



מדינת ישראל  
בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

ערר (ת"א) 1202-16

בבית הדין לעררים בתל אביב  
בפני כב' הדיינת באפי תם

העורר: א. ג. מ.

ע"י ב"כ עוה"ד טל שטיינר

נגד

המשיב: משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה

ע"י הלשכה המשפטית, עו"ד מירי כהן

פסק דין

הערר עניינו באי מתן מענה מתמשך לבקשת העורר מיום 06.02.14 למקלט מדיני בישראל.

1. על פי התשתית העובדתית, שאינה שנויה במחלוקת בין הצדדים, העורר מוצאו מחבל דרפור שבסודן, יליד 1968, הסתנן לישראל ביום 11.02.09 ומאז שוהה בישראל ברישיון שהייה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, אשר תוקפו מוארך מעת לעת, בהתאם למדיניות אי ההרחקה הזמנית הנהוגה כלפי נתיני אריתריאה וסודן, בתקופה זו.
2. ביום 06.02.14, פנה העורר אל היחידה לטיפול במבקשי מקלט (להלן - **יחידת RSD**) בבקשה פרטנית למקלט מדיני אשר תמציתה, רדיפה על ידי השלטון על רקע היותו חבר פעיל בתנועה לשחרור סודן (SLA) (להלן - **הבקשה**). ביום 22.03.15, נערך לעורר ראיון לברור טענותיו ואולם, מאז ועד היום, לא ניתנה הכרעה בבקשתו.
3. בין לבין, ניתנה לעורר הוראת שהייה למרכז השהייה בחולות, ובעקבות הליכים משפטיים שהתנהלו לפני ערכאות אחרות, ניתן לעת הזו, צו המעכב התייצבותו (עע"מ 849/16 תלוי ועומד לפני בית המשפט העליון).
4. להשלמת התמונה יצויין, כי ביום 16.02.15, במסגרת תצהיר משלים מטעם המשיב אשר ניתן בבג"צ 8665/14 **דסטה נ' כנסת ישראל** (להלן - **התצהיר המשלים**), הודיע ר' מינהל אכיפה וזרים - מר יוסי אדלשטיין, כי הוא פועל לגיוס עובדים והשלמת תקני כוח אדם המוקצים ליחידת ה-RSD ובהתחשב במורכבות הליך הטיפול בבקשת מקלט העריך - ביחס לאותן 3,519 בקשות מקלט שהיו תלויות ועומדות נכון לאותו מועד (16.02.15) (להלן - **המועד הקובע**), של יוצאי אריתריאה וסודן - כי החלטה בהן תינתן "**עד לשנה**" (להלן - **התחייבות המשיב**).



## מדינת ישראל

### בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

5. כתב הערר התמקד במחדל המשיב הנמנע מלמלא אחר הוראות נוהל הטיפול במבקשי מקלט וליתן החלטה בבקשת העורר, ובניגוד לכללי מינהל תקין החלים עליו כרשות מינהלית, מותיר המשיב את העורר פרק זמן ארוך ובלתי סביר, במעמד זמני נטול זכויות באופן המצדיק התערבות בית הדין. להשתלשלות הארועים בהליך זה, המדברת בעד עצמה, נודעת חשיבות רבה ועל כן, נסקור אותה בקצרה:

א. **ביום 27.01.16**, הוגש כתב הערר אל בית הדין בירושלים, וזאת על יסוד ההנחה, כי בקשת העורר ממתינה לגיבוש חוות דעת יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים (להלן - **יו"ר הוועדה**) והחלטה צפויה להינתן על ידי מנכ"ל המשיב או שר הפנים (אשר מקום מושבם כולם בירושלים).

ב. **ביום 10.03.16**, הוגשה **"תגובה מטעם המשיבה בערר שעניינו אי מתן מענה"** במסגרתה, אושרה העובדה כי למרות שבקשת העורר הוגשה לפני כשנתיים טרם ניתנה בה החלטה וזאת בשל מגבלות כוח אדם ועומס רב המוטל על יחידת ה RSD ועיכוב בלתי צפוי הנובע מכך שיו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים פרש מתפקידו בחודש יולי 2015 ומאז המשרה איננה מאויישת. עם זאת צויין, כי נעשים צעדים לאיתור מועמד חלופי ומאמצים לטיפול וקידום מענה בבקשות המקלט תוך תעדוף עניינם של השוהים במשמורת או במרכז חולות בהתאם לעמדתו המוצהרת של המשיב (כפי שנמסרה בתצהיר המשלים). העורר אינו שוהה בחולות ועל כן, אינו מצוי בראש סדר הקדימויות.

ג. **ביום 15.06.16**, בעקבות הבהרת המשיב כי בקשת העורר עודנה מצויה בטיפול יחידת ה RSD (אשר מקום מושבה בתל אביב), מצא כב' הדיין אלעד אזר להעביר את הדיון אל בית הדין בתל אביב.

ד. **ביום 22.06.16**, עם קבלת התיק לטיפול הח"מ, ניתנה למשיב ההזדמנות להגיש כתב תשובה עדכני ואולם המשיב מצא להסתפק בתגובה שהוגשה על ידו ביום 10.03.16, תוך שנמסר עדכון כי ביום 14.03.16 מונה יו"ר וועדה חדש.

ה. **ביום 26.09.16**, התקיים דיון בנוכחות הצדדים, במסגרתו הודיעה ב"כ המשיב, כי לאותה עת, מכהנים בפועל שני יושבי ראש לוועדה ואולם, אין בידיה נתונים לגבי קצב הטיפול בבקשות מאז נמסרה התחייבות המשיב ולא צפי לסיום הטיפול בבקשת העורר.

ו. **ביום 18.10.16**, נמסרה הודעה מטעם המשיב, המגובה בתצהירו של מנהל יחידת RSD מר חיים אפרים, הפורש נתונים יבשים באשר לקצב הטיפול האיטי בבקשות מאז ניתן התצהיר המשלים, כאשר העיכוב נבע מהעדר איוש משרת יו"ר הוועדה מחודש יולי 2015 ועד אפריל 2016.



## מדינת ישראל

### בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

6. כידוע, הליך הבחינה להכרה באדם כפליט מוסדר ב'נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל' מיום 02.01.11 (להלן - הנוהל) במסגרתו התווה המשיב הוראות לטיפול בבקשת מקלט ("בהתאם לדין הישראלי 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") אשר נמצא בפסיקה כי הן מקיימות את "האיזון הראוי בין מקרים אנושיים קשים, לבין קביעת מדיניות כללית על-סמך שיקולים רחבים יותר" (ראו: עע"ס 7945/12 Chidi נ' מדינת ישראל, 28.11.13 (פורסם בנבו)). במסגרת הנוהל נקבעו לוחות זמנים וסדרי עבודה (ככל שלא נדחתה הבקשה על הסף, תועבר הבקשה להכרעה בסדר דין מקוצר בתוך שבועיים ממועד הראיון, ובפורום המליאה בתוך חודשיים ממועד הראיון) והגם שלא נקבעו מועדים קשיחים למתן החלטה בבקשה, קו מנחה הוא במשפט המינהלי כי רשות מינהלית אמורה לקבל את החלטותיה ולבצע את הפעולות שבאחריותה, בתוך פרק זמן סביר. החובה ליתן החלטה במהירות הראויה נלמדת גם מהוראת סעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 הקובע כי: "**הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור לעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות**".

7. ככלל, בהיעדר פגם מהותי בשקול דעתו של המשיב לא תתערב הערכאה המוסמכת ותותיר בידי הרשות מרחב פעולה לפעול בהחלטותיה המנהליות בהתאם למיטב שיקול דעתה ומקצועיותה ולא תחליף את שיקול דעת הרשות בשיקול דעתה (בג"צ 89/803 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, 10.11.80 (פורסם בנבו); בג"צ 187/80 משה אודם נ' ראש עיריית תל-אביב יפו ואח', 21.12.80 (פורסם בנבו); בג"צ 2324/91 התנועה לאיכות השלטון נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 23.06.91 (פורסם בנבו)). עם זאת, הפרת החובה להפעיל את הסמכות המינהלית וליתן מענה לפונה במהירות הראויה תקים עילה לביקורת שיפוטית. באשר לשאלה מהי המהירות הראויה נקבע "מתחם של זמן שבו רשות מינהלית סבירה, עשויה לפעול לאור נסיבות המקרה. כל עוד הרשות מצויה בתוך גבולות המתחם, בית המשפט אינו נוטה להתערב בשיקול הדעת של הרשות בשאלה של עיתוי הפעולה, אך כאשר הרשות חורגת מגבולות המתחם, בית המשפט עשוי לקבוע כי הרשות הפרה את החובה לפעול במהירות הראויה" (מספרו של ל' זמיר, הסמכות המינהלית, כרך ב, עמ' 1105).

8. אין חולק, כי מאז הוגשה בקשת העורר ועד למועד זה, אע"פ שחלפו למעלה משנתיים וחצי, לא ניתנה החלטה בבקשתו. מצב בו רשות מינהלית אינה מחליטה במשך שנים אינו סביר ואינו ראוי, מקל וחומר, כשעסקינן בהחלטה בה תלוי מימוש זכויות בסיסיות ואין צפי ברור לסיום התהליך. העדר החלטה בבקשות המקלט, יוצר חוסר וודאות וערפל נורמטיבי ביחס לזכויותיהם ומעמדם של מבקשי המקלט בישראל ובייחוד אלו החוסים, לעת הזו, תחת הגנה זמנית. על השלכות אלו יד המשיב והדרך בה מתנהל בכל הקשור לטיפול בבקשות המקלט, אשר אינה מתיישבת עם חובותיו כרשות מינהלית, עמד בית



## מדינת ישראל

### בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

המשפט העליון תוך שהודגש כי "קצב הטיפול בבקשות אלה רחוק מלהניח את הדעת" (ר' פסקה 3 לפסק דינה של כב' השופטת א' חיות בבגץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת, 11.08.15 (פורסם בנבו)). ביקורת נוקבת נמתחה גם בפסיקת בית המשפט המחוזי אשר קבע "נראה כי הגיעה העת לבחון את תפקודו של מנגנון בחינת בקשות להכרה במבקש מקלט כפליט ולנסות להסדיר את ההליכים כך שבחינת בקשות תאריך 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" (ר' בעת"מ (חי') 49098-10-14 פלוני נ' משרד הפנים, 26.01.15 (פורסם בנבו)).

9. בעקבות הערות בית המשפט העליון, אף המשיב עצמו מצא להתחייב להשלמת התהליך של בחינת בקשות המקלט - עד שנה, בכל אותן בקשות שהוגשו עד למועד הקובע. המשיב אינו מתנער מהתחייבות זו שנטל על עצמו ואולם לדבריו, לא צלח בידו לעמוד בה נוכח העומס הרב המוטל עליו והגידול הרב בכמות הבקשות שהוגשו לעת האחרונה וכן העדרו של יו"ר הוועדה מתפקידו תקופה ממושכת.

10. ברי לכל, כי עמידה בלוח הזמנים או חריגה ממנו אינה יכולה להיבחן במנותק מד' אמותיה של המציאות בה היא נתונה. המונח "זמן סביר" או "מהירות ראויה" אינו נתון קבוע ותוכנו נקבע בהתאם לתנאים ולנסיבות המיוחדים לעניין העומד לדיון. בהקשר זה נאמר: "החובה לפעול במהירות הראויה היא מן המושכלות הראשונים של מינהל תקין, והיא מובנת מאליה. השאלה מהי "המהירות הראויה" אינה רק שאלה של זמן אלא גם שאלה של נסיבות (זמיר, לעיל, עמ' 720). המהירות הראויה הינה למעשה המהירות הסבירה, וזו תלויה, ברגיל, בנסיבותיו של כל מקרה (שם, עמ' 721-720). השאלה מהי "מהירות ראויה" היא אפוא תלויה הקשר ונגזרת ממהות הסמכות ומנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. שכן, לא הרי מהירות ראויה לגבי סמכות מסויימת כהרי מהירות ראויה ביחס לסמכות אחרת, ואף לגבי אותה סמכות, עשוי פרק זמן להיחשב מהירות ראויה בנסיבות מקרה אחד, ומהירות בלתי ראויה בנסיבות מקרה אחר. על כן, השאלה העיקרית שעל בית המשפט לשאול בכל מקרה היא, אם הנסיבות הגורמות לשיהוי הן בגדר שיקול ענייני, שיש בו כדי להצדיק שיהוי, או בבחינת שיקול זר (ראו בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 35) "עת"מ (נצ') 25896-09-10 יעקב מועלם נ' פקיד רישוי לכלי יריה, 06.03.11 (פורסם בנבו) (ההדגש אינו במקור).

11. מתוך כך, שיקול של עומס עבודה ומשאבים מוגבלים עשוי להיות שיקול ענייני, שיש בו גם כדי להשפיע על שאלת המהירות הראויה לקבלת החלטה מינהלית (ובלבד שאין מדובר בהחלטה לגביה נקבע מועד סטטוטורי בחוק). ודוק, גם אם מדובר בהחלטה שעניינה מימוש זכויות אדם בסיסיות אשר ראוי כי תינתן באופן מידי. כל זאת מתוך תובנה מעשית כי "... בחיי המעשה לא תמיד ניתן להגשים את המצב הראוי באופן מידי, ויש להכיר בכך כי המציאות מחייבת לעיתים הכרה באילוצי ההיערכות המוטלים על הרשות



## מדינת ישראל

### בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

לצורך מימוש חובתה המצריכים זמן. אין מנוס אלא להכיר בכך כי לא את כל השינויים הנדרשים ניתן להשיג מיד, כהרף עין ובהינף קולמוס. יש להתייחס, אפוא, לא רק לעצם צורך בקיום החובה ובאכיפתה על ידי הרשות, אלא גם לאפשרויות המעשיות הנתונות בידה להגשימה, ובין היתר, מבחינת מתחם הזמן הסביר הנדרש לצורך השגת היעד הראוי" (בגץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לבטחון פנים, 12.02.07 (פורסם בנבו)). הנה כי כן, במציאות שנוצרה המצביעה על עלייה חדה בכמות הבקשות המוגשות לעת הזו (אם בשל שינויים במפה המדינית והפוליטית במזרח אירופה, ואם בשל שינויים נורמטיביים שחלו בישראל נוכח פסיקות כאלה ואחרות), היוצרת עומס רב ובלתי סביר על יחידת ה RSD אשר אינה ערוכה לכך, וכן העיכוב הלא צפוי שנגרם כתוצאה מפרישתו של היו"ר המכהן ואיתורו של היו"ר החדש, קשה לזקוף לחובת המשיב חוסר מעש מתמשך.

12. עם זאת, משנוספה על אותה המציאות, התחייבות המשיב, סבורני כי נשתנתה נקודת האיזון באופן המקשה על הקביעה כי המשיב לא חרג מגבולות מתחם הזמן הסביר שקבע לעצמו. נכון הוא, כי הצהרת המשיב לסיום הטיפול בבקשות מקלט של אזרחי סודן ואריתריאה אשר הוגשו עד לחודש פברואר 2015, כך שיוכרעו עד לחודש פברואר 2016, ניתנה כהערכה עתידית מבלי שניתן היה לצפות מראש את פרישת יו"ר הועדה או היקף הבקשות שהוגשו לאחר המועד הקובע. ואולם, בהתחשב בכך שהתחייבות המשיב לא ניתנה בחלל ריק כי אם במענה להערות בית המשפט העליון על קצב איטי בטיפול בבקשות המקלט, ולאחר שנעשתה הערכת מצב מושכלת על ידי הגורם המקצועי המוסמך לכך, לא ניתן שלא לאפיין אותה כהתחייבות מינהלית היוצרת ציפייה לגיטימית לקבלת החלטה בתוך שנה. עקרון ההגינות הציבורית מחייב את המשיב לעמוד בדיבורו והבטחה כמו זו שניתנה על ידו, כי הוא עתיד לפעול בדרך בה התחייב, יוצרת מקור עצמאי לעילה להתערבות (על השלכות הפרת הבטחה מעין זו לרבות הפגיעה הצפויה באמון הציבור ר' דיון נרחב בספרם של עורכי הדין אליעד שרגא ורועי שחר, המשפט המינהלי, כרך 3 עמ' 315).

13. אי עמידה בסד הזמנים שהעמיד המשיב וחלוף הזמן הרב גם מאז (כמעט שנה נוספת), אשר גם במהלכו לא הנהיג המשיב סדרי עבודה ועדיפויות אשר יאפשרו קידום הטיפול בבקשות אותן התחייב לסיים על מנת למנוע השהייה בלתי מוצדקת נוספת בבקשות אלה (ועל פניו, גם לא קודם קצב הטיפול מאז מונו שני יושבי ראש לוועדה ולמעשה, מאז נמסרה ההתחייבות ועד כה, בחלוף כמעט שנתיים, ניתנה הכרעה לפי נתוני המשיב, רק ב- 373 בקשות שהיו תלויות ועומדות במועד הקובע) - מצדיקים התערבות ונקיטת צעדים שיובילו לתיקון המעוות.

14. אשר על כן, מצאתי לקבל את הערר באופן חלקי כך שככל שלא תינתן הכרעה בבקשת העורר למקלט מדיני, בתוך 90 יום ממועד זה, יינתן לו רישיון מסוג ב/1 אשר יחודש מעת לעת עד למתן החלטה בעניינו. אציין, כי מטעמים של מידת ריסון לה מחוייבת ערכאה זו



## מדינת ישראל

### בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

ואיזון ראוי בין האינטרס הציבורי לבין האינטרס הפרטני של העורר, כשמינוי שני יושבי ראש לוועדה מלמד על רצינות כוונות המשיב לפעול לזירוז קצב הטיפול בבקשות המקלט התלויות ועומדות לפניו, מצאתי להסתפק לעת הזו, בסעד זה, ולא להיעתר לבקשת העורר להעניק לו מעמד מסוג א/5 אשר יכול וימצא זכאי לו בתום הליך בחינת בקשתו למקלט מדיני (השווה: בג"ץ 10296/02 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים, בסמינרים ובמכללות נ' שרת החינוך התרבות והספורט ואח' 15.12.04 (פורסם בנבו)).

15. כל צד יישא בהוצאותיו.

זכות ערעור אל בית המשפט המחוזי בתל אביב, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהלים, בתוך 45 יום.

ניתן היום, 28 בנובמבר 2016, כ"ז חשון תשע"ז, בהעדר הצדדים.

באפי תם, דיינת

בית הדין לעררים