



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים

עע"ם 1621/08

בפני: כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופטת מ' נאור

המערערת: מדינת ישראל - משרד הפנים

נגד

המשיבים: 1. זיאד חטיב
2. סחר חטיב

ערעור על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים מיום 18.01.2008
בתיק עת"מ 817/07 שניתן על ידי כב' השופטת יהודית צור

תאריך הישיבה: ג' בכסלו התשע"א (10.11.2010)

בשם המערערת: עו"ד הילה גורני; עו"ד יוכי גנסיין

בשם המשיבים: עו"ד סמדר בן-נתן

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

האם רישומו של אדם במרשם האוכלוסין של האזור מספיק לשם קביעה כי הוא "תושב אזור" על-פי ההגדרה הקבועה בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג - 2003, כפי שתוקנה בשנת 2005 במסגרת תיקון מס' 1 (להלן: החוק או חוק הוראת השעה)? זו השאלה המחייבת הכרעה בערעור שלפנינו.

תמצית הרקע העובדתי ופסק דינו של בית המשפט קמא

1. המשיב 1 (להלן: המשיב), נולד בשנת 1979 בכפר סרטא שבשטחי האזור, נרשם במרשם האוכלוסין הפלסטיני וקיבל מספר זהות פלסטיני שמספרו 906149968. המשיבה 2, אשתו, הינה אזרחית ישראלית ילידת 1980. זמן מה לאחר לידתו יצא המשיב את שטחי האזור עם משפחתו ועבר להתגורר בירדן, שם הוענקה לו אזרחות ירדנית, שהוא מחזיק בה אף כיום. אף תושבותו הפלסטינית נותרה כשהייתה, ומן הנתונים שהוצגו בפנינו, בהגיעו לגיל 16 הוציא תעודת זהות פלסטינית.

2. ביום 15.1.2007 נישאו המשיבים. בעקבות נישואיהם פנו המשיבים למשרד הפנים והגישו בלשכת מינהל האוכלוסין בתל-אביב-יפו בקשה למתן מעמד עבור המשיב, במסגרת הליך של איחוד משפחות. ביום 5.3.2007 סורבה הבקשה למתן מעמד על הסף ומבלי שנבחנה לגופה, וזאת לאחר שנמצא כי המשיב רשום במרשם האוכלוסין באזור, ולפיכך, על-פי סעיף ההגדרות שבחוק הוראת השעה, הינו "תושב אזור" מתחת לגיל 35, כך שבעניינו חל סעיף 2 לחוק לפיו אין ניתן בעת הזאת להעניק לו מעמד בישראל.

זאת, בהתאם למציאות הנורמטיבית השוררת בישראל כפי שעוגנה בחוק הוראת השעה משנת 2003, שנחקק לאחר החלטת הממשלה מס' 1813 משנת 2002 בדבר "הטיפול בשוהים בלתי חוקיים ומדיניות איחוד משפחות בנוגע תושבי רש"פ ולזרים ממוצא פלסטיני", ושבה נקבע כי משרד הפנים לא יטפל עוד בבקשות חדשות של תושבי הרשות הפלסטינית לקבלת מעמד בישראל. חוק הוראת השעה תוקן כאמור בשנת 2005, ובמסגרת זאת תוקנה בין היתר ההגדרה הקובעת מי יחשב "תושב אזור" שעליו יחולו הוראות החוק.

וכך קובע סעיף ההגדרות לחוק הוראת השעה העומד בלב הערעור שלפנינו:

"הגדרות תושב אזור – מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, וכן מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי באזור" [ההדגשה הוספה - ד.ב.].

המשיב כאמור רשום במרשם האוכלוסין באזור לפיכך סורבה הבקשה שהוגשה
עבורו.

3. המשיב הגיש למשרד הפנים ערר על החלטת הסירוב. הערר נדחה ובעקבותיו הוגשה על-ידי המשיבים עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים (עת"מ 817/07). לאחר בחינת טענות הצדדים וקיום דיון בעל-פה, ניתן ביום 16.1.2008 פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים (השופטת י' צור), אשר קיבל את העתירה בחלקה, והורה למשרד הפנים לבחון את שאלת תושבותו של המשיב לגופה ולאור זאת להחליט בבקשה לאיחוד משפחות (להלן: פסק הדין).

בפסק דינו, קבע בית המשפט קמא כי סעיף ההגדרות בנוסחו המתוקן נועד לחול על הרשומים במרשם האוכלוסין באזור שהינם אמנם תושבי האזור. לפיכך נקבע כי בנסיבות עניינו של המשיב, ונוכח העובדה כי בנוסף על רישומו במרשם האוכלוסין של האזור הוא רשום גם במרשם האוכלוסין הירדני, ניתן לומר שקיימות ראיות אובייקטיביות וחד משמעיות המטילות ספק של ממש בהנחה כי מדובר בפועל בתושב אזור. נוכח זאת, קבע בית המשפט קמא כי מוטלת על משרד הפנים החובה לבחון לגופם של דברים - ובהתאם למבחן "מירב הזיקות" - מה מקום מושבו האמיתי של המשיב, וזאת טרם קביעה כי המשיב הוא תושב אזור לצורכי חוק הוראת השעה. במילים אחרות, קבע בית המשפט קמא כי אין להחיל באופן אוטומטי - ובהישען על הרישום במרשם האוכלוסין הפלסטיני בלבד - את הגדרת המונח "תושב אזור" על המשיב הנושא אזרחות נוספת. וכך בלשון בית המשפט קמא:

"...לגופו של עניין, החלטת המשיב לדחות על הסף את בקשת העותרים (כאן המשיבים - ד.ב.) לאור רישומו של העותר במרשם האוכלוסין של האזור אינה מוצדקת ודינה להתבטל. הגדרת "תושב אזור" בהוראת השעה נועדה לחול רק על הרשומים במרשם האוכלוסין של האזור שהם אמנם תושבי האזור. העובדה שהעותר הוא בעל אזרחות נוספת ורשום במרשם אוכלוסין נוסף, היא ראיה אובייקטיבית המטילה ספק של ממש בהנחה כי הוא אכן תושב אזור. לפיכך, היה על המשיב לבדוק, בהתאם למבחן מירב הזיקות, מהי תושבותו האמיתית של העותר..."

4. כפי העולה מעיון בפסק הדין, בית המשפט קמא ביסס מסקנתו זו על שני אדנים עיקריים - הראשון, על בסיס פרשנות שהעניק לדברי ההסבר לתיקון לחוק הוראת השעה, והשני על בסיס כלל הפרשנות המקובל לפיו חוק הפוגע בזכויות אדם יש לפרש בצמצום ככל הניתן ותוך מתן העדפה לפרשנות הפוגעת פחות בזכות. בהיבט אחרון זה קבע בית המשפט קמא כי נוכח הפגיעה הקשה בזכות החוקתית לחיי משפחה הנגרמת בעקבות חוק הוראת השעה - כפי שנקבע אף בפסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 7052/03 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (טרם פורסם, 14.5.2006; להלן: עניין עדאלה) - מן הראוי לפרש אף את הגדרת המונח תושב אזור בצמצום כאמור. עוד הוסיף בית המשפט קמא כי התוצאה אליה הגיע יוצרת אף איזון נכון יותר בין תכליתו הביטחונית של חוק הוראת השעה לבין החובה לשמור על זכויות היסוד החוקתיות, שכן עדיין מתאפשרת בחינה ביטחונית פרטנית של מגיש הבקשה, ולפיכך לא נפגמת התכלית הביטחונית העומדת ביסוד החוק.

בהמשך לקביעתו העקרונית, בחן בית המשפט קמא את נסיבות עניינו הפרטניות של המשיב בהתאם למבחן מירב הזיקות, ולאחר כל זאת קבע כי לכאורה מקום התושבות של המשיב הוא ירדן ולא האזור ומכאן שלא קמה הצדקה לדחות את בקשתו על הסף. לפיכך, הורה כאמור בית המשפט קמא למשרד הפנים לבחון את שאלת תושבותו של המשיב לגופה, ולאור זאת להחליט בבקשה לאיחוד משפחות.

כן מצא בית המשפט קמא לדחות את טענות הסף שהעלתה המדינה - הן הטענות בדבר שיהוי בהגשת העתירה והן הטענות בדבר חוסר ניקיון כפיים.

כנגד פסק דין זה הגישה המדינה את הערעור שלפנינו.

5. בטרם נציג את טענות הצדדים לערעור, נשלים ונאמר כי ביום 10.8.2008, מספר חודשים לאחר הגשת הערעור שלפנינו וטרם התקיים בו דיון, ניתן על-ידי בית משפט זה פסק הדין בעע"מ 5569/05 משרד הפנים נ' דלאל עויסאת ו-7 אחרים (טרם פורסם, 10.8.2008) (להלן: עניין עויסאת). במסגרת עניין עויסאת נדונה, בין היתר, שאלת פרשנות הגדרת "תושב אזור" בחוק הוראת השעה, כפי נוסחה קודם התיקון משנת 2005. שם נדרש בית המשפט לפרשנות הגדרה זו לצורך החלתה על מספר קטינים לא יהודים שנרשמו במרשם האוכלוסין של האזור ואשר נולדו בישראל לאמהות שהן תושבות קבע בישראל. וכך נוסחה הגדרת המונח "תושב אזור" בימים שקדמו לתיקון נשוא הערעור שלפנינו:

תושב אזור – לרבות מי שמתגורר באזור
 אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של
 האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי
 באזור" [ההדגשה הוספה – ד.ב.].

בהישען על נוסח זה, ובשים לב לעמימות הטקסטואלית שלוותה את המונח "לרבות", ואשר עוררה שאלה פרשנית מובהקת באשר להיקף תחולת הגדרת המושג "תושב אזור", בחן בית משפט זה – בשים לב לעקרונות המקובלים בפרשנות חקיקה – האם ההגדרה בנוסחה הישן מכוונת לכל מי שמתגורר בפועל באזור אף אם אינו רשום בו או שמא לכל מי שרשום במרשם האזור אף אם אינו מתגורר בו. בנסיבות העניין שם, אימץ בית המשפט את קביעות שופטי בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים בדבר הפרשנות הראויה להגדרת "תושב אזור" בנוסחה הישן, וקבע כי תכליות החקיקה ועקרונות היסוד של השיטה, ביניהם החובה ליתן לטקסט פרשנות המתיישבת עם ההגנה על זכויות האדם, מובילים למסקנה כי יש לפרש הגדרה זו בפרשנות מצמצמת, כך שלא תחול באופן אוטומטי על אדם רק מעצם רישומו במרשם האוכלוסין של האזור, ותחייב בנוסף בחינה לגופם של דברים בשאלה האם בפועל קיימות זיקות לאזור. בית משפט זה הוסיף וקבע בפסק דינו כי פרשנות זו מתיישבת עם התכלית הביטחונית העומדת בבסיס חוק הוראת השעה, שכן עדיין מאפשרת למדינה לבחון קיומה של מניעה ביטחונית קונקרטי.

לצד כל זאת, הדגיש בית המשפט בפסק דינו בעניין עויטאת כי הוא אינו בוחן את תחולת ההגדרה החדשה בחוק הוראת השעה (היא ההגדרה נשוא הערעור שלפנינו), כך שקביעותיו כולן מתייחסות אך ורק להגדרת תושב אזור כפי הגדרתו קודם התיקון משנת 2005.

כן נציין למען שלמות התמונה הנורמטיבית שברקע הערעור, כי בהתאם לקביעות הרוב בפסק דינו של בית משפט זה בעניין עדאלה, חוק הוראת השעה הינו חוקתי ונכון לעת הזאת עומד בעינו. מאז ניתן פסק הדין בעניין עדאלה הוארך תוקפו של חוק הוראת השעה מעת לעת ובעקבות זאת הוגשו לבית משפט זה בשנת 2007 מספר עתירות חדשות התוקפות את חוקתיותו (בג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון ואח' נ' שר הפנים), התלויות ועומדות בפני הרכב מורחב של שופטים.

5. לשיטת המדינה, בפסק דינו של בית המשפט קמא נפלו מספר טעויות המחייבות את ביטולו.

טענתה העיקרית של המדינה הינה כי הפרשנות שהעניק בית המשפט קמא להגדרת תושב אזור הינה פרשנות שגויה שאין לה אחיזה בלשון החוק או בתכליתו, והיא מהווה סטייה מקביעתו המפורשת של המחוקק לפיה כל מי שרשום במרשם האוכלוסין הינו "תושב אזור" לצורכי חוק הוראת שעה, מבלי שהמדינה נדרשת להמשיך ולבחון גם את תושבותו בפועל.

בהקשר זה ציינה המדינה כי בחינת ההוראה המתקנת ולשונה המפורשת מלמדת כי תושב אזור הוא מי שעונה על אחד מבין שני מבחנים – רשום במרשם האוכלוסין באזור או מתגורר באזור גם אם אינו רשום במרשם האוכלוסין בו. כל פרשנות אחרת, כך לשיטת המדינה, עומדת בסתירה לתכליתו הביטחונית של חוק הוראת השעה, כפי שעולה מדברי ההסבר לו וכפי שהוכרה במסגרת פסק דינו של בית המשפט בעניין עדאלה.

המדינה הבהירה בהקשר זה, כי בנסיבות הייחודיות של האזור, המושג "תושב אזור" שונה ממונח התושבות המקובל, המתייחס למקום ישיבתו של אדם ואשר נקבע בדרך כלל על-פי מבחן מירב הזיקות. על-פי הטענה, עת מדובר ברשות הפלסטינית טומן בחובו המונח "תושב אזור" אף זיקת נתינות (Subject) לרשות הפלסטינית וכנגזרת חובת נאמנות כלפיה, והוא מהווה באזור מעין מקבילה למושג האזרחות. הרישום במרשם האוכלוסין הפלסטיני מהווה שיקוף של מצב משפטי זה, ומכאן, לשיטת המדינה, ברירת המחדל הינה שאדם הרשום במרשם האוכלוסין של האזור מהווה מעין נתין של הרשות הפלסטינית כך שחוק הוראת השעה - על תכליתו הביטחונית - אמור לחול עליו. נוכח כל זאת טוענת המדינה כי לצורכי חוק הוראת השעה אין כל חשיבות בבחינת זיקותיו הפיזיות של אדם לאזור. המדינה מוסיפה ומציינת כי לצד ברירת המחדל המשפטית הנגזרת מן הרישום באזור ביקש המחוקק להוסיף גם זיקה עובדתית של מגורים בפועל, ומכאן ההגדרה כפי לשונה. לשיטת המדינה, התיקון שנערך בהגדרה בשנת 2005 נעשה למען הסר ספק ועל מנת להבהיר במפורש את מה שנתפס בעיניה כמובן מאליו.

המדינה מוסיפה ומדגישה כי לשיטתה נוכח לשונו המפורשת של הסעיף אין כל הכרח לדון בחלקו השני של פסק הדין הבוחן את עניינו הפרטני של המשיב ואת מירב זיקותיו בפועל. עם זאת, ולשיטתה בחזקת למעלה מן הצורך, היא סוקרת את הנתונים הנוגעים למשיב ומבהירה מדוע לשיטתה אף אלו תומכים במסקנה כי המשיב הינו תושב אזור השומר על זיקותיו אליו חרף אזרחותו הנוספת, ומכאן שאף על-פי מבחן מירב הזיקות הוא תושב אזור בעניינו חל החוק.

כן ציינה המדינה כי לשיטתה שגה בית המשפט משלא דחה את העתירה על הסף בשל חוסר ניקיון הכפיים בו היא לוקה. יצוין, כי מעיון בעיקרי הטיעון של המדינה נראה לכאורה כי טענת השיהוי שהעלתה בפני בית המשפט קמא נזנחה.

טענות המשיבים

6. המשיבים סומכים ידיהם על פסק דינו של בית המשפט קמא ומבקשים את דחיית הערעור. לשיטתם, הפרשנות שהוענקה להגדרת "תושב אזור" על-ידי בית המשפט קמא נכונה שכן היא מתיישבת עם תכליתו ולשונו של החוק.

תחילה, ובמישור התכליתי, בוחנים המשיבים האם הפרשנות שהוענקה מתיישבת עם התכלית הביטחונית העומדת בבסיס חוק הוראת השעה. לשיטתם, רק זיקה ממשית לאזור - ולא המרשם לעצמו בהעדר זיקה אמיתית בצידו - יכולים להצביע על פוטנציאל סיכון בטחוני בעטיו מן הראוי להחיל את חוק הוראת השעה. בהעדר פוטנציאל כאמור, כך לשיטת המשיבים, לא חל מבחן המידתיות הראשון המחייב קשר רציונאלי בין האמצעי למטרה. המשיבים אף מדגישים את הפגיעה החמורה בזכויות אדם שונות הנגרמת כתוצאה מהחלת חוק הוראת השעה - הזכות לחיי משפחה, הזכות להורות וזכותם של ילדים לגדול בנוכחות הוריהם, ומצביעים על החשיבות שבאימוץ פרשנות המצמצמת ככל הניתן את הפגיעה בזכויות אלו. בהקשר זה הפנו המשיבים אף לקביעות בית משפט זה בעניין עויטאת. לשיטת המשיבים, קביעות בית המשפט בעניין עויטאת מתיישבות עם הפרשנות שניתנה על-ידי בית המשפט קמא בעניין שלפנינו, ומובילות למסקנה כי עמדת המערערת מרחיבה את גבולות תחולתו של חוק הוראת השעה שלא לצורך, תוך פגיעה בלתי מידתית בזכויות אדם. המשיבים מודעים לכך כי פסק הדין בעניין עויטאת לא עסק במפורש בפרשנות ההגדרה החדשה, אך הם מציינים כי האיזונים העולים מפסק הדין בין תכלית החקיקה להגנה על זכויות האדם מחייבים אף בנסיבות העניין שלפנינו. בנוסף מציינים המשיבים כי הרציונאל העומד בבסיס פסק הדין בעניין עויטאת הינו כי עצם הרישום במרשם אינו מבסס סיכון בטחוני, וכי

רציונאל זה יפה אף לנסיבות שלפנינו ומחייב את אימוץ הפרשנות שניתנה על-ידי בית המשפט קמא. כן מדגישים המשיבים כי בדומה לעניין עויסאט, גם בענייננו אין חשש כי אימוץ פרשנותו של בית המשפט קמא יפגע בתכלית הביטחונית שכן עדיין יכול משרד הפנים לערוך בדיקה ביטחונית פרטנית של הבקשות.

עוד נשענים המשיבים בנימוקיהם על חלקה השני של הגדרת תושב אזור שבחוק הוראת השעה ומציינים כי ממנה ניתן ללמוד שהמרשם אינו חזות הכל וכי מתחייבת אף בדיקת תושבות בפועל. לשיטתם, אם הורה המחוקק לצעוד אל מעבר למרשם ולבחון זיקות תושבות בפועל, יש לעשות כן אף במצב בו קיים רישום – כבענייננו של המשיב. המשיבים אף מדגישים כי עצם הרישום במרשם האוכלוסין הפלסטיני הינו פורמלי בלבד ואינו יכול ללמד על זיקת תושבות או נאמנות, במיוחד בנסיבות ענייננו של המשיב, שהוא אף בעל אזרחות נוספת וזיקותיו למדינת אזרחותו הנוספת הדוקות.

במישור הלשוני ביקשו המשיבים לשכנע כי לא חל שינוי בהגדרת "תושב אזור" עם תיקונה בשנת 2005, ולפיכך מן הראוי להחיל גם על ההגדרה החדשה את הפרשנות שנקבעה בעניין עויסאט. זאת טענו המשיבים בעיקר בשים לב לדברי ההסבר של התיקון, מהם עולה לשיטתם כי ההגדרה החדשה נועדה להבהיר את תכליתה של ההגדרה המקורית ולא להוות הגדרה חדשה ומתקנת. מעבר לכך צוין, כי אין בחוק כל קביעה כי המרשם הפלסטיני מהווה חזקה חלוטה לתושבות באזור, וכי מקום בו סבור המחוקק כי ראוי לעשות כן, הוא עושה זאת מפורשות.

עוד, נטען על-ידי המשיבים כי יישום מבחן מירב הזיקות בנסיבות ענייננו של המשיב מוביל למסקנה כי מירב זיקותיו בפועל הינן לירדן ולא לרשות הפלסטינית כן שאין תחולה לחוק הוראת השעה בענייננו, וכן כי אין בסיס לטענת המדינה לפיה לקתה העתירה בשיהוי ובחוסר ניקיון כפיים.

להשלמת התמונה יצוין, כי ביום 12.12.2010 הגישו המשיבים בקשה להוספת טיעון, במסגרתה ביקשו כי בית המשפט יגביל את הכרעתו בנסיבות העניין אך למחלוקת הפרשנית בהגדרת "תושב אזור" שבתיקון, ולא יכריע במחלוקת העובדתית הנוגעת לתושבותו בפועל של המשיב בהתאם למבחן מירב הזיקות. זאת ביקש המשיב בשים לב לכך שמשרד הפנים לא קיבל מעולם החלטה לגוף שאלת תושבותו, ולפיכך לשיטתו אין זה ראוי כי החלטה כאמור תעשה לראשונה בבית משפט זה. תגובת המדינה לבקשה לא צורפה בשל שביתת הפרקליטים.

7. לאחר שבחנו את מכלול טענות הצדדים, באנו לכלל מסקנה כי דין הערעור להתקבל וכי שגה בית המשפט קמא בפרשנות שהעניק להגדרה המתוקנת של המונח "תושב אזור", כפי שתוקנה במסגרת תיקון מס' 1 לחוק הוראת השעה. ונפרט.

כאמור, השאלה המרכזית הניצבת לפתחנו במסגרת ערעור זה נסובה על הפרשנות שניתנה על-ידי בית המשפט קמא להגדרת המושג "תושב אזור" בחוק הוראת השעה. כידוע, נקודת המוצא לפרשנותו של חוק היא לשון החוק, שכן אין לקבל פרשנות אשר לא ניתן למצוא לה אחיזה בלשון החוק (ראו א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה (להלן: ברק פרשנות החקיקה, בעמ' 97). כאשר לשון החוק מאפשרת כמה פירושים, ייבחר מבין הפירושים השונים המשתמעים מלשון החוק הפירוש אשר מגשים את תכלית דבר החקיקה (וראו פסק הדין בעע"מ 2775/01 ויטנר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, פ"ד ס(2) 230, 245 (2005)). עם זאת, מקום בו לשון הטקסט אינה מאפשרת מתחם אפשרויות לשוני, לא מתעוררת שאלה פרשנית המחייבת בחינה בהתאם להליך הפרשנות המוכר בשיטתנו המשפטית וממילא אין הפרשן נדרש לבחינת כלל התכלית - כלל הפרשנות השני. ויותר מכך - במצב דברים בו לשונו של הטקסט ברורה וחד משמעית, לא ייתן הפרשן לטקסט משמעות שאין הוא יכול לשאת, באופן שישמור על עקרון שלטון החוק, על המבנה החוקתי והשיטתי ועל אמון הציבור בשפיטה (ברק פרשנות החקיקה, בעמ' 82). עמדה על כך בהרחבה חברתי השופט א' פרוקצ'יה במסגרת עע"מ 2190/06 מדינת ישראל נ' Bueno Gemma (טרם פורסם, 13.5.2008, להלן: עניין Gemma) כדלקמן:

"כלל הוא כי מעשה חקיקה טעון פרשנות על-פי לשונו, ועל פי תכלית הנורמה הטמונה בו. הפרשנות מתוחמת, בראש ובראשונה, למסגרת הלשונית של הנורמה החקוקה, אשר בגידרה ובתוך גבולותיה נבחנת התכלית. במרחב הלשוני שהטקסט החקיקתי מתיר, ניזונה הפרשנות מתכליתה של הנורמה, ובמקום שבו תתכנה מספר תכליות אפשריות, יפעיל בית המשפט שיקול דעת פרשני ויברור את התכלית הראויה מבין התכליות השונות האפשריות...

מבין המשמעויות הלשוניות האפשריות על-פי הטקסט, יש לבחור במשמעות המגשימה את רוחו ותכליתו של החוק...

39. כבילות הפרשן ללשון החוק, וחובתו להימצא בגידרה גם לצורך בחינת התכלית, איננה רק כלל יסוד בפרשנות. היא יורדת לשורש מהותם והיקפם של הסמכות השיפוטית והכוח השיפוטי...” [ההדגשה הוספה - ד.ב.].

9. בנסיבות העניין שלפנינו, נראה כי אין מנוס מן המסקנה לפיה סטה בית המשפט קמא מכללי הפרשנות המקובלים במשפטנו. למען הנוחות נחזור תחילה בתמצית על הרקע ליצירתו של התיקון נשוא הערעור. כאמור לעיל, חוק הוראת השעה בנוסחו המקורי משנת 2003 כלל הגדרה שונה למונח “תושב אזור”, אשר קבעה כדלקמן:

”הגדרות 1.1 ...

תושב אזור – לדבות מי שמתגורר באזור
אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של
האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי
באזור” [ההדגשה הוספה – ד.ב.].

הגדרה זו לא קבעה במפורש כי תושב אזור הינו מי שרשום במרשם האוכלוסין, והותירה שולי עמימות מסוימים בשאלה האם הרישום לבדו מספיק לצורך החלת חוק הוראת השעה או שמא נדרשת אף בחינתה של תושבות בפועל. כאמור, מספר פסקי דין שניתנו על-ידי בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים בעניינם של קטינים שביקשו כי יוענק להם מעמד בישראל קבעו כי פרשנות הגדרה זו מובילה למסקנה כי אין להסתפק ברישום לבדו ולצורך החלת חוק הוראת השעה יש לבחון אף האם פלוני הינו בעל זיקות ממשיות לאזור. זהו בין היתר אף הרקע לערעורי המדינה שנדונו במסגרת עניין עויטאת. בעקבות פסקי דין אלה, ועל מנת למנוע את הפרשנות שאומצה על-ידי בתי המשפט לעניינים מנהליים במסגרתם - פרשנות שאומצה בהמשך אף על-ידי בית משפט זה במסגרת עניין עויטאת - הוחלט על שינוי הגדרת “תושב אזור” בחוק וזו תוקנה כאמור במסגרת תיקון מס’ 1 בשנת 2005, בו נקבע כי:

”הגדרות תושב אזור – מי שרשום במרשם
האוכלוסין של האזור, וכן מי שמתגורר
באזור אף שאינו רשום במרשם
האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב
יישוב ישראלי באזור”.

ואכן, מעיון בסעיף ההגדרות בנוסחו העדכני עולה באופן מפורש כי הושמט ממנו הדיבר “לרבות”, שעמד ביסוד השאלה הפרשנית שנתעוררה בעניין עויטאת, ותחתיו הוצבו שתי חלופות ברורות להגדרת “תושב אזור” לצורכי החלת חוק הוראת

השעה: א. מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור; ב. מי שאינו רשום אך מתגורר באזור. חלופות אלו מתייחסות לשתי קבוצות אוכלוסיה שונות שאין ביניהן זיקה בלשון הסעיף - זו הרשומה במרשם האוכלוסין באזור וזו שאינה רשומה. במצב דברים זה קשה עד מאד לומר את שקבע בית המשפט קמא ואת שטוענים המשיבים, כי לצד דרישת הרישום מובלעת בסעיף דרישה למגורים בפועל כשטחי האזור. דרישת המגורים בפועל, על פי לשון הסעיף עצמו, רלוונטית רק עבור אלה שאינם רשומים במרשם האוכלוסין, אוכלוסיה שהמשיב אינו נמנה עליה (ראו בהקשר זה גם בג"ץ 3220/06 אבו סנינה מחמד נמר נ' משרד הפנים (טרם פורסם, 31.7.2006)).

כאמור, עוגן מרכזי לקביעתו מצא בית המשפט קמא בדברי ההסבר לתיקון נשוא הערעור (דברי הסבר להצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון), התשס"ה - 2005, ה"ח 173, 624). בשל חשיבותם, נביא את החלק הרלוונטי לענייננו במלואו. וכך צוין בדברי ההסבר:

"סעיף 1

בסעיף 1 להוראת השעה מוגדר 'תושב אזור' כך: 'לרבות מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי באזור'.

מטרת חקיקתה של הוראת השעה היתה כאמור מניעת מעמד בישראל לתושבי האזור הרשומים במרשם האוכלוסין של האזור, ובנוסף לכך לתושבי האזור בפועל שאינם רשומים כתושבים במרשם האזור.

מוצע, למען הסר ספק, לתקן את ההגדרה 'תושב אזור' ולהבהיר במפורש כי הגדרה זו כוללת גם את המובן מאליו, היינו - את אלה הרשומים במרשם האוכלוסין של האזור" [ההדגשה הוספה - ד.ב.].

מעיון בדברי ההסבר, ועל רקע ההיסטוריה החקיקתית שפורטה לעיל, עולה באופן ברור כי המחוקק ביקש להביא להחלת חוק הוראת השעה על אותן שתי קבוצות שעוגנו מפורשות בלשון הסעיף - הרשומים במרשם האוכלוסין באזור ואלו שאינם רשומים בו אך מתגוררים בו בפועל. בית המשפט קמא קבע כי נוכח העולה מדברי ההסבר לפיה "מטרת חקיקתה של הוראת השעה הייתה כאמור מניעת מעמד בישראל לתושבי האזור הרשומים במרשם האוכלוסין באזור" [ההדגשה הוספה - ד.ב.] התכוון המחוקק כי אף הרשומים במרשם יהיו תושבים בפועל. לשיטתנו, קשה למצוא עיגון של ממש לפרשנות מעין זו בדברי ההסבר, שכן נאמר בהם כי המטרה היא מניעת מתן מעמד בישראל לתושבי האזור הרשומים במרשם האוכלוסין ובנוסף לתושבי האזור

שאינם רשומים כתושבים במרשם. בשים לב לכך שדברי ההסבר לא פסחו על קבוצת התושבים בפועל, והדגישו כי חוק הוראת השעה יחול בעניינם גם אם אינם רשומים, אין לשיטתנו כל משמעות אחרת לחלופה הראשונה בהגדרת סעיף 1 המתייחסת לתושבים על-פי רישומם באזור פרט לזו המתיישבת עם עמדת המדינה.

מעבר לכך, אף אם נהיה מוכנים לקבל - לצורכי הדיון בלבד - את הנחת בית המשפט קמא לפיה ניתן לייחס לדברי ההסבר מספר משמעויות באשר לתכלית החקיקה, עדיין אין לפרשנות זו כל אחיזה בלשון דבר החקיקה עצמו. במצב דברים זה, לא יכולים דברי ההסבר להוות בסיס לקביעת מתחם האפשרויות הלשוני של דבר החקיקה. אמנם, דברי ההסבר לדבר חקיקה יכולים להוות כלי בחתירה אחר תכליתה של הנורמה, אך משלא ניתן לגזור מלשון הנורמה מתחם אפשרויות לשוניות, אין ניתן לגזור עמימות זו מלשון דברי ההסבר, ומהם בלבד. כך הם הדברים אף בנסיבות העניין שלפנינו, שכן לשונה של הגדרת "תושב אזור" הינה ברורה ומפורשת ואינה יוצרת מתחם אפשרויות לשוניות. ממילא לא ניתן לבחור איזו אפשרות לשונית מגשימה את תכליתו של דבר החקיקה, כך שלא היה הכרח להידרש להיבט זה בנסיבות העניין שלפנינו.

כמו כן, וכאמור לעיל, הפרשנות שאומצה על-ידי בית המשפט קמא אף אינה מתיישבת עם הרקע שהביא את המדינה לפעול לחקיקת התיקון ולשינוי ההגדרה, שכן ממנו עולה בבירור כי התיקון נועד להביא לביטול הפרשנות שניתנה בעבר לסעיף, ולהבהיר מפורשות כי חוק הוראת השעה נועד לחול אף על הרשומים במרשם האוכלוסין באזור.

10. ויודגש, כי אין ספק בעיניי שבמתן החלטתו עמדה לנגד עיני בית המשפט קמא הפגיעה הקשה הנגרמת בזכויותיהם החוקתיות של המשיבים - ושכמותם - נוכח המצב המשפטי החל בעקבות החוק, וכי פגיעה זו ביקש בית המשפט לצמצם בכלים שבידיו. אף אני הבעתי במספר הזדמנויות את עמדתי המפורשת בעניין הפגיעה הקשה בזכויות חוקתיות הנגרמת מחוק הוראת השעה (וראו למשל עניין עזאלה), ובהתאם מצאתי אף אני כי יכול ונוכח פגיעה זאת יש מקום לפעול במתווה הפרשנות המקובל ולשאוף לצמצם את הפגיעה בזכויות אלה, ככל שהדבר מתאפשר. ברם, זאת כאמור ניתן לעשות אך בנסיבות בהן לשונה של הנורמה סובלת מספר פירושים, באופן המאפשר - ואף מחייב - לתור אחרי אותו פירוש המתיישב עם ערכי היסוד של השיטה. כך ארע, למשל, בעניין עויסאט. עם זאת, מקום בו הלשון שיצאה מלפני המחוקק ברורה, וככל המסתבר מהרקע שקדם לתיקון כי הוא נועד למנוע פרשנות אפשרית מן הסוג שהתקבל בעניין

עויסאט, לא יוכלו ערכי היסוד של השיטה כמקור השראה פרשני להחליפה, כפי שציינה בהקשר זה השופטת פרוקצ'יה בעניין Gemma:

“ערכים כלליים של השיטה, ובכלל זה עקרונות חוקתיים הנובעים מחוקי יסוד ומההלכה הפסוקה, עשויים להשתלב בפרשנות התכליתית של הנורמה החקיקתית, ובלבד שזו מצויה במתחם המסגרת הלשונית הקיימת, ואינה חורגת ממנה...”

בנסיבות העניין שלפנינו כאמור אין ניתן למצוא בהגדרה המתקנת עיגון טקסטואלי לפרשנות שאומצה על-ידי בית המשפט קמא, ובמצב דברים זה לא נתעוררה שאלה פרשנית של ממש ולא היה מקום להרחיב את הגדרת הסעיף אל מעבר לגבולותיו. לפיכך, ובהינתן המצב המשפטי הנוהג היום לפיו חוק הוראת השעה בעינו עומד, אין מנוס מן המסקנה כי קביעות פסק הדין בעניין פרשנות סעיף ההגדרות בחוק אינן יכולות לעמוד.

11. המסקנה המתחייבת מן האמור לעיל הינה כי יש להותיר על כנה את עמדת משרד הפנים, לפיה לצורכי החלת חוק הוראת השעה כפי הגדרתו המתוקנת די בכך שהמשיב רשום במרשם האוכלוסין באזור, ואין הכרח לבחון בנוסף את זיקותיו לאזור בפועל. נוכח המסקנה אליה הגענו, איננו נדרשים אפוא לדון בראיות שהציגו הצדדים בכל הנוגע לזיקותיו של המשיב לאזור ולירדן ולבקשת המשיבים למחיקת טענות שהוגשה בהקשר זה, שכן בהעדר מחלוקת באשר לרישומו של המשיב במרשם האוכלוסין באזור, ממילא אין עוד הכרח לבדוק לצורכי תחולת חוק הוראת השעה את נסיבות עניינו הפרטניות, וכנגזרת ישירה מכך אין בכוונתנו להביע כל עמדה באשר לקביעות בית המשפט קמא בהקשר זה.

עוד נציין, כי לא מצאנו שבנסיבות העניין נפל פגם כלשהוא בהחלטת בית המשפט קמא שלא לדחות את העתירה על הסף על רקע שיהוי (טענה שנראה כי נזנחה ממילא במסגרת הערעור ועיקרי הטיעון שהגישה המדינה) ו/או על רקע חוסר ניקיון הכפיים הנטען, ואכן מן הראוי היה בנסיבות העניין לדון בעתירה לגופה, כפי שנהג בית המשפט קמא.

12. נסכם ונאמר, כי לאחר בחינת הגדרת "תושב אזור" כפי שתוקנה בשנת 2005, באנו לכלל מסקנה כי לצורכי חוק הוראת השעה, "תושב אזור" הינו אחד משניים - מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולעניין זה אין חשיבות בבחינת זיקותיו לאזור בפועל, או מי שנמצא באזור אך אינו רשום בו. לעניין אחרון זה תידרש, מטבע הדברים, בחינה מהותית – בהתאם למבחן מירב הזיקות – באשר לתושבותו בפועל של מבקש המעמד.

13. אשר על כן, דין הערעור להתקבל, ודין פסק דינו של בית המשפט קמא להתבטל בכל הנוגע לפרשנות שניתנה במסגרתו להגדרת "תושב אזור" שבחוק הוראת השעה. בנסיבות העניין, לא יעשה צו להוצאות.

ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופטת מ' נאור:

גם לדעתי דין הערעור להתקבל. פרשנותו של בית המשפט המחוזי אינה עולה בקנה אחד עם התיקון לחוק.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינה של הנשיאה ד' ביניש.

ניתן היום, כ"ה בשבט התשע"א (30.01.2011).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה