

העותר: ס' א', מחוסר אזרחות

ע"י ב"כ עוה"ד עודד פלר ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או לימור יהודה ו/או אשרת מימון ו/או טלי ניר ו/או גיל גן-מור ו/או נסראת דקואר ו/או קרן צפריר ו/או נסרין עליאן ו/או ראוייה אבורביעה

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טל': 5608185 - 03 ; פקס: 5608165 - 03

- נ ג ד -

המשיב: שר הפנים

ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
טל': 02-5419555 ; פקס: 02-5419582

עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב כדלקלמן:

1. ליתן לעותר רישיון ישיבה ארעי מסוג א/5, ולקבוע מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להסדרת מעמדו בישראל באופן קבוע.
2. בהתאם ובהמשך לפסק הדין בעת"ם (ת"א) 2885/05 לעגן בנוהל מדיניות לזיהוי ולטיפול במחוסרי אזרחות (Statelessness Status Determination), ובכלל זה:
 - א. להפנות את הנוהל ללשכות רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, ולהנחות במסגרתו את הפקידים בלשכות כיצד לטפל בבקשות של מחוסרי אזרחות, לרבות מחוסרי אזרחות שאינם מחזיקים במסמכי נסיעה תקפים;
 - ב. להבהיר במסגרת הנוהל, כי מחוסר אזרחות אינו צריך להיעצר בגין שהייה שלא כדין על מנת שבקשתו תטופל, וכי יש להעדיף את הטיפול בו ללא מעצרו;

- ג. להבהיר במסגרת הנוהל בפירוט ובמדויק מהו שיתוף הפעולה הנדרש ממחוסר אזרחות;
- ד. לקבוע במסגרת הנוהל, כי מחוסר אזרחות אינו נדרש להמציא מסמכים שאינם בידו, וכי אינו נדרש למסור פרטים שאינם בידיעתו, וכל אלה כתנאי לטיפול בו;
- ה. לקבוע בנוהל, כי מחוסר אזרחות, שהגיש בקשתו, ייקבל רישיון ישיבה ועבודה עם ראשית הטיפול בו;
- ו. לקבוע בנוהל מתווה מוגדר ומוגבל בזמן לשדרוג מעמדו של מחוסר אזרחות, ולהסדרת מעמדו בישראל באופן קבוע, ככל שאין אפשרות להרחיקו מישראל.

מבוא

העותר הוא אדם מחוסר אזרחות ונטול זכויות, השוהה בישראל מזה שנים ארוכות. בן בלי בית בישראל ובעולם כולו. אין לו לאן לפנות ואין לו לאן לשוב. עניינה של עתירה זו בבקשתו לרכוש רישיון לישיבת קבע בישראל בהליך מוגדר ומוגבל בזמן.

הטיפול בעניינו של העותר במשרד הפנים נמשך מאז שנת 2003 ופרנס זה מכבר שני הליכים משפטיים.

ביום 29.1.2007 פסק בית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב-יפו בעתירתו השנייה של העותר יחד עם שני מחוסרי אזרחות אחרים (עת"ם (ת"א) 2887/05, 2888/05, 2889/05 אלקסייב, ואחטנגוב וברישנקוב נ' שר הפנים (פסק דינה של ס"נ השופטת מיכל רובינשטיין (להלן – **פסק הדין או פסק הדין בעת"ם 2887/05**)). בית המשפט פסק, כי העדרה של מדיניות לטיפול במחוסרי אזרחות אינה סבירה, והורה למשיב "לגבש מדיניות ברורה בעניינם של מחוסרי האזרחות ולנסח הנחיות מינהליות, שיתוו את הדרך שבה על חסר אזרחות בישראל לפעול, ובה על הרשויות לנהוג בעניינו" (פסקה 41 לפסק הדין. ההדגשות הוספו). בית המשפט אף הנחה את המשיב בפירוט בדבר הסוגיות שצריכות לבוא על הסדרתן במסגרת הנוהל שיפורסם. בכלל זה, על המדיניות לתת דעתה לסוגיית הסדרת מעמדם בישראל של מחוסרי אזרחות, ובהם העותרים. בית המשפט הורה עוד לתת לעותרים רישיונות ישיבה שיאפשרו את עבודתם בישראל, ולשקול את הסדרת מעמדם בכפוף למדיניות שתיקבע.

העתק פסק הדין בעת"ם 2887/05 מצ"ב ומסומן א'.

בנוהל שפרסם המשיב (להלן – **הנוהל**) נפלו פגמים וליקויים רבים. יש ביניהם פגמים שיסודם בהתעלמות מן האמור בפסק הדין. בעתירה זו מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיב לעגן בנוהל שקבע מדיניות לטיפול במחוסרי אזרחות.

העתק הנוהל מצ"ב ומסומן ב'.

כפי שמלמד עניינו של העותר, חרף חלוף הזמן הנוהל אף אינו משרת את הטיפול בעניינו. הוא עודנו מחזיק ברישיון עבודה, שניתן לו על פי החלטת בית המשפט, והמשיב ממאן לקבוע מתווה להסדרת מעמדו ולהמשך הטיפול בו. סירובו של המשיב לשדרג את רישיון הישיבה שבידי העותר עומד בניגוד להוראות הדין.

מכאן העתירה.

תוכן העניינים

2	מבוא.....
3	התשתית העובדתית.....
3	קורותיו של העותר עובר לפסק הדין בעת"ם 2887/05.....
10	ההליכים בעת"ם 2887/05.....
12	פסק הדין בעת"ם 2887/05.....
20	לאחר מתן פסק הדין בעת"ם 2887/05.....
30	המסגרת הנורמטיבית.....
30	מבוא.....
31	החובה לשדרג את מעמדו של העותר לאלתר.....
34	העדר מדיניות לזיהוי מחוסרי אזרחות ולטיפול בהם.....
	מן הכלל אל הפרט: הסדרת מעמדו של העותר באופן קבוע במסגרת
39	ההליך לטיפול במחוסרי אזרחות.....

התשתית העובדתית

קורותיו של העותר עובר לפסק הדין בעת"ם 2887/05

לפרק זה מצורף העתק עתירתו של העותר בעת"ם 2887/05 על צרופותיה, והוא מצ"ב ומסומן ג'.

1. העותר נולד בשנת 1970 בטג'יקיסטן, שם חי עם אביו, עם אמו ועם אחותו. אביו של העותר הלך לעולמו בתחילת שנות השמונים של המאה ה-20. העותר התחנך בטג'יקיסטן ועבד כטכנאי בשאיבת נפט ובהפקת גז ומחצבים.
2. בין השנים 1989 ל-1991 שירת העותר בצבא הסובייטי והוצב במקומות שונים ברחבי ברית המועצות. עם סיום שירותו שב לביתו ולעבודתו בטג'יקיסטן.
3. בשנת 1993, לאחר פירוק ברית המועצות, התדרדר עד מאד המצב בטג'יקיסטן. אנרכיה שררה ברחובות, אנשים רבים עזבו את המדינה, ומשפחתו של העותר נקלעה למצוקה כלכלית חריפה. הוא עצמו איבד את עבודתו והתקשה מאד להתפרנס. החיים התנהלו בצלו של פחד מתמיד.
4. לעותר נמסר על ידי אימו, כי אימה יהודיה. אימו הציעה שייסע לישראל ולצורך כך מסרה בידיו תעודה בדבר שורשים יהודיים. העותר פנה למשרדי הסוכנות היהודית בטג'יקיסטן, ומשם נשלח לקונסוליה הישראלית בטשקנט, אוזבקיסטן.
5. בחודש מרץ 1994 אושר לעותר להגיע לישראל כעולה חדש. לצורך נסיעתו לישראל פנה למשרד הפנים בטג'יקיסטן בבקשה לקבל דרכון. העותר נשאל למטרת היציאה, וכשהודיע שבכוונתו להגר לישראל, הוחתם דרכונו בחותמת, לפיה אם לא ישוב למדינה בתוך שלושה חודשים, תפקע אזרחותו.
6. ביום 31.3.1994 הגיע העותר לישראל, קיבל תעודת עולה בנמל התעופה בן-גוריון, וניתן לו מספר זהות ישראלי (...).
7. מאז הגעתו לישראל ניתק הקשר עם משפחתו של העותר בטג'יקיסטן. סמוך לאחר הגעתו הצליח העותר לשלוח לאמו כסף פעם אחת בלבד באמצעות מכר. מאז, ומשך שנים ארוכות, לא היה בקשר עם בני משפחתו, ועקבותיהם אבדו. לפני כארבע שנים הצליח העותר לאתר את אימו ואת אחותו באמצעות פורום לחיפוש קרובים באינטרנט. האם והאחות מתגוררות כיום ברוסיה. שתיהן נישאו לאזרחים רוסים, ורכשו אזרחות רוסית.
8. לאחר הגיעו לישראל נשלח העותר ללשכת מינהל אוכלוסין בתל-אביב כדי לקבל תעודת זהות, ואולם שם נדרש להמציא מסמכים נוספים בדבר יהדותה של סבתו מצד אימו. העותר זומן לצורך כך מספר פעמים למשרד הפנים, אך הבהיר שוב ושוב כי אין ברשותו מסמכים נוספים ואין ביכולתו להשיג מסמכים שכאלה.

9. בחודש אוקטובר 1994 הגיע העותר שוב ללשכה בתל-אביב. הפקידה מריה נטלה ממנו את תעודת העולה, ומאז לא הוחזרה לו. הפקידה מריה אמרה לעותר, שיש חשד שתעודת הלידה של אימו מזויפת. העותר הוזמן להגיע למטה מינהל האוכלוסין בירושלים, ואולם לא הגיע לפגישה מחשש שיגורש מישראל. כאמור, לא היתה לו כל דרך להמציא מסמכים נוספים בדבר יהדותה של אמו, ולהוכיח כי תעודת הלידה של אימו אותנטית.
10. לאחר שהגיע העותר לישראל עבד בחוף הים בתל-אביב והתגורר בחדר סמוך לים. מאז סוף שנת 1994 הוא עובד בעבודות בניין.
11. בשנת 1995 עבר העותר להתגורר עם בת זוג, גב' ז' ה', אזרחית ישראל, ועם בתה, ע', שעלו לישראל אף הן מטג'יקיסטן. המשפחה גרה תחילה בתל-אביב, ומאז שנת 2002 ברמת-גן. בשנת 2008 נפרדו העותר וגב' ה'.
12. בשנים 1995 - 1996, לאחר שהגיע העותר לישראל, הפכה טג'יקיסטן למדינה עצמאית, ותושביה הפכו מאזרחי ברית המועצות לאזרחי טג'יקיסטן. כאמור, כיוון שעזב לישראל לא היה עוד לעותר כל מעמד בטג'יקיסטן. דרכונו כאזרח ברית המועצות איבד כל תוקף. **העותר הפך מחוסר אזרחות.**
13. בין השנים 1998 ל-2000 הגיש העותר בקשות להגר למדינות שונות ולקבל בהן מעמד. בין היתר, פנה לקונסוליה הרוסית, ונענה, כי היות שנולד וגדל בטג'יקיסטן אין אפשרות להסדיר את מעמדו ברוסיה. כמו כן, פנה ושלח בקשות באמצעות האינטרנט לנציגויות גרמניה, הולנד, שוויץ, נורבגיה, שבדיה, אוסטרליה, קנדה וארצות הברית. העותר נענה בשלילה, או שלא נענה כלל. יצוין, כי אין נציגות לטג'יקיסטן בישראל.
14. במרוצת אותן שנים עוכב העותר מספר פעמים על ידי שוטרים, אשר ביקשו ממנו להזדהות. הוא מסר את מספר הזהות שקיבל עם הגיעו לישראל, ושוחרר.
15. בסוף שנת 2000 פנה העותר למשרד הקורספונדנט של הנציב העליון לפליטים של האו"ם בישראל בבקשה לסייע לו בהסדרת מעמדו. בשנת 2002 נענה בשלילה, ונמסר לו כי לא נמצא מתאים לקבל מעמד של פליט. בקשתו לערער על ההחלטה הועברה לוועדה המייעצת לענייני פליטים במשרד הפנים, ונדחתה אף היא בחודש מרץ 2003. בעקבות דחיית הבקשה הודיע משרד האו"ם לעותר, כי התיק בעניינו נסגר, וכי להבא עליו לפנות לרשויות בישראל, על מנת שיסייעו לו בחזרתו לרוסיה או לטג'יקיסטן.

16. בשנת 2001 במקביל לפנייתו לאו"ם ביקש העותר שוב לברר את מעמדו במשרד הפנים. הוא קיבל תשובה לשאלתו, ובה נמסר כי מעמדו כתושב בישראל פקע בחודש נובמבר 1996.

17. בחודש אוגוסט 2003, בעקבות החשש שיאבד את מקום עבודתו, ומשום הלחץ הכבד שהיה שרוי בו בשל העדר מעמד בארץ, רכש העותר תעודת זהות מזויפת על שם סרגיי פלדשטיין. את התעודה רכש מאדם אוקראיני בשם אנדריי, שהכיר במסגרת עבודתו. למיטב ידיעתו של העותר, אנדריי גורש מאז מישראל.

18. בחודש דצמבר 2003 נעצר העותר על ידי שוטרי משטרת ההגירה במקום עבודתו, והושם במשמורת בכלא "מעשיהו".

19. במהלך החזקתו בכלא פנו משטרת ההגירה ומשרד החוץ לשגרירות רוסיה בעניין האפשרות להסדיר את גירושו של העותר לטג'יקיסטן, ואולם לא התקבלה תשובה מהשגרירות.

20. במהלך שהותו במשמורת נפגש העותר עם נציג נציבות האו"ם לפליטים בישראל, ובעקבות ראיון זה נמסר לו שוב, כי לא נמצא ראוי למעמד פליט. עוד נמסר לעותר, כי אם לא יתאפשר גירושו לרוסיה או לטג'יקיסטן יוכל האו"ם לשקול מחדש את האפשרות לסייע לו. כמו כן, משרד האו"ם מסר למשרד הפנים, שאם לא תתקבל תשובה חיובית משגרירות רוסיה לא ניתן יהיה לגרוש למדינה כלשהי בהיותו מחוסר אזרחות.

21. ביום 31.3.2004, לאחר ששהה במשמורת כשלושה חודשים, החליט בית הדין לביקורת משמורת לשחרר את העותר בערבות, מן הטעם שחלפו למעלה מ-60 יום מתחילת החזקתו במשמורת, ואין בהחזקתו במשמורת כדי לקדם את הרחקתו מישראל. בהחלטתו ציין בית הדין כדלקמן:

"מאז מעצרו ועד היום, שיתף המוחזק פעולה עם הרשויות באשר להרחקתו, ואף פנה מיוזמתו לשגרירות רוסיה, לדבריו עוד לפני מעצרו, כדי לקבל אשרת כניסה לטג'יקיסטן, אותה עזב כשהיתה חלק מברה"מ. ממנהלת ההגירה נמסר לי כי אין תשובה ממשרד החוץ, אשר פנה לשגרירות מוסקו, ולא ידוע מתי תתקבל תשובה, ומה יהיה תוכנה. משרד הפנים לא הגיב על בקשת עמדתו, בהחלטתי מיום 25.3.04. מהאו"ם נמסר לי, כי אם לא תתקבל תשובה חיובית מרוסיה, יהיה המוחזק בחזקת חסר-אזרחות, ולא ניתן יהיה להרחיקו, מן הטעם שאין לאן. המוחזק שוהה במשמורת למעלה מ-60 ימים. אין בהחזקתו במשמורת כדי לקדם את הרחקתו."

22. לאחר שחרורו עמד העותר בתנאי הערבות, ובין היתר התייצב פעמיים בשבוע בתחנת משטרת ההגירה בחולון. כמו כן, עם שחרורו פנה העותר שוב למשרד האו"ם, אך לא נענה.

23. בחודש אוגוסט 2004 נדרש העותר בידי השוטרת שרית בתחנת משטרת ההגירה בחולון להמציא אישור מטעם משרד האו"ם אודות הטיפול בעניינו. העותר פנה למשרד האו"ם, ונענה כי העניין בטיפול. ביום 9.8.2004 התייצב העותר כדרכו בתחנת משטרת ההגירה בחולון. ואולם, משלא המציא את האישור מטעם משרד האו"ם נעצר. באותו יום הועבר לכלא "מעשיהו".

24. בית הדין לביקורת משמורת, בפניו הובא העותר, ציין, כי העותר לא הפר את תנאי שחרורו. ביום 11.8.2004 החליט בית הדין לביקורת משמורת לשחרר את העותר שוב, לאחר שמשרד האו"ם אישר כי עניינו בטיפול כ"חסר לאום".

25. למחרת היום נמסר לעותר אישור מידי משרד האו"ם בדבר מצבו כ"חסר לאום", והוא הופנה על ידי האו"ם אל האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן – **האגודה**), בבקשה לסייע לו בהסדרת מעמדו.

26. בחודש אוגוסט 2004 סייעה האגודה לעותר לערוך את בקשתו לקבל רישיון לישיבת קבע בישראל לוועדה הבין-משרדית, העוסקת במקרים "חריגים" ו"הומניטריים" (להלן – **הוועדה הבין-משרדית**).

27. בחודש ספטמבר 2004 הגיש העותר את בקשתו לוועדה הבין-משרדית באמצעות לשכת מינהל האוכלוסין ברמת-גן.

28. בד בבד, בעקבות פניית האגודה, הפחית בית הדין לביקורת משמורת את חובת ההתייצבות של העותר במשטרת ההגירה לפעם בשבועיים.

29. מאז הגיש העותר את בקשתו לוועדה הבין-משרדית לא זכתה הבקשה להתייחסות או למענה. משטרת ההגירה הערימה קשיים על העותר, ולא אחת הוא נדרש להמציא אישורים מאישורים שונים. כך, למשל, בחודש דצמבר 2004 נדרש העותר שוב על ידי השוטרת שרית להמציא אישור מן האו"ם, לפיו עניינו בטיפול, שאם לא כן – ייעצר בשלישית. ב"כ העותר נאלץ לפנות אל מפקד תחנת משטרת ההגירה בחולון, ולבקשו לאפשר לעותר להמשיך ולהתייצב ללא המצאת אישור מן האו"ם, שכלל אינו מטפל בעניינו. ב"כ העותר נדרש להבהיר, כי העותר לא הפר את תנאי שחרורו, וכי אין שום תועלת במעצרו, שכן מעצר נועד לסייע בהרחקה – ואת העותר אין לאן להרחיק.

30. ביום 6.1.2005 פנתה האגודה אל מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים דאז, מר ששי קציר, ששימש יו"ר הוועדה הבין-משרדית, בבקשה להכריע בבקשתו של העותר. עוד ביקשה האגודה להקל בתנאי השחרור בערובה של העותר, ולפטור אותו מחובת ההתייצבות במשטרת ההגירה. כמו כן, התבקש מנהל מינהל האוכלוסין להעניק לעותר רישיון ישיבה ועבודה בישראל כל עוד

מתבררת בקשתו להסדיר את מעמדו. ביום 18.1.2005 הושבה הפנייה במקורה, כמות שהיא, על דרך הסתם. לשכת מנהל מינהל האוכלוסין לא בחנה כלל את פנייתו של העותר, אלא השיבה אותה בצירוף טופס מן המוכן בדבר הדרישה להמציא יפוי כוח ופרטים מזהים. לשכת מנהל מינהל האוכלוסין שכלל לא טרחה לבחון את הבקשה ואת תוכנה, התעלמה מכך שלעותר אין מספר מזהה, וכי פנייתו אל הוועדה הבין-משרדית הוגשה בסיוע האגודה לזכויות האזרח ובליווי תצהירו של העותר, שנחתם בפני בא כוחו.

31. ביום 27.1.2005 עתר העותר לבית משפט לעניינים מנהליים בתל-אביב-יפו, בבקשה להורות למשיב להקנות לו רישיון לישיבת קבע בישראל (עת"ם (ת"א) 1164/05). העתירה אוחדה לדיון בפני כב' השופט ד"ר עמירם בנימיני עם עתירותיהם של שני מחוסרי אזרחות אחרים (עת"ם (ת"א) 1165/05 ואחטנגוב נ' שר הפנים ועת"ם (ת"א) 1166/05 בריטנקוב נ' שר הפנים) (להלן יכונן העותר ושני העותרים האחרים – **העותרים**).

32. בתגובה לעתירה הודיע המשיב, כי "משרד החוץ פועל ויוסיף לפעול אל מול מדינות המוצא של העותרים, על מנת שלעותרים יונפקו מסמכי נסיעה המאפשרים חזרתם למדינות המוצא בהן נולדו" (תגובה מקדמית מיום 5.4.2005; פרוטוקול הדיון מיום 7.4.2005; והודעה לבית המשפט מיום 6.5.2005). עוד התחייב המשיב, כי "ככל שהטיפול בהסדרת מעמדם של העותרים לא ישא פרי, ובעוד שישה חודשים, תשוב המשיבה ותשקול את עמדתה בעניין זה פעם נוספת" (הודעה מיום 6.5.2005).

33. בדיון ביום 7.4.2005 ובהודעה מיום 6.5.2005 הודיעה ב"כ המשיב עוד, כי "לעת הזו אין להעניק לעותרים אשרת עבודה בישראל". עם זאת נאות המשיב ליתן לכל אחד מן העותרים מסמך מזהה, שאינו רישיון ישיבה, על פי מחויבותה של מדינת ישראל לפי הוראות סעיף 27 לאמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (כ"א 245), ליתן בידי מחוסרי אזרחות השוהים בשטחה מסמך מזהה.

34. על יסוד הודעות אלה ניתן ביום 27.5.2005 פסק דינו של בית המשפט בשלוש העתירות. בית המשפט דחה את העתירות בקובעו:

"לא ניתן לחלוק על כך שמצב זה, בו אנשים שוהים בישראל כשהם תלושים מן הקרקע, ללא כל זכות, איננו משביע רצון. גם המדינה הכירה בכך בהודעתה שהוגשה לאחר הדיון, כאשר הדגישה כי היא סבורה **לעת הזו** כי אין להעניק לעותרים את מבוקשם; אך אם יסתבר תוך שישה חודשים שאין שינוי במצבם - המדינה תשוב ותשקול את עמדתם." (סעיף 10 לפסק הדין).

ובהמשך:

"על העותרים לפעול בשלב זה לצורך זיהויים במשרד הפנים, בדרך שהציעה המדינה, ואז יונפק להם בשלב הראשון מסמך מזהה לגבי שמם ופרטי זהותם. לאחר מכן, אם יסתבר כי אין דרך להחזירם למדינות מוצאם, תשוב המדינה ותשקול את בקשתם למתן היתר שהייה והיתר עבודה מסוג זה או אחר. במידה ומצב הדברים השורר כיום יימשך מעבר לתקופה שציינה המדינה, יוכלו העותרים לשוב ולהעלות בבית משפט זה את טענותיהם העקרוניות..." (סעיף 13 לפסק הדין).

35. ב"כ העותר פנה מספר פעמים – בטלפון ובכתב – לב"כ המשיב בבקשה להקנות לעותר מסמך מזהה כאמור בהתחייבות לבית המשפט.

36. רק ביום 27.7.2005, חודשיים לאחר מתן פסק הדין, הוזמן העותר עם העותרים האחרים לקבל את המסמך המזהה ביום 8.8.2005 בלשכה למינהל אוכלוסין בתל-אביב-יפו. על פי מכתבה של ב"כ המשיב, המסמך ניתן, בין היתר, "על מנת לסייע לעותרים בפניה לשגרירות מדינתם לצורך קבלת תיעוד מתאים". העותר זוהה בפני מנהל הלשכה למינהל אוכלוסין על ידי זוגתו דאז, גב' ז' ה'. גם על גבי המסמך מצויין: "המסמך אינו מהווה רישיון או אשרת שהייה בישראל והוא ניתן בין היתר על מנת לסייע לנדון בפניה לשגרירות מדינתו לצורך קבלת תיעוד".

37. עוד באותו היום פנה ב"כ העותר לב"כ המשיב, וציין, כי תכליתו של המסמך המזהה, על פי הודעת המשיב לבית המשפט, הינה עמידה בהתחייבויות מדינת ישראל בהוראות האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות. ב"כ העותרים שב והזכיר את התחייבות המשיב לבית המשפט לפעול "אל מול מדינות המוצא של העותרים", וכי "ככל שהטיפול בהסדרת מעמדם של העותרים לא יישא פרי" לשוב ולשקול "את עמדתה בעניין זה פעם נוספת". ב"כ העותר ציין במפורש:

"לא ייצלח ניסיון לטפול על מרשיי את החובה לקיים בירור דיפלומטי, שרשויות המדינה התחייבו בפני בית המשפט שהן עורכות בעצמן. על יסוד התחייבות זו, כאמור, ניתן פסק הדין. מרשיי יוסיפו לשתף פעולה, כפי שעשו עד כה, וימסרו כל פרט שנחוץ לרשויות לצורך הבירור, הנערך על פי התחייבותכם עם מדינות מוצאם. מרשיי אף יתייצבו בפני נציגי הרשויות בישראל, אם אך ידרשו לכך, או בפני גורמים בנציגויות זרות, ככל שהרשויות הישראליות תתאמנה מפגש שכזה, וימסרו כל פרט הנחוץ לצורך הבירור. אם המסמך המזהה שנמסר בידם היום, ואשר העתקו נמצא בידי משרד הפנים, יסייע בידי הרשויות לקדם את הבירור הדיפלומטי ולקבל תיעוד מתאים – אדרבה. עם זאת, מרשיי לא נדרשו בשום שלב לקיים בעצמם בירורים דיפלומטיים עם גרוזיה וטדז'קיסטאן (לה אין כלל נציגות בישראל), וברי כי אין להם שום אפשרות לעשות זאת."

38. יצויין, כי נוכח התמשכות הבירור בעניינו של העותר פנה ב"כ העותר ביום 6.7.2005 לבית הדין לביקורת משמורת בבקשה להקל בתנאי שחרורו. ביום 1.8.2005 דחה בית הדין את הבקשה.

39. ביום 9.10.2005 פנה ב"כ העותר למנהל מינהל האוכלוסין דאז, מר ששי קציר, ולב"כ המשיב בבקשה להודיעו מה העלה הבירור ואת החלטת משרד הפנים בעניין הקניית מעמד לעותר, הכל כאמור בהתחייבות לבית המשפט וכאמור בפסק דינו. הפנייה כלל לא נענתה.

ההליכים בעת"ם 2887/05

לפרק זה מצורפים באופן כרונולוגי העתקי כתבי הטענות, התכתובת שנוהלה במסגרת ההליך, פרוטוקולים מן הדיונים והחלטות והם מצ"ב ומסומנים ד'.

40. ביום 26.12.2005 שב העותר ועתר לבית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב-יפו (עת"ם (ת"א) 2887/05), בדרישה כי יינתן לו רישיון לשיבת קבע בישראל. כן ביקש להורות למשיב ליתן רישיון לשיבת קבע בישראל למחוסר אזרחות, אשר מרכז חייו בישראל, ואין מדינה בעולם, המוכנה לקלוט אותו ולהעניק לו מעמד. עוד ביקש, כי המשיב ייתן ישיבה ועבודה למחוסר אזרחות, אשר הגיש בקשה להסדרת מעמדו בישראל, במהלך ההליכים להסדרת מעמדו. גם הפעם אוחד הדיון בעניינו של העותר עם שתי עתירות נוספות בעניינם שני מחוסרי האזרחות האחרים (עת"ם (ת"א) 2888/05 ואחטנגוב נ' שר הפנים ועת"ם (ת"א) 2889/05 בריטנקוב נ' שר הפנים).

41. בדיון הראשון בעתירה, שהתקיים ביום 21.2.2006, לא הצביע המשיב על כל פעולה שנעשתה מאז מתן פסק הדין. המשיב הודיע, עם זאת, במסגרת הדיון לראשונה, כי נחוצים לו מסמכים מאת העותר ומאת עותר נוסף (מר בריטנקוב) – שניהם במקור מטג'יקיסטן - וזאת על מנת להביא את עניינם בפני וועדה ממשלתית בטג'יקיסטן לענייני "אזרחות וחנינות". חרף התמשכות העניין, העותרים הצהירו, כי הם משתפים פעולה וימשיכו לשתף פעולה, ככל שיידרש וככל שיש בידם לעשות כן. בית המשפט דחה את המשך הדיון לחודש יולי 2006.

42. בתוך שבוע ימים ממועד הדיון, ביום 28.2.2006, העביר העותר למשיב תצהיר מפורט, המגולל את קורותיו למן היוולדו ועד לבואו לישראל. לתצהיר צורפו העתקי כל המסמכים שבידי העותר, הנוגעים לו ולבני משפחתו. התצהירים הוגשו גם לבית המשפט.

43. חרף החלטת בית המשפט, כי המשיב ימסור הודעה מעדכנת 7 ימים עובר למועד הדיון, רק במועד הדיון, ביום 4.7.2006, מסר המשיב את הודעת משרד החוץ, ולפיה עניינו של העותר אמור להידון בפני הוועדה לענייני "אזרחות וחנינות" בטג'יקיסטן בתוך חודש ימים. בית המשפט החליט לדחות את המשך הדיון בעתירה לחודש נובמבר 2006, והורה כי לשיבה זו יוגש כתב תשובה מלווה בתצהיר.

44. על רקע התמשכות ההליכים פנו העותרים בבקשה להקנות להם בצו ביניים רישיונות ישיבה ארעיים, וזאת עד להכרעה בעתירות (בש"א (ת"א) 31469/05). בדיון ביום 4.7.2006 הורה בית המשפט להשיב לבקשה בתוך 15 ימים. ביום 20.7.2006 הודיע המשיב, כי הוא מתנגד לבקשה. באותו היום נדחתה הבקשה על ידי כב' השופט י" זפט, אשר קבע, כי "צו ביניים לא נועד לגרום לשינוי במצבם של העותרים".

45. ביום 6.9.2006 פנתה ב"כ המשיב לב"כ העותר בעניינו של עותר אחר, מר ואחטנגוב, במקורו מגיאורגיה. בפנייתה כתבה, כי קונסול גיאורגיה בישראל טען, כי ניסה לתאם עימו פגישה, ולא הצליח. עוד באותו היום השיב ב"כ העותרים לב"כ המשיב. במכתבו השיב, כי מיד עם הקבלת הפנייה יצר מר ואחטנגוב קשר עם שגרירות גיאורגיה על פי הפרטים שנמסרו במכתב (בהמשך נפגש מר ואחטנגוב עם הקונסול, אשר מסר לו שלא יוכל לסייע בידו). לצד זאת התייחס ב"כ העותרים לעניינם של כל העותרים, ולאופן בו המשיב מבקש פעם אחר פעם להדביק בהם דופי, כדלקמן:

"שוב ושוב מסרנו למשרד הפנים ולפרקליטות המדינה, כי מרשינו ישתפו פעולה, כפי שעשו עד כה, וימסרו כל פרט שנחוץ לרשויות המדינה לצורך הבירור, שאמור להיערך על פי התחייבותכם עם מדינות מוצאם. התחייבנו, שמרשינו יתייצבו בפני נציגי הרשויות בישראל, אם אך ידרשו לכך, או בפני גורמים בנציגויות זרות, ככל שהרשויות הישראליות תתאמנה מפגש שכזה, וימסרו כל פרט הנחוץ לצורך הבירור. כך עשו, וכך יוסיפו לעשות.

אף על פי כן, דומה כי כל הזדמנות מנוצלת על ידכם לטעון, במפורש או ברמז, כי הבירור אינו מתקדם בקצב משביע רצון בשל חוסר שיתוף פעולה של מרשינו, וזאת מתוך מטרה לכסות על הטעם האמיתי – רשלנותכם.

כך, למשל, בהתדיינות הראשונה בעניינם של מרשינו לא התבקשו מטעמכם שום פרטים לצורך קידום הבירור, שהתחייבתם לערוך (התחייבות שלא עמדתם בה, וספק אם נתכוונתם לעמוד בה). כשפנינו אליכם והצענו את עזרתנו – לא טרחתם להשיב כלל. רק לאחר שהחלה ההתדיינות השניה הודעתם שנחוצים לכם פרטים נוספים, וזאת, כדרככם גם הפעם, בנימה ממנה עשוי להשתמע שמרשינו לא מסרו פרטים עד כה.

כך עוד, כשכבר ביקשתם פרטים, לא ביקשתם פרטים אודות מר ואחטנגוב. אף על פי כן העברנו לכם פרטים אלה מיוזמתנו כדי לקדם את הבירור. הדבר לא הפריע לכם לטעון בעזות מצח, כי הפרטים נמסרו לכם באיחור.

כעת נטען, שקונסול גרוזיה ניסה לתאם פגישה עם מר ואחטנגוב ולא הצליח. אם הדבר היה חשוב לכם באמת, הייתם פונים אלינו על מנת שנסיע לתאם את הפגישה. ואכן, דקות ספורות לאחר שמכתבך הגיע אלינו יצרנו מיד קשר עם מר ואחטנגוב והוא התקשר מיד לקונסוליה. וכי כיצד אחרת אמור היה הקונסול לתאם את הפגישה? האם יש בידיכם מספר טלפון של מר ואחטנגוב?

אם נחוצים לכם מספרי הטלפון של מרשינו, נשמח להעבירם אליכם, כשם שנשמח להעביר כל פרט הנחוץ לכם לסיום הבירור, אך אנא בטובכם – אם הינכם ממשיכים להתרשל ואינכם עומדים בהתחייבויותיכם לבית המשפט, אל תטילו בשל כך את האשם במרשינו."

46. בית המשפט הורה על הגשת תצהיר תשובה עד ליום 22.10.2006. המשיב הגישו ביום 29.10.2006 ביום 6.11.2006 התקיים דיון בעתירה. טענתו של המשיב התצתה בכך: "ממשיכים לעשות מאמצים להסדיר את העניין, ועד שלא ימוצו המאמצים הדיפלומטיים אי אפשר לתת לעותרים כאן מעמד". עוד הוסיף: "במידה וימוצו ההליכים הדיפלומטיים ולא ימצא פתרון ולא ניתן יהיה להרחיק את העותרים, משרד הפנים ישקול בחיוב – כמוצא אחרון, כמובן – מתן מעמד לעותרים כאן". בית המשפט דחה את העתירה לעיון.

47. בעוד העותרים ממתנינים לפסק הדין הם המשיכו להתייצב מעת לעת בתחנת משטרת ההגירה. שוטרי משטרת ההגירה החלו לגלות חוסר סבלנות. הם תבעו מן העותרים להמציא מסמכים שונים, המבהירים מהו מצבם, ומדוע הם עודם בישראל, ולצורך כך אף עיכבו אותם. ב"כ העותרים פנה למפקד היחידה במרחב תל-אביב ביום 19.11.2006, ומשהדבר לא הועיל גם ליועצת המשפטית של משטרת ההגירה ביום 19.12.2006. בתגובה הודיעה היועצת המשפטית של משטרת ההגירה ביום 4.1.2007 לב"כ העותרים (במכתב המתייחס למר ואחטנגוב), כי בהתייצבם במשטרת ההגירה "על מרשך להצטייד בכל המסמכים הנוגעים לעתירות". ב"כ העותרים פנה לב"כ המשיב באותו היום בדרישה להבהיר, כי העותרים אינם צריכים לבוא עם שלושה קלסרים של חומר משפטי בעניינם ולהציגם בכל התייצבות. במכתב הובהר, כי אם היועצת המשפטית של משטרת ההגירה מתקשה להבין את מצבם המיוחד של העותרים, ייקל להבין מדוע השוטרים מתקשים בכך. בתשובה הודיעה ב"כ המשיב ביום 7.1.2007, כי סיכמה עם היועצת המשפטית של משטרת ההגירה את רשימת המסמכים שעל העותרים לשאת עימם, והוסיפה (אף שרק במכתב זה הודיעה כי אלה הם המסמכים שמשטרת ההגירה מבקשת לראות), כי בעבר לא נשא עימו מר ואחטנגוב מסמכים אלה.

פסק הדין בעת"ם 2887/05

48. ביום 29.1.2007 ניתן פסק הדין בעתירות. בית המשפט פסק, כי אם מדינות המוצא של העותרים יסכימו לקבלם, אין למדינת ישראל מחויבות כלפיהם והיא יכולה להרחיקם (פסקה 22 לפסק הדין). עם זאת, העותרים הם מחוסרי אזרחות שאינם יכולים לעזוב את ישראל. בית המשפט עמד על הדילמה בפניה מצויים מחוסרי האזרחות, ועל חוסר התוחלת שבמעצרים:

29" חסר האזרחות שוהה בישראל ואין לו אפשרות, לפחות בינתיים, לחזור למדינתו. ללא מאמצים דיפלומטיים מצד רשויות המדינה חזרתו איננה בגדר סיכוי סביר. בישראל הוא שוהה שלא כחוק וללא אשרה. הוא לא יכול לעבוד, לפחות לא באופן חוקי, אין לו זכויות סוציאליות והוא נרדף על ידי רשויות החוק בשל שהייתו הבלתי חוקית. מדינת ישראל מציבה בפניו אפשרות אחת ויחידה – לצאת מן הארץ. אך הוא הרי לא יכול לצאת. למי יפנה? מה ההליך בו עליו לנקוט?

30. כיום אין הליך, נוהל או קריטריונים שמגדירים את דרכי הפעולה הראויות, בין מצד חסרי האזרחות ובין מצד הרשויות, במקרים כגון דא. עניינם של העותרים מדגים היטב את הקושי. הם שהו בישראל שלא כחוק, ובסופו של יום הם נעצרו והושמו במשמורת. רק לאחר המעצר החלו רשויות המדינה לנקוט בצעדים במטרה לקדם את ההרחקה. תחילה מנהלת ההגירה, שבמשך מספר חודשים לא הצליחה להשיג תעודות מעבר לעותרים וזאת על אף שתוף פעולה מצידם, ולאחר ששוחררו ממשמורת ופנו לבית המשפט נכנס לתמונה גם משרד החוץ. לולא מעצרים וכניסתם למשמורת לא היו מקבלים העותרים את הסיוע של המדינה ולא היה להם למי לפנות על מנת לנסות לקדם את עניינם.

31. גם לאחר ששבת וקראתי את תשובת המשיב לא שוכנעתי כי דרך של התעלמות ושליחה היא הדרך הראויה לילך בה. האינטרס הברור של המדינה, כפי שהיא מצהירה עליו, הוא לקדם את הרחקתם של חסרי האזרחות השוהים באופן בלתי חוקי בישראל. אם כך הוא הדבר, הרי שגם למדינה אינטרס כי עניינם יובא בהקדם האפשרי בפניה על מנת שתוכל לנקוט במאמצים דיפלומטיים להחזרתם. מדוע להמתין עד אשר יעצרו אותם אנשים, יושמו במשמורת, ישוחררו, יפנו לבית המשפט, כדי להתחיל את הטיפול בעניינם שיכול היה להתחיל זמן רב קודם לכן? יתירה מכך, דרך התנהלות זו אינה הוגנת כלפי חסרי האזרחות ואיננה ראויה, שכן על אף העובדה כי הם שוהים שלא כחוק (ובמקרה שלפנינו אף רכשו זהות מזויפת), אין טעם להכניסם למשמורת, שם ישהו חודשים ארוכים, עד אשר יתברר שאין אפשרות להרחיקם. משמורת איננה עונש אלא היא אמצעי להבטחת הרחקה, ומשהרחקה אינה אפשרית אין טעם והצדקה לשיבה במשמורת:

"מטרת משמורת לצורך הרחקה נועדה לא למטרת כפייה, ולא למטרה עונשית; היא מכוונת, כל כולה, להגשים את תכלית המדיניות לפקח על הנכנסים והשוהים בישראל שלא כדין, ולתת בידי הרשות אמצעים יעילים להגשים מדיניות זו, תוך שמירה על עקרונות חוקתיים והגנה על זכויות האדם" (ראה בר"ם 696/06 זורב אלקנוב נ' בית הדין לביקורת המשמורת של שוהים שלא כדין ואח', פורסם באתר האינטרנט של נבו הוצאה לאור בע"מ, בעמ' 10 לפסק הדין).

מוטב, אם כן, 'להקדים תרופה למכה' ולהתחיל לטפל בעניינם של חסרי האזרחות מיד לאחר פנייה מטעמם, מבלי לעבור את שלב המשמורת המיותר בהקשר זה. מסקנה זו מחזירה אותנו לנקודת ההתחלה, שכן על מנת שתתבצע פניה, יש הכרח כי יהא גוף אליו ניתן יהיה לפנות, וקריטריונים שיגדירו את דרך הפנייה ואת אופן בחינת הבקשה."

49. בית המשפט התייחס להיעדרן של הנחיות מינהליות בעניינם של מחוסרי אזרחות (פסקאות 32 – 33 לפסק הדין). הוא עמד על הנוהל להסדרת הטיפול במבקשי מקלט בישראל, ועל הפרוצדורה הנוהגת מכוחו (פסקה 34 לפסק הדין), וקבע, כי העדרו של מנגנון מקביל לטיפול במחוסרי אזרחות אינו סביר:

”35. על אף טענתם הברורה של העותרים בדבר הצורך להשוות את מצבם למצבם של מבקשי הפליטות, לא מצאתי כל התייחסות לכך מטעם המשיב. יתרה מכך, העותרים טוענים, כי מצבם של חסרי האזרחות הוא חמור מזה של הפליטים. בעוד שהפליטים יכולים, טכנית לפחות, לשוב למדינתם והמניעה שלהם היא טענתם אודות נרדפות וסכנה הנשקפת לחייהם שם (טענה אותה יש לבחון, בחינה אשר אורכת זמן), הרי שהייתם של חסרי האזרחות בישראל היא בגדר כורח המציאות שנכפה עליהם לא פחות משהוא נכפה על המדינה, ואשר הוא עובדה קיימת שאינה מצריכה בחינה ארוכה. על כן, טוענים העותרים, מכוח קל וחומר יש להגדיר עבורם דרכי פנייה ופעולה ולאפשר להם לקבל אשרה זמנית בעת שבקשתם למעמד נבחנת או בעת שננקטים אמצעים להרחיקם.

36. בטענה זו של העותרים יש ממש. משלא נתקבלה תשובת המשיב לעניין זה לא מצאתי טעם סביר להבחנה בין חסרי האזרחות למבקשי המקלט, לפחות לעניין עצם גיבוש מדיניות וקריטריונים ברורים. סבורני, כי הימנעותו של המשיב לקבוע מנגנון טיפול בבקשותיהם של חסרי האזרחות, מנגנון אשר יהא מעוגן במדיניות שיגדיר לעצמו, הינה בלתי סבירה.”

50. על רקע דברים אלה פסק בית המשפט, כי ”על המשיב לנסח קריטריונים ברורים גם בסוגיית חסרי האזרחות” (פסקה 37 לפסק הדין). בית המשפט הדגיש, כי הוא מורה למשיב ”לגבש **מדיניות ברורה** בעניינם של מחוסרי האזרחות ולנסח הנחיות מינהליות, **שיתוו את הדרך שבה על חסר אזרחות בישראל לפעול, ובה על הרשויות לנהוג בענייננו**” (פסקה 41 לפסק הדין). ההדגשות הוספו). בית המשפט הוסיף, כי המשיב יגבש את הקריטריונים, ”אשר יעמדו למבחנו של בית המשפט, אם יידרש לכך, רק לאחר שיגובשו וינוסחו” (שם). עם זאת –

”... על מנת לעמוד במבחן הסבירות יהיה על המדיניות שתגובש לעמוד ברף מינימאלי של בחינה והפעלת שקול דעת. לצורך כך יהא מקום להתייחס, לפחות, לשלוש [צ"ל: ארבע] הסוגיות הבאות:

הבדיקה הראשונית

42. בשלב ראשוני זה, שהינו למעשה שלב של סינון, יביא חסר האזרחות את עניינו בפני רשויות המדינה, בין אם על מנת לקדם את הרחקתו ובין אם על מנת למנוע את מעצרו ולקבל אישור שהייה זמני. למי עליו לפנות? מי יהיה הגוף שיבחן את טענותיו? מה יהיו הקריטריונים לקבלת טענה בדבר היעדר אזרחות ומה תהיה מסגרת הזמן בה תבחן הטענה ותשלח תשובה? וכן – האם במשך תקופת הבחינה תוענק אשרה

זמנית מכל סוג שהוא או אישור בדבר היות הבקשה בבדיקה? על כל אלה ועוד יהיה על מגבשי המדיניות לתת את הדעת.

האופן שבו תקודם הרחקת הפונה

43. בסיטואציה מעין זו חסר האזרחות אינו יכול לקדם את עניינו באופן מספק ונדרש שתוף פעולה מאומץ, בינו לבין רשויות המדינה, שבכוחן להפעיל קשרים דיפלומטיים ולהשפיע בזירה הבינלאומית. שתוף פעולה כאמור דורש הגדרה פרטנית – מה הם המסמכים שעל הפונה להגיש על מנת שעניינו יקודם ביעילות המרבית? אילו צעדים עליו לנקוט? מה הפעולות שינקטו הרשויות המנהליות ומי מהן תקבל את הטיפול בעניין זה? על שאלות אלה ואחרות יהיה צורך לתת את הדעת בעת ניסוח הקריטריונים.

רישיון ישיבה

44. זו למעשה לב ליבה של המחלוקת בעתירה זו. העותרים סבורים כי על המדינה להעניק לחסרי האזרחות אשרה לישיבת קבע, וזאת בשל חשיבותה של הזכות לנתינות, ההכרה שנתנה לה במשפט הבינלאומי ובאמנות אשר ישראל מהווה צד להן. עם זאת מכירים העותרים בעובדה, כי בטרם תינתן אשרה כאמור יש לאפשר למדינה למצות את הערוצים הדיפלומטיים ואת הנסיונות להרחיקם. על כן הם מציעים מודל הדומה לזה שמתווה נוהל ידועים בציבור. בסופו של תהליך, תמתין לחסרי האזרחות האפשרות להפוך לתושבי קבע במדינה, וזאת מתוך ההנחה שאם במהלך מספר מסוים של שנים לא הצליחה המדינה להרחיקם ולהשיג את הסכמת מדינות המוצא שלהם, יש להכיר בכך שהם אכן חסרי אזרחות ובהתאם לרוח המשפט הבינלאומי לאפשר להם להפוך לחלק מהמדינה היחידה בה הם יכולים לשהות בפועל, היינו להפוך לתושבי ישראל. במשך אותן שנים, בהן ייעשו מאמצי ההרחקה תוך שתוף פעולה מלא מצד מחוסרי האזרחות, תינתן להם אשרה לשהייה ארעית, א/5, אשר תעניק להם את האפשרות לעבוד באופן חוקי וליהנות מזכויות סוציאליות.

45. יש לציין, כי במידה מסוימת מודל זה מקובל גם על המשיב, שב"כ ציינה בדין בפני כי: "במידה וימוצו ההליכים הדיפלומטיים ולא ימצא פתרון ולא ניתן יהיה להרחיק את העותרים, משרד הפנים ישקול בחיוב – כמוצא אחרון, כמובן – מתן מעמד לעותרים כאן" (ראה פרוטוקל דיון מיום 6/11/06 בעמ' 12). היינו, גם המשיב מסכים כי יש גבול מסוים של זמן ממנו והלאה יש להשלים עם היעדר הסיכוי שבהרחקתם ולהעניק להם מעמד. עם זאת, לא צוין על איזה מעמד מדובר, ועל פי העמדה שהוצגה בכתב התשובה המשיב מתנגד נחרצות להענקת מעמד של תושבות קבע לעותרים ולחסרי אזרחות אחרים.

46. המודל אותו מתווים העותרים, אשר בסופו ממתינה זכאות למעמד של תושב קבע, מעלה שאלות רבות המחייבות בחינה מעמיקה. אינטרסים של מדינות וזכויות הפרט מתגושים בזירה זו. חובתה של מי חזקה יותר כלפי חסרי האזרחות בזירה הבינלאומית – של המדינה היורשת, ש'נטשה' את אזרחיה של מדינת האם, או של מדינת המקלט, שאין לה כל זיקה כלפי חסרי האזרחות מלבד העובדה שהם שוהים בה ולא יכולים לצאת ממנה? כל אחד מן הצדדים סבור אחרת. המשיב טוען, כי עניין

מעמדם של חסרי האזרחות רובץ להכרעתן, לשיקולן ולאחריותן של מדינותיהם או של היורשת הפורמאלית של ברית המועצות, רוסיה, ולמדינת ישראל אין כל מחויבות כלפיהם. העותרים, לעומת זאת, טוענים כי גם אם הדין הרצוי היה שהמדינה היורשת תקנה מעמד לאזרחי המדינה אותה ירשה, אין לה חובה שכזו בדין, ואכיפתה לכך היא בלתי אפשרית. עוד מציינים העותרים כי ספק אם מדינת ישראל אכן מעוניינת לעמוד בזירה הבינלאומית מאחורי טענה מהסוג שהעלתה בפני בית המשפט, לפיה מדינה שנכנסת בנעליה של ישות קודמת צריכה להקנות מעמד לנתינים שהיו שם קודם לכן, שכן זו טענה מרחיקת לכת ובעלת השלכות פוליטיות רבות משמעות עבור מדינת ישראל בעצמה.

47. סבורני כי הרקע המונח בפני באשר לנעשה בזירה הבינלאומית בסוגיה זו הוא חלקי בלבד, ואין זה ראוי כי בית המשפט יכריע בשלב זה הכרעות להן עלולות להיות השלכות כבדות משקל עבור מדינת ישראל בזירה הבינלאומית. בנוסף, לא הביאו הצדדים כל מידע באשר להתמודדות המשפטית של מדינות אחרות בעולם, אשר נקלעו לסיטואציה דומה לזו של ישראל. מידע כאמור היה עשוי לסייע רבות לצורך השוואה ולמידה על דרכי התמודדות אפשריות.

48. מתשובת המשיב עולה, כי מאחר והחלטתו התבססה על מדיניות כללית של סירוב למתן אשרת ישיבת קבע בישראל, בקשת העותרים נדחתה למעשה על הסף והמשיב לא שקל את כל השיקולים הללו שעולים בפנינו כיום. סבורני כי ההכרעה לה נדרש בית המשפט צריכה להילקח קודם כל על ידי הרשות המנהלית, וזאת לאחר שעשתה את כל הבדיקות ושקלה את כל השיקולים וההשלכות הנדרשים לעניין. לא מתקבל על הדעת כי מלאכת הבדיקה העובדתית והמשפטית לצורך מענה על שאלות אלו ורבות אחרות, ומלאכת האיזון והשקילה לצורך הכרעה בהן, תעשה לראשונה בזירתו של בית המשפט על ידי פרקליטי הצדדים ובית המשפט. הרשות המנהלית היא זו שצריכה להכריע בשלב הראשון בסוגיה עקרונית זו, שכן לה הכלים והמומחיות המתאימה לעשות כן. עליה לערב את נציגי כל המשרדים הנוגעים בדבר, לאסוף נתונים משפטיים ואחרים, להעלות את השאלות הדורשות הכרעה ואת הסוגיות שלהחלטתה תהיה השפעה עליהן, לאזן ביניהן ורק לאחר שהדבר נעשה להכריע. לאחר שהכרעה כאמור תתקבל היא תעמוד, אם הדבר יידרש, לביקורתו של בית משפט זה.

אשרה זמנית

49. גם אם 'האשמה' להימצאותם באופן לא חוקי בישראל תלויה בחסרי האזרחות, הרי שמרגע שמצב זה יצא מכלל שליטתם, היינו מהרגע בו מתברר כי יציאתם מישראל אינה מתאפשרת, אין עובדה זו רלוונטית עוד לעניין מתן האשרה הזמנית. בסרבה להעניק לחסרי האזרחות אשרת שהייה זמנית מנציחה המדינה את הפרת החוק המתמשכת על ידי אנשים אלו, מבלי להציב להם כל אלטרנטיבה חלופית בה הם יוכלו לבחור כדי לשנות את מצבם הבלתי חוקי.

50. הימצאותם של העותרים בישראל היא עובדה הנכפית על המדינה לעת עתה, עד אשר תצליח להסדיר את הרחקתם (בהנחה שהדבר יתאפשר בעתיד הקרוב או הרחוק יותר). כיצד, סבורה המדינה, יסתדרו בינתיים? שהרי ללא אשרה אין הם

רשאים לעבוד. כמובן שעל מנת להתקיים וללא כל זכויות סוציאליות הם חייבים לעבוד, ועל כן המדינה מציבה אותם בפני אפשרות אחת ויחידה – לשהות שלא כחוק ולעבוד שלא כחוק. מצב זה פותח פתח לניצול של אותם אנשים, לפגיעה מהותית וקשה בחופש הרצון שלהם ובזכותם, כבני אדם בעולם, למינימום של קיום בכבוד.

[...]

53. על שקול הדעת הרחב שמעניק חוק הכניסה לישראל לשר הפנים בכל הנוגע למתן אשרות שהייה כבר עמדתי בתחילתו של דיון זה. לכן יש כעת לבחון האם סירובו של המשיב ליתן לחסרי האזרחות אשרות שהייה זמניות הוא אמצעי ראוי שנועד לשרת תכלית ראויה. המידתיות עניינה היחס של האמצעי למטרה.

54. עמדת המשיב, בסירובו ליתן אשרה זמנית לעותרים בשלב זה, כל עוד נמשכים המאמצים להרחקתם, נמסרה בעל פה בדיון בפני :

"בתקופת הביניים עמדת משרד הפנים היא לא לתת לעותרים כאן מעמד. צריך להזכיר שהחלטה כאן יכולה להשפיע על עותרים רבים, שכיום אין להם אינטרס להודות שהם בישראל, כיוון שהם שוהים בלתי חוקיים בארץ, אך כשתנתן החלטה רבים אחרים יגישו עתירות רבות ויבקשו מעמד בארץ" (ראה פרוטוקול מיום 6/11/06 עמ' 12).

עמדתו של המשיב אף הוצגה בכתב במסגרת תגובה לבקשה לצו ביניים שהגישו העותרים לקבלת רישיון ישיבה א/5 עד למתן פסק דין בעתירות. בקשה זו נדחתה ע"י כב' השופט זפט שקבל את טענת המשיב, לפיה אין תפקידו של צו הביניים לגרום לשינוי במצב קיים. עם זאת תגובת המשיב לגופה של הבקשה היתה, כי לאור מאמצי ההרחקה שנמשכים, ובהתחשב בשקול הדעת הרחב של שר הפנים ונסיבותיהם האישיות של העותרים אין מקום להענקת אשרה זמנית עד אשר יתברר באופן סופי עניינם של העותרים.

55. כבר נקבע בפסיקה כי תכלית ראויה היא כזו ש"משרתת מטרה חברתית חשובה הרגישה לזכויות האדם" (ראה ברק, עמ' 371). איזו תכלית ראויה ניתן 'לחלץ' מתוך עמדות המשיב שהוצגו בפני, שיצדיקו את סירובו למתן אשרה? מה סירוב זה בא לשרת? לא די להיתלות בעובדת שקול הדעת הרחב שנתן המחוקק בידיו. 'אני מסרב בגלל שאני יכולי אינה טענה המקובלת עלי. גם אם לא חלה על המשיב חובת הנמקה לאור הוראת סעיף 9 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט – 1958, עדיין חלה עליו חובת השקילה הסבירה. ניסח זאת היטב כב' השופט חשין בענין קנדל שצוין לעיל: "היקף שקול הדעת לעצמו וחובת הנמקה לעצמה" (ראה שם, עמ' 525).

כאמור, גם נסיבותיהם האישיות של העותרים אינן יכולות להוות שקול ממשי לעניין תכלית הסירוב. אין עסקינן בהרתעה ואין עסקינן בענישה מקום שאנשים שוהים שלא כחוק, אך לא ניתן להרחיקם ועל כן, למעשה, אין להם בהווה כל אלטרנטיבה ממשית למצב זה."

51. בית המשפט הסיק, כי התכלית היחידה שיכולה לשמש את המשיב בסירובו ליתן רישיונות עבודה זמניים למחוסרי אזרחות הינה "החשש, שמתן אשרה זמנית יפתח פתח לזרם בקשות, אמיתיות ופיקטיביות כאחד, של מי שיטענו כי הינם חסרי אזרחות. המשיב רוצה לעמוד בפרץ ולחסום פתח זה, כחלק ממאבקו הכולל בתופעה ההולכת וגוברת של נסיון השתקעותם של שוהים בלתי חוקיים בארץ" (פסקה 56 לפסק הדין). בית המשפט בחן, האמנם סירובו של המשיב על רקע תכלית זו עומדת במבחני המידתיות, והכריע בשלילה:

"57. [...] המבחן הראשון הוא מבחן האמצעי הרציונאלי. נדרש קשר של התאמה בין המטרה לבין האמצעי, כאשר האמצעי צריך להוביל באופן רציונאלי להגשמתה של המטרה. סבורני כי מבחן זה אינו מתקיים בענייננו. עסקינן באנשים ששוהים ממילא בישראל. בין אם תינתן להם אשרה זמנית ובין אם לאו, הם יישארו בישראל עד אשר ניתן יהיה להרחיקם, אם בכלל. מדוע, אם כן, הענקת אשרה זמנית תגביר את השתקעותם? שהרי אותו שקול דעת רחב עליו מצביע שר הפנים חזור והצבע חל גם כאן, ואף ביתר שאת. כשם שהמשיב מוסמך להעניק אשרה זמנית הוא גם מוסמך לבטלה, ואין בעובדה שנתנה אשרה בעבר כדי לחייבו כלפי העתיד. על כן, כל עוד לא מתאפשרת ההרחקה, ניתן להעניק אשרה זמנית, אשר לא תשנה את המצב העובדתי אלא רק תהפכו לחוקי. וברגע שההרחקה תתאפשר – תבוטל גם האשרה הזמנית.

58. עמדת המדינה מוצאת קשר נוסף, עקיף יותר, בין הימנעות ממתן אשרה לבין מאבקה בשוהים הבלתי חוקיים. הטיעון הוא כי נכונות מצד המשיב ליתן אשרות זמניות לחסרי האזרחות יפתח, מחד, פתח לניצול לרעה של אפיק זה על ידי 'טרמפיסטים' מתחזים שיבדו מלבם טענת חוסר אזרחות על מנת לזכות באשרה. ומאידך, לחסרי האזרחות 'האמיתיים', שעד כה הצניעו את קיומם מחשש למעצר, יהיה אינטרס להצהיר בריש גלי על מעמדם על מנת לקבל אשרה שהייה ועבודה בישראל.

באשר לחלק השני של הטיעון, הרי ששוב חוזרים אנו לנקודת ההתחלה – מה נפקא מינה לעניין השתקעות בישראל אם חסרי האזרחות מצהירים על מעמדם ושוהים ועובדים בישראל כחוק, באופן זמני ותוך בקרה של משרד הפנים, או אם שוהים הם במחשכים ועובדים שלא כחוק, מבלי שמשרד הפנים יודע על קיומם. כך או כך נמצאים הם בישראל. בנוסף לכך, כפי שכבר צוין, סבורה אני כי גם למדינה צריך להיות אינטרס ממשי ביחשיפתם של חסרי האזרחות, כדי לדעת את המציאות לאשורה ולהיות עם 'אצבע על הדופק', ועל מנת לפתוח בהליכים לקידום הרחקתם.

באשר לחציו הראשון של הטיעון, הוא אמנם מבסס קשר רציונאלי מסוים, אך המדובר בקשר עקיף בלבד שאיננו, לדעתי, אמיץ דיו על מנת שנוכל לומר כי המבחן הראשון מתקיים (ראה פרשת סטמקה לעיל, עמ' 778 וכן עניין אורן לעיל, עמ' 29). כך או כך, גם אם נצא מנקודת הנחה כי המבחן הראשון מתקיים, היינו יש קשר של התאמה רציונאלית בין הסירוב לתת אשרה זמנית לבין התכלית המערכתית של המשיב למנוע השתקעות בישראל, הרי שמבחן המידתיות השני, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, מציב מכשול אמיתי.

59. מבחן המידתיות השני קובע, כי האמצעי שהמנהל בוחר בו צריך לפגוע בפרט במידה הקטנה ביותר. ברק דימה מבחן זה לשלבים בסולם: "בית המשפט בוחן אם הרשות המנהלית בחרה במדרגה הנמוכה יותר בסולם של אמצעים שכולם מובילים למטרה, ושפגיעתם בזכות האדם הולכת וגדלה ככל שעולים במדרגות הסולם" (ראה אהרון ברק, עמ' 372). במקרה שלנו אך ברי הוא שהמבחן איננו מתקיים. מחד, האמצעי שנבחר על ידי המשיב מנציח את היעדר חוקיות שהייתם של חסרי האזרחות במדינה. מאידך, ניתן לחשוב על אמצעים פוגעניים פחות שיבטיחו כי מתן אשרה זמנית למי שבאמת ראוי לכך לא תהווה פתח לניצול לרעה על ידי גורמים מתחזים. היעדר אזרחות היא שאלה עובדתית הניתנת לבדיקה. דווקא באמצעות נוהל ומנגנון עבודה מובנה ומסודר ניתן יהיה לבחון טענות מן הסוג האמור בעילות ומיומנות ולדחות על הסף את השקרויות שבהן. באשר לכל אלה שיש ספק לגביהם, הרי שלשם כך בדיוק נועד הליך הבדיקה. אם יסתבר, לאחר בדיקה של הרשויות, כי אין כל קושי בהוצאת תעודת מעבר או הוצאת אישורים מתאימים, תתואם הרחקה השהיה הזר. ואם יסתבר שאכן קושי קיים והליכי ההרחקה יתמשכו בשל היעדר האזרחות, הרי שלפנינו אדם הממשיך לאוכלוסיית חסרי האזרחות.

[...]

60. לאור הדברים האמורים אך ברי הוא כי גם המבחן השלישי, הדורש יחס ראוי בין האמצעי למטרה ('מבחן המידתיות במובן הצר'), אינו מתקיים שכן הפגיעה בחסרי האזרחות כתוצאה מסירוב ליתן אשרה זמנית, איננה פרופורציונאלית לתועלת שהוא מביא בהגשמת התכלית, תועלת, שעצם קיומה עומד בספק.

61. משהגענו למסקנה כי לפחות שניים ממבחני המידתיות אינם מתקיימים, אני מגיעה למסקנה כי סירוב המשיב להעניק אשרה זמנית בנסיבות בהן עסקינן היא בגדר אמצעי בלתי ראוי שנועד להשיג מטרה ראויה, ועל כן הוא אינו מידתי.

יישום המסקנה האמורה מחייב, כי במסגרת המדיניות שיגבש המשיב והקריטריונים שינסח, ייתן את הדעת למתן אשרה זמנית לחסרי האזרחות, כל עוד הם נמצאים בתהליך של המתנה עד אשר תתאפשר הרחקתם. טיב האשרה והעיתוי בו תוענק יהיו נתונים לשקול דעתו של המשיב, זאת בתנאי שהיא תכלול את הזכות לשהות באופן חוקי בישראל ואת הזכות לעבוד בה כחוק."

52. בית המשפט פסק, כי הקריטריונים שייקבע המשיב, יוחלו גם על העותרים "כמו על יתר חסרי האזרחות בישראל, בהתחשב בשלב בו הם עומדים" (פסקה 64 לפסק הדין). בפסק הדין הורה בית המשפט כדלקמן:

"65. בקשת העותרים לקבלת רישיון לישיבת קבע בישראל נדחית בשלב זה.

66. בקשת העותרים לקבוע כי על המשיב ליתן רישיון לישיבת קבע בישראל לחסר אזרחות נדחית אף היא בשלב זה, והיא מועברת לשקול דעתו של המשיב, אשר ישקול אותה במסגרת המדיניות הכללית שיגבש לעניין חסרי האזרחות בישראל.

67. בקשת העותרים לקבל רישיון ישיבה ועבודה זמנית מתקבלת. אשרה זמנית כאמור תינתן להם בתוך 30 יום מיום מתן פסק הדין, וסוגה המדויקת יקבע על ידי המשיב, ובלבד שסוג האשרה יאפשר רישיון ישיבה ועבודה כאמור.

68. המשיב יגבש מדיניות בעניינם של חסרי האזרחות שתיקח בחשבון את האמור בפסק דין זה. על סמך מדיניות זו ינוסחו ויפרסמו נוהל או קריטריונים כמפורט בהרחבה בפסק הדין, וזאת בתוך פרק זמן של ארבעה חודשים מהיום.

בית המשפט הורה למשיב עוד לשלם לכל אחד מן העותרים הוצאות משפט בסך של 5,000 ש"ח.

לאחר מתן פסק הדין בעת"ם 2887/05

53. לאחר מתן פסק הדין פנה ב"כ העותרים ביום 30.1.2007 וביום 13.2.2007 לב"כ המשיב בבקשה להבהיר, כי העותרים פטורים מן הצורך להוסיף ולהתייצב במשטרת ההגירה. כן ביקש, כי יתואם מועד למתן הרישיונות לעותרים, וכי יוקנה להם רישיון ישיבה מסוג א/5. בעניין זה ציין:

"בית המשפט פסק, כי על משרד הפנים ליתן בתוך שלושים ימים לכל אחד מן העותרים רישיון ישיבה בישראל, והותיר למשרד הפנים להחליט על סוגו של הרישיון, ובלבד שיאפשר לעותרים לעבוד. אף שמשרד הפנים רשאי לתת לעותרים בשלב זה רישיונות ישיבה ועבודה מסוג ב/1, נבקש ממשרד הפנים לגלות רוחב לב ולהקנות לעותרים, שנסיבותיהם ההומניטאריות גוללו בהרחבה בעתירה, רישיונות ישיבה ארעיים מסוג א/5, שיעניקו להם גם זכאות לזכויות סוציאליות. אזכיר, כי גם רישיונות מסוג א/5, כמו רישיונות מסוג ב/1, הם זמניים. סירוב לבקשה זו יהיה הפעלה בלתי רגישה של שיקול הדעת המסור למשרד הפנים בחוק, במיוחד נוכח העובדה, שהעותרים שיתפו פעולה עם משרד הפנים, ויוסיפו לעשות כן, ככל שיהיה בכך צורך."

54. ביום 28.2.2007 השיבה ב"כ המשיב, כי הוחלט להעניק לעותרים רישיון ישיבה ועבודה מסוג ב/1. לצורך קבלת הרישיון הופנו העותרים ללשכת מנהל האוכלוסין אשר סמוכה למקום מגוריהם. באותו יום התקבל מן מכתב נוסף המציין, כי האשרה תהיה בתוקף לשנה, וכי "הענקת האשרה עודכנה במערכת משרד הפנים".

55. בו ביום פנה ב"כ העותר למפקד משטרת ההגירה בתל-אביב וליועצת המשפטית למשטרת ההגירה ויידע אותם בדבר פסק הדין ובדבר החלטת משרד הפנים להקנות לעותרים רישיונות מסוג ב/1.

56. בהתאם להנחיות המשיב פנו העותרים ללשכות מינהל האוכלוסין באיזור מגוריהם, המתנינו ארוכות ואולם לא קיבלו דבר. 30 הימים שקצב בית המשפט למתן רישיונות ישיבה לעותרים חלפו. ב"כ העותרים שוחח עם ב"כ המשיב, ואף פנה ביום 11.3.2007 במכתב.

57. נדרשו עוד מספר שיחות טלפון בין ב"כ העותרים לבין ב"כ המשיב בימים 13.3.2007, 18.3.2007 ו-19.3.2007 על מנת שביום 19.3.2007 יוקנה לעותר רישיון ישיבה מסוג ב/1 בלשכה ברמת-גן לתקופה של שנה. לצורך קבלת הרישיון נדרש העותר לשלם אגרה בסך 150 ש"ח עבור הרישיון ואגרה נוספת בסך 150 ש"ח עבור מסמך על גביו הונפק הרישיון.

העתק התכתובת בעניין הנפקת רישיונות העבודה לעותרים מצ"ב ומסומן ה'.

58. ביום 25.4.2007 פנתה ב"כ המשיב לב"כ העותרים. למכתבה צירפה אגרת של משרד החוץ בטגייקיסטון, לה צורפו טפסים שעל העותרים שבמקורם מטגייקיסטון למלא לצורך קבלת אשרות כניסה למדינה.

59. ביום 31.5.2007, ארבעה חודשים לאחר מתן פסק הדין בעת"ם 2887/05, פנה ב"כ העותרים אל ב"כ המשיב בבקשה לקבל לידיו את הנוהל אשר גובש בהתאם לפסק הדין, ואת החלטת המשיב בדבר מעמדם של העותרים בהתאם להוראות הנוהל. למכתב צורפו הטפסים שמולאו על ידי העותרים שבמקורם מטגייקיסטון, ובהם העותר, להם צורפו מכתבים מפורטים מטעמם, המגוללים את קורותיהם. ב"כ העותרים הדגיש, כי כפי שנמסר שוב ושוב בעבר, העותרים ממשיכים לשתף פעולה עם רשויות המדינה, ומשום כך מילאו את הטפסים. עם זאת, ציין, המסמכים שמולאו הם לצורך קבלת אשרות כניסה בלבד, שעה שלעותרים אין כל מעמד במדינה. ב"כ העותרים ביקש, משום כך, הבהרות, באשר להליך המתנהל מול שלטונות טגייקיסטון, ובדבר הצפוי לעותרים. בנוסף, ביקש כי לעותר תוקנה תעודת מעבר ועליה יוטבע רישיון, וזאת על מנת שיוכל לבחון אפשרות של רכישת מעמד ברוסיה בשל העובדה כי אימו ואחותו הן אזרחיות רוסיה. העותר פנה בעניין זה לשגרירות רוסיה, שם נאמר לו שללא אזרחות וללא דרכון תקף ספק אם אפשר יהיה לטפל בבקשתו, ואולם מכל מקום הבקשה לא תיבחן כלל ללא הצגת מסמך נסיעה תקף, עליו מוטבע רישיון ישיבה תקף בישראל.

העתק התכתובת בעניין אגרת משרד החוץ מצ"ב ומסומן ו'.

60. פנייה זו לא נענתה. למעשה, מאז אותה התכתובת ומשך מספר שנים, עד לחודשים האחרונים, וחרף פניות חוזרות ונשנות של ב"כ העותרים אל המשיב (כפי שתפורטנה בהמשך), לא פנה עוד המשיב אל העותר מיוזמתו, ולא ביקשו לשתף פעולה עם דבר.

61. כיוון שגם הנוהל לא פורסם, הוגשה ביום 25.6.2007 – חמישה חודשים לאחר מתן פסק הדין, שהורה למשיב לפרסם נוהל בתוך ארבעה חודשים – בקשה לפי פקודת בזיון (בש"א ת"א) 31111/07. בית משפט התבקש לכוף את המשיב לציית לפסק דינו. בעקבות זאת, ביום 9.7.2007

הודיע המשיב על אימוצו ביום 4.7.2007 של "נוהל לטיפול בנתין זר הטוען כי אין מדינה אליה ניתן להרחיקו" (נוהל מס' 10.1.0015). בית המשפט שיבח את המשיב על פרסום הנוהל, וקבע, כי כל טענה שיש לעותרים נגד הנוהל לא תידון עוד במסגרת העתירה.

העתקי כתבי הטענות והחלטות בית המשפט בבקשה לפי פקודת בזיון בית המשפט, לרבות הנוהל, מצ"ב ומסומנים ז'.

62. הנוהל שפורסם, לא הופנה אל לשכות מינהל האוכלוסין, המקבלות קהל, אלא אל יחידת האכיפה, העוסקת במעצר ובגירוש. ביום 13.8.2007 פנה ב"כ העותרים למשיב בנוגע לפגמים ולליקויים שנפלו בנוהל שפורסם, בהם כאלה, שיסודם בהתעלמות מן האמור בפסק הדין. ב"כ העותרים עמד על כך, שבניגוד מוחלט לפסק הדין, לפיו יש לעודד מחוסרי אזרחות לפנות אל המשיב ולהימנע ממעצר חסר תוחלת, נקודת המוצא של הנוהל היא כי מחוסר אזרחות צריך להיעצר על מנת שמשרד הפנים יבחן את עניינו משך חודשים – ובעודו עצור. הנוהל חל על מחוסרי אזרחות, שהיו נתיני מדינה אחרת, ומתעלם ממחוסרי אזרחות מלידה, בהם ילידי ישראל, שלא היתה להם נתינות מעולם. ההליך מותנה בדרישות של מחוסר האזרחות אין שליטה עליהן, כמו המצאת מסמכי נסיעה ומסמכים מזהים, שייתכן שאין לו, ודרישה למסור פרטים וכתובות של קרובים ושל חברים, שייתכן שאינו יודע. אי עמידה בדרישות אלה עלולה להיחשב "חוסר שיתוף פעולה", שיגרום לכך שמחוסר האזרחות לא ישוחרר ממשמורת ולא ירכוש רישיון ישיבה ועבודה. גם לאחר שמחוסר האזרחות משוחרר ממשמורת, לאחר שהתברר שאין אפשרות לגרשו מישראל, עליו להוכיח על פי הנוהל מדי חודש, שהוא "עושה פעולות" לצורך קידום הרחקתו מישראל, וכדי לקבל רישיון ישיבה ועבודה עליו לסייע "באופן אקטיבי למאמצי החזרתו לארצו". כלומר, בניגוד לפסק הדין, אשר הבהיר, כי מחוסר אזרחות אינו יכול לקדם את עניינו בעצמו בזירה הדיפלומטית והבין-לאומית, הטיל הנוהל על מחוסרי אזרחות חובה לנהל מגעים דיפלומטיים בעצמם, וזאת כתנאי לקבלת רישיון ישיבה ועבודה. עוד בניגוד לפסק הדין, אשר הורה על קביעת מדיניות ברורה, אשר תתווה את דרכם של מחוסר האזרחות ושל הרשויות, לרבות צעדים בהם על מחוסר האזרחות לנקוט, הנוהל אינו מבהיר מהו שיתוף הפעולה הקונקרטי שנחוץ ממחוסר האזרחות, אלא מורה אותו לבצע "פעולות" כלליות או "מאמצים אקטיביים", שמשרד הפנים ומשטרת ההגירה אינם יודעים להגדירן, או לבצע פעולות, שנכשלו בעצמן בביצוען. מלים אחרות: הדרישה לשיתוף פעולה ריקה מתוכן; אינה מנחה את מחוסר האזרחות ואינה מתווה את שיקול הדעת של הרשויות; ולמעשה מותירה מקום לשרירות, ולהפניית דרישות בלתי סבירות ובלתי מידתיות. זאת ועוד, על פי הנוהל מחוסר אזרחות יוכל לבקש לקבל רישיון ישיבה ועבודה לאחר שחלפה שנה "מיום שהתחיל לשתף פעולה באופן מלא עם הרחקתו". הרישיון יינתן לשישה חודשים, ויכול שיחודש לשישה חודשים בכל פעם. רק אם משרד החוץ מודיע, כי אין מדינה המוכנה לקלוט את מחוסר האזרחות, או שחלפה שנה מיום שקיבל רישיון ישיבה ועבודה, יבחן מנהל מינהל האוכלוסין את עניינו של מחוסר האזרחות, "לרבות בסוגיית הארכת אשרתו". כתוצאה, רישיון הישיבה ניתן למחוסר האזרחות לאחר תקופה ממושכת מדי. במהלך תקופה זו

הוא ממשיך לשבת בישראל ללא מעמד וללא אפשרות לעבוד כדין, וזאת חרף דבריו של בית המשפט על הפגיעה הקשה במחוסר אזרחות, שהימצאותו במדינה היא עובדה קיימת, שעה שהוא אינו מחזיק ברישיון עבודה. ב"כ העותרים עמד על כך, שיש להקדים ולתת בידי מחוסר האזרחות רישיון ישיבה ועבודה תכופ לאחר שהחל הבירור בעניינו ולתקופה של שנה, על מנת שלא לטרטר אותו ללשכות מינהל האוכלוסין, שברי שלא תדענה לבחון האם הוא "משתף פעולה", וברי עוד שמשך הבירורים שתערוכנה יותירו את מחוסר האזרחות שוב ללא מעמד. עוד צויין, כי הנוהל אינו קובע מתווה לסיום ההליך בעניינו של מחוסר אזרחות ולהקניית מעמד של קבע, וזאת אף בשעה שמתברר, כי אין מדינה שתיאות לקבלו. ב"כ העותרים חתם את מכתבו כך:

"על הנוהל לכלול מתווה לשדרוג מעמדו של מחוסר האזרחות מרישיון ישיבה ועבודה לרישיון ישיבה ארעי, שטומן בחובו זכויות סוציאליות, ולקבוע מועד לסיום הבירור, שלאחריו יהיה זכאי מחוסר האזרחות לרישיון לישיבת קבע. אין לקבל מתווה ערטילאי, המפקיד את ההחלטה לשרירות ליבו של מנהל מינהל האוכלוסין בכל מקרה ומקרה, ותולה עצמו במגעים שלא נקצב להם מועד. ודאי שיש לבחון כל מקרה לגופו, ובנסיבות המתאימות יש לחרוג מן הכללים שנקבעו בנהלים. ברם, כדי למנוע שרירות והפליה יש לקבוע מתווה מוגדר לשדרוג המעמד מרישיון ישיבה ועבודה לרישיון ישיבה ארעי, ולקבוע עוד מועד לסיום הבירור ולמתן רישיון לישיבת קבע."

63. ביום 20.9.2007 השיבה עו"ד ענת פישר-צין מן הלשכה המשפטית של המשיב, כי היא דוחה את כל טענות ב"כ העותרים. תחת מדיניות הנמנעת ממעצר מחוסרי אזרחות, כפי שנפסק שיש לאמץ, עו"ד פישר-צין טענה במכתבה, כי מחוסר אזרחות שנעצר יכול לבקש את שחרורו, ולערער על החלטה שלא לשחררו לבית המשפט. על פי המכתב, אין צורך בגיבוש מדיניות שמעודדת מחוסרי אזרחות שאינם עצורים לפנות ללשכות משרד הפנים, שכן "משרד הפנים ממילא נוקט במדיניות זו כל העת ובלי קשר לשאלת אזרחותו של הבא בשערינו". עו"ד פישר-צין לא הבהירה, עם זאת, כיצד על מחוסר אזרחות, הפונה אל הלשכה, לפעול, ועל פי איזה נוהל יונחו הפקידים לטפל בו (הנוהל שגובש בעקבות פסק הדין, כאמור, מופנה אל יחידת האכיפה ולא אל הלשכות). עו"ד פישר-צין אף דחתה את הדרישה, כי הנוהל יפרט באופן קונקרטי את שיתוף הפעולה הנדרש ממחוסר האזרחות. על פי תשובתה, מחוסר האזרחות אינו נדרש להמציא מסמכים וכתובות שאינם ברשותו, אלא "לשתף פעולה באופן מלא עם הליכי הרחקתו ולהמציא כל מסמך שברשותו". מהו "שיתוף פעולה מלא"? עו"ד פישר-צין לא השיבה. באשר למועד מתן רישיון ישיבה ועבודה רק לאחר שנה נכתב, כי כל עוד לא הוברר באופן ראשוני, כי מדובר במחוסר אזרחות, וכל עוד לא מוצו הניסיונות להרחיקו, אין מקום למתן רישיון עבודה. עוד סבור המשיב, כך על פי המכתב, שאין לקצוב מועד לסיום ההליך, שכן למדינה זכות לנסות להרחיק את מחוסר האזרחות "גם אם הדבר יארך זמן", ואין לקבוע מתווה לשדרוג מעמדו של מחוסר האזרחות ולהקניית מעמד של קבע, שכן "כל מקרה ידון לגופו".

העתק התכתובת בעניין הליקויים שנפלו בנוהל מצ"ב ומסומן ח'.

64. ביום 22.1.2008, בחלוף שנה ממועד מתן פסק הדין ובהתקרב המועד לפקיעת רישיונותיהם של העותרים, פנה ב"כ העותרים אל מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים דאז, מר יעקב גנות, ואל עו"ד פישר-צין, בדרישה כי יקבע לאלתר מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להסדרת מעמדם של העותרים באופן קבוע. בכלל זה, ביקש, כי יינתנו להם רישיונות ישיבה ועבודה מסוג א/5 עד לקבלת רישיון לישיבת קבע. למכתב צורפה טבלה המתארת את התמשכות הטיפול בעניינם של העותרים מאז שנת 2003. ב"כ העותרים שב והדגיש, כי העותרים שיתפו פעולה, ממשיכים לשתף פעולה וישתפו פעולה גם בעתיד עם רשויות המדינה, ושאל הוא ישמח לעמוד לרשות הרשויות.

65. המכתב לא נענה, ורישיונותיהם של העותרים עמדו לפקוע. משום כך, שב ופנה ב"כ העותרים במכתב דחוף ביום 13.3.2008. אף מכתב זה לא נענה. בהתקרב המועד לפקיעת רישיונותיהם של העותרים שוחח ב"כ העותר מספר פעמים באמצעות הטלפון עם עו"ד פישר-צין, והשאיר עבודה מספר הודעות במשרדה. ביום 25.3.2008 התקבל מכתבה של עו"ד פישר-צין, ולפיו "בימים אלה ממשיכים המאמצים אשר עושות הרשויות במדינה על מנת להשיב את המבקשים למדינות מוצאם". עוד נכתב, כי עד לקבלת החלטת מנהל מינהל האוכלוסין בעניינם של העותרים או עד למועד שניתן יהיה להשיבם למדינת מוצאם "לפי המוקדם מביניהם" – יוארכו רישיונותיהם. העותרים הופנו ללשכות מינהל האוכלוסין הקרובות למקום מגוריהם לצורך הארכת הרישיונות.

66. ביום 31.3.2008 ניתן לעותר בלשכה למינהל האוכלוסין ברמת-גן רישיון ישיבה ועבודה לשלושה חודשים בלבד, וזאת בתמורה לאגרה מלאה. כך ארע גם עם עותר נוסף (מר ברישנקוב). עותר אחר (מר ואחטנגוב) קיבל, לעומת זאת, רישיון לחצי שנה. בעקבות זאת פנה ב"כ העותרים למשיב ביום 4.5.2008 בדרישה, כי יוקנו להם רישיונות ישיבה ארעיים מסוג א/5 לאלתר, וכי יקבע מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להמשך הטיפול בעניינם, ולהסדרת מעמדם בישראל באופן קבוע.

67. המכתב לא נענה. ביום 26.6.2008, כשהרישיונות של חלק מהעותרים עמדו שוב לפקוע, שב ב"כ העותרים ופנה במכתב דחוף. במכתבו הזכיר, בין היתר, כי אי חידוש רישיונות הישיבה מבזה את פסק הדין. ביום 30.6.2008 פג תוקף רישיונו של העותר, ואולם כל תשובה לא נתקבלה מאת המשיב. ב"כ העותר פנה באמצעות הטלפון לעו"ד שירלי אנגלרד, מנהלת המחלקה לעניינים מינהליים בפרקליטות מחוז תל-אביב (אזרח), השאיר הודעה לעו"ד ענת פישר-צין מן הלשכה המשפטית של משרד הפנים, ופנה באמצעות הדוא"ל אף לעו"ד דניאל סלומון, סגן היועץ המשפטי במשרד הפנים.

68. ביום 7.7.2008 נתקבלה תשובתה של עו"ד פישר-צין, ולפיה "בהתאם לנוהל הטיפול בנתין זר הטוען כי אין מדינה אליה ניתן להרחיקו, יועלה עניינם של מרשיך בפני מנהל מינהל האוכלוסין, מר יעקב גנות. ככל שמרשיך מבקשים להעלות בפני מנהל המינהל טענותיהם, מעבר לחומר המצוי במשרד הפנים בעניינם, הינכם מוזמנים להעלות את טענותיכם בכתב, ולהעבירן אליי, וזאת תוך 60 יום מהיום".

69. חרף פסק הדין נותר העותר ללא רישיון ישיבה ועבודה תקף. על פי הנחיית בא כוחו, הח"מ, פנה העותר ללשכת מינהל האוכלוסין ברמת-גן. ביום 6.8.2008, על פי המועד שנקבע עבורו, התייצב העותר בלשכה, שם מסר לו סגן מנהלת הלשכה, מר דוד עצמון, כי לא התקבלה כל הוראה או הנחיה בעניינו, ולפיכך לא יוארך תוקף רישיונו (אשר פקע, כאמור, ביום 30.6.2008).

70. בו ביום שב ופנה ב"כ העותר אל עו"ד פישר-צין בדרישה, כי רישיונו של העותר יחודש לאלתר. ב"כ העותר עמד על הצורך של מרשיו ושלו לבקש שוב ושוב לחדש את רישיונותיהם ועל אופן השרירותי בו הוארכו רישיונותיהם של העותרים השונים לתקופות שונות, וכל זאת תמורת אגרות בכל מועד של חידוש הרישיונות. ב"כ העותרים מסר עוד, כי למיטב ידיעתו, כל החומר מצוי בפני משרד הפנים, ושב וצירף את מכתבו מיום 22.1.2008. הוא ביקש להודיעו בדחיפות ככל שנחוץ דבר מה נוסף.

71. המכתב לא נענה, וביום 11.8.2009 פנה ב"כ העותר באמצעות הדוא"ל אל עו"ד ענת פישר-צין בדרישה לטפל בחידוש רישיונו של העותר לאלתר. בימים 14.8.2008 ו-18.8.2008 שב ופנה באותו אופן. ביום 19.8.2008 נענה, כי רישיונו של העותר יוארך עד למועד קבלת החלטת ראש רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול בעניינו, או עד למועד שניתן יהיה להשיבו למדינת מוצאו לפי המוקדם. העותר הופנה לשוב ללשכת מינהל האוכלוסין.

72. ביום 2.9.2008, למעלה מחודשיים לאחר שפקע תוקף רישיונו, קיבל העותר רישיון. גם הפעם ניתן לו הרישיון לשלושה חודשים בלבד, וגם הפעם – תמורת תשלום מלא של אגרה.

73. ביום 11.1.2009 שב ופנה ב"כ העותרים אל עו"ד פישר-צין. במכתבו ציין, כי חלפו שנתיים מאז ניתן פסק הדין, וחרף זאת טרם התקבלה החלטת ראש הרשות בעניינם של העותרים. עוד ציין, כי משרד הפנים נוהג שרירות בהארכת רישיונותיהם של העותרים, ומבזה את פסק הדין. ב"כ העותרים שב ודרש להקנות לעותרים רישיונות ישיבה ארעיים מסוג א/5, ולקבוע מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להמשך הטיפול בעניינם ולהסדרת מעמדם בישראל באופן קבוע. המכתב לא נענה. ביום 4.3.2009 נשלחה תזכורת.

74. רישיונו של העותר הוארך שוב בשלושה חודשים עבור אגרה מלאה, וזאת עד לחודש מרץ 2009. בהתקרב המועד לפקיעת רישיונו של העותר הוא שב ופנה ללשכה ברמת-גן. ביום 16.3.2009 התקבל בלשכה, שם נאמר לו, "כי אין שום הנחייה במחשב", ולפיכך סרבו להאריך את תוקף רישיונו. העותר הפסיד יום עבודה שלם בלשכה בהמתינו בלשכה לחידוש הרישיון. בעקבות פנייה של בא כוחו לעו"ד פישר-צין ובהתערבותה של האחרונה, הוארך רישיונו בשלושה חודשים.

75. ביום 25.3.2009 הודיעה גב' מזל כהן, ממונה אשרות וזרים במטה רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, כי עניינם של העותרים הובא בפני ראש הרשות, מר יעקב גנות, וכי –

"מבדיקת תיקם, ומברור אשר נערך עם משרד החוץ, עולה כי טרם מוצו המאמצים להשיב את הנדון למדינות מוצאם, ומשרד החוץ פועל בנושא גם בימים אלה. לאור האמור, החליט מר גנות בשלב זה, לאשר מתן אשרה מסוג ב/1 לשנה נוספת."

העותרים הופנו אל הלשכות באזור מגוריהם. מכתב זהה התקבל גם מעו"ד פישר-צין.

76. ביום 29.3.2009, לאחר קבלת המכתבים, פנה ב"כ העותרים לגב' כהן ולעו"ד פישר-צין. במכתבו הבהיר, שהחלטת ראש הרשות עומדת בניגוד להוראות הדין; בניגוד לפסק הדין; והיא אף אינה סבירה לגופה. ב"כ העותרים ציין, כי על פי הוראות החוק (ועל כך נרחיב בפרק המשפטי), המשיב אינו ראוי להאריך את תוקף רישיונות הישיבה מן הסוג שניתן לעותרים (ב/1) מעבר לתקופה של 27 חודשים. משום כך, הרי שהארכת הרישיונות בשנה נוספת, תחת החלפתם ברישיונות מסוג א/5, אסורה על פי החוק. עוד הובהר, כי בפסק הדין הורה בית המשפט למשיב לשקול את עניינם של העותרים במסגרת המדיניות הכללית שייקבע. חרף חלוף הזמן הרב מאוד מאז החלו ההליכים בניסיון להרחיק את העותרים מישראל, וחרף שיתוף הפעולה המלא מצידם, טרם נקבע מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להסדרת מעמדם בישראל. להוציא אמירות כלליות בדבר "מאמצים" ומשרד החוץ אשר "פועל", לא הובהר מה נעשה בעניינם של העותרים. עוד נכתב:

"מתן רישיונות ישיבה ארעיים למרשיי, וקביעת מתווה להסדרת מעמדם בישראל באופן קבוע, אינה חותרת תחת 'מאמצים' ו'פעולות' שעושה משרד החוץ, ככל שאכן הוא עושה כאלה. לעומת זאת, הותרתם של מרשיי ללא זכויות סוציאליות זמן רב כל כך, חרף שיתוף הפעולה המלא מצידם, מתעלמת במפגיע ממצוקתם של מחוסרי האזרחות ואינה משרתת 'מאמצים' ו'פעולות', ככל שנערכים."

המכתב לא נענה, וביום 4.5.2009 נשלחה תזכורת.

77. ביום 10.5.2009 הודיעה גב' כהן לב"כ העותרים, כי הפנייה הועברה לבדיקת מנהל הרשות, וכי בתום הבדיקה יודיעוהו. משלא התקבל מענה שב ב"כ העותרים ופנה ביום 30.6.2009.

78. רישיונו של העותר הוארך עד ליום 18.7.2010, תמורת תשלום אגרה, כמובן.

79. ביום 16.8.2009 פנתה גב' כהן לב"כ העותרים באמצעות הטלפון, וביקשה ממנו, כי העותרים יפנו אל ארגון "הצלב האדום", על מנת לבחון סיוע של הארגון בעניינם. גב' כהן מסרה את מספר הטלפון של אנה ממשרד "הצלב האדום" בישראל. למחרת שוחח ב"כ העותרים עם אנה, אשר השיבה, כי "הצלב האדום" פועל, ככלל, לאיתור קרובי משפחה, ולא להשבתם של מחוסרי אזרחות. בפרט, הארגון אינו מתערב אם יש למדינת המקור נציגות דיפלומטית בישראל. ב"כ העותרים הציג בפני אנה את המקרים של שלושת מרשיו, ואנה הבהירה, כי "הצלב האדום" לא יוכל לסייע להם, והוסיפה כי תשמח לשוחח על כך עם גב' כהן ועם עו"ד פישר-צין, אם תיפגש אליה. עוד באותו היום, 17.8.2009, פנה ב"כ העותרים לגב' כהן ולעו"ד פישר-צין, ומסר להן זאת. ב"כ העותרים שב על האמור במכתביו הקודמים, וציין, כי הפניית העותרים אל "הצלב האדום" מלמדת מעצמה, כי פעולותיו של משרד החוץ, ככל שננקטו כאלה, העלו חרס. משום כך, שב ודרש להקנות לעותרים רישיונות מסוג א/5 ולקבוע מתווה להסדרת מעמדם באופן קבוע.

80. ביום 18.8.2009 הודיעה עו"ד פישר-צין, כי פניות ב"כ העותרים הועברו לטיפול מחלקת אשרות ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול.

81. ביום 1.9.2009 הודיעה גב' כהן לב"כ העותרים באמצעות הטלפון, כי כיוון שהעניין אינו מצוי עוד בטיפול הלשכה המשפטית של הרשות, אלא הועבר לטיפול, אין לה אלא לשוב על ההחלטה, ולפיה רישיונותיהם של העותרים לא ישודרגו. משום כך, פנה ב"כ העותרים עוד באותו היום לעו"ד דניאל סלומון, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, וביקש את התערבותו. ב"כ העותרים הדגיש, כי למחלקת האשרות אין כלים להתמודד עם הטענות המשפטיות שבפניותיו. ביום 24.9.2009 מסר עו"ד סלומון בשיחה בעל פה, כי העניין מצוי בבדיקה, וכי אמורה להיערך ישיבה בעזניין זה לצורך הכרעה בדבר המשך הטיפול בעניינם של העותרים. בעקבות זאת, נשלחו ביום 11.10.2009 וביום 16.11.2009 תזכורות לעו"ד סלומון.

העתק התכתובת שנוהלה בשנים 2008 ו-2009 מצ"ב ומסומן ט'.

82. ללא שנמסרה לבא כוחו כל הודעה על כך, העותר הוזמן להתייצב ביום 3.1.2010 בפני הגב' מילה מושקוביץ במטה רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול. העותר התייצב בגפו. את המפגש, שהתנהל ברוסית, גב' מושקוביץ לא תיעדה בסגנון "שאלה ותשובה", אלא הורתה לעותר לכתוב בגוף ראשון וברוסית את שהיא מכתיבה לו, ולחתום בתחתית כל עמוד. במהלך המפגש הודיעה גב' מושקוביץ לעותר, כי רישיון הישיבה שניתן לו הוא האחרון, וכי לא יוארך עוד. היא מסרה לו עוד, שלעולם לא ירכוש מעמד בישראל. גב' מושקוביץ הורתה לעותר לכתוב, שאין לו שורשים יהודים, ושהוא רוצה לעזוב את ישראל לרוסיה, שם אימו ואחותו, וכי הוא מבקש לעזור לו בכך.

זאת, אף שהעותר אינו מרוסיה, אלא במקורו מטגייקיסטון, ואף שהעותר הבהיר לגבי מושקוביץ, שעה שהציעה שתינתן לו תעודת מעבר לצורך נסיעה לרוסיה, כי פנה מספר פעמים לשגרירות רוסיה בישראל, כדי לבדוק אפשרות שכזו, וכי נמסר לו שם (לאחרונה בחודש נובמבר 2009), שללא דרכון תקף וללא חשבון בנק המעיד על הכנסה מספקת (חשבון שהוא אינו יכול לנהל, משום שאין לו דרכון תקף), לא תתקבל בקשתו לבחינה, וכי ממילא לא ייקבל דבר. דברים אלה גב' מושקוביץ לא הורתה לעותר לכתוב. גב' מושקוביץ אמרה לעותר, כי ישנה עמותה, שמסייעת לאנשים לחזור לרוסיה. היא מסרה לו, שתעביר לעמותה את החומר, ואת מספר הטלפון שלו על מנת שתטפל בו, וכי הוא חייב לפנות לעמותה זו. גב' מושקוביץ לא מסרה בידי העותר העתק של "ההצהרה" שהכתיבה לו.

83. ואכן, בעקבות המפגש הוזמן העותר על ידי העמותה למפגש ביום 6.1.2010.

84. באותו היום הוזמן אחד העותרים האחרים, מר ברישנקוב, אף הוא למפגש עם גב' מושקוביץ. מר ברישנקוב הודיע על כך מבעוד מועד לבא כוחו, אשר גילה אגב כך, כי נערכו מפגשים כאמור עם העותר ועם מר ואחטנגוב (העותר הנוסף). ב"כ העותרים התלווה למר ברישנקוב למפגש עם גב' מושקוביץ. במועד המפגש מסר ב"כ העותרים לגב' מושקוביץ את העתקי התצהירים המפורטים, המלווים במסמכים ממדינות מוצאם של העותרים, שנמסרו עוד בשנת 2006 על ידי העותרים לפרקליטות מחוז תל-אביב במסגרת ההליך המשפטי, וזאת על פי בקשתם אז של משרד הפנים ומשרד החוץ. בתצהירים אלה, כזכור, גוללו העותרים את כל הפרטים הנוגעים למקום הולדתם; לפרטי קרוביהם; ולקורות אותם במדינת מוצאם ובישראל. מסמכים אלה לא היו בידיה של גב' מושקוביץ, שהחזיקה בתיקי העותרים. עוד התברר במסגרת המפגש, כי אין בידי משרד הפנים תיעוד של הניסיונות הדיפלומטיים שנעשו בעניינם של העותרים מטגייקיסטון. כך, למשל, גב' מושקוביץ מסרה לב"כ העותרים, שבשנת 2007 נתבקשו העותר ומר ברישנקוב למלא טפסים בעניין נתינותם בטגייקיסטון ולא עשו זאת. היא הציגה את המסמכים שנשלחו על ידי ב"כ המשיב לב"כ העותרים ביום 25.4.2007. ב"כ העותרים הבהיר, כי העותרים בהחלט מילאו את הטפסים, וכי יש בידי העתקם ואישור על העברתם. הוא מסר בידי גב' מושקוביץ את מספר הטלפון הנייד שלו, ככל שיש צורך להעביר מסמכים, ואולם היא לא יצרה קשר בעניין זה.

85. בנוכחות מר ברישנקוב שאל ב"כ העותרים את גב' מושקוביץ לאן הפנתה את העותר, ומהו החומר שהעבירה לעמותה. גב' מושקוביץ השיבה, כי לא הפנתה את העותר לשום עמותה, וכי לא העבירה חומר. היא אמרה עוד, שהעותר פנה בעצמו לעמותה, שאת שמה היא אינה יודעת, וכי כשנפגש עימה דיווח לה על כך, והיא אמרה לו שהוא יכול לפנות אם הוא מעוניין.

86. גב' מושקוביץ **שיקרה**. העותר לא פנה לעמותה כלשהי, ולא היה לו מושג לאן נשלח על ידי גב' מושקוביץ. ב"כ העותרים התלווה אליו למפגש בעמותה. התברר, כי מדובר ב"עמותת מחסה" –

עמותה לסיוע הומניטארי הפועלת בירושלים. במפגש התברר, שגב' מושקוביץ שלחה את מסמכיו של העותר לעמותה זו באמצעות פקס, ושוחחה עם גב' אלה אומלצ'נקו-ורביטסקי, פעילה בה. במפגש נמסרו העתקי מסמכי "ההצהרה" שגבתה גב' מושקוביץ מן העותר ימים ספורים קודם לכן, ואלה נושאים את כותרת הפקס ממנו נשלחו: "אוכלוסין – אשרות". התברר, כי גב' מושקוביץ העבירה את המסמכים, וביקשה את סיוע העמותה בהוצאתו של העותר מהארץ. במפגש הובהר לעותר ולבא כוחו, שהעמותה לא תוכל לסייע בכך.

87. ביום 11.1.2010 התקשרה גב' מושקוביץ אל העותר. היא גערה בו על כך שפנה לעמותה מלווה בבא כוחו, והציעה לו לעזוב את עורך דינו. היא הורתה לו לשוב אל העמותה. עוד אמרה, שאם לא יפעל על פי הנחיותיה עוד יראה "מי זו מילה". בהמשך לכך יצרה נציגת העמותה, גב' אומלצ'נקו-ורביטסקי, קשר עם העותר, ואמרה לו שוב, שהעמותה לא תוכל לסייע לו, וכי היא תמסור זאת לגב' מושקוביץ.

88. על רקע דברים אלה, והקורות את העותרים האחרים, פנה ב"כ העותרים ביום 12.1.2010 לגב' כהן ולעו"ד סלומון. ב"כ העותרים דרש, כי יורו לכל הנוגעים בדבר לעמוד בקשר עימו בלבד, והבהיר כי ישמח לעמוד לרשותם, להשיב לכל שאלה, למסור כל מידע ולבוא עם מרשיו לכל מפגש. כן ביקש להודיעו, כי גב' מושקוביץ לא תטפל עוד בעניינם של העותרים, ופירוט הצעדים שנקטו בעניין התנהלותה. ב"כ העותרים הוסיף, כי ככל שפרקליטות מחוז תל-אביב לא העבירה את כל החומר שבידה, ישמח לקיים מפגש, ולהעביר לרשות משרד הפנים כל מסמך שחסר לצורך השלמת הבירור. לסיכום שב ודרש, להקנות לעותרים רישיונות ישיבה ארעיים, ולהודיע על מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להסדרת מעמדם של העותרים בישראל באופן קבוע.

89. ביום 17.2.2010 נשלחה תשובתו של מר ארבל (אשר נתקבלה ביום 25.2.2010). מר ארבל ציין, כי הטיפול בעניינם של העותרים מתקיים על פי הוראות הנוהל, שנתקבל לאחר פסק הדין בעניינם. מר ארבל לא פירט, מהן הפעולות הקונקרטיות שנעשו בעניינם של העותרים, אלא הסתפק באמירה כללית וסתומה, ולפיה "במסגרת הטיפול השוטף מתבצעת בקרה ומעקב עם משרד החוץ והלשכה המשפטית על מנת לתת מענה פרטני לכל אחד לקידום וזירוז התהליך המוגדר בנוהל". באשר לגב' מושקוביץ ציין מר ארבל, כי הונחתה על ידו לקיים ראיונות אישיים עם העותרים, וזאת "ע"פ סמכויותיה כנדרש וכמקובל לביצוע ראיון כמו כל פקיד ברשות האוכלוסין". זאת, אף שמר ארבל הודה שגב' מושקוביץ הונחתה שלא להפנות לעמותות או לגופים פרטיים, אשר "אינם כלולים בהליך הטיפול הנדרש על ידי משרד הפנים". חרף העובדה, שהעותרים מילאו אחר כל דרישה שהופנתה אליהם על ידי המשיב במהלך השנים; ועל אף שפנו, מיוזמתם, שוב ושוב למשיב במהלך השנים בבקשה לקדם את הטיפול בעניינם; ואף שהתנדבו שוב ושוב למסור כל פרט הנחוץ לרשויות ולתייצב בפני כל גורם, אם רק יתבקשו; מר ארבל הרהיב עוז בנפשו להטיח, כי "יש

לזכור כי המוזמנים אינם משתפים פעולה (וזאת בלשון המעטה) על מנת לברר את שהותם ואת מדינת מוצאם". מר ארבל לא הבהיר, כמובן, כיצד, לא שיתפו העותרים פעולה, ומה עוד נדרשים הם לעשות, שלא עשו. בעניינו של העותר מסר מר ארבל, כי הוא "מטופל מול משרד החוץ לבדיקת ארץ המוצא ע"פ הנתונים והמידע שעלו בראיון". מר ארבל לא הבהיר מהן הפעולות שנעשות במסגרת זו, ומהו המידע שעלה באותו "ראיון" (שלא היה כאמור ראיון כלל), אשר לא היה בפני המשיב קודם לכן. עוד מסר, שלשכת רשות האוכלוסין ברמת-גן הונחתה לתת לעותר תעודת מעבר לתקופה של חצי שנה, על מנת לאפשר את יציאתו מן הארץ. מר ארבל לא הסביר, לאן וכיצד אמור העותר לצאת בעצמו מישראל עם תעודת המעבר, וכיצד הדבר עשוי להתאפשר כעת, אחרי שש עשרה שנים בהן הוא יושב בישראל כשהוא מחוסר אזרחות, ללא אפשרות לצאת ממנה בהעדר מדינה שתקבלו, ומשהרשויות כשלו לסייע לו בכך. עוד כתב מר ארבל, כי משרד החוץ מטפל בקבלת אשרת כניסה לרוסיה, וזאת אף שהעותר, כאמור, הוא במקורו מטג'יקיסטן, אינו אזרח רוסיה, ומעולם לא היה.

90. בכך תמה ההתכתבות. בטרם חתימת פרק זה יצויין, כי הגשת העתירה התעכבה במעט וזאת בשל נסיבות הקשורות בב"כ העותרים (הולדת בנו ומחלה). ב"כ העותרים פנה בעניין זה לעו"ד סלומון, אשר נתן באדיבותו הסכמתו לכך מבעוד מועד.

העתקי המסמכים והתכתובת שנוהלה בעקבות הזמנת העותר למשרד הפנים מצ"ב ומסומנים י'.

91. אם כן, מאז חודש דצמבר 2003, אז החלו ההליכים לגירושו של העותר מישראל, וחרף שיתוף פעולה מלא מצידו, הדבר לא נשא הדבר פרי. למעשה, מאז ניתן פסק הדין בעתירתו, דבר לא השתנה. העותר הוא שפנה אל המשיב שוב ושוב. העותר חי בישראל מזה שנים ארוכות. הוא עובד בעבודות שיפוצים מזדמנות. כיוון שאין לו מעמד ומסמכים מזהים, הוא מנוצל לא פעם על ידי קבלנים, ושכרו לא משולם לו; הוא אינו יכול לפתוח חשבון בנק כדי להפקיד את שכרו; הוא מתקשה לשכור דירה; אין לו רישיון נהיגה; אין לו ביטוח בריאות; והוא אינו זכאי לזכויות סוציאליות כלשהן. מכאן העתירה.

המסגרת הנורמטיבית

מבוא

92. חרף חלוף הזמן הרב מאז החל הטיפול בעניינו של העותר, וחרף פסק הדין העקרוני והמקיף, שניתן בעניינו של העותר לפני למעלה משלוש שנים, המשיב טרם אימץ לו מדיניות לטיפול בעניינם של מחוסרי אזרחות, והעותר בכללם. על דרך הסתם שח המשיב ב"מאמצים" וב"פעולות", שטבעם וטיבם אינו ידוע ואינו מבואר. חרף העובדה, כי העותר הוא שפונה אל

המשיב פעם אחר פעם ומשך שנים בבקשה לקדם את עניינו (ורבות מפניותיו אינן נענות כלל), ועל אף שהעותר ממלא אחר כל דרישה שמופנית כלפיו מטעם המשיב (והמשיב כמעט שאינו מפנה כל דרישה), המשיב מרהיב עוז בנפשו להטיח בעותר פעם אחר פעם, כי הוא "אינו משתף פעולה", ולא מבהיר עם מה היה עליו לשתף פעולה. ב"כ העותר ניהל תכתובת ענפה ומייגעת עם המשיב, ועשה כל אשר לאל ידו כדי להימנע מן הצורך בדיון שלישי בעניינו בבית המשפט, אך ללא הועיל. הטיפול בעותר מועבר "מיד ליד" בין פקידי המשיב, שאינם בקיאים בפסק הדין, ואינם יודע כיצד לנהוג בו. אין בידי המשיב תיק מעודכן, הכולל את החומר בעניינו של העותר, ואין מתווה לטיפול בו, ומשום כך כל גורם המקבל את העניין לידו מתחיל את הבירור מחדש. רישיונות הישיבה של העותר מוארכים, ככל שהם מוארכים, באופן שרירותי לפרקי זמן שרירותיים, ללא כל הנמקה, תוך טרטור והטרחה של העותר ובא כוחו, ואגב העשרת קופתו של המשיב באגרות, המצטברות לכדי מאות שקלים חדשים. אכן, שרירות ואף ביריונות היו מנת חלקו של העותר בטיפול בו במשרד הפנים. השנים נוקפות, ואף שהעותר בישראל, מחוסר מעמד וזכויות בסיסיות, מתקשה להתקיים בכבוד וללא כל אפשרות לתכנן את עתידו, מסרב המשיב לקבוע מתווה ולוח זמנים להסדרת מעמדו.

93. התנהלותו הבלתי תקינה של המשיב מדברת בעד עצמה, והעותר לא יאריך בטענותיו בעניין זה. את טיעונו יקדיש להעדרה של מדיניות, חרף פסק הדין, לזיהוי מחוסרי אזרחות ולטיפול בהם. העדרה של מדיניות שכזו היא הגורמת למחדלו של המשיב בעניינו של העותר ולסירובו להסדיר את מעמדו.

94. ואולם, עוד בטרם נפנה לפירוט הטענות בעניין זה, נקדים ונבהיר, כי יהיה המתווה שייקבע אשר יהיה, הרי שעל פי פסק הדין, על המשיב להחליף את רישיונו של העותר לאלתר ברישיון מסוג א/5 לפחות. זאת מן הטעם, שהמשיב חוייב בפסק הדין ליתן לעותר רישיון ישיבה מסוג שיאפשר לו לעבוד בישראל, והחוק אינו מתיר עוד ליתן בידיו רישיון מסוג ב/1, כפי שנתן לו המשיב. בנסיבות אלה, על המשיב ליתן לעותר רישיון ישיבה מסוג אחר, אשר יאפשר את ישיבתו ועבודתו, וכזה הוא רישיון מסוג א/5 לפחות. נפתח בכך את דברינו.

החובה לשדרג את מעמדו של העותר לאלתר

95. בפסק הדין חוייב המשיב ליתן לעותר רישיון ישיבה ועבודה. סוגו של הרישיון, פסק בית המשפט, ייקבע על ידי המשיב, ובלבד שיאפשר ישיבה ועבודה (פסקה 67 לפסק הדין). על יסוד זאת החליט המשיב ליתן לעותר רישיון ישיבה ועבודה מסוג ב/1 בחודש מרץ 2007.

96. רישיונות ישיבה מסוג ב/1, שהינם רישיונו לישיבת ביקור, ניתנים על פי הוראות חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – **החוק או חוק הכניסה לישראל**). סעיפים 2(א) ו-3(2) לחוק

קובעים, כי התקופה המקסימאלית להארכתם של רישיונות ישיבה מסוג ב/1 הינה עשרים ושבעה חודשים (שנתיים ושלושה חודשים):

"2. סוגי אשרות ורישיונות ישיבה

(א) שר הפנים רשאי לתת –
[...]
(2) אשרה ורישיון לישיבת ביקור – עד לשלושה חודשים;
[...]"

"3. הארכת אשרות ורישיונות ישיבה

שר הפנים רשאי להאריך –
[...]
(2) רישיון לישיבת ביקור, ובלבד שסך-כל תקופות ההארכה לא יעלה על שנתיים;
[...]"

97. כלומר, על פי החוק, המשיב אינו יכול להמשיך ולהאריך רישיונות מסוג ב/1 מעבר לתקופה של עשרים ושבעה חודשים.

98. רישיונות מסוג ב/1 יכולים להיות מוארכים מעבר לתקופה של עשרים ושבעה חודשים על פי הוראות סעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, אך רק ל"עובדים זרים". כלומר, למי שקיבלו את רישיונותיהם כ"עובדים זרים" על פי הוראות סעיף 2(ג) לחוק הכניסה לישראל ועל פי הוראות פרק ד'1 לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991:

"2. סוגי אשרות ורישיונות ישיבה

(א) שר הפנים רשאי לתת –
[...]
(2) אשרה ורישיון לישיבת ביקור – עד לשלושה חודשים;
[...]
(ג) לא יינתנו אשרה ורישיון ישיבה לעובד זר כהגדרתו בפרק ד'1 לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (בחוק זה – חוק עובדים זרים), אלא אם כן המבקש להעסיק את העובד הזר מחזיק בהיתר לפי סעיף 1ג לחוק עובדים זרים, ורשאי שר הפנים לקבוע כי לגבי עובדים זרים בתפקידים מסוימים שקבע או לגבי סוגי עובדים שקבע, מתן אשרה או רישיון ישיבה אינו טעון היתר כאמור."

"3א. הארכת אשרות ורישיונות ישיבה לעובד זר, והגבלת מתן אשרות ורישיונות חוזרים

(א) על אף הוראות סעיף 23(2) רשאי שר הפנים להאריך רישיון לישיבת ביקור שניתן לעובד זר לתקופות שלא יעלו, יחד, על חמש שנים, ובלבד שתקופת ההארכה הראשונה לא תעלה על שנתיים ושכל אחת מתקופות ההארכה שלאחריה לא תעלה על שנה אחת.

[...]

(ד) בסעיף זה, 'עובד זר' – כהגדרתו בפרק ד' לחוק עובדים זרים.

99. המדובר, אם כן, במי שבאו לישראל כ"עובדים זרים", לעבוד בה על פי היתר מאת הממונה. הוראות אלה אינן חלות על מי שמחזיקים ברישיונות ישיבה כלליים מסוג ב/1, שאחרת היו מרוקנות מתוכן את סעיף 23(2) לחוק, וברי שאינן; סעיף 3א, כאמור בו, חל "על אף הוראות סעיף 23(2)" ולא במקומן. סעיף 23(2) הוא הכלל באשר לרישיונות לישיבת ביקור – כמו בעניינם של בני זוג לאזרחים ולתושבים ישראלים, או כמו בענייניו של העותר שקיבל את רישיונו בעקבות פסק הדין – וסעיף 3א הוא היוצא מן הכלל, החל על "עובדים זרים" כהגדרתם בחוק.

100. הבחנות אלה נמסרו במפורש מפי שר הפנים דאז, מר אברהם פורז, לוועדת הפנים של הכנסת בעת הדיון בוועדה ביום 29.3.2007 בתיקון חוק הכניסה לישראל והכללת סעיף 3א לחוק בו. שר הפנים הבהיר, כי עניינו של סעיף 3א ב"מקרים השגרתיים, עובדים פשוטים בעבודות כפיים, שבאים או לעבודות בניין או לעבודות חקלאות או עבודות אחרות". סעיף 3א לחוק, אם כן, אינו עוסק בעותר, שלא בא לישראל כ"עובד זר" על פי היתר מאת הממונה. ואכן, בית משפט נכבד זה פסק לא מכבר, כי הוראות סעיף 3א לחוק הכניסה לישראל חלות אך ורק על מי שבא לישראל כ"עובד זר" לפי הוראות פרק ד' לחוק עובדים זרים, ולא על אדם שקיבל רישיון מסוג ב/1 במסלול אחר ומטעמים אחרים (עת"ם (י-ם) 752/06 מעתוק נ' מנהל לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית (פסק דינו של השופט מ' סובל מיום 26.1.2009, סעיף 5 לפסק הדין)).

העתק פסק הדין בעת"ם 752/06 מצ"ב ומסומן י"א.

101. כך גם בענייננו – העותר קיבל את רישיונותיו על פי פסק הדין. הוא אינו "עובד זר", והוראות סעיף 3א לחוק הכניסה לישראל אינו חלות עליו. כיוון שעל פי פסק הדין מחוייב המשיב ליתן בידיו רישיון ישיבה, שיאפשר את ישיבתו ואת עבודתו בישראל (הסוג נתון לשיקול דעתו של המשיב, במסגרת הוראות החוק), הרי שעל המשיב לתת לו לאחר חלוף עשרים ושבעה חודשים רישיון ישיבה ארעי מסוג א/5 לפחות. רישיון ישיבה מסוג א/5 מאפשר ישיבה ועבודה, ועל פי סעיפים 2(א) ו-3(3) לחוק אפשר לתיתו לתקופה של שלוש שנים, ולהאריכו בשנתיים בכל פעם, וזאת ללא הגבלה:

"2. סוגי אשרות ורישיונות ישיבה

(א) שר הפנים רשאי לתת –

[...]

(3) אשרה ורשיון לישיבת ארעי – עד לשלוש שנים ;

[...]

3. הארכת אשרות ורשיונות ישיבה

שר הפנים רשאי להאריך –

[...]

(3) רשיון לישיבת ארעי, ובלבד שתקופת כל הארכה לא תעלה על שנתיים."

העדר מדיניות לזיהוי מחוסרי אזרחות ולטיפול בהם

"מושכלות יסוד של שלטון החוק הן, כי 'משניתן פסק דין חובה לקיימו כלשונו וכרוחו' (דברי הנשיא שמגר בבג"ץ 91/5711 פרוז נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מו(1) 299, 308 (1991)). חובת הציות לפסקי דין וכיבודם נמנים על תנאי היסוד עליהם מושתת משטר חוק במדינה דמוקרטית. חובה זו 'עולה מן הדין, והיא ביטוי להכרח להסדיר חייה של חברה לפי נורמות בסיסיות, המאפשרות קיומה של מסגרת מאורגנת בה שולט החוק' (שם). בלא ציות לפסקי דין של בתי המשפט, מתערער עקרון שלטון החוק והמשפט, והסדר החברתי מתפורר. איש הישר בעיניו יעשה, והמרחק בין שלטון המשפט לאנרכיה הוא כחוט השערה... אי כיבוד פסק דין של בית משפט על-ידי אזרח הוא גילוי חמור של פגיעה בשלטון החוק. חמור מכך שבעתיים הוא אי כיבודו של פסק דין על ידי רשות מרשויות השלטון. אכן, 'החובה לכבד פסק דין של ערכאה מוסמכת, החלה על כל אדם, חלה ביתר שאת על רשויות השלטון' (הנחיה 6.1003 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מיום 15.6.03). הימנעות רשות שלטונית מציות לפסק-דין של ערכאה שיפוטית הינה מן החמורות ומן המדאיגות שבסכנות האורבות לשלטון החוק במדינה דמוקרטית... העיקרון המהותי של שלטון החוק בנוי על התודעה כי השלטון עצמו, ככל אזרח, כפוף לחוק ואינו מורם מעליו. 'שלטון החוק במובנו הפורמאלי משמעו, שכל הגורמים חייבים לפעול על פי החוק, ופעולה בניגוד לחוק צריכה להיתקל בסנקציה המאורגנת של החברה' (דברי השופט ברק בבג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 621 (1986)). מדינה שבה רשות שלטונית נוטלת את החוק לידיה – ברצותה, מקיימת צו שיפוטי שניתן נגדה, וברצותה מתעלמת ממנו, היא מדינה שזרעים בה זרעי פורענות ואנרכיה, ומתפתחת בה תרבות מסוכנת של שלטון כוח ושרירות. רשות שלטונית היא נאמן של הציבור... ככזו, היא אמורה לשמש אות ומופת לכיבוד החוק ושלטון החוק. עיני הציבור נשואות לרשויות השלטון ולנושאי המשרה בהן. כיבוד ערכי החוק והמשפט, ופיתוח מסורת של הגנה על ערכי שלטון החוק מושפעים מהתנהגותם. אי קיום הדין, ואי ציות לפסקי דין על ידי רשות שלטונית טומנים בחובם פגיעה ערכית עמוקה לא רק בתשתית הפורמלית של סדרי השלטון והמשטר, אלא גם בליבה של המסורת ותרבות השלטון הראויה, המשמשים דוגמא ומופת להתנהגות הראויה של הפרט בחברה." (בג"ץ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך (פסק דין מיום 27.7.2008), פסקאות 34-35 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

102. על רקע חוסר התוחלת שבהעדר מדיניות לטיפול במחוסרי אזרחות הורה בית המשפט בפסק הדין בעת"ם 2887/05 "לגבש מדיניות ברורה בעניינם של מחוסרי האזרחות ולנסח הנחיות מינהליות, שיתוו את הדרך שבה על חסר אזרחות בישראל לפעול, ובה על הרשויות לנהוג בענייננו" (פסקה 41 לפסק הדין). כפי שפירטנו בחלק העובדתי לעתירה, מדיניות משרד הפנים בעניינם של מחוסרי אזרחות – זו אשר גובשה בעקבות פסק הדין – אינה מדיניות, והיא אינה עומדת באמות המידה שנקבעו בפסק הדין.

103. הנוהל אינו מעודד מחוסרי אזרחות לפנות ללשכות משרד הפנים לצורך הצגת עניינם. עליהם להיעצר על מנת שהליך הטיפול בהם יחל. אף פקידי משרד הפנים אינם יודעים לטפל במחוסרי אזרחות. הנוהל – שכלל אינו מופנה אליהם, אלא לגורמי האכיפה – אינו מזדריך אותם כיצד לעשות זאת. הדרישות הסתומות ל"שיתוף פעולה" מצד מחוסר האזרחות – ל"פעולות" ול"צעדים אקטיביים" – נעדרות הגדרה קונקרטית של שיתוף פעולה הנדרש ממנו. מחוסר האזרחות נדרש, למעשה, לקדם את עניינו בעצמו בכל דרך שימצא לנכון (ואף אז יואשם שאינו משתף פעולה), ולהמציא יש מאין מסמכים, שייתכן שאין לו, ולמסור פרטים, שייתכן שאינם בידיעתו. רישיון ישיבה ועבודה ניתן, ככל שניתן, רק בחלוף שנה (ולא בסמוך להתחלת הטיפול), וזאת חרף דבריו של בית המשפט על אודות מצבם הקשה של מחוסרי האזרחות, שהימצאותם בישראל כפויה, ובהיעדר רישיון לעבוד כבודם נפגע והם חשופים לניצול. הנוהל נעדר מתווה מוגדר ומוגבל בזמן לטיפול במחוסר האזרחות, ככל שאין אפשרות להרחיקו.

104. העותר מיוצג בהליך זה, כמו בשני ההליכים הקודמים, על ידי המחלקה המשפטית של האגודה לזכויות האזרח בישראל. ניסיונה של האגודה, המטפלת במאות מהגרים מדי שנה, מלמד כי בודדים טופלו על פי הוראות הנוהל מאז התקבל, ומעטים עוד יותר הוכרו כמחוסרי אזרחות וזכו לרכוש ולו רישיון עבודה.

ראה בעניין העדרו של מנגנון לטיפול במחוסרי אזרחות מכתבו של ב"כ העותרים אל מר ארבל ואל עו"ד סלומון מיום 7.1.2010 המצ"ב ומסומן י"ב.

105. כאמור בפסק הדין (פסקאות 34-36), מחדל הטיפול במחוסרי אזרחות בוטה במיוחד על רקע קיומו של נוהל לטיפול במבקשי מקלט בישראל. בהקשר זה יצויין, כי בשנים האחרונות נערך שינוי מבני במשרד הפנים. תחת מינהל האוכלוסין הוקמה רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול. במסגרת זו הועברה בחינת בקשות המקלט מנציגות נציבות הפליטים של האו"ם בישראל לידי הרשות. ברשות הוקם אגף לטיפול בפליטים, העוסק בזיהוי ובטיפול במבקשי מקלט, ואף פועלת במסגרתו יחידה לבחינת בקשות מקלט – יחידת RSD (Refugee Status)

(Determination). חרף הדימיון הרב בין האמנה בדבר מעמדם של פליטים (1951) (כ"א 65) (להלן – **אמנת הפליטים**) לבין האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (1954) (כ"א 245) (להלן – **אמנת מחוסרי האזרחות**), שכוונה בצלמה וברוחה של אמנת הפליטים (ר': UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note (UNHCR, March 2010)), הרי שמנגנון דומה לבחינת בקשותיהם של מחוסרי אזרחות – מנגנון (Statelessness Status Determination) SSD – לא הוקם במסגרת הרשות.

106. נציבות האו"ם לפליטים (UNHCR) הינה הגוף הבין-לאומי המופקד הן על אמנת הפליטים והן על אמנת מחוסרי האזרחות. בהתאם להחלטה 78 של הוועדה האקזקוטיבית של נציבות האו"ם לפליטים (EXCOM) משנת 1995, בוחנת נציבות האו"ם לפליטים את תופעת מחוסרי האזרחות ברחבי העולם ואת הטיפול בה (EXCOM, No. 78 (XLVI) - Conclusion on Prevention and Reduction of Statelessness and the Protection of Stateless Persons EXCOM, No. 106 (LVII) – Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons (להלן – **החלטה 106**)) פועלת הנציבות להדרכתן של מדינות החברות לאמנת מחוסרי אזרחות בדבר ייסוד הליכי בירור בקשותיהם של מחוסרי אזרחות – Statelessness Status Determination – הליכים שמטרתם זיהוי מחוסרי אזרחות, טיפול בהם והגנה עליהם (ר': Mark Manly and Santhosh Persaud "UNHCR and responses to statelessness" *Forced Migration Review* (Issue 32, April 2009), pp. 7-10).

107. נציבות האו"ם לפליטים ערכה בדיקה בקרב המדינות החברות לאמנת מחוסרי האזרחות, ממנה עלה, כי בדומה לטיפול בפליטים הדרך הטובה ביותר בקרב המדינות החברות לטיפול במחוסרי אזרחות היא באמצעות מנגנונים מדינתיים מומחים לזיהוי אוכלוסיה זו ולטיפול בה (ר': Final Report Concerning the Questionnaire on Statelessness Pursuant to the Agenda for Protection. Steps taken by States to Reduce Statelessness and to Meet the Protection Needs of Stateless Persons (UNHCR, March 2004)). יש מדינות שבהן הטיפול בפליטים ובמחוסרי אזרחות נערך במסגרת רשות אחת, כמו בצרפת (שם הטיפול הוא על ידי The Office for the Protection of Refugees and Stateless People), או בבליה (שם הטיפול הוא על ידי The Office of the General Commissioner for Refugees and Stateless People). יש מדינות שמטפלות במחוסרי אזרחות בנפרד מפליטים, במסגרת משרד הפנים או במסגרת רשות ההגירה, כמו קנדה, ספרד, איטליה והונגריה. כך או אחרת, המדינות המטפלות במחוסרי אזרחות מינו מומחים לכך במסגרת הסוכנויות הממשלתיות המתאימות (ר': Nationality and

(Statelessness - A Handbook for Parliamentarians (UNHCR, August 2008). נציבות האו"ם לפליטים מנחה בהקשר זה (שם):

"Who should decide if an individual is stateless? Qualified personnel who are specialized in the field of statelessness and who can impartially and objectively examine the application and evidence supporting it should be designated to make determinations of statelessness. A central authority responsible for such determinations would reduce the risk of inconsistent decisions, would be more effective in obtaining and disseminating information on countries-of-origin, and would, by its focused work, be better able to develop its expertise in matters related to statelessness. The determination of statelessness status requires the collection and analysis of laws, regulations, and the practices of other States. Even without a central authority, decision-makers benefit from collaborating with colleagues knowledgeable about nationality legislation and the issue of statelessness both within the government and in other States."

108. נציבות הפליטים מדגישה, כי העדרם של מסמכים מזהים, שהייה שלא כדין, וחוסר שיתוף פעולה מצד מדינת המוצא באישוש זהותו של מחוסר האזרחות, שכחים בהליכים שכאלה, ואין בהם כשלעצמם להצדיק החזקתו של מחוסר האזרחות במעצר, אשר ממנו יש ככלל להימנע (שם ור' גם החלטה 106).

109. זאת ועוד, על הליך הזיהוי והבדיקה, מוסיפה נציבות האו"ם לפליטים (שם), לעמוד במספר עקרונות של הליך הוגן, ובכלל זה מסירת כל המידע הרלוונטי והגבלת משך ההליך:

"The principle of **due process** requires that applicants be given certain guarantees including:

- the right to an individual examination of the claim in which the applicant may participate;
- the right to objective treatment of the claim;
- a time limit on the length of the procedure;
- access to information about the procedure in language the claimant can understand;
- access to legal advice and an interpreter;
- the right to confidentiality and data protection;
- delivery of both a decision and the reasons that underlie the decision; and
- the possibility to challenge the legality of that decision."

110. בהתאם להוראות סעיף 32 לאמנת מחוסרי האזרחות, הקובעות, כי המדינה תקל, במידת האפשר, "על מיזוגם והתאזרחותם של מחוסרי אזרחות; ביחוד יעשו כל המאמצים להחיש את הליכי ההתאזרחות, ולהפחית, כמידת האפשר, את ההיטלים וההוצאות הכרוכים בהליכים אלה", מוסיפה נציבות האו"ם לפליטים (שם):

"States Parties to the Convention are requested to facilitate the assimilation and naturalization of stateless persons to the greatest extent possible (The word "assimilation" here does not mean loss of the specific identity of the persons involved, but rather integration into the economic, social, and cultural life of the country). In particular, they are required to make every effort to expedite naturalization proceedings, including by reducing fees and costs as far as possible."

111. יצוין, כי על אף הדימיון הרב בין עניינם של מחוסרי אזרחות לבין עניינם של פליטים, יש לזכור, כי הליך בחינת בקשותיהם של מחוסרי אזרחות שונה בכל זאת מן ההליך לבירור בקשות מקלט. כפי שקבע בית המשפט בפסק הדין בעת"ם 2887/05, אין לצפות ממחוסר אזרחות כי ינהל בכוחותיו מגעים דיפלומטיים, וכי ימציא ראיות (פסקה 29 לפסק הדין). ראוי לציין בהקשר זה:

"A lower standard of proof should be applied when determining statelessness, for example by using the term 'substantiating' one's statelessness instead of 'proving' it (similarly to refugee status determination). In addition, the burden of proof should be shared between the applicant and state authorities. The applicant's main procedural obligation should be to cooperate with the authority, not to provide all necessary evidence." (Gábor Gyulai "Remember the forgotten, protect the unprotected" *Forced Migration Review* (Issue 32, April 2009), pp. 48-49).

112. זאת ועוד, מצבם של מחוסרי אזרחות עלול לא אחת להיות חמור ממצבם של פליטים. חוסר אזרחות הוא מצב פרמננטי, בעוד פליטות היא דינמית; בשוך הסערה ייתכן שהפליט ימצא עצמו שוב בארצו, ולעתים אף ירכוש מחדש את אזרחותו. למחוסר אזרחות אין ארץ לשוב אליה. משום כך, יש לעצב את הפתרון באופן המותאם לעניינו, ולאפשר לו לרכוש מעמד של קבע בשל מאפייניו הייחודיים:

"Statelessness is a long-lasting phenomenon: once a nationality is lost it is unlikely to be recovered within a reasonable timescale. While refugees

often have a reasonable hope of eventually returning to their country of origin, stateless forced migrants rarely have a chance to obtain the citizenship of their former country of residence. The legal and social characteristics of the stateless status should consequently ensure long-term viability in the host country. Integration should be encouraged through, for example, facilitated access to the labour market, social benefits, public education and integration programmes. Offering a second-class protection status (based solely on humanitarian or non-removability grounds) may easily lead to social exclusion..."(שם) .

מן הכלל אל הפרט: הסדרת מעמדו של העותר באופן קבוע במסגרת ההליך לטיפול במחוסרי אזרחות

113. כאמור, על ההליך לזיהוי מחוסרי אזרחות ולטיפול בהם לכלול מתווה להסדרת מעמדם של מחוסרי אזרחות באופן קבוע. כך בכלל, וכך גם בענייניו של העותר. קביעת מתווה להסדרת מעמדו של העותר, אשר ייתן בידי תעודה מזהה, ויקנה לו זכויות סוציאליות ובריאותיות, אינה חותרת תחת 'מאמצים' ו'פעולות' שעושה משרד החוץ להרחקתו של העותר, ככל שאכן הוא עושה כאלה. לעומת זאת, הותרתו של העותר ללא זכויות סוציאליות זמן רב כל כך, חרף שיתוף הפעולה המלא מצידו, מתעלמת במפגיע ממצוקתו של העותר מחוסר האזרחות וממילא אינה משרתת 'מאמצים' ו'פעולות', ככל שאלה נערכים. נעמוד להלן על המשמעות הגלומה בהותרת העותר זמן רב כל כך ללא מעמד של קבע, ובהתאם לכך נפנה לבחון את הסעד המבוקש על ידי העותר – קביעת מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להסדרת מעמדו בישראל באופן קבוע.

114. המדינה היא הספק המרכזי (ולעתים היחיד) של שירותים ויתרונות רבים, הנחוצים לניהול תקין של החיים, והחברות בה היא גורם קרדינלי בקביעת רמת חייו של הפרט ואיכותם. שוויון בפני החוק, השתתפות פוליטית, הזכות לבריאות וכן הלאה – כולם שואבים את משמעותם המעשית מקיומה של תשתית חברתית-מדינית, המאפשרת אותן, מסגרת בתוכה עליהם להתממש ולקבל תוכן, ואשר מהווה כתובת לקובלנות על פגיעה בזכויות אלה כמו גם לתביעות לקבלן. החברות במדינה טומנת בחובה זכות לתעסוקה ונגישות לשירותי חירום ולמשאבים סוציו-אקונומיים. האזרחות, שהיא הדרגה הגבוהה ביותר של נתינות, אוצרת בקרבה גם השתתפות פוליטית (הזכות לבחור ולהיבחר), זכות כניסה קבועה וחסיונות מפני גירוש (ר': נעמה כרמי "הגבלות על הגירה: מדיניות הגירה בתורת הצדק הליברלית" חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" (אוניברסיטת תל-אביב, 1999) עמ' 9 – 11, עמ' 66 (להלן – **כרמי**); יפה זילברשץ "האזרחות: מהי ומה תהיה?" מחקרי משפט טז (תשס"א) 55, 60-61 (להלן – **זילברשץ**); Jeffrey L. Blackman "State Successions and Statelessness: The Emerging Right to an Effective Nationality

Under International Law" 19 *Michigan Journal of International Law* 1141 (1998), pp. 1145-1148 (להלן – **בלקמן**); Jules L. Colman and Sara K. Harding "Citizenship, the Demands of Justice, and the Moral Relevance of Political Borders" in *Justice in Immigration* (Warren F. Schwartz (ed.), Cambridge University Press, 1995), p. 30.

115. נוסף על כך, האזרחות היא תנאי למימוש רוב זכויות הפרט במשפט הבין-לאומי. האזרחות נותנת למדינתו של הפרט את הזכות הבלעדית להגן על האינטרסים שלו בזירה הבין-לאומית. כך, בין היתר, מאפשרת האזרחות למדינות להקנות הגנה דיפלומטית; אם מדינה אחת פוגעת באזרח של מדינה אחרת, היא פוגעת בריבונות אותה מדינה, ונושאת באחריות כלפיה (ר': **בלקמן**, עמ' 1150; **זילברשץ**, עמ' 60).

116. ואולם, אזרחות אינה רק סטטוס, המעניק יתרונות במסגרת המדינה ובזירה הבין-לאומית. האזרחות היא מרכיב מכונן ומהותי של זהות אנושית וכבוד אנושי. היא מדגישה את השתייכותו התרבותית של אדם, את הקשר שלו לקהילתו, את זיקתו לארץ מגוריו:

“The function of the State in the life of the individual is not expressed merely by the creation of a defense mechanism that enables the individual to live his life in safety. The State is also a national-cultural framework for the people who live in its territory. The State's language, its symbols, and the history of the State and the people living there together compose the elements of the national-cultural framework. In this connection the State contributes significantly to the formation of the identity of the people living within its territory.” (Yaffa Zilbershats *The Human Right to Citizenship* (Ardsley, New York: Transnational publishers, 2002), p. 113).

ור' גם: **כרמי**, עמ' 49; **זילברשץ**, עמ' 63 ואילך.

117. חוסר אזרחות הוא, לפיכך, מצב פסול. חוסר אזרחות מונע יתרונות, שזכאי היחיד לקבל ממדינתו. מחוסר אזרחות אינו נהנה מהגנה חוקית על כל אותן זכויות, הדורשות, במפורש או במשתמע, מסגרת חברתית-פוליטית שתספק אותן. באופן מעשי, נשללות ממנו רוב זכויות האדם, אשר מניחות מסגרת כזו למימושו. חוסר האזרחות שולל מן היחיד את היתרונות, שהוא עשוי לקבל מהחוק הבין-לאומי באמצעות מדינתו, המייצגת אותו. חוסר אזרחות פוגע בכבודו של האדם (ר': **כרמי**, עמ' 66-67). כדברי הפילוסופית חנה ארנדט:

“To be stripped of citizenship is to be stripped of worldliness; it is like returning to a wilderness as cavemen or savages... A man who is nothing but a man has lost the very qualities which make it possible for other people to treat him as a fellow man... they could live and die without leaving any trace, without having contributed anything to the common world.” Hannah Arendt *The Origins of Totalitarianism* (new ed. 1966), p. 300.

Laura Van Waas "Nationality : ר' : מחוסרי אזרחות של בזכויותיהם של מוחסרי אזרחות ר' : Nationality and Rights" in *Statelessness and the Benefits of Citizenship: A Comparative Study* (Brad K. Blitz and Maureen Lynch (ed.), Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights and International Observatory on Statelessness, (June 2009), pp. 19-36

118. מתוך הכרה בין-לאומית בחשיבותה העליונה של האזרחות להגשמת זכויות הפרט, להגנה עליו בזירה הבין-לאומית ולכבודו של האדם, הוכרה הזכות לאזרחות כזכות יסוד במשפט הבין-לאומי, ואומצה אף אל הדין הישראלי (ר' : Johannes M.M. Chan "The Right to Nationality as a Human Right" 12 [1-2] *Human Rights Law Journal* 1 (1991) בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 22 (1996)).

119. על מנת לרפא את חוסר האזרחות מבקש לעצמו העותר מתווה מוגדר ומוגבל במזמן לרכישת רישיון לישיבת קבע בישראל. הסמכות ליתן רישיונות לישיבת קבע מסורה למשיב בסעיף 2(א)(4) לחוק הכניסה לישראל:

2. סוגי אשרות ורישיונות ישיבה

2. (א) שר הפנים רשאי לתת –

[...]

(4) אשרה ורישיון לישיבת קבע;

120. הסעד המבוקש על ידי העותר נגזר מן הדין בישראל. סעיף 1(ב) לחוק הכניסה לישראל קובע כדלקמן:

מי שאיננו אזרח ישראלי או בעל אשרת-עולה או תעודת-עולה, תהיה ישיבתו בישראל על פי רישיון-ישיבה לפי חוק זה.

מעמדו של אדם זר, אשר אינו זכאי לעלות לישראל מכוח הוראות חוק השבות, התשי"ב-1950 (להלן – **חוק השבות**) או לרכוש מעמד מכוח הוראות חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק האזרחות**), מוסדר, אם כן, על פי הוראות חוק הכניסה לישראל. לכל היותר זכאי אדם זר, המבקש לרכוש מעמד בישראל, להפוך להיות תושב קבע. ברבות הימים יוכל, אם יחפוץ בכך, לבקש להתאזרח בישראל, ואולם זאת רק לאחר שיזכה ברישיון לשיבת קבע בישראל (ר' סעיף 5 לחוק האזרחות).

121. מתן תושבות קבע לעותר במסגרת הליך מוגדר ומוגבל בזמן, כמבוקש בראש עתירה זו, הינו, אם כן, דרכו של הדין הישראלי להסדיר את מעמדו של אדם מחוסר אזרחות. הדין בישראל אינו מאפשר, כאמור, רכישתה של אזרחות באופן מיידי על ידי אדם בגיר, שאינו זכאי לעלות על פי הוראות חוק השבות או לרכוש אזרחות על פי הוראות חוק האזרחות. נרחיב מעט בדבר הזכויות והחובות, הכרוכות בקבלת מעמד זה, והמושכלות העומדות בבסיסן.

122. תושבות קבע היא הצורה הבסיסית ביותר של חברות מוסדרת במדינה. כאמור, תושבות קבע היא המפתח להנאה מזכויות: תעסוקה, שירותי חירום ומשאבים סוציו-אקונומיים. גם בישראל מהווה תושבות קבע מפתח לביטחון אישי, תעסוקתי וסוציאלי. תושבות קבע מעניקה זכות שהיה קבועה בארץ, תעודה מזהה (סעיף 24 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965), זכויות סוציאליות (גמלאות הביטוח הלאומי משולמות על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, למי שהוא תושב ישראל), זכות הצבעה בבחירות לרשויות המקומיות (ר' סעיף 13 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965). אף סעיף 16(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 תוקן בשנת תשס"ב, באופן המאפשר את העסקתם של תושבי קבע בשירות המדינה.

123. תושבות קבע טומנת בחובה גם חובת נאמנות למדינה (סעיף 131 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 מחיל את עבירות הבגידה ופגיעה ביחסי החוץ של ישראל על אזרח ישראלי, תושב ישראל ומי שחייב בנאמנות למדינת ישראל), חובה לשרת שירות בטחון (חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 מטיל חובת שירות על אזרח ישראלי או תושב קבוע) וחובות פסקליות שונות (פקודת מס הכנסה, למשל, חלה על מי שהוא תושב ישראל) (עוד לעניין זה ר' William Rogers Brubaker "Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens" in *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America* (Rogers Brubaker (ed.), Lanham, MD: University Press of America, 1989), pp. 145-162).

124. שלל הזכויות והחובות, הנובעות מתושבות הקבע, הינו ביטוי להכרת המחוקק בהבדל המהותי בין מי שמוצא במדינת ישראל, מבחירה או מכורח, אתר עצירה זמני, לבין מי שמוצא בה אתר קבע להשתקע בו. מדובר בהבדל כמותי – פרק הזמן הארוך בו הוא שוהה בישראל, ואיכותי – ככל שאדם חי זמן רב יותר במדינה, כך מתרבות זיקותיו אליה ותחושת שייכותו אליה מתעצמת. עם חלוף הזמן הקשר הרגשי ותחושת השותפות בין הפרט לבין המדינה ותושביה מתחזק, עד כי נוצרת סולידריות הדדית בינו ובינם:

"רישיון לשיבת קבע – להבדיל ממעשה התאזרחות – הוא ייצור כלאים. מחד גיסא הוא בעל אופי קונסטטיטויטיבי המעמיד את הזכות לשיבת קבע; מאידך גיסא הוא בעל אופי דקלרטיבי, המבטא את המציאות של ישיבת הקבע... אכן 'ישיבת-קבע' מעצם מהותה משמעותה מציאות חיים. הרישיון, משניתן, בא ליתן תוקף חוקי למציאות זו." (בג"צ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה, פ"ד מב(2) 424, 426 (1988)).

125. הנה כי כן, לעותר זכות יסוד לאזרחות, אשר את מימושה יש להביא לידי ביטוי בקבלת רישיון לשיבת קבע בישראל. המשיב אינו נותן כל משקל לזכות היסוד של העותר לאזרחות ולעובדת היותו מחוסר אזרחות, על כל המשתמע מכך – פגיעה בכבוד ומניעת כל הזכויות, ההטבות וההגנות, שאדם באשר הוא אדם זכאי להן.

126. מדיניות המשיב, המתעלמת מנסיבותיו הייחודיות של העותר ואינה מייחסת כל משקל לעובדה, כי אין לו אזרחות זרה וכי מרכז חייו בישראל, הינה שרירותית ובלתי סבירה. היא אף מנוגדת לתכלית חוק הכניסה לישראל, אשר חזקה עליו, ככל דבר חקיקה, שתכליתו להגשים זכויות יסוד. אכן, שיקול הדעת המסור למשיב בחוק הכניסה לישראל –

"... 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"צ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 30.3.2006), סעיף 3 לפסק דינו של המישנה לנשיא (בדימ') חשין (להלן – עניין קו לעובד)).

ר' עווד: בג"צ 758/88 קנדל נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505, 527-528 (1992); בג"צ 3403/97 אנקין נ' משרד הפנים, פ"ד נא(4) 522, 525 (1997); בג"צ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 769-770 (1999); בג"צ 2828/00 קובלסקי נ' שר הפנים, פ"ד נו(2) 21, 27-28 (2003); ע"ם 9993/03 חמדאן נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(4) 134, 140 (2005); ע"ם 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן (פסק דין מיום 16.3.2006), סעיף 5 לפסק הדין.

127. נשוב ונזכיר, כי סעיף 32 לאמנת מחוסרי אזרחות קובע, כי "המדינות המתקשרות יקלו, במידת האפשר, על מיוזגם והתאזרחותם של מחוסרי אזרחות. בייחוד יעשו את כל המאמצים על מנת להחיש את הליכי ההתאזרחות ולהפחית, כמידת האפשר, את ההיטלים וההוצאות הכרוכים בהליכים אלה". מדינת ישראל היא צד לאמנה, ובפסיקה נקבעה חזקה פרשנית, לפיה החוק החרות במדינת ישראל יפורש באופן המונע ככל האפשר התנגשות בין החוק הפנימי לבין עקרונות המשפט הבין-לאומי, וזאת על מנת שהחוק הפנימי יעלה בקנה אחד עם התחייבויות המדינה לפי המשפט הבין-לאומי. כך בככל, וכך בפרט בעניין פרשנות שיקול הדעת המסור למשיב בחוק הכניסה לישראל (ר' עניין קו לעובד, פסקה 37 לפסק דינו של השופט לוי).

128. סמכותו הרחבה של המשיב מחייבת מעצם טבעה גיבושה של מדיניות ברורה, כפי שפסק בית המשפט, לטיפול בעניינם של מחוסרי אזרחות, השוהים בישראל. על מדיניות זו לכלול קביעת מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להסדרת המעמד באופן קבוע.

סיכום

129. אפשר לבוא בטרוניה אל העותר, אשר החזיק בזהות בדויה, ואף שהה בישראל שלא כדין. העותר מודה בכך, מכיר בטעויות שעשה בעבר ומצר על הדברים. ברם, אין להמשיך ולהענישו על ידי הותרתו ללא כל מעמד וללא זכויות סוציאליות – בישראל ובעולם כולו. תהא זו ענישה אכזרית, הדנה את העותר לחיי דוחק ומחסור, וזאת ללא כל תועלת, שהרי העותר לא יעזוב את ישראל אף אם לא יוקנה לו מעמד. הוא ממילא אינו יכול. לעותר אין דרך לעזוב את ישראל, ואף אם היתה, הרי שאין מדינה בעולם, שתאזר לקבלו ולהקנות לו מעמד. די במעצרו הממושך, ובהעדר האפשרות להרחיקו מישראל, כדי להעיד על כך.

130. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב ליתן לעותר רישיון ישיבה ארעי מסוג א/5, ולקבוע מתווה מוגדר ומוגבל בזמן להסדרת מעמדו בישראל באופן קבוע. עוד מתבקש בית המשפט הנכבד, להורות למשיב לתקן את הליקויים והפגמים אשר נפלו בנוהל, ולעגן בו מדיניות לזיהוי ולטיפול במחוסרי אזרחות (Statelessness Status Determination), על פי פסק הדין בעת"ם 2887/05, וכמובקש בראשית העתירה.