בפני בית המשפט המחוזי בירושלים **עת"מ 22-**

בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

העותרת: **1. המוקד לפליטים ולמהגרים (ע"ר 580333094)**

ע"י ב"כ עוה"ד סתיו פס-חי ו/או ענבר בראל
ו/או מיכל שוורץ ו/או ד"ר איילת עוז
מהמוקד לפליטים ולמהגרים, רח' הצפירה 18, תל אביב
דוא"ל: stav@hotline.org.il
טלפון: 050-5889091; פקס: 03-6844812

נ ג ד

המשיב: **משרד הפנים – יחידת הטיפול במבקשי מקלט בישראל**

ע"י פרקליטות מחוז י-ם (מנהלי)
רח' מח"ל 7 (קומה 1), מעלות דפנה, ירושלים
טלפון: 02-5419555, פקס: 02-6468053

<u>עתירה מנהלית</u>

עתירה זו מוגשת על החלטת המשיב מיום 3.4.2022, שלא לתקן את נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל (נוהל מס' 5.2.0012) (להלן: "**הנוהל**") באופן שייקבעו בו סדרי זמנים לטיפול בבקשות מקלט וכן כי חריגה מסדרי זמנים אלו תזכה את מבקש המקלט הממתין להכרעה בבקשתו באשרה אשר תקנה לו זכויות בישראל מעבר לאלו להן הוא זכאי כיום כמבקש מקלט.

החלטת מר חיים אפרים, מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט בישראל (יחידת ה-RSD) מיום 3.4.2022 מצ"ב ומסומנת ע/1

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב כדלקמן:

1. להוסיף לנוהל מסגרות זמנים בהתאם לסטנדרטים הנהוגים במדינות מערביות אחרות, כך שיהיה על המשיב לקבל החלטה בבקשת מקלט תוך חצי שנה מהגשת הבקשה. במקרים חריגים ובכפוף לקבלת אישור לכך מגורם מוסמך, ניתן יהיה להאריך את משך הטיפול בתשעה חודשים נוספים, ולאחר מכן בשלושה חודשים נוספים אם יש לכך הצדקה מיוחדת, ואם הדבר בלתי נמנע, בעוד שלושה חודשים. בסך הכל, משך בחינה של בקשת מקלט לא ייארך יותר מ-21 חודשים;
2. לקבוע בנוהל כי בהיעדר הכרעה בחלוף שנה – יקבל המבקש רישיון לתושבות ארעית עד להכרעה בבקשת המקלט שלו.

אגרה: עם הגשת העתירה שולמה אגרה בסך 2014 ₪, בהתאם לפרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), תשנ"ז-2007.

המצאה: עם הגשת העתירה יומצאו למשיבים עותקים ממנה, על כל נספחיה.

הליך נוסף: אין הליך נוסף תלוי ועומד בעניינים הנוגעים לעתירה זו.

המשיב נתן את הסכמתו להארכת מועד להגשת עתירה זו עד ליום 9.6.2022.

ההתכתבות עם ב"כ המשיב מצ"ב ומסומנת ע/2

מבוא

1. עניינה של עתירה זו בכשל המתמשך של המשיב בהכרעה בבקשות מקלט בישראל במהירות הראויה, ומכאן בצורך האקוטי לקבוע סדרי זמנים לבחינת הבקשות וכן סעדים בגין חריגה מסדרי זמנים אלו.

2. נוהל הטיפול במבקשי מקלט אינו קובע כיום כל סד זמנים לטיפול בבקשות מקלט. המשיב, כעניין של מדיניות נמנע מלהכריע בבקשות מקלט, לעיתים במשך מעל לעשור ואף שני עשורים. בכך גורם המשיב לפגיעה קשה ובלתי מידתית בכל קנה מידה שהוא באוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל אשר כל חטאם היה כי ביקשו לקבל הגנה מפני התופת במדינותיהם ולקבל מעמד פליט, מכוח אמנת הפליטים עליה מדינת ישראל היתה מהראשונות לחתום. אלו משלמים את מחיר מחדל המשיב ונאלצים להתקיים במשך שנים ללא זכויות בסיסיות, הנדרשות לכל אדם, ומבלי שיוכלו לבנות להם חיים יציבים.

3. כיום, על מנת לקבל סעד בדמות הכרעה בעניינם או זכויות, נאלצים מבקשי מקלט, אוכלוסייה מוחלשת וחסרת ממון, לשכור ייצוג משפטי ולפנות לבית הדין לעררים, דבר המטיל עומס כבד נוסף על מערכת בתי הדין הסובלת בין כה וכה מעומס רב. כמו כן, ככל שעוברות השנים, הימנעות המשיב מהכרעה בבקשות יוצרת עומס הולך וגדל אף על המשיב עצמו.

4. התנהלות המשיב עומדת בניגוד לחובותיו כרשות מנהלית לקבל החלטות תוך זמן סביר ולנהוג בהגינות ומידתיות, וכן אינה עומדת בסטנדרטים הנהוגים בכל מדינה מערבית אחרת. לאורך השנים, הן הערכאות השיפוטיות והן מבקר המדינה העבירו ביקורת חריפה ביותר על התנהלות המשיב, קבעו כי עליו לקבוע סדרי זמנים לטיפול בבקשות מקלט והעניקו סעד בדמות רישיון ארעי עד לתום הליך המקלט למבקשי מקלט אשר בחינת בקשתם התארכה באופן בלתי סביר. על אף זאת, עומד המשיב בסירובו לקבוע סדרי זמנים בנוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל וממשיך במדיניותו של הותרת מבקשי המקלט בישראל במצב של "ערפל נורמטיבי" וללא כל וודאות לגבי עתידם.

5. גרירת הרגליים של המשיב יצרה מערכת מקלט לקויה שאינה מתפקדת. מחדל זה נמשך וצפוי להימשך באין מפריע אילו לא ייקבעו סדרי זמנים ברורים בנוהל וסעדים למבקשי המקלט באם יופרו סדרי זמנים אלו. ברי כי הגיעה השעה לשים סוף להתנהלות זו ולתקן את הליקוי החמור והיסודי בהעדר מסגרת זמנים בהליך המקלט בישראל וזאת על מנת לבנות מערכת מקלט ראויה ומתפקדת אשר עומדת במחויבויותיה הבינלאומיות של ישראל.

הצדדים

6. העותרת, **המוקד לפליטים ולמהגרים**, היא עמותה ללא מטרות רווח שהוקמה בשנת 1998 כדי להגן על זכויותיהם של מהגרי עבודה ופליטים ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. העמותה עוסקת במתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי, חינוך והסברה, בחקיקה ובקידום מדיניות הקשורים למבקשי מקלט, מהגרי עבודה וקרבנות סחר בישראל. בין היתר, מייצג המוקד מבקשי מקלט אשר ממתינים מזה שנים רבות להכרעה בבקשותיהם למקלט, תוך שהם חיים בישראל ללא גישה לזכויות בסיסיות רבות.

7. המשיב, **משרד הפנים**, הוא הגורם האחראי על טיפול בבקשות מקלט בישראל וכן על גיבוש ותיקון הנהלים הרלוונטיים המסדירים את מערכת המקלט בישראל.

סמכות בית המשפט לדון בעתירה

8. עתירה זו מוגשת לבית המשפט הנכבד בהתאם לפרט 12 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000.

9. בית המשפט העליון כבר פסק, בעתירה שהגישה העותרת, כי לצד זכותו של אדם פרטי שנפגע מהחלטת הרשות לפנות לבית הדין לעררים, ניתן להגיש עתירה ציבורית לבית המשפט לעניינים מנהליים בגין סוגיות עקרוניות העוסקות בהחלטה של רשות במילוי תפקידה, לרבות בהחלטות הנוגעות לנהלים שבאמצעותם מיישמת הרשות את סמכותה:

> "הביקורת השיפוטית המוחלת על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים על "החלטה של רשות" כוללת בתחומה גם החלטות הנוגעות לנהלים שבאמצעותם מיישמת הרשות את סמכותה או למחדלים בקבלת החלטות אלו. [...] טענותיו של העותר בעניינו באות בגדר סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים וזה מוסמך לדון בהן גם במתכונתן הנוכחית בגדר עתירה ציבורית העוסקת בהיבטים שונים של התנהלות יחידת הטיפול במבקשי מקלט (זאת, מבלי לגרוע מזכותו של פונה פלוני להגיש ערר לבית הדין לעררים...)"
>
> (בג"ץ 7501/17 **המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים** (פס"ד מיום 9.5.2018), סעיף 13 לפסק הדין).

10. בית המשפט העליון הכיר זה מכבר במעמדם המיוחד של עותרים ציבוריים בהקשר של עתירות עקרוניות שעניינן יחס הרשויות לאוכלוסיות מוחלשות ואוכלוסיות מהגרים בפרט. זאת בשל כך שאוכלוסיות אלה הן, ככלל, חסרות ממון, ידע וכלים החיוניים לצורך פניה לערכאות בעקבות החלטות פרטניות שנתקבלו בעניינן. בבג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו (פסק דין מיום 13.4.2012) להלן – "**בג"ץ קו לעובד**"), קבע בית המשפט העליון כי:

> "בנסיבות העניין יש מקום לדון בעתירה חרף העדר התייחסותה לעותרת ספציפית ולמערכת עובדות פרטנית... לעתירה ישנו נושא ונידן קונקרטי – הוא הוראות הנוהל – והיא אינה כללית ואינה תיאורטית על אף שהיא אינה נוגעת לאדם ספציפי... **תוצאתו של ההליך במישור העקרוני מקרינה על המקרים הפרטניים, מביאה לחסכון ניכר במשאבים, ובזמן שיפוטי יקר שצריך היה להקדישו לדיון בעתירות הפרטניות.** מכלול נסיבות זה מצדיק דיון בעתירה במתכונתה האמורה.... כבר נפסק, כי עתירה העוסקת בעניין בעל אופי ציבורי רחב עשויה להידון במסגרת עתירה ציבורית באמצעות עותרים ציבוריים, גם בלא עותרים ספציפיים הנפגעים במישרין מהמעשה המנהלי (...) **על אחת כמה וכמה כך הוא, משמדובר במקרה זה בנפגעות פוטנציאליות מהגרות עבודה, שמשאביהן מוגבלים ביותר, וניתן להניח שחסרים להן כלים של ידע, ממון והתמצאות, הנדרשים לצורך ייזום תביעה בענייניהן**. טעם זה מהווה מענה לטענה הנטענת לפיה עתירה ציבורית לא תישמע בענין שיש בו נפגע פוטנציאלי

מסוים אשר נמנע מלעתור ולבקש סעד." (שם, פסקה 15 לפסק הדין, ההדגשה הוספה).

ראו גם: עע"מ 8101/15 **צגטה נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, פס"ד מיום 28.8.2017), עע"מ 2863/14 **מוטסים עלי נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה** (פורסם בנבו, פס"ד מיום 10.8.2014), בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, פס"ד מיום 22.9.2014), בג"ץ 7146/12 **נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת** (פורסם בנבו, פס"ד מיום 16.9.2013), עת"מ (י-ם) 53765-03-12 **א.ס.ף - ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל ואח' נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, פס"ד מיום 7.6.2012), בג"ץ 6312/10 **קו לעובד ואח' נ' הממשלה** (פורסם בנבו, פס"ד מיום 16.1.2011).

11. עתירה זו מוגשת לאחר שהערכאות המשפטיות קבעו שוב ושוב כי גרירת הרגליים של המשיב בבחינת בקשות מקלט היא פסולה, וכן בית הדין לעררים קבע מספר פעמים בעבר בתיקים פרטניים כי המתנה של מעל לשנה בהכרעה בבקשה מצדיקה מתן תושבות ארעית. על אף זאת, ועל אף פניות חוזרות למשיב, לא שונה הנוהל ולא השתנתה מדיניות המשיב בעניין זה.

12. לבית המשפט הנכבד הסמכות המקומית לדון בעתירה שכן מטרתה שינוי נוהל, דבר אשר בסמכות מטה המשיב, השוכן בירושלים.

חלק עובדתי

א. <u>מערכת המקלט בישראל</u>

13. ישראל חתמה על האמנה בדבר מעמדם של פליטים בשנת 1951 ואשררה אותה בשנת 1954, והיא אחת המדינות הראשונות שעשו כן. לאחר מכן חתמה אף על הפרוטוקול הנלווה לאמנה משנת 1967 ואשררה אותו (להלן האמנה והפרוטוקול ביחד: "**אמנת הפליטים**"). בית המשפט העליון הדגיש כי "אף שאמנת הפליטים לא נקלטה בדין הישראלי, נודעת לה משמעות גם במשפטנו הפנימי. זאת, נוכח החזקה הפרשנית שנקבעה בפסיקתנו, שלפיה 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 עם הדין הבינלאומי"[1].

14. עד לשנת 2009, הבחינה הראשונית של בקשות מקלט בישראל התבצעה על ידי נציבות האו"ם לפליטים. בקשות למקלט הוגשו במשרדי הנציבות, והיא הייתה הגוף שראיין את מבקשי המקלט, העריך את אמינותם ואת עמידתם בסטנדרטים המשפטיים של אמנת הפליטים, והמליץ לוועדה המייעצת לענייני פליטים, המורכבת מנציגי המשיב, משרד המשפטים ומשרד החוץ, האם להכיר באדם כפליט.

15. בשנת 2009 הוקמה יחידת הטיפול במבקשי מקלט ("**יחידת ה-RSD**") של המשיב והטיפול בבקשות מקלט עבר אליה. מאותה עת, מי שמבקש להיות מוכר כפליט בישראל נדרש להגיש בקשה למקלט באמצעות רשות האוכלוסין אשר כפופה למשיב. יחידת ה - RSD

[1] בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל**, פס' 33 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 22.9.14).

ברשות האוכלוסין וההגירה של המשיב, היא שמקיימת ראיונות עם מבקשי המקלט, ממליצה האם להכיר בהם כפליטים, ומעבירה את המלצתה לוועדה המייעצת לענייני פליטים.

16. החל משנת 2011 פועל המנגנון בהתאם ל"נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל", אשר גרסתו האחרונה פורסמה ביום 21.3.2022. הנוהל מציין במפורש 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".

17. בניגוד למדינות רבות בהן מעוגנים בחוק סדרי הזמנים לטיפול בבקשת מקלט, נוהל המשיב שותק בעניין זה. החל מיום 23.6.2021, אף בוטל הזמן היחיד אשר נגע לזמני הטיפול בבקשת המקלט אשר קבע כי "ככלל, תוך חודשיים מיום הראיון המקיף, יובא התיק לדיון בפני מליאת הוועדה" והוחלף בניסוח המעורפל לפיו "יובא התיק בתוך זמן סביר בנסיבות העניין לדיון בפני מליאת הוועדה".

18. רק מעטות מבין בקשות המקלט המוגשות בישראל מגיעות לדיון במליאת הוועדה המייעצת לענייני פליטים. לעיתים קרובות אף נדרש הליך משפטי על מנת שבקשות יגיעו, אחרי שנים רבות, לשלב זה. גם במקרים בהם קיימת המלצה חיובית של הוועדה, לעיתים קרובות הבקשה אינה מאושרת לבסוף על ידי השר[2].

19. לעומת זאת, נוהל הטיפול במבקשי מקלט מגדיר שלושה מסלולים עיקריים לדחייה על הסף של בקשות מקלט: <u>סעיף 4</u> לנוהל הטיפול קובע כי מבקש מקלט שיפנה בבקשה למקלט מדיני לאחר שחלפה שנה מיום כניסתו לישראל, בקשתו תידחה על הסף (אלא אם הציג טעמים מיוחדים לאיחור); <u>סעיף 5</u> לנוהל עוסק בבקשות שנדחות ב"סדר דין מהיר", במסגרתו ניתן לדחות בקשה של אזרח מדינה שלגביה קיימת חוות דעת מקצועית לפיה אין מניעה להחזיר בבטחה את אזרחיה אליה (למשל, רוסיה, גיאורגיה ועד לאחרונה, אוקראינה); <u>וסעיף 6</u> לנוהל הטיפול מגדיר דחייה ב"סדר דין מקוצר", השמור למקרים בהם "נמצא על יסוד הריאיון כי המבקש אינו אמין, טענותיו חסרות בסיס" או כי "הבקשה אינה מעלה בסיס עובדתי או משפטי מינימלי לקבלת מקלט מדיני. רבות הן בקשות המקלט אשר נדונות ונדחות על ידי המשיב באותו "סדר דין מקוצר", שבמסגרתו מאמץ יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים את חוות הדעת השלילית של יחידת הטיפול מבקשי מקלט, וממליץ למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה לדחות את בקשת המקלט. בשונה משניתן אולי להסיק משמו של מנגנון זה, אף בקשות רבות אשר נדחות בסדר דין מקוצר ממתינות להכרעה במשך שנים רבות.

20. לעומת זאת, חלק נכבד מן הבקשות נדחות בהליך מזורז לפי "סדר דין מהיר" (סעיף 5 לנוהל), אשר במסגרתו כאמור ניתן לדחות בקשה של אזרח מדינה שלגביה קיימת חוות דעת מקצועית הקובעת כי אין מניעה להחזיר בבטחה את אזרחיה אליה, בדרג מנהל יחידת ה-RSD. בקשות הנבחנות במסגרת מנגנון זה נדחות לעיתים בתוך מספר ימים. לפי נתונים

[2] ראו למשל, את תשובת המשיב מיום 1.12.2021 לבקשת חופש מידע של היא"ס ישראל, לפיה מתוך 2,420 תיקים של אריתראים שנבחנו מאז יולי 2019 רק 76 הועברו לוועדה המייעצת. מתוכם 39 קיבלו המלצה חיובית ומתוכם 16 בלבד קיבלו לבסוף מעמד פליט.

הנכונים לשנת 2019, שמסר המשיב ביום 22.7.2020 במסגרת מענה לבקשת חופש מידע, בשנה זו נדחו בסדר דין מהיר לא פחות מ-1,522 בקשות מקלט.

21. כפי שעולה מדו"ח של ארגון היא"ס ישראל שפורסם באוגוסט 2020[3] ומתבסס על נתונים שהתקבלו לאורך השנים במענה לבקשות חופש מידע, **מתוך 64,542 בקשות מקלט שהוגשו בין השנים 2011-2019, 34,624 (53.6%) לא הוכרעו.** כ-11% נדחו על הסף (בשל שיהוי בהגשה, מסירת פרטי זיהוי לא נכונים או היעדר עילה), 8.6% נדחו בהליך מהיר, 6.4% נדחו בהליך מקוצר, 0.24% בלבד נדחו בהליך מלא, **ורק 0.06% התקבלו**. נתונים אלו חריגים ביותר אל מול שאר מדינות המערב, אפילו כאלו הנחשבות כמנהיגות מדיניות הגירה קשוחה.

ב. מבקשי המקלט בישראל וזמני ההכרעה בבקשותיהם

22. לפי קובץ נתוני זרים של המשיב אשר פורסם בפברואר 2022, נכון לסוף שנת 2021 שהו בישראל **בסך הכל 29,922 מבקשי מקלט**. בשנת 2020 ובשנת 2021 הוגשו בסך הכל 1,909 ו-1,933 בקשות מקלט, בהתאמה.[4]

23. רוב הבקשות אשר הוגשו בין השנים 2011-2019 הוגשו על ידי אזרחי אריתריאה, סודאן, אוקראינה וגיאורגיה. בקשות המקלט שהוכרעו בשנת 2019 המתינו להכרעה בממוצע 28.1 חודשים, כשנתיים וחצי. אך אפילו נתון בלתי מחמיא זה אינו משקף נכונה את משך הטיפול הארוך בבקשות, שכן אלפים מהן ממתינות להכרעה במשך שנים רבות – לעיתים לתקופות של 10-20 שנים. כך, מהדו"ח של ארגון היא"ס (0.06% שצורף להו"ש 4 לעיל), עולה כי: 12,270 בקשות ממתינות מעל שנה; 7,711 בקשות מקלט ממתינות להכרעה **מעל שנתיים**; 5,526 בקשות ממתינות **מעל שלוש שנים**; 3,313 בקשות ממתינות **מעל 4 שנים**; 1,058 בקשות ממתינות **מעל חמש שנים**; ו- 1,910 בקשות ממתינות **שש שנים ויותר**.[5]

24. החל משנת 2016 נצפה זינוק חד בהגשת בקשות מקלט מצד אזרחי אוקראינה, גיאורגיה ורוסיה אשר נכנסו לישראל באשרת תייר. הסברה הרווחת היא כי אותם מבקשי מקלט הגיעו לישראל בעקבות הבטחות של ישראלים לפרנסה קלה בישראל, תוך הסתמכות על מערכת המקלט הכושלת שתשתהה במשך שנים ארוכות עד שתדחה את בקשות המקלט שלהם[6].

25. בתגובה לתופעה זו, קבע כאמור המשיב בנוהל הליך מהיר לדחיית בקשותיהם של אזרחי מדינות אשר בנוגע אליהן ישנה חוות דעת כי מדובר במדינה בטוחה. בנוסף, קבע המשיב כי מבקשי מקלט לא יוכלו לעבוד בשלושת החודשים הראשונים לאחר הגשת בקשת המקלט שלהם. ואכן, אמצעים אלו הוכיחו עצמם כאפקטיביים ביותר ותופעה זו כמעט ונמחקה כליל. אם בין השנים 2016-2019 הגישו אזרחי אוקראינה, גיאורגיה ורוסיה 16,989, 5,440 ו-8,279 בקשות מקלט בהתאמה, מספרים אלו ירדו בשנת 2021 ל-117, 10 ו-53, בהתאמה.

---

[3] ראו דו"ח היא"ס ישראל, 0.06% - המספרים מדברים: הטיפול בבקשות מקלט בישראל, אוגוסט 2020.
[4] עמ' 13, לוח 5.
[5] ראו דו"ח היא"ס ישראל, 0.06% - המספרים מדברים: הטיפול בבקשות מקלט בישראל, אוגוסט 2020
[6] ראו דו"ח המוקד לפליטים ולמהגרים, מעלות אבק – ההימנעות השיטתית של מדינת ישראל מהכרעה בבקשות מוצדקות למקלט, ספטמבר 2020, עמ' 12.

26. לעומת אוכלוסייה זו אשר המשיב מטפל בבקשותיה למקלט בזריזות רבה על מנת לגרש את המבקשים מישראל בהקדם האפשרי, מבקשי מקלט החוסים תחת מדיניות "אי ההרחקה הזמנית" של המשיב בשל המצב השורר במדינותיהם, ממתינים במשך שנים רבות להכרעה בבקשות המקלט שלהם. מהנתונים אותם מסר המשיב במסגרת בג"ץ 2293/17 **גרסגהר ואח' נ' הכנסת** (פורסם בנבו, ניתן ביום 23.4.2020)[7] (להלן: "**עניין גרסגהר**"), עולה כי כשני שליש מתוך כלל מבקשי המקלט בישראל הממתינים להכרעה בעניינם הם אזרחי אריתריאה וסודן, אשר הראשונים שבהם החלו להגיע לישראל דרך סיני עוד בשנת 2005 בשל הסכנה החמורה הנשקפת להם במדינותיהם.

27. ברוב מדינות העולם, רובם המכריע של מבקשי המקלט ממדינות אלו זוכים למעמד פליט או להגנה בינלאומית משלימה המעניקה זכויות כמעט זהות לכך. אחוז ההכרה במבקשי מקלט מאריתריאה באיחוד האירופי עמד בשנה שעברה על 81% בממוצע כבר בערכאה הראשונה – מאחוזי ההכרה הגבוהים ביותר בעולם.[8] גם אזרחי סודאן יוצאי חבל דרפור, הרי הנובה והנילוס הכחול - אזורים אשר מתבצע בהם רצח עם וטיהור אתני - מוכרים כפליטים באחוזים גבוהים בכל העולם.[9]

28. במשך מספר שנים, המשיב מנע מאזרחי מדינות אלו להגיש בקשות מקלט כשרק בשנת 2013, בעקבות הליכים שנוהלו בבית המשפט העליון בעע"מ 8908/11 **אספו נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, פסק דין מיום 17.7.2012), החל המשיב לאפשר להם להגיש בקשות מקלט פרטניות.

29. אלא שאף שלאחר שנאלץ המשיב לפתוח בפניהם אפשרות זו, התברר כי אין לו כל כוונה של ממש להכריע בבקשותיהם של מי שחוסים תחת מדיניות אי ההרחקה. הדבר עלה מפורשות במסגרת עניין **גרסגהר** וכן במסגרת בג"ץ **Tagal 4630/17 נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, ניתן ביום 25.4.2021) (להלן: "**עניין טגל**") שם הובהר כי המדינה אינה בוחנת גם כעת את בקשותיהם של אזרחי סודן, על אף שחלקם שוהים בישראל כמעט שני עשורים.

30. באשר לבקשות המקלט של אזרחי אריתריאה - בעקבות הנחיות היועמ"ש, הודיעה הרשות בעמ"נ 12154-04-18 **משרד הפנים נ' מסגנה** ביום 7.7.2019, כי תחל בבחינה מחודשת של 3,000 בקשות מקלט של אריתראים שנדחו ובבחינה ראשונית של 10,000 בקשות שממתינות להכרעה. מתשובת המשיב לבקשת חופש מידע שנמסרה לארגון היא"ס ישראל ביום 1.12.2021, עולה כי מקץ שנתיים וחצי נמסרו תשובות אך ל-718 אריתראים מתוך אותם 13,000 (5.5%) מהבקשות, כאשר רובן בקשות שכבר נבחנו והוכרעו בעבר, ולכן הטיפול בהן לכאורה צריך להיות מהיר יותר מבתיק שבו נדרש ראיון מקיף). מכאן עולה חשש שיידרשו שנים רבות נוספות להכרעה בעניינם של כל מבקשי המקלט מאריתריאה, המחכים ממילא שנים רבות למענה מצד המשיב.

31. גם מבקשי המקלט מקונגו, החיים בישראל תחת הגנה זמנית שניתנה להם עוד בראשית שנות ה- 2000 חיים בישראל מזה 20 שנה ללא כל הכרעה בבקשות המקלט שלהם, אותן הגישו לפני כשני עשורים. על אף הביקורת הקשה שספג המשיב לאורך השנים בעניין זה,

---

[7] פס' 46 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות.

[8] https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021

[9] בג"ץ 2293/17 **גרסגהר ואח' נ' הכנסת**, פס"ד מיום 23.4.20, בפסקה 46 מצוין שמספר מבקשי המקלט מאריתריאה הוא 13,467 ואילו מספר מבקשי המקלט מסודאן הוא 4,673. בשנה ומחצה שחלפה מאז לא נדחתה בקשתם של סודאנים, אך נדחו 1,100 בקשות של אזרחי אריתריאה.

ניכר כי מדיניותו לפיה אין צורך בבחינת בקשות מקלט של אוכלוסיות עליהן מוחלת מדיניות אי הרחקה זמנית עודנה שרירה וקיימת. אך לפני כשבועיים, ביום 23.5.2022, הודה בכך בפה מלא מר יוסי אדלשטיין, מנהל מינהל אכיפה וזרים אשר לו כפופה יחידת ה-RSD, בדיון בוועדת הפנים בכנסת בנושא הכרזתה הטרייה של שרת הפנים על הסרת ההגנה הקבוצתית אשר הוחלה מאז שנת 2001, מעל כ-400 אזרחי קונגו השוהים בישראל, שלמרביתם בקשת מקלט הממתינה להכרעה שנים רבות. מר אדלשטיין אמר במפורש כי "הבקשות הפרטניות לא נבחנו כי הייתה הגנה קבוצתית, לא היה טעם בעת ההיא"[10].

32. אך לא רק אזרחי המדינות החוסים תחת מדיניות אי ההרחקה של המשיב ממתינים במשך שנים רבות להכרעה בבקשות המקלט שלהם. גם מבקשי מקלט אחרים בעלי עילות מקלט מבוססות אשר נתמכות אף על ידי חוות דעת של המשיב, נתונים להמתנה אינסופית להכרעה בבקשותיהם. כך למשל, מייצגת העותרת מזה שנים רבות את **א.א.מ**, מבקשת מקלט מניגריה, אשר ברחה לאחר שנרדפה ועברה תקיפה קשה במדינתה בשל נטייתה המינית. א.א.מ הגישה את בקשת המקלט שלה בשנת 2014 אך עברה ראיון מקלט רק בשנת 2019. למרות שבידי המשיב חוות דעת של יחידת הטיפול במבקשי מקלט לפיה להט"בים באריתריאה ובניגריה נרדפים ועל כן זכאים למקלט, מאז הריאיון שנערך לה טרם קיבלה א.א.מ תשובה בעניינה.

33. למרבה הצער, המקרה של א.א.מ אינו חריג, וכבמקרים רבים אחרים, יצריך פנייה לערכאות לצורך קבלת מענה.

34. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, השארתם של אלפי אנשים במעמד של מבקשי מקלט במשך שנים מבלי שבקשתם תוכרע, מותירה אותם במצב פגיע בכל הנוגע למימוש זכויותיהם בישראל. אדם המוכר כפליט בישראל מקבל רישיון ישיבה מסוג א/5 (תושבות ארעית), המקנה את הזכות לעבוד וכן זכות לביטוח בריאות ממלכתי וזכויות שונות הנובעות מחוק הביטוח הלאומי. לעומת זאת, אדם שהגיש בקשה למקלט וממתין להכרעה בה, נמצא ב"לימבו" משפטי, שבו הוא אינו יכול לממש זכויות בסיסיות.

ג. <u>הביקורת שהופעלה לאורך השנים על מדיניות המשיבה – "אזלת יד מדהימה, אם לא רשלנות מכוונת"</u>

35. הן הערכאות המשפטיות והן מבקר המדינה הבהירו את הצורך בקביעת סדרי זמנים בהליך המקלט.

36. עוד בשנת 2015, במסגרת פסק הדין בבג"ץ 8665/14 **דסטה נ' הכנסת** (פורסם בנבו, ניתן ביום 11.8.2015), ביקר בית המשפט העליון בחריפות את התנהלות המשיב בבחינת בקשותיהם של אזרחי אריתריאה וסודן. כב' השופט (כתוארו אז) ח' מלצר, קבע כי הנתונים שהציגה המדינה בהקשר זה מגלים "**אוזלת יד מדהימה, אם לא רשלנות מכוונת, בהתייחסות לבקשות ההכרה האמורות**" (פס' 12 לפסק דינו). באותו פסק דין קבעה כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות, כי "קצב הטיפול בבקשות אלה רחוק מלהניח את הדעת" (פס' 3 לפסק דינה). ביקורת זו החריפה עוד יותר במסגרת עניין **גרסגהר**, שם תיארה כב'

[10] דקה 16 ל<u>שידור של ועדת הפנים והגנת הסביבה</u>, 23 במאי 2022.

הנשיאה את התנהלות המשיב כ"גרירת רגליים" (פס' 46) ועניין **טגל**, בו עמד בית המשפט העליון על הפגיעה הקשה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של מבקשי מקלט מסודן, שהרשות אינה מכריעה בבקשותיהם למקלט. בית המשפט העליון קבע כי ככל שלא תגובש מדיניות לטיפול בבקשותיהם של אזרחי סודן עד לסיום שנת 2021, יוענק לכלל האוכלוסייה שבעניינה הוגשה העתירה (2,445 מבקשי מקלט מסודן) רישיון מסוג א/5 עד להכרעה בבקשותיהם כסעד על הנזק המתמשך שנגרם להם בשל גרירת הרגליים של המשיב. בהקשר זה קבעה הנשיאה חיות כי "שר הפנים והגופים המוסמכים שאמונים על הטיפול בבקשות המקלט של יוצאי דרפור, הפרו את חובתם לפעול במהירות הראויה משנמנעו במשך שנים רבות מהכרעה בבקשות אלה ללא הצדקה מספקת" (פס' 25 לפסק דינה).

37. מבקר המדינה העביר גם הוא ביקורת נוקבת על התנהלות המשיב בבחינת בקשות המקלט במסגרת דו"ח שפרסם בשנת 2018, ובו ציין כי בפברואר 2017 התריעה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) לפני שר הפנים כי יש "קושי משפטי של ממש להגן על קצב הטיפול בבקשות מקלט, בייחוד של מבקשי מקלט מאריתריאה ודרפור".[11] המבקר קבע בדו"ח כי:

> "טיפולה של מדינת ישראל בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה התאפיין משנת 2009, מועד הקמתה של היחידה לטיפול במבקשי מקלט, ברצף של כשלים: עד שנת 2013 לא טיפלה רשות האוכלוסין בבקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה, ולאחר מכן לא עמדה הרשות בהצהרה שמסרה לבג"ץ בדבר סיום הטיפול באלפי בקשות מקלט שלא טופלו במשך כמה שנים." (עמ' 1444 לדו"ח).

38. בעקבות ביקורת זו, כלל מבקר המדינה בדו"ח משנת 2018 את ההמלצה לפיה:

> "נוכח חובתה של רשות האוכלוסין על פי הדין לתת שירות במהירות הראויה ובלא שתיגרם לפונים טרחה יתרה, נוכח הביקורת של בתי המשפט על משך טיפולה בבקשות המקלט, ונוכח הצורך שלא להשאיר את מבקשי המקלט תלויים בין שמים וארץ בכל הנוגע לזכויותיהם ולמעמדם - **<u>על הרשות לקבוע לוח זמנים לכל שלב בהליך הטיפול ולעקוב אחר ההליך. כך תוכל הרשות לעמוד על הסיבות להתארכות משך הטיפול, לאתר צווארי בקבוק הגורמים לעיכוב בטיפול ולנקוט את הפעולות הנדרשות לשיפור המצב.</u>**" (עמ' 1440 לדו"ח)

39. כאמור לעיל, לא רק שהמלצה זו לא יושמה, אלא שאף קבוע הזמן היחיד בנוהל הוסר ממנו. **מחדל המשיב במשך הטיפול בבקשות המקלט בישראל נמשך וצפוי להימשך באין מפריע אילו לא ייקבעו סדרי זמנים ברורים בנוהל וסעדים למבקשי המקלט באם סדרי זמנים אלו יופרו.**

40. גם בתי המשפט המחוזיים הביעו לאורך השנים מורת רוח מהתנהלות המשיב. פסק דין משנת 2015 ציין בית המשפט המחוזי בחיפה כי:

> "מנסיונו המצטבר של בית משפט זה בדיונים בעתירות רבות נראה כי ההליכים להכרה במבקש מקלט כפליט נמשכים זמן רב. **<u>למעשה, וככל שלא נדחית בקשה להכרה באדם כמבקש מקלט על הסף, נמשכים ההליכים זמן בלתי</u>**

[11] דו"ח מבקר המדינה השנתי, 68ג :משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה - הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, 8 במאי 2018.

<u>סביר כאשר אין כל תאריך יעד ברור לסיום הבדיקה. התארכות הליכים בלתי סבירה זו מהווה עינוי דין.</u> מעבר לאמור, בהעדר החלטה, מוצא עצמו מבקש המקלט ומוצאים עצמם גורמי המשיב פועלים על בסיס חוסר ודאות, דבר המקשה על הליכי קבלת החלטות ראויות. **<u>נראה כי הגיעה העת לבחון את תפקודו של מנגנון בחינת בקשות להכרה במבקש מקלט כפליט ולנסות להסדיר את ההליכים כך שבחינת בקשות תארך פרק זמן סביר, באופן שבו יהיה צפי ברור למועד סיום ההליך ובלא שמבקש המקלט ימצא עצמו תלוי בין שמים וארץ ללא כל אפיק ברור של מיצוי ההליך וקביעת מעמדו, באופן שיאפשר את בחינת בקשותיו האחרות לגופו של עניין</u>**"[12].

41. בהליך אחר, אשר עסק בסירוב המשיב לערוך ראיונות למבקשי מקלט הטוענים להיותם מחבל דרפור, הרי הנובה והנילוס הכחול, קבע בית המשפט המחוזי כי לא ייתכן שהמשיב לא יחתור לקבלת החלטות פרטניות בבקשות מקלט של אזרחי דרפור. ר' פסקה 5 לעת"מ 16409-09-19 **המוקד לפליטים ולמהגרים נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (פורסם בנבו: 5.2.2020):

> "קודם שאפנה לעתירה שבפני, אתקשה לא לתת ביטוי לכך שעל הפרק סוגיה ממדרגה ראשונה בכל הקשור לזכויות אדם, ולטמי, אין הדעת נותנת, שלא תחתור המשיבה במהירות האפשרית להכרעות שתאפשרנה במעלה הדרך קבלת החלטות פרטניות בבקשות שתוגשנה (ולמעשה, שבמקרים רבים כבר הוגשו), ואשר מקורן ביוצאו דרפור. יוטעם, שגם אם עתיד אני, לסופו של יום, להורות על דחיית העתירה, קשה להלום, שמצב בו מאות מיוצאי דרפור בישראל "תלויים בין שמיים וארץ" למשך זמן רב, שאת סופו מי ישורנו, אינו ראוי לאורך זמן... ניתן להבין להגיונה של הטענה לפיה, ראוי, בלוח זמנים מתקבל על הדעת, להכריע גם במעמדם המהותי. וזאת לדעת: גם רצונו של אדם לדעת מה מעמדו בארץ בה הוא חי נמנה עם זכויות היסוד הנתונות לו".

42. ניכר כי אי ההכרה באזרחי מדינות אלו היא יותר עניין של מדיניות, אשר נועדה להימנע ממתן הכרעות בבקשות מקלט, מאשר של עובדות. בבג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת** (פורסם בנבו, פסק דין מיום 16.9.2013) עמדה השופטת ארבל בהרחבה על הפרת זכויות האדם השיטתית והנרחבת באריתריאה ובסודן, והתייחסה לרצח העם המתרחש בדרפור (פסקה 6 לפסק דינה של השופטת ארבל). מדו"חות בינלאומיים רבים עולה כי על אף חלוף השנים, המצב במדינות אלה לא השתנה.

43. בחודש בינואר 2017 נחשפה בתקשורת חוות דעת פנימית של יחידת ה-RSD לפיה יש להכיר בסודנים שברחו מרצח העם בדרפור כפליטים. חוות דעת זו מעולם לא יושמה.

44. בחוות דעת מטעם נציבות האו"ם לפליטים, אשר מומחיותה בנושא יישום אמנת הפליטים הוכרה בפסיקה ומוכרת אף על ידי המשיב (ר' בר"ם 5040/18 **פלונית נ' רשות האוכלוסין וההגירה** (פורסם בנבו, פסק דין מיום 9.2.2020)), ואשר הוגשה לבית המשפט העליון בנובמבר 2017, נקבע כי בקשות מקלט של אריתראים וסודנים אינן מטופלות באופן הוגן ואפקטיבי, וכי הנציבות רואה באוכלוסיות אלה אנשים במצב דמוי-פליטות, שכן רובם זכאים להגנה לפי האמנה.

[12] עת"מ (חי') 49098-10-14 **פלוני נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 26.1.15).

45. על אף כל האמור, מבקשי המקלט רבים נאלצים להתקיים בישראל ללא זכויות משך שנים ארוכות בעת שהמשיב נמנע מלהכריע בבקשותיהם.

46. המשיב כמובן מחויב בין כה וכה כרשות מנהלית לקבל החלטות בתוך זמן סביר, אך כפי שיפורט בהרחבה, הוא נמנע מלעשות כן ככלי למימוש מדיניותו בענייני פליטים, אשר נראה כי נועדה להעניק למספר מועט ככל הניתן של מבקשי מקלט מעמד פליט. בפועל, בקשות מבוססות אשר היו אמורות להוביל למתן מעמד פליט, יושבות על המדף ומעלות אבק במשך שנים, בעוד המבקשים נותרים להתקיים בישראל ללא זכויות על מנת לממש את המטרה עליה הכריז בשנת 2012 שר הפנים דאז, אלי ישי, והיא "להמאיס עליהם את חייהם"[13].

ד. <u>פניית העותרת למשיב עובר להגשת העתירה</u>

47. ביום 10.1.2021 פרסמה הרשות קול קורא לציבור להגיש הערות לטיוטת הנוסח החדש של נוהל הטיפול במבקשי מקלט. ביום 20.1.2021 הגישו העותרת, ארגון היא"ס ישראל והקליניקה לזכויות פליטים של אוניברסיטת תל אביב את שלל הערותיהם לנוהל, בין אם על סעיפים ספציפיים ונוסחם, ובין אם על הצורך בשינויים כלליים יותר.

48. פרק מרכזי במסמך הערות הארגונים הוקדש לצורך בקביעת סדרי זמנים לטיפול בבקשות מקלט בנוהל באופן העומד בקנה אחד עם המצב במדינות מערביות אחרות, וכן בצורך בסעד אופרטיבי במקרה של חריגה מסדרי הזמנים האמורים. בנוסף, דרשו הארגונים לעגן בנוהל תעדוף של הטיפול בבקשות אשר ייתן קדימות לתיקים המגלים עילה ברורה על פניהם ולתיקים של אנשים פגיעים, ולבסוף, דרשו לבחון מציאת פתרונות לצוואר הבקבוק של הוועדה המייעצת ושר הפנים, אשר יאפשרו מענה שוטף למספר גדול יותר של תיקים.

מסמך הערות הארגונים לטיוטת התיקון לנוהל מיום 20.1.2021 מצ"ב ומסומן ע/3.

49. ביום 23.6.2021 פורסמה גרסתו החדשה של הנוהל אך סדרי זמנים של ההליך לא נכללו בה (מאז תוקן הנוהל פעם נוספת, אך גם אז לא תוקן באופן המסדיר את זמני הטיפול בבקשות). ביום 24.6.2021 נשלחה לארגונים התייחסותה של עו"ד מורן דרהי מהלשכה המשפטית של המשיב להערותיהם. מכתב זה לא כלל התייחסות ספציפית לדרישה בדבר קביעת סדרי זמנים כאמור, אך צוין בו כי: "מסמך ההערות שהועבר על ידכם נגע אף בסוגיות כלליות ובנושאים רוחביים הקשורים למדיניות הכללית בכל הנוגע למערך המקלט בישראל. בעת הזו, הערות אלו פחות רלוונטיות לתיקון הנוהל והם יילקחו בחשבון בהמשך."

תשובתה של עו"ד דרהי מיום 24.6.2021 מצ"ב ומסומנת ע/4

50. בעקבות האמירות הברורות של בית המשפט בעניין **טגל** לפיהן מתן רישיון תושב ארעי הינה סעד ראוי להתמהמהות בהכרעה בבקשות מקלט ובשל התוצאה האופרטיבית של פסק דין זה, ביום 31.1.2022, פנו הארגונים למשיב בשנית בדרישה לקבוע סדרי זמנים בנוהל וסעדים במקרה של הפרת לוח הזמנים.

[13] ראו על תופעה זו בדו"ח המוקד לפליטים ולמהגרים, מעלות אבק – ההימנעות השיטתית של מדינת ישראל מהכרעה בבקשות מוצדקות למקלט, ספטמבר 2020.

51. ביום 3.4.2022 התקבלה תשובתו של מר חיים אפרים, מנהל יחידת הטיפול במבקשי מקלט, למסמך הערות הארגונים, במסגרתה דחה את הבקשה לקביעת סדרי זמנים (המכתב מצ"ב לכתב העתירה ומסומן כע/1). מר אפרים טען במכתבו כי המשיב מנסה לשפר את יעילות המערכת, אך נדרש להתמודד עם אילוצים בדמות החלטות שיפוטיות, הנחיות מדיניות משתנות ועוד. מר אפרים עוד ציין כי מגפת הקורונה גרמה לעיכובים נוספים בבחינת בקשות מקלט. כמו כן ציין מר אפרים כי קציבת מועדים שאי עמידה בהם תוביל לשדרוג אשרת המבקש עלול לגרום לניצול מוגבר של מערכת המקלט לרעה. לבסוף ציין מר אפרים כי אשרתם של מבקשי המקלט מאפשרת להם לעבוד והדבר נותן להם מענה ראוי, גם אם הטיפול בבקשותיהם מתמשך מעבר לצפוי.

52. על החלטה זו מוגשת עתירה זו.

הטיעון המשפטי

53. מדיניות המשיב שלא להכריע במשך שנים רבות בבקשותיהם של מבקשי מקלט בישראל עומדת בניגוד לחובתה המנהלית לקבל החלטות תוך זמן סביר ובניגוד למחויבויותיה לפי אמנת הפליטים, ופוגעת באופן חמור ובלתי מידתי בזכויותיהם אוכלוסיית מבקשי המקלט הנאלצים להתקיים בישראל עם אשרה אשר אינה מעניקה להם זכויות. עיגון בנוהל של סדרי זמנים וסעדים למבקשים בגין חריגה מהם מתבקשים הן בהתאם לסף שקבע בית הדין לעררים בישראל והן בהתאם לסטנדרטים הנהוגים בעולם.

א. <u>החובה המנהלית לקבל החלטות תוך זמן סביר</u>

54. ככל רשות מינהלית, על המשיב מוטלת חובה לקבל החלטות בבקשות המופנות אליו תוך זמן סביר (ר' ע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים נ' קהתי, ניתן ביום 16.3.1994, י' זמיר, "הסמכות המינהלית", כרך ב', עמ' 674-5, וכן סעיף 11 בחוק הפרשנות, תשמ"א (1981)).

55. בעניין **טגל**, אשר עסק במחדל המשיב להכריע בבקשותיהם למקלט של אזרחי סודן בישראל, ובמסגרתו ניתן סעד של מתן מעמד תושב ארעי לאוכלוסייה בה עסקה העתירה, ביססה כב' הנשיאה חיות את פסק דינה על החובה המנהלית של המשיב להכריע בבקשות מקלט במהירות הראויה:

> "**<u>רשות מינהלית נדרשת לקבל את החלטותיה ולהפעיל את סמכויותיה במהירות הראויה. חובה זו היא "מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין" ונובעת מחובת הנאמנות וההגינות של הרשות המנהלית כלפי הציבור</u>** (בג"ץ 5931/04 מזורסקי נ' מדינת ישראל, משרד החינוך, פ"ד נט(3) 769, 782 (2004) (להלן: עניין מזורסקי); ראו גם: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב: ההליך המינהלי 1098 (2011) (להלן: זמיר); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 407 (2010)). רשות מנהלית אף מחויבת לפעול בסבירות ו"סבירות משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר" (בג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות, פ"ד מח(4) 441, 451 (1994)). חובתן של רשויות מנהליות לפעול במהירות הראויה עוגנה 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". מצב שבו רשות אינה פועלת במהירות הראויה יוצר שיהוי מנהלי המתואר בספרות כך: "[...] אפשר שהרשות תשתהה זמן ממושך עד שתתחיל לטפל בעניין ואפשר שתשתהה זמן ממושך לאחר שהתחילה לטפל בעניין, עד שתסיים את הטיפול ותקבל החלטה לגוף העניין. אמנם, יש שעניין צריך בדיקה יסודית וממושכת, אך יש גם שהבדיקה מתמשכת מעבר לזמן סביר. הצורך לקיים בדיקה לפני מתן החלטה עשוי לפעמים לשמש תירוץ ללא כיסוי לשיהוי ללא צידוק. שיהוי כזה, שמקובל לקרוא לו בשם 'סחבת', עשוי לנבוע מסדרי מינהל פגומים, מרשלנות או אפילו מכוונה רעה" (זמיר, בעמ' 1092-1093).

כדי למנוע שיהוי בלתי מוצדק, על כל רשות מנהלית לקבוע סדרי עבודה נאותים ויעילים ואם לא תנהג כך יש מקום להתערבות שיפוטית (בג"ץ 56/54 דיין נ' עיריית רמת גן, פ"ד ט 1237, 1240 (1955)). ברי כי כל עוד הרשות מצויה בתוך גבולות מתחם המהירות הראויה, בית המשפט לא יתערב בשיקול דעתה, אך כאשר רשות חורגת מגבולות מתחם זה, בית המשפט עשוי לקבוע כי הרשות הפרה את חובתה לפעול במהירות הראויה כנדרש (בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פ"ד סב(1) 762, 784 (2007)).

56. ניתן להסיק אודות המשך הסביר של טיפול בבקשות מקלט והסעד הראוי בגין אי הכרעה ממושכת, הן מפסיקת הערכאות בישראל בעניין והן מהשוואה לנהוג במדינות אחרות בעולם.

57. כאמור, בעניין **טגל** קבע בית המשפט העליון כי הסעד הראוי בגין התמשכות בלתי סבירה של הליך המקלט הוא מתן רישיון תושב ארעי עד לקבלת החלטה בבקשת המקלט. כב' הנשיאה חיות הבהירה בפסק דינה כי: "הסעד הנוגע למעמד מבקשי המקלט בתקופת הביניים, מהווה סעד העומד בפני עצמו [...]. הוא אינו מיועד לשמש תרופה לאפשרות שהמדינה לא תעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו לה, אלא **ליתן מענה לנזקים שנגרמו ונגרמים למבקשי המקלט אשר נותרו במשך תקופה ארוכה ללא זכויות בסיסיות, משום שבקשות המקלט שלהם תלויות ועומדות ולא מתקבלת בהן החלטה.** [...] כפי שהובהר לעיל, **המעמד שיוענק לאותם מבקשי המקלט שלא תתקבל הכרעה בעניינם עד למועד שנקצב, אינו עולה כדי הכרעה פוזיטיבית של בית משפט זה בבקשת המקלט, וניתן לשלול אותו ככל שבקשת המקלט תידחה.**" (פס' 19, 30-29 לפסק דינה)

58. בית הדין לעררים קבע במספר רב של פסקי דין כי אי-הכרעה ממושכת בבקשות מקלט, **העולה על 12 חודשים**, אינה סבירה, ומצדיקה מתן רישיון לתושבות ארעית שיחודש מעת לעת עד להכרעה בבקשה. כך קבע כב' הדיין מ' דורפמן בערר (י-ם) 4455-17 **קאדפור ואח' נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, ניתן ביום 16.4.2018):

"משאפשר המשיב להגיש בקשות מקלט פרטניות, לקח הוא על עצמו מחויבות לבחון בקשות מקלט תוך פרק זמן סביר. אומנם, נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני אינו קובע מהו פרק הזמן המרבי לבחינת בקשות המקלט, אולם, **סבורני, כי תקופה של 12 חודשים מיום הגשת בקשת המקלט הינה תקופה סבירה לצורך קבלת הכרעה בבקשה ע"י המשיב.** אומנם ייתכנו תקופות של עומס כבד אצל

המשיב, אז בהחלט ניתן להתחשב בכך ולאפשר לו פרק זמן ארוך יותר לצורך מתן מענה בבקשות המקלט. [...]

<u>בנסיבות אלה, יש מקום לשקול בחיוב מתן הסעד המבוקש ע"י העורר 1 בדמות הענקת אשרת שהייה מסוג א/5 עד להכרעת המשיב בבקשת המקלט הפרטנית שהוא הגיש</u>. עוד ברצוני להעיר, כי אינני סבור שבית הדין מחליף כאן את שיקול דעת שר הפנים בשיקול דעתו, שכן בית הדין אינו מכריע בבקשת המקלט של העורר 1 והסמכות הזו נתונה לשר הפנים, והוא כמובן רשאי להפעיל אותה בכל עת." (פס' 8-9 לפסק הדין)

כך באשר למבקשי מקלט מסודן (ר' ערר (י-ם) 4447-17 (6.3.2018), ערר (י-ם) 1364-15 (4.5.2017), ערר (י-ם) 2051-16 והערעור שנמחק בעמ"נ 1892-10-17, ערר (י-ם) 2150-16 והערעור שנמחק, עמ"נ 61613-12-17, כך באשר למבקש מקלט מאריתריאה (ערר (י-ם) 3276-18 (23.7.2018).

ב. <u>סדרי זמנים מקובלים לטיפול בבקשות מקלט במדיניות מערביות</u>

59. במדינות רבות בעולם משך הזמן שבו מטופלות בקשות המקלט מוגבל על פי חוק. כך למשל, דירקטיבה של האיחוד האירופי[14] המוקדשת כולה לקביעת מתווה על בסיסו מצופה כי יתנהלו מערכות המקלט של חברות האיחוד האירופי, קובעת כי על המדינות להכריע בבקשות למקלט מדיני תוך שישה חודשים, עם אפשרות להארכה של תשעה חודשים נוספים במקרים מורכבים במיוחד או כשיש שטף של בקשות, ובכל מקרה זמן הבחינה לא יעלה על 21 חודשים בסך הכל. זוהי אכן מסגרת הזמנים המחייבת עבור מרבית מדינות האיחוד, כשאיפתן המוצהרת היא לקצר את לוחות הזמנים יותר ויותר.

צרפת[15], בלגיה[16] ופינלנד[17], לדוגמא, הטמיעו הוראה זו בחוק המדינתי כמעט כלשונה. בצרפת הרשות האחראית על בחינת בקשות המקלט (OFPRA) אף התחייבה להוריד את המשך הממוצע של טיפול בבקשות לשלושה חודשים בלבד. באיטליה נקבע כי יש לערוך את ראיון המקלט תוך 30 ימים מיום הגשת הבקשה, ועל הרשויות להכריע בבקשה במהלך שלושת ימי העבודה הבאים. במקרים מורכבים ניתן להאריך את משך הבחינה לשישה חודשים ובמקרים חריגים עד ל-18 חודשים לכל היותר.[18] [19] בשוודיה, מדינה אשר אחוז מבקשי המקלט בה ביחס לגודל האוכלוסייה גדול כמעט פי עשרה מהאחוז אותם מהווים מבקשי המקלט מהאוכלוסייה בישראל, אמנם לא נקבעה בחוק הגבלת זמן על משך בחינת בקשת המקלט, אך נכון לדצמבר 2019, הטיפול בבקשות המקלט ארך בממוצע 7 חודשים בלבד. החל משנת 2016 ובעקבות משבר הפליטים, מקדמת הנציבות האירופית רפורמות ל"מערכת המקלט האירופית המשותפת" כדי להבטיח הרמוניזציה בין המדינות. במסגרת הרפורמות המוצעות, הציגה הנציבות כלים לבחינה מזורזת אף יותר של בקשות מקלט,

[14] Directive 2013/32/EU f The European Parliament and of the Council of the European Union, 26.6.2013, Article 31
[15] https://www.ofpra.gouv.fr/fr/textes-documents/guide-des-procedures
[16] Article 57/6, Law of 15 December 1980 regarding the entry, residence, settlement and removal of aliens.
[17] Section 98a of the Aliens Act (301/2004, as amended).
[18] https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/#_ftn1
[19] Article 4 Legislative Decree no. 25/2008, as amended by LD 220/2017.
Article 27 Legislative Decree no. 25/2008.

לצד הדגשת הצורך בתיעדוף ובחינה רגישה של מבקשי מקלט פגיעים, כגון קטינים לא מלווים, להט״ב, קורבנות עבירה ובעלי מוגבלויות. [20]

60. גם במדינות רבות שאינן חברות באיחוד האירופי נהוג לקצוב את משך הזמן שבו על המדינה להכריע בבקשות למקלט מדיני. כך למשל בשוויץ, הוחלט כי החל מה-1 במארס 2019 יש לטפל בבקשות למקלט תוך 140 ימים (מלבד במקרים שבהם נדרש תחקיר נרחב יותר).[21] בארצות הברית, קובע החוק כי יש להכריע בבקשות למקלט מדיני תוך שישה חודשים ממועד הגשת בקשה, וזאת כל עוד לא מדובר במקרים בהן יש נסיבות יוצאות דופן. [22]

61. **בכל המדינות, המועדים לטיפול בבקשות קבועים בחוקים או תקנות והם ידועים מראש, שקופים ובהירים לכל אותם אנשים שעל חייהם הם משפיעים.**

62. חודשים ספורים הוא משך הזמן אשר גם נציבות האו״ם לפליטים סבורה כי הינו זמן סביר לקבלת החלטה בבקשות מקלט. הנציבות, אשר לה המנדט לבחינת בקשות מקלט במדינות רבות בעולם, קבעה בספר העזר המפרט את הסטנדרטים הפנימיים שלה לבחינת בקשות מקלט[23], כי יש לקבל החלטות בבקשות מקלט תוך שלושה חודשים מעת קיום ראיון המקלט, וכי רק במקרים חריגים ובכפוף לקבלת אישור מיוחד ניתן יהיה לקבלת החלטה תוך זמן ארוך יותר, כשבין היתר צריך לקחת בחשבון את נסיבותיו וצרכיו האישיים של מבקש המקלט.

63. אם כן, הן הסטנדרט הראוי למשך בחינת בקשות מקלט והן הסעד בגין התמשכות בלתי סבירה של ההליך הם ברורים. על אף ביקורת מצד מבקר המדינה והערכאות השיפוטיות אשר קבעו כי ראוי לעגן סדרי זמנים בנוהל המשיב, הדבר לא נעשה. על כן מן הראוי להורות למשיב מפורשות לעשות כן על מנת לקיים מערכת מקלט מתפקדת בישראל.

ג. מי משלם את מחיר המחדל? גרירת הרגליים של המשיב גורמת לפגיעה קשה ונרחבת

> ״פרק הזמן הארוך לטיפול בבקשות אלה – שלא לומר ״גרירת הרגליים״ שבה נוקטת המדינה בהקשר זה – מוביל לכך שמגישי הבקשות ״לכודים במצב מתמשך ובלתי אפשרי של ערפל נורמטיבי בנוגע למעמדם על כל ההשלכות הקשות הנובעות מכך לגבי זכויותיהם״ (עניין גרסגהר לעיל).

64. הצורך בקביעת סדרי זמנים להם יהיה מחויב המשיב בבחינת בקשות מקלט בישראל עולה בשל הפגיעה הרחבה שנגרמת לקבוצות וגורמים שונים עקב אי ההכרעה המתמשכת בבקשות.

---

[20] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_for_a_common_procedure_for_international_protection_in_the_union_en.pdf

[21] https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/asylverfahren.html ’.

[22] 8 U.S.C. § 1158(d)(5)(A)(iii).

[23] UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR’s Mandate, 26 August 2020, p.175.

65. כמובן שיותר מכל, פוגעת התנהלות המשיב באותם מבקשי מקלט אשר חלקם היו ראויים להיות מוכרים כפליטים כבר לפני שנים רבות אך זכויותיהם נמנעות מהם בשל אי ההכרעה בבקשותיהם.

66. יוזכר, לפי אמנת הפליטים, הכרת המדינה באדם כפליט היא דקלרטיבית בלבד, קרי, אין החלטת שר הפנים הופכת אותו לפליט אלא רק מכירה בכך שהוא פליט. ההתמשכות האינסופית של הליך הבחינה של תיקים בעלי עילה חזקה משמעה כי אדם שהוא מבחינה מהותית פליט אינו מקבל את הזכויות להן הוא זכאי מכוח אמנת הפליטים.

67. במהלך השנים הרבות בהן הם ממתינים להכרעה בבקשותיהם, מבקשי המקלט שוהים בישראל כדין כשלרובם המכריע מונפקות אשרות מסוג 2(א)5 – אשרות אשר מלבד מדיניות מעורפלת של אי אכיפה, אינן נושאות דבר מוסדר לציידן. המדיניות כלפיהם מורכבת טלאים טלאים, דורשת פתרונות אד-הוק ממשרדי הממשלה והרשויות וגורמת לנזקים, בלבול ובזבוז בכל התחומים: בריאות, רווחה וביטחון סוציאלי, חינוך ותעסוקה. הנזקים הללו מצטברים וכיום, לאחר 10 עד 20 שנים של חיים ללא מעמד מוסדר וזכויות, מצבם הכלכלי, הפיזי והנפשי של מבקשי ומבקשות מקלט רבים הוא קשה ביותר.

68. ההדרה הכלכלית, המעמד הארעי וחוסר היציבות התמידי, חוסר הנגישות לשירותי בריאות מספקים והיעדרה של רשת ביטחון סוציאלי נטווים יחד למלכודת ממנה לא ניתן להימלט. המעטים מקרב מבקשי המקלט שמצליחים להיחלץ ולייצב את מצבם, נופלים חזרה לקושי שכן נשים ואנשים רבים מקהילתם זקוקים לסיועם. היחלצות אמיתית ושלמה היא כמעט בלתי אפשרית במצב הדברים הנוכחי.

69. אילו היו מוכרים כפליטים היו זכאים לקבלת תושבות ארעית (אשרת א/5). לעומת מבקשי ומבקשות המקלט שממתינים להכרעה בבקשותיהם, מי שהוכר כפליט או זכה למעמד מטעמים הומניטריים מחזיק באשרה מסוג א/5, המהווה תושבות ארעית. אדם המוכר כפליט אף זכאי להביא לארץ כחוק את בני משפחתו אם אלו נותרו מאחור במנוסתו. העיכוב המכוון של הרשות בבחינת בקשות מקלט מוצדקות מהווה שלילה של זכויות אלו ממי שלו בקשתו הייתה נבחנת כראוי - היה זוכה למעמד של פליט בישראל.

70. אף ברמה האישית והמנטלית, התמשכותם הבלתי סבירה של הליכי המקלט מובילה מבקשי מקלט רבים לחיים שלמים של חוסר וודאות, ללא כל אופק. אלו אינם יכולים לקדם את חייהם, לרכוש מיומנות, או להתפתח עקב היותם שרויים במשך שנים רבות בתחושת חוסר ביטחון בסיסית, מחשש שמא בכל יום יוכלו להיות מגורשים מישראל לאחר שבקשת המקלט שלהם תידחה.

71. בנוסף, העיכוב המתמשך בטיפול בבקשות פוגע גם ביכולתם לסייע להליך המקלט שלהם באופן אפקטיבי. במקרים רבים אנשים מזומנים לראיונות מקלט יותר מעשור לאחר אירוע הרדיפה ומתקשים באופן טבעי לספק פרטים חשובים בסיפורם בשל מגבלות הזיכרון האנושי. חלקם מוחזרים אחרי שנים רבות לראיון נוסף והמשיב משתמש בכל אי התאמה אל מול הריאיון הראשון שלהם על מנת לדחות את בקשותיהם, וזאת על אף כי אך מתבקש כי האופן בו יכול לגולל אדם את סיפורו משתנה לאחר שנים כה רבות.

72. התנהלות המשיב אף מהווה אפקט מצנן ומובילה בפועל לכך שאנשים רבים אשר היו זכאים למעמד פליט בהתאם לנסיבותיהם נמנעים מלהגיש בקשות מקלט. כך, לא מעטים

מהאוכלוסיות השוהות בישראל תחת מדיניות אי ההרחקה לא הגישו כלל בקשות מקלט, אחרי שנים שבהן מבהיר המשיב שוב ושוב כי אין לו כל כוונה אמיתית לבחון אותן. מכאן שהאופן בו פועל המשיב פוגע לא רק במי שהם פליטים במובן הקונסטיטוטיבי והגישו בקשות מקלט, אלא גם באלה מביניהם שאינם מבקשי מקלט בישראל באופן רשמי.

73. כמו כן, העובדה כי מבקשי המקלט בישראל נאלצים להתקיים בה במשך שנים רבות עם אשרה אשר אינה מעניקה להם זכויות כלשהן, מקבעת אותם כאוכלוסייה מוחלשת ביותר וככוח עבודה זול הנתון לפגיעה מתמשכת. מדיניות זו מביאה לריכוזם של מבקשי המקלט באזורים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ישראלית מוחלשת - מובן כי הדבר היה נמנע אילו היה מתאפשר שילובם הראוי של אותם מבקשי מקלט כפליטים בעלי זכויות במדינת ישראל באופן שוויוני ומועיל.

74. היעדר אופק וזכויות בסיסיות פוגעת בעיקר בקבוצות המוחלשות ביותר בקרב קהילת מבקשי המקלט – קורבנות עינויים, קשישים, בעלי מוגבלות, או ילדים קטנים ונשים מבקשות מקלט המצויות בעמדה פגיעה במיוחד. כך למשל, כ-4,000 מבין מבקשי ומבקשות המקלט מאריתריאה ומסודאן עונו במחנות עינויים בסיני על ידי שוביהם שקיוו להשיג כספי כופר עבור שחרורם.[24] הרשויות אינן פועלות לזיהוי שורדות ושורדי העינויים ולא מעניקות להם מעמד מיוחד (למעט לאלו שסיפקו שירותים לשוביהם ולכן הוכרו כקורבנות סחר בבני אדם).[25]

75. מרבית ילדי מבקשי המקלט השוהים בישראל עדיין צעירים מכדי שיוכלו להבין או להיות מודעים להשלכות מצבם כילדים של מחזיקי "אשרת שחרור בתנאים מגבילים", וזאת למרות שיש לכך השפעה עצומה על חייהם: הוריהם נאלצים לעבוד שעות ארוכות ביותר על מנת לעמוד בתשלומי השכירות הגבוהים ופרנסת המשפחה, וזאת הן משום שהם מועסקים בעבודות קשות המשלמות שכר זעום, הן משום שהם מחויבים להשקיע חלק ניכר משכרם במיסים גבוהים ופיקדונות.[26] רב הילדים בילו את שלוש השנים הראשונות של חייהם בגנים צפופים שאינם מוכרים על ידי הרשויות, בתנאים שמבקר המדינה הגדיר כתנאי "הזנחה מתמשכת".[27] בנוסף, מבקשי המקלט גם אינם זכאים לסיוע כלכלי והנחות למסגרות לגיל הרך, כפי שזוכים אזרחי ותושבי ישראל מעוטי יכולת; רשויות הרווחה מעניקות שירותי חירום בלבד לקהילת מבקשי המקלט;[28] למעט עיריית ת"א-יפו בה פועל ארגון מסיל"ה, למען הקהילה הזרה, תחת מחלקת הרווחה של העירייה.[29] בנוסף, ילדיהם של שורדות ושורדי העינויים, וכן של מבקשי מקלט אחרים הסובלים מפוסט-טראומה קשה בשל הזוועות שעברו, פגיעים במיוחד, לאחר שהוריהם לא זכו לשירותי שיקום וטיפול שהם זקוקים להם.[30]

76. מאחר שמעמד ילדים בישראל נגזר ממעמד הוריהם, הימנעות הרשויות בישראל מהכרעה בבקשות המקלט של ההורים מותירה את ילדי מבקשי המקלט במבוי סתום, ללא כל אפשרות להסדיר את מעמדם ולקנות זכויות במדינה היחידה אותה הם מכירים.

---

[24] למידע נוסף אודות ניצולי מחנות העינויים בסיני ראו באתר המוקד לפליטים ולמהגרים
[25] המוקד לפליטים ולמהגרים, עונו בסיני נכלאו בישראל, 11 אוקטובר, 2012.
[26] כל מעסיק "מסתנן" נאלץ לשלם 20% מס הכנסה נוספים תמורת הזכות להעסיק "מסתנן" ובנוסף, להפריש 16% נוספים משכר מבקש המקלט לחשבון פיקדון מיוחד אותו יוכל מבקש המקלט לפדות רק כאשר יעזוב את הארץ.
[27] דוח מבקר המדינה 63 ג' משנת 2013 , "הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל", עמוד 1872
[28] על פי חוזר מנכ"ל משרד הרווחה מס' 100 , נוהל טיפול בשירותי הרווחה בקטינים חסרי מעמד, 19 אפריל 2016.
[29] ראו מידע נוסף אודות שירותי מסיל"ה.
[30] ספריית גן לוינסקי, זה לא מקום לילדים, נובמבר 2017. עמ' 6 – 8.

77. ילדי מבקשי המקלט מתחנכים במערכת החינוך הישראלית, שפתם העיקרית עברית ותרבותם ישראלית, אך הם חיים ללא ביטחון ויציבות וללא יכולת אמיתית לתכנן את עתידם. מחקרים מעידים על כך שהיעדר יציבות זו ואיום הגירוש מישראל, פוגע בהתפתחותם התקינה של ילדים.[31]

78. אילו היו הוריהם מוכרים כפליטים, היו אותם ילדים זכאים לזכויות ומקבלים גם הם תושבות ארעית. כיום ילדים של מבקשי מקלט לא זכאים לזכויות כלל או אפילו למספר רישום אחיד ברשויות המדינה. חלק מילדי מבקשי המקלט שהגיעו לישראל כפעוטות הגיעו לא מכבר לגיל בגרות וגילו כי הם חסרי מעמד ואין להם כל יכולת להסדיר את מעמדם. לרוב ילדי מבקשי המקלט, אשר עזבו את מדינותיהם כתינוקות או שנולדו בישראל, אין עילת מקלט משל עצמם והם תלויים בבקשת המקלט של הוריהם, אשר אינה מוכרעת. לאותם ילדים, שהם ישראלים לכל דבר ועניין, אין כל יכולת לבנות את עתידם, לא בישראל ולא בכל מדינה אחרת – שכן ישראל היא המדינה היחידה לה יש להם זיקה ובה הם שוהים כדין.

79. אף מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה הקודם, פרופ' שלמה מור יוסף, הביע לאחרונה את דאגתו מהיעדר מעמדם של ילדי מבקשי המקלט בראיון לתאגיד השידור הציבורי:

> "הילדים האלה, בתנאים האלה, נדחקים לשולי החברה... אלה ילדים שלא יוכלו ללמוד באוניברסיטה ולא יוכלו לקבל רישיון נהיגה ומקומות העבודה [שלהם] יהיו כאלו ואחרים. חלקם, אני מניח, ירצו להתקבל לחברה הישראלית ולשרת בצבא אם היו נותנים להם. אז במקום שהם יהיו ילדים מתבגרים לתוך חברה שהם יכולים להיות בה מועילים – הם נכנסים לתוך חברה שהם יהיו בשוליה בהגדרה".[32]

80. גם נשים החיות בישראל עם בקשת מקלט פתוחה מצויות במצב קשה יותר באופן משמעותי מגברים. על פי נתוני רשות האוכלוסין, בשנת 2014 חיו בישראל למעלה מ-7000 מבקשות מקלט, מהן כ-6000 מאריתריאה. על פי נתונים שקיבלה עמותת א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל מרשות האוכלוסין וההגירה בנובמבר 2015, 3,340 מבקשות מקלט רשומות כאמהות, אך לא ידוע כמה מתוכן הן חד הוריות. הן אינן מוגדרות כהורה יחיד על פי חוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי מאחר שאינן תושבות ישראל, ולכן לרשויות אין שום מעקב או תיעוד לגביהן. הן מודרות מתמיכה ייעודית של ביטוח לאומי ושירותי הרווחה, ואינן זוכות להנחה במס הכנסה או להטבות כלכליות אחרות כפי שזוכות נשים ישראליות. המחקר "נטושות – מבקשות מקלט חד הוריות בישראל", שנערך בעמותת א.ס.ף, העלה ש-69% ממבקשות המקלט העידו שהן סובלות מבעיות רפואיות. 52% מהן עבדו במקום מסודר, אך מתוכן רק 13% החזיקו בביטוח בריאות כפי שמחייב החוק. 47% מהנשים העידו שעל אף שהן סובלות מבעייה רפואית שמפריעה לתפקודן היומיומי, הן אינן פונות לטיפול רפואי[33]. רובן המכריע של מבקשות המקלט עברו חוויות טראומטיות קשות על רקע מגדרי במדינות המוצא ובדרך המסוכנת לישראל. מניעת זכויות סוציאליות מאותן נשים מונעת מהן טיפול באותן טראומות וכן

---

[31] לוריא, ע., מאיר, י., קרון, ש., זמיר, ר., חמיאל, ד., דאוד, ע., בלוך, י., דוידזון- ערד, ב., וסרנה, נ. (2019). נייר עמדה: השלכות נפשיות ופסיכו-סוציאליות של גירוש ילדים שנולדו בישראל למהגרי עבודה. תל אביב.

[32] פרופ' שלמה מור יוסף בראיון לגילי כהן מתוך ההסכת "עוד יום", 4.4.2021.

[33] דרורי אברהמי עדי, נטושות - מבקשות מקלט חד הוריות בישראל, עמותת א.ס.ף. מרץ 2016; נייר עמדה של פורום ארגוני הפליטים, נשים מבקשות מקלט בישראל: מצוקה ופגיעות כתוצאה ממדיניות, אוקטובר 2020.

בבעיות בריאות שנגרמו כתוצאה מן העינויים בדרך. מבקשות מקלט אף מופלות עוד יותר בהשוואה לנשים ישראליות, שכן הן אינן זכאיות לנקודות זכות במס הכנסה על רקע היותן נשים וגם לא זוכות בהנחה ממס כשהן מטופלות בילדים.

81. לבסוף יש לציין, כי היעדר ההכרעה בבקשות מקלט מאלץ רבים ממבקשי המקלט, אשר אין כל ממון בכיסם, לפנות לבית הדין לעררים בעניינם אי מתן מענה על מנת לאלץ את המשיב לקבל הכרעה בעניינם. כך למשל, מן הדו"ח המסכם לשנים 2019-2020 של בתי הדין שלפי חוק הכניסה לישראל עולה כי בשנת 2018 לבדה הוגשו 1,058 עררי אי מתן מענה רק על ידי אזרחי סודן[34]. מערכת בתי הדין עמוסה לעייפה ממילא. אלפי עררי אי מענה המוגשים בתקווה לקבלת סעד מבתי הדין מוסיפים על העומס הגדול ממילא המוטל על ערכאה זו, ובתורם, על בתי המשפט כערכאות הערעור.

82. כפי שניתן לראות, התנהלות המשיב שלא בהתאם לסדרי זמנים קבועים וראויים בהליכי מקלט פוגעים בקשת רחבה של קבוצות וגורמים, ועל כן מצדיקה את התערבות בית המשפט הנכבד ומתן סעד כמבוקש.

ד. <u>טענות המשיב אשר עמדו בבסיס ההחלטה נשואת העתירה</u>

83. המשיב העלה בהחלטתו אשר בגינה הוגשה עתירה זו מספר טענות אשר בשלן סירב לכלול סדרי זמנים לטיפול בבקשות מקלט בישראל וכן לקבוע סעדים עבור מבקשי מקלט הממתינים זמן ממושך להכרעה בבקשותיהם. נתייחס להלן לכל אחת מטענות אלו.

84. <u>אשרת 2(א)5 מהווה מענה ראוי למבקשי המקלט</u>

85. בפס' 7 להחלטתו מציין המשיב כי "מבקשי מקלט שבחינת בקשתם מתארכת, ככלל מחזיקים ברישיון מכח סעיף 2(א)5 לחוק הכניסה לישראל וזאת עד לסיום הטיפול בבקשתם ומדינת ישראל התחייבה גם במסגרת הנוהל, שלא לבצע אכיפה כנגד מעסיקים של מבקשי מקלט ככל שבחינת בקשתם מתארכת (בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' ממשלת ישראל), כך שבמשך בחינת הבקשה, גם אם מתארכת תקופה זו כאמור, הרי שלמבקש המקלט ניתן מענה ראוי".

86. טענה זו לא יכולה להתקבל שכן היא עומדת בניגוד לשנקבע על ידי הערכאות ומבקר המדינה. כפי שכבר פורט בהרחבה לעיל, אשרתם של מבקשי מקלט אינה מספקת להם מענה כלל וכלל, וודאי שלא לאורך זמן ממושך של שנים רבות. עצם העובדה כי לא נאכף האיסור על העסקתם אינו מהווה "מענה ראוי" עבור אנשים שחלקם חיים בישראל עוד מעט שני עשורים מבלי לקבל זכויות סוציאליות כלשהן. ככל שהדבר תלוי במשיב, אנשים אלו יישארו במצב זה למשך שארית חייהם, ללא וודאות, ללא זכויות וללא יכולת לבנות לעצמם עתיד. מדיניות זו של המשיב אינה סבירה ופוגעת בהם ובזכויותיהם באופן שאינו מידתי. ונסביר:

87. אדם המוכר על ידי מדינת ישראל כפליט זכאי לרישיון תושב ארעי (אשרת א/5). אשרה זו מעניקה זכויות "תושב" לנושאה ויתרונות שונים ביניהן: תושב ארעי הוא בעל מספר זהות ישראלית ותעודת זהות בהתאם; הוא יכול לעבוד במקצוע המצריך הצגת תעודת זהות;

[34] עמ' 16, הערת שוליים 12.

להירשם ללימודים בכל מוסד וגם בקורסים של משרד התמ"ת; הוא מבוטח בביטוח רפואי וסוציאלי ממלכתי; המחזיק ברשיון של תושב יכול גם לקבל קצבאות בעבור ילדו הקטין. בהיות ההורה תושב בעל תעודת זהות, הוא יכול גם בקלות להוכיח את הורותו על הקטין, הרשום בספח לתעודת הזהות שלו. ללא תעודת הזהות אצל ההורה, קיים קושי של ממש בהוכחת ההורות במוסדות רבים. כמו כן, אשרה זו מאפשרת קבלת תעודת מעבר לצורכי נסיעה לחו"ל ואשרת חוזר.

88. **<u>בנוסף לזכויות אלו אשר מקבל כל מי שמחזיק אשרת א/5 (כולל אשרה הניתנת מטעמים הומניטריים או מי שקיבל אשרה זמנית עד להכרעה בבקשת המקלט שלו מכוח פסק דין), פליט מוכר זכאי גם להגיש בקשה לקבלת רישיון ישיבה עבור בן/בת הזוג וילדיו הקטינים, בין אם אלו שוהים בישראל ובין אם לאו.</u>**

89. לעומת זאת, מבקשי מקלט שטרם נדונו בקשותיהם, שוהים בישראל כדין כשלרובם המכריע מונפקות אשרות מסוג 2(א)5 – אשרות שחרור ממעצר בתנאים מגבילים - המאפשרות להם לעבוד ללא היתר העסקה, אך מבלי להסתכן במעצר או קנס למעסיק, וזאת בהתאם להתחייבות רשויות המדינה לבג"ץ לפיה לא יאכפו את האיסור להעסיקם[35].

מדיניות זו של "העלמת עין רשמית" מעוררת קשיים רבים, לא רק בכל הנוגע לעיקרון שלטון החוק, אלא גם בנוגע לזכויותיהם של מי שחלה עליהם מדיניות "ההגנה הזמנית". על הרישיונות שמקבלים מי שחלה עליהם מדיניות זו, מוטבע הכיתוב "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה". מעסיקים פוטנציאליים הנתקלים ברישיונות עבודה מסוג זה חוששים באופן טבעי להעסיק את מי שאוחזים בהם. באופן זה, המדיניות החלה על אוכלוסייה זו מותירה אותה במצב שבו היא מצויה באזור הדמדומים של החוק – מעסיקיהם אינם נקנסים או מועמדים לדין, אך אינם יכולים לקבל אישור רשמי מן המדינה להעסיקם. כך מקובע מעמדם ככוח עבודה זול, זמני ונטול זכויות.

90. אשרותיהם של מבקשי מקלט מגבילות את המחזיקים בהן בשלל תחומים: מבקשי מקלט אינם מבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי ומעסיקיהם נדרשים לבטחם בביטוח פרטי שהוא יקר באופן משמעותי וכן מעניק כיסוי ביטוחי מצומצם ביותר; מי שאינו מועסק, לפעמים דווקא משום מצבו הבריאותי הרעוע, אינו מבוטח כלל בביטוח חיים ומטופל בבית חולים רק אם נמצא במצב מסכן חיים. כשמבקשי מקלט מפוטרים ממקום עבודתם, הם אינם זכאים לדמי אבטלה; הם גם אינם זכאים לימי מחלה בתשלום ולכל הזכויות הסוציאליות הנוספות להן זכאים תושבי מדינת ישראל.

91. בניגוד למחזיקים אפילו באשרת עבודה ב/1, המחזיקים באשרות 2(א)5 מנועים מהוצאת רישיון נהיגה ואינם זכאים לנקודות זיכוי במס הכנסה. מנגד, לאורך השנים מיסתה אותם המדינה בשלל היטלים ופקדונות - החל מחוק הפיקדון שגזל 20% ממשכורות הנטו של "מסתננים" עד שבוטל – חלקית בלבד, באפריל 2020[36], ועד היטל עובדים זרים בגובה 20% נוספים המוטל על מעסיקיהם והפך את העסקתם הרבה פחות כדאית עד שבוטל ממש לאחרונה, בפברואר 2022.[37]

---

[35] בג"ץ 10/6312 **קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, פסק דין מיום 16.1.2011).
[36] לי ירון, בג"ץ הורה לבטל את 'חוק הפיקדון' שמחייב מבקשי מקלט להפריש 20% משכרם, הארץ, 23.4.2020.
[37] תיקון לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 20), התשפ"ב -2022.

92. כפי שפורט בהרחבה לעיל, העובדה כי מבקשי המקלט בישראל נאלצים לחיות שנים ארוכות עם אשרת 2(א)5 אשר אינה מזכה אותם בזכויות מובילה לפגיעה קשה בכל האספקטים של חייהם, ועל כן, מן הראוי כי בעת התמשכות בלתי סבירה של הליכי המקלט בעניינם ינתנו להם זכויות בדמות אשרת א/5 כפי שכבר נקבע שוב ושוב על ידי הערכאות השיפוטיות.

93. <u>קביעת מועדים שסעד בצידם תעודד ניצול לרעה של המערכת</u>

94. המשיב טען בהחלטתו כי "חלק מהגורמים אשר משפיעים באופן ניכר על העומס המוטל על היחידה, נובעים גם מתופעות שליליות של ריבוי בקשות המוגשות על ידי אוכלוסיות מסוימות מתוך ניסיון לנצל את מערך המקלט לרעה וזאת לצורך קבלת האפשרות לעבוד. על כן, במצב הדברים כיום בו מערך הטיפול בבקשות למקלט בישראל מתמודד עם אלפי בקשות למקלט מדי שנה ואף מנוצל לרעה על ידי גורמים שונים, אנו סבורים כי קציבת מועדים בנוהל שאי עמידה בהם יאפשר "שדרוג רישיון של המבקש" אינו סביר בנסיבות אלו ואף יהווה גורם משיכה לתופעות שליליות נוספות שמכבידות על מערך המקלט." (פס' 3 להחלטה).

95. טענה זו פסולה ממספר סיבות. הראשונה היא כי היא נטענת בעלמא, ללא כל ביסוס לכך שמערכת המקלט עודנה מתמודדת עם בעיה של ניצול לרעה או לטענה לפיה קציבת מועדים יהווה גורם משיכה לתופעות שליליות אשר יכבידו על המערכת. כפי שצוין לעיל, בשנים האחרונות תיקן המשיב את הנוהל על מנת להתמודד עם הגשת אלפי בקשות מקלט של אנשים שהגיעו לישראל עם אשרת תייר מאוקראינה, גיאורגיה ורוסיה. תופעה זו מלכתחילה נוצרה **<u>בשל</u>** מחדלו של המשיב לבחון בקשות מקלט במהירות הראויה. הידיעה כי הגשת בקשת מקלט בישראל מאפשרת עבודה למשך זמן רב כל עוד בקשתך אינה נבחנת, הביאה לניצול לרעה של כשל זה ולעליית תופעות של סחר בבני אדם ממדינות מזרח אירופה האמורות.

96. באוקטובר 2019 תוקן הנוהל כך שנאסרת עבודתו של אדם בשלושת החודשים הראשונים אחרי הגשת הבקשה במהלך השנה הראשונה לשהייתו של אותו אדם בישראל. כמו כן, כפי שהוסבר בהרחבה לעיל, המשיב משתמש באופן גורף בהליך דחיית בקשות מקלט בהליך מהיר ומורה על יציאתם מישראל. הדבר הוביל לצניחה של עשרות אחוזים בהגשת בקשות ממדינות אלו.

97. כלומר, המשיב כבר מיישם כלים להתמודדות עם ניצול לרעה של מערכת המקלט. אין סיבה לחשוב כי קציבת מועדים לקבלת הכרעה בבקשות מקלט ומתן זכויות למבקשים הממתינים זמן רב להכרעה תוביל לניצול לרעה של המערכת, אלא להיפך, המהלך יוביל לטיובה ולהרתעת הגורמים שמנסים לנצל את מחדלו של המשיב לצורך שהות בישראל.

98. כמו כן, ברי כי אין טענה זו עומדת במבחני המידתיות החוקתיים. כאמור לעיל, טענה זו כלל אינה מקיימת את מבחן הקשר הרציונלי בין התכלית של הרתעה מניצול לרעה לבין הכלי של אי קביעת מועדים לבחינת בקשות ומתן סעד מכוחם. וודאי שאין הדבר עומד במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, בייחוד במצב שבו כבר מפעיל המשיב אמצעים אחרים - אפקטיביים ביותר - לטיפול בניצול לרעה של המערכת. התוצאה היחידה של הימנעות

מקביעת סדרי זמנים להכרעה בבקשות היא פגיעה קשה במבקשי מקלט עם בקשות מבוססות, שחיים בנינו בינתיים כשהם משוללי זכויות בסיסיות רבות. פגיעה זו לא עומדת במבחן המידתיות במובן הצר, שכן אינה פרופורציונלית לכל תועלת אשר לכאורה ניתן להפיק מבחירה באמצעי זה.

99. <u>עומס על יחידת הטיפול במבקשי מקלט</u>

100. המשיב טען בהחלטתו כי "אנחנו פועלים בתוך מציאות משתנה ועלינו להתאים את הדרישות למציאות הקיימת ובכלל זה, בין השאר, היקף הבקשות מול אילוצי כ"א, הליכים משפטיים, הנחיות מדיניות ועוד, המטילים עומס על היחידה בפרט ועל כלל הגורמים במערך הטיפול בבקשות למקלט מדיני בישראל ועל כן, כאמור לא ניתן בעת הזו לקצוב מועדים בנוהל" (ס' 8 להחלטה). לאילוצים האמורים הוסיף בפס' 6 כי לאחרונה מתמודדת מדינת ישראל עם מגפת הקורונה אשר הקשתה על פעילות היחידה וכי לא ניתן להתחייב למועדים בתקופה של אי וודאות.

101. עם כל הכבוד לאילוצי היחידה "בעת הזו" ב"מציאות המשתנה", מדובר במדיניות הנהוגה על ידי המשיב מאז הקמת יחידת הטיפול במבקשי מקלט אי אז בשנת 2009, אשר נמנעת מזה שנים רבות מקבלת החלטות בבקשות מקלט. אין זו סיבה מספקת לתת לכשל המתמשך בטיפול בבקשות המקלט – כשל אשר מלכתחילה יצר את העומס הרב על מערכת המקלט - להישאר כפי שהוא. המשיב לא יכול להיבנות מהנזק שהוא עצמו גרם לו. אילו היה לו תמריץ לבחון את בקשות המקלט בישראל תוך זמן סביר ולא היה מתמהמה באופן מכוון במשך שנים רבות, לא היה המצב נראה כפי שהוא.

102. כפי שהוזכר לעיל, מדינות רבות אחרות אשר התמודדו ומתמודדות עם הגעה של גלי פליטים מאוחרים יותר ובשיעורים גבוהים בהרבה ממדינת ישראל, כגון מדינות אירופה השונות, קבעו סדרי זמנים לטיפול בבקשות מקלט. סדרי זמנים אלו לוקחים בחשבון את הצורך בהארכת משך הטיפול במקרים של אילוצים חריגים, וכך הדבר גם בסעד המתבקש בעתירה זו.

103. האמת הפשוטה היא שכפי שנכתב בדו"ח מבקר המדינה משנת 2018 שהוזכר לעיל, על מנת ליצור מערכת מקלט מתפקדת בישראל, על המשיב להשקיע בכך את המשאבים הנדרשים וכן לפתור נקודות תורפה בדמות צווארי בקבוק בהליך הטיפול בבקשות:

> "**<u>המחסור של היחידה בכוח אדם במשך שנים פוגע במידה ניכרת ביכולתה להתמודד עם אלפי בקשות פתוחות שמונחות על שולחנה זמן רב.</u>** על רשות האוכלוסין לבחון, בשיתוף אגף השכר, דרכי פעולה גם בתחום השכר שימנעו את עזיבתם של עובדים ביחידה למבקשי מקלט ויקלו את גיוסם של עובדים חדשים ליחידה; על הסמנכ"ל למינהל לנקוט לאלתר פעולות כדי שהשכר של עובדי יחידת ה-RSD יתאם את תפקידם בפועל, ועל מנכ"ל הרשות לוודא שכך נעשה; **<u>על הסמנכ"ל למינהל ועל מנהל מינהל אכיפה לגבש דרכי פעולה לשם גיוס עובדים מתאימים בהיקף הנדרש ליחידת ה-RSD ולשימור העובדים בה, כדי לאפשר</u>**

<u>ליחידה לטפל בבקשות המקלט הרבות באופן מקצועי ויעיל ובתוך פרק זמן סביר</u>." (עמ' 1425 לדו"ח).

104. כידוע, פעולות לשמירה על זכויות אדם דורשות הקצאת משאבים. בג"ץ קבע כי "במקום בו מטיל החוק חובה מהותית עליה, לא תישמע המדינה בטענה של היעדר תקציב"[38], וכי "שיקולים של כדאיות תקציבית ותכנונית, ככלל, אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסוד"[39]. במקרה אחר בג"ץ בחן את המשאבים הנדרשים לשמירה על זכות היסוד אל מול הפגיעה האפשרית בה אם לא יוקצו המשאבים להבטחתה, וקבע כי יש להעמיד את סדר הגודל של המשאבים הנדרשים כנגד סדר הגודל של הפגיעה בזכות זו. "ההגנה על זכויות האדם כרוכה לא פעם במחיר"[40].

105. כאמור, מבקשי מקלט בישראל חיים בה במשך שנים ארוכות ללא כל גישה לזכויות רפואיות וסוציאליות, בתנאים הפוגעים בזכויותיהם לכבוד, לקניין, לחופש התנועה ועוד. אין ספק שעל מנת למנוע את המשך הפגיעה הקשה והמתמשכת בזכויות יסוד אלו ועל מנת לעמוד במחויבויותיה הבינלאומיות בהתאם לאמנת הפליטים, על מדינת ישראל להשקיע את המשאבים הנדרשים במערכת המקלט.

106. מכל מקום, לא ייתכן כי את מחיר הכשל במערכת המקלט וגרירת הרגליים המכוונת של המשיב ישלמו מבקשי המקלט בישראל בכך שיחיו ללא וודאות וללא זכויות לזמן בלתי ידוע. מאזן הנוחות מכתיב כי אדם אשר במערכת מקלט מתפקדת היה זוכה בסבירות גבוהה למעמד פליט יקבל לכל הפחות מעמד זמני המעניק לו זכויות במידה שהטיפול בבקשתו מתארך באופן בלתי סביר.

107. בפס' 4 להחלטתו, התייחס המשיב באופן ספציפי לאחד מהאילוצים אשר כופים על יחידת ה-RSD שינוי של סדרי עבודתה והוא "החלטות שיפוטיות בענייננו של מבקש מקלט זה או אחר אשר מקבל קדימות תבשל ניהול ההליך המשפטי, מצב אשר יוצר עוול בין מי שהינו מיוצג לבין מי שאינו מיוצג". בכך נוגע המשיב באחת הבעיות אשר הסעד המבוקש בעתירה זו נועד לתקנן: כיום, רק מבקשי מקלט מיוצגים יכולים לפנות לבית הדין לעררים ולהגיש ערר אי מתן מענה אשר בתקווה יוביל לקבלת תשובה בעניינם או לכל הפחות למתן סעד זמני בדמות אשרת א/5. מכאן שמדיניות המשיב מובילה להפלייה שרירותית בין מי שידם משגת ייצוג משפטי ומי שלא. משיעוגנו בנוהל סדרי זמנים אשר הפרתם תוביל לזכאות אוטומטית לשדרוג באשרה, יוכלו גם מי שאינם מיוצגים לקבל את זכויותיהם ביתר קלות.

108. באשר לטענה לפיה מגפת הקורונה הקשתה על עבודת היחידה, עדיף כי זו לא הייתה מועלית כלל. כפי שצוין לעיל, לפי נתוני המשיב, בכל אחת מן השנים 2020 ו-2021 הוגשו בישראל פחות מאלפיים בקשות מקלט, ירידה דרסטית של עשרות אחוזים לעומת שנים עברו. במהלך שנים אלו אף עזבו את ישראל יותר מאלפיים אזרחי אריתריאה וסודן אשר התייאשו מקבלת סעד בישראל – רובם למדינות מערביות, בהן מובטח להם מעמד[41]. בתקופה זו, בה היו כניסות מועטות בלבד לישראל ומספר בקשות המקלט הכללי פחת,

---

[38] בג"ץ 2344/98 **מכבי שירותי בריאות נ' שר האוצר**, פ"ד נד(5) 729,754 (2000).
[39] בג"ץ 4541/94 **אליס מילר נ' שר הביטחון**, פ"ד מט(4) 94, 144 (1995).
[40] בג"ץ 6055/95 **צמח נ' שר הביטחון**, פ"ד נג(5) 241, 281 (1999). ראו גם בג"ץ 488/11 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות** (פורסם בנבו, 19.6.11).
[41] ראו קובץ נתונים זרים של המשיב, פברואר 2022, תרשים 3.

לכאורה עמדה למשיב ההזדמנות להתקדם בטיפול בבקשות הממתינות מזה שנים להכרעה. על אף זאת, במהלך תקופה זו לא התקדם כמעט בכלל הטיפול בבקשות מקלט של אזרחי אריתריאה, סודן או קונגו, אשר כאמור, מהווים כשני שליש מכלל מבקשי המקלט בישראל ומחכים שנים רבות להכרעה בבקשותיהם.

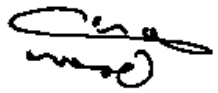
109. לאור כל האמור לעיל, נכיר כי אף לא אחת מטענותיו של המשיב בהחלטתו יכולה לעמוד, וכי יש לקבל את העתירה, ולקבוע סדרי זמנים וסעדים בגין הפרתם, כפי שנתבקש הן במיצוי ההליכים והן במסגרת עתירה זו.

סוף דבר

110. לאור כל האמור ועל מנת לחדול מהפגיעה המתמשכת באוכלוסיית מבקשי המקלט בישראל ולתקן את אחד מכשליה המרכזיים ביותר של מערכת המקלט, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב כמפורט בראשית עתירה זו.

111. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על פסיקת הוצאות משפט ושכ"ט עו"ד לטובת העותרת.

112. לעתירה זו מצורפים ייפוי כוח ותצהיר מטעם העותרת.



סתיו פס-חי, עו"ד
ב"כ העותרת