



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 52595-03-23 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

לפני: כבוד השופטת מיכל אגמון-גונן

המבקשת:

Liudmila Lob

ע"י ב"כ עו"ד אילנה אונגר - אלכס זרנופולסקי-משרד עורכי דין

נגד

המשיבה:

רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

ע"י ב"כ עו"ד שירה נגר מפרקליטות מחוז ת"א (אזרחי)

### החלטה

- 1
- 2 המבקשת, Liudmila Lob (להלן: **המבקשת**), שכלה את בנה היחיד, כשהלך לעולמו בגיל 44 עקב
- 3 מחלת הסרטן. המבקשת, אזרחית אוקראינה, הגיעה לישראל לקראת גיל 70, וקיבלה אשרה מכוח
- 4 נוהל הורה קשיש, כדי לסעוד את בנה, שחלה במחלת הסרטן, ממנה נפטר לאחר כארבע שנים של
- 5 ייסורים קשים. עם פטירתו של בנה, ביטלה רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: **הרשות**), את
- 6 אשרתה, וזו לא הוארכה על אף שהמבקשת הגישה בקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים. בית
- 7 הדין לעררים נתן סעד המונע את הרחקתה, אך דחה את בקשתה להארכת האשרה הזמנית, בשל
- 8 העובדה כי הבקשה מכוח נוהל "הטיפול בבקשות למעמד בישראל להורה קשיש ובודד של אזרח
- 9 ישראלי" (נוהל 5.2.003 (להלן: **נוהל הורה קשיש**)), נסגרה. לאחר הליכים מייגעים מול רשות
- 10 האוכלוסין וההגירה, ולאחריהם הליכים משפטיים, הוגשה בקשת רשות הערעור ובמסגרתה
- 11 הוארכה אשרתה כסעד זמני עד להחלטה בבקשת רשות הערעור. רק בשלב זה, לאחר שנאלצה
- 12 להוציא כספים רבים, כשהיא חולה ושבורת לב, הודיעה הרשות כי היא מוכנה להאריך לה את
- 13 האשרה לתקופה מסוימת וביקשה למחוק את בקשת רשות הערעור. המבקשת עומדת על בקשתה,
- 14 להארכת האשרה עד לאחר שתגיש ערר על החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין, בבקשה למעמד
- 15 מטעמים הומניטריים, ככל שזו תסורב.
- 16
- 17 הבקשה מעוררת את השאלה מה דינה של התנהלות הרשות בכל הנוגע לקבלת החלטות שונות
- 18 באותו עניין. רשות מוסמכת לקבל החלטה חדשה. פעמים, וכך צריך להיות, הדבר נובע משיקולים
- 19 ענייניים. פעמים אחרות, הדבר נובע משיקולים שאינם כאלה. אמנם, רשות מנהלית רשאית,
- 20 ובנסיבות מסוימות אף חייבת לקבל החלטה חדשה, בעניין שהתקבלה בו החלטה קודמת. זהו עקרון
- 21 אי-הסופיות החל על החלטות של רשות מנהלית. עם זאת, שינוי החלטה מינהלית למען אינטרס
- 22 ציבורי יכול לנבוע משיקולים שאינם ענייניים, ובנוסף, גם במקרים בהם שינוי ההחלטה אכן נדרש,
- 23 הדבר עלול לפגוע בזכויות הפרט, ביניהן סופיות ההחלטה המינהלית ואינטרס ההסתמכות של מי
- 24 שפעלו על פי ההחלטה ושינו את מצבם. על כן, קבלת החלטה חדשה צריכה להתבסס בראש



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595-Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

ובראשונה על טעמים ענייניים, כבדי משקל, ולהתקבל תוך בחינה מעמיקה של הנסיבות, ותוך איזון בין אינטרס הפרט לבין האינטרס הציבורי.

### תמצית העובדות וההליכים שלעניין

1. המבקשת הגיעה לישראל, בשנת 2017, לבקשת בנה וכלתה, לאחר שמחלתו התגלתה, כדי לשהות לצדו במלך מחלתו, ולסייע גם בטיפול בנכדתה, ביתו היחידה של בנה, שהייתה אז כבת 10. המבקשת מכרה את כל רכושה באוקראינה כדי לסייע למשפחה גם כלכלית. בחודש ינואר 2018, הגישה המבקשת בקשה לקבלת מעמד בישראל מכוח נוהל הורה קשיש, המאפשר למי שאין להם ילדים או קרובים בארץ אחרת, להצטרף לילדם בישראל. המבקשת קיבלה תחילה אשרת ב/1 ולאחר מכן אשרת א/5 שהייתה תקפה עד ליום 16.11.22. בתחילת 2019 התדרדר מצבו של בנה והיא שהתה לצדו כל העת ולוותה אותו לכל הטיפולים הרפואיים, וסעדה אותו לאחר ניתוחים שעבר. מספר חודשים לפני פטירתו, בשל מצבו הקשה שכרה דירה בה שהו היא ובנה כדי להקל על כלתה ונכדתה שלא יכלו לחיות בצל המחלה. אולם, למרבה הצער ביום 28.4.21, נפטר בנה של המבקשת. עם פטירת בנה, חלה הרעה במצבה הנפשי והרפואי, והיא אושפזה למשך שלושה שבועות בבית החולים (מיום 10.6.21 עד ליום 4.7.21), כתוצאה מזהום חמור.

2. בעקבות פטירת בנה, וכשאשרתה עדיין בתוקף, פנתה המבקשת עם ב"כ לרשות ביום 23.7.21, בבקשה להארכת תוקף האשרה. ככל הנראה כיון שלא היה בידי בא כוחה יפוי כוח תקין, לא נעשה דבר במועד זה (כעולה מהחלטת הרשות על ביטול האשרה, נספח 3 לבקשת רשות הערעור). בעקבות אותה פגישה הגישה המבקשת, באמצעות בא כוחה, ביום 2.8.21, בקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים מכוח נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעת ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטריים (נוהל 5.2.0022, להלן: **נוהל הוועדה לעניינים הומניטריים**). כן הגישה בקשה להארכת האשרה שהייתה בידה בעת פטירת בנה (א/5, להלן: **האשרה או אשרת א/5**, נספח 2 לבקשת רשות הערעור). ביום 8.8.21, בסמוך לאחר הגשת הבקשה, טרם סגירת הבקשה למעמד של הורה קשיש, נערך ראיון למבקשת וכלתה, ממנו עלה כי לאחר פטירתו של בנה התעוררו קשיים ביחסים עם כלתה והיא נותרה לגור בנפרד. ביום 14.09.2022, מעל לשנה מעת ביצוע הראיון, וכאשר בקשתה למתן מעמד מטעמים הומניטריים תלויה ועומדת מעל לשנה, ניתנה החלטת הרשות בדבר סגירת תיק הבקשה לקבלת מעמד כהורה קשיש וביטול אשרת א/5 שהייתה בידה.

3. עם זאת, על אף שהבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים, הוגשה שנה קודם לכן, עניין שנוצר בהחלטת הדחייה, ועל אף שלפי הנוהל של הוועדה הממליצה בעניינים הומניטריים, ככל שהייתה אשרה בתוקף בעת הגשת הבקשה יש להאריכה, החליטה הרשות על ביטול האשרה הזמנית שהייתה בידה (והייתה בתוקף, כאמור עד נובמבר 2022). יש לזכור כי המבקשת החזיקה באשרה כדין מכוח נוהל הורה קשיש מינואר 2018, שהייתה בתוקף עד נובמבר 22. נראה כי מה שהביא לקבלת ההחלה בספטמבר 22, שנה לאחר הגשת הבקשה וקיום הראיון, הייתה העובדה שהמבקשת,



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595-Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

1 שלא רצתה להיוותר ללא אשרה, פנתה לרשות מבעוד מועד בבקשה לחדש את האשרה שניתנה לה  
2 בשעתו מכוח נוהל הורה קשיש, אלא שתחת הארכה בוטל ההליך ועמו האשרה, מבלי שניתנה לה  
3 אשרה מכוח נוהל הוועדה לעניינים הומניטריים, ובקשתה לקבל מעמד מטעמים הומניטריים כלל  
4 לא טופלה.

5  
6 4. על אף התוצאה הקשה עבורה, המבקשת אינה חולקת על עצם סגירת תיק הבקשה למעמד  
7 כהורה קשישה בשל פטירת בנה, אלא מבקשת לקבל מעמד מטעמים הומניטריים לאור הנסיבות  
8 הקשות של פטירת הבן לאחר תקופה ארוכה שבה סעדה אותו, והידרדרות חמורה לאחר מכן  
9 במצבה הבריאותי, פיזי ונפשי כאחד, כשהיא רוצה להישאר כאן, לצד נכדתה היחידה ולפקד את  
10 קברו של בנה. המבקשת טוענת כי הרשות נמנעה משך למעלה משנה מהעברת תיק הבקשה למעמד  
11 מטעמים הומניטריים לוועדה הבינמשרדית על פי הנוהל. משנשללה אשרת א/5 שהייתה בידה,  
12 בהחלטת הרשות מיום 14.09.2022, היא איבדה זכויות סוציאליות ורפואיות שלהן הייתה זכאית  
13 מכוח אשרה זו.

14  
15 5. המבקשת הגישה ערר על החלטת הרשות וביקשה את הארכת האשרה הזמנית כסעד ביניים  
16 במסגרת אותו ערר (ערר (ת"א) 1800-23). בית הדין לעררים לא מצא לנכון להאריך את אשרת א/5  
17 של המבקשת, בנימוק שהמבקשת אינה חולקת על כך שאינה זכאית למעמד כהורה קשישה, אך  
18 קבע בצד זאת כי בכפוף להפקדת ערבות בסך 4,000 ₪ לא יינקטו נגדה הליכי אכיפה והרחקה. עוד  
19 ציין הדיין כי על פי הערר נראה שהרשות כלל לא טיפלה בבקשת המבקשת להעברת בקשתה לוועדה  
20 לעניינים הומניטריים. על החלטת בית הדין כב' הדיין איתאל גבעון, מיום 21.03.2023 שדחה את  
21 הבקשה לסעד זמני, הוגשה ביום 22.03.2023 בקשת רשות הערעור הנדונה לפניי (כב' הדיין ציין  
22 בהחלטתו בקשה נוספת מיום 14.11.22, אך זו לא צורפה על ידי מי מהצדדים).

23  
24 6. המבקשת טוענת כי היה על בית הדין לעררים להיעתר לבקשתה לסעד זמני במסגרת הערר,  
25 ולהורות לרשות להאריך את אשרת א/5 שהיתה לה, עד שתינתן החלטת הוועדה הבינמשרדית  
26 בעניינה. ביום 23.02.23, למחרת הגשת בקשת רשות הערעור, הגישה המבקשת בקשה להשלמת  
27 הטיעון בבקשתה, והוסיפה כי כאזרחית אוקראינה, ממילא לא ננקטים נגדה בעת הנוכחית הליכי  
28 אכיפה והרחקה מישראל, בשל המלחמה הקשה המתחוללת בארצה, ולטענתה חיובה בהפקדת  
29 הערבות היה שגוי גם משום כך.

30  
31 7. ביום 26.03.23 קבעתי כי:  
32 "כיון שמדובר באזרחית אוקראינה ממילא חלה עליה ההגנה הזמנית, ואין לנקוט  
33 נגדה צעדי אכיפה גם ללא צורך במתן ערבות. על כן אני מבטלת את התנאי של  
34 הפקדת 4,000 שקלים, וקובעת כי לא ינקטו צעדי אכיפה נגד המבקשת עד החלטה  
35 אחרת.



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 52595-03-23 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

לאור מצבה הייחודי והקשה, ולאור העובדה שלא ברור מדוע לא הוארכה האשרה  
כאמור בנוהל, יוארך תוקף אשרת א/5 בה מחזיקה המבקשת עד החלטה בבקשה זו  
לגופה."

8. ביום 09.05.23, במועד בו היה על הרשות להגיש את תגובתה, הגישה הרשות את בקשת  
המחיקה בעניין זה. הבקשה כללה מספר סעיפים קצרים, כמפורט:

"2. במסגרת בקשת רשות הערעור, נטען כי יש ליתן למבקשת כסעד זמני בהליך  
הערר אשרה מסוג א/5 ולבטל את דרישת הערבות.  
3. לאחר בחינה, הוחלט להאריך את רישיונה של המבקשת, מסוג א/5 עד להחלטת  
ראש הדסק במטה מינהל האוכלוסין בבקשה לקבלת מעמד הומניטרי שהוגשה  
מטעמה. יובהר כי הארכות נוספות והמשך טיפול יתבצעו בהתאם להוראות "נוהל  
הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל  
מטעמים הומניטריים" של המשיבה (נוהל 5.2.0022).  
לאור האמור, דומה כי התייתר הצורך בבירור הליך זה, ועל כן דינו להימחק."

היינו, ההחלטה החדשה למעשה מאשרת הארכת האשרה אשרת א/5 עד להחלטת ראש הדסק  
במטה מינהל האוכלוסין בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים שהוגשה מטעמה. כפי שיפורט  
להלן מדובר בהחלטה הראשונית אם להעביר את הבקשה לוועדה המייעצת, שזה השלב הראשון  
בהליך לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים על פי נוהל הוועדה לעניינים הומניטריים.

9. ביום 14.05.23 קבעתי כי אין מקום להעתר לבקשת המחיקה בהעדר תגובה, והוריתי כי  
המבקשת תגיב לה. המבקשת מתנגדת למחיקת ההליך, וטוענת כי הסעד שהתבקש בערר (ת"א)  
1800-23 היה העברת עניינה לדיון בפני הוועדה הבינמשרדית, והסעד שהתבקש כסעד ביניים  
במסגרת זו היה הארכת אשרת א/5 שהייתה בידה, עד למתן החלטה סופית בעניינה - קרי החלטת  
מנכ"ל הרשות וככל שזו תידחה את בקשתה, עד לקבלת פסק דין בערר. משכך היא טוענת כי הסעד  
העיקרי שביקשה טרם הוכרע, והיא עומדת על כך שהסעד הזמני יינתן לה על דרך הארכת אשרת  
א/5 עד להחלטה סופית בעניינה.

10. המבקשת טוענת עוד, כי ההחלטה מיום 14.09.2022 בדבר סגירת התיק בבקשה לקבלת  
מעמד כהורה קשישה, ועמה ההחלטה על ביטול האשרה הזמנית, התקבלו שנה לאחר שהגישה את  
הבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים (שהוגשה כאמור לעיל ביום 02.08.2021), ללא שזו  
נדונה ואף ללא שהועברה לוועדה על-ידי הרשות, וזכויותיה נפגעו קשות בשל כך. לטענתה, הרשות  
אינה מגבילה את עצמה במועדים למתן החלטותיה, ובמצב זה, אם יימחק ההליך טרם העברת  
עניינה לוועדה הבינמשרדית לדיון בפועל, היא עלולה להישאר שוב במצב של המתנה בלתי נגמרת,  
דבר שאינו אפשרי הן בשל מצבה הבריאותי הירוד, הן בשל ההכבדה הכרוכה בתשלום אגרה כל  
שלושה חודשים לצורך הארכת האשרה שוב ושוב. המבקשת מוסיפה, כי דרכה של הרשות, כעניין  
שבשגרה, לקבל החלטות חדשות ולטעון להתייתרות ההליך כתוצאה מכך, עלולה להביא למחיקת  
הערר שבמסגרתו ניתנה ההחלטה בסעד הזמני, נשוא בקשת רשות הערעור, ואז תידרש להגיש ערעור



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595-Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

על מחיקתו מבלי שהעניין העיקרי טופל, וחוזר חלילה. המבקשת טוענת כי הרשות קיבלה את ההחלטה החדשה בעניינה משיקולים זרים, שמטרתם להביא למחיקת ההליך בטענה שהתייטר לאור קבלת החלטה חדשה, ותו לא, החלטה שהיה עליה לקבל מלכתחילה על פי נוהל הוועדה לעניינים הומניטריים.

אמנם, לכאורה ההחלטה החדשה מיטיבה עם המבקשת, יחסית להחלטה המקורית לשלול לה חלוטין את האשרה, אולם, כפי שנראה, בפועל לא די בכך, שכן ההחלטה הראשונה שניתנה, ניתנה בניגוד לנוהל. לשם כך תחילה אעמוד על העקרונות והבסיס הרעיוני בשאלת שיקול דעת הרשות בקבלת החלטות חדשות, ולבסוף אישם זאת למקרה שלפניי.

### דין והכרעה

#### אי סופיות הדיון בעניינים מנהליים

11. הנחת המוצא לגבי החלטות של רשויות מנהליות היא כי חל עליהן עקרון "אי סופיות הדיון". זאת, בניגוד לעקרון הקבוע לגבי פסק דין חלוט בבית המשפט. הדבר נובע מאחד מעקרונות היסוד במשפט המנהלי לפיו לרשות המנהלית, נתונה הסמכות, ובנסיבות מסוימות אף החובה, לשנות ואף לבטל את החלטותיה. כיון שאין חולק כי לרשות נתונה הסמכות לשנות מהחלטותיה (ראו: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** כרך א' 4-371 (2010) (להלן: **ברק-ארז, משפט מינהלי**); יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 92-1383 (מהדורה שניה, 2011, להלן: **זמיר, הסמכות המינהלית**), התמקדה הפסיקה בשיקול הדעת שהנחה את הרשות לשנות את החלטתה ולקבל החלטה חדשה (ראו: **ברק-ארז, משפט מינהלי**, עמ' 374). כך, בבגץ 3070/17 **פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 28.02.18 פסקאות 17-19 להלן: **עניין פלוני**), עמד כב' השופט יורם דנציגר בהרחבה על סמכותה של הרשות המנהלית לעיין מחדש בהחלטותיה ולשנותן, ועל הפעלת שיקול דעתה במקרים אלו:

#### "עיון מחדש בהחלטה מינהלית"

הרשות המינהלית נדרשת להתאים את החלטותיה למציאות יומיומית משתנה, על מנת לספק לציבור שירות מיטבי. האופי הגמיש של פעילותה של הרשות מתאפיין גם בסמכותה לשנות או לבטל את החלטותיה לאחר שהתקבלו. מאפיין זה של החלטות מנהליות, מבחין בינו לבין החלטות שיפוטיות, שתפקידן להביא באופן סופי לסיומם של סכסוכים בין צדדים, ועל כן הן כפופות בין היתר לעקרונות של סופיות הדיון, כמו עקרון "גמר המלאכה" ([.....]) עם זאת, סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד; הגם שנתונה לרשות המינהלית סמכות לתקן או לבטל את החלטותיה, עליה להפעילה באופן מדוד ובהתאם לעקרונות ולכללי המשפט המינהלי, בהם סבירות ומידתיות. נוסף על כל אלה, נדרשת הרשות להתחשב במערך שיקולים נוסף, הנובע מכך שהפעלת הסמכות לתיקון או לביטול החלטה נעשית לאחר שכבר התקבלה החלטה מקורית בעניין. אמנם, נוכח חשיבות האינטרס הציבורי בגמישות פעולותיה של הרשות, אין לפרט זכות קנויה שהחלטות מנהליות תעמודנה לעד על תלן ([.....]) עם זאת, הדין מכיר באינטרס הפרט בכך שהחלטות מנהליות תהיינה יציבות וסופיות באופן יחסי, על מנת שיוכל לפעול על פיהן. יצוין, כי סופיות יחסית היא אינטרס גם של הרשות עצמה, שמעוניינת שהציבור יתייחס ברצינות להחלטותיה. [.....] לכן, הרשות צריכה לבחון אם מוצדק להפעיל את סמכותה לתקן או לבטל את החלטתה, תוך איזון בין האינטרס הציבורי בקיום השינוי ובין אינטרס הפרט שמושפע מההחלטה להותיר את ההחלטה המקורית על כנה [.....] [.....]. החלטת הרשות לשנות מהחלטה קודמת עשויה להיות מושפעת גם מהעילה לשינוי.



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

[.....] לענייננו, חשוב להדגיש, כי כאשר המקור לטעות הוא הרשות עצמה, להבדיל מטעות שמקורה בפרט, מרחב התימרון שמקנה לרשות לחזור בה מהחלטתה המקורית הוא לרוב מצומצם יותר, נוכח הנחת המוצא כי הרשות קיבלה את החלטתה המקורית לאחר בחינה מעמיקה ויסודית של הדברים. עוד חשוב לציין כי כאשר הטעות הגלומה בהחלטה המינהלית היא טעות בהפעלת שיקול הדעת של הרשות – להבדיל מטעויות שמובילות, לדוגמא, לחריגה מסמכות – מקובל לומר כי יכולתה של הרשות לסגת מהחלטתה תהא מוגבלת יותר [.....] עילה נוספת לתיקון או ביטול החלטה מינהלית עשויה להיות שינוי נסיבות. לרוב, שינוי הנסיבות נכפה על הרשות ואפשרי כי זו תשנה מהחלטתה כתוצאה מכך. יחד עם זאת, מדובר בשינוי של החלטה קיימת שכבר היו לה השלכות מעשיות בפועל, ולכן נדרש ששינוי הנסיבות יהיה משמעותי ויצדיק את הפגיעה בפרט המושפע מהשינוי. לא כך המקרה כאשר אין שינוי נסיבות, והרשות אך ורק שוקלת מחדש החלטה שהתקבלה. במקרה זה מרחב התמרון שנתון לרשות צר אף יותר מאשר במקרה של שינוי נסיבות ונדרש כי האינטרס הציבורי יהיה משמעותי במיוחד כדי לאפשר את השינוי....” (ההדגשות שלי - מ' א' ג').

מאפיין נוסף רלוונטי לקבלת החלטה המשנה או מבטלת את המעשה המנהלי הקודם, הוא החובה כי ההחלטה החדשה תתקבל באותה דרך שבה התקבלה ההחלטה המקורית, במובן זה שתתקבל מטעמים ענייניים, באותה רצינות, "תוך הפעלת שיקול דעת מלא ובחינה מקיפה, לא פחות מההחלטה המקורית בנושא, ואף יותר מכך" (ברק-ארז, משפט מינהלי, עמ' 2-380).

12. בעע"מ 8595/17 מוחמד מוסא חסן פלאח ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז הצפון (נבו 20.08.19 פסקאות 4-52 להלן : עניין פלאח) עמד על כך המשנה לנשיאה, כב' השופט חנן מלצר :

”נקודת המוצא הנוהגת במשפטנו היא כי כלל סופיות הדיון איננו חל ביחס להחלטות מינהליות, וכי בהינתן טעמים מספקים, ניתן לשנות החלטה מינהלית שניתנה בעניינו של פרט ספציפי [.....]. האמור נכון גם בהחלטות מינהליות בעלות אופי שיפוטי” שעוסקות בעניינו של אדם מסוים [.....]. עם זאת, שינוי בהחלטה מינהלית לא יכול להיעשות באופן שרירותי והוא חייב להיעשות בסבירות ובהתבסס על שיקולים ענייניים [.....] כמו כן, סעיף 15 לחוק הפרשנות הנ"ל מורה כי הדרך לשינוי החלטות מינהל צריך שיעשה: ”בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה”. לאמור, דרך שינויו של מעשה המינהל צריך להיעשות באותה הרצינות שאפיינה את מעשה המינהל הראשוני.

במישור שיקול הדעת, כל אימת שבית המשפט נדרש לבחינת חוקיותו וסבירותו של שינוי מעשה מינהלי, עליו לאזן בין השיקולים התומכים בהחלטה החדשה לבין ההתחשבות במציאות שיצרה ההחלטה המקורית ובעיקר בהסתמכות שזאת גרמה לפרט [.....]. קשה לתחום גבולות ברורים וליצור עילות ספציפיות שרק בהתקיימן יוכשר שינויו של מעשה מינהלי. על בית המשפט היושב על המדוכה לבחון כל מקרה לגופו ולאזן בין האינטרסים המונחים על הכף בכל אירוע ואירוע. [.....]

לנוכח האמור לעיל – מובן שככל שאינטרס ההסתמכות של הפרט על מעשה המינהל המקורי הוא נרחב יותר וככל שעלה בידיו של הפרט להצביע על נזק שעלול להיגרם לו כתוצאה משינוי המעשה המינהלי, כך הנטל שיוטל על הרשות לשכנע בחשיבות האינטרס שמצדיק את שינוי המעשה המינהלי הוא כבד יותר.....” (הדגשה שלי - מ' א' ג').

13. על אף נקודת המוצא בדבר העדר סופיות ההחלטות, אין המשמעות שהחלטות מינהליות ניתנות לשינוי ללא הגבלה ובכל עת, אלא שהן ניתנו לשינוי בהתקיים טעמים כבדי משקל (ראו ברק-





## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

1 ארז, משפט מינהלי, עמ' 373). בבגץ 1884/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הוועדה  
2 למתן היתרים (נבו 23.04.20 סעיף 9), חזר כב' השופט מנחם מזוז על עיקרון אי סופיות הדיון  
3 בהחלטות הרשויות המנהליות, כי: "הוועדה, כמו יתר רשויות המינהל, רשאית היא ואף מחויבת  
4 לשקול מחדש את החלטותיה בהתקיים עילה לכך, ובין היתר שינוי נסיבות המצדיק זאת".  
5 בהמשך איזכר כב' השופט מזוז מפסק דינו בע"א 3604/13 מנהל רשות המסים נ' יגאל צבי אייזנגר  
6 (נבו 10.5.15 פסקאות 14-18), לגבי הנימוקים והעילות המצדיקים שינוי של החלטה מינהלית, ולגבי  
7 איזון האינטרסים המתחייב בין נסיבות המקרה הפרטי לבין האינטרס הציבורי, הכולל גם את  
8 ההגנה על היציבות והוודאות:

9 "14. כלל יסוד הוא של המשפט המינהלי, כי על החלטות מינהליות-שלטוניות,  
10 בשונה מהחלטות שיפוטיות, לא חל עקרון הסופיות, והן ניתנות לשינוי או לביטול  
11 בהתקיים נסיבות המצדיקות זאת. ניתן לכנות זאת "עקרון אי-הסופיות".  
12 עקרון אי-הסופיות חל, ככלל, על כל אקט שלטוני - החל במעשי חקיקה, המשך  
13 באקטים של מדיניות כללית וכלה בהחלטות מינהליות-שלטוניות  
14 אינדיווידואליות...  
15 .....

16 18. הנה כי כן, הכלל בדבר אי-סופיות החלטות שלטוניות עובר כחוט השני  
17 בהלכות השונות של המשפט המינהלי העוסקות בהיבטים שונים של החלטת  
18 מינהליות-שלטוניות, כלליות ואינדיווידואליות. ביסוד הלכות אלה כולן עומדים שני  
19 עקרונות יסוד של המשפט הציבורי: האיסור על רשות שלטונית לחרוג מסמכויותיה  
20 (עקרון האולטרה-וירס) וחובתה הבסיסית של הרשות להפעיל את סמכויותיה  
21 לטובת האינטרס הציבורי וטובת הכלל, כפי שהם מעת לעת. על כן, מקום בו מסתבר  
22 כי החלטה שהתקבלה, כללית או ספציפית, מנוגדת לדיון או אינה מתיישבת עם  
23 האינטרס הציבורי - בין שהדבר נבע מתרמית, מהטעיה או מטעות בעת קבלת  
24 ההחלטה, ובין שהסתירה לטובת הכלל נובעת משינוי בנסיבות מעת קבלת ההחלטה  
25 - מוטלת על הרשות החובה לבחון את ביטולה או שינויה."  
26 (הדגשה שלי - מ' א' ג').  
27

28 14. במסגרת הכלל בדבר אי סופיות החלטות הרשות המינהלית, מוקדש פרק נפרד לביטול ואי  
29 חידוש של רשיונות מסוגים שונים. ברק-ארז, משפט מינהלי, עמ' 5-404, סיכמה את ההלכה בנושא  
30 זה:

31 "ההלכה שהתגבשה בתחום זה היא כדלקמן: מחד גיסא, יש מקום  
32 להבחנה ברורה בין החלטה על ביטול רישיון לבין החלטה על אי-חידוש,  
33 במובן זה שהחלטה מבטלת כפופה לביקורת מחמירה יותר וחייבת להישען  
34 על טעמים בעלי משקל מיוחד; מאידך גיסא, העובדה כי הרישיון ניתן  
35 בעבר, גם אם מבחינה פורמלית הוא פקע, היא בעלת משקל לצורך דיון  
36 בהחלטות עתידיות לחידוש הרישיון. כלומר, הן ביטול רישיון והן הימנעות  
37 מחידושו הם החלטות שחייבות להתחשב בהחלטה המקורית בנושא  
38 הענקת הרישיון. הרשות מוגבלת יותר בקבלתן בהשוואה להחלטה בעניינה  
39 של בקשה חדשה לרישיון, מבחינת השיקולים שעשויים להצדיקן. ראוי  
40 להוסיף כי מידת ההקפדה המשתנה שנדונה כאן – תוך הבחנה בין בקשה  
41 לרישיון חדש, החלטה על חידוש רישיון וביטול רישיון – מתייחסת הן  
42 לביקורת על שיקול הדעת המינהלי והן לביקורת הנוגעת לתהליך קבלת  
43 ההחלטה (לדוגמה, מבחינת היקפה של התשתית הראייתית התומכת בה."  
44 (הדגשות שלי - מ' א' ג').  
45



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

וראו גם: זמיר, הסמכות המינהלית עמ' 2-1381 ובג"ץ 28/74 עזיז שעשע נ' ועדת העררים לענייני  
מוניות, פ"ד כח(2) 652, 656-657 הנזכר שם).

15. כסיכום ביניים – הבסיס הרעיוני לכלל בדבר אי סופיות הדיון של החלטות הרשות  
המינהלית נשען על הגמישות הנדרשת לרשות לצורך הפעלת שיקול הדעת שלה לטובת הציבור,  
וקבלת ההחלטה החדשה צריכה להתבסס על טעמים ענייניים כבדי משקל, ולהתקבל בסבירות,  
ברצינות ותוך איזון בין אינטרס הפרט לבין האינטרס הציבורי, והכל בהתאם לכללי המשפט  
המינהלי. זמיר, הסמכות המינהלית, סיכם כי "בסופו של דבר המבחן העיקרי בשאלה אם רשות  
מינהלית רשאית לשנות או לבטל החלטה קודמת של אותה רשות נעוץ באיזון אינטרסים. האיזון  
הנדרש מחייב לשקול את האינטרס הפרטי כנגד האינטרס הציבורי, תוך התחשבות במהות  
ההחלטה ובנסיבות המקרה, לאור עקרונות יסוד כמו מינהל תקין והגיונות מינהלית" (שם, עמ'  
1375, הדגשה שלי - מ' א' ג').

### אי סופיות הדיון בהחלטות רשות האוכלוסין וההגירה

16. סעיפים 1-2 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב – 1952, ולתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-  
1974, מקנים לשר הפנים סמכות ליתן אשרות ורשיונות לכניסה ולישיבה בישראל למי שאינם  
אזרחי המדינה או עולים לפי חוק השבות. בחוק ובתקנות לא נקבעו קריטריונים למתן אשרות  
ורשיונות לישיבת קבע. בפסיקה נקבע כי שיקול דעתו של השר במסגרת סמכותו בסוגיה זו הוא  
רחב ביותר, אם ובאילו תנאים להתיר לזרים להתישב בישראל בהעדר זכות קנויה לכך (ראו: דנג"ץ  
8916/02 מריו דימיטרוב נ' משרד הפנים - מינהל האוכלוסין בפסקה 7 (נבו, 06.07.03, להלן: עניין  
דימיטרוב) וכן עע"מ 1086/09 רבי אליעזר קרוז נ' שר הפנים, פסקה 8 לפסק הדין (נבו, 07.07.09);  
עע"מ 471-12 מדינת ישראל נ' אנג'י בוטנג, פסקה 5 לפסק דינו של כב' השופט ניל הנדל (נבו  
8.7.2012); עע"מ 6147/11 טטיאנה גורובץ נ' משרד הפנים - מינהל האוכלוסין, פסקה 14 לפסק  
דינו של כב' השופט אורי שוהם (נבו 03.03.13); עע"מ 5417/13 אנג'ידה דג'יסטו נ' שר הפנים, פסקה  
22 לפסק דינו של כב' השופט נעם סולברג (נבו 21.11.13); עע"מ 812/13 ג'ינאלין באוטיסטה נ' שר  
הפנים, פסקה 8 לפסק דינו של כב' השופט עוזי פוגלמן (נבו 21.01.2014)).

17. עם זאת, בבואו לשקול את מתן האזרחות או תושבות הקבע יש לשר הפנים (ומכוחו  
לרשות), שיקול דעת רחב, אם כי לא מוחלט, בהיותו נתון לביקורתו של בית המשפט במסגרת עילות  
הביקורת המנהליות המוכרות. משכך, על השר לקבוע כללים וקריטריונים להפעלת שיקול הדעת  
כראוי וכמתחייב מסדרי מנהל תקין, כפי שאף עשו שרי הפנים לדורותיהם, בנהלים שונים (ראו  
לעניין זה: בג"ץ 1689/94 ג'ולי הררי נ' שר הפנים (נבו, 25.12.94); בג"ץ 3403/97 אנקין ורה ואח'  
נ' משרד הפנים (נבו, 29.09.97); בג"ץ 8093/03 סרגיי ארטמייב נ' משרד הפנים בפסקה 11 (נבו,  
15.12.04), וכן יגאל מרזל, "על שיקול דעתו (הרחב) של שר הפנים לפי חוק הכניסה לישראל,  
התשי"ב-1952", ספר אדמונד לוי (אוהד גורדון ואח', עורכים, 2017)).





## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595-Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

סעיף 13 לחוק הכניסה לישראל קובע כי :

**"לא יידרש בית הדין לעררים לערר בעניין שכבר נדון והוכרע על ידו, אלא אם כן חל שינוי בנסיבות או התגלו עובדות חדשות שלא היו ידועות במועד ההכרעה בערר; ואולם אם חל שינוי בנסיבות או התגלו עובדות כאמור, יביאן העורר תחילה לפני הרשות שקיבלה את ההחלטה הקודמת בעניינו, לצורך קבלת החלטה חדשה באותו עניין."** (הדגשה שלי - מ' א' ג').

18. בהתאם לכלל אי הסופיות של החלטת הרשות המינהלית, החוק והפסיקה מסמיכים ואף מחייבים את רשות האוכלוסין וההגירה לקבל החלטה חדשה לפי העניין, אם חל שינוי נסיבות או התגלו עובדות חדשות או התגלתה טעות בהחלטה קודמת וכיוב'. בכך, כפי שקבע כב' השופט דנציגר **בעניין פלוני**, יכולה הרשות לפעול בגמישות כדי לספק לציבור שירות מיטבי על ידי התאמת החלטותיה למציאות היומיומית המשתנה. בהקשר זה ראוי להזכיר את הכלל הנוגע לחידוש רשיונות וביטולם, ולו בשל אופיים של רשיונות ואשרות שהייה בישראל, שמעצם טיבם הם זמניים.

19. יישום הכלל בדבר אי סופיות הדיון בנוגע להחלטות הרשות לגבי רשיונות ואשרות שהייה לפי חוק הכניסה לישראל צריך להתפרש במסגרת איזון האינטרסים הבא לידי ביטוי בחוק הכניסה לישראל, ובכפוף לכללי המשפט המינהלי הכלליים שבמסגרתם פועלת הרשות. במסגרת זו, לא קנויה לזרים המבקשים מעמד בישראל זכות להיכנס לישראל, או להתיישב או לשהות בה, וסמכות הרשות ליתן רשיונות ולבטלם מופעלת במסגרת שיקול הדעת הרחב של השר לפי חוק הכניסה לישראל ובכפוף לכללי המשפט המינהלי.

20. עם זאת, כפי שנקבע בפסקי הדין שאיזכרתי לעיל, על הרשות להפעיל את סמכותה **"באופן מדוד ובהתאם לעקרונות ולכללי המשפט המינהלי"** (עניין פלוני, פסקה 18), ולקבל החלטה חדשה **"בהתבסס על שיקולים ענייניים"** (זמיר, **הסמכות המינהלית** 981 והאסמכתאות שם). מכאן, שקבלת החלטה חדשה בעניין שכבר ניתנה בו החלטה קודמת של הרשות היא החריג השמור למקרים של טעות או של שינוי נסיבות, ואינה דרך המלך. יתרה מכך – **"ריבוי החלטות באותו עניין עלול לשמש כאינדיקציה לאי-תקינות מינהלית"** (ברק-ארז, **משפט מינהלי**, עמ' 373). בנוסף, קבלת החלטה המשנה החלטה קודמת של הרשות, כפופה גם לבחינת איזון האינטרסים הרלוונטי למקרה הספציפי הנדון, ובתוך כך יש לשקול את משקל האינטרס הציבורי שבשמו נעשה השינוי, את מידת ההסתמכות על ההחלטה המקורית ככל שהיתה כזו, ואת ההגנה החשובה על הוודאות והיציבות בתחום שבמסגרתו מופעל שיקול הדעת של הרשות (ברק-ארז, **משפט מינהלי**, עמ' 394-400). זאת ועוד, כאמור לעיל, יש להקפיד כי ההחלטה החדשה התקבלה לאור עקרונות היסוד של מינהל תקין והגינות מינהלית (זמיר, **הסמכות המינהלית**, 1375). יש לזכור עוד כי כאשר מתקבלת החלטה חדשה במסגרת הליך משפטי, שכבר מצוי בבית המשפט לעניינים מנהליים, הרי שמבקש האשרה מהרשות כבר נקט בדרך של ערר פנימי, ערר לבית הדין וערעור או עתירה לבית המשפט



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

לעניינים מנהליים, במרבית המקרים בסיוע בא-כוח, מה שמצריך ממון רב. קבלת החלטה חדשה בשלב זה, תחייב אותו, כלל בהתחלת כל ההליך המנהלי מהתחלה. גם לכך יש לתת את הדעת.

21. בנוסף, חלה על הרשות חובת ההגינות (ראו, בין רבים: רע"מ 26205-09-22 Tetiana Tikhomirova נ' רשות האוכלוסין וההגירה (נבו, 19.09.22). פערי הכוחות בין הרשות לבין הפונים והנזקקים לשירותיה, משפיעים על חובת ההגינות של הרשות ככלל, ובעת קבלת החלטות חדשות בפרט. עמדת הכוח של הרשות המינהלית ביחס לפרט היא מקיפה וכמעט טוטלית בתחומים מסוימים, ובתוך כך החלטותיה משפיעות על הגישה למשאבים, על השימוש בהם ועל ההנאה המופקת מהם, ומוקנה לה שיקול דעת רחב בתחום תפקידה (ראו לעניין זה: דפנה ברק ארז, "נאמנות, אמון והגינות במשפט המינהלי", בתוך: **חובות אמון בדין הישראלי**, 171 (רות פלאטו-שנער ויהושע (שוקי) שגב, עורכים, 2016). בהתאם לכך, נדרשת מכל רשות מנהלית, וודאי מרשויות המדינה עצמה, הגינות כלפי כל אדם ובכל תחומי פעילותה, במטרת למנוע שרירות, להגן על זכויות אדם, לטפח יחסי אמון בין המינהל הציבורי לבין האזרח, ובסופו של דבר לשפר את ההליך המנהלי ולקדם את המינהל הציבורי (ראו: **זמיר, הסמכות המינהלית**, עמ' 998).

22. בהתאם לעקרונות אלה, נקבע בבג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 347 (1998, להלן: **עניין קונטרס**) כי: **"חובת ההגינות הכללית באה להבטיח כי השלטון לא יגשים 'אינטרס עצמי משלו', אלא יגשים את אינטרס הכלל. חובת ההגינות לא באה לקבוע 'כללי משחק' בין 'יריבים'. היא באה לקבוע כללי התנהגות של 'ידידים'."** ובהמשך נקבע: **"חובת ההגינות נועדה לשמש – בצדם של אמצעים אחרים – בלם לכוח ורסן לעוצמה"** (שם, בעמ' 368, וראו גם ברק-ארז, **משפט מינהלי** 276, וגם אייל פלג "ההליך המנהלי בצלו של שיקול הדעת", **עיוני משפט** מב, עמ' 136, להלן: **פלג, ההליך המנהלי**)).

כן יפים לעניין זה דברי כב' המשנה לנשיא, השופט מישאל חשין **בעניין קונטרס** (שם, בעמ' 367):

**"יתר-על-כן: היחיד והשלטון אין הם שווי-זכויות, אין הם שווי-כוחות ואין הם שווי-מעמד. הם גם אינם ידידים זה לזה. השלטון מחזיק בידו רוב כוח, רוב עוצמה ורוב עושר, עד שהיחיד – יהיו כוחו, עוצמתו ועושרו רבים ככל שיהיו – לא ישווה לו ולא ידמה לו.... התופעה שאנו עדים לה יום-יום, שעה-שעה, שהיחיד עומד בתור לפני דלפק-השלטון, והתור משתרך ומתפתל עוד ועוד. יש המכנים תופעה זו "ביורוקרטיה" ויש המכנים אותה אחרת. היא כינויה של התופעה אשר יהא, התופעה ידועה ומוכרת לכולנו, ולא לטוב. מטעם זה אף נחלצו בתי-המשפט בעבר לעזרו של היחיד בעומדו מול אותה מכונת-ענק – נחלצו בעבר, ממשיכים הם להיחלץ כיום וימשיכו להיחלץ בעתיד. מטעם זה אף קבעו בתי-המשפט את עקרון הנאמנות שהשלטון חב ליחיד. מאותו טעם קבעה ההלכה את חובת ההגינות שהשלטון חב ליחיד. עיקרון וחובה אלה מקורם בסמכותה היתרה של הרשות, בכוחה-היתר, ביכולתה למנוע מן היחיד טובה שלולא נאסרה עליו היה ליהנות ממנה... חובת ההגינות שהשלטון חב בה כלפי יחיד החברה נגזרת מהכוח היתר שהשלטון מחזיק בו, מעוצמתו של השלטון כי-רבה. חובת ההגינות נועדה לשמש – בצדם של אמצעים אחרים – בלם לכוח ורסן לעוצמה.... הנה הוא גוליבר בארץ הענקים: הענקים מסבים לסעודה וגוליבר עומד על שולחן-האוכל מלוא-קומתו הזעירה וכל עצמותיו רוחפות**



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595-Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

מיראה. כמלחיה היה בעיניהם, כזנב-גזר. נשיפת פה מצויה וגוליבר היה-כלא-  
היה."  
(הדגשה שלי - מ' א' ג').

23. תוכנה של חובת ההגירות משתנה ממקרה למקרה ובהתאם לנסיבות, ויחד עם היותו רחב - הוא עמום. פסיקת בית המשפט העליון והספרות המשפטית כוללת התייחסות לכך, כפי שתיאר זמיר, הסמכות המינהלית, בעמ' 999:

"הגירות מנהלית היא יחס הנובע מתפיסה ראויה של התפקיד הציבורי. מהי תפיסה זאת? עובד הציבור צריך להיות מודע לכך, שבהיותו נאמן הציבור, הוא חייב, במילוי תפקידו, לשרת את הציבור; שהציבור מורכב מבני אדם ולכן עובד הציבור חייב לשרת את האדם; שלכל אדם מוקנית, מטבע ברייתו, וגם על פי החוק, זכות לכבוד; ומכאן שעובד הציבור חייב, במילוי התפקיד הציבורי בכבוד האדם.... אין צורה אחת להגירות אלא פנים רבות המשתנות לפי נסיבות המקרה, אולם אפשר לומר שקיים מתחם של הגירות... ועובד ציבור אמור להפעיל את סמכותו בתוך מתחם זה."

ובהמשך:

"ההגירות באה לידי ביטוי בעיקר בתחום ההליך (כלומר הפרוצדורה) המנהלי. בתחום זה היא דורשת מן הרשות המנהלית להתנהל בדרך לקבלת ההחלטה באופן שמכבד את האדם.... אולם ההגירות יכולה לבוא לידי ביטוי גם בתחום שיקול הדעת.... במובן זה קשה להגדיר את ההגירות, אך קל להבחין בה. היא כרוכה במושג של יושר ונוגדת את המושג של עוול, היא דורשת התחשבות וכבוד ודוחה התנשאות וזלזול....".  
(הדגשה שלי - מ' א' ג').

24. הגירות דיונית נבחנת באמצעות דיני ההליך עצמו, כדוגמת: זכות הטיעון, חובת בחינת התשתית העובדתית, זכות העיון וכיו"ב, ואילו ההגירות המהותית נבחנת באמצעות כללים רחבים כדוגמת הפעלת שיקול דעת בעת קבלת החלטות, והימנעות מניגוד עניינים ושיקול דעת. חובות הרשות, כגון הפעלת סמכותה במהירות ועמידה בהתחייבויותיה, ממלאות את חובת ההגירות הדיונית בתוכן קונקרטי (וראו הדגמות גם בפסקי דיני בעמ"נ 22493-02-20 רשידה מסימי נ' רשות האוכלוסין וההגירה - משרד הפנים (נבו, 26.09.2021) ובעמ"נ 26443-07-21 דוד דהן וסילביה סקורחדובה נ' רשות האוכלוסין וההגירה (נבו, 4.5.22)). אולם, החובות הספציפיות הללו אינן ממצות את חובת ההגירות הכללית, וגם לאחריהן נותר מתחם שיורי שבו על הרשות לפעול ב"הגירות", כפי שמציין פלג, ההליך המנהלי, בעמ' 137: "מתחם זה הוא מתחם מובהק של שיקול דעת מנהלי, שבו מוטלת על הרשות חובה לשאול את עצמה אם במקרה הנוכחי שבו היא מטפלת ההגירות מחייבת אותה להתנהל באופן מסוים".

מכאן אעבור לבחון את התנהלות הרשות במקרה שלפניי. לעניין זה יש ליתן את הדעת גם להשלכות קבלת ההחלטה החדשה על השלב בו נמצא ההליך המנהלי ועל המשמעויות כתוצאה מכך.



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595-Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

### קבלת ההחלטה החדשה במקרה שלפניי

25. בעניינה של המבקשת קיבלה הרשות החלטה ראשונה, והעניקה למבקשת אשרת א/5 מכוח נוהל הורה קשיש כדין ועל פי הנוהל. לאחר פטירתו של בנה של המבקשת, ובשל שינוי הנסיבות המצער, הגישה המבקשת בקשה להארכת האשרה בה החזיקה, עד לקבלת החלטה בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים. הרשות סרבה לעשות כן, סגרה את ההליך לפי נוהל הורה קשיש, וביטלה את אשרתה של המבקשת והותירה את המבקשת ללא אשרה (האשרה בה היא מחזיקה כיום ניתנה לה כסעד ביניים במסגרת בקשת רשות הערעור שהגישה). הרשות גם לא טיפלה באופן כלשהו בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים. זו למעשה ההחלטה שאישר בית הדין לעררים ונתקפת בבקשת רשות הערעור שלפניי. במהלך ההליך, כאשר נדרשה הרשות להגיב לבקשת רשות הערעור לגופה, קיבלה הרשות החלטה נוספת, המקבלת, לכאורה, את בקשת המבקשת ומארכה לה את אשרת א/5, אך זאת רק עד למועד החלטת ראש הדסק האם להעביר את הבקשה לוועדה המייעצת. בעניין זה טוענת הרשות כי ההחלטה החדשה שקיבלה, להאריך את האשרה הזמנית של המבקשת עד לקבלת החלטה חדשה של ראש הדסק (להבדיל מהחלטה סופית בבקשה זו), מיתרת את ההליך המתנהל בבקשת רשות הערעור, כיוון שבהחלטה החדשה ניתן לה הסעד שהתבקש לכתחילה. אפתח בסקירת הוראות נוהל הוועדה לעניינים הומניטריים, בכדי להבהיר שהרשות הפרה את נהליה שלה, וכעת היא מנסה, בהחלטה המקבלת את הבקשה באופן חלקי לרפא פגמים אלו, בניגוד לחובתה.

26. הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטריים הינה, על פי האמור בסעיף א לנוהל: "ועדה מייעצת למנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בבואו לבחון בקשות למתן מעמד בישראל, מכוח חוק הכניסה לישראל, אשר אינן עומדות בקריטריונים הקבועים בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה השונים". מטרת הנוהל, כאמור בסעיף ב' הינה: "להגדיר את אופן הטיפול בבקשה למתן מעמד בישראל שהוגשה על ידי נתין זר החל באופן הגשת הבקשה, אופן הטיפול בה טרם הדיון בוועדה, תהליך הדיון בוועדה ואופן מימוש החלטות מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בעקבות הוועדה". בוועדה חברים נציג משרד החוץ, נציג משרד הבריאות, נציג משרד הרווחה, נציג משטרת ישראל, נציג לשכת הקשר (נתיב) ויו"ר הוועדה הינה מנהלת אגף אשרות ומעמד ברשות.

27. נוהל הוועדה לעניינים הומניטריים כולל ארבעה או חמישה שלבים – הראשון, טכני, שיש לבצעו בתוך 14 יום מיום הגשת הבקשה הוא שלב בדיקת המסמכים בידי עובד הרשות, ואפשרות לדחיה על הסף ע"י ראש צוות אשרות (מטעמי הסתננות או העדר עילה). בשלב זה ככל וראש צוות אשרות לא דוחה את הבקשה על הסף עליו להאריך אשרה קיימת למגיש הבקשה; השלב השני, גם הוא תחום לתקופת זמן של 14 יום, בחינת הבקשה לגופה בידי ראש הדסק במטה מינהל האוכלוסין, כאמור בפרק ו. לנוהל:

11. ראש הדסק תבחן בתוך 14 יום מיום קבלת התיק מהלשכה האם על פניו מדובר בבקשה אשר לא מעלה טעמים הומניטריים ויש לדחות את הבקשה על הסף, או שיש מקום להעביר את הבקשה לדיון בוועדה הבינמשרדית.



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 52595-03-23 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

1 ככל שיוחלט על ידי ראש הדסק לדון בבקשה בפני הוועדה, יועבר תיק הבקשה למטה.  
2 21. במידה והוחלט על ידי ראש הדסק לדחות את הבקשה על הסף, תשלח ראש הדסק  
3 בדואר רשום החלטה מנומקת בכתב למבקש בתוך 14 יום מיום קבלת ההחלטה, בציון  
4 האפשרות להגשת ערר פנימי בהתאם לנוהל 1.6.0001 – נוהל טיפול בבקשות ובעררים על  
5 החלטות לשכות ומטה רשות האוכלוסין וההגירה. ההחלטה תעודכן בגיליון הרישום  
6 הממוחשב, תוך ציון מס' הדואר הרשום. היה והמבקש מחזיק ברשיון ישיבה תקף, וככל  
7 שאינו זכאי להארכת הרישיון מכוח נוהל אחר, יש להודיעו על גבי ההחלטה כי תוקף  
8 רשיונו יבוטל והעתק מן ההחלטה יישלח ללשכה ולמינהל אכיפה וזרים. פקיד הלשכה  
9 יעדכן את ביטול הרשיון במערכת.  
10 31. החליטה ראש הדסק כי יש להמשיך לבחון עניינו של המבקש מטעמים הומניטאריים,  
11 תשלח למבקש הודעה לפיה הוחלט להעביר בקשתו לדיון בפני חברי הוועדה  
12 הבינמשרדית. ככל שיהא צורך בראיון נרחב יותר, או השלמת מסמכים נוספים, הדבר  
13 יצוין בהחלטה."  
14

15 היינו, בתוך כחודש יודע מבקש המעמד אם בקשתו נדחתה על הסף (בשלב הראשון או השני, או  
16 שהועברה לוועדה.  
17

18 28. השלב השלישי כולל דיון בוועדה ומתחלק לשני חלקים. תחילה, מועבר לחברי הוועדה החומר  
19 הרלבנטי, והם אמורים ליתן חוות דעת בכתב. החומר אמור להיות מועבר לחברי הוועדה 45 יום  
20 מראש. על פי סעיף 2.2 לנוהל: "תיק הבקשה וחוות דעתם של חברי הוועדה, יועברו לראש הדסק  
21 לבחינתה ובסמכותה לאשר בקשות המוגשות מכוח נוהל זה, בשים לב לחוות דעת חברי הוועדה  
22 וזאת ללא צורך בדיון בוועדה הבינמשרדית. ככל שיומלץ על ידי ראש הדסק לאשר הבקשה למעמד  
23 ארעי מסוג א/5 או רשיון ישיבת קבע, יועבר המקרה והמלצת ראש הדסק לבחינת והחלטת מנהלת  
24 אגף אשרות ומעמד. החלטת ראש הדסק/מנהלת האגף כאמור, תינתן בתוך 14 יום". היינו, ראש  
25 הדסק יכולה להמליץ, על סמך חוות הדעת הכתובה על מתן אשרה להחלטת מנהלת אגף אשרות  
26 ומעמד, והחלטת מנהלת אגף אשרות ומעמד אמורה להינתן בתוך 14 יום מיום קבלת ההמלצה.  
27 הנוהל לא נוקב במועדים לקבלת חוות הדעת הכתובות של חברי הוועדה. אם ראש הדסק סבורה כי  
28 אין לאשר את הבקשה ע"ס חוות הדעת הכתובות עליה, להעביר את הבקשה והחומר הנלווה לדיון  
29 בוועדה. הוועדה תערוך דיון ותגבש המלצה, שתועבר להחלטתו הסופית של מנכ"ל הרשות (סעיף 4.2  
30 לנוהל).  
31

32 29. כיון שבמקרה שלפניי הבקשה הוגשה באוגוסט 21, והמבקשת לא קיבלה כל החלטה עד  
33 ספטמבר 22, אז למעשה נקבע כי בקשתה לפי נוהל הורה קשיש נסגרת, ואשרתה מבוטלת, הרי  
34 שהרשות לא פעלה כאמור בנוהל, לא לעניין לוחות הזמנים, שכן המבקשת הייתה אמורה לקבל  
35 החלטה בתוך 14 או 28 יום, ובעיקר לא לעניין האשרה. נוהל הוועדה לעניינים הומניטריים קובע  
36 במפורש בסעיף 6.6 כדלקמן, בהתייחס לשלב הראשון:

37 "במידה והמבקש מחזיק ברשיון שהייה תקף מכל סוג שהוא, יוארך רישיון הישיבה בו  
38 מחזיק המבקש עד להחלטת ראש הדסק לתקופה של חודש ימים. לאחר מכן, ככל שיוחלט  
39 להעביר עניינו של המבקש לדיון בפני הוועדה, יוארך הרישיון בפעם הראשונה לשישה  
40 חודשים ולאחר מכן, ככל שידרש, לשלושה חודשים בכל פעם ועד להחלטת הוועדה."  
41 (הדגשות שלי – מ' א' ג')



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595-Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

1  
2 כלומר, על פי נוהל הוועדה, וכיון שבעת קבלת החלטת הרשות על ביטול המעמד שניתן לה מכוח  
3 נוהל הורה קשיש, הייתה בידי המבקשת אשרת א/5 בתוקף, היה על הרשות להאריך לה את תוקף  
4 האשרה כבר אז לתקופה של חודש, וככל שיוחלט על העברת הבקשה לוועדה, היה מקום להאריך  
5 את האשרה לששה חודשים, ואחר כך לתקופות נוספות של שלושה חודשים. זו ההחלטה שהיה על  
6 הרשות לקבל מלכתחילה. היינו, ההחלטה שקיבלה הרשות בעניינה של המבקשת עם מותו של בנה,  
7 לא רק שלא עמדה בכל התנאים לעיל בדבר קבלת החלטה חדשה, אלא הייתה גם בניגוד לנוהל של  
8 הרשות עצמה.

9  
10 30. בעקבות ההחלטה השגויה שקיבלה הרשות, הגישה המבקשת ערר בו ביקשה להעביר את  
11 עניינה לוועדה המייעצת, וכן להאריך לה את האשרה בה החזיקה. בית הדין לעררים דחה את  
12 הבקשה לסעד זמני שעניינו האשרה. בית הדין לא הכריע בערר לגופו לעניין העברת הבקשה לוועדה  
13 המייעצת אך ציין בהחלטתו כי עולה מהערר כי בקשה זו לא נדונה ולא טופלה. המבקשת, שנותרה  
14 ללא אשרה, וכתוצאה מכך גם ללא ביטוח רפואי, במצב רפואי מורכב, הגישה את בקשת רשות  
15 הערעור. ניתן לה סעד זמני בדמות הארכת האשרה שהייתה בידה, עד להחלטה בבקשה גופה. בעת  
16 שעל הרשות היה להגיש תגובה לבקשת רשות הערעור, קיבלה לכאורה הרשות החלטה חדשה, לפיה:  
17 **"לאחר בחינה, הוחלט להאריך את רישיונה של המבקשת, מסוג א/5 עד להחלטת ראש הדסק**  
18 **במטה מינהל האוכלוסין בבקשה לקבלת מעמד הומניטרי שהוגשה מטעמה"**. עוד טענה הרשות  
19 כי זו הבקשה שביקשה המבקשת ועל כן יש למחוק את ההליך. אני סבורה אחרת.

20  
21 31. הרשות מציגה את ההחלטה להאריך את אשרת א/5 עד לקבלת החלטת ראש הדסק,  
22 החלטה שהתקבלה במהלך ההליך לפני, כהחלטה חדשה, העונה על בקשת המבקשת, כשלא כך הם  
23 פני הדברים. למעשה מדובר בהחלטה שהיה על הרשות לקבל מלכתחילה, כבר בשלב הראשוני של  
24 קליטת הבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים. על הרשות היה להודיע לבית המשפט כי מעיון  
25 בתיקה של המבקשת עולה כי נפלה טעות בהחלטה המקורית, וכי המבקשת זכאית הייתה להארכת  
26 האשרה מכוח נוהל הוועדה לעניינים הומניטריים, וכי כעת, לאור ההליך המיותר שנדרשה אליו,  
27 עניינה יועבר, כפי שביקשה, לוועדה המייעצת, והאשרה תוארך, עד לקבלת החלטתו הסופית של  
28 מנכ"ל הרשות, בעקבות המלצת הוועדה המייעצת. זו הייתה החלטה הוגנת.

29  
30 32. אולם הרשות לא עשתה כן. תחת זאת, תוך הפרת הנוהל וחובת ההגינות, הרשות לכאורה  
31 "בחנה מחדש" את העניין, התייחסה אך לסעד אחד מבין השניים שהתבקשו (רק להארכת האשרה  
32 ולא לעצמם הטיפול בבקשה לקבלת מעמד מטעמים הומניטריים), והאריכה למבקשת את האשרה,  
33 לתקופה קצרה עותר מזו הקבועה בנוהל לשלב בו היו אמורים להיות הדברים. יש לזכור כי על פי  
34 הנוהל ראש הדסק צריכה, בתוך 14 ימים, להודיע או על דחיית הבקשה על הסף, או להעביר את  
35 הבקשה לדיון לפני הוועדה. ראש הדסק רשאית גם לבקש פרטים נוספים. ראש הדסק רשאית גם





## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 23-03-52595 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

להמליץ על קבלת הבקשה לאחר קבלת חוות דעת כתובות של חברי הועדה, ואז עליה להעביר  
המלצה להחלטת מנהלת אגף אשרות ומעמד (גם זאת תוך 14 יום). הרשות בהודעתה לבית המשפט  
אפילו לא טרחה לציין עד איזו החלטה של ראש הדסק תוארך האשרה. על פי החלטה זו לא ברור  
מה יהיה מעמדה של המבקשת לאחר מכן, ועד לקבלת החלטה סופית בעניינה. זאת אין לקבל.

33. הרשות לא טיפלה, כחובתה על פי הנוהל, בבקשת המבקשת במשך למעלה משנה עד לקבלת  
ההחלטה, וגם לא במהלך ההליכים כאן. החלטה חדשה, שממילא התקבלה במהלך ניהול ההליך,  
הייתה חייבת, למצער, להתייחס לאיחור ולהבהיר מה יהיו לוחות הזמנים מכאן ולהבא. לאחר שנה  
בה נדרשה המבקשת להליכים משפטיים יקרים וארוכים, כדי לקבל פחות ממה שהיא זכאית לו  
לכתחילה על פי הנוהל, מהווה הפרת חובת ההגינות של הרשות.

34. ההחלטה החדשה אינה עומדת גם בקריטריונים שהוצגו לעיל, לפיהם על החלטה חדשה  
להתקבל מטעמים עניינים ובכובד ראש. הבקשה על ביטול האשרה התקבלה בניגוד לנוהל וללא כל  
נימוק. ההחלטה שהתקבלה במסגרת ההליך, להאריך את האשרה עד להחלטת ראש הדסק,  
מנוסחת בלקוניות, אינה מפרטת עד איזה שלב בתהליך תוארך האשרה (על אף שהנוהל נוקב לוחות  
זמנים ברורים), ובעיקר אינה מתייחסת לעובדה שחלפה שנה מיום הגשת הבקשה למעמד מטעמים  
הומניטריים ודבר לא קרה, על אף לוחות הזמנים וההליך המפורט הנקובים בנוהל. העובדה שבקשת  
המחיקה, תחת תגובה עניינית לבקשת רשות הערעור עליה הוריתי, הוגשה יום אחד לפני המועד  
שנקצב לכך, מעידה אף היא כי מי שבחן את התיק, ראה ככל הנראה, כי מדובר בטעות, וניסה  
לכסות עליה ב"החלטה חדשה".

35. קבלת החלטה חדשה בדרך רצינית ועניינית, המאזנת בין האינטרסים כנדרש לפי הפסיקה,  
היתה לוקחת בחשבון במקרה זה את העיכוב בטיפול בבקשה למתן מעמד מטעמים הומניטריים,  
ואת תרומתה של הרשות לצורך בהגשת ההליך, שכן, כאמור, על פי הנוהל היה עליה לקבל את אותה  
החלטה בשעתו מכוח סעיף 6. ה. לנוהל הוועדה. קבלת החלטה חדשה, הזוהה לברירת המחדל  
הרלוונטית למועד הגשת הבקשה המקורי, ללא התחשבות בחלוף כשנתיים ממועד הגשתה וללא  
התייחסות לשינוי המצב של המבקשת מאז אינה מקיימת את דרישת איזון האינטרסים כנדרש.  
זאת בעיקר, שבית הדין בהחלטתו הפנה את תשומת לב הרשות לכך שהסעד שהתבקש בערר הוא  
עברת הבקשה לוועדה המייעצת, בקשה שלא טופלה ע"י הרשות.

### סוף דבר

לאור כל האמור לעיל אני מקבלת את בקשת רשות הערעור. אשרת א/5 שבידי המערערת כסעד  
זמני במסגרת בקשת רשות הערעור תוארך עד ל-30 ימים לאחר מתן החלטה בערר שיוגש על  
החלטת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, ככל שתסורב הבקשה לעניינים הומניטריים, או בחלוף  
30 ימים מיום קבלת ההחלטה, אם לא יוגש ערר. ככל שההחלטה תידחה בשלב קודם (ובמאמר



## בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב - יפו

רע"מ 52595-03-23 Liudmila Lob נ' רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים

מוסגר אציין כי נראה שבשלב זה אין לכך מקום), תוארך האשרה עד 30 יום לאחר קבלת החלטה  
בערר שיוגש על בקשת הדחיה, או בחלוף 30 ימים מיום מתן ההחלטה אם לא יוגש ערר. הארכת  
האשרה תהיה בכל פעם לתקופה של שנה. יודגש, המבקשת תחזיק בויזה א/5 באופן רציף כך  
שללאחר הגשת ערר (ככל שתידחה בקשתה), תהיה בידה שהות להגיש ערעור לבית המשפט  
לעניינים מנהליים, מבלי שתידרש לסעדים זמניים דחופים.

כיוון שרק הגשת בקשת רשות הערעור הביאה לתוצאה המיוחלת, לפיה המבקשת תחזיק באשרת  
א/5 כל עוד עניינה מתברר במסגרת נוהל הועדה לעניינים הומניטריים, אני פוסקת למבקשת  
הוצאות ושכ"ט עו"ד בסכום של 15,000 שקלים.

הערבון יושב למבקשת באמצעות בא כוחה בעוד 14 יום, אם עד מועד זה לא תבקש המבקשת לקבל  
זאת ישירות לידיה, תוך המצאת פרטי חשבון לצורך כך.

ניתנה היום, כ' אב תשפ"ג, 07 אוגוסט 2023, בהעדר הצדדים.

מיכל אגמון-גונן, שופטת