

בג"צ מס' 488/83  
בג"צ מס' 496/83  
בג"צ מס' 505/83

#### חדיג'ה מוחמד בראנסי

נגד

1. יוסף טוב, מנהל המחלקה לאשרות ואזרחות
2. משרד הפנים בג"צ 488/83

#### דאוד עבדול חמיד דסוקי

נגד

1. שר הפנים
2. מנהל המחלקה לאשרות ואזרחות, משרד הפנים
3. משרד הביטחון בג"צ 496/83

#### אגבריה חוסין עבד כרים

נגד

שר הפנים בג"צ 505/83

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק [3.8.83, 25.8.83]

לפני השופטים **ש' לוי**, **ג' בר**, **ש' נתניהו**

תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ-לארץ), תש"ח-1948, ע"ר תוס' ב' 81 (תוקפן הוארך ושמן שונה: ע"ר תש"ט, תוס' א' 45), תקנות 5, 6, 13 (הוספו: ס"ח תשכ"א 166) - פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ-לארץ), תש"ט-1948, ע"ר תוס' א' 45 - [תקנות ההגנה \(שעת חירום\)](#), 1945, ע"ר תוס' 2 (ע' 855, א' 1055), תקנות 108 (תוקנה: ע"ר 1948, תוס' א' 1), 110 - [פקודת הראיות](#) [נוסח חדש], תשל"א-1971, נ"ח 421, סעיף 44.

העתירה נסבה על סירובם של המשיבים ליתן לעותרים היתרי יציאה מן הארץ למכה שבערב הסעודית, כדי לקיים את מצוות העליה לרגל. הטעם לסירוב, לגבי כל אחד מהעותרים, נעוץ בטעמי ביטחון, על יסוד חומר, ששר הפנים קיבל מגורמי הביטחון.

= 723 =

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

א. שיקול הדעת ליתן היתר לפי תקנה 5 לתקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ-לארץ), תש"ח-1948, מסור לשר הפנים, ובג"צ לא יתערב בשיקול הדעת האמור, אלא אם כן עשה השר שימוש בנימוקים מופרכים או בלתי סבירים או התחשב בשיקולים שאינם רלוואנטיים.

ב. (1) (בעקבות [בג"צ 658/80](#), [660-662] 1) די בחשש, שאינו מופרך, שמא ייפגע ביטחון המדינה, כדי לדחות את הבקשה להיתר יציאה, מבלי שבג"צ יתערב בדבר.  
(2) לעניין זה די בראיות קלות משקל, שאולי לא היו מספיקות לגבי מגזרים אחרים של החקיקה.  
(3) אפילו מדובר באזרח, שלא הורשע ולא נחקר בעבירה ביטחונית, אך נמסר לשר הפנים מידע על אודותיו, שממנו הסיק שקיים חשש, שיציאתו למדינת אויב עשויה להיות כרוכה בסיכונים ביטחוניים, רשאי שר הפנים שלא ליתן את ההיתר; לעניין זה רשאי שר הפנים במקרה של ספק לא להעניק את ההיתר.

ג. העובדה שעצרות "יום האדמה", שבהן השתתפה העותרת [בבג"צ 488/83](#), היו חוקיות, אין בה, כשלעצמה, כדי לשלול את האפשרות, ששר הפנים יגבש דעה המבוססת על מכלול הראיות, שקיים חשש שלא הופרך, שיציאתה של העותרת לארץ אויב עשויה לשמש סיכון ביטחוני.

פסק-דין של בית המשפט העליון שאזכרו:

[1] [בג"צ 658/80](#), 660-662 טאהא ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד לה(1) 249.  
[2] [בג"צ 554/81](#) בראנסה נ' אלוף פיקוד המרכז, פ"ד לז(4) 247.

התנגדות לצווים-על-תנאי מיום 3.8.83 [בבג"צ 488/83](#) ובבג"צ 505/83. הדין [בבג"צ 496/83](#) - כאילו ניתן הצו-על-תנאי. העתירות נדחו. הצווים-על-תנאי בוטלו.

מ' קיואן - בשם העותרת בבג"צ 488/83;

א' ריאד - בשם העותר בבג"צ 505/83;

מ' רובינשטיין, סגן בכיר לפרקליט המדינה - בשם המשיבים.

#### פסק-דין

השופט ש' לוי: 1. שלושת העותרים ביקשו, שיינתנו להם צווים המורים למשיבים, שהם מנהל המחלקה לאשרות ואזרחות במשרד הפנים ושר הפנים ([בבג"צ 488/83](#)), שר הפנים ([בבג"צ 505/83](#)) ושר הפנים, מנהל המחלקה האמורה ומשרד הביטחון ([בבג"צ 496/83](#)) ליתן להם היתר יציאה מהארץ למכה שבערב הסעודית, כדי לקיים מצוות העלייה לרגל. [בבג"צ 488/83](#) ובבג"צ 505/83 ניתנו צווים-על-תנאי, ואילו

= 724 =

[בבג"צ 496/83](#) שמענו את הבקשה כאילו ניתן צו-על-תנאי והוגש תצהיר תשובה.

ביום 25.8.83 ביטלו ת הצווים-על-תנאי ודחינו את העתירות. קבענו, שאת נימוקינו ניתן בנפרד. הרי נימוקים אלה.

2. בתקנות 5 ו-6 לתקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ-לארץ), תש"ח-1948, כפי שהוארכו בפקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ-לארץ), תש"ט-1948, נקבע לאמור:

5. "לא יצא אדם לאחת הארצות המפורטות בסעיף 2 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954, אלא בהיתר משר הפנים, ולא ייכנס אזרח ישראלי או תושב ישראלי בכל דרך שהיא לאחת מארצות אלה אלא בהיתר כאמור.

6. שר הפנים רשאי לאסור את יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בבטחון המדינה".

בתקנה 13 הוסמך שר הפנים לאצול מסמכיותיו האמורות - למעט הסמכות לפי תקנה 6.

למקרא התקנות האמורות ברור הוא, שבניגוד לחופש התנועה הרגיל, המוקנה לאזרח מישאל לצאת לחוץ-לארץ (אלא אם כן קיים יסוד לחשש שיציאתו עשויה לפגוע בבטחון המדינה), קיים איסור על יציאה לחוץ-לארץ לאחת הארצות המפורטות בתקנה 5, ארצות שבעיקרן הן ארצות אויב, זולת אם נתן שר הפנים היתר יציאה. הסיבות הביטחוניות, שעמדו ביסוד האיסור האמור, הן ברורות מאליהן. לא מצאנו יסוד לטענתו של מר קיוואן, אשר טען לעותרת [בבג"צ 488/83](#), שטעמו של האיסור היה מוגבל לתנאים המיוחדים, ששררו בארץ עת הותקנו התקנות בשנת תש"ח, והוא פג בימינו: לא זו בלבד שהנוסח האמור בעינו עומד, אלא שבנוסח המקורי של התקנות חל איסור על יציאת אדם לכל מדינה שהיא בחוץ-לארץ אלא בהיתר, ורק כשתוקנו התקנות בשנת תשכ"א הובחן בין הארצות המפורטות בתקנה 5 לבין שאר הארצות (שעליהן חלה תקנה 6); אות הוא, שלגבי הארצות הנזכרות בתקנה 5 הכלל הוא של איסור יציאה לחוץ-לארץ, וטעמו של האיסור לא פג.

3. אין צורך להרחיב את הדיבור בדבר הסכנה הביטחונית הפוטנציאלית, הטמונה במתן היתר כולל לאזרחי המדינה לצאת לחוץ-לארץ למדינת אויב. עם זאת היה שר הפנים ער למאוויהם של רבים מבני העדה המוסלמית, תושבי המדינה ואזרחיה, לצאת למכה כדי למלא אחר מצוות העלייה-לרגל, ולכן נהג ברוחב לב בבקשות להיתרים שהוגשו לו. מבין 3,800 בקשות שהוגשו לו סירב שר הפנים להיעתר לקומץ של 48 בקשות בלבד.

= 725 =

שלושת העותרים שלפנינו נמנים עם אותו קומץ, והטעם לסירוב לגבי כל אחד מהם נעוץ בטעמי ביטחון, על יסוד חומר ששר הפנים קיבל מגורמי הביטחון.

בפתח הדברים יש להטעים שניים אלה: ראשית, שיקול הדעת ליתן היתר לפי תקנה 5 מסור לשר הפנים, ובית-משפט זה לא יתערב בשיקול הדעת האמור, אלא אם כן עשה השר שימוש בנימוקים מופרכים או בלתי סבירים או התחשב בשיקולים

שאינם רלוואנטיים; שנית, כפי שפסקנו ב**בג"צ 658/80**, [1] 660-662, בעמ' 252, "די בחשש שאינו מופרך, שמא ייפגע ביטחון המדינה כדי לדחות את הבקשה להיתר יציאה מבלי שבית-משפט זה יתערב בדבר". אין לגזור גזירה שווה על המקרה שלפנינו מסוגיות אחרות של תקנות לשעת חירום, שבהן הוסמכו השלטונות להטיל הגבלות על חופש התנועה של האזרח; אכן, אין חולק על כך, שבבוא המפקד הצבאי להפעיל את סמכותו לפי תקנה 110 ל**תקנות ההגנה (שעת חירום)**, 1945, חייב מכלול הראיות להצביע על סכנה הצפויה מן העותר בעתיד; **בג"צ 554/81** [2], בעמ' 250, שהרי הכלל בסוגיה ההיא הוא, שזכותו של האזרח היא לנוע בתחומי המדינה ללא הגבלה, ומי שמבקש להטיל הגבלות על הזכות האמורה חייב לסמוך על חומר ראיתי בעל משקל מתאים ואמין (וראה גם תקנה 108 לתקנות האמורות); מה שאין כן בסוגיה שלפנינו, כאשר המחוקק סבור היה, שעצם היציאה של אזרח המדינה למדינת אויב עשוי לטמון בחובו סכנה ביטחונית פוטנציאלית. לעניין זה די בראיות קלות משקל, "חשש שאינו מופרך", ראיות שאולי לא היו מספיקות לגבי מגזרים אחרים של החקיקה. אפילו מדובר באזרח שלא הורשע ולא נחקר בעבירה ביטחונית, אך נמסר למשרד הפנים מידע על אודותיו, שממנו הסיק שר הפנים שקיים חשש, שיציאתו למדינת אויב עשויה להיות כרוכה בסיכונים ביטחוניים, רשאי שר הפנים שלא ליתן את ההיתר; בעניין זה רשאי שר הפנים לנקוט את הכלל: ברי ושמא, שמא עדיף, ובמקרה של ספק - לא להעניק את ההיתר. אכן, תחומי התערבותו של בית-משפט זה בהפעלת שיקול הדעת הם צרים ביותר.

4. **בג"צ 488/83**

העותרת בתיק זה היא אישה רווקה בת 52, המתגוררת עם אחיה סאלחבראנסי, שגם הוא רווק, ועוזרת לו בהכנת עבודות הבית השונות. סאלח בראנסי נמנה עם מייסדיה וראשיה של תנועת "אל ארד", שהוצאה בשעתו אל מחוץ לחוק, היה מעורב בפעולות ביטחוניות כנגד המדינה ואף נידון בשעתו, בשל פעילותו האמורה, למאסר עשר שנים, אותן ריצה במלואן. **בבג"צ 554/81** [2] הנ"ל אישר בית-משפט זה צו שניתן נגדו לפי תקנה 110 ל**תקנות ההגנה (שעת חירום)**. גב' רובינשטיין טענה לפנינו, שעובדת קרבת הדם בין העותרת לבין אחיה, כשהיא לעצמה, לא הייתה מונעת מתן ההיתר, אך במקרה דנן ניתוספו לעובדה זו גם נסיבות נוספות: ראשית, בסעיף 6 לתצהירה הנוסף הצהירה העותרת, כי מעולם לא הייתה פעילה מבחינה פוליטית, אך העותרת לא כפרה בעובדה, שהשתתפה בכל העצרות של ימי האדמה שנערכו, כי היא בעלת דעות לאומניות

= 726 =

קיצונית, כי היא נשאה כרזות והלהיבה את קהל הנשים המשתתפות בהפגנות, וכי היא תומכת בדעותיו של אחיה (נטען גם שהיא נפגשה עם מר בסאם שקעה ושוחחה עמו בעניינים פוליטיים, אך לאור החלטתנו שלא לסמוך על החומר החסוי, שהמשיבים ביקשו להגיש לנו, נתעלם מעניין זה). העובדה, שעצרות יום האדמה שבהן השתתפה העותרת היו חוקיות, אין בה, כשלעצמה, כדי לשלול את האפשרות, ששר הפנים יגבש דעה, המבוססת על מכלול הראיות, שקיים חשש שלא הופרך, שיציאתה של העותרת לארץ אויב עשויה לשמש סיכון ביטחוני.

בשאר טענותיו של מר קיוואן, שטען למרשתו כל מה שיכול היה לטעון, לא מצאנו ממש. לפיכך ביטלנו את הצו-על-תנאי ודחינו את העתירה.

5. **בג"צ 496/83**

הסיבה, שבעטיה סורבה בקשתו של העותר, מפורטת בעיקרה בסעיף 6 להודעתם של המשיבים, וכה נאמר בו:

"העותר יליד 1942, בזמנו נמנה על תומכי הרשימה הסוציאליסטית מיוסודה של, אל ארד' ונמנה על קבוצת הדתיים הקיצוניים בכפר ונמנה על קבוצת הדתיים המתכנסת בקביעות ומציעה פעולות שונות בתחום הדתי והפוליטי. התבטאויותיו נושאות אופי לאומני קיצוני ואנטי-ישראלי.

להלן דוגמאות מהתבטאויותיו בחדשים האחרונים:

- (א) הדרך היחידה לשחרר את פלסטין הכבושה היא דרך האסלאם והג'יהאד המקודש.
- (ב) אנחנו (הכוונה לדתיים) מוכנים להקריב נפשותינו על שחרור ים-ומסגד אל אקצה במסגרת מלחמת הג'יהאד אשר תשחרר גם את פלסטין.
- (ג) אין כבוד גדול יותר למוסלמי מאשר להקריב נפשו בקרב לשחרור המסגד הקדוש ופלסטין.
- (ד) חומיני הוא השליט הערבי היחידי עמו ניתן ללכת ועמו נוכל לשחרר את פלסטין.
- (ה) היהודים והנוצרים הם האויבים הגדולים ביותר של המוסלמים ואללה.
- (ו) פעולות צה"ל בלבנון הן פעולות נאציות ומדינת ישראל פועלת בדיוק כפי שפעל היטלר כאשר חסל את היהודים.

כמו כן, ידוע הוא כי הוא ואנשים נוספים הכינו רשימה של תושבי טייבה שמכרו אדמות ליהודים, וכן נמנה על המתפרעים ב-3 באפריל 1983."

= 727 =

העותר הגיש לנו תצהיר נוסף, שבו כפר בכל האמור בסעיף 6 הנ"ל; דא עקא, שהמידע הכלול בסעיף האמור מבוסס על חומר ביטחוני חסוי, ואין ביכולתנו לקבוע, שהשילוב של עברו של העותר (דבר השתייכותו לתומכי רשימת אל ארד), ההתבטאויות והפעילות, שעליהם סמכו המשיבים את הסירוב, לא הצדיקו את החלטתם, אפילו העובדות שנויות במחלוקת. אין מדובר בחשש שהופרך, וכפי שכבר הוסבר לעיל, העובדה, שהעותר לא הואשם ולא נחקר בעניין זה, אין בה כדי להעלות או להוריד. לפיכך דחינו גם עתירה זו.

6. [בג"צ 505/83](#)

בסעיפים 6 ו-8 לתצהיר התשובה כתב המשיב לאמור:

6. העותר יליד 1932 מוכר וידוע כדתי קיצוני. החל מאז סוף 1980 מועד בו נתגלתה פעולתה של קבוצת 'אסרת אל ג'יהאד' שחבריה הודו בכוונה לפגוע במדינה ובביצוע מספר פגועים על רקע זה, נודע כי העותר נמנה על המקורבים לאותה קבוצה. הוא היה מודע לפעילותה.

כמו כן נודע כי אנשי הקבוצה נהגו להיפגש בביתו של העותר מדי לילה לאחר תפילת הלילה וכי שיח' עבדאללה שהיה מנהיג הקבוצה הרבה לבקר בביתו והעותר אף ערך סעודה לכבודו. שיח' עבדאללה עצמו נשפט ונאסר בגלל מעשיו עם חברי קבוצה נוספים.

8. לאחר שהחלטתי להענות בשלילה לבקשתו של העותר, מסרו לי גורמי הבטחון כי רק לאחרונה (בחודש אוגוסט ש.ז.) התבטא העותר כי:  
הדתיים צריכים להתלכד למען הקמת השלטון המוסלמי, התבטאות המתפרשת כהסתה להחלפת השלטון בישראל. כמו כן טען העותר, במהלך ייכוח על השלטון בישראל, כי יש צורך לפעול כדי שכולם יהיו דתיים אדוקים והדת תתן להם כח שבעזרתו ישחררו את מסגד אלאקצא.....".

העותר הגיש לנו אף כאן תצהיר נוסף, לסתור את תצהיר המשיב, תוך שהוא משווה לביקורו של השיח' עבדאללה אופי תמים. אין ברצונו לחוות דעה, אם האמור בסעיף 8 לתצהיר המשיב די היה בו כדי לסרב את ההיתר, אך מעיון שקיימנו בחומר החסוי (בהסכמת בעלי הדין, בגדר סעיף 44 [לפקודת הראיות](#) [נוסח חדש], תשל"א-1971) מצאנו, שיש יסוד לאמור בסעיף 6 ובייחוד לאמור בפסיקה השנייה של אותו סעיף. בנסיבות אלה היה המשיב רשאי לסרב את ההיתר גם בעניינו של עותר זה.

7. [בבג"צ 658/80](#), 660-662 [1] המלצנו על הנהגת נהלים קבועים, הכוללים גם לוח זמנים, להגשת בקשות למתן היתרי יציאה ועלייה לרגל למכה. המשיבים הסתפקו

= 728 =

בפרסום מוקדם בכלי התקשורת על המועדים, שבגדרם על המבקשים לנסוע למכה לפנות אל שר הפנים בבקשה למתן ההיתר. נראה הדבר, שלפחות לגבי חלק מהעותרים משך הזמן לא היה מספיק. העותרים טענו, שכבר שילמו את הוצאות הנסיעה, ואין הם יכולים לגבות בחזרה. דחינו כמחוסרת יסוד את בקשתו של בא-כוח העותר [בבג"צ 488/83](#) להשיב למרשתו את הוצאות האמורות, שהרי היא לא יכלה לצפות מראש, שההיתר אמנם יינתן לה, וכל תשלום ששילמה היה על סיכונה שלה. עם זאת, נראה לי, כי המשיבים לא מילאו אחר המלצתנו האמורה. עד כמה שהדבר נוגע בי, הייתה כוונתי בבג"צ האמור, שייקבעו נהלים פורמאליים להגשת בקשות לעלייה לרגל למכה, שייכלל בהם לוח זמנים מוגדר ואפשר (לפי שיקול-דעתם של הנוגעים בדבר) גם סדרים בדבר הליכי החלטה וערר. אכן, אין אנו בטוחים, שלוח הזמנים שנקבע על-ידי המשיבים היה מספיק בכל המקרים שנדונו לפנינו, ומן הראוי שהדבר יבוא על תיקונו בשנים הבאות.

אלה הנימוקים לפסק-דיננו מיום **25.8.83**.