

1. חזמה
2. חזמה
3. המוקד להגנת הפרט

על ידי ב"כ עוה"ד אנדרה רוזנטל ו/או  
מוסטפא יחיא  
מרח' יפן 33, ירושלים 94221

העותרים

- נ ג ז -

שר הפנים

המיוצג על ידי פרקליטות המדינה  
משרד המשפטים, ירושלים

המשיב

### תצהיר - תשובה מטעם המשיב

אני, יוסף טוב לאחר שחזרתני כי עלי לומר אמת, שאם לא כן אחיה צפוי לעונשים  
הקבועים בחוק, מצהיר כדלקמן:

1. אני משמש בתפקיד מנחל מינחל האוכלוסין במשרד הפנים, ומתוקף תפקידי זה אני  
עושה את תצהירי זה, כתשובה לעתירה בבג"צ 463/97 מטעמו של המשיב.
2. אני מצהיר כי חעובדות האמורות בתצהירי זה הינן אמת למיטב ידיעתי.
3. תצהירי זה ניתן בתשובה לצו על-תנאי שיצא מלפני בית המשפט הנכבד, כב'  
השופטת ביניש, ביום 21.1.97, שחורח למשיב לבוא וליתן טעם, בתוך 45 ימים:
  - א. מדוע אין הוא מנפיק לעותר 2 (להלן - העותר) תעודת זהות ראשונה.
  - ב. מדוע אין הוא מנפיק לבעלה של העותרת 1 (להלן - "הבעל" "העותרת")  
רשיון לישיבת קבע בישראל.
  - ג. מדוע אין הוא פועל במסגרת החוק לתיקון סדרי מינחל (החלטות  
והנמקות), התשי"ט-1958.

דחיית על-חסף:

4. המשיב יטען, כי דין עתירה זו להדחות על-חסף, היות שהעותרים לא ציינו בעתירתם פרט מהותי הנדרש לצורך הכרעה בעתירה זו, קרי, העובדה כי ביום 8.1.97 בעקבות הגשת בקשה נוספת למתן תעודת זהות לעותר, הודע לעותרים כי תנתן לעותר תשובה לבקשה לקבלת תעודת זהות בתוך חודש ימים (לעניין זה ר' הדרשומות בכתב יד על נספח ע/4 המצורף לעתירה עצמה).

למרות האמור לעיל, הוגשה העתירה לבית המשפט הנכבד 13 ימים בלבד לאחר מכן, ביום 21.1.97 מבלי שהעותר יציין כי הינו אמור לקבל תשובה סנסית בעניין תעודת הזהות תוך זמן קצר ביותר.

לא זו אף זו, כל שמציינים העותרים בסעיף ד.1. לעתירה הינו, כי העותר הגיש בקשה לתעודת זהות ביום 5.6.96, ומבלי שיבחרו כי בקשה נוספת הוגשה ביום 8.1.97, וכי על האישור שקיבלו צויין כי תנתן תשובה מהירה לבקשה זו.

כמו כן לא פירטו העותרים בעתירתם את העובדה כי גם עו"ד מחמוד אגברייח מטפל בעניינו של העותר, במקביל לעותר 3, וכי מאז 14.10.96 התנהלה תכתובת בין עו"ד אגברייח לבין משרד הפנים בעניינו של העותר. בעניין זה נציין, כי עוד ביום 12.2.97, בשלושה שבועות לאחר הגשת העתירה, התבקש עו"ד אגברייח לתמצא למשרד הפנים אישורים שונים בנוגע למרכז חייו של העותר, וכי רק לאחר חמצאת האישורים חונפקה לעותר תעודת זהות.

צילומים מהתכתובת בין משרד הפנים לעו"ד אגברייח מצורפים ומסומנים מש/א1, מש/ב1 ו-מש/ג1.

5. עותר שאינו מצוין בעתירה פרטים מחותיים להכרעה בה - דין עתירתו להדחות על-חסף עקב חוסר תום-לב.

לעניין זה ר' בג"צ 974/94 זגארי ואח' נ' שר הפנים, תקדין-עליון 94(2) 1288, שם נקבע, בין היתר כדלקמן:

"עתירה זו לוקה באי נקיון כפיים כבד המצדיק את דחייתה. חכוונה לאי גילוי עובדות מהותיות בעתירה..."

...דין העתירה היה להדחות כבר בשל אי נקיון כפיים. כפי שנאמר בבג"צ 421/86 אשכנזי נ' שר התחבורה (פ"ד מא(1) 409, 410):

"כלל גדול מנחה בית משפט זה מאז ומתמיד, והוא כי מחובתו של הפונה אל בית המשפט הגבוה לצדק לגלות לבית המשפט את כל העובדות הרלוונטיות, ומי שמסתיר עובדות, אשר להן משמעות לגבי העתירה, איננו ראוי לכך שבית המשפט יושיט לו סעד..."

... אכן, בית משפט זה לא חסס בעבר לדחות עתירות המוגשות בפניו כשאלה לקו באי גילוי עובדות שיש עמו חוסר נקיון כפיים. כך נהג כשנימוק זה היה אחד הנימוקים לדחיית העתירה, וכך נהג, במקרים מתאימים, אפילו כשנימוק זה היווה נימוק יחיד לדחיית העתירה...

... ראוי, על כן, לחזור ולהזכיר, ולהדגיש את חובת גילוי כל העובדות הרלוונטיות בעתירות המוגשות לבית משפט זה, ואת הסנקציה החמורה שבצד הפרת חובה זו."

6. צירופו של העותר לעתירה בעניין "איחוד המשפחות" עם האב, תוך השמטת העובדה כי העותר היה אמור לקבל תעודת זהות תוך ימים, חשיגה את מטרתה, קרי, קבלת צו על-תנאי, במעמד צד אחד. לא למותר לציין, כי לולא צורף העותר לעתירה, ספק רב אם היתה כבי' חשופת בניש מחליטה ליתן צו על-תנאי במעמד צד אחד. בעתירה מסוג זה, ומכאן, שדי בכך כדי להצדיק דחיית עתירה זו על-חסף, עקב חוסר תום הלב של העותרים.

7. כיום, לאחר שהעותר קיבל תעודת זהות, ממילא, התייתר ראשו הראשון של הצו על-תנאי.

### בקשת העותרת לאיחוד משפחות עם בעלה בישראל:

8. ביום 19.3.97 שלח עו"ד הלמן, ב"כ המשיב, מכתב לב"כ העותרים, בו הודיע לו כי משרד הפנים החליט להיעתר לבקשת העותרת לאיחוד משפחות עם בעלה בישראל, במובן זה שתנתן לבעל אשרה מסוג 1/ב, למשך שנה, כאשר זכאותו של הבעל להארכה תבדק לקראת תום תקופת האשרה שתנתן לו, בשים לב לנסיבות כפי שתתבררנה אז, לרבות העדר מניעה בטחונית או פלילית.

מכאן, שגם ראשו השני של הצו על-תנאי התייתר, חיות ומשרד הפנים נעתר לבקשה ל"איחוד משפחות" בישראל.

9. עם זאת, ועל מנת לסבר את אוזנו של בית המשפט הנכבד, לחלן נוסף ונפרט כי לפני מספר חודשים קבע שר הפנים, מר סוויסת, לאור העובדה כי במשרד הפנים הצטברו כ-8300 בקשות ל"איחוד משפחות" בישראל, אשר רובן המוחלט חוגשו משנת 1994 ואילך, נוהל טיפול בבקשות ל"איחוד משפחות" בישראל.

במסגרת הנוהל נקבע, כי בכל בקשה ל"איחוד משפחות" בישראל, יש לבדוק האם פקעה תושבותו של המבקש בישראל (במידה ומדובר בתושב קבע שאינו אזרח), האם מרכז חייו של המבקש מצוי בישראל, האם קיימת מניעה בטחונית או פלילית לאישור הבקשה ל"איחוד משפחות" (ולצורך כך נדרשת קבלת חוות דעת משירות הבטחון הכללי וממשרתת ישראל בכל בקשה ובקשה), תקפותם של הנישואים, משכם, נסיבות כריתתם וכיוצא בזה.

עוד קבע שר הפנים "תקופת מבחן מדורגת" (לחלן - "תקופת המבחן"), לגבי מי שתאושר בקשתם ל"איחוד משפחות" בישראל, וכן החליט, כי אין ליתן, במסגרת אישור בקשה ל"איחוד משפחות" בישראל, רשיון לישיבת קבע, אלא בסיומה של "תקופת המבחן".

"תקופת המבחן" עליה החליט שר הפנים הינה באורך של 5 שנים ורבע, מיום ההיעתרות לבקשת, כאשר ב-27 החודשים הראשונים ניתנת אשרת ביקור ועבודה מסוג ב/1, ולאחריה ניתן רשיון לישיבת ארעי, א/5, למשך שלוש שנים נוספות. רשיונות ב/1 שניתנים במהלך "תקופת המבחן" הינם לשנה אחת כל פעם, כאשר אחת לתקופת זמן בודק משרד הפנים האם נוצרה מניעה להמשיך ב"תקופת המבחן" (למשל, מניעה בטחונית או פלילית).

תקופת המבחן עד למתן רשיון לישיבת קבע בישראל נדרשת לאור הזכויות הגלומות ברשיון זה, ולאור העובדה כי לאחר מתן הרשיון כמעט ואין אפשרות לשוללו ממקבלו, ולפיכך, יש לנחוג זהירות רבה במתן רשיון מסוג זה לאדם זר.

לא למותר לציין, כי מדיניות זו של שר הפנים זכתה לאישורו של בית המשפט הנכבד ביום 23.9.97 בפסק דינו של כב' הנשיא ברק בבג"צ 2950/96 מוסא נ' שר הפנים (טרם פורסם - מצורף ומסומן מש/3).

10. זה המקום להדגיש, כי כאשר קבע שר הפנים את אורכה של "תקופת המבחן", המתחילה, כאמור לעיל, ביום ההיעתרות לבקשה ל"איחוד משפחות", תקופת שאינה ארוכה אף בחשוואה למדינות אחרות בעולם המערבי, התחשב שר הפנים בכך שחולף זמן לא קצר בין חגשת הבקשה לחכרעה בה.

בשולו הדברים נעיר, כי מדיניותו של שר הפנים הינה, ככלל, כי אין לחתור ישיבה בישראל של מי שהוגשה עבורו בקשה לאיחוד משפחות בישראל, וזאת עד להכרעה בבקשה. מכאן, שאין מקום לחתחשב בתקופה שישב אדם בישראל, שלא כדין, במסגרת "תקופת המבחן", כך, ממילא, בהתאם לחלטת שר הפנים, ואף כנובע מחלל המשפטי לפיו "מעילה בת עוולה לא תצמח זכות תביעה", דחינו, מי שעושה דין לעצמו, ויושב בישראל שלא כדין, לא יוכל לחנות מפירות מעשיו האסורים. בסוגייה דומה, אישר בית משפט נכבד זה מדיניות דומה, שקבעה כי אין מתירים ביקור באיזור למי שהוגשה לגביו במקביל גם בקשה ל"איחוד משפחות" (ראת: בג"צ 683/85 משתהא נ' המפקד הצבאי לאזור רצועת עזה - המינהל האזרחי, פ"ד מ(1), 309).

דא עקא, אט מתברר כי בן הזוג המבוקש ישב בישראל, עובר לחיעתרות לבקשה ל"איחוד משפחות", ברשיון ביקור ועבודה מסוג 1/2, והיות שלפי הוראות חוק הכניסה לישראל לא ניתן לחאריך רשיון שכזה מעבר ל-27 חודשים, אז, על פי החלטת שר הפנים, יוארך חלקת של תקופת המבחן בה ניתנת אשרה מסוג 5/א, שאינה מוגבלת בזמן על פי חוק הכניסה לישראל, על חשבון התקופה בח ניתן רשיון 1/2, ובלבד, שתקופת הרשיון מסוג 1/2 תוארך עד לתום 27 החודשים הקבועים בחוק, וכי "תקופת המבחן", לאחר ההיעתרות לבקשה, תהיה בת 5 ורבע שנים.

11. הדין הפנימי בישראל הולך בדרכו של המשפט הבינלאומי, שאינו מכיר בזכות לאיחוד משפחות, ומדובר בעניין חומאניטרי בלבד, חנתון לשיקוליה של כל מדינת ומדינה.

לא למותר לציין בהקשר זה, כי לבן הזוג הזר, איתו מתבקש איחוד המשפחות בישראל, אין כל זכות בדין לקבל דווקא רשיון לישיבת קבע בישראל, ומובן שהיעתרות לבקשה ל"איחוד משפחות" יכולה להיות באמצעות כל רשיון או אשרה המאפשרים לבן הזוג הזר לחיות בתחומי ישראל עם משפחתו, ובכך לפתור את הבעיה ההומאניטרית של אותה משפחה.

גם על פי ההלכה הפסוקה, אין זכות לאיחוד משפחות בישראל, וכל החלטת בנדון, מעבר לעובדה שהינה כפופה לנסיבות הספציפיות בכל מקרה, תלויה במדיניות בנדון, העשויה להשתנות מעת לעת, בשים לב לכלל נסיבות העניין. לעניין זה ר' פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"צ 2612/95 אבו גזר נ' שר הפנים, תקדין-עליון, כרך 95(2), בעמ' 1507 - מצורף ומסומן מש/4.

פעולת המשיב במסגרת החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות וחנמקות), התשי"ט-1958:

12. ראשו השלישי והאחרון של הצו על-תנאי עוסק בטענה כי משרד הפנים אינו פועל כאמור בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות וחנמקות), התשי"ט-1958 (להלן - חוק החנמקות).

13. המשוב יטען, כי לפי סעיף 9(ב) לחוק ההנמקות, החוק כלל אינו חל על טיפול בבקשות לאיחוד משפחות, וממילא, גם לולא היה קיים הפטור הנורף מתחולת החוק, חקבוע בסעיף 9(ב) לעיל, עדיין היה קיים פטור ספציפי לעניין זה, חקבוע בסעיף 2(ב)(3) לחוק, הכל כמפורט להלן.

14. כידוע לבית המשפט הנכבד, בשלוש השנים האחרונות הוגשו למשרד הפנים כ-8300 בקשות לאיחוד משפחות, רובן בין תושבות מזרח ירושלים לבין תושבי חשטחים, וזרים אזרחי ירדן,

15. הגידול בחיקוף הבקשות האמורות מתבטא במאות אחוזים לעומת השנים שקדמו לראשית שנת 1994, והלכה למעשה עדים אנו לתופעה אשר מחייבת הערכות מחודשת מטעם רשויות המדינה בכל המישורים.

משרד הפנים מתקשה מאד לחתמוודד עם התופעה, ובזמן האחרון, אף תוגבר צוות העובדים העוסק בנושא. אין בידי משרד הפנים לחיעתר לבקשות אלה תוך זמן קצר, חן בשל הצורך בבדיקות חרבות שפורטו לעיל, והן בשל מספרן העצום של חבקשות.

כפי שגם צויין לעיל, במרבית המדינות, כניסתו של זר, גם אם הוא בן זוג, אינה בגדר זכות על פי דין, ובקשות כאמור נבחנות אף חן לאורך זמן, תוך קיום חקירה, בדיקה חנוחות בניסבות חעניין.

16. לפיכך, הונחה משרד הפנים לטפל בבקשות לפי סדר הגעתן, ורק במקרים לחופים ויוצאי דופן לזרז הטיפול בבקשה, וגם זאת רק במידת האפשר.

התופעה בכללותה חובאה לעיונו של שר הפנים חנוכחי אשר לאחר שבחן את חבטיו חשוניים של חענין חחליט כי בחתחשב בכך כי בקשות מן חסוג חאמור טעונות בירור עובדתי מעמיק באשר למרכז החיים של חמבקש ושל ילדיו ואם חמדובר בנישואין שנערכו רק בסמוך לחגשת חבקשה יש מקום להתרשם כי חמדובר בנישואין לשמם ולא לשם קבלת טובות חנאה בלבד ונוכח חעובדה כי בחינת חבקשה מחייבת גם קבלת מידע והתיעצות עם גורמי חבטחון ומשטרת ישראל, בקשות אלו מעצם טיבן מחייבות חכרעה תוך חפעלת שיקול זעת מעמיק.

אליבא דיזו של שר הפנים, מתן רשיון ישיבה בישראל אינו דבר של מה בכך, בחינתו מעניק זכויות ויוצר מעין סטטוס וביצוע הוא שמלכתחילה אין לזרים כל זכות מוקנית לקבלו, כמקובל במדינות העולם, כפי שנמסק לא פעם גם על ידי בית משפט נכבד זה.

מתן מעמד כאמור מחייב בחינת הבקשות באופן מסודר, מעמיק וממצה בהתחשב בכך שמדובר במתן מעמד על פי דין במדינת ישראל, אשר לאחר שכבר חוענק, החליטים לביטולו קשים לאין ערוך.

17. ואכן לצרכים כדוגמת אלו, קרי, מקום שהפעלת סמכות סטטוטורית מחייבת בחינת תשתית עובדתית מורכבת וחתיעצות עם גורמים נוספים, קבע חוק ההנמקות, מפורשות, בסעיף 2(ב)(3) חריג לכלל המחייב מתן תשובה תוך פרק זמן מוגבל וקבוע מראש, במקום ש"הענין נושא הבקשה טעון בדיקה או דיון נוספים".

לענין זה ראה גם פסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"צ 125/80 אנגל נגד שר הפנים, פד"י לד(4), 332, שם נפסק לגבי הפעלת סמכותו של שר הפנים לענין חוק השבות כדלקמן:

"ברם סמכות כזו היא סמכות טבועה המצויה בידי כל רשות אשר מתפקידה להחליט אחרי בדיקה עובדתית, חאם לחיענות לבקשתו של האזרח. הדבר הוא כה ברור ומובן מאליו שלדעתי אין צורך באסמכתאות לשם תמיכה במסקנה זו, אך ניתן וניתן למצוא תימוכין לקיום סמכות כזו הן בחקיקה והן בפסקי דין שניתנו בבית משפט זה. בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות ותנמקות), תשי"ט-1958, הוטלה חובה על עובד ציבור אשר נתבקש לחשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין להחליט בבקשה ולהשיג למבקש בכתב "בחקדם, אך לא יאוחר משלשת חודשים מיום קבלת הבקשה" (סעיף 2(א)).

לפי סעיף 2 (ב)(3), "חאמור בסעיף קטן (א) לא יחול. כשחתברר, לאחר בדיקה, שענין נושא הבקשה טעון בדיקה או דיון נוספים". מחוראח זו אנו למדים, שעובד ציבור רשאי לדחות את החלטתו בכל ענין הטעון בדיקה או דיון נוספים..."

(חחזגשת שלי - ע.ה.)

כך נפסק לגבי מי שהיה זכאי לקבל אשרת עולח על פי חוק השבות, והדברים חס מקל וחומר לגבי מבקש שאינו זכאי כאמור.

18. לעניין זה נבקש לחדגיש, כי במאי 1995 תוקן סעיף 9 לחוק התנמקות, ועל פני מצא המחוקק לשוב ולקבוע פטור מתחולת החוק כולו, בכל שאמור בהחלטות שר הפנים או מי שהועברו אליו סמכויותיו לפי חוק הכניסה לישראל, למעט החלטה על ביטול רשיון ישיבה של מי ששוחח בישראל שלא כדין.

מכאן, שעל פי הדין עצמו, אין חוק התנמקות חל על טיפול משרד הפנים בבקשות לאיחוד משפחות, ולא בכדי.

יוצא אם כן, שהחוק כולו אינו חל על החלטות שר הפנים לפי חוק הכניסה, למעט הסייג שבסיפא לסעיף 9(ב), קרי, הן לעניין המועדים שנקבעו בו, והן לעניין חובת התנמקה.

לא למותר יהא להביא לעניין זה את דבריו של בית המשפט הנכבד, בבג"צ 482/71 קלרק נ' שר הפנים, פ"ד כז(1) 113 כדלקמן:

שיקול דעתו של השר (ושל מי שמועל על פי העברת סמכויות מהשר) הוא מוחלט, כי סעיף 9 לחוק לתיקון סדרי המינהל (תנמקות), תשי"ט-1958, קובע שחובת התנמקה אינה חלה על החלטות לפי חוק הכניסה לישראל, כוח בלתי רגיל זה נובע מכך שלדעת המחוקק אדם שאינו אזרח ישראלי או עולה לפי חוק השבות, אין לו זכות כניסה לארץ או זכות שהיה בה אלא ברשות, ואף כשהוא נכנס אליה או יושב בה כדין, רשאי שר הפנים בכל עת, לפי סעיפים 11, 13 לחוק, לבטל את האשרה או רשיון הישיבה שניתן לו - גם זאת ללא מתן נימוקים ... טענה של הפליה אינה תופסת כאן. הדבר נתון כאמור לשיקול דעתו המוחלט של שר הפנים, וכל עוד

שאינו מנמק את מינהגו חשונה לגבי מבקרים זרים בארץ, אין החלטותיו השונות יכולות לשמש נושא לביקורתו של בית משפט זה, מלבד עם הוכח שהוא פעל מתוך שחיתות, מרמה, חוסר תום לב וכיוצא בזה מן הדברים שעשויים לפסול כל פעולה שלטונית."

19. כעולה מהעתיירה עצמה, רק בחודש אוקטובר 1996 שיגרה העותרת למשרד הפנים את החוכחות שהיו ברשותה כי מרכז חייה בישראל, ולפיכך, ממילא, לא ניתן היה לחמשיך בטיפול בבקשה לאיחוד משפחות לפני שחגיעו חוכחות אלה למשרד הפנים,



20. מכאן, שגם ללא קבע סעיף 9(ב) לחוק החנמקות פטור מתחולת החוק לענין טיפול בבקשה ל"איחוד משפחה, וכאמור לעיל, קיים מסור שכוח, עדיין היה חל המסור לפי סעיף 2(ב)(3) לחוק החנמקות, היות ובקשת העותרת היתה טענת בדיקת ממשכת, כאמור לעיל, וחידת שחזרתה עצמה לא צידמה לבקשתה את החובות שהיו ברשותה, אלא באוקטובר 1996.

21. לפיכך, יבקש המשיב מבית המשפט הנכבד לדרוש עתירה זו על-חסף, ולעצומה.

22. אני מצויר כי זה שמי וזו התימתני.



יוסף טורף

### אישור

אני הח"מ, 1216/97 ע"ד, מאשר בזה כי ביום 2.4.97 הופיע בפני יוסף טוב, המוכר לי, ולאחר שחזרתיו כי עליו למר את האמת שאם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים קבועים בחוק, תמס בפני על הצהירו.

