממנו עולה כי יחידת הטיפול במבקשי מקלט (להלן: "היחידה") אינה נגישה עוד למבקשי מקלט בישראל וכי הלכה למעשה, הפסיקה היחידה כמעט לגמרי לקבל בקשות למקלט מדיני בישראל.
2. כידוע, יחידת הטיפול במבקשי מקלט אמונה על קבלת בקשות מן הפונים, עריכת ראיונות וביצוע הליך המקלט כקבוע בנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (להלן: "הנוהל").
3. 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. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2016 גבר העומס אף יותר והמצב התדרדר כדי כך, שמבקשי המקלט המתנינו מתוך למשרדי היחידה במשך ימים שלמים: הם נאלצו לישון על המדרכה מתוך למשרדי היחידה, חשופים לפגעי מזג האוויר, ללא גישה לשירותים ובצפיפות, רק כדי שיוכלו לזכות להגיש את בקשתם למקלט. לתורים ולהעדר התנאים הצטרפו דיווחים על ספרות בתורים שלוותה באלימות בין הממתנינים לתור ובין המספסרים.
4. בחודש נובמבר 2016 פרסמה היחידה נהלי עבודה חדשים לפיהם מבקשי מקלט יכולים להגיע למשרדי היחידה מדי בוקר בין השעות 7 ל-8 על מנת לקבל תור למועד אחר, בו יוכלו להגיש בקשת מקלט. הנחיה זו פורסמה בשלטים ברוסית שנתלו על דלת משרדי הרשות בסלמה. התורים שחולקו למי שעמדו בתור נשאו אך מועד. הם לא כללו את שמו של מבקש המקלט שביקש לקבל שירותים. בפועל תורים אלה אף לא הגנו על מבקשי מקלט מפני מעצר או גרוש, וזאת חרף סעיפי הנוהל (6) ו-7(ח) האוסרים הרחקת מבקשי מקלט מישראל בטרם נמסרה להם החלטה סופית בעניינם.



5. ביום ראשון 22.1.2017 החלו עובדי היחידה להשיב לפונים בעל פה, כי בשלב זה לא ניתן לקבל תורים לצורך הגשת בקשות מקלט. ובמלים אחרות - בשלב זה לא ניתן להגיש בקשות למקלט מדיני בישראל. מאות אנשים שהתדפקו על דלתות היחידה זכו מאז למענה זה ולא התאפשר להם להגיש את בקשתם. מבקשי מקלט שנקבע להם תור (למשל לצורך חידוש אשרה או השתתפות בראיון) כן הצליחו להכנס פנימה ולקבל שירות.

6. בשל הפגיעה החמורה בזכויותיהם של מבקשי מקלט בכך שאינם יכולים להגיש בקשות מתאימות ביחידה פנו עורכי דין שונים בשם מרשיהם אל משרדכם בבקשה להבהרה כיצד ניתן להגיש בקשת מקלט מדיני בישראל כיום. במכתבה אל עו"ד רחל פרידמן מן המחלקה המשפטית בהיא"ס במענה לאחת מפניות אלה הודיעה הגב' נדיה ביצ'קו מפניות הציבור ברשות האוכלוסין וההגירה כי "... ככל שמרשך מעוניין להגיש בקשה למקלט מדיני בישראל, עליו להתייצב פיזית 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". העתק המכתב מיום 22.3.2017 מצורף ומסומן א'.

7. אך הנחיות לחוד ומעשים לחוד. מבקשי מקלט הפונים אל היחידה בימים אלה עדיין זוכים למענה לפי "כרגע לא מחלקים מועדים חדשים לצורך הגשת בקשות מקלט חדשות". דברים אלה נסמכים הן על פניות של מבקשי מקלט שהגיעו לארגוני זכויות אדם, הן על מידע שהגיע מאת עורכי דין שהגיעו עם מרשיהם למשרדי היחידה וכן על ידי עובדים ומתנדבים באמנסטי אינטרנשיונל - ישראל ובמוקד. על אף האמור, בחלק מהמקרים, מצליחים מי שהמתינו שעות ארוכות, עוד מן השעות הקטנות של הלילה, ועמדו בראש התור להכנס. לא ברור כמה אנשים מצליחים להכנס מדי יום, אך השומר בכניסה הגדיר זאת בפני אחד מעובדי הארגונים ככניסה "על בסיס מקום פנוי".

8. ביום 11.11.2016 פנה מר עופר אתר בשם אמנסטי אינטרנשיונל- ישראל, רופאים לזכויות אדם בישראל והמוקד לפליטים ולמהגרים למר אמנון בן עמי, ראש הרשות דאז, בדרישה לתקן את המצב. העתק מכתבו וכן תזכורת מיום 11.1.2017 מצורפים ומסומנים ב'. למרבה הצער לא זכו פניות אלה למענה.

9. ביום 12.2.2017 פנה מר אתר פעם נוספת, הפעם אליך, בענין המתרחש ביחידה ובפרט בכל הנוגע לקליטת בקשות מקלט בישראל. העתק המכתב מצורף ומסומן ג'. אף מכתב זה לא זכה למענה.

10. הנה כי כן – היחידה כורעת תחת הנטל ואפשרות להגיש בקשות למקלט מדיני בישראל – אין.

על הזכות למקלט והחובה לאפשר לאדם להגיש בקשה למקלט מדיני

11. הזכות למקלט הוכרה על ידי הקהילה הבינלאומית כזכות אדם יסודית (סעיף 14(1) להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות האדם משנת 1948). זכויות האדם שאמנת הפליטים נועדה להגן עליהן עוגנו בכל האמנות

הבינלאומיות החשובות שישראל היא צד להן. נמנה רק חלק מהן: הזכות לחיים¹; הזכות להיות חופשי מעינויים, מיחס אכזרי או בלתי אנושי²; הזכות שלא להיות משועבד לעבדות³; הזכות לחירות⁴; הזכות לחופש ביטוי, מחשבה והתאגדות⁵; הזכות לשוויון⁶ ועוד. מהוראות סעיף 14(1) הנ"ל נלמד גם כי כל אדם זכאי להגיש בקשה למקלט.

12. דומה, כי אין מחלוקה כי לאמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 מעמד מחייב בישראל. הדברים מקבלים ביטוי בנוהל לפיו "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...". המדינה אף הצהירה בפני בית המשפט כי "היא רואה עצמה מחויבת ביישומן של הוראות אמנת הפליטים" (סעיף 34 לפסק-דין של כב' השופט פוגלמן בבג"ץ 7385/13 איתן מדיניות הגירה ואח' נ' הכנסת (פסק-דין מיום 22.9.2014). התחייבויות אלה של המדינה באו לא רק מן הרצון הראוי לשאת בחלקה כחלק ממשפחת העמים, אלא אף מתוך הזיכרון ההיסטורי של העם היהודי בעקבות השואה.

13. אלא, שהמדיניות החדשה של הרשות הופכת את התחייבויותיה של ישראל, הלאומיות והבין-לאומיות כאחת, לאות מתה. המדינה אינה יכולה להניח כי אין המדובר במבקשי מקלט ועל כן לא לקבל את בקשותיהם. גם לא אם היא יוצאת מנקודת הנחה, כי חלק מן המדינות מהן מגיעים מבקשי המקלט הן מדינות בטוחות. נדמה, כי הדברים מקובלים, לפחות מן הבחינה הרשימת, הן על הרשות, שכן בנוהל מעוגנת החובה לבחון גם בקשות של מי שמגיעים ממדינה בטוחה בחשד לקיום רדיפה פרטנית. יודגש, אין אנו סבורים כי יש צורך ליתן לכלל מבקשי מקלט מאוקראינה או גאורגיה הגנה קבוצתית בישראל. אך על המדינה מוטל לבחון את בקשותיהם באופן פרטני, אחת לאחת ולהכריע בהן בנפש חפצה.

14. למעלה מכך. להעדר האפשרות להגיש בקשות מקלט ולהתייחסות המדינה כאילו עתידן של בקשות אלה להדחות השלכות משפטיות. פרופסור גיימס האת'וון, מבכירי המומחים לדיני פליטים בעולם, כותב מפורשות, שמדינה הנמנעת מבדיקת בקשות המקלט, מחויבת להעניק למבקשי המקלט את כלל הזכויות אשר פליטים זכאים להן על פי האמנה. היא מושתקת מלטעון שאותם אנשים אינם פליטים (או שאינם פליטים "השוהים בשטחה בהיתר"). להלן דבריו בתרגום חופשי לעברית:

"בבחירה להצטרף לאמנה כתברה, מדינה מפגינה את נכונותה להעניק זכויות לפליטים המגיעים לשטח שיפוטה. מדינה שרוצה להגן על עצמה מפני האפשרות של קבלת בקשות למקלט שאינן-אמיתיות, חופשייה להנהיג פרוצדורה לברר את מעמד הפליט של מי שמבקשים את הגנתה. אך אם מדינה בוחרת שלא לבחון את מעמדם של אנשים הטוענים

¹ סעיף 6 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.

² סעיף 7 לאמנה בדבר אזרחיות ופוליטיות; האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים.

³ סעיף 8 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.

⁴ סעיף 9 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.

⁵ סעיפים 19 ו-21 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.

שהם פליטים על פי האמנה, יש לראותה כמי שקיבלה את תביעתם של מבקשי המקלט לזכאות לזכויות של פליט, ולכן עליה להעניק להם מיד את אותן זכויות שהאמנה מגדירה... הטעם לדבר הוא שהאמנה אינה מחייבת באופן פורמלי את המדינות לבחון מעמד פליט, יחד עם זאת, האמנה אינה מתירה למדינות לשלול זכויות מאנשים שהם בפועל פליטים על בסיס אי-בחינת מעמדם." (James C. Hathaway **The Rights of Refugees under International Law** (Cambridge University Press, 2005) 184-185 (להלן – **Hathaway**)).

15. החובה לאפשר לאדם להגיש בקשת מקלט אינה נלמדת אך מן הנהלים העוסקים במבקשי מקלט. היא נלמדת מנהליה של הרשות עצמה: נוהל הרשות מספר 1.6.001 שכותרתו "נוהל הטיפול בבקשות ובעררים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין וההגירה" קובע מפורשות כי "אין לסרב לקלוט בקשה או ערר מכל סוג שהוא". מכל סוג שהוא, ובכלל זה בקשות למקלט מדיני בישראל.

16. תוצאת הדברים היא אם כן על מנת שלא תימצא ישראל מפרה את חוראות האמנה, את הדין הישראלי ואת נהלי הרשות עצמה, יש לאפשר לאלתר הגשת בקשות מקלט. אכן, סביר שלשם הנגשת מערכת המקלט מחדש לפונים אליה יש צורך בהשקעת משאבים רבים, הכשרת כח אדם ופעולה מאומצת. כל אלה אין בהם כדי לפטור את הרשות מחובתה.

ההגנה על מי שלא הצליחו להגיש בקשה

17. העדר היכולת להגיש בקשות מקלט גורם מצוקות שונות לפרטים המבקשים להגיש בקשות ופוגע בזכויותיהם, כדי פגיעה בחירותם. כך למשל קובע הנוהל כי "לא יורחקו מישראל שוהים שלא כחוק שהגישו בקשה למקלט מדיני, עד לקבלת ההחלטה המנהלית הסופית בעניינם". והנה, למרות קביעה מפורשת זו, המתיישבת הן עם חוראות המשפט הבינלאומי, אף עם השכל הישר, נעצרו לאחרונה מבקשי מקלט מאוקראינה ומגאורגיה לאחר שלא הצליחו להגיש בקשה. חלקם נעצרו משנמצאו עובדים לפרנסתם ללא רשיון מתאים, על אף שבהעדר יכולת להגיש בקשה אין באפשרותם לקבל רשיון כזה משך תקופות ארוכות.

18. לפחות בחלק מן המקרים מגורשים מבקשי מקלט מבלי שהצליחו להגיש בקשה. מקרים מסוג זה הם חמורים במיוחד וזאת משום שטעות בהכרעה בבקשת מקלט ומניעה של מקלט מדיני מאדם שזקוק לו "יכולה להביא לתוצאות הוות אסון – גירושו של אדם למקום שבו הוא צפוי לרדיפה ונשקפת סכנה לחייו או לחירותו" (סעיף 12 לפסק-הדין של כבי' השופט פוגלמן בע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט ואח', (פסק דין מיום 14.5.2012)).

⁶ סעיפים 25 ו-26 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.



19. ודוק, אין כלל משמעות לשאלה אם להערכת הרשות סיכויי הבקשה גבוהים או שמא רבים הסיכויים כי הבקשה תדחה. כפי שהראינו לעיל - משיקש אדם להגיש בקשת מקלט יש לאפשר לו לעשות כן.

20. נוכח האמור לעיל נבקשך כדלקמן:

- א. להורות ליחידת הטיפול במבקשי מקלט לקלוט לאלתר בקשות מקלט של כל מי שמבקשים להגיש אותן (ובמידת הצורך לאפשר הגשתן אף בדרכים אחרות, לרבות אלקטרוניות);
- ב. להורות ליחידת הטיפול במבקשי מקלט להנפיק למי שהגיעו אליה בשעות הפעילות אך לא ניתן להם להגיש בקשת מקלט אישור הנושא את שמו, תאריך ההגעה, ומועד עתידי להגעה ליחידה לצורך הגשת בקשת מקלט;
- ג. ליידע את כל מבקשי המקלט שמתייצבים בפני הרשות בכל מסגרת שהיא שהמדיניות למנוע הגשת בקשות מקלט מבוטלת, ושכל מבקשי המקלט רשאים להגיש בישראל בקשת מקלט;
- ד. להקפיא לחלוטין את כל המעצרים והגירוש של מבקשי מקלט או מי שמעוניינים להגיש בקשת מקלט שמבצעת הרשות עד שיעשה האמור בסעיפים לעיל;
- ה. להודיע בציבור כי עד להסדרת הסוגיה מעסיקים רשאים להעסיק את מי שמבקשים להגיש בקשת מקלט אך טרם הצליחו לעשות כן;
- ו. להבהיר כמה בקשות מקלט נקלטו בכל יום מאז ה-22.1.2017, ולפי אילו קריטריונים נקבע אילו מבקשי מקלט הורשו להגיש בקשת מקלט ואילו מבקשי מקלט נשלחו לדרכם.

בברכה,

רעות מיכאלי, עו"ד

מנכ"לית

העתק:

מר חיים אפריים, מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד דניאל סלומון, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה
מר יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)
גב' וולפורגה אנגלברכט, נציגה, נציבות האו"ם לפליטים בישראל



מדינת ישראל
State of Israel

מינהל אכיפה וזרים
Enforcement and Foreigners Administration
יחידת הטיפול בבקשי מקלט
Refugee Status Determination Unit

כ"ד אדר תשע"ז

22/03/2017

בפקס: 03-6091336

לכבוד

HIAS

לידי: דחל פרידמן, עו"ד

רח' צייטלין 1

תל אביב-יפו 6495601

א.ג.נ.,

שלום רב!

הנדון: פניותיך בעניינו של מר [שמו מוסווה]

סימוכין: מכתבך מיום 21.03.2017

בהמשך לפניותיך הרינו לחשיבך כדלקמן:

1. יחידת הטיפול בבקשי מקלט מדיני מתמודדת בתקופה האחרונה עם תיקף חסר תקדים של בקשות למקלט מדיני של נתינים ממדינות שונות באופן שמטיל עומס רב על היחידה.
2. נוכח העומס הרב הרוכץ על היחידה ולשם ייעול ההליכים היחידה החלה לפתוח את שעריה בשעה 06:30 בבוקר על מנת לקבל את הקהל.
3. בהתאם לסעיף 1(א) בנהל הטיפול בבקשי מקלט, ככל שמרשך מעוניין להגיש בקשה למקלט מדיני בישראל, עליו לתת יציב פניות במשרדי היחידה ברחוב סלמה 53 תל אביב בימים א-ה בין השעות 06:30-12:00 לצורך הגשת בקשתו.
4. לאור האמור לעיל, יוגמר כי פניות מטעמך שהתקבלו במשרדי היחידה באמצעות מייל, פקס או דואר, אין בהן משום הגשת בקשה בפועל. וכמו כן, אין כל הליך לקבלת תור מראש לשם הגשת הבקשה.
5. לידיעתך.



בכבוד רב,
נדיה ביצי
פניות ציבור

מרכז שירות ומידע ארצי 3450 *
www.piba.gov.il

דרר שלמה (סלמה) 53, קומה 7, תל אביב 66075
טל: 03-6806300 פקס: 03-6806301
Derech Shlomo (Salame) 53, 7th floor, Tel Aviv 66075
Tel: 03-6806300 Fax: 03-6806301



0.11.2016

לכבוד

מר אמנון בן עמי

מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

רח' מסילת ישרים 6

ירושלים

שלום רב,

בדואר ובפקס: 02-6294860

הנדון: תנאי המתנה לשירות בלשכת יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

הצטרפות התלונות בחודשיים האחרונים על תורים המשתרכים מחוץ ללשכת יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל שברחוב סלמה בדרום תל-אביב, ולפיהן מבקשי מקלט ישנים ברחוב, חשופים לפגעי מזג האוויר, מחכים בתור על הכביש של רחוב אברבנאל בהעדר מקום על המדרכה, מוותרים על ארוחות בהמתנה לשירות ולפיהן נוצרה תופעה של ספסרות בתורים - מביאות אותי לפנות אליך בשם אמנסטי אינטרנשיונל ישראל וביחד עם המוקד לפליטים ולמהגרים, רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח בבקשה לאפשר למבקשי מקלט בישראל להגיש בקשות מקלט ולחדש את רישיונותיהם בתנאים ראויים ובתוך פרק זמן סביר.

1. מאז יולי 2009, אז לקחה על עצמה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות") לבחון ולהכריע בבקשות מקלט, השירותים שנותנת יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (להלן: "יחידת ה-RSD") חיוניים לכל מבקש מקלט הנמצא בישראל. ניתן לחלק את מקומה של יחידת ה-RSD בחייו של מבקש המקלט בישראל לארבע: (א) הטפסים של בקשות המקלט מוגשים לידיה (אלא במקרים של מוחזקים במשמורת); (ב) היא מנפיקה רישיונות ישיבה למבקשי המקלט שממתינים להכרעה בעניינם (למעט האריתראים והסודנים מביניהם; וכן היא מנפיקה רישיונות ישיבה לבני זוג של מבקשי מקלט שהכירו לפני כניסתם לישראל); (ג) יחידה זו אמונה על בחינת בקשות המקלט, באמצעות ראיונות ובהתאם להליכים המוסדרים בנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (להלן: "הנוהל"); (ד) היא היחידה שבה תינתן ותימסר הכרעה בבקשתם בבקשת המקלט לגופה.

2. השירותים שנותנת יחידת ה-RSD הכרחיים כדי שמבקש המקלט יממש את זכותו להגיש בקשה למקלט מדיני בישראל, כדי שיוכל להתראיין ולהביא את עניינו בפני הרשות באופן מדויק ונינוח, וכדי שיוכל להתקיים בכבוד מינימאלי בתקופה בה נבחנת בקשתו.

3. את כל אלה מוצא מבקש המקלט רק בלשכתה היחידה של יחידת ה-RSD, שנמצאת ברחוב סלמה 53 בדרום תל-אביב. מי שפונה בבקשה שמיועדת ליחידת ה-RSD לכל גורם אחר במשרד הפנים - יופנה ללשכה זו. שעות קבלת הקהל בה הן 12:30-8:30 והיא פתוחה בין הימים א-ה.

4. טבע הדברים הוא שלעתים קרובות בני אדם פגיעים במיוחד הם שמגיעים לבקש מקלט בישראל והם שתלויים בשירותי יחידת ה-RSD; הכוונה היא לקורבנות סחר בבני אדם, קורבנות עינויים, נכים, מוגבלים, חולים, פצועים, קשישים, קטינים לא-מלווים, פגועי-נפש, נשים מוכות ואחרים

שניסיון חייהם הפך אותם לבני-אדם פגיעים במיוחד. אלו מצטרפים לכך שממילא בדרך כלל מצבם של מבקשי המקלט הוא פגיע במיוחד; כפי שקובע ספר העזר של נציבות האו"ם לפליטים¹:

"It should be recalled that an applicant for refugee status is normally in a particularly vulnerable situation. He finds himself in an alien environment and may experience serious difficulties, technical and psychological, in submitting his case to the authorities of a foreign country, often in a language not his own"² (סעיף 190 לספר העזר)

5. הארכנו כדי להראות את החשיבות של תנאים ראויים ומכבדים ומתן שירות בתוך פרק זמן סביר לפונים ליחידת ה-RSD ואת הצרכים המיוחדים של מקבלי השירות מיחידה זו.
6. משך שנים ארוכות הגיעו אל ארגוני זכויות האדם תלונות על תנאים במשרדים שונים של רשות האוכלוסין. תחילה היתה זו הלשכה בלוד שהעניקה שירותים למבקשי מקלט באפריקה. שעות ארוכות של המתנה בתור בשמש, בלי צל ובלי שירותים. רק אחרי חשיפה בתקשורת תוקנו חלק מהליקויים ובהמשך הועברו השירותים מקום. לאחר תקופה הועברו השירותים שוב, הפעם למשרד בשדה התעופה בן גוריון. המקום היה לא נגיש, הנסיעה היתה יקרה והשירות ניתן רק למי שהיו צריכים להתייצב פעם בשבוע. רק עתירה של האגודה לזכויות האזרח בישראל יחד עם המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם לבג"ץ (בג"ץ 2638/15 המוקד לפליטים ולמהגרים נ"ש הפנים) הועברו השירות למתקן בחדרה. תלונות נוספות התקבלו ביחס ללשכה באילת, התנאים בתוך משרדי הרשות במתקן "חולות" ותלונות על המתקן שבבני ברק. יחד עם זאת, משך כל השנים הללו לא הגיעו לאוזנינו תלונות על תנאי המתנה לא ראויים ולא מכבדים בהם ניוון השירות בלשכה של יחידת ה-RSD. למרבה הצער, בחודשים האחרונים השתנה המצב שם ללא היכר ותלונות חמורות התקבלו בנושא זה אצל הארגונים.
7. בבניין של לשכת ה-RSD נפתחה לאחרונה לשכה נוספת של רשות האוכלוסין המספקת שירותים הן בתחום המרשם והדרכונים (כך פורסם באתר של הרשות בתאריך 15.8.2016³) והאשרות כוללת גם מחלקה של אשרות וזרים (כך פורסם באתר של הרשות בתאריך 7.8.2016⁴). אלה נוספו לעומס הפונים למשרדי הרשות. בנוסף לכך, הרי שמספר הפונים אל יחידת ה-RSD גדל באופן משמעותי. על-פי נתונים שנציגי הרשות מסרו לכתב של ערוץ 10 כי השנה הוגשו ליחידת ה-RSD 5,377 בקשות מקלט של אוקראינים⁵.

¹ זמין באינטרנט בכתובת: <http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>

² ר' גם סעיף 198 לספר-העזר

³ ראו: https://www.gov.il/he/departments/bureaus/population_passport_jaffa

⁴ ראו: https://www.gov.il/he/departments/general/jaffa_exclusive_services

⁵ <http://m.nana10.co.il/article/1215824?sid=120&pid=55&service=10tv>



8 ביום 13.10.2016 פורסמה בהודעות ערוץ 1⁶ כתבה העוסקת בתורים בכניסה ללשכתכם בסלמת, שעיקרה כדלקמן:

- א. שומר בכניסה ללשכה מסביר למצלמות כי התור הארוך מאוד שמצולם בכתבה הוא "כלום, שום דבר" וכי בדרך כלל התור עומד על "אלפים". שומר אחר מסביר כי בדרך כלל מי שלא מספיק להיכנס ביום שבו הוא ניגש ללשכה מחכה באותו תור ונכנס רק ביום למחרת;
 - ב. תושבת שכונת פלורנטין מספרת כי היא רואה את האנשים שוהים בתור ימים ולילות, ונותנת דוגמה מאותו שבוע (שיצוין בהגינות שחלקו היה חג), לפיו ראתה את אנשים ממתנינים באותו תור מיום שישי עד יום שני;
 - ג. תושבת אוקראינה אחת, שמה אנסטסיה, מספרת כי היא ממתנינה במשך שלושה ימים ולילות להגיש בקשת מקלט;
 - ד. רבים ישנים בלילות על המדרכה ורחבת הכביש כדי לא להפסיד את המקום בתור;
 - ה. במסגרת הספירות בתורים נעשה שימוש באלימות, כנראה כשאחדים התווכחו עם אחרים על מקומם בתור או שאחדים נדרשו לשלם בעבור מקומם בתור, וכמה סרטונים של קטטות מובאים בכתבה;
 - ו. בסופה של הכתבה הובאה תגובתכם לפיה העומס נגרם כתוצאה מימי החג וכי "אנחנו בוחנים צעדים להקלת העומס".
9. בשונה מתגובתכם, נדמה כי המצב אינו זמני וכי בפועל קיים עומס בלתי סביר בלשכה בסלמת. כדי לבחון אם אכן יושמו צעדים כלשהם, ביום 1.11.2016 הח"מ ומתנדבת מטעם ארגון אמנסטי אינטרנשיונל ישראל פנו ללשכה. די בתצלומים ש**מצורפים לבקשה זו**, שמראים כי כבר ב-21:00 ב-31.10.2016 התל התור ללשכה לקראת היום שלמחרת, וכי התור נשאר כשהיה כפי שמצולם בכתבה בדיוק – כדי להראות שגם אם נקטו צעדים מסוימים להקלה על התור, התוצאה נותרה אותה תוצאה. בעקבות תשאולים של 11 מבקשי מקלט שהסכימו לדבר איתנו – 2 מניגריה, 2 מסודן, 6 מאוקראינה ו-1 מאוזבקיסטן, אלו הממצאים הרלוונטיים לענייננו:
- א. 4 מתושאלים הגיעו ללשכה בין השעות 18:00-21:00 ביום 31.10.2016 כדי להספיק לקבל שירות ביום שלמחרת ו-7 מתושאלים הגיעו ללשכה בין השעות 3 ל-6 לפנות בוקר של ה-1.11.2016 כדי להספיק לקבל שירות.
 - ב. מתושאלים רבים העידו על כך שבפעמים קודמות שביקשו לחדש את רישיונות הישיבה שלהם ביחידת ה-RSD נאלצו לחכות זמן רב מאוד בחוץ; למעט מתושאל אחד שזו הפעם הראשונה שהוא הגיע ללשכה זו, כל המתושאלים זכרו פעם אחת שהגיעו ערב קודם כדי להיכנס ללשכה והמתנינו בתור לילה שלם. 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

⁶ הכתבה זמינה לצפייה חוזרת כאן: <http://www.iba.org.il/program.aspx?scode=1996249>, דקה 44:16, ואילך, תשומת לבכם לכך שהכתבה זמינה לצפייה עד לתאריך 12.11.2016.

יום אחד 9- בבוקר של היום שלאחריו ומתושאל נוסף סיפר שהוא נאלץ להיות ער במשך יממה שלמה כשהמתין בתור כי לא הצליח להירדם על האספלט של הכביש.

ג. מבחינת מקומות מגורים: מתושאל אחד גר באשקלון; מתושאל אחד גר בבת-ים; מתושאל אחד גר באור עקיבא; מתושאל אחד גר באור יהודה; מתושאל אחד גר בראשון לציון; שלושה מתושאלים גרים בתל-אביב; שני מתושאלים גרים באילת ומתושאל אחד העדיף שלא לומר איפה הוא גר. מי שלא גר בתל אביב נאלץ לשלם עשרות שקלים על הנסיעה ובמקרים מסוימים, בפרט בהתחשב בשעות שבוך צריך להגיע ללשכה כדי לתפוס תור ובכך שאלו שעות שקווי אוטובוס רבים מפסיקים לעבוד בהם – היו שהתלוננו על כך שהם צריכים להשקיע מאות שקלים בנסיעה במונית.

ד. כל המתושאלים – להוציא אחד שזו הפעם הראשונה שהוא ניגש ללשכה – הסכימו שהתורים החלו להתארך בחצי שנה האחרונה והגיעו לשיאם בחודשיים האחרונים.

ה. 9 מתושאלים וויתרו על ארוחת בוקר כדי לחכות בתור ומתושאל אחד אף וויתר על ארוחת הערב ביום שלפני.

ו. 9 מתושאלים הסבירו שבגלל שאין שירותים זמינים לממתינים בתור הם לא יכלו לעשות את צרכיהם והתאפקו עד שנכנסו פנימה ו-2 מתושאלים הסבירו שבעבר כבר קרה שלא יכלו להתאפק ועשו את צרכיהם ברחוב (אחד מהם הוסיף שבשל כך אף איבד את התור שלו).

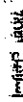
ז. כל המתושאלים הסבירו שאין הגנה מהשמש והגשם ואין להם מה לעשות כשמוזג האוויר קשה.

ח. לאף אחד מהמתושאלים לא היו תלונות על היחס עצמו מצד הפקידים והמאבטחים. עם זאת, שניים מהם הסבירו שהם ראו כי גורמים שזיהו כרשמיים (ולא ידעו להבדיל אם מאבטחים או פקידים) מעורבים בספסור בתורים; כשנשאלו אם הם מעוניינים לדווח על כך מתושאל אחד השיב שהוא לא מעוניין "להסתבך" עם פקידים והשני השיב שהוא לא מעוניין בשום דבר חוץ מלקבל מקלט בישראל.

ט. 3 מתושאלים ראו כי וויכוחים על התור נהפכו לקטטות אלימות.

10. בנוסף, מהביקור של הח"מ בלשכת ה-RSD ביום 1.11.2016 עולה כי השיטה להפרדת התור עובדת כך שמי שמחדש את הויזה עולה ישר לתור שבתוך הלשכה, ומי שמבקש להגיש מקלט מחכה בתור נוסף, על הכביש, ואחת לכמה זמן כמה מתוכו מורשים לעלות ללשכה.

11. התנהלות זו איננה סבירה. כשנדרש בית המשפט העליון בבג"ץ 2783/03 ג'ברא נ' שר הפנים (03.12.03) לסבירות התנאים בלשכה של מנהל האוכלוסין במזרח ירושלים (אחרי שבמסגרת בג"ץ 4892/99 התחייבה הרשות להעביר את הלשכה למקום אחר במהירות האפשרית ולא עשתה כן), הוכרע כי זוהי זכותם של מקבלי השירות מהרשות לקבלו בתנאים ראויים ובתוך פרק זמן סביר, ובפרט קבע בית המשפט העליון כי ההמתנה מחוץ ללשכה ללא תנאים פיזיים הולמים לא יכולה לעמוד:



"אין מחלוקת, כאמור, כי תנאי קבלת הקהל בלשכת מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים הם קשים. לדעתנו אלה תנאים בלתי סבירים באופן קיצוני השירותים הניתנים לתושבים בלשכה הם שירותים חיוניים, הנוגעים להסדרת המעמד בישראל, לאפשרות לצאת ולהיכנס לישראל [...]. יש לזכור כי השירות הניתן בלשכה תחייב לעיתים גם הגעתם של אנשים מבוגרים, תינוקות וילדים. לציבור זכות לקבל שירותים אלה בתנאים ראויים ובתוך פרק זמן סביר. תנאי קבלת הקהל בלשכה מכבידים בצורה קשה על תושבי מזרח ירושלים בבואם לקבל שירותים חיוניים אלה. חשיפת הקהל להמתנה ממושכת, בחוץ, ללא תנאים פיזיים הולמים, חורגת מגבולות הסביר ויש בה אף כדי לפגוע, בעקיפין, בזכויות של התושבים"

12. במדינת ישראל שהתחייבה לפעול בהתאם לאמנת הפליטים אין מקום למצב שבו צריך אדם לעבור השפלות, להמתין ימים על גבי ימים בתור, לישון ברחוב, לחכות במקום החשוף לחום הקיץ ולקור החורף, להתאפק עם צרכיו משך שעות ארוכות, לוותר על ארוחות ולהישאר רעב – בשביל להגיש שמונה עמודים, טופס של בקשות מקלט. מבקשי המקלט "שבויים" אחריכם – אין להם רשות אחרת לפנות אליה בבקשות מקלט, והמונופול על הטיפול בבקשות מקלט שמור אך ורק לכם:

"[...] אכן, היחיד הניצב לפני הרשות אין ברירה-של-ממש בידו אם ייעתר לדרישת הרשות אם לאו, שבידי הרשות הכוח לכפות עליו את רצונה אף אם אין לדרישתה כל עיגון בדיון. מקור הכוח הוא במונופול המוקנה לשלטון בביצוען של פעילויות מסוימות – אישור, רישוי, רישום וכיו"ב – ובהיעדר חלופה זמינה העומדת לרשות היחיד" (ע"א 2299/99 שפייר נ' דיוור לעולה בע"מ פ"ד נה(4) 213)

הדברים יפים במיוחד מקום שמדובר ב"יחיד" שמבקש מקלט, שכן בעיני מי שהגשת בקשת המקלט תמנע את גירושו למקום שבו אורבת לו סכנה, הוא בוודאי יהיה מוכן לוותר על ארוחות, לישון ברחוב, להתאפק עם צרכיו שעות על גבי שעות וכיו"ב – כדי לבקש הגנה על חייו. הדבר צריך ללמד על הזהירות שיש לנהוג במבקשי המקלט ועל החשיבות המיוחדת של תנאים מכבידים ושירות בפרק זמן סביר לניגוש ללשכה.

13. נוסף כי בכל הנוגע לבהינתן של בקשות מקלט קבע בית המשפט העליון כי "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 הרות אסון – גירושו של אדם למקום שבו הוא צפוי לרדיפה ונשקפת סכנה לחייו או לחירותו" (סעיף 12 לפסק-הדין של כבוד השופט פוגלמן בע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט ואח', (14.5.2012)). במקרה אחר, מצא בית המשפט העליון כי כשעסקין בדיון בבקשות מקלט, עסקין ב"דיני נפשות" (סעיף 43 לפסק הדין של כבוד השופט מלצר בע"מ 1440/13 ציימה נ' משרד הפנים (7.8.2013)). כשאדם מבקש להגיש מקלט כדי להגן על זכויותיו הבסיסיות ביותר כבן אדם, זאת אומרת כדי להבטיח שלא יגורש למקום בו צפויה לו סכנה, זה



המקום להזדהות במיוחד שהמדינה לא תעמיד בפניו מכשולים לעשות כן. כשאדם עומד בפני ראיין, שפעם רבות הוא הראיין עומק היחידי שיערך לו בעניין בקשתו למקלט, ההזדמנות היחידה שלו להביא באופן בלתי אמצעי את עניינו בפני נציגים, יש לאפשר לו לעשות כן באופן שיאפשר לו להיות במיטבו - ולא לייבש אותו במשך שעות בתור עם גישה מוגבלת לשירותים ומים. כך גם אותו מבקש מקלט שעומד לקבל הכרעה בבקשתו - זוהי לא פחות מנקודת מפנה בחייו, לא משנה מזה תהייה ההחלטה; הוא ישכים קום בלי לדעת אם הוא עתיד להיות מגורש בשבועיים הקרובים משישראל ואם לא, הוא יגיע ללשכה בלי לדעת אם יתאכזב ואם לא - אלו קשיים שאי אפשר להימנע מהם, כנראה; אך מדוע ימתין עכשיו שעות על גבי שעות בתנאים לא תנאים כדי לקבל את ההכרעה בעניינו?

14. לפני חתימה, נזכיר כי בהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, זכותם של בני אדם לכבוד איננה תלויה במעמדם בישראל. למעט סעיף 6(ב) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שחל רק על אזרחים ישראלים שנמצאים בחוץ לארץ, הוראותיו חלות על כל אדם באשר הוא אדם, ובבג"ץ 11437/15 קו לעובד ואח' נ' משרד הפנים ואח' עמד בית המשפט העליון (כב' השופטת (כתוארה דאז) אי פרוקציה) על כך שייאסור לפגוע בזכויותיו של אדם לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד מתייחס, אפוא, לכל אדם באשר הוא אדם. הגנה זו מכוח חוק-היסוד אינה מוגבלת לאזרח ולתושב, אלא היא מוענקת לכל אדם, לרבות למי שנכנס לישראל שלא כדין" (סעיף 36 לפסק-הדין, ור' גם סעיף 123 לפסק-דינו של כב' השופט ע' פוגלמן בבג"ץ 7385/13 איתן - מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל). תנאי השירות הניתנים בלשכה של יחידת ה-RSD עולים כדי פגיעה בזכות החוקתית לכבוד של מבקשי המקלט.

15. מכל האמור נבקשך כדלקמן:

- א. כל הפונים ללשכה של יחידת ה-RSD ימתינו בחלל סגור, נוח וממוזג ככל האפשר, עם גישה למים ולשירותים;
- ב. תינתן אפשרות לחדש רישיונות ישיבה בלשכות הרשות הפזורה ברחבי הארץ והאוכלוסייה הרלוונטית תיודע על ידי הרשות בדבר השינוי;
- ג. כל הפונים ללשכות של יחידת ה-RSD יקבלו שירות בתוך פרק זמן סביר;
- ד. יופרדו הפונים ללשכות לשלושה תורים: (א) מי שמבקשים להגיש בקשות למינהן; (ב) מי שמבקשים להאריך את רישיון ישיבתם ו-(ג) מי שהוזמנו ללשכה לצורך ראיין או מתן הכרעה בבקשת המקלט - ככל שהפרדה לתורים תיעשה באמצעים טכנולוגיים, יהיו באופן קבוע מתורגמנים לכל השפות הרלוונטיות לאוכלוסיית מבקשי המקלט שסייעו בהזמנת התור;
- ה. יוגדל כוח האדם המשרת פונים ללשכה ביחידת ה-RSD ותוארכנה שעות קבלת חקלה, לרבות קבלת חקלה אחרי-הצהריים;
- ו. לחדש את רישיונות הישיבה של מי שניתן מראש להעריך כי לא תינתן הכרעה בבקשתו למקלט בחודשים הקרובים לתקופות יותר ארוכות;
- ז. ילוקט מידע על הספסרות בתורים, בפרט על התלונות על כך שגורם או גורמים מתוך הלשכה קשור בדבר, וימונו אחראים למיגור הבעיה, שיעמדו בקשר עם משטרת ישראל בעניין;



אמנסטי מנظمة العفو
אינטרנשיונל الدولية

אמנסטי

ח. להבא, לפני חגים וימים אחרים בהם הרשות לא עובדת, ייתלו שלטים ותימסר בעל-פה לכל מבקש מקלט שניגש ללשכות הרשות כי בתאריכים מסוימים הלשכה תהייה סגורה ואין טעם לבוא בתאריכים אלו.

בברכה,

עופר אתר

ראש קמפיין פליטים

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל

העתיקים:

עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)
עו"ד דניאל סלומון, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה
מר יוסי אדלשטיין, מנהל מינהל אכיפה וזרים, רשות האוכלוסין וההגירה
מר חיים אפריים, מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה
גב' וולפורגה אנגלברכט, נציגה, נציבות האו"ם לפליטים

12 בפברואר 2017

לכבוד:

מר אמנון שמואלי

מ"מ מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

רח' מסילת ישרים 6, ירושלים

בדואר ובפקס: 02-6294860

שלום רב,

הנדון: קליטת בקשות למקלט מדיני בישראל

בעקבות דיווחים על מניעה ממבקשי מקלט מלהגיש בקשות מקלט, אני פונה אליך בשם אמנסטי אינטרנשיונל ישראל, האגודה לזכויות האזרח בישראל, רופאים לזכויות אדם, קו לעובד, המוקד לפליטים ולמהגרים, א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, המרכז לקהילה האפריקאית בירושלים ו-ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקאים, בבקשה לקלוט בקשות למקלט מדיני בישראל.

רקע

1. בימים האחרונים מצטברים דיווחים ממבקשי מקלט וגורמים המלווים ומכירים מבקשי מקלט לפיהם יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני (להלן: "יחידת ה-RSD") הפסיקה לקלוט בקשות למקלט מדיני.
2. בעבר, מבקשי מקלט היו יכולים להגיש בקשות למקלט מדיני בין השעות 8:30-12:30 בלשכה של יחידת ה-RSD ברחוב סלמה שבתל-אביב. מאז אוגוסט 2016, בעקבות עלייה במספר מבקשי המקלט החלו להתארך התורים של מבקשי המקלט מחותץ ללשכה. בתודשים ספטמבר ואוקטובר 2016 המצב הוסיף והתדרדר והגיע למצב שבו המתונו מבקשי המקלט מחוץ ללשכה במשך ימים שלמים; הם נאלצו לישון על המדרכה מחוץ ללשכה, חשופים לפגעי מזג האוויר, ללא גישה לשירותים ובציפות. אלו הצטרפו לכמה וכמה דיווחים על תופעה של ספסרות בתורים, שהובילה לתגרות אלימות בין הממתניים לתור ובין ספסרי התורים – ועל פי הדיווחים, היו גם כמה מעובדי הרשות שהיו מעורבים בתופעה הזו.
3. כדי להתמודד עם העלייה במספר בקשות המקלט, בנובמבר 2016 החליטה יחידת ה-RSD על התנהלות חדשה (עליה פורסם בשלטים ברוסית שנתלו על דלת הלשכה). לפי אותה ההתנהלות, היה על מבקשי המקלט להגיע ללשכה בין השעות 7:00-8:00 כדי לקבל תור למועד בו יוכלו להגיש בקשות מקלט. התור להגשת בקשת המקלט שקיבלו, לא נשא את שמו, ולא היה בו כדי להגן עליהם מפני מעצר והרחקה למדינתם.
4. יצוין כבר כאן, שלרשות האוכלוסין וההגירה עומדים הכלים להתמודד עם עומס מבלי שמבקשי מקלט יאלצו להמתין בתורים במשך ימים ארוכים בתנאים לא ראויים, ומבלי לחשוף את אותם מבקשי מקלט לגירוש ומעצר. ניתן להעסיק עוד עובדים ביחידת ה-RSD וניתן לזרז את הטיפול בבקשות המקלט.
5. אלא שמאז יום ראשון ה-22 לינואר 2017 מוסרים פקידי יחידת ה-RSD לניגשים ללשכה כי כרגע אי אפשר לקבוע תור למועד בו יוכלו מבקשי המקלט להגיש בקשתם לרשות. במילים אחרות, אין אפשרות להגיש בקשות למקלט מדיני בישראל כרגע. עשרות אם לא מאות מבקשי מקלט מסולקים מיחידת ה-RSD כשהם מבקשים להגיש בקשות מקלט.

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל | רופאים לזכויות אדם | קו לעובד | המוקד לפליטים ומהגרים | א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל | ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקאים | האגודה לזכויות האזרח בישראל | המרכז לקהילה האפריקאית בירושלים

6. היחידים שיכולים להיכנס ללשכה הם מבקשי מקלט שקבעו תור, ואולם מבקשי מקלט חדשים, לא יכולים לבקש ולקבל תור חדש. על פי דיווחים מסויימים, אנשים בודדים שחיו מאוד אסרטיביים ודרשו להיכנס הצליחו לעשות כן, והשאר נשלחו לדרכם. אלא שעל פי הצפיות שערכו נציגי הארגונים שבשםם נעשית פנייה זו, ועל פי מידע שמסרו נציגי הרשות בעל-פה לאותם נציגים, המצב בשטח הוא שאף אחד לא מוכנס ללשכה כדי להגיש בקשת מקלט מלבד מי שקבע תור, וכרגע אין אפשרות לקבוע תורים חדשים. מכל מקום, מניעה ממבקשי מקלט להגיש בקשת מקלט, הן אם מדובר במדיניות גורפת והן אם מדובר במדיניות של מכסה שרירותית המאפשרת קליטת מספר זעום של בקשות מקלט, היא מדיניות פסולה שעומדת בניגוד לעקרונות המשפט המינהלי הישראלי ולאמנת הפליטים.
7. המדיניות החדשה, עליה נמסר מפה לאוזן, כי לא פורסמה בפומבי, מיושמת במקביל לפשיטות ומבצעים נרחבים של מעצר וגירוש של מי שלכאורה שוהים שלא כדין בישראל. כך, בתנועת מלקחיים – מן העבר האחד חסימת הגישה למערכת המקלט ומן העבר השני מבצע המעצרים והגירושים הזרזי – נרמסת זכותם של מבקשי מקלט להגיש בקשת מקלט ולחכות במדינת המקלט עד שיוכרע עניינם.
8. להשלמת התמונה, יצוין כי לא מדובר בהחלטות שנמסרות בכתב למבקשי המקלט הנוגשים לרשות אלא בעל-פה, מפי השומרים בכניסה ללשכה, אף לא מפי פקידי הרשות.
9. המדיניות הזו היא הצעד הקיצוני ביותר שבו נקטה הרשות כדי למנוע ממבקשי המקלט בישראל מלקבל את המעמד המגיע להם לפי זין, ולכל הפחות, גישה להליך הוגן וראוי של בחינת טענותיהם לקבלת מקלט. הלכה למעשה, המדיניות הזו מכשירה גירוש של בני אדם למקום בו יש חשש כי חייהם או חירותם יהיו בסכנה. מדובר במדיניות שחותרת תחת העקרונות היסודיים ביותר של חברה מתוקנת, לפיה אין מגרשים אדם למקום בו קיים חשש לחייו או למקום בו הוא נרדף. למותר לציין כי אין להחזיר אנשים באופן זה מבלי לאפשר להם להגיש בקשת מקלט ומבלי שזו תבחן בנפש תפצה.
- הרשות מחוייבת לקלוט, לבחון ולהכריע בבקשות מקלט בהתאם לאמנת הפליטים
10. בקשות למקלט מדיני הן בקשות של בני אדם להגנה על זכויותיהם הבסיסיות ביותר והזחירות שבה יש להכריע בהן נגזרת מההכרה "בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין..." (סעיף 1 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו). טעות בהכרעה בבקשת מקלט ומניעה של מקלט מדיני מאדם שזקוק לו "יכולה להביא לתוצאות הרות אסון – גירושו של אדם למקום שבו הוא צפוי לרדיפה ונשקפת סכנה לחייו או לחירותו" (סעיף 12 לפסק-הדין של כבי השופט פוגלמן בע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט ואח', (14.5.2012).
11. אמנת הפליטים היא בעלת משמעות מחייבת במשפטנו הפנימי. זאת, נוכח החוקה הפרשנית שנקבעה בפסיקותיו של בית המשפט העליון, לפיה קיימת התאמה בין חוקי המדגנה לבין נורמות של המשפט הבינלאומי המחייבות את מדינת ישראל. על פי "חוקת התאמה", חוקי המדינה יתפרשו – ככל הניתן – באופן העולה בקנה אחד ("מתאים") עם הדין הבינלאומי (ראו למשל: דני"פ 7048/97 פלוני נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 742-743, 767 (2000). על כך יש להוסיף בהקשר הספציפי של אמנת הפליטים כי "עמדתה העקבית של המדינה היא כי היא רואה עצמה מחויבת ביישומן של הוראות אמנת הפליטים" (סעיף 34

לפסק-דין של כבי' השופט פוגלמן בבג"ץ 7385/13 איתן מדיניות הגירה ואח' נ' הכנסת (פסק-דין מיום 22.9.2014).

12. על האמור נוסף כי מדינת ישראל הייתה אחת המדינות היוזמות והפעילות ביותר בניסוח אמנת הפליטים והייתה מהראשונות לתת עליה ולאשררה¹. ולא בכדי, כפי שציין כבי' השופט עמית בסעיף 3 לפסק-דין בבג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (16.9.2013), שם עמד על כך שהזיכרון של ההיסטוריה של העם היהודי היא שהניעה את מדינת ישראל וארגונים יהודיים להיות צד אקטיבי לקביעת אמנת הפליטים הבינלאומית, לחתימה עליה ולאשרורה.

13. אלא שהמדיניות החדשה של הרשות הופכת את ההתחייבויות הבינלאומיות של מדינת ישראל להגן על פליטים לאות מתה. מאחר שכעת פליטים שנמצאים במדינת ישראל לא יכולים להגיש בקשת מקלט, הם אינם יכולים לזכות בסל הזכויות וההגנות שקובעות המדיניות הישראלית ואמנת הפליטים.

14. על כך נוסף שהמדיניות החדשה שאימצה לעצמה הרשות עומדת בניגוד לעקרונות היסודיים ביותר של מינהל תקין במדינה דמוקרטית. לרשות יש הסמכות להכריע מה תהייה התשובה לבקשה המוגשת אליה, אבל אין לה הסמכות לבחור האם יש לקלוט את הבקשה, אם לאו. על הרשות מוטלת החובה לקלוט את כל הבקשות שמוגשות לה. המדיניות הנוכחית יוצרת מצב אבסורדי שבו הבקשות "מוכרעות" לפני שהוגשו. עקרונות אלו עוגנו בנהלים שהרשות עצמה קבעה (ראו: נוהל הטיפול במבקשי מקלט בישראל ונוהל קליטת בקשות וערים על החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין וההגירה).

15. בנוסף, על הרשות להימנע מלהערים קשיים על הגשת בקשות, קל וחומר כשמדובר בבקשות של אדם להגנה על זכויותיו הבסיסיות ביותר.

16. גם אם בחודשים האחרונים חלה עלייה במספר מבקשי המקלט מאוקראינה וגיאורגיה, אין זה יצדיק את הפרת התחייבויותיה של הרשות בהתאם לנוהל הפליטים ובהתאם להתחייבויות הבינלאומיות של מדינת ישראל. למדינת ישראל עומדים די והותר כלים חוקיים להתמודד עם התופעה ולצמצמה ככל שיש בכך צורך. הפרת נוהל הטיפול במבקשי מקלט והוראות אמנת הפליטים עליה הוא נסמך איננה כלי לגיטימי להתמודדות עם התופעה.

מעמדם בישראל של מי שביקשו להגיש בקשת מקלט אך נמנע מהם לעשות כן

17. לא ניתן לגרש מישראל בכפייה את מי שבקשתו למקלט מדיני לא הוכרעה. הגנה זו מחויבת מכוח הדין הבינלאומי והיא מעוגנת בראשו של נוהל הטיפול במבקש מקלט מדיני בישראל תחת הכותרת "מטרת הנוהל", כתוב כי: "לא יורחקו מישראל שוהים שלא כחוק שהגישו בקשה למקלט מדיני, עד לקבלת ההחלטה המנהלית הסופית בעניינם".

18. לא ניתן לראות את מי שניסו להגיש בקשת מקלט אולם נמנע מהם לעשות כן בשל התרשלות יחידת ה-RSD בקליטת הבקשות - כמי שלא הגישו בקשות מקלט. ההגנה המוקנית למי שעוד לא הוכרעה בקשתם למקלט נועדה להבטיח שלא יוצד המצב שבו אדם יגורש למקום שבו יכולה להיות סכנה לחייו או לחירותו, ושהרשות עוד לא בדקה והכריעה בטענותיו. כעת, נמצאים בישראל מבקשי מקלט שמעוניינים להגיש

¹ האמנה בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 3, 5 והפרוטוקול בדבר מעמדם של פליטים, כ"א 23, 690. הנוסח המקורי באנגלית של האמנה והפרוטוקול זמין באתר של נציבות האו"ם לפליטים: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>

אמנסטי אינטרנשיונל ישראל | רופאים לזכויות אדם | קו לעובד | המוקד לפליטים ומהגרים | א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל | ARDC - המרכז לקידום פליטים אפריקאים | האגודה לזכויות האזרח בישראל | המרכז לקהילה האפריקאית בירושלים

בקשת מקלט אך יחידת ה-RSD מונעת מהם לעשות כן, ולכן יש להחיל גם עליהם את עקרון אי-החזרה, עד שיתאפשר להם להגיש את בקשתם למקלט.

19. שעה שלא ניתן להרחיק את אותם מבקשי מקלט, גם לא ניתן להחזיקם במשמורת לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב – 1952. בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי כל מטרת המשמורת היא הרחקה, ומשעה שהרשות לא מרחיקה את אותם מבקשי מקלט, אין תכלית למעצר (ר' בג"ץ 1468/90 בן ישראל נ' שר הפנים, פ"ד מד(4) 149, 151). משכך אין לעצור ו/או לגרש את מי שנמנע ממנו להגיש בקשת מקלט.

סיכום

20. רק לפני שבועיים, ביום 23.1.2017, נערך דיון בכנסת בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה, במהלכו הטיחו חברי-הכנסת ברשות האוכלוסין וההגירה האשמות חמורות על הזדון וחוסר-היעילות שבו רשות האוכלוסין וההגירה פועלת בתחום הטיפול בבקשות מקלט. הוועדה מצאה כי המצב חמור עד כדי כך שיש מקום לבקש ממבקר המדינה להתערב בנושא. עוד לא סיימו מילות חברי הכנסת להדהד באולם הוועדה, וכבר הספיקה רשות האוכלוסין וההגירה לאמץ מדיניות חדשה, גרועה מכל קודמותיה, שחוסמת במחסום שאין דרך לעוברו את הגישה לקבלת מקלט מדיני בישראל.

21. עמדת הכנסת, כפי שהובעה בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה והשתקפה בחלטתה, מצטרפת לשורה ארוכה של פסקי-דין שניתנו ברבות השנים בבתי המשפט ועמדו על הכשלים היסודיים שבמערכת המקלט. במקום לתקן את המעוות ולפעול בהתאם לדברי הרשות המחוקקת והרשות השופטת, דומה שהרשות המבצעת עושה כרצונה וכאילו אין עליה מרות: מפרה התחייבויות בינלאומיות, "מכריעה" בבקשות מקלט לפני שהוגשו, מגרשת פליטים ומונעת מהם גישה למערכת המקלט. כל אלו במהלך מתוזמר ומתוזמן שנדמה שתוכנו מדאש – בעת ובעונה אחת למנוע ממבקשי המקלט גישה למערכת המקלט, לעצור אותם ולגרשם. אין להתנהלות זו מקום במדינה דמוקרטית שהתחייבה לפעול בהתאם לאמנת הפליטים.

22. בפתח דברינו, ציינו את תנאי ההמתנה הבלתי נסבלים ופרק הזמן הבלתי-סביר שהמתנה זו נמשכת, מחוץ ללשכה של יחידת ה-RSD. ביום 8.11.2016 החיימ פנה למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בשם אמנסטי אינטרנשיונל ישראל, רופאים למען זכויות אדם בישראל, האגודה לזכויות האזרח בישראל והמוקד לפליטים ולמהגרים, בעניין התלונות שהגיעו אלינו על תורים המשתרכים מחוץ ללשכת יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל שברחוב סלמה בדרום תל-אביב, ולפיהן מבקשי מקלט ישנים ברחוב, חשופים לפגעי מזג האוויר, מחכים בתור על הכביש של רחוב אברבנאל בהעדר מקום על המדרכה, מוותרים על ארוחות בהמתנה לשירות ולפיהן נוצרה תופעה של ספסרות בתורים. בסוף פנייתנו פירטנו שמונה בקשות שהיעתרות לרן תביא לתיקון המצב. לאותה פנייה צורפו תצלומים של התור ותוצאות של סקר שאמנסי אינטרנשיונל ערכה בין מבקשי המקלט שניסו להגיש בקשות מקלט. ביום 11.1.2017 נשלחה תזכורת לפנייה. עדיין לא התקבל מענה לפנייה, גם בחלוף חודשיים. המדיניות החדשה של הרשות רק מחריפה את המשבר. כך למשל, ידוע לנו כי בסוף השבוע שבין ה-27 ל-28 בינואר, גשם כבד ירד בתל אביב, המעלות צנחו והקור בלילות קשה; מבקשי המקלט המתונו מחוץ ללשכה בתנאים מבוזים וקשים מנשוא בעקבות המדיניות של הרשות, ישנים על המדרכה בלי גישה לשירותים. בהתאם, בנוסף על המבוקש בפנייה זו, שוב נבקש להסב את תשומת ליבה של

הרשות לחשיבות שבשמירה על תנאי המתנה הולמים ומתן שירות במהירות ראויה, ושוב נזכיר שעודנו מצפים לתשובת הרשות לפנייה מיום 8.11.2016. הנושא של אותה והנושא של פנייה זו קשורים בטבורם.

23. קשה לאמוד את מידת הנוק שנגרם למי שמעוניינים להגיש בקשת מקלט, נמסר להם כי הדבר לא אפשרי, ובהמשך של אותו יום נעצרים ומגורשים מישראל למקום שממנו נמלטו. בהיחפזותה לצמצם את מספר בקשות המקלט התלויות ועומדות, לעצור ולגרש כמה שיותר מבקשי מקלט, שמטה רשות האוכלוסין וההגירה מתחת לרגלינו את העקרונות הבסיסיים ביותר שצריכים לעמוד כנר לרגליה של רשות ציבורית במשטר זמוקרטי. ההתנהלות הזו חייבת להשתנות מיד.

24. מכל האמור נבקשכם כדלקמן:

- א. לקלוט את כל בקשות המקלט שמוגשות לרשות;
 - ב. ליידע את כל מבקשי המקלט שמתייצבים בפני הרשות בכל מסגרת שהיא שהמדיניות למנוע הגשת בקשות מקלט מבוטלת, ושכל מבקשי המקלט רשאים להגיש בישראל בקשת מקלט;
 - ג. להקפיד לחלוטין את כל המעצרים והגירוש שמבצעת הרשות עד שיעשה האמור בסעיפים הקודמים;
 - ד. להבהיר כמה בקשות מקלט נקלטו בכל יום מאז ה-22.1.2017, ולפי אילו קריטריונים נקבע אילו מבקשי מקלט הורשו להגיש בקשת מקלט ואילו מבקשי מקלט נשלחו לדרכם.
25. עותק מבקשה זו נשלח לכמה גורמים ברשויות ובארגונים שונים, בתקווה וציפייה שיתערבו לאלתר לטובת הסדרת הנושא בהקדם. אנחנו מקווים שלא יהיה צורך בפנייה לערכאות בנושא.

בברכה,

 עופר איזיק

ראש קמפיין פליטים
 אמנסטי אינטרנשיונל ישראל

העתקים:

מר חיים אפריים, מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה
 עו"ד דניאל סלומון, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה
 מר יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים, רשות האוכלוסין וההגירה
 עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)
 השופט (בדימוס) יוסף שפירא, מבקר המדינה
 גבי וולפורגה אנגלברכט, נציגה, נציבות האו"ם לפליטים
 עו"ד רעות מיכאלי, מנכ"לית המוקד לפליטים ולמהגרים