



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

בפני כב' השופט משה יועד הכהן

העותרים לילה הילאל
ע"י ב"כ עו"ד עדי לוסטיגמן

נגד

המשיבים משרד הפנים
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים-אזרחי

פסק דין

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22

הרקע לעתירה

1. בפני עתירה של העותרת, אזרחית ארה"ב ותושבת מדינת מישיגן. עתירתה מופנית כלפי המשיב ומבקשת להורות לו לבטל את המניעה שהוטלה על כניסתה לישראל מתאריך 18/6/06 ועד לתאריך 31/12/2011, מחשש להשתקעות. עוד מבקשת העותרת להורות למשיב להתיר את כניסותיה ויציאותיה מישראל ולאפשר את שהייתה בה לצורך עבודה במשרדי סוכנות אונר"א של ארגון האומות המאוחדות בירושלים. בקשה אחרונה זו נסמכת על מכתב של אונר"א מיום 23/12/09 שלא צורף לעתירה עצמה, אלא לבקשה לעיון מחדש בצו הביניים שהגישה העותרת ביום 27/12/09. ממכתב זה עולה כי אונר"א האריכה את חוזה השירותים המיוחדים שנעשה עם העותרת במקורו ביום 19/9/08 וזאת לתקופה שבין 1/1/10 ל- 31/10/10. על פי המכתב נשכרה העותרת ע"י משרדי ההנהלה של אונר"א כדי לספק לארגון שירותים ממשרדיו בירושלים.

2. יצוין כי על פי העובדות שהתבררו רק במהלך הדיון בעל-פה בעתירה לגופה, הוברר כי הסמכות להוציא אשרה לעובדים זרים בארגונים בינלאומיים נתונה למשרד החוץ, שלא צורף כמשיב לעתירה. עוד הוברר, כי משרד החוץ איננו מנפיק אשרות כאמור, אלא בתיאום עם המשיב ואין הוא מעניקן למי שמוגדרים כמנועי כניסה לישראל ע"י המשיב. בהקשר זה הוברר עוד, כי טענת המשיב בסעיפים 12 ו- 13



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 ל"תגובת המדינה לבקשה לעיון מחדש", מיום 21/1/10 לפיה פניית אונר"א למשרד
2 החוץ מיום 29/12/09, שבה התבקש להנפיק לעותרת ויזה רשמית לצורך עבודתה
3 בארגון אונר"א בישראל, נדחתה, בין היתר, "מן הטעם שהדבר נוגד את מדיניות
4 משרד החוץ" איננה מדויקת. ב"כ המדינה אישרה למעשה, כי העמדה האמורה
5 מבוססת אך ורק על עמדתו של המשיב דכאן, כפי שהועברה למשרד החוץ, ולא
6 מטעמים הנעוצים בשיקולים דיפלומטיים או אחרים, שעניינם יחסי המדינה עם
7 ארגון אונר"א.
8
- 9 3. מכאן, שהשאלה שיש להכריע בה איננה האם יש להורות על מתן אשרת שרות
10 לעותרת מטעם משרד החוץ, סעד שלא נתבקש בעתירה ואף לא ניתן לדון בו כשארגון
11 אונר"א ומשרד החוץ לא צורפו כצדדים לה, אלא, אך בשאלה אם ההחלטה בדבר
12 מניעת כניסתה של העותרת לישראל שניתנה ע"י המשיב יכולה לעמוד במבחן
13 הביקורת השיפוטית וכן אם החלטת המשיב שלא לקיים שימוע בע"פ לעותרת בדין
14 יסודה.
15
- 16 4. לצורך בחינת הסוגיה, ראוי לציין בקצרה את נתוני הרקע העובדתיים העומדים
17 ביסוד העתירה: העותרת נכנסה ויצאה מישראל בין השנים 2002 ו-2006, תייר מסוג
18 ב/ 2. בהיות העותרת אזרחית ארה"ב היא לא נזקקה לקבלת אשרה מוקדמת
19 מנציגות ישראלית בחו"ל. ביום 18/6/2002, כאשר ביקשה העותרת לעבור את הגבול
20 מירדן לישראל, היא סורבה. לטענתה, נאמר לה ע"י פקיד ביקורת הגבולות בגשר כי
21 הסירוב מנומק בכך שהיא מתגוררת בישראל 10 שנים באשרות תייר. בעקבות
22 הסירוב הוגשה פניה מצד ממשלת ארה"ב למשרד החוץ הישראלי (נספח ו' לעתירה),
23 שבה נאמר כי העותרת לא השתקעה בישראל אלא גרה ועבדה ברמאללה וזאת עבור
24 חברת הייעוץ הבריטית "אדם סמית". בעקבות פניה זו, אופשר לעותרת להיכנס
25 לישראל באשרת ב/2, באמצעות מנגנון COGAT לצורך עבודה ברמאללה. לעותרת
26 הונפק בכל פעם ע"י המשיב אשרת כאמור לשלושה חודשים לאחר שמסרה מטרות
27 בואה בשדה התעופה.
28
- 29 5. בחודש ספטמבר 2008, חתמה העותרת, לדבריה, על הסכם יעוץ עם סוכנות אונר"א,
30 עבודה שהצריכה את שהייתה בירושלים לצורך ביצוע עבודות הייעוץ. ביום 29/10/08
31 יצאה העותרת מישראל ללונדון דרך נמל התעופה בן גוריון. בהיותה שם פנה ארגון
32 אונר"א לשגרירות ישראל בלונדון לשם הנפקת אשרת שרות לעותרת. בקשה זו



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 נדחתה ונאמר לעותרת שעליה לפנות לרשות הפלשתינית. בחודש נובמבר 2008 שבה
2 העותרת לישראל ויצאה ממנה לירדן באמצעות אשרת ב/2 ובירדן הגישה בקשה
3 נוספת לבקשת אשרות שרות. השגרירות ברבת עמון הנפיקה לה אשרה כאמור
4 בתוקף עד חודש מרץ 2009, אשרה שמכוחה נכנסה העותרת לישראל ביום 06/12/08.
5 ביום 06/2/09 יצאה העותרת מישראל, לטענתה מבלי שנמסר לה כי היא מנועת
6 כניסה לישראל. משניסתה לשוב לישראל, ביום 2/3/09 סורבה כניסתה והיא גורשה
7 ללונדון כלעומת שבאה. לטענתה, פנו נציגי אונר"א למשרד החוץ לבירור סיבת
8 הסירוב, ונאמר להם כי הבעיה נוצרה עקב העובדה שהעותרת ניסתה להיכנס
9 לישראל ביום האחרון של האשרה. לפיכך, פנתה העותרת בשנית לשגרירות ישראל
10 ברבת עמון, אשר הוציאה לה אשרת שירות חדשה לתקופה שבין 23/3/09 עד
11 22/6/09. (נספח ז' לעתירה). לטענת העותרת, סורבה כניסתה בגשר אלנבי מן הטעם
12 שהיא זקוקה לאשרה מן הרשות הפלשתינית.
13
- 14 6. בעקבות פניות שונות של העותרת ושל ארגון אונר"א מהחודשים יולי ואוגוסט 2009,
15 (נספחים ח' ט' ו-י' לעתירה). שלטענת העותרת לא נענו עתרה העותרת לבית משפט
16 זה, ביום 13/9/09 בעת"מ 1704/09. בדיון בעתירה שהתקיים ביום 23/9/09, בפני כב'
17 סגן הנשיא ד' חשין (כתוארו אז), הציע בית המשפט הסדר פרקטי שיאפשר את
18 הישארותה של העותרת בישראל עד ליום 31/12/09 (פרוטוקול הדיון נספח כ'
19 לעתירה). על פי אותו הסדר, שקיבל תוקף של פסק דין (מופיע אף הוא בנספח כ'
20 לעתירה), נקבע, כי העותרת תוכל להיכנס ולצאת מישראל עד לאותו מועד בכפוף
21 להפקדת ערבות בנקאית של 60,000 ₪. עוד נקבע בו כי העותרת תמסור תצהיר שבו
22 תציין כי ידוע לה תוכן פסק הדין וכן תתחייב בגדרו לצאת מישראל עד ליום
23 31/12/09 וכן תציין בתצהיר כי ידוע לה כי היא מסורבת כניסה לישראל עד שנת
24 2011. עוד נקבע, כי אונר"א תמסור מכתב למשיב, לפיו הינו מודע לתוכן פסק הדין
25 וכי אין בהסכמת הצדדים כדי לשמש משום תקדים לעתיד לבוא. בנוסף, נרשמה
26 במסגרת פסק הדין, בקשת בא-כוח העותרת לפיה, העותרת תצא מישראל בתאריך
27 שנקבע בפסק הדין זאת "ככל שלא יוארך היתר שהייתה כדין בידי המשיב, בעקבות
28 בקשה שתגיש למשיב במהלך שהייתה בישראל להסרת המניעה לכניסתה לישראל עד
29 לשנת 2011, ובמסגרת בקשה זו תוכל לבקש לערוך לה שימוע, והמשיב יפעיל את
30 שיקול דעתו לצורך החלטה בשתי בקשותיה".
31



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

7. בעקבות האמור בסיפה של פסק הדין, פנתה העותרת למשיב בבקשה נוספת מיום 21.10.09 (נספח ל' לעתירה) שבה עתרה לקיום שימוע לגבי בקשתה לעיין מחדש במניעה שהוטלה על כניסתה לישראל עד שנת 2011. בפניה זו חזרה העותרת על טענותיה, לפיהם בשנים 2002-2008 שימשה כיועצת לחברת אדם סמית ובמהלך תקופה זו שהתה ברמאללה, שכרה שם דירה וחייתה שם. במכתב נטען כי העותרת הגיעה מידי פעם לפגישות, כנסים והרצאות בירושלים ובמקומות אחרים אולם בשום שלב לא התגוררה בישראל, לא שכרה דירה בישראל, לא הרבתה להגיע לישראל. למכתב זה צירפה העותרת אישורים בכתב, שיש בהם כדי לתמוך בטענותיה. עוד טענה העותרת כי בכל כניסותיה לישראל הציגה אישורים לפיהם מטרתה הינה מתן יעוץ הכולל אספקת סיוע טכני בירושלים ובשטחים בשם המחלקה הבינלאומית של ממשלת בריטניה. העותרת גם הסתמכה בעניין על את הוראות תוספת III להסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלשתינית (להלן הסכם הביניים), שאושרר בכנסת ואומץ בהוראות חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות), (תיקוני חקיקה), התשמ"ו - 1996. בסעיף 28 (14) של נספח I לאותה תוספת נאמר :

14. Persons from countries having diplomatic relations with Israel who visit the Gaza Strip and the West Bank shall either be required to obtain the aforementioned visitor's permit or to hold a valid passport and an Israeli visa, when required. Such visitors can enter Israel during the validity of their visit permit, without any need for another permit.

(הדגש לא במקור - מ.ה.)

כמו כן חזרה העותרת במכתב על תיאור העובדות המפורטות בפסקאות 4,5 ו-6 לעיל וצירפה אסמכתאות וטענות משפטיות בנדון.

8. במענה לפנייתה של העותרת, הגיב המשיב במכתב מיום 25/11/09, (נספח צ' לעתירה) שבו דחה את פנייתה. במכתב זה נאמר כי, כניסתה של העותרת לישראל סורבה ב 27/6/06 "לאור השתקעותה בפועל משנת 2002, כאשר יציאותיה וכניסותיה נועדו לצורך הארכת אשרותיה". במכתב נאמר עוד כי "נוכח הפרת תנאי אשרת התייר מסוג ב/2 שניתנה לה בתקופת השתקעותה ועד לסירוב כניסתה בשנת 2006



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

1 (בין אם שהתה בתקופה זו בישראל ובין אם בשטחי הרש"פ), הרי שסירוב כניסתה
2 והגבלת כניסותיה העתידיות עד ליום 31/12/11 נעשו בהתאם לחוק ולנהלים ולפיכך
3 גם לא נמצא מקום לעריכת שימוע בעניין". יחד עם זאת נאמר, כי במידה ותוגשנה
4 בקשות קונקרטיות לכניסתה, תיבחן כל בקשה, לגופה ולנסיבותיה.
5
6 9. בעקבות מכתב זה הוגשה עתירתה הנוכחית של העותרת.

עיקר טענות הצדדים

עיקר טענות העותרת

10
11
12 10. העותרת טוענת, כי עמדת המשיב בעניינה רצופת סתירות והיא בלתי סבירה באופן
13 קיצוני. לטענתה, בין השנים 2002 ל 2008 לא ניתן היה להסדיר בדרך אחרת מזו שבה
14 פעלה את שהייתה בשטחי הרשות הפלשתינית. לטענתה, לא הייתה קיימת בשנים
15 אלה פרוצדורה לקבלת רישיון עבודה או התנדבות בשטחים ולא היו נהלים ברורים
16 ומפורסמים להסדרת כניסתם של מתנדבים או עובדי ארגונים מחו"ל שפעלו
17 בשטחים. בעניין זה מפנה העותרת לסעיף 28(4) לנספח I לתוספת III של הסכם
18 הביניים בין ישראל לרשות הפלשתינית, המצוטט בפסקה 7 לעיל. עוד טוענת
19 העותרת כי פעלה בעניין הנדון, גם בהתאם להבנות עליהם הגיע האיחוד האירופי
20 עם ישראל ועל פי הנחיות COGAT שהוציא המנהל האזרחי בתיאום עם הרשות
21 הפלשתינית (נספח ש' לעתירה). לפי האמור בסעיף 3 לאותם הנחיות, אזרחים זרים
22 שיש לארצותיהם הסכמי פטור מאשרה עם מדינת ישראל, יכולים לעבור אל הגדה
23 המערבית דרך ישראל לאחר שיציגו בנמל התעופה בן גוריון או בגשר אלנבי מסמכים
24 המאשרים את תפקידם ומטרת ביקורם ויקבלו לצורך כך אשרת כניסה לישראל
25 לשלושה חודשים. לדברי העותרת במסמך נוסף שהוצא בשנת 2007 נקבעו, אמנם,
26 הגבלות ופרוצדורות לגבי הארכת ויזה לממלאי תפקידים שונים, מעבר לתקופה של
27 חודשים. אולם, בשל תפקידה של העותרת כ"יועצת" היא לא נזקקה לפרוצדורה
28 זו. העותרת מוסיפה, כי מעולם לא הסתירה במעברי הגבול לישראל את מטרת
29 בואה, תמיד הציגה מכתב אודות עיסוקיה ואף סיפקה הסברים בעל פה כשנדרשה
30 לעשות כן. עוד היא מוסיפה כי מעולם לא שהתה בישראל מעבר לפרק הזמן שניתן
31 לה באשרה ולא עבדה עבור גוף ישראלי או פלשתיני, אלא כיועצת עבור ארגון אירופי
32 המעניק יעוץ וסיוע במצבי סכסוך.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1
- 2 11. העותרת מוסיפה, כי משרד החוץ הנפיק לה פעמים אשרת שירות וכי המשיב מחויב
- 3 בכיבוד הנציגים המגיעים באשרת שירות ומניעת כניסה לישראל מאנשים עם אשרה
- 4 כזאת חייבת לעשות בזהירות ובצמצום. העותרת טוענת עוד, כי עמדת המשיב היא
- 5 בלתי סבירה באופן קיצוני. זאת, בעיקר, משום שלעותרת ניתנו בפעמים שונות
- 6 הסברים שונים וסותרים לגבי סירוב הכניסה לישראל. כך, למשל, ביוני 2006, סורבה
- 7 כניסתה משום שנאמר לה כי היא גרה בישראל כעשר שנים. ב 2/3/09, עת סורבה
- 8 שוב כניסתה לישראל, לא ניתן לה נימוק בעת הסירוב ובדיעבד נאמר לה, כי הסירוב
- 9 ניתן בשל ניסיונה להיכנס לישראל ביום האחרון לתוקף האשרה שניתנה לה.
- 10 ב 30/3/09 נטען בפניה, כעילה לסירוב, שעליה לבקש אשרה מהרשות הפלשתינית,
- 11 למרות שבשלב זה עבדה, לדבריה, עבור האו"ם בירושלים עם אשרת שרות ישראלית
- 12 וכלל לא ביקשה להיכנס לשטחי הרשות. העותרת גם מפנה לתגובת המשיב מיום
- 13 28/7/09 לפנייתה, (נספח ע' לעתירה), שבה נטען, מחד, כי העותרת מנועת כניסה
- 14 לישראל משנת 2006 ומאידך נטען, באותו מכתב עצמו, כי העותרת נכנסה לישראל,
- 15 פעמים לאחר שנת 2006. לטענת העותרת הסתירה בעמדות המשיב גלויה על פניה
- 16 גם בכתב התשובה שהגיש המשיב לעתירה הקודמת (נספח פ' לעתירה), שלפיו הסיבה
- 17 לסירוב כניסתה של העותרת לישראל, הינו החשש להשתקעותה בישראל. זאת שעה
- 18 שבמכתב המשיב מיום 23/7/06 לגבי רוני ידידיה, רמ"ד קש"ח וזרים במשרד החוץ,
- 19 (נספח נ' לעתירה), נטען, כי הסירוב נעוץ בכך שהעותרת שהתה באזור רמאללה
- 20 בלבד. לטענת העותרת לאור סתירות פנימיות אלו, ביקש המשיב במכתבו האחרון
- 21 (נספח צ' לעתירה), לפסוח על שתי הסעיפים ולתלות את הסירוב הן בשהותה של
- 22 העותרת בישראל והן בשהותה בשטחי הרשות.
- 23
- 24 12. העותרת גם טוענת כי, סירובו של המשיב לקיים את השימוע שביקשה עומד בסתירה
- 25 לנקבע בעע"מ 1038/08 **מדינת ישראל נ' געביץ**. היא מוסיפה וטוענת כי, מאחר
- 26 שמדובר בביטול היתר קיים ולא בהנפקת היתר חדש, נדרשת אמת מידה קפידה
- 27 והדוקה ביותר לבחינת החלטת המשיב. זאת משום שבשנים בהן נכנסה העותרת
- 28 לישראל באשרת כניסה, היא לא נשארה בה מעבר לתקופת האשרה, לא עסקה
- 29 בפלילים, איננה מהווה סכנה ביטחונית לישראל גם לדעת המשיב ומבקשת להוסיף
- 30 ולתרום לאזור. העותרת גם טוענת כי, שלילת האשרה שניתנה לה עומדת בניגוד
- 31 ל"נוהל הטיפול בזרים המבקשים להיכנס ארצה למדינות הפטורות מאשרת כניסה"
- 32 (נספח ת2 לעתירה). לדבריה היא איננה נמצאת באחת מן הקטגוריות ה"חשודות"
- 33 המופיעות בנוהל לפיהן יש לאסור כניסה של אדם המגיע ממדינה הפטורה מאשרה.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

1 זאת מאחר שלא עבדה בישראל אלא בארגון אירופי שבמסגרתו נתנה יעוץ בשטחי
2 הרשות הפלשתינית, מעולם לא שהתה בישראל באופן בלתי חוקי והיא אינה
3 מתכוונת ומעולם לא התכוונה להשתקע בישראל.
4
5 העותרת מסכמת וטוענת כי, אין בכוונתה להשתקע בישראל, היא אינה מהווה כל
6 נטל על ישראל, אין היא מבקשת לזכות ברחמי המשיב וכמובן שהיא איננה מבקשת
7 להיכלל בקריטריונים הומניטאריים כלשהם. לדבריה כל כוונתה לתרום את חלקה
8 לפיתוח האזור ולסייע בפרויקט של אונר"א ואין סיבה לשלול ממנה אפשרות לעשות
9 זאת.

10

עיקר טענות המשיב

11

12
13 המשיב, בכתב תשובתו, טוען כי הטעם לסירוב לבקשת העותרת הינו "השתקעות
14 העותרת בישראל החל משנת 2002, והפרת תנאי רישיונות התייר שניתנו לה לאורך
15 השנים וכן פעולותיה של העותרת להעתקת מרכז חייה לישראל". (סעיף 1 לכתב
16 התשובה). המשיב מוסיף וטוען, כי העותרת נכנסה לישראל, החל בשנת 2002
17 ושהתה בה ובשטחי הרשות הפלסטינית, כאשר במרבית הזמן החזיקה באשרת
18 ביקור בישראל בלבד. לדברי המשיב, העותרת לא ביקשה בין השנים 2002-2006,
19 אשרת כניסה לשטחי האזור ולמעשה שהייתה הארוכה בישראל משמעה שימוש
20 באשרת הכניסה שקיבלה שלא למטרה שלשמה ניתנה, היינו שלא למטרת כניסה
21 לישראל אלא למטרת עבודה באזור. המשיב מוסיף וטוען כי כניסת העותרת לשטחי
22 האיזור עומדת בניגוד לצווי אלוף שהיו תקיפים בתקופה הרלבנטית והם תקפים גם
23 היום, כמפורט בסעיפים 65-68 לכתב התשובה. משום כך נטען כי שהותה של העותרת
24 בתחומי העיר רמאללה נעשתה בניגוד לתחיקת הביטחון באזור.

25

26 המשיב מוסיף וטוען כי העותרת הסבירה במהלך השנים את שהייתה בישראל
27 ובשטחי הרשות בשלל טעמים מגוונים: יועצת או מתנדבת במסגרתו של מכון מחקר
28 בריטי, לאחר מכן בשותפות בצוות המו"מ של הרשות הפלסטינית לשיחות עם
29 ישראל ובהמשך בעבודה במסגרת ארגון אונר"א על אף כל זאת לא פעלה העותרת
30 לטענתו לקבלת רישיונות ביקור ברשות הפלסטינית שיוצגו בפני המנהל האזרחי
31 לצורך קבלת היתרי כניסה לאזור ולמעשה במהלך שהותה בישראל לא פנתה למי
32 מהרשויות המוסמכות על מנת להסדיר את שהותה בישראל. לטענת ב"כ המשיב,
33 העותרת נהגה, למעשה, לאורך השנים לעקוף את הצורך בקבלת אישור ממפקד



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 האזור על ידי כניסה לישראל באמצעות אשרת תייר מבלי שהצהירה על יעדה
2 האמיתי – עבודה באזור ומהתנהלותה זו ניתן לגזור חשש כבד ומוצדק להשתקעות.
3 לא זו אף זו העותרת לא הגישה מעולם בקשה לאשרת עבודה בישראל ולפיכך הטענה
4 כי מניעת כניסתה לישראל פוגעת בפרנסתה, אין לה על מה שתסמוך. העותרת גם לא
5 הציגה כל טעם הומניטארי שיצדיק לבטל את מניעת הכניסה.
6
7 המשיב טוען כי ביום 18/6/06 סורבה כניסת העותרת לישראל משנתברר למשיב שבין
8 2002 ל-2006 נכחה העותרת מרבית הזמן בתחומי ישראל באמצעות אשרת תייר
9 ועלה חשד של כניסותיה ויציאותיה של העותרת לישראל נועדו למראית עין לצורך
10 הארכת רישיון הישיבה (ב/2) שניתן לה. ההחלטה על איסור הכניסה תועדה במש/2
11 על ידי הבקר בתחנת בביקורת הגבולות – נהר הירדן ובוססה על ממצא שלפי בדיקה
12 במסוף "היא מתגוררת בארץ משנת 2002 כאשר בכל פעם היא נכנסת ויוצאת לארץ
13 ובכך מאריכה את אשרות שהייתה. בשל השתקעות כניסתה סורבה".
14
15 המשיב מציין כי בעקבות החלטה זו פנתה שגרירות ארה"ב בישראל מיום 29/6/06
16 למשרד החוץ בעניינה של העותרת (מש/3). בפניה זו נטען כי העותרת התגוררה
17 ועבדה ברמאללה מאז ספטמבר 2002 כעובדת חברת הייעוץ הבריטית אדם סמית
18 וכי היא משמשת כיועצת משפטית למר סאיב עריקאת, ראש צוות המו"מ של אש"פ
19 לשיחות עם ישראל. בפניה נכתב כי בעבר נהגה ישראל להנפיק אשרות תייר לסוגים
20 שונים של תושבים (residents) אך לאחרונה הבחינה השגרירות כי חל שינוי
21 במדיניות זו. השגרירות ביקשה הבהרות לגבי השינוי במדיניות הישראלית בנושא
22 ועיון מחדש ברוח חיובית בחלטה.
23
24 בעקבות פניה זו כתבה הגב' מיכל יוספוף, המצהירה מטעם המשיב בעתירה זו, את
25 מש/4 המופנה למשרד החוץ שבו נכתב בין השאר, כי "האיגרת שצורפה לפנייתך
26 (הכוונה למש/3-מ.ה.) מחזקת את ההחלטה שהסירוב היה מוצדק מאחר והני"ל
27 שהתה באזור רמאללה בלבד".
28
29 בהמשך לאותו מכתב שלח מר ששי קציר, מנהל מנהל האוכלוסין דאז, מכתב נוסף
30 למשרד החוץ ביום 23/7/06 (מש/5) שבו נכתב כי "בירור שנעשה בנושא העלה כי
31 מדובר באזרחית אמריקאית העובדת ברשות הפלשתינאית וכפי שמחייבים הנהלים,



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 עליה להצטייד מבעוד מועד ברישיון ביקור...לאור עובדה זו על המזמינים את הגב'
2 הילאל לפנות למפקדת תיאום וקישור להסדרת הנושא בטרם כניסתה לישראל".
3
- 4 .20 לעמדת המשיב מאז סירוב הכניסה הראשון בשנת 2006 נכנסה העותרת לישראל,
5 לצורך מעבר לשטחי הרש"פ, כאשר כל כניסותיה אושרו מראש ע"י מתאם הפעולות
6 בשטחים. בחלק מן המקרים הותרה כניסת העותרת כחלק מקבוצת אנשי עסקים
7 שביקרו באיזור. לטענת המשיב פניה ראשונה של העותרת שהופנתה לשגרירות
8 ישראל בלונדון ב-30/10/08 לקבלת אשרת שירות לצורך עבודה בארגון אונר"א לא
9 אושרה ואף על פי כן פנתה לשגרירות בעמאן שם הונפקה לה אשרת שירות
10 לתאריכים 2/3/09 - 3/12/08. העותרת הציגה אשרה זו לפקידי ביקורת הגבולות
11 בנתב"ג, אך מאחר היה זה היום האחרון של תוקף האשרה סורבה כניסתה. העותרת
12 שבה ופנתה לשגרירות בעמאן וזו הנפיקה לה אשרת שירות נוספת ביום 23/3/09
13 מכוחה נכנסה לישראל.
14
- 15 .21 לטענת המשיב, הסתמך על מברק שנשלח ע"י מטה החוץ לקונסוליה הישראלית
16 בלונדון ב-2/11/08 מש/7 צוין כי לאחר בדיקה מול משרד הפנים, אין להעניק
17 לעותרת אשרה כלשהי וכי אם ארגון אונר"א ירצה בכל זאת בכניסת העותרת עליו
18 לפנות אל הרש"פ ולא לשלטונות ישראל על מנת להשיג לה אשרת ביקור. לעמדת
19 המשיב, על אף שמש/7 נשלח לקונסוליה בלונדון הוא משקף את מדיניותו הכללית
20 של משרד החוץ ולפיכך ברור שאשרת השירות שהוצאה לעותרת ע"י השגרירות
21 בעמאן מקורן בטעות.
22
- 23 .22 ב- 28/7/09, בעקבות פניית ב"כ העותרת להעניק לה אשרה כעובדת אונר"א
24 בירושלים, השיב לה משרד הפנים כי היא מסורבת כניסה לישראל מיום 18/6/06
25 ומאחר שהעותרת ניסתה להיכנס לישראל באמצעות אשרת שירות שלא אושרה לה
26 "הוחלט לממש את סירוב כניסת העותרת העומד בתוקפו מאז שנת 2006" וכי במידה
27 ואונר"א מעוניין בכניסתה לרשות הפלסטינית, עליו לפנות לרשות ולא לרשויות
28 בישראל, על מנת שהראשונה תפנה לישראל ותבקש להתיר את כניסתה לישראל.
29
- 30 .23 המשיב מוסיף ומטעים, כי בסיפה לפסק הדין מיום 23/9/09 בעת"מ 1704/09 נכתב
31 רק, כי ככל שלא יוארך היתר שהייתה של העותרת מעבר ל 31/12/09, תוכל העותרת
32 להגיש בקשה להסרת המניעה לכניסתה לישראל עד לשנת 2011. במסגרת בקשה זו



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 תוכל לבקש לערוך לה שימוע, "והמשיב יפעיל שיקול דעתו לצורך החלטה בשתי
2 בקשותיה". לטענת ב"כ המשיב לא התחייב במסגרת הסכמתו להסדר שבא לידי
3 ביטוי בפסק הדין להסיר את המניעה או לקיים לעותרת שימוע בעל פה. לדבריו,
4 לאחר קבלת בקשת ב"כ העותרת בכתב החליט המשיב שלא להיעתר לבקשה להסיר
5 את המניעה ואף לא לבקשה לערוך לה שימוע בע"פ וזאת לאחר שבחן את נסיבות
6 העניין.
7
8 24. לטענת המשיב כאשר בוחנים את התקופה הכוללת בה נכנסה העותרת לישראל
9 מצטיירת תמונה לפיה שהתה העותרת בישראל מרבית הזמן שבין השנים 2002-2008
10 ומעובדה זו ניתן ללמוד על כוונת ההשתקעות של העותרת בישראל. לדבריו מאחר
11 שכל כניסותיה של העותרת לישראל נעשו באמצעות אשרת ביקור ב/2, ברי שחוק
12 הכניסה לישראל חל על כניסותיה של העותרת לישראל והחלטת המשיב משנת 2006
13 כמו גם סירובו לבטל את המניעה וסירובו הנוכחי לתת לעותרת אשרת כניסה
14 לישראל מבוססים על סמכותו הרחבה מכוח חוק זה.
15
16 25. המשיב גם מסתמך על עמדת משרד החוץ כפי שבאה לידי ביטוי במש/7 לפיה אין
17 מקום להעניק אשרת שירות לעותרת ומוסיף כי החלטות משרד החוץ בנדון אינן
18 ניתנות מכוח חוק הכניסה לישראל ולפיכך אינן ניתנות לתקיפה בבית משפט
19 לעניינים מנהליים אלא בבג"ץ. לדברי ב"כ המשיב הטענות בדבר פגיעה בפרויקט של
20 אונר"א, עקב מניעת כניסתה של העותרת לישראל אינן מעניינה של העותרת ואין
21 היא יכולה לריב את ריבו של הארגון מול שלטונות ישראל, מה גם שהארגון עצמו לא
22 צורף כצד לעתירה.
23
24 **עדותה של הגב' יוספוב**
25
26 26. לנוכח חוסר הבהירות והסתירות הלכאוריות במכתבים השונים שנכתבו בעניינה של
27 העותרת, מטעם המשיב, במהלך השנים לגבי סיבת מניעת הכניסה (נספחים נ', ע' וצ'
28 לעתירה), ע"י הגב' מיכל יוספוב ממונה ביקורת גבולות ומעבירים, שהיא גם
29 החתומה על התצהיר התומך בכתב התשובה, התרתי באופן חריג, בישיבה מיום
30 18/4/10, את חקירתה ע"י ב"כ העותרת. בהסבירה את ההחלטה לסרב את כניסת
31 העותרת לארץ, הבהירה הגב' יוספוב כי ההחלטה נובעת מהתנהלות העותרת
32 בתקופה שבין 2002 ל-2006. לדבריה "הסירוב שלי היה על השתקעות. היא צריכה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 להביא רישיון ביקור לטענתה היא טוענת שהייתה ברמאללה אם הייתה מציגה
2 רישיון ביקור משרד הפנים היה מכבד את רישיון הביקור". בתגובה נשאלה ע"י ב"כ
3 העותרת: " בהתחלה אמרת הסירוב בגלל השתקעות בארץ, עכשיו את אומרת אם
4 השתקעה ברמאללה כי לא היה לה היתר מתאים כדי להיכנס לרמאללה, זאת הסיבה
5 לסירוב? ת. זה נכון הסירוב הוא בגלל השהיה בשטחים". (עמ' 11 לפרוטוקול, שורות
6 15-28).
- 7
- 8 הגב' יוספוב הוסיפה והבהירה, כי בתקופה שלאחר שנת 2001 התקבלה החלטה .27
9 פוליטית שלא לאפשר לעובדי ארגוני סיוע להנפיק רישיונות ביקור בשטחים.
10 "כתוצאה מהשינוי הזה ... אזרחים במדינות העולם שיש להם הסכם אשרות עם
11 מדינת ישראל ניצלו את ההסכמים האלה (הכוונה להסכם הביניים-מ.ה.) ונכנסו
12 למעבר כביכול הציגו עצמם שהם נכנסים למדינת ישראל ודרך זה נכנסו לשטחי
13 הרשות בלי רישיונות ביקור. הייתה הנחיה גורפת שכל זר שמגיע למעבר והבקר
14 מגלה שהוא העביר את מרכז חייו לארץ הוא יכול לסרב את כניסתו לארץ"
15 הנחיה זו ניתנה לדבריה בשנת 2006 (עמ' 9 לפרוטוקול, שורות 25-29 עד עמ' 10
16 שורות 1-3). עם זאת ציינה בחקירה חוזרת לב"כ המשיב כי אם העותרת הייתה
17 אומרת לבקר שהיא עובדת בשטחים "היה מסרב אותה אם לא היה לה רישיון ביד"
18 (עמ' 13 לפרוטוקול, שורות 15-16). הגב' יוספוב הבהירה, עם זאת, כי רישיונות
19 הביקור לשטחים לא הונפקו ע"י משרד הפנים וכי היא אינה מכירה את נוהלי הצבא
20 בנדון, למעט ידיעה כללית בדבר הצורך ברישיון ביקור. עוד הוסיפה כי אינה מכירה
21 את הוראות הסכם הביניים בדבר כניסת אזרחים זרים לשטחים באמצעות אשרת
22 כניסה לישראל ללא צורך באשרה נוספת. היא לא שללה את האפשרות שהעלתה
23 ב"כ העותרת לפיה בכל פעם שנכנסה לישראל באותה תקופה בדרכה לשטחים הציגה
24 במעבר הגבול מסמך שגיבה את טענתה כי זאת מטרתה (עמ' 10 לפרוטוקול, שורות
25 26-29 עד עמ' 11, שורה 2).
- 26
- 27 הגב' יוספוב אישרה כי אין למשיב כל טענה לגבי כניסות העותרת לישראל מאז שנת .28
28 2006, למרות שכל כניסותיה נעשו ללא רישיון ביקור של הצבא. לדבריה, מאז שנת
29 2006 לא מונפקים רישיונות ביקור וניתן להיכנס בלי רישיון ביקור בתיאום מוקדם
30 עם הצבא. עוד אישרה כי מאז שנת 2006, לאור הניצול של אשרת הכניסה לישראל
31 ע"י זרים לצורך כניסה לשטחים, הוציאו שרי הפנים והביטחון "נוהל זרים" שלפיו
32 לא מונפקים עוד רישיונות ביקור אלא נדרש אישור מוקדם של שלטונות הצבא.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 09-1954 לילה הילאל נ' משרד הפנים

1 לדבריה, לא היה מקום להנחות את העותרת כיצד לנהוג "אנחנו צריכים להנחות
2 אותה דרך אונר"א? כי כל ארגון שעובד בשטחים יודע בדיוק מה צריך לעשות" (עמ'
3 12 לפרוטוקול, שורה 13 – עמ' 13, שורה 11).

דיון והכרעה

4
5
6 29. ההכרעה בעתירה זו מחייבת דיון בשתי שאלות השלובות זו בזו: ראשית, האם צדק
7 המשיב בהחלטתו המגולמת במסמך נספח צ' לעתירה שלא לערוך לעותרת שימוע
8 בעניין בקשתה לבטל את מניעת כניסתה לישראל עד ל-31.12.11. שנית, האם היה
9 בסיס בדין להחלטה המגולמת באותו מסמך למנוע את כניסת העותרת לישראל עד
10 לסוף שנת 2011 רק על סמך הסירוב שניתן ב-27/6/06, זאת על אף שהעותרת נכנסה
11 לישראל ויצאה ממנה, בהיתר, מאז אותו מועד ועד לשנת 2009, לא פחות מ-15
12 פעמים.

ההחלטה לעניין השימוע

13
14
15 30. באשר לסוגיית השימוע דומה כי המשיב מנסה לאחוז במקל בשני קצותיו: מחד, הוא
16 גורס במסמך נספח צ' לעתירה, "כי לא נמצא מקום לעריכת שימוע בעניין" ומאידך,
17 בסעיף 78 לכתב התשובה ובטעונוי ב"כ המשיב בע"פ נאמר, כי לעותרת נערך "שימוע
18 בכתב" מעצם העיון בבקשתה המפורטת מיום 21/10/09, נספח ל' לעתירה, וזאת
19 בהסתמך על הנאמר בבג"צ 161/84 חברת ווינדמיל הוטל נ' שר הפנים, פ"ד מ"ב
20 (796,793). ככל הנראה כדי לישוב את הסתירה הלכאורית שבין שתי עמדות אלה,
21 המשיב מבקש כעת לאבחן בין "שימוע בכתב", שאכן קויים לטענתו, לבין "שימוע
22 בע"פ" שבנסיבות העניין לא הייתה חובה לקיים. בטרם אביע עמדתי בסוגיה אעיר,
23 כי, להבנתי, בניגוד לדעת ב"כ העותרת, המשיב אכן לא התחייב במסגרת הדיון
24 בעתירה בעת"מ 1704/09 לקיים לעותרת שימוע והדבר נותר לשיקול דעתו אולם
25 דומה כי היום המשיב עצמו אינו מכחיש את הצורך לקיים לעותרת שימוע ורק חולק
26 על צורתו ולכן הוויכוח בעניין זה הוא במידה רבה תיאורטי.

27
28 31. לדעתי השימוע ככל שנערך לעותרת לוקה בשני פגמים. הפגם הראשון הוא פגם
29 היידוע. כלל הוא ש "על הליך השימוע לבוא לאחר הודעה מפורטת ככל הניתן
30 בדבר הסיבה שבגינה נשקלת דחיית הבקשה, על מנת שיוכלו המבקשים להכין
31 את עצמם כראוי לקראתו. ערכה של זכות הטיעון פוחת במידה רבה ללא הודעה
32 מוקדמת כזו, ואילו בהינתנה יוכלו המבקשים למצות את השימוע הנערך להם.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 בהקשר זה אמר מכבר השופט - כתארו אז - לנדוי, כי "את טענות הצד שכנגד
2 אפשר לסתור רק כשהן ידועות; עם ספינקס אי אפשר להתווכח" (בג"ץ 111/53
3 קאופמן נ' שר הפנים, פ"ד ז 534, 541). עניין געביץ הנ"ל בפסקה ל"א לחו"ד של
4 כב' השופט א' רובינשטיין. בכתב התשובה של המשיב לעתירה זו יוחד, לראשונה,
5 פרק נרחב להפרות הנטענות של תחיקת הביטחון באזור ע"י העותרת כביטוי להפרת
6 תנאי האשרות שניתנו לה וכנימוק נוסף להחלטת המשיב (סעיפים 61 עד 68 לכתב
7 התשובה). טענות אלה לא בא זכרן לא במכתב, נספח ע' לעתירה, שבו נומק לראשונה
8 הסירוב למתן אשרה לעותרת בשנת 2009, לא בכתב התשובה של המשיב לעתירה
9 בעת"מ 1704/09, נספח פ' לעתירה זו, ולא במכתב נספח צ' לעתירה, שהביא להגשת
10 עתירה זו. מאחר שלעותרת לא ניתנה הזדמנות להתמודד עם טענות אלה אין ספק
11 שנפגעה זכות הטיעון שלה.
- 12
- 13 32. על פי הנאמר בעניין געביץ בפסקה ל' לחוות דעתו של כב' השופט רובינשטיין
14 לעניין צורת השימוע, "השכל הישר מעדיף אפשרות של שילוב – הנחת תשתית
15 כתובה והשלמתה בשימוע בעל פה, המאפשר גם להתרשם מן האדם עצמו
16 ולשאול שאלות העולות מן הכתוב. התשתית הכתובה מחייבת אדם לערוך
17 כדבעי את טענותיו תוך אחריות והקפדה, וזאת גם באמצעות בא כוח;
18 ההשלמה בעל פה פותחת אפשרות להבהרות". לטעמי נדרשים טעמים כבדי
19 משקל כדי לשלול מאדם- גם אזרח זר - זכות טיעון גם בע"פ בפני הרשות, בוודאי
20 כשמדובר לא בסירוב ראשוני למתן אשרה אלא בהחלטה לשלול מאותו אדם אשרה
21 שכבר ניתנה לו בעבר. ראה והשווה עת"מ (ת"א) 31534-12-09 הולנדר נ' מדינת
22 ישראל מפי כב' סגנית הנשיאה א' קובו (פסה"ד מיום 31.5.10). בעניינה של העותרת
23 לא הוצג ע"י המשיב כל טעם של ממש מדוע תישלל ממה אפשרות הטיעון בע"פ
24 למעט אמירה סתמית ש"כך אכן הוחלט לאחר בחינת נסיבות העניין".
- 25
- 26 33. אעיר בעניין זה כי פסק הדין בעניין געביץ עסק אומנם בזכות השימוע של מבקשי
27 איחוד משפחות תושבי איו"ש, חלקם שוהים בלתי חוקיים, שהמניעה לאיחוד
28 המשפחות לגביהם היא ביטחונית. אולם, מהנאמר בו משתקפת השקפה מרחיבה
29 לגבי קיום חובת שימוע- גם בעל פה - לגבי כל אדם, גם זר, שכניסתו למדינה נמנעת
30 או שמבקשים לגרשו. דברים אלה חודדו באותו פסק הדין מפי כב' הנשיאה בייניש
31 כדלקמן:
- 32



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 אותה תפיסה גורפת הבאה לידי ביטוי בטיעוני המדינה, לפיה מכח ריבונותה לא
2 מוטלת על המדינה חובה משום סוג כלפי אדם בשל היותו זר אינה מקובלת עוד.
3 דבר יום ביומו באים בפנינו ענייניהם של זרים אשר זכויותיהם הבסיסיות נפגעות.
4 כך בין אם מבקש הזר להישאר בתחומה של המדינה מטעמים של "איחוד
5 משפחות", בין אם מטעמי מקלט הומניטרי ובין אם מנסיבות ייחודיות אחרות.
6 בעידן הנוכחי הולכת וגדלה המודעות לזכויות האדם באשר הוא אדם ומדינות רבות
7 כאשר הן דנות בהגבלות על הגירה מתמודדות עם בעיות הכרוכות בזכויותיהם של
8 הבאים בשעריהן. שהייתו בישראל וזכויותיו של הזר נבחנות, איפוא, בהתאם
9 לנסיבות עניינו הקונקרטיים. גישה זו משליכה מטבע הדברים על מערכת האיזונים
10 המחייבת את רשויות השלטון, הנדרשות לאזן בין זכויותיו של הזר לבין אינטרסים
11 ציבוריים נוספים, וביניהם האינטרס הציבורי בשמירת ריבונותה של המדינה
12 לקבוע מי הם אלו אשר יבואו בשעריה (והשוו: בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת
13 ישראל (טרם פורסם, 30.3.2006); עע"מ 1347/07 סוק גורונג נ' משרד הפנים (טרם
14 פורסם, 21.6.2007)).
- 15
- 16 לעניין תכליתו ותועלתו של השימוע, גם בעל פה, בענייננו, יפים בעיני דברי כבי
17 השופט רובינשטיין באותו נושא בפרשת געביץ: "תכלית השימוע היא השמעת
18 עמדה בפני הרשות ללא שזו קבעה דעה קדומה או מגובשת, כך שאין בידי
19 הרשות לקבוע מראש באילו מקרים השימוע הוא חסר טעם. ועוד, ישנו חשש
20 למדרון חלקלק, שמא מתן פטור לרשות מעריכת שימוע במקרים בהם נראה
21 הוא מיותר בעיניה, יימתח מטעמי יעילות או נוחות מעבר לנחוץ (ראה זמיר,
22 הסמכות המנהלית, לעיל, 810)". שם, בפסקה כ"א לחוות דעתו.
- 23
- 24
- 25 על רקע דברים אלה ולנוכח העובדה שאין כל טענה כי העותרת מסכנת את ביטחון
26 המדינה או את שלום הציבור באופן כלשהו, סירובו של המשיב לקיים לעותרת
27 שימוע מלא או "שימוע בע"פ" כלשונו, בנוכחותה, אינו עומד במבחן הביקורת.
28 לטעמי, הן בשל הפגם בהיקף היידוע שפורט לעיל והן בשל חלקיות השימוע ושלילת
29 האפשרות להבהיר את טענותיה בע"פ ולהשיב לשאלות ככל שיעלו, ראוי לערוך
30 לעותרת שימוע מחודש שיכלול גם רכיב של שימוע בע"פ. בעקבות שימוע זה יהיה על
31 המשיב לשקול אם יש מקום לשנות מהחלטתו הנתקפת בעתירה או להותירה על
32 כנה.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1
2
- 36 **ההחלטה לגופו של עניין**
- 3 באשר לגופם של דברים ובמסגרת שקילת טיעוני העותרת לא ניתן להתעלם מן
4 העובדה שהנימוק המרכזי העומד בלב החלטת המשיב, שהוא החשש מהשתקעות
5 העותרת בישראל, אינו נשען על אדנים מבוססים מבחינה משפטית, ככל שהוא
6 מתייחס לשהותה של העותרת ברמאללה בין השנים 2002 ו-2006. אבהיר טעמי .
7
37. חוק הכניסה לישראל, תשי"ב – 1952 שעליו מבוססת החלטת המשיב הוא במובהק
8 חוק טריטוריאלי הנועד, בעיקרו, לווסת את כניסתם של זרים מקטגוריות שונות
9 לתחומי המדינה ושהותם בה. חוק זה כמו דברי חקיקה אחרים של הכנסת אינו חל
10 מחוץ לתחומיה הריבוניים של המדינה, כולל בשטחים המוחזקים בידי צה"ל
11 ובכללם השטחים המכונים בחוק עצמו, בסעיף 13 י, "שטחי המועצה הפלסטינית".
12 בעניין אופיים הטריטוריאלי של חוקי הכנסת בכלל נקבע, "שגבולות תחולתו של
13 הדין הישראלי זהים, בדרך כלל, לגבולותיה של המדינה. גבולות אלה מקיפים את
14 שטח המדינה, לרבות מימי החופין שלה, אך לא את האזור או שטחים אחרים
15 המוחזקים על-ידי צה"ל" (הדגש לא במקור -מ.ה.) בג"צ 2612/94 **שאער נ' מפקד**
16 **כוחות צה"ל ביהודה ושומרון**, פד"י מ"ח (3) 673,680 (1994). בפס"ד בעניין **שאער**
17 נאמר גם, כי בעיקרון "נמנעה ישראל, הימנעות מודעת ומכוונת היטב, מהחלה כוללת
18 של הדין הישראלי על השטחים המוחזקים בידי צה"ל ובחרה לייסד את מבנה
19 שלטונה בהם על נורמה של ממשל צבאי, המורכבת מן הדין שהיה בתוקפו, בכל
20 אזור, ביום תפיסתו על-ידי הצבא, מכללי המשפט הבינלאומי המנהגי ומתחיקת
21 הביטחון" וכי "החלת מעשי חקיקה שונים על מתיישבים ישראלים בשטחים
22 המוחזקים אינה סותרת את המגמה שצוינה; שכן דווקא מן ההחלה הפרטנית נובע
23 כי מעשי חקיקה, שאין לגביהם הוראת תחולה כזאת, אינם חלים מחוץ לתחומי
24 השיפוט של ישראל" (הדגש לא במקור -מ.ה.). שם בעמ' 681 וראה גם בג"צ 8276/05
25 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הביטחון** (פסק
26 דין מיום 12.12.06) מפי כב' הנשיא (בדימוס) ברק בפסקה 22 של פסק הדין.
27
28
38. לא זו אף זו, לשון החוק עצמו, בסעיף 13 י, כפי שתוקן בתיקון מס' 5 משנת תשנ"ה-
29 1994, יוצרת אבחנה מפורשת בין שטח הריבוני של מדינת ישראל לבין שטח
30 "האזור" ו"שטחי המועצה הפלסטינית". מכאן, שמקום שאדם שוהה שהות
31 ממושכת בשטחי האזור או בשטחי המועצה הפלסטינית לצורכי עבודה או לצרכים
32



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 אחרים, על סמך אשרת כניסה לישראל ששימשה לו אך כאמצעי מעבר לאזור, לא
2 ניתן לראותו לצורך חוק הכניסה כמי שמבקש להשתקע בישראל. ייתכן ששהות
3 כאמור יכולה להיחשב כהפרה אחרת של היתר הכניסה לישראל ואינני נצרך לפסוק
4 מסמרות בעניין במסגרת עתירה זו. אולם, ברור בעיני שהגדרת שהיה כזו כניסיון
5 השתקעות בישראל גופא, במובנו הפשוט והרגיל של המונח, אין לה על מה שתסמוך.
6
- 7 אינני מתעלם מן העובדה שהמציאות הגיאופוליטית באזורנו מכתיבה מצבים לא .39
8 פשוטים מבחינת דיני הכניסה לישראל. שהרי הן מבחינה גיאוגרפית, הן מבחינת
9 המציאות הביטחונית בשטח והן מבחינת ההסכמים שבין ישראל שבין הרשות
10 הפלסטינית, דרך הכניסה החוקית היחידה לשטחי המועצה הפלסטינית היא דרך
11 מדינת ישראל וביקור או שהות בשטחי הרשות הפלסטינית מחייבים גם קבלת
12 אשרת כניסה של המבקר הזר לתחומי ישראל. לעניין זה קבעו הסכמי הביניים
13 שנעשו בשנת 1995 הסדר, שבא לידי ביטוי בסעיף 28 לתוספת I לנספח III להסכם-
14 סעיף המסדיר את ענייני מרשם האוכלוסין וכן את נושא הביקור של אזרחים זרים
15 בשטחי הרשות הפלסטינית. לפי הנקבע באותו סעיף, שעה שאזרחי מדינות שאין
16 להם קשרים עם ישראל נדרשים להצטייד באשרת ביקור מטעם הרשות הפלסטינית
17 הכפופה לאישורה המוקדם של ישראל, הרי שלגבי תושבי מדינות שיש להם עם
18 ישראל קשרים כאמור, נקבע בפסקה 14 של הסעיף, בנוסח העברי, כי אותם מבקרים
19 **"יידרשו להצטייד באשרת ביקור המוזכרת לעיל אן להחזיק בדרכון תקף ובאשרת**
20 **כניסה לישראל, כאשר זו נדרשת. המבקרים הללו יהיו רשאים להיכנס לישראל,**
21 **ללא צורך ברשיון נוסף"**. (הדגש לא במקור - מ.ה.). מכאן, שנוסח הסעיף לכשעצמו
22 לא הצריך מבקרים מהסוג האחרון בשטחי הרשות, שניתנה להם אשרת כניסה
23 לישראל והחזיקו בדרכון תקף, להצטייד גם באשרת ביקור מטעם הרשות לצורך
24 שהות בה ולא הוטלה הגבלה או נדרשה אשרה נוספת לצורך כניסתם מתחומי
25 הרשות לישראל. לאור זאת, טענת המשיב כי על העותרת היה לדאוג, באותה תקופה,
26 לקבלת רישיונות ביקור מהרשות הפלסטינית ולהביאם בפני המתפ"ש לצורך קבלת
27 אישורו, אינה עולה בקנה אחד עם הוראותיו הברורות של הסכם הביניים בנדון.
28
- 29 לא זו אף זו, הגב' יוספוב עצמה הודתה, בגילוי לב, כי עקב האירועים הביטחוניים .40
30 בראשית שנות ה-2000 (האינתיפאדה השנייה ואירועי "חומת מגן") שהביאו, הלכה
31 למעשה, להפסקת התקשורת בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית ולהנפקת אישורי
32 ביקור, עשו עובדי ארגוני סיוע זרים שימוש בהוראות הסעיף האמור בהסכם הביניים



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 על מנת להיכנס לשטחי הרשות הפלסטינית באמצעות אשרת הכניסה לישראל
2 שהונפקה להם, ללא קבלת רישיון ביקור. משרד הפנים עמד על התופעה ולפיכך
3 הוצאה בשנת 2006 לבקרי הגבול הנחיה לפיה יש לשלול כניסתו של מי "שהעביר
4 מרכז חייו לישראל", כאשר "כלל האצבע" שנקבע בעניין זה הגדיר מי שלפי רישום
5 כניסותיו ויציאותיו שהה בישראל למעלה מ-50% מהזמן בשנה נתונה, כמי שמנסה
6 להשתקע בישראל. בעקבות תופעה זו גם הוצאו בשנת 2007 ההנחיות, נספח ש'
7 לעתירה, שחתרו להסדרת המצב וקבעו נוהל חדש וברור בנושא. בהקשר זה ייאמר, כי
8 אף אם ניתן להבין את השימוש הטכני שנעשה במכשיר "חזקת ההשתקעות
9 בישראל" כאמצעי מנהלי שנועד למנוע כניסה בלתי מבוקרת של זרים לשטחי
10 הרשות הפלסטינית, בהעדר אמצעי בקרה אפקטיבי אחר באותה עת, הרי עדיין
11 לטעמי, ככל שהיו ביד המבקר הזר הוכחות ברורות, ששהה במשך אותן תקופות
12 בשטחי הרשות ולא בישראל, לא ניתן היה לראות בתקופת שהותו בשטחי הרשות
13 משום "השתקעות בישראל" לפי מבחני חוק הכניסה לישראל.
14
- 15 אינני נצרך במסגרת הדיון בעתירה זו להכריע בסוגיית היחס המשפטי שבין הוראות .41
16 סעיף 28 להסכם הביניים לבין תחיקת הביטחון באיזור, כולל היתר הכניסה הכללי
17 (מס' 5) (תושבי ישראל ותושבי חוץ), התש"ל-1970 וכן ההכרזה בדבר סגירת שטח
18 (איסור כניסה ושהיה) (ישראלים) (איזור A) משנת 2000, המחייבים את אישור
19 מפקד האזור לצורך כניסה לשטחי A והמצוטטים ע"י ב"כ המשיב. די לי אם אומר
20 שלא הוצג בפניי ע"י ב"כ המשיב קשר משפטי ישיר בין הוראות חוק הכניסה
21 לישראל, שהוא דבר חקיקה של הכנסת וכאמור חל טריטוריאלית רק על שטחי
22 מדינת ישראל הריבונית, לבין תחיקת הביטחון באיזור. תחיקה זו המוצאת ע"י
23 מפקד האזור השולט באזור מכוח תפיסה לוחמתית, מעוגנת בדיני המלחמה במשפט
24 הבינלאומי ויש לה תכליות שונות ואחרות, שהן בעיקרן תכליות ביטחוניות הקשורות
25 לביטחון האזור ותושביו ובטחון כוחות הצבא השולטים בו ולא תכליות של דיני
26 הגירה במובנם המקובל. אין ספק שמפקד האזור רשאי לנקוט בסנקציות המעוגנות
27 בתחיקת הביטחון כלפי מי שמפר את הוראות אותה תחיקה. אולם, אין לומר מניה
28 וביה, שהפרה נטענת של תחיקת הביטחון לעניין הכניסה לאזור A מהווה,
29 כשלעצמה, הפרה של חוק הכניסה לישראל, שכלל אינו חל באזור זה.
30
- 31 עוד יוזכרו, בהקשר זה, דברי הגב' יוספוב, כי אינה יכול לשלול את הטענה שהעותרת .42
32 הציגה במעבר הגבול בתקופה האמורה מסמכים המעידים כי מגמת פניה היא ביקור



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 בשטחי הרשות ולא שהות בישראל. הגב' יוספוב גם אישרה כי לעותרת לא ניתנו
2 הנחיות בעניין זה ע"י המשיב משום שלטענתה הנחיות אלו היו צריכות להיות
3 בידיעת הארגון שהעסיק אותה. יוער בהקשר זה, כי במסמך נספח נ' לעתירה,
4 שביטל את ההחלטה המקורית לאסור את הכניסה מצא המשיב, משום מה, מקום
5 לתת לעותרת, באופן אישי ולא באמצעות הארגון בו עבדה, הנחיות ברורות כיצד
6 לנהוג ואילו מסמכים יש להמציא לצורך הכניסה לישראל ויש לתהות האם קשור
7 הדבר בכך שהמסמך הנ"ל ניתן במענה לפניה של שגרירות ארה"ב בעניינה של
8 העותרת, שהועברה למשרד החוץ וממנו למשרד הפנים.
- 9
- 10 זאת ועוד, אין לדעתי ממש בטענת המשיב כי מאחר שהחלטתו הראשונה של .43
11 המשיב משנת 2006 לאסור את כניסתה של העותרת לישראל לא נתקפה במישרין
12 בבית המשפט לאחר נתינתה, היא אינה נושא לדיון בעתירה זו, וגם אם הייתה כזו
13 דינה היה להידחות מחמת שיהוי כבד. המניעה שהוטלה על העותרת במסמך נספח מ'
14 לעתירה הוסרה למעשה זמן קצר אחר כך במכתבו של מר ששי קציר, מנהל מנהל
15 האוכלוסין, נספח נ' לעתירה, מיום 23/7/06. במכתב זה נקבע, כי לפי בירורו של
16 המשיב- ולא רק לפי טענת העותרת - מדובר באזרחית אמריקאית העובדת ברשות
17 הפלשתינית ולפיכך, כך נקבע, אין מניעה לכניסתה לישראל ובלבד שתצטייד מבעוד
18 מועד ברישיון ביקור והזמנת תוסדר ע"י הגורמים המזמינים אותה בטרם כניסתה
19 לישראל. מתשובת המשיב לעתירה ומדבריה של הגב' יוספוב בעדותה עולה, כי מאז
20 אותו מועד אכן פעלה העותרת באותו אופן לגבי כניסתה לרשות הפלסטינית ולא
21 נמצא כל דופי בהתנהגותה בהקשר זה ובאופן זה נכנסה לישראל ויצאה ממנה עד
22 שנת 2009 כ-15 פעמים.
- 23
- 24 מכאן, שהעותרת כלל לא נזקקה לתקוף בשעתו את אותה החלטה בהליכים .44
25 משפטיים מאחר שהפניות מטעמה ומטעם שגרירות ארה"ב בעניינה נענו בחיוב
26 והמניעה הוסרה למעשה, ללא צורך בפניה לבית המשפט. רק שלוש שנים אחר כך
27 במסגרת בחינת בקשתה של העותרת לקבל אישור כניסה לישראל גופא לצורך עבודה
28 במסגרת ארגון אונר"א בירושלים "הועלתה באוב" אותה החלטה שכאמור בפועל
29 בוטלה ונעשה בה שימוש לצורך דחיית הבקשה. לטעמי, השתק בעניין זה קיים לא
30 כלפי העותרת אלא כלפי המשיב. המשיב עצמו הוא שביטל למעשה, במסמך נספח נ'
31 לעתירה, כבר ביולי 2006 את החלטתו הראשונה למנוע את כניסת העותרת לישראל
32 ואפשר את כניסתה לכאן פעמים רבות אחר כך. משכך נהג, הוא אינו יכול כעבור



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 שלוש שנים לבצע "פניית פרסה" ולחזור ולהיאחז בהחלטתו הקודמת, מבלי שניתן
2 לכך טעם משכנע וכבד משקל המעוגן באינטרסים עליהם הוא אמון.
3
4
- 5 כלל הוא במשפט המינהלי, ש"מי שהסתמך בתום לב ובסבירות על מצג של רשות .45
6 מינהלית יכול לטעון למניעות כלפי המינהל" (ע"א 9657/03 מגן דוד אדום בישראל
7 נ' הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, פ"ד נח(6) 794, 809). מקורה
8 של מניעות זאת ב"עקרון תום הלב" שהרי מטרת שני העקרונות אחת היא: מניעת
9 התנהגות שאינה הוגנת'... כאשר צד אחד הציג מצג מסוים בפני צד אחר, והצד
10 שכלפיו הוצג המצג הסתמך עליו בתום לב ובאופן סביר ושינה עקב כך את מצבו
11 לרעה, עשוי הצד שהציג את המצג להיות מושתק מלהתכחש לו" (ע"א 6705/04 בית
12 הרכב בע"מ נ' עיריית ירושלים, פס"ד מיום 22.1.09, פסקה 57).
13
- 14 גם אם ייטען שהמבקשת לא שינתה את מצב לרעה משום שאין לה בשום מקרה זכות .46
15 קנויה לבוא בשערי המדינה, הרי נפסק כי שינוי מצבו לרעה של מקבל ההבטחה "לא
16 נדרש כתנאי לקשירת הרשות בהבטחתיה" אלא רלוונטי אך לשאלת קיומו של
17 צידוק להשתחררות הרשות מהבטחתה (בג"ץ 142/86 "דישון" כפר שיתופי
18 להתיישבות חקלאית נ' שר החקלאות, פ"ד מ(4) 523, 530; ד' ברק-ארוז, "הגנת
19 ההסתמכות במשפט המינהלי" משפטים כ"ז (תשנ"ו) 17, 48-50). בנסיבות העניין לא
20 הוצג ע"י המשיב כל טעם משכנע מדוע בשנת 2009, כחלוף שלוש שנים מביטול
21 החלטת המניעה, לאחר שקיבל, לכאורה, את הסברי העותרת לגבי שהותה ברמאללה
22 ויצר מצג ברור בעניין כלפי העותרת ע"י התרת כניסותיה החוזרות של העותרת
23 לישראל, היה מקום לחזור ולהישען על אותה החלטה שבוטלה, למחזר את נימוקיה
24 ואף לגבותה בבית המשפט בטיעונים חדשים הנסמכים על הפרת תחיקת הביטחון
25 באזור, טיעונים שמעולם לא הוצגו לעותרת קודם לכן.
26
- 27 אינני מתעלם מסמכותו הרחבה של המשיב לפקח על כניסת זרים לישראל ועל .47
28 שהותם בה. ער אני גם להיקפה ואופייה המצומצם של הביקורת השיפוטית בקשר
29 להפעלת סמכות זו. אולם סמכות מנהלית רחבה ככל שתהיה אינה מקנה למפעיל
30 הסמכות רשות לנהוג בשרירות או בחוסר סבירות קיצוני. עיון בטענות שהוצגו בכתב
31 ובע"פ מטעם המשיב ובמיוחד ההסתמכות החוזרת על התנהגותה של העותרת עובר
32 לשנת 2006 כנימוק עיקרי לסירוב הנוכחי, התנהגות שהמשיב באמירה ובהתנהגות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

- 1 כבר מחל עליה, לשיטתו הוא, מעורר תהיות לא מעטות לגבי הבסיס הענייני
2 לשיקולים שביסוד ההחלטה הנתקפת בעתירה זו ולגבי סבירותם. לתהיות אלה לא
3 ניתן מענה מספק ע"י ב"כ המשיב והן מצדיקות, לפיכך, עיון מחדש של המשיב
4 באותה החלטה.
- 5
- 6 ברור מאליו שאין צורך, במסגרת הדיון בעתירה זו, להידרש לנושא אשרת השירות .48
7 שהעותרת מבקשת שתונפק לה מאחר שעניין זה הינו בגדר סמכותו של משרד החוץ,
8 שהחלטותיו בנדון אינן כפופות לביקורתו של בית משפט זה אלא לביקורתו של בג"ץ.
9 עם זאת ראוי להעיר, בשולי הדברים, כי מאחר שהמסמך שנשלח ע"י משרד החוץ
10 לשגרירות בלונדון (נספח מש/7), שבו נקבע כי אין להעניק לעותרת אשרה הוא מברק
11 פנימי, לא ברור כיצד מתיישב הדבר עם טענת ב"כ המשיב, שאותו מסמך אמור היה
12 להיות בידיעת העותרת שעה שפנתה אחר כך לשגרירות בעמאן שהנפיקה לה אשרת
13 שירות. לא זו אף זו, המסמך עצמו ממוען רק לקונסול הכללי בלונדון, עם העתק
14 לגב' יוספוב, ולא לשום גורם אחר ומכאן שהטענה כי העותרת ניסתה להתחכם
15 ולפנות לשגרירות בעמאן לאחר שסורבה בלונדון ולפיכך היה ברור לה שהסירוב
16 מחייב גם את שאר השגרירויות, היא תמוהה. יתר על כן, אין חולק כיום כי בפועל
17 פנתה השגרירות בעמאן, לפני הנפקת האשרה, למטה משרד החוץ בירושלים שאישר
18 את הנפקת אשרת השירות, לפי הנטען כעת "בטעות". עובדה זו בוודאי לא הייתה
19 בידיעת העותרת וברור גם שיש בה כדי לנטרל את טענת "ההתחכמות".
- 20
- 21 זאת ועוד, כפי שצוין לעיל, הרי שבניגוד לטיעוני המשיב בעתירה לגופה ובתגובתו .49
22 לבקשה לעיון מחדש בהחלטה בצו הביניים במסגרת בש"א 1106/09 שנדון בפני, אין
23 כיום התנגדות עקרונית של משרד החוץ, מטעמיו הוא, להנפיק אשרת שירות
24 לעותרת. התנגדות זו אינה נסמכת על שיקולים עצמאיים של משרד החוץ הקושרים
25 ביחסיו עם אונר"א או בטענות כלפי העותרת אלא אך ורק על התנגדות המשיב
26 להעניק לעותרת אשרת כניסה לישראל לנוכח השתקעותה הנטענת בישראל שלא
27 כדן, החל משנת 2002. הדברים עולים, בין היתר, ממברקו של סגן מנהל המחלקה
28 לענייני או"ם במשרד החוץ, אורי רזניק, לאונר"א מיום 2/6/09, (נספח ס' לעתירה).
29 עם זאת, מובן מאליו, שגם אם יחליט המשיב לשנות מהחלטתו ולבטל את אסור
30 הכניסה לישראל שהוטל על העותרת, אין בכך כדי לחייב את משרד החוץ להעניק לה
31 אשרת שירות ואין בדברי דלעיל משום הבעת עמדה בנדון.
- 32



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1954-09 לילה הילאל נ' משרד הפנים

1
2
3

4
5
6
7
8

משה יועד הכהן, שופט