

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט אזרחי מאסר אזרחי וצווים
תאריך: י"ב חשוון התשס"ו, 14 נובמבר 2005	ביטול צו עיכוב יציאה מהארץ הסותר צו גירוש/ הסגרה
מספר הנחיה: 6.1302	

ביטול צו עיכוב יציאה מהארץ הסותר צו גירוש/ הסגרה

1. תקנה 387(א) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד- 1984 (להלן: תקסד"א), העוסקת בהתנגשות בין צו עיכוב יציאה מהארץ לבין צו גירוש או צו הסגרה, קובעת כי "ניתן על אדם צו עיכוב יציאה, וכן צו גירוש לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, או צו הסגרה לפי חוק ההסגרה, התשי"ד-1954, יבטל בית המשפט או הרשם את צו העיכוב, אם ביקש זאת היועץ המשפטי לממשלה" (בהתאם לתיקון תשס"א בחוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952, הומר המונח "גירוש" במונח "הרחקה").

2. כאשר מדובר בהתנגשות בין צו הסגרה ובין צו עיכוב יציאה מן הארץ, עדיפותו הנורמטיבית של צו ההסגרה בולטת וברורה, נוכח החשיבות בקיום מחויבויותיה הבינלאומיות של מדינת ישראל. קשה אף לחשוב על מקרה בו זכויותיהם של צדדים שלישיים בעיכוב יציאה מהארץ תגברנה על התחייבויותיה הבינלאומיות של המדינה, וזאת נוכח המשקל המכריע לאינטרס הציבורי בהסגרה (ראו עניין **אלוני** (בג"צ 852/86, פ"ד מא(2) 1); עניין **זורבלוב** (בג"צ 4976/02, פ"ד נו(5) 345; עניין **יורם גיל** (רע"א 8934/03, פ"ד נח(3) 913)).

גם כאשר מדובר בצו הרחקה, ברורה העדיפות שיש לייחס, בדרך-כלל, לקיומו של צו ההרחקה המייצג את ריבונות המדינה בהרחקת זרים לא רצויים מתחומה, והאינטרס הציבורי הגלום בהוצאת שוהים לא חוקיים מהארץ. זכותה של המדינה לקבוע אילו זרים יכנסו בשעריה, ולאילו זרים יינתן לשהות בישראל, היא עקרון בסיסי, המעוגן היטב הן בדין הפנימי והן בכללי המשפט הבינלאומי. זכות זו של המדינה, שלא להכניס זרים לשטחה, נגזרת בראש ובראשונה מעקרון ריבונות המדינה. כנגזרת מעקרון זה, נקודת המוצא של הדין בישראל הינה, שיש להרחיק לאלתר מן הארץ זר השוהה בארץ שלא כדין (עקרון זה עוגן בחקיקה ראשית במסגרת התיקון לחוק הכניסה לישראל לעיל).

עם זאת, ייתכנו מקרים בהם צו הרחקה יבוטל או שביצעו יידחה, כאשר אינטרס מיוחד של צד ג' בהליך אזרחי מחייב זאת, ואולם ההחלטה בהקשר זה מוטלת על הגורם השלטוני המוסמך להחליט בעניין צו ההרחקה, קרי - שר הפנים, והחלטה זו נתונה לביקורת שיפוטית.

3. ברקע תקנה 387 עומדת אפוא העדיפות הנורמטיבית שהדין מייחס לצו הסגרה וצו הרחקה, שהם אקטים שלטוניים, על פני צו עיכוב יציאה מן הארץ. ברם, על אף עדיפות נורמטיבית זו, אין זה מן הראוי שהמדינה תבצע צווים אלו, כאשר תלוי ועומד צו שיפוטי לעיכוב יציאה מן הארץ. לשם הסדרת ההליך הדיוני לביטולו של צו עיכוב היציאה בנסיבות אלה הותקנה תקנה 387. תקנה זו קובעת כאמור, כי בקשה בענין תוגש על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, ומשהוגשה, על בית המשפט לבטל את צו עיכוב היציאה מן הארץ.

4. הוצאת אדם מישראל בנסיבות אלו עלולה לפגוע בזכויותיו של צד שלישי (מגיש הבקשה לעיכוב יציאה), וזאת לשם הגשמת האינטרס הציבורי המוצא ביטוי בצו ההרחקה או ההסגרה. על כן, יש לנקוט זהירות בשימוש בתקנה, ולעשות כן רק לאחר שנשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים ונערך איזון ראוי בין האינטרסים השונים. בהתאם לכך נקבע בתקנה, כי הבקשה לביטול צו עיכוב היציאה מהארץ תיעשה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, לאחר ששקל את איזון האינטרסים במקרה הקונקרטי.

5. בהתאם לכך, מקום בו נשקלת אפשרות לעשות שימוש בתקנה 387 הנ"ל, יקדם לכך הליך בו יישקלו מכלול השיקולים הרלוונטיים, ויתאפשר למי שהגיש את הבקשה לעיכוב יציאה מן הארץ להביע עמדתו. להלן יפורט ההליך, אשר מטבע הדברים יש ליישמו במהירות האפשרית:

א. מיד עם היוודע, כי בעניינו של אדם לגביו הוצא צו הרחקה או צו הסגרה, עומד צו עיכוב יציאה מן הארץ שהוצא בהתאם להוראות תקסד"א, ידאגו מנהלת ההגירה, משרד הפנים או המשטרה להעברת המידע לפרקליטות המחוז הרלוונטית (לעניין צו הרחקה), או למחלקה הבינלאומית בפרקליטות המדינה (לעניין צו הסגרה).

ב. הגיעה פניה כאמור, יפנה הפרקליט, לאחר לימוד החומר, באמצעות פרקליט המחוז, למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה - במקרה של קיום צו הרחקה - או למחלקה הבינלאומית בפרקליטות המדינה, במקרה של קיום צו הסגרה. מחלקת הבג"צים, או המחלקה הבינלאומית, יבחנו את הפנייה בתיאום עם המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, ויראו אם ראוי לעשות שימוש בתקנה.

ג. נמצא כי ראוי לכאורה לעשות שימוש בתקנה 387, תימסר הודעה לפרקליט המטפל (במחלקה הבינלאומית הפרקליט המטפל והפרקליט המייעץ חד הם), אשר יפנה למבקש צו עיכוב היציאה, יודיע לו על הכוונה המסתמנת לעשות שימוש בתקנה 387, ויאפשר לו להביא בפניו, בכתב, את טענותיו בתוך פרק זמן קצר שיוקצב.

כמו כן יימסר למבקש, כי בפרק זמן האמור באפשרותו לשקול נקיטת הליכים אלטרנטיביים לשם הבטחת זכויותיו, ככל שימצא מקום לעשות כן.

ד. לאחר מיצוי ההליך האמור, וככל שיש לדעת מנהל מחלקת הבג"צים או מנהל המחלקה הבינלאומית בפרקליטות המדינה, לפי הענין, הצדקה לעשות שימוש בסמכות, תועבר פניה, בצירוף חוות-דעת באמצעות פרקליט המדינה, להחלטת היועץ המשפטי לממשלה. החליט היועץ המשפטי לממשלה, כי יש מקום להפעלת הסמכות שבתקנה 387, יודיע זאת, באמצעות הפרקליט המטפל, למגיש הבקשה ולבית המשפט המוסמך לבטל את צו עיכוב היציאה מהארץ.

ה. נמצא כי בנסיבות הענין יש מקום לבטל או לדחות את ביצוע צו ההרחקה או צו ההסגרה, תעשה פניה בהתאם לשר הפנים או לשר המשפטים, לפי הענין.

6. יודגש, כי תקנה 387 אינה חלה, פורמאלית, במקרים בהם צו עיכוב היציאה מהארץ לא הוצא מכוח תקסד"א, אלא על-ידי בית-דין דתי (הפועל, לענין צווי עיכוב יציאה מהארץ מכוח סעיף 7ב לחוק בתי דין דתיים (כפיית ציות ודרכי דיון), התשט"ז-1956), או על-ידי ראש ההוצאה-לפועל (הפועל, לענין צו עיכוב יציאה מהארץ מכוח סעיף 14 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967). עם זאת, העקרונות המהותיים שפורטו לעיל חלים גם בהליכים אלו (ענין **ז'ורבלוב** (בג"צ 4976/02, פ"ד נו(5) 345); ענין **פרג'** (בג"צ 9385/04, טרם פורסם)). מבחינה פרוצדוראלית יש לנקוט בבדיקת המקרה בהתאם להליך שתואר לעיל, ואולם במקום ההודעה לבית המשפט לפי תקנה 387, תבוא בקשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בה יובהר, כי הדין מחייב את בית המשפט או בית הדין לבטל את צו עיכוב היציאה מן הארץ.