

12 בפברואר 2017

לכבוד:
מר אמנון שמואלי

מ"מ מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
רח' מסילת ישראל 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 30:12-8:30 בלשכה של יחידת ה-RSD ברחוב סלמה שבתל-אביב. מאז אוגוסט 2016, בעקבות עלייה במספר מבקשי המקלט החלו להתארך התורים של מבקשי המקלט מחותך ללשכה. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2016 המצב הוסיף והתדרדר והגיע למצב שבו המתניו 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 המתנינים 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 8:00-7:00 כדי לקבל תור למועד בו יוכלו להגיש בקשות מקלט. התור להגשת בקשת המקלט שקיבלו, לא נשא את שמם, 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 להתנין 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 שהיו מאוד אסרטיביים ודרשו להיכנס הצליחו לעשות כן, והשאר נשלחו לדרכם. אלא שעל פי תצפיות 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 הזריז – 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 הניגשים 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 דין, 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 חיהם 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 חפצה.
- הרשות מחוייבת לקלוט, לבחון ולהכריע בבקשות מקלט בהתאם לאמנת הפליטים
10. בקשות למקלט מדיני הן בקשות של בני אדם להגנה על זכויותיהם הבסיסיות ביותר והזהירות 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 הוות אסון – גירושו של אדם למקום שבו הוא צפוי לרדיפה ונשקפת סכנה לחייו או לחירותו" (סעיף 12 לפסק-הדין של כב' 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 החזקה הפרשנית שנקבעה בפסיקותיו של בית המשפט העליון, לפיה קיימת התאמה בין חוקי המדינה לבין נורמות של המשפט הבינלאומי המחייבות את מדינת ישראל. על פי "חזקת ההתאמה", חוקי המדינה יתפרשו – ככל הניתן – באופן העולה בקנה אחד ("מתאים") עם הדין הבינלאומי (ראו למשל: דנ"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-דינו של כב' 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 לחתום עליה ולאשררה¹. ולא בכדי, כפי שציין כב' השופט עמית בסעיף 3 לפסק-דינו 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 ולאישורה.

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 תהיה 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 וגיאוורגיה, 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 ייוצר 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.פ. – 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-ההחזרה, 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 בהחלטתה, 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 שתוכנן מראש – 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 הח"מ 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, מותרים על ארוחות בהמתנה לשירות ולפיהן נוצרה תופעה של ספסרות בתורים. בסוף פנייתנו פירטנו שמונה בקשות שהיעתרות להן תביא לתיקון המצב. לאותה פנייה צורפו תצלומים של התור ותוצאות של סקר שאמנטי 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 מבזים 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 הזלמים 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 הנזק 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 לרגליו את העקרונות הבסיסיים ביותר שצריכים לעמוד כנר לרגליה של רשות ציבורית במשטר דמוקרטי. ההתנהלות הזו חייבת להשתנות מיד.

24. מכל האמור נבקשכם כדלקמן:

- א. לקלוט את כל בקשות המקלט שמוגשות לרשות;
 - ב. לידע 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 אתר
 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