



לכבוד:
מר מרדכי כהן
מנכ"ל משרד הפנים

עו"ד דניאל סולומון
יועמ"ש רשות האוכלוסין וההגירה

מר אלי אלפסי
תקציבן הרשות ומ"מ יו"ר ועדת המכרזים

גב' דגנית סמי
מרכזת ועדת מכרזים

גב' מרב אברהמס
מנהלת אגף תכנון מדיניות

עו"ד חן בן ישראל
יועמ"ש ועדת מכרזים

שלום רב,

הנדון: ביטול התקשרות עם עמותת "איתן- המרכז למדיניות הגירה ישראלית" לטובת ביצוע מחקר בנושא אריתריאה מטעם רשות האוכלוסין וההגירה

- בשם המוקד לפליטים ומהגרים (להלן: "המוקד") הריני פונה אליכם בדחיפות בעניין שבנדון כדלקמן:
1. המוקד לפליטים ומהגרים הינה עמותה רשומה הפועלת להגנה על זכויותיהם של מבקשי מקלט, מהגרים וקרבתות סחר בבני אדם, ביניהם מבקשי מקלט מאריתריאה.
 2. ביום ראשון 25.6.2017, גילינו כי ביום 7.6.2017 אישרה ועדת המכרזים של רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הוועדה") לרשות האוכלוסין וההגירה להתקשר עם עמותת "איתן- המרכז למדיניות הגירה ישראלית" (להלן: "עמותת איתן") לטובת ביצוע מחקר, בחינה וניתוח של מידע אודות מדינת אריתריאה וזאת ללא צורך בקיום הליכי מכרז וקבלת הצעות מחיר נוספות. פרוטוקול ועדת המכרזים וההחלטה מיום 7.6.2017 (להלן: "פרוטוקול הוועדה") מצ"ב **כנספח א'** למכתבנו.
 3. כפי שכתב בהחלטת הוועדה, לאחר ששמעה את נימוקי היחידה המקצועית של רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: "הרשות"), הגיעה הוועדה לכלל מסקנה כי עמותת איתן "הינה עמותה בעלת ערך מוסף ייחודי, מקצועיות וידע באוכלוסיית המסתננים באפריקה בכלל ובסוגיית המציאות באריתריאה בפרט".
 4. בנימוקה, הסבירה היחידה המקצועית של הרשות כי המדיניות הנוהגת כיום בישראל ביחס למבקשי מקלט מאריתריאה הינה "מדיניות אי הרחקה זמנית" בשל היבטים הנוגעים "למצב זכויות האדם הכללי באריתריאה". אולם, כך בפרוטוקול הוועדה, מדיניות זו היא תלויה נסיבות ומעת לעת נדרשת בחינה וסקירה מעודכנת של המדיניות על ידי הגורמים המוסמכים לכך. זאת, כך לשיטת הרשות, לאור העובדה שבשנים האחרונות חלו תמורות חיוביות בכל הנוגע למצב העובדתי באריתריאה. בקשת היחידה המקצועית להתקשר עם עמותת איתן תוך קבלת פטור מקיום מכרז ומפניה לשלוש הצעות מחיר, מושתתת לדברי הרשות על המומחיות וההכרות העמוקה של עמותת איתן עם המדיניות בדבר אי הרחקה זמנית של מבקשי המקלט מאריתריאה והמסגרת הנורמטיבית לעניין מתן הגנה למבקשי מקלט, וכן על העובדה כי המחקר הנדרש הינו בעל היקף מצומצם ומוגדר מבחינת תכולה וזמן.
 5. כפי שנבקש להראות להלן, התקשרות הרשות עם עמותת איתן, שהינה גוף בעל מטרה פוליטית מוגדרת ומובהקת, מבלי שקיימה הליך מכרז, מבלי שפנתה לקבלת הצעות מחיר נוספות ומבלי שבחנה מועמדות של גורמים מתאימים נוספים, הינה החלטה אשר נגועה בשיקולים זרים ומנוגדת לתכליות בסיסיות של משפט



מנהלי ותקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות המכרזים"). החלטה זו עומדת גם בסתירה לאחריותה הבסיסית של הרשות לגיבוש עמדה עצמאית ובלתי תלויה ומעלה חשש להתייחסות הרשות משיקול דעתה.

6. משכך נבקשכם להורות על ביטולה המידי של התקשרות הרשות עם עמותת איתן, וככל שהרשות מעוניינת בכך על עריכת מכרז בעל דרישות אשר יעלו בקנה אחד עם חובות ההגיונות ותום הלב שחבה בהן הרשות, בהתאם לתקנות המכרזים ולעקרונות המשפט המנהלי ועקרון תקינות המנהל. כמו כן, נבקשכם להנחות את הרשות כי עליה להיות האחראית הבלעדית לגיבוש העמדה המדינית העתידית, תוך הסתייעות מותרת בחוות דעת של גופים אובייקטיביים נבחרים, בעלי ידע רלוונטי וניסיון מוכח מקצועי בביצוע המחקר הנדרש, והימנעות מקבלת החלטה המונעת משיקולים זרים ופסולים.

היעדר עילה לפטור ממכרז

7. טרם נתייחס לפטור ממכרז בעניין הנידון, נזכיר כי נקודת המוצא של תקנות המכרזים הינה כי התקשרות באמצעות מכרז עדיפה על פני התקשרות ללא מכרז, גם בנסיבות בהן מתקיימת לכאורה עילה לפטור ממכרז [ראו לעניין זה ספרו של עומר דקל, **מכרזים**, כרך ראשון, שורת הדין – הוצאה לאור, 2004, בעמ' 219 (להלן: "דקל")].

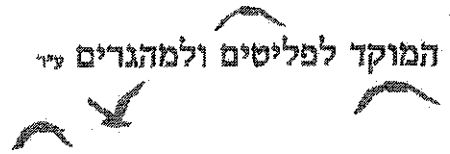
8. לא בכדי, נפתחות תקנות המכרזים בתקנות שכותרתן "עקרונות המכרז" ו"עדיפות המכרז הפומבי" אשר קובעות כי המכרז יערך באופן שקוף ושוויוני, ותוך מתן עדיפות לעריכת מכרז פומבי גם במקום אשר הותר לרשות לבצע התקשרות שלא על דרך מכרז שכזה. כך קובעת תקנה ב.1. (א) לתקנות:
"גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם במקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך מכרז פומבי רגיל".

9. למעשה, אף אם סבורה הרשות כי עמותת איתן הינה הספק היחיד אשר עונה על צרכי ההתקשרות (הנחה עליה אנו חולקים), חלה עליה החובה לבכר את התקשרותה לצורך הכנת תווית דעת בדרך של מכרז ולאפשר למציעים פוטנציאלים נוספים להציע את מועמדותם. פטור ממכרז, הליך בו נקטה הרשות, הינו חריג לכלל המחייב עריכת מכרז, ויש לפעול על פיו באופן דווקני ועל דרך הצמצום (ראו דקל, בעמ' 219).

10. לא זאת כי אף זאת, גם אם קיימת לדידה של הרשות עילה לפטור ממכרז בהתאם לתנאים הקבועים בתקנה 5(א) לתקנות המכרזים, שעניינה התקשרות שאינה טעונה מכרז במקרים בהם העבודה דורשת ידע ומומחיות מיוחדים, יחסי אמון או עבודה ספרותית, קובעת תקנה 5(ג)(1) כי התקשרות שכזו תעשה גם היא ככל הניתן בדרך של פנייה תחרותית. וכלשון הסעיף:

"התקשרות כאמור בתקנת משנה (א) תיעשה, ככל הניתן, בדרך של פנייה תחרותית להצעות, לפי תקנת משנה (ד)".

11. בנסיבות העניין, לא הבהירה הרשות בנימוקיה בצורה מספקת את הצורך בהתקשרות דווקא עם עמותת איתן, שהינה עמותה בעלת מטרה פוליטית מובהקת וללא כל יתרון, מומחיות מיוחדת או גישה מיוחדת לנתונים הנוגעים למצב המשפטי באריתריאה, לשירות הצבאי ולמצבם של מבקשי המקלט אשר יצאו את מדינתם בניגוד לדין. אם לא די בכך, עמדת עמותת איתן מנוגדת לא אחת לנתונים ולהנחיות המצויים בידי



גופים אחרים רבים, בניהם עמותות שונות ונציבות האו"ם לפליטים.
12. עמותת "איתן- מדיניות הגירה ישראלית", הינה עמותה רשומה (580561587), אשר נוסדה בשנת 2012 על ידי יונתן יעקובוביץ, תמר גולן ואורלי יוגיר. מטרת העמותה כפי שהן מוגדרות באתר גייסטאר הינן "חינוך והעלאת המודעות לנושא ההגירה לישראל, ומדיניות ההגירה בעולם. חיזוק החברה האזרחית בישראל. סיוע למבקשי מקלט מדיני ופליטים. קידום ערכי הסולידריות בחברה הישראלית". נכון למועד משלוח מכתב זה, פרטי העמותה זמינים בקישור:

<http://www.guidestar.org.il/he/organization/580561587>

13. על אף מטרותיה המוצהרות של עמותת איתן ועל אף נימוקי היחידה המקצועית, חיפוש פשוט בדף הפייסבוק של העמותה (ובהיעדר אתר אינטרנט) מעלה כי אין המדובר בגוף מחקרי מקצועי אשר מטרתו לאסוף ולעבד מידע בינלאומי, אלא בעמותה בעלת מטרה פוליטית ברורה וממוקדת להרחקת מבקשי מקלט מאפריקה בכלל ומאריתריאה בפרט, משטחי מדינת ישראל וסיוע לתושבי דרום תל אביב, תוך קידום הליכי חקיקה והליכים משפטיים שיגשימו מטרה זו.

14. נבקש להציג להלן מספר פרסומים מעמוד הפייסבוק של העמותה. צילומי הפרסומים המצוטטים ופרסומים נוספים מצורפים למכתב זה **בנספח ב'**:

א. ביום 16.6.2017 פרסמה העמותה דברי ביקורת על כתבת בעיתון "דה-מרקר" בנושא שיעורי ההפרשה לפי חוק הפיקדון [סעיף 4 לחוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראת שעה), תשע"ד-2014] (להלן: "חוק הפיקדון"): "בזיון! שר האוצר משה כחלון נכנע לארגונים רדיקליים וללובי של בעלי אינטרסים והחליט לסרס את החוק שקדמנו, על חשבון תושבי דרום תל אביב ואזרחי מדינת ישראל".

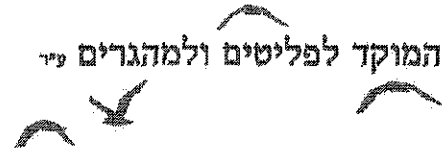
ב. ביום 13.6.2017 פרסמה העמותה כי היא גאה בהכנת המידע עבור סרטון אינטרנטי של גוף שידור הסדרות "באן" הנוגע למעמד מבקשי המקלט מאריתריאה. סרטון זה הביא לפגנת לגוף השידור.

בטענה כי הוא כולל טעויות, אי דיוקים ואף שקרים בוטים נגד מבקשי המקלט והמדיניות באריתריאה.
ג. ביום 6.6.2017 קראה העמותה לציבור לבוא ולהפגין עם תושבי דרום תל אביב מול מסעדנים שתכננו הפגנה נגד חוק הפיקדון. לעניין זה נכתב: "חייבים חייבים לחשוף את הבלוף הזה, פשוט עובדים עלינו בעיניים!" ובהמשך "חשוב להגיע ולהראות שהחברה הישראלית לא קונה את השקר הזה".

ד. ביום 13.3.2017 פורסם: "כצפוי, קרטל זכויות המסתננים הגיש עתירה נגד החוק שיזמנו להבטיח את יציאתם של מסתננים שאין להם כל עילה חוקית לשהות בישראל".

15. פרסומים דומים, ברוח דומה, המבקשת להשתלח הן במבקשי המקלט, הן בבית המשפט והן בארגוני זכויות אדם, מופיעים בעמוד העמותה במהלך השנים האחרונות, בנושאים קשורים שונים.

16. פרסומי העמותה נגישים לכל אדם הגולש בפייסבוק, וחזקה כי היו ידועים גם לרשות טרם התקשרותה עם העמותה. זאת בעיקר בהתייחס לעובדה כי עמותת איתן פעלה לקידום מטרותיה גם באמצעות סינוור כגון קידום "חוק הפיקדון", חיבור דו"חות ביקורת על מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע לתופעת הסתננות והצטרפות כמשיבה לשלושת העתירות לביטול החוק למניעת הסתננות ולעתירה נגד נוהל הטיפול במבקשי מקלט המעורבים בפלילים (אשר המוקד היה בעל דין בהן).



17. ממילא, מטרת ההתקשרות שהינה הספקת "תשתית עובדתית ומשפטית" וסיוע "למקבלי החלטות לגבש עמדה עדכנית בכל הנוגע לטיפול בבקשות למקלט של נתיני אריתריאה בישראל" לא מבססת כשלעצמה כל עילה לפטור ממכרו. גם אם עמותת איתן היתה בעלת מומחיות מחקרית לתחומים הנדרשים (כאמור, הנתה עליה אנו חולקים בתוקף), כמובן שהיא אינה מהווה גוף יחיד אשר יכול ליתן חוות דעת שכזו. במקרה בו ישנם מספר גופים או ספקים אשר יכולים לספק לרשות את המידע הנדרש, מחובתה של הרשות לקבל את המידע בהליך של מכרז כדין, תוך מתן אפשרות לגופים שונים הסבורים כי הם בעלי מומחיות וידע מקצועי להגיש השתתפותם.
18. כמו כן, וככל שרוצה הרשות להימנע מעריכתו של מכרז, באפשרותה לקבל את המידע הנדרש בדרך של שיתוף הציבור וקבלת מידע מגופים רבים ושונים אשר יכולים לסייע בעיצוב המחקר. בדרך זו, יהיו פרוסים בפני הרשות כל הכלים הנדרשים לשם גיבוש חוות דעת עצמאית ובהתאם לדין.
19. בפרוטוקול הוועדה, לא נקבה היחידה המקצועית או הוועדה במספר התקנה המבססת את פטור הרשות ממכרו. עם זאת, לדברי היחידה המקצועית, החלטתה להתקשר עם עמותת איתן מתבססת על מומחיותה של העמותה בביצוע מחקר השוואתי בינלאומי ובסוגיות הנוגעות למדיניות הגירה והיכרותה עם מדיניות ההגירה. יצוין, כי קיימים בישראל גופים שונים, המתמחים בהגירה בכלל ובאפריקה בפרט, הן מקרב החברה האזרחית ולא פחות מכך במוסדות אקדמיים מכובדים ובהם המכון להגירה ושילוב חברתי במרכז האקדמי רופין, החוג ללימודי אפריקה באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת בן גוריון בנגב, ומומחים בעלי שם נוספים. בנימוקה, לא ציינה היחידה המקצועית אילו וכמה גופים נוספים בחנה במסגרת הליך ההתקשרות, ומדוע עמותת איתן נמצאה כשירה יותר מאלו לביצוע המחקר. טענת הרשות כי ערכה חיפוש אחר חברות המתמחות במחקר השוואתי בינלאומי אין בה די משאינה מבוססת ומנומקת, והיא אינה מאיינת את אחריותה של הרשות לפנייה לגופים נוספים וקריאה להגשת הצעות באופן אקטיבי.
20. הדברים אמורים ביתר שאת נוכח העובדה כי עמותת איתן לא רק שאינה בעלת המומחיות הנדרשת לעריכת חוות הדעת, אלא שהינה עמותה בעלת עמדה ברורה ומוטה לגבי הסוגיה הנידונה, אשר מטרתה לקדם תפיסת עולם פוליטית ברורה הנוגעת למבקשי מקלט המצויים בשטחה של מדינת ישראל ולקשיים עמם מתמודדים תושבי דרום תל אביב. כפי שביקשנו להראות לעיל, מעולם לא ביקשה עמותת איתן להסתיר את מניעה ביניהם הרחקת מבקשי המקלט מאריתריאה משטח המדינה, עידוד יציאה על דרך של חוק הפיקדון, פרסום קמפיינים נגד מבקשי המקלט מאריתריאה, קריאה לעריכת הפגנות ופרסום סרטונים מוטים ומטעים אודות המצב באריתריאה.
21. ראשית, נבקש להבהיר כי בהתאם לסעיף 5(ג)(1) לתקנות המכרזים, גם מומחיותה הנטענת של עמותת איתן לא פוטרת את הרשות באופן גורף מעריכת מכרז, ובאין מניעה לעשות כן, היה על הרשות לקבל הצעות לעריכת מחקר מגופים נוספים בעלי מומחיות דומה.
22. שנית, מבדיקה שערכנו בנושא, וממילא לא ביססה הרשות את טיעוניה לעניין זה, עמותת איתן איננה עמותה המתמחה באופן ספציפי או מיוחד במצב העובדתי או המשפטי באריתריאה, אין למקימה כל מומחיות מיוחדת למצב באריתריאה, נגישות מיוחדת לתושביה, והיא לא ערכה מחקר עובדתי ומשפטי ייחודי המבוסס על נתונים ישירים אשר עשויים להצדיק התקשרות עימה. ודוק. אין המדובר במחקר משפטי בלבד, יש צורך באיסוף מידע



אודות המצב העובדתי בשטח וזאת בהתאם להנחיות הרשות עצמה בדבר המחקר הנדרש. בהמשך לכך יש ליתן משקל לעובדה כי כל המידע שהציגה איתן באופן ציבורי עד היום נסמך על מקורות אחרים, ובעיקר על גופים מדיניים של מדינות אחרות. זאת ועוד. אף אם רכשה העמותה ידע מסוים בנושא זה, אין בו כדי להצדיק את הקביעה כי הינה הגוף היחיד המסוגל לחקור את הסוגיה הנידונה. ככל שאכן רוצה הרשות לקבל מידע מקיף ואובייקטיבי אודות המצב באריתראה, צריך שיספקה הגוף המתאים בעל הכישורים הברורים והכלים המקצועיים לעריכת המחקר, וזאת ניתן לעשות רק על דרך קבלת הצעות וחוות דעת ממספר גופים. מן הראוי היה כי בהתאם לכללי מנהל תקין, דיני המכרזים וכלליו הבסיסיים של המשפט המנהלי, תבחר הרשות שלא להתקשר עם גוף מסוג זה בכלל, ובפרט לא בדרך של פטור ממכרז.

התפרקות משיקול דעת

23. סמכותה של הרשות מוקנית לה, ולה בלבד. כחלק מכך, הרי שהסמכות לגיבוש עמדה מדינית בכל הנוגע למבקשי מקלט, שמורה לממשלת ישראל ולמי שסמכות זו הואצלה לו, וכל ניסיון להאציל סמכות זו לגוף פרטי ויחיד הינה פסולה מעיקרה. אף אם מטרת ההתקשרות בין הרשות ובין איתן הינה איסוף מחקר עובדתי ומשפטי בלבד, הרי שמטרה זו לא די בה כדי להצדיק את ההתקשרות כאמור. לעניין זה ראו למשל בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ ואח' נ' רשם החברות ואח' (פורסם בנבו, 6.1.1992):

“הלכה פסוקה היא, כי רשות שלטונית, אשר החוק מעניק לה סמכות, חייבת לבצע את הסמכות בעצמה, ואינה רשאית – בהיעדר הסמכה בדין – לאצול את סמכותה לזולתה. [...] יש להבטיח כי הסתייעות באחר לא תהיה כה מקיפה ועמוקה, עד כי הלכה למעשה היא תהיה שקולה כנגד האצלת הסמכות. אכן, מקום שהרשות השלטונית מעמיסה על שכם זולתה ביצוע כל תפקידיה או ביצוע רוב רובם של תפקידיה, היא עושיה לעבור את גבול הביצוע העצמי באמצעות אחר ולהיכנס לתחום האצלה של התפקיד לאחר”

שיקולים זרים

24. אין מנוס ממסקנה כי התקשרות הרשות עם עמותת איתן מהווה למעשה ניסיון לקבל חוות דעת שמסקנותיה ידועות מראש ותואמות את עמדתה הרצויה של הרשות כפי שהציגה אותה עד כה. התקשרותה הפסולה של הרשות עם עמותת איתן על דרך של פטור ממכרז, אפשרה לה להתקשר עם הגוף בו חפצה, ללא אפשרות בקרה מספקת על יעילות ההתקשרות, על טוהר ההתקשרות ועל שוויוניות ההתקשרות.
25. דווקא השיקולים המוזכרים בנימוקי היחידה המקצועית, הם שמצביעים על הפסול בהתקשרותה עם עמותת איתן, אשר ברי כי עמדתה מוטה לצרכי הרשות ואין ביכולתה לספק תשתית אובייקטיבית לגיבוש עמדה, וודאי לא כגוף מקצועי יחיד. כך בין היתר, קידמה עמותת איתן את “חוק הפיקדון” (אשר נגדו תלויה ועומדת עתירה בבית הדין הגבוה לצדק), חיברה דוחות ביקורת על מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנוגע לתופעת ההסתננות והצטרפה כמשיבה לשלושת העתירות לביטול החוק למניעת הסתננות ולעתירה נגד נוהל הטיפול במבקשי מקלט המעורבים בפלילים.
26. נושאים אלו אותם קידמה עמותת איתן, מצביעים על הקשר הישיר הקיים בין עמדתה של העמותה לבין עמדת

"וגר לא תונה ולא תלחצנו כי גרים זנייתם בארץ מצרים" שמות כ"ב, פסוק כי
*לשעבר מוקד טייע לעובדים זרים

המוקד לפליטים ולמהגרים

הרשות. אם הרשות סבורה כי יש לה צורך במידע נוסף, חיצוני, על המידע שקיים בידה, הרי שמחובתה לקבל
חוות דעת נוספות, בלתי תלויות אשר יסייעו בגיבוש עמדה כוללת ואובייקטיבית.

סוף דבר

27. לאור האמור לעיל, נבקשכם להורות על ביטולה המידי של התקשרות הרשות עם עמותת איתן, וככל שהרשות
מעוניינת בכך על עריכת מכרז בעל דרישות אשר יעלו בקנה אחד עם חובות ההגיונות ותום הלב שחבה בתן
הרשות, בהתאם לתקנות המכרזים ולעקרונות המשפט המנהלי ותקינות המנהל או בדרך של שיתוף הציבור.
כמו כן, נבקשכם להנחות את הרשות כי עליה להיות האחראית הבלעדית לגיבוש העמדה המדינית העתידית,
תוך הסתייעות מותרת בחוות דעת של גופים אובייקטיביים נבחרים, בעלי ניסיון מוכח מקצועי בביצוע המחקר
הנדרש, והימנעות מקבלת החלטה המונעת משיקולים זרים ופסולים.
28. נודה להתייחסותכם הדחופה לעניין עד ליום 3.7.2017 שאם לא כן לא תיוותר בידנו ברירה זולת פניה לערכאות.
נציין כי מכתבנו נשלח אליכם בדחיפות ותוך זמן קצר לאחר שהתגלה לנו הליך הפטור ממכרז, ואין במכתב זה
כדי למצות את מלוא טענותינו.
29. כמו כן נבקשכם להודיענו בחוזר האם נחתם הסכם התקשרות עם איתן ומתי. ככל שאכן נחתם הסכם כאמור,
נבקש לקבל עותק מן ההסכם. ככל שלא נחתם הסכם כאמור, נבקשכם להודיענו לאלתר על השעיית המשך
ההליכים לקראת ההתקשרות, עד לבירור הסוגיה וזאת כאמור נוכח כוונתנו לפנות לערכאות.

בברכה,

ענבר בראל, עו"ד



העתק: מר יונתן יעקובוביץ, מייסד עמותת איתן- המרכז למדיניות הגירה ישראלית