

- העותרים:
1. \_\_\_\_\_ ח'טיב, ת"ז \_\_\_\_\_
  2. \_\_\_\_\_ ח'טיב, ת"ז \_\_\_\_\_
  3. \_\_\_\_\_ אבו טאלב, ת"ז \_\_\_\_\_
  4. \_\_\_\_\_ עביד, ת"ז \_\_\_\_\_
  5. \_\_\_\_\_ סויטי, ת"ז \_\_\_\_\_
  6. \_\_\_\_\_ סויטי, ת"ז \_\_\_\_\_
  7. \_\_\_\_\_ גול, ת"ז \_\_\_\_\_
  8. \_\_\_\_\_ גול, ת"ז \_\_\_\_\_
  9. \_\_\_\_\_ קואסמי, ת"ז \_\_\_\_\_
  10. \_\_\_\_\_ קואסמה, ת"ז \_\_\_\_\_
  11. \_\_\_\_\_ קואסמה, ת"ז \_\_\_\_\_
  12. \_\_\_\_\_ נתשה שריף, ת"ז \_\_\_\_\_
  13. \_\_\_\_\_ שריף, ת"ז \_\_\_\_\_
  14. \_\_\_\_\_ עיד, דרכון ברזיל \_\_\_\_\_
  15. \_\_\_\_\_ שיח אחמד, ת"ז \_\_\_\_\_
  16. \_\_\_\_\_ אלהאליה, ת"ז \_\_\_\_\_
  17. \_\_\_\_\_ סרי עביד, ת"ז \_\_\_\_\_
  18. \_\_\_\_\_ עביד, ת"ז \_\_\_\_\_
  19. \_\_\_\_\_ טמורה, ת"ז \_\_\_\_\_
  20. \_\_\_\_\_ נופל, ת"ז \_\_\_\_\_
  21. \_\_\_\_\_ חסון, ת"ז \_\_\_\_\_
  22. \_\_\_\_\_ אידחידל, ת"ז \_\_\_\_\_
  23. \_\_\_\_\_ רבאע, ת"ז \_\_\_\_\_
  24. \_\_\_\_\_ מני, ת"ז \_\_\_\_\_
  25. \_\_\_\_\_ חליל, ת"ז \_\_\_\_\_
  26. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567
  27. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר, ע"ר 580163517
  28. רופאים לזכויות אדם – ישראל, ע"ר 580142214

ע"י ב"כ עו"ד עודד פלר ו/או רעות שאער ו/או דן יקיר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או שרון  
אברהם-ויס ו/או דבי גילד-חיו ו/או גדיר ניקולא ו/או עביר גיובראן דכוור ו/או  
משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או אן סוצ'יו ו/או רוני פלי

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**

רח' נחלת בנימין 75 תל אביב 6515417

טל': 03-5608185; טל' נייד: 052-2547163; פקס': 03-5608165

דוא"ל: [oded@acri.org.il](mailto:oded@acri.org.il)

וכן ע"י ב"כ בנימין אחסתרובה ו/או דניאל שנהר ו/או תהילה מאיר ו/או עו"ד  
מאיסא אבו סאלח - אבו עכר ו/או נדיה דקה ו/או אהרון מיילס קורמן

**מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר**

רח' אבו עוביידה 44 ירושלים 97200

טל': 02-6283555 ; פקס': 02-6276317

דוא"ל: b.agsteribbe@hamoked.org.il

וכן ע"י וכן ע"י ב"כ עדי לוסטיגמן ו/או תמיר בלנק ו/או הגר שחטר ו/או איה חאגי  
עודה

**מטעם עמותת רופאים לזכויות אדם – ישראל**

טל': 02-6222808 ; טל' נייד: 052-2907807 ; פקס': 03-5214947

דוא"ל: adi@lb-law.net

- נ ג ד -

**המשיבים: 1. שרת הפנים**

**2. מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה**

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

רח' מח"ל 7, מעלות דפנה ירושלים

ת"ד 49333 ירושלים, 9149301

טל': 073-3928012 ; פקס': 02-6468056

דוא"ל: ez-jer@justice.gov.il

**עתירה מינהלית**

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים לטפל בבקשות להסדרת מעמד בישראל של מי שחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 חל עליהם עד לפקיעת תוקפו, וזאת בשוויון לכל מבקשי המעמד האחרים, שחוק זה לא חל עליהם.

בתוך כך מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לטפל בכל בקשה של אותם מבקשים לרכישת מעמד מכל סוג (היתר שהייה, רישיון לישיבת ביקור, רישיון לישיבת ארעי, רישיון לישיבת קבע או אזרחות) על פי הנהלים הרגילים החלים על כלל מבקשי המעמד.

**סמכות:** לבית משפט נכבד זה **סמכות עניינית** לדון בעתירה בעניין נהלים והחלטות מדיניות של המשיבים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 וחוק האזרחות, התשי"ב-1952, וזאת על פי פרטים 12(1) ו-2) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התשי"ס-2000, ועל פי ההלכה שנפסקה בבג"ץ 7501/17 **המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 9.5.2018). לבית המשפט **סמכות מקומית** לדון בעתירה משום שהחלטות המשיבים מושא עתירה זו נתקבלו בירושלים.

**האגרה:** 1,969 ₪ על פי פרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

**הליך נוסף:** לא קיים הליך נוסף בבית משפט או בבית דין שהעותרים צד להם או היו צד להם בקשר למסכת עובדתית דומה.

## **א. הרקע לעתירה**

1. עניינה של עתירה זו בסירובם של המשיבים להשלים עם פקיעת תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן: **הוראה השעה** או **החוק**) ביום 6.7.2021, והחלטתם להוסיף ולנהוג במי שאותו חוק חל עליהם עד לפקיעתו כאילו הוא ממשיך לחול.

2. הרקע לדברים הוא זה: מזה כמעט 20 שנה, מאז חודש מרץ 2002, משרד הפנים אינו מטפל בבקשות להסדרת מעמדם באופן קבוע של פלסטינים בישראל. תחילה עשה זאת על פי החלטת שר הפנים דאז, אלי ישי, ובהמשך לכך, מאז יום 12.5.2002, על פי החלטת הממשלה 1813 (ר' בג"ץ 4022/02 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 11.1.2007)). בחודש אוגוסט 2003 עוגנה מדיניות זו בהוראת השעה.

3. הוראת שעה על שום מה? על שום שעל פי הוראות סעיף 5 לחוק, יעמוד זה בתוקף משך שנה מעת חקיקתו, "ואולם רשאית הממשלה, באישור הכנסת, להאריך בצו את תוקפו, לתקופה שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת." מאז נחקקה הוראת השעה בחודש אוגוסט 2003 הוארכה שוב ושוב על ידי הממשלה באישור מליאת הכנסת.

4. הכלל בהוראת השעה נקבע בסעיף 2 לה שכותרתו "הגבלת אזרחות ושיבה בישראל": "בתקופת תוקפו של חוק זה, על אף האמור בכל דין לרבות סעיף 7 לחוק האזרחות, שר הפנים לא יעניק לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה בתוספת אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רישיון לשיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, ומפקד האזור לא ייתן לתושב אזור היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור." "האזור", על פי סעיף 1 להוראת השעה, הוא "יהודה והשומרון ובחבל עזה" (להלן: **השטחים**), והמדינות שבתוספת הן: "איראן, לבנון, סוריה, עיראק." כלומר, הוראת השעה קבעה איסור גורף על מתן מעמד

בישראל לפלסטינים מן השטחים, וכמותם לאזרחי אותן ארבע מדינות. הישראלים תושבי השטחים הוצאו מגדרו של החוק (ר' הגדרת "תושב האזור" בסעיף 1 להוראת השעה).

5. לציודו של האיסור הגורף נקבעו מספר חריגים, שאיפשרו לגורמים שונים:

א. לתת היתר שהייה, אך לא אזרחות או תושבות, לפלסטיני שגילו מעל 35 שנים ולפלסטינית בת 25 שנים לפחות, לשם מניעת הפרדתם מבן זוגם הישראלי – ו"להקפיא" אותם במעמד זה (סעיף 3 להוראת השעה);

ב. להתיר את שהייתם הזמנית בישראל – בהיתר שהייה או בתושבות ארעית – של מי שבקשתם הוגשה עוד בטרם נכנסה לתוקפה בשנת 2002 החלטת הממשלה 1813 אשר שימשה בסיס לחוק – ו"להקפיא" אותם במעמד שניתן להם (סעיף 4 להוראת השעה);

ג. להרשות את ישיבתו בישראל כתושב של קטין עד גיל 14, ואת שהייתו בה בהיתר של קטין פלסטיני בגילאי 14-18, לשם מניעת הפרדתם מהוריהם המשמורנים (סעיף 3א להוראת השעה);

ד. לתת לפלסטיני או לתושב אחת המדינות שבתוספת לחוק, שבן משפחתו שוהה בישראל כדין, היתר שהייה או תושבות ארעית מטעמים הומניטאריים מיוחדים על פי המלצת ועדה מיוחדת. שר הפנים הוסמך, באישור הממשלה, לקבוע מכסה שנתית מרבית של היתרים כאלה. קשר זוגיות או הורות אינו מקים כשלעצמו טעם הומניטארי מיוחד, למעט בעניינם של בני זוג דרוזים תושבי רמת הגולן (סעיף 1א3 להוראת השעה);

ה. להתיר שהייה בישראל של פלסטינים למטרות עבודה, קבלת טיפול רפואי או למטרה זמנית אחרת (סעיף 3ב להוראת השעה);

ו. לתת מעמד בישראל, ולפחות היתר לשהייה, למי שמזדהה עם המדינה ופעל – הוא או בן משפחתו – לקידום יעדיה, או שיש למדינה ענין מיוחד בהסדרת מעמדו (סעיף 3ג להוראת השעה).

6. חריגים אלה נותרו כפופים לבדיקה פרטנית, ואולם הוראת השעה הוסיפה וקבעה (במסגרת תיקון מס' 2 בשנת 2007), כי אדם עלול להוות סיכון ביטחוני לא רק אם קיים מידע אודות סיכון הנשקף ממנו, אלא גם מבני משפחתו ואף אם במקום מושבו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון המדינה או אזרחיה (סעיף 3ד להוראת השעה).

7. כלומר, הוראת השעה אסרה, ככלל, על מתן מעמד בישראל לפלסטינים מן השטחים ולתושבי המדינות שבתוספת לחוק, ואיפשרה, באופן חריג ובמגבלות, מתן מעמד נחות בנסיבות שנקבעו. רבים לא עמדו כלל בחריגים להוראת השעה, ולא יכלו לרכוש כל מעמד – למשל, בני זוג של אזרחים ותושבים מתחת לגיל 35, או בנות זוג מתחת לגיל 25, ומי שנתקיימו בהם נסיבות

הומניטאריות, אבל לא נמצא להם בן משפחה מדרגה ראשונה שיוכל לבקש עבורם מעמד. אלה מהם שלהם בני זוג וילדים נקרעו מעליהם בחסות הוראת השעה.

8. מי שעמדו בחריגים וקיבלו מעמד מסוג כלשהו "הוקפאו" במעמד זה כל עוד נותרה העילה להמשיך ולתיתו להם. ההליך להסדרת מעמדם לא הסתיים, והמבקשים נדרשו לשוב עוד ועוד ולהידפק על דלתות לשכות משרד הפנים כדי לבקש להאריך את המעמד שניתן, להתאמץ לקבוע תורים ולהמתין להם, להמציא מסמכים אינספור בדבר זוגיותם ומרכז חייהם, לשלם אגרות, ולהעמיד עצמם שוב ושוב לבחינה של זוגיותם, הורותם, נסיבותיהם ההומניטאריות וכולי.

9. כל תכליתה של הוראת השעה, כפי שנטען על ידי רשויות המדינה לאורך השנים בפני בתי המשפט, הינה ביטחונית; לא לאפשר רכישת מעמד של קבע בישראל על ידי פלסטינים, משום שהללו, באשר הם כך על פי הטענה, מסכנים את ביטחון ישראל ואזרחיה. עוד על פי הטענה, את מי שקיבלו היתרים לשהות בישראל כחריג לאיסור הגורף, יש להותיר בסטטוס זה, ולא לשדרג את מעמדם, משום שמי שמקבל תושבות או אזרחות הוא תושב גם על פי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, ולפי הוראות סעיף 24 לאותו חוק חייב להחזיק בתעודות זהות ישראלית. מי שמחזיק בתעודת זהות ישראלית, כך נטען, נבדק במעברים פחות ממי שמחזיקים בהיתרים, וזהו הטעם הביטחוני להימנע מלתת לו תושבות ארעית, כל שכן תושבות קבע או אזרחות. במילים אחרות: על פי הוראת השעה, יש להימנע, ככלל, ממתן מעמד לפלסטינים, ומשדרוג היתרי השהייה וממתן תושבות או אזרחות למי שקיבלו מעמד כלשהו.

10. חוקתיות הוראה השעה נבחנה פעמיים על ידי הרכבים מורחבים של אחד עשר שופטים בבית המשפט העליון (בג"ץ 7052/03 **עדאלה** – **המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006) (להלן: **עניין עדאלה**); בג"ץ 466/07 **גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סה(2) 1 (2012) (להלן: **עניין גלאון**)). על הפסול הגלום בהוראת השעה נביא מתוך דבריה של השופטת (כתוארה אז) חיות בעניין **עדאלה** (בדעת מיעוט):

"חוק האזרחות בו עסקינו אינו כולל קריטריונים אינדיבידואליים כלשהם לבדיקת מסוכנותו הביטחונית של תושב האזור, למעט קריטריון כללי של גיל. בקובעו איסור גורף כזה למתן מעמד לתושבי האזור, מסמן החוק שולי ביטחון רחבים ועיוורים הפוגעים באופן בלתי מוצדק ובלתי מידתי באלפים רבים מבני המיעוט הערבי החי בתוכנו המבקשים לקיים חיי משפחה בישראל עם תושבי האזור. הזכות העומדת לאדם לבחור את בן הזוג שעימו הוא חפץ להקים משפחה וכן הזכות העומדת לו להקים את ביתו במדינה שבה הוא חי, הן בעיני זכויות אדם מן המעלה הראשונה. הן מגלמות את תמצית הווייתו וכבודו של האדם באשר הוא אדם ואת חירותו כפרט במובן העמוק ביותר. [...] לדידי, בחינת הוראות חוק האזרחות באמות מידה חוקתיות מובילה אל המסקנה שהאיסורים הקבועים בו אינם עומדים במבחן משום שהם פוגעים במיעוט הערבי-ישראלי במידה העולה על הנדרש. במציאות המורכבת שבה אנו חיים, לא ניתן להתעלם מכך שתושבי האזור הפלסטינים מהווים לאורך שנים רבות בני זוג פוטנציאליים לאזרחים ערביי ישראל. עוד אין להתעלם מכך שעל פי ניסיון העבר ועל פי הנתונים שהוצגו על ידי המדינה כמפורט לעיל, מידת הפגיעה הכרוכה באיסור הגורף שבחוק האזרחות אינה מאוזנת ואינה עומדת ביחס ראוי למידת הסיכון הנשקף לציבור הישראלי אם יקבלו תושבי האזור, לאחר בדיקה אינדיבידואלית, מעמד או היתר שהייה בישראל במסגרת איחוד משפחות. [...]"

ההתנגשות בין זכויות היסוד במקרה שלפנינו נוגעת בעצבים הרגישים ביותר של החברה הישראלית כחברה דמוקרטית. אך ככל שמבקשים אנו לשמור על ערכיה הדמוקרטיים של המדינה אל לנו לומר 'ביטחון בכל מחיר'. עלינו לתת את הדעת למחיר שנשלם כחברה בטוחה הארוך אם חוק האזרחות על איסוריו הגורפים ימשיך למצוא את מקומו בספר החוקים שלנו." (שם, בפסקאות 4-6).

ובעניין גלאון הוסיפה :

"[...] האופי הקולקטיבי של המדיניות המעוגנת בחוק האזרחות - אשר יש בו למעשה כדי למחוק את זהותם הייחודית של הפרטים הנמנים עם אותו קולקטיב - והפגיעה הבלתי מידתית בשוויון הנוצרת בגין ההסדרים הקבועים בחוק, עלולים ליצור מראית של יתיוג אתני (racial profiling) פסול אשר ממנו ראוי להישמר [...]. משנותרה בעינה המניעה הקיבוצית שקבע החוק, משהורחבו בתיקון השני הקריטריונים הקיבוציים החוסמים את איחוד המשפחות בין ערביי ישראל לבני זוג תושבי האזור, ומשלא ניתנת להם ההזדמנות להוכיח על בסיס פרטני כי הם אינם מהווים סיכון בטחוני, נותר בעינו הפגם החוקתי שבו לוקה החוק בשל העדר מידתיות." (שם, בפסקאות 4-5).

11. בשתי הפרשות פסק בית המשפט ברוב דעות, כי מזכותם החוקתית של אזרחים ותושבים ישראלים לחיי משפחה, המעוגנת בחוק יסוד : כבוד האדם וחירותו, נגזרת זכותם החוקתית להסדיר בישראל את מעמד בני זוגם. עוד נפסק ברוב דעות, כי זכותם של אזרחים ותושבים ישראלים לקיים תא משפחתי בישראל עם בני זוגם מתוך יחס של שוויון לבני זוג ישראלים אחרים מהווה חלק מזכותם החוקתית לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד : כבוד האדם וחירותו. הוראת השעה, נפסק עוד בדעת רוב, פוגעת בזכויות החוקתיות הללו לחיי משפחה ולשוויון.

12. בעניין **עדאלה** פסק בית המשפט בדעת רוב (שישה מתוך אחד עשר), כי החוק אינו חוקתי, ואולם לעניין התוצאה – מועד בטלות החוק – נחלקו דעות השופטים, והעתירה נדחתה ברוב דעות (שישה מתוך אחד עשר) בקובעו, כי התכלית הביטחונית של הוראת השעה ראויה והפגיעה בזכויות היסוד היא מידתית. הוראת השעה הוסיפה, אם כן, לעמוד בתוקפה כמקור סמכות לפגיעה בזכויות החוקתיות לחיי משפחה ולשוויון.

13. מי שזכו לקבל היתר בשל אחד החריגים שבהוראת השעה נותרו ללא זכויות סוציאליות. ההוראות הכלליות בסעיף 2א(ב)(2) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן : **חוק הביטוח הלאומי**) – שנחקקו עובר להוראת השעה וללא קשר אליה – קובעות שפלסטיני המחזיק בהיתר שהייה לא יראו אותו כתושב לעניין חוק הביטוח הלאומי, ולכן הוא אינו זכאי לזכויות סוציאליות. בתוך כך, נמנע ביטוח אבטלה מבני המשפחה הפלסטינים; נמנעת הבטחת הכנסה מלאה מישראלי שבן זוגו הפלסטיני אינו נחשב "תושב" ומגמלתו מנוכס 7.5% אך ורק משום שבן זוגו הוא פלסטיני שאינו "תושב" (אף על פי שהכנסתו של בן הזוג הפלסטיני מחושבת במלואה עם הכנסתו של הישראלי לצורך קביעת הזכאות להבטחת ההכנסה של המשפחה); נמנע ביטוח נכות (כולל תשלומים לתלויים שאינם נחשבים "תושבים"); נמנעת גמלת נידות; נמנעת גמלת סיעוד; נמנעת קצבת זקנה; נמנע ביטוח שארים

לבני משפחה ישראלים של פלסטינים ; נמנעים תגמולים ליתום בגין אלימות במשפחה ; נמנעת קצבת ילדים בתשלום ישיר להורה יחיד שאינו נחשב "תושב" וכולי.

14. עם שלילת הזכויות הסוציאליות נשללה גם הזכות לביטוח בריאות ממלכתי שניתנת לתושבים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן : **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**). גם זכות זו מותנית בקבלת רישיון ישיבה ארעי לפחות. לפי סעיף 3(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, לשירותי בריאות זכאי כל תושב. "תושב", לפי סעיף 1 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, הוא מי שהוא תושב לפי חוק הביטוח הלאומי.

15. בעקבות עתירה שדרשה להחיל על השוהים בהיתר את חוק ביטוח בריאות ממלכתי ואת חוק הביטוח הלאומי (בג"ץ 2649/09 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הבריאות**), הותקנו תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003), התשע"ו-2016. תקנות אלה החילו על בני המשפחה הפלסטינים הסדר ביטוח בריאות, ואולם יקר ומורכב מזה שחל על בני משפחה שהוראת השעה אינה חלה עליהם. הליכים משפטיים בסוגיות הנוגעות להסדר המפלה ולכשלים בהסדר ביטוח הבריאות המיוחד לפלסטינים עודם תלויים ועומדים (בג"ץ 7470/16 **שוויכי נ' שר הבריאות** ובג"ץ 4391/17 **ג'וואודה נ' שר הבריאות**).

16. סוגיית החלת הזכויות הסוציאליות לא נפתרה עד היום. לאחר התקנת תקנות ביטוח הבריאות מחק בית המשפט את העתירה בבג"ץ 2649/09 ופסק, כי בעניין החלת חוק הביטוח הלאומי זכויות העותרת שמורות לה לעתיד (פורסם בנבו, 4.11.2015). עתירה נוספת שהוגשה בעניין זה נמחקה לאחר שבית המשפט סבר שיש צורך במיצוי הליכים נוסף, תוך שמירת זכות העותרים לשוב ולעתור (בג"ץ 3818/20 **רביע נ' שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (פורסם בנבו, 6.9.2020)).

17. הליך משפטי נוסף נדרש לשם התחייבות הרשויות, כי מי שמחזיקים בהיתרים לפי הוראת השעה יוכלו לעבוד בישראל (בג"ץ 6615/11 **סלהב נ' שר הפנים**), ועוד הליך על מנת שלא יוטל היטל עובדים זרים על העסקתם (בג"ץ 1189/18 **טבעוני נ' אגף שירותים למעסיקים ולעובדים זרים, רשות האוכלוסין וההגירה**).

18. בעקבות עתירה נוספת הותר לבני משפחה פלסטינים החיים בישראל בהיתר שנים ארוכות לצאת מישראל דרך נמל התעופה בן-גוריון ולהיכנס אליה דרכו (בג"ץ 4427/16 **בדראן נ' מתאם הפעולות בשטחים – משרד הביטחון**).

19. כ-1,600 בני משפחה שהגישו את בקשותיהם טרם שנת 2004 ו"הוקפאו" בהיתרי שהייה זכו לשדרוג מעמדם לתושבות ארעית בעקבות עתירה נוספת (בג"ץ 813/14 **פלוניס נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 18.10.2017)).

20. ואולם, זולת מקרים אלה, שהצריכו כולם הליכים משפטיים וחלקם טרם הוכרעו, מי שהוראת השעה חלה עליהם, גם אם הם מתגוררים בישראל שנים ארוכות עם בני משפחותיהם, אינם

זכאים לזכויות המוענקות לתושבים, החיים בישראל כדין ומרכז חייהם בה. הם אינם זכאים לשירותי רווחה, לסיוע בדיוור או לסיוע משפטי. הם אינם רשאים, ככלל, לנהוג בישראל, ואינם יכולים להיבחן בבחינות מקצועיות או לקבל רישיון מקצועי המותנים בתושבות קבע או באזרחות (למשל, בתחומי הבריאות). בשעת משבר כלכלי, כמו מגיפת הקורונה, הם חשופים במיוחד למצוקה ולהידרדרות כלכלית.

21. בישיבת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת היום 5.7.2021, ציינה נציגת משרד הפנים, עו"ד נעמה פלאי: "לפי הנתונים שלנו כיום מצויים בישראל כ-10,000 תושבי אזור שמחזיקים בהיתרי מת"ק וכ-3,500 תושבי אזור שמחזיקים ברישיון לישיבת ארעי." כלומר, קרוב ל-14,000 פלסטינים החיים בישראל, חלקם הגדול מזה שנים ארוכות, "מוקפאים" בשל הוראת השעה בהיתרים ובתושבות ארעית.

22. אלה, נשוב ונזכיר, הם מי שכלל הותר להם לשהות בישראל כחריגים להוראת השעה. רבים אחרים – בני זוג, הורים ובמקרים הומניטאריים – אינם רשאים לשהות בישראל, אם אינם עומדים בחריגים.

23. למעלה מ-19 שנים חלפו מאז החלה בשנת 2002 המדיניות האוסרת ככלל על מתן מעמד לפלסטינים, וה"מקפואה" אפשרות לשדרוג היתרי השהייה של פלסטינים החיים בישראל. הוראת השעה לא היתה לשעה. היא הפכה מציאות כואבת של קבע עבור אלפי משפחות.

24. בבוקרו של יום 6.7.2021 הצביעה מליאת הכנסת ברוב קולות נגד בקשת הממשלה להוסיף ולהאריך את תוקפה של הוראת השעה. בחצות הלילה פקע תוקפה של הוראת השעה, ולאחר 18 שנים היא עברה מן העולם, ועימה מקור הסמכות לפגיעה האנושה בזכויות החוקתיות לחיי משפחה ולשוויון.

25. נוכח מהותן של זכויות היסוד שעל הפרק והפגיעה החמורה כל כך בהן, היה מצופה כי המשיבים יפעלו ללא דיחוי להסדרת מעמדם של בני משפחה ויעשו זאת על פי חובותיהם כרשות מינהלית: בלב פתוח ובנפש חפצה, בהגינות, ללא אפליה וללא הכבדה בירוקרטית.

26. כלומר, על המשיבים היה לפעול מיד על מנת לאפשר את הסדרת מעמדם באופן קבוע של מי שלא התאפשר להם וזכאים לכך על פי הנהלים שחלים על כלל בני הזוג והילדים, שהוראת השעה אינה חלה עליהם, ובהם: הנהלים העוסקים בהסדרת מעמדם של בני זוג הנשואים לאזרחים ולתושבי קבע, הנוהל להסדרת מעמדם של בני זוג ידועים בציבור, הנהלים להסדרת מעמדם של ילדים לתושבי קבע, נוהל הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטאריים (למי שאינם פלסטינים), הנהלים החלים במקרים של סיום קשר זוגי בשל אלימות או פטירת בן הזוג וכשיש ילדים משותפים וכולי (להלן: **הנהלים הרגילים**).

27. יש בין בני המשפחות מי שבשל הוראת השעה "הוקפאו" בהיתר או בתושבות ארעית ולפי הנהלים הרגילים היו זכאים זה מכבר לסיים את ההליך להסדרת מעמד ולקבל תושבות קבע או אזרחות. יש מי ש"הוקפאו" בהיתר וזכאים לפי הנהלים הרגילים לשדרוג מעמדם לתושבות



ארעית. יש מי שקיבלו מעמד מטעמים הומניטאריים ו"הוקפאו" בו ללא אפשרות לקבל מעמד של קבע. יש בני זוג וילדים שמחמת גילם הוראת השעה לא איפשרה את הסדרת מעמדם או את שדרוגו, ועתה הם יכולים. יש מי שבשל הוראת השעה נבלמה דרכם לבקש להסדיר את מעמדם מטעמים הומניטאריים משום הדרישה בחוק ל"ספונסר" השוהה בישראל כדין כתנאי לדיון בעניינם, ועתה יכולים לבקש מעמד ללא תנאי זה, ועוד.

28. הפגיעה החמורה כל כך בזכויות היסוד של כל אלה ואחרים משך שנים משמיעה חובה פוזיטיבית החלה על המשיבים לפעול מיד ובאופן יזום לסייע בידיהם לרפא את שהחוק פצע ולממש בהקדם האפשרי את זכויותיהם, וזאת, בין היתר, על ידי זימון בני המשפחות ביוזמת הרשות על מנת להקנות להם את שהם זכאים לו בדיון – אזרחות, תושבות קבע או תושבות ארעית, בהתאם לכל מקרה ומקרה והנהלים הרגילים החלים לגביו; על ידי תיגבור מערך הטיפול בבקשות למעמד; על ידי הנחיית כלל הגורמים יונחו לסייע בידי הפונים למצות את זכויותיהם ויבהירו להם שביכולתם לרכוש מעמד; ועל ידי פרסום דבר זכאותן של המשפחות להסדיר את מעמדן כהלכה, גם בערבית.

29. ואולם, דבר מאלה לא ארע. הגם שחלפו למעלה מחודשיים ימים מאז פקעה הוראת השעה, המשיבים בשלהם – לשיטתם "בוחנים" את משמעות השינוי הנורמטיבי, ולעת עתה וללא הגבלת זמן, בהעדר כל סמכות חוקית, מוסיפים לפעול על פי שנקבע בהוראת השעה שפקעה: ככלל, פלסטינים אינם יכולים לרכוש מעמד, ודאי לא מעמד של קבע – תושבות קבע או אזרחות; מי שקיבלו היתרי שהייה או תושבות ארעית יכולים לבקש להמשיך ולהאריך את המעמד שניתן להם, אבל לא לשדרג את מעמדם, לסיים את ההליך ולקבל מעמד של קבע; בני זוג שטרם שולבו בהליך הסדרת מעמד יכולים, לכל היותר, לבקש לקבל היתר אם הם גברים מעל גיל 35 או נשים מעל גיל 25; מעמדם של ילדים מוסדר אך על פי הקבוע בהוראת השעה; והוועדה הייחודית לפלסטינים למתן מעמד מטעמים הומניטאריים ממשיכה לפעול על פי אותם כללים שנקבעו בהוראת השעה – רק עבור מי שיכול לבקש מכוחו של "ספונסר" השוהה בישראל כדין, ולא מטעמים משפחתיים. ההנחיות שנתנו המשיבים בעניין לפקידי רשות האוכלוסין וההגירה לא פורסמו, זולת הנחייה הנוגעת לוועדה לעניינים הומניטאריים שפורסמה ביום 2.9.2021 (ועל כך בהמשך).

30. זהו, אם כן, הרקע לעתירה, הדורשת, משום פגיעתה של הוראת השעה, לטפל במי שזו חלה עליהם על פי הנהלים הרגילים להסדרת מעמד, וזאת בהעדר מקור חוקי להוסיף ולהימנע מלעשות כן. העותרים בעתירה, זולת ארגוני זכויות האדם המלווים אותם, הם מי שהחוק פגע בהם וביקשו, עם פגיעתו, לקבל את שהם זכאים לו. הם אינם מבקשים בעתירה זו סעד פרטני כלשהו למי מהם, אלא סעד קולקטיבי, הרלוונטי להם ולכל נפגעי הוראת השעה האחרים – לנהוג בהם כפי שנוהגים במבקשי מעמד אחרים, שהוראת השעה אינה חלה עליהם, על פי הנהלים הרגילים ועל פי המצב הנורמטיבי המחייב כיום.

31. נפרט עתה בקצרה את סיפוריהם של העותרים, ובהמשך לכך יתוארו הפניות אל המשיבים עובר להגשת העתירה ותשובותיהם לפניות.

## **ב. העותרים וקורותיהם**

העותרים 1 ו-2: \_\_\_\_\_ ו \_\_\_\_\_ ח'טיב

32. \_\_\_\_\_, ילידת ג'נין, ו \_\_\_\_\_, אזרח ישראל ותושב עכו, נישאו בשנת 2004. לבני הזוג שלושה ילדים, כולם אזרחים. עד שנת 2006 התגוררו בני הזוג בג'נין ובעכו לסירוגין משום שבקשתם לאיחוד משפחות לא טופלה, ול \_\_\_\_\_ ניתנו היתרים לביקור בלבד. מאז שנת 2007 ניתנים ל \_\_\_\_\_ היתרי שהייה במסגרת איחוד משפחות, שאותם יש לחדש מדי שנה. אילו לא הוחלה עליה הוראת השעה היתה \_\_\_\_\_ זכאית לאזרחות לפני כעשור. ההליך הביורוקרטי לחידוש ההיתרים מכביד מאוד על בני הזוג; מדי שנה הם נדרשים להמציא עשרות רבות של מסמכים להוכחת כנות הקשר וקיום מרכז חיים בישראל. מדי שנה הם עוסקים כשבוע באיסוף חשבונות וכל סוגי האישורים הנדרשים. \_\_\_\_\_, בוגרת לימודי כלכלה וניהול, שעבדה טרם נישואיה, מתקשה למצוא עבודה בישראל בשל מעמדה הלא יציב. היא תלויה לחלוטין ב \_\_\_\_\_, כלכלית ומעשית: אין לה חשבון בנק משלה, היא אינה מורשית לנהוג ואינה זכאית לקצבאות של הביטוח הלאומי. גם בתקופת משבר הקורונה לא קיבלה מענקים וסיוע, דבר שפגע במשפחה כולה. בני המשפחה חיים בפחד שמא \_\_\_\_\_ תגורש מישראל, אם מטעם כלשהו לא יחודש היתר השהייה שניתן לה.

33. ביום 14.7.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, הגיש \_\_\_\_\_ בקשה לשדרוג מעמדה של \_\_\_\_\_ בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה בעכו. לא נגבתה ממנו אגרה בעת הגשת הבקשה, ונאמר לו מיד שההנחייה היא שלא לטפל בבקשות לשדרוג מעמד עד להודעה חדשה.

העתק פניית העותרים 1 ו-2 מצ"ב ומסומן 1/ע

העותרים 3 ו-4: \_\_\_\_\_ אבו טאלב ו \_\_\_\_\_ עביד

34. \_\_\_\_\_, אזרחית ישראל ילידת עכו, ו \_\_\_\_\_, יליד ג'נין, נישאו בשנת 2005. לבני הזוג שני ילדים אזרחי ישראל. לאחר נישואיהם נאלצו בני הזוג לקבוע את מקום מגוריהם בג'נין למשך מספר שנים, כיוון ש \_\_\_\_\_ היה מתחת לגיל 35. החל משנת 2016 מקבל \_\_\_\_\_ היתרים מתחדשים לשהייה בישראל. אילו לא הוחלה עליהם הוראת השעה היה \_\_\_\_\_ זכאי זה מכבר לאזרחות ישראלית.

35. ביום 18.7.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, פנה \_\_\_\_\_ ללשכת רשות האוכלוסין וההגירה בעכו ומילא טופס בקשה לשדרוג מעמדו. בו במקום נאמר לו כי אין מטפלים בבקשות כאלה לפי שעה. ביום 12.9.2021 קיבל \_\_\_\_\_ הודעה על חידוש היתר השהייה הזמני, כרגיל, בלי להתייחס לבקשתו לשדרוג מעמד.

העתק פניית העותרים 3 ו-4 והעתק הודעת הרשות מצ"ב ומסומן 2/ע

**העותרים 5 ו-6: \_\_\_\_\_ ו \_\_\_\_\_ סויטי**

36. \_\_\_\_\_, אזרחית ישראל ילידת באר שבע, ו \_\_\_\_\_, מהכפר דורא שליד חברון, נישאו בשנת 2009. לבני הזוג שלושה ילדים אזרחי ישראל. הם הגישו בקשה לאיחוד משפחות מיד לאחר נישואיהם, אך הבקשה לא טופלה משום שבעת הנישואין היה \_\_\_\_\_ מתחת לגיל 35. החל משנת 2015 ניתנים ל \_\_\_\_\_ היתרי שהייה שיש לחדש מדי שנה. אילולא הוראת השעה היה \_\_\_\_\_ זכאי לאזרחות ישראלית זה מכבר. \_\_\_\_\_ סובלת ממספר מחלות ומוכרת על ידי המוסד לביטוח לאומי כנכה 100%. בקשתו של \_\_\_\_\_ לקבל רישיון נהיגה כדי שיוכל לסייע לאשתו במצבי חירום רפואיים נענתה בשלילה. \_\_\_\_\_ עובד כשרברב והיה רוצה להקים עסק ולהעסיק עובדים נוספים, אך אינו יכול לעשות זאת בהעדר מעמד. בתקופת הקורונה נאלץ להפסיק את עבודתו, ולא היה זכאי לפיצוי כלשהו, כפי שניתן לעצמאים אחרים. הביורוקרטיה הכרוכה בחידוש ההיתרים הופכת קשה ומתישה יותר משנה לשנה. כך, למשל, השנה נדרש \_\_\_\_\_ לראשונה להמציא אישורים מהרשות הפלסטינית על כך שאין לו נכסי נדל"ן בגדה, לכך שאין על שמו חשבונות וחובות בגדה, ועוד – וכל אלה כתנאי לחידוש ההיתר. קשה מאוד להנפיק אישורים אלה. כל מסמך נוסף שנדרש ממנו דורש ביטול של יום עבודה לצורך הנסיעה והמתנה במחסומים, ודין ודברים עם פקידי הרשות הפלסטינית במשרדים השונים.

37. ביום 24.8.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, הוגשה ללשכת רשות האוכלוסין וההגירה בבאר שבע בקשה לשדרוג מעמדו של \_\_\_\_\_.

העתק פניית העותרים 5 ו-6 מצ"ב ומסומן ע/3

**העותרים 7 ו-8: \_\_\_\_\_ ו \_\_\_\_\_ גול**

38. \_\_\_\_\_, תושבת השטחים, ו \_\_\_\_\_, תושב קבע המשתייך לאוכלוסייה הילידית של ירושלים המזרחית, נישאו בשנת 1989. בקשתם לאיחוד משפחות אושרה בשנת 2002. תחילה ניתנו ל \_\_\_\_\_ היתרי שהייה, ומזה כמה שנים רישיונות ישיבה ארעיים, המוארכים מדי שנה. מדובר בבני זוג ילידי ראשית שנות ה-60, אשר אינם צעירים עוד, ואילולא הוראת השעה היו זכאים זה מכבר לסיים את ההליך, ול \_\_\_\_\_ היה ניתן רישיון לישיבת קבע.

39. ביום 21.7.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, פנו בבקשה לשדרג את מעמדה של \_\_\_\_\_.

העתק פניית העותרים 7 ו-8 מצ"ב ומסומן ע/4

**העותרים 9, 10 ו-11: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ ו \_\_\_\_\_ קואסמה**

40. \_\_\_\_\_ הינה תושבת קבע מירושלים המזרחית, אשר נישאה בשנת 1989 ל \_\_\_\_\_ קואסמה, תושב השטחים. לבני הזוג ארבעה ילדים, שהבכור בהם, \_\_\_\_\_, נולד בשטחים, ולכן לא רכש תושבות קבע בלידתו. בקשתם של בני הזוג משנת 2006 לאיחוד משפחות עבור \_\_\_\_\_ ו \_\_\_\_\_ אושרה בשנת 2007, ומאז ועד עצם היום הזה מחזיק \_\_\_\_\_ בהיתרי שהייה. \_\_\_\_\_, להבדיל, מחזיק

מאז שנת 2011 ברישיון ישיבה ארעי בשל נכות קשה שממנה הוא סובל. מדובר במי שבקשתם אושרה לפני כ-14 שנים ושאלולא הוראת השעה היו זכאים זה מכבר לתושבות קבע.

41. ביום 8.7.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, פנו בבקשה לשדרג את מעמדם.

העתק פניית העותרים 9, 10 ו-11 מצ"ב ומסומן 5/ע

**העותרים 12 ו-13: \_\_\_\_\_ נתשה שריף ו \_\_\_\_\_ שריף**

42. \_\_\_\_\_, תושבת קבע מירושלים המזרחית, ו \_\_\_\_\_, תושב השטחים, נישאו בשנת 1989. בשנת 2006 פתחו בהליך לאיחוד משפחות, ומאז ועד עצם היום הזה מחזיק \_\_\_\_\_ בהיתרי שהייה מתחדשים. אילולא הוראת השעה היה זכאי \_\_\_\_\_, שגילו כיום מעל 55, זה מכבר לתושבות קבע.

43. ביום 13.7.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, נשלחה בקשה לשדרוג מעמדו של \_\_\_\_\_.

העתק פניית העותרים 12 ו-13 מצ"ב ומסומן 6/ע

**העותר 14: \_\_\_\_\_ עיד**

44. \_\_\_\_\_ הוא בנה של תושבת קבע מירושלים המזרחית. הוא נולד בשנת 1992 בברזיל במסגרת נישואיה של אימו לאזרח ברזילאי, ולכן לא קיבל תושבות קבע בלידתו. בשנת 1997, כשהיה בן 6, עזבה משפחתו את ברזיל ועברה להתגורר בשטחים. בשנת 2003 התגרשו הוריו של \_\_\_\_\_ ואביו שב לברזיל. בשנת 2005 שבה אימו של \_\_\_\_\_ עם ילדיה, בהם \_\_\_\_\_, להתגורר בירושלים. \_\_\_\_\_ מעולם לא נרשם בשטחים, ומזה 15 שנים רצופות שהוא חי בירושלים ואליה זיקותיו. ואולם, בשל מגוריו משך מספר שנים כילד, ראו בו המשויבים כמי ש"נתפס" במלתעות הוראת השעה. אילולא הוראת השעה היה יכול לרכוש מעמד של קבע. במענה לבקשה שהגישה אימו להסדרת מעמד ניתן לו מאז שנת 2008 רישיון ישיבה ועבודה בלבד. במסגרת הליך משפטי שהתנהל בעניינו, מסרה רשות האוכלוסין וההגירה, כי תהיה נכונה לבחון את שדרוג מעמדו לרישיון ישיבה ארעי במסגרת הוועדה שהוקמה מכוח הוראת השעה.

45. ביום 10.8.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, הוגשה בקשה לשדרוג מעמדו.

העתק פניית העותר 14 מצ"ב ומסומן 7/ע

**העותר 15: \_\_\_\_\_ שיח אחמד**

46. \_\_\_\_\_ הוא בנה של תושבת קבע מירושלים המזרחית, שבשנת 1989 נישאה לתושב השטחים. הוריו של \_\_\_\_\_ התגוררו עימו ועם שישה ילדים נוספים שנולדו להם מנישואין אלו בשטחים. בשלהי שנת 2007, לאחר 18 שנות נישואין, נפטר אבי המשפחה, ואימו של \_\_\_\_\_, שנתרה לבדה

מטופלת בשבעה ילדים, החליטה לשוב ולהתגורר בחיק בני משפחתה בירושלים. לאחר שהמתנה שנתיים ימים על מנת להוכיח מרכז חיים בירושלים הגישה האם בקשה להסדרת מעמד ילדיה בישראל. הבקשה אושרה בשנת 2011 ומאז ועד עצם היום הזה מחזיק \_\_\_\_\_ בהיתרי שהייה. הוראת השעה לא איפשרה להסדיר את מעמדו באופן קובע, הגם שהוא בן לתושבת קבע מירושלים המזרחית, שהגיע לישראל כילד והוא מתגורר בה כדין מזה עשור.

47. ביום 2.8.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, הוגשה בקשה לשדרוג מעמדו.

העתק פניית העותר 15 מצ"ב ומסומן 8/ע

**העותר 16: \_\_\_\_\_ אלהאליה**

48. \_\_\_\_\_, יליד 1997, הוא בנה הצעיר של יוסרא בהלול. הוא נולד בירושלים וחי בה כל חייו. בעיר התחנך, בה חיה כל משפחתו, ובה הוא עובד לפרנסתו. דא עקא, למרות היותו בן לאוכלוסייה הילידית של ירושלים, \_\_\_\_\_ חסר מעמד בעירו, כמוהו אימו ושלושת אחיו ואחיותיו. אימו, שנולדה בעיר ב-1965 וחיה בה כל חייה, לא נרשמה בה, נישאה לתושב הגדה המערבית, אשר התעלל בה קשות, התגרשה, עזבה את הבית, ויחד עם ארבעת ילדיה בנתה במו ידיה חיים חדשים לה ולבני ביתה. ואולם, את מעמדם לא עלה בידי בני המשפחה להסדיר. על פי הוראת השעה, על מנת להגיש בקשה למעמד מטעמים הומניטאריים נדרש "ספונסר" בעל מעמד בישראל. דרישה זו בחוק חסמה את דרכם של בני המשפחה לבירור בקשותיהם, על אף ניסיונות חוזרים ונשנים.

49. עם פקיעת הוראת השעה הגישו בני המשפחה ביום 9.9.2021 בקשה הומניטארית חדשה ומפורטת לוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעת ומתן מעמד בישראל, זו הדנה בבקשות מטעמים הומניטאריים של מי שהוראת השעה אינה חלה עליהם. וועדה זו מוסמכת לדון ולהמליץ על מתן מעמד אף ללא שיהיה למבקשים "ספונסר" השווה בישראל כדין.

העתק פניית העותר 16 (העמוד הראשון ואישור קבלת הפנייה) מצ"ב ומסומן 9/ע

**העותרים 17 ו-18: \_\_\_\_\_ סרי עביד ו \_\_\_\_\_ עביד**

50. \_\_\_\_\_, אזרחית ישראל ותושבת יפו, ו \_\_\_\_\_, תושב השטחים, נישאו בשנת 2016. לבני הזוג בת אזרחית ו \_\_\_\_\_ כיום בהריון עם ילדם השני. בעת שנישאו היה \_\_\_\_\_ בן 24, ועל כן אסרה עליהם הוראת השעה לחיות יחדיו בישראל. מאז הנישואין קיבל \_\_\_\_\_ היתרי עבודה בישראל לסירוגין, ו \_\_\_\_\_ הגיעה לבקרו בשטחים בסופי שבוע. מצב זה הסב לבני המשפחה סבל רב, ופגע במיוחד בבתם הקטנה, שזקוקה ככל ילדה, למסגרת משפחתית עם הוריה, ליציבות ולוודאות. אילולא הוראת השעה היו יכולים להשתלב מיד בהליך להסדרת מעמד ואף לסיימו.

51. ביום 11.7.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, פנו בני הזוג אמצעות טופס מקוון לשכת רשות האוכלוסין וההגירה בתל אביב, בבקשה לקבוע תור לשם הגשת בקשה לאיחוד

משפחות. ביום 3.8.2021 הגישו באופן מקוון בקשה, צירפו לה שורה של מסמכים נדרשים ושילמו אגרה. כדי לוודא שהבקשה מטופלת \_\_\_\_\_ אף פנתה ביום 5.8.2021 ללשכת הרשות בתל אביב מצוידת בכל המסמכים על מנת להגישם, ולהבטיח שבתור שנקבע עבור בני הזוג בחודש אוקטובר יעמדו כל המסמכים בפני הפקידים. הפקידה בלשכה, גב' רומינה סימנר, סירבה לקלוט את המסמכים, החתימה את טופס הבקשה בלבד, ומסרה ל\_\_\_\_\_ שהתור שנקבע עבור בני הזוג בוטל, והיא תעודכן בהמשך לגבי מועד. משלא נתקבל כל מועד חדש, פנו בני הזוג פעם נוספת ביום 13.9.2021 במכתב תזכורת, שלא נענה.

העתקי פניות העותרים 17 ו-18 ואישורי קבלה מצ"ב ומסומנים ע/10

**העותרים 19 ו-20: \_\_\_\_\_ טמורה ו \_\_\_\_\_ נופל**

52. \_\_\_\_\_, אזרחית ישראלית ותושבת קרית אונו, ו \_\_\_\_\_, תושב השטחים, נישאו בקפריסין בשנת 2017. לבני הזוג בת אחת, אזרחית, ו \_\_\_\_\_ בהיריון עם ילדם השני. משום ש \_\_\_\_\_ יליד 1990, וגילו צעיר מ-35, אסרה הוראת השעה על הסדרת מעמדו. כניסתו לישראל מוסדרת באמצעות היתרים לעבודה בחברת מעליות.

53. לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה פנו בני הזוג ביום 26.7.2021 ללשכת רשות האוכלוסין וההגירה ברמת גן בבקשה לקבוע מועד לפתיחת תיק איחוד משפחות. מהלשכה נמסר להם שניתן להגיש בקשה מסוג זה רק באופן מקוון. ביום 3.8.2021 הגישו את בקשתם באמצעות המערכת, צירפו מסמכים תומכים מקיפים ושילמו אגרה. מענה לא התקבל, וביום 12.9.2021 שלחו מכתב תזכורת.

העתקי פניות העותרים 19 ו-20 מצ"ב ומסומנים ע/11

**העותרים 21 ו-22: \_\_\_\_\_ חסון ו \_\_\_\_\_ אידחידל**

54. \_\_\_\_\_, אזרחית ישראל, ו \_\_\_\_\_, תושב השטחים, נישאו לפני למעלה מ-20 שנה, בשנת 2000, ולהם שלושה ילדים. המשפחה מתגוררת בירושלים. בקשת בני הזוג לאיחוד משפחות אושרה בחודש אוקטובר 2001, ואולם \_\_\_\_\_ לא קיבל רישיון לישיבת ארעי אלא רק היתר שהייה. רק בשנת 2013, בעקבות הליכים שניהלו, התקבלו טענותיהם ש \_\_\_\_\_ היה אמור לרכוש רישיון ישיבה ארעי טרם החלטת הממשלה 1813, אשר "הקפיאה" את הליכי איחוד משפחות. המעמד הארעי מוארך מאז מדי שנתיים. אלמלא הוראת השעה היה \_\_\_\_\_ זכאי לסיים את ההליך עוד בשנת 2005, ולקבל אזרחות ישראלית.

55. עם פקיעת תוקפה של הוראת השעה פנו בני הזוג ביום 8.8.2021 בבקשה להקנות ל \_\_\_\_\_ אזרחות.

העתק פניית העותרים 21 ו-22 מצ"ב ומסומן ע/12

**העותרת 23: \_\_\_\_\_ רבאע**

56. \_\_\_\_\_ ננטשה בבית יתומים בירושלים, ובו גדלה כל חייה. נסיבותיה הומניטאריות וחריגות. אף שהיא במקורה תושבת השטחים, היא לא מכירה אדם מהגדה המערבית. היא גדלה בירושלים בקרב נזירות והתנצרה. ללא בן משפחה השווה כדין בישראל שישמש לה "ספונסר" להסדרת מעמד מטעמים הומניטאריים, מנעה הוראת השעה את בחינת עניינה. בקשות שהגישה להסדרת מעמדה בדרכים שונות לא הועילו.

57. לאחר פקיעת תוקף הוראת השעה, ובהיעדר מניעה עוד לדון בבקשתה, ביקשה \_\_\_\_\_ ביום 25.8.2021, כי כעת בקשתה למתן מעמד תידון.

העתק פניית העותרת 23 מצ"ב ומסומן ע/13

**העותרת 24: \_\_\_\_\_ מני**

58. \_\_\_\_\_, תושבת השטחים, נישאה למחמוד, אזרח ישראל. לבני הזוג נולדו חמישה ילדים, כולם אזרחי המדינה. בני הזוג הגישו בקשה לאיחוד משפחות בשנת 2002, אשר אושרה בשנת 2006. ל \_\_\_\_\_ ניתנו היתרי שהייה מתחדשים. אילולא הוראת השעה היתה מסיימת \_\_\_\_\_ את ההליך ומקבלת אזרחות. בשנת 2016 מת מחמוד ממחלה קשה. לאחר מותו הוגשה בקשה למתן מעמד ארעי, ולהארכת ההיתרים עד לקבלת החלטה. ההיתרים הוארכו לזמן מה, ובשלב מסוים רשות האוכלוסין וההגירה חדלה להאריכם. לאחר שהוגש הליך משפטי חודשו ההיתרים, ובעקבות הערות בית המשפט ניתנה לה תושבות ארעית.

59. עם פקיעת תוקפה של הוראת השעה פנתה \_\_\_\_\_ ביום 12.7.2021 בבקשה לשדרוג מעמדה למעמד של קבע.

העתק פניית העותרת 24 מצ"ב ומסומן ע/14

**העותרת 25: \_\_\_\_\_ חליל**

60. \_\_\_\_\_, ילידת טולכרם, נישאה ליוסף, אזרח ישראל ותושב יפו, בשנת 1998. להם בן יחיד, אזרח ישראל. בשנת 2001 פנו בני הזוג למשרד הפנים בבקשה לתת ל \_\_\_\_\_ מעמד בישראל, אך הטיפול בבקשתם לא התקדם. רק בשנת 2007 החלה \_\_\_\_\_ לקבל היתרי שהייה המתחדשים מדי שנה. אילולא הוראת השעה היתה אמורה לסיים את ההליך ולקבל אזרחות. בשנת 2015 יוסף נפטר לאחר שחלה בסרטן. עוד במהלך שנות מחלתו סירבה רשות האוכלוסין וההגירה לחדש את היתרי שהייה שניתנו ל \_\_\_\_\_, משום שבשל מצבו הבריאותי לא היה ביכולתו של יוסף להגיע יחד עם אשתו ללשכה. בשנת 2016 הוגשה בקשה למתן מעמד מטעמים הומניטאריים לוועדה שהוקמה מכוח הוראת השעה. לאחר מאבק משפטי החליטה הוועדה להמליץ על המשך חידוש היתרי שהייה מטעמים הומניטאריים. מאז שנת 2017 חודשו ההיתרים מדי שנה. היתרים אלה אינם מעניקים ל \_\_\_\_\_ יציבות וביטחון, ואינם מאפשרים לה להתקיים בכבוד.

61. ביום 12.8.2021, לאחר פקיעת תוקפה של הוראת השעה, הוגשה בקשה לשדרוג מעמדה של \_\_\_\_\_ ללשכת רשות האוכלוסין וההגירה בתל אביב.

העתק פניית העותרת 25 מצ"ב ומסומן ע/15

62. אלה, בקצרה, סיפוריהם של העותרים, וכמותם רבים, המבקשים, עם פקיעת תוקפה של הוראת השעה לטפל בהסדרת מעמדם על פי הנהלים הרגילים.

### ג. הפניות העקרוניות אל המשיבים

63. ביום 7.7.2021, עם פקיעת תוקפה של הוראת השעה, פנו העותרת 26, האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן: **האגודה**), העותרת 27, עמותת המוקד להגנת הפרט (להלן: **המוקד**), והעותרת 28, עמותת רופאים לזכויות אדם (להלן: **רל"א**) למשיבים במכתבים, ובהם דרשו להחיל על מי שהוראת השעה חלה עליהם את הנהלים הרגילים, ובתוך כך לטפל גם בבקשות הומניטאריות שהטיפול בהן מתעכב.

העתק פניית האגודה מיום 7.7.2021 מצ"ב ומסומן ע/16

העתק פניית המוקד ורל"א מיום 7.7.2021 מצ"ב ומסומן ע/17

64. ביום 11.7.2021 שבו ופנו הן האגודה הן המוקד ורל"א למשיבים, וזאת לאחר שהתפרסם, שעובדי רשות האוכלוסין וההגירה הונחו שלא לטפל בבקשות לרכישת אזרחות או תושבות קבע של מי שהוראת השעה חלה עליהם עד לפקיעתה. על פי הפרסום, הפקידים הונחו לקבל בקשות אך לא לטפל בהן. הרשות מסרה בתגובה, כי נוהל בעניין יפורסם בהקדם. בפניותיהם עמדו הארגונים על כך, שכל הנחייה האוסרת על הפקידים לטפל בבקשות על פי מוצאם של בני המשפחה עומדת בניגוד לדין. יתרה מזו, ההנחייה לפקידים אף לא פורסמה בניגוד לדין. הארגונים שבו ודרשו לטפל בבקשות על פי הנהלים הרגילים, ולא על פי הסטנדרטים שנקבעו בהוראת השעה.

העתק פניית האגודה מיום 11.7.2021 מצ"ב ומסומן ע/18

העתק פניית המוקד ורל"א מיום 11.7.2021 מצ"ב ומסומן ע/19

65. ביום 19.7.2021 השיב פרופ' מור-יוסף, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה דאז, לפניית האגודה כדלקמן:

"ביום 6 ביולי 2021 פקע תוקף חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה).

בשים לב לשינוי המשמעותי שחל בעקבות כך, הנחתה שרת הפנים את הדרגים המקצועיים הנוגעים בדבר לבחון את המשמעויות של שינוי זה, על מנת שניתן יהיה לגבש מדיניות בנושא.



לכשתגובש המדיניות, הדברים יובאו לידיעת הציבור בדרך המתאימה."

העתק מכתבו של פרופ' מור-יוסף לאגודה מיום 19.7.2021 מצ"ב ומסומן ע/20

66. ביום 5.8.2021 פנו המוקד ורל"א למשיבים פעם נוספת בבקשה לטפל בבקשות המוגשות על ידי פלסטינים, וזאת על רקע סירוב פקידי רשות האוכלוסין וההגירה לקבל בקשות, תוך שהללו מסבירים שכך הונחו לעשות.

העתק פניית המוקד ורל"א מיום 5.8.2021 מצ"ב ומסומן ע/21

67. ביום 8.8.2021 התקבל מענה מאת פרופ' מור יוסף לפניית המוקד ורל"א (נושא את התאריך 19.7.2021), והוא בדומה למענה ששלח לאגודה. בתשובה לכך, שלחו עוד באותו יום המוקד ורל"א פנייה בדואר אלקטרוני, וביקשו מענה ענייני לפנייתן.

העתקי מכתבו של פרופ' מור-יוסף למוקד ורל"א מיום 8.8.2021 והתכתבות דוא"ל מאותו היום מצ"ב ומסומנים ע/22

68. בחלוף כחודשיים מפקיעת תוקפה של הוראת השעה, ביום 2.9.2021, פנו הארגונים במכתבים נוספים אל המשיבים ושובו על דרישתם לטפל במבקשים על פי הנהלים הרגילים ובהתאם לדין.

העתק פניית האגודה מיום 2.9.2021 מצ"ב ומסומן ע/23

העתק פניית המוקד ורל"א מיום 2.9.2021 מצ"ב ומסומן ע/24

69. ביום 2.9.2021 התפרסם באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה נוהל מספר 1.14.0001 שכותרתו "נוהל עבודה זמני של הוועדה המקצועית המייעצת לבחינת בקשות לקבלת היתר או רישיון ישיבה מטעמים הומניטאריים מיוחדים". על פי האמור בו, "בכדי לא לפגוע באוכלוסיה זו", תמשיך לפעול הוועדה המיוחדת שהוקמה בחוק, על פי הקריטריונים המפלים שנקבעו בו.

העתק נוהל מספר 1.14.0001 מיום 2.9.2021 מצ"ב ומסומן ע/25

70. בעקבות זאת, ביום 5.9.2021 פנו המוקד ורל"א למשיבים והתריעו על אי החוקיות בהמשך החלת הוראת השעה גם לאחר שפקע תוקפה. במכתב התבקשו המשיבים להודיע מיידית על ביטול הנהלים וההנחיות המורים על המשך תחולת החוק, שאינו קיים עוד.

העתק פניית המוקד ורל"א מיום 5.9.2021 מצ"ב ומסומן ע/26

71. ביום 9.9.2021 השיב מר תומר מוסקוביץ, המנכ"ל הנכנס של רשות האוכלוסין וההגירה, הן לפניית האגודה והן לפניית המוקד ורל"א כדלקמן:

"ביום 19 ביולי 2021 נשלח אליכם מכתבו של מנכ"ל הרשות הקודם, פרופ' שלמה מור-יוסף, אשר מעדכן כי בשים לב לשינוי המשמעותי שחל עם פקיעת תוקף חוק

האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (להלן - הוראת השעה), הנחתה שרת המשפטים את הדרגים המקצועיים הנוגעים בדבר לבחון את המשמעויות של שינוי זה, על מנת שניתן יהיה לגבש מדיניות בנושא.

בהמשך למענה האמור, נבקש לעדכן כי עבודת המטה בנושא נמשכת בדרגים הבכירים ברשות האוכלוסין, לרבות בראשות השרה, ובמסגרת זו נבחנים כלל ההיבטים בנושא זה, כולל ההיבטים הביטחוניים.

במקביל, מכיוון שבחינה זו עשויה לארוך זמן לאור מורכבות הנושא, הנחתה שרת הפנים להמשיך טיפול בהתאם למצב המשפטי שנהג בתקופת תוקפה של הוראת השעה, כגון, מתן הארכות להיתרים ורישיונות קיימים, טיפול בבקשות עבור בני זוג תושבי אזור אשר גילם מעל 25 שנים (לנשים) ומעל 35 שנים (לגברים) ובקשות למתן מעמד לילדים תושבי אזור.

בנוסף, בכדי לאפשר טיפול במקרים בהם עולים טעמים הומניטאריים מיוחדים, הנחתה שרת הפנים כי בקשות אלה יידונו בפני ועדה מקצועית אשר תייעץ לה במקרים אלה, לעת הזו בהתאם לאותם עקרונות וכללים שהיו קבועים בהוראת השעה."

העתקי מכתביו של מר מוסקוביץ מיום 9.9.2021 מצ"ב ומסומנים ע/27

72. ההנחיות לפקידים להוסיף ולטפל בהתאם למצב המשפטי בתקופת תוקפה של הוראת השעה – לא פורסמו. כך, למשל, לא פורסם מה ייעשה בבקשות של גברים מתחת לגיל 35 (האם אלה יידחו? האם יושהה הטיפול בהן?). כך עוד, לדוגמה, לא פורסם מה יש להשיב לפונים המבקשים "לשדרג" את מעמדם, או לקבל מעמד של קבע שלו הם זכאים על פי הנהלים הרגילים (האם תתקבל מהם בקשה? האם יגבו מהם אגרה?). כאמור, באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה התפרסם אך "נוהל עבודה זמני של הוועדה המקצועית המייעצת לבחינת בקשות לקבלת היתר או רישיון ישיבה מטעמים הומניטאריים מיוחדים", ולפיו תמשיך לפעול הוועדה המיוחדת שהוקמה בחוק, בדרך המפלה שבה פעלה.

73. מכאן עתירה זו.

העתקי התצהירים לתמיכה בעתירה זו מצ"ב ומסומנים ע/28

העתקי יפויי הכוח מצ"ב ומסומנים ע/29

## ד. המסגרת הנורמטיבית

74. טיעוננו פשוט הוא – המשיבים פועלים בחוסר סמכות. משפקעה הוראת השעה אין הם מוסמכים להוסיף ולהנהיג הסדרים שפוגעים בזכויות יסוד חוקתיות. עם פקיעתה של הוראת השעה שבו לחול ההסדרים הנורמטיביים הרגילים שלפי חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק האזרחות**) וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**), ואת אלה יש להחיל תוך כיבוד הזכות לחיי משפחה והזכות לשוויון.

75. נעמוד תחילה על הסדרים אלה ועל מקורותיהם.

76. המשיבים מנהיגים הליכים שונים להסדרת מעמד – לבני זוג הנשואים לאזרחים, לבני זוג הנשואים לתושבים, לבני זוג ידועים בציבור, מטעמים הומניטאריים, במקרה של פרידה בין בני זוג על רקע אלימות ומות בן הזוג, או כשיש ילדים משותפים, להסדרת מעמדם של ילדים לתושבי קבע, ועוד.

77. הליכים אלה יונקים, כאמור, מזכויות יסוד חוקתיות. בראשן הזכות לחיי משפחה, זכות יסוד בסיסית, המוכרת הן על ידי המשפט הבין-לאומי והן על ידי המשפט הישראלי החוקתי (ר' יובל מרין "הזכות לחיי משפחה ולנישואין (אזרחיים) – משפט בינלאומי ומקומי **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** (יורם רבין ויובל שני, עורכים, 2004), 663). הזכות לחיי משפחה נובעת הן מזכותו החוקתית של אדם לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והן מחשיבותו של התא המשפחתי לקיומה של חברה (ר' ע"א 7155/96 **פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נא(1) 160, 175 (1997)). בשורה ארוכה של פסקי דין עמד בית המשפט העליון על חשיבותו החברתית העליונה של התא המשפחתי בחברה האנושית בכלל ובחברה הישראלית בפרט (ר', בין היתר, ע"א 488/77 **פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד לב(3) 421, 434 (1978); בג"ץ 693/91 **אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים**, פ"ד מז(1) 749, 783 (1993)).

78. עם הזכות לחיי משפחה – השוויון. השוויון אף הוא זכות חוקתית על חוקית, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ר', למשל, בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619 (2006)). הפלייה, לעומת השוויון, "היא הרע-מכל-רע. הפלייה מכרסמת עד-כלות ביחסין בין בני-אנוש, ביניהם לבין עצמם." (בג"ץ 7111/95 **מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת**, פ"ד נ(3) 485, 503 (1996)). יחס שוויוני מתחייב גם ובעיקר בקרב המבקשים לרכוש מעמד ולהשתלב בחברה, וזאת משום שהשוויון "הוא ערך יסוד לכל חברה דמוקרטית... הפרט משתלב למירקם הכולל ונושא בחלקו בבניית החברה, ביודעו שגם האחרים עושים כמוהו." (בג"ץ 953/87 **פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד מב(2) 309, 332 (1988)). הפלייה, לעומת זאת, "היא נגע היוצר תחושת קיפוח ותיסכול. היא פוגמת בתחושת השייכות ובמוטיוואציה החיובית להשתתף בחיי החברה ולתרום לה." (בג"ץ 104/87 **נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד מד(4) 749, 760 (1990)).

79. ולצידן של הזכות לחיי משפחה והזכות לשוויון זכויות אדם נוספות, כמו זכויות הילד וטובתו, הזכות למקלט ולהגנה, ועוד. כדברי הנשיאה ביניש באחת הפרשות:

"[...] אותה תפיסה גורפת הבאה לידי ביטוי בטיעוני המדינה, לפיה מכח ריבונותה לא מוטלת על המדינה חובה משום סוג כלפי אדם בשל היותו זר אינה מקובלת עוד. דבר יום ביומו באים בפנינו ענייניהם של זרים אשר זכויותיהם הבסיסיות נפגעות. כך בין אם מבקש הזר להישאר בתחומה של המדינה מטעמים של 'איחוד משפחות', בין אם מטעמי מקלט הומניטרי ובין אם מנסיבות ייחודיות אחרות. בעידן הנוכחי הולכת וגדלה המודעות לזכויות האדם באשר הוא אדם ומדינות רבות כאשר הן דנות

בהגבלות על הגירה מתמודדות עם בעיות הכרוכות בזכויותיהם של הבאים בשעריהן. (עע"ם 1038/08 **מדינת ישראל נ' געאביץ** (פורסם בנבו, 11.8.2009)).

80. במסגרת ההליכים להסדרת מעמד לבני זוג – שבהן עוסקות מרבית הבקשות, ויסודם בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון – נבחנים כנות הקשר בין בני הזוג, קיום חיי משפחה ומשק בית משותף והעדר מניעה ביטחונית או פלילית אינדיבידואלית (ר', למשל, בג"ץ 2028/05 **אמארה נ' שר הפנים**, פסקה 9 לפסק הדין (פורסם בנבו, 10.7.2006)). מעמד אינו ניתן בקלות ולא כעניין של מה בכך. המדובר בהליכים מדורגים, הנמשכים מספר שנים, במסגרתם נבחנים בני הזוג אלה שוב ושוב, וזאת בטרם יינתן המעמד הראשוני, בטרם יחודש, בטרם ישודרג ובטרם יוקנה מעמד של קבע. ההליכים מפרכים ומתישים עד כי בית המשפט העליון אף הזהיר לבל יהפכו "מסע התשה ללא תוחלת" (ר' בג"ץ 7139/02 **עבאס-בצה נ' שר הפנים**, פ"ד נז(3) 481, 489 (2003) (להלן: עניין **עבאס-בצה**)).

81. בתחילת ההליכים ניתנים רישיונות ישיבה ועבודה או היתרים, לאחר מכן רישיון לישיבת ארעי (תושבות ארעית) למשך מספר שנים, ובסופו של ההליך – מעמד של קבע: רישיון לישיבת קבע או אזרחות. במסגרת ההליכים השונים להסדרת מעמד, לאחר קבלת רישיונות ישיבה ארעיים לפי סעיף 2(א)(3) לחוק הכניסה לישראל, זכאים בני המשפחה לזכויות סוציאליות לפי חוק הביטוח הלאומי והדינים הסוציאליים האחרים ולביטוח בריאות ממלכתי לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. מעבר לכך, הם זכאים מאותה עת לזכויותיו של תושב בישראל (ר' עע"ם 1966/09 **עטון נ' שר הפנים**, פסקה 6 לפסק דינו של השופט לוי (פורסם בנבו, 22.11.2011)).

82. ההליך לבני זוג הנשואים לאזרחים מיוסד על הוראות סעיף 7 לחוק האזרחות, אשר קובע: "בעל ואשתו שאחד מהם אזרח ישראלי או שאחד מהם ביקש להתאזרח ונתקיימו בו התנאים שבסעיף 5(א) או הפטור מהם, יכול השני לקבל אזרחות ישראלית על ידי התאזרחות, אף אם לא נתקיימו בו התנאים שבסעיף 5(א)". סעיף 5 קובע את התנאים להתאזרחות בישראל, וסעיף 7 קובע, כי יש להקל בהם (ר' בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 793 (1999) (להלן: עניין **סטמקה**)). על פי הנוהל הרגיל של המשיבים, בני הזוג זכאים להיתר שהייה או לרישיון ישיבה ועבודה למשך חצי שנה, לאחר מכן לתושבות ארעית משך ארבע שנים, ובתום הליך בן ארבע שנים וחצי – לאזרחות ישראלית (ר' עניין **עבאס-בצה**, בעמ' 485).

83. הליכים לבני זוג הנשואים לתושבי קבע ולבני זוג ידועים בציבור, כמו יתר ההליכים להסדרת מעמד מטעמים הומניטאריים, עם פקיעת הקשר הזוגי או למתן מעמד לילדים של תושבים, מושתתים על סמכות שר הפנים ליתן אשרות כניסה ורישיונות ישיבה, לפי סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל.

84. בני זוג הנשואים לתושבי קבע זכאים על פי נהלי המשיבים להיתר או לרישיון ישיבה ועבודה משך 27 חודשים, לאחר מכן לתושבות ארעית משך שלוש שנים ובתום הליך בן חמש שנים ושלושה חודשים – לתושבות קבע (ר' בג"ץ 2208/02 **סלאמה נ' שר הפנים**, פ"ד נו(5) 950, 953 (2002)954 –

85. בני זוג ידועים בציבור מקבלים על פי נהלי המשיבים היתר שהייה או רישיון ישיבה ועבודה למשך שלוש שנים, לאחריהם תושבות ארעית למשך ארבע שנים, ובתום שבע שנים – תושבות קבע (ר' עע"ס 4614/05 **מדינת ישראל נ' אורן**, פ"ד סא(1) 211, 221 (2006) (להלן: **עניין אורן**)). לאחר מכן באפשרותם להתאזרח, ואם הם בני זוג של אזרחים – אף בתנאים מקלים (ר' בג"ץ 8298/15 **מימון נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 18.8.2016)).

86. לכל אלה זכאים, על פי המצב הנורמטיבי כיום, גם מי שהוראת השעה שפקעה חלה עליהם. הם זכאים להשתלב בהליכים להסדרת מעמדם של בני זוג, להתקדם בהם, ואם הגיע המועד – לסיימם ולרכוש תושבות קבע או אזרחות. מי שזכאים למעמד על פי נהלים אחרים – למשל מטעמים הומניטאריים – זכאים אף שעניינם ייבחן ויוכרע ככל מבקשי המעמד האחרים, שלא בפני ועדה מיוחדת רק להם, לא תיוג גזעי, וללא שיחולו עליהם מגבלות, כמו דרישה ל"ספונסר", שאינן חלות על מבקשים אחרים.

87. אף על פי כן המשיבים החליטו להוסיף ולפגוע בזכויות היסוד החוקתיות של כל אותם אלה. הם אינם רשאים לעשות זאת. פגיעה בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון תיתכן, לפי הוראות סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, רק בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ושפגיעתו אינה עולה על הנדרש. הוראת השעה קיימה את התנאי הראשון בלעדיו אין – היא היתה חקיקה מפורשת. חקיקה זו אינה קיימת עוד.

88. חוק האזרחות מזה וחוק הכניסה לישראל מזה – החוקים הרגילים שהוראת השעה הגבילה את הסמכויות מכוחם ושעם פקיעתה שבו לחול ללא מגבלות – אינם מתירים למשיבים לפגוע בזכות לחיי משפחה ובזכות לשוויון. חזקה עליהם, ככל דבר חקיקה, שתכליתם להגשים זכויות יסוד, ושיקול הדעת הכללי המסור בהם אינו מעניק הסמכה מפורשת לפגיעה גורפת שכזו בזכויות יסוד (ר', למשל, בג"ץ 7803/06 **אבו ערפה נ' שר הפנים** (פורסם בנבו, 13.9.2017)). נהפוך הוא. שיקול הדעת הכללי המסור לשר הפנים בכל אחד מן החוקים הללו –

"[...] טובל הוא עד לשפתו במיגבלות המשפט הטבועות בכל סמכות וסמכות שהשילטון מחזיק בה; קד ומשתחוה הוא לכל עיקרי היסוד והדוקטרינות של שיטת המשפט; וזכויות היסוד של היחיד - בהן, ובראשן, אותן זכויות החרותות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק - מהוות חלק בלתי-נפרד במירקם הצופן הגנטי שלו." (בג"ץ 4542/02 **עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סא(1) 346, 395-396 (2006)).

89. המשיבים, אם כן, אינם רשאים להוסיף ולפעול משל הוראת השעה עודנה בתוקף, ובית המשפט הנכבד יתבקש להורות להם כמבוקש בעתירה זו.

90. בטרם חתימה ושלא בשולי הדברים יצויין, כי אפילו היו המשיבים מוסמכים לנהוג כפי שהחליטו (ולא היא), הרי שזולת ההנחיה בדבר פעילותה של הוועדה המיוחדת לפלסטינים לשם מתן מעמד מטעם הומניטאריים, המשיבים לא פרסמו את הנחיותיהם האחרות בעניין.

91. לעניין זה שני היבטים : ראשית, מדיניות שלא פורסמה חסרת תוקף (ר', למשל, עניין **סטמקה**, בעמ' 767-768).

92. שנית, יש בכך להפר את חובתם של המשיבים לפרסם את הנהלים וההנחיות שלפיהם פועלת הרשות המינהלית. בית המשפט העליון מתח לא אחת ביקורת על העדר פרסום אפקטיבי, מקיף ומלא של הנחיות משרד הפנים, והדגיש את זכותו של הפרט לדעת את הנורמות המשפיעות על מהלך חייו ; את חובת ההגינות שביסוד פרסום הנחיות ; את המחסום שמציב פרסום הנחיות בפני שרירות והפלייה ; ואת החשיבות שבחשיפת ההנחיות לביקורת ציבורית ומשפטית (ר', למשל, עניין **עבאס-בצה**, בעמ' 490-491 ; עניין **אורן**, בעמ' 256-257). עקרונות אלה מעוגנים בסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1988, הקובע מפורשות את החובה לפרסם הנחיות.

93. לא זו אף זו : משרד הפנים – הוא ולא אף רשות אחרת – חויב בפסק דין לפרסם את כל נהליו והנחיותיו העוסקים בסוגיות אוכלוסין והגירה, ומאז, כשאינו עושה כן, אינו פועל רק בניגוד לדין הכללי המחייב פרסום, אלא מבזה צו מוחלט שניתן נגדו. בפסק הדין בעת"ס (י-ם) 530/07 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 5.12.2007) נמתחה על משרד הפנים ביקורת חריפה בעניין אי פרסום הנהלים וההנחיות המלאים והשלמים המשמשים אותו.

94. בית המשפט הבהיר באותו עניין כי כל נוהל והנחייה – לרבות הנחיות לשעה – חייבים בפרסום. משרד הפנים טען בפני בית המשפט, כי נוהל שהוא בעל "אופי זמני או מקומי" אין לפרסם. בית המשפט דחה טענה זו, ופסק: "אדרבה, גם הסדרים והנחיות שנקבעו לפתרון אד הוק של עניינים וסוג אוכלוסיה מוגדר הם בעלי חשיבות ציבורית רבה שאין כל הצדקה שלא לפרסמם כדין" (פסקה 36 לפסק הדין). העתירה התקבלה במלואה, ופסק הדין לא הורה למשרד הפנים אך לפרסם את נהליו באותה עת, אלא אף צפה פני עתיד. משרד הפנים חויב להעמיד בלשכות לעיון הציבור את נהליו והוראותיו כשהם שלמים ומעודכנים, וחויב עוד "לפרסם באתר האינטרנט של המשיב את כל הנהלים וההנחיות השלמים והמלאים, וכך לפרסם את העדכונים באתר בכל פעם שהנהלים מתעדכנים על ידי המשיב" (פסקה 38 לפסק הדין).

95. המשיבים, וטעמיהם עימם, בחרו לבזות את פסק הדין בעניין מושא עתירה זו, ולא לפרסם את הנחיותיהם לפקידים כיצד לנהוג במבקשי המעמד הפלסטינים.

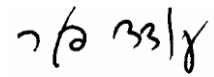
בית המשפט הנכבד יתבקש, אם כן, להורות למשיבים כמבוקש בראשית העתירה.

14 בספטמבר 2021



---

רעות שאער, עו"ד



---

עודד פלר, עו"ד



---

עדי לוסטיגמן, עו"ד



---

בנימין אחסתרובה, עו"ד

ב"כ העותרים