

## בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 727/06

בפני כב' השופט משה סובל

העותרים

1. \_\_\_\_\_ נופל
2. \_\_\_\_\_ נופל
3. \_\_\_\_\_ נופל
4. \_\_\_\_\_ נופל
5. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר – ע.ר.  
ע"י ב"כ עו"ד עדי לוסטיגמן

נגד

המשיבים

1. שר הפנים
2. מנהל מינהל האוכלוסין
3. מנהל לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית  
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים

### פסק דין

1. עתירה זו עברה שינויים, כתוצאה מהחלטות שמושרד הפנים (להלן – **המשיב**) קיבל לאחר הגשתה. לעת הזאת תוקפת העתירה את החלטת המשיב לאפשר את שהייתן בישראל של עותרות 3 ו-4 (להלן – **העותרות**) בהיתרי מת"ק ולא ברישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, וכן הוראות שונות בנוהל המשיב מסי' 2.2.0010 בעניין רישום ומתן מעמד לילד שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע בישראל (להלן – **נוהל רישום ילדים**).

### מעמד העותרות

2. העותרות הן שתי בנותיה הגדולות (מתוך ששת הילדים) של עותרת 1, תושבת קבע בישראל (להלן – **האם**). האם נישאה בשנת 1987 לעותר 2, תושב שכס, והתגוררה עמו בשכס מאז אותה שנה ועד לשנת 2001. עותרת 3 נולדה בשכס ביום 11.11.88. עותרת 4 נולדה בבית גיאלא ביום 13.11.89. בשנת 2001 עברה המשפחה לירושלים, ומאז מתגוררת בה. בשנת 2002 נטל המשיב מהאם את תעודת הזהות שלה. התעודה הושבה לאם בחודש יוני 2003 בעקבות התערבות עמותת המוקד להגנת הפרט (עותרת 5). החל מיום 13.10.03 פנו העותרים אל המשיב בבקשות להסדרת מעמד ילדיה של האם. מאחר שבאותה תקופה כבר עמד בתוקף **חוק האזרחות ותכניסה לישראל** (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן – **חוק הוראת השעה**), שסעיף 3(1) שבו התיר הענקת רישיון ישיבה בישראל לקטין תושב האזור רק אם גילו נמוך מ-12, לא איפשר המשיב לעותרים להגיש בקשות עבור העותרות, שעברו את גיל 12. הגשת הבקשות עבורן התאפשרה רק בעקבות התיקון לחוק הוראת השעה מיום 1.8.05, שהעלה את הגיל הקובע מ-12 ל-14 וקבע כי קטין תושב האזור שגילו עולה על 14 יוכל לקבל

היתר מת"ק ממפקד האזור. משכך הוגשה ביום 28.11.05 בקשה להסדרת מעמד העותרות. ביום 13.9.06 (לאחר הגשת העתירה) החליט המשיב להעניק להן היתרי מת"ק.

3. העותרות טוענות כי הן זכאיות לא רק להיתרי מת"ק אלא למעמד של תושבות ארעיות במשך שנתיים ולאחריהן למעמד קבע. לתוצאה זו הן מגיעות בשתי דרכים. הדרך הראשונה היא בטענה שהעותרות אינן נחשבות ל"תושב אזור" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הוראת השעה ולכן מגבלותיו של החוק כלל אינן חלות עליהן. לטענת העותרות, לאחר שהמשיב השיב לאמן את תושבותה הישראלית ורשם במרשם האוכלוסין את ארבעת אחיהן הקטנים (שלושה שנולדו מחוץ לישראל והרביעית שנולדה בירושלים), הרי גם הן בבחינת תושבות ירושלים, וזאת לאור הזכות החוקתית לשלמות המשפחה ועקרון היסוד הדורש השוואה בין מעמד הילד למעמד הורהו המשמורן. הדרך השנייה היא שגם אם חוק הוראת השעה חל על העותרות, עדיין זכאית עותרת 4 בשלב ראשון לרישיון לישיבת ארעי מכוח סעיף 3א(1) לחוק כפי שתוקן ביום 1.8.05, המאפשר למשיב לתת רישיון ישיבה לקטין תושב אזור שגילו עד 14 לשם מניעת הפרדתו מהורהו המשמורן השוהה כדין בישראל. אמנם במועד חקיקתו של סעיף זה עברה כבר עותרת 4 את גיל 14. אולם ביום 13.10.03 בו הוגשה הבקשה הראשונה להסדרת מעמד העותרות בישראל הייתה עותרת 4 בת 13 ו-11 חודשים. אשר לעותרת 3, שהייתה כבת 15 במועד הגשת הבקשה הראשונה, הטענה היא שיש להשוות את מעמדה למעמד אמה וחמשת אחיה כך שגם היא תוכל להמשיך לגור בישראל כמותם במעמד יציב המקנה זכויות סוציאליות, ולא רק מכוח היתרי מת"ק הטעונים חידוש לעיתים תכופות ואינם נושאים עמם זכויות סוציאליות. לדידם של העותרים, השוואה כזו תיתכן מכוח סעיף 3 לחוק הוראת השעה המתיר למשיב להעניק לתושב אזור מעמד בישראל לשם קידום עניין חשוב או מיוחד של המדינה. כזה הוא, לטענת העותרים, האינטרס שבמניעת עולות הומניטאריות ופיצול מעמדם של אחים.

4. ראיתי לקבל את בקשת עותרת 4 ולדחות את בקשת עותרת 3. אפתח בשאלת תחולת חוק הוראת השעה על העותרות. בשאלה זו הדין עם המשיבים. המונח "תושב אזור" מוגדר בסעיף 1 לחוק הוראת השעה כדלקמן:

**"מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, וכן מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי באזור".**

הגדרה זו תקפה מאז תיקונו של חוק הוראת השעה ביום 1.8.05. עד אותו תיקון היה נוסח ההגדרה כך:

**"לרבות מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, ולמעט תושב יישוב ישראלי באזור".**

ההגדרה הנוכחית חלה על "שתי קבוצות אוכלוסיה שונות שאין ביניהן זיקה בלשון הסעיף – זו הרשומה במרשם האוכלוסין באזור וזו שאינה רשומה", ולכן "לצורכי החלת חוק הוראת השעה כפי הגדרתו המתוקנת די בכך שהמשיב רשום במרשם האוכלוסין באזור, ואין הכרח לבחון בנוסף את זיקותיו לאזור בפועל" (עע"ם 1621/08 מדינת ישראל נ' חטיב, מיום 30.1.11). מאחר שהעותרות נרשמו לאחר לידתן (באזור) במרשם האוכלוסין של האזור, ועדיין רשומות במרשם זה, די בכך להחיל עליהן את נוסחה המתוקן של הגדרת "תושב אזור" כפי שעמד בתוקף במועד מתן ההחלטה בבקשה להסדרת מעמדן, וכפועל יוצא את חוק הוראת השעה. אשר להגדרה המקורית ששררה בעת הגשת הבקשה מיום 13.10.03 להסדרת מעמד העותרות, הרי הגדרה זו פורשה בהלכה הפסוקה כך ש"הרישום במרשם מקים לכאורה את ההנחה כי למבקש המעמד בישראל יש זיקות נוספות לאזור מלבד הרישום. לפיכך, בהיעדר נתונים אחרים רשאי משרד הפנים להסתמך על הרישום ולהניח כי על מבקש המעמד בישראל חלות הוראותיו של חוק הוראת השעה. עם זאת, בהתאם לפרשנות המצמצמת להגדרת 'תושב אזור', על משרד הפנים לאפשר למבקש המעמד לשכנע באמצעות הבאת ראיות מינהליות כי מלבד הרישום במרשם נעדר הוא כל זיקה נוספת לאזור, כך שהחוק לא יחול עליו. אם מבקש המעמד יעמוד בנטל זה יחולו עליו ההסדרים הרגילים הנוגעים להענקת מעמד בישראל" (עע"ם 5569/05 משרד הפנים נ' עויסאת, מיום 10.8.08). ודוק: לשם העמידה בנטל זה אין די למבקש המעמד להצביע על זיקות הקושרות אותו לישראל במועד הגשת הבקשה. הדרישה היא, כאמור, להמצאת ראיות המוכיחות "כי מלבד הרישום במרשם נעדר הוא כל זיקה נוספת לאזור". פירוש הדבר הוא ש"על מבקש מעמד הרשום במרשם האוכלוסין באזור להוכיח כי הוא נטול כל זיקה אחרת לאזור פרט לרישום; ולא להוכיח כי הוא מקיים זיקות כאלו ואחרות לישראל... אף אם מבקש המעמד מקיים זיקות כאלה ואחרות לישראל אין בכך כדי לשלול את האפשרות כי הוא יוגדר כתושב אזור. זאת משום שבמקביל לזיקותיו לישראל, ייתכן כי מלבד הרישום יש לו זיקות נוספות לאזור" (עע"ם 5718/09 מדינת ישראל נ' סרור, מיום 27.4.11). בהתאם למבחן זה יש לראות את העותרות כמי שלא הרימו את נטל השכנוע להיותן נטולות כל זיקה נוספת לאזור פרט לרישומן בו. העותרות נולדו שתיהן באזור והתגוררו בו יחד עם שני הוריהן במשך מרבית שנות ילדותן: עותרת 3 – עד גיל 13, ועותרת 4 – עד גיל 12. אין בפי העותרות טענה לקשר כלשהו אותו קיימו עם ישראל במהלך כל אותן שנים. אביהן רשום אף הוא במרשם האזור. ממילא לא הוכח כי בכל אחד מהמועדים בהם התבקש הסדרת מעמד העותרות בישראל, היינו החל מחודש אוקטובר 2003 ואילך, היו הן נטולות זיקה כלשהי לאזור פרט לרישומן במרשם האזור, וזאת גם אם באותם מועדים התקיימו זיקות כאלה ואחרות בינן לבין ישראל. כפי שהוסבר בעע"ם 5718/09 הנ"ל:

**"אף שקיומו של מרכז חיים בישראל בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה הוא תנאי לקבלת מעמד בישראל בהתאם לנוהל רישום ילדים, אין משמעות הדבר כי כל מי ששהה שנתיים בישראל עובר להגשת בקשתו**

איננו עוד 'תושב אזור'. התנאי של תקופת מגורים בת שנתיים בישראל עובר להגשת הבקשה הוא תנאי כללי שחל על כל מי שמבקש לקבל מעמד בישראל – לרבות מי שאיננו תושב אזור. בחינת מרכז החיים בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה לא נועדה לשלול את היות קטין תושב אזור, אלא נועדה לוודא כי אותו קטין זר המבקש מעמד בישראל, בין אם הוא תושב האזור כמשמעותו בחוק הוראת השעה ובין אם לאו, אכן מתגורר דרך קבע בישראל בתקופה הרלבנטית".

אמור מעתה, גם אם ניתן לראות את העותרות כמי שהתגוררו בישראל דרך קבע במועדי הבקשות להסדרת מעמדן בישראל, עדיין לצורך תחולת חוק הוראת השעה נותרו הן באותם מועדים בגדר "תושב אזור".

5. משמעות התחולה של חוק הוראת השעה על העותרות היא שכל בקשה להסדרת מעמדן שהוגשה עד ליום 1.8.05 דינה היה להידחות, לאור הוראת סעיף 2 לחוק שאסרה במועדים הרלוונטיים (ועדיין אוסרת) על שר הפנים ועל מפקד האזור לתת לתושב אזור רישיון ישיבה בישראל לפי [חוק הכניסה לישראל](#), תשי"ב-1952, או היתר שהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור. עד ליום 1.8.05 סויג איסור זה לגבי קטינים תושבי האזור בתנאי שגיל הקטין אינו עולה על 12 ושישיבתו בישראל נדרשת למניעת הפרדתו מהורוהו השוהה בישראל כדין (סעיף 3(1) לחוק הוראת השעה בנוסחו המקורי). שתי העותרות, שכבר במועד הגשת הבקשה הראשונה להסדרת מעמדן ביום 13.10.03 היו בנות למעלה מ-12 (עותרת 3 התקרבה לגיל 15 ועותרת 4 התקרבה לגיל 14) לא היו זכאיות אפוא לרישיון ישיבה או להיתר מת"ק גם אם אלה היו נחוצים למניעת הפרדתן מאמן תושבת ישראל. שינוי הדין בהקשר זה התרחש ביום 1.8.05 עם הוספת סעיף 3א לחוק הוראת השעה המאפשר לשר הפנים, ראשית, "לתת לקטין תושב אזור שגילו עד 14 שנים רישיון לישיבה בישראל לשם מניעת הפרדתו מהורוהו המשמורן השוהה כדין בישראל", ושנית, "לאשר בקשה למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור לקטין תושב האזור שגילו מעל 14 שנים לשם מניעת הפרדתו מהורוהו המשמורן השוהה כדין בישראל". במועד חקיקתן של הוראות אלו היו שתי העותרות בנות למעלה מ-14 (עותרת 3 מעל 16 ועותרת 4 מעל 15). לפיכך החליט המשיב ביום 13.9.06 כי אין הוא מוסמך להעניק להן רישיון ישיבה בישראל אלא רק לאשר להן מתן היתר מת"ק בידי מפקד האזור.

6. עותרת 4 תוקפת החלטה זו בטענה שביום 13.10.03, בו הוגשה הבקשה הראשונה להסדרת מעמדה בישראל, היא הייתה בת פחות מ-14. המשיב דוחה טענה זו כבר במישור העובדתי, וגורס כי ביום 13.10.03 לא הוגשה בקשה להסדרת מעמד העותרות בישראל אלא רק בקשה להסדרת מעמד אחיהן הקטנים שהיו אז בני פחות מ-12, ואילו לגבי העותרות כל שהתבקש הוא "כי תודיעונו מהי הדרך בה ניתן להסדיר את מעמדם בישראל", כאשר הבקשה עצמה בעניינן לא הוגשה אלא ביום 28.11.05 מועד בו שתיהן היו בנות למעלה מ-14. אין לקבל את עמדת המשיב. מאחר שביום 13.10.03 עמד בתוקף חוק הוראת השעה, ובהינתן

העובדה שבאותו מועד היו שתי העותרות בנות למעלה מ-12, אך ברור הוא כי המרב אותו ניתן היה לבקש אז עבורן היה קבלת הנחיות באשר לאופן הסדרת מעמדן בישראל חרף החוק. יחד עם זאת, ברור מהבקשה כי היא התייחסה גם לעותרות, שהרי צורפו אליה תעודות לידה, פנקסי חיסונים ותעודות בית ספר של **חמשת** הילדים, בכללם העותרות (הילדה השישית של האם נולדה לאחר מכן, בשנת 2004). נקבע לא אחת כי כאשר תושב האזור ניסה להגיש בקשה לקבלת מעמד בישראל אך הגשת הבקשה נמנעה על ידי משרד הפנים בשל המצב המשפטי ששרר באותה עת, הרי שיש לראות במועד הניסיון להגשת הבקשה כמועד הגשתה לצורך תחולתן של הוראות מקלות שנקבעו לאחר מכן בהלכה הפסוקה או בתיקונים לחוק הוראת השעה (**עת"מ (י-ם) 1238/04** ג'ובראן נ' שר הפנים, מיום 19.8.09; **עת"מ (י-ם) 771/06** אבו גווילה נ' שר הפנים, מיום 7.8.07; **עת"מ (י-ם) 182/07** חלביה נ' שר הפנים, מיום 10.10.07; **עת"מ (י-ם) 8386/08** אל סוחרה נ' משרד הפנים, מיום 14.12.09).

מאחר שבמועד קובע זה (13.10.03) טרם הגיעה עותרת 4 לגיל 14, ומאחר שבמועד ההחלטה בבקשת המעמד של עותרת זו (13.9.06) עמד כבר בתוקף הנוסח המתוקן של חוק הוראת השעה שאפשר מתן רישיון ישיבה בישראל לקטין תושב אזור שגילו עד 14 שנים לשם מניעת הפרדתו מהורהו המשמורן השווה כדין בישראל, היה מקום ליתן לה מעמד כזה ולא להסתפק בהיתר מת"ק בנימוק שבמועד תיקון החוק ובמועד מתן ההחלטה היא כבר עברה את גיל 14. כך נפסק בבית משפט זה במספר פסקי דין עליהם לא ערער המשיב. **בעת"מ 771/06** (לעיל) הייתה הקטינה במועד הקובע לבחינת הבקשה (יולי 2002) בת פחות מ-14, אולם במועד תיקון חוק הוראת השעה, ולאחר מכן במועד ההחלטה בעניינה, היא כבר עברה את גיל 14. למרות זאת העתירה התקבלה והמשיב הצטווה לתת לה רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5. בית המשפט (מפי הנשיאה מ' ארד) קבע כי העלאת גיל הזכאות בתיקון משנת 2005 הנה בעלת תחולה אקטיבית, לנוכח תכלית התיקון להפוך את חוק הוראת השעה למידתי יותר. גם **בעת"מ (י-ם) 600/06** אבו רמוז נ' שר הפנים (מיום 28.10.07) ניתנה ההחלטה לאחר תיקון החוק משנת 2005 שעה שהקטין כבר עבר את גיל 14. אף-על-פי כן העתירה התקבלה והמשיב נצטווה להעניק לקטין רישיון לישיבת ארעי מהטעם שבמועד הגשת הבקשה (ינואר 2005) טרם מלאו לו 14. **בעת"מ 1238/04** (לעיל) הייתה הקטינה בת כ-13 בעת הגשת הבקשה, ומשכך הבקשה נדחתה לפני התיקון לחוק הוראת השעה. תוך כדי עיכוב הדיון בעתירה (בשל ההמתנה לפסק הדין **בעע"ם 5569/05**, לעיל) תוקן החוק. נפסק כי על המשיב להעניק לקטינה רישיון לישיבת ארעי, ולאחר מכן לשדרגו לרישיון לישיבת קבע, למרות שבעת תיקון החוק היא עברה את גיל 14. זאת לאור תכלית התיקון להרחיב את מעגל הזכאים למעמד ולצמצם את הפגיעה בזכות לחיי משפחה ובזכותם של קטינים לחיות יחד עם הורם המשמורן. קביעה זו שימשה את בית המשפט (סגנית הנשיא י' צור) **בעת"מ 8386/08** (לעיל) לצורך קבלת עתירה והענקת תושבות קבע לקטינה שבמועד הקובע לבחינת

בקשתה הייתה בת 12 ו-11 חודשים אך במועד תיקון חוק הוראת השעה בשנת 2005 עברה את גיל 14. המקרה שלפנינו אינו שונה מכל אותם מקרים. גם אצלנו הייתה עותרת 4 בת פחות מ-14 במועד אותו יש לראות כמועד הגשת בקשתה למעמד. כאשר התקבלה ההחלטה בבקשה (ספטמבר 2006) עמד בתוקף הדין המתוקן לפיו קטין שגילו (במועד הגשת הבקשה) מתחת לגיל 14 זכאי לרישיון ישיבה בישראל. משכך היה על המשיב להעניק לעותרת 4 רישיון לישיבת ארעי לשם מניעת הפרדתה מאמה שהתגוררה אז בישראל כדין כתושבת קבע.

7. בשונה מעותרת 4, עותרת 3 הייתה בת למעלה מ-14 כבר ביום 13.10.03 בו התבצעה הפנייה הראשונה בבקשה להסדרת מעמד ילדי האם בישראל. לפיכך צדק המשיב כאשר החיל על עותרת 3 את סעיף 3א(2) לחוק הוראת השעה המאפשר להעניק לה היתר מת"ק בלבד. אין לקבל את ניסיונה של עותרת 3 לתלות בסעיף 3ג לחוק הוראת השעה את זכאותה לרישיון לישיבת ארעי תחת היתר המת"ק שאושר לה. סעיף 3ג מתיר לשר הפנים להעניק לתושב אזור רישיון ישיבה בישראל מקום בו הדבר הנו "מענינה המיוחד של המדינה". הוראה זו מהווה חריג לאיסור על הענקת מעמד לתושב אזור הקבוע בסעיף 2 לחוק הוראת השעה ("על אף הוראות סעיף 2"). אלא שכאשר מדובר באינטרס של מניעת הפרדת קטין מהורה המשמורן השווה כדין בישראל, אין צורך בהחרגת סעיף 2 באמצעות סעיף 3ג, שכן למטרה זאת קיימת החרגה ספציפית בסעיף 3א, שאף הוא פותח במילים "על אף הוראות סעיף 2" ובו מצוי הסדר שלם ומפורט למצבים בהם מעורב קטין תושב האזור המבקש לגור בישראל יחד עם הורה המשמורן. מערך האיזונים ששימש את המחוקק בעיצוב תוכנו של סעיף 3א הנו ממצה, ולא ניתן לעוקפו באמצעות סעיף 3ג, המיועד להגנה על צרכים מיוחדים של המדינה ולא על צרכיהם של יחידים. זאת ועוד: טענת עותרת 3 לפיה סעיף 3ג מיועד בין היתר למניעת עוולות הומניטאריות הצפויות לה אם מעמדה לא ישווה למעמד אמה ואחיה, נסתרת על ידי סעיף 1א3 לחוק הוראת השעה, הקובע הסדר מיוחד (הכרוך בהגשת בקשה לוועדה מקצועית) בין היתר למצבים בהם מתבקש מתן רישיון לישיבת ארעי בישראל "מטעמים הומניטריים מיוחדים... לתושב אזור... שבן משפחתו שווה כדין בישראל". מכאן הוכחה נוספת לכך שסעיף 3ג לא נועד לפתור בעיות הומניטאריות (ראו גם [ע"מ \(י-ם\) 600/06](#), לעיל, בפסקה 24). בכל מקרה, אפילו היה בסעיף 3ג לבסס את המעמד לו טוענת עותרת 3, לא הייתה מוקנית לבית משפט זה סמכות להורות על מתן המעמד, לנוכח פרט 12(3) בתוספת הראשונה [לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים](#), תש"ס-2000, הממעט החלטות לפי סעיף 3ג לחוק הוראת השעה מגדרי סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים.

8. לאור כל האמור מתקבלת בקשת עותרת 4 לשדרוג מעמדה, כך שעל המשיב ליתן לה רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5. בקשת עותרת 3 לשדרוג המעמד נדחית.

## נוהל רישום ילדים

9. העותרים (בתוכם עותרת 5 שהנה עמותה הפועלת למען זכויות אדם) תוקפים מספר הוראות בנוהל רישום ילדים, שלטענתם הובילו לטיפול בלתי-נאות בבקשת האם למתן מעמד בישראל לילדיה. תוך כדי בירור העתירה ובעקבות הערות בית המשפט, גיבש המשיב את הנוהל ואף ערך בו מספר תיקונים. עדיין נותרו בנוהל מספר הוראות שלדעת העותרים מחייבות תיקון, ובהן יעסקו דברינו עתה.

10. הנוהל קובע כי כאשר מוגשת בקשה למתן מעמד לילד שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע בישראל, הרי ש"מהלך הבדיקה עד למתן תשובה הינו, בדרך כלל, חצי שנה מיום הגשת הבקשה, ובכפוף לכך שלפניה מצורפים כל המסמכים הרלוונטיים ולשיתוף הפעולה של המבקש". עוד נקבע בנוהל כי כאשר נדרשת קבלת עמדת גורמי הביטחון, משך הבדיקה עשוי לעלות על חצי שנה. העותרים טוענים כי התקופה של חצי שנה הנה ארוכה יתר על המידה שעה שמדובר בבקשת מעמד עבור ילד מתחת לגיל 14, שלפי הנוהל לא נדרשת לגביו או לגבי הורהו הזר עמדת גורמי הביטחון. לגבי ילד כזה הבדיקה היחידה הנדרשת היא של מקום מרכז החיים בשנתיים הסמוכות להגשת הבקשה. לפיכך סבורים העותרים כי תקופת הבדיקה צריכה להיות מוגבלת לשלושה חודשים מהמועד בו המבקשים הגישו את כל המסמכים שנדרשו מהם. לעומתם סבור המשיב כי התקופה של חצי שנה הנה סבירה בשים לב לעומס העבודה הכבד במיוחד המוטל על הלשכה האזורית למינהל אוכלוסין במזרח ירושלים, ולנוכח הבדיקות שעל הלשכה לערוך בנוגע למרכז החיים של הילד ושל הורהו תושב ישראל בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה.

בדיקת מרכז החיים נעשית בהתאם לנוהל מס' 1.13.0001 של המשיב. הנוהל מפרט שורה ארוכה של מסמכים אותם על הפקיד המטפל לדרוש מהמבקשים עם הגשת הבקשה (תצהיר; חוזה שכירות או רכישה; אישור הרשות המקומית; חשבונות; אישורים מהתחנה לאם ולילד; אישורים מקופת חולים; אישור המוסד לביטוח לאומי; תדפיסי בנק; אישורים ממקומות העבודה; תלושי משכורת; אישורי לימודים ותעודות גמר של הילדים; מסמכי נסיעה ישראלים וזרים). בנוסף על הפקיד לשלוח שאילתות למוסד לביטוח לאומי ולמשרד החינוך לצורך קבלת פרטים רלוונטיים לנושא מרכז החיים של בני המשפחה. לאחר הגעת כל אלה לידי, על הפקיד למיין את המסמכים, לבחון אותם, לדרוש השלמות במידת הצורך, ולערוך בדיקות באשר לאמיתות המסמכים (בין היתר באמצעות השוואות ביניהם, פנייה לגורם שנתן את האישור, אימות הנתונים המופיעים במסמכים מול נתוני מרשם האוכלוסין). עוד נקבע בנוהל כי לאחר קבלת המסמכים יש לקיים תשאול אודות מרכז החיים של המבקש ובני משפחתו, וכי ככל שמתגלים ספק, חסר או סתירה יש לערוך למבקש שימוע. כל הפעולות האלה, התלויות בין היתר בגורמים חיצוניים ודורשות בחינה מקיפה של נתונים ממקורות שונים, אורכות זמן. מאחר שהנוהל קובע את תחילת חצי השנה ביום

הגשת הבקשה, ובשים לב לכך שבית המשפט אינו מחליף את שיקול דעתה של הרשות המינהלית בשיקול דעתו, אין לומר כי קביעת פרק הזמן של חצי שנה, חלף שלושה חודשים כדרישת העותרים, חורגת ממתחם הסבירות ומקימה עילה להתערבות בית המשפט.

11. נוהל רישום ילדים אינו מתייחס למצב בו בדיקת בקשת המעמד לילד חורגת מפרק הזמן שנקצב בנוהל לקבלת החלטה בבקשה. עמדת העותרים היא שכאשר העיכוב בהחלטה נעוץ בהתנהלות המשיב ואינו קשור למבקשים, יש להעניק לקטין עד לקבלת ההחלטה רישיון ישיבה בישראל המקנה זכויות סוציאליות. לעניין זה לומדים העותרים גזירה שווה מנהלי משרד הפנים בעניין איחוד משפחות של אזרחי ישראל עם בן זוגו הזר ובעניין הארכות אשרות שהייה במסגרת ההסדר המדורג, לפיהם העדר הכרעה בבקשה במועד גורר אחריו מתן או הארכה של האשרה. המשיב דוחה טענה זו וגורס כי אין מקום להענקת מעמד כלשהו לקטין בטרם הסתיימה בדיקת הנתונים הרלוונטיים והתברר כי מתקיימים התנאים לאישור הבקשה.

לסוגיה האמורה התייחס בית משפט זה (סגן הנשיא ד' חשין) בעת"מ (י-ם) 8340/08 אבו גית נ' שר הפנים (מיום 10.12.08). וכה היו דבריו שם :

**"עמדתם העקרונית של המשיבים היא, כזכור, כי על פי הוראות שני הנהלים שהובאו לעיל, 'אין כל אפשרות ליתן מעמד 'ביניים' לילדים עבורם הוגשה בקשה לרישום בישראל, בטרם הוכח מרכז חיים קודם לכן'... סבורני כי עמדתו העקרונית של המשיב, לפיה הילדים אינם זכאים למעמד כלשהו עד למילוי הדרישה של מרכז חיים במשך שנתיים, חורגת ממתחם הסבירות. כל כך, משום שהיא עלולה לחשוף אותם למציאות חיים בלתי תקינה של שהייה בלתי חוקית בישראל למשך תקופה ניכרת (כשנתיים), ללא מסגרת לימודית (חרף היותם בגיל חינוך חובה). תוצאה זו, אינה עולה בקנה אחד עם ההכרה בצורך לכבד את 'האינטרס של השמירה על שלום הילד' (עניין קרלו, פסקה 2), כמו גם עם אופיה המיוחד של תקנה 12, כתקנה שנועדה לקדם זכויות אדם בשני ההיבטים המרכזיים שעליהם עמדה הנשיאה ביניש: 'הראשון, הוא ההיבט הנוגע לזכותו של ההורה בעל המעמד בישראל לגדל את ילדו, כלומר בזכותו החוקתית של ההורה לחיי משפחה. ההיבט השני נוגע לזכויותו העצמאיות והאוטונומיות של הקטין לחיות את חייו לצד הורה' (עניין עויסאת, פסקה 20)... דעתי היא, על כן, כי ככלל, ובהיעדר טעמים מיוחדים שלא לנהוג כן, על המשיב להעניק לילד, בתקופת הביניים שעד למילוי הדרישה לקיום מרכז חיים, היתר לשהייה זמנית בישראל אשר יאפשר לילד לחיות בה כחוק לצד הורה, ולהירשם גם לבית ספר בישראל".**

אמנם באותה פרשה לא ניתנו צווים אופרטיביים נגד המשיב, לנוכח הנסיבות הספציפיות של העותרים שם, אולם בית המשפט הבהיר בצורה שאינה משתמעת לשני פנים כי ההסדר הקיים אינו יכול לעמוד וכי על המשיב לשנותו. המשיב אינו רשאי להתעלם מדברים נכוחים וברורים אלה של בית המשפט, שאמנם רחבים מטענות העותרים בעתירה שלפנינו אך יש בהם ליתן מענה גם לטענות אלו (ראו עוד עת"מ (ת"א) 2887/05 סרגיי נ' שר הפנים, מיום



29.1.07). על המשיב לתקן אפוא תוך זמן סביר את הנוהל באופן שיעלה בקנה אחד עם מה שנפסק בעת"מ 8340/08, למצער ככל שמדובר בתרחיש לגביו טענו העותרים, היינו כאשר לא מתקבלת במועד הנקוב בנוהל החלטה בבקשת המעמד עבור הקטין וכאשר העיכוב בהחלטה נעוץ בהתנהלות המשיב ולא במבקשים. מאחר שפסק הדין בעת"מ 8340/08 התייחס למצבים בהם הבדיקה היחידה הנדרשת היא של מרכז החיים, הרי ככל שמדובר בקטין בן למעלה מ-14 במועד הגשת הבקשה, לגביו נדרשת כתנאי לאישור הבקשה עמדת גורמי הביטחון, לא יהיה המשיב מחויב בהענקת היתר שהייה זמני טרם קבלת העמדה של גורמים אלו.

12. הוראה נוספת בנוהל רישום ילדים אותה תקפו העותרים קובעת כי לצורך שדרוג מעמד ארעי מסוג א/5 למעמד קבע, צריך הילד להיות בן פחות מ-14 במועד תום השנתיים בהן החזיק במעמד הארעי, ואין די בהיותו בן פחות מ-14 ביום הגשת הבקשה. בינתיים בוטלה הוראת נוהל זו בפסק דינו של בית המשפט העליון בעע"ם 5718/09 הנ"ל, באופן המייתר היזקקות לנושא זה במסגרת העתירה הנוכחית.

13. אחת מהוראות הנוהל עוסקת במצב בו הבקשה למתן מעמד לילד משולבת בבקשה להסדרת מעמדו של בן משפחה אחר :

**"ככל שמוגשת בקשה אחת עבור בן זוג וילדים ויש התנגדות לגבי ההורה ו/או לגבי אחד הילדים שמעל גיל 14 (מועד הגשת הבקשה) – יש להוציא מכתב סירוב לפיו הבקשה לאיחוד משפחות עבור המוזמן ו/או הילד הרלוונטי מסורבת מטעמים ביטחוניים או פליליים, ולהוסיף שכל שברצון המבקשים להמשיך את הטיפול ביתר בני המשפחה, עליהם לפנות ללשכה תוך 45 יום, וליידע את הלשכה אודות כך (ללא תשלום אגרה חדשה). הבקשה תטופל על פי הנהלים מהמקום שבו נפסק הטיפול בה".**

העותרים טוענים כי הוראה זו אינה סבירה ודינה להתבטל, באשר סירוב להענקת מעמד לבן משפחה של הילד מטעמים ביטחוניים או פליליים אינו צריך לפעול לחובת הילד שנגדו לא קיימת מניעה מסוג זה, ואין מקום להעביר אל ההורים את חובת ההודעה למשיב על דבקתם בבקשה הנוגעת לילד על מנת שזו לא תוסר מסדר היום. יתר על כן, אמנם מתן ההודעה אינו מצריך תשלום אגרה חדשה, אך עדיין יש בו לעכב את הטיפול בבקשה ולהעבירה ל"סוף התור", תוך הגברת העומס על עובדי לשכת רשות האוכלוסין במזרח ירושלים.

תגובת המשיב לטענות אלה היא שדחיית בקשה למעמד בישראל עבור ההורה הזר או אחד מאחיו של הילד, עשויה להוביל לשינוי תכנית המעבר של המשפחה לישראל ולהישארותה באזור. מכאן, לדבריו, הצורך בהודעה מצד ההורים על כך שהבקשה בעניין מעמד הילד עודנה אקטואלית. אין לקבל הסבר זה. הנוהל מאפשר הגשת בקשה למעמד עבור הילד הן

באופן נפרד והן יחד עם בקשת המעמד המוגשת עבור הורה הזר. גם אם מוגשת בקשה משותפת להורה ולילד, הוראת הנוהל היא ש"מתן המעמד לילדים מתחת לגיל 14 (במועד הגשת הבקשה) לא יותנה בבדיקת גורמים של ההורה הזר, בין אם הוגשה בקשה עבורו ובין אם לאו". הדבר עולה בקנה אחד עם הצהרת המשיב לפיה "ככלל, אין הוא מפעיל מדיניות הקושרת בין בקשות של בני משפחה שונים" (עת"מ (י-ם) 1084/06 סיאם נ' שר הפנים, מיום 18.2.07). בהתאם לכך, קטין שאחד מהוריו הנו תושב ישראל זכאי למעמד או להיתר שהייה בישראל לשם מניעת הפרדתו מאותו הורה, ככל שמתקיימות בקטין הוראות נוהל רישום ילדים, גם אם קיימת מניעה ביטחונית או פלילית להתרת שהייתו בישראל של הורה האחר או של מי מאחיו. לפיכך זכאי הקטין שבקשתו תמשיך להתברר בלא כל עיכוב גם אם בקשת בן משפחתו נדחתה. אין כל סבירות בעצירת הטיפול בבקשת הקטין בשל דחיית בקשת הורה או אחיו, ובחיוב ההורים לפנות ללשכת רשות האוכלוסין תוך 45 יום בבקשה להמשך הטיפול בבקשת הילד. זוהי הוראה מכבידה שלא לצורך, המביאה לעיכוב הטיפול בבקשת הקטין ומקימה עילה לדחיית הבקשה רק משום שהוריו לא ביקשו תוך 45 יום את קידום הטיפול בה. אדם המגיש בקשה, חזקה על היותו דבק בה כל עוד לא הודיע אחרת. לא למותר להזכיר כי תנאי לזכאות הקטין למעמד בישראל הוא הימצאותו בישראל יחד עם הורה תושב ישראל בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה. אין מדובר אפוא, כפי שטוען המשיב, במשפחה שעשויה להחליט להישאר באזור אלא במשפחה שכבר עברה לישראל לפחות שנתיים קודם להגשת הבקשה. ממילא על המשיב להמשיך ולבחון את הבקשה כל עוד לא התקבלה הודעה מההורים על חזרתם ממנה בשל דחיית בקשתו של ההורה הזר או של אח אחר של הקטין. אין ליצור חובה חדשה על מבקש להודיע כי לא חזר מבקשתו.

מאחר שכך, על המשיב למחוק מהוראת הנוהל המצוטטת לעיל את הסיפא, החל מהמילה "ולהוסיף", או לחלופין להחליף סיפא זו בהוראה המציינת את האפשרות לבקש מלשכת רשות האוכלוסין את הפסקת הטיפול בבקשת המעמד לאחר הגשתה.

14. בהתייחס לשדרוג מעמד הקטין מרישיון לשיבת ארעי מסוג א/5 לרישיון לשיבת קבע, נאמר בנוהל:

**"יש לציין בפני ההורה מגיש הבקשה (במידת הצורך גם בערבית) כי 3 חודשים לפני תום השנתיים יש להגיש מסמכים וראיות למרכז חיים בישראל לבדיקה לפני קבלת רישיון הקבע (האגרה שולמה בראשית ההליך)".**

חובת ההודעה גם בשפה הערבית הוספה לנוהל על פי דרישת העותרים תוך כדי הדיונים בעתירה. העותרים ביקשו שההודעה בערבית תיעשה בעל-פה ובכתב; אך לנושא ההודעה בכתב אין התייחסות בנוהל. מאחר שהרישיון הזמני ניתן למשך שנתיים, קיים היגיון רב בדרישה שהנחיית ההורים בדבר הפעולות שעליהם לנקוט לקראת תום השנתיים תועלה על

הכתב. חובת ההודעה בכתב אף מתבקשת מפסק הדין בעת"מ (י-ם) 402/03 ג'יידה נ' שר הפנים (מיום 26.10.04) שנתן תוקף להסכמת הצדדים לפיה תינתן לפונים ללשכת מינהל האוכלוסין הודעה בכתב בדבר הצורך לבקש את מעמד הקבע של הקטין בתום השנתיים בהן יימצא במעמד ארעי. ההודעה הכתובה מאפשרת להורים לזכור את הדברים, ובנוסף מבטיחה ביקורת על מתן ההנחיה להורים על ידי הפקיד המטפל. לא ייפלא כי טופס ההודעה על אישור בקשה להיתר מת"ק, המצורף כנספח לנהלי המשיב מס' 5.2.0011 בעניין הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע ומס' 5.2.0008 בעניין הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראל, כולל בתוכו (בסעיף 8) הודעה בכתב בדבר חובת המבקש לבקש את הארכת ההיתר חודשיים לפני פקיעתו. בהעדר הצגת טעם על ידי המשיב להעדר הוראה דומה בנוהל רישום ילדים, שומה עליו להוסיף בנוהל זה כי ההודעה להורה תיעשה גם בכתב (לרבות בשפה הערבית כאשר זו השפה אותה דובר ההורה).

15. העותרים טוענים כי הנוהל המתוקן אינו מבהיר כי היתר מת"ק הניתן לקטין שבמועד הגשת הבקשה היה בן למעלה מ-14, וכמוהו רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 שלא שודרג, יוסיפו להינתן בתקופת תוקפו של חוק הוראת השעה אף לאחר הגיע הקטין לגיל בגירות, כפוף להעדר מניעה פלילית או ביטחוניית ולהמשך מגורים בישראל. אלא שהנוהל המתוקן כולל התייחסות מספקת לנקודה זאת: "קטין שקיבל היתר מת"ק או מעמד ארעי מסוג א/5 והגיע לגיל 18, בכפוף להגשת בקשות להארכת המעמד, יוותר במעמדו עובר לגיל 18. המעמד הקיים לא ישודרג, ויוארך, בכפוף להוראות החוק, לנהלי משרד הפנים, ובין היתר לעמדות גורמים ולבחינת מרכז החיים". יש אפוא לדחות את טענת העותרים.

16. בשעתו ביקשו העותרים סעד גם בנושא פרסום נוהל רישום ילדים. בינתיים הנוהל פורסם באינטרנט. המשיב אף התחייב לפרסם את הנוהל בעברית ובערבית על גבי לוח המודעות בלשכת רשות האוכלוסין. כמו כן הוסדר נושא פרסום הנהלים בפסק הדין בעת"מ (י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (מיום 5.12.07). משכך אין מקום למתן הוראות אופרטיביות נוספות בנדון.

17. סיכום הדברים הוא שאני מורה כאמור לעיל בפסקאות 8, 11, 13 ו-14. מאחר שטענות העותרים התקבלו אך בחלקן, לא ייעשה צו להוצאות.

משה סובל 54678313-727/06

המזכירות תשלח את פסק הדין לב"כ הצדדים.

ניתן היום, י"ח אייר תשע"א, 22 מאי 2011,  
בהעדר הצדדים.