



מדינת ישראל  
בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

ערר (י-ם) 3285-18  
ערר (י-ם) 3286-18  
ערר (י-ם) 3289-18  
ערר (י-ם) 3437-18  
ערר (י-ם) 3440-18

בבית הדין לעררים בירושלים  
בפני כב' הדיין אילן חלבנה

החזרה למשיבה

- |                                                               |     |                      |
|---------------------------------------------------------------|-----|----------------------|
| מאשור                                                         | .1  | העררים : ערר 3285-18 |
| מאשור                                                         | .2  |                      |
| אשור                                                          | .3  |                      |
| עויסאת                                                        | .4  | ערר 3286-18 :        |
| קונבר                                                         | .5  |                      |
| קונבר                                                         | .6  | ערר 3289-18 :        |
| קונבר                                                         | .7  |                      |
| לא המוקד להגנת הפרט במעמד של עורר בכל אחד משלושת העררים דלעיל |     |                      |
| העררים 7א-1 ע"י עו"ד אחסתריתב                                 |     |                      |
| עלאן                                                          | .8  | ערר 3437-18 :        |
| עלאן                                                          | .9  |                      |
| העררים 8 ו-9 ע"י עו"ד חיטיב                                   |     |                      |
| קונבר                                                         | .10 | ערר 3440-18 :        |
| קונבר                                                         | .11 |                      |
| קונבר                                                         | .12 |                      |
| קונבר                                                         | .13 |                      |
| קונבר                                                         | .14 |                      |
| קונבר                                                         | .15 |                      |
| אלקונבר                                                       | .16 |                      |
| קונבר                                                         | .17 |                      |
| אלקונבר                                                       | .18 |                      |
| קונבר                                                         | .19 |                      |
| העררים 19-10 ע"י עו"ד שתאדה                                   |     |                      |



**מדינת ישראל**  
**בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952**

נ ג ד

**מדינת ישראל - רשות האוכלוסין וההגירה**  
**ע"י הלשכה המשפטית**

**המשיבה:**

**פסק דין**

עניינם של העררים שבכותרת בתקיפת החלטת שר הפנים (להלן: "השר") המורה על הפסקת ההליך לאיחוד משפחות ורישום ילדים וכן שלילת היתר שהיה או רישיון ישיבה ארעי מסוג א/5 אשר ניתן מכוח הליכים אלה לבן הזוג הזר ולילדיהם מטעמי הרתעת הציבור (להלן: "ההחלטה"). ההחלטה נסובה בנתונים לפיהם המחבל פאדי קונבר שהוא קרוב משפחה של העוררים כמפורט בפרק "רקע עובדתי" שלהלן ביצע ביום 8.1.2017 פיגוע דריסה בטיילת ארמון הנציב בירושלים בו נרצחו ארבעה חייל צה"ל ונפצעו 18 אנשים (להלן: "פיגוע הדריסה") שבמהלכו נורה ונהרג וכן כי בכפר בו הם מתגוררים - ג'בל מוכאבר, שורת אווירה התומכת בפיגועי טרור ורבים מתושבי המקום הביעו ברשתות החברתיות תמיכה במפגעים והזדהות עם מעשיהם היוצרת אווירה אוהדת כלפיהם. משכך מגיעה המשיבה לכדי החלטה לפיה ביטול האשרה יסייע ביצירת הרתעה מפני התגברות התופעה תוך שנסמכת על חומר ביטחוני.

עניינם של העררים שבכותרת נסוב בסוגיה זהה העולה מכתבי הערר במרכזם החלטה אחידה אשר ניתנה בעניינם של כלל העוררים הרלבנטיים כאמור לעיל ומשכך יינתן פסק הדין שלהלן במאוחד ביחס לכולם.

**רקע עובדתי**

**ערר – 18-3285**

העורר 1 (להלן: "העורר") הינו תושב אזור אשר נישא ביום 14.7.1990 לעוררת 3 תושבת קבע בישראל (להלן: "העוררת") ונולדו להם 6 ילדים עליהם נמנה העורר 2. העוררת הגישה ביום 5.5.1994 בקשה לאיחוד משפחות עבור העורר ואשר נדחה בשל העדר מרכז חיים בישראל. ביום 10.4.2006 הגישה העוררת בקשה לרישום 6 ילדיה. ביום 17.6.2007 הגישה העוררת בשנית בקשה לאיחוד משפחות עבור העורר. כאמור, פאדי קונבר אחיה למחצה של העוררת ביצע ביום 8.1.2017 פיגוע דריסה. עקב כך נשלחה לעוררים הודעה לפיה המשיבה שוקלת לבטל מעמד העוררים 1 ו-2. לאחר שנשקלו טיעוני העוררים החליטה המשיבה לבטל היתר השחייה של העורר אשר ניתן לו מכוח נישואיו לעוררת וכן של בנם – העורר 2 במסגרת בקשה לרישום ילדים שהגישה עבור העוררת. העוררים הגישו ערר על החלטה זו (ערר 17-1400) אשר נמחק בהסכמה על פי פסק דין מיום 12.12.2017 עקב פגם שנפל בהליך שהתקיים אצל המשיבה.



**מדינת ישראל**  
**בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952**

המשיבה קיימה הליך פנימי נוסף לעניין זה ואשר על פי החלטה מיום 23.4.2018 נותר השר בעמדתו לפיה הופסק ההליך לאיחוד משפחות להסדרת מעמד העורר וכן לרישום העורר 2 ולביטול היתרי שהייה שלהם בישראל מטעמי הרתעת הציבור.

**ערר 18-3286**

העוררת 4 (להלן: "העוררת") הינה תושבת קבע ילידת 1979 אשר נישאה כ עויסאת שהינו תושב אזור ונולדו להם 4 ילדים עליהם נמנה העורר 5. העוררת הגישה ביום 25.6.2008 בקשה לרישום ילדיה ואשר סורבה בשל העדר מרכז חיים בישראל. העוררת 4 הגישה בקשה חדשה לרישום ילדיה ופרט לעורר 5 קיבלו כולם הפניות להיתרי מתי"ק. אחיו של העורר 5 – נתפס ביום 23.10.2011 בדרכו לביצוע פיגוע דקירה בשכונת נוף צמון בירושלים ועקב כך חוגש נגדו כתב אישום והורשע בעבירות ניסיון לרצח במסגרת פיגוע דקירה על רקע לאומני והחזקת סכין. המשיבה הודיעה לעוררים במכתב מיום 15.12.2015 כי נשקל סירוב הכקשה לרישום העורר 3 וכן כי ניתנת בידם האפשרות להגיב על כך ואולם לא עשו כן.

ביום 8.1.2017 ביצע דודו של העורר 3 – פאדי קונבר פיגוע הדריסה. עקב כך נשלחה לעוררים ביום 10.1.2017 הודעה לפיה שוקלת לבטל מעמדו בישראל. לאחיו שימוע שחתקיים בעניינו החליטה המשיבה לבטל שהייתו בישראל. העוררים הגישו ערר בגין החלטה זו (ערר 17-1399) אשר לבסוף נמחק בשל פגם שנפל בהליך.

לאחר הליך פנימי נוסף במסגרתו התכייב שימוע נוסף לעוררים ניתנה ביום 23.4.2018 החלטה חשר לביטול היתרי שהייה מטעמי הרתעת הציבור. באשר לטענה בדבר קיומה של מניעה בטחונות הנובעת מאחיו של העורר 3 כאמור ברמא לכתב התשובה לא מצאתי בהחלטת המשיבה כל התייחסות לעניין זה ומשכך אינה רלבנטית למסגרת הערר דנן.

**ערר 18-3289**

העוררת 6 הינה תושבת אזור אשר נישאה לעורר 7 תושב קבע בישראל בשנת 1996. לעוררים נולדו 8 ילדים אשר פרט לצעיר שבהם רשומים כולם במרשם האוכלוסין הישראלי כתושבי קבע. העורר 7 הגיש ביום 10.12.1997 בקשה לאיחוד משפחות עבור העוררת 7 וזו סורבה בהעדר מרכז חיים בישראל. בקשה נוספת הוגשה ביום 12.2.2006 ובמסגרתה הופנה לקבלת היתר מתי"ק. ביום 8.1.2017 ביצע פאדי קונבר - אחיו למחצה של העורר 7 פיגוע הדריסה. ביום 10.1.2017 הודיעה המשיבה לעוררים כי שוקלת לבטל מעמד העוררת 7 בישראל. לאחר שמיעת טענות העוררים ניתנה החלטה לפיה בוטל היתר השהייה. העוררים הגישו ערר על החלטה זו (ערר 17-1401) אשר נמחק בחסכמה על פי פסק דין מיום 2.12.2017.

במסגרת המשך ההליך הפנימי ולאחר שנשמעו טענות העוררים ניתנה ביום 23.4.2013 החלטה השר לפיה בוטל היתר השהייה של העוררת מטעמי הרתעת הציבור.



## מדינת ישראל בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

### ערר 18-3437

העוררת 8 הינה תושבת קבע ילידת 1986 אשר נישאה ביום 16.7.2002 לעורר 9 תושב אזור יליד 1973. לעוררים נולדו 4 ילדים בעלי מעמד של תושב קבע. העוררת 8 הגישה ביום 20.11.2008 בקשה לאיחוד משפחות עבור העורר 9. הבקשה אושרה וביום 9.9.2009 קיבל הפניה להיתר מת"ק לשנה אשר הוארכה מעת לעת. ביום 8.1.2017 ביצע פאדי קונבר - דודה של העוררת 8 פיגוע הדריסה. ביום 11.1.2017 הודיעה המשיבה לעוררים כי שוקלת לבטל מעמדו של העורר בישראל. ביום 25.1.2017 הודיעה המשיבה לעוררים על החלטתה לביטול היתר השחייה של העורר 9. העוררים הגישו ערר על החלטת המשיבה (ערר 17-1439) ובעקבות הסכמת המשיבה לקיים ראיון נוסף ולמתן החלטה חדשה כאמור בתיקים דומים נמוחק הערר דגן בפסק דין מיום 28.12.2017. לאחר קיום ראיון נותר השר בעמדתו ובהחלטה מיום 23.4.2018 בוטל היתר השחייה של העורר.

### ערר 18-3440

העורר 10 הינו תושב אזור יליד 1950 אשר נישא לעוררת 11 שהינה תושבת קבע ילידת שנת 1957 ונולדו להם 3 ילדים כולם בעלי מעמד תושב קבע. העוררת 11 הגישה ביום 10.7.1994 בקשה לאיחוד משפחות עבור העורר 10 אשר סורבה מהטעם של אי הוכחת מרכז חיים בישראל. לאחר הגשת עתירה לבג"ץ הגיעו הצדדים לכדי הסכמה לפיה העתירה תימחק וכי תונפק לעורר הפניה למתן היתר מת"ק לשנה. העוררים הגישו ביום 15.2.2011 בקשה לשדרוג מעמד וביום 26.12.2011 קיבל רישיון ישיבה ארעי מסוג א/5 לשנה. ביום 9.1.2017 בוצע על ידי פאדי קונבר - בן דודו של העורר פיגוע הדריסה. לאחר הודעת המשיבה לפיה נשקל ביטול רישיון ישיבה ארעי שלו חתקיים להם שימוע וביום 25.1.2017 ניתנה החלטת השר לפיה בוטל רישיון ישיבה ארעי של העורר 10.

העורר 12 הינו תושב אזור יליד שנת 1964 אשר נישא לעוררת 13 שהינה תושבת קבע ילידת שנת 1967. לעוררים נולדו 6 ילדים כולם תושבי קבע. במהלך שנת 1994 הגישה העוררת 13 בקשה לאיחוד משפחות עבור העורר 12 ואולם נדחתה מפאת אי הוכחת מרכז חיים בישראל. העוררים הגישו עתירה לבג"ץ במסגרתה הגיעו הצדדים לכדי הסכמה לפיה תונפק לעורר הפניה לקבלת היתר מת"ק לשנה. העוררים הגישו ביום 5.11.2012 בקשה לשדרוג מעמד העורר 12. עקב פיגוע הדריסה אשר בוצע על ידי פאדי קונבר בן דודו של העורר 12 הודיעה המשיבה ביום 10.1.2017 לעוררים כי שוקלת לביטול היתר שהייה של העורר 12. לאחר שמיעת טענות העוררים ניתנה ביום 25.1.2017 החלטת השר לפיה בוטל רישיון ישיבה ארעי של העורר 12.

העורר 14 הינו תושב אזור יליד שנת 1966 אשר נישא לעוררת 15 ילידת שנת 1973 שהינה תושבת קבע. העוררת 15 הגישה ביום 7.7.1974 בקשה לאיחוד משפחות עבור העורר 14 ואולם נדחתה מאחר ולא הוכח מרכז חיים בישראל. העוררת 15 הגישה בקשה נוספת לאיחוד משפחות אשר הוחלט לאשרה וביום 26.10.2006 ניתן לעורר 14 הפניה להיתר מת"ק לשנה. בעקבות פיגוע



## מדינת ישראל בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

הדריסה אשר בוצע על ידי פאדי קונבר בן דודו של העורר 14 הודיעה המשיבה לעוררים כי נשקלת שלילת היתר מת"ק שניתן לעורר 14. לאחר שמיעת טענות העוררים ניתנה ביום 15.1.2017 החלטת השר לפיה בוטל היתר השהייה שמחזיק העורר 14.

העורר 16 הינו תושב אזור יליד שנת 1969 אשר נישא ביום 12.5.1997 לעוררת 17 שהינה תושבת קבע ילידת 1977. לעוררים נולדו 5 ילדים כולם תושבי קבע בישראל. העוררת 17 הגישה ביום 19.12.2005 בקשה לאיחוד משפחות עבור העורר. לאחר אישור הבקשה ניתנה לעורר 16 הפניה להיתר מת"ק לשנה אשר הארך מעת לעת. ביום 10.1.2017 הודיעה המשיבה לעוררים כי שוקלת לבטל היתר מת"ק שהונפק לעורר 16 עקב ביצוע פיגוע הדריסה על ידי פאדי קונבר בן דודו של העורר 16. לאחר שמיעת טענות העוררים ניתנה ביום 25.1.2017 החלטת השר לפיה בוטל מעמדו של העורר 16.

העורר 18 הינו תושב אזור יליד 1952 אשר נישא ביום 29.7.1972 לעוררת 19 תושבת קבע ילידת 1956. לעוררים נולדו 9 ילדים ואשר למעט 2 ילדים השאר הם תושבי קבע. העוררת 19 הגישה ביום 4.5.1994 בקשה לאיחוד משפחות עבור העורר 18. לאחר אישור הבקשה הופנה העורר 18 לקבלת היתר מת"ק ובחמשך ביום 26.7.2016 קיבל העורר 18 רישיון ישיבה ארעי מסוג א/5. בעקבות פיגוע הדריסה שביצע פאדי קונבר הודיעה המשיבה לעוררים כי שוקלת לבטל המעמד שניתן לעורר 18. לאחר שנשמעו טיעוני העוררים החליטה המשיבה ביום 25.1.2017 לבטל מעמדו של העורר 18. העוררים הגישו ערר (17-1463) ובמסגרתו הגיעו לכדי הסכמה כמו גם בעררים דומים אחרים כי עניינם יוחזר למשיבה לקיום ראיון נוסף אשר לאחריו נותר השר בעמדתו לפיה בוטל רישיון ישיבה ארעי של העורר 18.

### טיעוני הצדדים

#### טיעוני העוררים

העוררים נסובים בטענה העיקרית לפיה החלטת המשיבה לבטל ההליך לאיחוד משפחות שבו נטלו העוררים חלק ובתוך כך לבטל היתרי שהייה או רישיון ישיבה ארעי שניתנו להם עקב מעשי בן משפחה מדרגה שניה ושלישית מטעמי הרתעה פסולה מן היסוד, בלתי סבירה ולא מידתית. ההחלטה ניתנה בחוסר סמכות ובסתירה להוראות החוק והדין תוך פגיעה אנושה בזכויות יסוד של העוררים ובגני משפחותיהם. לטענת העוררים החלטת המשיבה לוקה בהעדר הסמכה מפורשת היינו כי אין בנמצא הסמכה חוקית מפורשת ומפורטת המסמיכה את המשיבה לבטל הליכים לאיחוד משפחות מטעמי הרתעה גרידא ומשכך מדובר בהליך פסול מן היסוד הנעשה בחוסר סמכות מוחלט. על פי סעיף 3ד לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן: "חוק הוראת שעה") ניתנת לשר הפנים הסמכות לסירוב או לביטול רישיונות והיתרים כאשר מתושב האיזור או מבן משפחתו מקרבה ראשונה מהשטחים נובעת מניעה בטחונית או פלילית של ממש ואולם על פי הפסיקה על החלטה הפוגעת בזכות החוקתית לחיי משפחה לעמוד במבחני המידתיות. בענייננו החלטת המשיבה לוקה בכשל לוגי קשה שכן ההחלטה



## מדינת ישראל בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

אינה עוסקת בסיכון בטחוני הנובע מן העוררים לא במישרין ולא בעקיפין אלא בתועלת שלטענת המשיבה ביכולתם להפיק מהרחקות העוררים מישראל בהרתעה של מפגעים פוטנציאליים עתידיים ושאנם מוגדרים. מדובר בעוררים שהם תפים מפשע אשר לא נובע מהם כל סיכון וכי מדובר בכלי להשגת תכלית שונה וזרה להליך של איחוד משפחות. המשיבה בהחלטתה מבקשת לפגוע במי שלא נובע מצדו כל סיכון בטחוני.

לטענת העוררים סעיף 11(א)02 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן: "חוק הכניסה לישראל") מעניק לשר הפנים סמכות רחבה לבטל מעמד ואולם זאת בכפוף לקיומם של שני תנאים מצטברים האחד שמדובר ברישיון ישיבה והשני לפיו מדובר ברישיון ישיבה שניתן לאדם מכוח חוק הכניסה לישראל ובענייננו משניתן לעוררים היתר שהייה מכוח חוק הוראת השעה הרי שההסמכה אשר ניתנה לשר הפנים מכוח חוק הכניסה לישראל אינה יכולה להוות מקור סמכות לביטול הליכים לאיחוד משפחות בהם נוטלים חלק תושבי אזור. לעניין תקנה 119 לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 המעניקה סמכות למפקד האזור להחרים ולהרוס בתים שיושביהם או חלק מהם נאשמו או נחשדו בביצוע פעולה עוינת אף כי כתוצאה מכך ייפגעו מי שאינם נוגעים בדבר וזאת מטעמי הרתעה, הרי שאין לגזור מכך גזירה שווה לענייננו שכן לעניין החרמה והריסת בתים מדובר בהוראת חוק מפורשת מה שאין כן בענייננו ואף באותו עניין נקבעו בפסיקה כללים וגבולות להפעלתו. כן בהחלטת המשיבה יש כדי פגיעה אנושה וקשה בזכותם של כל בני משפחת העוררים לכבוד ולחיי משפחה וכן פגיעה בעקרון טובת הילד. העוררים תומכים יתדותיהם בפסק דין אשר ניתן בעמ"נ 11930-07-18 מדינת ישראל נ' חטיב ואח' במסגרתו נקבע, בין השאר, כי התפיסה של חוק הוראת השעה היא של סיכון קונקרטי, ישיר או עקיף, הנובע מאדם מסוים וכי בחוק לא נקבעה עילה המבוססת על שיקול הרתעתי כללי. משכך מתבקש בית הדין לקבל הערר ולהורות למשיב לבטל לאתור את החלטתו ולחייב המשיבה בהוצאות.

### טיעוני המשיבה

לטענת המשיבים, בקשת העוררים לאיחוד משפחות אושרה בהתאם לחוק הוראת שעה אשר תכליתה בטחונית. נקודת המוצא היא כי אין למי מהעוררים המוזמנים זכות קנויה או אחרת לשהייה בישראל וכי הזכאות הנטענת הינה אף מכוח שיקול הדעת הרחב המוקנה לשר הפנים. כנגד בקשת העוררים לאיחוד משפחות עומדת זכותה של המדינה לביטחונה ולבטחון תושביה. העוררת תומכת החלטתה בעמדת גורמי הבטחון וכלל הנתונים שנאספו על ידם, ואשר לפיהם החל משנת 2013 ניכרת מגמה מתמשכת של עליה במספר הפיגועים הכללי ופיגוע הטרור העממי וכן במספר המפגעים הישראליים כתוצאה מפעילות טרור. בתוך כך צוין כי עיקר פעילות הטרור בעת האחרונה הייתה ומוסיפה להיות בידי התארגנויות מקומיות ובידי מפגעים בפרופיל של "מפגע בודד". מהנתונים עולה כי מתחילת שנת 2014 ועד להגשת כתב התשובה ניכרת עלייה תלולה בפיגועים במתווים חמורים. גורמי הבטחון הם המוסמכים ליתן חוות דעת באשר לסיכון הבטחוני הקיים למדינת ישראל וכך גם בעניין יצירת הרתעה אשר תימנע פיגועים עתידיים ובידי גורמים



## מדינת ישראל בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

אלה המומחיות לקבוע מה הם האמצעים האפקטיביים ליצירת הרתעה. בענייננו גורמי הבטחון הציגו לפני המשיבה עמדתם לאור פיגועים רצחניים שבוצעו, וקיום צורך ממשי בנקיטת פעולות הרתעה על מנת להרתיע מפגעים פוטנציאליים מביצוע פיגועים כדוגמת פיגוע דריסה אשר ביצע קרוב משפחה של העוררים האמורים במהלכו נרצחו ארבעה חייל צה"ל ובנוסף נפצעו 18 אנשים. משכך לטענת המשיבה אין כל עילה להתערב בהחלטת המשיבה אשר ניתנה על פי סמכות שר הפנים לפי חקיקה ראשית ואשר נועדה לתכלית ראויה היינו, הרתעת מפגעים פוטנציאליים מביצוע פיגועי טרור נוספים ונוכח תדירותם הרי שהחלטת המשיבה הולמת דרישת המידתיות והסבירות.

לעניין טענת העוררים בדבר העדר הוראת חוק מפורשת המסמיכה את שר הפנים לבטל הליך של איחוד משפחות טוענת המשיבה כי אין ללמוד מהוראת סעיף 3ד לחוק הוראת שעה כי שר הפנים אינו מוסמך שלא לאשר המשך שהיה בישראל גם מטעמים בטחוניים אחרים שלא נוגעים באופן ישיר בתושב אזור בעל היתר שהייה או בן משפחתו או מכל טעם אחר כגון ביגמיה, מרכז חיים או בקשה שאושרה על בסיס פרטים כוזבים. כן חוק הוראת שעה אינו קובע סמכויות ואינו מקים את הסמכות של השר ועל כן מסגרת הסמכות אינה נובעת מחוק זה. הסמכות הכללית נותרה לשר הפנים מכוח חוק הכניסה לישראל. המשיבים תומכים יתדותיהם בע"מ 8844/04 שעאבן נ' משרד הפנים לפיו בוטל רישיון תושב קבע היות והושג תוך מרמה והצגת נתונים כוזבים אף ללא קיום הסמכה מפורשת בתקנות.

המשיבה מוסיפה וטוענת כי מחקירת גורמי הבטחון לאחר ביצוע הפיגוע עולה כי בני משפחתו המורחבת של המחבל הביעו תמיכה במעשה הפיגוע. לעניין הטענה לזכות לחיי משפחה הרי שזכות זו לא נשללת מהעוררים וכי בידם לממש זכות זו לאו דווקא בישראל. טענת העוררים לפיה הם בחזקת חפים מפשע ולא היו מודעים בכוונותיו של המחבל פאדי קונבר נדחתה בפסיקה של בית המשפט העליון. המשיבה מדגישה כי אין מדובר בצעד של עונש קולקטיבי אלא לתכלית הרתעתית וכאמור כעולה מבדיקת גורמי הבטחון בני משפחתו המורחבת של המחבל הביעו תמיכה במעשהו. לסיכום טוענת המשיבה כי מתחם הביקורת השיפוטית על החלטותיה הוא מצומצם יותר מן הרגיל וכי החלטתה ניתנה כדין, בהתבסס על תווה דעת גורמי הביטחון לפיה יש בביטול היתר שהייה של העוררים הזרים כדי לסייע ביצירת הרתעה משמעותית אשר תמנע פיגועי טרור. מדובר בהחלטה סבירה שאין להתערב בה ובית הדין מתבקש לדחות את הערר ולחייב בהוצאות.

### דיון והכרעה

הסוגיה המרכזית הנתונה במחלוקת בין הצדדים נסובה בשאלת סמכות שר הפנים לבטל הליך של איחוד משפחות וכן רישום ילדים ובתוך כך לבטל היתרי שהייה או רישיון ישיבה ארעי מסוג א/5 מטעמי הרתעת הציבור.



## מדינת ישראל בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

החלטת השר נסובה על רקע הנתונים לפיהם בכפר ג'בל מוכבר בו התגורר המפגע פאדי קונבר וכן העוררים שורת אווירה התומכת בפיגועי טרור תוך קיום פולחן אישיות למפגעים. רבים מתושבי הכפר הביעו ברשתות החברתיות תמיכה במפגעים. המשיבה טבורה כי האדרת פיגועי הטרור והמפגעים מעודדת צעירים נוספים לבצע פיגועי טרור. כן להערכת גורמי הבטחון המקצועיים יש בביטול המעמד לסייע ביצירת הרתעה משמעותית מפני התגברות התופעה. עוד נסמכת ההחלטה על נתונים בדבר התמרה בפעילות גורמי טרור מתחילת שנת 2013 ואשר פיגוע הדריסה על ידי המפגע פאדי קונבר נמנה על שרשרת של פיגועים במסגרת פעילות גורמי טרור אלו. עיקר פעילות הטרור מובלת גם ידי מפגעים הפועלים בפרופיל של "מפגע בודד" ובדיקות שבוצעו על ידי גורמי הבטחון מלמדים כי הסיבות לכך נגעו, בין השאר, לקיומם של קשרים משפחתיים באזור יהודה ושומרון.

לעניין המסגרת הנורמטיבית הכללית הרלבנטית כרקע לענייננו יפים הדברים האמורים בעמ"מ 9168/11 פלוני ואח'י נ' משרד הפנים בהאי ליסנא:

"ביחס לבן זוג זר תושב האזור, היינו מי שמתגורר ביהודה ושומרון או בחבל עזה ואינו תושב ישראל (ראו הגדרה מדויקת בסעיף 1 לחוק הוראת השעה). הנשוי לתושב קבע בישראל, קבע ההליך המדורג מספר שלבים שרק לאחריהם זכה בן הזוג הזר למעמד קבע בישראל. בשלב המקדמי, הגישו בני הזוג למשרד הפנים בקשה לקבלת מעמד עבור בן הזוג הזר מכוח איחוד משפחות. אם הבקשה אושרה, המבקש נכנס אל גדר ההליך המדורג. בשלב הראשון של ההליך המדורג זכה המבקש להיתר שהייה שניתן על-ידי מפקדת התיאום והקישור (להלן: היתר מת"ק) למשך 12 חודשים. בתום תקופה זו היה על בן הזוג להגיש בקשה להארכת ההיתר ל-15 חודשים נוספים, ובסך הכל ניתנו היתרי מת"ק בשלב זה למשך 27 חודשים. בשלב השני, המבקש היה יכול לשדרג את מעמדו למעמד של תושב ארצי ולקבל רישיון ישיבה מסוג א/5 למשך שנה, ולאחר מכן ניתן היה להאריך את הרישיון פעמיים נוספות למשך שנה בכל פעם. בשלב השלישי, לאחר 5 שנים ו-3 חודשים, ניתן היה לשדרג את מעמדו של המבקש למעמד של תושב קבע בישראל.

יודגש, כי בהחלטות על הארכת תוקף ההיתרים ומתן הרישיונות ובכחינת בקשת השדרוג בין שלב לשלב, נבחנו מספר גורמים ביחס לבקשה, ביניהם: כנות קשר הנישואין, האם קיימת מניעה פלילית או ביטחונית ואם מרכז החיים של בני הזוג הוא בישראל. בגדר כך גם נדרש שמרכז החיים של בני הזוג יהיה בישראל במשך שנתיים עוד קודם לכניסה להליך המדורג, כתנאי לאישור הבקשה וכניסה להליך (ראו: עת"ם (י-ם) 742/06 אבו קווידר נ' שד הפנים (15.4.2007)).





## מדינת ישראל בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

4. ביום 12.5.2002 (להלן: המועד הקובע) החליטה ממשלת ישראל על הפסקת האפשרות של תושבי האזור להגיש בקשות לקבלת אזרחות או מעמד קבע בישראל מכוח איחוד משפחות (החלטה 1813 של הממשלה ה-29 "הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ ולזרים ממוצא פלסטיני" (12.5.2002), (להלן: החלטת הממשלה)). לאחר כשנה עוגנה ההחלטה בחוק הוראת השעה, שמאותה העת תוקפו הוארך מדי שנה. סעיף 4 לחוק מאפשר לתושבי האזור, אשר היה בידם היתר מת"ק או רישיון ישיבה מכוח בקשה לאיחוד משפחות עובר למועד הקובע, להמשיך ולקבל היתר או רישיון ישיבה מאותו הסוג, אולם אין הם יכולים לשרדג את מעמדם לשלב הבא אליו היו יכולים להגיע במסגרת ההליך המדורג. בית משפט זה בהרכב מורחב דחה מספר עתירות שהוגשו נגד חוק הוראת השעה במהלך השנים (בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006); בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה (11.1.2012)).

סעיף 3ד לחוק הוראת שעה שהוא הסעיף הישיר בענייננו קובע בהאי לישנא :

"3ד. לא יינתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל, לתושב אזור, לפי סעיפים 3, 1א3, 2א3, 3ב(2), 3ב(3) ו-4(2), ולא יינתן רישיון לישיבה בישראל לכל מבקש אחר שאינו תושב אזור, אם קבע שר הפנים או מפקד האזור, לפי הענין, בהתאם לחוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים, כי תושב האזור או המבקש האחר או בן משפחתם עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל; בסעיף זה, "בן משפחה" – בן זוג, הורה, ילד, את ואחות ובני זוגם. לענין זה, רשאי שר הפנים לקבוע כי תושב האזור או המבקש האחר עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל, בין השאר על סמך תוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים ולפיה במדינת מושבו או באזור מגוריו של תושב האזור או המבקש האחר מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל או אזרחיה".

על פי הוראת סעיף 3ד לחוק הוראת שעה בחינת הסיכון הבטחוני נעשית על ידי המשיבה על יסוד בחינה פרטנית (ר' בג"ץ 2028/05 אמארה נ' שר הפנים). על פי הפסיקה טיבו של הסיכון הבטחוני אינו רק סיכון ישיר אלא גם סיכון עקיף היינו, זה הנובע מבני משפחתו הקרובים של מבקש ההיתר כהגדרת המונח "בן משפחה" בחוק הוראת שעה (ר' בג"ץ 7444/03 דקה נ' שר הפנים). נשאלת השאלה האם חוק הוראת שעה מקים עילה לדחיית בקשה לאיחוד משפחות ורישום ילדים מטעמי הרתעת הציבור וכל כך משיב בית המשפט בשלילה בעמ"נ 11930-07-18 מדינת ישראל נ' חטיב ואח' (הלן: "עניין חטיב") בהאי לישנא :



**מדינת ישראל**  
**בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952**

"אכן, התפיסה של חוק הוראת השעה היא של סיכון קונקרטי, ישיר או עקיף, הנובע מאדם מסוים. בחוק לא נקבעה עילה המבוססת על שיקול הרתעתי כללי. מחוות הדעת לא עולה סיכון קונקרטי כאמור הנובע מן המשיבה. זו אף זו, אין בחוות הדעת הערכה של הגורם המקצועי, לפיה דחיית בקשתה של המשיבה אוצרת בחובה ערך מוסף בטחוני, ולו במישור ההרתעתי הכללי. יוצא, כי חוות הדעת אינה מספקת תמיכה של ממש להחלטת משרד הפנים".

פסק הדין בעניין חטיב ניתן במועד שלאחר מתן ההחלטות נשוא העררים דין ואולם עמד במרכז הדיונים אשר התקיימו במסגרת ההליך דין. מדובר בפסק דין חלוט אשר קבע מפורשות כי בחוק הוראת שעה לא נקבעה עילה המבוססת על שיקול הרתעתי.

לשיטת המשיבה, לשר הפנים נתונה הסמכות להפסיק הליך של איחוד משפחות ורישום ילדים גם מכוח סעיף 11(א)(2) לחוק הכניסה לישראלעיון בסעיף זה מעלה כי מדובר בסעיף כללי המצריך מלאכת פרשנות אשר על פי כלליה נמנים, בין השאר, כלל ההסמכה המפורשת וכלל ההסדרים הראשוניים וכי הפעלת סמכות בנסיבות אלה להלום כללים אלה כמפורט להלן.

סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל קובע בהאי לישנא:

11(א)(2). "שר הפנים רשאי, לפי שיקול דעתו – לבטל רישיון ישיבה שניתן לפי חוק זה."

כאמור, סוגיית סמכות שר הפנים בענייננו הינה שאלה פרשנית אשר תיבחן להלן בהתבסס על המתווה האמור בבג"ץ 7803/06 אבו ערפה ואח' נ' שר הפנים (להלן: "עניין אבו ערפה"). שאלה פרשנית זו לחיבתן לאור לשון הוראת החוק, התכלית הסובייקטיבית הנלמדת מההיסטוריה החקיקתית וכן התכלית האובייקטיבית לפיה יש לערוך איזון בין האינטרסים השונים העומדים על הפרק ולבסוף ישוקללו שלושת שלבים אלו.

פרשנות החקיקה נפתחת בבחינת מרכיב הלשון ומקום שיש מספר אפשרויות יש לבחון את החלופה שמגשימה באופן האופטימלי את תכלית החוק (עניין אבו ערפה, פסקה 29). תכלית החוק מורכבת מתכלית סובייקטיבית ואובייקטיבית. תכליתו הסובייקטיבית של החוק כוללת את המטרות והערכים שביקש המחוקק להגשים באמצעותו. זוהי הכוונה שעמדה לנגד עיני המחוקק שעה שחוקק את הוראת החוק. התכלית האובייקטיבית כוללת את המטרות, הערכים והעקרונות שאותם נועד להגשים דבר החקיקה בחברה דמוקרטית מודרנית (עניין אבו ערפה, פסקה 30).



## מדינת ישראל

### בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952

ערכים אלו כוללים הרצון והצורך להגשים ערכי צדק, מוסר, זכויות אדם וכן עיקרון שלטון החוק וחובת ההגינות השלטונית (בג"ץ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור פד נ(2), 793).

הוראת חוק יש לפרש כאמור על סמך התכליות הסובייקטיביות והאובייקטיביות שהוא נועד להגשים. מהלך זה כולל הפעלת שיקול דעת שיפוטי. במסגרת תהליך פרשני זה יש לאזן בין התכליות השונות ולפרש את החוק על רקע עקרונות יסוד בשיטתנו המשפטית ועל פי כל אלה יש לפרש את סעיף 11(א)(2) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 לחוק הכניסה לישראל.

לעניין התכלית הסובייקטיבית עליה נסוב סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל, סוקר כב' השופט פוגלמן בעניין אבו ערפה (פיסקה 43) סוגיה זו ובוחן זאת לאור הדיונים ועמדות חברי הכנסת אשר קדמו לחקיקת חוק הכניסה לישראל ועיקרה בהאי ליסנא :

"הנה כי כן, ההיסטוריה החקיקתית מלמדת כי באמצעות דבר החקיקה העומד במוקד דיונו ביקש המחוקק למסור למשיב סמכות להעניק או לשלול רישיונות ישיבה בארץ ביחס למי שזיקתם לארץ פחותה – זרים ותיירים הבאים בשעריה. תכליתו הסובייקטיבית של החוק, הנלמדת מכונתו הגלויה של המחוקק, הייתה אפוא שלא להחילו על מי שכבר מצוי בשערי ארצנו, כי אם על מי שמתדפקים על דלתותיה. היינו: כוונת המחוקק הייתה כי החוק לא יוכל על הקטגוריה בה עסקינן. כך הבינו יוצרי החוק או לשון הטקסט שאותו חוקקו (ברק, בעמ' 152)."

משבעניינו מדובר בזרים אשר עבורם מבוקשת הסדרת מעמדם הרי שניתן לקבל כי הפרשנות לפיה הסמכות להפסיק הליך של איחוד משפחות או רישום ילדים מטעמי הדתעה מקיימת את התכלית הסובייקטיבית שביסוד בסעיף 11א לחוק הכניסה לישראל. אולם הרכיב האובייקטיבי מעלה סוגיות שאינני מוצא כי נבחנו במלואן כמפורט להלן.

במסגרת בחינת התכלית האובייקטיבית יש ליתן הדעת לאותם עקרונות יסוד של השיטה הרלבנטיים לעניינו עליהם נמנים: ריבונות המדינה, ביטחון המדינה ושלום הצבור, קידום זכויות אדם וכן דרישת ההסמכה המפורשת והמפורטת עת מדובר בפגיעה בזכויות יסוד. לעניין עקרון ריבונות המדינה מושכלות יסוד הן כי למדינה ריבונית נתונה הזכות לקבוע מי יבוא בשעריה ובאלו תנאים, באופן שיאפשר את פעילותה התקינה ואת ההגנה על זכויות אזרחיה כאשר הנחת היסוד היא, כי למי שאינו אזרח אין זכות קנויה להיכנס בשערי המדינה ואף שהותר לו להיכנס מחויבות המדינה כלפיו היא פחותה. בנסיבות העניין אינני מוצא כי במכלול השיקולים ניתנה התייחסות לזכות של בן הזוג הישראלי לממש חיי משפחה שלו עם בן הזוג הזר בישראל שעה שזו מצויה בגרעינה של הזכות לכבוד האדם (בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים).



**מדינת ישראל**  
**בית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952**

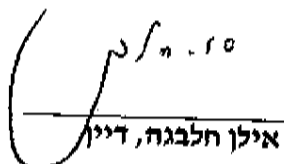
כלל פרשני נוסף הוא כלל ההסמכה המפורשת המהווה עקרון נוסף לצד העקרונות אשר נמנו לעיל ואשר לפיו אין לפרש דבר חקיקה כמסמך לפגיעה בזכויות יסוד אלא אם כן ההסמכה היא ברורה חד-משמעית ומפורשת (בג"ץ 333/85 אביאל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד מה(4) 581). כן כאשר מדובר בפעולה הפוגעת בזכויות יסוד, "...אין די בקיומה של הסמכה מפורשת בחוק שהיא סתמית וכוללנית וגורפת ויש להצביע על הרשאה ברורה "הקובעת אמות – מידה כלליות למאפיינים המהותיים של הפגיעה המותרת באמצעות חקיקת משנה..". (בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד סב(4) 715). הלכה היא כי ככל שהזכות חשובה יותר והפגיעה בה חמורה יותר, כך על בית המשפט להקפיד על "דרישת ההסמכה ויפרשה בצמצום" (עניין אבו ערפה פסקה 52). הרציונל לדרישה זו הוא כי עיקרון הפרדת הרשויות מחייב כי הרשות המחוקקת ולא המבצעת היא אשר תקבע את הסמכות המנהלית לפגוע בזכויות יסוד ואת אמות המידה לכך.

בנסיבות העניין אינני מוצא כי ניתנה התייחסות לכלל השיקולים המפורטים לעיל לעניין סוגיית סמכות השר להורות על הפסקת הליך של איחוד משפחות או רישום ילדים מטעמי הרתעה, ומשכך הנני מורה על השבת עניינם של העוררים למשיבה לבחינת סוגיה זו נוכח האמור בעניין חטיב, כלל עקרונות הפרשנות כמפורט לעיל וכן טיעוני העוררים. החלטה מנומקת תינתן בתוך 90 ימים. כל צד יישא בהוצאותיו.

טרם סיום אומר כי מתן פסק הדין בעת הזאת נבע מעומס כבד וחריג המוטל על בית הדין וכן מורכבות הסוגיות לחן נדרש בית הדין.

מזכירות בית הדין תשלח עותק מפסק הדין גם לעו"ד אדורם.

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 45 יום.  
 ניתן היום, 2 אוגוסט 2020, י"ב אב התש"ף, בהעדר הצדדים.

10  
  
 אילן חלבגה, דיין  
 בית הדין לעררים