

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4022/02

בג"ץ 4608/02

בפני: כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופטת א' חיות

העותרת בבג"ץ 4022/02: האגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרים בבג"ץ 4608/02: 1. נזיה עווד
2. ג'ולייט עווד
3. נאדין עווד
4. מריאן עווד
5. ג'ואנה עווד
6. מחמד סביחאת
7. עולא סביחאת
8. אחמד סביחאת
9. מוחמד סביחאת
10. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
הערבי בישראל

נ ג ד

המשיב בבג"ץ 4022/02: שר הפנים

המשיבים בבג"ץ 4608/02: 1. ראש הממשלה
2. שר הפנים
3. מנהל מינהל האוכלוסין

תגובה מטעם המשיבים מיום 10.7.2006
ותגובה מטעם העותרים מיום 21.9.2006

בשם העותרת בבג"ץ 4022/02: עו"ד עווד פלר; עו"ד דן יקיר;
עו"ד שרון אברהם-ויס

בשם העותרים בבג"ץ 4608/02: עו"ד חסן ג'בארין; עו"ד ארנה כהן

בשם המשיב בבג"ץ 4022/02: עו"ד יוכי גנסין
והמשיבים בבג"ץ 4608/02:

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

העתירות שבפנינו מעוררות את שאלת תוקפה של החלטת הממשלה מיום 12.5.2002, אשר הקפאה את הטיפול בבקשות איחוד משפחות שהוגשו טרם חקיקת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003. כפי שיובהר להלן, עמדתנו הינה כי נוכח הוראותיו של החוק הנ"ל, השאלה האמורה אינה טעונה עוד הכרעה. לפיכך, דינו של הצו-על-תנאי שהוצא בשעתו להתבטל ודין העתירות להידחות.

עיקרי העובדות והשתלשלות העניינים

1. עניינן של שתי העתירות המתקנות הינו בהחלטת הממשלה מס' 1813 מיום 12.5.2002 (להלן גם: ההחלטה), אשר קדמה לחקיקתו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: החוק או חוק האזרחות והכניסה לישראל). סעיף ב' להחלטה הקפא את הטיפול בבקשות איחוד משפחות בהן בן-הזוג הזר הינו תושב הרשות הפלסטינית. נקבע כי בקשות חדשות לאיחוד משפחות של תושבי הרשות לא תתקבלנה; בקשות שהוגשו לפני ההחלטה לא תאושרנה; ואילו תוקפם של היתרים שכבר ניתנו יוארך בכפוף להיעדר מניעה אחרת, אולם לא יהיה שדרוג למעמד גבוה יותר. כל זאת, עד לגיבוש מדיניות חדשה לטיפול בבקשות אלה. וזו לשון סעיף ב' להחלטה:

"ב. מדיניות איחוד משפחות (אחמ"ש)

לנוכח המצב הביטחוני, ובשל ההשלכות של תהליכי ההגירה וההשתקעות של זרים ממוצא פלסטיני לישראל, לרבות בדרך של אחמ"ש, משרד הפנים, בשיתוף עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, יגבש מדיניות חדשה לטיפול בבקשות אחמ"ש. עד לגיבוש מדיניות זו אשר תקבל ביטוי בנהלים ובחקיקה חדשה, במידת הצורך, יחולו הכללים הבאים:

1) טיפול בבקשות חדשות, לרבות בקשות שטרם ניתנה לגביהן החלטה

א. תושב הרשות הפלסטינית – לא תתקבלנה בקשות חדשות של תושבי הרשות הפלסטינית לקבלת מעמד של תושב או מעמד אחר; בקשה שהוגשה לא

תאושר, ובן הזוג הזר יידרש לשהות מחוץ לישראל עד לקבלת החלטה אחרת.

ב. אחר – הבקשה תידון בשים לב למוצאו של המוזמן.

(2) בקשות הנמצאות בתהליך מדורג

בתקופת הביניים יוארך תוקפו של היתר שניתן, וזאת בכפוף להעדר מניעה אחרת. לא יהיה שידרוג למעמד גבוה יותר.

2. שתי העתירות שבפנינו הוגשו לאחר קבלת החלטת הממשלה ותקפו את חוקיותה. בבג"ץ 4608/02 ביקשו העותרים כי החלטת הממשלה תבוטל וכי עניינם הפרטני של העותרים 1-9 יידון על-פי נוהל ההתאזרחות המדורג שקדם למתן החלטת הממשלה. אשר לעתירה המתוקנת בבג"ץ 4022/02 – הוחלט ביום 14.7.2002 (המשנה לנשיא לוי, והשופטים מצא וטירקל) כי אין מניעה שהיא תיוותר כעתירה ציבורית שתידון במאוחד עם בג"ץ 4608/02.

ביום 14.7.2002 ניתן צו-על-תנאי בנוגע לשאלה העקרונית בדבר חוקיות החלטת הממשלה. ביום 17.7.2003 התקיים דיון בפני בית-משפט זה (השופטים מצא, נאור וחיות). בטרם ניתן פסק-דין בעתירות, התקבל בכנסת חוק האזרחות והכניסה לישראל אשר נכנס לתוקף ביום 6.8.2003. בסמוך לאחר מכן, הוגשו לבית-משפט זה מספר עתירות שנדונו במאוחד, בנוגע לשאלת חוקיות החוק (בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (טרם פורסם)). בהתחשב בכך, ניתנה ביום 13.11.2003 החלטה לפיה העתירות שבפנינו שעניינן בשאלת חוקיות החלטת הממשלה שקדמה לחוק, תשארנה תלויות ועומדות עד למתן פסק-דין בעתירות כנגד חוקתיות החוק.

ביום 14.5.2006 ניתן פסק-הדין בבג"ץ 7052/03 הנ"ל אשר דחה בדעת-רוב את העתירות כנגד החוקתיות של חוק האזרחות והכניסה לישראל (להלן: פסק-הדין). יומיים לאחר מכן, הגישו העותרים בקשה למתן פסק-דין בעתירות שבפנינו. בבקשתם ציינו העותרים כי רוב שופטי ההרכב המורחב בפסק-הדין, קבעו כי החוק פוגע בזכויות-יסוד חוקתיות. לטענת העותרים, אותו הדין חל וביתר שאת על החלטת הממשלה. לפי הטענה, מאחר והחלטת הממשלה פוגעת בזכויות-יסוד חוקתיות שלא "בחוק או על-פיו", דינה להתבטל. ביום 4.6.2006 הורה הנשיא ברק לצדדים בעתירות

שלפנינו להגיש את עמדותיהם העדכניות לאור האמור בפסק-הדין ולאור הוראות המעבר שנקבעו בחוק.

טענות הצדדים

3. בהודעתה מיום 10.7.2006 התייחסה באת-כוח המדינה לטענת העותרים לפיה מאחר והחלטת הממשלה פגעה בזכויות-יסוד חוקתיות שלא "בחוק או על-פיו" יש להורות על ביטולה. לטענת המדינה, דין הטענה האמורה להידחות וזאת משלושה טעמים עיקריים: ראשית, לפי הטענה, החלטת הממשלה כלולה מפורשות בהוראות החוק העיקרי, אשר העתירות כנגד חוקתיותו נדחו בפסק-הדין בבג"ץ 7052/03 הנ"ל. שנית, החלטת הממשלה התבססה על סמכויות הנתונות לשר הפנים והמעוגנות בחוק האזרחות ובחוק הכניסה לישראל. שלישית ולחלופין, טענה המדינה כי אף אם החלטת הממשלה לא היתה "נבלעת" בחוק העיקרי והיה בה פגם של חוסר סמכות כנטען על-ידי העותרים, הרי קיימת האפשרות כי בית המשפט היה דוחה את תחילת תקופת הבטלות של החלטת הממשלה עד למועד כניסתו של החוק לתוקף. עוד ציינה המדינה כי עניינם הפרטני של העותרים 1-9 בבג"ץ 4608/02 בא על פתרונו, ולפיכך אף דינן של העתירות הפרטניות להידחות.

בתגובתם מיום 21.9.2006 טענו העותרים כי בפסק-הדין שניתן בבג"ץ 7052/03 הנ"ל קבעו רוב שופטי ההרכב כי מזכותם החוקתית של אזרחים ותושבים ישראלים לחיי משפחה, נגזרת זכותם החוקתית להסדיר בישראל את מעמד בני זוגם הזרים. עוד טענו העותרים כי מרבית שופטי ההרכב קבעו כי פגיעה בזכותם של אזרחים ותושבים ישראלים לקיים תא משפחתי בישראל עם בני זוגם הזרים, מתוך יחס מפלה בהשוואה לבני זוג ישראלים אחרים, היא פגיעה בזכותם החוקתית לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. העותרים שבו על טענתם כי מפסק-הדין מתבקשת בבירור המסקנה כי בהחלטת הממשלה היה כדי לפגוע בזכויות-יסוד חוקתיות; מאחר והפגיעה אינה "בחוק או על-פיו", דינה של ההחלטה להתבטל. העותרים הוסיפו וטענו כי שופטיו של בית-משפט זה אשר סברו כי החוק הינו מידתי, קבעו זאת נוכח הסייגים הקבועים בחוק. סייגים אלה אינם כלולים בהחלטת הממשלה, ולפיכך הפגיעה שבהחלטת הממשלה אינה מידתית. לטענת העותרים, אין לומר כי החוק עיגן בתוכו את החלטת הממשלה על פגיעותיה הגורפות והבלתי מידתיות. לפי גישתם, תוצאתו של מתן צו מוחלט בעתירתם תהא כי מי שהיה זכאי להגיש בקשה או "לשדרג" את מעמדו בתקופה שבין החלטת הממשלה לבין תחילת תוקפו של החוק, יהא זכאי לכך כאילו לא היתה החלטת הממשלה מעולם.

4. לאחר שעיינו בטענות הצדדים ובמכלול החומר שבתיק, באנו למסקנה כי דינו של הצו-על-תנאי להתבטל וכי דין העתירות להידחות. הטעם העיקרי לכך הוא כי נוכח ההסדר הקבוע בחוק האזרחות והכניסה לישראל, מתייחר הצורך להכריע בשאלת תוקפה של החלטת הממשלה מס' 1813 מיום 12.5.2002. להלן פירוט נימוקינו לכך.

חוק האזרחות והכניסה לישראל הינו הוראת-שעה שתוקפה הוארך מספר פעמים. החוק קובע כי על דרך הכלל, לא ינתן לתושב האזור מעמד של אזרחות, רישיון לישיבה או היתר לשהייה בישראל. האיסור על מתן מעמד לתושב האזור אינו מוחלט, ובתיקון תשס"ה לחוק נקבעו סייגים. בין היתר, הוכנסו לחוק חריגים המאפשרים מתן היתר שהייה או רישיון ישיבה לתושבי האזור שהם בני-זוג או ילדים של מי ששוהה בישראל כדין, בכפוף למגבלות גיל ולשיקולי בטחון כמפורט בחוק (סעיפים 2, 3 ו-33 לחוק). סעיף 4 לחוק (כפי שתוקן בשנת 2005) קובע הוראות-מעבר וזו לשונן:

4. הוראות מעבר

על אף הוראות חוק זה-

(1) רשאי שר הפנים או מפקד האזור, לפי הענין, להאריך את תוקפו של רישיון לישיבה בישראל או של היתר לשהייה בישראל, שהיו בידי תושב אזור ערב תחילתו של חוק זה בהתחשב, בין השאר, בקיומה של מניעה ביטחונית כאמור בסעיף 33;

(2) רשאי מפקד האזור לתת היתר לשהייה זמנית בישראל לתושב אזור שהגיש בקשה להתאזרחות לפי חוק האזרחות או בקשה לרישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, לפני יום א' בסיון התשס"ב (12 במאי 2002) ואשר ביום תחילתו של חוק זה טרם ניתנה החלטה בעניינו, ובלבד שלא תוענק לתושב כאמור, לפי הוראות פסקה זו, אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ינתן לו רישיון לישיבת ארצי או לישיבת קבע, לפי חוק הכניסה לישראל."

עיון בסעיף 4 הנ"ל מלמד כי הוראות-המעבר מהוות אף הן חריג לאיסור על מתן מעמד בישראל לתושב האזור. הוראות אלה מתייחסות לשני מצבים עיקריים: המצב האחד נוגע לתושב אזור שהיה בידי רישיון ישיבה או היתר שהייה בישראל ערב תחילת החוק. הוראת-סעיף 4(1) לחוק מאפשרת להאריך את תוקפם של רישיונות או

היתרים שניתנו ערב תחילת החוק, בכפוף למגבלות ביטחוניות. כל זאת, אף אם תושב האזור אינו מקיים את אחד הסייגים הקבועים בחוק לאיסור על מתן מעמד בישראל.

המצב השני אליו מתייחסות הוראות-המעבר נוגע לתושב אזור שהגיש בקשה להתאזרחות או בקשה לרישיון ישיבה בישראל לפני מתן החלטת הממשלה ביום 12.5.2002 וטרם ניתנה החלטה בעניינו. הוראת-סעיף 4(2) קובעת כי תושב כאמור יוכל לבקש להמשיך ולשהות בישראל, הגם שלא יוכל לזכות במעמד מעבר לכך - אלא אם עניינו נכנס לאחד הסייגים הקבועים בחוק. כבר צוין בפסקתנו כי תכליתן של הוראות-המעבר אלה היתה להקטין את הפגיעה באזרחי-ישראל שנישאו לתושבי האזור לפני החלטת הממשלה ובהסתמך על המדיניות שקדמה לה (ראו: דברי המישנה-לנשיא חשין בבג"ץ 7052/03 הנ"ל, בפסקה 123 לפסק-דינו).

5. עניינו של מי שהגיש בקשתו לפני מתן החלטת הממשלה מוסדר, אפוא, על-פי האמור בהוראות המעבר. פשיטא כי עניינו של מי שהגיש בקשתו לאחר כניסת החוק לתוקף, מוסדר על-פי ההסדר הקבוע בהוראותיו של החוק. ואולם מה בנוגע למי שביקש להגיש בקשתו לאחר מתן החלטת הממשלה (12.5.2002) אך טרם נכנס החוק לתוקפו (להלן: תקופת הביניים)? כפי שצוין לעיל, החלטת הממשלה "הקפיאה" ללא סייג את הטיפול בבקשות אלה, בקובעה כי "לא תתקבלנה בקשות חדשות של תושבי הרשות הפלסטינית לקבלת מעמד...; בקשה שהוגשה לא תאושר...". עיון בסעיף 4 לחוק מלמד כי הוראות המעבר אינן מתייחסות לבקשות כאמור ואינן חלות לגביהן. הטעם לכך נעוץ בגישת המחוקק לפיה על עניינם של מי שביקשו להגיש בקשה בתקופת הביניים, קרי - בזמן שבין מתן החלטת הממשלה לבין כניסת החוק לתוקפו - חלות הוראות החוק במישרין. בנוסחה המקורית, עיגנה הוראת השעה את החלטת הממשלה בחקיקה וקבעה מניעה כמעט מוחלטת על קבלת מעמד בישראל של תושבי האזור. התיקון להוראת השעה כרסם בשלילה המוחלטת שנקבעה בהחלטת הממשלה ואיפשר חריגים מסויימים כפי שפורט לעיל. בכך נקבע הסדר המשפר במידת-מה את מצבם של מי שביקשו להגיש בקשות כאמור: בעוד שלפי החלטת הממשלה לא היתה פתוחה בפניהם כל אפשרות לקבלת מעמד, הרי שלפי חוק האזרחות והכניסה לישראל קבלת המעמד אפשרית אם מתקיים אחד הסייגים הקבועים במסגרתו.

אכן, לתקופת-הביניים אין התייחסות מפורשת בחוק. מתגובת העותרים מיום 21.9.2006 עולה כי לגישתם, על מי שביקש להגיש בקשה בתקופת הזמן שבין מתן החלטת הממשלה לכניסת החוק לתוקפו, יחול נוהל ההתאזרחות המדורג שקדם להחלטת הממשלה. אין בידינו לקבל עמדה זו. טיעונם של העותרים אינו עולה בקנה

אחד עם הפרשנות הסבירה היחידה של החוק, הן מבחינת לשון החוק והן מבחינת תכליתו. אין לומר כי על בקשות שהוגשו טרם החלטת הממשלה ועל בקשות שהוגשו לאחר כניסת החוק לתוקף יחולו ההסדרים הקבועים בחוק האזרחות והכניסה לישראל ובהוראות המעבר שבו, ואילו על עניינם של מי שביקשו להגיש בקשה בתקופת הביניים יחול ההסדר המדורג. פרשנות כזו אינה מתיישבת עם הגיונם של דברים, והיא עומדת בניגוד ללשון החוק ולתכליתו ולפיכך אין לקבלה.

כאמור, חוקתיות הוראותיו של חוק האזרחות והכניסה לישראל אושרה בדעת-רוב בבג"ץ 7052/03 הנ"ל. בהתחשב בכך, אין העותרים מעוררים טענה כנגד חוקתיות ההסדרים הקבועים בחוק והיקף פרישתם. משבאנו למסקנה כי הוראותיו של חוק האזרחות והכניסה לישראל חלות גם לגבי בקשות שהוגשו בטרם כניסת החוק לתוקף, אין עוד צורך להידרש לשאלת חוקיות החלטת הממשלה שקדמה לחוק, ועל הצו-על-תנאי שניתן בשעתו בעניין זה להתבטל.

6. אשר לעניינם הפרטני של העותרים 1-9 בבג"ץ 4608/02 - העותר 1 הינו אזרח ישראל והעותרת 2, אשתו, הינה פלסטינית מהגדה המערבית. הבקשה לאיחוד משפחות בעניינם אושרה בשנת 2000, והוענק לעותרת 2 רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5. אשרה זו הוארכה מעת לעת, ועודה עומדת בתוקף עד ליום 31.12.2006.

העותר 6 הינו אזרח ישראל והעותרת 7, אשתו, הינה פלסטינית מהגדה המערבית. בני-הזוג הגישו בקשה לאיחוד משפחות. ביום 18.2.2004 קיבלה העותרת 7 רישיון לישיבה ארעי מסוג א/5 אשר הוארך מעת לעת, ועודו עומד בתוקף עד ליום 22.3.2007.

מתגובת המדינה עולה כי ילדיהם של שתי המשפחות הינם אזרחי ישראל מלידה. כאמור, שתי בנות-הזוג הפלסטיניות - העותרת 2 והעותרת 7 - הינן במעמד של תושב ארעי שניתן להאריכו מעת לעת. על-פי הוראות חוק האזרחות והכניסה לישראל, אין תחולה להסדר המדורג שקדם לחוק ולפיכך לא ניתן לשדרג את מעמדם על-פיו. בנסיבות אלה, דין העתירות הפרטניות להידחות.

אשר על כן, ונוכח מכלול הטעמים שפורטו, דין הצו-על-תנאי להתבטל ודין העתירות להידחות.

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

שופטת

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש.

ניתן היום, כ"א בטבת התשס"ז (11.01.2007).

שופטת

שופטת

הנשיאה