

בעניין:

1. _____ מנסור, ת"ז _____
2. _____ מנסור, ת"ז _____
3. _____ מנסור, ת"ז _____
4. _____ מנסור (קטינה), ת"ז _____
5. _____ מנסור (קטינה), ת"ז _____
6. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר – ע"ר

ע"י ב"כ עוה"ד נועה דיאמונד (מ"ר 54665) ו/או ליאורה בכור (מ"ר 50217) ו/או אלעד כהנא (מ"ר 49009) ו/או עידו בלום (מ"ר 44538) ו/או חוה מטרס-עירון (מ"ר 35174) ו/או סיגי בן-ארי (מ"ר 37566) ו/או דניאל שנהר (מ"ר 41065) ו/או נמרוד אביגאל (מ"ר 51583)

מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר
רח' אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200
טל: 02-6283555; פקס: 02-6276317

העותרים

- נ ג ד -

1. **שר הפנים**
2. **מנהל רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול**
3. **מנהלת הלשכה האזורית למינהל אוכלוסין בירושלים המזרחית**
4. **יו"ר הוועדה לעניינים הומניטאריים מיוחדים**

באמצעות פרקליטות המדינה
רח' צלאח-א-דין 29, ירושלים
טל: 02-6466590; פקס: 02-6466713

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו-על-תנאי, המופנה אל המשיב והמורה לו ליתן טעם:

1. מדוע לא יסדיר את מעמדה בישראל של העותרת 1, בדרך של אישור רישומה במרשם האוכלוסין כבעלת רישיון לישיבת ארעי של מדינת ישראל.
 2. מדוע לא תפעל הוועדה שבראשה עומדת המשיבה 4 על פי הנוהל והחוק המתווים את עבודתה, ובפרט בכל הקשור למסגרת הזמן למתן מענה לפונים אליה.
- על פי סעיף 3א(1)(ד) **לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003** (להלן גם: **החוק**), יחליט שר הפנים בבקשה לעניינים הומניטאריים: "בתוך שישה חודשים מיום שהומצאו לוועדה כל המסמכים הדרושים; החלטת השר תהיה מנומקת".
- עד היום, בחלוף כמעט שנתיים ומחצה מאז הוגשה הבקשה, חרף הוראת החוק ודרישותיו של הדין, לא נתקבלה כל החלטה בעניינה של העותרת.

הגשת העתירה לבג"ץ

1. ביום 2.3.2008 נכנס לתוקפו צו בתי משפט לעניינים מינהליים (שינוי התוספת הראשונה לחוק), תשס"ח-2007 (פורסם ביום 6.12.2007 בקובץ 6626) (להלן: **הצו**). הצו קובע, כי החלטות של רשויות על פי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, וחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, **למעט החלטות לפי סעיפים 1א3 (החלטות הוועדה ההומניטארית) ו-3ג (אנשים שתרמו תרומה מיוחדת לישראל)**, יהיו מעתה בסמכות בית משפט לעניינים מינהליים. ללמדנו, החלטות מכוח סעיף 1א3 ו-3ג, יידונו בבג"ץ.
2. עתירה זו עוסקת בבקשה לוועדה לעניינים הומניטאריים שהוגשה מכוח סעיף 1א3 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003 (להלן: **חוק הוראת השעה**) ועל כן הסמכות לדון בה נתונה לבית משפט נכבד זה.

הצדדים לעתירה

3. העותרת 1 (להלן: **העותרת**), היא תושבת השטחים במקור, אלמנתו של מר _____ מנסור ז"ל, תושב קבע בישראל (ת"ז _____). מאז הנישואין מתגוררת העותרת בירושלים ושהייתה בישראל מוסדרת באמצעות היתרי שהייה מתחדשים.
4. העותרות 2-5 הינן בנותיה של העותרת 1 ומר מנסור: העותרת 2, _____, נולדה בירושלים ביום 22.3.1991; העותרת 3, _____, נולדה בירושלים ביום 14.6.1992; העותרת 4, _____, נולדה בירושלים ביום 26.5.1995 והעותרת 5, _____, נולדה בירושלים ביום 2.8.1997.
5. העותר 6 הוא עמותה רשומה, אשר שמה לה למטרה לסייע לאנשים שנפלו קורבן להתעמרות או קיפוח על ידי רשויות המדינה, ובכלל זה להגן על זכויותיהם בפני ערכאות, בין בשמה כעותרת ציבורית ובין כמייצגת אנשים שזכויותיהם נפגעו.
6. המשיב 1 הוא השר המוסמך על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לטפל בכל הנושאים הנובעים מחוק זה, ובהם בקשות לאיחוד משפחות ולהסדרת מעמדם של ילדים, המוגשות על ידי תושבי הקבע של המדינה המתגוררים בירושלים המזרחית.
7. המשיב 2 הוא מנהל מינהל האוכלוסין בישראל. בהתאם לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, האציל המשיב 1 למשיבים 2 ו-3 מסמכויותיו בנוגע לטיפול ואישור בקשות לאיחוד משפחות ולהסדרת מעמדם של ילדים, המוגשות על ידי תושבי הקבע של המדינה המתגוררים בירושלים המזרחית. כמו כן, המשיב 2 משתתף בהליכי קביעת המדיניות בנוגע לבקשות לקבלת מעמד בישראל מתוקף חוק הכניסה לישראל והתקנות שהוצאו מכוחו.
8. המשיבה 3 מנהלת את הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית. בהתאם לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, האציל המשיב 1 למשיבים 2 ו-3 מסמכויותיו בנוגע לטיפול ואישור בקשות לאיחוד משפחות ולהסדרת מעמדם של ילדים, המוגשות על ידי תושבי הקבע של המדינה המתגוררים בירושלים המזרחית.
9. המשיבה 4 הינה יו"ר הוועדה לעניינים הומניטאריים, אשר הוקמה מכוח סעיף 1א3 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003.

לצורך נוחות, ייקראו המשיבים 1-4 להלן: **המשיב**.

עיקרי העובדות הצריכות לעניינו

10. ביום 22.9.1990 נישאה העותרת למר _____ מנסור, תושב קבע בישראל. במרוצת השנים, נולדו לבני הזוג 4 בנות, העותרות 2-5.
11. בנובמבר 1990 הגיש מר מנסור בקשה לאיחוד משפחות עם העותרת. אחת לשישה חודשים לערך, נהגה העותרת לברר בלשכת המשיבה 3 באשר למצב הטיפול בבקשתה, ובכל פעם השיבו לה פקידי הלשכה כי עדיין אין תשובה.
12. בשנת 1995 נאמר לבני הזוג כי חסרים מסמכים בבקשתם, וכי הם נדרשים להגיש בקשה חדשה. על כן, ביום 28.3.1996 הגיש מר מנסור בקשה לאיחוד משפחות עם העותרת (הבקשה קיבלה את המספר 361/96).
13. רק ביום 22.11.99, לאחר המתנה של **שלוש שנים ושמונה חדשים**, אושרה סוף-סוף הבקשה והעותרת קיבלה באותו יום הפניה לקבלת היתר מת"ק, לשנה.
העתק מכתב אישור הבקשה לאיחוד משפחות וההפניה למת"ק מצ"ב ומסומן ע/1.
14. ביום 12.9.2000 הגישו בני הזוג בקשה להפניה נוספת לקבלת היתר מת"ק, במסגרת ההליך המדורג.
העתק מכתב הבקשה מיום 12.9.2000 מצ"ב ומסומן ע/2.
15. ביום 5.10.2000 נתקבל מכתב מן המשיב 3 אשר ביקש הבהרות לגבי מקום מגורי המשפחה. ביום 12.10.2000 נשלחה תשובה לשאלות המשיב 3.
16. ביום 20.11.2000 נתקבל מכתב המשיב 3 מיום 16.11.2000 המאשר את הארכת ההפניה לקבלת היתר מת"ק שבידי העותרת.
העתק מכתבו של המשיב 3 מיום 16.11.2000 מצ"ב ומסומן ע/3.
17. ביום 31.12.2000 קיבלה העותרת הפניה נוספת לקבלת היתר מת"ק. על ההפניה נכתב "עד לתאריך 22.2.2002". לפי ההליך המדורג של איחוד משפחות, הייתה העותרת אמורה לקבל מעמד של תושבות ארעית לאחר 22.2.2002.
העתק ההפניה שהוענקה לעותרת ביום 31.12.2000 מצ"ב ומסומן ע/4.
18. לאור האמור, בקשה לשדרוג מעמדה של העותרת למעמד של תושבת ארעית הוכנה למסירה ללשכת המשיבה 3 כבר ביום 17.1.2002. לרוע מזלם, הלשכה לא אפשרה לבני הזוג להגיש את הבקשה באותו יום, והם קיבלו תור על מנת להגיש את הבקשה רק ליום 12.3.2002. אולם גם ביום זה לא התאפשרה הגשת הבקשה. כאשר הופיעו העותרת ומר מנסור בלשכה, לתור שנקבע להם מראש, הופתעו לגלות את דלתות הלשכה סגורות. נראה כי הסיבה לכך הייתה השביתה בה נקטה הלשכה באותם ימים. בהמשך, יצאו עובדי הלשכה לחופשת הפסח.
העתק מכתב הבקשה, שהוכן ביום 17.1.2002, מצ"ב ומסומן ע/5.

19. כידוע, מאוחר יותר הוקפא הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות בלשכת המשיבה 3, בשל החלטה להקפיא את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות עם תושבי הגדה. מדיניות זו קיבלה תוקף של החלטת הממשלה (1813) ביום 12.5.2002.
20. לאור זאת, התאפשר לבני הזוג לקבוע תור להגשת בקשתם רק ביום 14.7.2002.
- העתק המכתב אשר צורף לבקשה מיום 14.7.2002, בו נתבקשה התחשבות המשיב לאור העובדה כי לא התאפשר לעותרת להגיש את בקשתה שלא באשמתה, מצ"ב ומסומן ע/6.
21. העותרת לא הצליחה להגיש את הבקשה ביום 14.7.2002, חרף התור שנקבע לה. היא נאלצה לקבוע תור חדש ליום 13.8.2002.
22. רק ב-28.4.2003 קיבלה העותרת הפניה חדשה לקבלת היתר מת"ק. העתק ההפניה מצ"ב ומסומן ע/7.
23. מאז ממשיכה העותרת לקבל היתרי מת"ק מתחדשים.
24. ביום 15.12.2007 נפטר בפתאומיות מר מנסור, בעלה של העותרת. פטירתו הכתה בתדהמה את המשפחה, ועול פרנסת המשפחה וגידול הילדות נפל לפתע על כתפי העותרת. העתק תעודת הפטירה של מר מנסור מצ"ב ומסומן ע/8.
25. ביום 14.2.2008 קיבלה העותרת אפוטרופסות על העותרות 2-5. העתק צו האפוטרופסות מבית הדין השרעי בירושלים, בצירוף תרגום מאושר, מצ"ב ומסומן ע/9.
26. לצד הטרגדיה שפקדה את המשפחה, לפטירתו של מר מנסור היו גם השלכות "בירוקרטיות": עם פטירתו, בהיעדר "מזמין" בהליך איחוד המשפחות, נקטע ההליך המדורג באחת.
27. ביום 27.2.2008 פנו מנהלת בית הספר "חליל סכאכיני" (בו למדה אותה עת העותרת 4), חברי הסגל החינוכי ותלמידות כיתה ז' 1/ בבית הספר אל המשיבה 3. במכתביהם ביקשו לדון בעניינה של העותרת ולהעניק לה תעודת זהות בישראל. העתקי מכתבי הפנייה מצ"ב ומסומנים ע/10.
28. בתשובה למכתבים הנ"ל, ענתה גב' תקותיאל מלשכת המשיבה 3 ביום 6.3.2008 כי "לאור המקרה ההומניטארי אשר הועלה במכתבכם שבנדון, עניינה של הגב' מנסור יועבר בהקדם האפשרי לוועדה הבינמשרדית הדנה בעניינים הומניטאריים וחריגים". כמו כן נכתב כי הגב' מנסור תוכל לקבל היתרי שהייה בישראל עד להחלטת הוועדה הבינמשרדית בעניינה. העתק מכתב התשובה מיום 6.3.2008 מצ"ב ומסומן ע/11.
29. משיחה שניהלה עובדת העותר 6 עם פקידה בלשכת המשיבה 3 ביום 12.5.2008 עלה, כי התיק של העותרת הועבר לוועדה הבינמשרדית וכי סביר שבעוד חודש תינתן תשובה.

30. ב-18.6.2008, במסגרת פגישה בלשכת המשיבה 3, נאמר לעותרת כי תשובה מהוועדה הבינמשרדית תתקבל במהלך חודש דצמבר אותה שנה.
31. ב-11.12.2008, בשיחה עם פקידה מלשכת המשיבה 3 התברר, כי בקשתה של העותרת הועברה למטה משרדו של המשיב 1, שם הוחלט בחודש יוני 2008 להעביר את העניין לוועדה ההומניטארית אשר הוקמה על פי הוראת השעה (להלן: **הוועדה ההומניטארית**).
32. בחודש דצמבר 2007 הוקמה הוועדה ההומניטארית על מנת לדון בעניינים הומניטאריים של תושבי השטחים, אשר אינם נופלים בתוך הסייגים ההומניטאריים שהתווה החוק. כאמור לעיל, פטירת בעלה של העותרת "הפסיקה" את ההליך המדורג והפכה אותה באחת ל"לא קריטריונית" לפי חוק הוראת השעה.
33. ביום 15.1.2009 נשלחה תזכורת לוועדה ההומניטארית.
העתק מכתב התזכורת מצ"ב ומסומן ע/12.
34. ביום 4.3.2009 נשלחה תזכורת נוספת.
העתק התזכורת מצ"ב ומסומן ע/13.
35. ביום 2.4.2009 נשלחה תזכורת נוספת.
העתק התזכורת מצ"ב ומסומן ע/14.
36. ביום 17.5.2009 נערכה שיחה בין עו"ד בכור ממשד העותר 6 לרכזת הוועדה ההומניטארית, הגב' אנה פינברג. משיחה זו עלה כי באותה עת, עניינה של העותרת טרם עלה לדיון בוועדה וכי לא ניתן להעריך מתי הדבר ייעשה. כמו כן התברר כי על פי רישומי הגב' פינברג, העותרת מבקשת מן הוועדה ההומניטארית היתרי שהייה בלבד. עו"ד בכור העמידה את גב' פינברג על טעותה וציינה כי במכתב מבית הספר של העותרת 4 נכתב כי המעמד המבוקש הוא תושבות קבע. בתשובה הסבירה גב' פינברג כי לוועדה ההומניטארית אין סמכות להעניק מעמד של תושבות קבע לפונים אליה, אלא רק היתרי שהייה או תושבות ארעית.
37. ביום 14.6.2009 התקשרה הגב' שער מלשכת המשיבה 3, וביקשה שישלח טופס קורות חיים עבור העותרת אל הוועדה ההומניטארית.
38. ביום 21.7.2009 נשלחה ללשכת המשיבה 3 בקשה לקבלת אשרת תושב ארעי עבור העותרת. בבקשה נטען, כי העותרת הייתה זכאית למעמד תושבות ארעית עוד ביום 22.2.2002, זמן רב לפני פטירת בעלה. כמו כן נטען כי המסגרת המתאימה לדיון במעמדה של העותרת הינו "נוהל הטיפול בהפסקת הליך להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים" (נוהל 5.2.0017 של המשיב 1). לאור זאת נטען גם, כי ההחלטה להעביר את עניינה של העותרת אל הוועדה ההומניטארית (ולא אל הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטאריים, אליה עוברים עניינים על פי נוהל 5.2.0017 הנ"ל) הייתה שגויה, משום שהוועדה ההומניטארית מיועדת לטפל אך ורק בעניינים של מוזמנים המנועים מלקבל מעמד לפי חוק הוראת השעה, ועניינה של העותרת אינו נופל בקטגוריה זו.

- העתק הבקשה מיום 21.7.2009, אליה צורף גם טופס קו"ח של העותרת, מצ"ב ומסומן ע/15.
39. ביום 15.9.2009 נשלחה תזכורת ללשכת המשיבה 3 בעניין הבקשה לקבלת אשרת תושב ארעי.
- העתק התזכורת מצ"ב ומסומן ע/16.
40. ביום 1.10.2009 התקבלה תשובת לשכת המשיבה 3 לפנייה מיום 21.7.2009. על פי התשובה, עניינה של העותרת יטופל בוועדה ההומניטארית.
- העתק התשובה מצ"ב ומסומן ע/17.
41. ביום 16.11.2009 נשלח העתק של הבקשה לקבלת אשרת תושב ארעי (מיום 21.7.2009) לוועדה ההומניטארית, וכן מכתב נלווה, בו נדרשה הכרעה לאלתר בבקשתה של העותרת.
- העתק המכתב מיום 16.11.2009 מצ"ב ומסומן ע/18.
42. ביום 13.12.2009 נשלח טופס קורות החיים של העותרת בשנית, הפעם ישירות אל הוועדה ההומניטארית.
43. ביום 21.12.2009 התקבל מכתבה של יו"ר הוועדה ההומניטארית מיום 13.12.2009 בו נכתב כי "מאחר ובעלה של המוזמנת נפטר, הוא אינו יכול להיות המזמין אלא מישהו אחר ולצורך כך נרשמה בתה כמזמינה".
- העתק המכתב מיום 13.12.2009 מצ"ב ומסומן ע/19.
44. ביום 28.2.2010 התקבל מכתבה של מרכזת הוועדה ההומניטארית מיום 21.2.2010, לפיו "בטופס קו"ח שהועבר אלינו היו חסרים פרטים: לא מילאו מספרי טלפון הסלולארי כפי שהתבקשתם".
- העתק המכתב מיום 21.2.2010 מצ"ב ומסומן ע/20.
45. ביום 11.3.2010 נשלחה תגובה לדרישה מיום 21.2.2010. במכתב התגובה נכתב, כי כפי שכבר נכתב על גבי טופס קורות החיים עצמו, העותרת לא נמצאת בקשר עם האנשים הרשומים ולכן אין ברשותה את מספרי הטלפון הסלולארי שלהם, כמו גם את האפשרות להשיגם. כמו כן צוין כי נושא מעין זה אינו מהווה בעיה במקרים אחרים בהם מטפלים פרקליטי העותר 6.
- העתק תגובת העותר 6 מיום 11.3.2010 מצ"ב ומסומן ע/21.
46. ביום 8.4.2010, לאחר שיחה עם מ"מ רכזת הוועדה ההומניטארית, נשלחה שוב תגובה בעניין השלמת פרטים בקורות החיים.
- העתק המכתב מיום 8.4.2010 מצ"ב ומסומן ע/22.
47. מכתב תזכורת נשלח ביום 21.4.2010.
- העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/23.

48. מכתב תזכורת נוסף נשלח ביום 12.5.2010.
העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/24.
49. מכתב תזכורת נוסף נשלח ביום 14.6.2010.
העתק המכתב מצ"ב ומסומן ע/25.
50. ביום 21.6.2010 התקבל מכתבה של רכזת הוועדה, ליטל משען, מיום 15.6.2010, לפיו בקשת העותרת תועלה לדיון על פי סדר תאריך הגשת הבקשה.
העתק מכתבה של גבי משען מצ"ב ומסומן ע/26.
51. ביום 30.8.2010 נשלחה תזכורת נוספת.
מכתב התזכורת מצ"ב ומסומן ע/27.
52. ביום 29.9.2010 נשלחה תזכורת נוספת.
העתק מכתב התזכורת מצ"ב ומסומן ע/28.
53. ביום 25.10.2010 נשלחה תזכורת נוספת.
העתק מכתב התזכורת מצ"ב ומסומן ע/29.
54. ביום 1.12.2010 נשלחה תזכורת נוספת.
העתק מכתב התזכורת מצ"ב ומסומן ע/30.
55. ביום 4.1.2011 נשלחה תזכורת נוספת.
העתק מכתב התזכורת מצ"ב ומסומן ע/31.
56. ביום 13.2.2011 נשלחה תזכורת נוספת.
העתק מכתב התזכורת מצ"ב ומסומן ע/32.
57. ביום 8.3.2011 נשלחה תזכורת נוספת.
העתק מכתב התזכורת מצ"ב ומסומן ע/33.
58. הנה כי כן, כשנתיים ותשעה חודשים מאז העברת הבקשה לוועדה ההומניטארית וכמעט 3 שנים מאז נשלחו מכתבי בית הספר ללשכת המשיבה 3, לאחר תזכורות כתובות רבות ושיחות בירור טלפוניות של נציגי העותר 6, מבקשת העותרת מעט ודאות ויציבות בחייה, אשר עם פטירתו של בעלה נתהפכו באופן פתאומי וכואב. אכן, כבר בשלה והגיעה העת, שתקבל העותרת תשובה לשאלתה הדואבת: "מה יהא עמי?".
59. לאור אי המענה המתמשך של הוועדה ההומניטארית, לא נותרה לעותרות ברירה זולת הגשת עתירה לבית משפט נכבד זה.

המסגרת המשפטית

הטיעונים המשפטיים שהובאו בפני הוועדה

60. העותרות יטענו, כי חרף העובדה כי החוק מורה באופן כללי שמעמד ארעי בישראל יינתן לתושב אזור "מטעמים הומניטאריים מיוחדים", הרי שבעניינה של העותרת קיימות הוראות דין אשר מנחות את שיקול הדעת של הוועדה ההומניטארית ואף מחייבות אותה להעניק מעמד תושבות ארעית לעותרת. יודגש, כי כאמור בסעיף 1א3 להוראת השעה, הענקת מעמד שכזה מצויה בגדר סמכויותיו של שר הפנים.

61. כידוע, הוראת השעה קובעת בסעיף 1א3 כדלהלן:

(א) על אף הוראות סעיף 2, רשאי שר הפנים, מטעמים הומניטאריים מיוחדים, בהמלצת ועדה מקצועית שמינה לענין זה (בסעיף זה – הוועדה) –

(1) לתת רישיון לישיבת ארעי בישראל לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת, שכן משפחתו שוהה כדין בישראל;

(ההדגשות הוספו, נ.ד.).

62. הוראות הדין האמורות, אשר ראוי שינחו את הוועדה ההומניטארית בעת דיונה בעניינה של העותרת, הן הוראות הדין העוסקות בשדרוג מעמד ובהפסקת ההליך המדורג. יצוין, כי העובדה כי קיימות הוראות דין מפורשות אשר מנחות את שיקול הדעת של הוועדה ההומניטארית בעניינה של העותרת, כמובן רק הופכת את העיכוב הרב במתן מענה לעותרת לחמור ושערורייתי עוד יותר.

התפתחויות משפטיות בנושא שדרוג מעמד

63. מהמתואר בפרק העובדתי עולה, כי גם בהתעלם משלוש השנים ושמונה החודשים שנדרשו לאישור הבקשה השנייה לאיחוד משפחות שהוגשה על ידי מר מנסור והעותרת, וגם בהתעלם מתשע השנים שעברו מאז הגשת הבקשה הראשונה לאיחוד משפחות (שלא זכתה לכל מענה), עוד ביום 22.2.2002 הייתה אמורה גב' מנסור לקבל מעמד של תושבת ארעית, וזאת טרם החלטת הממשלה 1813, לו היה המשיב פועל במסגרת לוחות הזמנים שהציב לעצמו.

64. כידוע, החלטת הממשלה 1813 הורתה, כי מעמדם של בני זוג פלסטיניים של תושבים ואזרחים ישראלים, אשר נמצאים בהליך איחוד משפחות, לא ישודרג.

65. יחד עם זאת, לאחרונה חלו התפתחויות משפטיות בנושא זכאותם של מי שמעמדם אמור היה להיות משודרג ערב החלטת הממשלה ממאי 2002, ועקב עיכוב הטיפול בבקשה לא התבצע השדרוג. נפרט.

66. בפסק הדין בעע"ם 8849/03 דופש נ' מנהל מינהל האוכלוסין (לא פורסם), ניתן ביום 2.6.08 (להלן: עניין דופש) – פסק דין בשני ערעורים שהוגשו לבית המשפט העליון בעניינם של מי שמעמדם אמור היה להיות משודרג לפני החלטת הממשלה – נקבע כי:

בעקבות הערותינו בדיון קודם הסכים המשיב כי ניתן יהיה לשדרג מעמדו של מבקש גם אם מעמדו לא שודרג לפני המועד הקובע וזאת אם אי השדרוג נבע מטעות או מחמת עיכוב בלתי מוצדק אשר נבע מן המשיב. השאלה האם המערערים נכנסים בגדרו של הקריטריון האמור צריכה להיבדק על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים על יסוד העובדות שבכל מקרה ומקרה. לפיכך שני ההליכים יוחזרו לבית המשפט לעניינים מינהליים לשם בדיקת העניין מחדש. לכל אחד מבעלי הדין תינתן אפשרות להביא ראיות נוספות, כך שבית המשפט יוכל להכריע בעניין.
(ההדגשה הוספה, נ.ד.).

67. בנוסף, בפסק דין שעסק באותו עניין ממש, ע"מ 5534/07 רג'וב נ' שר הפנים (לא פורסם, 16.7.2008), נקבע כי:

בהמלצת בית המשפט ובהסכמה יוחזר התיק לבית המשפט לעניינים מינהליים, על מנת שישוּב ויבדק נוכח המדיניות (שגובשה לאחר פסק הדין קמא), אשר מצאה ביטוייה בגישה לפיה "ניתן יהיה לשדרג מעמדו של מבקש גם אם מעמדו לא שודרג לפני המועד הקובע, וזאת אם אי השדרוג נבע מטעות או מחמת עיכוב בלתי מוצדק אשר נבע מן המשיב" (מתוך פסק הדין בע"מ 8849/03 דופש נ' מנהל מינהל האוכלוסין (לא פורסם, ניתן 2.6.08)). בית המשפט יבדוק אם המקרה דנא נופל בגדרי הקריטריונים האמורים. אנו מסבים תשומת הלב לטענת העותרים, כי מגוריהם מעבר לגדר ההפרדה, ולכן יש קשיים בתנועה לירושלים למי שאין לו מעמד א/5 אלא היתרי מת"ק בלבד, ושנית, כי מצב בריאותו של העותר 2 אינו תקין, בעקבות תאונה. עוד מסבים אנו תשומת הלב לחלוף הזמן ולהיסטוריה של הטיפול בנושא, שראשיתה ב-1995 (העתירה המינהלית הוגשה ב-2003), וכן לנסיבות לוח הזמנים ב-2002, דבר שמן הסתם יובא בחשבון - וכמובן איננו קובעים מסמרות - על-ידי המשיבים בעת עיצוב עמדתם בבית המשפט לעניינים מינהליים. ולבסוף, מבקשים אנו מאוד כי בית המשפט יקבע את הדיון במועד קרוב, נוכח כל האמור מעלה. הערעור מתקבל איפוא בהסכמה בהתאם לכך.

(ההדגשה הוספה, נ.ד.).

נציין, כי במקרים האמורים, הוחזר התיק לבית המשפט המחוזי, ושם נקבע כי יש לשדרג את מעמדם של אותם מערערים למעמד של א/5.

68. ביום 14.9.2008 ניתן פסק הדין בעת"מ (י-ם) 8436/08 עוויסאת נ' משרד הפנים, ([פורסם בנבו], 14.9.2008). בדומה למקרה דנן, גם שם זכאי היה העותר לשדרוג מעמדו לפני החלטת הממשלה, וזאת בהתאם למניין 27 החודשים של ההליך המדורג. בית המשפט קבע כי יש לשדרג את מעמדו של העותר.

69. בנוסף, בפסק דין שניתן בנסיבות דומות - עת"מ 8228/08 חרבאווי מגדי נ' שר הפנים - אשר גם בו הורה בית המשפט לשדרג את המעמד, התייחס בית המשפט לעובדה כי בקשת העותרים לאיחוד משפחות אושרה למעלה מ-4 שנים לאחר הגשתה. לאור זאת, נקבע כי:

פרק זמן זה של כארבע שנים וארבעה חודשים לשם אישור הבקשה מהווה עיכוב בלתי סביר לפי כל קנה מידה, ובמיוחד בהקשר המיוחד שלפנינו ובהתחשב בעובדה כי לעותרים חסרים בסך הכל ארבעה חדשים כדי לעמוד בנוהלי

המשיב הדורשים שהייה של 27 חדשים בישראל בהיתרי מת"ק. **כל קיצור של ארבעה חדשים ומעלה בטיפול בבקשת העותרים (מתוך פרק הזמן כולל של ארבע שנים וארבעה חדשים) יכול היה לסייע לעותרים לעמוד בדרישת הנוהל.** (ההדגשה הוספה – נ.ד.).

70. בית המשפט הדגיש כי העיכוב של ארבע שנים השליך בצורה ישירה על יכולתה של העותרת לעמוד בתנאי הנוהל ולשדרג את מעמדה.
71. כפי שציינו לעיל, הסיבה שמעמדה של העותרת לא שודרג, נבעה כל כולה מעיכובים הנוצרים בהתנהלות לשכת המשיבה 3: כפי שנקבע בעע"ם 5534/07 ובעת"ם 8228/08 האמורים, יש לשים לב לחלוף הזמן מיום הגשת הבקשה ועד היום. גם במקרה שלפנינו הבקשה הוגשה עוד בשנת 1996 ואושרה רק **שלוש שנים ושמונה חדשים** לאחר הגשתה.
72. יש לשים לב גם להתנהלות לשכת המשיבה 3 בתחילת שנת 2002, אז נחסמה לחלוטין גישת העותרת ללשכה כך שנמנעה ממנה האפשרות להגיש את בקשתה לשדרוג במועד.
73. בעקבות זאת, הבקשה לשדרוג מעמדה של העותרת, אשר הוכנה כבר ב-17.1.02, לפני המועד הצפוי לשדרוג, הוגשה רק ב-13.8.02, **שבעה חדשים** לאחר מכן. עקב העיכובים שנמנו לעיל, נמנע מן העותרת לשדרג את מעמדה לפני מועד החלטת הממשלה. אילולא התנהלות זו, יכולה הייתה העותרת לקבל מעמד של תושבות ארעית, כבר לפני שנים רבות.
74. לו בקשת השדרוג של העותרת הייתה מוגשת בינואר 2002, לא הייתה כל בעיה לאשרה עד ליום החלטת הממשלה. כפי שצוין בעת"ם 8436/08, "פרק הזמן הנדרש למתן ההחלטה (בעניין שדרוג), לפי נוהלי משרד הפנים עצמו, הינו חודשיים". כן נקבע, בעת"ם 413/03 **אבתסאם סעדה נ' מנהל מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים**, כי "העובדה שהמשיב מורה למבקשים להגיש בקשותיהם להארכות ההיתרים ו/או לשדרוג המעמד חודשיים לפני פקיעת ההיתר, מצביעה על כך שאף הוא יוצא מההנחה שהטיפול בבקשה אמור לארוך כחודשיים ימים." בנוסף, נקבע באותו פסק דין, כי גם אם העיכוב באישור הבקשה נבע מתשובתם של גורמים אחרים, אין בכך כדי להצדיק עיכוב כה ממושך.
75. הנה כי כן, לאור האמור לעיל, העותרת הייתה זכאית למעמד של תושבת ארעית, על פי הפסיקה הענפה והעקבית של בית משפט נכבד זה ובית המשפט המחוזי. יודגש, כי **זכאות זו קמה לה כמעט 6 שנים לפני פטירתו של בעלה.**

נוהל הטיפול בהפסקת הליך להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים

76. נוהל מספר 5.2.0017 של המשיב, הנקרא "נוהל הטיפול בהפסקת הליך להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים" (תאריך עדכון 11.5.2009), מסדיר את הטיפול במעמד בן הזוג הזר במקרה שבו פקע קשר הנישואין בשל פטירת בן הזוג הישראלי (להלן: **הנוהל**).
77. הנוהל קובע קריטריונים "אשר בעיקרם נועדו לבחון את זיקתו של בן הזוג הזר לארץ". (ראו בג"ץ 4711/02 **הלל נ' שר הפנים** (החלטת ביניים מיום 12.10.08), להלן: **עניין הלל**).
78. לפי הנוהל, אם לבני הזוג ילדים משותפים, יועבר התיק לדיון בוועדה הבינמשרדית בהתקיימות התנאים להלן:

- א. בן/בת הזוג היה נשוי בנישואים כנים ונישואיו נרשמו במרשם האוכלוסין וכן קיבל רישיון ישיבה בישראל מסוג א/5 במסגרת ההליך המדורג.
- ב. בן/בת הזוג החל בהליך המדורג (קיבל רישיון ישיבת ארעי מסוג א/5).¹
- ג. לבני הזוג ילדים מצויים במשמורת בן הזוג הזר. במידה והילדים אינם מצויים במשמורת בן הזוג הזר, תיעשה פניה לשירותי הרווחה על מנת לקבל מידע רלוונטי בעניין השמתם ומשמורתם של הילדים.
79. העותרת עונה על כל הוראותיו **המהותיות** של נוהל זה. עובר למוותו הטראגי של מר מנסור, אין חולק כי בני הזוג ניהלו נישואים כנים. מאז נישואיהם, התגוררו בני הזוג בכל השנים יחדיו, ניהלו משק בית משותף, ונולדו להם בנות משותפות.
80. לגבי התנאי הנוסף של הנוהל (רכישת מעמד ארעי), יש לראות גם אותו כמתקיים במקרה שלנו. בהתאם לפסיקה המתוארת לעיל, העותרת הייתה אמורה לקבל מעמד של תושב ארעי ביום 22.2.02 לכל המאוחר. **לכן, למטרת הנוהל, ולפי ההיגיון, יש לראות אותה כמי שקיבלה רישיון ישיבה בישראל מסוג א/5.**
81. עוד יצוין, כי טרם העתירה בעניין הלל, הייתה קיימת בנוהל דרישה שהמוזמן ישהה בישראל בהיתר, משך למעלה ממחצית מתקופת ההליך המדורג. בעקבות הערות בית המשפט הנכבד בעניין הלל, דרישה זו איננה קיימת עוד בנוהל, במקרים בהם לבני הזוג ילדים משותפים. בנוסף לכך, ברי כי יש להעניק משמעות מיוחדת לעובדה כי העותרת שוהה בישראל בהיתר משך קרוב לעשור (בעוד אורכו של ההליך המדורג כולו הוא חמש שנים ורבע) דבר המעיד על הזיקה ההדוקה שיש כיום לעותרת לירושלים.
82. לא זו אף זו. לפי רוח הנוהל, אין לראות את הדרישה לרכישת א/5 כדרישה נוקשה, אלא כדרישה כי המוזמן ישהה בישראל בהיתר לפחות במהלך **ששת החדשים הראשונים** של ההליך המדורג. פירוש זה הינו בהתאם לנוהל 5.2.0008, "נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לאזרח ישראלי יקבל רישיון ב/1 או היתר מת"ק לשישה חדשים, ועם אישור הבקשה יקבל רישיון לישיבת ארעי לתקופה של שנה וזאת למשך ארבע שנים. אכן, לבן זוג הזר הנשוי לאזרח התנאי של רכישת א/5 מתקיים לאחר חדשים ספורים. אין ספק כי העותרת עברה את ששת החדשים הראשונים האלה כבר בשנת 2000.
83. יפות לעניין זה מילותיו של כבוד השופט סובל בעת"ם (י-ם) 8799/08 **יאמנה אבו לאמה נ' שר הפנים** (פורסם בנבו), אשר התייחסו להחלת הנוהל במקרה של בן זוג זר הנשוי לתושב קבע, ולא לאזרח :

בכל הנוגע להליך איחוד משפחות של תושב קבע בישראל עם בן זוגו הזר, **קיים חוסר התאמה בין הוראה זו לבין דרישת הנוהל שבן הזוג הזר יקבל רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5. רישיון כזה ניתן לבן הזוג הזר רק לאחר 27 חודשים של**

¹ הנוסח הקיים של הנוהל השמיט את התנאי הקודם כי המוזמן יעבור יותר ממחצית מתקופת ההליך המדורג.

ההליך המדורג, ואילו הנוהל הלא מסתפק בכך שבן הזוג הזר נטל חלק בהליך המדורג במשך שנה בלבד. מאחר שהדרישה לרישיון מסוג א/5 אינה מיוחדת למקרה בו יש לבני הזוג ילדים משותפים, אלא חלה גם כאשר אין לבני הזוג ילדים משותפים (ואז הדרישה היא לחלוף מחצית תקופת ההליך המדורג), ייתכן שניתן לראות את ההוראה המיוחדת המסתפקת בשנה כגוברת על ההוראה הכללית הדורשת קבלת רישיון מסוג א/5.

(שם, ההדגשות הוספו, נ.ד.).

84. תימוכין לטענה, כי העותרת עומדת בתנאי הנוהל בשל היותה אלמנה של ישראלי, ניתן למצוא בדבריה של עורכת הדין יוכי גנסין, מנהלת תחום עניינים מנהליים במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, אשר נאמרו בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ביום 8.1.2007 (פרוטוקול מס' 89):

יש במשרד הפנים נוהל שמתייחס לאלמנה עם ילדים. הנוהל שמתייחס לאלמנה עם ילדים, בין אם מדובר בתושבת הרשות הפלסטינית, בין אם לא מדובר בתושבת הרשות הפלסטינית, מאפשר לה לקבל מעמד. ככל שמדובר באלמנה ללא ילדים, הבדיקה שנבדקת היא לאורך ציר הזמן, האם מלכתחילה מדובר בקשה שהיה קשר זוגי תקף או קשר לא תקף.

(שם, עמוד 22. ההדגשות הוספו, נ.ד.).

העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה מצ"ב ומסומנים ע/34.

85. כאמור, הנוהל הנ"ל נדון בבית משפט נכבד זה במסגרת עניין הלל. העתירות העקרוניות שאוחדו בעניין זה, עסקו בשאלת מעמדן של נשים-אלמנות שבעליהן, אזרחים ישראלים, נפטרו בטרם בא לסיומו ההליך המדורג.

86. במסגרת הדיון בעניין הלל, הועלו טענות נגד נוקשות הנוהל בנוסחו הקודם. בית המשפט התייחס, במסגרת החלטת ביניים מיום 12.10.08, במיוחד לנוקשות של התנאי שבן הזוג הזר יעבור יותר ממחצית מתקופת ההליך המדורג. ואכן, התנאי הושמט, בעקבות הערות בית המשפט, מהגרסה הנוכחית של הנוהל.

87. בית המשפט ראה כי מעבר לקריטריונים בנוהל:

יש מקום לאפשר בחינה אינדיבידואלית שתכלול מודדים שונים כגון משך תקופת הנישואין ומשך תקופת החיים המשותפים עובר לנישואין, משך שהייה בישראל, כנות הנישואין ומרכז חיים בישראל לפי זיקות רלבנטיות. יצוין, כי מודדים כגון אלה עשויים להלוו את התכלית המונחת ביסוד הנוהל מאשר מודדים מסוימים הכלולים בנוהל הקיים. (שם, החלטת ביניים מיום 12.10.08, ההדגשה הוספה – נ.ד.).

88. ביום 2.8.2009 ניתן פסק דין בעניין הלל. בפסק הדין הודגש כי:

מקרה שבו בן הזוג הישראלי נפטר בטרם סיומו של ההליך המדורג מחייב התייחסות והתחשבות מיוחדת לאור ההשלכות הקשות שעלולות להיות להפסקת הליך

ההתאזרחות על בן הזוג הזר, שקבע את מרכז חייו בישראל בעקבות קשר נישואין אמיתי וכן עם אזרח ישראלי.

(שם, פסקה 2, ההדגשות הוספו, נ.ד.).

89. אמנם החלטת בית המשפט הנכבד מתייחסת לאלמנות של אזרחים ישראלים, אשר בקשתן למעמד נובעת מסעיף 7 לחוק האזרחות, בעוד העותרת דן הייתה נשואה לתושב קבע של מדינת ישראל ובקשתה מוגשת מטעמים הומניטאריים, אולם רציונאל הדברים יפה במידה שווה גם בעניינה. יתר על כן, דווקא במקרה של העותרת, בו ילדיה הינם תושבי קבע של המדינה, הפגיעה בילדים עשויה להיות קשה עוד יותר. נוכח הוראות חוק הכניסה לישראל, אם ייאלצו העותרות 2-5, הקטינות, לעזוב את ישראל עם אמן, עשויות הן לאבד את מעמדן בישראל, ולהיוותר ללא מעמד בעולם וללא זכויותיהן. במקרה זה ייאסר על בנות העותרת ולו לבקר במולדתן, לא כל שכן לחיות בה בביתן. זאת בניגוד לילדים אזרחים, אשר גם אם ילכו אחרי אמם או אביהם לארץ מוצא ההורה, יישארו בעלי מעמד אזרחי מוצק, אשר יאפשר להם לשוב לחיות בישראל כשיבגרו, בכל עת, ככל שיחפצו בכך.
90. עתירה אחרת אשר הובאה בפני בית המשפט הנכבד עסקה בעניינה של אלמנה של תושב ישראלי, פלסטינית מהגדה, אשר מעמדה לא הוסדר בשל היותה אישה שנייה של בעלה המנוח (בג"ץ 10041/08 חג'אז נ' שר הפנים). שם, בהחלטה מיום 10.2.11, קבע כבוד בית המשפט כי על הוועדה להתייחס במסגרת שיקוליה ל"משך זמן שהייה בארץ, להיותה של העותרת אלמנה ולעובדה שכל ילדיה נמצאים כאן בארץ", והפנה אל השיקולים המנחים שהותוו בעניין הלל. זאת, חרף העובדה כי מעמדה של העותרת שם לא הוסדר. ואילו בעניין דכאן, מעמדה של העותרת הוסדר במסגרת ההליך המדורג.
- החלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 10041/08 מצ"ב ומסומנת ע/35.
91. לסיכום, לאור הפסיקה כאמור ולאור הנוהל המתוקן, ניתן לראות בעותרת כזכאית להמשך חייה בישראל במעמד של תושבת ארעית. העותרת נישאה לבעלה ביום 2.5.90, חיה עימו חיים משותפים למעלה מ-17 שנים בישראל, מזה 10 שנים היא מקבלת היתרי שהייה בישראל והיא חיה כאן עד היום עם בנותיה, אשר נולדו כאן וגדלו כאן כל שנותיהן. וכפי שכבר נאמר, עד ליום פטירתו של מר מנסור חלפו למעלה משמונה שנים מאז תחילתו של ההליך המדורג.
92. נוכח שהותה הממושכת בירושלים – זה 20 שנה – קמה זכותה של העותרת לקבל מעמד של א/5 ואין לפגוע בזכותה זו בשל מות בעלה.
93. אין חולק כי בעולם המסורתי של העותרת, אישה אלמנה המגדלת את ילדיה בגפה (קל וחומר את בנותיה) עלולה להידחק, כמעט באופן אוטומטי, לשולי החברה.
94. מהאמור לעיל עולה, כי החלטה שלא ליתן לעותרת מעמד בישראל, משמעה - תוספת ממשית על סבלה הקיים ואילוצה להעתיק את חייה למקום אליו אין לה כל קשר ממשי, מקום בו היא איננה זוכה לשום רשת של תמיכה. ברי כי מצב זה משמעו פירוקה של משפחתה.

סיכום: הטיעונים המשפטיים שהובאו בפני הוועדה מתווים את שורת הדין

95. אמנם, בשל הגבולות שהתווה החוק, עניינה של העותרת הובא בפני ועדה שעוסקת בעניינים הומניטאריים. אולם, כפי שראינו עד כה, הלכות פסוקות עקביות וחד-משמעיות הן אלו שצריכות להנחות את הוועדה בהחלטתה. כעולה מהלכות אלו, על המשיב להסדיר את מעמדה של העותרת בישראל ולהעניק לה מעמד של תושבות ארעית.

96. כל שעל הוועדה ההומניטארית לעשות, הוא להידרש לשורת הדין בעת קבלת ההחלטה בנוגע לעותרת:

אכן, לא נמצאו למשיב טעמים הומניטאריים מיוחדים בעניינה של העותרת. אלא שהדין שלפנינו עניינו בשאלת עמידתה של העותרת בתנאים שקבע המשיב בנוהל לצורך השלמת הליך אזרחותה, ולא בקיומם של שיקולים הומניטאריים של לפני משורת הדין.

עת"ם (י-ם) 295-10 לודמילה ורנובסקי נ' שר הפנים (ניתן ביום 18.7.2010, פורסם בנבו. ההדגשות הוספו, נ.ד.).

97. חרף העובדה, כי שורת הדין כבר מותווית ומונחת בפני הוועדה, מתעכבת זו במשך זמן רב, באופן בלתי סביר בעליל, תוך פגיעה חמורה בעותרות. נרחיב על כך כעת.

הוועדה לעניינים הומניטאריים פועלת בניגוד לדין ולנוהל

98. כאמור, הוועדה ההומניטארית שדנה בעניינם של העותרים, הוקמה מתוקף סעיף 1א3 לחוק הוראת השעה. הסעיף קובע, בין השאר, כי על שר הפנים ליתן הכרעתו בבקשות המובאות לוועדה בתוך חצי שנה.

99. המשיב פרסם נוהל, המסדיר את פעילות הוועדה. על פי הנוהל, על הוועדה להתכנס פעמיים בכל חודש (סעיף 3.1 לנוהל) ולרשום את המלצותיה ונימוקיה באופן מדויק ומפורט (סעיף 10 לנוהל). כמו כן קובע הנוהל, בסעיף 4.3, כי במידה ונמצא שבבקשה יש טעם הומניטארי מיוחד, מרכזת הוועדה ישלח למבקש דרישה למסירת קורות חיים. לאחר קבלת קורות חיים ייערך שימוע במשרד הפנים ובמקביל תיערך בדיקה ביטחונית.

העתק נוהל 5.2.0039 מצ"ב כנספח ע/36.

100. הוועדה ההומניטארית אינה עומדת בכללים אשר הותוו לה בנוהל. בקשות רבות שמוגשות לה אינן זוכות למענה במשך זמן רב. ליקויים אלו בעבודת הוועדה הועלו לסדר היום (בדיון מהיר) בוועדת הפנים והגנת הסביבה ביום 25.10.2010. בדיון בוועדה, בו השתתף מר עמוס ארבל, מנהל אגף מרשם ומעמד במשרד המשיב 1, לא הוכחש קיומה של סחבת והתמשכות הליכים בוועדה:

היו"ר דוד אזולאי:

אדם פונה לוועדה ההומניטארית, מתקיים דיון. כמה זמן יכול לעבור מרגע שהוא פנה ועד שהוא מקבל תשובה חיובית או שלילית?

עמוס ארבל:

אם התיק הוא פשוט יכולים לעבור 3 - 4 חודשים ואז אנחנו גומרים את העניין, והוא מקבל תשובה שלילית, כי יש רק זוגיות ואין שום דבר הומניטארי. **במקרים היותר מסובכים אנחנו גם גולשים ל- 9 חודשים ול- 10 חודשים.**

היו"ר דוד אזולאי:

עמוס, האם זה נראה לך פרק זמן סביר? כל כך הרבה זמן על מנת לקבל תשובה? ואני כרגע לא מתייחס לתוכן התשובה, אלא אני מדבר על תשובה.

עמוס ארבל:

הוועדה עובדת בעומסים גדולים. יושבת ראש הוועדה בקושי מגיעה לפעמיים בשבוע של הוועדה, של עבודה בזמנה החופשי, בזמנה האישי. צריך לזכור שכל חברי הוועדה הם בנוסף על תפקידם ממלאים את חברותם בוועדה. **ביום כזה לרכז את כל חמשת חברי הוועדה מבחינת תיאום לוחות הזמנים, להתפנות מתפקידם ולהגיע - - -**

אנחנו יודעים שאנחנו בעומס. אנחנו נמצאים בפיגור כלשהו.

(...)

עמוס ארבל:

אגב, הצגנו את כל הנתונים בכל פורום שנתבקשנו. נתנו את כל הנתונים לעוזר היועץ המשפטי לממשלה, וגם לפרקליטות המדינה לקראת ההארכה של הוראת השעה, כולל לקראת הדיון הנוכחי בכנסת של הארכת הוראת השעה, וגם לפני שנה, וכן הלאה. הצגנו כל נתון לכל גורם רשמי במדינת ישראל שביקש את הנתונים.

נכון לשבוע שעבר הנתונים הם כדלקמן, ואם תרצה אחרי זה אתן לך את הנייר עם כל המספרים. **בסך הכול הוגשו 770 בקשות מאז תחילת עבודת הוועדה. 290 בקשות נדונו, 157 בקשות נדחו, 45 אושרו למעמד כזה או אחר בהתאם, וחלק נוסף – 72 בקשות נמצאות בהליך טיפול. בהליך טיפול סביר מאוד להניח שהבקשה אושרה, אבל היא עדיין נמצאת באישור שב"כ. בדרך כלל זה אישורי שב"כ של אבחון ביטחוני. אגב, גם כאן זה חלק שהוא לא פשוט שמעכב את מתן ההחלטה ואת היציאה החוצה לתשובה פורמאלית לאדם, כי מקבל התשובה החיובית צריך למלא טופס קורות חיים שהוא טופס ארוך, ואפשר לומר שהוא גם מייגע. מדובר בטופס של משהו כמו 30 עמודים שבו צריך לפרט את כל הפרטים של בני משפחתו ושל המוזמן והמזמין. זה עובר לאבחון שב"כ רציני, ביטחוני כנדרש על פי עבודתם, ובהתאם לכך זה גם לוקח הרבה זמן עד לקבלת התשובה.**

(...)

טלב אלסאנע:

אתה רואה שמתוך 770 בקשות, נדונו 290 בלבד. זה פחות מ- 50%. האם זה סביר?

עמוס ארבל:

מה זה "סביר"? אף אחד לא עושה שם כי זה ועדת חריגים הומניטארית וכי' (כך במקור, נ.ד.).

(מתוך פרוטוקול הדיון. ההדגשות הוספו, נ.ד.).

מכורח חשיבות הדברים, מצ"ב הפרוטוקול בשלמותו ומסומן ע/37.

101. בהמשך הדיון, העירה עו"ד בכור מן העותרת 6 כי חלק ניכר מן הפניות לוועדה אינן זוכות למענה ולכן יש צורך לפנות לבג"ץ. כמו כן נטען כי חרף העובדה כי הנוהל המסדיר את עבודת הוועדה קובע כי יש לערוך שימוע בנוכחות המבקש, הדבר אינו מיושם בפועל (ר' עמוד 15 לפרוטוקול הדיון, שם).

102. בסוף הדיון, הדגיש יו"ר הוועדה, חבר הכנסת דוד אזולאי, את חשיבות התפקוד התקין של הוועדה. בנוסף, קבע חבר הכנסת אזולאי שוועדת הפנים והגנת הסביבה:

א. תפנה למנהל מינהל האוכלוסין על מנת שועדת החריגים תתוגבר בכוח אדם עד אשר ייסגר הפער בבדיקת התיקים שהוגשו לוועדה.

ב. דורשת כי ועדת החריגים תפעל על פי הנוהל המחייב אותה.

ג. **דורשת כי תשובות תינתנה לפונים בתוך 6 חודשים כפי שמחייב הנוהל.**

העתק ההודעה לעיתונות, המסכמת את הישיבה מיום 25.10.10 וההחלטות שנתקבלו בעקבותיה מצ"ב ומסומנת ע/38.

103. עינינו הרואות: הוועדה אינה עומדת בכללים שקבעו לגביה החוק והנוהל. היא אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת ממנה; היא אינה נותנת מענה לפונים אליה במסגרת פרק הזמן המחייב אותה. במקרה של העותרת, חוסר התפקוד של הוועדה זועק לשמיים: בקשתה הועברה לוועדה ההומניטארית **ביוני 2008**, לפני יותר משנתיים ומחצה. טופס קורות החיים של העותרת שנתבקש על ידי הוועדה הועבר כבר **בדצמבר 2009**, לפני יותר משנה. הכיצד עובדות אלו מתיישבות עם דבריו של מר עמוס ארבל אשר צוטטו לעיל, לפיהם **"במקרים היותר מסובכים אנחנו גם גולשים ל-9 חודשים ול-10 חודשים"**?

104. ישאל השואל: האם זכו הנחיותיו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים**, תק-על 2006(2), 1754 (להלן: פסק דין **עדאלה**) למענה הולם בדמותה של הוועדה הנ"ל? האם ראוי לכנות את הוועדה בשם "הוועדה ההומניטארית", כאשר היא זונחת את הפונים אליה עם ענייניהם הדחופים והרגישים ללא מענה כלשהו במשך יותר משנתיים ומחצה?

105. זאת ועוד. כפי שהובהר ופורט בראש הפרק המשפטי בעתירה זו, ישנם חוקים והלכות פסוקות אשר מנחים בבירור את הוועדה בעניינה של העותרת. לא מדובר במקרה הומניטארי חריג, מיוחד ומסובך הדורש מסמכים, הוכחות ועדויות. **מדובר באלמנה של תושב ישראלי, הזכאית למעמד של תושבות ארעית הן לאור ההלכה הפסוקה בעניין שדרוג מעמד במסגרת ההליך המדורג והן לאור הנהלים והפסיקה העוסקים בהפסקת ההליך המדורג. הכיצד זה "גלש" הדין בעניינה של העותרת לשנתיים ומעלה!?**

106. נזכיר, כי גם הקמתה של הוועדה הייתה כרוכה בעיכובים רבים, עובדה אשר זכתה לביקורת נוקבת של בית משפט נכבד זה. כך נאמר בבג"ץ 5964/07 **עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר הפנים** בהחלטה מיום 5.12.2007:

אנו רואים בדאגה את העובדה כי הוראת המחוקק אשר נועדה ליתן פתרון הומניטרי כדי להקל על התנאים הנוקשים של החוק לא קוימה והוועדה טרם הוקמה. סעיף 1א3 לחוק אשר קבע את קיומה של הוועדה הינו תיקון לחוק שהוחק במרץ 2007, והנה עתה לאחר שחלפו שמונה חודשים מיום חקיקת החוק, וטרם הוקמה הוועדה. **הפרה בוטה זו של החוק חוסמת את הדרך לקבלת סעד בפני אנשים הנזקקים לו ונעדרים מסלול אלטרנטיבי לפתרון מצוקותיהם הקשות.** אין להשלים עם התמשכותה של הפרה זו של החוק.

אשר על כן, המדינה תודיע לבית המשפט בתוך 10 ימים אם הוקמה הוועדה כאמור בחוק.

(שם, ההדגשות הוספו, נ.ד.).

107. הנה כי כן, הוועדה אמנם הוקמה ביום 17.12.2007, אולם בהתנהלותה היא ממשיכה להפר את החוק ובשל הסחבת הניכרת בעבודתה, היא "חוסמת את הדרך לקבלת סעד בפני אנשים הנזקקים לו" גם היום. אין זאת אלא **שהקמת הוועדה, שמונה חודשים לאחר חקיקת החוק בעניין ובלחצו של בית המשפט, התבררה כלעג לרש.**

108. תופעת אי המענה לבקשות כגון בקשת העותרת היא תופעה פסולה. מעבר להפרת כללי המינהל התקין, היא פוגעת בזכויות מהותיות. היא מחייבת את הפונה לפנות לערכאות כתנאי למימוש זכויותיו הבסיסיות. בית המשפט אמור לשמש ביקורת שיפוטית על החלטות המשיב ועל נימוקיו. לא ניתן להשלים עם מצב שרק עתירות לבית המשפט יובילו למענה לבקשות, וכי מי שלא עולה בידו לקבל ייצוג משפטי ולגייס את המשאבים הדרושים - זכויותיו יירמסו:

חובתו של בית המשפט היא לדאוג לעיגון עקרון השירות, והכפפתו של רשויות המדינה אליו. עקרון זה מחייב את בית המשפט למנוע התמשכות מיותרת של הליכים על חשבונם של מקבלי השירות. עקרון זה מחייב גישה רצינית לפניות הפרט, מניעת התעמרות, הטמעת ערכי שוויון, ושירות זכויות יתר של בעלי כוח שלטוני או כוח אחר. זכויות הפרט אינן מסתיימות במתן הצהרות חגיגיות. זכויות הפרט הן חומר של יום יום. אם הזכויות לא יעמדו במבחן המעשה, הן יהפכו עד מהרה למטבעות שחוקים המוטלים הלוך ושוב, תוך יצירת אשליה חולפת של

כיבוד זכויות, המתפוגגת בשל מחסומים בירוקרטיים בלתי עבירים, המוצבים על כל צעד ושעל. (דברי כבוד השופט אוקון בעת"מ (י-ם) 769/04 **אמינה נ' משרד הפנים**).

109. על המשיב מוטלת החובה לטפל בעניינם של העותרים בהגינות, בסבירות ובמהירות ראויה. כך ככלל, כך במקרים הומניטאריים כמקרה דנן, וכך במיוחד כאשר הוראת חוק מפורשת מחייבת את המשיב בסד זמנים.

110. אף מעבר להוראותיו המפורשות של החוק, החובה לפעול בתוך זמן סביר, ושלא לנקוט הזנחה וסחבת בבקשות התלויות ועומדות בפני הרשות, היא מיסודותיו של מינהל תקין. מינהל המזניח את הטיפול בפניות, מתעלם מהן ומניחן להעלות אבק על המדף – הוא מינהל קלוקל, מינהל המתנכר לאוכלוסייה אותה הוא משרת. ר' לעניין זה ע"א 4809/91 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' קהתי ואח'**, פ"ד מח(2) 190, 219.

חוסר סבירות וחוסר הוגנות

111. בית המשפט פסק כי במסגרת הליכי רכישת מעמד נדרשים המשיב ופקידיו לגלות רגישות ולהימנע מהערמת קשיים, העלולים להפוך "מסע התשה ללא תוחלת" (בג"ץ 7139/02 **עבאס-בצה נ' שר הפנים**, פ"ד נו(3) 481, 489). בהליכי רכישת מעמד בישראל על המשיב לפעול בהתחשבות ובשימת לב:

חשוב לזכור כי כל אחד מהפונים למשיב בבקשת מעמד בישראל הוא עולם ומלואו, וכי כל החלטה המתקבלת בעניינו – על-ידי המשיב או על-ידי רשות אחרת הפועלת מטעמו – עשויה להיות הרת-גורל ובעלת השפעה דרמטית על חייו, כבודו ויתר זכויותיו של הפונה. פועל-יוצא הכרחי מכך הוא, כי לכל בקשה לקבלת מעמד בישראל המונחת לפני המשיב מצווים הוא, וכל הפועלים מטעמו, להתייחס ברגישות ובתשומת לב...

(בג"ץ 394/99 **מקסימוב נ' משרד הפנים**, פ"ד נח(1) 919, 935-934).

112. נזכיר גם, כי המשיב מחויב להתחשב בשיקולים הומניטאריים בבואו להפעיל את שיקול דעתו. בבג"ץ 794/98 **שייח עבדאל קארים עובייד נ' שר הבטחון**, פ"ד נה(5), 769, עמודים 773-774, פסק דינו של הנשיא ברק:

מדינת ישראל הינה מדינת חוק; מדינת ישראל היא דמוקרטיה, המכבדת זכויות אדם, והשוקלת בכובד ראש שיקולים הומניטריים. שוקלים אנו שיקולים אלה, משום שהחמלה וההומניות טבועה באופיינו כמדינה יהודית ודמוקרטית; שוקלים אנו שיקולים אלה, שכן יקר בעינינו כבודו של כל אדם, גם אם הוא נמנה עם אויבינו (השוו בג"ץ 320/80 **קואסמה נ' שר הבטחון**, פ"ד לה (3), עמ' 113, 132).

הפרת הזכות לחיי משפחה והתעלמות מעקרון טובת הילד

113. העיכוב המתמשך בטיפול בפנייתה של העותרת לוועדה ההומניטארית פוגע בה ובבנותיה, העותרות 2-5, פגיעה קשה. חיייהן חיי חוסר ודאות ויציבות, ואין הן יודעות מה יהא גורלן.

בתנאים אלו בלתי אפשרי לנהל חיי משפחה תקינים. בהתנהלותה וביחסה כלפי העותרת, פוגעת הוועדה פגיעה קשה בתא המשפחתי ובעיקרון טובת הילד, שני ערכים שזוכים להגנה מוגברת במשפטנו.

הזכות לחיי משפחה

114. המשפט הישראלי מכיר בערך של חיי משפחה תקינים כערך מרכזי ויסודי הראוי להגנת החברה:

[...] שמירה על שלמות המשפחה מהווה חלק מתקנת הציבור בישראל. התא המשפחתי הינו 'התא הראשוני ... של החברה האנושית' (השופט חשין בע"א 238/53 **כהן נ' היועץ המשפטי לממשלת ישראל**); הוא 'מוסד המוכר על ידי החברה כאחד היסודות שבחיי החברה' (הנשיא אולשן בע"א 337/62 **ריזנפלד נ' יעקובסון**). שמירתו של מוסד המשפחה הינו חלק מתקנת הציבור בישראל. זאת ועוד: במסגרת התא המשפחתי שמירה על מוסד הנישואין הינו ערך חברתי מרכזי, המהווה חלק מתקנת הציבור בישראל.

(כב' השופט ברק, כתוארו אז, בבג"ץ 693/91 **אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים**, פ"ד מז(1) 749, 783).

לעניין זה ראו עוד:

בע"א 238/53 **כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד ח(4) 35; בג"ץ 488/77 **פלוני נ' היועמ"ש לממשלה**, פ"ד לב(3) 421, 434; ע"א 451/88 **פלוני נ' מ"י**, פ"ד מ"ט(1) 330, 337; דנ"א 2401/95 **נחמני נ' נחמני**, פ"ד נ(4) 661, 683; בג"ץ 979/99 **פבאלואיה קרלו נ' שר הפנים**, תקדין עליון 99(3) 108.

115. הזכות לחיי משפחה נתפסת כזכות חוקתית טבעית. בפסק הדין בבג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים** פ"ד נ"ג(2) 728, דן כבוד השופט חשין בחשיבות התא המשפחתי העולה כדי זכות-יסוד, כמו גם במחויבות ישראל לזכות זו, בין השאר, מתוקף חתימתה על אמנות בינלאומיות המכירות בחשיבות הזכות לחיי משפחה:

ענייננו-שלנו, נזכור, נסוב על זכות-יסוד שקנה היחיד - כל יחיד - לנישואין ולהקמת משפחה. למותר כי נזכיר שזכות זו הוכרה באמנות בינלאומיות המקובלות על הכל ...

(שם, עמוד 782).

116. המשפט הבינלאומי מקנה חשיבות רבה למשפחה, ומטיל על המדינות חובה להגן עליה. כך למשל, קובע סעיף 10(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 1037, אשר אושררה ע"י ישראל ביום 3.10.91, כי:

יש להעניק הגנה וסיוע רחבים ככל האפשר למשפחה, שהיא יחידת היסוד הטבעית של החברה, במיוחד לשם כינונה, וכן כל זמן שהיא נושאת באחריות לטיפול בילדים תלויים וחינוכם...

ראו עוד: ההכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם, שנתקבלה בעצרת האו"ם ביום 10.12.48, ס' 18(1); סעיף 17(1) וסעיף 16(3) לאמנה הבינ"ל בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 1040, נכנסה לתוקף לגבי ישראל ביום 3.1.1992.

117. בפסק הדין בעניין **עדאלה** נקבע כי הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד חוקתית בישראל, הכלולה בזכות לכבוד האדם. עמדה זו זכתה באותו פסק דין לתמיכה גורפת של שמונה מתוך אחד עשר שופטי ההרכב.

118. פסיקת בתי המשפט הציבה גבולות חוקתיים באשר להתערבות המדינה בתא המשפחתי ובאוטונומיה של ההורים בקבלת החלטות בכל הנוגע לילדיהם.

זכותם של הורים להחזיק בילדיהם ולגדלם, על כל הכרוך בכך, היא זכות חוקתית טבעית וראשונית, בבחינת ביטוי לקשר הטבעי שבין הורים לילדיהם (ע"א 577/83 **היועץ המשפטי נ' פלוני**, פ"ד לח(1) 461). זכות זו באה לידי ביטוי בפרטיות ובאוטונומיה של המשפחה: ההורים אוטונומיים בקבלת החלטות בכל הנוגע לילדיהם - חינוך, דרך חיים, מקום מגורים וכדומה, והתערבות החברה והמדינה בהחלטות אלה היא בבחינת חריג שיש ליתן טעם להצדיקו (ראה ע"א 577/83 הנ"ל, בעמ' 468, 485). גישה זו שורשיה בהכרה כי המשפחה היא "התא החברתי היסודי והקדום ביותר בתולדות האדם, שהיה, הווה ויהיה היסוד המשמש והמבטיח את קיומה של החברה האנושית" (השופט אלון (כתוארו אז) בע"א 488/77 **פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד לב(3) 421, בעמ' 434).

(ע"א 2266/93 **פלוני נ' אלמוני**, פ"ד מט(1), 221 עמ' 237-238).

119. בפסק דין **עדאלה** נקבע, באשר לזכותו של הילד לחיי משפחה, כי זו מתבססת:

...על ההכרה העצמאית בזכויות האדם של ילדים. זכויות אלה מוענקות בעיקרן לכל אדם באשר הוא אדם, לאדם הבגיר ולאדם הקטין. הילד "הוא בן אנוש בעל זכויות וצרכים משלו" (בע"מ 377/05 **פלונית ופלוני ההורים המיועדים לאימוץ הקטין נ' ההורים הביולוגיים** (טרם פורסם)). לילד הזכות לגדול בתא משפחתי שלם ויציב.

(עניין **עדאלה**, סעיף 28 לפסק דינו של הנשיא (בדימו') א' ברק).

120. השופט חשין קבע כי:

משפט הטבע הוא, שאם ואב מן הטבע יחזיקו בבנם, יגדלו אותו, יאהבו אותו וידאגו למחסורו עד אם גדל והיה לאיש ... קשר זה חזק הוא מכל חזק, והוא מעבר לחברה, לדת ולמדינה ... משפט המדינה לא יצר את זכויות ההורים כלפי ילדיהם וכלפי העולם כולו. משפט המדינה בא אל המוכן, אומר הוא להגן על אינסטינקט מולד שבנו, והופך הוא "אינטרס" של הורים ל"זכות" על-פי דין, לזכויות של הורים להחזיק בילדיהם.

(דנ"א 7015/94 **היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית**, פ"ד נ(1) 48, 102).

עיקרון טובת הילד

121. הקביעה כי יש לאפשר לילדים לגדול בתא משפחתי יציב ואוהב, באה לשרת עיקרון רחב יותר, המוכר במשפט הישראלי והבינלאומי – עקרון טובת הילד. על פי עקרון זה, בכל

הפעולות הנוגעות לילדים, בין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיטיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה. כל עוד הילד הוא קטין וכל עוד הורהו מתפקד כראוי, טובתו מחייבת לאפשר לו לגדול בתא משפחתי התומך בו.

122. במשפט הישראלי עקרון טובת הילד הוא עקרון יסודי ומושרש. כך, למשל, בע"א 2266/93 **פלוני נ' פלוני**, פ"ד מט(1) 221, פסק השופט שמגר כי על המדינה להתערב לשם הגנה על הילד מפני פגיעה בזכויותיו.

123. מעבר לכך, עקרון טובת הילד הוכר בפסקי דין רבים כעקרון מנחה בכל עת בה יש לאזן בין זכויות. כפי שנאמר בע"א 549/75 **פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד ל(1), 459, עמ' 465-466, "אין לך עניין שיפוטי הנוגע לקטינים, אשר בו טובתם של הקטינים אינה השיקול הראשוני והעיקרי".

124. גם במשפט הבינלאומי נהנה עקרון טובת הילד ממעמד של עקרון-על. בין היתר, בא הדבר לידי ביטוי בכינונה של האמנה בדבר זכויות הילד (31 כ"א, 221). האמנה, אותה אישרה מדינת ישראל ביום 4.8.1991, קובעת שורה של הוראות המחייבות הגנה על התא המשפחתי של הילד. (ראו: המבוא לאמנה וסעיפים 3 (1) ו-9 (1) לאמנה). בפרט, קובע סעיף 3 של האמנה כי עניינם של ילדים יילקח בחשבון כנתון מרכזי בכל מעשה שלטוני. מכאן עולה, כי כל דבר חקיקה או מדיניות ראוי לו שיפורש באופן המאפשר לשמור על זכויותיו של הקטין.

סיכומם של דברים

125. בפני הוועדה ההומניטארית מונחת בקשתה של העותרת מזה כשנתיים ומחצה. באופן מצער, עניינה של העותרת אינו היחיד שלא זוכה לטיפול במסגרת הזמן הסבירה אשר מתווים החוק והנוהל. העיכובים בפעילות הוועדה הם דבר ידוע – גם מר ארבל מן המשיב הודה בהם בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. אולם בהודאה בבעיה לא די, וזאת במיוחד כאשר מדובר בגורלם של אנשים, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בעניינים הומניטאריים. **על הוועדה לפעול על פי נהליה ועל פי החוק אשר הסמיך את פעילותה.**

126. ובינתיים, תלויות העותרות בין שמיים וארץ, ממתינות שהוועדה ההומניטארית תחרוץ סוף-סוף את גורלן. הותרת העותרות במצב קשה זה של חוסר ודאות ויציבות, מחפיר שבעתיים לאור העובדה שעניינן אינו סבוך או מורכב, אלא ניתן לפתרון לאור פסיקה עדכנית ונהלי המשיב עצמו. לא ברור, כיצד הרשה לעצמו המשיב להתמהמה זמן כה רב בפתרון עניינן.

לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראש עתירה זו, ולאחר שמיעת תשובת המשיב, להפכו למוחלט. כמו כן מתבקש בית המשפט לחייב את המשיבים בתשלום שכ"ט עורך דין והוצאות משפט.

ירושלים, 17 אפריל 2011.

נועה דיאמונד, עו"ד
ב"כ העותרים

(ת.ש. 14060)