

המוקד לפליטים ולמהגרים ע"ר

HIAS

Welcome the stranger.
Protect the refugee.



מדינת ישראל

משרד המשפטים בית הדין לעררים

בית הדין לעררים
לפי חוק הכניסה לישראל

REVIEW TRIBUNAL

ACCORDING TO THE ENTRY INTO ISRAEL LAW

محكمة الاستئناف
وفقاً لقانون الدخول لإسرائيل

אולמות דיונים, מזכירות, קבלת קהל
COURTROOMS, ADMINISTRATIVE
DEPARTMENT, RECEPTION

قاعات المحكمة, سكرتارية المحكمة, استقبال الجمهور

שעות קבלת קהל

ימים א' - ה' : 08:30 - 13:30

RECEPTION HOURS
SUNDAY-THURSDAY: 08:30-13:30

استقبال الجمهور
من يوم الأحد إلى الخميس من الساعة 08:30 وحتى الساعة 13:30

בית הדין לעררים

בית הדין לעררים

אוקטובר 2016

כתיבה: עו"ד יונתן ברמן ועו"ד נמרוד אביגאל
מחקר: סבינה שמולביץ, יולי שלוש ועידן מולדבסקי
עיצוב גרפי: ענת וקנין אפלבוים

המוקד לפליטים ולמהגרים היא עמותה א-מפלגתית וללא מטרת רווח אשר שמה לה למטרה להגן ולקדם את זכויות האדם של מהגרי עבודה ופליטים ולמנוע סחר בבני אדם בישראל. אנו מחויבים למיגור הניצול של מהגרים, להבטחת יחס מכבד והוגן כלפיהם ולגיבוש מדיניות ממשלתית שתבטיח זאת. אנו מבקשים לשמש שופר לאלו אשר קולם לא נשמע במרחב הציבורי ולבנות חברה ישראלית צודקת, שיוונית ודמוקרטית. העמותה פועלת באמצעות מתן מידע, ייעוץ וייצוג משפטי למהגרים; חינוך והסברה לציבור הישראלי; וכן חקיקה וקידום מדיניות ציבורית.

נחלת בנימין 75, תל אביב-יפו 6515417
טלפון: 03-5602530 פקס: 03-5605175
דואר אלקטרוני: info@hotline.org.il אתר: www.hotline.org.il

היא"ס הוא ארגון יהודי בינלאומי ללא מטרת רווח, המעניק סיוע והגנה לפליטים ברחבי העולם מזה למעלה מ-130 שנה ופועל כיום ב-11 מדינות בעולם. הארגון שם לעצמו למטרה להוות סמכות מקצועית בתחום הגירה, לשמש כגורם מתאם ומוביל בהתמודדות עם אתגרים בתחום ולסייע לעולים ולמבקשי מקלט. היא"ס ישראל מפעילה תכנית למתן סיוע משפטי פרו-בונו למבקשי מקלט, בסוגיות משפטיות הנובעות מהצורך בהסדרת מעמדם. בתכנית לוקחים חלק עורכי דין וסטודנטים אשר מתנדבים לייצג מבקשי מקלט. בנוסף, היא"ס ישראל נותן ייעוץ בנושאי הגירה מישראל וכן מסייע לעולים.

צייטלין 1, תל אביב-יפו 6495601
טלפון: 03-6911322 פקס: 03-6091336
דואר אלקטרוני: info@hias.org.il אתר <http://www.hias.org.il>



דוח זה הופק בתמיכתה האדיבה של Secours Catholique Caritas France

ראשי פרקים

4	1. הקדמה.....
5	2. מבוא
7	3. סמכות בתי הדין לעררים
7	3.1 תחום סמכותו של בית הדין
10	3.2 ההחלטות שבסמכות בית הדין
12	4. מינוי דיניי בית הדין
13	5. קשיים בתפקוד בית הדין
16	6. התערבות בית הדין בסוגיות עקרוניות
17	7. פומביות הדיונים ופרסום החלטות
18	8. ייצוג משפטי
19	9. תשלום האגרה ופטור ממנה
20	10. החלטות בית הדין ופסיקת הוצאות
23	11. ערעורים על החלטות בית הדין
24	12. התרשמותם של עו"ד המייצגים בבית הדין
24	13. סיכום והמלצות
25	13.1. המלצות יישומיות
25	13.2. המלצות למחוקק
26	14. תגובת משרד המשפטים

1. הקדמה

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.

התכנית להקמת בית הדין נרקמה כבר לפני כעשור. היות שמדובר בצעד משמעותי למערכת המשפט, הוחלט להתחיל בצעדים מדודים: להקדים להקמת בית הדין ערכאת פיילוט בשם "ועדת ההשגה לזרים", ולהעביר את הסמכויות לבית הדין מבתי המשפט בהדרגה.

ערכאת הפיילוט, "ועדת ההשגה לזרים", שהוקמה בשנת 2008, הייתה ערכאה ערעורית בתוך משרד הפנים. אלא שמבחינות רבות הפיילוט נכשל: ועדות ההשגה קרסו תחת העומס; לא היה אף גורם שסייע לזרים בהגשת השגות; ועדות ההשגה לא התנהלו כערכאה שיפוטית, לא קיימו דיונים במעמד הצדדים והפנייה אליהן הייתה בפקס בלבד; ההליכים בהן נמשכו תקופות ארוכות ללא כל החלטה; וכיוון שהוועדות היו חלק ממשרד הפנים, אשר נגדו הוגשו ההשגות, ועדות 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 רק 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 דייני בית הדין החדש כאלפיים תיקים, שנותבו אליהם מבתי המשפט ומוועדות ההשגה, וזאת בנוסף לתיקים חדשים רבים שנפתחו מדי יום.

ראשי ועדת ההשגה מונו לדייני בית הדין לעררים, לצד דיינים חדשים (שהגיעו, ברובם, מבית הדין לביקורת משמורת). בתי דין לעררים נפתחו עד כה בבאר שבע, תל אביב וירושלים, וסובלים מרבים מהקשיים של ועדות ההשגה: עומס, היעדר נגישות לזרים שמבקשים לתקוף החלטות בעניינים ונטייה להימנע מקבלת החלטות עקרוניות שמבהירות את זכויותיהם. נוסף על כך, מאחר שלא מדובר בבית משפט, דומה שמשרד הפנים לא רואה חובה ליישם קביעות של בתי הדין ביחס למקרים זהים או דומים לאלו שהובאו בפניו.

בית הדין הוקם מכוח הוראת שעה שנקבעה לשנתיים, לאחריה נדרש דיון בוועדת הפנים בכנסת על תפקודו של בית הדין והתמודדותו עם עומס התיקים. ובמאי 2016 הוחלט להאריך את הוראת השעה עד לסוף השנה, במהלכה על משרד המשפטים לבחון את תפקודו של בית הדין ולערוך תיקונים ושיפורים נחוצים. דו"ח זה בא לתאר תמונת מצב של עבודת בית הדין בשנתיים מאז הקמתו, ובסופו מרוכזות המלצות לבחינת המשרדים הרלבנטיים וועדת הכנסת.

2. מבוא

משך שנים רבות רוכזו כל הליכי הביקורת השיפוטית על עניינים הנוגעים למעמד בישראל, מעצר וגירוש בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ). בהיעדר חקיקה שהסדירה מנגנון לקיום ביקורת שיפוטית על החלטות משרד הפנים, התקיימה ברירת המחדל, לפיה בג"ץ הוא המקיים ביקורת שיפוטית על החלטותיהן של רשויות מינהליות.¹

תהליך "העברת" הסמכויות מבית המשפט העליון לגופים אחרים החל בשנת 1999. בשנה זו הוקמה, בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישה האגודה לזכויות אזרח ומכוח נוהל פנימי של משרד הפנים, ערכאת ביקורת פנימית של משרד הפנים, שקיימה ביקורת על החלטות משרד הפנים בדבר החזקה במעצר לפי חוק הכניסה לישראל.² לערכאה זו ניתנה סמכות להורות על שחרורם בערובה של מי שוהים בישראל ללא היתר ושנעצרו. החלטות הערכאה היו כפופות ישירות לביקורת בג"ץ.

בשלב הבא, בשנים 2000 ו-2001, נקבעו לראשונה הסדרים סטטוטוריים, שהסדירו את הביקורת השיפוטית שלא על ידי בג"ץ על הליכים לפי חוק הכניסה לישראל. חוק בתי משפט לעניינים מינהליים משנת 2000 קבע שורה של נושאים שבית המשפט המחוזי יקיים את הביקורת השיפוטית עליהם, ובהמשך נקבע כי מתחילת שנת 2002 בית המשפט המחוזי יוסמך לדון בהחלטות מסוימות מכוח חוק הכניסה לישראל.³ תיקון מס' 9 לחוק הכניסה לישראל משנת 2001 הקים את בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדון, שהחליף את ערכאת הביקורת הפנימית בקיום ביקורת על החלטות בעניין החזקה במעצר.⁴ בעקבות זאת, התקבע מצב שנמשך מאז ועד לשנים האחרונות, לפיו ערכאת הביקורת על החלטות משרד הפנים בענייני מעמד בישראל וגירוש ממנה היא בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, שאליו ניתן היה להגיע בעתירה מינהלית נגד החלטות בעניינים אלה, בעד שבענייני מעצר ערכאת הביקורת בדרגה הראשונה היא בית הדין לביקורת משמורת (כשעל החלטותיו ניתן להגיש ערעור מינהלי לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לערעורים מינהליים). בהמשך, בשנת 2012, נקבעו הסדרים דומים גם ביחס למעצר וגירוש לפי החוק למניעת הסתננות.⁵

בכל הנוגע לביקורת על החלטות בעניין מעמד בישראל, בשנת 2008 החל תהליך שבו הואצלו סמכויות מסוימות של שר הפנים מכוח חוק הכניסה לישראל לוועדה שכונתה "ועדת השגה לזרים", שהייתה גם היא גוף מינהלי במסגרת משרד הפנים, שבחן השגות על החלטות רשות האוכלוסין וההגירה בענייני מעמד.⁶ הכוונה הייתה לפתוח בפילוט, שבסופו תוקם ערכאה מקצועית בתחום ההגירה, שתחליף את בתי המשפט לעניינים מינהליים כערכאה ראשונה לתקיפת החלטות בנושאים

¹ חוק יסוד: השפיטה, סעיף 15(ד)(2).

² בג"ץ 4963/98 סואי נ' שר הפנים.

³ חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000, פרט 12 לתוספת הראשונה, שהוסף בסוף שנת 2001 בצו בתי משפט לעניינים מינהליים (שינוי התוספות לחוק), תשס"ב-2001 (ק"ת 6136 [2.12.2001] 146).

⁴ חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 9), התשס"א-2001 (ס"ח התשס"א 1804 [7.8.2001] 502).

⁵ חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2011 (ס"ח תשע"ב 2332 [18.1.2012] 19).

⁶ ראו הודעה על העברת סמכויות לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (י"פ 5870 [25.11.2008] 439); נוהל מס' 1.5.0001, ועדת השגה לזרים (11.12.2008); נוהל מס' 1.5.0002, ועדת השגה לזרים – סדרי הדיון ונהלי העבודה של הוועדה.

אלה. במסגרת אותו פיילוט, פעלו שתי ועדות השגה: בירושלים החל מ-2008 ובת"א החל מ-2011. הדרך לתקוף משפטית את החלטותיו של גוף זה הייתה הגשת עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי. ועדת ההשגה לא ניהלה דיונים והפנייה אליה הייתה בכתב בלבד. העובדה שמדובר בוועדה של משרד הפנים עצמו הצטרפה לתחושה כללית שמדובר בגוף שסמכויותיו לתת סעדים מצומצמות, שההליך בו אינו אדברסרי ושהשגות תלויות ועומדות בו חודשים ארוכים בלי החלטה, גם כשעניינן באי מענה מצד הרשות.

הקמת בית הדין לעררים במתכונתו הנוכחית, החליפה את ועדת ההשגה לזרים ואת בתי המשפט לעניינים מנהליים גם יחד בסוגיות שעניינן מעמד בישראל. הקמת בית הדין עוגנה בחקיקה במסגרת תיקון מס' 22 לחוק הכניסה לישראל משנת 2011.⁷ עם זאת, בית הדין לא החל לפעול באופן מיידי לאחר חקיקת תיקון זה. התיקון קבע כי הוא ייכנס לתוקף רק לאחר ששר המשפטים, בהסכמת שר האוצר, יקבע בצו את מועד תחילתו, וכי לאחר כניסתו לתוקף הוא יוחל באופן הדרגתי בתוך שלוש שנים.⁸

בוועדת הפנים והגנת הסביבה נקבעה ישיבה ליום 27.05.2014, רק קרוב לשלוש שנים לאחר חקיקת תיקון מס' 22 כדי לדון בהקמת בית הדין לעררים, כדי לאשר את התקנות הנוגעות לאגרות ולהוצאות ואת הצו שמרחיב את סמכותו של בית הדין. במקום להעביר לבית הדין את הסמכויות בענייני הגירה באופן מדורג, כפי שתוכנן במקור, קבעו הצווים כי עם פתיחת בתי הדין תוקנה להם סמכות לדון כמעט בכל הסוגיות שהיו עד אותה עת בסמכות ועדות ההשגה ובתי המשפט לעניינים מנהליים (ראו בפרק הבא).

בישיבת ועדת הפנים נכחו נציגים ממשרדי ממשלה ומארגונים אזרחיים שהתייחסו להיבטים השונים הנובעים מהקמת בית הדין. אחד החששות הכבדים שהועלה בישיבה נגע לעומס התיקים, שאתו יצטרך בית הדין להתמודד. מהנתונים שהוצגו בישיבה עלה שבשנה הראשונה הדיינים שעתידים להתמנות יצטרכו להתמודד עם כאלפיים תיקים שיועברו לטיפולם מבתי המשפט המחוזיים ומוועדות ההשגה.⁹ מכיוון שלא ניתן מענה לבעיית כוח האדם, החליטה יו"ר הוועדה, ח"כ מירי רגב, לקבוע כי התיקונים שנקבעו (הרחבת סמכותו של בית הדין ותקנות האגרות) ייקבעו כהוראת שעה. בתום אותה תקופה. כך, נקבע, תתבצע הערכה מחדשת ותיבדק פעילות בתי הדין.¹⁰

בתחילה נקבע שבית הדין לעררים באזורי השיפוט של בתי המשפט המחוזיים בירושלים, במחוז מרכז ובתל-אביב יפו יחלו לפעול בחודש יוני 2014.¹¹ בהמשך נקבע בצו שבית הדין באזור השיפוט של בית המשפט המחוזי בבאר שבע יחל לפעול בחודש ספטמבר 2015.¹² באזורי השיפוט של בתי המשפט המחוזיים בחיפה ובנצרת טרם הוקמו בתי דין לעררים.

⁷ חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 22), תשע"א-2011 (ס"ח 2313 [15.8.2011] 1068).

⁸ שם, סעיף 10.

⁹ ראה פרוטוקול מס' 297 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 27.05.2014, עמ' 9, דבריו של מר דניאל סלומון ודבירה של ח"כ מירי רגב.

¹⁰ מתוך הודעת ועדת הפנים והגנת הסביבה על הקמת בית הדין לעררים, מיום 28.05.2014.

¹¹ <http://main.knesset.gov.il/Activity/committees/InternalAffairs/News/Pages/press280514b.aspx>

¹¹ צו הכניסה לישראל (תיקון מס' 22) (תחילה והחלה בהדרגה), תשע"ד-2014 (ק"ת 7380 [9.5.2014] 1152).

¹² צו הכניסה לישראל (תיקון מס' 22) (תחילה והחלה בהדרגה), תשע"ה-2015 (ק"ת 7550 [1.9.2015] 1878).

בתי הדין לעררים אינם חלק ממערכת המשפט והם בתי דין מינהליים הפועלים תחת משרד המשפטים. גם הייצוג המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה בבית הדין אינו נעשה באמצעות פרקליטות המדינה, אלא באמצעות הלשכה המשפטית במשרד הפנים.

בניגוד למצב שקדם להקמתם של בתי הדין, שבו ניתן היה לתקוף החלטות בעניין מעמד וגירוש מישראל בבית המשפט המחוזי בערכאה ראשונה במסגרת עתירה מנהלית, וניתן היה להגיש ערעור, בזכות פסק דינו של בית המשפט המחוזי, לבית המשפט העליון, כעת, באזורי השיפוט שבהם כבר הוקם בית הדין, בית המשפט המחוזי משמש כערכאת ערעור מנהלי על פסקי דינו של בית הדין לעררים. ערעור לבית המשפט העליון על החלטות אלה מתאפשר רק אם ניתנת רשות לכך.

מדברי ההסבר להצעת החוק, שהפיכתה לחוק הביאה להקמת בית הדין לעררים, עולה שביסוד הקמתו עמדו שני טעמים מרכזיים.¹³ הטעם הראשון היה פיתוח מומחיות בעניינים הנוגעים למעמד בישראל. בהצעת החוק נכתב כי ענייני ההגירה כוללים "נושאים רגישים ומורכבים", אשר "מצריכים התייחסות מיוחדת ומעמיקה". לפי הטענה, הקמת ערכאה ייחודית תאפשר "פיתוח מומחיות ומקצועיות באותם עניינים". כמו כן, מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי המטרה הייתה להקים גוף שיקיים הליך "פשוט, יעיל, ומהיר". בהמשך נבחן את השאלה האם מטרות אלה אכן הוגשמו. הטעם השני משתקף מדברי ההסבר של הצעת החוק והוא הקלת העומס על בית המשפט העליון, על בתי המשפט המחוזיים ועל הפרקליטות, המייצגת את המדינה בבתי המשפט בהליכים אלה. לפי דברי ההסבר, הקמת בתי הדין לעררים "תביא לטיוב ההחלטות המינהליות, לחיסכון של ממש בזמן שיפוטי יקר ולחסכון במשאבי הפרקליטות, על כל הכרוך בהם".

הקמת בתי הדין הביאה, ככל הנראה, להקלה מסוימת על העומס בבתי המשפט המחוזיים, שכעת דנים רק כערכאת ערעור בעניינים שבהם דנו כערכאה ראשונה לפני הקמת בתי הדין. בדו"ח זה נבחן, בין השאר, מהו מחיר ההקלה בעומס זה, ומי משלם אותו.

3. סמכות בתי הדין לעררים

3.1 תחום סמכותו של בית הדין

בית הדין לעררים מוסמך לדון בהחלטות "בענייני כניסה לישראל, שהייה וישיבה בישראל או יציאה ממנה או בענייני אזרחות" לפי חוק הכניסה לישראל, אלא אם מדובר בהחלטות העוסקות בהחזקה במשמורת (בהן מוסמך לדון בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדיון). בית הדין לעררים מוסמך לדון גם בהחלטות לפי סעיף 7 לחוק האזרחות (שעניינו בהתאזרחות בני זוגם של אזרחי ישראל), בהחלטות מסוימות מכוח החוק למניעת הסתננות ובהחלטות מסוימות לפי הוראת השעה, המגבילה את האפשרות של פלסטינים תושבי השטחים לקבל מעמד בישראל.¹⁴

¹³ הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (בית דין לזרים), תשע"א-2010 (ה"ח הממשלה 550 [13.12.2010] 312).

¹⁴ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, תוספת.

מעניין לציין שבהצעות החוק הממשלתיות, שהביאו להקמתו של בית הדין לעררים, זכה גוף זה לכינוי "בית דין לזרים".¹⁵ השם שאמור היה להינתן לבית הדין עורר ביקורת בקרב ארגוני זכויות אדם. כך, למשל, במסגרת הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל לתזכיר החוק נכתב:

"אפשר היה לכנות את בית הדין בשם ההולם את תפקידו - בית דין להגירה ולמעמד, ובכל זאת נבחר המונח 'זרים' להופיע בשמו. שימוש במונח זה אינו אך עניין של סגנון. הוא כמו מלמד מעצמו על המוסד כולו, ומשקף את הלך רוחם ואת מחשבתם של מנסחי ההצעה במשרדי הפנים והמשפטים. השימוש במונח 'זרים' לא נועד אלא להוסיף ולהדיר את האנשים שעניינם יידון בפני בית הדין - תושבים שאינם יהודים ומהגרים - ולסמן את נחיתותם החברתית לעומת עליונותם של היהודים שאינם 'זרים'. ככאלה, לשיטת מנסחי ההצעה, הם אינם ראויים שענייניהם ידונו בפני בית המשפט, אלא בפני טריבונל מינהלי ל'זרים'.¹⁶"

במסגרת הליך החקיקה הוחלט לקרוא לגוף זה בשם הכללי "בית הדין לעררים", אולם בסופו של דבר שינוי השם הוא, במידה רבה, עניין של קוסמטיקה. בית הדין לעררים עדיין דן באופן ייחודי בענייני הגירה של לא יהודים. הוא אינו עוסק בכלל ענייני המעמד בישראל, אלא רק במעמדם של מי שאינם יהודים. הביקורת השיפוטית על החלטות משרד הפנים ביחס להחלטות מכוח חוק השבות נותרה בסמכות בלעדית של הערכאה הגבוהה ביותר - בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק - ואילו הביקורת השיפוטית על ענייני המעמד של מי שאינם יהודים הועברה לאותו טריבונל מינהלי.

ספק אם ההפרדה האמורה עולה בקנה אחד עם המטרות המוצהרות של הקמת בית הדין לעררים. כפי שצינו, הסיבות שעמדו ביסוד העברת הסמכויות היו הקלת העומס על בתי המשפט והפרקליטות ויצירת ערכאה שתפתח מקצועיות ומומחיות ב"נושאים רגישים ומורכבים", אשר "מצריכים התייחסות מיוחדת ומעמיקה". סיבות אלה יפות גם לענייני חוק השבות, לא פחות משהן יפות לעניינים הנוגעים למעמדם של לא יהודים בישראל. אף על פי כן, הוחלט להפריד את ענייני המעמד של יהודים מעניינים של לא יהודים, ולא לתת ל"ערכאה המומחית" סמכות לדון בענייני חוק השבות.

כדי להבהיר את היקף סמכות בית הדין, נעמד בקצרה על ההחלטות שבית הדין מוסמך לדון בהן. בכל הנוגע להחלטות לפי חוק הכניסה לישראל, היקף סוגי ההחלטות שבית הדין מוסמך להעביר תחת שבט ביקורתו הוא גדול. חוק הכניסה לישראל מסמיך את שר הפנים לתת סוגים מסוימים של אשרות ורישיונות לישיבה בישראל,¹⁷ שתתי-הסוגים שלהם מפורטים בתקנות הכניסה לישראל,¹⁸ והתנאים לקבלתם מוסדרים במספר גדול של נהלים של רשות האוכלוסין וההגירה.

¹⁵ הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (בית דין לזרים), תשע"א-2010, ה"ש 13 הנ"ל.

¹⁶ האגודה לזכויות האזרח בישראל, פנייה חה"כ דוד אזולאי, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, 15.3.2011, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/03/zarim150311.pdf>. ר' גם: המוקד להגנת הפרט, נייר עמדה

הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (בית דין לזרים) התשע"א 2010, 17.3.2011, <http://www.hamoked.org.il/files/2011/114140.pdf>

¹⁷ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 2.

¹⁸ תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, תקנות 5-6.

בין עניינים אלה ניתן למצוא, למשל, את סמכות שר הפנים לתת ולבטל רישיונות ישיבה למהגרי עבודה ("עובדים זרים") בתחומים שלצורך העבודה בהם מדינת ישראל "מייבאת" עובדים (חקלאות, בניין, סיעוד ותעשייה). בדומה, עניינם של מי שהגיעו לישראל דרך מעבר גבול וכניסתם לישראל מסורבת נמצא בסמכות בית הדין.

חוק הכניסה לישראל ונהלי רשות האוכלוסין מסדירים סדרה של מצבים אחרים, שעל החלטות בהן ניתן להגיש ערר לבית הדין. כך, למשל, הסדרת מעמדם של בני זוג זרים של אזרחי ישראל, בין שהם נשואים ובין שאינם נשואים זה לזה, נעשית מכוח נוהל הקובע את השלבים למתן סוגי מעמד שונים לפי חוק הכניסה לישראל.¹⁹ לכן החלטות הנוגעות להליך זה (למשל החלטה לדחות בקשה להסדרת מעמד בשל מסקנה שהקשר פיקטיבי, החלטה לדחות בקשה בגלל מניעה פלילית או ביטחונית וכן הלאה) נתונות לביקורתו של בית הדין לעררים.

בדומה, העניינים הנוגעים להסדרת מעמדם של פליטים ומבקשי מקלט נתונים לביקורת של בית הדין. כך למשל, בהתאם לנוהל הטיפול במבקשי מקלט בישראל, מי שמוכר כפליט מקבל רישיון לישיבת ארעי (רישיון מסוג א/5), ששר הפנים מוסמך לתת לפי חוק הכניסה לישראל.²⁰ משום כך, דחיית בקשה להכרה באדם כפליט בישראל היא למעשה החלטה לדחות את בקשתו לקבלת רישיון ישיבה מסוג א/5, וככזו היא נתונה לביקורת בית הדין לעררים. בדומה, מבקשי מקלט הממתינים להכרעה בבקשתם למקלט, כמו גם אזרחי אריתריאה וסודן, שחלה עליהם מדיניות של "הגנה זמנית" או של "אי הרחקה", אמורים להחזיק ברישיונות ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. לרישיונות מסוג זה משמעות קריטית עבור מבקשי מקלט ועבור מי שחלה עליהם "הגנה זמנית". זאת משום שאף על פי שרישיונות אלה אינם רישיונות עבודה, איסור ההעסקה לא נאכף על שתי קבוצות אלה בהתאם להתחייבות המדינה שעוגנה בפסיקת בג"ץ.²¹ רישיון ישיבה לפי סעיף 2(א)(5) הוא המסמך שבאמצעותו יכול אדם להוכיח שהוא שייך לאחת משתי הקבוצות שמדיניות אי אכיפת איסור ההעסקה חלה עליהן. החלטות לא להעניק, לבטל או לא לחדש רישיונות מסוג זה נתונות גם הן לביקורת בית הדין לעררים.

קבוצות נוספות שעניינן נדון על ידי בית הדין לעררים מכוח סמכותו לדון בעניינים המוסדרים בחוק הכניסה לישראל הן (בין השאר) בני זוג של תושבי קבע,²² תושבי קבע, בעיקר תושבי ירושלים המזרחית שהוחלט להפקיע את מעמדם,²³ מחוסרי אזרחות, מי שמבקשים להסדיר את מעמדם בהליך בוועדה הבין-משרדית לעניינים הומניטאריים,²⁴ הורים קשישים של אזרחי ישראל וקטינים נלווים לבני זוגם של אזרחי ישראל.

¹⁹ נוהל הטיפול במתן מעמד לבני זוג של ישראלים, לרבות בני אותו מין (נוהל מס' 5.2.0009, תאריך עדכון: 7.10.2013), <http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0009.pdf>.

²⁰ נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני (2.1.2011), <http://www.piba.gov.il/Regulations/Procedure%20for%20Handling%20Political%20Asylum%20Seekers%20in%20Israel-he.pdf>.

²¹ בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה (נבו, 16.1.2011).

²² נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע, נוהל מס' 5.2.0011 (תאריך עדכון: 1.12.2014), <http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0011.pdf>.

²³ תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, תקנה 11.

²⁴ נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים, נוהל מס' 5.2.0022 (תאריך עדכון: 6.10.2013), <http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0022.pdf>.

ככלל, בית הדין לעררים אינו מוסמך לדון בהחלטות משרד הפנים בענייני אזרחות, למעט במקרה אחד – בקשת אזרחות לפי סעיף 7 לחוק האזרחות. סעיף 7 לחוק האזרחות עוסק בהקלות שניתנות ל"בעל או אישה" של אזרח ישראל. במקרים אלה מסדיר נוהל רשות האוכלוסין "הליך מדורג", שבמהלכו ניתנים רישיונות ישיבה לבן או בת הזוג במשך פרק זמן של ארבע וחצי שנים, ובסופו אמורה להינתן אזרחות.²⁵ כאמור, בית הדין מוסמך לדון בהחלטות בעניין זה.

בכל הנוגע להחלטות מכוח החוק למניעת הסתננות, בית הדין מוסמך לדון בעררים נגד צו גירוש לפי חוק זה, נגד החלטה לפיה הוצאות גירוש של "מסתנן" או של תלויים בו יכוסו על ידי כספו או רכשו (סמכות אשר עד היום, למיטב ידיעתנו, לא נעשה בה שימוש), והחלטות לזמן "מסתננים" למתקן שהייה "חולות". מאז שהוקם בית הדין חלק משמעותי מן העררים שהוגשו אליו עסקו בהחלטות מן הסוג האחרון.²⁶ החלטות הנוגעות להחזקה במשמורת מכוח חוק הכניסה לישראל או מכוח החוק למניעת הסתננות, נותרו בסמכות בתי הדין לביקורת משמורת המצויים בתוך מתקני הכליאה. לבית הדין אין סמכות לעסוק בשאלת השחרור ממשמורת, למעט כעניין נגרר.²⁷

לבסוף, כאמור, בית הדין מוסמך לדון בחלק מההחלטות המתקבלות לפי הוראת השעה המגבילה את האפשרות של פלסטינים תושבי השטחים לקבל מעמד בישראל.²⁸ הוראת השעה משפיעה בעיקר (אך לא רק) על יכולתם של בני משפחה פלסטינים של בני זוג ישראלים לקבל מעמד בישראל. בהתאם להוראת השעה, שר הפנים לא יעניק לפלסטינים תושבי השטחים אזרחות לפי חוק האזרחות או מעמד אחר לפי חוק הכניסה לישראל (בכפוף לחריגים שיפורטו בהמשך), ועל כן נהלי רשות האוכלוסין הנוגעים להסדרת מעמדם של בני זוגם של אזרחי ישראל ולמעמדם של קטינים נלווים אינם חלים עליהם. עם זאת, הוראת השעה קובעת חריגים מסוימים, המאפשרים לבני זוג לקבל היתר שהייה בישראל (לגברים מעל גיל 35 שנים ולנשים מעל 25 שנים), וחריגים אחרים המאפשרים מתן מעמד לקטינים כדי למנוע את הפרדתם מהוריהם.²⁹ החלטות אלה כפופות לביקורת בית הדין לעררים. לעומת זאת, החלטות אחרות מכוח החוק (למשל, החלטות של הוועדה המייעצת המיוחדת שהוקמה מכוח חוק האזרחות והכניסה לישראל) אינן נתונות לביקורתו.

3.2 החלטות שבסמכות בית הדין

עד כה עסקנו בסמכויות בית הדין לפי חלוקה נושאית. אולם ראוי להקדיש גם מספר מלים לשאלת סוגי ההחלטות והצווים שבית הדין מוסמך לתת.

הכלל הבסיסי הקובע את סמכויותיו של בית הדין הוא כי "בית הדין לעררים ידון בערר בהתאם לעילות, לסמכויות ולסעדים שלפיהם דן בית משפט לעניינים מינהליים בעתירה מינהלית לפי סעיף 8

²⁵ נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרחי ישראל (נוהל מס' 5.2.0008, תאריך עדכון: 1.10.2014).

<http://www.piba.gov.il/Regulations/5.2.0008.pdf>

²⁶ מתקן "חולות" הוא מתקן הנגב המנוהל על ידי שירות בתי הסוהר, שבו מוחזקים מי שחלה עליהם מדיניות "אי ההרחקה" או "הגנה הזמנית". להרחבה ראו: האגודה לזכויות האזרח בישראל, המוקד לפליטים ולמהגרים ורופאים לזכויות אדם, **המבוכ: הגירה, מעמד וזכויות אדם בישראל**, עמ' 51-50 (דצמבר 2015).

²⁷ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 13(כד)(ג).

²⁸ חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003.

²⁹ שם, סעיפים 3 ו-3א.

לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים".³⁰ נוכח הוראה זו ונוכח הוראות הדין, שעליהן משתרעת סמכות בית הדין בהתאם לתוספת לחוק הכניסה לישראל, בית הדין מוסמך להורות על מתן רישיונות ישיבה מן הסוגים השונים הקבועים בסעיף 2 לחוק הכניסה לישראל (רישיון לישיבת מעבר, רישיון לישיבת ביקור, רישיון לישיבת ארעי או רישיון לישיבת קבע ורישיון לישיבת ביקור למי שניתן עליו צו הרחקה עד להרחקתו מישראל). כמו כן, הוא מוסמך להורות על מתן אזרחות במקרים שבהם האזרחות התבקשה מכוח נישואין לאזרח ישראל. בית הדין אף מוסמך לבטל החלטה לגרש אדם מישראל, בין שמדובר בגירוש לפי צו משמורת מכוח חוק הכניסה לישראל ובין שמדובר בגירוש לפי צו גירוש לפי חוק למניעת הסתננות, לבטל החלטה למנוע כניסה לישראל, והוא גם מוסמך לבטל הוראת שהייה בחולות או לקבוע הוראות לעניין משכה של הוראת שהייה. כמו כן הוא מוסמך להורות על מתן היתר מת"ק לתושבי הגדה המערבית, כאשר ההחלטה הנתקפת בבית הדין היא החלטה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה).

התקנות המסדירות את סדרי הדין בבית הדין מסמיכות אותו לתת צו ביניים עד להכרעה בערר, ובמקרים בהם עלול להיגרם "נזק חמור שאינו בר-תיקון", הוא רשאי לתת צו ארעי במעמד צד אחד על בסיס הערר בלבד, לזמן מוגבל, עד לקבלת תגובת המשיב והכרעה בבקשה לצו ביניים.³¹

סמכות מרחיקת לכת שניתנה לבית הדין, שאינה נתונה לבתי המשפט לעניינים מינהליים ולבג"ץ, היא הסמכות להחליט לעיין במעמד צד אחד, **ללא הסכמת הצד השני**, בחומר שהמדינה מבקשת להציג.³² מדובר בהסדר החורג באופן משמעותי מן הנהוג בהליכים של ביקורת שיפוטית על החלטות מינהליות. ככלל, בבתי המשפט לעניינים מינהליים ובבג"ץ, בית המשפט רשאי לעיין בחומר במעמד צד אחד רק אם ניתנה לכך הסכמת הצד השני להליך (כשסירוב של עותר להסכים לעיון כזה עשוי להביא לתחולתה של חזקת התקינות המינהלית ולדחיית העתירה). בית הדין, לעומתם, רשאי לעיין בחומר במעמד צד אחד אף ללא הסכמתו של העורר.

מעבר לכך, בחוק נקבעו הוראות המיטיבות עם משרד הפנים ופוגעות במתדיינים בכל הנוגע לערעורים על החלטות בית הדין ביחס לעיון בחומר חסוי. להבדיל מכל החלטת ביניים אחרת של בית הדין, שעליה ניתן להגיש לכל היותר בקשת רשות ערעור, על החלטה של בית הדין לגלות לעורר חומר חסוי רשאית המדינה להגיש ערעור בזכות לבית המשפט המחוזי. על החלטתו של בית המשפט המחוזי, המדינה רשאית להגיש ערעור נוסף בזכות לבית המשפט העליון.³³ לעומת זאת, לעורר, שבית הדין החליט לעיין בחומר חסוי בעניינו חרף התנגדותו, אין זכות לערער על ההחלטה.

סוגיה נוספת שהתעוררה במספר מקרים היא שאלת סמכותו של בית הדין לעררים לתת צווים לפי פקודת ביזיון בית המשפט במקרים שבהם משרד הפנים אינו מקיים את החלטותיו או את פסקי דינו. פקודת ביזיון בית המשפט קובעת הוראות בדבר מתן צווים שנועדו לכופ את קיומן של החלטות שיפוטיות באמצעות הטלת קנס או מאסר.³⁴ בית הדין קבע, לפחות במקרה אחד, כי הוא אינו מוסמך

³⁰ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 13 כז.

³¹ תקנות הכניסה לישראל (סדרי הדין והמינהל בבית הדין לעררים), תקנות 12-13.

³² חוק הכניסה לישראל, סעיף 13 כט.

³³ חוק הכניסה לישראל, סעיף 13 לב.

³⁴ פקודת ביזיון בית המשפט, סעיף 6(1).

לדון בבקשות לפי הפקודה.³⁵ משמעות הדבר היא שכאשר משרד הפנים אינו פועל בהתאם להחלטות בית הדין, אין לעררים אף כלי לכופ את ההחלטה מלבד הגשת ערר נוסף (כשלא ברור מדוע משרד הפנים יקיים את ההחלטה בערר הנוסף אם לא קיים את ההחלטה בערר הראשון). אנו סבורים כי החלטה זו היא שגויה וכי לבית הדין נתונה סמכות לתת צווים לפי פקודת ביזיון בית המשפט.

פקודת ביזיון בית המשפט חלה על "כל בית משפט אזרחי ובית משפט עירוני".³⁶ בכלל זה היא חלה על בתי המשפט לעניינים מינהליים. בהתאם להוראה בחוק הכניסה לישראל, שצוטטה למעלה, בית הדין לעררים ידון בהתאם לעילות, לסמכויות ולסעדים הנתונים לבית המשפט לעניינים מינהליים.³⁷ לפיכך, גם בית הדין מוסמך לדון בבקשות לפי הפקודה.

לכך יש להוסיף, כי נוסחן של התקנות המסדירות את עבודת בית הדין מצביע על הנחה בדבר תחולתה של פקודת ביזיון בית המשפט על בית הדין. בתקנות המסדירות את סוגיית האגרה בבית הדין לעררים קיימת הפנייה לתקנות העוסקות באגרות בתי המשפט, ונקבע כי "על אגרה לפי תקנות אלה יחולו תקנות 12, 13, 19 ו-20(1) עד (6), (19), (20) ו-(22) לתקנות האגרות, בשינויים המחויבים".³⁸ תקנה 20(22) לתקנות בתי המשפט (אגרות) מתייחסת להליכים לפי פקודת ביזיון בית המשפט, וקובעת כי לא תשולם בעדם אגרה.³⁹ הקביעה בתקנות העוסקות בבית הדין לעררים, שלפיה בקשות לפי פקודת ביזיון בית המשפט תהיינה פטורות מאגרה, מצביעות על הנחה כי בית הדין מוסמך לדון בבקשות לפי הפקודה.

4. מינוי דיני בית הדין

בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל, דיני בית הדין לעררים מתמנים על ידי שר המשפטים מבין מועמדים הנבחרים על ידי ועדת איתור שהרכבה נקבע בחוק. דיני בית הדין אמורים להיות שופטים בדימוס או מי שכשירים להתמנות לשופטי שלום, ו"בקיאים" [בדיני הכניסה לישראל והיציאה ממנה ובדיני האזרחות]. הדיינים מתמנים לפרק זמן של חמש שנים, וניתן לשוב ולמנותם לתקופת כהונה נוספת.⁴⁰ אף על פי שחלק ניכר מעיסוק דיני בית הדין דורש ידע מעמיק בתחום דיני הפליטים במשפט הבינלאומי, לא הוצבה בחוק הכניסה לישראל דרישה כלשהי הנוגעת לידע בתחום זה.

עם הקמתו של בית הדין, מונו כדיינים ראשי וועדת ההשגה, אשר הייתה תחת משרד הפנים. בבית הדין לעררים בבאר-שבע דיין אחד, שכיהן קודם לכן כדיין בית הדין לביקורת משמורת ובמקרים רבים דן כיום כדיין בית הדין בעניינים של אותם אנשים שבעניינים דן עת היו כלואים במתקן "סהרונים";⁴¹ בבית הדין בירושלים שני דיינים, גם הם דיינים לשעבר בבית הדין לביקורת משמורת; ובתל אביב,

³⁵ ערר (י-ם) 14-1901 **בדויה נ' משרד הפנים** (החלטה מיום 19.7.2015).

³⁶ פקודת ביזיון בית המשפט, סעיף 2.

³⁷ ה"ש 30 והטקסט הנלווה לה.

³⁸ תקנות הכניסה לישראל (אגרות בבית הדין לעררים)(הוראת שעה), תשע"ד-2014.

³⁹ תקנות בתי המשפט (אגרות), תשס"ז-2007, תקנה 20(22).

⁴⁰ חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, סעיף 13 כג.

⁴¹ על הקשיים הנוגעים לעצמאותו השיפוטית של בית הדין לביקורת משמורת ולהפרדה בינו לבין משרד הפנים, וכן לקריאה

על פעילות בית הדין למשמורת וסמכויותיו, ר' דו"ח המוקד לפליטים ולמהגרים, "בתי הדין לביקורת משמורת", ינואר 2014
בתי-הדין-לביקורת-משמורת/http://hotline.org.il/publication/

מתוך שלושה דיינים, אחד מהם שימש כאב בית הדין לביקורת משמורת (ובאופן פורמאלי עוד מחזיק בתפקיד זה במקביל לתפקידו כדיין). מבין השניים האחרים, אחד הוא פרקליט לשעבר בפרקליטות מחוז תל-אביב (אזרחי), אשר מכוח תפקידו זה ייצג בתיקים רבים בבית המשפט המחוזי את משרד הפנים בהליכים לפי חוק הכניסה לישראל. יו"ר בית הדין היא היחידה שלא הייתה לה מעורבות קודמת בתחומים אלה, אך היא אינה שומעת תיקים, ונותנת החלטות אך בבקשות לפטור מאגרה.

סעיף 9(ב) לחוק בתי דין מינהליים, תשנ"ב-1992, קובע כי "לא יתמנה כחבר בית דין מי שנמצא, באופן תדיר בקשר מקצועי, עסקי או אחר, עם הרשות המינהלית שעל החלטותיה ניתן לערור בפני אותו בית דין; לעניין זה, ייחשבו כקשורים באופן תדיר עם הרשות המינהלית, בין היתר, עובד או נבחר של הרשות המינהלית ועובד או נבחר שפרש מהרשות המינהלית, אם לא עברה שנה מיום שפרש". בהתאם לכך, נראה כי משרד המשפטים לא היה רשאי למנות את יושבי ראש ועדות ההשגה כדייני בית הדין. הדבר התאפשר בכל זאת, בהתאם לחריג שקבע המחוקק לאותו סעיף במסגרת סעיף 10(ד) לתיקון מספר 22 לחוק הכניסה לישראל, שמכוחו הוקם בית הדין לעררים, לפיו:

"לעניין סעיף 9(ב) לחוק בתי דין מינהליים, לא יראו עובד המדינה שמונה בידי שר הפנים ליושב ראש ועדת השגה לזרים, בהתאם לנוהלי משרד הפנים, לפני תום שלוש השנים האמורות בסעיף קטן (ב), כמי שיש לו קשר באופן תדיר עם הרשות המינהלית."

הפגם, לכל הפחות במראית העין של הפרדת רשויות, ניכר גם ממוקומו של בית הדין לעררים בת"א באותו בניין עם הלשכה המשפטית במשרד הפנים, אשר מייצגת בבית הדין, וזאת בניגוד להנחיות היועמ"ש לפיהן "רצוי כי בית הדין ימוקם במבנים אשר אינם שייכים למשרד הממשלתי אשר את פעולתו הוא אמור לבקר".⁴² במקרה זה אין מדובר אמנם במבנה השייך למשרד הפנים, אולם מדובר במקום בו הן משרד הפנים והן בית הדין שוכרים חללים. יצוין עוד, כי בתקופת כהונתה של ועדת ההשגה, אשר חלק מדייני בית הדין היו מראשיה, ישבו אלה יחד עם עובדי הלשכה המשפטית של משרד הפנים ואף חלקו פקס ומזכירה.

בית הדין לעררים אינו חלק מהרשות השופטת ומדובר בבית דין מינהלי הפועל תחת משרד המשפטים, לכן דייני בית הדין אינם שופטים, כללי האתיקה של שופטים לא חלים עליהם, הם אינם כפופים לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, ואין להם קביעות.⁴³

5. קשיים בתפקוד בית הדין

הנהלת בתי המשפט מצביעה מדי שנה על העומס המוטל על מערכת המשפט, ומפרטת בדו"חות השנתיים המופקים על ידה את ממדי התופעה, את השלכותיה ואת המאמצים הננקטים לצמצומה.⁴⁴ לעומס יש השלכות חברתיות ומשפטיות: פגיעה בזכות לנגישות אפקטיבית לערכאות

⁴² הנחיות היועמ"ש "המדיניות בעניין הקמת בתי דין מינהליים", 2006, <http://www.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/Seven/23203.pdf>

⁴³ חוק הכניסה לישראל, סעיף 13(ג)ד).

⁴⁴ ר' למשל: הרשות השופטת בישראל דו"ח שנתי 2014, עמ' 5 (הנהלת בתי המשפט אגף פיתוח, תכנון ותקציבים, מחלקת כלכלה וסטטיסטיקה).

שיפוטיות, הטלת עלויות כבדות על המתדיינים, יצירת חוסר וודאות, עידוד התנהגות אופורטוניסטית וזלזול בשלטון החוק, הרתעה מפני פנייה לערכאות שמובילה לויתור על זכויות, ושחיקת האמון הציבורי במערכת המשפטית.⁴⁵

פגיעות אלה מתעצמות כאשר מדובר באוכלוסיות מוחלשות בחברה – מהגרים ותושבים שאינם אזרחי המדינה. ואכן, אחת המטרות המוצהרות בהקמת בית הדין נגע להקלת העומס שיוצרים תיקים אלה בבתי המשפט:

"הקמת בית הדין היא חלק מההתמודדות של מדינת ישראל עם הגידול בתופעת ההגירה לישראל של מי שאינם זכרי (צ"ל: זכאי) שבות לפי חוק השבות.... הקמת בית הדין נועדה ליצור מומחיות שיפוטית ייחודית בתחום זה; וכמו כן צפויה להקל על מערכת בתי המשפט הכלליים, ובכך לפנות זמן שיפוטי יקר לטובת שירות לציבור המתדיינים אזרחי המדינה ותושביה".⁴⁶

אלא שכבר עם הקמתו של בית הדין ניכר היה כי כוח האדם שהוקצה לו אינו מספיק כדי להתמודד עם מספר התיקים שהועברו אליו מבתי המשפט ומוועדות ההשגה לזרים. בהתאם להוראת המעבר, עם הקמת בית הדין ביוני 2014 הועברו אליו כאלפיים תיקים, שהיו אותה עת תלויים ועומדים באותן ערכאות.⁴⁷ בשנה וחצי שלאחר מכן טיפל בית הדין ב-5,741 עררים.⁴⁸ בית הדין לעררים בבאר שבע נפתח בחודש ספטמבר 2015, ואליו הועברו מאות תיקים. נכון ליום 1.5.2016, נפתחו בבית הדין 6,757 עררים חדשים. כך, הוטל על כל אחד מחמשת הדיינים לטפל בממוצע בכ-700 עררים בשנה.

בנוסף לעבודת השיפוט השוטפת, נדרשים דייני בית הדין לתפקד גם כדיינים תורנים בלילות, בשבתות ובחגים, בתיקים הנוגעים לסירוב כניסה ולהרחקה מישראל, כאשר המועמד להרחקה מוחזק במתקן הכליאה בנתב"ג. בשל מספרם המועט של הדיינים, סבבי התורנויות קצרים ותכופים.

העומס הכבד שהוטל על דייני בית הדין השליך קודם כל על קצב הטיפול בעררים ועל יכולתו של בית הדין לקבוע דיונים בהם ולתת החלטות.⁴⁹ במספר החלטות אף עמדו דייני בית הדין על העומס המוטל עליהם. כך, הדיינת שאול-וייס כתבה בהחלטה בערר שהתנהל משך קרוב לתשעה חודשים כי עיינה בטיעוני הצדדים "משך זמן ניכר, בשל לוח הזמנים העמוס בבית הדין בירושלים, הנובע מאי ההתאמה בין מספר הדיינים (שניים) למספר התיקים המתנהלים בו – 1470 תיקים שהוגשו עד היום מאז הקמתו לפני שנה וחודש, ואיכותם – ועם הצדדים הסליחה".⁵⁰

⁴⁵ אן סוצ'יו הפרטה ללא גבולות: המקרה של הצעת חוק בורות חובה, נייר עמדה 1 (פורסם בהמרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, אפריל 2012)

⁴⁶ ראה ה"ש 2.

⁴⁷ ר' פרוטוקול ועדת הפנים מיום 27.5.2014, ה"ש ** לעיל

⁴⁸ ר' נתונים שנמסרו ע"י ראשת בית הדין, יעל ורדי רוטשילד, לשרת המשפטים איילת שקד ביום 25.2.2016

⁴⁹ לעומת זאת, החלטות בבקשות לצווים ארעיים כנגד זימונים לחולות ניתנו ביעילות ובמהירות, במיוחד על-ידי הדיין ברגמן בת"א. בית המשפט המחוזי התייחס לכך במסגרת רע"מ (ת"א) 27605-10-15 מוסא נ' שר הפנים (פס"ד מיום 15.10.2015), שם הלן העורר על כך שבקשתו המפורטת נבחנה תוך שעתיים, ומכאן נראה כי לא נבחנה לעומקה. בית המשפט דחה את הטענה, וקבע כי "אין פסול במתן ההחלטה של בית הדין תוך שעתיים מהגשתה ואין לבוא בטרוניה לגבי עבודה ביעילות ואם יש למבקש טענות יתכבד ויטען אותן לגוף העניין".

⁵⁰ ערר (י-ם) 14-2156 חמאד נ' משרד הפנים (החלטה מיום 6.7.2015).

כדי להקל על העומס בו הוא מצוי, מעדיף בית הדין במקרים רבים להכריע בעררים ללא דיון במעמד הצדדים, בהתאם לתקנה 17(1) לתקנות בית הדין, הקובעת כי בסמכותו "לדון ולהחליט על פי הטענות והראיות שהוגשו בכתב בלבד, אם מצא שאין בכך כדי לפגוע בעשיית צדק בעניינו של העורר". סמכות זו של בית הדין היא חריגה במערכת המשפטית, ואינה קיימת בתקנות בתי המשפט לעניינים מינהליים, לפיהן בית המשפט יכול להימנע מדיון רק במקרים בהם הוא קובע כי דין העתירה להימחק על הסף.⁵¹ באי כוח המייצגים עוררים הביעו לא אחת התנגדות להצעת בית הדין שלא לקיים דיון, שכן לעמדתם חשוב שהעורר יקבל את יומו בבית הדין, ישמיע דבריו בדיון פומבי ויראה את הדין בעניינו, וכן כדי שיתאפשר לבאי כוח הצדדים לבוא ביניהם בדיון ודברים בתיווך בית הדין, שיכול לקדם פשרה שתייתר את ההכרעה בערר. חרף טענות אלה, דחה בית הדין במספר החלטות את בקשת העוררים לקיום דיון, לנוכח עומס התיקים המוטל עליו.⁵² כך, גם בקשות למתן פסק-דין נדחו תוך שבית הדין מצביע על העומס המוטל עליו. בחודשים אפריל-מאי 2016, הועברו תיקים שבטיפול בית הדין בירושלים לטיפול דיני בית הדין בבאר-שבע ובתל-אביב, כדי להקל על העומס בבית הדין בירושלים.⁵³

בבית הדין בתל-אביב אחוז העררים שבהם התקיימו דיונים מתוך כלל העררים שנסגרו הוא הנמוך ביותר, ועומד על 13.1%.⁵⁴ מנתונים שפורסמו על ידי בית הדין, מיום פתיחת בית הדין ועד לסוף שנת 2015 (משך שנה וחצי) התקיימו בבית הדין בירושלים 475 דיונים ונסגרו 1,275 תיקים, בתל-אביב התקיימו 260 דיונים ונסגרו 1,996 תיקים, ובבאר שבע התקיימו 32 דיונים ונסגרו 158 תיקים.⁵⁵

גם כשנקבעים דיונים בהליכים שאינם בהולים (כלומר, לשיטת בית הדין, כשהעורר אינו עצור או עומד להיות מורחק מהמדינה), נקבעים דיונים רק בחלוף חודשים ארוכים, לפעמים למעלה משנה ואף שנתיים, מיום הגשת הערר.⁵⁶ כך, בבית הדין בתל-אביב התקיימו בשנים 2014-2015 דיונים רק ב-8% מהתיקים שנפתחו באותה שנה, בירושלים התקיימו בשנים אלה דיונים ב-24% מהתיקים שהוגשו, ובבאר שבע התקיימו ב-2015 דיונים רק ב-4% מהתיקים שנפתחו באותה שנה, ואילו ב-43% מהתיקים שנפתחו באותן שנים נדחו לשנת-2016.⁵⁷

"פתרון" נוסף שמצא בית הדין לעומס המוטל עליו הוא קביעת ימי עיון מרוכזים בחומר חסוי שהרשות מבקשת להציג בפניו (בעיקר בתיקים של פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית), שנקבעים בנפרד מהדיון הגלוי המתנהל במעמד הצדדים באותם עררים.⁵⁸ הליך זה מנוגד למקובל בבתי המשפט המחוזיים ובעליון, לפיו במהלך הדיון במעמד הצדדים יוצאים העוררים לצורך הדיון החסוי, ושבים לאחריו. הדבר מוביל לכך שעורכי הדין המייצגים את העוררים מתקשים להשפיע על הדיון החסוי

⁵¹ תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000, תקנה 7(א)(2).

⁵² ר' למשל החלטה בערר (ת"א) 2271-15 דודזה נ' משרד הפנים (החלטה מיום 29.12.2015).

⁵³ ר' למשל החלטה בערר (י-ם) 1489-16 מיום 3.5.2016, המתייחס לעררים 2412-15 ו-3583-15.

⁵⁴ ניתן להניח שהאחוז אף נמוך מכך, כיוון שהנתונים מתייחסים למספר הדיונים שהתקיימו בכלל, לרבות בתיקים שעודם מתנהלים וטרם נסגרו.

⁵⁵ ר' נתונים שנמסרו ע"י ראשת בית הדין, יעל ורדי רוטשילד, לשרת המשפטים איילת שקד ביום 25.2.2016.

⁵⁶ ר' למשל ערר (י-ם) 1269/15 אשר הוגש בפברואר 2015 ועוסק בדחייה של בקשת מקלט, ונקבע לדיון ראשון בו לחודש ינואר 2017.

⁵⁷ מתוך נתונים שנמסרו על-ידי משרד המשפטים בדיון וועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ביום 25.5.2016.

⁵⁸ ר' למשל בערר (י-ם) 1289/15 וערר (י-ם) 1223/15.

(למשל, על ידי העלאת שאלות שעל בית הדין להעלות באותו דיון בהעידם), מה שמחריף את הקושי המובנה של באי כוח העוררים לייצג כאשר מתקיים דיון חסוי בהיעדרם.

6. התערבות בית הדין בסוגיות עקרוניות

כפי שתואר לעיל, מיד עם הקמתו של בית הדין הועברו לסמכותו מרבית הסוגיות שנוגעות להגירה ומעמד בישראל, ובכלל זאת סוגיות עקרוניות בדבר מדיניות משרד הפנים ונוהליו. כך, בעתירה שהוגשה לבג"ץ לפסול את "נוהל הטיפול במסתננים המעורבים בפלילים", אשר מכוחו יכול משרד הפנים לכלוא כל "מסתנן" אף אם יש רק חשד לעבירה ובהיעדר ראיות, בית המשפט העליון מחק את העתירה על הסף תוך שקבע כי לבית הדין מסורה הסמכות לקיים ביקורת שיפוטית ובמידת הצורך לפסול נהלים ומדיניות של המשיב, "אף אם מדובר בשאלה כללית ועקרונית".⁵⁹

בחינת החלטות בתי הדין מלמדת, עד כה, כי אלה נמנעים מלעשות כן. מספר הליכים בהם עלתה שאלה עקרונית בדבר נהלים או היעדרם, נמחקו או התייתרו על ידי בית הדין תוך שנפתר עניינו של העורר הפרטני, וללא שניתנה התייחסות כלשהי לסוגיה העקרונית שאותו ערר מעלה (בערר 1734-16 קבע בית הדין שהתייתר שם הצורך להכריע בחוקיות המתווה לטיפול במסתננים המעורבים בהליך הפלילי (פסק דין מיום 31.5.2016); בערר 16-1600 קבע כי התייתר הצורך לדון בחוקיותה וסבירותה של מדיניות חדשה לפיה נדחות על הסף בקשות מקלט לפי סעיף 1(ג) לנוהל הטיפול במבקשי מקלט, אך מן הטעם שהבקשות הוגשו בחלוף שנה ממועד הכניסה לישראל (פסק דין מיום 16.5.2016); בערר 16-1251 נקבע כי התייתר הצורך להכריע בשאלה האם מוטלת על המשיב חובה לקבוע נוהל שיעגן את האופן בו יש לבחון בקשות להגנה משלימה מכוח עקרון אי ההחזרה (פסק דין מיום 20.4.2016); ובערר 16-1098 נמנע בית הדין מלהכריע בטענות בדבר היעדרם של קריטריונים להוצאת זימון למתקן "חולות" ולקביעת משך הוראת השהייה. שאלה זו הגיע לאחר שני ערעורים לבית המשפט העליון, שם ביקר בית המשפט את התנהלות משרד הפנים, וזה התחייב לקבוע קריטריונים (בר"ם 4604/16 גברמדהין נ' רשות האוכלוסין, החלטה מיום 27.6.2016)).

בהליכים אחרים, שבהם נדרש בית הדין להכריע בסוגיות הרות גורל עבור מספר רב של עוררים פוטנציאליים, נמשכים ההליכים תקופות ממושכות בהיעדר הכרעה. כך, עררים שהוגשו בעניינם של מבקשי מקלט מסודאן שברחו מרצח העם בדארפור, ובקשות המקלט שלהם לא הוכרעו משך שנים, תלויים גם הם מזה כשנה וחצי.⁶⁰

דומה שקיים קושי מובנה בכך שדייני בתי הדין, אשר ממונים על ידי ועדה היושבת במשרד המשפטים כאשר שניים מבין שלושת החברים בה הם המנהלת הכללית של משרד המשפטים ונציגו של היועץ המשפטי לממשלה, מקיימים ביקורת שיפוטית על נהלים ומדיניות הגירה שהתקבלו או אושרו בידי הגורמים האמונים על מינויים של אותם דיינים ועל ההחלטה אם להאריך את כהונתם בתום חמש שנים או לסיים את העסקתם.

⁶⁰ ערר (י-ם) 1364-15 (מאוחד) סון ואח' נ' משרד הפנים, הוגשו בחודש פברואר 2015.

קושי זה קיבל ביטוי במיוחד, לאחר שבית הדין הכריע בשני עררים שהוגשו כנגד מדיניות המשיב לדחות את כל בקשות המקלט של אזרחי אריתריאה שהעילה עליה הצביעו בבקשת המקלט שלהם היא כי נמלטו בשל סירובם לשרת בצבא והסכנה הנשקפת להם בשל כך. העררים היו תלויים בפני בית הדין משך למעלה משנתיים ולבסוף התקבלו, תוך שבית הדין קבע כי עריקה הנתפשת כהבעת עמדה פוליטית, שהעונש עליה חורג מהסביר, יכול ותעלה לכדי רדיפה, ולכן לא ניתן לדחות את כל אותן בקשות בדיון מהיר, ויש להביאן בפני הוועדה המייעצת לענייני פליטים.⁶¹ בתגובה לפסק הדין, התבטאה שרת המשפטים איילת שקד בחריפות, תוך שהודיעה כי משרדה יערער על ההחלטה וכי "בהחלטה יש יותר חורים מבגינה שווייצרית." התבטאויות מסוג זה מעלות חשש לפגיעה בעצמאות השיפוטית של דיני בית הדין, אשר עלולים לחשוש מאי-חידוש כהונתם.⁶²

7. פומביות הדיונים ופרסום החלטות

עקרון פומביות הדיון הוא אחד מעקרונות היסוד בשיטת המשפט בישראל. בפסיקת בית המשפט העליון נאמר כי "שיפוט הנעשה בפומבי מביטיח שקיפות מרבית, ושקיפות מביטיחה בקרת-חוק ובקרת-איכות. כך יוכל הציבור לדעת כי הליכי-משפט מתנהלים כראוי ובאורח תקין, וכך יוכל הצדק לא רק להיעשות אלא גם להיראות לאור השמש".⁶³ בהתאם לעקרון הפומביות, על דיונים משפטיים להיות פתוחים לציבור, למעט במקרים חריגים, ועל החלטות שיפוטיות להיות מפורסמות ונגישות.

אלא שבמרבית המקרים לא מגיעים צופים או קהל לדיוני בית הדין, ויומן בית הדין אינו מתפרסם ברבים. בתשובה לבקשה לפרסמו, נמסר ממזכירות בית הדין כי אין כלל יומן. אולם כשהסתבר שקיים יומן כזה, לאחר שעותק ממנו הגיע לידי עורכי דין המייצגים עוררים, מסרה המזכירות כי היומן אינו פתוח לציבור "בהתאם לתקנות" וכי מפיצו עבר עבירה.⁶⁴ כפי שתואר בפרק הקודם, לנוכח העומס בית הדין ממעט לקבוע דיונים, ומעדיף במקרים רבים להכריע בעררים ללא דיון.

באשר לפרסום החלטות, באתר בית הדין ניתן למצוא מאגר החלטות. במשך תקופת פעילותו של בית הדין הועלו למאגר החלטות בקצב איטי ובאופן חלקי. נכון לחודש נובמבר 2015, פורסמו באתר רק 507 החלטות סופיות, המהוות חמישית מתוך 2,611 החלטות סופיות שניתנו.⁶⁵ מאגר החלטות מאפשר איתור החלטה לפי נושא הערר (מתוך רשימה סגורה שנקבעה על ידי בית הדין), לפי תאריך, לפי שם הדיין ולפי מספר הערר, אולם הוא אינו מאפשר חיפוש טקסטואלי בתוך ההחלטה. בשלב זה,

⁶¹ ערר (י-ם) 1010-14 **מסגנה נגד מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה**, וערר 14-1849 **צגאיי ואח' נ' משרד הפנים**, שני פסקי הדין ניתנו במקביל ביום 7.9.2014.

⁶² "שקד: נערער על ההחלטה שתמנע דחיית בקשות מקלט של אזרחי אריתריאה", יהונתן ליס, עיתון "הארץ", 7.9.16.

⁶³ רע"פ 5877/99 **יאנוס נ' מדינת ישראל**, פ"ד נט(2) 97 (פס"ד המיום 28.9.2004). ובהמשך: "עקרון פומביות הדיון השיפוטי פירושו אינו אך זכותו ויכולתו של הציבור להיות נוכח בדיוני בית-המשפט (בכפיפות ליכולת הקיבולת של אולם בית-המשפט) אלא גם הזכות והיכולת לפרסם ברבים אירועים שהיו באולם בית-המשפט לעת הדיונים. הפרסום כמו מרחיב הוא את אולם בית-המשפט, ועל דרך זו מאפשר הוא גם למי שאינו נוכח בגופו בעת הדיונים לדעת מה התרחש בהליכים... פרסום של הליכי בית-משפט מקורם המהותי יימצא גם – אם לא רק – בעקרון חופש הביטוי, בזכות הציבור לדעת, בחופש התקשורת".

⁶⁴ הדברים נמסרו מעו"ד נועה דיאמונד שפנתה לראשת בית הדין בבקשה להקדמת מועד דיון בערר של בני זוג בחודש מרץ 2016.

⁶⁵ על פי מצגת שהועברה על-ידי בית הדין בחודש נובמבר 2015, במסגרת הכשרה של תכנית "שכר מצווה".

בית הדין מעלה למאגר רק החלטות סופיות וכן החלטות בצווי ביניים שבית הדין רואה חשיבות בפרסומן.⁶⁶ החלטות רבות, שניתנות בכתב יד על גבי תגובות ובקשות למחיקת הערר או לפסיקת הוצאות, אינן מפורסמות.⁶⁷

לידי מחברי הדו"ח נמסרו נתונים סטטיסטיים על הטיפול בתיקים, אולם נתונים אלה, ונתונים נוספים שנעדרו מאותן סטטיסטיקות (כגון: משך התנהלותם של העררים, אחוז העררים שנדחים או מתקבלים ועוד), אינם מתפרסמים על-ידי בית הדין באופן עצמאי וקבוע. זאת, לעומת הנהלת בתי המשפט אשר מפרסמת כל שנה דו"חות על פעילות בתי המשפט דו"חות בהתאם לחוק חופש המידע.⁶⁸ בית המשפט העליון עמד על חשיבותם של פרסומים אלה:

"האינטרס הציבורי במידע עולה גם מזהות הצדדים: מערכת בתי המשפט כרשות ציבורית שהשפעתה על חיי הפרט ועיצובם היא נכבדת ועל כן קיים אינטרס ציבורי מובהק בהכרת פעילותה..."⁶⁹.

סקירת המצב בבתי דין לענייני הגירה ברחבי העולם מעלה גם היא שאלה נוהגים לפרסם דו"חות תקופתיים המפרטים את כמות התיקים המטופלים, התפלגות לפי נושאים ולפי לארצות מוצא, לפי תוצאות ההליכים ולפי משך הטיפול הממוצע.⁷⁰ גם בנתונים שבית הדין מסר למחברי הדו"ח, אין פירוט אודות תוצאות ההליכים ומשך הטיפול בהם, מידע שהוא אבן בוחן משמעותית לעבודת בית הדין.

הפרסום החלקי של ההחלטות, לצד הקושי בביצוע חיפוש בהן, גורם לפער דיוני בין הצדדים, שכן רשות האוכלוסין וההגירה מיוצגת תמיד בבית הדין על-ידי לשכת המשפטית, ולכן בידיה מצויות כל ההחלטות ובאפשרותה להפנות להחלטות שתומכות בעמדותיה. בתשובה לפנייה בעניין זה, מסרה ראשת בית הדין ביום 13.1.2015 כי "יצאה הנחיה לדיינים שיורו לרשות ההגירה כי ככל שהיא מסתמכת על החלטה של בית הדין עליה לצרפה לתגובתה".⁷¹ אלא שהנחייה זו אינה מיושמת בפועל מצד רשות האוכלוסין ובית הדין אינו עומד עליה.⁷²

8. ייצוג משפטי

⁶⁶ מתוך תשובת בית הדין לפניית עו"ד אביגאל מיום 19.11.2015.
⁶⁷ 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)
⁶⁸ לעיון ראו: <http://elyon1.court.gov.il/heb/haba/dochot/main.htm>.
⁶⁹ עע"מ 3908/11 מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקר עיתון הארץ בע"מ, פסק דין מיום 22.09.2014.
⁷⁰ פסקה 18 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל.
⁷¹ ההשוואות שבהמשך התבססו על הדו"חות הבאים: בית הדין בבריטניה אשר מפרסם דו"ח שנתי כל שנה-https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2015/02/senior_president_of_tribunals_annual_report_2015_final.pdf, בית הדין בניו זילנד <http://www.justice.govt.nz/tribunals/immigration-protection-tribunal/annual-reports/annual-report-2015>, בית הדין בארצות הברית, <https://oig.justice.gov/reports/2012/e1301.pdf>.
⁷² ר' פניות עו"ד כהנא מהתכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת ת"א לראש בית הדין, עוה"ד יעל ורדי-רוטשילד מימים 1.12.2015, 6.1.2015, 16.3.2015 ו-1.12.2015.
ר' למשל הודעת העררים מיום 12.4.2016 בעררים (ב"ש) 4175-15, 4815-15, 1580-16 ו-3766-15.

בהתאם לחוק ולהנחיות בית הדין, עורר יכול להיות מיוצג בפני בית הדין הן על ידי עורך דין והן על ידי אדם אחר, אם אותו אדם אינו מייצג בפני בית הדין דרך עיסוק או בתמורה אף שלא דרך עיסוק.⁷³ כך מתאפשר לעוררים, אשר ברובם ידם אינה משגת והם אינם בקיאים בדין ובשפה בישראל, להיות מיוצגים גם על ידי מכרים ישראלים ומתנדבים.

לכך מסייעים גם התנאים שניתנים לצדדים במהלך דיוני בית הדין. כאשר אלה מתקיימים, הדיונים מתנהלים לרוב ביסודיות ומתאפיינים בסבלנות כלפי הצדדים, שניתן להם די זמן לטעון את טיעוניהם, וכן מתאפשר לעורר לדבר בפני בית הדין באופן ישיר ולענות על שאלות.

עם זאת, דומה כי הקלות אלה אינן מסייעות למרבית האנשים שמבקשים לתקוף את החלטת משרד הפנים בעניינם לנוכח ההבנה המשפטית הנדרשת לכתיבת ערר, העבודה הרבה הכרוכה בייצוג ובניהול הערר ומיעוטם של מתנדבים שמוכנים לייצג אותם הליכים. כמו כן, נדרש כרטיס מגנטי, אשר ניתן לעורכי דין כדי להגיש עררים באמצעות המערכת הממוחשבת. ללא כרטיס זה יש להגיע לבית הדין עצמו לצורך הגשת ערר ולשלם את האגרה בדואר ישראל. על כך יש להוסיף את הצורך לצרף לערר ולבקשות הנלוות אליו תצהירים שאומתו על-ידי עורכי דין, מה שמחייב ממילא נגישות מסוימת לעורכי דין.

כמו כן, לצד בית הדין לא פועלת יחידה שמסייעת בייצוג או מדריכה כיצד אדם שרוצה להגיש ערר יכול לעשות זאת בעצמו, בדומה לסניגוריה הציבורית ולסיוע המשפטי, שמייצגים מעוטי יכולת בהליכים שונים או לפרויקט "הל"ב במשפט", שנותן הכוונה משפטית בבתי משפט. נראה כי בשל כך מי שאינם מיוצגים מתקשים לנקוט בהליכים משפטיים בבית הדין ו-94% מהעוררים בפני בית הדין מיוצגים,⁷⁴ רובם המכריע בידי עו"ד פרטיים.

לקשיים אלה מצטרף סד הזמנים הקצר להגשת ערר. לעומת עתירה מנהלית, שיש להגיש בתוך 45 ימים מיום קבלת ההחלטה על-ידי הרשות, ערר לבית הדין יש להגיש בתוך 30 ימים. כשמדובר באזרחי מדינות זרות, שלרוב אינם מבינים את השפה העברית, את משמעותה של ההחלטה שניתנה בעניינם ואת הדרך לתקוף אותה משפטית, סד הזמנים הקצר מהווה מכשלה שמקשה עליהם למצוא ייצוג משפטי בזמן ולממן אותו.

קשיי נגישות אלה אף מתגברים נוכח עמדתו של בית הדין לעררים, לפיה עוררים אינם יכולים להגיש ערר משותף, גם כאשר ההחלטות בעניינם הן החלטות בעלות יסוד עובדתי ומשפטי זהה. ניכר שבית הדין אינו נותן דעתו על עלותו הגבוהה של ניהול הליכים אינדיבידואליים בבית הדין. כך, למשל, בהחלטה מחודש אפריל 2016 בית הדין דחה ערר שהגיש המוקד לפליטים ולמהגרים בשם 27 אזרחי סודן ואריתריאה בעניין העדרם של קריטריונים לזימון למתקן "חולות" ולקציבת פרק הזמן בו ישהה כל אדם במתקן.⁷⁵ בערר הוסבר כי כל אחד מן העוררים אינו יכול לממן בעצמו ייצוג משפטי, אולם בית הדין פטר טענה זו בקביעה כי "באשר לטענה כי לא תיתכן פנייה לבית הדין בשל חיסרון כיס, הרי שכידוע, באפשרות מי מהעוררים לפנות בבקשה למתן פטור מאגרה". החלטה זו מתעלמת,

⁷³ ר' ס' 27 לחוק בתי דין מינהליים, תשנ"ב-1992 וכן הנחיה ט.1 להנחיות ראש בית הדין לעררים.

⁷⁴ ר' מצגת בית הדין, ה"ש 60 לעיל.

⁷⁵ ערר (ב"ש) 1617-16 קס"ו ואח' נ' משרד הפנים (13.4.2016).

כמובן, מכך שלא האגרה אלא שכירת שירותי עורך דין היא שמטילה את עיקר הנטל הכלכלי על מי שמבקשים ליזום הליך ערר.

9. תשלום האגרה ופטור ממנה

עם הגשת ערר, יש לשלם אגרה בהתאם לתקנות הכניסה לישראל (אגרות בבית הדין לעררים) (הוראת שעה), תשע"ד-2014. סכום האגרה, העומד היום על 650 ש"ח, נמוך משמעותית מהאגרה המשולמת בעתירה מנהלית (1,955 ש"ח), אולם בועדת ההשגה אשר גם אותה החליף בית הדין כלל לא נדרש תשלום אגרה.

תקנות האגרות קובעות עוד, כי בית הדין מוסמך להורות על פטור מתשלום אגרה רק במקרים חריגים. התקנות מונות מקרים אשר לא ייחשבו חריגים, בהם העדר אפשרות של העורר לעבוד בישראל, העדרם של קרובי משפחה בישראל, הכרזה על עורר כפושט רגל או קבלת פטור מתשלום אגרה בעבר. כל אלה נחשבים בדרך כלל בבתי משפט טעמים לפטור המבקשים מתשלום אגרה. כיוון שרבים מהפונים לבית הדין שייכים לאוכלוסיות מוחלשות, ומתקשים לעבוד בישראל או שהדבר נאסר עליהם, נראה כי היה על התקנות להקל במתן פטור מאגרה, ולא לצמצם את סמכות בית הדין בעניין זה.

עורר מיוצג המבקש לקבל פטור מתשלום אגרה נדרש, בין היתר, לפרט את שכר הטרחה ששילם לבא-כוחו. לתגובת לשכת עורכי הדין, אשר התנגדה לדרישה זו לנוכח הפגיעה בחיסיון עורך דין-לקוח, הסבירו מנסחי התקנות כי מדובר באוכלוסייה שלרבים ממנה לא יהיו תלושי שכר מסודרים וחשבון בנק, אך כן יהיה בידם הסכם שכר טרחה.⁷⁶ עם זאת, בחינת שכר הטרחה כנגד יכולתו הכלכלית של העורר בעייתית כשאין ייצוג משפטי מטעם המדינה לאותם עוררים, והם נדרשים לפנות לייצוג בתשלום. במצב זה, אדם עשוי להעדיף לשלם את כל מה שבידו לטובת ייצוג משפטי. דרישת האגרה, לעומת זאת, אינה אמורה להציב אדם במצב בחירה בין פת לחם לבין פנייה לערכאות.

תקנות האגרות גם אינן מקנות לבית הדין את הסמכות להורות על השבת האגרה או חלקה לעורר במקרה בו הערר נמחק בלי שהתקיים בו דיון, כפי שמוסמך בית המשפט להורות בהתאם לתקנות בתי המשפט (אגרות) תשס"ז-2007. במקרים רבים, כפי שיתואר בהמשך, האגרה גם אינה מוחזרת במסגרת פסיקת הוצאות, כאשר הערר משיג את מטרותו.

10. החלטות בית הדין ופסיקת הוצאות

עד כה, טרם פרסם בית הדין נתונים על תוצאותיהם של העררים שטופלו על ידו. לצורך כתיבת הדו"ח, עברנו על כל החלטות בית הדין עד לחדש נובמבר 2015, משך השנה וחצי הראשונות לפעילותו כפי שפורסמו באתר האינטרנט שלו. הבדיקה עצמה הייתה מורכבת וממושכת, שכן לא

⁷⁶ מתוך ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 27.05.2014, ה"ש 9 לעיל.

ניתן לעשות חיפוש טקסטואלי באתר בית הדין, החלטות רבות מופיעות מספר פעמים בחיפוש כקבצים שונים, בקבצים עצמם לא ניתן לחפש כיוון שנשמרו כקובצי PDF וכולם נשמרו באותו שם.

כמו כן, החיפוש באתר מעלה החלטות ריקות רבות, שלא ניתן לשמור אותן או שמופיעות כתבנית ריקה למתן החלטה. לפי כך, בדיקת החלטות בית הדין דרשה הורדת כל החלטות בית הדין שהועלו לאתר, שינוי שם הקובץ למספר הערר, קריאת ההחלטה לגופה ומיונה בטבלת אקסל. כמו כן, החלטות רבות של בית הדין, שניתנו בכתב יד על גבי כתבי בית-דין של אחד הצדדים, לא פורסמו באתר ולכן לא נכללו בבדיקתנו.

מתוך 754 ההחלטות שפורסמו עד לנובמבר 2015, 502 היו החלטות סופיות בערר, והיתר החלטות ביניים. מתוך ההחלטות הסופיות הללו, 289 עררים נדחו ורק 26 (5%) התקבלו. יתר העררים נמחקו בלי שניתנה בהם הכרעה לגוף הערר, אף כי ברבים מהם הגשת הערר תרמה לביטול החלטת משרד הפנים או לפתרון בין הצדדים. לפילוג זה הייתה גם השפעה על ההוצאות שנפסקו.

פסיקת הוצאות לטובת מי שפתח בהליך המשפטי נועדה לשפותו על טרחתו ועל שכר בא-כוחו, כאשר הגשת ההליך מוצדקת. על פי הפסיקה, הוצאות ייפסקו לא רק כאשר ההליך הוכרע לטובת אותו צד, אלא גם במקרים בהם הצד השני נענה לפניית אליו ונתן את מה שהתבקש ממנו רק בעקבות ההליך המשפטי.⁷⁷ בהליכים מינהליים, תפקידה של הביקורת השיפוטית הוא גם להבטיח את עקרון השירות, להכפיף את רשויות המדינה אליו, ולהרתיע אותו מפני התעלמות מפניות אליהן.⁷⁸ פסיקת הוצאות היא אחד הכלים שיש לאותן ערכאות שיפוטיות להבטיח הרתעה זו. כמו כן, כיוון שלבית הדין אין סמכות להורות על החזר אגרת בית הדין, פסיקת הוצאות מאפשרת גם שיפוי של עוררים בגין הוצאה זו.

בחינת החלטות בית הדין מעלה כי ברוב העררים שבהם הערר הביא לקבלת הסעד שהתבקש על ידי העורר, לא נפסקו הוצאות. זאת, כיוון שברובם המכריע של אותם מקרים משרד הפנים חזר בו מהחלטתו ובית הדין מחק את הערר מבלי לפסוק הוצאות לטובת העורר. מהטבלה שלמטה עולה כי ב-40% מהמקרים בהם ערר נדחה נפסקות הוצאות לחובת העורר, אולם רק ב-20% מהמקרים בהם ערר נמחק לאחר שהסעד התקבל, נפסקות הוצאות לטובת העורר.⁷⁹ כן עולה מהנתונים המוצגים בטבלה, כי ממוצע ההוצאות שנפסקו לטובת עוררים במקרים אלה, קטן ב-64% ממוצע ההוצאות שנפסקו כאשר ההליך הסתיים בהכרעה.

ממוצע סכום ההוצאות כשאלה נפסקו	הליכים בהם נפסקו הוצאות לטובת המשיב	הליכים בהם נפסקו הוצאות לטובת העורר	מספר החלטות	אופן סיום ההליך
3,884	110		289	דחיית הערר

⁷⁷ בג"ץ 842/93 נסארה נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מח(4) 217, 219; בג"ץ 6261/01 סיסו נ' לשכת עורכי הדין ואח' (נבו, 31.3.2002).

⁷⁸ עת"ם (מחוזי י-ם) 769/04 אמינה נ' שר הפנים.

⁷⁹ ניתן להעריך שמספר המקרים בהם עררים נמחקים לאחר שמשרד הפנים חזר בו מעמדתו מבלי שנפסקות הוצאות גבוה יותר, שכן חלק מאותן החלטות ניתנות בכתב יד, על גבי הבקשה למחיקת הערר או בתגובה לה.

מחיקת הערר על הסף	83	*804	6	2,983 המשיב, 1,125 לטובת העוררים
קבלת הערר	26	14		5,900
מחיקת הערר (הסעד התקבל או התייתר)	99	35		2,500
מחיקת הערר תוך דחיית הטענות בו	5		1	7,500

עד ניתן ללמוד מהסקירה, כי ההוצאות שנפסקו לטובת העוררים, במקרים המועטים בהם אלה נפסקו, נמוכות למדי, ואינן מכסות את ההוצאות ששילמו העוררים בפועל. לפי כללי לשכת עורכי הדין, התעריף המינימאלי המומלץ בגין ייצוג בעתירה מנהלית (אשר שקול לעבודה הכרוכה בייצוג לצורך הגשת ערר לבית הדין) עומד על 7,611 ש"ח, ולכך מתווספת אגרת בית הדין בסך 650 ש"ח. המשמעות של אי פסיקת הוצאות או פסיקת הוצאות נמוכות מכך, היא שהעורר, שעררו נמצא צודק, לא רק שאינו מפוצה על ההחלטה שפגעה בו אלא גם יצא ניזוק כלכלית מההליך.

כשערר נמחק באופן שבית הדין מוצא שהחלטת משרד הפנים שגויה אולם במקום לקבל את הערר בית הדין מחזיר את העניין למשרד הפנים לצורך קבלת החלטה חדשה, משמעה של אי-פסיקת הוצאות היא שהעורר יתקשה מאוד במימון ערר נוסף כנגד ההחלטה החדשה, ולא תהיה כול ביקורת שיפוטית גם אם משרד הפנים יקבל בשנית החלטה זהה לזו שנגדה הוגש הערר המקורי.

בית המשפט המחוזי התייחס לפסיקת הוצאות נמוכה בבית הדין לעררים, וקבע כי עליה לשקף עלות ההליך מצד מגיש הערר:

"בנסיבות אלה, בהן הערר נמצא מוצדק והגשתו היא זו שגרמה למתן הסעד, זכאי המערער לשיפוי בגין הוצאותיו, ובכללן שכר הטרחה אותו נדרש לשלם לעורך דינו עבור הגשת הערר. פסיקת סכום של 1,000 ₪ אינה משרתת מטרה זאת, שכן רק אגרת פתיחת ההליך בבית הדין, בה נשא המערער, עמדה על 657 ₪. בינתיים נשא המערער גם בעלות הערעור הנוכחי (אגרה ושכר טרחת עורך דין), וגם לכך יש ליתן ביטוי בפסיקת ההוצאות. אני מקבל אפוא את הערעור ומחייב את המשיבה לשלם למערער הוצאות בשתי הערכאות בסך כולל של 15,000 ₪.⁸⁰"

כפי שצוין בפסק הדין המצוטט מעלה, כאשר נפסקות הוצאות בעניינו של עורר ששילם שכר טרחה לעורך דינו, על ההוצאות לפצותו גם על תשלום זה. כאשר אדם מיוצג ללא תמורה, על ידי מתנדב, ארגון או עורך דין שמייצגו פרו-בונו, פסיקת הוצאות נועדה גם לעודד את אותו ייצוג התנדבותי, בעיקר כשמדובר באוכלוסייה חסרת יכולת שמבקשת את יומה בערכאה השיפוטית לצורך עמידה על

⁸⁰ באותם מקרים, הגישו העוררים ערר לבית הדין מקום שהיה עליהם, לפי נהלי משרד הפנים, להגיש ערר פנימי קודם לכן. בית הדין קבע, כי היה על משרד הפנים להבהיר בהחלטותיו האם יש להגיש נגדן ערר פנימי או ערר לבית הדין, ופסק הוצאות לטובת העוררים.

⁸¹ עמ"נ (י-ם) 24351-03-15 עמאד נסאר אלחוסני נ' מדינת ישראל (נבו, 3.6.2015).

זכויותיה הבסיסיות ביותר: מעמדה בישראל, אי-כליאתה, אי-הרחקתה וכו'.⁸² בפועל, במקרים בהם עוררים יוצגו בהתנדבות, הם זכו להוצאות נמוכות או שלא נפסקו הוצאות כלל, תוך שבית הדין עמד על כך ש"שיעורן (של ההוצאות) לא הוכח".⁸³

מנגד, בערר בו נפסקו כנגד העורר הוצאות בסך 4,000 ש"ח והעורר ביקש להפחיתו, דחה בית הדין את הבקשה וקבע כי: "באם אפחית הוצאות שנפסקו בנימוק כאמור, עלולה הדבר לעודד הגשת עררי סרק מתוך מחשבה כי בסה"כ יש לשלם אגרה בסך 650 ש"ח ואין מה להפסיד".⁸⁴

11. ערעורים על החלטות בית הדין

בהתאם לחוק הכניסה לישראל (סעיף 13 לא(א)), ניתן להגיש ערעור מנהלי על פסק דין של בית הדין לעררים לבית המשפט המחוזי תוך 45 יום. כמו כן, ניתן להגיש בקשת רשות ערעור על החלטה אחרת של בית הדין שעניינה בעיכוב ביצוע או בסמכות עניינית.⁸⁵

בחיפוש במאגר "נבו" נמצאו 59 ערעורים על פסקי דין של בית הדין.⁸⁶ מדובר במספר נמוך במיוחד ביחס לפסקי הדין שניתנו בבית הדין לעררים (כאמור לעיל, נכון לפברואר 2016 נסגרו בבית הדין 3,429 עררים), וניתן להבין זאת במספר דרכים: ראשית, במקרים רבים הסעד כבר אינו רלבנטי. למשל, כאשר מדובר בבקשה למניעת הרחקה או להתרת כניסה לישראל, והעורר כבר הורחק, או כאשר מדובר בהליך נגד זימון למתקן "חולות" כשהאדם כבר שהה במתקן תקופה ממושכת. שנית, אף שאגרת בית הדין נמוכה, פעמים רבות לאחר שהעוררים שילמו לעורכי דינם בגין הערר, אין באפשרותם לשלם גם עבור ייצוג בהליך ערעור (במיוחד אם נפסקו נגדם הוצאות). שלישית, רבים מהעוררים מגיעים ממדינות בהן אין מערכת משפט צודקת והוגנת, ודחיית הערר, שהוא פנייתם הראשונה לערכאות משפטיות, מובילה לחוסר אמון מצידם בהליך המשפטי בישראל.

ערעורים לבית המשפט העליון נדירים עוד יותר, אף כי מבין ההליכים שבהם הוגשו ערעורים לבית המשפט המחוזי, אחוז הערעורים לבית המשפט העליון ניכר (במערכת "נבו" נמצאו 21 החלטות בהליכי רשות ערעור לבית המשפט העליון על החלטות בית הדין). בניגוד למצב הקודם, בו בית המשפט המחוזי היה הערכאה המשפטית הראשונה בה נתקפת החלטת רשות האוכלוסין, ועל פסק הדין ניתן לערער בזכות לבית המשפט העליון, כיום ערעור על החלטת בית הדין היא לבית המשפט המחוזי (בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים), ועל פסק הדין שם ניתן להגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון. בית המשפט העליון, מצדו, נוטה שלא ליתן רשות ערעור בבקשות אלה, ולקבוע כי מדובר ב"גלגול שלישי" שחלה עליו אמת מידה מצמצמת, וכי "בית הדין לעררים מתאפיין במקצועיות ובמומחיות בתחומי עיסוקו".⁸⁷ ספק אם הקביעה שבית הדין "מתאפיין במומחיות

⁸² לשיקולים לפסיקת הוצאות בייצוג פרו-בנו ר': ע"ע (ארצי) 35727-11-12 ביטחון לאומי 1992 ע.נ בע"מ נ' פודולסקי אלכסנדר (פורסם בנוב, מיום 25.1.2015)

⁸³ ערר (ת"א) דברנדיאז ואח' נ' משרד הפנים, החלטה מיום 18.1.2016.

⁸⁴ ערר (כניסה ישראל ת"א) 5100-15 קורבק נ' משרד הפנים, החלטה מיום 16.2.2016.

⁸⁵ חוק הכניסה לישראל והתקנות אינם מונים מועד להגשת בקשת רשות ערעור כאמור. בבתי משפט לעניינים מינהליים,

מדובר ב-15 יום לפי סעיף 33(ב) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000.

⁸⁶ נכון ליום 3.4.2016. ייתכן שיש ערעורים נוספים שטרם ניתנה בהם החלטה או שזו לא התפרסמה.

⁸⁷ ר' בר"ם 5778/15 פלובית נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 14 (27.8.2015).

ומקצועיות" מתארת נאמנה את המציאות: מדובר בערכאה חדשה ועמוסה לעייפה, שספק רב אם בשלב זה אכן צברה את המומחיות והמקצועיות המשמשות את בית המשפט העליון כנימוק לאי התערבות בהחלטותיה.

12. התרשמותם של עו"ד המייצגים בבית הדין

מועדת העובדים הזרים בלשכת עורכי הדין נמסר כי עיקר התלונות שמגיעות אליהם מעורכי דין המייצגים בבית הדין לעררים נוגעות לתחושה של חוסר אובייקטיביות מצד בית הדין, היינו נטייתו לקבל את עמדתה של הרשות ולחוסר איזון דינוני.⁸⁸ עורכי דין הלינו עוד על נטיית בית הדין למחוק עררים ולקבל את עמדת הרשות באופן חד צדדי, תוך מחיקת ערר, מבלי להידרש לעמדת העוררים כאשר הרשות טוענת כי תיתן את הסעד המבוקש או מבקשת לשקול מחדש את החלטתה. עורכי דין הלינו גם על הימשכות ההליכים – במספר מקרים דיונים בוטלו מטעם בית הדין ונדחו בחודשים רבים ועד קרוב לשנה. לצד זאת, נאמר באותן תלונות, היו מקרים רבים בהם לא ניתנה כול החלטה בבקשות ביניים מטעם העוררים.

עורכי דין נוספים שעובדים מול בית הדין, כמו גם ארגוני זכויות אדם המנהלים בו מספר גדול של הליכים, הלינו בפני כותבי הדו"ח על כך שמשום שביית הדין מהווה ערכאה נמוכה, מרבית ההחלטות שמתקבלות בו נמנעות מהכרעה בסוגיות עקרוניות ונוטות לצדד בעמדת המדינה. יתרה מזאת, העובדה שכיום ניתן להגיע לבית המשפט העליון רק במסגרת ערעור ברשות, גרמה לכך שרק ערכאה משפטית אחת דנה בסוגיות עקרוניות אלה (בערעור על החלטת הדיין). משמעות תוצאה זו היא שתיקים, גם כאשר הם מעלים סוגיות חשובות ועקרוניות, כמעט שאינם זוכים להיבחן על ידי הערכאה המשפטית הגבוהה ביותר, מה שמפחית את הסיכוי לקבלת החלטות עקרוניות שיפתרו כשלים מערכתיים של בית הדין ושל משרד הפנים. כמו כן, בעוד פסיקה של בית המשפט העליון מחייבת את כל הערכאות תחתיה וגם את הרשות המנהלית, משרד הפנים אינו רואה בהחלטות בית הדין לעררים ובתי המשפט לעניינים מנהליים, שבהם נדחתה עמדתו, החלטות המחייבות אותו במקרים אחרים בהם עולה אותה סוגיה משפטית.

13. סיכום והמלצות

המהלכים לקראת הקמת בית הדין החלו לפני כעשור, אולם פתיחתו, מינוי הדיינים והעברת התיקים אליו נעשתה תוך זמן קצר בשנת 2014, כאשר בבת אחת הועברו לתחום סמכותו מרבית הסוגיות העוסקות בדיני הגירה ומעמד בישראל. בית הדין קם עם מספר קטן של דיינים, ללא מאגר החלטות מתעדכן, בלי מערכת ממוחשבת לניהול התיקים, ועם מעט עורכי דין מטעם משרד הפנים שייצגו בו במקום פרקליטות המחוז. עד היום, לאחר שנתיים מפתחתו, לא הושלמו התיקונים הנחוצים לתקלות אלה, המקשים על ההתדיינות בבית הדין.

⁸⁸ מכתבו של יו"ר הוועדה, עו"ד אלכס זרנופולסקי לעו"ד נמרוד אביגאל מיום 14.3.2016

אם מטרתו 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.

13.1 המלצות יישומיות

- הקמת ועדה גלויה למינוי דיינים הכוללת נציגים מהציבור.
- מינוי 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.
- פרסום אוטומטי של כל ההחלטות במערכת שמאפשרת חיפוש טקסטואלי, והימנעות מרישום החלטות בכתב יד על-גבי כתבי טענות.
- פיתוח המערכת הממוחשבת באמצעותה מוגשים התיקים, כך שהמייצגים בו יוכלו לצפות באמצעותה בכתבי הטענות ובהחלטות, בדומה לנט המשפט (דבר שיוריד עומס מהמזכירות).
- פרסום לוח הדיונים וקביעת ימי דיונים ארוכים.
- קיום הכשרות מקצועיות לדייני בית הדין מטעם גורמי מקצוע שאינם משפטיים ובכלל זה בסוגיות הקשורות בסחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות, עינויים, הרקע התרבותי של המהגרים ושל מבקשי מקלט ועוד.
- הקלה בקבלת בקשות לפטור מאגרה, במיוחד כאשר האדם מיוצג פרו בונו או מוחזק בכלא או במתקן שהייה, ולהורות כי במקרים בהם הגשת הערר הובילה לקבלת הסעד, ייפסקו הוצאות ריאליות המשקפות את עלויות הייצוג וניהול ההליך.

13.2 המלצות למחוקק

- עיכוב פתיחת בית הדין בצפון עד לתיקון התקלות המתוארות.
- קביעה כי סוגיות עקרוניות - תקיפה של נוהלים של מדיניות משרד הפנים - אינן בסמכות בתי הדין.
- דרישת דיווחים שוטפים ותכופים על תפקוד בתי הדין.
- תיקון הפרק לעניין חומר חסוי כך שיוחלו הוראות בתי הדין המינהליים.
- תיקון תקנות סדרי הדין כך שיאפשרו יותר גמישות בניהול ההליך, לרבות מועד להגשת כתב תשובה וקביעת מועד דיון.
- השוואת המועד להגשת ערר למועד הקבוע בתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים - 45 יום.

- השוואת התקנות הנוגעות למתן פטור מאגרה ולהחזר אגרה לתקנות בתי המשפט (אגרות),
וקביעת: (1) פטור מלא בהליכים שקשורים להוראת שהייה; (2) פטור מלא בהליכים
שעוסקים בין היתר במעצר; (3) החזר אגרה במקרים המתאימים (למשל, כאשר לא התקיים
דיון בערר).

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

ירושלים: י"א אב תשע"ו
15 אוגוסט 2016
תיקנו: 803-31-2016-000851
סימוכין: 803-99-2016-072187

לכבוד
משתתפי השולחן העגול

שלום רב,

**הנדון: חקיקת המשנה של בית הדין לעררים שלפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 -
התייחסות לטענות הארגונים**

א. פתח דבר

1. ביום 3 באוגוסט 2011 התקבל בכנסת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 22), התשע"א-2011 הקובע כי שר המשפטים ימנה בית דין לעררים שידון בעררים על החלטה של רשות בענייני כניסה לישראל, שהייה ושיבה בישראל או יציאה ממנה או בענייני אזרחות, והכל כפי המפורט בתוספת לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.
2. תכלית ההקמה של בית הדין לעררים שלפי חוק הכניסה לישראל היא לכונן ערכאה ייחודית אשר סמכותה גדורה לעניינים האמורים ואשר תהווה שלב מקדים ומסנן טרם הדיון לפני בתי המשפט לעניינים מינהליים, באופן אשר יאפשר בירור יעיל ונגיש של החלטות הרשויות בעניינים אלה.
3. ביום 29 במאי 2014 פורסמו צו הכניסה לישראל (שינוי התוספת לחוק) (הוראת שעה), התשע"ד-2014 ותקנות הכניסה לישראל (אגרות בבית הדין לעררים) (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן במסמך זה – חקיקת המשנה של בית הדין לעררים) כהוראת שעה לשנתיים.
4. ביום 25 במאי 2016 הובאה הצעת הממשלה להפיכת הוראת השעה של חקיקת המשנה של בית הדין לעררים להוראת קבע לדיון לפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, כפי הנדרש בדיון; בישיבתה זו אישרה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת הארכה של הוראת השעה עד ליום ב' בטבת התשע"ז 31 בדצמבר 2016.
5. בתוך כך ביקש יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת כי במהלך החודשים שעד להבאת הצעת הממשלה האמורה לדיון נוסף לפני הוועדה יקיים משרד המשפטים עבודת מטה לבירור טענות הארגונים השונים בעניין בית הדין לעררים ופעילותו.
6. ביום 29 ביוני 2016 התקיימה ישיבת שולחן עגול עם נציגי הארגונים השונים במהלכה נשמעו טענותיהם בנוגע לחקיקת המשנה של בית הדין לעררים; ובהמשך לה נערכה עבודת מטה לבחינת הטענות השונות.

7. מסמך זה יסקור את התייחסות משרד המשפטים לחלק מטענות הארגונים וזאת מבלי לגרוע מהתייחסותנו כפי שניתנה במעמד ישיבת השולחן העגול.
8. אך עוד קודם לכן נבקש להודות לנציגי הארגונים השונים אשר שלחו את עמדתם וכן לאלה אשר הגיעו לישיבת השולחן העגול; עוד נבקש לברך על השיח הפורה אשר ללא ספק סייע בידינו להבין טוב יותר את תמונת המצב.
9. וכעת לגופם של דברים.

ב. התייחסות לגופן של הטענות

10. בפתח התייחסותנו נעיר כי רוב הטענות שהועלו עניינן בתיקון מספר 22 לחוק הכניסה לישראל, כמו גם בהיבטים ניהוליים-תפעוליים של בית הדין לעררים, כך שאין הן נוגעות במישורין לחקיקת המשנה אשר על הפרק. עם זאת גם טענות אלה נבחנו בשימת לב ונדונו עם הגורמים הנוגעים בדבר; אעמוד על שתיים מהן –

(א) עיון במידע חסוי – סעיפים 13כח ו-13כט לחוק הכניסה לישראל מסדירים את העיון במידע חסוי ומסמיכים את בית הדין לעררים לדון במידע כזה אף שלא בנוכחות העורר ובא כוחו ומבלי לגלות להם את תוכן המידע. ביחס לכך התברר כי בבית הדין לעררים התפתח נוהג של קיום יום דיונים מרוכז במידע חסוי בעררים שונים; זאת בניגוד לנוהג בבתי המשפט לפיו הדיון במידע החסוי מתקיים כדיון זוטא תוך כדי הדיון העיקרי בהליך באופן אשר מאפשר לשני הצדדים להיות נוכחים במקום, גם אם לא במעמד הדיון במידע החסוי עצמו, ולהגיב בזמן אמת.

אשר לכך אזכיר כי כבר במעמד הישיבה השבנו כי כמענה מידי לקושי שהועלה ניתנה לבית הדין לעררים הנחיה לשלוח לצדדים הודעת עדכון בדבר המועד הצפוי לקיום הדיון במידע החסוי כך שהעורר ובא כוחו יוכלו לבחור האם להגיע לבית הדין לעררים ביום הדיון כדי להיות נוכחים במקום; ויודגש כי אין בכך כדי לאפשר להם להיות נוכחים בדיון במידע החסוי עצמו וזאת בהתאם לקבוע בדין, אלא רק להיות נוכחים במקום מחוץ לאולם הדיונים בזמן הדיון.

מעבר לכך אעדכן כי כבוונתנו לקיים דיון בעניין זה עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר ובכלל זה גורמי הביטחון על-מנת להשלים את בחינת הנושא ולגבש את התייחסותנו אליו.

(ב) ביזיון בית הדין לעררים – התעוררה טענה לפיה הדין הקיים לא נותן מענה למצב בו רשות האוכלוסין וההגירה לא מקיימת החלטות של בית הדין לעררים שכן לא ניתן לאכוף את החלטות בית הדין באמצעות פקודת ביזיון בית משפט.

אשר לכך אבהיר ואדגיש כי כפי שהשבנו במעמד הישיבה עמדתנו היא כי אין מקום לתיקון חקיקה בעניין זה.

עם זאת הובהר במעמד הישיבה כי אין מניעה שאדם שקיבל פסק-דין לטובתו ונגד המדינה הסבור כי המדינה לא מיישמת את פסק-הדין יגיש בקשה לערכאה שנתנה את פסק-הדין ויעלה בפניה את טענותיו ביחס לכך שפסק-הדין לא קוים. בהתאם לכך הובהר כי בית הדין לעררים רשאי לדון בטענות כאמור הגם שהליך כזה לא קבוע בדין.

11. לצד האמור הועלו גם טענות אשר נוגעות במישרין לחקיקת המשנה שעל הפרק; אתייחס לטענות אלה כעת.

12. טענות ביחס לצו הכניסה לישראל (שינוי התוספת לחוק) (הוראת שעה), התשע"ד-2014 –

סעיף 13כג(א) לחוק הכניסה לישראל קובע כי בית הדין לעררים ידון "בעררים על החלטה של רשות המנויה בתוספת, בענייני כניסה לישראל, שהייה וישיבה בישראל או יציאה ממנה או בענייני אזרחות, המנויים בתוספת".

הנה כי כן סמכותו העניינית של בית הדין לעררים גדורה בתוספת לחוק הכניסה לישראל בכפוף כמובן לתנאים הקבועים בסעיף 13כג(א) האמור.

אחת הטענות שהועלתה עניינה בכך שהתוספת לחוק הכניסה לישראל הורחבה יתר על המידה. בהקשר זה הוצע להחריג מסמכותו של בית הדין לעררים ענייני מדיניות, נהלים והחלטות שר הפנים. הטעמים שהוצגו לכך היו שניים – הראשון הוא הליך המינוי של דיני בית הדין לעררים אשר נתון לרשות המבצעת ובשל כך מעורר קושי שעניינו בכך שדיין אשר מונה על-ידי הרשות המבצעת צריך לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות בענייני מדיניות שקבעה אותה רשות; והשני הוא שראוי שבעניינים אלה ידון בית המשפט העליון כדי שההלכה בהם תהיה ברורה ותושג ודאות משפטית.

אשר לכך עמדתנו היא כי כאמור בפתח הדברים תכליתו של בית הדין לעררים לשמש ערכאה ייחודית לענייני מנהל אוכלוסין אשר תפתח מומחיות שיפוטית לתחום זה. מטבע הדברים תכלית זו תושג בשלמותה לו ירוכזו כלל ענייני מנהל האוכלוסין בבית הדין לעררים. התוספת לחוק הכניסה לישראל נוסחה בהתאם לרוח דברים אלה. ואזכיר כי מסמכותו של בית הדין לעררים הוחרגה הסמכות לדון בהחלטות ממשלה ובתקנות. לפיכך בשלב זה אין אנו רואים צורך בשינוי הסמכות העניינית של בית הדין לעררים.

אוסף כי גם בטעמים שהוצגו כבסיס לטענה אין ממש; אסביר – אשר לטעם הראשון שעניינו הליך המינוי של הדיינים הרי שמדובר במינוי של שר המשפטים ולא של שר הפנים. יתר על כן בית הדין לעררים הוא בית דין מינהלי אשר חל עליו חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 (ראו לעניין זה סעיף 13כב לחוק הכניסה לישראל) ולפי סעיף 3 לחוק זה על דיני בית הדין לעררים חל עיקרון אי-התלות הקובע כי "בעניני שפיטה אין מרות על חבר בית דין זולת מרותו של הדין".

אשר לטעם השני שעניינו בכך שראוי כי בית המשפט העליון ידון בעניינים האמורים אזכיר כי על החלטה סופית של בית הדין לעררים ניתן להגיש ערעור מינהלי לבית משפט לעניינים מינהליים, ועל פסק-דינו של בית משפט לעניינים מינהליים בערעור המינהלי ניתן להגיש

בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון. כך שבעניינים המצדיקים זאת בית המשפט העליון יוכל לדון בערעור.

13. טענות ביחס לתקנות הכניסה לישראל (אגרות בבית הדין לעררים) (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן – תקנות האגרות) –

(א) היעדר אפשרות להחזר אגרה – הועלתה טענה שעניינה בכך שתקנות האגרות לא מסדירות את האפשרות להחזר אגרה במצבים בהם הערר נסגר ללא דיון. בישיבת השולחן העגול הובהר כי מדובר במצבים בהם רשות האוכלוסין וההגירה מבקשת לבחון את עניינו של העורר בשנית ובעקבות בקשתה בית הדין לעררים מוחק את הערר.

אשר לכך נשיב כי מענה למצבים כאלה ניתן למצוא באמצעות הטלת הוצאות (ראו לעניין זה סעיף 39 לחוק בתי דין מינהליים אשר חל כאמור על בית הדין לעררים). ואכן מבירור שערכנו מול בית הדין לעררים עולה כי במקרים המתאימים אכן מושתות הוצאות על רשות האוכלוסין וההגירה בנסיבות כאלה. בעניין זה חשוב לציין כי ישנם עוד הסדרים בחקיקה בהם נעשה שימוש בכלי של הטלת הוצאות לצורך החזר אגרה; ראו למשל בסעיף 198(ה1) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, פסקאות (4)-(5).

(ב) תקנות 3(ה) ו-1(ו) לתקנות האגרות – תקנה 3(ה) לתקנות האגרות מונה נסיבות אשר לא תיחשבה כשלעצמן נסיבות חריגות המצדיקות מתן פטור מאגרה. ביחס לתקנה זו נטען כי דווקא נסיבות אלה מגלמות טעמים מוצדקים למתן פטור מאגרה. במענה לכך אבהיר כי תקנה 3(ה) לתקנות האגרות קובעת כי הנסיבות המנויות בה לא תיחשבה **כשלעצמן** נסיבות המצדיקות פטור מאגרה אך הן בהחלט יכולות להילקח בחשבון לצד נסיבות אחרות.

אשר לתקנה 3(ו) לתקנות האגרות – תקנה זו מפרטת מהי ראייה לכאורה לחוסר יכולתו של העורר לשלם את האגרה, ובין היתר נקבע בה כי הכרזה על פשיטת רגל שניתנה בשנתיים האחרונות שקדמו להגשת הבקשה לפטור מאגרה היא ראייה כזו. באחד מניירות הארגונים יוחסה בטעות הכרזה על פשיטת רגל לתקנה 3(ה) לתקנות האגרות אליה התייחסתי קודם בעוד שכאמור כאן הכרזה כזו מנויה דווקא בתקנה 3(ו) לתקנות האגרות.

(ג) הדרישה לפרט את שכר הטרחה – תקנה 3(ב) לתקנות האגרות קובעת כי על העורר המבקש פטור מאגרה לפרט בתצהירו בין יתר הדברים את שכר הטרחה שישולם לבא כוחו. ביחס לדרישה זו נטען כי היא פוגעת בחיסיון עורך דין-לקוח. טענה זו אין לקבל והרי בית המשפט העליון כבר פסק כי חיסיון עורך דין-לקוח אינו חל על סכום שכר הטרחה ששילם הלקוח (ראו לעניין זה רע"פ 751/15 אברגיל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 09.12.2015)). מעבר לכך אציין כי בעת אישור תקנות האגרות בפעם הראשונה נדון עניין זה בהרחבה על-ידי ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ובסופו של יום החליטה הוועדה לאשר תקנה זו במתכונת שהוצעה.

טענה נוספת אשר הועלתה בעניין זה היא שבחינת שכר הטרחה כנגד יכולתו הכלכלית של העורר היא בעייתית במצב בו המדינה לא מספקת ייצוג משפטי לעוררים. אשר לכך נשיב כי שכר הטרחה הוא אך פרט אחד מיני רבים אותם נדרש העורר לפרט והוא לא נבחן במנותק מיתר הפרטים אלא לצדם ולאור נסיבות המקרה.

(ד) פטור מאגרה בהליכים שעניינם משמורת או הוראת שהייה במרכז שהייה למסתננים שלפי החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 – טענה זו מתייחסת לשני מצבים – הוצאת צו משמורת לפי חוק הכניסה לישראל או לפי החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) ומתן הוראת שהייה במרכז שהייה למסתננים שלפי החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (להלן – מרכז שהייה) – ועיקרה בכך שנוכח הפגיעה בחירות הכרוכה הן במשמורת והן בשהייה במרכז שהייה חולות הרי שהליכים בעניינים אלה צריכים להיות פטורים מאגרה באופן גורף ומבלי שהדבר יהיה נתון לשיקול דעת של הדיין היושב בדין. הבסיס לטענה זו, כך נטען, הוא תקנה 20 לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007 אשר מונה עניינים הפטורים מאגרה ובפסקה (7) לה מונה היא "הליך לשחרור מי שאסור או שעצור וכן הליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960". כבר עתה אעיר כי תקנה 20(7) לתקנות בתי המשפט (אגרות) לא חלה על בית הדין לעררים וממילא אין היא נוגעת להליכים המתנהלים לפני בית הדין לעררים, כפי שיפורט בהמשך הדברים.

אתיחס כעת לכל אחד מהמצבים בנפרד.

פטור מאגרה בהליכים שעניינם צו משמורת – כאמור נטען כי נוכח הפגיעה בחירות הכרוכה במשמורת הרי שהליכים שעניינם משמורת צריכים להיות פטורים מאגרה באופן גורף.

ואולם כידוע הערכאה המוסמכת לדון בענייני משמורת היא בית הדין לביקורת משמורת שלפי סימן ב' לפרק הרביעי לחוק הכניסה לישראל, ולא בית הדין לעררים. וכך קובע סעיף 13ב לחוק הכניסה לישראל – "בית הדין לביקורת משמורת יקיים ביקורת שיפוטית על החלטות בדבר החזקת שוהה שלא כדין במשמורת, לרבות לענין שחרור בערובה ולענין התמשכות ההחזקה במשמורת בשל עיכוב בביצוע צו הרחקה".

אשלים כי לפי הדין הקיים בגין פנייה לבית הדין לביקורת משמורת כלל לא נדרש לשלם אגרה.

בתשובה לכך נטען כי העררים המוגשים לבית הדין לעררים קשורים בעקיפין לשאלת המשמורת באופן כזה שלעיתים הכרעה בעניין העיקרי שהוגש בערר לבית הדין לעררים גוררת גם שחרור ממשמורת, ומכאן שגם עררים כאלה צריכים להיות פטורים מאגרה.

אלא שגם אם נכון הדבר הרי שמדובר בשני הליכים משפטיים שונים והאגרה אותה נדרש לשלם היא לא בגין ההליך שעניינו צו המשמורת אלא בגין ההליך המוגש לבית הדין לעררים. על-כן אין לקבל טענה זו.

פטור מאגרה בהליכים שעניינם הוראת שהייה במרכז השהייה חולות – גם ביחס לשהייה במרכז השהייה חולות נטען כי נוכח הפגיעה בחירות הכרוכה בשהייה כאמור הרי שהליכים שעניינם הוראת שהייה צריכים להיות פטורים מאגרה באופן גורף.

אקדים ואומר כי עמדתנו היא שהפגיעה בחירות הכרוכה בשהייה במרכז שהייה אינה שקולה לפגיעה בחירות הכרוכה במעצר או במאסר ועל-כן אין להקיש מתקנה 20(7) לתקנות בתי המשפט (אגרות) הקובעת פטור גורף מאגרה בהליך לשחרור מי שאסור או מי שעצור למקרה שלפנינו – שהייה במרכז השהייה חולות. עם זאת כפי שיפורט בהמשך הדברים עמדתנו היא כי חובתו של הדיין הדן בבקשה לפטור מאגרה בהליך שענייניו הוראת שהייה במרכז השהייה חולות לבחון את הבקשה בחינה מקלה וגמישה תוך מתן משקל ראוי לזכות הגישה לערכאות (ראו בעניין זה פסק-הדין בבר"ם 1512/14 פלוגי נ' **שר הפנים** (פורסם בנבו, 19.3.2014) אליו אתייחס בפירוט בהמשך).

לצורך ביסוס עמדתנו זו אתייחס בקצרה למצב המשפטי טרם הקמת בית הדין לעררים. טרם הקמת בית הדין לעררים הסמכות העניינית לדון בהוראת שהייה הייתה נתונה לבתי המשפט לעניינים מינהליים. כידוע על בתי המשפט לעניינים מינהליים חל הסדר אחר של אגרות, הוא זה הקבוע בתקנות בתי המשפט (אגרות). כפי שאוזכר לעיל תקנה 20 לתקנות בתי המשפט (אגרות) מונה עניינים הפטורים מאגרה ובפסקה (7) לה מונה היא "הליך לשחרור מי שאסור או שעצור וכן הליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960".

הנה כי כן לו היה ממש בהיקש הנטען מן המצב המשפטי אליו מתייחסת תקנה 20(7) לתקנות בתי המשפט (אגרות) למקרה שלפנינו הרי שבתי המשפט לעניינים מינהליים היו עושים שימוש בתקנה זו לצורך פטירה גורפת של האגרה בהליכים שעניינם הוראת שהייה במרכז השהייה חולות. ואולם לא כך הדבר; בעניין זה ניתן ללמוד מפסק-הדין של כבוד השופט פוגלמן בבר"ם 1512/14 פלוגי נ' **שר הפנים** (פורסם בנבו, 19.3.2014) שם נדונה בקשה לפטור מאגרה שהגיש אזרח סודן אגב עתירה שהגיש לבית משפט לעניינים מינהליים שעניינה הוראת שהייה במרכז השהייה חולות. כבוד השופט פוגלמן אמנם פטר את המבקש מאגרה אך לא באמצעות תקנה 20(7) לתקנות בתי המשפט (אגרות), הגם שהוא נתן דעתו הן לפגיעה בחירותו של המבקש והן לתקנה דנן. לצורך שלמות הדיון אביא חלקים עיקריים מפסק-הדין (ההדגשות שלי) –

"כדי לאזן כראוי בין האינטרס הציבורי הטמון בתשלום אגרה לבין זכות הגישה לערכאות, נקבעו בתקנות האגרות שני מנגנונים עיקריים: האחד, התקנות מעניקות פטור גורף מתשלום אגרה לבעלי דין מסוימים (תקנה 19 לתקנות האגרות) וכן ביחס לסוגי הליכים הנוגעים לעניינים מסוימים (תקנה 20 לתקנות האגרות); השני, התקנות מקנות לבית המשפט שיקול דעת לפטור בעל דין המחויב באגרה מחובת התשלום בהתקיים שני תנאים המנויים בתקנה 14 לתקנות האגרות...."

כאמור, בית המשפט הן בבקשה לפטור מאגרה נדרש לאזן בין הרציונאליים העומדים בבסיס חובת תשלום האגרה לבין זכות הגישה לערכאות. להשקפתי, במלאכת איזון זו יש להקנות משקל הולם, בין היתר, לאופי הזכויות המונחות על הכף ולמידת הפגיעה האפשרית בהן. ככל שביסוד ההליך שבמסגרתו מוגשת בקשה לפטור מאגרה עומדות טענות בדבר פגיעה ניכרת בזכויות אדם – לא כל שכן פגיעה בזכויות אדם חוקתיות – יינתן לזכות הגישה לערכאות משקל רב יותר ביחס לאינטרסים הנוגדים...

הדבר נכון במיוחד כשמדובר בהליך שיפוטי המכוון להחלטה המגבילה את חירותו האישית של הפרט... כאשר הזכות לחירות עומדת על הכף, שומה על בית המשפט לבחון בקשה לפטור מאגרה באופן גמיש, בשים לב לכך שדחייתה עלולה להוביל לפגיעה קשה בזכות חשובה זו. תפיסה זו משתקפת בין היתר בתקנות האגרות עצמן, המעניקות פטור גורף מתשלום אגרה כשמדובר ב"הליך לשחרור מי שאסור או עצור" (תקנה (7)20 לתקנות האגרות).

8. סיכומו של דבר: כאשר מוגש הליך שיפוטי בעניין שבבסיסו עומדת טענה לפגיעה בזכות המשתייכת ל"גרעין הקשה" של זכויות האדם, דחיית בקשה לפטור מאגרה עלולה להוביל לנעילת שערי בית המשפט, שבתורה עלולה להוביל לפגיעה בלתי מידתית בזכויות אלו. אשר על כן, שומה על בית המשפט לבחון את הבקשה לפטור מאגרה במשקפיים מקלים, תוך מתן משקל הולם לזכות הגישה לערכאות. בכלל זה, יש מקום לגלות גמישות במצבים שבהם לא נסתרה טענתו של הפרט בדבר היעדר יכולת כלכלית".

עינינו הרואות כי הגם שבהחלטה שעניינה הוראת שהייה במרכזו השהייה חולות יש כדי לפגוע בחירות, והגם שהסדר האגרות החל על בתי המשפט לעניינים מינהליים קובע פטור גורף מאגרה בהליך לשחרור מי שאסור או מי שעצור – הן בית המשפט לעניינים מינהליים שדן בעניין והן בית המשפט העליון שדן בערעור על החלטתו של בית המשפט לעניינים מינהליים לא עשו שימוש בתקנת הפטור הגורף שעניינה כאמור פטור בהליך לשחרור מי שאסור או מי שעצור. יתר על כן אשוב ואדגיש כי בית המשפט העליון אף התייחס בפסק-דינו לתקנת הפטור הגורף, הלוא היא תקנה (7)20 לתקנות בתי המשפט (אגרות), והוא אף התייחס לפגיעה בחירות ולחשיבותה של הזכות לחירות – ובכל זאת פסק-דינו מתבסס על תקנת הפטור הכללית המקנה שיקול דעת לבית המשפט.

וראו בעניין זה גם החלטתה של כבוד השופטת ברק-ארז בבר"ם 2742/14 אקובי גברקריסטוס גברה נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 29.5.2014); החלטתה של כבוד השופטת ברק-ארז בבר"ם 2459/15 פלוני נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 13.5.2015); וכן החלטתו של כבוד השופט ורדי בעמ"ן (מינהליים ת"א) 8301-11-15 Kesta Brhane נ' עמוד 7 מתוך 8

משרד הפנים (פורסם בנבו, 16.12.2015) שם אף נדונה ונדחתה הטענה בה אנו דנים כאן (ראו בפסקה 9 להחלטה).

אסיים בכך שכאמור לא נעלמו מעיינינו דבריו של כבוד השופט פוגלמן בב"ם 1512/14 פלוני נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 19.3.2014) באשר לחובתו של בית המשפט הדן בבקשה לפטור מאגרה בהליך שעניינו הוראת שהייה במרכז השהייה חולות לבחון את הבקשה בחינה מקלה וגמישה תוך מתן משקל ראוי לזכות הגישה לערכאות; אשוב ואדגיש כי אנו מסכימים עם קביעה זו אשר חלה מטבע הדברים גם על בית הדין לעררים.

ג. סוף דבר

14. נבקש שוב לברך על השיח הפורה ולהודות לכל העוסקים במלאכה. אנו נפעל כמובן להשלמת עבודת המטה בעניינים הנדרשים כפי שפורט לאורך המסמך.

בברכה,
מרגנית לוי

עוזרת ראשית (ייעוץ וחקיקה)

העתק:

דינה זילבר, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), משרד המשפטים
אריאלה קלעי, ראשת תחום חקיקה, משרד המשפטים
דני חורין, ממונה בכיר (ייעוץ וחקיקה), משרד המשפטים
עמיר הרן, יועץ למנהלת הכללית, משרד המשפטים
אלון דביר, יועץ לשרת המשפטים, משרד המשפטים
יעל ורדי רוטשילד, ראשת בית הדין לעררים, משרד המשפטים
אילן חלבגה, ראש בית הדין לביקורת משמורת, משרד המשפטים



בתמיכתה האדיבה של: