

בג"ץ מס' 263/85
בג"ץ מס' 397/85
בשג"ץ מס' 222/85
בשג"ץ מס' 267/85

בג"ץ 263/85
בג"ץ 397/85

1. אברהם נצרי סלים עוזאד
2. עבד אל רזאק מוסטפה מחמוד תמיימי

נד

1. מפקד המינהל האזרחי, נפת רמאללה
2. מפקד המינהל האזרחי, אזור ירושלים
3. אלף פיקוד מרכזו
4. שר הפנים, משרד הפנים

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[13.4.86, 3.4.86]

לפני הנשיה מ' ש מגר השופטים א' ברק, א' חלימה

העדות נסכו על החלטות המשיבים לדוחות העותרים לחייב לנשותיהם לשחוות她们 אל קבע יהודה ושומרון. כל אחד מהעתורים הוא תושב יהודה ושומרון, הנושא לאישה תושבת הממלכה והחותמת. סירובם של המשיבים מונע بعد העותרים מלהתאחד עם משפחותיהם. לטענת העותרים, נתונה הסכמת להחיליט בעניין איחוד משפחות רק למשיב 4, והמשיבים 1-3 חרגו מסכומם. עוד טענו העותרים, כי בנסיבותיהם הוגשו שניים אחדות לפני הדיוון בהן, ומשנעו לבסוף בשלילה, געשה הדבר לפחות מינויו, הנוקטה על ידי המשיבים בהווה, בעוד שבעת הגשת הבקשות נהגו המשיבים על-פי מציאות שונה, מקרה. לפיכך, טענו העותרים ליישום הクリיטריונים המקילים, שנגנו בעבר, על בנסיבותיהם.

ב' המשפט הגבוה לצדק פסק:

1. לגבי ההליך איחוד משפחות דגילים מסורת הסמכות בידי אותן רשות, המופקדות על המינהל של השיטה המוחזק, ואלו הן רשות המימשل הצבאי, היינו, מפקד האזרע ונושאי התקופידים הפעילים מטעמו.
2. (1) ההחלטה לתוכן אוור יהודה ושומרון מותנית בקבלת רישיון, וזאת הן בשל מעמדו המתווך של האוור כسطح מוחזק והן בשל תחיקת הביטחון, שהפכה את האוור כלו לשיטה סגורה.
(2) השלטונות הצבאים רשאים, בניסיבות של קיומם סטח בעל מעמד מיוחד כאמור, להגביל את ההחלטה לשם הגנה על הצרכים ועל האינטרסים, אשר עליהם הם מופקדים.
3. המישל הצבאי רשאי אף חייב להעביר את מינויו בתחום זה בשיטת הביקורת התקופית ולבחון מעת לעת, מה מתחייב מזרכי השעה. נובע מכך, כי כל דבר טוב לתקופתו והוא כפוף להתחממות הבלתי-זיהוי, המדיניות והכלכליות ולশיקולם כיווץ באלה, אשר שומה להערכיהם ולשקלם.

4. (1) כל עוד לא נוצר בסיס לחשד או לחשש שהוא שמא יש בהפעלת הסמכות מעשה שרירותי, אלא גמונור בהפעלת הסמכות השלטונית במסגרת קווים מוחמים, שאין לו לוגות פם מותVICLI

בתוכנם, וכל עוד אין לגלוות בישוםם פוגם ספציפי שהוא מבין הפגמים, היכולים להוילן לפסילת פעולתה של הרשות הסטטוטורית, לא ייטה בג"ץ להתערב.

(2) בג"ץ אינו יושב כערכת ערעור על הוועדה, הדנה באיחוד משפחות, ואין הוא ממיר את שיקול-דעתו בשיקול-דעתה או בשיקול-דעתו של מפקד האזור; התערבות בג"ץ מזדקמת, ורק אם בבחינותם של הקווים המנחים של ההלכים או של ההחלטה מתגללה ליקוי עלי"פ אמות המידה, שאוthon אימץ בג"ץ לצורך העברת פעלתה של רשות סטטוטורית תחת שבט בিירותו.

ד. (1) איחוד משפחות פירושו כניסה לתוך השתחים המוחזקים עלי"ד צה"ל של אנשים, הבאים מארצאות הרואות עצמן במצב מלחמה עם ישראל ואף נהוגות כאמור. זה מעשה חד מוחך של הרשות, המעוגן בשיקולים הומניטריים.

(2) שינוי הנסיבות והתנאים כביטויו בקריטריוון הנוכחים ביטה את היוזרתו של מציאות חדשה, ומעשה חד מוחך, שהיא מקובל או אפשרי במועד פלוני, אינו בגדר זכות אישת שנרכשה ואשר ניתן לתבע את מימושה בכל עת.

(3) מהויה האישית יוצאת הדופן אינה הופכת עקב מימושה במועד פלוני לאמת מידה, שעל פה חייבות הרשות להמשיך ולנהוג בכל מקרה; על אחת כמה וכמה נכוון הדבר, כאשר מונבר על יישומה בעת זאת של נישה, שנגהה לפני חמיש שנים ואשר הוחלה כבר לפני זמן רב לאחר.

פסקידין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] בג"ץ 493/69 אבו עיטה ואוח' נ' מפקד אזור יהודה ושומרון ואוח' קאנזיל ואוח' הממונה על המכס, מפקדת אזור חבל עזה, ואוח', פ"ד ל(2) 197.
- [2] בג"ץ 73/209 עלי'oudה (לאפי) ואוח' נ' שר הפנים, פ"ד כ(1) 13.
- [3] בג"ץ 500/72 אבו אל-טין נ' שר הבטחון ואוח', פ"ד כ(1) 481.
- [4] בג"ץ 489/76 — לא פורסם.
- [5] בג"ץ 11/86 — לא פורסם.
- [6] בג"ץ 159/84 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל באזר רצועת עזה, פ"ד לט(1) 309.
- [7] ע"ב 2/84, 3 נימאן נ' יוסר ועדת הבחירה המרכזית לכנסת האחת-עשרה; אבור נ' יוסר ועדת הבחירה המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225.

הערות:

לשיקוליו של מימש צבאי בדונו בבקשת איחוד משפחות ראה: בג"ץ 683/85 משתחה נ' המפקח הצבאי באזר רצועת עזה, פ"ד מ(1) 309.

התנדות לצוים-על-תנאי מיום 14.5.85 ומיום 15.7.85. העתרות נזוזו. הצוים-על-תנאי בוטלו.

מ' כהן — בשם העותרים:

ר' יראק, מנהל מחלקת הבג"צים בפרקיות המדינה — בשם המשיבים.

עוואד ואח' ב' מפקד המינהל
האזורתי, נפת רמאללה ואח'

הנשיא מ' שmagr

פסק דין

הנשיא מ' שmagr: 1. שתי עתירות אלו, שהן דנו במאוחה, עניינו בקשות לאיחוד משפחתי, שנדרחו על ידי רשות המשל הצבאי ביהודה ושומרון.

בשני המקרים המדובר בגבר, תושב יהודה ושומרון, שנשא אישת מלכת ירדן, ואשר מבקש עתה, כי יותר לאיישה להפוך לתושבת קבועה ביהודה ושומרון. שני המקרים שבו הנשים באזור הניל' ממש תקופות ארוכות אף מעבר לתקופה של יותר לביקור שניתו להן, ולשני הזוגות נולדו ילדים.

2. הטענות העיקריות, שהועלו על ידי פרקליטם המלומד של העותרים, הן אלו:

(א) רשות המשל הצבאי, שシリובן הוא המונע את איחודו של המשפחתי, זה למעשה נטולות סמכות לדון בנושא האמור, כי רק שר הפנים הוא השוסך להחלטת נגנון דא, וזאת לפי החלטת ממשלה שנפללה עוד בשנת 1967. מכאן, כי הדיון על ידי רשות המשל והシリוב שלתן הוא כל כלו בגדר חריגה מן הסמכות.

(ב)シリוב אינו מוצדק עניינית, כי בקרה שתואר בbg"ץ 263/85 הועלתה הבקשה לואונה עוד בשנת 1981, ובקרה שנדרן בbg"ץ 397/85 הוגשה הבקשה בשנת 1983. ממש תקופות ארוכות לא הרшиб לפניו, תוך התעלמות מהחשיבות של רשות ציבורית וחוץ פגיעה בסדרי מינהל תקינים. משוהש לבסוף בשילילה, נבע הדבר, לפי הטענה, מן מדיניותה הנוקטה על ידי המשיבים בעת זאת, אך בעת שהוגשו הבקשות לראשה נגו קרייטרונים מקרים יותר, ועל כן יש לישם כלפי העותרים את הכללים שנגנו בעת זאת ולא את הכללים החדשניים והනוקשים יותר.

(ג)シリוב להיענות לבקשת דבק בו פגס של אפליה פסולה, כי לבקשת אחרות ענו בחוב.

3. הטענה, כי הסמכות לדון בבקשת לאיחוד משפחתי מוקנית לשר הפנים דוקא, היא נטילת יסוד ונובעת, ככל הנראה, מאיהה הבנה.

בשנת 1967 — ביום 13.9.67 — אכן הוקנתה לשר הפנים DAO הסמכות לטפל בבקשתו שנגעו למשפחתי —

"שהיו תושבים קבועים בירושלים ובגדה המערבית עד החמישי ביוני 1967 ויצאו את הגדה המערבית לא יאוחר מרביבע ליולי 1967".

סמכות זו התקיימה, לפי נוסח ההחלטה, לפלייטי המלחמה ותו לא.

לגביו היליכי איחוד משפחות רגילים בזמן זהה, מסורה הסמכות בידי אותו רשות המופקדות על המינהל של השטה המוחזק, ואלו הוא רשותו המשל הצבאי, הינו מפקד האזור ונושא החקידים הפעלים מטעמו (בג"ץ 69/81, 493 (1), בעמ' 228 מול אום השולאים ה, 230 מול אום השולאים א). מפקד האזור הוא שוטל לידי כל סמכות של ביצוע החוק, של המשל ושל המינהל, והוא הרשות המחוקקת; מכאן גם מודיעו הוא אשר הורה על סגירת האזור ואשר התנה כל יציאה וכניתה בקבלת רישיון. הביקורת לאיחוד משפחות, שהן למעשה בקשר להתרת הכנסתה לאזור ולשהות קבוע בו, מופנתה עליון, לרשות האזור, הפעולות מטעם מפקדו, ולא לשר הפנים. מפקד האזור ושליחיו פועלו איפוא בוגדר סמכותם, כאשר טיפולו בבקשת והכריעו בה.

בשולי הדברים יש מקום להביע תמייה על עצם העלתה של הטענה המתוארת: אם העותרים רואו לפנות לרשויות הממשל הצבאי ולב肯ן לפעול בעניין גושא עירה זו ולא פנו כלל לשר הפנים, מה להם כי יلينו עתה על אלו שדנו בבקשתיהם לפי פניהם?

4. הן מהותה של הבקשה לאיחוד משפחות במסגרתו של המשפט המינהלי הן אופייתה של הפעולה השלטונית, הנערכת בעקבות הבקשה ותוך שיקול של היבנות או הסירוב לה, הוסברו והובחרו בבית-משפט זה פעמים רבות (בג"ץ 209/73 (2), בעמ' 17 מול אום השולאים ה; בג"ץ 72/72 (3), בעמ' 485 מול אום השולאים א; בג"ץ 489/76 (4); בג"ץ 11/86 (5)). כאמור כבר, הכנסתה לתוך אזור יהודה ושומרון מונתית בקבלת רישיון, וזאת בשל מעמדו הייחודי של האזור כstretch מוחזק והן בשל חיקת הביטחון, שהפכה את האזור כולו לשטה סגורה. השלטונות הצבאים רשאים, בסיסו של קיום שטח בעל מעמד מיוחד כאמור, להגביל את הכנסתה לשם הגנה על האזרחים ועל האינטרסים, אשר עליהם הם מופקדים. בהקשר זה רשייתו של המשפט הצבאי להעביר מדיניותו בתחום זה בשיטת הביקורת התקופית ולבחוון מעט לעת, מה מתחייב מצורכי השעה. מילא נובע מכך, כי כל דבר טוב לתקופתו וכפוף להתחזיות הביטחונית, המדיניות והכלכליות ולשיקולים כיוצא באלה, אשר שומה להערינים ולשקלם. מילא נובע מכך, בין היתר, כי מדיניותו, שנגהה בשנת 1981, אינה חינה בהכרח לשמש כקנה מידה, גם כאשר שאלה זהה נבחנת בשנת 1983, כי המדיניות בתחומים אלה יכולה להיות מותאמת, כאמור, אל צורכי השעה, כפי שהוא גם לשקר ללחים ושינויים, שנבעו מניסיון העבר (בג"ץ 159/84 (6), בעמ' 334). כל עוד לא נוצר הבסיס לחשש שהוא שמא יש בהפעלת הסמכות מעשה שרירות, אלא המהו כהפעלת הסמכות השלטונית במסגרת קווים מוחדים, שאין לגלוות פגמים מהותיים בתוכנם וכל עוד אין לגלוות ביישום פגמים ספציפיים שהוא מבין הפגמים, היכולים להוליך לפסילה פועלתה של הרשות הצבאית, לא ניתן בית המשפט להתערב. יש הרי לנוכו, כי איןנו ישבים כערצת ערעור על הוועדה, הדנה באיחוד משפחות, ואיןנו ממירים את שיקול-דעתנו בשיקול-דעתה או בשיקול-דעתו של מפקד האזור. התערבותם של בית

עוואד ואה' נ' מפקד המינהל
האזורתי, נפת רמאללה ואה'

הנשייא מ' שmagr

המשפט הגבוח לצדק מוצדקת, רק אם בבחינתם של הקווים המנחים, של ההליכים או של החלטה מתגלה ליקוי עלי-פי אמות המידה, שאוון אימצנו לעצמו לצורך העברת פעולתה של רשות סטטוטורית תחת שבט הביקורת (ע"ב 2/84, 3 (7), בעמ' 251 מול אות השווים 1).

העות בבג"ץ 263 טען, כי עניינו צריך להיבחן, אילו הרשות עדין מפעילות עתה את אמות המידה של שנת 1981. הוא הגיע את בקשו בעת ההיא, ולא הושב לו דבר, ולכנן אין הוא צריך להיפגע עלי-ידי כה, שימושים כלפיו את אמות המידה הנהגות עתה.

יש להציג על כה, שהעותר לא זכה לתשובה בשנת 1981. הפרקליט המלומד שטען למدينة ביקש להסביר, בהקשר זה, כי יתרון שהבקשה אבדה או בין לפני הבקשות הדומות, וכי על-כן לא הושב לפניה. בכך כשהעצמו אין, כמובן, כדי להקל על העותר. מי שפונה לרשות השלוון בבקשת סמכות היה זכאי לכך, כי בקשו תידון ויישב לה, ואם לא נעשה כן, יש בכך ביטוי למעות מנהלי המחייב תיקון.

דא עקא, לאור אופיו של העניין שלפניו אין בכך בלבד כדי להזדק סטייה מן המדיניות המתחייבת ליום. כפי שהסבירו כבר בעבר בבג"ץ 76/489 (4) הנ"ל, אין אנו דנים במישור זה בזכות מוקנית, שנשלחה מן העותר. יחדו משפחות פירושו כנסתם לחוק השטחים המוחזקים עלי-ידי צה"ל של אנשים, הכאים מארצוות הראות זמן במצב מלחמה עם ישראל ואף נהוגות כאמור. כאמור בבג"ץ 76/489 (4) הנ"ל, זה מעשה חד מיוחד של הרשות, המועגן בשיקולים הומניטריים. שיינוי הנسبות והתנאיםביבתו נקיירניים הנוכחים ביטה היוציאות של מציאות חדשה, ומעשה חד מיוחד, שהיה מקובל או אפשרי במועד פלוני, אינו בגדר זכות אישית שנרכשה ואשר ניתן לחבוע מימושה בכל עת. לא ייפלא, כי כאשר משתנית הגישה, היא מכתיבה את הגשמהה בכל המקרים המגיעים לדין באותו תקופה. המחווה האישית יוצאת הדופן אינה הופכת עקב מימושה במועד פלוני לאמת מידה, שעל פיה חיבות הרשות להמשיך ולהזог בכל מקרה, ועל אחת כמה וכמה בכון הדבר, כאשר מדובר על יישומה בעת הזאת של גישה שנגהה לפני חמישה שנים ואשר הוחלפה כבר לפני זמן רב באחרת.

5. הטענה האחרונה, היינו טענה האפליה, לא הוכחה, ומילא לא יוכל לנ��וט עדיה לגבייה. העותר בבג"ץ 222/85 צירף תצהיר, שלא נתקבל בשעתו בעת שהוגש לבית-משפט זה (19.8.85), ולאחר מכן הוגש עתירה מתוקנת בבג"ץ 263/85. ובה לא כללו העבודות שהובאו בתצהיר, אשר עליהם ביקש לתמוך את טענת האפליה. מילא לא יכול היה היה הטענה המדינה להגביל על הטענה. עיקרו של דבר, למעשה אין מחלוקת, כי בעבר נהגו לגבי בקשות כגון אלו ברוחם לב רב יותר. אך כפי שהסבירו כבר, שינוי

עוואד ואה' ב' מפקד המינהל
האורח, נפת רמאלה ואה'
הנשייה ד' שמר

הגישה הכללית אין בו כשלעצמם כדי להצביע על קיומה של עילה, שתצדיק הטענות
של בית-משפט זה.

אשר-על-כן החלטנו לדחות את שתי העתרות ולבטל את הזוגים שיצאו בעקבותיהם.
בשל הליקויים בסדרי המינהל, שעליהם הוער לעיל, החלטנו לא לפסוק הוצאות.

השופט א' ברק: אני מסכימם.

השופט א' חליימה: אני מסכימם.

הוחלט כאמור בפסקידינו של הנשייה.

נתן היום, ד' בניסן תשמ"ו (13.4.86).