



המרכז למדיניות הגירה ישראלית  
ISRAELI IMMIGRATION POLICY CENTER

# ניצול לרעה של הליכי משפט בבתי הדין לעררים - דו"ח ונייר מדיניות

נובמבר 2024



מחקר וכתיבה: עו"ד יונתן יעקובוביץ'

מייל: [contact.eitan@gmail.com](mailto:contact.eitan@gmail.com)



---

המרכז למדיניות הגירה ישראלית (איתן- מדיניות הגירה ישראלית ע"ר) הוא ארגון לא ממשלתי שהוקם בשנת 2012 במטרה לקדם מדיניות הגירה אחראית שתשרת את האינטרסים האסטרטגיים של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. המרכז מקדם מחקר, חקיקה ולובינג, פעילות משפטית והסברה בארץ ובחו"ל בסוגיות הקשורות להגירה והסתננות לא חוקית לישראל. המרכז משמש גם כמוקד מידע, סיוע וייעוץ לתושבי שכונות שהושפעו לרעה מהסתננות לישראל, בדגש על דרום תל אביב.

---

## תוכן העניינים

עמ' 4	הקדמה
עמ' 11	ניתוח
עמ' 24	המלצות
עמ' 24	אגרות
עמ' 27	הוצאות משפט
עמ' 29	הפקדת ערובה
עמ' 32	צווי ביניים
עמ' 34	הוצאות אישיות על עורכי דין

## הקדמה

עד תחילת שנות האלפיים, כל ההליכים המשפטיים בעניין מעמד בישראל הגיעו ישירות לפתחו של בית המשפט הגבוה לצדק. עם העלייה בעומס התיקים, הסמכות לדון במרבית הסוגיות בתחום זה, כמו גם בסוגיות מנהליות רבות אחרות, הועברה לבתי המשפט המחוזיים ביושבם כבתי משפט לעניינים מנהליים, החל משנת 2001.

למרות זאת, לא רק שעומס התיקים לא פחת, אלא שתוך ארבע שנים בלבד מספר ההליכים בסוגיות אלו גדל בצורה דרמטית, כפי שתיאר זאת בשנת 2004 המשנה ליומ"ע ש' דאז עו"ד מני מזוז, בדיון בפני וועדת עובדים זרים:<sup>1</sup>

**"הצורך בהקמה של אינסטנציה כזאת נבע מהגידול המאוד חד שחל בהליכים בפני בתי המשפט בנושאים האלה של זרים. אם עד לפני כעשר שנים נמדדו בעשרות בודדות הליכים שנגעו בכלל לכל נושא מנהל האוכלוסין בבתי משפט והתרכזו כמעט כולם בבג"ץ, היום אנחנו הגענו לקצב שנתי של שלושת אלפים מאתיים תיקים. זה פשוט גידול מדהים. יש לי פה סטטיסטיקה מ-2000 לשנה. תוך ארבע שנים זה גידול של בערך פי עשר. כלומר, זה גדל בקצב מדהים. היום המצב הוא שיש גם עתירות לבג"ץ בעניינים של מנהל אוכלוסין, גם עתירות מנהליות. בתי המשפט לעניינים מנהליים, כלומר, בתי המשפט המחוזיים. זה גדל ממש בטור הנדסי. המערכות לא עומדות בזה מצד אחד, ומצד שני, רוב התיקים הם דברים קטנים שלא מצדיקים להניע מערכת כבדה ויקרה ואיטית כמו בתי משפט".**

קשה לקבוע באופן ודאי מה גרם ל"עלייה בטור הנדסי" במספר הבקשות בעניין מעמד בישראל בשנים אלו. נהוג לייחס זאת לשינויים חברתיים ודמוגרפיים בישראל כגון דרישות של שוק העבודה ועוד, אך נראה כי אין בתופעות אלו, הנוהגות לעבור שינויים איטיים ולאורך זמן ארוך יחסית, כדי לתת הסבר מניח את הדעת לגידול של פי עשרה במספר ההליכים בתוך זמן קצר.

נראה כי אחד ההסברים המשמעותיים טמון דווקא בדברים שאמר שופט העליון לשעבר יצחק זמיר בפני וועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בדיון שהתקיים כמה שנים קודם לכן, לקראת חקיקת חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים. כאמור לעיל, החוק העביר את

<sup>1</sup> פרוטוקול מס' 33 משיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, יום שלישי, ט"ז באב התשס"ד (3 באוגוסט 2004), שעה 14:00

הסמכות לדון בשלל סוגיות מנהליות, בתוכן גם מעמד בישראל, מבג"ץ לבתי המשפט המחוזיים. לדברי השופט לשעבר זמיר:<sup>2</sup>

**"מעבר לזה, בית-המשפט העליון, הבג"ץ, עם כל התהילה שלו והפתיחות שלו לא כל כך נגיש לאזרח הפשוט. יקר להתדיין בו, מפחיד להתדיין בו, והוא מאוד מתאים לעניינים גדולים מאוד, חשובים מאוד. האזרחים הקטנים מתקשים בהרבה מאוד מקרים להגיע אל בית-המשפט העליון".**

כפי שנפרט בהרחבה בהמשך, נראה כי העברת הסמכות לבתי המשפט לעניינים מנהליים אכן הנגישה את מערכת המשפט עבור זרים המבקשים מעמד בישראל, לא פחות מאשר עבור ישראלים, ואלו החלו לעשות בה שימוש הולך ומתרחב. ברוב המקרים, שימוש לרעה.

כחלק מהניסיון להתמודד עם התגברות עומס התיקים והצפת המערכת, על אף הסמכת בתי המשפט לעניינים מנהליים, הוקמה בשנת 2008 "ועדת השגה לזרים" בתוך משרד הפנים. בראש הוועדה עמד משפטן, ונקבע כי על מי שיש לו השגות נגד החלטות של משרד הפנים (לימים רשות האוכלוסין וההגירה), לפנות קודם לוועדה כחלק מההליך של מיצוי הליכים, לפני שיפנה לבקש סעד מבית המשפט.

על אף שהוועדות זכו להכרה בבתי המשפט כ"מעין ערכאה ראשונה", הן פעלו בחוסר יעילות, וההליכים שהובאו בפניהן התארכו, ועל כן הוחלט להקים את בתי הדין לעררים.<sup>3</sup> אלו החלו לפעול ביוני 2014 כערכאה משפטית-מנהלית ראשונה בכל הנוגע לביקורת משפטית על החלטות של רשות האוכלוסין בנוגע למתן מעמד בישראל. בהצעת החוק להקמת בתי הדין נקבע כי:<sup>4</sup>

**"מהות העניינים הנדונים והאינטרס הציבורי הכרוך בהם כמו גם הצורך להקל על העומס המוטל על מערכת השפיטה (כפי שיפורט להלן), מצדיקים כי הביקורת השיפוטית בעניינים אלה תופעל בידי ערכאה ייחודית, בהליך פשוט, יעיל ומהיר.**

כפי שנראה, על אף שמספר ההליכים המגיעים לפתחם של בתי המשפט לעניינים מנהליים בעניין מעמד בישראל אכן ירד, העומס הכללי של מספר ההליכים בעניין זה לא פחת, אלא

<sup>2</sup> פרוטוקול מס' 78 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט **יום שני, א' באדר א' התש"ס (7 בפברואר 2000), שעה 10:00**

<sup>3</sup> ראו ברגמן, דותן. "חמש שנים לבית הדין לעררים – מבט לאחור עם הפנים קדימה", **משפטים על אתר, טו, תש"פ.**

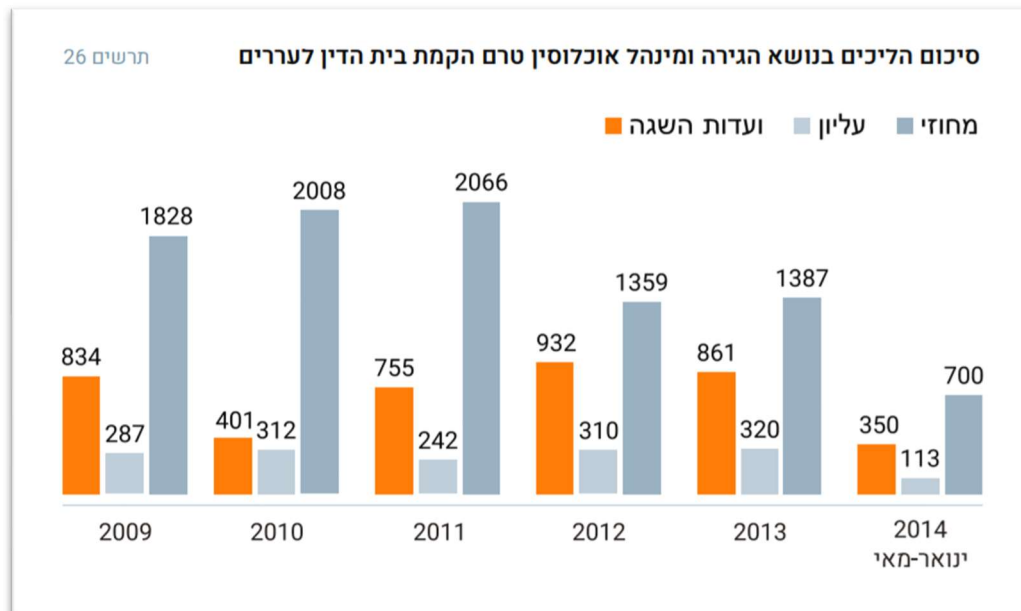
<sup>4</sup> הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (בית דין לזרים), התשע"א-2010.

<https://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/pnim2011-03-17.pdf>

להפך: עם הקמת בתי הדין, מספר ההליכים כמעט והכפיל את עצמו באופן מדי. כתוצאה מכך, כפי שנראה בנתונים, במבחן המציאות ההליכים בבית הדין אינם "יעילים או מהירים" כפי שנועדו להיות בהתאם להצעת החוק - דבר הפוגע בראש ובראשונה באינטרס הציבורי לאכוף את מדיניות ההגירה של ישראל, ובמקרים מוצדקים גם בזרים עצמם המבקשים סעד.

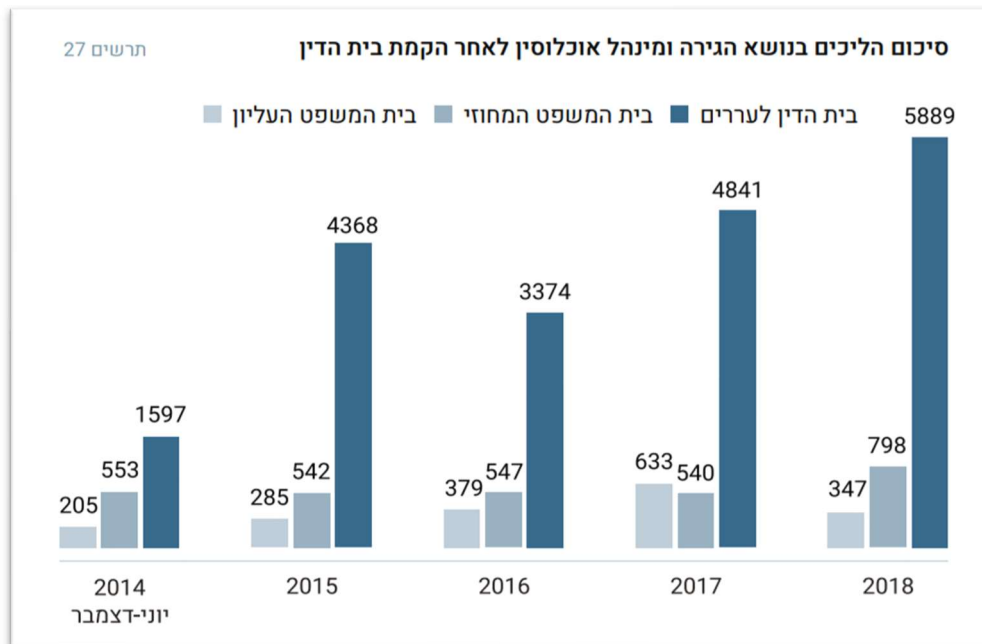
### עלייה במספר ההליכים:

כפי שניתן ללמוד מדו"ח סיכום שנת 2018 של בתי הדין לעררים, מעת שהחלו לפעול ביוני 2014 סך ההליכים בעניין מעמד בישראל קפצו בצורה דרמטית.<sup>5</sup> בתרשים הראשון, ניתן לראות את מספר ההליכים בוועדת השגה, מחוזי ועליון עד הקמת בתי הדין:

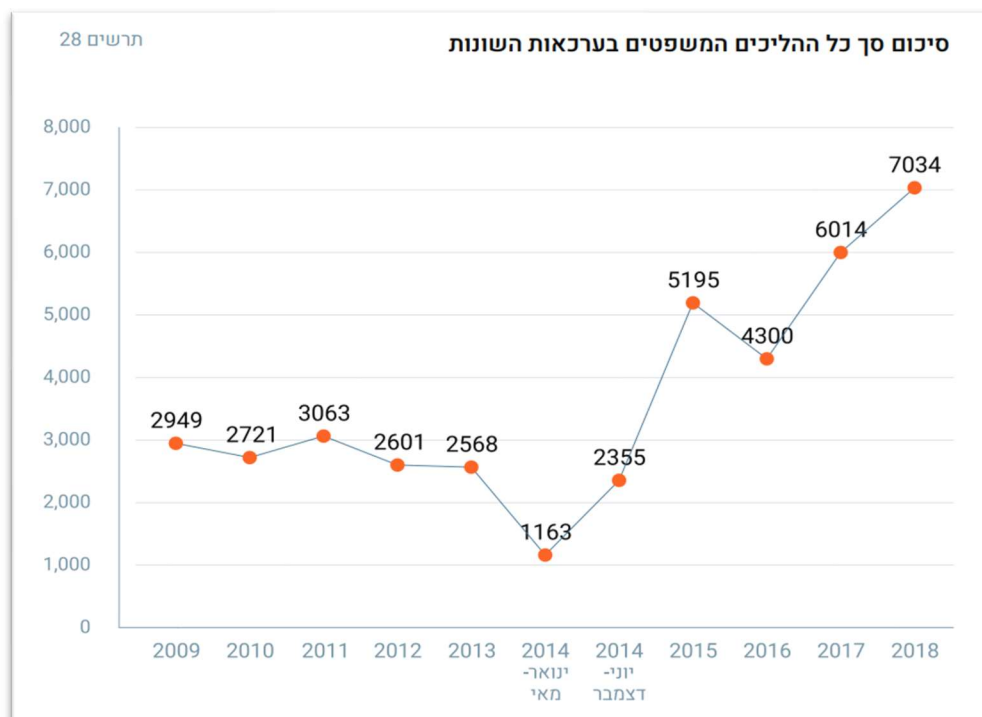


<sup>5</sup> משרד המשפטים, בתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל, דו"ח לשנת 2018, תרשימים 26-28.  
 איתן - מדיניות הגירה ישראלית מ"ר 580561587 / ת.ד.: 16429, ירושלים, 96465 / פקס: 077-4703191  
 Eitan-Israeli Immigration Policy R.A. 580561587 / P.O. Box: 16429, Jerusalem 96465 / fax: 972-77-4703191  
 contact.eitan@gmail.com / WWW://israeli-ipc.org.il

בתרשים הבא, ניתן לראות את מספר ההליכים שהוגשו מרגע הקמת בתי הדין ביוני 2014 ועד לסוף שנת 2018:



מהתרשים האחרון, ניתן לראות את הגידול בסך כל ההליכים בערכאות השונות על פני כמעט עשור (עד יוני 2014 נספרו ההליכים בוועדות ההשגה ולאחר מכן בבתי הדין):



כפי שניתן ללמוד בבירור מהתרשימים, כבר במחצית השנייה של 2014 חל זינוק כמעט מיידי במספר ההליכים, גם בחלוקה לחודשים. בחודשים ינואר עד מאי הוגשו 700 השגות

בפני ועדת ההשגות, דהיינו **140 השגות בחודש**, לעומת החודשים יוני-דצמבר בהם הוגשו כבר 1,597 עררים בפני בתי הדין לעררים, דהיינו **228 עררים בחודש**. גם סך מספר ההליכים בכל הערכאות עלה מ- 1,163 בחודשים ינואר-מאי, כ- **232 הליכים בממוצע** לחודש, ל- 2,355 בחודשים יוני-דצמבר, או **336 הליכים בממוצע לחודש**.

אם נשווה במבט שנתי, הרי שבשנת 2013, השנה המלאה האחרונה לפני הקמת בתי הדין לעררים, הוגשו **2,568 הליכים סך הכל**. לעומת זאת, בשנת 2015, לאחר הקמת בתי הדין, הוגשו כבר **5,195 הליכים סך הכל**, בכל הערכאות. דהיינו, בתקופת זמן קצרה וכמעט מיידית, מספר ההליכים לקבלת מעמד זינקו ביותר מ- 110%.

יתר על כן, מספר ההליכים בבתי משפט מחוזיים (מנהליים) אמנם ירד בצורה משמעותית, אך נשאר לא מבוטל כשלעצמו. כך לדוגמא, בשנת 2021 נוהלו על ידי פרקליטות המדינה כ-4,500 הליכים מנהליים בבתי משפט לעניינים מנהליים,<sup>6</sup> בעוד שבאותה שנה הוגשו לבתי המשפט 447 ערעורים מנהליים על פסיקות של בתי הדין לעררים.<sup>7</sup> דהיינו, הערעורים לבתי המשפט המנהליים מהווים עדיין כ- 10% מכלל ההליכים בבתי המשפט המנהליים, שיעור לא מבוטל, ונתון זה לא כולל עתירות מנהליות בעניין מעמד בסוגיות שעדיין נתונות לבתי המשפט המנהליים כערכאה ראשונה.

**מהנתונים עולה כי לא רק שהמאמצים להנגיש ולייעל את ההליכים על ידי הסמכת ערכאות נמוכות יותר לא צמצם את מספרם, אלא שהמגמה הפוכה לחלוטין באופן מובהק. סך ההליכים בנוגע למעמד בישראל גדל בצורה דרמטית במיוחד - מכמה עשרות עד מאות בשנת 2000, ל- 5,395 הליכים בשנת 2015.**

אם נרוץ קדימה לשנת 2021, השנה העדכנית ביותר לגביה קיימים נתונים, הרי שנפתחו 3,772 תיקים בבתי הדין לעררים, בתוספת של 458 הליכים של ערעור מנהלי ובר"ם בעליון, ובסך הכל 4,230 הליכים.<sup>8</sup> על פניו מדובר בירידה מהשיא בשנת 2015, אך יש לציין כי שנה זו הושפעה ממגפת הקורונה ולכן ניתן להעריך כי המספר כיום גדול יותר.

בסך הכל, בתוך שלושה עשורים, מספר ההליכים בסוגיית מעמד בישראל עלה מכמה עשרות בודדות לאלפים רבים. **בשנת 2021, מספר ההליכים בעניין מעמד בישראל היה**

<sup>6</sup> פרקליטות המדינה, סיכום שנת 2021: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001486106>; על פי הנתונים המופיעים בעמוד 101 לדו"ח, 22 אחוז מ- 20,654 תיקים אזרחיים בשנת 2021 היו תיקים מנהליים, דהיינו- 4,544 תיקים.

<sup>7</sup> בתי הדין לאוכלוסין והגירה, דו"ח שנתי 2021, עמוד 35.

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report-2021/he/report-2021.pdf>

<sup>8</sup> בתי הדין לאוכלוסין והגירה, דו"ח שנתי 2021, ע' 19- ע' 35.

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/report-2021/he/report-2021.pdf>



**גדול יותר מסך כל יתר ההליכים המנהליים בבתי המשפט לעניינים מנהליים, על אף שאלו כוללים את עניינים של כלל אזרחי ישראל.**

**יעילות ומהירות:**

על אף שהקמת בתי הדין לעררים נועדה לייצר הליך מהיר ויעיל, במבחן התוצאה ההליכים מתמשכים זמן רב, **אף באופן משמעותי יותר מאשר בבתי המשפט לעניינים מנהליים**. כך בשנת 2021, ממוצע אורך חיי התיקים בכלל בתי הדין לעררים עמד על **8 חודשים**, בעוד שבבתי המשפט לעניינים מנהליים – אלו שהוחלפו במרבית הסוגיות בעניין מעמד - ממוצע אורך חיי תיק מנהלי עמד על **4.6 חודשים בלבד**. מכאן עולה כי בממוצע, ערר בבית הדין לעררים אורך 73% יותר זמן מעתירה מנהלית בבתי המשפט לעניינים מנהליים.

יש לסייג השוואה זו, כיוון שגם בבתי הדין לעררים וגם בבתי המשפט המחוזיים ישנו מנעד גדול מאוד בכל הנוגע לאורך חיי תיקים, בחלוקה על פי נושאים. כך לדוגמא, בבתי המשפט המחוזיים, אורך חיי תיק מעצר ממוצע עומד על 0.4 חודשים, לעומת 43.7 חודשים בעניין פירוקים ופשיטות רגל.

כך גם בבתי הדין לעררים, בשנת 2021 אורך חיי תיק ממוצע בסוגיות של הרחקה מישראל עמד על 0.6 חודשים בלבד, לעומת **10.9 חודשים בהליכים הנוגעים לבקשות מקלט**. מכאן שישנם תיקים "פשוטים" יותר שניתן לטפל בהם במהירות יחסית, לעומת תיקים מורכבים שדורשים זמן רב יותר. ובכל זאת, מדובר בהשוואה רלוונטית שכן כל התיקים בבתי הדין הם מנהליים, ועל כן יש מקום להשוות זאת לזמן הטיפול הממוצע בהליכים מנהליים בבתי המשפט המחוזיים, בוודאי אם עושים ממוצע.

יתירה מכך, אם נקיים את ההשוואה בחלוקה לתתי נושאים בבתי הדין לעררים, הרי שהתמונה שעולה מטרידה עוד יותר. בכל הנוגע לבקשות מקלט - הסוגיה שבה קיימת ההצפה הגדולה ביותר של תיקים, רובם המוחלט הליכי סרק - כאשר הוגשו בתחום זה 1,577 תיקים בשנת 2021 בלבד, הממוצע עומד על 10.9 חודשים בממוצע, דהיינו זמן ממוצע הקרוב לפי שניים וחצי מתיק ממוצע בבתי המשפט לעניינים מנהליים. בדומה לכך, גם בכל הנוגע לשתי הסוגיות הבאות מבחינת היקף ההליכים, "איחוד משפחות" ו"הומניטארי", ממוצע זמן הטיפול הוא 6.2 ו- 6.9 חודשים בהתאמה - משמעותית ארוך יותר מתיק מנהלי ממוצע בבתי המשפט לעניינים מנהליים.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> שם, ע' 33.

## ערעורים:

עוד נתון משמעותי לענייננו נוגע לאחוז הערעורים הגבוה יחסית על פסקי דין של בתי הדין. בשנת 2021, שיעור הערעורים לבתי המשפט לעניינים מנהליים עמד על לא פחות מ- 11% ביחס למספר התיקים שנסגרו באותה שנה. זאת לעומת אחוז ערעורים נמוך בהרבה בבתי המשפט המחוזיים שנע בין 1.1% בלבד בתיקי תעבורה ועד ל- 5% בלבד בתיקי נוער, כאשר בתחום האזרחי, שכולל את המנהלי, אחוז הערעורים הכללי הוא 2.3% אחוז בלבד.<sup>10</sup>

אמנם ייתכן כי יש בנתון זה כדי להצביע על חוסר מקצועיות של בתי הדין, אך ככל הנראה הדבר נובע בראש ובראשונה מהתמריץ האדיר שיש לזרים להגיש ערעורי סרק על מנת להאריך את משך שהייתם בישראל, כפי שנפרט בהמשך.

## הליכי סרק

מנתוני בתי הדין עולה באופן חד משמעי כי מרביתם המכריע של ההליכים המוגשים לפתחו, נמצאים חסרי עילה ולכן נדחים ללא מתן סעד כלשהו. כך בשנת 2021, רק ב- 356 הליכים ניתן סעד חלקי או מלא, מתוך 3,942 הליכים סך הכל.<sup>11</sup> אין חלוקה פנימית בכמה מהתיקים ניתן סעד חלקי ובכמה סעד מלא, אך מהכרות עם הסוגייה ועם כללי הביקורת המשפטית על החלטות מנהליות, ניתן להעריך כי במרביתם המוחלט של המקרים לא ניתן סעד מלא, או שהסעד המבוקש היה מוגבל מלכתחילה, כגון בקשה למתן החלטה בידי רשות האוכלוסין וכד'. **בכל מקרה, גם אם כוללים את התיקים בהם ניתן סעד חלקי בלבד, רק בכ- 9% מההליכים ניתן סעד כלשהו.**

מעבר לתיקים שניתן בהם סעד מסוים, ב- 627 הליכים נוספים שהם כ- 16% מסך ההליכים, התיק הוחזר למשיבה, רשות האוכלוסין וההגירה.<sup>12</sup> מדובר בתופעה יחסית נפוצה בהליכים ממין אלו, לרוב מסיבות טכניות שוליות למדי. עם זאת, ניתן לראות בכך מתן סעד מסוים.

**אם כן, מתוך אלפי הבקשות שהוגשו בשנת 2021, 75% מההליכים נדחו או נסגרו מבלי שניתן בהם סעד כלשהו, אפילו לא סעד חלקי או השבה למשיב.** נתונים אלו מלמדים מעבר לכל ספק כי מרביתם המוחלט של ההליכים המוגשים בעניין מעמד בישראל הם הליכי סרק.

בהינתן שרק ב- 11% מהמקרים מוגשים ערעורים לבתי המשפט לעניינים המנהליים, הרי שיש בכך משום חיזוק לעובדה שמרביתם המוחלט של ההליכים נעדרים כל עילה.

<sup>10</sup> דו"ח שנתי של הרשות השופטת לשנת 2021, ע' 28.

<sup>11</sup> דו"ח בתי הדין לאוכלוסין והגירה לשנת 2021, ע' 24. חיבור של כל סוגי ההליכים שבהם ניתן סעד ניתן חלקית.

<sup>12</sup> שם, שם. סיכום של כל סוגי התיקים שהוחזרו למשיב.

## ניתוח:

### תמריצים לניצול הליכים לרעה

כפי שניתן ללמוד מהנתונים, בעשורים האחרונים חלה עלייה דרמטית במספר ההליכים בעניין מעמד בישראל. ניתן לתלות חלק ממנה בשינויים תרבותיים, דמוגרפיים ותעסוקתיים. סיבה נוספת טמונה בהתפתחות הפסיקה שיצרה עילות ותקדימים הולכים ומתרחבים לקבלת מעמד בישראל, על אף שאלו עדיין נותרו מוגבלים. אך נראה כי אין בשינויים אלו כדי להסביר את השינוי הדרמטי כל כך על פני תקופה קצרה.

נראה כי הסיבה המרכזית לעלייה במספר ההליכים טמונה דווקא במהלכים שנועדו להפחית את העומס על מערכת המשפט, קרי הסמכת ערכאות נמוכות יותר, מה שהביא ל"הנגשתם" לזרים. כך ארע עם הסמכת בתי המשפט לעניינים מנהליים, כפי שפורט לעיל, וכך גם עם "הגברת נגישות מנגנוני השפיטה בעקבות הקמת בית הדין לעררים", כדברי דיין בית הדין לשעבר דותן ברגמן.<sup>13</sup> אחת הדרכים שבהן הונגשו בתי הדין לעררים עוד יותר מבתי המשפט לעניינים מנהליים היא בקיצוץ משמעותי של סכום האגרה - על כך נרחיב בהמשך בפרק ההמלצות.

כמו כן, נראה כי על אף שמדובר בערכאה משפטית לכל דבר, בתי הדין סובלים מזילות מסוימת בעיני מגישי העררים, בדגש על עורכי דין המייצגים אותם. לכן, אין זה נדיר למצוא עורכי דין שעושים שימוש לרעה בהליכי משפט, בשיטות שספק אם היו מרשים לעצמם לנקוט בהן בבתי משפט, בוודאי בבית המשפט העליון. טקטיקות אלו כוללות: אי התייצבות לדיונים; בקשות למשוך את העררים ברגע האחרון, לאחר שהצליחו למנוע אכיפה בעצם הגשת הליך הסרק במשך חודשים ושנים; בקשות להעלות טענות חדשות בשלב מתקדם מאוד של הדיון; טענות עובדתיות סותרות, ועוד. בתי הדין נוהגים לצאת כנגד תופעות כאלו כדבר שבשגרה בפסקי הדין שלהם, ללא הועיל.<sup>14</sup>

מעבר לכל ההסברים הנקודתיים הללו, ברור לכל כי הסיבה המרכזית לעלייה הדרמטית במספר התיקים טמון בתמריץ האינהרנטי שיש לזרים השוהים בישראל, להגיש הליכי סרק ולנצל לרעה הליכי משפט, על מנת לקנות לעצמם עוד זמן שהייה בישראל. על אף שישנם עוד תחומים בהם לאחד הצדדים יש אינטרס למשוך זמן בהליך המשפטי, אין עוד תחום

<sup>13</sup> ברגמן, דותן. "חמש שנים לבית הדין לעררים – מבט לאחור עם הפנים קדימה", משפטים על אתר טו תש"פ, ע. 46.

<https://lawjournal.huji.ac.il/sites/default/files/2020-07/mishpatimonline-15-024.pdf>

<sup>14</sup> ראו ערר (ת"א) 3146-22, ערר (ת"א) 3256-22, ערר (ת"א) 4345-1

שבו עבור מרביתם המוחלט של יחמי ההליך, עצם הגשת ההליך ומשיכת הזמן מהווה הישג כשלעצמו.

על האינטרס הטמון בהגשת הליכי סרק כתב דיין בית הדין לעררים לשעבר דותן ברגמן במאמרו, שפורסם חמש שנים בלבד לאחר שבתי הדין החלו לפעול:<sup>15</sup>

**"אין להתעלם מכך שחלק מן העררים המוגשים אל בית הדין נגד החלטות משרד הפנים – ובעיקר בכל הנוגע להחלטות שבהן נדחות על הסף בקשות לקבלת מקלט מדיני בישראל – מוגשים אך ורק לצורך ניצול פרק הזמן שבו מתברר הערר לשהות בישראל (כאשר עד להכרעה בערר מורשים ככלל מגישי העררים לשהות בישראל)".**

בדומה לכך, גם בפסקי דין רבים ומאוחרים יותר, דייני בתי הדין קובעים כי מהגרים רבים נוהגים להגיש בקשות סרק על מנת לקנות זמן שהות בישראל. מקרה כזה פורסם רק לאחרונה (17.7.24), בעניינה של שוהה שלא כדין מהודו, שהגישה בשנת 2021 בקשת מקלט, למעלה מעשור לאחר שנכנסה לישראל כעובדת זרה. היא נתפסה עובדת בזמן הטיפול בבקשה והועברה למשמורת, אך שוחררה בערבות בתנאי שתצא מישראל באם בקשתה תדחה. במקום לכבד הוראה זו לאחר שבקשתה למקלט אכן נדחתה, היא הגישה ערר לבית הדין בתל אביב- כולל בקשה לצו ביניים- שנדחה. תוך כדי שההליך מתנהל, היא הגישה ערר לבית הדין בבאר שבע בטענה אחרת לחלוטין - על כך שלא קובעים לה תור להגשת בקשה בהליך הומניטארי, במסגרת נוהל אחר. זאת, מבלי לעדכן את בין הדין לגבי ההליך שהיא מנהלת בבית הדין בתל אביב ועל כך שבקשתה לצו ביניים נדחתה והיא נדרשה לצאת מישראל.

בהמשך זנחה את הערר בתל אביב, ובית הדין בבאר שבע קבע כי אם לא תשנה את המען שלה לבאר שבע, ניתן יהיה להרחיקה, אך היא לא טרחה לעשות זאת. לאחר יותר משנה מעת הגשת העררים, עוכבה המהגרת על ידי פקחי רשות האוכלוסין, אך היא אצה להגיש ערר נוסף, הפעם בטענה מקורית שהיא נמצאת בזוגיות כבר 6 שנים עם מסתנן סודני השוהה בישראל. זאת, למרות שמעולם לא טענה זאת בהליכים האחרים ואף הציגה במסגרת הדיון בבית הדין בבאר שבע הסכם שכירות משותף עם אזרח ישראלי.

הערר האחרון נדחה, כאשר כב' הדיין איתיאל גבעון כותב בהחלטתו כך:<sup>16</sup>

<sup>15</sup> ברגמן, הערת שוליים 108.  
<sup>16</sup> ערר (ת"א) 24-2550, סעיפים 24-26.

**"מנספחי התשובה ויתר ההליכים שנקטה העוררת עולה חשש שרוב ככל ההליכים שנקטו על ידה היו בגדר הליכי סרק ושימוש לרעה בהליכים כדי להאריך את שהותה בישראל תוך שכירת שירותי עו"ד לשם כך. כמות המשאבים שהושקעו בעוררת אשר שמה לה למטרה לעבוד בישראל כדי לכלכל את משפחתה במדינתה בלתי נתפסת. טוב תעשה המשיבה אם תפנה את תשומת לב הגורמים המוסמכים לתמונה העגומה עולה מקורותיה של העוררת בכל הקשור לניצול לרעה של הליכים מנהליים ומשפטיים על מנת למנוע הישנות מקרים שכאלה".**

בעוד שכלל לא מדובר במקרה חריג או אפילו בולט במיוחד מבחינת היקף ההליכים, הדין מדגיש נקודה שלא מקבלת התייחסות רבה - כמות המשאבים האדירה שרשות האוכלוסין ובתי הדין נדרשים להשקיע בהליכי סרק מעין אלו. **בהתאם לכך, הדין מדגיש את הצורך בגיבוש מענה כולל לתופעה.**

הסבר דומה ניתן למצוא בתופעה אחרת אך קרובה מאוד לענייננו, כפי שזו מופיעה במחקר של פרופסור מנחם הופנונג, לשעבר דיקן המחלקה למדעי המדינה באוניברסיטה העברית. המחקר עוסק בפלשתניים המגישים עתירות לבג"ץ בטענת "מאוימות", בגין סיוע ושיתוף פעולה עם ישראל (סייענים).<sup>17</sup>

מאמרו של הופנונג סוקר את השנים 2013-1992 ובו הוא מתאר בדאגה את הגידול האדיר לטענתו במספר ההליכים המוגשים, כאשר בעשור הראשון שלאחר אוסלו מספר זה עמד על שלושה בשנה בלבד, כאשר בשנים 2008-2004 המספר הממוצע קפץ ל-16 בשנה, ובארבע השנים האחרונות שנדגמו (2013-2020) הממוצע עמד על 39 עתירות בממוצע. בשנה האחרונה שנסקרה במאמרו, שנת 2013, המספר עמד כבר על 57 הליכים.<sup>18</sup>

אם לא די בכך, על פי הדו"ח השנתי של פרקליטות המדינה משנת 2018, לאחר תום מחקרו של הופנונג, הוגשו בשנה זו כ- 150 עתירות לבג"ץ בטענת מאוימות - **קפיצה של יותר מ-160% נוספים** בתוך חמש שנים מאז שפרסם את מאמרו.<sup>19</sup>

בתקופה הנסקרת במחקר, מתוך 541 עתירות נמצא רק מקרה אחד של זכייה מובהקת ועוד שישה מקרים של זכיה חלקית בפסק הדין. בדומה למגמה בבתי הדין לעררים, כאשר

<sup>17</sup> הופנונג, מנחם. "מחיר המידע: קליטה ושיקום של סייעני מערכת הביטחון בערי ישראל". משפט וממשל יח, תשע"ז.

<https://law.haifa.ac.il/wp-content/uploads/2021/11/02-hopnong.pdf>

<sup>18</sup> שם, ע. 86-87.

<sup>19</sup> פרקליטות המדינה סיכום שנה 2018, תרשים 93 בעמוד 95.

[https://www.gov.il/blobfolder/generalpage/files-general/he/files\\_report-2018.pdf](https://www.gov.il/blobfolder/generalpage/files-general/he/files_report-2018.pdf)

הופנונג מסווג את התוצאה כזכייה חלקית בלווי דחייה או מחיקה, שיעורי ההצלחה עולים לסדר גודל של 38%, אך לפי הופנונג:

**"רוב ההצלחות החלקיות הן הצלחות משפטיות מינוריות, המסתכמות בהסכמה של המדינה להאריך את היתר השהייה של העותר, לעכב את גירושו או להעביר את הבקשה לעיון מחודש של ועדת המאוימים (מה שמבטיח המשך שהייה בהיתר בישראל)".**

הופנונג מוסיף מספר הבחנות שהן זהות כמעט לחלוטין למתרחש בבתי הדין לעררים:

**"מה שנעלם מן העין הוא העובדה שמי שעותר לבג"ץ ולו גם פעם אחת בטענה של מתן סיוע בטחוני יישאר בישראל כמעט תמיד במעמד זה או אחר. עצם הגשת העתירה לבג"ץ היא הניצחון, תהא תוצאת העתירה אשר תהא. לעותר יש עורך-דין, מקום להניח בו את ראשו, קשרים חברתיים, ובמקרים רבים אף עבודה שניתן להשתכר ממנה. במחקר נמצאו מקרים של אנשים שהגישו ארבע ואף חמש עתירות, הפסידו בכולן, ואף על פי כן הם חוזרים ועותרים מתוך ישראל כאשר נוצרות נסיבות חדשות"**

בהמשך הופנונג מוסיף כי:<sup>20</sup>

**"פרקטיקה זו מבססת את הטענה כי בחלק ניכר מהמקרים תכלית העתירה היא קניית זמן ומעמד פורמלי כלשהו בישראל. העותרים (ובפרט מי שהכין בשבילם את כתב העתירה ונמנע מלחתום עליה) יודעים כי מצבם המשפטי רעוע. כוונת העתירה אינה בהכרח לזכות בפסק-דין, אלא לקבל נייר פורמלי כלשהו המאפשר לעותרים לשהות ולהתבסס בישראל, שכן זימון לדיון משפטי תלוי ועומד מוביל באופן רגיל לעצירת הליכי גירוש עד לסיום ההליך."**

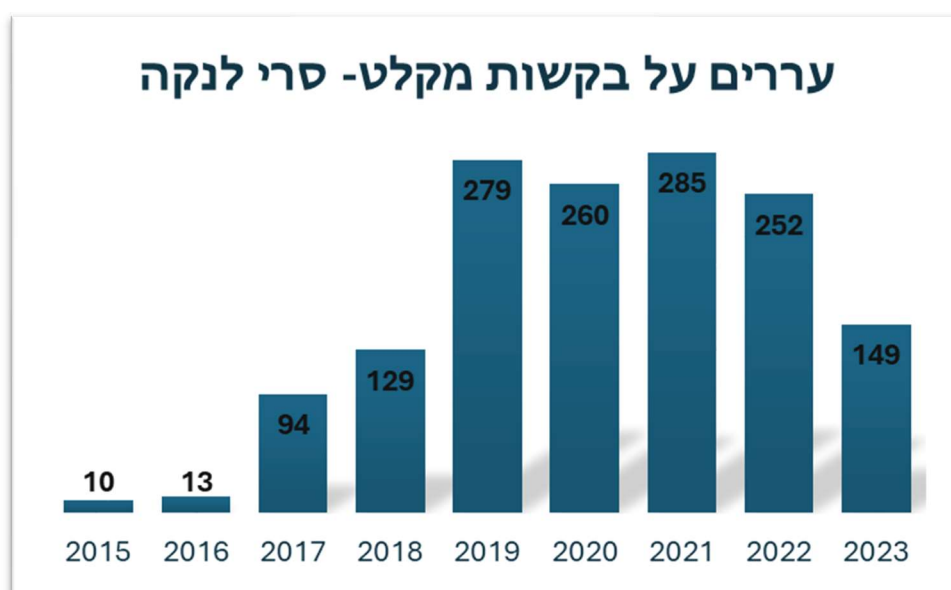
לצערנו, גם בסוגיות של מתן מעמד בישראל, זו לא תהיה הגזמה לומר שככלל, מהגר שיהיה מוכן לקחת עורך דין ולשלם מספיק כסף כדי לנצל לרעה הליכי משפט, יש סיכוי לא נמוך שלא יצא מישראל לעולם.

---

**מגמות:**

<sup>20</sup> הופנונג, 88.

מעבר לגידול בסך הכולל של ההליכים בעניין מעמד, ניתן לזהות מגמות ברורות של שימוש לרעה בהליכים משפטיים בסוגיות מסוימות, ואף מצד מהגרים לא חוקיים ממדינות ספציפיות. דהיינו, מהגרים ממדינות מסוימות מתחילים לפנות לעורכי דין, לא פעם אותם עורכי דין, ומתחילים להגיש עררים בטענות קרובות או דומות במספרים הולכים וגדלים, אף שלא חל כל שינוי במציאות במדינות המוצא שניתן לייחס אליו גידול זה. דוגמא בולטת לכך אלו החלטות בעררים על דחיית בקשות מקלט של אזרחי סרי לנקה, כפי שניתן ללמוד מהתרשים הבא:



כפי שניתן לראות בבירור מהתרשים לעיל, משנת 2017 חלה קפיצה בהליכים שהגישו אזרחי סרי לנקה על החלטות של רשות האוכלוסין בבקשות מקלט שלהם.<sup>21</sup> יש לציין כי בשנה זו לא חל כל שינוי לרעה במצב במדינה זו. יתירה מכך, דווקא בשנת 2022 נוצר משבר וחוסר שקט פוליטי במדינה, שהגיעו לסיומם תוך זמן קצר, אך דווקא בשנה זו נראתה ירידה קלה, ובשנה שלאחר מכן כבר נצפתה ירידה משמעותית עוד יותר.

מעבר על עשרות רבות מתוך ההליכים, גם אם לא באופן תמטי וממצה, מעלה כי העררים מוגשים על ידי מספר קטן של עורכי דין, כאשר רובם מוגשים על ידי עורך דין ספציפי אחד. כמו כן, סיפור הרקע והעילה הנטענת למקלט הם לא פעם דומים מאוד, כאשר אחת הטענות הבולטות מצד עובדות זרות שנגמרה להן האשרה זו החשש מרדיפה על רקע נטייתן

<sup>21</sup> הנתונים המופיעים בגרף מבוססים על מאגר המידע של בתי הדין לעררים, כאשר הנתון המבוקש היה הליכים בעניין "מסתננים ופליטים" וכן בעניין "מקלט", עבור מדינת סרי לנקה. כמו כן, יש לציין כי מדובר בכל סוגי ההחלטות, ולא בפסקי דין בלבד. כך שמספר ההליכים נמוך יותר.

המינית. זאת למרות שלא פעם, "מבקשות המקלט" נשואות עם ילדים במדינת המוצא, אך הן טוענות כי גילו את נטייתן דווקא בישראל ויש להן בת זוג בארץ.

מעבר לא ממצה על החלטות רבות שפורסמו לאורך השנים מעלה כי מדיניות הפסיקה בהליכים אלו הוחמרה ונראה כי יש בכך כדי להסביר גם את הירידה במספר התיקים, לאחר שנים של גידול כמעט אקספוננציאלי. זאת בשילוב עם אישור חוות דעת של הוועדה המייעצת לענייני פליטים הקובעת שככלל לא נשקפת סכנה ללהט"בים בסרי לנקה. כמו כן, בתי הדין אף החלו לאיים בפסיקת הוצאות משפט אישיות על עורכי דין שמנצלים לרעה את ההליך ומגישים מאות בקשות נעדרות כל עילה בסוגיה זו.

מעבר על פסקי הדין האחרונים מגלה כי בתי הדין דורשים הפקדת ערובה לצורך הוצאת צו ביניים בכמעט כל הבקשות, וכי הדיינים פוסקים הוצאות לטובת המדינה במרביתם המוחלט של התיקים שנדחו. על אף שכאמור, לא נעשה מעבר מתודי מלא על כל התיקים, ניתן להתרשם כי גם גובה ההוצאות שנפסקו עלה בממוצע, כאשר בשנים 2018-2019 הן עמדו על סכומים שנעו בין 2,000-3,000 ₪, ובשנת 2024 עמדו לרוב על 5,000 ₪ ומעלה. בהינתן שבהליכים רבים מופקדת ערבות ובמסגרת הבקשה לצו ביניים ובתי הדין פוסקים כי יש לחלט את ההוצאות מתוך הערבות, ניתן להעריך כי גם שיעור הגביה בפועל עלה בהתאם.

על מנת לגבש תמונת מצב בצורה מתודית יותר, עברנו על כל ההחלטות שהתקבלו מינואר 2024 ועד לסוף יוני של אותה שנה בעניינים של אזרחי סרי לנקה בנושא "מקלט". ראשית, יש לציין כי בתקופה זו מספר ההחלטות צנח באופן דרמטי ועמד על 20 בלבד. בדומה לשנת 2023 אין באפשרותנו לקבוע בוודאות את הסיבה לצניחה וייתכן שהיא נובעת ממספר בקשות רב יותר ש"תקועות" בצנרת של רשות האוכלוסין ומכאן גם שאין עליהם עררים.

עם זאת, ניתן לשער כי הקשחת מדיניות הפסיקה של מרבית הדיינים היא אכן זו שתרמה לירידה הדרמטית במספר ההליכים. מעבר על כל ההליכים בתקופה זו מעלה כי ב-3 החלטות הערר התקבל באופן מלא או חלקי, מתוכם, ב-2 מקרים נפסקו הוצאות לטובת העוררים. 4 הליכים נדחו או נמחקו ללא הוצאות לטובת המדינה ו-10 הליכים נדחו או נמחקו ונפסקו בהם הוצאות לטובת המדינה.<sup>22</sup> אמנם מדובר במדגם קטן ומוגבל יחסית, אך עולה ממנו כי ב- 59% מההחלטות בהליכים נפסקו הוצאות לטובת המדינה. זאת לעומת שיעור של 8% בלבד מתוך כל ההליכים בבתי הדין לעררים בשנת 2018, כפי שנפרט

<sup>22</sup> יש לציין כי במאגר מפורסמים כלל ההחלטות, ואלו כוללים החלטות ביניים, פסקי דין והחלטות למחיקת הערר, כך שאין הלימה בין מספר ההחלטות למספר התוצאות בעררים שהוגשו.



**בהרחבה בהמשך. דהיינו, בהליכים בעניינם של אזרחי סרי לנקה בשנת 2024 נפסקו הוצאות בשיעור גדול פי כמה מהמוצע בבית הדין בשנת 2018.**

כאמור, מדובר במדגם מוגבל אך יש בו כדי לאשש את הרושם העולה גם ממעבר לא מתודי על עשרות רבות של החלטות. **לא מן הנמנע כי החמרת מדיניות הפסיקה הפכה את השימוש לרעה בהליכים משפטיים לפחות אטרקטיבי והפחיתה את התמריץ הכלכלי שעומד בבסיס התופעה.**

---

### **ריבוי הליכים**

על מנת להמחיש את האופן שבו מנוצלים לרעה הליכי משפט, ניתן להיעזר במקרה של זוג מסתננים מגאנה שלהם שני ילדים שנולדו בישראל. לא מדובר במקרה בודד, אך הוא בהחלט בולט מבחינת היקף ההליכים במהלכם ניסו בני הזוג לנצל את המערכת.

האב הסתנן לישראל בשנת 2001, נתפס לאחר שלוש שנים עם זהות בדויה והורחק חזרה לארצו. כמה חודשים מאוחר יותר חזר לישראל בתור תייר, תחת הזהות האמיתית שלו, ועל כן לא נדחה בביקורת הגבולות. בשנת 2009 הוא נעצר אך שוחרר ממשמורת בתנאים מגבילים. בשנת 2010 הגיש בקשת מקלט אך זו נדחתה, הוא ערער וגם הערעור נדחה, אך הוא המשיך לשהות בישראל.

האם הסתננה לטענתה בשנת 2002 ונשארה מאז בישראל ללא מעמד. בשנת 2005 נולדה להם בת ובשנת 2008 בן נוסף. בשנת 2010 הגישו בקשה לקבל מעמד מתוקף החלטת הממשלה שהעניקה מעמד לילדי זרים, אך בקשתם נדחתה כיוון שלא עמדו בקריטריונים. הם הגישו עתירה לבית המשפט המחוזי שנדחתה באוגוסט 2011, ללא הוצאות.<sup>23</sup> הם לא ערערו אך המשיכו לשהות בישראל בניגוד לחוק תוך שהם רושמים את ילדיהם למערכת החינוך. ביולי 2012 נעצרה האם ושוחררה בערבות בטענה שקרית שהילדים נותרו ללא השגחה מאחר ו"האבא לא בתמונה", תוך שהיא מתחייבת לעזוב את ישראל עם ילדיה עד לאמצע אוגוסט של אותה שנה, לאחר סיום שנת הלימודים.

במקום לעמוד בהתחייבותה, היא הגישה בקשה לקבל מעמד מטעמים רפואיים. בקשה זו נדחתה רק בספטמבר 2014 לאחר שלא טרחה להגיש את המסמכים שהתבקשה להציג על מנת לבסס את בקשתה.<sup>24</sup> באוגוסט 2014 נעצר האב, אך הוא הגיש בקשה הומניטארית חדשה לקבל מעמד עבירו ועבור אשתו וילדיו. הוא שוחרר פעם נוספת ממשמורת, תוך התחייבות שאם לא יצליח להסדיר את מעמדו יצא מישראל.

---

<sup>23</sup> עת"מ 7451-01-11  
<sup>24</sup> בר"מ 6493/16 - א'

הבקשה ההומניטארית נדחתה גם הפעם, אך למרות זאת בני הזוג הגישו ערר לבית הדין לעררים, תוך שהם משנים גרסה ומנסים לטעון שנכנסו לישראל כדין, זאת על מנת לעמוד בקריטריונים של החלטת הממשלה. הערר נדחה ללא חיוב בהוצאות, ונקבע כי עליהם לצאת מישראל, אך ניתן להם זמן התארגנות נוסף עד אוגוסט 2015, על מנת שהילדים יוכלו לסיים את שנת הלימודים.<sup>25</sup>

בני הזוג הגישו ערעור לבית המשפט המחוזי, אך גם ערעור זה נדחה, תוך שבית המשפט מאפשר להם לשהות בישראל עד אמצע אוגוסט 2016, על מנת שהילדים יוכלו לסיים שנת לימודים נוספת. בני הזוג הגישו בקשת רשות ערעור בגלגול שלישי לבית המשפט העליון, בית המשפט הוציא צו ביניים נגד הרחקתם אך לבסוף הבקשה נדחתה, תוך שניתנה להם תקופת התארגנות לשנה נוספת עד ל- 11.1.2017. גם הליך זה הסתיים ללא הוצאות משפט.<sup>26</sup>

בני הזוג לא אמרו נואש והם אצו להגיש בקשה הומניטרית חדשה בטענות שונות ומשונות. כאשר הבקשה נדחתה על ידי רשות האוכלוסין, הם הגישו ערר נוסף לבית הדין לעררים. בית הדין דחתה את הערר, אך העניק להם ארכה לשם התארגנות וסיום שנת לימודים נוספת, הפעם עד ה- 1.7.2018.

בהליך זה, בית הדין פסק להם הוצאות בגובה 5,000 ש"ח, אך מנתונים שהתקבלו על ידי המרכז למדיניות הגירה במענה לבקשת חופש מידע עולה כי הם לא טרחו לשלם הוצאות אלו. נכון לעת כתיבת שורות אלו, לא ידוע אם בני הזוג אכן יצאו מישראל, אך ניתן לשער מהתנהלותם שהם עוד כאן.

ממקרה זה עולה כי בני הזוג הסתננו לישראל, תוך שהבעל מפר את החוק שוב לאחר שכבר הורחק. שניהם העלו טענות שקריות בהליכים שניהלו והפרו שלוש החלטות שיפוטיות של בתי הדין למשמורת, כמו גם את תנאי השחרור ממשמורת שנקבעו בעניינם, וכן פסקי דין חלוטים של בתי הדין לעררים ובתי משפט מחוזיים. הם הגישו במצטבר בקשת מקלט אחת, בקשה על רקע רפואי ושלוש בקשות הומניטאריות, שני עררים לבתי הדין לעררים, שני ערעורים מנהליים לבתי המשפט המחוזיים ובקשת רשות ערעור אחת לבית המשפט העליון.

למרות זאת, הם לא שילמו אגורה שחוקה באף אחת מהבקשות. **בארבעה מתוך חמשת ההליכים המשפטיים שניהלו כלל לא נפסקו להם הוצאות, ובהליך היחיד שבו אכן נפסקו להם הוצאות, הם פשוט בחרו שלא לשלם את חובם.**

<sup>25</sup> ערר (י-ם) 2260-14

<sup>26</sup> בר"מ 6493/16

## בקשות חוזרות ונשנות נעדרות עילה:

אחת הדרכים של מהגרים, שהולכות וצוברות תאוצה, לטרטר את המערכת בבקשות סרק על מנת לעכב את הרחקתם, היא על ידי הגשת בקשות מקלט חדשות בתואנות שונות, מיד לאחר שהבקשה הקודמת נדחתה בפסק דין חלוט. כך תיאר זאת לאחרונה במסגרת פסק דין כב' דיין בית הדין איתאל גבעון:<sup>27</sup>

**"טרם סיום יצוין, כי מעיון במאגרים המשפטיים (המשקפים בוודאי רק חלק מההליכים הננקטים), ניתן להיווכח כי חדשים לבקרים מוגשות אל המשיב "בקשות חדשות" למקלט מדיני בישראל בשיטה דומה - כל אימת שנדחית בקשה שהוגשה על בסיס עניין אחד, מוגשת בקשה חדשה בנימוק חדש ומועלית טענה לפיה 'לאחר הריאיון או לאחר סיום הטיפול בבקשה הראשונה, התעוררו נסיבות חדשות'.**

**לאור ריבוי המקרים, המעלים חשש לשימוש בהליכי המקלט (ובהליכי המשפט על החלטות המשיב) להארכת השהות בישראל ללא עילה וצידוק אמיתיים, טוב עושה המשיב כאשר מחד מאפשר הוא להגיש בקשה חדשה למקלט מדיני, וכאשר מאידך - הוא עומד על כך שבקשה חדשה למקלט מדיני תוגש תוך ביסוסה בראיות, ותוך הימנעות משיהוי וממחדלי אחרים המעלים חשש כי מדובר בבקשה בלתי מבוססת שנועדה למשוך זמן בישראל ללא הצדקה (דבר אשר פוגע ביכולת שלו לתת מענה ליתר העניינים שבטיפולו). עם זאת, טוב יעשה המשיב אם יפעל למיגור התופעה עליה עמדנו לעיל, ויקבע בנוהל את הדרך בה תיבחן בקשה חדשה מעין זו".**

בהליך אחר, כב' דיינת בית הדין לעררים באפי תם מתארת מקרה של עורך דין המייצג בתחום, הנוהג להגיש אינספור בקשות שכאלה:

**" יצוין, כי מחדל זה עובר כחוט השני בכל תיקיו של ב"כ העוררת שבוחר במודע להגיש בקשות לאקוניות ליחידת הטיפול במבקשי מקלט לאחר שנסתיים הליך הבחינה וניתנו פסקי דין חלוטים, מבלי לפרט בסיס עובדתי מינימלי לטענה בדבר שינוי נסיבות כזה או אחר".**

<sup>27</sup> ערר (ת"א) 1946-22, סעיפים 40-42

מהליכים אלו עולה כי בנוסף לנוהג של מהגרים לא חוקיים ומסתננים להגיש שלל בקשות בהליכים שונים, בשנים האחרונות חלה מגמה מדאיגה חדשה של מהגרים המגישים בקשות מקלט חזרות ונשנות, לאחר שהושקעו משאבי עתק לדחות את הבקשות המקוריות.

### **בישראל מוגשים מספר הליכים חריג בקנה מידה בינלאומי:**

חשוב לציין כי חלק גדול מהתופעות והכשלים הקיימים בבתי הדין לעררים וערכאות משפטיות בעניין מעמד, טיפוסיות גם למדינות אחרות. דוגמא מובהקת לכך היא הממלכה המאוחדת, כפי שעולה ממסמך מדיניות ממשלתי שפורסם ביולי 2022 תחת השם: "New Plan for Immigration: policy statement"<sup>28</sup>. על פי המסמך, על אף שמרביתם המוחלט של הליכי הערעור המנהליים על החלטות של משרד הפנים של הממלכה נדחים, בדיוק כמו בישראל, המהגרים מגישים שלל בקשות והליכי סרק שונים ומשונים על מנת לעכב את הרחקתם, תוך יצירת עומס בלתי נסבל על מערכת המשפט:

***"In 2019, there were 8,000 judicial reviews against Home Office immigration and asylum decisions. Judges concluded 6,063 cases on paper, of which 90% were dismissed or refused, with around 17% being deemed by the judge to be "Totally Without Merit".***

***This volume of cases takes up judicial time at all levels. There are many examples of illegal migrants, those without status and Foreign National Offenders, bringing claim after claim of different kinds over a period of years, which are often eventually dismissed. In the meantime, by delaying removal, an individual can acquire additional rights to remain in the UK, such as through marriage or parenting a child".***

עם זאת, חשוב להסב את תשומת הלב כי העלייה הדרמטית וחסרת כל פרופורציה במספר ההליכים בעניין מעמד המוגשים בישראל חריג גם בקנה מידה בינלאומי, בוודאי בהשוואה למדינה כמו הממלכה המאוחדת. לפי נייר המדיניות של הממלכה, בשנת 2019 נפתחו 8,000 הליכי ביקורת שיפוטית על החלטות של משרד הפנים של הממלכה המאוחדת. לעומת זאת, בישראל נפתחו באותה שנה רק בבתי הדין לעררים - 4,346 הליכים. זאת על

<sup>28</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/new-plan-for-immigration-legal-migration-and-border-control-strategy/new-plan-for-immigration-legal-migration-and-border-control-accessible>

אף שאוכלוסיית הממלכה גדולה מישראל פי שבע, והתוצר המקומי הגולמי גדול ביותר מפי שש.

מכאן **שעומס התיקים בעניין מעמד בישראל בהשוואה לגודל האוכלוסייה והתמ"ג שלה, גבוה מזה שבממלכה המאוחדת פי יותר משלושה**. זאת למרות שמדיניות ההגירה של ישראל למי שאינם זכאי חוק השבות שמרנית הרבה יותר, ואין בחוק הישראלי כל הליך רשמי לקבלת מעמד בישראל, למעט כאשר מדובר בבני זוג של ישראלים.

דהיינו, על אף שגם בממלכה המאוחדת קיימת הצפה של המערכת בהליכי סרק, וגם שם קיימת מגמה לנקוט באמצעים שימגרו את התופעה, **ביחס לגודל האוכלוסייה וכלכלה המצב בישראל חמור בהרבה**.

---

#### **פסיקה וגביית הוצאות משפט:**

---

ניתן להעריך, על סמך נתונים שהתקבלו במענה לבקשת חופש מידע מרשות האוכלוסין, כי התמריץ המרכזי לשימוש לרעה בהליכי משפט מתחיל ככל הנראה דווקא ממדיניות בתי הדין לעררים עצמם, שממעטים לפסוק הוצאות מלכתחילה.

על פי דוח סיכום שנת 2018 של בתי הדין, בשנת 2018 נסגרו 4,851 תיקים, כאשר למעלה מ- 50% מהם נדחו לגופם (לא ניתן מספר מדויק) ורק 6% התקבלו לגופם.<sup>29</sup> יש לציין כי שיעור לא מבוטל נוסף מהתיקים נסגר בגלל חזרת העוררים מהערר. על פי הנתונים שהתקבלו לידי המרכז למדיניות הגירה ישראלית מרשות האוכלוסין, במענה לבקשת חופש מידע, רק ב- 393 תיקים, שהם כ-8% מההליכים, נפסקו הוצאות לטובת המדינה.<sup>30</sup>

גם אם נעגל למטה ונבצע חישוב על בסיס של 50% מהתיקים שנדחו לגופם בלבד (על אף שכאמור לעיל, על פי דו"ח של בתי הדין נכתב "למעלה מ-50 אחוז"), תוך התעלמות מתיקים שבהם העוררים חזרו בהם ללא כל הצדקה לאחר שעיכבו את הרחקתם וגזלו משאבים רבים של רשות האוכלוסין, יוצא כי **בפחות מ- 16% מפסקי הדין שנדחו לגופם נפסקו הוצאות לטובת המדינה**.

---

#### **אי תשלום הוצאות משפט:**

---

חמור לא פחות מכך שבתי הדין ממעטים לפסוק הוצאות משפט, מתוך כלא פסקי הדין שבהם נפסקו הוצאות לטובת המדינה, רק ב- 75 תיקים שולמו בפועל הוצאות המשפט. ב- 18 מקרים נוספים התיקים הועברו לגבייה או לחשבות, אך לא ברור אם ההוצאות אכן נגבו

<sup>29</sup> סיכום עבודת בתי הדין לשנת 2018, ע' 29.

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/2018-annual-report/he/Annual-Report-2018.pdf>

<sup>30</sup> הנתונים המלאים נמצאים בידי המרכז למדיניות הגירה ישראלית.

בפועל. אם כן, רק ב- 19% מהתיקים שבהם נפסקו הוצאות משפט, הזרים אכן שילמו אותם בפועל. מכיוון שמלכתחילה נפסקו הוצאות משפט רק במיעוט קטן מהתיקים (נכון לשנת 2018) יוצא כי **רק בפחות מ- 3% מהתיקים שבהם הזרים הפסידו בבתי הדין, והעררים נדחו לגופם, שולמו הוצאות בפועל.**

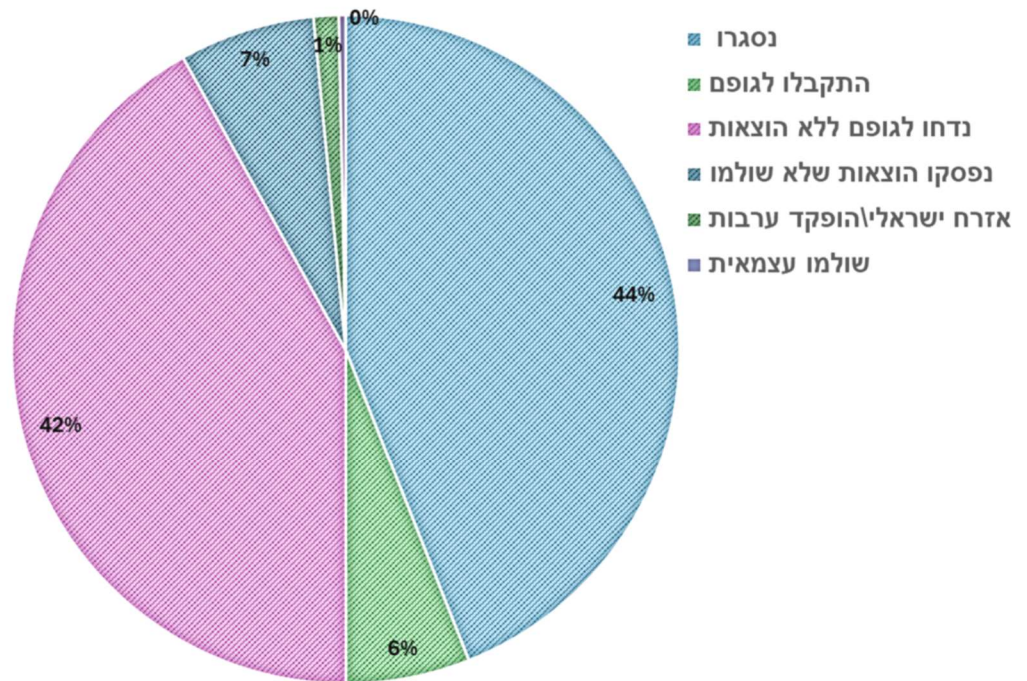
אם בוחנים את מספר התיקים שבהם שולמו הוצאות משפט מתוך כלל ההליכים שנפתחו, יוצא כי רק ב- 1.5% מההליכים שהוכרעו בבתי הדין לעררים בשנת 2018 שולמו הוצאות משפט בפועל.

אם בכך לא די, מעבר ידני על כל פרטי ההליכים שהתקבלו מידי רשות האוכלוסין, מעלה כי מתוך אותם 75 תיקים שבהם שולמו בפועל הוצאות המשפט, ב-52 מתוכם בלבד היו מעורבים רק זרים מבלי שהיו מעורבים בהליך גם אזרחים ישראלים (לדוגמא כבני זוג בהליך מדורג או בבקשות להעסיק עובדים זרים סיעודיים). יתר על כן, מתוך המספר הזעום הזה, למעט ב-16 הליכים, בכל יתר ההליכים הופקד ערובה במסגרת בקשה לצו ביניים.

דהיינו, ב-16 מקרים בלבד, מתוך למעלה מ-2,400 הליכים שנדחו לגופם, הואילו בטובם הזרים שהגישו עררים לשלם הוצאות משפט מבלי שהיה מעורב אזרחי ישראלי בהליך שממנו ניתן לגבות את ההוצאות, או שהופקדה ערובה ממנה חולטו ההוצאות.

**דהיינו, רק בכ-4% מההליכים שבהם נפסקו הוצאות משפט, שולמו ההוצאות מבלי שהיו מנופים אחרים לגבייתם, כגון מעורבות של אזרחי ישראלי או הפקדת ערבות. הנתון של 16 תיקים מהווה פחות מ- 0.6% מההליכים בבתי הדין לעררים שנדחו לגופם ופחות מ-0.3% מכלל ההליכים שהוכרעו בשנת 2018 בבית הדין לעררים.**

### הוצאות משפט



מכלל הנתונים שהוצגו עד עתה עולה כי בישראל קיימת הצפה של מערכת המשפט בסוגיות של מעמד בישראל, בדגש על בתי הדין לעררים, בהיקף חריג גם בקנה מידה בינלאומי. מרביתם המוחלט של ההליכים נדחים מבלי שניתן כל סעד בעניינם, דהיינו, מדובר בהליכי סרק נעדרי עילה שנועדו להקנות למהגרים זמן שהייה נוסף בישראל. מעבר לתמריץ האינהרנטי שיש למהגרים להגיש בקשות מעין אלו על מנת להאריך את שהייתם בישראל, בתי הדין (וכן ערכאות גבוהות יותר) מייצרים תמריץ מוגדל כאשר הם ממעטים לפסוק הוצאות משפט ולרוב גם ההוצאות שכן נפסקות נמוכות במיוחד.

חמור עוד יותר, גם באותם מקרים שבהם אכן נפסקו הוצאות, המהגרים אינם טורחים לשלם הוצאות אלו, גם בבואם להגיש הליכים נוספים, כמעט ללא הגבלה מעשית. **על כן, נדרש לנקוט בצעדים שיצמצמו את התמריץ האדיר לנצל לרעה את מערכת המשפט של מדינת ישראל בידי זרים, רובם שוהים שלא כדין שהפרו את החוק וריבונות המדינה.**

## המלצות:

### אגרות:

בניגוד לוועדות ההשגה שהקדימו את בתי הדין, בהן לא נדרשה כל אגרה, בהתאם לסעיף 2(א) לתקנות הכניסה לישראל (אגרות בבית הדין לעררים), תשע"ד-2014 (להלן: "תקנות האגרות") חלה חובה לשלם אגרה בסכום של 729 ₪, נכון לספטמבר 2024.<sup>31</sup> עם זאת, מדובר בסכום נמוך בהרבה מהאגרה שחלה על עתירה מנהלית, העומדת על 2,196 ₪ נכון לאותו מועד.

כידוע, וכפי שנקבע בפסיקה, תשלום אגרה נועד "לקדם אינטרס כלל מערכתי של השתתפות (חלקית) של בעלי הדין במימון עלויות ההתדיינות".<sup>32</sup> ב"דו"ח הועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים" בראשות כב' השופטת רות רונן נקבע כי לאינטרס זה שני פנים. הראשון הוא לכסות את העלות לאוצר המדינה מהטיפול בהליכים שמוגשים. השני הוא ש"אם הגשת בקשה תהיה כרוכה בעלות כלשהי, הדבר יצמצם את מספר הבקשות המוגשות, ויוגשו בקשות הכרחיות בלבד".<sup>33</sup>

בכל הנוגע לאינטרס של כיסוי הוצאות המדינה, יש בהליכים הנידונים בבתי הדין דווקא הצדקה מוגברת לדרישת אגרה, שכן במרבית ההליכים מדובר באנשים שאינם אזרחי המדינה ועל כן גם אינם משלמים מיסים, בוודאי לא באופן רציף. יתירה מכך, שיעור גבוה מהעררים מוגשים על ידי שוהים שלא כדין שהפרו את חוקי מדינת ישראל, לא פעם באמצעות הליכי סרק.

יש לציין כי במהלך השנים תקנו את תקנות האגרות, כך שבמקרים המתאימים בית הדין יכול להשיב אותם לעוררים, בנוסף לפסיקת הוצאות, כך שגם אין כל חשש לפגיעה בזכויות של מיעוט העוררים שבהם נקבע כי הטענות מוצדקות.

בכל הנוגע לתכלית השנייה, צמצום הגשת הליכי סרק, מהמידע שהובא בדו"ח זה עולה מעבר לכל ספק כי תכלית זו איננה מושגת, ולו באופן חלקי, כעניין שבעובדה. **לכן במבחן**

<sup>31</sup> הסעיף עצמו מפנה לסעיף 6 בתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), תשס"ז-2007, שם נקבע הסכום המדויק.

<sup>32</sup> רע"א 8484/08 המוסד לביטוח לאומי נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ ואח'.

<sup>33</sup> דו"ח הועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים בראשות כב' השופטת רות רונן, יוני 2008, ע' 12. [https://www.gov.il/BlobFolder/reports/other\\_reports/2/he/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94%20%D7%9C%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A0%D7%AA%20%D7%93%D7%A8%D7%9B%D7%99%20%D7%99%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%9C%20%D7%94%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9B%D7%99%D7%9D%20%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%A4%D7%98%D7%99%D7%99%D7%9D.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/other_reports/2/he/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94%20%D7%9C%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A0%D7%AA%20%D7%93%D7%A8%D7%9B%D7%99%20%D7%99%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%9C%20%D7%94%D7%94%D7%9C%D7%99%D7%9B%D7%99%D7%9D%20%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%A4%D7%98%D7%99%D7%99%D7%9D.pdf)



## **התוצאה, גובה האגרה איננו נותן מענה הולם ל"אינטרס הציבורי" אותו הוא נועד להשיג.**

אמנם, לא פעם מדובר באוכלוסיות עם משאבים מוגבלים יחסית, ונדרש למצוא איזון בין האינטרס הציבורי אל מול החשש מחסימת הגישה לערכאות, אך הניסיון מלמד כי המהגרים מוכנים להשקיע משאבים לא מבוטלים, ולרוב הם מלווים בעורכי דין. מכאן שהאיזון הנדרש צריך להיות בסוגי ההליכים ובקריטריונים למתן פטור מאגרה (שחלקם כבר קיימים בתקנות) כפי שנפרט להלן.

בהתאם לסעיף **13לד(א)(5)** לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, שר המשפטים, בהתייעצות עם שר הפנים ובאישור שר האוצר לפי סעיף 39 ב לחוק יסודות התקציב, רשאי לקבוע **"אגרות בעד הגשת הליכים לבית הדין לעררים, ונסיבות חריגות שבהן יינתן פטור מאגרות כאמור"**.

בהתאם לסמכות זו, המרכז למדיניות הגירה ישראלית מציע לשר המשפטים כי יתקן את תקנות האגרות כדלהלן:

- **להשוות** את שיעור האגרה על הגשת הליך בבית הדין לעררים לאגרה הנהוגה בעתירות מנהליות בבתי המשפט לעניינים מנהליים.
- למרות האמור, **בהליכי מקלט שנדחו על הסף** על ידי הרשות, וְאו **כאשר מעורב קטין השוהה בישראל**, להוסיף סעיף מחריג המאפשר לעורר להגיש בקשה להנחה באגרה. בהתאם לכך מומלץ להעניק סמכות לדייני בית הדין להפחית את האגרה עד לשיעור הקיים כיום, גם בלי שמתקיימים התנאים למתן פטור מלא מאגרה כפי שאלו מפורטים בסעיף 3 לתקנות האגרות.
- **להכפיל** את שיעור האגרה ככל שהעורר ניהל הליך קודם בבית הדין מכוח אותו נוהל (כגון נוהל מבקשי מקלט), או כאשר הליך קודם שהוגש נדחה על הסף, או נמחק בשל חוסר התייבבות או שיתוף פעולה והפך לחלוט, או שהעורר עצמו ביקש לחזור בו מהערר.
- במקרים כאלו מומלץ להשאיר סמכות לבית הדין להעניק פטור מאגרה בהתאם לקריטריונים הקיימים. זאת כיוון שבמקרים בהם נמצא שאין לו משאבים לשלם את הסכום הקיים כעת, ברור שגם לא יהיו לו משאבים לשלם סכום גדול בהרבה. עם זאת, מומלץ שלא לאפשר להעניק הנחה במקרים כאלו.
- מומלץ לקבוע בתקנות כי המשיבה רשאית להציג בפני בית הדין תיעוד להתנהלות העורר בעבר, כמעין טענת סף שיש להציג בתחילת ההליך, כאשר במקרים שבהם

- נמצא כי הוא אכן ניהל הליכים קודמים כפי שמפורט לעיל הוא יצטרך להשלים את הפער. אם לא יעשה זאת, הערר ימחק (והסכום הראשוני יושב לו)
- מומלץ לקבוע החזר מלא של האגרה עבור מי שיצא מישראל בזמן ניהול ההליך.

### דחיית דיונים

אמנם התופעה של בקשות לדחיית דיונים קיימת בכל ההליכים המשפטיים, הן האזרחיים והן הפליליים, והיא אף מביאה להתארכות משמעותית של ההליכים. עם זאת, התמריץ להגיש בקשות בנוגע למעמד בישראל, בחלק גדול מההליכים אם לא במרביתם חריג במיוחד, מטבע הדברים. עצם דחיית מועד הדיון מהווה הישג עבור שוהים שלא כדין המבקשים להמשיך לעבוד בישראל חוכים להארכה של מספר חודשים לפחות.

- בהתאם לכך, גם התמריץ של עורכי דין להגיש בקשות כאלו עבור הלקוחות שלהם, גם כאשר אין לכך הצדקה, ובכך להציג את הדחייה כהישג עבורם, משמעותי במיוחד בהליכים אלו. על מנת לצמצם את היקף התופעה ואת התמשכות ההליכים, אנו ממליצים להטיל מספר הגבלות על האפשרות לבקש דחיית מועד דיון:
  - להגביל את האפשרות להגיש בקשה לשינוי מועד דיון עד לשבעה ימים מעת שנקבע המועד המקורי על ידי בית הדין. תקופה זו מאפשרת לעורר ולעורך דינו לבקש שינוי מועד במקרים בהם כבר נקבעו לו התחייבויות קודמות. עם זאת, לאור האינטרס הציבורי המובהק, הליכים או התחייבות שיקבעו לו לאחר שנקבע מועד דיון בבית הדין, יצטרכו לקבל משנה חשיבות.
  - להגביל לבקשה אחת לשינוי מועד דיון, למעט אם קיימת אפשרות להקדים את המועד או כאשר בבקשה הקודמת נקבע מועד מוקדם מהמועד המקורי.
  - בהתאם לכך, מומלץ לתקן את **סעיף 17(1) תקנות הכניסה לישראל (סדרי הדיון והמינהל בבית דין לעררים), תשע"ד - 2014 (להלן: "תקנות סדרי הדיון")** ולקבוע כי בית הדין רשאי לדון ולהחליט על פי הטענות והראיות שהוגשו בכתב בלבד, גם אחרי שכבר נקבע מלכתחילה כי יש לקיים דיון.

### אי התייצבות:

- לתקן את **סעיף 21(3) לתקנות סדרי הדיון** ולבטל את האפשרות לדחות את מועד הדיון במקרים שבהם התייצב המשיב אך לא התייצב העורר. במקום זאת יש

להותיר רק אפשרות של מחיקת הערר, דבר שיחייב הגשת ערר חדש ותשלום אגרה נוספת, או דחיית הערר.

### **אגרות על בקשות ביניים:**

- מומלץ לקבוע אגרות משמעותיות על בקשות ביניים, בדגש על בקשות לדחיית מועד דיון וכן בגין בקשות להצגת נימוקים או עובדות שלא הועלו בכתב הערר, בהתאם **לסעיף 20 לתקנות סדרי הדין.**

### **הוצאות משפט:**

כפי שתואר בהרחבה לעיל, בתי הדין לעררים ממעטים לפסוק הוצאות למהגרים, ומתוך ההוצאות שנפסקו, רק מיעוט קטן מאוד משולם בפועל, דבר המעודד הגשת הליכים רבים.

### **פסיקת הוצאות במקרים שבהם לא התבקשה תגובת המשיבה:**

- נראה כי בתי הדין נוקטים במדיניות מקילה במיוחד בכל הנוגע להליכים שבהם לא התבקשה תגובה, אך יש בכך התעלמות מהמשאבים של בית הדין עצמו, וכן מהפגיעה בריבונות המדינה ומדיניות ההגירה שלה בעקבות העיכוב בהרחקה שנוצר מעצם נקיטת ההליך, כאשר מדובר בהליך סרק. **מומלץ לקבוע כי הוצאות יפסקו גם כאשר לא התבקשה תגובה, וכן מומלץ לקבוע שיעור קבוע במקרים אלו בטווח שבין 2,000-4,000 ₪** (טווח מוצע לשיקול דעת השר לשם קביעת סכום קבוע בתקנות, ולא לשיקול דעת של בית הדין).

### **גובה הוצאות המשפט:**

כפי שפרטנו לעיל, נראה כי החמרה במדיניות פסיקת הוצאות בעניינם של נתיני סרי לנקה המגישים בקשות מקלט, תורמת להפחתת שיעור הליכי הסרק שמוגשים. הדבר מתבקש הן מההיגיון הבריא והן מהתכליות שעומדות בבסיס הנוהג לפסוק הוצאות משפט.

על פי **סעיף 13 לד(א)(4)** לחוק הכניסה לישראל, שר המשפטים, בהתייעצות עם שר הפנים ובאישור וועדת הפנים והגנת הסביבה, מוסמך לקבוע "**שיעורים או שיעורים מרביים של הוצאות ושכר טרחה**".

קיימת חשיבות רבה כי השר יקבע מעין "רוח מפקד" ויגלה דעתו כי ישנה חשיבות לקבוע הוצאות משפט בשיעורים משמעותיים, גם אם כפי שנפרט ייתכנו מקרים בהם הדיינים יוכלו לחרוג מסכומים אלו. הדבר גם ייתן רוח גבית לדיינים שמבקשים להחמיר על מנת למגר את התופעה של הליכי סרק.

על כן, אנו ממליצים לשר המשפטים לקבוע בתקנות האגרות כך:

- לקבוע שיעור קבוע של הוצאות משפט, שעל בית הדין **לפסוק בכל מקרה שהערר נדחה לגופו**, כאשר אנו ממליצים על שיעור שנע בין 7,000-10,000 ₪ צמוד למדד (מומלץ כי השיעור שיקבע יהיה אחיד, הטווח המוצע הוא לשיקול השר לפני קביעת התקנות- ולא לשיקול הדעת של בית הדין לאחר קביעתו).
- לא מדובר בסכום מקסימלי ועל כן במקרים חמורים במיוחד נותר לבית הדין שיקול דעת לפסוק הוצאות גבוהות יותר.
- לאור האינטרס הציבורי, כפי שפורט לעיל, מומלץ לקבוע כי ייפסקו הוצאות משפט גם במקרים של דחייה על הסף, או כאשר לא התבקשה תגובה מהמדינה, או כאשר הערר נמחק בגלל העדר התייצבות. מוצע כי סכום זה יעמוד על מחצית מהסכום הרגיל.
- מומלץ לקבוע כי במקרים חריגים דיניים יוכלו לפסוק הוצאות נמוכות יותר מהסכום שנקבע **מטעמים מיוחדים שירשמו**, אך לא להימנע מפסיקת הוצאות כליל, אם מתקיימים כל התנאים הבאים:
  - א. הערר לא נדחה על הסף בהעדר כל עילה.
  - ב. העורר לא הגיש הליך קודם מכוח נוהל או עניין דומה שכבר נדחה, מכל סיבה.
  - ג. העורר לא הגיש ערר קודם, שנדחה על הסף או נמחק לאחר שביקש לחזור בו מהערר לבקשתו, או נמחק\נדחה בגין העדר התייצבות.
  - ד. לעורר אין הוצאות משפט לחובת המשיבה בהליכים קודמים.
- בנוסף לתנאים אלו, מומלץ לאפשר פסיקת הוצאות בשיעור מופחת כאשר העורר כלל איננו מיוצג על ידי עורך דין, גם כאשר לא מתקיימות יתר הנסיבות.
- כמו כן, מומלץ לאפשר לבית הדין לקבוע הוצאות בשיעור מופחת כאשר העורר יצא מישראל לפני הגשת הערר או תוך כדי הדיון בו.

#### חזרה מערר \ בקשה למחוק את הערר:

- במקרים שבהם העורר מבקש לחזור בו מהערר מעצמו, מומלץ לקבוע כי עליו לנמק מדוע הוא מבקש לעשות זאת, ובהעדר נימוק משכנע הערר ידחה ולא יימחק וכן ייפסקו הוצאות משפט בשיעור המלא.
- במקרה שבית הדין ימצא לנכון לאפשר למחוק את הערר לבקשת העורר, מומלץ לקבוע שיעור הוצאות קבוע העומד על מחצית הסכום הרגיל. זאת, על מנת לאזן בין הרצון לצמצם את היקף התופעה של הגשת הליכים חסרי בסיס ומשיכתם ברגע

האחרון, לבין הרצון למנוע ניהול ההליך עד סופו רק משום שאין לעורר "מה להפסיד" אם יעשה זאת במקום למשוך את הערר.

### **הוצאות בשיעור מוגבר במקרים מיוחדים:**

- במקרים שבהם הוגש ערר נוסף באותו עניין והערר נדחה, מומלץ לקבוע שיעור של הוצאות משפט גבוהים עוד יותר בסכום של 15,000 ₪.

### **מתן זכות טיעון למשיבה לעניין הוצאות משפט:**

מומלץ לקבוע כי רשות האוכלוסין תהיה זכאית להגיש עמדה לעניין הוצאות בכל הליך שנדחה, ובה פירוט של התנהלות העורר, בדגש על שהות לא חוקית, עבירה על החוק, מרמה, עשיית דין לעצמו, חוסר תום לב, ריבוי בקשות והליכים בפני המשיב, בית הדין או ערכאות אחרות, וכן תשלום הוצאות משפט שנפסקו לחובתו, הן בבתי הדין והם בערכאות אחרות.

### **הפקדת ערובה:**

כפי שפורט בהרחבה בדו"ח, אחת התופעות החמורות במיוחד שתורמות ליצירת תמריץ להגשת הליכי סרק, היא העדר הגבייה של הוצאות משפט מהמהגרים, גם כאשר אלו נפסקו נגדם. על מנת להתמודד עם תופעה זו ולייצר כלים שיאפשרו גבייה, אנו ממליצים לקבוע בתקנות חובת הפקדת ערובה לשם גביית הוצאות משפט.

בעוד **שסעיף 12(ה) לתקנות סדרי הדין** מאפשר לגבות ערובה לצורך מתן צו ביניים, אין הסמכה כזו בעניין גביית הוצאות משפט בבקשה המרכזית. מכיוון שהרציונל דומה, מומלץ לקבוע בתקנות סדרי הדין מנגנון דומה לזה שנקבע בתקנות בתי הדין לעבודה, המכונות גם "תקנות הבקעה". מנגנון זה מחייב את הדיינים, כברירת מחדל, לחייב את התובעים להפקיד ערובה להבטחת הוצאות משפט, למעט במקרים חריגים מסוימים.

**לשם השוואה, תקנה 116א לתקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), התשנ"ב-1991.**  
קובעת כך:

**"(ב) היה התובע מי שאינו תושב ישראל ואינו אזרח אחת המדינות בעלת האמנה לפי תקנות לביצוע אמנת האג 1954 (סדר הדין האזרחי), התשכ"ט-1969, יורה שופט בית הדין או הרשם לתובע, לבקשת נתבע, להפקיד ערובה לתשלום הוצאותיו של הנתבע, זולת אם הראה התובע ראשית ראייה להוכחת תביעתו או שהוא הראה כי הנתבע יוכל להיפרע**

**את הוצאותיו ממנו אם התביעה תידחה או אם ראה שופט בית הדין או הרשם לפטור את התובע מטעמים מיוחדים שירשמו.**

**(ג) הורה שופט בית הדין או הרשם על הפקדת ערובה ולא הופקדה ערובה בתוך המועד שנקבע, תימחק התובענה, זולת אם הורשה התובע להפסיקה".**

יש לציין כי עתירה שהוגשה כנגד התקנות נדחתה בבג"ץ 7016/16, שם נקבע כי:

**"ההבחנה בין תובעים שהם תושבי ישראל לבין תובעים שאינם תושבי ישראל לעניין הטלת ערובה, לא זו בלבד שהיא מתחייבת מן השכל הישר, היא מושרשת ומקובלת מזה שנים רבות בפסיקתם של בתי המשפט האזרחיים ובתי הדין לעבודה: "במסגרת המקרים אשר נקבעו בפסיקה להטלת חיוב להפקדת ערובה, מקובל כי בית המשפט ישתמש בסמכותו האמורה כאשר מתגורר התובע מחוץ לתחום השיפוט, ואין בידיו להצביע על נכסים הנמצאים בארץ, באופן אשר יקשה על הנתבע לגבות את הוצאותיו, אם ייפסקו לטובתו" (רע"א 2146/04 מדינת ישראל נ' עזבון המנוח באסל נעים איברהים, [פורסם בנבו] פסקה 5 (30.5.2004)).**  
**שונות זו בין תושבי ישראל לבין תושבי חוץ רלבנטית מאד לעניין הטלת ערובה".**

כפי שעולה בבירור מפסק הדין, בג"ץ קבע כי התקנות מידתיות כיוון שהן מתייחסות להבדל הרלוונטי והמתבקש - בין יכולת הגביה מאזרח ישראלי, לזו שקיימת כלפי אזרח זר (כפי שעולה בפירוש גם מהנתונים שהוצגו לעיל).

עם זאת, פסק הדין הסתמך גם על העובדה כי ההחלטה לחייב בהפקדת ערובה איננה אוטומטית אלא נעשית רק לבקשת הנתבע, כאשר התקנה מחריגה מחובת ההפקדה אם לתובע יש ראשית ראייה להוכחת תביעתו, או שהוא יכול להראות שיש מהיכן לגבות את ההוצאות. כמו כן, באותו עניין ניתן לדיין סמכות לתת פטור מחובה זו, אך רק מטעמים מיוחדים שיירשמו.

בהתאם לכך, אנו ממליצים לשר המשפטים, באישור שר הפנים, לקבוע מנגנון דומה בתקנות סדרי הדין, בשינויים המתחייבים:

- **שיעור הערובה:** מומלץ לקבוע שככלל, על העורר יהיה להפקיד **לכל הפחות** את השיעור הקבוע להוצאות משפט בהליך שנדחה לגופו (דהיינו סכום שנע בין 7,000-

10,000 ₪, כפי שיקבע שר המשפטים), אך בית הדין יהיה רשאי להורות על הפקדת סכום גבוה מזה.

- **פטור מטעמים מיוחדים שירשמו**- מומלץ לקבוע כי כל החלטה של בית הדין להעניק פטור מלא מהפקדת ערובה, או ערובה בשיעור נמוך מהשיעור הקבוע שנקבע להוצאות משפט רגילות, רק מטעמים מיוחדים שירשמו.
- **פטור במקרים שבהם העורר יכול להראות כי המשיבה תוכל להיפרע את הוצאותיה:** מומלץ להשמיט כל התייחסות לאמנת האג ולהחיל את החובה על כל המתדיינים בפני בית הדין ללא הבדל בין אזרחים ישראלים זרים. זאת על מנת שהתקנות לא יעמדו בסתירה להתחייבות של ישראל מכוח האמנה, הדורשת כי המדינות החותמות יחילו את אותם סדרי דין ואגרות שחלות על אזרחים ישראלים, בעניינים של אזרחי מדינות החתומות על האמנה. הדבר מתבקש מהמטריה הנידונה בבתי הדין שכן במרבית ההליכים לא מעורבים ישראלים, וגם במיעוט ההליכים בהם מעורבים ישראלים מעורבים גם זרים. כמו כן, בחלק גדול מהמקרים, ניתן יהיה להעניק פטור לעוררים במקרים שבהם מעורבים ישראלים, כיוון שאלו יוכלו להראות לבית הדין שיש להם מהיכן לגבות את ההוצאות, בדומה ל"תקנות הבקעה".
- **ראשית ראיה**- בגלל השוני במהות ההליכים, מומלץ לתחום את הפטור במקרים של "ראשית ראיה" למצב של "ראשית ראיה" לנזק בלתי הפיך לחייו או גופו של העורר.
- **בקשת המשיבה**- מומלץ להשאיר מנגנון דומה יחסית לזה שנקבע ב"תקנות הבקעה", דהיינו כי בית הדין לא יחייב להפקיד ערובה באופן אוטומטי, אלא שעל המשיבה, דהיינו רשות האוכלוסין וההגירה, להגיש בקשה כזו בפתח ההליך. במסגרת הבקשה, הרשות תהיה רשאית לצרף נימוקים הכוללים פירוט של התנהלות עבר של העורר כגון עבירה על החוק, ריבוי בקשות סרק, חוסר תום לב, עשיית דין לעצמו, ותשלום הוצאות משפט בכל הערכאות, ובלבד שמדובר בהליכים הנוגעים למעמד בישראל, שבהם המשיבה הייתה צד לדבר.

#### גביית הוצאות מתוך הערובה לכל סוגי החובות:

- ברע"מ (ירושלים) 3905-05-20 - פלוני ואח' נ' משרד הפנים, קבע בית המשפט כי על אף שתקנה 12 לתקנות סדרי הדין קובעת כי "**ראה בית הדין ליתן צו ביניים, רשאי הוא להתנותו בהפקדת ערובה או בתנאי אחר, לכל צורך שיראה לנכון בנסיבות העניין**", הרי שמדובר אך ורק בהוצאות שנוצרו למשיב בגין מתן צו הביניים, ולא הוצאות משפט.

על כן, מומלץ לקבוע כבר עתה בתקנות באותיות קידוש לבנה ובנוסח שאיננו משתמע לשתי פנים, כי בית הדין רשאי לקבוע כי ערובה שהופקדה תוכל לשמש לצורך תשלום הוצאות מכל סוג, ובכלל זה נזקים בגין עיכוב הרחקה, הוצאות משפט, תשלום הוצאות משפט לטובת המשיב בהליך אחר שלא שולמו וכן הוצאות החזקה במשמורת והרחקה שנקבעו בצו ההרחקה, בהתאם להוראות סעיף 13(ב) לחוק הכניסה לישראל.

- עם זאת, מומלץ לקבוע כי למעט הוצאות הרחקה שנקבעו בצו ההרחקה, על בית הדין לקבוע בפסק הדין את הסכום המדויק שיחולט מתוך הפיקדון, וכן את העילה בגינה הכסף יחולט. ככל שהסכום שנקבע נמוך מסכום הערובה, על בית הדין לקבוע כמה מתוכו יוחזר לעורר.
- בכל הנוגע להוצאות הרחקה, מומלץ לקבוע כי בית הדין רשאי לקבוע באופן פוזיטיבי כי אין לחלט מהערובה את הוצאות החזקה במשמורת והרחקה שנקבעו בצו ההרחקה, חלקם או כולם, אך רק מטעמים מיוחדים שירשמו.

### צווי ביניים:

מכיוון שחלק נכבד מההליכים בבתי הדין לעררים מוגשים אך ורק על מנת לעכב הרחקה, כאשר במרבית המקרים העררים נדחים ללא סעד, הרי שמעבר לעלויות הכלליות של ניהול ההליכים הנופלים על כתפי משלם המיסים, עצם הוצאת צווי הביניים גוררת עימה פגיעה משמעותית בשלטון החוק, בריבונות המדינה, באינטרס הציבורי ובמדיניות ההגירה של מדינת ישראל. בהתאם לכך, מומלץ כי שר המשפטים יתקן את תקנות סדרי הדין כך:

- לקבוע בפרק ה: "צו ביניים" בתקנות סדרי הדין, מעין פסקת מטרה הקובעת כי "עיכוב בהרחקה מישראל של שוהים שלא כדין בהתאם להוראות סעיף 13(א) לחוק הכניסה לישראל מהווה פגיעה בשלטון החוק, בריבונות המדינה ובאינטרס הציבורי, ועל בית הדין לשקול אינטרס זה בעת שהוא קובע את מאזן הנוחות לצורך הוצאת צו ארעי או צו ביניים".

על אף שמדובר במעין הצהרה חסרת משמעות אופרטיבית קוגנטית, נכון להיום בעת שקילת מאזן הנוחות לשם הוצאת צו ביניים, עיכוב בהרחקה לכאורה איננו מהווה נזק בלתי הפיך עבור המדינה. ישנה חשיבות רבה כי שר המשפטים יגלה דעתו על כך שעצם העיכוב מייצר נזק בלתי הפיך למדינת ישראל שיש לקחת בחשבון בעת קביעת מאזן הנוחות אל מול הנזק הנטען לעורר.



- לקבוע בפרק ה לתקנות סדרי הדין כי בכל הנוגע להליכים המבקשים לבטל או לעכב צו הרחקה שניתן מכוח סעיף 13(ב) או סעיף 10(ב) לחוק הכניסה לישראל, או מכוח החוק למניעת הסתננות, בית הדין יוציא צו ארעי או צו ביניים רק כאשר יש חשש לנזק חמור ובלתי הפיך **לזכות לחיים, גוף או נפש** וכי על בית הדין לנמק בהתאם לדרישה זו את החלטתו.
- בהמשך לכך, לתקן את **סעיף 12(ה) לתקנות סדרי הדין** כך שבכל הנוגע לעררים בעניין ביטול או עיכוב הרחקה, יש להטיל על בית הדין חובה קוגנטית לקבוע ערובה לשם הוצאת צו ביניים, למעט במקרים מיוחדים שירשמו.  
על מנת לתת מענה אפריורי לטענות מהסוג שעלו **בברע"מ (ירושלים) -05-3905-20 - פלוני ואח' נ' משרד הפנים**, כאמור לעיל, מומלץ לקבוע **בסעיף 12(ה)** כי בית הדין רשאי לקבוע כי הערובה שהופקדה תוכל לשמש לצורך תשלום הוצאות מכל סוג, ובכלל זה נזקים בגין עיכוב הרחקה, הוצאות משפט, תשלום הוצאות משפט לטובת המשיב בהליך אחר שלא שולמו וכן הוצאות החזקה במשמורת והרחקה שנקבעו בצו ההרחקה, בהתאם להוראות סעיף 13(ב) לחוק הכניסה לישראל.
- כיום בתי הדין נוהגים לא פעם לקבוע בהחלטות בבקשות לצווים ארעיים, כי ניתן צו ארעי ובהעדר תגובה מצד המשיבה לבקשה לצו ביניים, הצו יהפוך לצו ביניים בתוך מספר ימים. מפאת העומס על המחלקה המשפטית של רשות האוכלוסין, וכן על מנת לקיים את הוראות המחוקק בדבר הרחקה מישראל בהקדם האפשרי, ולמנוע הוצאת צווי ביניים לכל אורך ניהול ההליך ללא הצדקה, מוצע לתקן את **סעיף 13(ג) לתקנות סדרי הדין** כך שניתן יהיה להאריך את תוקפו של צו ארעי מעבר לעשרה ימים לתקופה של 60 יום.  
במקביל, מוצע לתקן את **סעיף 12(ד) לתקנות סדרי הדין** כך שייקבע כי לא יוציא בית הדין צו ביניים כאשר מדובר בהליך הנוגע להרחקה מישראל מכוח סעיף 13(ב) או 10(ב) לחוק הכניסה לישראל, **למעט אם הגיש המשיב תגובה בפועל**.  
בדרך זו תינתן למשיבה ארכה להגיש תגובה לבקשה, גם אם בלוח זמנים מוגבל, ומנגד בית הדין יצטרך לתת פסק דין בהעדר תגובה במעין סדר דין מהר, במקרים שבהם הוא סבור שיש עילה לעיכוב ההרחקה אך לא ניתנה תגובה.
- **הפקדת ערובה כתנאי להמשך קיום ההליך:** לצערנו, קיימות לא מעט דוגמאות לצווי ביניים הניתנים בתנאי שתופקד ערובה, אך הערובה איננה מופקדת בפועל,

ולמרות זאת העורר איננו מורחק מישראל והדיון בעניינו ממשיך כרגיל.<sup>34</sup> מוצע לקבוע כי במקרה שעורר לא הפקיד את הערובה שנדרשה לצורך הוצאת צו ארעי או צו ביניים כנגד הרחקתו מישראל מכוח **סעיפים 13(ב) או 10(ב) לחוק הכניסה לישראל**, בית הדין לא ימשיך לדון בערר עד שלא יצא מישראל. לצורך אכיפת הסעיף, מומלץ לתקן את **סעיף 12(ו) לתקנות סדרי הדין** כך שיקבע כי: "צו ביניים שניתן כאמור בתקנה (ג)1), יהיה בתוקף עם המצאתו למשיב, יחד עם הגשת אסמכתאות לבית הדין בעניין הפקדת ערובה או ביצוע כל תנאי אחר שנקבע על ידי בית הדין לשם הוצאת צו הביניים". כמו כן, מומלץ להוסיף סעיפים **בפרק ג: הטיפול בערר** בתקנות סדרי הדין, בהם יקבע כי בית הדין לא ימשיך לדון בערר אם לא הוצגו בפניו אסמכתאות כאמור, למעט אם העורר הציג אסמכתאות לכך שיצא מהארץ. כמו כן, מומלץ לקבוע כי בהעדר אסמכתא כזו, הערר ימחק בתוך 90 יום מיום הגשתו. מומלץ לקבוע סעיף המאפשר למשיבה - רשות האוכלוסין - להגיש לבית הדין בקשות ביניים ועדכונים בעניין זה.

### הוצאות אישיות על עורכי דין:

לצערנו וכפי שתואר לעיל, בהליכים בבתי הדין לעררים קיימת תופעה נרחבת ביותר של עורכי דין המנצלים לרעה הליכי משפט. ניתן לייחס תופעה זו לקלות שבה ניתן לייצר תועלת עבור הלקוחות - בסוגיה הזו: רובם שוהים שלא כדוּן - על ידי פעולות פשוטות כגון הגשת הליכי סרק, דחיית דיונים, בקשות למחיקה והגשת הליכים חדשים ועוד.

כמו כן, בניגוד ללקוחות בתחומים אחרים, מדובר במהגרים שאינם בקיאים בסוגיות ועל כן סבורים כי בבקשת דחיה, שיכולה לקנות עבורם חודשים נוספים של שהייה ועבודה בישראל, יש משום הישג משפטי משמעותי מחד, ומנגד אין להם את הכלים לתבוע את עורך דינם במקרה של רשלנות.

לאור כל האמור, ישנו צורך מהותי בהרתעת עורכי דין משימוש לרעה בהליכי משפט. על כן, בנוסף לסמכות הכללית והטבועה של בית הדין לפסוק הוצאות אישיות, מומלץ לבחון אפשרות לקבוע בתקנות סמכות לבתי הדין לפסוק כי במקרים מסוימים ההוצאות יחולו

<sup>34</sup> ראה ערר (י-ם) 22-2851. מתוך סעיף 4 לפסק הדין: "ביום 12.6.2022 הוגש הערר דנו, במסגרתו ניתן צו המונע נקיטת הליכי אכיפה להרחקת העוררת מישראל בכפוף להפקדת ערבות – אך זו לא הופקדה. היום התקיים דיון בנוכחות העוררת וב"כ הצדדים"

"ביחד ולחוד" על עורר ועורך הדין, כמו גם החובה לשלם חובות קודמים לפני טיפול בערר חדש.

### **חובת הפקדת ערובה על עורך הדין:**

מומלץ לקבוע בתקנות כי המשיבה- רשות האוכלוסין וההגירה- רשאית לפנות לבית הדין בפתח ההליך בנוגע לקביעות קודמות של בית הדין בעניין התנהלות עורך הדין וכן גם התנהלות כללית - כגון חוסר התייצבות חוזר, בקשה למחיקת עררים בהיקף מסוים או הגשת הליכי סרק הנדחים בהעדר כל עילה בשיעור מסוים. כמו כן, מומלץ לקבוע שיעור סף של תיקים בהם עורך הדין ייצג שלא שולמו בהם הוצאות משפט, שייצרו מעין חזקה של העדר תשלום.

במקרים כאלו, מומלץ לחייב את עורך הדין להפקיד עבור הלקוח שלו ערובה לצורך תשלום הוצאות משפט, גם במקרים בהם הלקוח עצמו יכול היה לקבל פטור מחובה זו בהתאם לחריגים שיקבעו.