



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

לפני: כבוד השופטת מיכל אגמון-גונן

המבקש:

יוסי ניב

ע"י ב"כ עו"ד צבי פשדצקי

נגד

המשיבה:

רשות האוכלוסין וההגירה

ע"י ב"כ עו"ד גינת אריאל קצ'קו מפרקליטות מחוז ת"א
(אזרחי)

פסק דין

1. מר יוסי ניב הגיע עם רעייתו לנמל התעופה בן גוריון לצורך טיסה לחופשה בקרואטיה. כשהגיע לנמל התעופה גילה שדרכו אינו בתוקף וכי לא יוכל לטוס. הוא פנה ללשכת רשות האוכלוסין וההגירה שבנמל התעופה, ביקש וקיבל דרכון זמני, שאיפשר לו לטוס לחופשה המתוכננת. עבור השירות גבתה ממנו הרשות סכום של 825 ₪, זאת, בעוד האגרה בגין חידוש דרכון בלשכה אחרת של הרשות מבעוד מועד היה מחויב בסכום של 270 ₪.

מספר חודשים לאחר שחזר מהחופשה הגיש תובענה זו ובקשה לאשרה כייצוגית נגד רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: **הרשות**), בה הוא טוען כי הרשות פעלה בחוסר סמכות ושלא כדין עת הנפיקה לו את הדרכון הזמני. מר ניב מבקש בשל כך השבת הפרש האגרה ששילם.

רקע הדברים וההליכים שלעניין

2. המבקש, מר יוסי ניב (להלן: **מר ניב** או **המבקש**), הגיע ביום 4.9.2019 עם רעייתו לנמל התעופה בן גוריון (להלן: **נמל התעופה**) בדרכו לקרואטיה, וגילה שתוקף דרכו פג ביום 22.6.2019. משכך פנה לעמדת הרשות בנמל התעופה (להלן: **לשכת הנמל**) לשם חידוש דרכו. מר ניב טוען כי לאחר המתנה בת חצי שעה וללא כל בקשת פרטים מיוחדת נמסר לו דרכו החדש - הזמני (העתקי הדרכון הישן והחדש מצורפים כנספח 1 לבקשה). מר ניב שילם, כאמור, עבור השירות, סכום של 825 שקלים (להלן: **אגרת הנמל**).

3. ביום 16.2.2020 הגיש מר ניב לבית המשפט המחוזי בתל אביב בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, תביעה ובקשה לאישורה כייצוגית (להלן: **בקשת האישור**). בתביעה ובבקשת האישור נטען כי גביית התוספת בגין האגרה בלשכת הנמל הינה גביה שלא כדין, ומהווה חריגה מסמכותה של המשיבה בהיותה רשות מנהלית.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 המסגרת החוקית המאפשרת להוציא דרכון זמני במקרים דחופים, קבועה בהוראות סעיף 6
2 לתקנות הדרכונים, תש"ם-1980 (להלן: **תקנות הדרכונים**). המבקש טוען כי המקרה שלו לא היה
3 מקרה דחוף, וכי כך נוהגת הרשות במקרים דומים, שלא על פי התקנות.

4
5 4. ביום 9.12.2019 פנה מר ניב לרשות ודרש ממנה להודיע על ביטול האגרה המיוחדת בנמל התעופה
6 (העתק הפניה מצורף כנספח מס' 8 לבקשת האישור). פנייה זו של מר ניב, נדחתה (תשובתה של
7 הרשות מצורפת כנספח מס' 9 לתגובתה). משכך פנה מר ניב לרשות, ביום 2.1.2020, והודיע לה כי
8 בכוונתו להגיש תביעה ייצוגית, באם לא תשונה המדיניות הנהוגה על ידה (העתק פנייתו מצורפת
9 בנספח מס' 10 לבקשת האישור). משלא נענתה גם פנייתו זו, הוגשה התביעה ועמה בקשת האישור.

10
11 5. במקביל, וכדי לאמוד את גודלה של הקבוצה, פנה המבקש, ביום 27.11.2019 לממונה על חופש
12 המידע ברשות על מנת לקבל פרטים אודות מספר האנשים שקיבלו דרכון זמני בתחנות הגבול בשנים
13 2017-2019 (העתק הפניה מצורף כנספח מס' 4 לבקשת האישור). לטענתו, פנייתו טרם נענתה (ראו
14 נספחים 5א' ו-5ב' לבקשת האישור). משכך נטען, כי למבקש לא עמדה כל ברירה, אלא לאמוד
15 בעצמו את מספרם של חברי הקבוצה, אשר להערכתו מונה כ-6,840 איש, כאשר הסבירות נוטה
16 להעריך כי 85% מהם יהיו מבוגרים ו-15% מהם קטינים (ראו נספח 7 לבקשת האישור). את
17 הקבוצה הייצוגית, ביקש המבקש להגדיר, כך:

18 **"כל מי שהונפק לו דרכון בשדה"ת לוד במהלך 48 השעות שלפני הטיסה,**
19 **למרות שאינו עונה על הקריטריונים האמורים בסעי' 6ג' (ב+ג) לתקנות**
20 **הדרכונים, ושילם בשל כך סך של 555 ₪ מעבר לאגרה הרגילה (או סכום של**
21 **285 ₪ במידה ומדובר בקטין)."**
22

23 עוד נטען כי תהיה זו אחריותה של הרשות לאתר מי מבין אלה אשר הונפק להם דרכון, כאמור, אינו
24 משתייך לקבוצה שכן היא זו אשר פעלה שלא בסמכות, ובהתאם לא ערכה כל בדיקה למי שביקש
25 להוציא דרכון חדש.

26
27 6. עילות התובענה שמכוחה הוגשה בקשת האישור הן עשיית עושר ולא במשפט, תשל"ט-1979;
28 עוולת הרשלנות כמובנה בפקודת הנזיקין (נוסח חדש) (להלן: **פקודת הנזיקין**); הפרת חובה חקוקה
29 כמובנה בהוראות סעיף 63 לפקודת הנזיקין והפרת הוראות סעיף 61 (ב) לחוק החוזים (חלק כללי),
30 התשל"ג-1973; עוד נטען כי המשיבה הינה גם "עוסק" כמובנו בחוק הגנת הצרכן התשמ"א-1981
31 (להלן: **חוק הגנת הצרכן**), ועל כן עליה להשיב את הסכומים העודפים שגבתה מכוח חוק זה. מעילה
32 זו חזר המבקש לאחר מכן (ראו תשובת המבקש לתגובה לבקשת האישור).

33
34 את הנזק ליחיד ביקש המבקש להעמיד על סך של 555 ₪, ואת הנזק שנגרם לחברי הקבוצה ביקש
35 להעמיד על סך של 3,519,180 ₪ קרן. בהתאם לפירוט כדלקמן: 3,226,770 ₪ בגין תשלומי
36 המבוגרים ו-292,410 ₪ בגין תשלומי הקטינים. לסכומים אלו ביקש המבקש להוסיף ריבית
37 והצמדה. המבקש עותר לסעד בדמות השבת הכספים שנגבו שלא כדין בשנתיים שקדמו להגשתה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

של בקשת האישור (בעת הגשת תשובתו ביקש המבקש לעדכן כי ירצה לתקן את תקופה ההשבה לשנתיים שקדמו למועד הגשת הבקשה ועד למועד פסה"ד), וכן לחייב את הרשות להפסיק דרך התנהלות זו.

7. התיק נקבע תחילה לדיון לפני כב' השופטת יהודית שטופמן. ביום 23.8.2020 וכתוצאה משינויים בתכנית העבודה הועברה הבקשה למותב זה, בטרם התנהל בו כל דיון. ביום 23.12.2020 התקיים לפניי דיון מקדמי בבקשת האישור, בו המלצתי למבקש למשוך בקשתו, ואם יעשה כן המלצתי למדינה שלא לעמוד על זכותה להוצאות; ביום 28.12.2020 התקבלה הודעת המבקש לפיה החליט להמשיך בניהולו של ההליך דנא, וביקש לקבוע את התיק לסיכומים; ביום 30.12.2020 ולאור תגובת המבקש קבעתי כי על הצדדים להגיש סיכומיהם בבקשת האישור. פסק הדין ניתן לאחר שהוגשו כלל הסיכומים.

הבסיס הנורמטיבי

בטרם אסקור את טיעוני הצדדים ואכריע בסוגיות העומדות לפניי, אביא את הרקע הנורמטיבי, שיבהיר את הטיעונים.

חוק הדרכונים

8. חוק הדרכונים, תשי"ב-1952 (להלן: **חוק הדרכונים**), קובע את התנאים למתן דרכון ותעודת מעבר ישראלים, ואת חובת השימוש בהם. ככלל, תוקף דרכון עומד על 10 שנים (סעיף 4 לחוק) אולם החוק מקנה לשר הפנים אפשרות להנפיק דרכון, או סוג של דרכונים לתקופה הקצרה מעשר שנים. עוד העניק החוק שיקול דעת לשר הפנים: "**לקבוע תנאים למתן דרכון או תעודת מעבר...**" (סעיף 6 לחוק), וכן לקבוע תקנות בעניינים אלו (סעיף 10 לחוק).

חוק הדרכונים תוקן, במסגרת חקיקת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן: **חוק מסמכי זיהוי ביומטריים**), שקבע חובה לכלול אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי – תעודת זהות ודרכון (ראו הצעת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2016, ה"ח 1100, עמ' 711, 706 (מיום 19.12.16)). לאור זאת, וכדי לאפשר הוצאת דרכונים זמניים לתקופה קצרה, שאינם ביומטרים הוסף, בין היתר, סעיף הקובע את האפשרות להנפיק דרכון זמני שאינו ביומטרי לשנה.

תקנות הדרכונים

9. מכוח חוק הדרכונים התקין שר הפנים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את תקנות הדרכונים. התקנות קובעות, בין היתר, את התנאים והתבחינים להנפקת מסמך נסיעה זמני, לרבות דרכון. התקנות תוקנו גם הן בעקבות חקיקת חוק מסמכי זיהוי ביומטריים, והן מפרטות את המקרים בהם יהיה ניתן להנפיק דרכון זמני, ללא אמצעי זיהוי ביומטריים לתקופה בת שנה, במקרים



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 דחופים. כפי שמציינת הרשות המטרה הייתה למעט בהנפקת דרכונים ללא נתונים ביומטריים מחד,
2 ומאידך לשמור על זכות התנועה, ולאפשר לאנשים לצאת ולחזור לישראל, במקרים בהם לא היה
3 סיפק בידם להוציא דרכון ביומטרי בהליך הרגיל.

4

5 תקנה 6 קובעת את התנאים להנפקת דרכון זמני כאמור (שלצדו אגרה בסכומים שצוינו, הגבוהה
6 מהאגרה המשתלמת עבור הנפקת דרכון בלשכה של הרשות שאינה בנמל התעופה). בתקנת משנה
7 6ג(א) נקבע כי דרכון זמני הוא דרכון ללא שבב ביומטרי ותוקפו שנה, תקנת משנה 6ג(ב) קובעת
8 קטיגוריות שונות או תבחינים שונים בהם ניתן יהיה להנפיק דרכון זמני (לרבות מקרים
9 הומניטריים, מצב חירום במדינה, נסיעה משפחתית ועוד). תקנת משנה 6ג(ג) קובעת סעיף "סל" כדי
10 לאפשר יציאה מהארץ גם במקרים בהם עניינו של המבקש לא עונה על הקטיגוריות או התבחינים
11 הקבועים בתקנת משנה 6ג(ב), אך ברור שמדובר בעניין דחוף, ושהבקשה להנפקת הדרכון הזמני אכן
12 נעשית בתום לב.

13

14

תמצית טיעוני הצדדים

15

טיעוני המבקש

16 10. מר ניב טוען, כאמור, כי הרשות מפרה את הוראות חוק הדרכונים ותקנות הדרכונים. מר ניב
17 מדגיש כי אינו מעלה כל טיעון כנגד התקנות, אלא טוען שהרשות פועלת בניגוד להן. מר ניב טוען כי
18 הרשות העניקה לו דרכון זמני בנמל, וכך עושה לאחרים במצבו, בניגוד להוראות תקנות 6ג(ב) ו-
19 6ג(ג) לתקנות הדרכונים. אשר לתקנה 6ג(ג), הקובעת כי על המבקש לחדש דרכונו בלשכת הנמל
20 להוכיח לגורם המוסמך שאצל הרשות, כי עניינו דחוף ובקשתו מוגשת בתום לב, טוען מר ניב כי
21 בעת חידוש דרכונו בלשכת הנמל, כלל לא נתבקש להסביר נסיבותיו ולהבהיר כי מדובר בעניין דחוף.
22 עוד טען כי נסיעה לחופשה עם רעייתו אינה נסיעה דחופה העונה על דרישות התקנות.

23

24 11. לטענתו, בעוד שהתקנות קובעות תבחינים (קריטריונים) להענקת דרכון בדחיפות בלשכת הנמל,
25 הרי הרשות מאפשרת חידושו של דרכון בלשכת נמל, גם למי שאינו עונה על אותם תבחינים, קרי
26 גם למי שעניינו אינו נחשב כדחוף. לטענתו, אין בדחיפות סובייקטיבית, קרי מתוך נקודת מבטו של
27 האזרח, כמו במקרה שלו לצורך נסיעה לחופשה עם רעייתו, על מנת ללמדנו כי עניינו הספציפי
28 "הדחוף" של המבקש אכן עומד בקריטריונים שנקבעו בתקנות הדרכונים, ואשר הם ורק הם יש
29 בהם כדי ללמד על דחיפות המעניקה סמכות חידוש דרכון כאמור.

30

31 מר ניב דוחה את טיעוני הרשות לעניין זה כי "הצילה" את חופשתו וטיסתו. לדבריו, הרשות מנועה
32 מלהעלות טענה זו. הרשות הינה אורגן של מדינת ישראל, ולפיכך אינה עושה "טובה" לאזרחיה, עת
33 היא מעניקה להם שירות. שכן מדובר במילוי חובתה של הרשות והיא לא זכאית לטעון למניעות
34 כנגד האזרח בשל העובדה שאפשרה לו לצאת מהארץ. לטענתו, גם לא הייתה לו אלטרנטיבה
35 (במאמר מוסגר אציין שהייתה למבקש אלטרנטיבה בדמות ויתור על הטיסה, חזרה הביתה והוצאת
36 דרכון חדש במחיר הרגיל בכל אחת מלשכות הרשות – אך על כך בהמשך).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

12. אשר לתקנה 6(ב) הקובעת כי ניתן להנפיק דרכון זמני בלשכת הנמל למי שנוסע במסגרת תא משפחתי, טוען מר ניב כי על אף שיצא לחו"ל יחד עם רעייתו, הרשות אינה רואה בנסיעה כזו, נסיעה במסגרת תא משפחתי. מר ניב טוען כי הרשות עצמה מפרשת תא משפחתי, כקבוע בתקנה 6(ב) כתא הכולל הורים וילדים קטינים. לצורך כך מפנה המבקש לאתר רשות האוכלוסין וההגירה בו מופיעות הנחיות לגבי התנאים להנפקת דרכון את תעודת מעבר זמניים (נספח 3 לתובענה, להלן: **הנחיות הרשות**).

13. מר ניב מוסיף וטוען כי לעניין גובה האגרה, כי אין כל הצדקה לגבות תוספת תשלום בגין הנפקת דרכון זמני בלשכת הנמל, שכן בעת הנפקתו לא נדרשת הרשות לעבודה נוספת או לכוח אדם נוסף, שכן לשכת הנמל אמורה לטפל במספר אנשים קטן. נוכח דברים אלה טוען המבקש כי המשיבה הפרה חובתה כרשות מנהלית שלא לגבות מהמבקש ומיתר חברי הקבוצה כספים שלא כדין, ועל כן חלה עליה חובה להשיבם.

אשר לטענת הרשות, לפיה עלויות לשכת הנמל הן גבוהות, וזה אחד הטעמים לגביית התוספת, משיב מר ניב כי גם אם על פני הדברים מדובר בטיעון מוצדק, הרי שהרשות לא הביאה כל נתון כלכלי על מנת לתמוך בטענתה, וכן לא התייחסה לפער שבין העלות הנוספת שנגרמת לה לבין התקבולים הנוספים שהיא מקבלת. נוכח דברים אלו טוען המבקש כי המשיבה פתחה "מכרה זהב", כלשונו, בנמל התעופה.

עוד טוען מר ניב לעניין גובה אגרת הנמל, כי הרשות לא קבעה כל מדרג לגבי תשלום האגרות מכל מי שנזקק לחידוש דרכונו בלשכת הנמל, בין אם מדובר במקרה הומניטרי מובהק, בין אם שכח לחדש דרכונו, ואפילו אם החליט באופן מודע להגיע ללשכת הנמל על מנת לחדש את הדרכון שברשותו.

14. בכל הנוגע לטענת הרשות לפיה באם תתקבל טענת המבקש, יאלצו אותם אנשים שלא עונים על החרגי, להפסיד טיסתם, טוען המבקש כי מדובר בניסיון הפחדה בלבד. שכן הדעת נותנת כי באם ייקבע כי המשיבה אכן פעלה שלא בסמכות, תפעל לשינוי התקנות כך שתתווסף האפשרות להנפיק דרכון כאמור, גם למי שאינו עונה על הקריטריונים המנויים בתקנה 6(ב) לתקנות הדרכונים. במקרה זה גם תוסדר האגרה, באופן ראוי וסביר, ולא כמו במתכונתה היום, באופן גבוה במיוחד.

טיעוני הרשות

15. הרשות טוענת תחילה כי טיעוני המבקש מהווים תקיפה עקיפה של תקנות הדרכונים ושל שיקול דעתה של הרשות, ולכן ראוי לסלק את בקשת האישור על הסף.

16. לגופם של דברים, טוענת הרשות כי גבייתה של האגרה המוגדלת נעשית בדיוק על פי תקנות הדרכונים ומכוחן. הרשות טוענת כי נדרשת תעוזה לא מעטה, כלשונה, לבקש מהרשות "להציל"



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 נסיעה משפחתית, ורק לאחר מכן, לטעון בדיעבד כי אין לרשות סמכות כלל ועיקר להנפיק דרכון
2 זמני במצב דברים זה (לרבות גביית האגרה המוגדלת), וכי הרשות היא זו אשר צריכה לשלם על כך
3 ששיפרה את מצבו של מר ניב. שכן אלמלא נעתרה הרשות לבקשתו: **"לא יכול היה לממש את חירות**
4 **היציאה מן הארץ, שכן לא היה בידו מסמך נסיעה תקף"**.
5

6 17. עוד נטען כי טענת המבקש לפיה הייתה רשאית הרשות לגבות אלא אגרה "רגילה", קרי אגרת
7 הבסיס ולא אגרת נמל, הינה טענה מופרכת, שממילא כבר נדחתה בהליך אחר ת"צ 13-01-20367-
8 **ליאת דוד נ' משרד הפנים, רשות האוכלוסין** (נבו, 2.8.2014, להלן: **עניין דוד**). עוד טוענת הרשות
9 כי המבקש לא ציין דבר קיומו של ההליך האחר **בעניין דוד**, בבקשת האישור, ויש לקוות כי מדובר
10 באי הכנתה של הבקשה בקפידה ראויה, ולא באופן מכוון. כך או כך טוענת הרשות, כי בהליך הקודם
11 נמצא כי אגרת הנמל וגביית הרשות הינן סבירות, על אף שבאותה עת הייתה אגרת הנמל גבוהה פי
12 4 מהאגרה הרגילה הנגבית בכלל לשעות הרשות למעט לשכת הנמל (תשובת הרשות בהליך בעניין
13 דוד מצורפת כנספח מס' 1 לתשובת הרשות; פרוטוקול החקירה שנוהלה שם מצורף כנספח מס' 2
14 לתשובת הרשות; פסק הדין מצורף כנספח מס' 3 לתשובת הרשות).
15

16 18. בנוסף טוענת הרשות כי בקשת האישור אינה מראה באיזה אופן או מידה אגרת הנמל חורגת
17 מהסביר, ונראה כי המבקש טועה לסבור כי לאזרחים זכות לקבל דרכון מיידי בלשכת הנמל. לטענת
18 המשיבה עולה כי מדובר באי הבנה מוחלטת של התקנות, שאלות שהוכרעו כבר על ידי בית המשפט
19 **בעניין דוד** שדן בסוגיה. עוד נטען כי גם בקשת ערעור שהוגשה **בעניין דוד** נדחתה, ולפיכך הפך ההליך
20 **בעניין דוד** לחלוט. הרשות מוסיפה וטוענת כי אין לקבל טענת המבקש לפיה לשכת הנמל הינה לשכה
21 רגילה. שכן בטענה זו מתעלם המבקש מהעלויות הגבוהות של לשכת הנמל ובמגוון השיקולים
22 שהוצגו על ידי הרשות, שעניינם בין היתר גם הכוונת התנהגות. בעניין זה מבקשת הרשות לחדד, כי
23 למרות גובה האגרה הלך וגדל הביקוש לדרכון זמני בלשכת הנמל, כך ששיעור ההנפקה צמח כמעט
24 פי שבעה.
25

26 19. הרשות סוקרת את השתלשלות העניינים לעניין הנפקת דרכונים בנמל התעופה. לדברי הרשות
27 עד שנת 2003 לא ניתן היה להנפיק דרכון בנמל התעופה, ובמקרים הומניטריים דחופים הייתה
28 הרשות פותחת לשכה גם מחוץ לשעות העבודה ומנפיקה דרכון. באוקטובר 2003 הוחלט להשתמש
29 בשלוחה של לשכת משרד הפנים שקיימת בנמל התעופה, על מנת לנסות ולתת מענה יעיל לאותם
30 מקרים ייחודיים. החל בשנת 2008, משהוסר התנאי ההומניטרי להנפקת דרכון בנמל התעופה,
31 ומשגבר הביקוש לשירות זה, הוסר באופן רשמי התנאי ההומניטרי, ומאז ועד תחילתו של העידן
32 הביומטרי, נגבתה אגרת הנמל בגובה של פי 4 מאגרת הבסיס. מחיר זה כאמור, שיקף שני עניינים.
33 הראשון, עלויותיה הגבוהות של המשיבה בעת הפעלת לשכת הנמל, ואילו השני, נועד על מנת להכווין
34 התנהגות. שכן השימוש בעמדת הנמל על מנת להנפיק דרכון באופן דחוף הלך וגבר, באופן שאפילו
35 האגרה הגבוהה לא הצליחה לרסנו.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 הרשות הוסיפה שעם המעבר למסמכים ביומטריים, היה קושי להנפיקם בלשכת הנמל, שכן הם
2 נדרשים להליך מיוחד, וכדי לא להנפיק דרכונים לא ביומטרים לתקופות ארוכות, הוחל בהוצאת
3 דרכון זמני, מכוח סעיף 4(א) לחוק הדרכונים, המסמיך את שר הפנים להורות על הנפקתו של דרכון
4 לתקופה שלא תעלה על עשר שנים. כן תוקנו התקנות ונקבעו בהן הנסיבות בהן יונפק הדרכון הזמני,
5 כאשר מדובר במקרים דחופים.

6

7 לאור התפתחות זו, כך טוענת הרשות, הנפקת דרכון זמני מאזנת בין חופש התנועה לבין הצורך
8 להנפיק דרכון במקרים הומניטריים דחופים. על כן נקבע בתקנות הדרכונים כי הנפקתו של דרכון
9 ביומטרי בלשכה רגילה של המשיבה תחויב באגרה הנמוכה הקבועה בפרט 1 של תקנות הדרכונים
10 (270 ש"ח, להלן: **אגרת הבסיס**), והנפקה מידית לא ביומטרית של דרכון זמני בעמדת הנמל שבעידן
11 הביומטרי, תהא גבוהה פי 3 מאגרת הבסיס (פרט 6(א) לתקנות הדרכונים). עוד נטען כי אין לקבל
12 את טענת המבקש לפיה יש לראות בחלופה של עמדת הנמל כחלופה שאין לה עלויות מיוחדות, שלא
13 כמו לשכה רגילה של המשיבה. שכן לטענה זו אין כל אחיזה במציאות נוכח עלויות התפעול של
14 לשכת הנמל.

15

16 20. הרשות מוסיפה וטוענת כי התובענה אינה עומדת בתנאי סעיף 8 לחוק תובענות ייצוגיות - שכן
17 המבקש נעדר עילה אישית, לא חשף את הפרטים והנסיבות שסבבו טיסתו, לא הראה מה הייתה
18 מטרת נסיעתו, מתי ואיך נרכשו כרטיסי טיסתו וכיו"ב. עוד טוענת המשיבה כי המבקש מנוע מלטעון
19 בדיעבד על הפרשנות שנתנה הרשות "לדחיפות האובייקטיבית", שכן בזמן אמת הראה מצוקה,
20 ולכן יש לראות בטענתו כטענה חסרת תום לב.

21

22 דיון והכרעה

23 בפתח הדברים אדון בבקשת הרשות לדחות את התובענה ובקשת האישור על הסף, הן כיוון שמדובר
24 בתקיפה עקיפה של תקנות הדרכונים, הן לאור פסק הדין **בעניין דוד**.

25

26 טיעוני הסף

27 הרשות טוענת כי יש לדחות את התובענה על הסף הן כיוון שמדובר בתקיפה עקיפה של התקנות, הן
28 לאור פסק הדין **בעניין דוד**. לכך אפנה עתה.

29

30 תקיפה עקיפה

31 21. מר ניב מעלה שני סוגי טיעונים כנגד הרשות, הראשון, נוגע לגובה האגרה, והשני לטענה לפיה
32 הרשות אינה פועלת על פי התבחינים הקבועים בתקנות וחורגת מסמכותה בעצם הנפקת הדרכון
33 במקרים כמו זה שלו, ועל כן גם בגביית אגרה שלא כדין. סוג הטיעונים הראשון, לעניין גובה האגרה,
34 הקבועה במפורש בתקנות, מהווה תקיפה עקיפה של התקנות שכללל, אין מקומה במסגרת הליך
35 של תובענה ייצוגית.

36



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 כך, טוען המבקש בסעיף 33 לסיכומיו כי: "המשיבה גם לא קבעה כל מדרג בתשלום האגרות: כל
2 מי שנזקק לשירותי האגרה בנתב"ג ישלם את הסכום המוגדל, בין אם נזקק, לדוגמא, לצאת לצורך
3 טיפול רפואי דחוף ובין אם סתם שכח לחדש את הדרכון...". ועוד הוסיף בסעיף 27 לסיכומים:
4 "היה מקום לקביעת מדרג בין הזכאים השונים לשירות הנפקת דרכונים בנתב"ג....". גם בתקיפה
5 ישירה יש קושי לטעון כנגד תקנות שאושרה בידי ועדה מועדות הכנסת, אולם בוודאי שאין מקום
6 לעשות כן בתקיפה עקיפה במסגרת תובענה ייצוגית.

7

8 22. נפסק כי למעט מקרים חריגים, לא תתאפשר תקיפה עקיפה של אקט שלטוני במסגרת תובענה
9 ייצוגית (4291/17 עו"ד מוטי אלפריח נ' עיריית חיפה (נבו, 6.3.2019)). המקרה של המבקש אינו
10 נופל בגדרם של המקרים החריגים המצדיקים תקיפה עקיפה. בנוסף, במסגרת תקיפה עקיפה,
11 הוכרע הנושא בעניין דוד (אז מדובר היה באגרה גבוהה יותר), שם נדחתה הבקשה.

12

13 23. זאת ועוד, בשעתו הוגשה עתירה שתקפה ישירות את התקנות לעניין גובה האגרות במקרה של
14 אבדן או גניבת דרכון (בג"ץ 2651/09 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים (נבו
15 15.06.2011, להלן: **עתירת האגודה**). באותו עניין תקפו העותרים שם, תיקון לתקנות הדרכונים
16 במסגרתו נקבע כי תשלום אגרה גבוהה יותר בגין הנפקת דרכון או תעודת מעבר במקום מסמך
17 כאמור שנגנב, אבד, הושחת או שונה. בית המשפט קבע כי סעיף 10 לחוק הדרכונים מעניק לרשות
18 את הסמכות לקבוע אגרות בגין השירותים הניתנים על פי חוק הדרכונים וכי די בהסמכה זו על מנת
19 לקבוע כי לרשות נתונה הסמכות להבחין בין הנפקת מסמכי נסיעה בנסיבות שונות ולקבוע שיעורי
20 אגרות שונים בגין הנפקת מסמכי נסיעה בנסיבות אלה, גם כאשר מטרת האבחנה היא הכוונת
21 התנהגות.

22

23 בית המשפט קבע כי בחינת התכלית העומדת ביסוד התיקון הנדון הינה תכלית ראויה וכי התיקונים
24 הולמים את ערכיה של מדינת ישראל שהם: כיסוי עלויות עודפות של המדינה בהנפקת מסמך נסיעה
25 בנסיבות מיוחדות ועידוד הציבור, על דרך של הצמדת "תג מחיר" גבוה יותר להנפקת מסמך נסיעה
26 בנסיבות מיוחדות, לשמור על מסמכי הנסיעה הניתנים לו. עוד קבע בית המשפט בעתירת האגודה
27 כי ככל שהמדינה נושאת בעלויות נוספות בשל הנסיבות המיוחדות שבגין מונפק מסמך הנסיעה,
28 יכולה היא לדרוש כי האגרה בגין שירות זה תהיה גבוהה יותר. עידוד הציבור לשמור על מסמכי
29 הנסיעה המונפקים לו על מנת למנוע תופעות של סחר בדרכונים, על השלכות תופעה זו על הציבור
30 הרחב, מהווה אף היא תכלית ראויה.

31

32 עם זאת, באותו עניין קבע בית המשפט כי שיעור התוספות הקבועות בפרטים אלו אינו עומד
33 בהוראות סעיף 8 לחוק היסוד מאחר "שאינו מאזן נאמנה בין החירות לצאת מישראל לבין התכלית
34 ההרתעתית אותה ביקש המשיב להשיג כאשר העלה את שיעור התוספות". עם זאת, בית המשפט
35 הוסיף וקבע, כי אף מקום שמדובר בתקיפה ישירה, הרי שככל שמדובר בחקיקת משנה שאושרה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

בועדות הכנסת (פס' 10 לפסק דינו של כב' השופט יורם דנציגר): "היקף הביקורת שמפעיל בית המשפט מצומצם יותר מזה המופעל כלפי חקיקת משנה רגילה".

24. במקרה שלפנינו, מדובר בתקיפה עקיפה של תקנות שאושרו בידי ועדת הכספים של הכנסת. משכך, אין מקום לדון עוד בשאלת גובה האגרה במסגרת התובענה שלפניי, והדיון בהמשך יהיה אך בטיעוני מר ניב לפיהם הפרה הרשות את הוראות התקנות והנפיקה דרכונים בחוסר סמכות, ובמקרים אלו גם גביית האגרה נעשתה בחוסר סמכות.

עניין דוד והשלכתו למקרה שלפניי

25. **בעניין דוד** הוגשה תובענה ובקשה לאשרה כייצוגית כנגד הרשות באותו עניין עצמו. שם, כמו בעניין שלפניי התבקש צו עשה לחדול מגביית אגרת חידוש הדרכונים בנמל, ולקבע תחתיו סכום אחר, סביר יותר. בשעתו אגרת חידוש דרכון בנמל עמדה על 1,085 שקלים, לעומת 270 שקלים בלשכה אחרת, או 240 שקלים בחידוש מרחוק. **בעניין דוד**, כמו בעניין שלפניי טענה הרשות כי לשכת הנמל מעניקה שירותים מיוחדים ופועלת 24 שעות ביממה ועל כן מוצדקת גביית האגרה בסכום גבוה יותר, כמו כן טענה לחוסר האפשרות לתקוף את התקנות בתקיפה עקיפה. הטיעון המרכזי **בעניין דוד** נגע לגובה האגרה ביחס לאפשרות לצאת את הארץ. במקרה שלפניי טענת המבקש שונה ולפיה הרשות מחדשת דרכון מבלי שיש לה סמכות לעשות כן. בנוסף, **בעניין דוד** היו בתוקף התקנות בנוסח קודם, ואילו בבקשת האישור שלפניי ענייננו בתיקון לתקנות משנת 2017. יש להדגיש כי התובענה שם נדחתה. לאור ההבדלים אין מדובר בתובענה באותו נושא ממש, אולם, למרות זאת, היה מצופה ממר ניב להפנות **לעניין דוד** לאור קרבתו לנושא.

התנאים לאישור תובענה כייצוגית

26. מכאן אעבור לבדוק האם מתקיימים התנאים לאישור תובענה כייצוגית בנוגע לגביית אגרת הנמל בחוסר סמכות, במקרים בהם, כך לטענת מר ניב, לא הייתה סמכות לפי תקנות הדרכונים להנפיק דרכון בלשכת הנמל, וממילא גם לא לגבות את האגרה.

בית המשפט יאשר תובענה כייצוגית, אם מצא שהתקיימו חמישה תנאים מצטברים: 1. למבקש עילת תביעה אישית באחד מן העניינים הכלולים בתוספת השנייה לחוק, או בהוראת חוק מפורשת (סעיף 3 לחוק תובענות ייצוגיות); 2. התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה (סעיף 8 (א)(1) לחוק תובענות ייצוגיות); 3. יש אפשרות סבירה שהשאלות הנדונות יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה (שם); 4. תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין (סעיף 8 (א)(2) לחוק תובענות ייצוגיות); 5. קיים יסוד סביר להניח, כי עניינם של כלל חברי הקבוצה יוצג וינוהל בדרך הולמת ובתום לב סעיפים 8 (א)(3) ו-8 (א)(4) לחוק תובענות ייצוגיות). התנאי הראשון לאישור הסדר פשרה במקרה בו ההסדר הוגש לפני אישור הבקשה, הוא כי הבקשה עומדת לכאורה בתנאים אלו.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 למבקש עילת תביעה אישית באחד מן העניינים הכלולים בתוספת השנייה לחוק

2 27. בתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות מנויים, בין היתר, עניינים בהם ניתן להגיש תובענה
3 ייצוגית. התובענה הוגשה בהתאם לפרט 11 לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-
4 2006 (להלן: חוק תובענות ייצוגיות), המאפשר הגשת תביעה נגד רשות להשבתם של סכומים שנגבו
5 שלא כדין כמס, כאגרה או תשלום אחר. במקרה שלפניי הטענה היא כי לא התקיימו התנאים
6 למתן השירות, ועל כן, על אף שהשירות ניתן, גביית האגרה הייתה שלא כדין. בנוסף, על המבקש
7 אישור תובענה כייצוגית יש להראות כי עומדת לו עילת תביעה אישית כקבוע בסעיף 4(א)(1) לחוק
8 תובענות ייצוגיות.

9 28. אני סבורה כי יש קושי בטיעוניו של המבקש התוקפים את סמכות הרשות להנפיק דרכונים
10 ולגבות אגרה במקרים כמו זה שלו, זאת, לאחר שקיבל את השירות. בעיקר, שעה שעומדת לפני
11 המבקש הברירה שלא לקבל את השירות (שונים פני הדברים אם יש הכרח בקבלת השירות באופן
12 מיידית). מר ניב טוען כי בזמן אמת לא עמדה לפניו כל ברירה, ועל כן על אף שמדובר היה בשירות
13 שלא בסמכות, קיבל את השירות, אך אינו מנוע מלטעון בדיעבד כנגד סמכות הרשות. אולם מר ניב
14 יכול היה, כששמע את שיעור האגרה, לוותר על החופשה, לשוב לביתו, לחדש את הדרכון בלשכה
15 מלשכות הרשות, בתעריף הרגיל ולנסוע לחופשה במועד מאוחר, או לוותר על אותה חופשה. מר ניב
16 לא עשה כן, קיבל את השירות שכנגדו שולמה האגרה, וכעת הוא טוען שמתן השירות היה שלא כדין.
17 על כן ספק בעיני אם עומדת למר ניב עילת תביעה אישית. עם זאת, כיון שאני סבורה שהדרכון
18 הונפק למר ניב כדין בלשכת הנמל, לא אכריע בשאלה זו ואעבור לתנאי השני, המרכזי.

19
20 התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה ויש

21 אפשרות סבירה שהשאלות הנדונות יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה
22 29. השאלה המשותפת הינה האם מנפיקה הרשות מסמכי נסיעה בלשכת הנמל בניגוד להוראות
23 הדין לאנשים שאינם עומדים בתנאים להנפקת מסמכי נסיעה כאמור, ובהם אנשים כמו מר ניב
24 שיש להם טיסה קרובה שאין בטיסה כשלעצמה, דחיפות מיוחדת. אני סבורה כי האפשרות ששאלה
25 זו תוכרע לטובת הקבוצה אינה ממשית ואפרט.
26

27 30. הרשות עמדה באריכות על שינויי התקנות והשתלשלות העניינים לעניין הוצאת דרכונים בלשכת
28 הרשות בנמל התעופה. מבלי להיזקק להשתלשלות במלואה, ולאור שינוי התקנות בשנת 2017, אציין
29 כי השינוי נעשה, בין היתר בעקבות חוק מסמכי זיהוי ביומטריים, המחייב כי כל מסמך זהות רשמי,
30 לרבות דרכון, יכלול שבב אלקטרוני, ובו אמצעי זיהוי ביומטריים (תמונת פנים ותמונות שתי
31 טביעות אצבעות של המחזיק בתעודה). על כן, לגבי מי שטרם עבר את התהליך הביומטרי, ומחזיק
32 באמצעי זיהוי שאינם ביומטריים (ולעת הזו הדבר עדיין אפשרי), הוצאת מסמך ביומטרי הוא
33 תהליך מורכב יותר. בעבר, ניתן היה לקבל בלשכת הרשות בשדה התעופה דרכון בתוקף לעשר שנים,
34 בדומה לדרכון שניתן היה להוציא בכל לשכה. אולם, בשל מורכבות הוצאת המסמך הביומטרי,



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 ולאור הקושי בהנפקת דרכון ביומטרי, הוחלט על הנפקת דרכון זמני למשך שנה, כדי לאפשר את
2 הנסיעה, ומאידך, לא להמשיך בהנפקת דרכונים שאינם ביומטריים לתקופות ארוכות.

3

4 31. לצורך כך תוקנו תקנות הדרכונים כשנקבע, כי לצורך הנפקת דרכון או מסמך נסיעה אחר
5 בלשכת הנמל יש לעמוד באחד התבחינים המנויים באותה תקנה, שהמשותף לכולם היא דחיפות או
6 נסיבות אישיות שלא אפשרו להנפיק דרכון בלשכה רגילה מבעוד מועד. תקנה 6 לתקנות מסדירה
7 את הנסיבות החריגות בהן יונפק דרכון זמני כפי שפורט לעיל. תקנת משנה 6(ג) קובעת שורה של
8 מקרים בהם תאושר הנפקת דרכון זמני, ותקנת משנה 6(ג) קובעת מעין סעיף סל, של מקרים
9 נוספים בהם מוסמכת הרשות להנפיק דרכון זמני, ובלבד שהבקשה להנפקת הדרכון הזמני נעשית
10 בתום לב ולא מתוך רצון להתחמק מבדיקת אימות הזהות על פי המאגר הביומטרי. כדי להבהיר כי
11 אכן תקנת משנה 6(ג) מהווה סעיף סל, אעמוד על המקרים המנויים בתקנת משנה 6(ב) ובהם ניתן
12 להנפיק דרכון זמני: מצב חירום מיוחד במדינה (מצב חירום בעורף, אסון המוני, הפעלת משק לשעת
13 חירום); טיפול רפואי דחוף או צורך הומניטרי דחוף אחר; יציאה בדחיפות במשלחת למען המדינה;
14 חייל בשירות סדיר או קבע שעקב שירותו נמנע ממנו לבקש מסמך ביומטרי; תקלה בהנפקת המסמך
15 שאינה מאפשרת יציאה מישראל; ומסמך לצורך כניסה לישראל למי שאינו יכול להגיש בקשה
16 למסמך ביומטרי במקום מושבו. מקרה נוסף, הרלבנטי לעניינו נקוב בתקנת משנה 6(ב) ולפיו ייתן
17 דרכון זמני: **"למי שאמור לצאת מישראל כחלק מתא משפחתי והוא היחיד שאין בידו מסמך**
18 **נסיעה תקף"**. היינו, מרבית המקרים שניתן לחשוב עליהם, לרבות קטגוריה כללית של "מקרים
19 הומניטריים", ננקבו במפורש בתקנת משנה 6(ב). עם זאת, כיון שמדובר בחופש התנועה, זכות
20 המנויה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בחר מחוקק המשנה, ובדין כך עשה, ליתן (בתקנת משנה
21 6(ג)) שיקול דעת לרשות להנפיק דרכון זמני גם במקרים אחרים, כדי לא לפגוע בזכות התנועה יתר
22 על המידה (וראו לעניין זה את עתירת האגודה בעניין הדרכונים).

23

24 32. בעניינו מעלה מר ניב שני טיעונים: **הראשון**, כי עניינו לא נופל בגדר הוראות סעיף 6 לתקנות
25 הדרכונים. ראשית, כיון שהוא ורעייתו אינם מהווים "תא משפחתי" כמשמעותו בתקנה 6(ב),
26 ושנית, שנסיעה לחופשה בחו"ל אינה מהווה עניין דחוף כמובנו בתקנה 6(ג) לתקנות, ועל כן חרגה
27 הרשות מסמכותה עת העניקה לו דרכון זמני.

28

29 תקנה 6(6) – האם מר ניב ורעייתו מהווים תא משפחתי לצורך תקנות הדרכונים

30 33. הרשות טענה כי הנפיקה למר ניב דרכון בלשכת הנמל מכוח תקנה 6(ג), ועל כך להלן. מר ניב
31 טען כי הרשות אינה יכולה להתבסס בבסיס נורמטיבי להנפקת הדרכון על תקנה 6(ב), הקובעת
32 כי ניתן להנפיק דרכון זמני: **"למי שאמור לצאת מישראל כחלק מתא משפחתי והוא היחיד שאין**
33 **בידו מסמך נסיעה תקף"**. חוק הדרכונים ותקנות הדרכונים אינם כוללים הגדרה של תא משפחתי
34 או של בני משפחה.

35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

34. התמיכה שהביא המבקש לטענה לפיה הוא ורעייתו אינם מהווים תא משפחתי לצורך תקנות הדרכונים, הינו בהנחיות הרשות לגבי הוצאת דרכון זמני (נספח 3 לתובענה), באותן הנחיות, המצויות באתר הרשות, נותנת הרשות הסבר, המתמצת או מסכם את האמור בתקנות הדרכונים. ולגבי התא המשפחתי נכתב כי זכאי לקבלת דרכון בלשכת הנמל מי: **"שמתכנן לצאת מישראל כחלק מתא משפחתי (הורים וילדים קטינים) ואני היחיד שאין בידי מסמך נסיעה תקף"** (הדגשה שלי – מ' א' ג').

אציין כי הפרסום שהוגש הפרסום הינו מיום 1.1.20, אולם פרסום מעודכן באתר הרשות, מיום 5.9.21 עדיין כולל את אותו נוסח לפיו תא משפחתי כולל הורים וילדיהם הקטינים. הרשות לא התייחסה לדברים אלו לא בתגובתה לבקשה ואף לא בסיכומיה. כיון שכך, הרשות מקבלת לכאורה עמדה זו של המבקש. אני סבורה אחרת.

35. לטעמי, הוראות התקנות אינן מצומצמות לתא משפחתי ובו הורים וילדים קטינים. בני זוג בהחלט מהווים תא משפחתי, ואין כל סיבה לחשוב, שתא משפחתי מחייב ילדים. תא משפחתי יכולים להיות אחים ואחיות הנוסעים ביחד, זוגות מחותנים, ועוד ובלבד שהנסיעה היא משותפת. במקרים אלו, כשמתוכננת נסיעה משותפת, ככלל, אין תוחלת לאפשר רק לאחר מבני הזוג, או אחד מהמתוכננים לטוס במסגרת אותו תא משפחתי לטוס. לא כך הם פני הדברים כאשר אדם נוסע לבדו.

36. עם זאת, לא אכריע בבקשה על סמך סעיף זה, לאור הנחיות הרשות מהן עולה כי הרשות רואה בתא משפחתי לצורך התקנות, ככולל הורים וילדיהם הקטינים, שכן אני סבורה כי לרשות סמכות להנפיק דרכון זמני מכוח תקנה 6(ג), כפי שיפורט להלן. אולם, על הרשות להכריע בעניין זה כהבנתה. ככל שהרשות סבורה כי מכוח תקנה 6(ג), יש להנפיק דרכון בשדה רק להורה שנוסע עם ילדיו הקטינים ולמי מהם אין דרכון בתוקף, עליה ליזום את שינוי התקנות בעניין זה. לחלופין, על הרשות לשנות את ההנחיות באתר הרשות ולמחוק את התיבה (המופיעה בסוגריים): **"הורים וילדיהם הקטינים"**.

תקנה 6(ג)

37. תקנה 6(ג) לתקנות הדרכונים, להפרתה בידי הרשות טוען המבקש, קובעת: **"ראש רשות האוכלוסין או מי שהוא הסמיכו לכך רשאי לאשר בקשה למסמך נסיעה זמני במקרים מיוחדים נוספים אם שוכנע כי עניינו של המבקש דחוף והבקשה מוגשת בתום לב."**

38. הצדדים חלוקים בכל הנוגע לדחיפות הנדרשת ולאופן בחינתה. לעניין "הדחיפות" – טוען מר ניב, לאחר שבחר לקבל את השירות, כי דחיפות סובייקטיבית שעניינה רצון לעלות לטיסה לצורך עסקים או חופשה שתוכננה מראש, נסיעה שבה עצמה אין דחיפות מיוחדת, ועלולה להיות מסוכלת בהעדר דרכון, אינה נכללת בגדר אותם "מקרים מיוחדים נוספים, ואינה מהווה "דחיפות" במובנה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

1 האובייקטיבי כנדרש בתקנות. עוד טוען מר ניב, כי על הרשות, מכוח סעיף זה, לבחון כל מקרה בו
2 מגיע אדם להוציא דרכון בלשכת הנמל, ולבחון כי אכן מתקיימת בעניינו דחיפות אובייקטיבית, וכי
3 לא נפל חוסר תום לב בהגשת הבקשה.

4

5 מר ניב טוען כי במקרה שלו, דבר זה לא נעשה. לדבריו, בהגיעו לדלפק הרשות בנמל התעופה, הוא
6 לא נשאל שאלות מהן ניתן היה להגיע למסקנה, כנדרש, לטענתו, בתקנת המשנה לפיה "**עניינו של**
7 **המבקש דחוף והבקשה מוגשת בתום לב**", ומכאן מסקנתו כי הרשות חרגה מסמכותה.

8

9 39. לעומת זאת, הרשות טוענת כי לראש הרשות ומי שהסמך לכך (לרבות מנהל לשכת רשות וסגנו ;
10 אחראי משמרת ביקורת גבולות ומנהל אזור מעבר (ראו י.פ. 7563 מיום 8.8.17, בעמ' 8404)), שיקול
11 דעת לראות במקרים דחופים, גם מקרים מסוגו של מר ניב, כאשר אנשים מגיעים ללשכת הנמל,
12 כשהגיעו לנמל לצורך טיסה והתברר להם שהדרכון בידם אינו בתוקף. במצב דברים זה, כך טוענת
13 הרשות, מדובר בדחיפות מיוחדת בעצם הטיסה הקרבה ובתום לב, שכן על מי שמבקש להוציא
14 דרכון בלשכת הנמל להציג כרטיס טיסה. ככל שמועד הטיסה קרוב יותר, כך הדחיפות גבוהה יותר.
15 הרשות מוסיפה כי בהנחיות לגבי הנפקת דרכון בדחיפות, מצוין במפורש כי בלשכת הנמל ניתן
16 להוציא דרכון אם מועד הטיסה הינו בתוך 48 שעות.

17

18 40. הנחיות הרשות לעניין הוצאת דרכון, הינו מסמך המגבש את שיקול דעת הרשות במקרים מסוג
19 זה. כמובן, שיתכנו מקרים נוספים בהם תכיר הרשות בדחיפות מיוחדת, כפי שעולה מההנחיות
20 עצמן, אך במקרים המתוארים בו, לרבות מי שטיסתו עומדת לצאת בתוך 48 שעות, נקבע שיקול
21 הדעת מראש. לעקרונות מדיניות המותווים באמצעות נהלים פנימיים (כמו גם הנחיות פנימיות)
22 נודעים יתרונות רבים. יישומן של עקרונות מדיניות באמצעות נהלים והנחיות, משקף את הניסיון
23 המקצועי שהצטבר אצל הרשויות בבואן להפעיל סמכותן. יישום כאמור, תורם גם לשוויון - מאחר
24 שפעולה בהתאם להנחיות ונהלים, מבטיחה יחס דומה במקרים דומים. מעל הכול מבטיח השימוש
25 בהנחיות ונהלים פנימיים, וודאות משפטית. שימוש כאמור, מאפשר לפרט להתאים ציפיותיו מראש
26 באשר לאופן פעולת הרשות (יואב דותן, "החובה לקבוע כללים מנהליים", **משפטים כג עמ'**
27 **449 (תשנ"ד)**). לגיבושן של הנחיות ונהלים פנימיים נודע יתרון נוסף, בדמות תרומה
28 לביקורת על פעולות הרשות. וזאת מאחר שהנחיות ונהלים פנימיים מהווים לא אחת,
29 קריטריון לשם בחינת החלטת הרשות.

30

31 עם זאת, על הרשות להתחשב גם בנסיבות פרטניות, ובמקרה המתאים אף לסטות מהנוהל (דפנה
32 ברק-ארז, **משפט מנהלי**, 229-228, 253-251 (התש"ע); וראו גם Yoav Dotan, Why
33 Administrators Should be Bound by their Policies, **Oxford Jr. of Legal Studies**, vol.
34 (1997), pp. 23-41).

35



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

41. במקרה שלפניי גיבשה הרשות את שיקול דעתה באותן הנחיות, הקובעות כי מקרה דחוף הוא מקרה בו הטיסה אמורה לצאת בתוך 48 שעות. הדבר עולה בקנה אחד עם מטרת התקנות, לא לפגוע בחופש התנועה יתר על המידה, ומאידך לצמצם את השימוש בדרכונים לא ביומטריים. הרשות גם סברה כי במקרה כזה יש להניח תום לב, שכן בקשת הדרכון הזמני נובעת מהטיסה המתקרבת ולא מרצון להימנע מהוצאת דרכון ביומטרי. נראה כי הן הדחיפות הן דרישת תום הלב מתגברות, ככל שמועד הטיסה קרב, בוודאי במקרה כמו זה של המבקש, בו אדם מגיע לשדה לצורך טיסה ורק אז מסתבר לו שאין לו דרכון בתוקף, כאשר הטיסה עתידה לצאת בתוך שעות בודדות.

על כן, על אף שמדובר בהתנהלות קבועה של הרשות, הבאה לידי ביטוי גם בהנחיותיה, הרי שמדובר בהנחיות העולות בקנה אחד הן עם לשון התקנות, הן עם הכוונה שעמדה מאחורי התיקון..

42. המבקש טען כי הרשות מאפשרת לכל אדם להגיע ללשכת הנמל גם אם אין לו טיסה קבוע קרובה. בסעיף 2 לסיכומים טוען המבקש:

"תקנה 6(ג) לתקנות הדרכונים מסמיכה את ראש רשות האוכלוסין לאשר בקשה למסמך נסיעה זמני במקרים מיוחדים ובנסיבות מיוחדות. טענת המבקש הינה כי הוראה זו אינה מתייחסת ואינה יכולה להתייחס לכל מי שמגיע לשדה"ת עם דרכון שפג תוקפו. על כן, השימוש שעושה המשיבה בהוראה זו, על מנת לאפשר חידוש דרכון לכל דכפין, ללא כל בדיקה, אינו חוקי."

ובכן, מאותן הנחיות המגבשות את שיקול דעת הרשות, עולה בבירור כי לא כך הם פני הדברים. על פי אותן הנחיות (אליהם מפנה מר ניב כדי להסיק כי הוא ואשתו אינם מהווים תא משפחתי לעניין התקנות), ניתן להגיע ללשכת הנמל רק במקרה בו קיימת טיסה מיועדת בתוך 48 שעות תוך חובה להצגת כרטיס טיסה. ההנחיות אינן מאפשרות קבלת דרכון בלשכת הנמל, במקרה לו טוען המבקש של מי שהגיע במכוון לשדה התעופה, כאשר אין לו כל טיסה מתוכננת, רק במטרה להוציא שם דרכון. על פי אותם דברי הסבר במקרה כזה תידחה הבקשה. זהו גם אינו המקרה של מר ניב, כך שממילא לא עומדת לו עילה אישית בהקשר זה.

43. לאור כל האמור לעיל, אני סבורה כי ההנחיות הקובעות כי ניתן לפנות לצורך הוצאת מסמך נסיעה ללשכת הנמל, רק כאשר יש טיסה צפויה תוך 48 שעות, תוך הצגת כרטיס טיסה עולה בקנה אחד עם התקנות המדברות על דחיפות. הדחיפות היא בטיסה הקרובה ולא במטרת הטיסה.

44. אשר לאופן הבחינה, טוען המבקש כי כיוון שלא נשאל כל שאלה המעידה על נסיבות לפיהן ניתן ללמוד על דחיפות עניינו, אין המשיבה יכולה לטעון כי עניינו של המבקש נבחן ונמצא דחוף. כאמור, החובה להציג כרטיס טיסה, והאפשרות להוציא מסמך נסיעה בלשכת הנמל רק בתוך 48 שעות ממועד הטיסה המיועד מעידים על הדחיפות, כמו גם על תום הלב, ועל כן לא נדרשת הרשות לשאול שאלות נוספות. על הרשות לבחון דחיפות או לשאול שאלות נוספות, במקרים שאינם נופלים בגדר הכלל האמור שנקבע בהנחיות. היינו, לו יגיע אדם ללשכת הנמל יותר מ-48 שעות לפני מועד הטיסה, או לחלופין ללא טיסה עתידית קרובה, אזי, כדי להפעיל את שיקול דעת הרשות, יהיה עליה לבחון



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 37039-02-20 יוסי ניב נ' רשות האוכלוסין וההגירה

את הדחיפות. אך משגיבשה הרשות את עמדתה בהנחיות, שעולות בקנה אחד עם לשון התקנה, באותם מקרים הנופלים בגדר הכלל, אין חובה עליה לשאול שאלות או לבקש הבהרות נוספות.

45. לאור כל האמור לעיל, הרשות פעלה בסמכות, מכוח תקנות הדרכונים, את הנפיקה למר ניב דרכון זמני, וגבתה ממנו את האגרה הקבועה בתקנות למסמך נסיעה המונפק בלשכת הנמל. לאור קביעתי זו כאמור, אין עוד צורך להידרש לטיעוני הצדדים ביחס לתנאים הנוספים הדרושים לאישור בקשה להגשת תביעה ייצוגית.

סוף דבר

46. הבקשה לאישור התובענה כייצוגית נדחת. כפועל יוצא, נדחת גם התובענה. במקרה זה יש מקום להשית על מר ניב הוצאות. מר ניב, הגיע כאמור לשדה התעופה והתברר לו שתוקף דרכונו פג. הוא פנה ללשכת הרשות בנמל, ביקש וקיבל דרכון זמני, שאפשר לו לטוס כמתוכנן, ועם חזרתו החליט לתבוע את הרשות, כשהוא טוען שעניינו לא היה דחוף כנדרש בתקנות. מר ניב יכול היה להימנע מכך, ולוותר על חופשתו.

אני סבורה כי יש להרתיע מפני הגשת תביעות כאמור. מר ניב יישא בהוצאות הרשות בסכום כולל של 20,000 שקלים. סכום זה יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד התשלום בפועל.

ניתן והודע לצדדים היום, ו' חשוון תשפ"ב, 12 אוקטובר 2021.

מיכל אגמון-גונן, שופטת