

ה' באב תשפ"א, 11 בנובמבר 2021

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבליט  
היועץ המשפטי לממשלה  
עו"ד דניאל סלמון  
רשות האוכלוסין  
איילת שקד  
שרת הפנים

נכבדי,

**הנדון: פגמים בבחינת בקשות מקלט של אריתריאים**

הרינו מתכבדות לפנות אליכם בשם המוקד לפליטים ולמהגרים והיא"ס ישראל בבקשה לעריכת בחינה ראויה של בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה, וזאת בשם לב לפגמים מערכתיים שעלו מעשרות החלטות שהגיעו לידינו בחודשים האחרונים.

בחודשים האחרונים הגיעו אלינו עשרות מבקשי מקלט אריתריאים שבקשותיהם למקלט מדיני נדחו על ידי יו"ר הוועדה המייעצת בהליך המקוצר ולצידם מתי מעט שנדחו בהליך מלא, על ידי הוועדה המייעצת. בהתאם למידע שנמסר לנו ופורסם בתקשורת, יחידת הטיפול במבקשי מקלט המליצה באופן דומה על דחייתן של כאלפיים בקשות נוספות בסדר דין מקוצר, הממתינות לחתימת המנכ"ל.

ההחלטות התקבלו בשל הודעת הרשות שתבחן מחדש את בקשותיהם למקלט של אזרחי אריתריאה, על בסיס אמות מידה חדשות שנועדו להדריך את הרשות בקבלת החלטות בבחינת בקשות מקלט של עריקים מצבא אריתריאה.

החלטות הדחייה של עשרות מבקשי המקלט שהגיעו למשרדי המוקד לפליטים ומהגרים נבחנו על ידי הצוות המשפטי החתום כאן, ומהם עלו כשלים מהותיים המאפיינים את בחינת הבקשות באופן רוחבי, אשר יש בהם כדי להוות הפרה של חובות ישראל על פי אמנת הפליטים כמו גם היורדים לשורש ההליך המינהלי ממש.

כך, אמות המידה החדשות חוזרות על תבחינים אשר כבר נפסלו זה מכבר על ידי בית הדין לעררים בעניין מסגנה, פסק הדין שהוביל ללידתן של אמות המידה החדשות, ומקדשות פעם נוספת עמדה לפיה עריקה כשלעצמה אינה מספקת לצורך הכרה באדם כפליט. הגם שמסמך אמות-המידה כבר אינו משתמש בדרישה ל"דבר מה נוסף", הרי שזו נותרה בעינה, תחת שמה החדש - "נסיבות נוספות וחריגות". לצידה, נקבעו תבחינים עמומים, שחלקם צונזר, אשר למעשה מטרתם לבסס את אותו "דבר מה נוסף" במתכונתו העדכנית.

כמו כן, ברובם המכריע של התיקים אותם בחנו, לא נערך כל ראיון משלים לאחר פרסום אמות המידה החדשות על ידי הרשות. הראיונות היחידים אותם עברו מבקשי המקלט נערכו לפני שנים רבות, על רקע חוות הדעת משנת 2013 לפיה אין להכיר בעריקים אריתריאים כפליטים באופן גורף.

היו אלו ראיונות רדודים, בהם התעלמה הרשות כמעט מכל מידע רלוונטי הקשור לתנאי הכליאה באריתריאה, למעצרים מתמשכים, לרדיפה פוליטית כלפי מי שהממשל האריתריאי תופס בעיניו מתנגדי משטר ועוד – שאלות שהיו יכולות להשפיע על קבלת ההחלטות של הרשות כיום ולהוביל להכרה בפליטים שזכאים למעמד זה מכוח האמנה. זאת ועוד, ניכר כי אותה חוות דעת משנת 2013 הובילה לכך שהבקשות נבחנו על רקע תפיסה עובדתית ומשפטית שגויה לגבי הבנת מציאות החיים באריתריאה, ותפיסת הצבא

והשלטון האריתראי כלפי מה ייחשב לרדיפה פוליטית. כך, פעולות אשר ללא ספק מהוות התנגדות פוליטית בעיני השלטון, לגביהן התריעו מבקשי המקלט בראיונותיהם ובקשותיהם לא נלקחו בחשבון וזכו להתעלמות בחוות הדעת והחלטות הדחיה.

זאת ועוד, חלק מהראיונות היו קצרים באופן קיצוני שאינו מאפשר ברור ראוי של עילות מקלט. ולבסוף, ולא פחות חשוב – כמעט כלל הבקשות נדחו בסדר דין מקוצר מבלי שעלו לבחינה בפני הוועדה המייעצת, על אף שאינן נכנסות בגדר המקרים אשר מאפשרים דחייה בהליך מקוצר על פי נוהל מבקשי מקלט.

נוכח כל אלו, אנחנו פונות אליכם כעת. לצד פנייתנו לערכאות בתיקים פרטניים, אשר ברור לנו שמהווים רק חלק קטן מבין החלטות הדחייה שמתקבלות מידי יום, אנו סבורות כי יש לערוך ביקורת פנימית ורוחבית על אמות המידה שנקבעו לבחינת בקשות מקלט של אריתריאים ושל התנהלות הרשות עת נבחנות בקשות אלו. כל זאת בשים לב לפסיקה, לזהירות הנדרשת בבחינת בקשות למקלט ולסיבה בגינה מלכתחילה הוחלט על בחינת הבקשות פעם נוספת.

הכל כפי שיפורט.

### הרקע לפנייה כאן

1. ביום 15.2.2018 ניתן פסק-דינו (השני) של בית הדין לעררים בערר 1010/14 **מסגנה נגד משרד הפנים** – **רשות האוכלוסין וההגירה**. במסגרת פסק-הדין, הסתמך בית הדין, בין היתר, על עמדת נציבות האו"ם לפליטים לפיה לא נדרש "דבר מה נוסף" לצורך ביסוס עמדה פוליטית על-ידי עריק מצבא אריתריאה, וכי די בכך שידוע שממשלת אריתריאה מייחסת עמדה פוליטית לעריקים, כדי לבסס את הקשר הסיבתי הנדרש לפי האמנה (פיסקה 50 לפסק-הדין). בית הדין דחה את עמדת הרשות לפיה מבקש המקלט צריך להביא ראיות לפיהן הוא, באופן אישי, יירדף בשל עמדה פוליטית וקבע שמדובר בהצבת רף גבוה שאינו נדרש לפי דיני הפליטים. בית הדין קבע שניתן לצורך זה לסמוך על חוות-דעת של מומחים, על דו"חות חישוביים ובלתי תלויים ועל פסקי-דין של טריבונלים ברחבי העולם. על בסיס אלה הוכר העורר שם כפליט לפי האמנה על בסיס עמדה פוליטית מיוחדת.
2. המדינה, אשר לא השלימה בתחילה עם פסק-הדין, ערערה לבית-המשפט המחוזי (עמ"נ 12154-04-18 **מדינת ישראל נ' פלוני**), אולם ערב הדיון ביקשה לדחותו בשל הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אשר הורה לדרגים המקצועיים לבצע בחינה בכל הנוגע לקביעת קווים מנחים להבהרת הנסיבות שיחשבו כ"דבר מה נוסף" על-מנת שמקרים שיבואו בגדר הקווים המנחים יובילו לאישור בקשת המקלט. בתוך כך הוקפא הטיפול בבקשות למקלט של אזרחי אריתריאה אחרים.
3. ביום 7.7.2019 הודיעה המדינה שאימצה אמות-מידה חדשות לבחינת בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה הטוענים לעריקות או להשתמטות משירות צבאי בארצם ושהן אושרו על-ידי שר הפנים. במסגרת ההודעה נמסר שכ-3,000 בקשות למקלט של אזרחי אריתריאה שנדחו בעבר, יובאו לבחינה מחודשת וכי ייבחנו גם 10,000 בקשות מקלט שטרם ניתנה בהן החלטה, והכל לפי אמות המידה החדשות. המדינה ציינה בהודעתה כי **כל** בקשה תועבר לעיון, **במידת הצורך גם לראיון**, ולכתיבת חוות דעת **חדשה** של יחידת הטיפול במבקשי מקלט ולאחר מכן תוכרע לפי יתר סעיפי נוהל הטיפול בבקשות מקלט.

4. במסגרת מסמך אמות-המידה חזרה המדינה על עמדתה המקורית (אשר כאמור נפסלה על-ידי בית-הדין לעררים) לפיה עריקה כשלעצמה אינה מספקת לצורך הכרה באדם כפליט. כאמור, למרות שמסמך אמות המידה כבר אינו משתמש בדרישה ל"דבר מה נוסף", הרי שזו נותרה בעינה, תחת שמה החדש - "נסיבות נוספות וחריגות". לצידה, נקבעו תבחינים עמומים, שחלקם צונזר, אשר למעשה מטרתם לבסס את אותו "דבר מה נוסף" במתכונתו העדכנית.

5. המדינה ביקשה למחוק את הערעור בעניין מסגנה, ולבחון את עניינו של מסגנה מחדש לפי אמות המידה החדשות. המשיב (מסגנה) התנגד לכך, תוך שטען כי אמות המידה החדשות סותרות את פסק הדין של בית הדין לעררים, אשר כבר ביסס את העובדה כי אין לדרוש דבר מה נוסף לצורך בחינת בקשת המקלט. ביום 3.11.2019, דחה בית המשפט את בקשת המדינה לבחון פעם נוספת את עניינו של המשיב, תוך שהוא קובע כי עמדתו הנורמטיבית של בית הדין לעררים אינה תואמת את אמות המידה שנקבעו על ידי הרשות:

"דין בקשת המדינה כי אורה על סיום הליכי הערעור שבכותרת, תוך קביעה כי עניינו של המשיב יועבר לבחינה עדכנית ומתן החלטה חדשה להידחות. אין מחלוקת כי המדינה אימצה, בסוגיה הנדונה, אמות מידה עדכניות. בלא שעליי לחוות דעה לעיצומן של אותן אמות מידה, אין בהתפתחות זו כדי לשלול מן המשיב את זכותו להגן על פסק-הדין בו זכה בבית הדין לעררים, **בו אומצה עמדה נורמטיבית, אשר אינה זהה לאמות המידה האמורות**..." (ההדגשה הוספה).

6. בעקבות האמור הודיעה המדינה כי היא מושכת את ערעורה, וכך פסק דינו של בית הדין לעררים בעניין מסגנה, אשר הכיר במר מסגנה כפליט, הפך חלוט. ואולם, החלטתו דנן של בית המשפט המחוזי ונסיגתה של המדינה מהערעור לא הובילו לבחינה מחודשת של אמות המידה שנקבעו באופן שיתאם את פסק הדין בעניין מסגנה, את המחקר שהופיע בו ואת עמדת נציבות האו"ם לפליטים עליה התבסס בית הדין לפי אין צורך בהוכחת "דבר מה נוסף".

7. בשנה שעברה החלה הבחינה המחודשת של בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה עליה הצהירה המדינה.

8. לאחר בחינת עשרות החלטות דחייה "חדשות", עולה כי בפועל, לא רק שהרשות עדיין מחפשת את אותו "דבר מה נוסף" ("נסיבות חריגות") אשר אין כל הצדקה להמשיך ולחפשו, אך שגם אילו העלה סיפורו של מבקש המקלט אינדיקציות להתקיימות אותן נסיבות חריגות, אופן עריכת הראיונות כפי שבוצעו בעבר על ידי היחידה, שחלקם גם נערכו בלקוניות ונמשכו כחצי שעה, ממילא לא היה מוביל לאיתורן. כאמור מעלה – חלק מהראיונות היו קצרים באופן קיצוני ונערכו באופן שטחי, שאינו יורד לבירור אירועים הנובעים מהשירות הצבאי.

9. כך, ראינו שגם במקרים בהם המבקש נכלא ועונה בזמן כליאתו – כמו מר מסגנה עצמו – לא שאלה יחידת הטיפול שאלות המשך נדרשות לצורך בירור עילת המקלט ולא חקרה לעומק (או כלל) אודות תנאי הכליאה, נסיבות הכליאה, משך הכליאה, השלכות הכליאה ועוד. הבקשות נדחו בהליך מקוצר, והכליאה, עליה לא השכילה יחידת הטיפול להרחיב, לא נתפסה כעניין פוליטי לפי "אמות המידה", אשר דורשות לא פחות מאשר "נסיבות נוספות וחריגות" או "ממד אידיאולוגי או פוליטי מובהק". דוגמת הכליאה היא רק אחת מבין דוגמאות רבות של נסיבות אשר נדרשו לבירור מעמיק וראוי, בירור שלא נעשה גם כעת.

10. בנוסף, גם עתה לא נבחן האם נוכח העובדות שתיארו מבקשי המקלט עלול השלטון האריתריאי לייחס להם דעה פוליטית, זאת על אף הביקורת שהשמיע בית הדין לעררים בפרשת מסגנה אודות כשלי הרשות בבחינת "עמדה פוליטית מיוחסת". והרי, העובדה שמבקש אינו מסוגל לעשות בעצמו קישור בין חווית הרדיפה שלו לבין האופן שבו זו נתפסת על ידי השלטון, אינה מייצרת את החובה ונטל היחידה, שתפקידה לגלות בקיאות בדיני פליטים, ליצור את ההקשר בעצמה ולשאול את השאלות המתאימות והרלוונטיות לעניין זה. בין הריאיונות שבחנו היו כאלה שבהם המרואיינים תיארו ענישה בעקבות מחאה על תנאי השירות, בעקבות שאילת שאלות ביקורתיות את המפקדים וכו', פקידי היחידה אינם מתייחסים לאפשרות שהתנהגות מעין זו באריתריאה עשויה להקים רדיפה על בסיס עמדה פוליטית מיוחסת. אף אם לשיטתם אין בהקשר זה מספיק כדי להכיר במבקש כפליט, הדברים צריכים לבוא לידי ביטוי בבחינת הבקשה ובעת מתן החלטה בה, לרבות בחוות הדעת של היחידה.

11. נוכח כל האמור לעיל, נשוב ונבקש כי תיערך ביקורת מהירה ויסודית הן אודות אמות המידה שנוסחו בעקבות פסיקת בית הדין וההליכים בבית המשפט המחוזי; והן אודות אופן יישומן. כמו כן, נבקש שתיערך ביקורת באשר לאיכות הריאיונות שבעקבותם מכריעים היום בבקשות, היות שאפילו במקרים שעומדים לכאורה בקווים המנחים, בקשות המקלט נדחו על הסף לאור אי בירור סיפורם של המבקשים וטענותיהם לעומק כנדרש, ואין זה פלא שהרוב המכריע של התיקים שנדחו בעבר נדחים גם עכשיו בהליך מקוצר על בסיס תשתית עובדתית חסרה.

12. במקרים מתאימים בהם ימצא כי ראיון המקלט והחלטות הדחייה נתקבלו על בסיס תשתית עובדתית חסרה, או תשתית משפטית נוקשה שאינה עומדת בדיני הפליטים – יש לשקול לערוך ראיונות מקלט חדשים או נוספים ולקבל את החלטותיה החדשות של יחידת הטיפול במבקשי מקלט בהתאם. כל זאת בשים לב לחובה המוטלת על המדינה לבחון בזהירות בקשות למקלט מדיני.

בכבוד רב,

עו"ד מירב בן-זאב

ב/מירב

עו"ד ענבר בראל

ב/מירב

עו"ד ענת בן דור

העתקים:

עו"ד גל דבוש, לשכת המשנה ליועמ"ש – ייעוץ וחקיקה  
מר חיים אפרים – מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט