



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

ע"ם 7022/10

בפני : כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופט א' גרוניס
כבוד השופט נ' הנדל

המערערת : Mairead Maguire

נגד

המשיבים : 1. משרד הפנים
2. משטרת ישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים
במחוז מרכז מיום 1.10.2010 בתיק עת"מ 09-10-039693
שניתן על ידי כבוד השופט ר' אמיר

תאריך הישיבה : כ"ו בתשרי התשע"א (04.10.2010)

בשם המערערת : עו"ד ארנה כהן ; עו"ד פאטמה אלעג'ו

בשם המשיבים : עו"ד חני אופק

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

1. המערערת, Mairead Maguire (להלן: המערערת), היא פעילת שלום, כלת פרס נובל לשלום לשנת 1976. ביום 28.9.2010 הגיעה המערערת לישראל, יחד עם נשים נוספות המשתייכות לארגון Nobel Women Initiative, שהוא ארגון של נשים זוכות פרסי נובל לשלום המבקשות, לפי הגדרתן, לפעול למען שלום, צדק ושוויון. עם הגיעה לישראל סורבה כניסתה בשל קיומו של צו הרחקה נגדה, אשר הוצא ביוני 2010. המערערת סירבה לעלות על הטיסה שתחזירה למדינה ממנה הגיעה, וביקשה למצות את ההליכים המשפטיים בישראל טרם תורחק. המערערת הגישה עתירה מינהלית לבית

המשפט לעניינים מנהליים, ובמקביל, גם בהתערבות בית משפט זה, ניתן צו מניעה המונע את גירושה עד להכרעה סופית בעניין חוקיות הרחקה מישראל. ביום 1.10.2010 ניתן פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים מחוז מרכז (השופט ר' אמיר) לדחות את עתירת המערערת. על פסק דין זה הוגש הערעור שלפנינו. בהתחשב בעובדה שהמערערת נתונה במעצר במתקן המסורבים בנמל התעופה בן גוריון, ובשים לב לכך שביקור משלחת הנשים נועד מלכתחילה למספר ימים שמסתיימים בעוד יומיים, ב-6.10.2010, קבענו את הדיון בערעור בהקדם, שלא בתור הרגיל, כדי לאפשר ליבון השאלות המתעוררות בערעור בעוד מועד.

2. ואלה עיקרי העובדות כפי שעולות מכתבי הטענות של הצדדים. ביום 30.6.2009 נעצרה המערערת על ידי כוחות הביטחון הישראליים בעת ששהתה על הספינה "Arion", שהייתה בדרכה לישראל בניסיון לפרוץ את הסגר הימי שהוטל על רצועת עזה. בעקבות מעצרה של המערערת הוצאו נגדה, ביום 1.7.2009, צו הרחקה וצו משמורת. בצו ההרחקה נקבע כי בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: חוק הכניסה לישראל), מי שהוצא נגדו צו הרחקה מנוע מלשוב לישראל כל עוד הצו לא בוטל. בתחית הצו נכתב עוד כי הצו יעמוד בתוקף למשך 10 שנים מיום הוצאתו. יצוין כי מתגובת המדינה עולה כי צו המשמורת וצו ההרחקה הוצאו ונמסרו למערערת בתרגום לאנגלית, הגם שמהצווים עולה כי המערערת סירבה לחתום על הצהרה המופיעה על גבי צו ההרחקה לפיה תוכנו הוסבר לה. עוד עולה כי העברת הצווים למערערת נעשתה לאחר שנערך לה שימוע בשפה האנגלית, בו הובהרו נסיבות הוצאת הצו. למרות שניתנה למערערת האפשרות לטעון בשימוע, היא בחרה לשמור על זכות השתיקה. המערערת שמרה על זכות השתיקה גם בדיון שנערך בעניינה ביום שלמחרת (2.7.2009) בפני בית הדין למשמורת. בית הדין קבע כי אין הצדקה לשחרר את המערערת ממשמורת, וביום 3.7.2009 עזבה המערערת את ישראל. יוער כי בהעתק של הנוסח הסטנדרטי של צו ההרחקה המתורגם לאנגלית שצורף למסמכי בית המשפט לא מופיע תאריך המעיד על תוקפו של צו ההרחקה למשך 10 שנים (כפי שמופיע בנוסח בעברית). לא ברור אם כך הוא גם בנוסח ההעתק שנמסר למורחקים יחד עם צו ההרחקה בעברית.

3. מספר חודשים לאחר מכן, בתחילת שנת 2010, פנתה לשר החוץ גב' ליז ברנשטיין מטעם ארגון הנשים זכות פרס נובל לשלום, בבקשה לברר האם תוכל המערערת להיכנס לישראל לצורך השתתפות במשלחת שאמורה לבקר בישראל ובשטחים מיום 28.9.2010 ועד ה-6.10.2010. ביום 24.2.2010 נשלח לגב' ברנשטיין מכתב תשובה החתום על ידי עוזר שר החוץ. במכתב נמסר כי המערערת בחרה

להשתתף במשט לא חוקי שביקש לחזק את ארגון החמאס ולהפר את הוראות הדין הישראלי והמשפט הבינלאומי. בשל כך, נמסר מטעמו של שר החוץ, ניכר כי החשש שעמד בבסיס צו ההרחקה מישראל בדין יסודו, ואין מקום להתערב לטובתה של המערערת ולשנות את האיסור על כניסתה לישראל.

4. מתגובת המדינה עולה כי במקביל לפנייה לשר החוץ נעשתה, בשם המערערת, פנייה נוספת למשרד המשפטים על ידי ארגון רופאים לזכויות אדם. בפנייה ביקש הארגון, על ידי באת-כוח המערערת בהליך שלפנינו, לבחון אם קיימת מניעה לכניסתה של המערערת לישראל לצורך השתתפות בכינוס של הארגון, שאמור היה להתקיים באפריל 2010. ביום 14.4.2010 השיבה פרקליטה ממשרד המשפטים כי זו אינה הכתובת המתאימה לבירור אשרות כניסה לישראל של תושבים זרים וכי העניין מצוי בסמכותו של שר הפנים. יחד עם זאת צוין במכתב כי נעשתה פנייה לגורמים הרלוונטיים, וכי למיטב הבדיקה, אין מניעה כי המערערת תיכנס למדינת ישראל. יוער כי בתגובת המדינה נטען כי במכתב זה נפלה טעות, וכי הלכה למעשה צו ההרחקה לא בוטל ולא שונה על ידי בעל הסמכות. כך או כך, בסופו של דבר המערערת לא הגיעה לישראל ולא הצטרפה לכינוס האמור.

5. בחודש יוני 2010 השתתפה המערערת במשט נוסף (באונייה "ריצ'ל קורי") שנועד לפרוץ את הסגר על רצועת עזה ונעצרה שוב, ביום 5.6.2010. בעקבות זאת הוצא כנגדה שוב צו הרחקה וצו משמורת. בדומה להליך הקודם בו נעצרה המערערת עקב השתתפות במשט, גם הפעם התקיים שימוע בעניינה, בו היא שמרה על זכות השתיקה. העתק של צו ההרחקה נמסר למערערת יחד עם תרגומו לאנגלית, הגם שהיא שוב סירבה לחתום על הצו. גם תוקפו של צו זה נקבע ל-10 שנים, היינו, עד ליום 5.6.2020. בסמוך לאחר שנודע למערערת דבר הצו, חתמה על מסמך לפיו היא מוותרת על זכותה להישאר בישראל למשך 72 שעות ממועד הוצאת צו ההרחקה לצורך דיון משפטי וכי היא מבקשת לשוב לביתה. בעקבות בקשתה לעזוב את ישראל מיידית הורחקה המערערת מהארץ ביום 6.6.2010.

ביום 21.7.2010 פנתה שוב הגב' ברנשטיין, מארגנת משלחת הנשים זכות פרס נובל, למשרד החוץ וביקשה סיוע בארגון משלחת הנשים ובהסדרת אשרות כניסה למשתתפות המשלחת. ביום 7.9.2010 השיב למכתב מר אליעז לוף משגרירות ישראל בקנדה. בתשובה נמסר כי המערערת לא תורשה להיכנס לישראל לשם השתתפות במשלחת הנשים. מר לוף ציין במכתבו כי השתתפותה של המערערת במשטים הובילה להגבלת כניסתה לישראל, הגם שמניעיה ופעילותה ההומניטארית אינם מוכחשים.

מטיעוני הצדדים עולה כי לא נעשתה כל פנייה נוספת מהמערערת או מטעמה טרם הגעתה לישראל.

6. כאמור, ביום 28.9.2010 הגיעה המערערת לישראל בטיסה מפרנקפורט ועם הגעתה לישראל סורבה כניסתה בשל קיומו של צו ההרחקה. ניסיון להרחיק את המערערת נכשל לאחר שהיא סירבה לעלות למטוס. במקביל נדחתה בקשה לצו מניעה זמני נגד הרחקתה מישראל עוד באותו יום (השופטת נ' אהד). על החלטה זו הוגשה בקשת רשות ערעור לבית משפט זה ועימה בקשה למתן צו מניעה ארעי. בית המשפט (השופטת א' חיות) נעתר לבקשה ונתן צו ארעי המורה שלא להרחיק את המבקשת מן הארץ עד החלטה אחרת שתינתן לאחר דיון במעמד שני הצדדים בבית המשפט לעניינים מנהליים – דיון שנקבע ליום המחרת.

7. דיון בעניין צו המניעה התקיים ביום 29.9.2010 ובסופו נקבע (השופטת נ' אהד) כי המערערת תישאר במתקן המסורבים בנתב"ג עד לדיון בעתירה המנהלית שהוגשה על ידה. ביום 1.10.10 התקיים דיון בעתירה המנהלית בסיומו ניתן פסק הדין נושא הערעור שלפנינו. בפסק הדין (להלן: פסק הדין) דחה בית המשפט (השופט רמי אמיר) את טענת המערערת לפיה צווי ההרחקה לא נמסרו לה ולכן אין הם תקפים. בית המשפט קבע כי מבחינה עובדתית ניכר שהמערערת הייתה מודעת לקיומם של צווי הרחקה נגדה. מסקנתו זו נתמכה במספר נימוקים. ראשית, בית המשפט ציין את העובדה שלאחר הוצאת צו ההרחקה הראשון התקיים דיון בבית הדין למשמורת בעניינה של המערערת ובית הדין אישר את צו המשמורת. שנית, בית המשפט הפנה למכתב מטעם ארגון רופאים לזכויות אדם (עליו חתומה באת-כוח המערערת) בו נתבקש משרד המשפטים לבחון אם אין מניעה לכניסת המערערת לישראל. בית המשפט קבע כי אין להניח שהמערערת ובאת-כוחה היו פונות למשרד המשפטים אלמלא ידעו על צו ההרחקה, אחרת לא הייתה סיבה להניח שיש מניעה בכניסתה לישראל. שלישית, בית המשפט סמך קביעתו על מסמך שנערך על ידי סגן השגריר האירי והוגש לבית המשפט. במסמך מתאר סגן השגריר פגישה במתקן המסורבים בנתב"ג ביום 5.6.2010 עם מספר עצורים ובהם המערערת (לאחר מעצרה עקב השתתפותה במשט השני) ומציין כי "המורחקים קיבלו כבר מסירה של צווי הרחקה במשך היותם עצורים עוד קודם לכן באותו ערב במשרדי ההגירה בחולון" (תרגום המכתב הובא בפסק הדין). רביעית, בית המשפט קבע, בהסתמך על תצהירו של מנהל האגף לזרים במשרד הפנים, כי הנוהל הרגיל במקרים מעין אלה הוא למסור את הצווים למורחק. בית המשפט ציין כי עומדת למשרד הפנים חזקת תקינות המינהל, שלא נסתרה. בשל כך, קבע בית המשפט, חל על המערערת סעיף 13(ג) לחוק הכניסה לישראל, לפיו "מי שניתן עליו צו הרחקה חייב

לצאת מישראל ולא לשוב אליה כל עוד לא בוטל הצו". בית המשפט השתית החלטתו על צו ההרחקה השני (מיום 5.6.2010) וציין כי נוכח המכתב שנשלח לבאת-כוח המערערת באפריל 2010 בעניין כינוס ארגון רופאים לזכויות אדם בו נכתב כי אין מניעה לכניסת המערערת לישראל, יש להתייחס לצו ההרחקה הראשון כאילו בוטל.

נוכח קביעותיו של בית המשפט כי צו ההרחקה השני עומד בתוקפו, וכי המערערת ידעה על קיומו של הצו, דחה בית המשפט את העתירה. בית המשפט ציין כי העתירה שלפניו אינה מכוונת כנגד הצו גופו וטעמיו – ואף אם הייתה המערערת עושה כן, אין זה ההליך המתאים. בית המשפט ציין כי אם ביקשה המערערת לתקוף את צו ההרחקה, היה עליה לעשות כן בדרכים המקובלות, ובכלל זה בפנייה קודמת לרשות המבצעת ושלא תוך העמדת בית המשפט בפני מצב נתון של הגעה שאינה מורשית לישראל. בית המשפט קבע כי ככל שיש למערערת טענות כאילו הובטח לה, בעת שהורחקה מישראל ביוני 2010, כי תוכל לשוב לישראל, היא תוכל להעלות טענות אלה בפני הרשות המוסמכת, היה ותבחר לתקוף את צו ההרחקה לגופו. בית המשפט התייחס עוד למכתב שנשלח לארגון הנשים זוכות פרס נובל משגרירות ישראל בקנדה מיום 7.9.2010 שם הודע באופן מפורש כי המערערת לא תורשה להיכנס לישראל. בית המשפט קבע עוד כי בעקבות המכתב המפורש היה בידי המערערת די זמן להגיש עתירה ובקשה לסעד זמני טרם הגיעה לישראל, אך היא העדיפה להעמיד את המדינה בפני עובדה מוגמרת. מטעמים אלה נדחתה העתירה מבלי שבית המשפט התייחס לצו ההרחקה לגופו.

8. על פסק הדין הוגש הערעור שלפנינו. באות-כוחה של המערערת טוענות כי בית המשפט קמא טעה כשסירב לדון בחלק מטענותיה וקבע שהיה עליה למצות את טענותיה לפני כן בהליך אחר. לגישת המערערת, עתירה מנהלית היא ההליך היחיד באמצעותו ניתן לתקוף את ההחלטה לסרב את כניסתו של אדם לישראל, והסעד המבוקש בעתירה – להורות למשיבים לנמק מדוע לא יתירו את כניסתה לישראל – הוא הסעד הראוי והרלוונטי לעתירה זו. תקיפה זו, לטענת המערערת, היא תקיפה ישירה, המבקשת לבחון את התוקף המשפטי של צו ההרחקה. לפיכך, המערערת סבורה כי בית המשפט קמא היה צריך לדון בו-זמנית בתוקף צו ההרחקה ובסירוב להכניס את המערערת לישראל. עוד נטען בערעור כי בית המשפט לא נתן משקל מספיק לערכי היסוד וזכויות האדם העולים מן העתירה ותחת זאת בחר לבסס החלטתו אך על טעמים פרוצדוראליים. בטענות הערעור שהעלו בכתב חזרו באות-כוח המערערת על הטענות שהעלו בבית המשפט קמא, אך בפנינו לא חזרו עוד בפה מלא על טענת אי הידיעה של המערערת על קיומו של איסור הכניסה לישראל.

מנגד טענה באת-כוח המשיבים כי דין הערעור להידחות. לגישת המשיבים, המערערת בחרה להתעלם מצו ההרחקה והאיסור החל עליה בגדרו להיכנס לישראל, וכן בחרה להתעלם משני המכתבים שנשלחו למארגנת המשלחת, בהם הובהר באופן מפורש שכניסתה של המערערת לישראל תסורב. עוד הדגישה באת-כוח המשיבים כי המערערת לא פנתה לשר הפנים בבקשה לבטל את איסור הכניסה לישראל אף לא לבית המשפט לעניינים מנהליים לצורך תקיפת ההחלטה. תחת זאת, בחרה המערערת לעשות דין לעצמה ולהגיע לישראל בניגוד להוראות החוק. על פי הטענה די בהיעדר מיצוי ההליכים ובעשיית דין עצמית כדי להקים עילה לדחיית העתירה. לגישת המשיבים, הלכה ידועה היא כי בית המשפט לא ייתן סעד לעותר המפר את החוק שבקשר אליו הוא מבקש את הסעד. עשיית דין עצמית, משמעה חוסר ניקיון כפיים וגם בעיתוי הגשת העתירה (היינו, רק לאחר הגעת המערערת לישראל) יש משום אי ניקיון כפיים. באת-כוח המשיבים אף התייחסה להכחשת קבלת צו ההרחקה והימנעות מהפניית בית המשפט למכתב שנשלח משגרירות ישראל בקנדה, שם נמסר מפורשות כי כניסתה של המערערת לישראל תסורב, כאל חוסר ניקיון כפיים. באת-כוח המשיבים אף ציינה כי לכאורה טיעוניה הם פרוצדורליים, אך למעלה מן האמור במכתב של שגרירות ישראל בקנדה, עולה בבירור הטעם לצו ההרחקה והוא בשל השתתפותה של המערערת במשט, שנועד לפגוע במדינת ישראל ובלגיטימיות שלה ולחזק את ארגון החמאס וארגוני טרור אחרים.

9. כאמור, בדיון לפנינו חזרו הצדדים על עיקרי טיעוניהם בפני בית המשפט קמא ועל טיעוניהם בכתב בערעור שלפנינו. במהלך הדיון אף אפשרנו למערערת לומר דברים. מדברי המערערת השתמע כי הייתה מודעת לכך שנאסר עליה להיכנס לישראל, אף כי לא הייתה כלל מודעת לכך שתוקפו של צו ההרחקה הוא ל-10 שנים, ולטענתה הסתמכה על כך שצו ההרחקה הראשון בוטל כביכול, נוכח המכתב שנשלח אליה ממשרד המשפטים ובו נקבע שאין מניעה להגעתה לישראל. ביתר דבריה ניסתה המערערת לפרוש את עמדותיה האידיאולוגיות, שלא כאן המקום לפרטן.

10. לגופו של הערעור, ולאחר ששמענו את טענות הצדדים בהרחבה, הגענו למסקנה כי לא נפל פגם בפסק דינו של בית המשפט קמא, ואין עילה להתערב בו. פסק הדין מושתת על הקביעה כי צו ההרחקה ודבר איסור הכניסה היו בידיעת המערערת. בעקבות המסירה של הצו (עליו סירבה המערערת בזמנו לחתום) וההודעה על איסור הכניסה, היה על המערערת לפעול בדרך החוקית העומדת לרשותה כדי לטעון כנגד הצו בפנייה לשר הפנים ואחר כך יכולה הייתה לתקוף את החלטת שר הפנים בבית המשפט.

משהעדיפה המערערת לעשות דין לעצמה ולהגיע לישראל על אף איסור הכניסה, אין היא זכאית לסעד המבוקש על ידה, וזאת על פי כללי היסוד שלפיהם אנו מפעילים את ביקורתנו השיפוטית. כל עוד צו ההרחקה עומד בתוקפו, חל הכלל הקבוע בסעיף 13(ג) לחוק הכניסה לישראל, לפיו: "מי שניתן עליו צו הרחקה חייב לצאת מישראל ולא לשוב אליה כל עוד לא בוטל הצו".

חשוב להזכיר כי לשר הפנים מסור שיקול דעת רחב במתן החלטה בעניין הכניסה לישראל, ולנוכח ההיבטים וההשלכות בעלי האופי המדיני שיש למתן הכניסה לישראל בנסיבות העניין שלפנינו, יש משקל לעמדת משרד החוץ שמטעמו נשלחו למערערת מכתבים המפרטים את הסירוב להתיר את כניסתה לישראל בהתאם לצו ההרחקה. יחד עם זאת, נוכח הנסיבות יוצאות הדופן של העניין, ובהתחשב בזמן שבו כבר נתונה המערערת במתקן מסורבי הכניסה ובכך שהביקור מיועד להסתיים בתוך 48 שעות, הצענו במהלך הדיון לבאת-כוח המדינה לאפשר למערערת להשלים את הביקור המתוכנן בארץ, תוך שהיא תשוחרר בערובה ותתחייב לעזוב את ישראל במועד המתוכנן כעבור 48 שעות, ב-6.10.2010. במקביל, הצענו כי צו ההרחקה יעמוד בתוקפו והמערערת תוכל לתקוף אותו, אם תהיה מעוניינת בכך, בדרך החוקית האמורה. לפיכך, אפשרנו לבאת-כוח המדינה לקיים התייעצות עם שולחיה. לאחר כשעה הודיעה באת-כוח המדינה כי שר הפנים ושר החוץ אינם רואים לחזור בהם מעמדתם המקורית – גם לא בתנאים המצומצמים והמוגבלים שהצענו.

11. כבר אמרנו לא אחת כי בעניינים הנוגעים למדיניות, בסמכותנו לבחון את חוקיות הצווים, ההנחיות והפעולות שהרשות המבצעת מקיימת בהתאם למדיניותה, אך לא לנו לבחון את תבונת החלטותיה (ראו, למשל, בג"ץ 963/04 לויפר נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(3) 326, 336 (2004)). אנו סברנו כי אף שהמערערת נכנסה לישראל בידיעת האיסור ותוך עשיית דין עצמי – דבר שבית המשפט אינו יכול לתת לו גושפנקא חוקית – טוב הייתה עושה המדינה אילו הייתה מקבלת הצעתנו ומאפשרת למערערת להצטרף למשלחת הנשים ל-48 השעות הנוטרות בהתחשב בכך שכבר שהתה במתקן המסורבים ובתנאים שהצענו. אולם, משנתקבלה תשובת המדינה להצעתנו, לא ראינו עילה משפטית להתערב בהחלטת בית המשפט קמא. כאמור, החלטת בית המשפט הייתה מבוססת על קביעתו, כממצא עובדתי, כי המערערת הייתה מודעת לצו ההרחקה, וזאת הן משום שנמסר לידיה והן משום שנשלחו לנציגים מטעמה מכתבים בהם הודע באופן מפורש כי כניסתה לישראל לא תותר. משדחה בית המשפט את טענותיה העיקריות של המערערת לעניין חוסר ידיעתה אודות צווי ההרחקה, לא ראה הוא לנכון לדון בטענות לעניין תוקפו של צו ההרחקה לגופו. יצוין כי טענות באשר לתוקף צו ההרחקה לא

הוצגו גם בפנינו, הגם שבאת-כוחה של המערערת ציינה בדבריה כי בשל הפגיעה בזכויות היסוד של המערערת היה על בית המשפט קמא לדון גם בטענותיה לעניין תוקפו של צו ההרחקה. נעיר עוד כי לא מצאנו ממש בטענה כי הופרו זכויות היסוד של המערערת על אף שנמנע ממנה להביע עמדותיה בעת שהותה בישראל. גם טענות באת-כוח המערערת כאילו נפגעו זכויותיהן של פעילות שלום בישראל, אינן יכולות לעמוד, מה גם שהן לא היו צד לעתירה ולערעור. בנסיבות אלה דין הערעור להידחות.

12. אין בפסק דיננו זה כדי למנוע מהמערערת לפנות בעתיד בבקשה לביטול צו ההרחקה, ובוודאי בבקשה לקיצור התקופה הממושכת של 10 שנים, וזאת בדרך הנאותה על פי הליכים שהחוק מאפשר לה.

אשר על כן, הערעור נדחה. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ו בתשרי התשע"א (04.10.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה