

- העותר: 1. המוקד לפליטים ולמהגרים
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל
3. רופאים לזכויות אדם - ישראל

כולם ע"י עו"ד רחל פרידמן ו/או אסף וייצן
מהמוקד לפליטים ולמהגרים
וכן ע"י עו"ד עודד פלר ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

שכתובתם להמצאת כתבי בי-דין הינה:
המוקד לפליטים ולמהגרים
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב
טל': 03-5608185; פקס: 03-6844812
דוא"ל: rachel@hotline.org.il

- נגד -

המשיב: שר הפנים

באמצעות פרקליטות המדינה
מרחוב צלאח-א-דין 29, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי המופנה למשיב, והמורה לו לבוא וליתן טעם כדלקמן:

1. מדוע לא יבטל את החלטתו לדרוש מאנשים ששחררו ממשמורת מכוח חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן: חוק הכניסה לישראל) או מכוח החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954 (להלן: החוק למניעת הסתננות) להתייצב במשרדי מינהל אכיפה וזרים במתחם נמל התעופה בן-גוריון.
2. מדוע לא יאפשר למי שמחזיק ברישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל ונדרש להתייצב במתחם נמל התעופה בן-גוריון כאמור, לחדש את רישיון ישיבתו בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה, הפרוסות ברחבי הארץ, ולחלופין – בכל לשכות הרשות המיועדות לחידוש רישיונות הישיבה של מבקשי מקלט אריתריאים וסודנים.

בקשה לדיון מוקדם

על פי מדיניות המשיב, שבה עוסקת עתירה זו, כל מי ששוחרר ממשמורת ובתנאי שחרורו נקבע כי עליו להתייצב מעת לעת במשרדי המשיב, להתייצב באופן תדיר ברח' התמר 1 שבאיזור התפעול המערבי בנתב"ג.

המדובר במשרד שאינו נגיש, שאין כל הכוונה אליו, שההגעה אליו אורכת זמן רב ברכבת ולאחר מכן בהליכה רגלית ממושכת. דרישה זו מציבה את אותם אנשים, שאסור להם לעבוד, בפני קושי כלכלי שרבים מהם אינם יכולים לעמוד בו.

כל מי שאינו עומד בתנאים אלה עלול להיעצר באופן מיידי ולהיות מוחזר למשמורת. נוכח הקושי היומיומי הנגרם לאנשים שהם מהמוחלשים בקרבנו, ונוכח העמדתם חשיפתם האפשרית לסנקציה חריפה, מתבקש בית המשפט הנכבד לקיים דיון מוקדם בעתירה.

רקע עובדתי

שחרור ממשמורת וקביעת תנאי שחרור

1. סעיף 13ו(א) לחוק הכניסה לישראל קובע, כי "ממונה ביקורת הגבולות רשאי לשחרר בערובה שוהה שלא כדין בהתאם להוראות בסעיף זה". מששוחרר אדם כאמור על ידי הממונה, בסמכות בית הדין לביקורת משמורת לשנות את תנאי השחרור, בהתאם לסעיף 13טו(א)(4) לחוק. סמכויות דומות קבועות בסעיפים 30א(ב) ו-30ד(א)(3) לחוק למניעת הסתננות.
 2. בהמשך קובע סעיף 13טו(א)(2) לחוק הכניסה לישראל, כי לבית הדין לביקורת משמורת סמכות עצמאית "לבטל את צו המשמורת ולהורות על שחרורו בערובה של המוחזק, אם שוכנע כי התקיימו בו התנאים לשחרור בערובה לפי סעיף 13ו, וכפוף לסייגים הקבועים בו". סמכות דומה קבועה בסעיף 30ד(א)(2) לחוק למניעת הסתננות.
 3. על מנת לשנות או להוסיף על תנאי שחרור שקבע בית הדין, על הממונה לפנות בבקשה לבית הדין, בהתאם לסעיף 13טז לחוק הכניסה לישראל, אשר חל גם על החלטות לפי החוק למניעת הסתננות, בהתאם לסעיף 30ה לו.
 4. רבים מהאנשים ששוחררו ממשמורת על פי הוראות חקיקה אלה נדרשו, במסגרת תנאי השחרור, להתייצב תקופתית בלשכת המשיב בתדירות שנעה בין פעם בשבוע לפעם בחודש.
- העתק דוגמת דף המעיד על התייצבות משוחרר בערובה בלשכת המשיב מצ"ב ומסומן א'.

הנפקת רישיונות ישיבה

5. סעיף 13(ד) לחוק הכניסה לישראל קובע, כי "שוהה שלא כדין ששחרר בערובה ממשמורת ייתן לו שר הפנים רישיון זמני לישיבת ביקור לפי סעיף 2(א)(5) לתקופת השחרור בערובה" (להלן: **רישיון לפי סעיף 2(א)(5)**). מכוח סעיף זה, המשיב מחויב להנפיק לכל מי שמשוחרר ממשמורת מכוח חוק הכניסה לישראל רישיון ישיבה (ר': ע"ם 223/04 **זרקואה נ' משרד הפנים – ממונה ביקורת הגבולות** (פסק דין מיום 17.2.2004), פסקה 10 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור)).

6. על אותם רישיונות נרשם כי הם אינם מהווים אשרת עבודה. עם זאת, בהתאם להתחייבות המשיב בבג"ץ 6312/10 **קו לעובד נ' הממשלה** (פסק דין מיום 16.1.2011) לא ננקטים הליכי אכיפה כנגד העסקתם של אזרחי סודאן ואריתריאה. אזרחי מדינות אחרות המשוחררים ממשמורת מקבלים רישיון דומה, ואולם עליו מוספות המילים: "אינו רשאי לעבוד. יינקטו הליכי אכיפה כנגד העסקה לא חוקית".

סגירת לשכת המשיב בחולון

7. בעבר נדרשו משוחררים, שחלק מתנאי השחרור שלהם כללו התייצבות תקופתית, להתייצב באחת מבין שתי לשכות של המשיב: האחת בעומר, עבור אנשים המתגוררים בדרום הארץ, והשנייה בחולון, עבור מי שגר במרכז הארץ או בצפונה. בלשכות אלה אף ניתנו להם רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) וחודשו מעת לעת. בחודש אוגוסט 2013 נסגרה הלשכה בחולון, ובהודעות שנשלחו לעותר 1 נמסר כי "לעת עתה, לא נמצא מקום בו ניתן להתייצב ועל כן בשלב זה בלבד, אין להגיע לצורך החתמות".

העתק מכתב המשיב מיום 29.9.2013 מצ"ב ומסומן ב'.

8. מאותו מועד, לאנשים ששוחררו ממשמורת ואינם מבקשי מקלט, או סודנים, או אריתראים (להלן: מבקשי מקלט), לא היה מקום חלופי בו יכלו לקבל רישיון לפי סעיף 2(א)(5) או לחדש רישיון כאמור שפג תוקפו ועד לאותו מועד חודש במועד ההתייצבות בחולון. מבקשי מקלט, לעומתם, יכלו לקבל ולחדש את רישיונותיהם בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה השונות.

9. ביום 25.12.2013 פנה העותר 1 לראש מינהל אכיפה וזרים אצל המשיב, מר יוסי אדלשטיין, וביקש לדעת לאן על אותם משוחררים שאינם מבקשי מקלט לפנות לקבלת רישיון ישיבה. בהיעדר תשובה, פנה העותר 1 בתזכורות בימים 22.1.2014 ו-9.2.2014.

העתק מכתב העותר 1 למשיב מיום 25.12.2013 מצ"ב ומסומן ג'.

העתקי מכתבי העותר 1 למשיב מימים 22.1.2014 ו-9.2.2014 מצ"ב ומסומנים ד'.

10. ביום 18.2.2014 התקבלה תשובת רע"ן אכיפה אצל המשיב, הגב' דנית מיכאלי, לפיה "לאור העתקת משרדי יח' ההגירה בחולון למשכנם החדש בת"א, אנו נערכים בימים אלו למתן שירות לאותם משוחררים ממשמורת".

העתק תשובת המשיב מיום 18.2.2014 מצ"ב ומסומן ה'.

11. אולם עם פתיחת לשכת המשיב ברחוב תובל 3 בתל-אביב ביום 4.3.2014 הסתבר כי היא לא נותנת את הפיתרון לכל אותם אנשים, ובשיחות טלפוניות שערכה מנהלת הקו החם בעותר 1, הגב' ענת גוטמן, עם הגב' מיכאלי, הבהירה האחרונה, כי הלשכה ברחוב תובל נועדה "רק לסודאנים ולאריתראים", ורק לחידוש רישיונותיהם.

12. ביום 5.5.2014 פנה העותר 1 למשיב פעם נוספת. במכתבו הבהיר, כי טרם התקבלה הודעה לפיה הדרישה להתייצבות תקופתית חודשה, וכי למשוחררים ממשמורת שאינם מבקשי מקלט אין מקום בו מתאפשר להם לקבל או לחדש רישיון ישיבה.

העתק מכתב העותר 1 למשיב מיום 5.5.2014 מצ"ב ומסומן ו'.

13. ביום 11.5.2014 התקבלה תשובת המשיב, לפיה "על אותם נתינים שנקבעת להם חובת התייצבות ומשוחררים ממשמורת שאינם מבקשי מקלט, להגיע לצורך בחינת עניינם למשרדי יח' ההגירה ברח' התמר 1, אזור התפעול המערבי בנתב"ג. שעות הפעילות הן בימים שלישי וחמישי בכל שבוע בין השעות 08:00-12:00". לאנשים שהצליחו להגיע לאותה יחידה נמסר, כי מעתה עליהם להתייצב שם באופן קבוע.

העתק תשובת המשיב מיום 11.5.2014 מצ"ב ומסומן ז'.

המשרדים במתחם נתב"ג

14. משרדי המשיב במתחם נתב"ג מצויים באיזור התעשייתי של המתחם. על מנת להגיע אליו יש להגיע ברכבת לנמל התעופה ומן התחנה ללכת ברגל משך עשרים דקות לאורך הכביש הראשי. מי שמבקש לקצר את הדרך מופנה על-ידי העובדים במקום לשביל בשדה מתחת לכביש, אשר על חלקו פרושים קרשים אקראיים, וכך הדרך מתקצרת לכרבע שעה. מרבית האנשים הולכים בשביל זה, כיוון שכל עיכוב בהגעה למקום לעומת יתר האנשים עלול להוביל לשעות רבות של המתנה.

העתק תמונה המציגה את הדרך למשרדים מצ"ב ומסומן ח'.

15. כיוון שאין כל שילוט המכוון למקום ורבים מהמאבטחים בנתב"ג אינם יודעים לאן לכוון את המגיעים, רבים מהמגיעים למקום לראשונה נאלצו לקחת מונית שעלתה להם עשרות שקלים.

16. אף ההגעה ברכבת יקרה עבור מרבית מהאנשים שנדרשים להתייצב. חלקם מגיעים מחיפה ומשלמים 83 ₪ לכרטיסים הלוך וחזור (וזאת עבור נסיעה ברכבת בלבד, ללא עלות תחבורה ציבורית מן הרכבת ואליה). מדובר, נזכיר, במי שמחזיקים ברישיון ישיבה לפיו אסור להם לעבוד והם חיים מהיד אל הפה. כך, התייצבות שבועית עלולה להסתכם במאות שקלים בחודש.

17. העובדים במשרדי המשיב תיארו בפני העותר 1 כי כל המתייצבים התלוננו על עלות הנסיעה ואמרו שמדובר בקושי ממשי.

18. בתצהירה, המצורף לעתירה זו, מתארת עוה"ד ענת בן-דור מהקליניקה לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, אשר מתמחה בדיני הגירה ופליטים מזה 23 שנה, את התלאות שעברה בדרכה ללשכה זו:

"בכל השנים בהן נדרשתי להגיע לראיונות במשרד הפנים לא התקשיתי לאתר את מקום השימוע כפי שארע ביום בו נדרשה לפתע לקוחה שלי להתייצב ב'אזור התמך המערבי בשדה התעופה בן-גוריון'... מאחר ואין במקום כל שילוט, פניתי לאנשי הביטחון שבכניסה לטרמינל 3 ושאלתי היכן נמצא 'אזור התמך המערבי'. איש לא ידע במה מדובר... לאחר חיפוש והיוועצות עם עובדים אחרים של הטרמינל נאמר לי שעלי לקחת את האוטובוס ולנסוע לטרמינל 1. מספר אזרחים זרים שחיפשו גם הם את המקום הצטרפו אלי, הלכנו כולנו מספר מאות מטרים עד שמצאנו שני עובדים אך גם הם לא ידעו היכן נמצא 'אזור התמך המערבי' או 'רח' התמר'... בשלב זה כמעט ונואשנו אולם הבחנו שאיננו רחוקים מתחנת מונית. צעדנו אל התחנה והסברנו לאן עלינו להגיע. שכרנו 2 מוניות גדולות (נהג המונית שלנו דרש 50 ₪ עבור השירות) והתחלנו לנסוע... לאחר כמה דקות הסתבר שגם נהג המונית אינו יודע היכן נמצא 'אזור התמך המערבי'. התקשרתי שוב למר אופיר לוי ששוחח עם הנהג תוך כדי הנסיעה וניסה להנחותו."

העתק תצהירה של עוה"ד ענת בן-דור מצ"ב ומסומן ט'.

19. כך מגיעים למשרדי המשיב עשרות רבות של גברים ונשים, פעמים רבות מלווים בילדים, הנאלצים להמתין שעות ארוכות עד שיגיע תורם. המשרדים אינם מותאמים להמתנה והמתייצבים נאלצים להמתין בעמידה בחוץ, בחום ובקור, בלי ברז לשתייה או חדר שירותים. פקיד המשיב אוספים את המסמכים להחתמה בחוץ ומחלקים אותם בקריאה שמית, ללא כל פרטיות. את הדברים מתארת הגב' איריס טוביאס, מתנדבת המוקד לפליטים ולמהגרים, אשר הגיעה למקום עם אדם המיוצג על-ידי המוקד ובנו הפעוט, והמתונה עמם במקום חמש שעות לאחר ההליכה הארוכה ללא כל הכוונה או שילוט:

"זאת הליכה די ארוכה לצד כביש מהיר, ללא כל שילוט, בו הולכים שיירת מבקשי מקלט ונוסעות מכוניות. באמצע הדרך כולם עברו מהכביש לדרך עפר לא סלולה, עם גדרות תייל קרועות ושיחים קוצניים. בדיעבד הסתבר לי שזאת דרך הקיצור שהאנשים עושים על מנת לא להמשיך ללכת בכביש המהיר ולקצר את הדרך הארוכה, בעיקר כי מי שמקדים סיכוייו לחידוש הוויזה גדלים, וכל דקה היא די גורלית. למזלנו, האדם שהדריך אותנו סייע עם עגלת התינוק. ללשכה אין חדר המתנה, וכולם מחכים בחניון. בשל בחוס כולם מתכנסים תחת העמודים לתפוס צל, ופקיד משרד הפנים עומד בחוץ במעלה גרם מדרגות של כניסת הבניין ומחלק מספרים. כל מבקש לוקח מספר ומחכה שיקראו לו: כל עשרה מספרים מביאים את המסמכים ביחד ולאחר זמן מה מחזירים אותם אליהם חתומים או מחודשים... חלוקת המסמכים נעשית בחוץ ללא כל שמירה על פרטיות הממתינים, מהם נלקחים המסמכים ומוחזרים אליהם, וגם אין כל בדיקה האם האדם אשר לו נמסרת האשרה הוא אותו אדם שמסר אותה לצורך החתמתה... הגענו לשם בתשע ורבע, קראו בשמנו רק בשתיים וחצי, ואחרי 40 דקות החזירו לנו את המסמכים חתומים..."

אין באזור ברז או קולר או ברז מים, שלא לדבר על מקום לקנות אוכל, הדרך היחידה היא למעשה ללכת חזרה את כל הדרך לנתב"ג תוך החשש לאבד את התור... לא שאלתי אף אחד איפה הם אמורים להתפנות, מאחר ואין שירותים והכניסה למתחם הבניין אסורה. כשביקשתי בעצמי להיכנס אחד הפקידים אמר לחברו "סטריילי", ונתן לי אישור להיכנס, אולם הבנתי שליתר הממתינים אסור להיכנס, ומדי פעם נאלצו ללכת להתפנות בשיחים שבשולי החניון. במקום היו מספר אנשים שחיכו עם ילדים, אולם גם הם לא קיבלו כל קדימות או יחס מיוחד (כגון: מקום לשבת, חדר לשבת בו או שתייה)".

העתק תצהירה של גב' איריס טוביאס מצ"ב ומסומן י'.

מיהם האנשים שנדרשים להתייצב בנתב"ג?

20. באופן כללי, ניתן להצביע על שלוש קבוצות של אנשים אשר נדרשים להתייצב במתחם נתב"ג:

א. אנשים ששחררו על ידי בית הדין לביקורת משמורת בהתאם לסמכויותיו לפי החוק למניעת הסתננות (בנוסחו לפי תיקון מס' 3 ולפי תיקון מס' 4), מטעמים שונים (כגון הורים לילדים, חולים, אנשים במצב נפשי קשה וקורבנות עינויים). הם קיבלו רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל.

ב. אנשים ששחררו על ידי בית הדין ממשמורת בחלוף זמן בהיעדר הליכי הרחקה אפקטיביים. המדובר במי שאינם מבקשי מקלט, או שבקשותיהם למקלט נדחו, בעיקרם אזרחי מדינות מערב אפריקה, אשר הרחקתם נמנעת בהיעדר מסמכי נסיעה.

ג. אנשים שנעצרו מכוח סעיף 32כ(ג) לחוק למניעת הסתננות, המאפשר לעצור את מי שלא חידשו את רישיונות הישיבה שלהם במועד, ושחררו בהמשך על-ידי בית הדין. רבים מאותם אנשים שוחררו בידי בית הדין כיוון שהוכיחו, כי לא הצליחו לחדש את רישיונות הישיבה שהיו בידיהם בשל העומס בלשכות המשיב או בשל היעדר מקום לחדשם. חלקם, בעיקר בעלי משפחות, לא הועברו למתקן "חולות" עם שחרורם ממשמורת, ונדרשים להתייצב במשרדי המשיב בנתב"ג בהתאם להחלטת השחרור.

21. המתייצבים בנתב"ג, אשר אינם אזרחי סודאן ואריתריאה (והמדובר ברובם המכריע), קיבלו עם שחרורם ממשמורת רישיונות לפי סעיף 2(א)(5) עם ההבהרה, כי **יינקטו הליכי אכיפה נגד העסקתם**. מאז שחרורם, חיים רבים מהם מן היד אל הפה, ומסתייעים בחברים ובארגונים חברתיים. עניין זה מחדד את מצוקתה של האוכלוסייה הנפגעת, אשר עבורה עלות הנסיעה ודרישת ההתייצבות התכופה במתחם מרוחק מהווה קושי של ממש, שחלקה אינו יכול לעמוד בו. מצוקה זו אף מטילה אור על חובת המשיב להקל על אותה אוכלוסייה.

22. ביום 14.6.2014 פורסמה בעיתון "הארץ" כתבה בעניינם של אותם אנשים הנדרשים להתייצב במתחם נתב"ג, ובה הובאו ציטוטים מפיהם של אנשים הנדרשים להתייצב ועמדת הרשות.

ר': אילן ליאור "מאות אפריקאים תקועים בישראל בלי אמצעי קיום ומסמכים שיאפשרו להם לשוב הביתה" (אתר "הארץ", 14.6.2014):

<http://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.2347857>

העתק הכתבה מצ"ב ומסומן י"א.

23. בכתבה צוטט פופונה, אזרח גינאה בן 30, ששוחרר בפברואר 2014 לאחר שנתיים וחודשיים במשמורת: "קשה לי מאוד. המצב שלי רע מאוד, מסובך. אני לא עובד, אין לי כסף. אני גר עם חבר שלי. הוא עוזר לי, אבל לא נותן לי אוכל. אני יוצא למסעדות ומחפש אוכל שאנשים משאירים". פודי, אזרח גינאה בן 28 ששוחרר אף הוא לאחר שנתיים במשמורת, אמר: "כתוב על הוויזה שאני לא מורשה לעבוד... החבר הראשון שחייתי איתו אמר לי שהוא לא יכול לדאוג לי, בלי שאשלם על שכירות ואוכל. עזבתי והלכתי למקום אחר. קרה אותו הדבר. עכשיו אני במקום שלישי. הם עוזרים לי עם אוכל. אני לא יודע מה לעשות. בלי לעבוד איך אני יכול לשרוד? אני לא מבין. ככה אני לא יכול להמשיך – אני צריך עזרה".

24. יחסו של המשיב לאותה אוכלוסייה והטעם לדרישותיו המכבידות יכולים להילמד מתגובתו של מר יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים, באותה כתבה: "זו מגבלה טכנית להטיס נתין כזה שאין לו מסמכים... זה מאוד מסובך, אנחנו תקועים איתם פה... גם העובדים שלי מגיעים לאותו מקום, הם יורדים או ברכבת או בשאטל והולכים שם עשר דקות... אם בית המשפט היה סבור שצריך לתת

לאדם אשרת עבודה, בית המשפט היה אומר את זה בצורה נחרצת. איך הוא משלם את שכר הדירה שלו? אני לא צריך לתת פתרונות לשוהים בלתי חוקיים שגם בית המשפט אמר את דברו פה. יש גבול. בית המשפט לוקח את הדברים האלה בחשבון, בלא מעט מקרים מורה למדינה לתת להם אישורים כאלה ואחרים. אם בית המשפט לא מצא לנכון לתת להם את המעמד, אז הם צריכים לקום ולעזוב את מדינת ישראל".

הפניות אל המשיב

25. בחודשים האחרונים פנה העותר 1 שוב ושוב אל המשיב במטרה לייתר את הצורך בהליך זה, ואולם ללא הועיל.

26. ביום 14.5.2014 פנה העותר 1 למשיב בבקשה דחופה לבטל את הדרישה החדשה להתייבבות במתחם נתב"ג, שניתנה בהיעדר סמכות, לנוכח קשיי הנגישות למקום. כמו כן, התבקש לקבוע מקום נגיש בו יתאפשר למי ששוחררו על ידי בית הדין ואינם מבקשי מקלט לקבל רישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5).

העתק הפנייה מיום 14.5.2014 מצ"ב ומסומן י"ב.

27. ביום 18.5.2014 התקבלה תשובת המשיב, לפיה "בשלב זה, ולאחר בחינת כל המבנים המשמשים את מינהל אכיפה וזרים האחראי על נושא התייבבויות, נמצא כי אין מבנה חלופי אחר המתאים לביצוע משימה זו... מבדיקה שערכנו עולה כי מתחנת הרכבת וממתחם האוטובוסים ניתן להגיע לתמך בתוך מספר דקות הליכה. יש לזכור כי גם עובדי הרשות המגיעים למקום עושים זאת לעיתים ברגל או בתחבורה ציבורית."

העתק תשובת המשיב מיום 18.5.2014 מצ"ב ומסומן י"ג.

28. ביום 1.6.2014 פנה העותר 1 למשיב בשנית, לאחר שנאספו עדויות מאנשים נוספים שהגיעו למשרדי המשיב ולאחר ביקור במקום, ותיאר כיצד אין כל הכוונה למקום, וכי ההליכה אורכת עשרים דקות לאורך הכביש או רבע שעה בשביל הלא מוסדר. כן הודגשה עלות הנסיעה למתחם מרחבי הארץ. לבסוף, הובהר, כי הדרישה החדשה לא פורסמה כלל ורבים אינם יודעים כי דרישת ההתייבבויות שבה על קנה מאז שבוטלה עם סגירת הלשכה בחולון.

העתק הפנייה מיום 1.6.2014 מצ"ב ומסומן י"ד.

29. ביום 16.6.2014 התקבלה תשובת המשיב, החוזרת על הטענה שהלשכה נגישה, ומוסיפה כי "ככל שיש מקרים חריגים, הרי שניתן יהיה להעלותם בפני ממונה ביקורת גבולות בעת ההתייבבות הראשונה. לעניין טענותיך בס' 4 [הנוגע להיעדר פרסום], הרי שהעניין ייבדק והודעה בנושא

תתפרסם בהתאם. יובהר כי אי התייצבות כפי שנקבע בתנאי השחרור מהווה הפרה שלהם, ועלולה להוביל להליכי אכיפה".

העתק תשובת המשיב מיום 16.6.2014 מצ"ב ומסומן ט"ו.

30. באותו יום פנה העותר 1 לעו"ד ענת פישר-צין מהלשכה המשפטית של המשיב, הדגיש את היעדר הפרסום אשר עלול להוביל להחזרתם למשמורת של אנשים רבים שלא יודעים על הדרישה החדשה.

העתק הפנייה למשיב מיום 16.6.2014 מצ"ב ומסומן ט"ז.

31. בהמשך אותו יום התקבלה תשובת המשיב החוזרת על האמור במכתבים הקודמים, ומוסיפה, כי "נתיני סודן ואריתריאה... פטורים הם מלהגיע ולחתום...".

העתק תשובת המשיב מיום 16.6.2014 מצ"ב ומסומן י"ז.

32. בעקבות האמור, ביום 17.6.2014 התפרסמה באתר המשיב הודעה כדלקמן:

רשות האוכלוסין וההגירה מבקשת להודיע כי שוהה בלתי חוקי אשר בתנאי השחרור שלו ממשמורת, נקבע כי עליו להתייצב אחת לתקופה במשרדי מינהל אכיפה זרים ברחוב הצורף 5 בחולון - יתייצב מעתה במשרדי הרשות ברחוב התמר 1 (אזור התמך המערבי) בנתב"ג.
ניתן להגיע בימים שלישי וחמישי, בין השעות 08:00-12:00.
אי התייצבות כפי שנקבע בתנאי השחרור מהווה הפרה של החוק ועלולה להוביל להליכי אכיפה.

העתק הודעת המשיב מיום 17.6.2014 מתוך אתר הרשות בכתובת האינטרנט:

<http://piba.gov.il/SpokesmanshipMessages/Pages/p170614.aspx>, מצ"ב ומסומן י"ח.

33. אנשים שפנו לעותר 1 לאחר מכתב המשיב מיום 16.6.2014 מסרו כי בקשותיהם בפני עובדי המשיב במשרדים במתחם נתב"ג לבטל את דרישת ההתייצבות נוכח הקושי להגיע למקום נענו, כי אין בידי אותם עובדים סמכות כאמור, וכי עליהם לפנות לבית הדין שהורה על שחרורם. זאת, כאמור, בניגוד לאמור במכתב המשיב.

34. בתחילת חודש נובמבר 2014 נודע, כי המשיב החליט להפסיק את מתן השרות לחידוש רישיונות ישיבה למבקשי מקלט במתחם הרשות ברח' תובל בתל-אביב ולרכזו במתחם חדש בבני ברק. ביום 6.11.2014 פנה העותר 1 למשיב על מנת שיבהיר, האם גם מי שנדרש עד אז להתייצב במתחם נתב"ג, יוכל להתייצב במתחם החדש בבני ברק, ולחלופין במתחם ברח' תובל בתל-אביב שהשימוש בו לצורך חידוש רישיונות הישיבה של מבקשי המקלט הסתיים.

העתק פניית הח"מ למשיב מיום 6.11.2014 מצ"ב ומסומן י"ט.

35. משלא התקבלה תשובה, נשלחה תזכורת ביום 23.12.2014. ביום 4.1.2015 התקבלה מכתב מהמשיב אשר צירף את תשובתו מיום 12.11.2014 (התגובה לא אותרה במשרדי העותר 1). המשיב הודיע, כי "מתחם רשות האוכלוסין וההגירה בנתב"ג (התמך המערבי) נקבע כמקום בו יוכלו מי שנקבע כך בתנאי שחרורם להתייצב. קרי, מי שנקבע שעליו להתייצב אחת לתקופה במשרדי מינהל אכיפה וזרים, עליו להמשיך ולעשות כן ברח' התמר 1 (אזור התמך המערבי) בנתב"ג."

העתק תשובת המשיב מיום 12.11.2014 מצ"ב ומסומן כ'.

36. מעקב שמקיים העותר 1 אחרי ההתייצבות במתחם בנתב"ג מעלה שדבר לא השתנה, והקשיים בעינם עומדים. מכאן העתירה.

הטיעון המשפטי

מבוא

"כבר נפסק, כי על עובד זר השוהה בישראל חלים העקרונות החוקתיים הבסיסיים המעוגנים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר נועדו להגן על חייו, גופו, כבודו, קניינו, חירותו האישית, חופש התנועה שלו לצאת מישראל, פרטיותו וזכותו חיו. במרכזו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו עומד האדם. חוק-היסוד קובע כי זכויות היסוד של 'האדם בישראל' מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, וכי הן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל (סעיף 1). ... האיסור לפגוע בזכויותיו של אדם לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד מתייחס, אפוא, לכל אדם באשר הוא אדם. הגנה זו מכוח חוק-היסוד אינה מוגבלת לאזרח ולתושב, אלא היא מוענקת לכל אדם, לרבות למי שנכנס לישראל שלא כדין." (בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (פסק דין מיום 13.4.2011), פסקה 36 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

"מסתננים אף הם בני אדם. עניין לנו – אם לשאול ממקום אחר – ביאנשים בשר-ודם, באנשים כואבים, בבני-אדם חיים ונושמים' (ע"א 1165/01 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(1) 69, 80 (2003); ראו גם עניין עמותת מחויבות, בעמ' 501). ואם הדברים דורשים ביאור, נאמר במפורש: מסתננים אינם מאבדים מזכותם לכבוד כמלוא הנימה אך בשל כך שהגיעו למדינה בדרך לא דרך. ... כבודם אסור בפגיעה והם זכאים להגנה עליו. יתרה מזו – דווקא בעניינם אנו מחויבים לדקדק ולהקפיד בקלה כבחמורה." (בג"ץ 7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 22.9.2014), פסקה 123 לפסק דינו של השופט פוגלמן).

37. המשיב דורש ממי שאסור להם לעבוד, וחיים מן היד אל הפה בעזרת חבריהם, ככל שיש להם חברים, אשר אף הם זרים בישראל המתקשים לכלכל עצמם, להתייצב באופן תדיר במתחם מרוחק שהגישה אליו קשה. דרישה זו פוגעת בראש ובראשונה בזכותם לקיום מינימאלי בכבוד – זכות חוקתית המצויה בליבת הזכות לכבוד (ר' למשל בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, (פסק דין מיום 28.2.2012); בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (פסק דין מיום 5.12.2005).

38. יתרה מזו, כיוון שאי עמידה בדרישת ההתייצבות משמעה החזרה למשמורת, הרי שדרישה זו פוגעת גם בזכותם של אותם אנשים לחירות. זאת במיוחד, שעה שרבים מהם היו כלואים תקופה ממושכת בטרם שוחררו (על היקפה של הזכות לחירות ועל תחולתה על מהגרים ר': בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פסק דין מיום 16.9.2013), פסקאות 71-76 לפסק דינה של השופטת ארבל).

39. פגיעות חמורות כדי כך בזכויות יסוד יכולות שתיעשנה בחוק, או מכוח הסמכה מפורשת בו, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. בנסיבות העניין, דרישת ההתייצבות באזור התפעולי בנתב"ג בלבד, הטומנת בחובה פגיעות חמורות אלה, אינה בסמכות; אפילו היתה בסמכות, הרי שתכליתה חורגת מתכלית תנאי השחרור ונגועה בשיקולים זרים, ועל כן אינה ראויה; ואפילו היתה תכליתה ראויה, הרי שהפגיעה הנגרמת בעטיה אינה סבירה ואינה מידתית. נעמוד להלן על הדברים כסדרם.

חוסר סמכות

40. כפי שתואר לעיל, חוק הכניסה לישראל, וכמוהו החוק למניעת הסתננות, קובעים באופן מפורש, כי כאשר בית הדין לביקורת משמורת מורה על שחרורו של אדם בתנאים, שינוי תנאי השחרור נתון לסמכותו. על מנת לשנות את תנאי השחרור, אשר קבעו כי אדם יתייצב בלשכה הסמוכה למקום מגוריו או בלשכת המשיב בחולון, על המשיב היה לפנות לבית הדין ולבקשו לשנות את תנאי השחרור. זאת בפרט, כאשר המשיב מבקש להרע את תנאי השחרור ולהכבידם.

41. אף על פי כן, המשיב החליט להודיע על דעתו, כי "שוהה בלתי חוקי אשר בתנאי השחרור שלו ממשמורת, נקבע כי עליו להתייצב בחולון – יתייצב מעתה במשרדי הרשות ברחוב התמר (אזור התמך המערבי) בנתב"ג". בכך חרג המשיב מסמכותו.

42. הדברים ברורים אף למשיב ולפקידיו, שכן, כפי שתואר לעיל, כאשר אנשים הגיעו למשרדי המשיב בנתב"ג וביקשו להקל עליהם ולפטור אותם מהתייצבות שם – הפנו אותם הפקידים להגיש בקשה בעניין לבית הדין לביקורת משמורת.

43. כאשר מדובר בסמכות שמשמעתה פגיעה בזכות לחירות, יש לפרשה באופן מצמצם, המגן על הזכות הנפגעת, ועל סמכות המשיב להיות נקובה באופן מפורש וברור:

"התפתח קו ברור של פסיקה אשר קבע כי במקום שהסדר החקיקתי פוגע בחירותו של הפרט, נדרש בדרך-כלל כי הסמכתו של המינהל בחקיקה הראשית תהא ברורה, מפורשת וחד-משמעית. ... גישה זו הינה - כפי שנקבע בפרשת מיטרני - בעלת אופי כללי, וחלה בכל מקרה שבו ההסמכה היא לפגיעה בחירויות יסוד של האדם. ... הסמכתו של המחוקק הראשי התפרשה בדרך-כלל כמאפשרת פגיעה בחירות הפרט רק אם ביטויה היה מפורש, ברור וחד-משמעי." (בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 520-521 (1998)).

44. רשות מנהלית אינה רשאית לדרוש מאדם, הנזקק לשירותיה, למלא אחר דרישות שאינן חייב בהן. כלל יסודי זה נובע מהיחס בין כוחה של הרשות לבין תלותו המוחלטת של הפרט בה, אשר נאלץ לפעול, על כורחו, כפי שיוורו לו, אף אם הדרישה המועלית בפניו אינה חוקית:

"... אכן, היחיד הניצב לפני הרשות אין ברירה של ממש בידו אם ייעתר לדרישת הרשות, אם לאו, שבידי הרשות הכוח לכפות עליו את רצונה אף אם אין לדרישתה כל עיגון בדיון. מקור הכוח הוא במונופול המוקנה לשלטון בביצוען של פעילויות מסוימות - אישור, רישוי, רישום וכיו"ב - ובהיעדר חלופה זמינה העומדת לרשות היחיד". (ע"א 2299/99 שפייר נ' חברת דיור לעולה בע"מ, פ"ד מה(4) 213, 232-233 (2001)).

דרישת המשיב חורגות מתכלית תנאי השחרור ונגועה בשיקולים זרים

45. דרישת המשיב להתייצב בנתב"ג אינה בסמכות. אפילו היתה בסמכות, הרי תכליתה חורגת מתכלית תנאי השחרור ונגועה בשיקולים זרים.

46. סעיף 13(ג) לחוק הכניסה לישראל מבהיר את מטרת תנאי השחרור: "הבטחת התייצבותו של השהיה שלא כדין לצורך יציאתו מישראל או הרחקתו ממנה במועד שנקבע, או לצורך הליכים אחרים לפי חוק זה".

47. בהתאם, קובע סעיף 30א(ה) לחוק למניעת הסתננות כי מטרת התנאים: "הבטחת התייצבותו של המסתנן לצורך גירושו מישראל במועד שנקבע או לצורך הליכים אחרים לפי דין".

48. הדרישה להתייצב במקום שלרבים מהמשוחררים יש קושי ממשי להגיע אליו עלולה לסכל את החלטת השחרור שניתנה בעניינם, לגרום להם להפר את התנאים, ומעמידה אותם בסכנה להיעצר שוב, חלילה. בכך היא חורגת ממטרתה.

49. זאת ועוד: דבריו של ראש מינהל אכיפה וזרים, מר יוסי אדלשטיין, (ר' נספח י"א לעיל), אשר אמר על המשוחררים הנדרשים להתייצב, כי "אנחנו תקועים איתם פה... זה מעיק עלינו"; טענותיו על

כך, שאותם משוחררים, שאינם יכולים לעזוב את ישראל, אינם פועלים בעצמם להסדרת הרחקתם: "הנה הם בחוץ והם לא עושים שום דבר... הם צריכים לקום ולעזוב את מדינת ישראל"; וזלזולו בקשיים של מי שאינם רשאים לעבוד ולהשתכר להגיע למשרדים בנתב"ג תוך השוואה צינית לעובדיו: "גם העובדים שלי מגיעים לאותו מקום" – כל אלה מצביעים על כך שתכלית ההתייצבות יסודה בשיקולים זרים: פגיעה בזכויותיהם של המשוחררים שנדרשים להתייצב, או (לא פחות חמור מכך) אדישות לפגיעה זו, והכל מתוך מטרה להכביד עליהם ולהקשות עליהם את חייהם בישראל.

50. מדיניות המיוסדת על תכלית בלתי ראויה, כל שכן תכלית שיסודה בשיקולים זרים, היא פסולה ודינה להתבטל (ר', למשל: בג"ץ 98/54 לזרוביץ נ' המפקח על המזונות ירושלים, פ"ד י 47 (1956); בג"ץ 392/72 ברגר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה, פ"ד כז(2) 764 (1973)).

חוסר סבירות וחוסר מידתיות

51. אפילו היה מוסמך המשיב לשנות את תנאי השחרור, ואפילו היתה החלטתו לתכלית ראויה, הרי שמדיניותו כושלת באיזון בין השיקולים השונים משום פגיעתה העזה בזכויות יסוד (כך, למשל, במקרים בהם משוחררים מן החודשים האחרונים נדרשו להתייצב מיד עם שחרורם במשרדי המשיב בנתב"ג).

52. החלטה על שחרור בתנאים מבקשת לאזן בין חירותו של המשוחרר לבין הרצון להבטיח את התייצבותו. קביעת תנאים שמסכלים את השחרור, חותרת תחת איזון זה:

"במקרה שלפנינו הורה בית המשפט הנכבד קמא, שבפניו הוגש ערעור כאמור, על הוצאתו של המערער למעין 'מעצר בית' במקום מגורים שימצא לצורך זה, וכן על המצאת בטוחות כספיות שלו ושל המתגורר במקום שבו ישהה. כן נדרש כי המערער יתייצב מדי יום בתחנת המשטרה. הגם שמקובל עלי כי במקרה שלפנינו ראוי היה להתנות את שחרורו של המערער ממשמורת בתנאים שיהיה בהם כדי לשקף את העובדה שהמערער הסתגן לישראל ועבד כאן שלא כדין ומשכך יש חשש כי יימלט שוב מן השלטונות – סבורני כי התנאים שנקבעו היו מחמירים מדי ויש בהם כדי לסכל את אפשרות שחרורו הממשית של המערער ממשמורת, רק בשל העובדה שאין הוא יכול לעמוד בתנאים שהושתו (השוו לפסיקה דומה, בענייני מעצרים פליליים: בש"פ 9694/02 רביזדה נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(1) 176, 181 (2002); בש"פ 7277/09 מדינת ישראל נ' בן-דוד (פורסם בנבו), 11.10.2009); רע"ב 10430/08 שושן נ' נציב בתי הסוהר (פורסם בנבו), 1.2.2009)). בפרט התנאים קשים יתר על המידה נוכח הביקורת, המוצדקת לשיטתי, שמתח בית המשפט הנכבד קמא על התנהלות המדינה במכלול ועל העובדה שלא ננקטו עד לאחרונה פעולות אופרטיביות לשם מימוש הרחקתו של המערער מן הארץ. הנה כי כן, זהו אחד מן המקרים שבהם ראוי היה לשקול קביעת תנאי שחרור לא מכבידים מדי, בשים לב לעובדה שהמערער שהה עד כה במשמורת למשך תקופה

ממושכת ביותר, ואך הגיוני הדבר כי לא צבר סכומי כסף משמעותיים בתקופה זו, שיאפשרו לו לעמוד בתנאים הכספיים שהושתו עליו. " (בר"ם 7267/09 **עבדולאי נ' משרד הפנים** (פסק דין מיום 21.12.2009), פסקה 13 לפסק הדין).

וכן :

"בתנאים שנקבעו על ידי בית המשפט המחוזי הנכבד בבאר-שבע, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, ואף באלה שהוצעו על ידי המדינה 'לפנים משורת הדין' יש כדי לסכל בפועל את אפשרות שחרורה הממשית של המבקשת ממשמורת, רק בשל העובדה שאין היא יכולה לעמוד בתנאים שהושתו... לתפיסתנו זהו אחד מן המקרים שבהם ראוי להשית תנאי שחרור מתונים הרבה יותר, בשים לב לעובדה שהמבקשת שהתה עד כה במשמורת למשך תקופה ממושכת ביותר, ונוכח זאת – סביר כי לא צברה סכומי כסף משמעותיים בתקופה זו, שיאפשרו לה לעמוד בתנאים הכספיים שהושתו עליה בפסק הדין". (בר"ם 629/11 **גברה נ' מדינת ישראל** (פסק דין מיום 2.3.2011)).

53. בניגוד לתשובת המשיב (ר' נספח י"ג לעיל), ולפיה "לאחר בחינת כל המבנים המשמשים את מינהל אכיפה וזרים האחראי על נושא התייצבויות, נמצא כי אין מבנה חלופי אחר המתאים לביצוע משימה זו", מלמדת, כי לא ערך את האיזון הדרוש.

54. משרדי המשיב בנתב"ג פועלים עוד קודם שהחלו ההתייצבויות בהם, והם משמשים את יחידת האכיפה של המשיב. הם לא יועדו לקבלת קהל. לאחר שנסגרו משרדי המשיב בחולון, המשיב לא העלה בדעתו לעשות בהם שימוש לצורך דרישת התייצבות, משום שידע שהם אינם מתאימים לכך. משום כך, משך תשעה חודשים ויותר למעשה על אכיפת התייצבות. למשיב משרדים ולשכות הפזורים בכל רחבי הארץ, ואין כל קושי לעשות בהם שימוש לצרכי התייצבות. המשיב אף הוכיח במהלך השנים האחרונות, כי הוא יכול להקים ולסגור משרדים ברחבי אזור המרכז, אם רק ירצה בכך (ויעידו פתיחתה באחת של לשכה לטיפול בעשרות אלפי מבקשי מקלט ברחוב תובל בתל-אביב, סגירתה, ופתיחתה של לשכה חדשה תחתיה בבני-ברק). ואולם, המשיב בחר דווקא במשרדיו אלה בנתב"ג, שאינם מיועדים למתן שירות ולקבלת קהל, תוך שהוא אינו נותן כל משקל לפגיעה בזכויות היסוד של הנדרשים להתייצב במקום.

55. תוצאה זו אינה סבירה. היא אף אינה מידתית, ולו על רקע חלופות אחרות, שפגיעתן פחותה, ועל רקע חוסר האיזון שבין התועלת הנמוכה שמפיק המשיב, שלו עשרות רבות של משרדים ולשכות בכל רחבי הארץ, מן ההתייצבות במשרדים אלה בנתב"ג למול הנזק הנגרם למי שנדרשים להתייצב דווקא שם.

סוף דבר

56. דרישתו של המשיב מרבים רבים – אנשים שהוחזקו במשמורת תקופה ממושכת, שוחררו, הם אינם מורחקים מישראל, אינם זכאים לעבוד בה ולקיים עצמם – להתייצב במשרד מרוחק, יחיד, אשר הגישה אליו יקרה וקשה, אינה יכולה לעמוד.

57. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי כמבוקש בראש עתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיב לעשות את הצו על תנאי למוחלט.

עודד פלר, עו"ד

רחל פרידמן, עו"ד

16 באפריל 2015

ב"כ העותרים