



CENTER FOR
THE DEFENCE OF
THE INDIVIDUAL

המוקד להגנת הפרט

مركز الدفاع عن الفرد

רחוב אבו עוביידה 4
ירושלים 97200
טל. 02.6283555
פקס. 02.6276317

شارع أبو عبيده 4
القدس 97200
هاتف. ٠٢. ٦٢٨٣٥٥٥
فاكس. ٠٢. ٦٢٧٦٣١٧

mail@hamoked.org.il
www.hamoked.org.il

תאריך: 20.04.2016
בתשובה נא לציין: 92673

בפקס: 02-6753198
ובדואר רשום

דחוף!

לכבוד
ח"כ מר דוד אמסלם
יו"ר ועדת הפנים והגנת
הסביבה
כנסת ישראל

שלום רב,

הנדון: עבודת בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל

פתיחתו של בית הדין לעררים היא בשורה של ממש בתחום הטיפול השיפוטי בענייני הגירה, המצטרפת לצעדים נוספים של משרד המשפטים לשיפור השירות לציבור. משרד המשפטים מייחס חשיבות גבוהה לעמידה ביעדים...

(מתוך דברי מנכ"לית משרד המשפטים הגב' עו"ד אמי פלמור ביום פתיחת שערי בתי הדין לעררים, פורסם באתר משרד המשפטים בכתובת:
<http://www.justice.gov.il/Publications/Articles/Pages/AppealsTribunal.aspx>).

הריני לפנות אליך בשם המוקד להגנת הפרט (להלן: המוקד), ארגון זכויות אדם היושב בירושלים ועוסק במשך שנים רבות, בין השאר, בענייני הסדרת מעמדם בישראל של תושבי ירושלים המזרחית ובני משפחותיהם ולהסב את תשומת ליבך לדברים הבאים.

רקע לפנייה

1. בשנת 2011 תוקן חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (תיקון מס' 22), ונקבעה בו הקמתו של בית דין לעררים (להלן: בית הדין) המחליף, בעניינים הנתונים לסמכותו, הן את בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים והן את ועדות ההשגה לזרים שפעלו עד להקמת בית הדין לעררים במסגרת משרד הפנים.
2. במסגרת טיפולו של המוקד בתחומים שפורטו לעיל, הוא צבר מטבע הדברים ניסיון רב בעבודה מול הערכאות השונות – מינהליות ומשפטיות כאחד. בין השאר, ניהל המוקד תיקים רבים מול ועדת ההשגה לזרים ובשנתיים שחלפו מאז הקמתו של בית הדין, המצוי באחריות משרד המשפטים, הספיק המוקד לנהל בפני בית הדין בירושלים עשרות רבות של הליכים.
3. כמו כן נציין, כי נציגי המוקד נכחו בדיונים שהתקיימו בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן: הוועדה), לקראת תיקון חוק הכניסה לישראל אשר הקים את בית הדין, והגישו ניירות עמדה ומכתבים עקרוניים בנושאים שונים שהיו קשורים הן לעבודת ועדת ההשגה ותפקודה והן להקמת בית הדין.

4. יודגש, כי בעקבות טענות שהעלו המוקד ואירגוני זכויות אדם נוספים עובר להקמת בית הדין בפני הוועדה, והחשש כי בית הדין לא יעמוד בעומס תוך פגיעה קשה בציבור הפונים אליו, קבעה הוועדה בדיון ביום 27.5.2014 כי תוקף הצו והתקנות הדרושים להפעלת בית הדין לעררים (צו הכניסה לישראל (שינוי התוספת לחוק), התשע"ד-2014 ותקנות הכניסה לישראל (אגרות בבית הדין לעררים), התשע"ד-2014) (להלן: **הצו והתקנות**) יוגבלו לשנתיים ימים.
5. כמו כן ביקשה הוועדה לפקח על אופן עבודת בית הדין והורתה לנציגי משרדי הפנים והמשפטים שנכחו בדיון בוועדה להציג לה עד ליום 1.6.2015 נתונים הנוגעים למספר ההליכים המוגשים לבית הדין.
6. ברם, על אף הכוונות הטובות שייתכן ועמדו בבסיס הקמתו של בית הדין לעררים, נראה כי לפחות בשלב הנוכחי, רחוק בית הדין מלהגשים את המטרות שלשמן הוקם ואת היעדים שראו מקימיו לנגד עיניהם.
7. שכן, בשנתיים בהן פועל בית הדין, נחשף המוקד לבעיות ותקלות הנוגעות לאופן עבודתו של בית הדין ופוגעות פגיעה קשה וישירה בזכויות היסוד וזכויות האדם של ציבור הפונים אליו. כמו כן, ככל הידוע לנו, לא הציגו נציגי משרדי הפנים והמשפטים לוועדה עד לעצם היום הזה את הנתונים שדרשה הוועדה להציג בפניה.
8. נוכח האמור, **והואיל ותוקפם הן של הצו והן של התקנות יפוג בחודשים הקרובים**, ואופן המשך פעולתו של בית הדין שוב יעלה לדיון ולהצבעה בוועדה, אנו סבורים כי עובר לכך נדרשת בחינה מעמיקה ויסודית של אופן תיפקודו של בית הדין אשר תכלול, בין השאר, התייחסות לבעיות עליהן נצביע בשורות הבאות.

העומס בבית הדין והשלכותיו

9. כפי שצוין לעיל, עוד בטרם החל בית הדין לפעול התריעו המוקד ואירגוני זכויות אדם נוספים בפני הוועדה ובפני נציגי משרדי הפנים והמשפטים, כי בית הדין לא יוכל להתמודד עם מספר התיקים שיופנו לטיפולו. כפי שיובהר מיד, התרעות אלו לא היו התרעות בעלמא, כי אם התרעות מבוססות שהרשויות ביכרו במכוון להתעלם מהן.
10. נפתח בתזכורת כי בית הדין הוקם בעקבות "פיילוט" שנערך במשך מספר שנים במשרד הפנים ונקרא "ועדת ההשגה לזרים" (להלן: **ועדת ההשגה**). לוועדת ההשגה, אשר הייתה למעשה ועדה של איש אחד, מונו ארבעה יושבי ראש – שניים למחוז ירושלים ושניים למחוז תל אביב. בשנות קיומה של הוועדה העומס עליה היה עצום וגרר סחבת קשה בטיפול בתיקים שנדונו בפניה, תוך גרימת עינוי דין של ממש לפונים לוועדה. יצוין כי יושבי ראש הוועדה עצמם העירו על כך בהחלטותיהם, ובית המשפט לעניינים מינהליים, שדן בהחלטות יושבי ראש ועדת ההשגה, ביקר לא פעם התנהלות זו בחריפות.
11. בדיון שהתנהל בכנסת ביום 27.5.2014 והוזכר לעיל, השתתפו נציגים משפטיים מטעם משרד הפנים ומשרד המשפטים. בדיון העריכו אותם נציגים, כי הצפי השנתי למספר התיקים שיידונו בבית הדין – במחוזות ירושלים ותל-אביב – הוא כ-2,000 תיקים. הערכה זו התבססה על 1200 תיקים שנדונו בשנת 2013 בוועדות ההשגה בצירוף כ-700 תיקים אשר נדונו עד להקמת בית הדין בבתי המשפט לעניינים מינהליים. ברם, מתשובתה של ראשת בית הדין לעררים מיום 25.2.2016 לשרת המשפטים – במסגרת מענה לשאילתה שהגישה חה"כ מיכל רוזין – עולה, כי לבתי הדין בירושלים ובתל אביב הוגשו במשך כשנה וחצי למעלה מ-5000 עררים, היינו הרבה מעבר לצפי השנתי.

12. עוד יצוין, כי בעוד שבמסגרת הדיון ביום 27.5.2014 הודיעו נציגי משרדי הפנים והמשפטים לוועדה כי לבית הדין מונו חמישה דיינים, ראשת בית דין וארבעה דיינים, הקפידה ראשת בית הדין להבהיר כבר עובר לדיון בוועדה כי לעת הזאת, ולפחות בראשית פעולתו של בית הדין, יישבו בדין רק ארבעת הדיינים הנוספים, בעוד שהיא עצמה תעסוק בהקמתו וניהולו. ואכן, עד למועד כתיבת שורות אלו ראשת בית הדין לעררים אינה דנה בעררים. קיצורו של עניין, ביום הקמתו במחוזות ירושלים ותל אביב, החל בית הדין לפעול במצבת של ארבעה דיינים בלבד – שניים בכל אחד מהמחוזות – כאשר לאחרונה התווסף דין לבית הדין מחוז תל אביב. בנוסף יצוין, כי בסוף שנת 2015 החל לפעול בית דין נוסף במחוז באר שבע, אשר על פי תשובתה של ראשת בית הדין לעררים מיום 25.2.2016 טיפל, נכון לסוף חודש פברואר, ב-884 תיקים.

13. לדאבון הלב, על אף שהנתונים העגומים שעלו מ"פיילוט" עבודת ועדת ההשגה – נתונים אשר הצביעו בבירור על כך כי ארבעה יושבי הראש אינם מסוגלים להתמודד עם טיפול ב-1200 תיקים בשנה – היו ידועים למשרדי הפנים והמשפטים, ביכרו הרשויות להתעלם מהנתונים שהובאו בפניהן, וקבעו כי בית הדין יתחיל לפעול במצבת של ארבעה דיינים בלבד, אשר יחליפו לא רק את ארבעת יושבי ראש ועדות ההשגה אלא אף את שופטי בית המשפט לעניינים מינהליים במחוזות ירושלים ותל אביב שדנו עד הקמת בית הדין בעניינים שהועברו לסמכותו של בית הדין.

14. הנה כי כן, עוד לפני הקמתו, ניתן היה לצפות כי פעילותו של בית הדין לא תהיה תקינה נוכח העומס הצפוי ליפול עליו, וכי דפוסי הפעולה הקלוקלים, אשר היו נהוגים בוועדות ההשגה, יחזרו על עצמם בבית הדין.

15. כאמור, התוצאה הישירה של העומס הרב תחתיו כורע בית הדין – עומס הנובע כאמור מחוסר תקנים מובנה אשר היה ידוע לרשויות – היא פגיעה קשה וישירה בזכויות יסוד וזכויות האדם של הפונים לבית הדין. חשוב להבין כי רבים מהפונים לבית הדין משתייכים לאוכלוסיות מוחלשות ממילא, הנזקקות נואשות להחלטות ולפסקי הדין. כך, בין השאר, הפונים שאותם מייצג המוקד בפני בית הדין הם תושבי ישראל ובני משפחותיהם, שביניהם מצויים אף כאלו שהינם מחוסרי כל מעמד בעולם, בחלקם אף ילדים קטנים. פונים אלו, הזקוקים וזכאים למתן החלטה והכרעה מהירים ויעילים בעניינם, חשופים לסכנת גירוש ולעיכובים מצד גורמי הביטחון, כל עוד לא הוכרע עניינם.

16. ביום 2.7.2015 פנה המוקד לראשת בית הדין והלין בפניה בעניין העומס הבלתי נסבל והעיכוב הלא תקין שקיים במתן החלטותיו של בית הדין בירושלים. בתגובה הודיעה ראשת בית הדין ביום 5.7.2015 כי היא מודעת לעיכוב במתן החלטות בבית הדין בירושלים וכי הדבר מדיר שינה מעיניה. כמו כן שבה ראשת בית הדין ואישרה את האמור לעיל ולפיו בית הדין בירושלים אויש בתת תיקנון ומועסקים בו שני דיינים בלבד, כאשר המחסור בכוח אדם מחד וריבוי העררים מאידך מובילים למצב הלא רצוי שנוצר.

17. הנה כי כן, גם אם דייני בית הדין מבקשים לעשות מלאכתם נאמנה, הדבר נמנע מהם במודע וביודעין, תוך זכויותיהם של הפונים לבית הדין, הממתינים במשך חודשים רבים ביותר לדיונים ולהכרעת בית הדין בעניינם, נפגעות באופן קשה ביותר. על מנת להמחיש את העומס הרב בבית הדין נציין כי דיונים הנקבעים כיום בבית הדין, נקבעים לחודש אפריל 2017 ואף למועדים מאוחרים יותר.

הצעות חוזרות ונשנות לוותר על קיום דיון בעל-פה

18. רעה חולה נוספת הנובעת אף היא באופן ישיר מהעומס תחתיו כורע בית הדין, היא הצעות שהוא מעלה בפני העוררים לוותר על הדיון בפניו. זאת, על מנת לזרז את הטיפול בהליך המתנהל בפניו. נפרט.

19. יוער, כי במסגרת הדיונים שהתקיימו בוועדה ביום 24.5.2014 נדון גם סעיף 13כו, העוסק בנושא הטיעון בפני בית הדין. יודגש, כי עמדת משרד המשפטים היתה שהכלל שיחול בבית הדין יהיה כי בית הדין ידון ויחליט בערר על פי טענות וראיות שיוגשו בכתב, אלא אם מצא שאין די בכך בכדי לברר את הטענות המועלות בערר באופן שיביא לעשיית צדק בעניינו של העורר. ברם, בסופו של יום, התקבלה בוועדה הצעת הייעוץ המשפטי שלה ולפיה ככלל הדיון בבית הדין יהיה בעל פה, אלא אם כן בית הדין מצא שניתן לעשות את הברור בכתב בלבד. ואכן, בסעיף 13כו לתיקון לחוק נקבע כי **קיום הדיון בעל פה בבית הדין יהווה את ברירת המחזל**, בעוד שקיומו של הליך על בסיס הכתובים בלבד נקבע בגדר היוצא מן הכלל.

20. דא עקא, שבעת האחרונה נתקל המוקד באופן הולך ותוכף בהצעות מטעמו של בית הדין לעוררים אליו, לוותר על הדיון בעל פה בפניו. נראה שהטעם היחיד לכאורה העומד בבסיס אותן הצעות הולכות ותוכפות הוא העומס שפורט לעיל. למעשה, עניין זה אף עולה מתשובתה של ראשת בית הדין למוקד מיום 5.7.2014, שכבר צוינה לעיל. שכן, במסגרת תשובתה הנ"ל, מפרטת ראשת בית הדין כי נוכח העומס בבית הדין היא נקטה בשורת פעולות לצמצום הפערים ובכללם, בין השאר, כי בתיקים בהם סבור הדיין שניתן להחליט ללא דיון, יוצא מכתב לצדדים לברר האם הם מוכנים לקבל החלטה בהעדר דיון (ובתנאי שלא יפגע בעוררים, כלשונה), דבר שיפנה לדיינים זמן לכתובת החלטות.

21. דא עקא, שלקיום הדיון בפני בית הדין חשיבות רבה ביותר. שכן, בהליך האדברסרי הנהוג במערכת המשפט בישראל יש ליתן לבעל דין את "יומו בבית המשפט" ובכלל זה אף קיומו של דיון בעל פה. כידוע, לדיון בעל פה דינאמיקה משלו, השונה לחלוטין מזו הקיימת בהליך המתנהל כולו על גבי הכתובים. כך בין השאר, כשדיון מתנהל באופן פרונטאלי בפני בית הדין, יכול בית הדין לראות, לשמוע את הצדדים ולהתרשם מהם. כמו כן יכול דיון בעל פה להביא את הצדדים למחיקת הערר ובית הדין יכול להפעיל את השפעתו על הצדדים לדחוק בהם למציאת פתרון מעשי למחלוקות ביניהם ואף להובילם לפשרה. למותר לציין כי כאשר ההליך כולו מתנהל בכתב ובשלט רחוק, הדינאמיקה שזה עתה תוארה כלל אינה מתקיימת.

22. נוכח האמור, אין ספק כי התגברות ההצעות המועלות על ידי בית הדין לוותר העוררים על הדיון בפניו, רק מן הטעם שהוא כורע תחת העומס המוטל עליו, אינה אלא רובד נוסף בפגיעה המתמשכת בפונים לבית הדין.

פרקטיקה בעניין קיום דיונים חסויים בבית הדין

23. פגיעה נוספת בעוררים בה נתקל המוקד בשנתיים שחלפו מאז הקמתו של בית הדין נעוצה בפרקטיקה בה נוהג בית הדין במקרים בהם נדרש קיומו של דיון חסוי שלא במעמד שני הצדדים. כאמור בפתח פנייה זו, המוקד מטפל בתושבי ירושלים המזרחית ובני משפחותיהם. לא פעם עולים בהליכים המוגשים לבית הדין עניינים ביטחוניים או פוליטיים, שבגינם מבקשת המדינה דיון במעמד צד אחד, כלומר בלא שהעורר וב"כ נמצאים בדיון.

24. על אף שדיונים חסויים מתבצעים גם בערכאות שיפוטיות אחרות בישראל, בית הדין לעררים פועל במתווה השונה במהותו מהמתווה הנהוג בבתי המשפט השונים בדיונים בחומר חסוי במעמד צד אחד. בית הדין נוהג לרכז דיונים בתיקים שונים שבהם נדרש עיון בחומר חסוי ליום דיונים אחד, במסגרתו

העוררים ובאי כוחם אינם מוזמנים לבית הדין ואינם נמצאים במקום. מתווה זה בו פועל בית הדין פוגעני ביותר כפי שנפרט להלן.

25. לאורך השנים גיבשו בתי המשפט מערכת איזונים עדינה במסגרתה לפני ואחרי קיומו של דיון בחומר חסוי במעמד צד אחד, מתקיים דיון במעמד הצדדים. הרציונאל העומד בבסיס מערכת איזונים זו ברור. רק כאשר שני הצדדים נוכחים פיזית במקום, ניתנת האפשרות האופטימלית לדון בהיבטים שאפשר שיהיו גלויים. במסגרת דיון כזה, נדרשים לעיתים גם גורמי הביטחון להבהיר וליתן הסברים ככל הניתן במעמד הצדדים. כך נוהגים בבית המשפט העליון ובבתי המשפט לעניינים מינהליים.

26. **העיון** בחומר החסוי וקיומו של **דיון** במעמד צד אחד ושלא בנוכחותם של העוררים ובא כוחם, מעקרת את האפשרות למזער את הפגיעה הטבועה ממילא בהליך מסוג זה. וכך, במתווה שיצר בית הדין לעיון בחומר החסוי, מונע בית הדין מהפונים אליו את האפשרות לצמצם את הפגיעה הנובעת מעצם קיומו של דיון חסוי. היכולת לתמרן בין היבטים חסויים לאלו שאינם, והאפשרות להפריד ביניהם וללבן ככל שניתן את הטענות המועלות כנגדם בזמן אמת חשובה ביותר ואינה אפשרית לאחר מעשה ובמנותק מהעיון בחומר החסוי והדיון בו.

היעדר אפשרות ערעור על החלטות ביניים

27. פגיעה קשה נוספת, אשר אינה קשורה לאופן עבודתו של בית הדין אלא למתכונתו הנוכחית של החוק שמכוחו הוא פועל, היא העובדה כי על פי החוק ולמעט נושא בודד, חסומה בפני הפונים לבית הדין כל אפשרות לערער על החלטות הניתנות בעיצומו של ההליך וכל עוד לא ניתן בבית הדין פסק דין. כך, בין השאר, אין לפונים כל אפשרות לערער על החלטות בית הדין הנוגעות לאי הוצאת צווים ארעיים או צווי ביניים. לא למותר לציין, כי מדובר בצווים המתבקשים, בין השאר, על מנת שהורים לא ינותקו מילדיהם ויורחקו מישראל כל עוד ההליכים המשפטיים בעניינם מתנהלים. אין ספק כי העומס הרב והתעכבותו של בית הדין במתן פסקי דין רק מחמירה את מצבם של אותם פונים, הממתינים לפסק הדין ולו על מנת שיתאפשר להם לפנות לערכאה גבוהה יותר ולערער כנגד החלטותיו של בית הדין.

סיכומם של דברים

28. הנה כי כן, לא זו בלבד שאופן פעולת בית הדין רחוקה מלהשביע רצון, אלא שמדובר בגוף שעוד בטרם הקמתו ברור היה כי לא ישיג את מטרותיו ולא יעמוד ביעדים שיועדו לו. הדבר חמור שבעתיים נוכח העובדה כי האופן בו פועל בית הדין, פוגע באופן קשה ומתמשך בפונים אליו.

29. נראה כי אין זמן ראוי יותר מזה הנוכחי, עובר לדיון והצבעה בוועדה על הצו והתקנות, על מנת לשוב ולבחון את אופן פעולתו של בית הדין על כל המשתמע מכך.

30. לסיכום נציין, כי הטיוטה שהפיצה ועדת הפנים והגנת הסביבה להערות הציבור, מתייחסת אך ורק לתקנות הקובעות את האגרות בבית הדין לעוררים. **לא הוצגה כל טיוטה של צו הכניסה לישראל (שינוי התוספת לחוק), שגם תוקפו הוגבל, כפי שכבר פורט לעיל, כהוראת שעה לשנתיים בלבד.**

31. כמו כן נבקש לקבל זימון לדיון שיתקיים בנושא בוועדה, כדי שנוכל להציג את התייחסותנו לנוסח התקנות המוצע, לאור הדברים שהובאו לעיל.

בכבוד רב,

בנימין אחסתרובה, עו"ד

העתק:

עו"ד תומר רוזנר, היועץ המשפטי של ועדת הפנים והגנת הסביבה