



מאי 2016

### בית הדין לעררים - נייר עמדה

במאי 2014 הוקמה ערכאה שיפוטית חדשה לדיני הגירה: בית הדין לעררים. הקמת בית הדין נועדה, לפי הצעת החוק, להפחית את העומס שהוטל על בתי המשפט לעניינים מינהליים וכן ליצור ערכאה מומחית בתחום ההגירה, כפי שמקובל במדינות רבות בעולם לנוכח מורכבותם של דיני הגירה וגידול בהגירה לישראל. בית הדין הוקם מכוח הוראת שעה שנקבעה לשנתיים, לאחר נדרש דיון בוועדת הפנים בכנסת על תפקודו והתמודדותו עם עומס התיקים.

להקמת בית הדין קדמה הקמת ערכאת הפיילוט, "ועדת ההשגה לזרים", שהוקמה בשנת 2008 כערכאה ערעורית בתוך משרד הפנים. אלא שמבחינות רבות הפיילוט נכשל: וועדות ההשגה קרסו תחת העומס; לא היה אף גורם שסייע לזרים בהגשת השגות; וועדות ההשגה לא התנהלו כערכאה שיפוטית, לא קיימו דיונים במעמד הצדדים והפנייה אליהן הייתה בפסק בלבד; ההליכים בהן נמשכו תקופות ארוכות ללא כל החלטה; וכיוון שהוועדות היו חלק ממשרד הפנים, אשר נגדו הוגשו ההשגות, וועדות ההשגה מיעטו לבקר את התנהלות משרד הפנים או לבטל את ההחלטות שנבחנו על ידן.

בתיקון לחוק הכניסה לישראל משנת 2011, אשר הורה לראשונה על הקמת בית הדין לעררים, נקבע כי בשלב הראשון בית הדין ידון אך בעררים על החלטות הנוגעות למתן מעמד מכוח קשרי זוגיות עם ישראלים. אלא שבהחלטת הממשלה משנת 2014, שבה הוחלט על פתיחת בתי הדין לעררים בפועל, כבית דין מנהלי הפועל תחת משרד המשפטים, נקבע במפתיע כי הוא ידון בכל הסוגיות הקשורות בענייני הגירה ומעמד. כך, בתוך זמן קצר, הועברו לידי חמשת דיני בית הדין החדש כאלפיים תיקים, שנותבו אליהם מבתי המשפט ומוועדות ההשגה, וזאת בנוסף לתיקים חדשים רבים שנפתחו מדי יום.

ראשי וועדת ההשגה, שהיו עובדים של משרד הפנים, מונו לדיני בית הדין לעררים, לצד דיניינים חדשים (שהגיעו, ברובם, מבית הדין לביקורת משמורת). בתי דין לעררים נפתחו עד כה בבאר שבע, תל אביב וירושלים, וסובלים מרבים מהקשיים של וועדות ההשגה: עומס, היעדר נגישות לזרים שמבקשים לתקוף החלטות בעניינם, ונטייה להימנע מקבלת החלטות עקרוניות שמבהירות את זכויותיהם. בנוסף, מאחר שלא מדובר בבית משפט, דומה שמשרד הפנים לא רואה חובה ליישם קביעות של בתי הדין ביחס למקרים זהים או דומים לאלו שהובאו בפניו. בנוסף, בית הדין קבע גם שאין בסמכותו ליתן החלטות בהתאם לפקודת בזיון בית המשפט.

בית הדין קם עם מספר קטן של דיניינים, ללא מאגר החלטות מתעדכן, בלי מערכת ממוחשבת לניהול התיקים, ואף מטעם משרד הפנים היו מעט עורכי דין שייצגו בו במקום פרקליטויות המחוז. עד היום, לאחר שנתיים מפתחתו, לא הושלמו התיקונים הנחוצים לתקלות אלה, המקשים על ההתדיינות בבית הדין. מרבית החלטות אינן מתפרסמות באתר בית הדין ויומן הדיונים אינו גלוי.

אם מטרתיו של בית הדין היו להקל על העומס המוטל על בתי המשפט ולהקים ערכאה מומחית לדיני הגירה שתפתח את דיני ההגירה בישראל, נראה שמחירו של העומס מוטל על בית הדין ועל המתדיינים בפניו, ואינו מאפשר לבית הדין להתפנות לסוגיות עקרוניות שיפתחו את מומחיותו בענייני הגירה.

### נתונים מספריים:

**עומס התיקים:** עם הקמת בית הדין ביוני 2014 הועברו אליו כאלפיים תיקים.<sup>1</sup> בשנה וחצי שלאחר מכן טיפל בית הדין ב- 5,741 עררים.<sup>2</sup> בית הדין לעררים בבאר שבע נפתח בחודש ספטמבר 2015, ואליו הועברו מאות תיקים. כך, הוטל על כל אחד מששת הדיניינים לטפל בממוצע בכ-700 עררים בשנה.

**דיונים:** בית הדין ממעט לערוך דיונים במעמד הצדדים: בבית הדין בתל-אביב אחוז העררים שבהם התקיימו דיונים מתוך כלל העררים שנסגרו הוא הנמוך ביותר, ועומד על 13%. מנתונים שפורסמו על ידי בית הדין, בשנה וחצי הראשונות מפתחת בית הדין התקיימו בבית הדין בירושלים 475 דיונים ונסגרו 1,275 תיקים, בתל-אביב התקיימו 260 דיונים ונסגרו 1996 תיקים, ובבאר שבע התקיימו 32 דיונים ונסגרו 158 תיקים.<sup>3</sup>

**פרסום החלטות:** נכון לחודש נובמבר 2015, פורסמו באתר רק 507 החלטות סופיות, המהוות חמישית מתוך 2,611 החלטות

<sup>1</sup> ר' פרוטוקול ועדת הפנים מיום 27.5.2014

<sup>2</sup> ר' נתונים שנמסרו ע"י ראשת בית הדין, יעל ורדי רוטשילד, לשרת המשפטים איילת שקד ביום 25.2.2016

<sup>3</sup> שם.

סופיות שניתנו.<sup>4</sup> הפרסום החלקי של החלטות, לצד הקושי בביצוע חיפוש בהן, גורם לפער דיוני בין הצדדים. כנגד הפרסום החלקי של החלטות בית הדין הוגשה בחודש אפריל 2016 עתירה לבג"ץ (בג"ץ 3155/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' הנהלת בית הדין לעררים משרד המשפטים).

**היעדר סיוע משפטי:** 94% מהעוררים בפני בית הדין מיוצגים,<sup>5</sup> רובם המכריע בידי עו"ד פרטיים. נתון זה יכול ללמד על היעדר הנגישות לבית הדין כלפי בעלי דין שאינם יכולים לממן ייצוג משפטי.

**החלטות:** מתוך 754 החלטות שפורסמו עד לנובמבר 2015, 502 היו החלטות סופיות בערר, והיתר החלטות ביניים. מתוכן, 289 עררים נדחו ורק 26 (5% מהעררים) התקבלו. היתר נמחקו, לרוב בלי שנפסקו הוצאות.

### המלצות יישומיות

- יש להקים ועדה גלויה למינוי דיינים הכוללת נציגים מהציבור.
- יש למנות דיינים נוספים להפחתת העומס בהליך גלוי; על משרד המשפטים להימנע ממינוי של מי שעבדו ברשויות המדינה בלבד, ולמנות גם עורכי דין מן השוק הפרטי, תוך דגש על עורכי דין שעסקו בענייני הגירה.
- יש לפרסם באופן אוטומטי את כל החלטות במערכת שמאפשרת חיפוש טקסטואלי, ולהימנע מקבלת החלטות בכתב יד על-גבי כתבי טענות.
- יש לפתח את המערכת הממוחשבת באמצעותה מוגשים התיקים כך שהמייצגים יוכלו לצפות באמצעותה בכתבי הטענות ובהחלטות, בדומה לנט המשפט (דבר שיוריד עומס ממוזכירות בית הדין).
- יש לפרסם את לוח הדיונים ולקבוע ימי דיונים ארוכים.
- יש לקיים הכשרות מקצועיות על ידי גורמי מקצוע שאינם משפטיים לדייני בית הדין ובכלל זה בסוגיות הקשורות בסחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות, עינויים, רקע תרבותי על מהגרים ומבקשי מקלט ועוד.

### המלצות למחוקק

- יש לעכב את פתיחת בית הדין בצפון עד לתיקון התקלות המתוארות.
- יש לדרוש דיווחים שוטפים ותכופים על תפקוד בתי הדין.
- יש לתקן הפרק לעניין חומר חסוי כך שיוחלו הוראות בתי הדין המינהליים.
- יש לתקן את תקנות סדרי הדין כך שיאפשרו יותר גמישות בניהול ההליך, לרבות מועד להגשת כתב תשובה וקביעת מועד דיון.
- יש להשוות את המועד להגשת ערר למועד הקבוע בתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים, 45 יום.
- יש להשוות את התקנות הנוגעות למתן פטור מאגרה ולהחזר אגרה לתקנות בתי המשפט (אגרות).

<sup>4</sup> על פי מצגת שהועברה על-ידי בית הדין בחודש נובמבר 2015, במסגרת הכשרה של תכנית "שכר מצווה".  
<sup>5</sup> שם.