

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطنين في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



15 במרץ 2011

לכבוד

חה"כ דוד אזולאי

יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' ... (בית דין לזרים), התשע"א-2010

לקראת הדיון העתידי להתקיים ביום 17.3.2011 בוועדת הפנים והגנת הסביבה בהכנת הצעת החוק שבנדון לקריאה שנייה ושלישית, אנו מבקשים להציג בפניך את עיקרי הסתייגויותינו מן ההצעה.

אנו קוראים לך ולחברות וחברי הוועדה להתנגד להצעת החוק. ההצעה, אם תעבור, תפגע פגיעה אנושה בעקרון הפרדת הרשויות; בפומביות הדיון המשפטי ובכללי הצדק הטבעי; ובזכויות היסוד של רבים, ובהם בני זוג של אזרחים ותושבים, ילדים במזרח ירושלים, מהגרי עבודה, ועוד.

על פי הצעת החוק, יוקם במשרד המשפטים "בית דין לזרים". דייני בית הדין יוכפפו לרשות המבצעת. חוזי עבודתם יוגבלו לשלוש שנים, והרשות תוכל להאריך, על פי שיקול דעתה ובהתאם לשביעות רצונה מתפקודם. הדיינים יהיו רשאים להחליט בעניינים שיובאו בפניהם ללא דיון פומבי, ולמעשה ללא דיון בעל פה כלל. הרשות תהיה פטורה מהצגת מסמכים שונים לבית הדין, ותוכל לדרוש לקיים דיון במעמד צד אחד. מדובר בערכאה החותרת תחת כל אחד ואחד מכללי הצדק הטבעי.

חרף שמו, לא ידון בית הדין בעניינים של "זרים" דווקא. על פי הצעת החוק, בית הדין יעסוק "בענייני הגירה, בענייני כניסה לישראל או יציאה ממנה או בענייני אזרחות" (סעיף 13כג(א) המוצע). כלומר, מדובר בבית דין להגירה ולמעמד, שידון גם בעניינים שנוגעים לתושבי ישראל, כמו ילדיהם של תושבי הקבע במזרח ירושלים, ואף בענייני אזרחות. אפשר היה לכוון את בית הדין בשם ההולם את תפקידו – **בית דין להגירה ולמעמד**, ובכל זאת נבחר המונח "זרים" להופיע בשמו. שימוש במונח זה אינו אך עניין של סגנון. הוא כמו מלמד מעצמו על המוסד כולו, ומשקף את הלך רוחם ואת מחשבתם של מנסחי ההצעה במשרדי הפנים והמשפטים. השימוש במונח "זרים" לא נועד אלא להוסיף ולהדיר את האנשים שעניינם יידון בפני בית הדין – תושבים שאינם יהודים ומהגרים – ולסמן את נחיתותם החברתית לעומת עליונותם של היהודים שאינם "זרים".

ככאלה, לשיטת מנסחי ההצעה, הם אינם ראויים שענייניהם ידונו בפני בית המשפט, אלא בפני טריבונל מינהלי ל"זרים". אוכלוסיית המהגרים ואוכלוסיית התושבים שאינם יהודים, שהן מטבע הדברים פגיעות, ואשר מתמודדות ממילא עם מערכת הגירה ומעמד ביורוקרטית מסורבלת – דווקא מהן מבקשת ההצעה לשלול את הזכות הבסיסית להליך משפטי הוגן.

בית הדין, שיהא חלק מן הרשות המבצעת, צפוי, אם כן, לדון בהחלטות משרד הפנים בעניינים של הגירה ומעמד של מי שאינם יהודים – נושאים שאינם מוסדרים בחקיקה, אלא בנהלים פנימיים של משרד הפנים, שאותם הוא מתקין בשיתוף עם משרד המשפטים. כלומר, עם הקמת בית הדין ירוכזו כל הסמכויות הנוגעות להגירה ולמעמד של מי שאינם יהודים – הביצועיות, התחקיות והשיפוטיות – בידיהם של משרד הפנים ומשרד המשפטים. משרדי הממשלה הם שיחוקקו את המדיניות בנהלים, הם שיוציאו אותה אל הפועל, והם שישפטו את עצמם, ויחרצו דינם שלהם, האם המדיניות שקבעו וביצעה הינם חוקיים.

יש ברחבי העולם דוגמאות לטריבונלים מיוחדים להגירה, שחלקם אף פועלים במסגרת הרשות המבצעת. ואולם, טריבונלים אלה פועלים על יסוד דיני הגירה ומעמד מפורטים, שקבע המחוקק באותן מדינות, ולא על יסוד נהלים פנימיים, שהתקינה הרשות עצמה.

הטעם להקמת "בית הדין לזרים" גלוי על פניו. מערכת המשפט כורעת תחת נטל ההתדיינות בעניינים של הגירה ומעמד. הסיבה לכך היא אינספור החלטות שרירותיות או בלתי חוקיות של הרשות, כמו גם ביורוקרטיה בלתי נסבלת. בתי המשפט מבקרים את הרשות חדשות לבקרים על מדיניותה, על נהליה ועל הפרת החוק. הרשות, שקצה בכך, החליטה להקים לעצמה בית דין ולפטור עצמה משבט ביקורתו של בית המשפט.

הקמת בית הדין מבקשת לעקר את הביקורת השיפוטית. כיום מוגשות על רבות מהחלטותיו של משרד הפנים (או על מחדלו להחליט במקרים רבים) עתירות לבתי המשפט לעניינים מינהליים. על פסקי הדין של בתי המשפט לעניינים מינהליים אפשר לערער בזכות לבית המשפט העליון. ואולם, עם אישור הצעת החוק לא תתאפשר עוד פנייה בזכות לבית המשפט העליון. על החלטותיו של בית דין אפשר יהיה לערער לבתי המשפט לעניינים מינהליים (ולא לעתור), ועל פסקי הדין של בתי המשפט לעניינים מינהליים אי אפשר יהיה לערער, אלא יהיה צורך לבקש רשות לעשות זאת. כתוצאה מכך בתי המשפט לעניינים מינהליים יהפכו ברוב המקרים לערכאת הביקורת השיפוטית האחרונה על החלטות משרד הפנים. תוצאה זו הינה קשה, משום שהלכות שנפסקו על ידי בתי המשפט לעניינים מינהליים אינן מביאות את משרד הפנים לשנות את מדיניותו ולהתאימה לפסיקה. משרד הפנים אינו מכבד פסקי דין של בתי המשפט לעניינים מינהליים, שקבעו הלכות בעניין מדיניותו והחלטותיו, וממשיך לנהוג על פי המדיניות שנמצא כי היא פסולה. הוא אף אינו מהסס לטעון, כי פסקי דין של בתי המשפט לעניינים מינהליים הם שגויים, ולכן אינם מנחים אותו (ר', למשל, עת"ם (י-ם) 379/04 מנסור נ' משרד הפנים – מינהל האוכלוסין בירושלים (פסק דין מיום 3.6.2005, סעיף 17 לפסק הדין)).

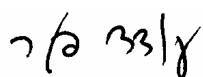
על גישה חמורה זו של משרד הפנים עמדה עו"ד יהודית קרפ, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בפנייתה לפי כשנה אל היועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה וינשטיין, במזכר מפורט שעניינו "אי ציות המדינה לפסקי דין של בתי המשפט: בג"ץ ובתי משפט לעניינים מנהליים". בהקשר לאי כיבודן של הלכות של בתי המשפט לעניינים מינהליים על ידי משרד הפנים ציינה עו"ד קרפ:

"תופעה, שיש לתת עליה את הדעת, בהקשר לחובת הציות להחלטות בתי המשפט היא מה שנחזה כמדיניות משרד הפנים לעניין הלכות של בתי המשפט לעניינים מינהליים. הניסיון מלמד כי בעוד שמשרד הפנים רואה עצמו מחויב, בדרך כלל, לפסיקת בית המשפט העליון (פסיקת בג"ץ ופסיקה של בית המשפט העליון בשבתו כערכאת ערעור), הרי שהוא מקל ראש בפסיקת בתי המשפט לעניינים מינהליים ואינו רואה עצמו מחויב להלכות שנקבעו בהם. הלכות של בתי המשפט לעניינים מנהליים, שניתנו בעניין מדיניותו של משרד הפנים, מכובדות אך ורק לגבי המתדיינים בתיק שבו ניתן פסק הדין. משרד הפנים אינו מוצא לנכון להתאים את מדיניותו לעקרונות ולערכים שעמדו בבסיס פסק הדין. יתרה מזו, משרד הפנים אינו מערער במקרים רבים על פסקי דין, שקבעו הלכות בעניין מדיניותו והחלטותיו, וממשיך לנהוג על פי המדיניות שבית המשפט גילה דעתו עליה שאינה חוקית או ראויה. התעלמות זו של משרד הפנים מקביעות משפטיות עקרוניות בפסיקת בתי המשפט לעניינים מינהליים מעקרת אפשרות למגר תופעות של התנהלות שלא כדין."

גישה חמורה והרסנית זו, שלמרבה הצער קנתה לה שביתה אצל משרד הפנים, אך תתעצם עם הקמת בית הדין לזרים. הרשות ודאי לא תיראה עצמה מחויבת לקביעות עקרוניות של טריבונל שהיא עצמה ממנה ומפטרת. היא ממילא אינה רואה עצמה מחויבת להלכות של בתי המשפט לעניינים מינהליים. התוצאה היא העדר אפשרות למגר התנהלות שאינה כדין.

על רקע דברים אלה אנו קוראים לך ולחברות וחברי הוועדה להתנגד להצעת החוק. ככל שהוועדה תחליט להמשיך ולקיים דיונים בהצעת החוק נביא בפניך את הסתייגויותינו המפורטות מן הסעיפים השונים של ההצעה.

בכבוד רב,



עודד פלר, עו"ד

העתקים:

חברות וחברי הוועדה

עו"ד גלעד קרן, הלשכה המשפטית, הכנסת

עו"ד דניאל סלומון, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול