

1. ויטאלי לבריק  
עצור בבית מעצר ניצן

2. ס' ר'  
עצור בבית מעצר ניצן

3. האגודה לזכויות האזרח בישראל

כולם על-ידי ב"כ עוה"ד דנה אלכסנדר ו/או דן יקיר ו/או בלהה ברג  
ו/או הדס תגרי ו/או משה כהן ו/או רינת קיטאי ו/או ענת שקולניקוב  
ו/או יוסף ג'בארין ו/או גילה שטופלר ו/או ארנה כהן  
שמענם למסירת כתבי בי-דין הוא:  
האגודה לזכויות האזרח בישראל, רח' ביאליק 12, תל אביב 63324,  
טלפון: 03-5254162, פקסימיליה: 03-5254726

#### העותרים

- נ ג ד -

שר הפנים  
רח' קפלן 2, קרית הממשלה, ירושלים

#### המשיב

### עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיב, והמורה לו לבוא וליתן טעם:

(א) מדוע לא יאפשר לאלתר את ביצוע צווי הגירוש שהוצאו נגד העותרים 1 ו- 2 על ידי רכישת  
כרטיסי טיסה עבורם לאוקראינה;

לחלופין: מדוע לא יורה על שחרור מיידי של העותרים 1 ו- 2 ממעצר;

ב) מדוע לא יקבע מדיניות, שתעוגן בהנחיות, בדבר מימון הטיסה של אזרחים זרים שהוצא נגדם צו גירוש, אם הוברר בתום מעצר של שבוע כי אין מקור מימון אחר לביצוע הגירוש.

### בקשה לדיון דחוף

נגד העותרים הוצאו צווי גירוש בגין שהיה בלתי-חוקית בישראל. הם עצורים מאז יום 19.11.97, מכח צווי הגירוש שהוצאו נגדם. הסיבה היחידה להמשך מעצרם, ככל שידוע להם, היא העדר מימון לכרטיסי טיסה עבורם.

כל יום נוסף בו נמצאים העותרים במעצר, בשעה שניתן היה כבר לבצע את גירושם, הוא מיותר ומהווה שלילה בלתי-מוצדקת של חירותם, בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

לאור האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע מועד דחוף לדיון בעתירה.

ואלה נימוקי העתירה:

### כללי

1. עניינה של עתירה זו הוא ההתמשכות הבלתי-מוצדקת של מעצר אזרחים זרים שהוצא נגדם צו גירוש. בעוד מטרתו היחידה של המעצר היא הבטחת ביצוע הגירוש, המשיב נמנע מלפעול כדי לבצע את הגירוש, במקרים שלעצורים אין אפשרות לממן את טיסתם ולא נמצא מקור מימון אחר. כתוצאה ממחדל זה של המשיב, אזרחים זרים, שלא הורשעו בכל עבירה, שוהים שבועות ואף חודשים במעצר, ללא כל הצדקה או תועלת.

### הרקע העובדתי

#### העותרים

2. העותר 1 הוא אזרח אוקראיני. הוא נכנס לישראל עם אשרת תייר בתאריך 30.9.97.

3. העותר 2 הוא אזרח אוקראיני. הוא נכנס לישראל עם אשרת תייר בתאריך 17.6.97 לערך.

4. העותרת 3 (להלן - "העותרת") היא עמותה הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל ובשטחים הנתונים לשליטתה, ובכלל זה פועלת העותרת להגנה על זכויות האדם של אזרחים זרים השוהים בישראל.

5. בתאריך 19.11.97 נעצרו העותרים 1 ו- 2 (להלן - "העותרים") על-ידי משטרת ישראל, שעה שאשרות השהיה שלהם כבר לא היו בתוקף. העותרים היו עצורים בבית המעצר אבו כביר כשלושה שבועות, ולאחר מכן הועברו לבית מעצר ניצן, שבו הם עצורים כבר כארבעה שבועות. בסך הכל, שוהים העותרים במעצר כבר 58 ימים.

6. למיטב ידיעתם של העותרים, אין דבר שמעכב את ביצוע גירושם מלבד העדר מימון לכרטיסי טיסה עבורם. יש להם דרכונים, והעותרים עצמם לא נקטו בכל פעולה כדי לעכב את גירושם.

#### מקרים נוספים

7. העותרים אינם היחידים שנמצאו במצב של שהיה ממושכת במעצר בשל העדר מימון לכרטיס טיסה.

8. בנובמבר 1997 נדון בבית משפט השלום בעכו עניינו של אזרח זר שהוצא נגדו צו גירוש (ב"ש 3912/97 זודוב נ' מדינת ישראל). הוא היה עצור קרוב לחמישה חודשים עד שבית המשפט הורה על שחרורו בערבות. וכך כתב בעניינו השופט מגן בהחלטה (עמ' 11): "המבקש שוהה במעצר כבר חודשים ארוכים וגם עתה לא ידוע מתי יגורש. **ב"כ המדינה הבהירה שהעיכוב נובע רק מחוסר מקורות מימון לרכישת הכרטיס עבורו.**" (ההדגשה לא במקור)

החלטת בית משפט השלום בעכו מצורפת ומסומנת נספח ע/1.

9. בקיץ 1997 פנתה העותרת בעניינו של ניקולאס הרמינו, אזרח אקוודור, לאחר שהיה עצור כבר חודשיים בבית מעצר אבו כביר. תשובת משטרת ישראל היתה, כי העצור נמצא "בטיפול" של שגרירות אקוודור, וכי "אנשי השגרירות מנסים לארגן לו כסף לכרטיס טיסה באמצעות חבריו שמעוניינים לעזור לו". במגעי העותרת עם שגרירות אקוודור ועם מכריו של מר הרמינו הוברר, כי שגרירות אקוודור אינה מתכוונת לרכוש לו כרטיס טיסה, וכי נערכת בין מכריו מגבית לאחר שנודע להם, כי הוא יישב במעצר עד שירכוש לעצמו כרטיס טיסה. בסופו של דבר שהה מר הרמינו במעצר למעלה מחודשיים וחצי עד שטס לארצו, לאחר שמכריו אספו עבורו את הסכום הנדרש לכרטיס טיסה.

העתקי הפנייה בענין מר הרמינו ותשובות המשטרה מצורפים ומסומנים נספחים ע/2, ע/3 ו- ע/4.

10. בתאריך 28.11.97 פורסם בתקשורת סיפורו של יוליאן ספטריו, אשר שהה באותה עת כבר חמישה וחצי חודשים במעצר, בשל העדר מימון לכרטיס טיסה עבורו. רק לאחר פרסום הפרשה, תרמו מספר אזרחים מכספם, נרכש עבורו כרטיס טיסה, והוא הוטס לארצו.

העתקי הכתבות בעניינו של מר ספטריו מצורפים ומסומנים נספח ע/5 ו- ע/6.

11. בשל קשיים מעשיים, רוב המקרים של אזרחים זרים, השוהים במעצר לאורך זמן בשל העדר מימון לכרטיס טיסה, אינם מגיעים לידיעתה של העותרת או של כל גורם מסייע אחר, שכן העצורים אינם יודעים לאן לפנות, לחלקם (כדוגמת העותרים) אף אין כרטיסי טלפון כדי להתקשר, ובהעדר פניה יזומה מטעמם, אין כל ביקורת שיפוטית על מעצרם. עם זאת, העותרת במהלך סיוורה בבתי מעצר נתקלה לא פעם בתופעה של עצורים זרים השוהים לאורך זמן במעצר, כאשר נסיונותיה לבדוק את הסיבה להתמשכות מעצרם לא זכו לתשובה ברורה.

### פניות העותרת

12. בחודשים האחרונים פנתה העותרת מספר פעמים לרשויות השונות המטפלות במעצר ובגירוש של עובדים זרים, על מנת לעמוד על הסיבה להתמשכות המעצר של זרים לפני גירוש. מתשובות הרשויות התברר, כי אף רשות אינה מכירה באחריותה לממן את ביצוע הגירוש של מי שנעצר על ידי המשטרה, במקרה שלא ניתן לגבות את עלות הגירוש מן העצור עצמו או ממעבידו.

13. בתאריך 4.8.97 פנתה העותרת אל המחלקה לאכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה והרווחה, ובין השאר שאלה מדוע שונה מעמדם של הזרים הנעצרים על ידי המשטרה, מאלה הנעצרים בליווי פקחים של מחלקת האכיפה, שלגביהם קיימת ועדה למימון כרטיס הטיסה. מ"מ מנהלת המחלקה לאכיפת חוקי עבודה ענתה, כי "למשרד לבטחון פנים תקציב המיועד עבור גירוש עובדים זרים והוא מממש זאת".

העתקים של פניית העותרת והתשובה לה מצורפים ומסומנים ע/7 ו - ע/8.

14. בתאריך 5.8.97 פנתה העותרת אל ראש יחידת המעברים במשטרת ישראל, בענין כיסוי כרטיסי טיסה של זרים עצורים, וזאת בעקבות המקרה של ניקולאס הרמינו שהוזכר לעיל (סעיף 9). ראש יחידת המעברים ענתה, כי "משרד הפנים אמור לממן גירושים של אנשים שהוצאו נגדם צוי גירוש בגין שב"ח [שהיה בלתי-חוקית] בלבד, אפילו אם נעצרו ע"י המשטרה".

פניית העותרת מצורפת ומסומנת ע/9. תשובת ראש יחידת מעברים מצורפת כנספח ע/4.

15. בתאריך 19.8.97 פנתה העותרת אל ראש מחלקת סיוור ושיטור במשטרת ישראל, ומחתה על היחס השונה הנקוט כלפי זרים שנעצרים על ידי המשטרה, לעומת זרים שנעצרים בליווי מחלקת האכיפה של משרד העבודה, כאשר בשני המקרים, הזרים עצורים בהמתנה לגירוש בלבד, ללא שננקט נגדם הליך פלילי כלשהו. בין היתר, היחס השונה מתבטא בהעדר גורם האחראי למימון כרטיס הטיסה של הזרים הנעצרים בידי המשטרה. תשובתו של סנ"צ עדו גוטמן היתה, כי הטענות מקובלות עליו לחלוטין, אולם "כאשר העלתי טענות אלה נענתי הן ע"י יועץ השר, מר הרצל חגי והן ע"י ראש מנהלת עובדים זרים, מר אפריים כהן, כי התקציב שניתן ע"י הממשלה לצורך הטיפול בעובדים זרים מיועד כולו לטיפול בעובדים מסוג זה שנעצרים ע"י משרד העבודה".

העתקי הפניה לרמ"ח סיור ושיטור ותשובתו מצורפים ומסומנים ע/10 ו - ע/11.

16. בתאריך 7.12.97, פנתה ב"כ העותרים אל המשיב, וטענה כי משרד הפנים חייב, בהעדר מקור מימון אחר, לממן את עלות הטיסה של אזרחים זרים העצורים בהמתנה לגירוש, וכי מדיניותו שלא לממן את כרטיסי הטיסה היא בלתי-חוקית. עוד נטען במכתב, כי התמשכות מעצרו של זרים, בהעדר מקור למימון הטיסה ובהעדר כוונה מצד משרד הפנים לממן את הטיסה, נוגדת את החוק. ב"כ העותרים ביקשה לדעת בדחיפות אם בכוונת משרד הפנים לממן את ביצועם של צווי גירוש נגד עצורים שאין להם מקור מימון אחר. כן ביקשה ב"כ העותרים לדעת מהו הזמן המקסימלי שאדם יישב במעצר עד שתתקבל החלטה על מימון כרטיסו על ידי משרד הפנים. לפניה זו, שהעתק שלה נשלח אל מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה, לא התקבלה כל תשובה.

העתק הפניה למשיב מצורף ומסומן נספח ע/12.

17. בתאריך 24.12.97 פנתה ב"כ העותרים אל ראש יחידת המעברים במשטרת ישראל, עם רשימה של עצורים זרים, לרבות העותרים, וביקשה לדעת לגבי כל עצור אם נקבע כבר מועד לביצוע גירוש, ואם לא, מדוע מתעכב גירוש. לא נתקבלה כל תשובה לפניה זו.

העתק הפניה בענין העותרים מצורף ומסומן נספח ע/13.

## הטיעון המשפטי

### אחריות המשיב לביצוע הגירוש

18. האחריות לביצוע גירוש מוטלת, לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב - 1952 (להלן - "החוק") על המשיב.

19. סעיף 13 לחוק קובע:

"(א) מי שאיננו אזרח ישראל או עולה לפי חוק השבות, התשי"י - 1950, רשאי שר הפנים לתת עליו צו-גירוש אם נמצא בישראל בלי רשיון ישיבה.

(ב) מי שניתן עליו צו-גירוש, חייב לצאת מישראל ולא לשוב אליה כל עוד לא בוטל צו-הגירוש.

(ג) מי שניתן עליו צו-גירוש, רשאי קצין בקורת-הגבולות או שוטר לעצרו ולהחזיקו במקום ובאופן שקבע שר הפנים, עד ליציאתו מישראל או עד לגירוש ממנה.

(ד) שר הפנים רשאי להורות שצו-הגירוש יבוצע על חשבון האדם שעליו ניתן או על חשבון מעביד שהעסיק אותו בישראל בלי ששר הפנים נתן היתר לאותה העסקה או לאחר שפג תקפו של ההיתר."

20. לפי סעיף 13 לחוק, הסמכות להוציא צו גירוש נגד אדם הנמצא בישראל בלי רשיון ישיבה מוקנית למשיב (סעיף 13(א) לחוק), והסמכות לתת הוראות בדבר נשיאה בעלות ביצוע הגירוש אף היא מוקנית למשיב (סעיף 13(ד) לחוק). כמו כן, לפי סעיף 15(א) לחוק, המשיב הוא הממונה על ביצוע החוק.

21. מכאן נובע, שהמשיב אחראי לדאוג לביצוע, בעצמו או באמצעות אחרים, של כל הפעולות הדרושות כדי להוציא לפועל צו גירוש, לרבות מימון כרטיס טיסה אם יש צורך. כאשר אדם נתון במעצר כתוצאה מהוצאת צו גירוש נגדו, והמשיב נמנע מלנקוט בפעולות שעומדות לרשותו כדי לבצע את הגירוש, המשיב אחראי באופן ישיר להתמשכות מיותרת של המעצר.

### תכלית המעצר

22. הבסיס החוקי למעצרו של מי שניתן נגדו צו גירוש הוא סעיף 13(ג) לחוק הכניסה לישראל, שנוסחו הובא לעיל.

23. תכליתו הבלעדית של מעצר לפי הסעיף הנ"ל היא להבטיח את האפשרות לבצע את צו הגירוש. עמד על כך בית המשפט:

"מעיון בסעיף זה [סעיף 13 לחוק - ד' א'] עולה בעליל, שמטרת המעצר הנזכר בפסקה (ג) של הסעיף היא הבטחת יציאת מי שהוצא נגדו צו גירוש מישראל, או עד לגירושו ממנה. הסמכות למעצר בנסיבות אלה הינה סמכות נלווית, הבאה להבטיח את תכלית צו הגירוש, דהיינו יציאתו או גירושו של העצור מישראל. אין המעצר בא לשרת מטרה עונשית... הוא גם לא בא לשרת מטרת כפייה. כל מטרתו היא להבטיח את הימצאותו של מי שניתן צו גירוש נגדו בהישג יד לצורך מימוש הצו."

בג"צ 1468/90 בן ישראל נ' שר הפנים ואח', פ"ד מד (4) 149, 151-152.

ובהמשך להלכת בן ישראל נקבע, כי מטרת המעצר היא להבטיח את "האפקטיביות של צו הגירוש", וכי "אין לעצור אדם שנגדו הוצא צו גירוש לתקופה העולה על הנדרש להגשמת התכלית המונחת ביסוד המעצר".

בג"צ 4702/94 אל טאיי ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד מט (3) 843, 851.

24. כאשר המשיב עצמו נמנע מלעשות את שביכולתו כדי לבצע את הגירוש שלשם ביצועו אדם עצור, הרי שהמעצר אינו משרת את תכליתו, והוא נוגד את החוק הכניסה לישראל. במלים אחרות: "משנמצא, שהמשך מעצרו של העותר אין בו כדי לשרת את המטרה שלשמה הותר מעצרו לפי סעיף 13(ג), שוב אין הצדקה להמשיך ולהחזיקו במעצר" (בן ישראל, שם, בעמ' 152).

25. משהוברר כי אין מקור למימון גירושו של אזרח זר הנמצא במעצר, וכי ביצוע הגירוש תלוי במימונו על ידי המדינה, על המשיב לבחור אחד משניים: לרכוש לעצור כרטיס טיסה ולבצע

את הגירוש, או לשחרר את העצור ממעצר. כך חייב המשיב לנהוג במקרה של העותרים, וכך חייב הוא לנהוג, כעניין של מדיניות, בכל מקרה אחר כאמור.

### חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

26. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן את הזכות לחירות אישית כזכות חוקתית בסעיף 5: "אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת." עוד קובע חוק היסוד, בסעיף 8, כי אין פוגעים בזכות זו "אלא בחוק . . . שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש".

27. המשך מעצרו של אדם לפי סעיף 13(ג) לחוק הכניסה לישראל, מקום שהיה ניתן להבטיח את יציאתו מישראל של אותו אדם על ידי מימון טיסתו, אינו משרת את תכלית החוק הראויה, כאמור לעיל, והוא פוגע למעלה מן הנדרש בזכות העצור לחירות אישית. בכך נוגד המעצר את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

28. המשך מעצרו של העותרים בנסיבות המתוארות אינו מקיים אף לא אחד מתנאי המידתיות, כפי שאלה נקבעו בפסיקה (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי ואח', פ"ד מט (4) 221, 436-437):

(א) התאמת הפגיעה למטרה: כמוסבר לעיל, לא מתקיים קשר רציונלי בין שלילת החירות לבין המטרה של מימוש הגירוש, שכן מימושה של מטרה זו נמנע בשל גורם שאינו קשור למעצר, והוא אי-הקצבת מימון לגירוש. המשך המעצר, כל עוד נמנע הגירוש מטעמי חוסר-מימון, אינו מוביל באופן רציונלי להשגת מטרת הגירוש.

(ב) נקיטה באמצעי שפגיעתו בזכות פחותה: בידי המשיב אמצעי למימוש הגירוש אשר היה פוגע פחות בחירות העותרים, והוא רכישת כרטיסי טיסה עבורם. לאמצעי הפוגע פחות בחירות יש אמנם עלות כספית, אך לשיקול זה משקל נמוך כשמולו עומדת זכות יסוד מרכזית כמו חירות אישית (בג"צ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון ואח', פ"ד מט (4) 94, 113; א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ג' פרשנות חוקתית (נבו, תשנ"ד) 527-528). על אחת כמה וכמה, כאשר אף לאמצעי הפוגע פגיעה חמורה בחירות - מעצר - יש עלות כספית, ולאחר תקופת מעצר מסוימת עלות ההחזקה במעצר תהיה גבוהה יותר מאשר מחירו של כרטיס טיסה.

(ג) קיום יחס ראוי בין התועלת לציבור משלילת הזכות לעוצמת הפגיעה בזכות: המשך מעצרו של העותרים אינו מביא כל תועלת, כאשר המשך מעצרו אינו תורם דבר להשגת המימון לכרטיס הטיסה. ואילו הפגיעה בחירותם האישית של העותרים קשה היא עד מאוד.

29. לפי סעיף 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה". בהימנעותו של המשיב מלעשות את המוטל עליו כדי לבצע את הגירוש ולקצר את מעצרו של העותרים, ובפוגעו בחירותם שלא לתכלית ראויה ובמידה שעולה

על הנדרש, מפר המשיב הפרה בוטה את חובתו לפי חוק יסוד זה, לכבד את זכות היסוד של העותרים לחירות אישית.

### הצורך בקביעת מדיניות כללית

30. אין די בהערת המשיב לדרישתם של העותרים בעתירה זו. כפי שעולה מפירוט הרקע העובדתי לעתירה, העותרים אינם מקרה ייחודי. אלא שקיים קושי, כאמור שם, לאתר את הנפגעים ממדיניותו של המשיב, וניתן לצפות שרק מיעוט מתוכם ימצאו את הדרך לפנות לקבלת סיוע משפטי.

31. כדי לעמוד בדרישות חוק הכניסה לישראל וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, על המשיב לקבוע מדיניות כללית, לפיה אזרח זר שהוצא נגדו צו גירוש ונעצר עד לביצוע הגירוש, לא יהיה עצור למעלה מן הזמן הדרוש כדי למצוא מקור מימון לרכישת כרטיס טיסה עבורו (בהעדר סיבות אחרות המעכבות את ביצוע הגירוש). מקורות המימון האפשריים הם האדם שלגביו ניתן צו הגירוש, או מעביד שהעסיק אותו בישראל ללא היתר (סעיף 13(ד) לחוק). את יכולתו של האדם עצמו לממן את יציאתו ניתן לברר מיד עם מעצרו. איתור מעביד עשוי לארוך מספר ימים. אין הדבר צריך להתמשך למעלה משבוע.

32. מאחר שהפעלת סמכותו של המשיב כרוכה בפגיעה חמורה בזכות היסוד לחירות אישית, ללא ביקורת שיפוטית שגרתית על הפעלת סמכות זו, מן הראוי שהמדיניות האמורה תקבל ביטוי בהנחיות כלליות וברורות, כדי להבטיח את ביצועה בפועל, ללא הפליה, ובאופן שאינו מותנה "בכושרו וביכולתו של פרט זה או אחר להציג את עניינו הספציפי". (ר' בג"צ 556/83 בסט ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לח (1) 177, 183; כן ר' י' דותן, הנחיות מנהליות (נבו, תשנ"ו) 465).

33. אי לכך על המשיב לקבוע מדיניות, שתעוגן בהנחיות, שלפיה: כאשר נגד אדם הוצא צו גירוש, והוא נעצר עד לביצוע הגירוש, אם תוך שבוע לא אותר מעביד היכול לממן את טיסתו של העצור, ואין ביכולתו של העצור עצמו לממן את הכרטיס, המשיב ירכוש עבור העצור כרטיס טיסה.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תגובת המשיבה להופכו להחלטי. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבה בהוצאות המשפט ובשכר טרחת עו"ד.

---

דנה אלכסנדר, עו"ד

ב"כ העותרים