

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7139/02

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופט א' ריבלין

העותרים: 1. פריאל עבאס-בצה ו-22 אח'
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיבים: 1. שר הפנים
2. מנהל מינהל האוכלוסין

עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה: כ"ח בחשוון התשס"ג (3.11.2002)

בשם העותרים: עו"ד הדס תגרי

בשם המשיבים: עו"ד יוכי גנסין

פסק-דין

השופטת ד' ביניש:

לפנינו עתירה הנוגעת למדיניות משרד הפנים בטיפול בהליכי התאזרחות של זרים שנישאו לאזרחים ישראלים. מדיניות זו גובשה בנוהל משנת 1999, אשר קובע את השלבים שעל בן הזוג הזר לעבור בטרם יקבל אזרחות ישראלית. העתירה הוגשה על ידי עשרים וארבעה עותרים בני חמש משפחות שונות. העותרים הינם בני זוג לא-יהודים של אזרחים ישראלים. כולם מצויים בהליכי התאזרחות בהתאם למדיניות שנקבעה על ידי משרד הפנים. העותרים מיוצגים על ידי העותרת 25, היא האגודה לזכויות האזרח בישראל.

רקע עובדתי

1. בתחילת שנת 1999 פנו העותרים לבית משפט זה בעתירה נגד מדיניותו של שר הפנים ביחס להתאזרחותם של בני זוג זרים של אזרחים ישראלים, כפי שגובשה על ידי המשרד בנוהל משנת 1996 (בג"ץ 338/99 סברי עיסא ואח' נ' שר הפנים; להלן: נוהל 1996). העותרים עתרו לבטל מדיניות זו, שעיקרה היה החלה של "מבחן מדורג" לפיו, בן הזוג הזר המבקש להתאזרח חייב היה לעבור מספר שלבי בדיקה, שמשכם כשש שנים, בטרם קבלת האזרחות. מטרת הליכי הבדיקה שנקבעו על ידי המשיב הייתה לוודא שהנישואין כנים ושאינן מניעה ביטחונית או פלילית להענקת הזכויות. כדי לבחון שאלות אלה, קבע הנוהל מדרג לזכויות הישיבה הזמניות של בן הזוג הזר. בשלב הראשון קיבל בן הזוג הזר אשרת רישיון ביקור בישראל (אשרה מסוג ב/1); לאחר כעשרים ושבעה חודשים הוחלפה אשרה זו ברישיון לישיבת ארעי (אשרה מסוג א/5) למשך שלוש שנים, עד שהושלמה "תקופת מבחן" מצטברת של חמש שנים ושלושה חודשים. בתום התקופה, ובהנחה שהנישואין נמשכו ותקופת המבחן לא העלתה מניעה בטחונית או פלילית, קיבל בן הזוג הזר מעמד של תושב קבע. רק בהשלמת תקופת המבחן בסטטוס של תושב קבע, החל בן הזוג הזר את הליכי ההתאזרחות. העותרים טענו אז, כי מדיניות זו, אשר מעניקה סטטוס קבוע לבן הזוג הזר רק בתום תקופה ארוכה מאוד, פוגעת בזכות לחיי משפחה ואינה סבירה ומידתית. בשל השתלשלות הטיפול בנושא, ושינוי הנוהלים, כפי שיפורט להלן, התייתרה העתירה ותחתיה הוגשה העתירה שלפנינו.

2. במקביל לבירור העתירה שבבג"ץ 338/99 הנ"ל, ובטרם הוגשה העתירה הנוכחית, התנהלו בבית המשפט עשרים ושמונה עתירות נוספות אשר אוחדו לדיון אחד, ועסקו אף הן, בין היתר, בנוהל 1996 (בג"ץ 3648/97 סטמקה ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נג (2) 728; להלן סטמקה). פסק הדין בעתירות אלה ניתן ביום 4.5.1999, ונקבע בו כי לשר הפנים נתונה סמכות שבשיקול דעת להתנות את מתן האזרחות בקיום מבחן מדורג של שהייה במעמד ארעי בישראל, לשם בדיקת כל המשמעויות הרלוונטיות למתן האזרחות. עם זאת קבע בית המשפט, כי פרק הזמן הממושך שנקבע בנוהל 1996 הוא ארוך מאוד וחורג מסמכותו של שר הפנים. בית המשפט ציין כי התניית האזרחות בסיום התקופה הממושכת של המבחן המדורג ומתן האזרחות רק לאחר שהוקנה למבקש מעמד של תושב קבע, אינה מתחשבת בכוונתו של המחוקק, כפי שהתבטאה בסעיף 7 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, שלא להקשות על בן זוגו של אזרח ישראלי בקבלת האזרחות. לפיכך, נקבע כי מדיניות זו אינה עומדת במבחן המידתיות והיא בלתי סבירה.

בעקבות ההחלטה בעניין סטמקה גיבש משרד הפנים נוהל חדש, הוא נוהל 1999. בהתחשב בדברים שנקבעו בבג"ץ סטמקה קוצר משך הזמן הנחוץ לקבלת אזרחות. על פי נוהל 1999, הוא הנוהל העומד במוקד העתירה שלפנינו, אזרח או אזרחית ישראליים שנישאו לבן זוג זר מגישים מלכתחילה בקשה לאזרחות עבור בן או בת הזוג ולא רק בקשה לקבלת תושבות קבע. עם הגשת הבקשה - בהנחה שהיא אינה מעוררת חשד שהנישואין הם פיקטיביים ונעשו לשם קבלת האזרחות בלבד, ובהיעדר מניעה ביטחונית או פלילית - מקבל בן הזוג הזר היתר ישיבה ועבודה בישראל למשך שישה חודשים. ככלל, בתוך תקופה של שישה חודשים תתקבל ההחלטה האם להעניק לבן הזוג הזר אשרה לישיבת ארעי בישראל (אשרה מסוג א/5) ובכך, להתיר את כניסתו להסדר המדורג בו יבחנו המניעויות הבטחוניות והפליליות וכנות הנישואין. רישיון הישיבה הארעי ניתן לתקופה כוללת של ארבע שנים (להלן: תקופת המבחן). מידי שנה יש צורך בהארכת הרישיון, בשים לב לכך שהנישואין תקפים ואין מתעוררת מניעה בטחונית או פלילית להארכתו. בתום תקופת המבחן, מוענקת לבן הזוג הזר אזרחות ישראלית, וזאת בתנאי שישב בארץ תקופה של שלוש שנים מתוך ארבע השנים של תקופת המבחן, ומתוכן, לפחות שנתיים ברציפות לפני יום קבלת האזרחות. על פי הנוהל הוחלט להעניק למנהל מינהל האוכלוסין סמכות שבשיקול דעת לקצר את פרקי הזמן הנוקשים שנקבעו בו, אם הובאו בפניו טעמים מיוחדים.

3. עוד במסגרת הדיון בבג"ץ המקורי (בג"ץ 338/99) הובא נוהל 1999 לידיעת בית המשפט. ביום 3.7.2002 קיים בית המשפט דיון בעתירה. בסוף הדיון ניתן פסק דין בעתירה. פסק הדין קבע כי:

"העתירה הוגשה ב-1999. ב-15.11.99 ניתנה החלטה לפיה לאור שינוי מדיניותו של משרד הפנים ישקלו העותרים תיקון עתירתם או הגשת עתירה חדשה. העותרים המתינו למעלה משנה וחצי והגישו ב-17.6.2002 עתירה מתוקנת מבלי לבקש רשות לתקן את העתירה וכן ביקשו למחוק עותרים 19-22.

לאור האמור ובמיוחד לאור חלוף הזמן, אין אנו מוצאים שיש מקום להמשיך בדיון בעתירה. ראוי שתוגש עתירה חדשה שתושתת על מדיניותו החדשה של משרד הפנים, אם העותרים מוצאים לנכון להגיש כזו. אם תוגש עתירה כזו, תינתן לה קדימות במועד הדיון".

בהמשך לפסק הדין ולמחיקת העתירה, הגישו העותרים, ביום 19.8.2002, את העתירה שלפנינו. במישור העקרוני מופנות טענות העותרים בעתירה זו נגד פרקי הזמן שנקבעו בנוהל 1999; ובמישור הפרטני מתייחסות הן לאופן הטיפול בבקשות ההתאזרחות של העותרים שלפנינו. העותרים מבקשים שבית המשפט יורה למשיב להעניק את אשרת התושב הארעי לתקופה של שנתיים בכל פעם, ולא לתקופה של שנה, כפי שקבוע כיום; באופן אשר יחייב את המבקשים להאריך את האשרה פעם בשנתיים ולא מידי שנה. העותרים טוענים כי הנוהל הקבוע כיום, המחייב אותם בהארכת האשרה מידי שנה בשנה מטיל על המבקשים נטל כבד מאוד. הם נאלצים להציג שורה ארוכה של מסמכים המעידים על כך שמרכז חייהם בישראל. הואיל ומשרד הפנים צריך לבחון את הבקשה שוב ושוב, בפועל, נוצר מצב בו ההחלטה מתקבלת לאחר שפג תוקפו של רישיון הישיבה של בן הזוג הזר והוא נותר פרק זמן ארוך נטול מעמד וללא כל זכויות סוציאליות. לפיכך, העותרים סבורים שמתן האשרה לשנתיים, באופן שיחייבם להאריכה פעם אחת בלבד בתקופת המבחן, יקל על הליך ההתאזרחות ואף יפחית מן העומס המוטל על המשיב. העותרים טוענים עוד כי רשימת המסמכים הנדרשת לשם קבלת אישור שהייה בישראל ולשם הארכת אשרת התושב הארעי היא מכבידה מאוד ומסרבלת את הליך ההתאזרחות. היא אינה מפורסמת באופן יעיל ומקיף ועל כן, הפונים אינם יודעים מהי רשימת המסמכים שעליהם להציג. יתירה מזאת, לטענתם, הרשימה אינה אחידה וכל לשכת אוכלוסין מבקשת מהפונים להציג רשימה שונה של מסמכים. לפיכך, העותרים מבקשים שנורה למשיב לקבוע, במסגרת הנוהל, רשימה אחידה ולא מכבידה של מסמכים שיחייבו את כל לשכות מינהל האוכלוסין, וכן, שרשימה זו, כמו גם הנוהל בכללותו, יפורסמו באופן מקיף בין כלל הגורמים הנוגעים בדבר.

בתשובה לטענת המשיב כנגד צירופן של חמש משפחות, ללא זיקה ביניהן, לעתירה אחת, טוענים העותרים כי צירופן של חמש המשפחות נועד להצביע על הדפוס הקיים והסחבת הבירוקרטיה בכל הנוגע לאישור בקשות שההייה והארכת האשרות הארעיות של בני הזוג הזרים. עוד טוענים העותרים כי למרות שהמדיניות שנקבעה בנוהל 1999 נועדה להקל בהליכי ההתאזרחות, הרי בפועל, הם אינם זוכים ליהנות מן ההקלות, ועל אף שמרבית בקשותיהם להתאזרחות הוגשו עוד בשנת 1995 הם טרם זכו למעמד קבוע בארץ. לפיכך, מבקשים העותרים שבית המשפט יורה למשיב להתחשב בפרק הזמן הארוך שהם המתינו מיום הגשת בקשותיהם ועד היום, ויקזז פרק זמן זה מהתקופות שחלות עליהם במסגרת נוהל 1999. לטענתם, המקרה שלהם מייצג את הסחבת המשמעותית בבדיקת הבקשות, אשר מצדיקה קיזוז התקופה, בין בהחלטה של

המשיב ובין תוך שימוש בסמכות שניתנה בנוהל 1999 למנהל מינהל האוכלוסין, לקצר, מטעמים מיוחדים, כל תקופה שנקבעה בו.

4. בתשובת המשיב לעתירה נטען כי יש לדחות את טענות העותרים ולאשר את ההסדרים שנקבעו בנוהל 1999. המשיב טוען כי ההלכה הפסוקה, ובכלל זה פסק הדין בעניין סטמקה, אישרו את מדיניות המבחן המדורג והכירו בכך שבני זוג זרים אינם זכאים לקבל אזרחות לאלתר מכוח הנישואין בלבד, וראוי שהמעמד יינתן בדרך של תקופת מבחן מדורגת אשר תבטיח כי נערכת בדיקה קפדנית של כל בקשה. המבחן המדורג, נטען, מאפשר למשרד הפנים לערוך איזון הולם בין זכותם של העותרים לחיות יחד ולהקים בית משותף ובין החובה לשקול את טובת הציבור, שלומו וביטחונו. המשיב טוען כי בשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית בהיקף הבקשות לאיחוד משפחות, וכי בחלקן נעשה גם שימוש לשם החדרת מחבלים לישראל ופגיעה בביטחון המדינה. לפיכך, על דעת גורמי הביטחון השונים נקבעה מדיניות מדורגת, בה בוחנים לאורך זמן האם אין מניעה בטחונית או פלילית במתן האזרחות. המשיב מוסיף כי היקף הבדיקה וכמות המסמכים הנחוצה נגזרים ממהות ההחלטה, ממורכבות הבדיקה ומעוצמתה וחשיבותה של הזכות לאזרחות. משרד הפנים – ככל רשות מינהלית אחרת – חייב לקבל את החלטותיו על בסיס תשתית עובדתית רחבה ומקיפה, בה נבחנות כל המשמעויות והתוצאות האפשריות של מתן האזרחות. העובדה שהבדיקה לצורך הארכת אשרת התושב הארעי מתבצעת מידי שנה בשנה מאפשרת למשיב להגדיל את כמות הבדיקות הנערכות על ידו ולבסס תשתית ראייתית רחבה המלמדת על כנות הנישואין והיעדר כל מניעה בטחונית או פלילית. על כן, המשיב סבור כי אין מקום לקבוע כי הארכת אשרת התושב הארעי תיעשה מידי שנתיים. לטענתו, אם מרכז חייו של המבקש הוא בישראל, הוא לא יתקשה לספק את המסמכים הרלוונטיים – שהם מסמכים המעידים על כך שהוא מתגורר בישראל ומנהל פה את חייו. מאותו טעם, טוען המשיב, אין גם לראות ברשימת המסמכים הנחוצה רשימה מכבידה המסרבלת את ההליך יתר על המידה. אשר לפרסום של הנוהל ורשימת המסמכים הנלווית לו, טוען המשיב כי רשימת המסמכים הופצה בכל לשכות מינהל האוכלוסין ואף מצויה באתר האינטרנט של משרד הפנים. כמו כן, הנוהל הופץ לארגונים העוסקים במתן שירותים משפטיים בתחום זה. לסיום, נטען מטעם המשיב, כי אין אף מדינה שמאפשרת קבלת מעמד של תושב על אתר. בכל המדינות קיימת מדיניות של מבחן מדורג, בו נבחנת כנות הבקשה ונמנע ניצול לרעה.

דיון

5. נוהל ההתאזרחות החדש, הוא נוהל 1999, גובש במשרד הפנים בעקבות הערות בית המשפט בפרשת סטמקה. ואכן, הנוהל קיצר באופן משמעותי את ההליכים לקבלת האזרחות. גם נוהל 1999 מחיל את תקופת המבחן המדורגת, אם כי היא קוצרה באופן משמעותי מתקופת המבחן של נוהל 1996; ובסיומה, מקבל בן הזוג הזר אזרחות ישראלית ללא שלב ביניים של רישיון לישיבת קבע. שינויים נוספים נעשו גם בתוך תקופת המבחן עצמה. שינוי משמעותי אחד הוא בסוג רישיון הישיבה שמקבל בן הזוג הזר והזכויות הסוציאליות הנובעות ממנו. על פי נוהל 1999, כשישה חודשים לאחר הגשת הבקשה, ובהנחה שאין בה בעייתיות מיוחדת, מקבל בן הזוג הזר אשרת תושב ארעי. אשרה זו מאפשרת קבלת ביטוח בריאות ממלכתי וגמלאות ביטוח לאומי. שינוי משמעותי נוסף הוא משך הזמן שחייב בן הזוג הזר לשבת בישראל טרם קבלת האזרחות. בניגוד לנוהל 1996, הוא אינו חייב עוד לשבת בארץ במשך כל תקופת המבחן, אלא תקופה של שלוש שנים מתוך ארבע.

המועד להארכת אשרת ארעי

6. חשוב לציין כי העותרים אינם תוקפים את המדיניות שנקבעה בנוהל. טענותיהם, גם במישור העקרוני, נוגעות לסוגיית המועד להארכת אשרת השהייה הארעית ולהיקף המסמכים הנחוץ לשם הארכת האשרה. בנקודות אלה, ובמיוחד בשאלת פרק הזמן להארכת האשרה, תשובת המשיב והנימוקים שביסודה הניחה את דעתנו. אכן, הליך איחוד המשפחות אינו פשוט. הוא תהליך ממושך בו מעמדו של בן הזוג הזר הינו זמני ולא וודאי. עם זאת, המעקב המקיף הנפרס על פני מספר שנים הוא חלק בלתי נפרד מהתהליך. הוא נועד לבחון את כנות הנישואין ולוודא שאין מניעה ביטחונית או פלילית במתן מעמד הקבע. חשיבותן של הזכויות המבוקשות מחייבת את משרד הפנים לבצע בדיקה קפדנית של כל בקשה ובקשה – במיוחד נוכח העלייה המשמעותית שחלה בהיקף הבקשות לאיחוד משפחות. בנסיבות בהן ישנו גידול משמעותי בהיקף הבקשות, וכאשר עולה כי חלקן מוגשות באופן פיקטיבי, חייב תהליך אישור הבקשות להיות מבוקר ומפוקח. מקובלת עלינו טענת המשיב כי הצעת העותרים לפיה האשרה של תושב ארעי תוארך מידי שנתיים, ולא מידי שנה – כפי שקבוע כיום, יוצרת בעיות קשות ליישום. משמעותה המעשית היא כי הבדיקה לעניין מרכז החיים, כנות הנישואין והיעדר מניעה בטחונית או פלילית, תיעשה פעמיים בלבד. הבדיקה

הראשונה תיערך בשלב ההתחלתי בו נדרש משרד הפנים להחליט האם להעניק אשרה של תושב ארעי. בהנחה שהאשרה הוענקה, תיערך בדיקה נוספת כעבור שנתיים בלבד, שבסיומן תוענק לבן הזוג הזר אזרחות. היקף בדיקה כזה אינו מבטיח שנשמר האיזון הראוי בין הרצון להקל על בני הזוג של אזרחים ישראלים ובין הצורך להבטיח שרק הבקשות המתאימות יאושרו. פרישת הליכי הבדיקה ועריכתם מידי שנה מאפשרת למשיב להגדיל את כמות הבדיקות שהוא יכול לבצע, כשבמרוצת הזמן עשויות להצטבר יותר ראיות ישירות או נסיבתיות מהן ניתן ללמוד על כנות הנישואין או להעריך את הסיכון הבטחוני או הפלילי. זאת במיוחד נוכח העובדה שבדיקת נתונים מהסוג של כנות הנישואין, הזיקה לארץ או הערכת הסיכון הביטחוני היא מורכבת וכרוכה בתיאום בין משרד הפנים ובין משרדי ממשלה נוספים, בהם גורמי הביטחון או המשטרה, ובשים לב לעובדה שבסיומו של ההליך מוענקת אזרחות – שהיא זכות בעלת חשיבות מיוחדת שמקנה זכויות משמעותיות.

דרישה אחידה למסמכים

7. טענותיהם הנוספות של העותרים במישור העקרוני התייחסו להיקף המסמכים הנחוץ לשם קבלת האשרה, להיעדר האחידות בדרישה למסמכים ובעובדה שהנוהל ורשימת המסמכים אינם מפורסמים באופן מספק. הגם שלא ראינו להיעתר לבקשת העותרים באשר למשך הזמן הנדרש להארכת אשרת התושב הארעי, יש ממש בטענתם כי על משרד הפנים לקבוע קביעה אחידה של מסמכים ולדאוג לפרסום נאות של הנוהל ושל רשימת המסמכים, למען אחידות הקריטריונים ופישוט ההליך.

אשר לכמות המסמכים הנחוצה, איננו רואים לנכון להתערב בהחלטת המשיב בעניין זה, שהיא החלטה מקצועית המבוססת על הערכת כמות הראיות הנדרשת לשם הוכחת מרכז חיים בישראל. כפי שציינה באת-כוח המשיב, הצורך להכריע בשאלות כמו כנות הנישואין או מרכז החיים אינה פשוטה. היא מחייבת אינדיקציות חיצוניות שיש בהן כדי ללמד על כך. עם זאת, מקובלת עלינו טענת העותרים כי רשימת המסמכים אינה אחידה ואינה ברורה למגישי הבקשות. מעידים על כך באופן בולט המקרים של העותרים שלפנינו, שנדרשו, כל אחד מהם, להציג מסמכים שונים - בין באותה לשכת מינהל אוכלוסין ובין בלשכות שונות. אמנם, המשיב טען כי הנוהל ורשימת המסמכים הנחוצה מפורסמים ומופצים בכל הלשכות, אך מכך שמרבית ההחלטות מתעכבות בשל דרישה של מסמכים, ניתן ללמוד כי יש ממש בטענה שהרשימה אינה אחידה, ברורה וכוללת. ניתן להבין, כי בנסיבות מסוימות, נדרשת

גמישות לשם התאמה אינדיבידואלית של המסמכים הנדרשים; זאת, כאשר המסמכים הנמסרים על פי הנוהל האחד אינם מספקים, או מעוררים חשד, או שאינם קיימים בשל נסיבות אישיות מיוחדות. במצב דברים זה יש להניח כי המשיב ידרוש הוכחה מסוג אחר. אך, בעקרון, הליך ההוכחה על פי הנטל המוטל על המבקש צריך להיות ברור ואחיד, ולא מסע התשה ללא תוחלת; ובמקרים בהם אין מתעוררת בעייתיות מיוחדת, צריכה להיות אחידות בהיקף ובסוג המסמכים הנחוץ.

פרסום הנוהל

8. מן הנתונים שהציגו העותרים עולה עוד כי הנוהל אינו מפורסם באופן אשר מביאו לידיעת הגורמים הרלוונטיים. בעניין זה מקובלת עלינו טענת העותרים, כי בשל אופיו ותכליתו של נוהל 1999 אין להסתפק בהנהגתו בדרך של הנחיות מנהליות (פנימיות), שיופצו בלשכות המרשם. בשל חשיבותו הרבה של הנוהל והשפעתו על מערך זכויותיהם של אנשים רבים, מוטב היה אילו נקבע בחקיקת משנה. הערה דומה הפנה בית משפט זה בעניין סטמקה ביחס למדיניות המשיב לעניין נוהל 1996, שנקבעה אף היא בהנחיות מינהליות (שם, עמ' 788, פסקה 75 לפסק הדין). מאליו מובן כי היות הנוהל קבוע בהנחיות אינה פוטרת את המדינה מפרסום הולם שלו. על חשיבות פרסומו של נוהל המעוגן בהנחיות מינהליות עמד בית משפט זה פעמים רבות בעבר. כך, לדוגמא, ראו לעניין זה, דבריו של השופט א' גולדברג:

"...חובה זו [החובה לפרסם הנחיות פנימיות] מושתתת על שני טעמים עיקריים. טעם אחד מתמקד בפרט, והטעם השני מתמקד בשלטון. הטעם המתמקד בפרט, שורשו בהכרה בזכותו של הפרט לדעת את הנורמות העשויות להשפיע על מהלך חייו. טעם זה יש בו כדי להצדיק את פרסומן של נורמות חקוקות, נורמות פסוקות, ואף נורמות מינהליות (הנחיות פנימיות)...בפרסום בא לידי ביטוי משטר חופשי ודמוקרטי המבטיח את יכולתו של האדם לתכנן את חייו כרצונו...חובת ההגנות של השלטון כלפי האזרח מחייבת פרסום גם של ההנחיות הפנימיות, שהרי גם בהן יש כדי להשפיע על מהלך חייו של האזרח...הטעם השני המצדיק פרסומן של הנחיות פנימיות נוגע בעיקר לתקינותו של השלטון. לתקינות זו שני פנים. ראשית, יש בפרסומם של הכללים אשר לפיהן פועלת הרשות המינהלית כדי להוות מחסום כנגד שרירות לב שלטונית, ואף כנגד הפליה נסתרת...שנית, פרסומם של הכללים חושף אותם, ובכך את הרשות, לביקורת ציבורית ואף שיפוטית, אשר יכולה להוביל לשיפור מתמיד בדרך תפקודה של זו האחרונה."

[בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר ואח', פ"ד נג (5) 193, 198-199; ראו גם: בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו (3) 501 והערותיו של בית משפט זה בעניין סטמקה, בעמ' 767-768].

פסיקתו של בית משפט זה בדבר החובה לפרסם הנחיות מינהליות כחלק מכללי מינהל תקין עוגנה על ידי המחוקק בסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. מאז חקיקתו של חוק זה, הרשויות הציבוריות חייבות בהעמדת הנחיותיהן לעיון הציבור ובפרסומן, בכפוף לחריגים שנקבעו בחוק. וזו לשונו של סעיף 6 לחוק הנ"ל:

- | | |
|--|--|
| <p>(א) רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.</p> <p>(ב) הוראות סעיף 9 יחולו, בשינויים המחויבים, על העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור לפי סעיף זה.</p> <p>(ג) רשות מקומית תעמיד לעיון הציבור את חוקי העזר שלה".</p> | <p>"הנחיות מינהליות וחוקי עזר</p> |
|--|--|

למעשה, הוראת סעיף 6 הנ"ל החילה על ההנחיות המינהליות חובת פרסום בדומה לחובה החלה על פרסומן של תקנות בנות פועל תחיקתי. בכך ביקש המחוקק להביא לידיעת הציבור את ההנחיות המינהליות שלפיהן רשות ציבורית פועלת, כך שלא יהיו בגדר "תורת הנסתר" (ראו דברי ההסבר להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ז-1997, הצעות חוק תשנ"ז, 400). בנוסף לחובת הפרסום, נקבע בתקנות אופן הפרסום. וכך נאמר בתקנה 3 לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999:

- | | |
|---|---|
| <p>רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות כאמור בסעיף 6(א) לחוק, כפי שיעודכנו מזמן לזמן, במשרד הראשי, וכן במשרדיה המחוזיים, אם קיימים, אלא אם כן קבעה הרשות מקומות עיון אחרים שבהם תתאפשר גישה נוחה לציבור; קביעה כאמור תיכלל במידע, שברשימת הרשויות לפי סעיף 4 לחוק ובדין וחשבון השנתי של הרשות הציבורית".</p> | <p>"העמדת הנחיות מינהליות לעיון הציבור</p> |
|---|---|

כפי שעולה מן העתירה, האופן בו מופץ ומפורסם הנוהל כיום אינו מניח את הדעת ואינו תואם את הוראות החוק והתקנות. על אף טענת המדינה כי הנוהל הופץ בלשכות מינהל האוכלוסין השונות, עניינם של העותרים שלפנינו מעיד על כך שלא קיימת אחידות בין הלשכות השונות והפונים אינם יודעים, באופן מדויק, מהי רשימת המסמכים שעליהם לצרף לבקשותיהם. העותרים ציינו בתצהירים שהוגשו מטעמם כי במספר לשכות שנבדקו על ידם, הנוהל לא היה תלוי כלל ולא נמצא בין הטפסים או המסמכים הזמינים לציבור הפונים. לשכה אחת אף סירבה לבקשתם בכתב לקבל את הנוהל. על המדינה לתקן ליקויים אלה. כפי שקבוע בתקנה 3 לתקנות חופש המידע, יש להעמיד את הנוהל לעיון הציבור בלשכה המרכזית ובלשכות האיזוריות של מינהל האוכלוסין. עוד אוסיף כי באת-כוח המשיב ציינה בתגובתה כי הנוהל פורסם גם בדרכים נוספות ובהן, פרסום באתר האינטרנט של המשרד והפצתו לארגונים העוסקים בסיוע לבני זוג זרים המבקשים להתאזרח. אכן, נוכח חשיבותו של הנוהל והשפעתו על מעמדם של אנשים רבים, פרסומו בדרכים שונות, לרבות הפצת הנוהל בלשכות מינהל האוכלוסין, יש בו כדי להבטיח כי פרטי הנוהל ורשימת המסמכים הנלווית לו, יועמדו באופן סביר לרשות הגורמים העשויים להיזקק לו (ראו, בעניין הפרסום הסביר של הנחיות מינהליות, בג"ץ 3081/95 רומיאו נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, פ"ד נ (2) 177). הפרסום הנאות במקרה שלפנינו יכול להתבצע בדרכים שונות. כך, למשל, יכול הפרסום להיעשות בדרך של פרסום בעיתונים, הפצת ההנחיות לגופים שעוסקים בעניין, תליית הנוהל בלוחות המודעות של לשכות מינהל האוכלוסין, פרסום ברשת האינטרנט וכל דרך סבירה אחרת המאפשרת את העמדתו של הנוהל לרשותו של כל מעוניין המבקש לעיין בו, באופן מקיף יותר מן הפרסום שניתן לו עד עתה.

הטיעונים הפרטניים

9. כאמור, טענותיהם הפרטניות של העותרים ביחס לכל אחת מהמשפחות מתמקדות בכך שיש לקזז את פרקי הזמן שהם המתינו מיום הגשת בקשותיהם ועד היום מתקופת המבחן שחלה עליהם לפי נוהל 1999, באופן שתוענק להם אזרחות לאלתר. הם מציינים את המסכת העובדתית בעניינם של כל אחד מן העותרים על מנת להציג את התהליך הממושך עד לקבלת האישורים השונים, וזאת, למרות שרובם הגישו את בקשותיהם עוד בטרם נכנס לתוקף נוהל 1996. המשיב, מנגד, טוען כי הטיפול בבקשות העותרים התעכב עקב פנייתם במועד מאוחר מן המועד הקבוע בנוהל לשם הארכת

אשרת השהייה וכן, עקב אי הגשת כל המסמכים הנדרשים על פי הנוהל. לגבי חלק מן העותרים אף התעורר החשד שהם כלל אינם מתגוררים בישראל. לכן, מטעמים אלה נדחה הטיפול בבקשותיהם שוב ושוב, ואין מקום, לדעת המשיב, לקזז את תקופות ההמתנה מתקופת המבחן על פי הנוהל. עם זאת, המשיב מוכן להיענות לבקשתם החלופית של העותרים ולפיה, לגבי העותרים אשר עמדו בתנאי תקופת המבחן, תחושב תקופה זו מיום אישור הבקשה ומתן האשרה של תושב ארעי, ולא מיום החלת הנוהל.

10. עיון בטענות שמעלה כל אחד מן הצדדים חושף מציאות מורכבת מאוד בהליכים הכרוכים באישור לאיחוד המשפחות. על אף הנכונות העקרונית של משרד הפנים להכריע בגורל מעמדה של בקשה תוך זמן קצר, הרי בפועל, כך נראה, אין מתקבלות ההחלטות במועדים המתוכננים. עניינם של העותרים שבפנינו מעלה דוגמאות של מקרים קיצוניים בהם משך זמן הטיפול בבקשות היה ארוך וממושך במיוחד. למרות שחלפו כשש שנים מאז הגשת מרבית בקשות העותרים, הם טרם קיבלו מעמד של קבע בישראל. נראה כי הגורמים לכך נעוצים בהתנהגות של שני הצדדים. העותרים, מצידם, לא הקפידו להגיש את בקשתם בצירוף כל המסמכים הרלוונטיים במועד שקבוע להארכת האשרה; משרד הפנים, מצידו, לא תמיד קבע מראש את היקף המסמכים הנדרש. אכן, העותרים המתינו פרקי זמן ממושכים מאוד. אולם, יש לזכור כי רובם הגישו את בקשותיהם בהתאם לנוהלים הקודמים שהנחו את עבודת משרד הפנים, ולכן, חלק מתקופות ההמתנה שלהם נבע מההסדרים השונים שהנהיגו הנוהלים שקדמו לנוהל 1999. על כן, אין בעובדה שהם המתינו פרקי זמן ממושכים כדי לאפשר להם לקבל אזרחות לאלתר, ללא בדיקה מקיפה. עם זאת, יש להדגיש כי תקופות ההמתנה הארוכות מצדיקות התחשבות מסוימת מצידו של משרד הפנים. הפער הקיים בין התקופות הקצרות יחסית הקבועות בנוהל לבין אופן יישומו, מצדיק פעולה לצמצום התקופות בפועל. כאמור, המשיב לא התנגד לכך שלגבי בני הזוג הזרים, אשר עמדו בתנאי תקופת המבחן, תחושב תקופת המבחן מיום אישור הבקשה ומתן אשרת תושב ארעי, ולא מיום החלת הנוהל. פתרון זה, כפי שהציגו העותרים, יש בו כדי לסייע להם ואף עשוי להביא לכך שמרביתם יסיימו את תקופת המבחן ויקבלו אזרחות ישראלית תוך זמן קצר מאוד. בנוסף, כפי שצוין, נוהל 1999 העניק למנהל מינהל האוכלוסין סמכות לקצר כל פרק זמן הקבוע בנוהל אם הוצגו לפניו טעמים ונסיבות מיוחדות. כפי שציין המשיב בתשובתו, אם מסתבר במקרים פרטניים כי קיימות נסיבות מיוחדות, מקוצרים ומקוזזים פרקי זמן שונים. אנו מציעים כי מנהל מינהל האוכלוסין יבחן את המקרים שהובאו בעתירה זו, תוך בדיקה פרטנית האם פרקי הזמן הממושכים שממתינים העותרים יש בהם, בין יתר נסיבות העניין, כדי להוות נסיבות מיוחדות המצדיקות קיזוז וקיצור כאמור. בכלל זה, על המשיב להתחשב בכך שהשינוי במדיניות

במסגרת נוהל 1999 נועד להקל על בני זוג זרים ונמצא מכביד. המבקשים שלפנינו לא זכו ליהנות מההקלות בשל השתלשלות העניינים כפי שתוארה בפירוט בתשובת המדינה. גם אם הם לא הקפידו לשוב ולחדש את פנייתם במועד המדויק שהיה עליהם לעשות כן, הרי אם לא נמצא בבקשותיהם כל דופי, מן הראוי להתחשב במשך הזמן שבקשותיהם תלויות ועומדות עוד מהתקופה בה טרם התקבלה המדיניות המקלה.

בהקשר זה יצוין כי באת-כוח המשיב הודיעה כי משרד הפנים שוקד בימים אלה על הכנת נוהל חדש, בהתאם להחלטת ממשלה מיום 12.5.02. עד לגיבושו של נוהל זה הוקפא הטיפול בכל הבקשות לאיחוד משפחות. מהטעמים שהוזכרו, ובעיקר, בהתחשב במשך הזמן הממושך שהמתינו העותרים מיום שהגישו בקשותיהם לראשונה, מן הראוי שמשרד הפנים יתחשב במעמדם של עותרים אלה ולא יחיל עליהם תקופות המתנה חדשות על פי הנוהל החדש.

11. סוף דבר. אנו דוחים את בקשת העותרים לקזז את פרק הזמן שהמתינו מיום הגשת בקשתם, באופן שתוענק להם אזרחות לאלתר. עם זאת, כפי שהתחייבה המדינה, תקופת המבחן - לגבי העותרים שעמדו בתנאיה - תחושב מיום קבלת האשרה של תושב ארעי ולא מיום החלת נוהל 1999. בבדיקה זו ייבחן גם עניינם של העותרים אשר אשרות השהייה הזמניות שלהם אינן בתוקף – ואלו יוארכו, בהנחה שהעותרים יעמדו בתנאים הקבועים בנוהל. מנהל מינהל האוכלוסין יבחן האם יש בעניינם של העותרים טעמים המצדיקים קיצור פרקי הזמן, בהתאם לסמכותו לפי סעיף ז' לנוהל. בהתחשב בקשיים עליהם הצבענו בפסק הדין, יגבש משרד הפנים רשימה אחידה של מסמכים הנחוצים לשם הארכת אשרת השהייה בישראל ויפרסמה, כמו גם את הנוהל כולו, פרסום סביר שיש בו כדי להביא את הנוהל ותנאיו לידי הגורמים הנזקקים לו, ובכללם, לשכות מינהל האוכלוסין השונות.

בכפוף לאמור לעיל, העתירה נדחית, ללא צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הנשיא א' ברק:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופט א' דיבלין:

אני מסכים.

שופט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ביניש.

ניתן היום, כ"ח באדר ב' התשס"ג (1.4.2003).

שופט

שופטת

הנשיא