

העותרים:

.1

.

.

.

.58

59. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עו"הד עאוני בנא ו/או דן יקיר ו/או רחל בנוימן ו/או הדס תגרי ו/או רינת קיטאי
ו/או מיכל פינצ'וק ו/או לילה מרגלית ו/או מנאל חזן
שדרות הנדיב 9, חיפה 34611
טל': 8348876-04 פקס': 8348878-04

- נגד -

המשיב:

שר הפנים

משרד הפנים, רח' קפלן 2, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי, צו ביניים ובקשה לדיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנה למשיב, והמורה לו לבוא וליתן טעם:

א. מדוע לא יאושרו בקשותיהם של העותרים 1, 5, 9, 14, 18, 29, 32, 36, 39, 43, 48, 52 ו- 56 למתן אזרחות לבן זוגם, ולחלופין – מדוע לא יפורטו הטעמים הביטחוניים או הפליליים שבגינם מסורבות בקשות העותרים הנ"ל, ותינתן להם זכות טיעון.

ב. מדוע לא ייקבע ויפורסם נוהל לפיו יינתן מידע מפורט אודות הטעמים הביטחוניים/פליליים שבגינם מסורבות בקשות לאיחוד משפחות, ותינתן זכות טיעון בטרם החלטה, ומדוע לא ייקבעו קריטריונים ברורים וענייניים לסירוב לבקשות איחוד משפחות מטעמים אלה.

בקשה למתן צו ביניים

בית המשפט מתבקש ליתן צו ביניים, המורה למשיב לתת לעותרים 2, 6, 10, 15, 19, 30, 33, 37, 40, 44, 49 ו- 57 אשרת שהייה זמנית בישראל עד לסיום ההליכים בעתירה. עותרים אלו הינם תושבי שטחים, הנשואים לאזרחי ישראל, אשר בני זוגם הגישו עבורם בקשות לאיחוד משפחות. ככלל, בכל התקופה מאז הוגשו הבקשות, ובחלק מן המקרים מדובר בשנים רבות, עותרים אלו אינם מורשים להיכנס לישראל כדי לשהות עם משפחתם ולפרנסה.

בקשה לדיון דחוף

העותרים 1-58, חלקם אזרחי ישראל וחלקם תושבי שטחים או אזרחים זרים, הנם בני ארבע-עשרה משפחות, הנפגעים פגיעה קשה כתוצאה מאופן טיפולו של המשיב בבקשותיהם לאיחוד משפחות. למרות שחלפו שנים מספר ואף שנים רבות לגבי חלק מן המשפחות, בני הזוג טרם קיבלו ולו אישור עקרוני לבקשתם. כתוצאה מכך, רוב המשפחות חיות בפירוד פיזי בין תושב/ת השטחים לבין בת-זוג/בן-זוגה הישראלים וילדיהם. דומה שאין צורך להכביר מלים על הסבל הנגרם לעותרים אלו עקב ניתוק זה, ועל הפגיעה הקשה ביכולתם לנהל חיי משפחה, ולו מינימליים. בשל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט לקבוע מועד דחוף לדיון בעתירה.

ואלה נימוקי העתירה :

מהות העתירה

עניינה של עתירה זו הינו הפגיעה בזכותם של העותרים לחיי משפחה כתוצאה ממדיניותו של משרד הפנים בנושא איחוד משפחות של בני זוג ישראלים, ומאופן יישומה.

משרד הפנים מסרב לבקשות איחוד המשפחות של העותרים, וזאת מטעמים ביטחוניים או פליליים. הסירוב שניתן מנוסח לרוב בצורה כללית ומעורפלת - "מטעמים ביטחוניים" / "מטעמים פליליים/משטורתיים" - ומותיר בכך את משפחות העותרים בחוסר ודאות לגבי הסיבה האמיתית בגינה בקשותיהם מסורבות. במצב זה, אין הם יכולים לערער או לטעון בצורה כל שהיא ביחס לנכונות המעורבות הפלילית/ביטחונית המיוחסת להם, שכן מעורבות זו כלל אינה מצוינת בפניהם ולרוב אינה ידועה להם.

רק כתוצאה מהתכתבויות של העותרת 59 (האגודה לזכויות האזרח, להלן – "האגודה") עם מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה (להלן – "מחלקת הבג"צים"), ניתן פירוט מסוים לחלק מן הסירובים. אך המעורבות הפלילית/ביטחונית שפורטה במקרים אלו אינה רלוונטית ו/או אינה יכולה להצדיק מניעת איחוד משפחות תוך קיפוח זכותם הבסיסית של עותרים אלה לחיי משפחה תקינים.

כתוצאה ממדיניות המשיב בנושא הסירובים הביטחוניים והפליליים כאמור לעיל, נאלצים העותרים לחיות במשך שנים בניתוק מבני זוגם ומילדיהם, בחוסר ודאות ובחוסר מעמד, וללא אפשרות לעבוד, לקבל ביטוח לאומי וביטוח בריאות.

התכלית הראויה של מדיניות איחוד משפחות צריכה לאפשר איחוד משפחות מהיר לאזרחי ישראל הנישאים לזרים, תוך מניעת איחוד משפחות במקרים של אפשרות קרובה לודאי לפגיעה קשה בשלום הציבור או בביטחון המדינה. אולם בפועל, בקשותיהם של זוגות רבים מסורבות במשך שנים על בסיס היגד מעורפל למדי, והפירוט, שמושג - בלית ברירה - בדרכים עקיפות, מראה כי מדובר במעשים שכלל אינם רלוונטיים למתן/אי מתן אשרה. במקרים אחרים, הפירוט שמושג מראה כי מדובר במעשים רלוונטיים אך פעוטים למדי שאינם יכולים להצדיק סירוב למתן אשרה. לפיכך לא נותר אלא להסיק, כי מדיניות משרד הפנים היא להקשות ככל הניתן על ניהול חיי משפחה של ערבים אזרחי ישראל עם בני זוגם תושבי השטחים, זאת תוך הסתרת נוחה מאחורי מעטה החשאיות והאפלוליות של תחום שיקולי הביטחון ושלום הציבור, והחשיבות הרבה המיוחסת לו.

העובדות

העותרים 1, 2, 3 ו-4, משפחת א'

1. העותרת 1, ר' א', היא אזרחית ישראל, תושבת טייבה. העותר 2, ע' א', הוא תושב טולכרם. העותר 3, א' א', הוא בנם של העותרים 1 ו-2, אשר נולד בכפר סבא ביום 14.12.98. העותר 4, ר' א', הוא בנם השני, אשר נולד בכפר סבא ביום 24.10.00.
 2. העותרת 1, פקידה במקצועה, והעותר 2, סוכן ביטוח, התחתנו ביום 3 בינואר 1997 וביקשו לפתוח בחיים משותפים ובניהול משק בית משותף בטייבה.
 3. לפיכך, ביום 26 בינואר 1997 הגישה העותרת 1 בקשה לשיבת קבע עבור העותר 2. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בנתניה ומספרה נת/18/97. בני הזוג המתינו זמן רב ללא קבלת כל תשובה לבקשתם. רק כשנה וארבעה חודשים לאחר הגשת הבקשה קיבלו תשובה, כי בקשתם מסורבת והנימוק לכך הוא "מטעמים ביטחוניים".
- מצ"ב העתק הבקשה, מסומן ע/1, והעתק מכתב הסירוב, מסומן ע/2.

4. האגודה פנתה ללשכת מנהל האוכלוסין בנתניה בבקשה לפרט את טעמי הסירוב לבקשת העותרת 1. זו הודיעה לעותרת 1 כי פנייתה הועברה לטיפול במחלקת אשרות של המשיב. למרות זאת, הנושא לא טופל משך שמונה חודשים. האגודה פנתה למחלקת אשרות בבקשה להתייחס ולטפל בעניין. מנהלת מחלקת אשרות הפנתה את העותרת 1 בשנית ללשכה בנתניה. (התוצאה היא כי לא די שהסירוב - שניתן לאחר זמן כה רב - אינו מנומק, אלא שגם לא ניתן לקבל את הנימוקים על ידי פניות מיוחדות לגורמים האחראיים על הסירוב, במשרדו של המשיב).

מצ"ב העתק הבקשה לפירוט, מסומן ע/ 3, העתק הודעת הלשכה בנתניה, מסומן ע/ 4, העתק הפנייה למח' אשרות, מסומן ע/ 5 והעתק תשובת מח' אשרות, מסומן ע/ 6.

5. העותר 2 מעולם לא היה מעורב בפעילות ביטחונית או פלילית. כך נשללת מהעותרים זכות בסיסית בהעדר כל מידע לגבי נימוקי הסירוב.

מצ"ב העתק הרישום הפלילי אודות העותר 2, מסומן ע/ 7, והעתק מכתב שהופנה למי שטיפלה בענייני העותרים 1 ו- 2, עו"ד רנדה חגי יחיא, המעיד על היעדר מניעה ביטחונית לכניסת העותר 2 לישראל, מסומן ע/ 7א.

6. העותרים 1 ו- 2 מוצאים עצמם מול מחסומים בלתי אפשריים לניהול חיי משפחה תקינים. העותר 2 חי לבדו בטול-כרם ואינו יכול להיכנס לארץ כדי לחיות עם אישתו וילדיו.

7. ביום 20 במאי 2001 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לאשר את בקשת העותרים 1 עד 4 או לחלופין לספק נימוק מפורט לדחייתה. עד למועד הגשת העתירה, טרם נתקבלה תשובה. מצ"ב העתק פניית האגודה, מסומן ע/ 8.

העותרים 5, 6, 7 ו- 8, משפחת ש'

8. העותרת 5, נ' א', הנה אזרחית ישראל ותושבת לוד. העותר 6, נ' ש', הוא תושב שכס. העותר 7, מ' ש', הוא בנם של העותרים 5 ו- 6, שנולד ביום 1 ביולי 1998. מ' סובל מאיחור התפתחות רב תחומי המלווה בפיגור שכלי קשה, תנועות בלתי רצוניות, פזילה, חוסר עניין בסביבה, הקאות ועוד. עקב כך, הוא חייב בהשגחה בלתי פוסקת של מבוגר. העותר 8, מ' ש', הוא בנם השני של העותרים 5 ו- 6 שנולד ביום 20 לנובמבר 1999.

9. העותרים 5 ו- 6 נישאו ביום 2 באוקטובר 1997 מתוך כוונה לנהל חיים משותפים. אי לכך, הגישו בקשה לאשרת כניסה ורשיון לישיבת קבע עבור העותר 6 ביום 23.2.98. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין ברמלה ומספרה רל/98/8. הבקשה סורבה והנימוק היה "מטעמים ביטחוניים".

מצ"ב העתק הסירוב, מסומן ע/ 9.

10. עברו הביטחוני והפלילי של העותר 6 מתמצה במאסר בן חודשיים בגין גניבה שבוצעה בשנת 1995, ובכך שבמרץ 1997 נעצר בשל הפרת סגר על השטחים כאשר ביקש להיפגש עם אשתו לעתיד, ונענש במאסר בן שלושה חודשים. עבר שכזה אינו יכול, עם כל הכבוד, להצדיק את

שלילת זכותם של העותרים 5 עד 8 לחיי משפחה תקינים. קשה להבין כיצד מוסקת סכנה לביטחון המדינה מאירועים אלו.

מצ"ב העתק הרישום הפלילי של העותר 6, מסומן ע/ 10.

11. בהיותם חסרי אוניס מול הסירוב הבלתי מובן, ובגבור הקשיים הרבים שהערימה עליהם מחלתו של בנם הראשון, העותר 7, פנו העותרים 5 ו- 6 לעורך דין על מנת שיסייע להם. באוגוסט 1999, במכתב שהופנה ללשכת מנהל האוכלוסין ברמלה ע"י מי שהיה בא כוחם של העותרים 5 ו- 6, עו"ד ג. כפיר, התבקש עיון חוזר בבקשת האשרה. למכתב זה לא התקבלה שום התייחסות.

מצ"ב העתק המכתב, מסומן ע/ 11.

12. בינואר 2001 פנתה האגודה לסגן מנהל לשכת מנהל האוכלוסין ברמלה בבקשה לפרט את נימוקי הסירוב לבקשה בענין העותר 6. במרץ 2001, לאחר שלא התקבלה תשובה לפנייתה, פנתה שוב האגודה וגם לפנייה זו טרם התקבלה תשובה.

מצ"ב העתק הפנייה הראשונה, מסומן ע/ 12, והשנייה, מסומן ע/ 13.

13. העותרת 5 חיה במצוקה כלכלית קשה, ללא יכולת לפרנס את עצמה ואת בניה עקב הצורך בהשגחה מתמדת לבנה מ', העותר 7. העותר 6 מנוע מלסייע לה בקשיים הרבים הנוצרים עקב מצב בריאותו של העותר 7. כך נמנעת מן העותרים 5 עד 8 האפשרות לנסות ולהתמודד באופן משותף עם הקשיים הכלכליים והנפשיים המיוחדים הפוקדים את משפחתם. כל זאת, מבלי שברורה להם סיבת המניעה.

14. הפרת סגר חד-פעמית שבוצעה ע"י העותר 6 כדי להיפגש בכל זאת עם העותרת 5, אישתו לעתיד, אינה יכולה להצדיק התנגדות, מאותו רגע ואילך, לכל בקשה של העותר 6 לשיבת קבע מסודרת בארץ. בפרט אין זה מוצדק, כאשר הפרת הסגר בוצעה לפני 4 שנים. אך גם גניבה שאירעה לפני שש שנים ושעליה ריצה כבר העותר 6 את עונשו, ספק אם יכולה להוות עילה לשלילת זכות בת-זוגתו לחיי משפחה.

15. ביום 20 במאי 2001 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לאשר את בקשתם של העותרים 5 עד 8 או לחלופין לספק נימוק מפורט לסירוב. עד מועד הגשת העתירה, טרם נתקבלה תשובה. פנייה זו של האגודה היא חלק מן הפנייה שהוזכרה לעיל ושהעתקה מסומן ע/ 8.

העותרים 9, 10, 11, 12 ו-13, משפחת ח'

16. העותר 9, ס' ח', הוא אזרח ישראל ותושב יפו. העותרת 10, כ' נ', היא תושבת קלקיליה. העותרת 11, י' ח', היא ביתם של העותרים 9 ו-10 שנולדה ביום 16.4.94. העותר 12, ע' ח', הוא בנם השני שנולד ביום 9.1.96, והעותר 13, ע' ח', הוא בנם השלישי שנולד ביום 29.7.00.

17. העותר 9 והעותרת 10 נישאו ביום 19 באפריל 1993 במטרה לכוון חיים משותפים. בתאריך 15.1.95 הגיש העותר 9 בקשה לשיבת קבע עבור אישתו. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בתל-אביב ומספרה 51/0040. במשך 15 חודשים לא קיבלו כל מענה. רק ביום

21.3.96 קיבלו תשובה שבקשתם מסורבת. לתשובה זו לא צורף שום נימוק, אפילו לא ההיגד השגור והמעורפל של "טעמים ביטחוניים" או "טעמים פליליים".

מצ"ב העתק בקשת האשרה, מסומן ע/ 14, והעתק הסירוב לבקשה, מסומן ע/ 15.

18. חסרי אונים מול מדיניות המשיב, פנו העותרים 9 ו-10 לעו"ד גזי כפיר. באוגוסט 1997 פנה עו"ד כפיר למשיב בבקשה לעיין שנית בעניין ולאשר הבקשה. רק אל מול פנייה זו, נאות משרד הפנים לנמק את הסירוב ובמכתב מיום 18/11/97 הודיע, כי הבקשה נדונה שוב ונדחתה בגלל התנגדות המשטרה.

מצ"ב העתק תשובת המשיב, מסומן ע/ 16.

19. לאחר בירור הרישום הפלילי של העותרת 10, פנה שוב עו"ד כפיר במאי ובנובמבר 1998 למשיב, בטענה כי המידע העולה מהרישום מצדיק עיון חוזר בבקשה ואישורה. במכתב תשובה מיום 23.12.98 הודיע המשיב כי ההתנגדות בעינה עומדת.

מצ"ב העתק תשובת המשיב, מסומן ע/ 17.

20. עברה הפלילי ו/או הביטחוני של העותרת 10 מתמצה בעבירה שבוצעה בשנת 1991 עליה היא נקנסה בסך 10 ש"ח, עניין עליו חלה התיישנות, ובשהייה בלתי חוקית בשנת 1997, תיק שנסגר מחוסר עניין לציבור.

מצ"ב העתק הרישום הפלילי של העותרת 10, מסומן ע/ 18.

21. עבר פלילי 'מפואר' שכזה אינו יכול להצדיק את שלילת זכותו הבסיסית של העותר 9 לחיי משפחה עם האישה שנשא. מעבר לקנס הזניח, כניסתה לארץ ללא אשרה, שנתיים לאחר הגשת הבקשה לישיבת קבע, על מנת להיפגש בכל זאת עם בעלה, אינה צריכה לשלול מאותו רגע ואילך את אפשרותה לקבל אשרה מסודרת.

22. ביולי 1999 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לנפק אישור עקרוני לעותרים 9 ו-10 (ולעותרים נוספים, כל זאת בקדם בג"צ 377/99). גב' יוכי גנסיין ממחלקת הבג"צים השיבה בנובמבר אותה שנה, כי מדובר במקרה של התנגדות גורמי המשטרה. באפריל 2000 פנתה שוב האגודה למחלקת הבג"צים בדרישה לפירוט הסירוב המשטרתי ולאישור בקשת הזוג לאור עברה הפלילי הזעום של המוזמנת, כמפורט לעיל. לא התקבלה כל תשובה לפנייה זו, ועל כן נשלחו תזכורות למחלקת הבג"צים ביוני וכן ביולי באותה שנה. עד הגשת עתירה זו, טרם נתקבלה כל תשובה.

מצ"ב העתק פניית האגודה, מסומן ע/ 19, העתק תשובת מחלקת הבג"צים, מסומן ע/ 20, העתק הפנייה החוזרת מאפריל 2000, מסומן ע/ 21, והעתקי התזכורות, מסומנים ע/ 22 ו-23.

23. העותרים 9 ו-10 חיים בעוני משווע ואינם יכולים במצב זה לגדל את ילדיהם כראוי. הפירוד הפיסי הכפוי רק מוסיף ומקשה על בני הזוג לנהל את חיי המשפחה שלהם ואת חייהם בכלל. כיום, עברו יותר משש שנים מאז הגשת הבקשה, אך לבני הזוג עדיין אין פתרון, וזאת ללא כל סיבה מובנת. לא ברור להם מדוע מתעקש המשיב להקשות עליהם.

העותרים 14, 15, 16 ו-17 משפחת א'

24. העותרת 14, מ' א', היא אזרחית ישראל ותושבת נצרת. העותר 15, ג' א', הוא אזרח עיראק לשעבר, שברח מסכנת חיים במדינתו ומזה מספר שנים מוכר רשמית כפליט על ידי האו"ם. העותר 16, מ' א', הוא בנם של העותרים 14 ו-15 שנולד בנצרת ביום 13.9.97. העותרת 17, ד' א', היא בתם של בני הזוג א' שנולדה בנצרת ביום 20.8.99.
25. ביוני 1994 נימלט העותר 15 מעיראק ונכנס (ביחד עם נמלטים אחרים) לישראל באופן לא חוקי, תוך בקשת מקלט מדיני מן הרשויות. העותר נעצר ביחד עם חבריו, ובנובמבר 1995 שוחרר בתנאים מגבילים תוך התחייבות להתייצב בתחנת המשטרה כל חודש. הנ"ל עמד בהתחייבותו.
- מצ"ב אישורים מטעם האו"ם על מעמדו של העותר 15 כפליט, באנגלית ובעברית, מסומנים ע/24 ו-ע/25.
26. בתאריך 26 לדצמבר 1995, נישא העותר 15 לעותרת 14 והזוג החל להתגורר יחד בנצרת. בנובמבר אותה שנה קיבל אישור שהייה זמני שהיה תקף עד יוני 1996. באוגוסט אותה שנה, בעקבות עתירה לבית משפט זה, קיבל העותר 15 הארכת אישור שהייה עד לאוקטובר אותה שנה.
27. על-מנת להיות מסוגלים לנהל חיי משפחה תקינים בתנאי ודאות שאינם מוגבלים לתקופות של שלושה חודשים, הגישה העותרת 14 בתאריך 11.1.96 בקשה לרשיון וישיבת קבע עבור בעלה. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בנצרת עלית ומספרה 9/96. תחילה הושב לבני הזוג, בעל-פה בלבד, כי הבקשה סורבה מטעמים ביטחוניים, ללא הנמקה. מאוחר יותר קיבלו סירוב בכתב כשהנימוק הוא "מטעמים ביטחוניים".
- מצ"ב העתק הבקשה לישיבת קבע, מסומן ע/26, והעתק הסירוב לבקשה, מסומן ע/27.
28. העותר 15 מעולם לא היה מעורב בפעילות פלילית ו/או ביטחונית. כל חטאו הוא בהיותו אזרח עיראקי לשעבר, שנמלט משם בשל סכנת חיים, כפי שמעיד האישור של האו"ם המוזכר לעיל. אין סיבה שעותר זה יסורב אך בשל היות מוצאו ממדינה שמוגדרת כמדינה עוינת, אלא אם יש מניעה פלילית או ביטחונית ספציפית. העותר החל לקבל אישורים חוקיים להימצאותו בארץ כבר לפני למעלה מחמש שנים, ועל בסיס אלו, נישא לעותרת 14 והחל לבנות איתה חיי משפחה.
29. לאור האמור לעיל, ולאור הסירוב שניתן בבקשות רבות לאיחוד משפחות, פנתה האגודה ביולי 1999 למחלקת הבג"צים (קדם בג"צ 377/99) בבקשה למתן האשרה ולחליפין למתן נימוקים מפורטים לסירוב לבקשת העותרים 14 ו-15 ולבקשות אחרות. בתשובותיה של גב' גנסין ממחלקת הבג"צים לפנייה המרוכזת הנ"ל, לא הייתה כל התייחסות לעותרים 14 ו-15. אי לכך, באפריל 2000 פנתה שוב האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה למתן האשרה. ביוני וביוולי אותה שנה נשלחו תזכורות על כך, ועד מועד הגשת עתירה זו, טרם נתקבלה תשובה.
- מצ"ב העתק פנייתה הראשונה של האגודה, מסומן ע/28. פנייתה השנייה היא חלק מן הפנייה שהוזכרה לעיל ושהעתקה מסומן ע/21. שתי התזכורות בעניין זה הן חלק מן התזכורות שהוזכרו לעיל ושהעתקהן מסומנים ע/22 ו-ע/23.

30. לעותר 15 אין כל אפשרות בטוחה לחזור לארץ מוצאו. מנגד, באין לו כל ברירה ממשית אחרת, הוא נאלץ לשהות בישראל, בה הקים משפחה, באופן לא חוקי. במעמדו זה אין הוא יכול לעבוד ולפרנס את משפחתו, ואין הוא זכאי לביטוח בריאות ולביטוח לאומי. בהינתן העובדה כי אין לעותר 15 כל רקע פלילי, וכי אין מניעה ביטחונית ספציפית לגביו, לא ברור מדוע מתעקש המשיב וממשיך לשלול מן העותרים 14 עד 17 את הזכות לחיי משפחה תקינים.

העותרים 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 ו-28, משפחת א'

31. העותרת 18, ו' א', היא אזרחית ישראל ותושבת ג'סר אל זרקא. העותר 19, ס' א', הוא תושב מחנה הפליטים עסקר שליד שכם. לזוג תשעה ילדים: העותרת 20, ר' א', היא בתם של העותרים 18 ו-19, שנולדה ביום 12.4.83. העותרת 21, ר' א', היא בתם שנולדה ביום 25.5.84. העותר 22, מ' א', הוא בנם שנולד ביום 10.4.86. העותרת 23, ר' א', היא בתם שנולדה ביום 28.7.87. העותרת 24, ר' א', היא בתם שנולדה ביום 21.8.89. העותר 25, ג' א', הוא בנם שנולד ביום 14.9.90. העותרת 26, ר' א', היא בתם שנולדה ביום 31.7.92. העותר 27, מ' א', הוא בנם שנולד ביום 9.12.94. העותרת 28, ע' א', היא בתם שנולדה ביום 23.6.99.

32. העותרים 18 ו-19 נישאו ביום 30 למאי 1982 במטרה לפתוח בחיים משותפים בישראל. בשנים הראשונות לנישואיהם לא התקשה העותר 19 להיכנס לישראל. אולם מאוחר יותר השתנה המצב, והעותרת 18 הגישה בקשה לשיבת קבע עבור בעלה. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בחדרה ביום 10.2.96 ומספרה 40/96. במשך תקופה ארוכה לא התקבלה כל תשובה חרף פניות חוזרות ונשנות אל הלשכה. רק ביום 20.7.99, כמעט 3 וחצי שנים לאחר הגשת הבקשה, נמסר לעותרת 18, בעל-פה בלבד, מפי פקידה בלשכה, כי בקשתה נדחתה לפני למעלה משנתיים מטעמים ביטחוניים, ובשל טעות לא נשלחה אליה התשובה.

מצ"ב העתק הבקשה לאשרה, מסומן ע/29.

33. העותרת 18 חיה עם תשעת ילדיה בבית הוריה, ומצבם הכלכלי קשה ביותר. היא עצמה אישה חולה מאוד, אינה עובדת, ואף שניים מילדיה חולים. מצב הפירוד בין בני הזוג, בו העותר 19 נמצא באזור שכם ומנוע מלהגיע לג'סר אל זרקא על מנת לסייע למשפחתו, מוסיף עוד נטל קשה מנשוא על משפחה מרובת קשיים זו.

34. ביום 29.7.99 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים (קדם בג"צ 377/99) בדרישה לאשר את בקשת העותרת 18 לשיבת קבע עבור בעלה ולחליפין לפרט את הנימוקים לדחייתה. בתשובתה מנובמבר אותה שנה, טענה גבי גנסין, כי במאי 1997 כן נשלחה לעותרת 18 הודעה ולפיה בקשתה סורבה מטעמים ביטחוניים ופליליים. כאמור לעיל, לא הגיעה לעותרים כל הודעה וגם בפניות ללשכת מנהל האוכלוסין, הם לא קיבלו תשובות עד לתאריך המצוין לעיל. באפריל 2000 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לפרט את טעמי הסירוב, בקשה עליה היא חזרה גם ביוני וביולי 2000. עד למועד הגשת העתירה, טרם נתקבלה כל תשובה.

הפנייה הראשונה של האגודה היא חלק מן הפנייה דלעיל שהעתקה מסומן ע/19, והתשובה לה היא חלק מן המכתב דלעיל שהעתקו מסומן ע/20. פניית האגודה מאפריל 2000 היא חלק

מן הפנייה דלעיל המסומנת ע/ 21, והעתקי הפניות החוזרות מיוני ויולי 2000 כנ"ל מסומנים ע/ 22 ו- ע/ 23.

35. לעותר 19 אין ולא הייתה כל מעורבות פלילית ו/או ביטחונית פרט לזו המפורטת להלן: מעצר בן חודשיים בשנת 1995, בטענה כי השתתף בהפגנה בתקופת האינתיפאדה הראשונה ומאסר בן שנה בשנת 1979, בגין הרשעתו בהשתתפות בארגון עוין. באשר לעניין הראשון, עצם ההשתתפות בהפגנה אחת מתוך אלפי ההפגנות שנערכו באותה תקופה, אף אם היא השתתפות פעילה, אינה צריכה לשלול את זכותם של העותרים 18 ו- 19 לחיי משפחה תקינים. באשר לעניין השני, לא צריכה להיות לכך השפעה לעניין הבקשה לאיחוד משפחות, זאת בהתחשב בעובדה שעברו יותר מעשרים שנה מאז שהעותר 19 הורשע בעבירה שיוחסה לו ונשא בעונשו, וכל עוד שלא מוכח כי העותר 19 מהווה כיום סכנה לשלום הציבור או לביטחון המדינה.

העותרים 29, 30 ו- 31, משפחת ס'

36. העותרת 29, מ' ס', הנה אזרחית ישראל ותושבת קלאנסווה. העותר 30, ב' מ', הוא תושב שויקה שבגדה המערבית. העותר 31, א' ס', הוא בנם של העותרים 29 ו- 30 שנולד בכפר סבא ביום 5 ביולי 2000.

37. העותרים 29 ו- 30 התחתנו ביום 4 לאפריל 1998 במטרה לפתוח בחיים משותפים. עשרה ימים לאחר נישואיהם, הגישה העותרת 29 בקשה לשיבת קבע עבור בעלה, בלשכת מנהל האוכלוסין בנתניה, בקשה שמספרה נת/56/98. במשך עשרה חודשים, לא קיבלו כל תשובה. בפברואר 1999 קיבלו העותרים 29 ו- 30 תשובה לפיה בקשתם מסורבת, וזאת ללא כל פירוט. רק לאחר פנייה של עורך דין מטעם העותרת 29, קיבלו ב- 30.11.99 תשובה לפיה הם מסורבים מטעמים ביטחוניים.

מצ"ב העתקי הבקשה לשיבת קבע, מסומן ע/ 30, הסירוב לה, מסומן ע/ 31, ונוסחו ה"משופר", מסומן ע/ 32.

38. במאי 2000 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לאשר את הבקשה, ולחלופין לקבל נימוק מפורט לדחייתה. בספטמבר 2000 כתבה גב' יוכי גנסיך כי הסירוב נובע ממידע מודיעיני באשר למעורבות העותר 30 בפלילים. עוד ביקשה לציין, כי יש לעותר שתי הרשעות, מ- 1995 בגין אחזקת סכין וגניבה, ומ- 1999 בגין שהייה לא חוקית.

מצ"ב העתק פניית האגודה, מסומן ע/ 33 והעתק תשובת מחלקת הבג"צים, מסומן ע/ 34.

39. בהיגד "מידע מודיעיני באשר למעורבות בפלילים" לא מתווסף שום פירוט מהותי ביחס להיגד "טעמים ביטחוניים" או "טעמים פליליים/משטרתיים". גם ממנו, כמו מן הנימוק "טעמים ביטחוניים", לא יכל העותר 30 להבין את המעורבות הספציפית או את החשש הספציפי למעורבות, המיוחס לו. עקב כך מצא עצמו חסר יכולת, ראשית - להבין בכלל את הסיבה שבגינה נמנעת ממנו זכות כה בסיסית, ושנית - להביע תמיהה, התנגדות או התייחסות ספציפית כלשהי ביחס לעילת הסירוב (ר' בטיעון המשפטי).

40. באשר להרשעותיו של העותר 30, נציין כי כפי שעולה ממכתבה של גב' גנסיין (לעיל ע/ 34), אין הן העילה לסירוב. בכל מקרה, הרשעה מלפני שש שנים בגין גניבה ואחזקת סכין, עליה כבר ריצה העותר את עונשו, אינה צריכה לשלול ממנו את יכולתו לנהל חיים משותפים עם אשתו ועם בנו. באשר לשהייה הבלתי חוקית משנת 99', כאמור לעיל, יהיה זה אכזרי למנוע מאדם את זכותו לחיי משפחה בשל כך שניסה באופן חד-פעמי להיפגש עם משפחתו, גם בלא שהיה לו היתר חוקי לכך.

העותרים 32, 33, 34 ו-35, משפחת ס'

41. העותרת 32, ס' ס', הנה אזרחית ישראל ותושבת הכפר רינה שבגליל. העותר 33, ע' ב', הוא תושב הכפר יעבד שבשטחים. העותר 34, ע' ב', הוא בנם של העותרים 32 ו-33 שנולד ביום 1.5.99. העותרת 35, מ' ב', היא בתם שנולדה ביום 27.12.00.

42. לאחר נשואי העותרים 32 ו-33 ביום 28 ביוני 1997, הגישה העותרת 32 בקשה לשיבת קבע עבור בעלה ביום 9.9.98. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בנצרת ומספרה 98/98. ביום 20.1.99 קיבלה העותרת 32 הודעה לפיה בקשתה "נדחתה מטעמים ביטחוניים". מלבד תשובה כללית וסתמית זו, לא ניתן שום פירוט. עצם הדחייה מטעמים ביטחוניים הייתה תמוהה בהתחשב בכך שהעותר 33 עבד בישראל מספר שנים, בסמוך להגשת הבקשה, וזאת על-פי היתרי עבודה כדון, שלא כללו כל הגבלה מיוחדת, עובדה המלמדת על העדר שיקולי בטחון המצדיקים מניעת כניסתו לישראל.

מצ"ב העתק הבקשה, מסומן ע/ 35, והעתק הדחייה, מסומן ע/ 36.

43. ביום 4 למרץ 1999 פנתה האגודה למנהל הלשכה למנהל אוכלוסין בנצרת, בבקשה לאשר את הבקשה או לחלופין לפרט את הנימוקים לסירוב. רק לאחר תזכורת מן ה-30.9.99, התקבלה תשובה. בתשובה לא ניתן כל פירוט מעבר ל"דחייה מטעמים ביטחוניים". לפיכך, ביום 22 לדצמבר 1999 פנתה האגודה למשיב בבקשה לפרט את הטעמים הביטחוניים שבבסיס הסירוב. בתשובה מן ה-13.1.00, כתב מנהל מינהל האוכלוסין כי בהתאם לחוק הכניסה לישראל, אין המנהל מחויב לנמק את סיבת הסירוב, וודאי לא כאשר מדובר בסירוב מטעמים ביטחוניים. תשובה זו מנוגדת להצהרת המשיב בבג"צ 338/99, לפיה על-פי המדיניות החדשה, בקשת בן זוגו של אזרח ישראלי תידון לפי ס' 7 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן "חוק האזרחות") ובאם תידחה יינתנו נימוקים לדחייה (ראו גם ס' 127-128 לעתירה זו).

מצ"ב העתק תשובת מנהל הלשכה בנצרת, מסומן ע/ 37, והעתק תשובת מנהל האוכלוסין,

מסומן ע/ 38.

44. במאי 2000 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בדרישה לאשר את הבקשה או לחלופין, לנמק את הסירוב ולהסביר את התעלמותו השיטתית של המשיב מהצהרתו הנ"ל לבית-המשפט. בתשובתה מספטמבר אותה שנה, כתבה גב' גנסיין כי גורמי הביטחון עומדים על סירובם ובתום שנתיים הם יבחנו את עמדתם בשנית. בינתיים, היא הוסיפה, אין מניעה שהעותר 33 יקבל היתרי שהייה בישראל. גם כאן לא ניתן כל פירוט לגבי הנימוקים לסירוב.

פניית האגודה בעניין זה מצויה בפנייה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 33, ותשובת מחלקת בג"צים היא חלק מן המכתב דלעיל שהעתקו מסומן ע/ 34.

45. לעותר 33 אין ולא הייתה כל מעורבות פלילית או ביטחונית, פרט למעצר מנהלי למספר חודשים בתחילת האינתיפאדה של 1987.

מצ"ב הרישום הפלילי שלו, מסומן ע/ 39.

46. למותר לציין, כי אי-ההיענות לבקשה מקשה מאוד על חייהם של העותרים. אמנם במקרה זה מתקבלים היתרי שהייה עבור העותר 33, אך המדובר באישורים זמניים שיש לחדשם כל מספר חודשים ושאינם מלווים בזכאות לביטוח לאומי ולביטוח בריאות.

העותרים 36, 37 ו-38, משפחת י'

47. העותר 36, ט' י', הינו אזרח ישראל ותושב עארה. העותרת 37, א' י', הנה ילידת סוריה המתגוררת בירדן. העותר 38, כ' י', הוא בנם של העותרים 36 ו-37.

48. העותר 36 עובד כאחראי מחשוב ב---. באחת מנסיעותיו לירדן לצורך ביקור קרובי משפחה, הכיר את העותרת 37 והשניים התאהבו. לאחר מספר פגישות בביקורים חוזרים ונשנים, הם החליטו להתחתן ועשו זאת בירדן ביום 12.7.98. יש לציין, כי העותרת 37 לומדת בירדן ומאז החתונה לא שבה וגם לא מתכוונת לשוב לסוריה.

49. לאחר פניות רבות לקונסוליה הישראלית בירדן ולמשרד הפנים בישראל, בבקשה לסייע לאישתו להיכנס לישראל ולהתאזרח בה, פניות שנתקלו בקיר אטום, הגיש העותר 36 בקשה לישיבת קבע עבור אישתו ביום 10.12.98. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בחדרה ומספרה 59/98. ביום 10.5.99 קיבל תשובה לפיה בקשתו מסורבת "מטעמים ביטחוניים".

מצ"ב העתק הבקשה, מסומן ע/ 40, והעתק הסירוב, מסומן ע/ 41.

50. האגודה פנתה למחלקת הבג"צים ביום 29.7.99 בבקשה לשקול שנית את המקרה ולחלופין לפרט את נימוקי הסירוב. על פנייה זו לא התקבלה כל תשובה. בעקבות פניית העותר 36 לחה"כ האשם מחאמיד בעניין הסירוב לבקשתו, פנה חה"כ מחאמיד לשר הביטחון דאז, מר אהוד ברק. הנ"ל השיב ביום 22.10.99 כי גורמי הביטחון דווחו לו: "על-פי המידע שברשותנו, הנדון הנה ילידת סוריה והתגוררה בסוריה עד 1997. מכיוון שמדובר במי שמגיעה ממדינה עוינת ועקב ידיעות לגבי מעורבות משפחתה בפח"ע - אנו מתנגדים לאישור הבקשה לישיבת קבע בישראל לנדון".

פניית האגודה היא חלק מן הפנייה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 19, והעתק תשובת שר הביטחון מצ"ב ומסומן ע/ 42.

51. עובדת היותה של גבי י' ילידת סוריה, אינה יכולה כשלעצמה להצדיק את שלילת זכותו של מר י' לבנות עמה חיים משותפים בישראל. לא יעלה על הדעת שאדם יוגדר כסכנה לביטחון המדינה - ועקב כך תישלל יכולתו לבנות משפחה עם בן זוגו הישראלי - רק משום שמוצאו הוא ממדינה מסוימת, וללא כל מידע ספציפי על מעורבותו בפעילות עוינת. אולם, גם העובדה שקיימות

לכאורה "ידיעות לגבי מעורבות משפחתה בפח"ע..." אינה יכולה להצדיק שלילת זכות כה בסיסית של העותר 36. אך ורק מעורבות של העותרת עצמה בפח"ע, באופן העלול לסכן את ביטחון הציבור, יכולה להצדיק את סירוב הבקשה.

52. מצוידת בפירוט הנ"ל של נימוקי הסירוב, פנתה האגודה למחלקת הבג"צים ביום 10 באפריל 2000 בדרישה לאשר את הבקשה לשיבת קבע מן הטעמים שפורטו בסעיף הקודם. גם לאחר תזכורות ביוני וביולי אותה שנה, עד למועד הגשת עתירה זו, טרם נתקבלה כל תשובה.

פניית האגודה בעניין זה היא חלק מן הפנייה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 21.

53. בזמן כתיבת שורות אלו, העותרים 36 ו- 37 שוהים בירדן בשל צורך רפואי: העותרת 37 ילדה בסוף מאי 2001, את בנם הראשון של בני הזוג, כ' שמו. כיוון שאין לעותרת 37 אישור שהייה בישראל וממילא אין לה ביטוח בריאות, לא היתה בפניה שום ברירה, אלא לבצע את הלידה בבית חולים בירדן. בעלה, העותר 36, נאלץ אף הוא לשהות בירדן בתקופת ההריון והלידה, על-מנת לסייע לאשתו ולהיות נוכח ברגעיה הקשים. כעת, לאחר שאשתו עברה את הלידה בשלום, מתכוון העותר 36 לשוב לישראל ולהמשיך במאמציו להביא את אשתו ואת בנו לישראל.

העותרים 39, 40, 41 ו- 42, משפחת א'

54. העותרת 39, א' א', הנה אזרחית ישראל ותושבת עראבה. העותר 40, צ' א', הינו תושב יריחו. העותר 41, ע' א', הוא בנם הראשון של העותרים 39 ו- 40 שנולד בנצרת ביום 15 ביולי 1998. העותר 42, מ' א', הוא בנם השני שנולד בנצרת ביום 18 ביולי 2000.

55. העותרים 39 ו- 40 נישאו ביום 11 לאוגוסט 1995 מתוך כוונה לפתוח בחיים משותפים. לפיכך, ביום 23.9.95 הגישה העותרת 39 בקשה לשיבת קבע עבור בעלה. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בעכו ומספרה עכ/95/395. במשך שנה תמימה, לא קיבלו העותרים כל תשובה. רק ביום 4.9.96 נתקבלה תשובה ולפיה בקשתם נדחתה, ללא שצוינו נימוקים כלשהם.

מצ"ב העתק הבקשה, מסומן ע/ 43, והעתק מסמך המעיד על תאריך הסירוב, מסומן ע/ 44.

56. הסירוב לבקשה היה תמוה לנוכח העובדה שהעותר 40 קיבל היתרי כניסה ואישורי שהייה בישראל באופן רציף וסדיר. בפניות חוזרות ונשנות של העותרים ללשכת מנהל האוכלוסין בעכו, לשם בירור סיבת הסירוב, הם התבקשו להמתין. במאי 1999 נאמר להם להגיש בקשה נוספת.

57. ביום 18 ליולי 1999 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים (קדם בג"צ 377/99) בבקשה לבדוק ולאשר את הבקשה. תשובתה של גבי גנסי הייתה כי ההתנגדות היא של גורמי הביטחון עקב כך שעל-פי מידע שברשותם, העותר 40 משמש בתפקיד ברשות הפלסטינית. כראייה, היא כותבת, בינואר 1996 הוכנס עבורו במסוף גשר אלנבי רכב שרד של הרשות הפלסטינית.

פניית האגודה היא חלק מן הפנייה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 19, ותשובת מחלקת הבג"צים היא חלק מן המכתב דלעיל שהעתקו מסומן ע/ 20.

58. העותר 40 אינו עובד ומעולם לא עבד ברשות הפלשתינית, אלא הוא עובד כסוחר. כמו-כן, המכונית אותה הכניס לשטחי הרשות הפלשתינית הנה מכוניתו שלו, אותה היה רשאי להכניס לשטחי הרשות בשל היותו תושב פלסטיני חוזר.

מצ"ב העתק אישור משרד הפנים הפלשתיני על כך שהעותר 40 מעולם לא עבד ברשות, מסומן ע/45.

59. אף לו היה העותר 40 עובד הרשות הפלשתינית, כלום נובע מכך כי מעצם מעמדו זה הוא יהיה מנוע מלהתאחד עם בן זוגו הישראלי? האם עבודה במשרה כלשהי ברשות מעידה בהכרח על סיכון ביטחוני של נושא אותה משרה? בספק רב. רק מידע ודאי לגבי מעורבות העותר בפעילות כנגד בטחון הציבור או המדינה, עשויה להצדיק את מניעת איחוד המשפחות בעילה ביטחונית.

60. לעותר 40 אין ולא היתה כל מעורבות פלילית או ביטחונית.

מצ"ב העתק הרישום הפלילי שלו, מסומן ע/46.

61. ביום 10 באפריל 2000 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לאשר את בקשת העותרים בשל האמור לעיל בסעיפים 56, 58 ו-59. גם לאחר תזכורת מיולי 2000, טרם נתקבלה כל תשובה עד מועד הגשת עתירה זו.

פניית האגודה היא חלק מן הפנייה דלעיל שהעתקה מסומן ע/21, והתזכורת בעניין זה היא חלק מן התזכורת דלעיל שהעתקה מסומן ע/23.

העותרים 43, 44, 45, 46 ו-47, משפחת ח'

62. העותר 43, א' ח', הינו אזרח ישראל ותושב טירה. העותרת 44, פ' ק', היא תושבת הכפר ג'יוס שבגדה המערבית. העותר 45, ה' ח', הוא בנם של העותרים 43 ו-44 שנולד ביום 11.12.89. העותרת 46, ה' ח', היא בתם של העותרים שנולדה ביום 2.2.91. העותרת 47, מ' ח', היא בתם שנולדה ביום 27.6.99.

63. העותרים 43 ו-44 נישאו ביום 13.9.86, אולם הנישואים לא מומשו עד ליום 20.3.90. משהחלו לממש את נישואיהם, הגיש העותר 43 בקשה לשיבת קבע עבור אשתו ביום 19 במרץ 1991. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בנתניה. בהעדר תשובה, הגיש העותר בקשה נוספת ביום 8 באוקטובר 1992. במרץ 1993 התקבלה תשובה לפיה הבקשה לא אושרה עד אותו זמן שכן נגד המבקש יש רישום פלילי, אך נמסר בתשובה, כי הבקשה תועלה לדיון נוסף בישיבתה הקרובה של הועדה לאיחוד משפחות. ביום 11 לינואר 1994 הוגשה בקשה חוזרת שמספרה 322/92.

מצ"ב העתקי הבקשה הראשונה, מסומן ע/47, הבקשה השנייה, מסומן ע/48, הבקשה השלישית, מסומן ע/49, ותשובת משרד הפנים, מסומן ע/50.

64. העותרים 43 ו-44 מעולם לא קיבלו תשובה באשר לבקשותיהם. עקב כך, כדי לנסות לצמצם את חוסר הודאות לגבי גורלם, הם פנו לעורך דין יוסף סמארה שיטפל בענינם. במכתב המשיב

מיום 6.7.94, שניתן בתשובה לפניית עו"ד סמארה, נמסר, כי הבקשה נידונה והוחלט לדחותה. לא נמסר כל נימוק.

מצ"ב העתק המכתב, מסומן ע/ 51.

65. ביום 18 ביולי 1999 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים (קדם בג"צ 377/99) בבקשה לבדוק ולאשר את הבקשה. בתשובתה מן ה- 3 בנובמבר 1999, כותבת גב' גנסיין כי גורמי המשטרה התנגדו לאישור הבקשה לאור מעורבות העותר 43 בפלילים. היא מציינת גם שהיות שהמזמין נמצא בכלא, לא מתקיים הרציונל העומד מאחורי החריג ההומניטרי של איחוד משפחות.

תשובת מחלקת הבג"צים היא חלק מן התשובה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 20.

66. כפי שמפורט בסעיפים 145-147 לעתירה, מעורבותו בפלילים של המזמין, קרי, של האזרח הישראלי המבקש ישיבת קבע עבור בן זוגו הזר, אינה יכולה להיות רלוונטית לבקשתו להתאזרחות בן זוגו.

67. ביום 10 באפריל 2000 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לאשר לאלתר את בקשת העותרים, וזאת בשל חוסר הרלוונטיות של מעורבות המזמין בפלילים לעניין אישור הבקשה. עד למועד הגשת עתירה זו, למרות תזכורות שנשלחו אליה ביוני וביולי 2000, טרם נתקבלה תשובה ממחלקת הבג"צים.

פניית האגודה בעניין זה היא חלק מפנייתה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 21.

68. בתשובתה של גב' גנסיין מיום 31 ביולי 2000, לפנייתה (28.3.00 במסגרת בג"צ סברי עיסא) של האגודה בעניינים עקרוניים הקשורים לסוגיית איחוד המשפחות, נאמר כי "אשר למזמין – הרי שרק בנסיבות קיצוניות, לדוגמא כאשר המזמין מרצה עונש מאסר, או שצפוי לרצות תקופת מאסר משמעותית, יהווה הדבר עילה לסירוב לבקשה". העותר 43, המזמין בענייננו, צפוי לסיים את מאסרו בסוף ספטמבר 2001 (לאחר הורדת שליש על התנהגות טובה), כלומר בעוד כחודש, ואינו צפוי לרצות כל תקופת מאסר נוספת. לפיכך, אף אם תילקח בחשבון מעורבותו הפלילית של המזמין כעילה לסירוב לבקשות איחוד משפחות, בהתאם להצהרת המשיב דלעיל אין במעורבותו בפלילים של העותר 43 כדי לשלול את הענקת האשרה לבת זוגו.

מצ"ב תשובת מחלקת הבג"צים, מסומן ע/ 52 (ר' עמודים 4-5 לתשובה).

69. לחלופין, אף אם ייקבע כי בחודש המאסר שעוד נותר לעותר 43, יש כדי לשלול את בקשתו, הרי שיש להעניק לעותרת 44 אשרת ישיבת קבע מטעמי איחוד משפחות המתייחסים לילדי הזוג, העותרים 45, 46 ו- 47. שלושת הילדים, הקטנה בת שנתיים והגדול בן שתיים-עשרה שנים, הם אזרחי ישראל אשר נולדו בכפר-סבא ונרשמו כחוק. הם חיים ולומדים (העותרים 45 ו- 46) בטירה. אך הם גדלים ללא הורים. אביהם, העותר 43, אינו מגדל אותם. עם השנים, במידה רבה עקב תנאי החיים הבלתי אפשריים שיוצר הסירוב לבקשת איחוד משפחות, הדרדר העותר 43 לסמים ומצבו מקשה עליו לתפקד כאב ראוי לילדיו. לעומת זאת, האם, הנקייה מכל רבב, נאלצת לגור לבדה בשטחים ולהביט מנגד כיצד שלושת ילדיה גדלים ללא הורים. אחיו של העותר 43, מר ט' ח', הוא האפוטרופוס על הילדים והאחראי על גידולם, אך מובן שאין זה

תחליף לאם. לפיכך מתבקש המשיב, ולו מטעמים הומניטריים בלבד, לאשר את הבקשה לשיבת קבע.

מצ"ב העתק תעודות הלידה של הילדים, מסומן ע/ 53.

העותרים 48, 49, 50 ו-51, משפחת ת'

70. העותר 48, מ' ת', הינו אזרח ישראל ותושב טירה. העותרת 49, א' ת', היא תושבת בית ליד שבנפת טולכרם. העותרת 50, ה' ת', היא בתם הראשונה של העותרים 48 ו-49. העותרת 51, ל' ת', היא בתם השנייה. לעותר 48 עוד שישה ילדים מאשתו הקודמת, החיים אתו.

71. העותרים 48 ו-49 נישאו ביום 14.10.94 בכוונה לפתוח בחיים משותפים. ביום 11.8.96 הגיש העותר 48 בקשה לשיבת קבע עבור אשתו. הבקשה הוגשה בלשכת מנהל האוכלוסין בנתניה ומספרה נת/129/96. העותרים התבקשו שוב ושוב להביא מסמכים שונים ולא קיבלו תשובה לבקשתם.

מצ"ב העתק הבקשה, מסומן ע/ 54.

72. בתשובתה מיום 3 בנובמבר 1999 לפניית האגודה מיום 18 ביולי 1999 (קדם בג"צ 377/99), כותבת גב' גנסיין כי המשטרה המליצה למשיב שלא לאשר את הבקשה לעת הזו, בשל כך שהעותר 48 הורשע בעבר בשורה של עבירות אלימות אשר בגינן ריצה גם עונשי מאסר בפועל, וגם כעת תלוי ועומד נגדו תיק פלילי בעבירה של תקיפה בתנאים מחמירים.

תשובת מחלקת הבג"צים בעניין זה היא חלק מן התשובה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 20.

73. ביום 5 ביוני 2000 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים (קדם בג"צ 377/99) בבקשה לאשר את בקשתו של העותר 48, וזאת בשל חוסר הרלוונטיות של מעורבות המזמין בפלילים לעניין אישור בקשת איחוד משפחות. עד למועד הגשת עתירה זו, למרות שנשלחה לה ביולי 2000 תזכורת בעניין, טרם התקבלה תשובת מחלקת הבג"צים.

מצ"ב העתק הפנייה מיוני, מסומן ע/ 55.

העותרים 52, 53, 54 ו-55, משפחת א'

74. העותרת 52, ע' א', הנה אזרחית ישראל ותושבת העיר נצרת. העותר 53, פ' א', הוא תושב הכפר דורא שבאזור חברון, שלאחרונה עבר לגור ביריחו. העותרת 54, ש' א', היא בתם של העותרים 52 ו-53 שנולדה בנצרת ביום 30 ביולי 1999. העותרת 55, ה' א', היא בתם שנולדה בנצרת ביום 5 ביוני 2001.

75. ביום 17 בספטמבר 1995 התחתנו העותרים 52 ו-53 במטרה לפתוח בחיים משותפים. בעקבות נישואיהם פנתה העותרת 52, בחודש יוני 1996, ללשכת מנהל האוכלוסין בנצרת עלית בבקשה לשיבת קבע עבור בן זוגה. מספר הבקשה 112/96. בקשתה נדחתה "מטעמים משטריים", ללא כל פירוט או אזכור של העבירה המיוחסת למר א'.

מצ"ב העתק הבקשה, מסומן ע/ 56, והעתק הסירוב, מסומן ע/ 57.

76. לעותר 53 אין כל מעורבות פלילית ו/או ביטחונית פרט לשותפות למספר גניבות רכב לפני כשש שנים. לדברי אישתו (ר' ת/12), גם זו הייתה היגררות אחרי מי שהיו יוזמי העבירה, ומאז אותה תקופה אין לו כל קשר לעניינים מעין אלו. בהתחשב במהות העבירה, בנסיבותיה כפי שפורטו ובזמן שחלף מאז בוצעה וריצוי העונש בגינה, לא תיגרם כל סכנה לציבור אם תוענק כעת אשרת קבע לעותר 53.

מצ"ב העתק הרישום הפלילי שלו, מסומן ע/ 58.

77. העותרת ושתי בנותיה גרות בנצרת אצל הוריה, השרויים במצוקה כלכלית. בעלה, שלאחרונה עבר לגור ביריחו, גר אצל הוריו השרויים במצוקה כלכלית קשה, ואינו מקבל היתרי כניסה או שהייה בישראל. לאור האמור בסעיף הקודם, אין שום סיבה שהעותר 53 ימשיך להיות מנוע מלהיכנס לישראל כדי לחיות עם אשתו, ולנסות ביחד איתה לגדל את הילדים ולהתמודד עם הקשיים הכלכליים.

78. ביום 20 במאי 2001 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לאשר את בקשת העותרת 52 או לחלופין לספק נימוק מפורט לדחייתה. עד למועד הגשת העתירה, טרם נתקבלה תשובה. פניית האגודה בעניין זה היא חלק מפנייתה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 8.

העותרים 56, 57 ו-58, משפחת א'

79. העותרת 56, ח' א', אזרחית ישראלית ותושבת הכפר ראמה שבגליל, נישאה ביום 12.12.97 לר' א', העותר 57, תושב העיר בית לחם. העותרת 58, ת' א', היא בתם של העותרים 56 ו-57 שנולדה בצפת ביום 7.7.99.

80. זמן קצר לאחר נישואיהם, ביום 13.5.98, הגישה העותרת 56 בקשה לשיבת קבע עבור בעלה. ביום 21.2.99 קיבלה תשובה בזו הלשון: "הריני ליידיעך שבקשתך סורבה". במקרה זה אף אין לבני הזוג מושג האם מדובר בטעמים פליליים, ביטחוניים, או אחרים.

מצ"ב העתק הבקשה, מסומן ע/ 59, והעתק הסירוב, מסומן ע/ 60.

81. אין ולא הייתה לעותר 57 כל מעורבות פלילית או ביטחונית, פרט לכך שבצעירותו, בשנת 1990 הואשם ביידוי אבנים ונשפט לששה חודשי מאסר, בשנת 1991 נאסר לשמונה ימים ובשנת 1994 נקנס בסך 300 ש"ח בגין הפרת עוצר.

מצ"ב העתק הרישום הפלילי שלו, מסומן ע/ 61.

82. ביום 3 באפריל 2001 פנתה האגודה ללשכה למנהל אוכלוסין בעכו בבקשה לשקול שוב את בקשתה של העותרת 56 ולאשרה. עד למועד הגשת עתירה זו, טרם נתקבלה תשובה לפנייה.

מצ"ב העתק הפנייה, מסומן ע/ 62.

83. ביום 20 במאי 2001 פנתה האגודה למחלקת הבג"צים בבקשה לאשר את בקשת העותרת 56 או לחלופין לספק נימוק מפורט לדחייתה. עד מועד הגשת העתירה, טרם נתקבלה תשובה. פניית האגודה בעניין זה היא חלק מפנייתה דלעיל שהעתקה מסומן ע/ 8.

המדיניות החדשה

84. במסגרת ההליכים בבג"צ 338/99 סברי עיסא ואח' נ' שר הפנים ואח' (להלן - "בג"צ סברי עיסא"), ובעקבות פסק דינו של בית משפט זה בבג"צ 3648/97 סטמקה ואח' נ' שר הפנים, הודיע המשיב על נוהל התאזרחות בני זוגם של אזרחים ישראלים לפי סעיף 7 לחוק האזרחות, בהתאם למדיניותו החדשה בנושא זה.

מצ"ב העתק הנוהל החדש, מסומן ע/ 63.

85. בנוהל החדש נקבע, בין השאר, כי אזרח ישראל שנישא לזר, יגיש בקשה לאיחוד משפחות ולהתאזרחות בישראל עבור בן זוגו בלשכת מנהל האוכלוסין במקום מגוריו. עם הגשת הבקשה, כך נקבע שם, ובהנחה שהבקשה אינה מעוררת חשד לפיקטיביות על פני הדברים, ובהיעדר מניעה ביטחונית או פלילית, יזכה בן הזוג המוזמן להיתר ישיבה ועבודה בישראל למשך ששה חודשים.

פירוט הנימוקים לבקשה ומתן זכות טיעון

86. על-פי הנוהל החדש, תשובה הכוללת סירוב לבקשה לאיחוד משפחות נשלחת על גבי טופס סירוב. בתחתית טופס זה מצויות שתי שורות תחת הכותרת "הנימוק".

מצ"ב העתק טופס הסירוב, מסומן ע/ 64.

87. בתשובה להצגה לעיל של הנוהל החדש (והטפסים המלווים אותו) במסגרת בג"צ 338/99, כתבה האגודה ביום 28 במרץ 2000, שמניסיונה עולה כי בדרך-כלל אין אנשים מקבלים נימוק לסירוב לבקשתם, ואם ניתן נימוק, הוא לקוני ביותר, כגון "נימוקים ביטחוניים ופליליים". אולם, כתבה האגודה, סירוב לבקשה להתאזרחות צריך להיות מלווה בנימוק מפורט, שיאפשר לאנשים לטעון ביחס אליו ולפעול לגביו, או להבין מדוע נשללה מהם זכות יסוד. לדוגמא, אם הנימוק קשור למעורבות פלילית, יש לפרט למי מבני הזוג הוא מתייחס, מהי בדיוק המעורבות הפלילית המיוחסת לאותו אדם, ומדוע יש בה לשלול הזכות למתן הסטטוס לו או לבן זוגו.

מצ"ב העתק פניית האגודה, מסומן ע/ 65 (ר' סעיף 28 לפנייה).

88. בתשובתה לפנייה זו, כתבה גבי גנסיין ממחלקת הבג"צים ביום 31 ביולי 2000 כי "...יינתנו, במידת האפשר, נימוקים מפורטים יותר במידה ויחליט משרד הפנים לסרב לבקשה".

תשובת מחלקת הבג"צים בעניין זה היא חלק מן התשובה דלעיל שהעתקה מסומן ע/52 (ר') עמוד 8 לתשובה).

89. בהתייחסה לסירוב מטעמים ביטחוניים ופליליים, כותבת גב' גנסין באותו מקום כי "מקובל עלינו, כי בנימוקי ההתנגדות יצוין, במידת האפשר, האם טעמי ההתנגדות קשורים במזמין או במוזמן, וכן האם מדובר בהתנגדות על בסיס תיקים תלויים ועומדים או במידע מודיעיני" (לעיל ע/52, בעמוד 4).

90. בנושא זכות הטיעון, כתבה האגודה במכתבה מיום 28 במרץ 2000 (לעיל ע/65, בסעיף 29 לפנייה) כי "במקרה שהמשיב, על סמך מידע שנאסף על ידו, מחליט לסרב לבקשה, עליו להציג מידע ונימוקים אלה למבקשים, ולזמנם, אם רצונם בכך, לטעון ביחס למידע ולנימוקים הללו, טרם שמתקבלת החלטה בעניינם."

91. על כך השיבה גב' גנסין במכתבה מיום 31 ביולי 2000 (לעיל ע/52, בעמוד 8), כי "לאחר שימסרו הנימוקים, כאמור לעיל, לפונים, יוכלו בני הזוג להעלות טענותיהם באשר לנימוקים שבבסיס ההחלטה, בכתב, למשרד הפנים, באמצעות מנהל לשכת מנהל האוכלוסין הרלוונטי".

קביעת קריטריונים לסירוב מטעמים ביטחוניים או פליליים

92. מן המקרים הרבים המפורטים לעיל עולה, כי כל מעורבות פלילית או ביטחונית שהיא, די בה כדי להביא לסירוב לבקשה.

93. לפיכך מן הראוי שיוגדרו קריטריונים ענייניים, סבירים וברורים למעורבות פלילית או ביטחונית אשר בגינה תסורב הבקשה לאיחוד משפחות. דרישה ברוח זו הופנתה למחלקת הבג"צים במסגרת בג"צ 338/99 במכתב האגודה מן ה-28 במרץ 2000.

פניית האגודה בעניין זה מצויה במכתבה דלעיל שהעתקו מסומן ע/65 (ר') בעמוד 5 לפנייה).

94. בתשובתה מיום 31 ביולי 2000, כותבת על כך גב' גנסין כי "אשר למוזמן - הרי שכל מקרה נבחן לגופו, על ידי הגורמים המייעצים למשרד הפנים, דהיינו גורמי הביטחון, ומשטרת ישראל, ולא ניתן להגדיר מראש את הקריטריונים למעורבות פלילית או ביטחונית, שיהא בהם כדי 'מניעה ביטחונית או פלילית' לאישור הבקשה לאיחוד משפחות, שלא תוך כדי בחינת מקרה ספציפי על פי נסיבותיו הפרטניות". עוד היא כותבת כי "מכל מקום, כאשר מדובר במי שמבקש לקבל מעמד בישראל...עליו להיות נקי כפיים באופן שלא מיוחסת לו פעילות פלילית ו/או הרשעה בעבירות פליליות, וכמו כן אינו מעורב בדרך כלשהי בפעילות נגד בטחון המדינה."

תשובת מחלקת הבג"צים בעניין זה מצויה בתשובתה דלעיל שהעתקה מסומן ע/52 (ר') בעמוד 5 לתשובה).

טיעון משפטי

הזכות לחיי משפחה

95. הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד טבעית, המוכרת הן על ידי המשפט הבינלאומי והן על ידי המשפט הישראלי. זכות זו פועלת במישורים שונים, וכוללת בין השאר את הזכות לנישואין, את הזכות להורות ואת הזכות להורים. היא נובעת הן מזכותו של כל אדם לכבוד ולפרטיות והן מחשיבותו של התא המשפחתי בחברה האנושית בכלל ובחברה הישראלית בפרט.
96. בדברי חקיקה רבים קבע המחוקק הישראלי הסדרים, אשר מטרתם לשמור על התא המשפחתי, לעודד ולטפח אותו. חוק השבות, למשל, מעניק לבני משפחתם של יהודים זכות לעלות ארצה, גם מתוך מטרה לשמור על איחוד המשפחה. באופן דומה נקבע בסעיף 7 לחוק האזרחות, כי בן זוג של אזרח ישראלי יכול לקבל אזרחות ישראלית על ידי התאזרחות אף אם לא מתקיימים בו התנאים הנקובים בחוק לקבלת אזרחות, וזאת מתוך הכרה בחשיבותה של המשפחה (ר' בג"צ 754/83 רנקין ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד לח (4) 113, 117).
97. הזכות לחיי משפחה וחשיבותו של התא המשפחתי עוברים כחוט השני בחקיקה הישראלית בכללותה. כמו כן, בשורה ארוכה של פסקי דין, עמד בית המשפט העליון בישראל על חשיבותו החברתית העליונה של התא המשפחתי. בבג"צ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים ואח', פ"ד מז (1) 749, 783, עמד השופט ברק (כתוארו אז) על חיוניותה של המשפחה לחיי החברה הישראלים, תוך שימת דגש על תפקידה המרכזי של הזוגיות. לדבריו, "שמירתו של מוסד המשפחה הינו חלק מתקנת הציבור בישראל. זאת ועוד: במסגרת התא המשפחתי שמירה על מוסד הנישואין הינו ערך חברתי מרכזי, המהווה חלק מתקנת הציבור בישראל. בני זוג הנשואים כדת וכדין יוצרים סטטוס... וקיים אינטרס ציבורי עליון בשמירתו של סטטוס זה.."
98. בבג"צ 2266/93 פלוגי ואח' נ' פלוגי, פ"ד מט (1) 221, 235, עמד הנשיא דאז שמגר על הזכות החוקתית לחיי משפחה, במישור הספציפי של הזכות להורות. לדבריו, "זכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם כראות עיניהם היא זכות חוקתית יסודית, זכות טבעית הטבועה ועולה מן הקשר בין הורים לצאצאיהם. המסגרת המשפחתית אינה עומדת בצד המערכת החוקתית, אלא היא חלק אינטגרלי ממנה.. זכותם של הורים להחזיק בילדיהם ולגדלם, על כל הכרוך בכך, היא זכות חוקתית טבעית וראשונית, בבחינת ביטוי לקשר הטבעי שבין הורים לילדיהם ... זכות זו באה לידי ביטוי בפרטיות ובאוטונומיה של המשפחה."
- ור' גם:
- ע"א 488/77 פלוגי ואח' נ' יועמ"ש, פ"ד לב (3) 421, 434.
- דני"א 2401/95 נחמני נ' נחמני, פ"ד נ (4) 661.
- ע"א 5587/93 נחמני נ' נחמני, פ"ד מט (1) 485, 500.
- ע"א 232/85 פלוגי נ' יועמ"ש, פ"ד מ (1) 1, 5.
99. הזכות לחיי משפחה על היבטיה השונים מוגנת על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לאור טיבו האינטימי ביותר של התא המשפחתי, מקובל לראות את הזכות לחיי משפחה כמרכיב

מיוחד של הזכות לפרטיות, המוגנת בסעיף 3 לחוק היסוד. כמו כן, חשיבותו העצומה של התא המשפחתי לאדם ולחברה מציבה את הזכות לחיי משפחה כחלק מהזכות לכבוד האדם.

100. ואכן, כבר קבע בית משפט נכבד זה, כי זכותו של אדם להשתייך לתא המשפחתי הינה חלק מזכותו החוקתית לכבוד, המעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בע"א 7155/96 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא (1) 160, 175, קובעת השופטת ביניש, כי "בעידן שבו 'כבוד האדם' הינה זכות יסוד חוקתית מוגנת יש ליתן תוקף לשאיפתו של אדם להגשים את הווייתו האישית, ומטעם זה יש לכבד את רצונו להשתייך לתא המשפחתי שהוא רואה עצמו חלק ממנו".

הזכות לחיי משפחה במשפט הבינלאומי

101. הזכות לחיי משפחה זוכה להגנה רחבה ביותר במשפט הבינלאומי. אמנות רבות, אזוריות ובינלאומיות כאחד, מדגישות את חשיבותו החברתית של התא המשפחתי ומונות את הזכות לחיי משפחה כזכות יסוד בסיסית ביותר. האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966, האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, ואמנת האו"ם בדבר זכויות הילד משנת 1989, אשר כולן אושררו על ידי מדינת ישראל בשנת 1991, מגנות על הזכות לחיי משפחה.

102. סעיף 23 (1) לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות קובע, כי "המשפחה היא היחידה הקיבוצית הטבעית והיסודית של החברה, והיא זכאית להגנה מטעם החברה והמדינה". סעיף 23 (2) לאותה אמנה ממשיך וקובע, כי "הזכות לשאת בן זוג ולכונן משפחה תהיה מוכרת לגבר ולאשה שבגיל הנישואין". וסעיף 17 לאותה אמנה קובע, כי "לא יהיה אדם נתון להתערבות שרירותית או בלתי-חוקית.... במשפחתו..."

אמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, כ"א 1040, עמ' 269.

103. סעיף 10 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע בסעיף 10 (1), כי "יש להעניק הגנה וסיוע רחבים ככל האפשר למשפחה, שהיא יחידת היסוד הטבעית של החברה, במיוחד לשם כינונה, וכן כל זמן שהיא נושאת באחריות לטיפול בילדים תלויים וחינוכם".

אמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 1037, עמ' 205.

104. למותר לציין, כי זכותם של בני משפחה להתגורר בצוותא ולקיים משק בית משותף הינה הביטוי החשוב ביותר של הזכות לחיי משפחה. כאשר המדיניות כופה פירוד על בני משפחה, אם כן, היא שוללת הלכה למעשה את זכותם לחיי משפחה.

105. המשפט הבינלאומי הכיר בכך שמניעת כניסתם לארץ של בני משפחה עשויה להוות הפרה של חובת המדינה להגן על המשפחה. האמנה בדבר זכויות הילד, אשר כאמור אושררה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991, קובעת מפורשות בסעיף 10, כי לכל ילד זכות לאיחוד משפחות עם הוריו, וכי מוטלת על מדינות החובה לאפשר את כניסתם של הורים ו/או ילדים למטרה זו.

הסעיף קובע, כי על מדינות לטפל בבקשותיהם של ילדים ו/או הורים לאיחוד משפחות "בצורה חיובית, אנושית, ומזורזת."

האמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 1038, עמ' 221

106. האמנות המפורטות לעיל אושררו על-ידי מדינת ישראל אולם מעולם לא נקלטו לתוך המשפט הישראלי באופן רשמי. אף על פי כן מהוות האמנות הללו כלי עזר פרשני, שכן חזקה כי המחוקק הישראלי ביקש להתאים את עצמו אליהן (ר' ע"פ 131/67 קמיאר נ' מדינת ישראל, פ"ד כב (2) 85, 112). להיות האמנה בדבר זכויות הילד מקור לפרשנות, ראו גם ע"פ 3112/94 אבו-חסן נ' מדינת ישראל, פ"ד נג (1) 422, 430; ע"פ 5224/97 מדינת ישראל נ' שדה אור, פ"ד נב (3) 374. גם ללא קשר לחקיקה מקומית, קיומו של הסכם בינלאומי הוא שיקול חשוב שיש להתחשב בו בהפעלת סמכות שלטונית מקומית (ר' בג"צ 6230/95 ד"ר טיבי נ' ממשלת ישראל ואח', תקדין-עליון 1995 (3) 722).

107. פסקי דין בינלאומיים, הן של בית המשפט האירופי לזכויות האדם והן של ה- Human Rights Committee של האו"ם, עמדו על כך שכפיית פירוד על בני זוג משמעותה פגיעה בזכות לחיי משפחה. ב- Aumeeruddy-Cziffra and Nineteen other Mauritian Women v. Mauritania, U.N. GAOR Human Rights Comm. 36th Sess., Supp. 40, Annex 13, 134 (1981) נקבע כי מניעת שהייתם של בני זוג זרים של אזרחי מאירישיה היוותה הפרה של סעיפים 17 ו-23 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות.

108. במדינות רבות מוכרת הזכות לחיי משפחה כזכות יסוד חוקתית. בארה"ב, למשל, על אף העדר הכרה חוקתית מפורשת בזכות זו, התפתחה מסורת שיפוטית ארוכת ימים הרואה בזכות לחיי משפחה זכות חוקתית מדרגה ראשונה. ר' למשל:

Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1965)

Loving v. Virginia, 388 U.S. 1 (1967)

!~!

חובת הנמקה ומתן זכות טיעון

109. בסירובו לבקשות העותרים, חלה על המשיב ועל כל מי שמוסמך מטעמו לטפל בבקשות העותרים, החובה לפרט את נימוקי הסירוב כך שיובן למי מבני הזוג מיוחסת המניעה הפלילית/ביטחונית, מהי בדיוק המעורבות הפלילית/ביטחונית המיוחסת לו/ה, ומדוע יש בה כדי לשלול את הזכות למתן הסטטוס. כמו כן, על המשיב לאפשר לעותרים ולדומיהם זכות טיעון, וזאת בטרם הוא מחליט את החלטתו.

חובת הנמקה

110. כאמור בסעיף 87 לעתירה, במסגרת בג"צ סברי עיסא פנתה האגודה למחלקת הבג"צים, בדרישה כי סירוב לבקשה להתאזרחות ילווה בנימוק מפורט, שיאפשר לאנשים לטעון ביחס אליו ולפעול לגביו, או להבין מדוע נשללה מהם זכות יסוד. לדוגמא, נכתב שם, אם הנימוק קשור למעורבות פלילית, יש לפרט למי מבני הזוג הוא מתייחס, מהי בדיוק המעורבות הפלילית המיוחסת לאותו אדם, ומדוע יש בה לשלול הזכות למתן הסטטוס לו או לבן זוגו. כאמור בסעיף 88, גב' גנסיין השיבה על כך כי "...ייתנו, במידת האפשר, נימוקים מפורטים יותר במידה ויחליט משרד הפנים לסרב לבקשה" (הדגשה שלי, ע' ב').
111. בתשובה זו אין כדי לענות על דרישות ההנמקה שהוזכרו לעיל. בכל זאת, המשיב הצהיר בה (בפני בית-משפט זה) כי ייתן נימוקים מפורטים יותר מאלו הלאקוניים בנוסח "טעמים פליליים"/"טעמים ביטחוניים". אולם, כמפורט במקרים נשוא עתירה זו, מעטים מאוד הם הסירובים (על רקע ביטחוני/פלילי) המלווים בנימוק מפורט. לעתים לא ניתן אף נימוק מינימלי זה (ר' למשל העותרים 55-52). אך גם כאשר ישנו פירוט נוסף, מדובר על "מידע מודיעיני באשר למעורבות המוזמן בפלילים" (ר' העותרים 31-29), היגד שאין בכוחו להוסיף ודאות באשר למעורבות הספציפית המיוחסת לבן הזוג. המקרים היחידים בהם נתקבל פירוט ספציפי היו בעקבות פנייה מיוחדת של האגודה למחלקת הבג"צים. מובן שרוב רובם של מגישי הבקשות אינם "זוכים" לכך שיוגש בעניינים קדם בג"צ לפרקליטות המדינה. דרך המלך היא, על כן, מתן נימוקים מפורטים בכל מקרה ומקרה כעניין שבשגרה. על המשיב לקיים בעניין זה את המדיניות שהוא עצמו התחייב אליה.
112. עם זאת, גם ללא קשר להתחייבויותיו של המשיב, לא יכול להימשך המצב בו בקשת אזרחות/ישראלית/וילדיהם לאיחוד משפחות, נדחית על הסף מבלי להסביר במדויק את הסיבה לדחייה. ברוב המקרים מדובר, כאמור, בזוגות הנשואים מספר שנים לא מועט ומגדלים ילדים משותפים. אישור איחוד המשפחות מהווה עבורם שלב הכרחי לצורך המשך בניית חייהם המשותפים. המכה הניחתת עליהם בקבלם את הסירוב היא קשה מנשוא. זאת, לא רק בגלל עצם ההפתעה שבסירוב - לרובם לא היה כל מושג על סיבה כלשהי העשויה להביא לדחיית בקשתם, ואחרים, שידעו על עבר פלילי זעום העומד לחובתם, לא האמינו שיהיה בו כדי להביא לדחיית בקשתם. המכה היא קשה מנשוא גם ובעיקר משום שהסירוב גוזר עליהם - בהכרח - שנים של קשיים כלכליים ומנטליים הנובעים בין השאר מן הפירוד הפיסי ומן הניתוק של הילדים מאחד מהוריהם שהוא גם בדרך-כלל ניתוק ממפרנס עיקרי.
113. אומנם, שיקולי ביטחון המדינה וביטחון הציבור עשויים, במקרים מסוימים, להוביל לסירוב לבקשת איחוד משפחות. אך בהיות ההחלטה על סירוב כה קריטית עבור חייהם של בני המשפחה המבקשת, מתחייב הדבר שהסירוב ילווה בנימוקים מהם יוכלו המבקשים להבין בדיוק מדוע סורבו. כלומר, למי מיוחסים המעורבות או החשש למעורבות פלילית/ביטחונית, מה מהותה של אותה מעורבות וכיצד יש בה כדי להביא לתוצאה הקשה של דחיית הבקשה.
114. כאמור בסעיף 89 לעתירה, בהתייחסה לסירוב מטעמים ביטחוניים ופליליים, כותבת גב' גנסיין גם כי "מקובל עלינו, כי בנימוקי ההתנגדות יצוין, במידת האפשר, האם טעמי ההתנגדות

- קשורים במזמין או במוזמן, וכן האם מדובר בהתנגדות על בסיס תיקים תלויים ועומדים או במידע מודיעיני". הפירוט הנ"ל הוא חשוב והכרחי. אך, כאמור לעיל, הוא כלל אינו מספיק.
115. סעיף 2א לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 ("חוק ההנמקות") מחייב עובד ציבור שנתבקש בכתב להשתמש בסמכותו על-פי דין וסירב לבקשה, להודיע למבקש בכתב את נימוקי סירובו.
116. סעיף 9 לחוק ההנמקות קובע, כי החוק לא יחול על החלטות שר הפנים או מי שהועברו אליו סמכויותיו לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952. דומה, כי המשיב אכן נאחז בסעיף אי-תחולה זה על-מנת לפטור עצמו מחובת ההנמקה לסירוב לבקשות העותרים (ר' סעיף 43 לעתירה). אולם סעיף זה אינו יכול לפטור את המשיב מחובת ההנמקה בעניינם של העותרים, שכן בהתאם למדיניות החדשה של המשיב, עליה הוא הצהיר בבג"צ 338/99, בקשת התאזרחות של בן זוגו של אזרח ישראלי אמורה להידון לפי ס' 7 לחוק האזרחות, ולא לפי חוק הכניסה לישראל. לפיכך המשיב מחויב לנמק את סירובו לבקשות העותרים, כלשון חוק ההנמקות.
117. מובן מאליו, כי הודעת המשיב בנוסח "הריני לידעך כי בקשתך סורבה" (סעיף 80 לעתירה) אינה עומדת כלל וכלל בחובת ההנמקה. אך גם הודעות בנוסח "טעמים ביטחוניים"/"טעמים פליליים"/"טעמים משטרתיים" ואף "מידע מודיעיני באשר למעורבות בפלילים", אין בהן כדי לעמוד בחובה זו.
118. מוסד חובת ההנמקה לא קם אך כדי לעזור לרשות לסווג ולתת כותרות להחלטותיה השונות. והלא ממה נפשך: לפי מדיניותו החדשה של המשיב, בקשות לאיחוד משפחות תסורבנה - בשלב הראשוני בו מצויים העותרים - רק בשל אחד מהבאים: חשד לפיקטיביות על פני הדברים, מניעה פלילית או מניעה ביטחונית. בנוסחי ההודעות המובאים לעיל, כל שהמשיב עושה הוא להודיע למבקשים כי בקשתם מסורבת בגין האפשרות השנייה (או השלישית) ולא בגין האפשרות הראשונה. אך אין המשיב, באמצעות הודעות אלו, מידע את המבקשים בדבר הסיבה הספציפית והאמיתית שבגינה הם נדחים. והלא חלק מרציונל חובת ההנמקה הוא לאפשר לאדם הנפגע מן החלטה המנהלית לשקול אם היא עומדת במבחן הדין ואם יש יסוד וטעם להעמיד אותה לביקורת שיפוטית, וכן לתרום למערכת יחסים ראויה בין הרשות המנהלית לבין האזרח במדינה דמוקרטית, מה שאמור להקהות את התחושה של שרירות שלטונית (יצחק זמיר הסמכות המנהלית (תשנ"ו) (ב) 898).
119. אך תחושה של שרירות שלטונית היא בדיוק האפקט הנוצר עקב כך שלעותרים אין מושג על בסיס אלו נתונים התקבלה החלטה הגורלית בעניינם. כפי שמשמע מבג"צ 518/78 אברהמי נ' שר התחבורה, פ"ד לב (3) 675, 678, רשות שבהנמקת החלטתה לא עושה דבר פרט לחזרה על מילות אותה ההוראה המאפשרת לה לסרב לבקשה, אינה עומדת במידת הפירוט הדרושה לפי סעיף 2א לחוק ההנמקות. בעניינו, כאמור, כל שהמשיב עושה הוא החלפת המילים "מניעה פלילית/ביטחונית" המצויות בנוהל, במילים "טעמים ביטחוניים/פליליים".
120. אף אם ייקבע כי חוק ההנמקות אינו חל על החלטות בעניינים של העותרים, עדיין תחול על המשיב חובת ההנמקה. שכן, כפי שנפסק בבש"פ 3810/00 גרוסמן נ' מדינת ישראל, תק-על 2000 (2), 1478 בסעיף 4 לפסק דינה של השופטת ביניש, "גם מקום שחוק ההנמקות אינו חל חובת

ההנמקה חלה על הרשות. חובת הנמקה זו היא חלק מחובת ההגינות המוטלת על הרשות ביחסה כלפי האזרחי". ר' גם בג"צ 2159/97 מועצה אזורית חוף אשקלון נ' שר הפנים ואח', פ"ד נב (1) 75, 88-89.

121. גם במקרים שהנמקה מנהלית אינה מחויבת מכוח החוק, היא חיונית שכן היא "...מובילה לביקורת עצמית של המחליט... מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות... ללא הנמקה יקשה על האדם הנפגע מהחלטה מנהלית לשקול אם ההחלטה עומדת במבחן הדין ואם יש יסוד לטעם להעמיד אותה לביקורת שיפוטית... ההנמקה... תורמת למערכת היחסים הראויה שבין הרשות המינהלית לבין האזרח במדינה דמוקרטית, שכן יש בה כדי להקהות את התחושה של שרירות שלטונית. מתן נימוקים להחלטות הוא ביטוי בולט של פתיחות, והפתיחות היא אחד מעמודי התווך של מינהל תקין. אפילו אם ההנמקה עלולה להכביד על הרשות המנהלית, אין בכך שיקול מכריע, שכן תפקידו של המינהל הציבורי הוא לשרת את הציבור" (יצחק זמיר הסמכות המנהלית (ב), 897-898).

122. לשם השוואה, יצוין כי במדינות שונות לא רק שנהוגה חובת הנמקה בסירוב לבקשות איחוד משפחות, אלא שחובה זו אף מעוגנת בחקיקה הראשית או בחקיקת המשנה העוסקת בתחום. כך לדוגמא, בקנדה, תקנה 41 (1) לתקנות ההגירה (Immigration Regulations, 1978) שמכוח חוק ההגירה (Immigration Act, 1976), קובעת כי :

Where an immigration officer refuses to approve an application for landing that has been made by a member of the family class and has been sponsored, the immigration officer shall....provide to the sponsor, or....provide to the member of the family class, **a summary of the information on which his reason for refusal is based.**" (הדגשה שלי, ע' 1).
(ב).

123. המדובר כאן בחובת מתן הנמקה מפורטת, בעת שמסורבת בקשה לשיבת קבע. נדרש סיכום של המידע שעל בסיסו הוחלט, כי המוזמן נכנס לגדר אחת העילות המאפשרות לסרב לבקשתו. חובה זו חלה על סירוב בהקשר של רוב עילות הסירוב הקיימות בחוק ההגירה הקנדי - ובכללן העילה של הרשעה בפלילים בעבירות לפי החוק הקנדי שעונשן עשר שנים ומעלה. חובה זו אמנם אינה חלה בהקשר של עילות ביטחוניות שונות, אך גם בחובה המופחתת החלה במקרים אלו, יש כדי לספק למבקשים הסבר ספציפי ומדויק יחסית בדבר הרקע הביטחוני המיוחד להם ושביניהם הם סורבו (ר' תקנה 41 (1.1) לתקנות ההגירה, וס' 19 לחוק ההגירה).

124. באוסטרליה חקיקה ראשית מחייבת את רשות ההגירה האוסטרלית (Department of Immigration and Multicultural Affairs) להודיע למבקש איחוד משפחות (ולמבקשי רשיונות אחרים) מהי העילה שביניהם בקשתו סורבה ומדוע הוא נכנס לגדר עילה זו (ר' section 66 of the Migration Act, 1958).

125. אמנם מאחורי סירוביו של המשיב בגין מניעה פלילית או ביטחונית עשויים לעמוד שיקולים כבדי-משקל של ביטחון המדינה וביטחון הציבור. אך בהעדר יישומה של חובת ההנמקה, כיצד זה נדע כי אכן שיקולים אלו הם שעמדו מאחורי הסירובים וכי שיקולים אלו אכן חייבו את

דחיית הבקשות? רק מתן הנמקה מסודרת (אף בהעדר חובה מן הדין) תוכל להפריך את החשש שמא המשיב שוקל שיקולים זרים בהחלטותיו לגבי העותרים, ומסווה אותם תחת שיקולי ביטחון המדינה והציבור, שיקולים להם ניתנת כיום לגיטימציה רבה.

126. יפים לעניין זה דבריו של השופט חשין בבג"צ 758/88, 431/89 קנדל ואח' נ' משרד הפנים פ"ד מו (4) 505, 526: "אכן, החובה המוטלת על רשות לנמק החלטתה הינה אחד הכלים היעילים לביקורת ההחלטה - אשר-על-כן נקבעה אותה חובת הנמקה - ובהיעדר הנמקה נשפט מידי בית המשפט אותו כלי לביקורת...". בהמשך דבריו נותן השופט חשין דוגמא מבג"צ 188/53 אבו גוש נ' המפקד הצבאי בפרוזדור ירושלים, פ"ד ז (2) 941, 943, שם נקבע כי:

"אין כל קסם במלים 'טעמי בטחון' ו'מצב בטחוני' וכל כיוצא בביטויים אלה, כדי להצדיק את פעלה של הרשות המוסמכת ולמנוע בית משפט זה מלעמוד על צדקתם של דברים ומעשים. אם יתחוור לו, לבית המשפט, כי מלים אלה משמשות רק מסך-הסוואה לשרירות לב, למעשי זדון ולכוונות בלתי חוקיות, לא יהסס לקבוע זאת ברורות וגלויות, לשם האמת, כדי שיעשה צדק לאזרח הנפגע ללא חוק."

מתן זכות טיעון

127. מעבר לחובת פירוט הנימוקים, על המשיב לאפשר לעותרים ולדומיהם לטעון בפניו, בכתב או בע"פ, בטרם קבלת ההחלטה בעניינם, תוך התייחסות לאותם הנימוקים. כאמור בסעיף 90 לעתירה, האגודה פנתה למחלקת הבג"צים בדרישה כי במקרה שהמשיב, על סמך מידע שנאסף על ידו, מחליט לסרב לבקשה, עליו יהיה להציג מידע ונימוקים אלה למבקשים, ולזמנם, אם רצונם בכך, לטעון ביחס למידע ולנימוקים הללו, טרם שמתקבלת החלטה בעניינם. כאמור בסעיף 91, גב' גנסיין השיבה על כך כי לאחר שימסרו הנימוקים לפונים, יוכלו בני הזוג להעלות טענותיהם באשר לנימוקים שבבסיס ההחלטה, בכתב, למשרד הפנים, באמצעות מנהל לשכת מנהל האוכלוסין הרלוונטי.

128. מהצהרתה לעיל של גב' גנסיין משתמע, כי זכות הטיעון תינתן לאחר מסירת ההחלטה. אך זכות הטיעון, כפי שיפורט להלן, חייבת להינתן *בטרם* מתן ההחלטה. הרעיון של זכות הטיעון בעניין זה, הוא הצגת המידע על מעורבות פלילית/ביטחונית בפני בני הזוג כך שיוכלו להגיב הן על עצם המעורבות המיוחסת למי מהם, והן על הכוונה לדחות את בקשתם לאור אותה מעורבות לכאורית. דחיית מימוש זכות הטיעון לשלב שאחרי קבלת ומסירת ההחלטה הסופית, שוללת, במידה רבה, את הצדק והיעילות המושגים כאשר זכות הטיעון ניתנת בשלבי גיבוש ההחלטה.

129. עוד יצוין בהקשר לתשובת גב' גנסיין, כי ברור הוא שמתן זכות טיעון (כמובטח בתשובתה) תוך שבמקביל לא קיימת כל חובת הנמקה מפורטת, היא כזריית חול בעיני מסורבי בקשות איחוד המשפחות: ללא שמצוי בידם המידע הספציפי אשר הביא את המשיב לסרב לבקשתם, לא יוכלו, בשום צורה, לטעון לגופו של הסירוב.

130. כנגד זכות הטיעון הנתונה למי שהרשות המנהלית עומדת לקבל החלטה בעניינו, עומדת חובת השמיעה של הרשות, המוטלת גם על רשויות מנהליות (בג"צ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב (2) 1493, 1504. ר' גם עמ' 1508).
131. זכות הטיעון היא זכות יסוד במערכת המשפט בישראל שמן הנכון שתיושם בכל מקום שרשות ישראלית פועלת בו (בג"צ 4112/90 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' אלוף פיקוד דרום, פ"ד מד (4) 626, 637). כל עוד זכות זו לא נשללה בהוראת חוק ברורה ומפורשת, היא חלה וקיימת (בג"צ 654/78 גינגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד לה (2) 649, 656-657). שומה על הרשות לאפשר לאזרח להביא את טענותיו בפניה, שמא יעלה דברים שבכוחם להטות את הכף לטובתו (בג"צ 549/75 חברת סרטי נח בע"מ נ' המועצה לבקורת סרטי קולנוע, פ"ד ל(1) 757, 767 ("עניין סרטי נח")).
132. אם אין צורך דחוף ביותר לקבל את ההחלטה בבקשות העותרים בטרים שמיעתם, הכלל הוא כי על הרשות המנהלית ליתן את זכות הטיעון לפני קבלת ההחלטה ולא לאחר מכן (עניין סרטי נח, עמ' 765; ר' גם בג"צ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה ואח', פ"ד מט (3) 771, 790). בעת מתן זכות הטיעון המוקדמת, על המשיב לפרוס בפני העותרים ודומיהם את הנימוקים העשויים לדעתו להביא לדחיית בקשתם, שכן "אין מקיימים כהלכה את זכות השמיעה אם אין מפנים את תשומת לבו של הפונה למידע שנתקבל בעניינו, ומאפשרים לו להגיב עליו כראוי" (בג"צ 656/80 אבו רומי נ' שר הבריאות, פ"ד לה (3) 185, 189).

החובה לקבוע קריטריונים ולפרסמם

133. על המשיב לקבוע קריטריונים ברורים וענייניים לסירוב מטעמים ביטחוניים ופליליים. כמו כן, עליו לפרסם את הקריטריונים כך שיהיו גלויים למגישי הבקשות לאיחוד משפחות בעת הגשתם את הבקשות בלשכותיו של המשיב.
134. כעולה מן המקרים המפורטים בעתירה, כמעט כל מעורבות פלילית/ביטחונית מביאה לסירוב לבקשת איחוד משפחות, על כל משמעויותיו הקשות שתוארו. זאת, בעוד שרק מעורבות משמעותית של המוזמן (בן-הזוג הזר) בעבירות פליליות או ביטחוניות חמורות עשויה להצדיק את הסירוב. וגם במקרים אלו, יש להעניק משקל ומשמעות לזמן שחלף מעת מעורבות זו.
135. כאמור בסעיף 93 לעתירה, האגודה פנתה למחלקת הבג"צים בדרישה לקבוע קריטריונים כנ"ל. כאמור בסעיף 94, גבי גנסיין השיבה על כך כי כל מקרה ייבחן לגופו, על ידי הגורמים המייעצים למשרד הפנים, דהיינו גורמי הביטחון, ומשטרת ישראל, ולא ניתן להגדיר מראש את הקריטריונים למעורבות פלילית או ביטחונית, שיהא בהם כדי 'מניעה ביטחונית או פלילית' לאישור הבקשה לאיחוד משפחות, שלא תוך כדי בחינת מקרה ספציפי על פי נסיבותיו הפרטניות. עוד היא כתבה כי מכל מקום, כאשר מדובר במי שמבקש לקבל מעמד בישראל, עליו להיות נקי כפיים באופן שלא מיוחסת לו פעילות פלילית ואו הרשעה בעבירות פליליות, וכמו כן אינו מעורב בדרך כלשהי בפעילות נגד בטחון המדינה.

136. באשר להצהרה הראשונה לעיל - עם כל הכבוד הראוי, דברים אלו אינם מקובלים. אי קביעת כל קריטריונים מראש, כמוה כמתן חופש ושיקול דעת מוחלטים לגורמי הביטחון והמשטרה לקבל, למעשה לבדם, את ההחלטה האם להעניק או לשלול זכות אדם בסיסית. זוהי דרך פעולה שאינה עולה בקנה אחד עם מנהל ושלטון תקינים. בהתבקשם להתייחס לכל מקרה ומקרה באופן פרטני, גורמי הביטחון, מעצם טבעם ותפקידם, יטו לייחס חומרת יתר לכל מעשה, להביע חשש יתר מכל גורם החשוד בפעילות פלילית או ביטחונית, תהא זו אשר תהא, ולא לייחס משמעות לחלוף הזמן מאז ביצוע אותה הפעילות. נטייה זו גם מקבלת משנה תוקף בימים בהם המצב הביטחוני רעוע, או אז ניתן לשיקולי הביטחון מקום רב עוד יותר מן המקום הרב ממילא הניתן בישראל לשיקולים אלו. על-מנת לנטרל במעט את האפקט העריצותי הנ"ל של שיקולי ביטחון, ועל-מנת להבטיח קבלת החלטות שאינן שרירותיות באף מקרה, מתחייב הוא שיקבעו הקריטריונים המבוקשים.

137. באשר להצהרה השנייה של גב' גנסי - גם דברים אלו כלל אינם מקובלים. הצדק מחייב כי יופעלו בעניין זה שיקולים של יחסיות ומידתיות. לא ייתכן כי כל מעורבות פלילית/ביטחונית שהיא, תביא לשלילת זכויות כה בסיסיות. כפי שפורט במקרים רבים בעתירה זו, נראה כי בקשות רבות מסורבות על בסיס מעורבות פלילית מינימלית ביותר, על בסיס פעילות פלילית שבוצעה לפני זמן רב או על בסיס טיעונים - לכאורה ביטחוניים - שהם לבדם כלל אינם יכולים להיות רלוונטיים לסירוב/אישור של בקשה לאיחוד משפחות (העותרים 36 ו-39). אך בדיוק לשם כך דרושים קריטריונים שגם יבהירו מה יכול ומה אינו יכול להיות עילה לסירוב לבקשה.

138. הסמכות לאשר או לדחות את בקשות העותרים לאיחוד משפחות נתונה למשיב. אין ספק, כי בשאלת קיומה של מניעה פלילית או ביטחונית, עליו לקבל מידע ולהיוועץ בגורמי הביטחון והמשטרה. אך ההחלטה אם לאשר או לדחות את הבקשה, לאור המידע המתקבל מאותם גורמים, חייבת להיות של המשיב ושלו בלבד. (ר' בג"צ 297/82 ברגר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לז (3), 29, 43). לא ייתכן מצב שבו שיקול הדעת של גורמי הביטחון והמשטרה הוא שלמעשה חורץ לבדו את גורל בקשותיהם של העותרים.

139. על-מנת שיוכל להיות מופעל שיקול דעת עצמאי ועקבי בסוגיה זו, שיקול דעת שיופעל בסבירות, בשוויוניות וללא שרירות, חייב המשיב לקבוע קריטריונים ברורים שינחו את החלטותיו בבקשות איחוד המשפחות של זוגות שלגביהם הועבר לו מידע ביטחוני או פלילי. בבג"צ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא (4) 1, 74, נפסק כי "ראוי הוא לרשות שלטונית, שתיקבע לעצמה קריטריונים להפעלת שיקול דעתה... אלה הן הנחיות עצמיות. יתרון הוא רב. הן מהוות הזדמנות לרשות השלטונית לגבש באופן מודע ומתוכנן, תוך בירור יסודי של מכלול השיקולים, את קווי המדיניות הראויים; הן מונעות הפליה ומאפשרות תכנון לטווח ארוך; הן מאפשרות ביקורת שיקול הדעת".

140. השופט זמיר קובע בספרו כי "לא זו בלבד שמותר לרשות מינהלית לקבוע הנחיות להפעלת סמכותה, אלא אפשר שבעניין מסוים תהיה עליה לחובה לקבוע הנחיות, כתנאי להפעלת סמכותה. הכיצד? אפשר שלא ניתן יהיה להפעיל סמכות מסויימת באופן שוויוני, הוגן וסביר אלא אם הסמכות תופעל לפי מבחנים ברורים, ענייניים וברורים לכל. הצורך לקבוע מבחנים אינו מוגבל למתן מענקים כספיים. הוא עשוי לחול... על עניינים נוספים".

141. עוד קובע זמיר כי חובה זו נובעת ממעמד הרשות כנאמן הציבור, מערכי השוויון, ההגינות והמינהל התקין (יצחק זמיר, הסמכות המנהלית (ב) 781-782). כך גם בבג"צ 1689/94 הררי ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נא (1) 15, 19-20, נקבע כי "קיומם של קריטריונים להפעלת שיקול-הדעת המסור לנושא משרה שלטונית הוא אחד מסממניו של מינהל תקין, והוא עולה בקנה אחד עם שלטון החוק". ר' גם: יואב דותן "החובה לקבוע כללים מנהליים" משפטים כג (תשנ"ד) 437, 450-451; בג"ץ 59/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב (4) 705, 706.
142. לאחר קביעת הקריטריונים, על המשיב לפרסם כך שיהיו גלויים, לפחות בפני מבקשי איחוד המשפחות שלגביהם קיבל המשיב מידע ביטחוני או פלילי. בממשם את זכות הטיעון כאמור לעיל, יטענו המבקשים את טענותיהם בהתאם לקריטריונים הללו. ההלכה בעניין זה היא, כי תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן והחלתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפרסומן ברבים בין אחרת, ומעוניין הוא כל מי שהנחיות הפנימיות משפיעות על זכויותיו (בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו (3) 501, 513).
143. בבג"צ 3648/97 סטמקה ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נג (2) 728, שעסק גם הוא בנושא איחוד משפחות, קבע בית משפט זה כי "במקום שבו מדובר בפגיעה כה-עמוקה בזכות היחיד - בזכות בת-זוגו של ישראלי להמשיך ולחיות בארץ עם מי שבחרה בו להיות לה חבר לנישואין - אין ספק בלבי כי חובה היא המוטלת על משרד הפנים לפרסם את מדיניותו ולעשותה נגישה לכל מי שיבקש לקרוא בה וללומדה" (שם, 768). "למותר לומר", נקבע שם עוד, "כי קריטריונים השוכנים במגירת הפקיד ואינם רואים אור-יום, מזמינים שרירות בעשייה ומישקלם כמישקלה של נוצה מרוטה" (שם, 774). ר' גם בג"צ 1689/94 לעיל, באותו מקום, ובג"צ 4950/90 פרנס ואח' נ' שר הביטחון, פ"ד מז (3) 36, 41-42.

מעורבות המזמין בפלילים כעילה לסירוב לבקשת איחוד משפחות

144. כפי שפורט בסעיפים 65 ו-72 לעתירה, בקשות העותרים 43 ו-48 לאיחוד משפחות מסורבות עקב מעורבותם של עותרים אלו בפלילים.
145. אך מעורבות בפלילים של המזמין, קרי, של האזרח הישראלי המבקש ישיבת קבע עבור בן זוגו הזר, אינה יכולה להיות רלוונטית לבקשתו להתאזרחות בן זוגו. מתן סטטוס לבן זוג של אזרח ישראלי איננה בבחינת פרס על התנהגות טובה, ושלילת סטטוס איננה סנקציה על התנהגות לא ראויה. הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד. חוק העונשין אינו מונה שלילת זכות זו כאחד העונשים שניתן להטיל על אזרח שהינו עבריין ואף אינו מסמיך את המשטרה או את משרד הפנים להטיל עונש זה. את העונש על עבירותיהם, העותרים 43 ו-48 כבר קיבלו. לפיכך, סירוב לבקשת ההתאזרחות בשל מעורבות המזמין בפלילים איננו חוקי.
146. מלבד זאת, סירוב כזה אף עומד בניגוד להגיון, גם להגיון הביטחוני, שכן הסכנה הנשקפת לכאורה לביטחון הציבור מפעולותיו של העבריין, קיימת עוד מלפני הגשת הבקשה ואין באישור הבקשה דבר שישנה את המצב הקיים. אם כבר קיים סיכוי לשינוי כלשהו, הוא דווקא הסיכוי להפחתת הסכנה הנשקפת מאותו אדם עקב האפקט הידוע של מיסוד וכניסה לחיי משפחה

מסודרים. רק שהות רבת שנים של המזמין מאחורי סורג ובריח, עשויה להביא לדחיית בקשת איחוד המשפחות של אזרחי ישראל המעורבים בפלילים.

147. יצוין, כי בתשובה לפנייה של המוקד להגנת הפרט אל הממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים, בבקשה לקבלת מידע בנוגע לרלוונטיות מעורבות פלילית/ביטחונית של בן הזוג המזמין לקבלת תושבות הקבע עבור בן הזוג המוזמן, נכתב כי "ככלל, בנות זוג של ישראלים לגביהם יש מידע פלילי/ביטחוני תהינה זכאיות למעמד בישראל בהתאם לנוהל הרגיל בדבר איחוד משפחות..... הכלל הוא כי מניעה ביטחונית/פלילית רלבנטית אך באשר לבן הזוג הזר, כפוף לחריגים..... כך למשל, אם בן הזוג הישראלי נשפט לתקופת מאסר ממושכת, (או צפוי לכך תוך זמן קצר) - יתכן והבקשה תסורב מאחר וממילא לא יתאפשר איחוד המשפחה".

מצ"ב העתק תשובת הממונה על חוק חופש המידע במשרד המשיב, מסומן ע/ 66.

148. כאמור בסעיף 65 לעתירה, בנמקה את הסירוב לבקשת העותר 43, כותבת גב' גנסיין (ממחלקת הבג"צים) גם כי עצם היותו של המזמין בכלא שוללת את הרציונל לאיחוד משפחות.

149. בעניין זה יצוין, כי רק תקופת מאסר משמעותית עשויה לשלול את זכותו של האזרח הישראלי להזמין ולאזרח את בן זוגו הזר. אין ספק, כי שהות אחד מבני הזוג בכלא למשך שנים רבות, שומטת במידת מה את הבסיס לבקשת איחוד המשפחות. אולם צריך שיהיה ברור כי סוכלה לחלוטין אפשרות החיים המשותפים של בני הזוג. כאשר מדובר בתקופות מאסר קצרות, כמו במקרה של העותר 43 הצפוי לסיים את מאסרו בתוך כחודש (ר' סעיף 69 לעתירה), אין בעצם המאסר כדי לשלול את הרציונל מאחורי הבקשות לאיחוד משפחות, ועל המשיב לאשרן.

150. אף אם ייקבע כי בחודש המאסר שעוד נותר לעותר 43, יש כדי לשלול את בקשתו, הרי שיש להעניק לעותרת 44 ולאחרים במצבה אשרת ישיבת קבע מטעמי איחוד משפחות המתייחסים לילדים. אלו רשומים על-פי חוק כאזרחי ישראל, וחיים ומתחנכים בה מאז היוולדם. בשלב מסוים, לאחר הגשת בקשת איחוד המשפחות ובמהלך ההמתנה לתשובת המשיב, בן הזוג הישראלי חדל מגידולם ומן הטיפול בהם, אם זה בעקבות מאסר, הדרדרות לסמים או בעקבות כל סיבה אחרת. במצב זה, אם בן הזוג הזר לא מקבל היתרי שהיה בישראל, הם גדלים למעשה ללא הורים. כדי למנוע מצב קשה זה, מן הראוי כי במקרים אלו, ולו מטעמים הומניטריים, יעניק המשיב ישיבת קבע לבן הזוג הזר.

מתן משקל ראוי לשיקולים השונים

151. בסירובו לבקשותיהם של העותרים, לא שקל המשיב את כל השיקולים הרלוונטיים, שכן לא שקל כלל את הפגיעה בזכות הבסיסית לחיי משפחה ונתן משקל בלתי ראוי לשיקול של חשש מפני פגיעה בביטחון המדינה והציבור. כפי שמפורט בחלק מן המקרים, בקשותיהם של עותרים שונים סורבו לאור מידע ביטחוני או פלילי אודותם. במקרים אלו, אין בכוחו של המידע הפלילי/ביטחוני הקיים כדי לשלול זכות כה בסיסית כזכות לחיי משפחה.

152. כך, לדוגמא, העותרת 10 מסורבת מטעמים משטרתיים כאשר עברה הפלילי מתמצה בקנס ע"ס 10 ש"ח משנת 1991 ובשהייה בלתי חוקית משנת 1997, תיק שנסגר מחוסר עניין לציבור, והעותר 33 מסורב מטעמים ביטחוניים כאשר עברו הפלילי והביטחוני מתמצה במעצר מנהלי למספר חודשים בתקופת האינתיפאדה הראשונה (1987).

153. מעורבות פלילית או ביטחונית כלשהי, אין בה כשלעצמה כדי להביא לסירוב לבקשות, ועל המשיב להוכיח בכל מקרה ומקרה כי כתוצאה ממעורבות זו, נשקפת סכנה ממשית לביטחון המדינה או הציבור. אך גם משמוכח קיומה של סכנה כזו, בטרם הוא מסרב לבקשה, על המשיב לאזן בין השיקולים השונים בעניין - לרבות הפגיעה בזכות היסוד לחיי משפחה, ולהראות כי שיקולי הביטחון גוברים בהכרח על כל שאר השיקולים. את האיזון האמור נראה כי המשיב לא ביצע, וגם אם ביצע - לא נתן משקל ראוי לכל השיקולים.

154. אם כן, על המשיב לאזן בין כל השיקולים השונים בעניין, ובעשותו כן - עליו לתת משקל נכבד למימושה של הזכות לחיי משפחה ולהפחית ממשקל היתר שהוא נותן לחשש מפני פגיעה בביטחון המדינה או הציבור. את זאת עליו לעשות הן לגבי בקשות העותרים שבעניינם הושג פירוט נימוקי הסירוב, הן לגבי בקשות כל שאר העותרים, והן בקובעו את הקריטריונים לסירוב מטעמים פליליים או ביטחוניים.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיב, לעשות את הצו להחלטי.

עאוני בנא, עו"ד
ב"כ העותרים