

העותרים:

1. פי עי-ב', מס' ת"ז -----
2. ד"ר נ' א' עי ב', מס' ת"ז ארעית -----
3. ד' עי-ב', קטינה, מס' ת"ז -----
4. א' עי-ב', קטין, מס' ת"ז -----
 על ידי אפוטרופסיהם הטבעיים, העותרים 1 ו-2
5. א' א', מס' ת"ז -----
6. ס' מ', מס' ת"ז ארעית -----
7. ח' א', קטין, מס' ת"ז -----
8. א' א', קטין, מס' ת"ז -----
 על ידי אפוטרופסיהם הטבעיים, העותרים 5 ו-6
9. א' א', מס' ת"ז -----
10. נ' א', מס' ת"ז ארעית ----- (מס' דרכון ירדני -----)
11. ב' א', קטין, מס' ת"ז -----
12. א' א', קטין, מס' ת"ז -----
13. מ' א', קטינה, מס' ת"ז -----
 על ידי אפוטרופסיהם הטבעיים, העותרים 9 ו-10
14. א' ע', מס' ת"ז -----
15. ו' ע', מס' ת"ז ארעית -----
16. ל' ע', קטינה, מס' ת"ז -----
17. ב' ע', קטין, מס' ת"ז -----
18. מ' ע', קטין, מס' ת"ז -----
 על ידי אפוטרופסיהם הטבעיים, העותרים 14 ו-15
19. א' א', מס' ת"ז -----
20. ג' ח' א', מס' ת"ז ארעית -----
21. א' א', קטינה, מס' ת"ז -----
22. מ' א', קטין, מס' ת"ז -----
23. מ' א', קטינה, מס' ת"ז -----

24. א' א', קטין, מס' ת"ז -----
על ידי אפוטרופסיהם הטבעיים, העותרים 19 ו-20

25. האגודה לזכויות האזרח בישראל

כולם ע"י ב"כ עוה"ד הדס תגרי ו/או דן יקיר
ו/או רחל בנימין ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עאוני בנא
ו/או מיכל פינצ'וק ו/או מנאל חזאן ו/או לילה מרגלית
ו/או באנה שוגרי-בדארנה ו/או שרון אברהם-ויס
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
שמענם למסירת כתבי בית דין
רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154
טל' 5608185 - 03 ; פקס : 5608165 - 03

נ ג ד

המשיבים:

1. שר הפנים
משרד הפנים, רח' קפלן 2, ירושלים

2. מנהל מנהל האוכלוסין
רח' הלל 24, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, בהתאם להחלטת בית משפט נכבד זה בבג"צ 338/99 סברי
עיסא ואח' נ' שר הפנים ואח' (כמפורט בסעיפים 1-8 להלן), המופנה למשיבים והמורה להם לבוא
ולתת טעם:

א. מדוע לא יקבע המשיב 1, במסגרת "נוהל התאזרחות לבני זוגם של אזרחים ישראלים לפי
סעיף 7 לחוק האזרחות, תשי"ב-1952" (להלן - "נוהל 1999"), כי בקשות שהוגשו עוד לפני
כניסת נוהל 1999 לתוקף, יטופלו באופן מזוהז, וכי התקופות הממושכות שפונים המתנינו מיום
הגשת בקשתם ועד לאישורה, תקוזזנה מארבע השנים שעל בן הזוג המוזמן להמתין במעמד
של תושב ארעי (באשרה מסוג א/5) לשם קבלת אזרחות ישראלית, על פי נוהל 1999 ;

- ב. בכלל זה, מדוע לא יקוצר תהליך התאזרחותם של העותרים 2, 6, 10, 15, ו-20, ויעניק להם אזרחות ישראלית לאלתר. כל זאת, תוך שיקוזז מארבע השנים, שעל עותרים אלה להמתין באשרה מסוג א/5, את משך הזמן שהם המתינו, מיום הגשת בקשתם, ועד לאישורה;
- ג. לחילופין, מדוע לא יעשה המשיב 2 שימוש בסמכותו, לפי סעיף ז' לנוהל 1999, לקצר - בנסיבות מיוחדות - כל תקופה שנקבעה בנוהל, ויקצר את תהליך התאזרחותם של העותרים 2, 6, 10, 15, ו-20, תוך קיזוז משך הזמן, שעותרים אלו המתינו מיום הגשת בקשתם ועד לאישורה, מתקופת ארבע השנים, שעל עותרים אלה להמתין באשרה מסוג א/5 לקבלת אזרחות ישראלית, כמפורט בסעיף ב' לעיל;
- ד. לחילופי חילופין, מדוע לא תיושם על עניינם של העותרים 2, 6, 10, 15, ו-20 המדיניות המוצהרת על פי נוהל 1999, לפיה כאשר בקשה הוגשה ואושרה לפני הנהגת נוהל 1999 תימנע ארבע השנים, שעל בן הזוג המוזמן להמתין לקבלת אזרחות ישראלית, מהיום שקיבל בן הזוג המוזמן לראשונה אשרה לשהיית ארעי מסוג א/5;
- ה. לחילופין ובמצטבר, מדוע לא יוארכו לאלתר האשרות הארעיות (מסוג א/5) של העותרים 2, 6, 10, 15, ו-20, בהתאם לנוהל 1999;
- ו. מדוע לא יעשה המשיב 1 שימוש בסמכותו לפי סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב - 1952, ויקבע כי האשרה מסוג א/5 המוענקת לבן הזוג המוזמן המצוי בתהליך המדורג וממתין לקבלת אזרחות ישראלית, תינתן ותוארך לתקופות של שנתיים בכל פעם לפחות, אלא בנסיבות מיוחדות בהן תינתן ותוארך האשרה לתקופה/ות של שנה;
- ז. מדוע לא יקבע המשיב 1 כחלק מנוהל ההתאזרחות רשימת מסמכים וראיות שאינה מכבידה יתר על הנדרש, אותם יש להמציא בשלב הגשת בקשה להארכת האשרה הארעית מסוג א/5, ומדוע לא יורה לכל לשכות מנהל האוכלוסין לפעול בהתאם לרשימה זו;
- ח. מדוע לא יקבע המשיב 1 את נוהל 1999 בחקיקת משנה, ויפרסמו כנדרש; בנוסף, מדוע לא ידאג לפרסום נאות של נוהל 1999, ולהבאת תוכנו לידיעת הציבור, ובכלל זה, מדוע לא יפיץ את נוהל 1999 בכל לשכותיו.

בקשה למתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש לתת צו ביניים, המורה למשיבים להאריך לאלתר את האשרות הארעיות (מסוג א/5) של העותרים 6, 15, ו-20, לכל הפחות עד לסיום ההליכים בעתירה.

העותרים 6, 15, ו-20 קיבלו כולם מעמד של תושב ארעי (אשרה מסוג א/5) בעקבות בג"צ 338/99 סברי עיסא ואח' נ' שר הפנים ואח', לאחר שבקשותיהם לאיחוד משפחות עם בני זוגם האזרחים אושרו. כעת, כמפורט בעתירה זו, נמנע המשיב מהארכת תוקף אשרותיהם הארעיות. בשל כך, נותרים עותרים אלה שוב, שנים לאחר שבקשותיהם לאיחוד משפחות נבדקו ואושרו, ללא כל מעמד חוקי בישראל, והם הופכים בעל כורחם לשוהים בלתי חוקיים בארץ.

בהעדר מעמד חוקי, חשופים העותרים 6, 15, ו-20, לעיכובים ולמעצרים בידי משטרת ישראל, ולסכנה מתמדת של גירוש מהארץ. אי הארכת אשרותיהם פוגעת פגיעה חמורה ומיידית ביכולתם לנהל חיי משפחה תקינים, לטפל בילדיהם ולהתפרנס בכבוד.

בקשה לדיון מוקדם

העותרים פנו לבית משפט נכבד זה לראשונה בינואר 1999, בעתירה המופנית כנגד מדיניות שר הפנים בנושא הענקת מעמד קבע לבני זוגם של אזרחים ישראלים (בג"צ 338/99 סברי עיסא ואח' נ' שר הפנים). במהלך שלוש שנים וחצי התנהלו ההליכים בבג"צ 338/99 (כמפורט בסעי' 1 - 4 להלן), וביום 3.7.02 נתן בית המשפט הנכבד פסק דין המורה למחוק את העתירה, בקבעו כי "ראוי שתוגש עתירה חדשה שתושתת על מדיניותו החדשה של שר הפנים, אם העותרים מוצאים לנכון להגיש כזו. **אם תוגש עתירה כזו, תינתן לה קדימות במועד הדיון**". עניינם של העותרים דכאן, אשר, כאמור, עתרו לראשונה לבית משפט נכבד זה בבג"צ 338/99, טרם בא על פתרונו, על אף שחלפו שנים ארוכות מיום שהגישו למשיבים את הבקשה להסדרת מעמדם של העותרים 2, 6, 10, 15 ו-20 בישראל. יתר על כן, העותרים 6, 15, ו-20 שוב שוהים כיום ללא כל מעמד כל מעמד חוקי, לאחר שתוקף אשרותיהם לא הוארך על ידי המשיבים, כמפורט להלן. עתירה זו מוגשת בהמשך לעתירה בבג"צ 338/99, ובהתאם להחלטת בית המשפט בה, ובשינויים המחויבים עקב שינוי מדיניותו של המשיב 1. מתוך שמצוקתם הקשה של העותרים נפרסת על פני שנים כה רבות, ועל פי פסיקתו של בית המשפט הנכבד מיום 3.7.02, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע מועד לדיון מוקדם בעתירה.

ואלה נימוקי העתירה:

הפרקים בעתירה:

I. כללי

II. עיקרי עתירה

III. הרקע העובדתי

III(1) מדיניות המשיב והשינויים בה

III(1)(א) המדיניות הראשונית : עד ספטמבר 1996

III(1)(ב) נוהל 1996 : ספטמבר 1996 - ספטמבר 1999

III(1)(ג) נוהל 1999 - מספטמבר 1999

III(1)(ד) פניות העותרים בנושא קיזוז תקופות ההמתנה ועמדת המשיב

III(2) תיאור השתלשלות הטיפול בעניינם של העותרים

III(2)(א) העותרים 1-4, משפחת ב'ע'

III(2)(ב) העותרים 5-8, משפחת א'

III(2)(ג) העותרים 9-13, משפחת א'

III(2)(ד) העותרים 14-18, משפחת ע'

III(2)(ה) העותרים 19-24, משפחת א'

III(3) התעמרות בירוקרטית בשלב הארכת האשרות

III(3)(א) חוסר אחידות ואי-פומביות הדרישות

III(3)(ב) כמות ומורכבות מופרזת ובלתי סבירה של המסמכים הנדרשים

III(3)(ג) פניות העותרים למשיב בנושא דרישות בלתי סבירות בהארכת אשרות

III(3)(ד) עיכובים שיטתיים בחידוש האשרות הארעיות

III(4) פרסום נוהל התאזרחות לפי סעיף 7 לחוק האזרחות

IV. הטיעון המשפטי

IV(1) הזכות לחיי משפחה

IV(1)(א) הזכות לחיי משפחה במשפט הישראלי

IV(1)(ב) הזכות לחיי משפחה במשפט הבינלאומי

IV(2) הזכות לחיי משפחה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

IV(3) חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל

IV(4) עיקרון השוויון ואיסור האפליה

IV(5) חובות כלליות של רשות מינהלית

IV(6) יישום המסגרת המשפטית לענייננו

IV(6)(א) כללי

IV(6)(ב) סירוב המשיב לקזז את תקופות ההמתנה

IV(6)(ג) ההתעמרות הבירוקרטית בעת הארכת האשרה

IV(6)(ד) מתן אשרת א/5 לתקופות העולות על שנה בכל פעם

IV(6)(ה) החובה לקבוע את הנוהל בתקנות

IV(6)(ו) החובה לפרסם את נוהל ההתאזרחות ולהביאו לידיעת הציבור

IV(6)(ז) שיקולים זרים ומדיניות מפלה

I. כללי

1. העותרים פנו לבית משפט נכבד זה לראשונה בינואר 1999, בעתירה המופנית כנגד מדיניות שר הפנים בנושא הליך הענקת מעמד קבע לבני זוגם של אזרחים ישראלים (בג"צ 338/99 סברי עיסא ואח' נ' שר הפנים, להלן - "העתירה המקורית").

העתק העתירה המקורית מצ"ב ומסומן ע/1. העתק כתב התשובה מצ"ב ומסומן ע/2.

2. לאחר שניתן צו על תנאי, ובעקבות פסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"צ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג (2) 728 (להלן - "עניין סטמקה"), הודיע המשיב 1 על מדיניות חדשה. עיקרי המדיניות פורטו הן בכתב התשובה לעתירה המקורית, והן ב"נוהל התאזרחות לבני זוגם של אזרחים ישראלים לפי סעיף 7 לחוק האזרחות, תשי"ב-1952" (נוהל 1999), אשר הוגש כנספח להודעת עדכון מטעם פרקליטות המדינה ביום 10.1.00. יחד עם ניהל 1999 הוגשו גם הטפסים, האמורים להנחות את המשיב 1 בטיפול בבקשות על פיו.

העתק נוהל 1999 והטפסים שהוגשו עמו מצ"ב ומסומן ע/3.

3. לאחר שהתקיימו מספר דיונים בעתירה המקורית, בית המשפט הנכבד החליט ביום 11.1.00, כי על העותרים לשקול, אם בעקבות הודעת המשיב על מדיניותו החדשה, ברצונם לתקן את העתירה המקורית, או להגיש עתירה חדשה. בעקבות כך פנתה העותרת 25 למשיב ביום 28.3.00, הציגה בפירוט את השגותיה על נוהל 1999, וביקשה הבהרות. תשובתה של ב"כ המשיב 1, עו"ד גנסיך, לפנייה זו, התקבלה ביום 31.7.00.

העתק הפניה מיום 28.3.00 מצ"ב ומסומן ע/4. העתק התשובה מיום 31.7.00 מצ"ב ומסומן ע/5.

4. בעקבות תשובה זו, המחודדת את הנושאים שעדיין שנויים במחלוקת בין הצדדים, ולאחר שהעותרת 25 עקבה מקרוב אחר יישום נוהל 1999 בפועל במשך תקופה ארוכה, הגישה העותרת 25 ביום 17.6.02 עתירה מתוקנת.

ביום 3.7.02 נתן בית המשפט הנכבד פסק דין המורה למחוק את העתירה, בקבעו כי "ראוי שתוגש עתירה חדשה שתושתת על מדיניותו החדשה של שר הפנים, אם העותרים מוצאים לנכון להגיש כזו. אם תוגש עתירה כזו, תינתן לה קדימות במועד הדיון".

העתק פסק הדין מצ"ב ומסומן ע/6.

5. ביני לבני, החליטה הממשלה ביום 12.5.02 (בהחלטה מס' 1813) כי משרד הפנים יגבש מדיניות חדשה, מחמירה יותר מהנוכחית, לטיפול בבקשות לאיחוד משפחות, וכי עד לגיבוש המדיניות החדשה, יוקפא הטיפול בבקשות חדשות ובבקשות הנמצאות בתהליך המדורג, כאשר בן הזוג המוזמן (הזר) הוא ערבי (להלן: "החלטת הממשלה").

יצוין, כי הוגשו שתי עתירות כנגד החלטה זו (בג"צ 4022/02 און ואח' נ' שר הפנים, בג"צ 4608/02 אבו אסעד ואח' נ' ראש הממשלה ואח'), התלויות ועומדות בפני בית משפט נכבד זה.

העתק החלטת הממשלה מצ"ב ומסומן ע/7.

6. יודגש, כי העתירה דנן אינה תוקפת את החלטת הממשלה כשלעצמה ואינה מתייתרת בגינה. העותרים עומדים על הגשת עתירה זו, מכיוון שעד עצם היום הזה לא בא עניינם על פתרונו, ומכיוון שלטענתם יש להביאו לידי פתרון כיום (קרי: גם לאור קיומה של החלטת הממשלה).

מכיוון שנוהל 1999, האמור להקל בהליך התאזרחותם של בני זוג של אזרחים ישראלים, מוחל על העותרים, מבלי להתחשב בכך שהם הגישו את בקשותיהם, למעשה, שנים רבות לפני הנהגתו, הרי שהעותרים עדיין נאלצים להמתין תקופות בלתי סבירות בעליל עד להסדרת מעמדו הקבוע של בן הזוג המוזמן בארץ. למרות שהעותרים הגישו כולם את בקשותיהם בין השנים 1993-1996, הרי שעד היום לא קיבל אף אחד מהם מעמד קבע בארץ. יתרה מזו, בשל המכשולים הבירוקרטיים הקשים אותם מציב המשיב בפני ציבור הפונים בהליכים אלו, ובשל

מדיניות העיכובים בה הוא נוקט, הרי שחלק גדול מהעותרים נותרים היום שוב, שנים לאחר שבקשתם נבדקה ואושרה, ללא כל מעמד חוקי בישראל. לאחר שמאמצייהם החוזרים של העותרים להסדיר את מעמדם מול המשיב לא צלחו זמן רב, הרי שלא נותר בידי העותרים אלא לבקש שוב את התערבותו של בית משפט נכבד זה.

נוסף על כך, עניינם של העותרים מייצג בעיה כללית, הנוגעת למדיניות המשיב כלפי אלפי זוגות אחרים, אשר הגישו אף הם בקשה לאיחוד משפחות עובר להנהגת נוהל 1999. סירוב המשיב להתחשב בתקופות הארוכות שזוגות אלה המתנינו מיום הגשת בקשתם ועד לאישורה, פוגע קשות בזכותם לחיי משפחה, ואינו סביר. הקשיים הבירוקרטיים מהם סובלים העותרים בעתירה זו, מכבידים גם הם על אלפי הזוגות האחרים.

7. המחשה לקושי העצום שנתונים בו העותרים ושכמותם בגין מדיניות המשיב 1 ניתן לראות בכך, שחלק מהעותרים בעתירה המקורית אינם נוטלים חלק בעתירה זו, אף שלטענת העותרים הם זכאים זה מכבר למעמד קבע. כך, למשל, משפחת דרוויש (עותרים 7-11 לעתירה המקורית) - על אף שבני הזוג נשואים למעלה מעשר שנים ולהם שלושה ילדים, ועל אף שגב' דרוויש (שהיא אזרחית בריטית) שהתה בארץ למעלה מחמש שנים (מתוכן כשלוש שנים באשרת א/5), טרם ניתן לה מעמד קבע. כיום שוהה המשפחה באנגליה לתקופה של שנתיים, לצורכי פוסט דוקטורט של ד"ר דרוויש, וכיוון שכך איבדה גב' דרוויש לכאורה את זכויותיה לקבל בקרוב מעמד של קבע. מקרה זה הוא אך דוגמא אחת מני רבות לסד הבלתי אפשרי שבו מוצאים עצמם אזרחים רבים ובני/בנות זוגם בגין מדיניות המשיב, הנאלצים "להקפיא" את חייהם לשנים ארוכות - כאן: להמנע מנסיעה החיונית להתקדמותם המקצועית - או לאבד את זכויותיהם לקבלת מעמד של קבע. כל זאת, יש לזכור, כאשר המדובר באנשים שנישאו לאזרחי ישראל, העתיקו את מרכז חייהם לארץ ומגדלים בה את ילדיהם - על כל המשתמע מכך.

8. לאור החלטת הממשלה, עתירה זו לא תתייחס למכלול הפגמים, הקיימים לדעת העותרת 25 בנוהל 1999. העתירה תתמקד בפגמים העיקריים ובליקויים שנפלו בישומו ביחס לעותרים בעתירה זו. העותרים שומרים על הזכות להעלות בעתיד טענות נוספות, באשר לפגמים בנוהל המשיב 1 (נוהל 1999 ו/או הנוהל הצפוי להתגבש לאור החלטת הממשלה) ובאופן יישומו.

II. עיקרי העתירה

9. מדיניות המשיב בעניין התאזרחות בני זוגם של אזרחים ישראלים עברה שינויים רבים בשנים האחרונות. עד לספטמבר 1996 מדיניותו המוצהרת של המשיב היתה להעניק תושבות קבע לבני זוגם של אזרחים ישראלים, מיד עם אישור בקשתם, למעט במקרים חריגים. בספטמבר 1996 החליט המשיב על שינוי המדיניות ועל הנהגת "הסדר מדורג" לטיפול בבקשות אלה. כשלוש שנים לאחר מכן, בעניין סטמקה, בית משפט נכבד זה ביקר את ההסדר המדורג וקבע, כי אין הוא עולה בקנה אחד עם הזכות לחיי משפחה ועם עקרונות חוק האזרחות, התשי"ב -

1952 (להלן, "חוק האזרחות"). בספטמבר 1999, לאחר שניתן צו על תנאי בעתירה המקורית ובעקבות ביקורת בית המשפט, הודיע המשיב על מדיניות חדשה לטיפול בבקשות אזרחים לאיחוד משפחות.

למען הנוחות, מדיניות זו, שהונהגה בספטמבר 1999, תיקרא להלן "נוהל 1999". ההסדר המדורג, אשר הונהג מספטמבר 1996 ועד לספטמבר 1999, ייקרא "נוהל 1996". המדיניות שהונהגה לפני ספטמבר 1996 תיקרא "המדיניות הראשונית".

10. נהל 1999 מהווה אמנם שיפור לעומת קודמו, אך הוא עדיין פוגע קשות בזכות לחיי משפחה. אזרחים הנישאים לתושבי חוץ נאלצים גם היום לעבור מסלול ארוך ומייגע עד להסדרת מעמדו הקבוע של בן הזוג המוזמן בארץ, מסלול הכרוך בשנים של המתנה, חוסר ודאות ומכשולים בירוקרטיים קשים. מכיוון שהמשיב 1 מבקש להחיל את נוהל 1999 גם על בקשות כגון אלו של העותרים, אשר הוגשו שנים לפני הנהגתו, וזאת מבלי להתחשב כלל בזמן הממושך שעבר מאז הגשת הבקשה, יוצא שזכויות העותרים, ופונים אחרים במצבם, נפגעות באופן מיוחד - וזאת, באופן פרדוקסלי, כאשר נוהל 1999 בא להיטיב ולהקל עם מבקשים איחוד משפחות. כמו כן, מכיוון שנוהל 1999 נקבע בהנחיות פנימיות, אשר מעולם לא פורסמו ברבים או הופצו בלשכות המשיב 1, הרי שאין הפונים יודעים את זכויותיהם על פיו, ואין הם יכולים לדרוש את מימושו.

11. העתירה מתייחסת לשלוש בעיות עיקריות:

א. אי קיומו "תקופות המתנה": נוהל 1999 מוחל על אלפי זוגות, דוגמת העותרים, אשר פנו בבקשה לאיחוד משפחות עוד לפני הנהגתו בספטמבר 1999. העותרים כולם הגישו את בקשותיהם בין השנים 1993 - 1996, עת הונהגה המדיניות הראשונית. אולם, המשיב 1 לא החיל עליהם את מדיניותו המוצהרת אותה עת, להעניק לבן הזוג המוזמן תושבות קבע לאלתר. תחת זאת, הוא עיכב את הטיפול בבקשות אלה, וכאשר שינה את המדיניות, נקט לגביהם באותה סחבת, אשר אפיינה את הטיפול על פי נוהל 1996. כתוצאה מכך, העותרים, ופונים רבים אחרים במצבם, המתינו שנים מבלי לקבל כל תשובה על פנייתם. כעת, לאחר שהבקשות אושרו לבסוף, המשיב 1 מבקש להחיל עליהן את נוהל 1999, וזאת מבלי להתחשב בתקופות המתנה הממושכות כאמור. משמעות עמדת המשיב 1 היא כי העותרים נשארים קרחים מכאן ומכאן: הם אינם נהנים מן המדיניות שהיתה קיימת בעת הגשת בקשותיהם, אך הם גם אינם נהנים, בפועל, ממסגרת הזמנים הקבועה בנוהל 1999.

עמדת העותרים היא כי על המשיב 1 לקבוע במסגרת נוהל 1999, כי בקשות כאלה יטופלו באופן מזורז, וכי התקופות הממושכות שזוגות אלו המתינו מיום הגשת בקשתם (להלן, "תקופות המתנה") תקוזזנה מארבע השנים, שעל בן הזוג המוזמן להמתין במעמד ארעי לפני קבלת אזרחות ישראלית. דרישה זו מקבלת משנה תוקף לאור נסיבותיהם האישיות של העותרים, אשר כולם נשואים שנים רבות והינם הורים לילדים משותפים. סירוב המשיב 1 לקזז את תקופות המתנה בנסיבות העניין, מעיד על כך שהוא מחיל את מדיניותו באופן בלתי סביר על כלל ציבור הפונים, מבלי לבחון כל מקרה לגופו.

ב. התעמרות בירוקרטית בשלב הארכת הארעית והימנעות המשיב מחידוש האשרה:

כפי שיפורט בהמשך, נוהל 1999 קובע, כי לאחר אישור בקשה לאיחוד משפחות, על בן הזוג המוזמן לקבל אשרה לשיבה ארעית (מסוג א/5) לתקופה כוללת של ארבע שנים, כאשר עליו להגיש בכל שנה בקשה לחידוש האשרה. מהנוהל והטפסים הנלווים, אשר הוגשו לבית המשפט יחד עם הודעת העדכון של פרקליטות המדינה מיום 10.1.00, עולה, כי תהליך חידוש האשרה אמור להיות קל ופשוט - על הפונה להגיש טופס, בו הוא מצהיר על רצונו להאריך את תוקף הרשיון בשנה נוספת, ומודיע על כל שינוי, שחל בנושאים עליהם הצהיר או לגביהם הגיש ראיות בעבר. אולם, בפועל מדובר בפרוצדורה קשה ומייגעת, במסגרתה נדרשים הפונים להמציא שורה ארוכה ובלתי סבירה של מסמכים וראיות, לפי ראות עיני הפקיד המטפל. מכיוון שרשימת הטפסים הנדרשים אינה מופיעה בנוהל, או בכל מקום אחר, הדרישות הינן שרירותיות ובלתי אחידות, משתנות מלשכה ללשכה ומעת לעת, וגורמות לעתים קרובות לעיכוב משמעותי בטיפול.

חוסר האחידות הקיים בין הלשכות עומד בניגוד מוחלט להתחייבותה המפורשת של ב"כ המשיב, לפיה יונפקו טפסים אחידים לשימוש בכל הארץ. כמו כן, כפי שיתואר בהמשך, חלק מהדרישות עצמן עומדות גם הן בניגוד להתחייבויות המשיב 1.

בפועל, גם כאשר כל המסמכים מוגשים, דבר אינו מובטח, ובקשת ההארכה עשויה להתעכב חודשים רבים ואף שנים. בין לבין, בן הזוג המוזמן נותר שוב ללא מעמד חוקי בישראל, ללא ביטוח לאומי או ביטוח בריאות, ללא אפשרות לעבוד בארץ ולפרנס את משפחתו, על כל המשתמע מכך (למשל: חוסר אפשרות לקחת משכנתא וכיו"ב). כל זאת, שנים לאחר שבקשתו נבדקה ואושרה.

מרבית העותרים בעתירה זו סובלים קשות מבעיה זו עד היום. **העותרים 6, 15, ו-20 נותרו היום שוב ללא כל מעמד מוסדר בארץ, שנים לאחר שבקשתם אושרה. זאת בשל הימנעות המשיב מחידוש האשרות הארעיות שלהם (מסוג א/5), ללא כל נימוק או הסבר המניח את הדעת.**

בהתייחס לכך טוענים העותרים, בין היתר, כי על המשיב 1 להעניק אשרת א/5 לתקופות של שנתיים בכל פעם לאלו הנמצאים בתהליך המדורג של קבלת אזרחות; ובמקביל, ליתן ללשכות השונות הנחיות אחידות בדבר מסמכים וראיות הנדרשים מהפונים - רשימה, אשר אינה מכבידה יתר על הנדרש, של מסמכים וראיות, אותם יש להמציא בשלב הגשת בקשה להארכת האשרה הארעית מסוג א/5.

ג. אי פרסום הנוהל בתקנות והפצתו בלשכות המשיב 1: נוהל 1999 נקבע כהנחיה פנימית, אשר

לא פורסמה ברבים, ואף לא הופצה בלשכות המשיב 1. כפי שיפורט בהמשך, בקשות שהופנו לפקידי לשכות המשיב 1 לקבלת העתק הנוהל נתקלו בסירוב. לאור ההשלכות מרחיקות הלכת של הנוהל על זכויות יסוד של אזרחי ישראל, מן הראוי לקבוע נוהל שכזה בחוק, או למצער בחקיקת משנה. לחילופין ובמצטבר, מחובת המשיב להציג את הנוהל באופן פומבי

וזמין ולהביא את פרטיו לידיעת פונים פוטנציאליים, כדי שאלו ידעו את זכויותיהם ויוכלו לממשן.

III. הרקע העובדתי

12. יאמר מיד, כי הזכויות בהן עוסקת עתירה זו מתממשות בדרך של טיפול בירוקרטי של פקידים. מטבע הדברים בירוקרטיה כזו איננה מסוג העניינים שבית משפט נכבד זה נחפז להיזקק להם, אבל יש שבירוקרטיה הופכת להיות עניין מהותי. העותרים טוענים, שהדרך בה מיושם נוהל 1999 פוגעת פגיעה אנושה בזכויות מהותיות, ובייחוד בזכות האדם לחיי משפחה - זכויות בן הזוג הישראלי, ילדי הזוג (שלרוב אף הם אזרחי ישראל), ובן הזוג (וההורה) הזר.

13. בהקשר זה יודגש, כי הפירוט העובדתי הרב, המובא להלן, הינו מסובך ומורכב. העתירה המקורית הביאה לכתחילה את עניין הפרטני של המשפחות העותרות, לצד משפחות נוספות, ובעתירה זו נפרשת השתלשלות העניינים העובדתית המפורטת בעניינה של כל אחת ואחת, באשר רק פירוט שכזה יכול להבהיר עד כמה דרך יישום נוהל 1999 פוגעת בזכות המהותית. פירוט זה משקף את הסרבול הבירוקרטי, ואת המכשולים המרובים, אותם הציב ומציב המשיב 1 בפני העותרים ושכמותם לכל אורך הדרך. כדי להקל על בית המשפט הנכבד, מבנה החלק העובדתי של העתירה יהיה כדלקמן:

א. תחילה יובא תיאור כללי של מדיניות המשיב, ושל השינויים שעברה בשנים האחרונות. תיאור זה חיוני להבנת השתלשלות העניינים לגבי כל אחד מהעותרים. בחלק זה יובא גם תיאור של ההתכתבויות בין הצדדים בקשר לנושא העקרוני של קיזוז תקופות ההמתנה.

ב. לאחר מכן יובא תיאור של אופן הטיפול בבקשותיהם של כל אחד מהעותרים על ידי המשיבים. התיאור יכלול הן התייחסות לטיפול בשלב שקדם לאישור הבקשה, והן התייחסות לטיפול בשלב של הארכת האשרות הארעיות. התיאור יכלול גם התייחסות לטענות העובדתיות שהועלו על ידי ב"כ המשיב 1 בכתב התשובה לעתירה המקורית.

ג. לבסוף יובא סיכום וניתוח של טענות העותרים בקשר למכשולים הבירוקרטיים ולמדיניות העיכובים הנהוגים בלשכות המשיב, ובקשר להעדר פירסום נאות של נוהל 1999. בחלקים אלו יתוארו פניות העותרים למשיב בנושאים אלו ותוצאותיהן.

III(1) מדיניות המשיב והשינויים בה

III(1)(א) המדיניות הראשונית: עד ספטמבר 1996

14. עד לספטמבר 1996, היתה מדיניותו המוצהרת של המשיב 1 לאשר מתן רשיון לשיבת קבע לבני זוג של אזרחי ותושבי ישראל, באופן מייד עם אישור הבקשה. על פי מדיניות מוצהרת זו, רק במקרים חריגים, בהם היה קיים ספק לגבי כנות הנישואין, היה המשיב מעניק רשיון ישיבה זמני לתקופה של שנה, במהלכה היה בודק את כנות הנישואין. מדיניות זו סוכמה במכתב מאת מר יוסף טוב, מנהל מינהל האוכלוסין דאז, מיום 24.4.95.

העתק המכתב המפרט את המדיניות הראשונית מצ"ב ומסומן ע/8.

III(1)(ב) נוהל 1996: ספטמבר 1996 - ספטמבר 1999

15. בספטמבר 1996 החליט המשיב 1 על הנהגת "הסדר מדורג" לטיפול בבקשות של אזרחי ותושבי ישראל, לשם הסדרת מעמדם הקבוע של בני זוגם הזרים בארץ. ההסדר כלל שלבים שונים, שבסופם היה בן הזוג הזר מקבל תושבות קבע בישראל. רק לאחר שבן הזוג שהה בארץ כתושב קבע לפחות שלוש שנים, הוא היה רשאי להגיש בקשה להתאזרחות.

16. בשלב הראשון, היה על בן הזוג הישראלי להכין ולהגיש בקשה להענקת מעמד של תושב קבע לבן הזוג המוזמן. בפועל, כאשר בן הזוג המוזמן היה אזרח ישראל ערבי, שלב זה ארך זמן רב במיוחד, וזאת בשל הדרישות המפלות והמכבידות להמצאת מסמכים להוכחת מרכז חיים, אשר האדם הסביר אינו יכול לספק (כמפורט בעתירה המקורית). עד שעמד הפונה בכל הדרישות, לא נחשב כמי שבקשה "הוגשה".

17. בשלב השני, היה על בני הזוג להמתין לאישור בקשתם. שלב זה ארך לעתים שנים רבות, ללא מתן כל הסבר לעיכוב בטיפול. כך למשל, **בעוד כל העותרים בעתירה זו הגישו את בקשותיהם בין השנים 1993 ל-1996, אף לא בקשה אחת זכתה לאישור עקרוני לפני 1998.** במשך תקופה ממושכת זו, זכותם של בני הזוג לקיים חיי משפחה נפגעה קשות, שהרי לרוב מעמדו של בן הזוג המוזמן בארץ כלל לא היה מוסדר.

18. בשלב השלישי, לאחר שבקשת בני הזוג אושרה לבסוף, בן הזוג המוזמן קיבל אשרה לשיבה ועבודה בישראל (בדרך כלל אשרה מסוג ב/1 או אשרה המקבילה לה לגבי תושבי השטחים, כאשר בדרך כלל נזקק בנוסף לקבל אישורים מתאימים מהמנהל האזרחי) לתקופה של 27 חודשים. בשלב זה, אמנם בן הזוג המוזמן היה רשאי לשהות ולעבוד בארץ, אך עדיין נשללו

ממנו הזכויות הסוציאליות המגיעות לתושבי ישראל, כגון ביטוח בריאות ממלכתי וביטוח לאומי.

19. בשלב הרביעי, בן הזוג המוזמן זכה לקבל אשרות לישיבה ארעית בישראל (מסוג א/5) לתקופה מצטברת של שלוש שנים. על בן הזוג המוזמן היה להאריך את האשרה בכל שנה, ובתום התקופה היתה מתקבלת החלטה באשר להענקת מעמד של תושב קבע. רק אם הוענקה לבן הזוג המוזמן תושבות קבע, והוא שהה בישראל במעמד זה שלוש שנים לפחות, היה הוא רשאי להגיש בקשה להתאזרחות.

20. המשיב החיל את נוהל 1996 באופן רטרואקטיבי, גם על בקשות תלויות ועומדות, שהוגשו לפני ספטמבר 1996, כגון אלו של העותרים. על אף שהעותרים היו אמורים, למעשה, ליהנות מהמדיניות הראשונית ולקבל תושבות קבע לאלתר, המשיב נמנע מלטפל בבקשותיהם במשך שנים רבות, וכאשר הנהיג את נוהל 1996, נקט בעניינם אותה סחבת ושיהוי, אשר אפיינו את הטיפול על פי נוהל זה.

העתק מכתב המשיב המפרט את נוהל 1996, מצ"ב ומסומן ע/9.

III(1)(ג) נוהל 1999 - מספטמבר 1999

21. בעקבות פסק הדין בעניין סטמקה, בו נפסל נוהל 1996, הציג המשיב במסגרת ההליכים בעתירה המקורית נוהל חדש - הוא נוהל 1999.

22. בעוד שעל פי נוהל 1996, היה בן הזוג האזרח מגיש בקשה להעניק תושבות קבע לבן הזוג המוזמן, על פי נוהל 1999, בן הזוג האזרח מגיש כבר בשלב הראשון **בקשה לאזרח** בן זוגו. הבקשה מוגשת בלשכת מינהל האוכלוסין במקום מגוריו.

23. על פי האמור בנוהל 1999, **עם הגשת הבקשה**, ובהנחה שהיא אינה מעוררת חשד לפיקטיביות על פני הדברים, ושאינן מניעה ביטחונית או פלילית, על בן הזוג המוזמן לקבל אשרה לישיבה ועבודה בישראל לתקופה של ששה חודשים. **בפועל, פונים ממתנייס תקופה ממושכת, ואף חודשים ארוכים, עד לקבלת אשרה** כאמור. כעולה מן הקבלה, הניתנת לפונים בעת הגשת בקשתם, לשכות המשיב אף מורות להם להימנע מבירורים במשך ארבעה חודשים לפחות מיום הגשת הבקשה.

העתק קבלה כאמור מצ"ב ומסומן ע/10.

24. לאחר קבלת אשרה לישיבה ועבודה בישראל, אמורים בני הזוג להיות מוזמנים בתוך שישה חודשים לראיון אישי, בו תתקבל החלטה בדבר אישור הבקשה וכניסת בני הזוג להסדר המדורג לקבלת אזרחות ישראלית. עם אישור הבקשה, מקבל בן הזוג המוזמן אשרה לישיבה ארעית בישראל (אשרת א/5), אותה עליו לחדש **מדי שנה**. בתום ארבע שנים מאישור הבקשה, מוענקת לבן הזוג המוזמן אזרחות ישראלית, בתנאי שהתגורר בישראל במשך 3 שנים מתוך

תקופת ההסדר המדורג, ומתוך זה לפחות שנתיים ברציפות לפני יום קבלת האזרחות. בהתאם לנוהל 1999 המעבר משלב לשלב מותנה בהמשך קשר הנישואין הכן, העדר מניעה ביטחונית או פלילית, וקיום מרכז חיים בישראל. **נוהל 1999 מסמיך את מנהל מינהל האוכלוסין לקצר, בנסיבות מיוחדות, כל תקופה שנקבעה בו.**

25. יובהר, כי בעוד שעל פי נוהל 1996, **לאחר** אישור הבקשה היה בן הזוג המוזמן מקבל אשרה לישיבה ועבודה בישראל (בדרך כלל, אשרה מסוג ב/1), ומתחיל בהליך המדורג (27 חודשים במעמד ב/1 ועוד 3 שנים במעמד א/5), הרי שעל פי נוהל 1999, אמורה אשרה מסוג ב/1 להיות מוענקת בסמוך לאחר הגשת הבקשה, ובכפוף לאישור ראשוני בלבד. לאחר אישורה העקרוני, ניתנת אשרה לישיבת ארעי מסוג א/5, ולאחר מכן מתחיל פרק זמן של 5 שנים במעמד זה, עד לזכאות לאזרחות. רוצה לאמר, שעל פי נוהל 1996 הבקשה אושרה בשלב קבלת אשרה מסוג ב/1, ואילו על פי נוהל 1999, הבקשה מאושרת בשלב קבלת אשרה מסוג א/5.

26. נוהל 1999 קובע, אם כן, תקופת מבחן "רשמית" של ארבע וחצי שנים, עד לקבלת אזרחות ישראלית: כששה חודשים עד לאישור הבקשה, במהלכם בן הזוג הזר שוהה באשרת שהיה ועבודה בישראל, ועוד ארבע שנים, בהם הוא שוהה במעמד של תושב ארעי. כאמור, **בפועל תקופת המבחן ארוכה יותר, שכן היא כוללת תקופה משמעותית שאינה מוזכרת בנוהל, ואשר אינה מוגבלת בזמן, והיא התקופה שמיום הגשת הבקשה ועד לקבלת היתר לישיבה ועבודה בארץ.**

III(1)(ד) פניות העותרים בנושא קיזוז תקופות ההמתנה ועמדת המשיב

27. בכתב התשובה לעתירה המקורית הובהר, כי בכוונת המשיב 1 להחיל את נוהל 1999 גם על בקשות תלויות ועומדות, אשר הוגשו עוד לפני הנהגתו בספטמבר 1999. ואכן, המשיב החיל נוהל זה על בקשותיהם של העותרים, על אף שאלה הוגשו שנים רבות לפני הנהגתו.

28. ביום 4.10.99 פנתה העותרת 25 לב"כ המשיב בבקשה לפרטים נוספים (במסגרת העתירה המקורית) להבהרה אם בכוונת המשיב להתחשב בתקופות הארוכות, שהעותרים המתינו ללא כל הצדקה מיום הגשת הבקשות ועד לאישורן. בתשובה מיום 7.11.99 הבהירה ב"כ המשיב, כי המשיב יבחין, לעניין זוגות שפנו לפני גיבוש נוהל 1999, בין זוגות, שבקשותיהם הוגשו ואושרו לפני ספטמבר 1999, לבין זוגות, שבקשותיהם הוגשו, אך לא זכו לאישור, לפני תאריך זה. באשר לראשונים הובהר, כי מניין ארבע השנים יחל להמנות מיום האישור על פי נוהל 1996. באשר לאחרונים נטען, כי מכיוון שהעיקובים בטיפול נבעו ככלל מסיבות ענייניות, אין מקום להתחשב במשך הזמן מעת הגשת הבקשה.

העתקי פניית העותרת ותשובת ב"כ המשיב מצ"ב ומסומנים ע/11 ו-ע/12, בהתאמה.

יודגש, כי מהאמור לעיל עולה, שגם על פי המדיניות המוצהרת של המשיב 1, כאשר בקשה אושרה לפני הנהגת נוהל 1999, זכאי בן הזוג המוזמן לקבל אזרחות בתום ארבע שנים מיום אישור הבקשה על פי נוהל 1996.

29. בעקבות תשובת ב"כ המשיב (ע/12 לעיל) טענו העותרים בעתירה המקורית כנגד סירוב המשיב 1 לקזז את תקופות ההמתנה. בהמשך לכך פנתה העותרת 25 ביום 23.9.99 לב"כ המשיב, בדרישה לקצר את תהליך התאזרחותם של העותרים ולהעניק להם אזרחות לאלתר, הן בשל הזמן הממושך שחלף מעת הגשת בקשותיהם, והן בשל נסיבותיהם האישיות. תזכורות, בהן הועלתה דרישה חלופית להעניק לעותרים למצער תושבות קבע, נשלחו בימים 28.11.99 ו-27.12.99.

העתק הפניה מיום 23.9.99 מצ"ב ומסומן ע/13. העתקי התזכורות מהימים 28.11.99 ו-27.11.99 מצ"ב ומסומנים ע/14 וע/15 בהתאמה.

30. בפנייתה לב"כ המשיב מיום 28.3.00 (ע/4 לעיל), חזרה העותרת 25 על הדרישה להעניק אזרחות ישראלית לעותרים לאלתר. בפניה זו עמדה העותרת 25 גם על כך, שלאור מספרם הרב של הפונים, אשר הגישו את בקשותיהם עוד לפני הנהגת נוהל 1999 והמתינו זמן בלתי סביר לאישור, יש לקבוע במסגרת הנוהל, כי בקשותיהם של זוגות אלו יטופלו באופן מזורז, ותקופות ההמתנה הממושכות תקוזזנה ממרוץ הזמנים על פי נוהל 1999.

31. בתשובתה מיום 31.7.00 (ע/5 לעיל) טענה ב"כ המשיב, כי "גם אם בעבר היו תקלות כאלו ואחרות, הרי שככלל, אין מקום לקיצור תקופת המבחן". עם זאת, הוסיפה כי במקרים מתאימים מוסמך מנהל מינהל האוכלוסין לקצר את תקופת המבחן, וכי המקרים הספציפיים נשוא העתירה יבחנו באופן פרטני על ידו, כדי שיחליט, במסגרת סמכותו, האם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות את קיצור תקופת המבחן. **עד היום טרם קיבל מי מהעותרים כל הודעה על החלטה מצד מנהל מינהל האוכלוסין לקצר תקופה זו.**

III(2) תיאור השתלשלות הטיפול בעניינם של העותרים

32. תיאור השתלשלות הטיפול בעניינם של העותרים חושף השתלשלויות עניינים סיוזיפיות שבהן הועמדו ומועמדים העותרים ושכמותם - פניות חוזרות ונשנות שאינן נענות, דרישות להשלמת מסמכים המגיעות רק חודשים ואף שנים לאחר הגשת הבקשות, היתקלויות חוזרות ונשנות בשרירות, סחבת וחוסר סבירות קיצוני בפעולות והחלטות המשיב 1 ופקידי לשכותיו.

כתוצאה מכך, חולפים חודשים ושנים בהם "מטורטרים" אזרחים ובני זוגם (לא אחת חולים, נכים ובעלי מוגבלויות שונות) בדרישות להמציא מסמכים ולהתייצב בלשכות המשיב - הכרוכות בזמן ומשאבים כספיים לרוב (למשל: עלות תצהירים בפני עו"ד וכיו"ב). בינתיים,

שוהים בישראל בני הזוג המוזמנים במעמד זמני (של תייר, מכוח אשרות מסוג ב/2, או של תושב ארעי מסוג א/5) אותן יש לחדש מדי מספר חודשים; אם כתיירים: אינם רשאים לעבוד בישראל ואינם זכאים לזכויות סוציאליות בסיסיות, או אף נשלל מהם המעמד לתקופות של חודשים (בין תום תוקף אשרת א/5 ועד לחידושה) - שאז הם גם צפויים בכל עת להיות מעוכבים לחקירה ע"י כוחות הבטחון. וכל אותה עת המשפחה כולה חיה תחת צל כבד של חוסר וודאות, ונגרם לחבריה נזק רגשי, נפשי וכלכלי מתמשך.

כל זאת, כמפורט להלן.

III(2)(א) העותרים 1-4, משפחת ב'-ע'

33. העותרת 1, פ' ע'-ב', הינה אזרחית ישראל, בעבר תושבת הכפר מג'אר שבגליל. העותר 2, ד"ר נ' א' ע' ב', היה תושב ---- עד לנישואיו, וכיום הוא מתגורר יחד עם אשתו, העותרת 1, ועם שני ילדיהם בשכונת ----- שבירושלים. ד' ב', העותרת 3, שנולדה ביום 19.11.98, וא' ב', העותר 4, שנולד ביום 7.8.01, הם ילדיהם המשותפים של העותרים 1 ו-2.

34. העותרת 1 עיוורת, והעותר 2 הינו כבד ראייה. הם התחתנו ביום 5 באפריל 1996

...

העתקי תעודות העיוור של העותרים 1 ו-2 מצ"ב ומסומנים ע/16 ו-ע/17 בהתאמה.

אופן טיפול משרד הפנים בבקשת העותרים לאיחוד משפחות בשלב שעד לאישור הבקשה

35. ביום 16.4.96, לאחר רישום נישואיה במרשם האוכלוסין, הגישה העותרת 1 בקשה למתן מעמד של תושב קבע לעותר 2. הבקשה הוגשה בלשכת מינהל האוכלוסין במערב ירושלים וקיבלה מספר 1927/96. עם הגשת הבקשה, המציאו העותרים 1 ו-2 את כל המסמכים שנדרשו מהם על ידי פקידי הלשכה. אולם במשך כמעט שלוש שנים, ולמרות ביקוריהם החוזרים בלשכת מינהל האוכלוסין, לא התקבלה החלטה בבקשתם ואף לא כל מידע על התקדמות הטיפול.

העתק האישור על הגשת הבקשה מצ"ב ומסומן ע/18.

36. גם פניות העותרת 25 למשיב בעניינם של העותרים לא נענו, וכך גם פניות העותרת 25 למינהל האזרחי, למען יוענק לעותר 2 אישור זמני לשהיה בישראל.

העתקי פניות העותרת 25 למשיב מיום 12.6.1996, 16.7.1996 ו-27.6.1996 מצ"ב ומסומנים ע/19, ע/20 ו-ע/21 בהתאמה. העתק פניית העותרת 25 למינהל האזרחי מיום 22.1.1997 מצ"ב ומסומן ע/22.

37. במשך כל תקופה זו, לא קיבל העותר 2 כל אשרה, שתאפשר לו לחיות בישראל עם אשתו העותרת 1, עד להחלטה סופית בבקשתה. בשל עבודתו קיבל העותר 1 מעת לעת היתרי כניסה לישראל לצורך עבודה, אולם מכיוון שהיתרים אלו היו מוגבלים לשעות היום, ובוטלו כל אימת שהוטל סגר על השטחים, לא היה בהם כדי לאפשר לעותרים 1 ו-2 לקיים חיי משפחה.

38. כך נמנע מהעותרים 1-2, במשך שנים רבות, לחיות יחדיו ולקיים חיי משפחה תקינים. גם לאחר שנולדה בתם בנובמבר 1998, לא הותר לעותר 2 לשהות עם משפחתו בישראל, ונבצר ממנו לסייע לעותרת 1 לגדל את התינוקת. זאת, על אף שהעותרת 1 היתה זקוקה מאד לעזרתו של בעלה בשל עיוורונה ובשל מגוריה בירושלים הרחק ממשפחתה הנמצאת בצפון. מצב זה יצר קשיים כבירים, עד כדי סיכון חיי התינוקת.

39. ביום 8.2.99, לאחר שהוגשה העתירה המקורית, קיבל העותר 2 "אישור איחוד משפחות בישראל לתושב האזור", אשר הפנה אותו למינהל האזרחי איו"ש לצורך קבלת היתר כניסה לישראל. בעקבות אישור זה, קיבל העותר 2 אשרת תושב ארעי (א/5) בתאריך 27.12.99 למשך שנה.

העתק אישור איחוד המשפחות מתאריך 8.2.99 מצ"ב ומסומן ע/23.

מכשולים בירוקרטיים בשלב הארכת האשרה

40. אשרה זו הוארכה פעם אחת, עד לתאריך 27.12.01. בתחילת נובמבר 2001 פנו העותרים 1 ו-2 שוב ללשכת מינהל האוכלוסין במערב ירושלים בבקשה לחדש את האשרה פעם נוספת, ואז נתקלו בשרשרת של מכשולים בירוקרטיים.

41. במעמד הגשת הבקשה נתבקש העותר 2 להמציא שורה ארוכה של מסמכים לתמיכה בבקשתו, לרבות: חוזה שכירות; חשבונות בקשר לדירה (טלפון, חשמל, מים וארנונה); תעודות לידה של הילדים; אישורים בדבר שירותים רפואיים (פנקסי טיפת חלב, אישור על היותו חבר בקופת חולים כללית); תלושי משכורת ממקום עבודתו. בתאריך 8.11.01 הגיש העותר 2 את כל המסמכים הדרושים וקיבל אישור על הגשת הבקשה. במעמד זה הוסבר לו על ידי הגבי' יוכי לוי מלשכת מינהל האוכלוסין במערב ירושלים, כי יהיה זכאי לקבלת אזרחות ישראלית רק לאחר תום ארבע שנים מהיום שקיבל אשרת א/5.

העתק האישור על הגשת הבקשה מיום 8.11.01 מצ"ב ומסומן ע/24. העתק הטופס, המפרט את המסמכים הדרושים להוכחת מרכז חיים, אשר ניתן לעותר 2 בעת ביקורו בלשכה, מצ"ב ומסומן ע/25.

42. מאז פנה העותר 2 מספר רב של פעמים ללשכה במערב ירושלים, כדי לברר מה עלה בגורל בקשתו. בביקור בלשכה ביום 29.1.02 הודיעה לו פקידה בשם סיגל, כי טרם הסתיים הטיפול בבקשתו, כיוון שטרם התקבלה תשובה מהשב"כ. ביום 28.2.02, בעת שביקר בלשכה, בדקה הפקידה סיגל את בקשתו ואמרה, שהתקבל אישור השב"כ. הפקידה ביקשה שימתין בתור לסיום הטיפול בבקשתו, אולם משהגיע תורו פקידה אחרת אמרה לו, כי גבי' יוכי לוי החליטה

להעביר את הטיפול בעניינו ללשכה למינהל האוכלוסין במזרח ירושלים. גב' לוי מסרה לעותר 2, שהחלטתה להעביר את הטיפול בעניינו נבעה ממגורי העותר 2 ואשתו בשכונת עיסוויה שבמזרח העיר.

43. העותר 2, שהמתין בסבלנות במשך חמישה חודשים להארכת אשרתו, ומילא במהירות הבזק אחר כל דרישות לשכת מינהל האוכלוסין, ניסה למנוע את רוע הגזירה. הוא הסביר לגב' לוי, שאין שום הגיון בהעברת הטיפול בעניינו ללשכה במזרח ירושלים, המטפלת בבקשותיהם של תושבי ירושלים ולא בבקשות של אזרחי ישראל, וכי ההעברה תערים עליו קשיים כבדים מנשוא ותגרום לעיכובים מיותרים, במיוחד בשל המוגבלות הפיזית שלו ושל אישתו. הוא הדגיש, כי מקום מגורי בני הזוג במזרח ירושלים ידוע לגב' לוי מזה שנים, לפחות משנת 1999, וטען שיש בהחלטה זאת משום אפליה על רקע לאום, שכן אזרחים יהודים המתגוררים בשכונות במזרח העיר מטופלים בלשכה במערב העיר.

44. ביום 7.3.02, כאשר פנו העותרים 1-2 למנהל הלשכה כדי לערער על החלטה זו, הם הופנו לפקידה בשם ציפי, אשר הזדהתה כסגנית מנהלת מחלקת אשרות וזרים, הממונה על הגב' לוי. הפקידה ציפי לא נתנה כל מענה לטענותיהם, אלא רק הפנתה אותם לשוחח שוב עם הגב' לוי, ולנסות לשכנע אותה לבטל את ההחלטה.

45. אם לא די בכך, הרי שבאותו יום מסרה לעותר 2 פקידה נוספת בשם ריקי, דרישה להתייצב לחקירה בשב"כ ביום 18.3.02, אצל חוקר שב"כ בשם קפטן יריב מנציבות אבו-דיס במעלה אדומים. זאת למרות שכאמור, הפקידה סיגל אמרה לעותר 2 בביקור קודם בלשכה, כי השב"כ כבר נתן את אישורו לחידוש האשרה. על דרישה חדשה זו חזרה גם הגב' לוי בעת שביקר העותר 2 בלשכה ביום 14.3.02, כדי לברר האם הועבר התיק שלו ללשכה במזרח ירושלים. באותו מעמד מסרה הגב' לוי לעותר 2, כי התיק הועבר למזרח ירושלים כבר ביום 10.3.02, אך אין טעם לפנות ללשכה לפני החקירה בשב"כ. כמו כן היא הוסיפה, כי פקידי הלשכה המזרחית שובתים. ביום 20.3.02 ניגש העותר 2 ללשכה במזרח העיר, אך השומר בשער מסר לו, שהשביתה תימשך לפחות עד חופשת הפסח.

46. למרות שלא היתה כל הצדקה לדרישה להיפגש עם נציגי השב"כ, בייחוד בשלב זה של ההליך, פנה העותר 2 כנדרש לחוקר יריב ביום 18.3.02. לאחר הפניית שאלות שגרתיות אמר החוקר יריב לעותר 2, כי אינו מבין מדוע הופנה על ידי משרד הפנים לחקירה, וכי הדבר לא נדרש על ידי השב"כ. החוקר הודיע לעותר 2, כי אין כל התנגדות מטעם השב"כ לבקשתו להתאזרחות.

47. מאז שוחח העותר 2 מספר פעמים עם הלשכה למינהל אוכלוסין בטלפון, אך לא היתה כל התקדמות בעניינו. בתחילת חודש מאי 2002 ביקר העותר 2 בלשכה למינהל אוכלוסין במזרח ירושלים, אך נאמר לו שתיקו הועבר חזרה ללשכה במערב העיר. העותר 2 פנה ללשכה במערב העיר וביקש שיחפשו את תיקו. אחרי דין ודברים הודיעה לו גב' לוי, כי התיק נמצא, וישלח חזרה ללשכה המזרחית בתוך שבוע. בתחילת חודש מאי 2002 הגיע העותר 2 ללשכה המזרחית, שם נחקר אודות מקום מגוריו, על אף שתיקו טרם הגיע ללשכה. נאמר לו שכאשר תיקו יגיע ללשכה יודיעו לו בטלפון. כשבועיים לאחר מכן התקשרו אל העותר 2 מן הלשכה במזרח

ירושלים, הודיעו לו שתיקו הגיע וזימנו אותו לפגישה עם פקיד בשם שבתאי מזרחי. העותר 2 התייצב לפגישה ונדרש להמציא שוב חשבונות טלפון, חשמל, מים וארנונה, חוזה שכירות, פנקסי קופ"ח וטיפת חלב ותלושי משכורת. לבסוף נאמר לעותר 2 כי יקבל הודעה באמצעות הדואר.

48. ביום 11.7.02 קיבל העותר 2 הזמנה להגיע ללשכה, ורק ביום 23.7.02 (!!) קיבל העותר 2 לבסוף אשרה מסוג א/5 לשנה נוספת.

49. מכל האמור לעיל עולה, כי גם כאשר קיים בדקדקנות ובזמן אחר כל הדרישות הבלתי היגיוניות והמשתנות חדשות לבקרים של נציגי המשיב, נמשך הטיפול בבקשת העותר 2 להארכת אשרתו כחמישה חודשים, ובמקרה אחר - כתשעה חודשים (!), והוא נותר מחוסר כל מעמד חוקי בישראל במשך כל תקופת הבדיקה. התנהגות נציגי המשיב, במקרה דנן, הוותה התעמרות בלתי נסבלת במשפחת בצה-עבאס, שלפי כל אמת מידה אובייקטיבית והומניטרית היתה זכאית, לכל הפחות לקיצור הליכים.

השלכות אי קיזוז תקופת ההמתנה על העותרים

50. על אף המדיניות עליה הצהיר המשיב בעבר, ולפיה, כאשר בקשה אושרה בהתאם לנוהל 1996, בכוונתו למנות את ארבע השנים מיום מתן האישור על פי נוהל 1996 (דהיינו - מועד קבלת אשרה מסוג ב/1), נמסר לעותר 2 על ידי פקידי הלשכה, עת ביקר בה לצורך הארכת אשרתו, שיהיה זכאי לקבלת אזרחות ישראלית רק בתום ארבע שנים מהיום שקיבל אשרה מסוג א/5.

51. אם יוחל נוהל 1999 כלשונו על עניינם של העותרים 1 ו-2, הרי שהעותר 2 יהיה זכאי לקבלת אזרחות ישראלית רק בדצמבר 2003, כשבע שנים וחצי לאחר הגשת בקשת העותרים 1 ו-2. גם אם יקיים המשיב את הבטחתו, למנות את ארבע השנים מיום אישור הבקשה על פי נוהל 1996 (במקרה זה מדובר ביום 8.2.99), הרי שהעותר 2 יהיה צפוי לקבל אזרחות ישראלית רק בפברואר 2003, קרי כשש שנים וחצי לאחר הגשת הבקשה. כך או כך, תקופת מבחן כה ארוכה הינה בלתי סבירה בכל קנה מידה.

52. להתמשכות זו בטיפול בבקשת העותרים 1-2 לא היתה כל הצדקה, ואכן המשיב, בכתב התשובה שלו (ע/2), לא מצא כל דרך לנמקה.

53. אי הסדרת מעמדו הקבוע של העותר 2 בישראל מקשה עליו ועל משפחתו, משאירה את בני הזוג במצב של חוסר ודאות מתמדת, ומונעת מהם לתכנן את עתידם המשפחתי כראוי. חוסר היציבות, והחששות הנובעים מן העובדה שעד היום טרם נתקבלה החלטה סופית בבקשתם, פוגעים בהם באופן מיוחד בשל היותם לקויי ראייה, ובעלי צרכים מיוחדים, וזאת, למותר לציין, בנוסף לעומס, לטרדה ולקושי הבלתי נסבל שבמילוי אחר דרישות המשיבים בהליך הארכת האשרות.

III(2)(ב) העותרים 5-8, משפחת א'

54. העותר 5, א' א', הוא אזרח ישראל ותושב ----- . העותרת 6, ס' מ', אשתו של העותר 5, היתה תושבת ----- עד לנישואיה. העותר 7, ח' א', הוא בנם המשותף של העותר 5 והעותרת 6, אשר נולד ביום 8.1.97. לעותרים 5-6 ילד נוסף, א' א', העותר 8, אשר נולד בתאריך 24.9.99. העותר 5 והעותרת 6 נישאו ביום 28.6.95, בנישואים דתיים בבה"ד השרעי בגינין ונישואיהם אושרו בבית הדין השרעי בטייבה ביום 1.7.95.

העתק חוזה הנישואין מצ"ב ומסומן ע/26.

55. העותר 5 הינו נכה, בעל 75% נכות מהמוסד לביטוח לאומי, המזכים אותו בקיצבה לפי 100% נכות. בשל כך, אביו של העותר 5, מר ח' א' (ת"ז -----), מסייע לו לטפל בכל ענייניו מול רשויות המדינה, ובכלל זה מסייע לו בטיפול בבקשתו למתן אזרחות לעותרת 6.

העתק האישור בדבר נכותו של העותר 5 וזכאותו לגמלת נכות מצ"ב ומסומן ע/27.

אופן טיפול משרד הפנים בבקשת העותרים לאיחוד משפחות בשלב שעד לאישור הבקשה

56. ביום 3.8.95 הגיש העותר 5, בסיוע אביו, בקשה למתן מעמד של תושבת קבע בישראל לעותרת 6. הבקשה הוגשה בלשכת מינהל האוכלוסין בעפולה. במשך למעלה מ-3 שנים לא התקבלה כל תשובה בעניינם, ופניות העותר 5 למשיב לא נענו. גם פניית העותרת 25 מיום 18.9.1996 לא זכתה לכל התייחסות.

העתק הקבלה על הגשת הבקשה מצ"ב ומסומן ע/28. העתק פניית העותרת 25 למשיב מיום 18.9.96 מצ"ב ומסומן ע/29.

57. בהודעתה מיום 7.3.99 בעתירה המקורית, מסרה פרקליטות המדינה, כי בקשת העותרים 5 - 6 אושרה ביום 1.3.99, קרי כמעט ארבע שנים לאחר הגשת הבקשה על ידם. בעקבות העתירה המקורית, הוענקה לעותרת 6 אשרת תושב ארעי (תקפה לשנה) בדצמבר 1999, כעשרה חודשים לאחר אישור הבקשה(!), וזאת בשל עיכוב בהחזרת התיק ללשכה בעפולה. האשרה הוארכה פעם אחת, עד לדצמבר 2001. כפי שיפורט בהמשך, למרות שמר א', אביו של העותר 5, פנה בנובמבר 2001 לחידוש האשרה פעם נוספת, האשרה טרם הוארכה.

העתק האשרה מסוג א/5 מצ"ב ומסומן ע/30.

58. התמשכות הטיפול בעניינם של העותרים הערימה עליהם קשיים מרובים. העותר 5, כאמור, הינו נכה, ובשל נכותו אינו מסוגל לעבוד. במשך כל אותן שנים העותרת לא עבדה, ולא היתה מבוטחת בביטוח בריאות ממלכתי או בביטוח לאומי, ולכן לא זכתה לטיפול רפואי נאות בעת שהרתה. מצבה הכלכלי של המשפחה, המתפרנסת מקצבת הנכות של העותר, היה, ונותר, קשה ביותר. חוסר היציבות ואי הביטחון באשר לעתידה של העותרת 6 בארץ, החריפו את המצב והשפיעו על יכולתם לתפקד ככל משפחה תקינה אחרת.

טענות המשיב בכתב התשובה לעתירה המקורית

59. מכתב התשובה לעתירה המקורית עולה, כאילו הטיפול בעניינה של העותרת 6 התעכב זמן כה רב, משום שלא הומצאו מסמכים מספקים לתמיכה בבקשה. בכל הכבוד הראוי, טענה זו אינה נכונה כלל.

60. תקופה קצרה לאחר הגשת הבקשה, הגיש מר ח' א', אביו של העותר 5 (שכאמור מסייע לבנו עקב נכותו) את כל המסמכים שנדרש להמציא, לרבות חוזה נישואין, תמונות חתונה ואישור על עריכת בדיקות רפואיות בעפולה עבור העותרת 6. פקידה בשם פירוז ביקשה שימתינו לתשובה שתגיע בדואר בתוך ארבעה חודשים. בתום התקופה ובהיעדר כל תשובה, ניגש האב ח' א' ללשכה כדי לברר את גורל בקשת בנו. או אז נאמר לו, כי עליו להמציא מסמכים נוספים, ובכללם תצהיר משני הוריה של העותרת 6, שהם מסכימים לנישואיה עם העותר 5. שוב הגיש מר א' את מה שהתבקש תוך זמן קצר, ושוב נאמר לו להמתין לתשובה בדואר. לאחר מספר חודשים, הוא ניגש שוב ללשכה וגם אז נאמר לו, כי חסרים עוד מספר מסמכים לצורך הוכחת מרכז חיים בישראל.

61. כך התנהלו העניינים במשך שלוש שנים, כאשר בכל פעם שמר א' ניגש לברר את גורל בקשת בנו, הוא התבקש להמציא מסמכים נוספים, לרבות: חוזה שכירות או רכישת דירה ב----- על שם העותר 5 (במקומם הוגש אישור של עיריית ----- לפיו העותר 5 הינו הבעלים של דירת מגורים בעיר ומשלם מסים לעירייה עבור דירה זו), חשבונות מים חשמל וטלפון, תצהיר חתום בפני עו"ד מטעם אביו ואמו של העותר 5, לפיו שניהם מסכימים לנישואין ומאשרים כי בנם מתגורר ב-----, תצהיר נוסף מהורי העותרת 6 שמסכימים לנישואיה ומגוריה ב-----, תצהיר בפני עורך דין מטעם העותרת 6 ולפיו אינה חולה במחלה העלולה לסכן את שלום הציבור, תעודת יושר מעיריית יעבד שבנפת גינין ותעודת יושר נוספת מהרשות הפלסטינית עבור העותרת 6, תמונות, תלושי משכורת, אישור על קבלת שירותים רפואיים, ואישור על קבלת תשלומים מהמוסד לביטוח לאומי. לעתים נדרש העותר 5 להמציא מסמכים שכבר הוגשו או דומים להם. כך למשל, למרות שבינואר 1998 הודיעו לעותר 5, כי הבקשה בטיפול בעקבות הגשת שורה של מסמכים כולל אישור של עיריית ----- לפיו העותר 5 הינו הבעלים של דירת מגורים בעיר ומשלם מסים לעירייה עבור דירה זו, הוא נתבקש בינואר 1999 להמציא שוב חוזה שכירות או רכישת דירה.

62. בנוסף לבירורים בלשכה על מנת לברר מה עלה בגורל בקשת העותר 5, פנה אביו מספר פעמים בכתב לגורמים שונים על מנת לזרז את הטיפול בבקשת בנו. בין השאר, פנה מר ח' א' באוגוסט 1996, בשם העותר 5, בכתב למנהל הלשכה בעפולה. כמו-כן, הוא פנה אל העותרת 25 וכאמור לעיל, האחרונה פנתה בכתב למשרד הפנים לבירור העניין ביום 18.9.96 (ע/29 לעיל). משלא נתקבלה תשובה עניינית, פנה מר א' בכתב בשם בנו אל שר הפנים, ביום 17.12.96. כמו כן, פנה ח"כ האשם מחאמיד אל המשיב בעניינו של העותר 5 ביום 7.1.97.

העתקי פניות מר ח' א' מצ"ב ומסומנים ע/31 ו-ע/32 בהתאמה. העתק פנייתו של ח"כ מחאמיד מיום 7.1.97 מצ"ב ומסומן ע/33.

63. תיאור השתלשלות העניינים בכתב התשובה עצמו מעיד אף הוא על הסחבת, ועל חוסר היעילות, אשר אפיינו את טיפולו של המשיב בבקשות לאיחוד משפחה אותה העת. אם הוגשה שורה של מסמכים בינואר 1997, ובינואר 1998 הודיע משרד הפנים כי הבקשה "בטיפול", אזי, מדוע נזכר המשיב רק בינואר 1999 לבקש חוזה שכירות או רכישת דירה ותעודת יושר??

השלכות אי קיזוז תקופת ההמתנה על העותרים

64. אם יוחל נוהל 1999 כלשונו על עניינם של העותרים 5-6, צפויה העותרת 6 לקבל אזרחות ישראלית רק בדצמבר 2003, קרי **כשמונה שנים וחצי** לאחר הגשת הבקשה. גם אם המשיב יקיים את הבטחתו, למנות את ארבע השנים מיום אישור הבקשה (1.3.99), הרי שהעותרת 6 תהיה זכאית לקבלת אזרחות במרץ 2003, **כשבע שנים וחצי** מיום הגשת הבקשה. תקופת מבחן כה ארוכה הינה בלתי סבירה בעליל.

מכשולים בירוקרטיים קשים בשלב הארכת האשרה והימנעות המשיב מחידושה

65. כאמור לעיל, העותרת 6 נמצאת היום שוב, שנים לאחר שבקשת העותרים 5-6 אושרה, ללא מעמד מוסדר בארץ.

66. כאשר פנה אביו של העותר 5 ללשכה בנובמבר 2001 כדי לבקש את חידוש אשרת כלתו, הוא נדרש שוב להמציא רשימת מסמכים ארוכה ומורכבת: חוזה שכירות; חשבונות חשמל, מים, ארנונה וטלפון לשנה האחרונה; אישורי לימודים של הילדים (שלא הגיעו לגיל לימודי חובה) במסגרות חינוך שונות, לרבות תעודות ציונים; אישורים בדבר קבלת שירותים רפואיים של העותר 5 וילדיו, כולל תעודות טיפת חלב ופנקס חיסונים; אישורים בדבר קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי; אישורים בדבר מקום עבודתם של העותרים 5 ו-6 ותלושי משכורת אחרונים; תמונות פספורט; אישור עיריית ----- בדבר קיום מרכז חיים ביישוב; תצהיר של העותרת 6, החתום בפני עו"ד, בו היא מתחייבת שלא תבקש מעמד בישראל לילדים מנישואים קודמים; תצהירים נוספים של העותרים החתומים בפני עורך-דין; תצהיר נוסף, נספח להסכם שכר הדירה, החתום בפני עורך-דין.

העתק הטופס מלשכת מינהל האוכלוסין בעפולה, בו פורטו דרישות אלה, מצ"ב ומסומן **ע/34**.

67. ביום 12.12.01 הגיש מר א' את כל המסמכים הדרושים. במקום חוזה שכירות הוא הגיש אישור מעיריית -----, לפיו העותר 5 הוא הבעלים של דירת המגורים בעיר, ובמקום אישורים ותלושים ממקום העבודה, הוא הגיש אישורים מהמוסד לביטוח לאומי על הקצבאות אותם מקבלים העותרים 5 ו-6, וכן אישור רפואי המעיד על כך שהעותר 5 אינו כשיר לעבוד. למעלה מהנדרש, מכיוון שילדיהם של העותרים 5 ו-6 היו אז בני שנתיים וארבע שנים, הוא הגיש אישור המעיד על כך שבנם לומד בגן. כמו כן, למרות שהעותרת 6 מעולם לא היתה נשואה לאחר, ולמרות שאין לה כל ילדים אחרים, הגיש מר א' תצהיר מטעמה כנדרש - בכדי למנוע ויכוחים מיותרים ולזרז את ההליכים. יודגש, כי כל תצהיר נוסף אשר העותרים 5 ו-6 נדרשים לערוך בפני עורך דין מהווה הוצאה כספית כבדה עבורם.

68. על אף כל מאמציו של מר א' למלא את הדרישות הבלתי סבירות של המשיב 1, עד היום, כאמור, לא הוארכה אשרתה של העותרת 6, על כל המשתמע מכך לעניין הפגיעה המתמשכת שגורם הדבר לבני המשפחה כולה.

III(2)(ג) העותרים 9-13, משפחת א'

69. העותרת 9, א' א', היא אזרחית ישראל ותושבת שכונת ---- בירושלים. העותר 10, נ' א', הינו בעלה של העותרת, אזרח ירדן. בני הזוג מתגוררים ב-----, יחד עם ילדיהם, ב' א', העותר 11, אשר נולד בתאריך 5.12.96, א' א', העותר 12, אשר נולד בתאריך 28.4.98, ומ' א', העותרת 13 אשר נולדה בתאריך 23.3.00.

70. העותרים 9 ו-10 נישאו ביום 25.8.95 בירושלים, ונישואיהם נרשמו במרשם האוכלוסין.

אופן טיפול משרד הפנים בבקשת העותרים לאיחוד משפחות בשלב שעד לאישור הבקשה

71. העותרת 9 הגישה בקשה למתן מעמד של תושבות קבע לבעלה ביום 12.9.95 בלשכת מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים, ומספרה 1627/95.

העתק האישור על הגשת הבקשה מצ"ב ומסומן ע/35.

72. בסמוך להגשת הבקשה, המציאה העותרת 9 את כל המסמכים שנדרשו ממנה, לרבות חוזה נישואין, אישור כניסה ושהייה של בעלה, צילום דרכונו הירדני, חוזה שכירות, וחשבונות חשמל, מים וארנונה. על אף פניית העותרת 9 והעותרת 25 למשרד המשיב ביום 26.9.1996, לא נתקבלה כל תשובה לבקשה במשך זמן רב.

העתק פניית העותרת 25 מיום 26.9.1996 מצ"ב ומסומן ע/36.

73. במשך ששת החודשים שלאחר הגשת הבקשה, ניגשו העותרים 9 ו-10 פעמיים ללשכה על-מנת לברר את גורל הבקשה. בשתי הפעמים הם נענו, כי הבקשה בטיפול. באפריל 1996, עת הם ניגשו להאריך את אשרת השהייה של העותר 10, נאמר להם שוב כי בקשתם בטיפול, וכי עליהם להמציא שוב חוזה שכירות וחשבונות חשמל, מים וארנונה עדכניים לחצי השנה שחלפה. במעמד זה קיבל העותר 10 אשרת שהיה ועבודה בישראל מסוג ב/1. גם בעת שניגשו להאריך אשרה זו, באוקטובר 1996, נאמר להם כי בקשתם לאיחוד משפחות נמצאת עדיין בטיפול. האשרה מסוג ב/1 הוארכה במועד זה עד ליום 30.5.97, והיא הוארכה שוב, עד ליום 30.11.97. למיטב זכרונה של העותרת 9, לא קיבלה מכתב מלשכת מינהל האוכלוסין, מאז ינואר 1997.

העתק האשרה לעבודה ושהייה בישראל מסוג ב/1 מצ"ב ומסומן ע/37.

74. בספטמבר 1997, בעקבות פיגוע שארע במדרחוב בן-יהודה בירושלים, נלקח דרכונו הירדני של העותר 10 על-ידי שוטר מג"ב, ולא הוחזר לו. בחודש מרץ 1998 הונפק לו דרכון ירדני חדש. במשך כל התקופה שבין מועד החרמת הדרכון לבין מועד הנפקת הדרכון החדש, סירב המשיב להאריך את אשרת השהייה והעבודה של העותר 10, והוא נותר ללא כל מסמכים מזהים. בעקבות התערבות העותרת 25, אושרה לעותר 10 אשרת שהייה ועבודה למשך ששה חודשים מיום 26.2.98. מזכר על כך נשלח ממחלקת האשרות של המשיב 2 למינהל האוכלוסין במחוז ירושלים, והעתק ממנו נשלח לעותרת 25. למרות זאת, ביום 16.3.98, כאשר פנתה העותרת 10 ללשכה, מצוידת בדרכון החדש של בעלה, וביקשה להאריך את אשרת השהייה והעבודה שלו, נדרשה להפקיד את הדרכון הירדני ולא קיבלה כל אשרת בתוקף, אלא אך קבלה על הגשת בקשה ל"הארכת דרכון" (עניין תמוה ביותר, שכן לעותר 10, כאמור, דרכון ירדני ולא ישראלי!). קבלה זו הוארכה פעמיים עד לדצמבר 1998. כך קרה שגם בכל התקופה הזו, ממרץ 1998 ועד דצמבר 1998, לא ניתנה לעותר 10 כל אשרת עבודה, וחסרו לו מסמכים מזהים.

העתק המיזכר של מחלקת אשרות על מתן אשרת שהייה ועבודה לעותר 10 מצ"ב ומסומן ע/38.

75. ביום 14.12.98 הגיעה לעותרת 9, באמצעות העותרת 25, הודעה בה היא נתבקשה שוב להמציא ללשכת מינהל האוכלוסין מסמכים, המוכיחים מרכז חיים, וביניהם אישורים בדבר קבלת שירותים רפואיים, אישור על קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי, ועוד. בהודעה נאמר, כי הטיפול בבקשה יוקפא עד להמצאת כל המסמכים, וכי אם לא יומצאו בתוך שלושה חודשים, הבקשה תיראה כמבוטלת. להודעה זו צורפה הודעה נוספת, לפיה מכיוון שהעותרת 9 אינה מתגוררת בבית משלה, עליה להמציא תצהירים מפורטים, שלה ושל הוריה, שיערכו בפני בית משפט או עורך דין. מן הראוי לתמוה מדוע דרישה זו לא הוצגה בעת הגשת הבקשה, או למצער, בעת הדרישה השניה להמצאת מסמכים. העותרת 9 המציאה שוב את כל המסמכים שנדרשו ממנה.

העתקי ההודעות מיום 14.12.98 מצ"ב ומסומנים ע/39 ו-ע/40 בהתאמה.

76. ביום 3.1.99 אושרה לראשונה בקשת העותרת 9 לאיחוד משפחות, במכתב שהגיע למשרדי העותרת 25 ביום 11.1.99. באישור נאמר, כי אושרה לעותר 10 אשרת מסוג א/5 לתקופה של 12 חודשים. ביום 13.1.99 הונפקה לעותר 10 אשרת שהייה מסוג א/5 בתוקף עד 12.1.00.

העתק ההודעה על אישור הבקשה מצ"ב ומסומן ע/41.

77. כפי שיפורט בהמשך, על אף שאשרת העותר 10 פגה ביום 13.1.00, היא חודשה רק ביום 7.3.02, וזאת לתקופה של ששה חודשים בלבד, תוך שהודגש, כי האשרה הוארכה "שלא במסגרת ההסדר המדורג". דהיינו, פרק זמן זה לא יימנה בכלל תקופת 4 השנים במעמד של א/5 הנדרשת על פי נוהל 1999.

טענות המשיב בכתב התשובה לעתירה המקורית

78. מכתב התשובה, אשר הוגש בעתירה המקורית, משתמע, כאילו העיכוב בטיפול בעניינם של העותרים 9 ו-10 נבע מאי הגשת המסמכים המתאימים על ידי בני הזוג. כאמור, לכל אורך הדרך העותרים הגישו את כל המסמכים שנתבקשו להמציא, והמשיב דרש אותם המסמכים שוב ושוב. אך גם אם חלק מהמסמכים שהוגשו על ידם לא היו מתאימים (כפי שנטען בכתב התשובה), ואף אם היו מסמכים חסרים, הרי שדווקא תיאור השתלשלות העניינים המובא בכתב התשובה, מעיד עד כמה לקוי היה הטיפול של המשיב בבקשת העותרים.

79. אם היו מסמכים חסרים, על שום מה המתין המשיב למעלה משנה כדי להודיע לעותרים על כך בפעם הראשונה, וכשנתיים בפעם השניה? אם הדרישות החוזרות להמצאת מסמכים נבעו מאי הגשת המסמכים הדרושים על ידי העותרים, על שום מה דרש המשיב בדצמבר 1998 מסמכים אשר כלל לא נדרשו בעבר (כגון אישורים מהביטוח הלאומי, תצהיר מיוחד על מקום מגורי העותרים, בטענה כי הוא נדרש בשל כך שהעותרת 9 לא התגוררה בבית משלה, עובדה שהיתה ידועה למשיב לכל אורך הדרך)?

השלכות אי קיזוז תקופת ההמתנה על העותרים

80. אם יוחל נוהל 1999 על עניינם של העותרים 9 ו-10 כלשונו, הרי שהעותר 10 יהיה זכאי לקבל אזרחות ישראלית רק בינואר 2003, היינו **כשבע שנים ושלושה חודשים** לאחר הגשת הבקשה. תקופת המתנה כה ארוכה הינה בלתי סבירה.

מכשולים בירוקרטיים בשלב הארכת האשרה והימנעות המשיב מחידושה

81. כפי שהוזכר לעיל, על אף שאשרת העותר 10 פגה ביום 13.1.00, היא חודשה רק ביום 7.3.02, וזאת לתקופה של ששה חודשים בלבד, תוך שהודגש, כי האשרה הוארכה "שלא במסגרת ההסדר המדורג". משמע, שלמשך כשנתיים, מצא את עצמו העותר ללא מעמד מוסדר בארץ, על אף שבקשתו נבדקה ואושרה עוד בינואר 1999.

82. ביום 30.12.99 פנו העותרים 9 ו-10 ללשכה במזרח ירושלים, מצוידים במסמכים אותם נתבקשו להביא לצורך הארכת האשרה, במועד קבלת האשרה שנה קודם לכן: חוזה שכירות וחשבונות ארנונה, מים וחשמל. אולם הפקיד בלשכה אמר לעותר 10, כי עליו להמציא מסמכים רבים נוספים לתמיכה בבקשתו, ואף נתן רשימה כתובה של המסמכים, מתורגמת בכתב ידו לשפה הערבית. לפי הרשימה, הוא התבקש להמציא תעודות לידה של ילדיו ופנקסי חיסון שלהם; פנקסי קופת חולים לכל בני המשפחה; דף ריכוז חשבון בנק המוכיח קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי; מכתב ממעבידו או תלוש משכורת אחרון; תעודות מבתי הספר של ילדיו, בני השנתיים ושלוש שנים, כולל גיליונות ציונים.

העתק הטופס, ובו רשימת המסמכים הנדרשים, אשר ניתן לעותר 10, מצ"ב ומסומן **ע/42**.

83. ביום 9.1.00 פנתה העותרת 25 לפרקליטות המדינה, בדרישה להאריך את האשרה של העותר 10 ללא דיחוי. בפניה הודגש, כי אין כל הצדקה לדרוש כמות כה גדולה ובלתי סבירה של

מסמכים בשלב הארכת האשרה, וכי הדבר מערים קשיים רבים על המבקשים ומביא לעיכוב בטיפול. הודגש גם, כי דרישות אלה נוגדות את טענות פרקליטות המדינה בעבר, כאילו תהליך חידוש האשרה אמור להיות תהליך פשוט ושגרת.

העתק הפנייה מיום 9.1.2000 מצ"ב ומסומן ע/43.

84. ביום 11.1.00 השיבה פרקליטות המדינה, כי העותר 10 פנה באיחור לחידוש האשרה, וכי ביום 3.1.00 נשלח אליו מכתב (קרי, כארבעה ימים לאחר שפנה ללשכה), בו התבקש להמציא מסמכים חסרים. במכתב, אשר צורף לתשובת פרקליטות המדינה מיום 11.1.00, נדרש העותר 10 להמציא את המסמכים הבאים: אישורים בדבר שירותים רפואיים שלו ושל ילדיו; אישורים בדבר קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי; אישורים בדבר מקום העבודה שלו ושל אשתו.

העתק מכתב התשובה מיום 11.1.2000 מצ"ב ומסומן ע/44.

85. בתשובתה לא הסבירה ב"כ המשיב, את ההבדל העצום בין הרשימה שניתנה לעותר 10 כאשר פנה ללשכה ביום 30.12.99, לבין הרשימה המצומצמת יותר שנשלחה אליו הביתה ארבעה ימים לאחר מכן.

86. בתשובתה מיום 13.1.00 חזרה העותרת 25 על דרישתה, כי תחודש האשרה של העותר 10 באופן מיידי. בנוסף, על מנת לזרז את הטיפול בבקשתו, צירפה העותרת 25 למכתבה אישור לפיו העותרת 9 קיבלה קצבת ילדים בחודש האחרון, וצילום פנקסי קופת החולים של העותרת 9 ושל ילדי בני הזוג. לעניין הדרישה לאישור ממעסיק ציינה, כי העותר 10 עבד רק שלושה חודשים במהלך השנה, וכי גם העותרת 9 עבדה רק חלק מהזמן. הוצע, שבמידת הצורך תלושי משכורת למועדים אלה יומצאו ללשכת משרד הפנים. על אף תזכורות שנשלחו בתאריכים 20.7.00 ו-23.8.00, פניה זו כלל לא נענתה.

העתק התשובה מיום 13.1.00 מצ"ב ומסומן ע/45. העתקי מכתבי התזכורת מצ"ב ומסומנים ע/46 ו-ע/47 בהתאמה.

87. ביולי 2000 הגיע העותר 10 ללשכה שוב, והביא עמו חוזה שכירות, חשבונות מים חשמל וארנונה, ותצהיר על כך שאינו עובד. מאז ועד דצמבר 2001, בני הזוג פנו מדי חודשיים-שלושה ללשכה, לשם בירור גורל בקשתם. בכל פעם, התבקשו להמציא מספר מסמכים נוספים, מעודכנים לתקופה שמאז המצאת המסמכים האחרונה.

88. ביום 24.6.01 פנתה העותרת 25 שוב לפרקליטות המדינה, בעניין אי הארכת האשרות הארעיות של העותר 10 ושל עותרים נוספים בעתירה, וחזרה על דרישתה, כי האשרה תוארך לאלתר. על אף תזכורות שנשלחו, פניה זו נענתה רק ביום 2.12.01.

העתק הפנייה מיום 24.6.2001 מצ"ב ומסומן ע/48. העתקי התזכורות בעניין, מיום 30.7.2001 ומיום 5.11.2001, מצ"ב ומסומנים ע/49 ו-ע/50 בהתאמה.

89. במכתב התשובה של פרקליטות המדינה מיום 2.12.01, טענה ב"כ המשיב, כי העותר 10 איחר בהגשת בקשתו להארכה, והגיש אותה רק כשבועיים לפני תום תוקף האשרה. כמובן, שאין בעובדה זו כדי להצדיק את העיכוב של **כשנתיים** בטיפול בבקשת העותר לחידוש האשרה. כמו כן, נטען על ידי ב"כ המשיב, כי ביום 17.4.01 נשלח לעותרים מכתב ממינהל האוכלוסין, אשר לא נדרש על ידם. דא עקא, שמכתב זה נשלח לכתובת לא נכונה, והעתק ממנו נמסר לעותר 10 רק ביום 13.11.01, במהלך אחד הביקורים שלו בלשכה.

העתק מכתב התשובה של פרקליטות המדינה מיום 2.12.2001, על נספחיו, מצ"ב ומסומן ע/51.

90. ביום 13.12.01 המציא העותר 10 את כל המסמכים שנדרשו ממנו במכתב ממינהל האוכלוסין. באותו מעמד, אף נאמר לו שעל העותרת 9 לבוא ללשכה בעצמה ולהביא עמה תמונות אישיות שלה ותמונות פספורט שלה ושל בעלה. העותרת 9 אכן הגיעה ללשכה באותו היום, מצוידת בתמונות המבוקשות. פקידה בשם שרה אמרה, כי בני הזוג יקבלו תשובה בדואר בעוד כשלושה חודשים.

91. ביום 10.1.02 קיבלה העותרת 9 מכתב מלשכת מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים, שחובר ביום 30.12.01, הדורש ממנה לתאם טלפונית מועד לביקור בלשכה עם בעלה "לצורך בירור". במכתב נדרשה העותרת 9 להביא עמה שוב חוזה שכירות עדכני ותצהיר של בעלה המפרט את מקומות העבודה שבהם הועסק בין השנים 1999-2001, כולל תלושי משכורת. ניסיונות בני הזוג לתאם מועד לפגישה כשלו ורק לאחר התערבות העותרת 25, נקבע להם פגישה עם הפקידה אפרת פורת ביום 24.1.02, ובפגישה מסרו לה את כל המסמכים שנדרשו.

העתק המכתב מיום 30.12.01 מצ"ב ומסומן ע/52. העתקי חוזה השכירות ותצהיר העבודה מצ"ב ומסומנים ע/53 ו-ע/54 בהתאמה.

92. ביום 11.2.02, **כשנתיים לאחר הגשת הבקשה להארכת אשרת ה- א/5**, התקבל במשרד העותרת 25 מלשכת מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים, מכתב המתיימר להסביר את סיבת העיכוב בהארכת הבקשה. במכתב נאמר כי, "טרם הסתיימה הבדיקה הביטחונית העדכנית" בעניינו של העותר 10 וכי "לפיכך אין לאשר הארכת רשיון הישיבה בהתאם לנוהל איחוד משפחות." עם זאת נתבקשו העותרים 9 ו-10 לפנות ללשכה ללא המתנה בתור, על מנת להאריך לתקופה של שישה חודשים את הרשיון שברשות העותר 10, "**שלא במסגרת ההסדר המדורג**, על מנת לאפשר את סיום הבדיקה וקבלת החלטה באשר להמשך ההסדר" (ההדגשה אינה במקור). כן נאמר כי, "אם בתום הבחינה כאמור לא תהיה מניעה ביטחונית לאישור הבקשה, תיחשב תקופה זו כחלק ממניין תקופת המבחן המדורג כמקובל."

העתק המכתב מיום 6.2.02 מצ"ב ומסומן ע/55.

93. ביום 14.2.02 פנו העותרים 9 ו-10 ללשכה עם העתק המכתב, אך השומר בשער סירב להתיר את כניסתם, בטענה שאין אפשרות להיכנס ללשכה בלי תיאום מראש. שוב לא הספיק תוכן המכתב, המציין בפירוט שאין צורך להמתין בתור, ולא צלחו הניסיונות לשוחח עם הפקידה

אפרת טלפונית. העותרים נאלצו לחזור כלעומת שבאו. לאחר התערבות העותרת 25, נקבע עבורם תור ליום 7.3.02.

94. אם לא די בכך, הרי שביום 4.2.02 הוזמן העותר 10 ללשכה על מנת לקבל מכתב. ביום 5.2.02 הגיעה העותרת 9 ללשכה, וקיבלה מכתב, הדורש מבעלה להתייצב במשטרת ראס אלעמוד ביום 19.2.02 "לפגישה עם מר דביר". במכתב נאמר כי, "אי הגעה לפגישה בזמן ובמקום שנקבעו לעיל תגרום לעיכובים בטיפול בבקשתכם." העותר 10 הגיע לפגישה במועד אך שוטר בשם שי סירב להכניסו בטענה שהחוקר לא נמצא, וקבע לו בכתב ידו מועד חדש ליום 5.3.02.

העתק המכתב, עליו צויין מועד הזימון החדש על גבי הישן, מצ"ב ומסומן ע/56.

95. ביום 5.3.02 הגיע העותר 10 עם עו"ד שגרי-בדארנה, נציגת העותרת 25, לפגישה המתוכננת עם מר דביר בסביבות השעה 10:00 בבוקר. השוטר שי מועבטי לקח את המכתב והמסמכים המזהים, וכעבור חצי שעה ביקש מהעותר 10 למסור את מספר הטלפון הסלולרי שברשותו. מיד לאחר מכן צילצל לעותר מי שהזדהה כחוקר דביר. החוקר תהה מדוע לא התייצב העותר 10 לחקירה ביום 19.2.02 (על אף, שכאמור, העותר התייצב בדיוק במועד שנקבע לו) ואמר, שהוא אינו נמצא במתקן ולכן לא יוכל לפגוש אותו. עם זאת, הוא הבטיח להתקשר אחר הצהריים כדי לתאם מועד חדש. עד היום לא קיבל העותר 10 כל הזמנה נוספת לחקירה או לביורר ביטחוני בשב"כ או במשטרה.

96. ביום 7.3.02 נפגשו העותרים 9 ו-10 עם הפקידה אפרת, והוארכה אשרת השהיה של העותר 10 לתקופה של שישה חודשים, "מחוץ למסגרת ההליך המדורג". באותה פגישה נתבקשו העותרים לפנות ללשכה ביוני 2002 כדי להאריך שוב את האשרה, וכן נמסר להם טופס ובו רשימה ארוכה ובלתי סבירה של מסמכים, אשר עליהם יהיה להגיש באותו מועד. הרשימה כוללת הן מסמכים אשר כבר הוגשו על ידי העותרים פעמים רבות בעבר (לאחרונה ביום 13.12.01), וכן מסמכים חדשים, כגון אישור מהעיריה על קיום מרכז חיים בישראל. בטופס נאמר שיתכן ויידרשו להמציא מסמכים נוספים במהלך הטיפול בתיק, וכי "רק לאחר המצאת כל המסמכים הנ"ל תטופל הבקשה להארכה".

העתק האשרה מסוג א/5 מצ"ב ומסומן ע/57. העתק רשימת המסמכים מצ"ב ומסומן ע/58.

97. היום, למעלה משלוש שנים מיום אישור בקשתו להתאזרחות, נותר העותר 10 שוב מחוץ למסגרת ההליך המדורג, והעותרים 9 ו-10 נדרשים פעם נוספת להמציא שורה ארוכה ובלתי סבירה באופן קיצוני של מסמכים, אשר חלקם הגדול הוגש בעבר. במשך כל התקופה חיה משפחת העותר 10 בחוסר ודאות מוחלטת. כמו כן, עוכב העותר 10 מספר רב של פעמים בידי חיילים, בשל העדר מסמכים מזהים בתוקף. ההתארכות הבלתי סבירה בטיפול בבקשתו מקשה מאוד על חופש התנועה שלו ועל יכולתו לפרנס את משפחתו, וגורם למשפחה לקשיים כלכליים רבים מנשוא.

III(2)(ד) העותרים 14-18, משפחת ע'

98. העותרת 14, א' ע', היא אזרחית ישראל ותושבת ----- . העותר 15, ו' ע', הינו בעלה של העותרת 14, לשעבר תושב -----, ומתגורר כיום עם אשתו וילדיו ב-----.

99. העותרת 14 והעותר 15 נישאו ביום 8.1.93 בבית הדין השרעי ב----- . נישואיהם נרשמו במרשם האוכלוסין. לעותרים שלושה ילדים משותפים: ל' ע', העותרת 16, אשר נולדה בתאריך 14.6.96, ב' ע', העותר 17, אשר נולד בתאריך 1.11.98, ומ' ע', העותר 18, אשר נולד בתאריך 10.11.01.

אופן טיפול משרד הפנים בבקשת העותרים לאיחוד משפחות בשלב שעד לאישור הבקשה

100. העותרת 14 הגישה בקשה למתן תושבות קבע לבעלה ביום 9.6.93 בלשכת מינהל האוכלוסין בעפולה ומספרה 1371/93. הבקשה נדחתה **ללא נימוקים** ביום 17.8.94, למעלה משנה מיום הגשתה.

העתק קבלה על הגשת הבקשה מצ"ב ומסומן ע/59. העתק ההחלטה מיום 17.8.94 מצ"ב ומסומן ע/60.

101. לאחר שפניות חוזרות של העותרת 25 למשיב לברר את סיבת דחיית בקשת העותרת 14 לא נענו, פנתה העותרת 25 ביום 26.2.96 ב"קדם בג"צ" למנהל מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה. ביום 14.7.96 נתקבלה תשובה, לפיה, על העותרים 23 ו- 24 להמציא הוכחות לגבי מרכז חיים, והודעה כאמור תישלח אל המבקשים בימים הקרובים.

העתק פניית העותרת 25 מיום 26.2.96 למחלקת הבג"צים מצ"ב ומסומן ע/61. העתק התשובה מתאריך 14.7.96 מצ"ב ומסומן ע/62.

102. באוגוסט 1996 המציאו העותרים את המסמכים המבוקשים, לרבות תצהירים בדבר מגוריהם בישראל ותצהיר מהמעסיק של העותר 15, לפקידה בשם פירוז סבאג. זמן קצר לאחר מכן קיבלו העותרים 23 ו- 24 מכתב נוסף מן המשיב, ובו הזמנה לגשת שוב ללשכה. כשפנו ללשכה, התבקשו על-ידי הפקידה פירוז להמציא תעודת יושר מהרשות הפלסטינית. דא עקא, שכאשר פנו העותרים לרשות כדי לבקש תעודה כאמור, נמסר להם שהרשות הפלסטינית כבר אינה מספקת תעודות יושר למשרד הפנים בישראל. העותרים 14 ו- 15 חזרו והודיעו זאת לפקידה פירוז.

103. ביום 28.1.97 התקבלה במשרדי העותרת 25 הודעה מהמחלקה לאשרות וזרים של המשיב, על החלטה להעניק לעותר 15 אשרה מסוג ב/1 לתקופה של שנה. נאמר בהודעה, כי זכאותו של העותר 15 להארכה תיבדק לקראת תום תוקפה של האשרה, בשים לב לנסיבות כפי שתתבררנה, לרבות העדר מניעה ביטחונית או פלילית.

העתק ההודעה מיום 28.1.97 מצ"ב ומסומן ע/63.

104. בתום השנה הוארכה האשרה מסוג ב/1 של העותר 15 מספר פעמים, לתקופות של שלושה חודשים בלבד, וגם זאת רק לאחר התערבותה ופניותיה של העותרת 25, כמפורט בסעיפים 57-61 לעתירה המקורית (נספח ע/1 לעיל).

105. ביום 23.9.98, **למעלה מחמש שנים לאחר הגשת הבקשה**, קיבלה העותרת 14 הודעה ממנהל הלשכה למינהל אוכלוסין בעפולה, לפיה בקשתה ל"איחוד משפחות" עם העותר 15 אושרה. ההודעה הפנתה את העותר 15 למינהל האזרחי לקבלת היתר כניסה לישראל למשך תשעה חודשים. בעקבות העתירה המקורית קיבל העותר 15 אשרה לשיבה ארעית (א/5) בינואר 2000, למשך שנה.

העתק ההודעה מיום 23.9.98 מצ"ב ומסומן ע/64.

106. כפי שיפורט בהמשך, על אף שתוקף אשרת העותר 15 פג בינואר 2001, עד היום לא הוארכה האשרה, וזאת בשל המכשולים הבירוקרטיים הקשים בהם נתקל העותר בבואו לחדשה. כך נותר העותר 15 היום שוב, למעלה משלוש שנים וחצי לאחר שבקשתו נבדקה ואושרה, ללא כל מעמד מוסדר בארץ.

טענות המשיב בכתב התשובה לעתירה המקורית

107. מכתב התשובה לעתירה המקורית עולה, כי הנימוק לדחיית בקשתם של העותרים 14 ו-15 בתקופה שלאחר הגשתה, היה התנגדות המשטרה וגורמי הביטחון לאישור הבקשה, בעקבות הרשעתו של העותר 15 בשנת 1991 בעבירה של הפרעה לשוטרי במילוי תפקידו, ובעקבות מעצרו בשנת 1986, במהלכו הודה בחברות בחזית העממית.

108. ספק רב אם דחייה זו היתה במקומה. לעניין ההרשעה משנת 1991, הרי שאין מדובר בעבירה שהיא מן החמורות, והעותר 15 נדון בגינה לקנס על סך 600 ₪ ולחצי שנת מאסר על תנאי. עצם העובדה שהחלטה המקורית לדחות את הבקשה כלל לא נומקה, וכי בעקבות פניה למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה הוחלט לשנות את החלטה ולהעניק לעותר 15 אישור שהיה ועבודה בישראל, מעידה אף היא על אי סבירות החלטת הסירוב המקורית.

109. בהתייחס לאמור בכתב התשובה, יצוין כבר עתה, כי תמוהה בעיני העותרים העובדה, שעל אף שהוחלט כבר ביום 28.1.97 להעניק לעותר אשרה מסוג ב/1, עקב כך שאושרה בקשתו לקבלת מעמד על פי נוהל 1996, בכל זאת מבקש המשיב לראות רק ביום 23.9.98 (בו קיבל לראשונה אשרת א/5) את מועד אישור הבקשה (יש לזכור, כי על פי נוהל 1996, אשר היה בתוקף אותה העת, אשרה מסוג ב/1 ניתנה במסגרת ההסדר המדורג, רק לאחר אישור הבקשה). יישומו של נוהל 1999 כלשונו על מי שהחל בהליך המדורג על פי נוהל 1996, מרע את מצבו הן לעומת מצב בו היה ממשיך בהליך המדורג על פי נוהל 1996, והן לעומת מצב בו היה מחל בהליך על פי נוהל 1999. בכך מושגת תוצאה הפוכה לזו שהתבקשה, דהיינו - להקל על הליך ההתאזרחות של בני זוג.

השלכות אי קיזוז תקופת ההמתנה על העותרים

110. אף אם תחודש אשרתו של העותר 15 כנדרש, הרי שאם יוחל נוהל 1999 כלשונו על עניינו, הוא יהיה זכאי לאזרחות ישראלית רק בינואר 2004, קרי **למעלה מעשר שנים** לאחר הגשת הבקשה ביוני 1993. גם אם יקיים המשיב את הבטחתו, למנות את מרוץ ארבע השנים מיום אישור הבקשה על פי נוהל 1996 (ע/12 לעיל), הרי שאם תתקבל טענת המשיב, כאילו יש לראות ביום 23.9.98 את תאריך אישור הבקשה, העותר יהיה זכאי לאזרחות ישראלית רק בספטמבר 2002, קרי **כתשע שנים** לאחר הגשת הבקשה. גם אם תוענק לעותר 15 אזרחות ישראלית עוד היום, הרי שבני הזוג המתינו כבר **למעלה משמונה שנים** להסדרת מעמדו הקבוע.

מכשולים בירוקרטיים בשלב הארכת האשרה והימנעות המשיב מחידושה

111. כאשר פנה העותר 15 ביום 17.1.01 בבקשה להאריך את אשרתו, נלקחה ממנו תעודת התושב הארעי, והוא נתבקש בעל פה על ידי הפקידה להביא מסמכים שונים לתמיכה בבקשתו, לרבות תצהיר של חמותו על כך שהוא מתגורר בביתה, אישור מעיריית ----- על מגוריו במקום, ואישורים של אשתו וילדיו על קבלת שירותים רפואיים.

העתק האישור על הגשת בקשה להארכת אשרה מצ"ב ומסומן ע/65.

112. כאשר ניגש העותר 15 ללשכה להגיש את המסמכים האמורים, קיבלה אותם ממנו פקידה חדשה בשם שולה, תייקה אותם בתיק, והנחתה אותו להמתין לקבלת תשובה בדואר. במשך מספר חודשים לא קיבלו בני הזוג כל תשובה על בקשתם לחידוש האשרה. אף כאשר פנה העותר 15 בעצמו ללשכה שוב לשם בירור גורל בקשתו, נאמר לו שוב שעליו להמתין לתשובה בדואר.

113. העותרת 25 פנתה לפרקליטות המדינה ביום 24.6.01, בדרישה לחדש את אשרתו של העותר 15 לאלתר (לעיל ע/48). כפי שיפורט בהמשך, על אף תזכורות שנשלחו (לעיל ע/49 ו-ע/50), השיבה ב"כ המשיב רק ביום 2.12.01 (לעיל ע/51).

114. ביום 1.7.01 פנתה העותרת 25 ללשכה בעפולה, בבקשה לנפק לעותר 15 צילום של תעודת ה-א/5, אשר נלקחה ממנו עת ביקש להאריך את תוקפה. במסגרת פנייתה זו ציינה העותרת 25, כי העותר 15 המציא את כל המסמכים שנדרשו ממנו לצורך חידוש האשרה. בתשובתו מאותו יום טען מנהל הלשכה, כי ביום 10.5.01 נשלח לעותרים 14 ו-15 מכתב רשום, ובו דרישה להמצאת מסמכים נוספים לצורך הטיפול בבקשה.

העתק פניית העותרת 25 מיום 1.7.2001 מצ"ב ומסומן ע/66. העתק תשובת מנהל הלשכה מצ"ב ומסומן ע/67.

115. בתשובה למנהל הלשכה מיום 2.7.01 ציינה העותרת 25, כי העותרים 23 ו-24 לא קיבלו כל מכתב רשום מאת הלשכה, וכי בכל מקרה אין מקום לדרוש הגשת מסמכים נוספים, לאחר שהוגש כל מה שנדרש בעת הגשת הבקשה לחידוש האשרה. פנייה בעניין זה הועברה באותו יום גם לפרקליטות המדינה.

העתק הפנייה לפרקליטות המדינה מיום 2.7.01 מצ"ב ומסומן ע/68 .

116. מכל מקום, בהבינו כי נדרשים ממנו מסמכים נוספים לשם הטיפול בבקשה, ניגש מיד העותר 15 ללשכה בעפולה, ביום 5.7.01, כדי לטפל בעניין. בלשכה טענה הפקידה שולה, כי המכתב מיום 10.5.01 הגיע אל העותרים בדואר רשום, ואילו הם סירבו לקבלו. באותו מעמד מסרה הפקידה לעותר 15 העתק המכתב, ובו דרישה להגשת רשימה ארוכה נוספת של מסמכים וראיות לתמיכה בבקשה, לרבות: חוזה שכירות; תצהיר מטעם בעל הבית המשכיר, חתום בפני עורך דין, המעיד על התחייבות מצדו להשכיר לעותר 15 את הבית לשה חודשים נוספים; חשבונית חשמל, מים, ארנונה, וטלפון מפברואר 2000 (קרי, לתקופה של כשנה וחצי); תעודות הלידה של ילדיו; אישורי לימודים של הילדים במסגרות חינוך; אישורים בדבר קבלת שירותים רפואיים על ידי אשתו וילדיהם (תעודות טיפת חלב, פנקסי חיסונים); אישורים בדבר קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי; אישורים ממקומות העבודה שלו ושל אשתו ותלושי משכורת אחרונים; תמונות פספורט; תצהיר של העותר 15, חתום בפני עו"ד, ובו התחייבות שלא יגיש בקשה למתן מעמד בישראל לילדים מנישואין קודמים.

117. בנוסף על כך, התבקשו העותר 15 ואשתו להמציא ארבעה תצהירים נוספים, גם הם חתומים בפני עורך דין, וכן נתבקשו להמציא תצהיר נוסף מטעם בעל הבית המשכיר, לתמיכה בחוזה השכירות. יצוין, כי תצהירים אלו נתבקשו מהם גם בעבר, בטרם קיבל העותר 15 אשרת ב/1.

העתק המכתב המפרט את הדרישות הנ"ל, יחד עם הטפסים הנלווים לו, מצ"ב ומסומן ע/69.

118. בסוף אוגוסט 2001 חזר העותר 15 ללשכה בעפולה, מצויד בכל המסמכים הנוספים שנדרשו ממנו, אולם בשלב זה טענה הפקידה שולה, כי היא אינה מוכנה לקבל את המסמכים ולקדם את הטיפול בבקשה, כל עוד הוא זה שמתייצב בפניה, ולא אישתו, בת הזוג המזמינה. ביום 20.9.01, לאחר שלא עלה בידי העותרת 14 להגיע ללשכה, בין השאר עקב סיבוכים בהריונה המתקדם, ניגש שוב העותר 15 ללשכה על-מנת למסור את המסמכים. הפקידה שולה אמרה לו לא להגיע יותר ללשכה וקבעה תור לאשתו ליום 18.10.01. כאשר שאל את הפקידה האם היא תקבל את המסמכים בעת שהם יוגשו על-ידי אשתו, היא ענתה, כי אין הדבר בטוח, שכן עניינם תלוי ועומד בבית המשפט.

119. בהגיע התאריך האמור, העותרת 14 היתה כבר בסוף החודש התשיעי להריונה, בו אושפזה פעמיים עקב מספר בעיות הקשורות להריון. עקב כך, נבצר ממנה להגיע ללשכה בעפולה, ובקשת העותרים נותרה עד היום ללא כל טיפול ומענה.

120. בתשובתה מיום 2.12.01 לפניות העותרת 25, (לעיל ע/51) טענה ב"כ המשיב, כי העותר 15 לא הגיש את בקשתו לחידוש האשרה במועד, ולא המציא מסמכים להוכחת מרכז חיים. כמו כן נטען, כאילו לא הגיע כלל ללשכה לשם טיפול בבקשתו לאחר יום 5.7.01.

121. ראשית, לא יכול להיות ספק, כי העובדה שהעותר 15 פנה באיחור קל לחידוש אשרתו, אינה מצדיקה עיכוב של למעלה משנה בטיפול בבקשתו. שנית, טענתה של ב"כ המשיב, כאילו העותר 15 לא הגיש מסמכים להוכחת מרכז חיים, אינה נכונה כלל. כמפורט לעיל, העותר הגיש את המסמכים הדרושים, והם אף תוייקו בתיק על ידי הפקידה בלשכה. כמו כן, כמתואר לעיל, העותר ניגש ללשכה לאחר ה-5.7.01, בסוף אוגוסט 2001, ופעם נוספת ביום 20.9.01.

122. בחודש יולי 2002 נדרש העותר 15 על ידי שירות התעסוקה והמוסד לביטוח לאומי להמציא אישור מן הלשכה למינהל אוכלוסין המבהיר מדוע אינו מקבל אשרה זמן רב כל-כך. פקידי הלשכה סרבו לתת אישור כאמור. גם פניית נציג העותרת 25 למנהל הלשכה למנהל אוכלוסין בעפולה, ביום 22.7.02, בבקשה לתת לעותר 15 אישור כאמור לא נענתה.

העתק מכתב נציג העותרת 25, מצ"ב ומסומן ע/70.

123. בעקבות סאגה זו, כאמור לעיל, נמצא העותר 15 היום שוב ללא כל מעמד מוסדר בארץ, שנים לאחר שבקשתו נבדקה ואושרה, בשל המכשולים הבירוקרטיים הקשים אשר הוצבו בפניו כאשר בא להאריך את אשרתו הארעית.

III(2)(ה) העותרים 19-24, משפחת א'

124. העותרת 19, גב' א' א', היא אזרחית ישראל ותושבת ----- . העותר 20, מר ג' ח' א', הינו בעלה של העותרת 19, לשעבר תושב -----, וכיום מתגורר עם אשתו וילדיו ב-----.

125. העותרים 19 ו-20 נישאו ביום 24.12.94. לעותרים ארבעה ילדים: א' א', העותרת 21, שנולדה ביום 3.6.96, מ' א', העותר 22, יליד 14.11.98, מ' א', העותרת 23, שנולדה ביום 19.10.99, וא' א', העותר 24, שנולד ביום 26.5.01.

אופן טיפול משרד הפנים בבקשת העותרים לאיחוד משפחות בשלב שעד לאישור הבקשה

126. ביום 2.4.95 הגישה העותרת 19 בקשה ל"איחוד משפחות" בלשכת מנהל האוכלוסין בעפולה (מס' הבקשה 73/95). עם הגשת הבקשה, הגישה העותרת 19 את כל המסמכים שנדרשו, לרבות חוזה נישואין ואישור תושבות מעיריית ----- . באותו מעמד הוסבר לה, כי עליה להמתין לתשובה בדואר.

העתק האישור על הגשת הבקשה, מצ"ב ומסומן ע/71.

127. בחודשים הבאים, פנתה העותרת 19 מספר פעמים ללשכה לשם בירור עניינה, ובכל פעם נאמר לה כי בקשתה בטיפול. אף לא פעם אחת הועלתה בפניה דרישה כלשהי להמצאת מסמכים מעבר לאלה שהומצאו עם הגשת הבקשה.

128. בתחילת שנת 1996 נתבקשו העותרים להתייצב בלשכת משרד הפנים בעפולה, על מנת שהעותר 20 יעבור בדיקה רפואית. כמו כן, נתבקשו להמציא תעודת זהות של תושב השטחים, שתי תמונות, ואישור מעיריית ----- . העותר 20 ביצע את הבדיקה ומסר את המסמכים. ביום מסירת המסמכים האמורים, התבקש העותר, על-ידי הפקידה פירוז, להתייצב בלשכה ביום 11.3.96, על-מנת לקבל תעודת זהות ישראלית. הפקידה הדגישה, שהעובדה שהתבקשה בדיקה רפואית מעידה על כך שבקשתם לאיחוד משפחות אושרה.

129. ביום 9.3.96, יומיים לפני המועד בו היה על העותרים 19 ו-20 להתייצב בלשכה, אירע פיגוע בתוך ישראל, בעקבותיו הוטל סגר כללי על השטחים. כתוצאה מכך, לא יכול היה העותר 20 להתייצב בלשכה במועד האמור. כאשר העותרת 19 טלפנה ללשכה, נאמר לה, כי העניין לא יטופל אם בעלה לא יתייצב אישית. כחודשיים לאחר מכן, עם הסרת הסגר, פנו בני הזוג שוב ללשכה, ונאמר להם שההליך הוקפא, שכבר אין נותנים תעודות זהות, וכי יהיה עליהם להגיש בקשה חדשה עם מסמכים נוספים. באותה התקופה, ניגשו בני הזוג ללשכה מספר רב של פעמים, בין השאר כדי לרשום את בתם אמנה, אשר נולדה ביוני 1996. בכל פעם נאמר להם, כי נושא "איחוד המשפחות" עדיין מוקפא, וכי הם יקבלו מכתב בדואר לגבי הדרישות החדשות.

130. בסוף שנת 1996 קיבלו בני הזוג הזמנה נוספת לסור למשרד הפנים ולהמציא שני תצהירים של הורי העותרת 19, חתומים בפני עורך-דין, המאמתים את כנות נישואיהם, וכן תמונת חתונה. בתוך זמן קצר המציאו בני הזוג את המסמכים הנ"ל, ואז התבקשו להמציא שורה ארוכה של מסמכים נוספים, לרבות חוזה שכירות, חשבונות בקשר לדירה, תמונות חתונה, תעודת יושר של העותר 20, אישורים מקופת החולים, אישורי טיפת חלב ואישורים מהביטוח הלאומי. העותרים המציאו גם את המסמכים הנוספים הללו (יצוין, כי מכיוון שהעותרים התגוררו אותה עת בבית הורי העותרת 19, הם הגישו מסמכים על שם ההורים, בליווי תצהיר מטעמם על מגורי בני הזוג במקום).

131. ביום 5.1.98 פנתה העותרת 25 למשיב וביקשה, כי יוענק לעותר 20 רשיון לשיבת קבע לאלתר.

העתק הפנייה מיום 5.1.98 מצ"ב ומסומן ע/72.

132. בתשובה מיום 15.2.98 הודיעה לשכת מנהל האוכלוסין בעפולה לעותרת 25, כי בקשתה של העותרת 19 מטופלת על פי הנוהל (קרי, נוהל 1996-ה.ת.), וכי ביום 15.1.98 נמסרה לה הודעה, כי עליה להמציא ללשכה מסמכים חסרים בהתאם לנוהל. בהודעה מיום 15.1.98 נתבקשה העותרת 19 להמציא הוכחות עדכניות לקיום מרכז חיים בישראל, כגון: חוזה שכירות / רכישת דירה על שם המבקשת; חשבונות שונים בקשר לדירת המגורים על שם המבקשת; אישורים בדבר מקום עבודתם של המבקשים.

העתק תשובת מינהל האוכלוסין מיום 15.2.98 מצ"ב ומסומן ע/73. העתק ההודעה מתאריך 15.1.98 מצ"ב ומסומן ע/74.

133. ביום 24.5.98, לאחר שלא היתה כל התקדמות בטיפול, פנתה העותרת 25 ללשכת מינהל האוכלוסין בעפולה, הבהירה כי העותרת 19 המציאה את כל המסמכים שנתבקשו, וביקשה כי תינתן לעותר 20 תושבות קבע לאלתר. העותרת 25 הצביעה על כך, שבאותה עת חלפו שלוש שנים מעת הגשת הבקשה, ועל כך שכבר היתה הסכמה מטעם המשיב להעניק לעותר 20 תושבות קבע, אשר מסיבות לא ברורות, לא מומשה. לחלופין נתבקש המשיב 1 לתת לעותר 20 אישור שהיה זמני.

העתק המכתב מיום 24.5.98 מצ"ב ומסומן ע/75.

134. ביום 9.6.98 הודיעה הלשכה בעפולה לעותרת 25, כי אכן נתקבלו כל המסמכים הדרושים, וכי בשלב זה אין צורך בהגשת מסמכים נוספים. עם זאת, נאמר כי לא ניתן להעניק לעותר 20 רשיון שהיה זמני עד לבירור הבקשה, משום ש"טרם ניתנה החלטה בעניין תושבי יו"ש".

העתק ההודעה מיום 9.6.98 מצ"ב ומסומן ע/76.

135. ביום 2.11.98, כחצי שנה לאחר שכאמור הבהירה הלשכה כי נתקבלו כל המסמכים הדרושים, קיבלו העותרים 19 ו- 20 הודעה נוספת מהלשכה בעפולה, ובה דרישה שלישית להמצאת חוזה שכירות, ודרישה שניה להמצאת תעודת יושר, אשר כבר הומצאה בעבר. הוסבר לעותרים, כי פג תוקפה של תעודת היושר שהוגשה, ועל כן נדרשת תעודה חדשה. העותרים המציאו שוב את הנדרש.

136. מעת הקפאת הטיפול בבקשה במרץ 1996, לא קיבל העותר 20 אישורי שהיה בישראל, ונאלץ להסתפק בהיתרי כניסה לצורך עבודה אותם קיבל מפעם לפעם, בכפוף לסגר, ללא היתר לשהיית לילה. הפירוד שנכפה על העותרים 19 ו- 20 הקשה עליהם מאוד לקיים חיי משפחה, ופגע קשות בעותרים ובילדיהם. הפירוד, אי הוודאות וההמתנה הממושכת, גרמו למצוקה נפשית וכלכלית.

137. רק ביום 21.12.98, למעלה משלוש שנים וחצי לאחר הגשת הבקשה, קיבלה העותרת 19 הודעה ממנהל האוכלוסין, כי בקשתה לאיחוד משפחות עם העותר 20 אושרה. ההודעה הפנתה את העותר 20 למינהל האזרחי באיו"ש לקבלת היתר שהיה בישראל. אישור הבקשה לא הקנה לעותר 20 כל זכויות, למעט הזכות לשהות בארץ. כמודגש בסעיף 3 לאישור, חלו על העותר 20, אף לאחר אישור הבקשה, כל הדינים החלים על תושבי האזור.

העתק האישור מיום 21.12.98, מצ"ב ומסומן ע/77.

138. בעקבות העתירה המקורית, הוענקה לעותר 20 ביום 28.12.99 אשרת תושב ארעי (א/5) לתקופה של שנה. כפי שיפורט בהמשך, על אף שתוקף אשרת העותר 20 פג ביום 28.12.00, ועל אף שהוגשה בקשה מתאימה לחידושה, עד היום האשרה לא הוארכה, והעותר 20 נותר שוב, שנים לאחר שבקשתו נבדקה ואושרה, ללא כל מעמד מוסדר בארץ.

טענות המשיב בכתב התשובה לעתירה המקורית

139. בכתב התשובה לעתירה המקורית הובא תיאור עובדתי שונה של השתלשלות הטיפול בעניינם של העותרים 19 ו-20. כך למשל נטען, כאילו בעת הגשת בקשתם לא המציאו העותרים כל מסמכים המעידים על מרכז חיים בישראל, וכאילו הם לא עמדו בקשר עם הלשכה. כמו כן נטען, כי כאשר העותר 20 הוזמן ללשכה בתחילת 1996, ההזמנה היתה לצורך המשך טיפול בבקשתו, ולא לשם מתן תעודת זהות ישראלית. מעבר למחלוקת העובדתית באשר להשתלשלות העניינים, הרי שדווקא התיאור המובא בכתב התשובה מעיד כאלף עדים על הסחבת הקשה בטיפול בבקשתם של העותרים 19 ו-20. המשיב 1 טוען, כי נשלחו לעותרים מספר הודעות, בין השנים 1996 ל-1997, ובהן דרישות שונות להגשת תמונות, תצהירים, ואישור מעיריית ----- . המשיב אינו טוען שמסמכים אלו שנדרשו לא הומצאו על ידי העותרים, אלא רק שלא הוצאו "מסמכים להוכחת מרכז חיים" עד ליולי 1997. אם העיכוב בטיפול נבע, כטענת המשיב 1, מאי הגשת מסמכים להוכחת מרכז חיים על ידי העותרים, על שום מה לא דרש הגשת מסמכים אלו בהודעות הרבות שנשלחו לעותרים בשנים אלו? כמו כן, מדוע הודיע המשיב ביום 9.6.98, כי כל המסמכים הדרושים הוגשו (כפי שמודה גם המשיב בכתב התשובה), וכחצי שנה לאחר מכן, בנובמבר 1998, דרש שוב המצאת חוזה שכירות ותעודת יושר?? למשיב הפתרוניים.

השלכות אי קיזוז תקופת ההמתנה על העותרים

140. אף אם תוארך אשרתו של העותר 20 כנדרש, הרי שאם יוחל עליו נוהל 1999 כלשונו, הוא יהיה זכאי לקבלת אזרחות ישראלית רק בסוף דצמבר 2003, היינו כשמונה שנים וחצי לאחר הגשת בקשת בני הזוג לאיחוד משפחות. אף אם יקיים המשיב את הבטחתו, למנות את ארבע השנים מיום אישור הבקשה על פי נוהל 1996, הרי שאז יהיה העותר 20 זכאי לאזרחות בדצמבר 2002, כשבע שנים וחצי לאחר הגשת הבקשה. כך או כך, תקופת המתנה כה ארוכה הינה בלתי סבירה בעליל.

מכשולים בירוקרטיים בשלב הארכת האשרה והימנעות המשיב מחידושה

141. האשרה הארעית של העותר 20, אשר התקבלה כאמור בעקבות העתירה המקורית, היתה בתוקף עד ליום 28.12.00. לקראת סוף אוקטובר 2000, כחודשיים לפני תום מועד האשרה, פנה העותר 20 ללשכה להאריך את האשרה בשנה נוספת, כמתחייב על פי נוהל 1999. באותו מעמד התבקש בעל פה על-ידי הפקידה בלשכה להמציא שורה ארוכה של מסמכים נוספים להוכחת מרכז חיים בישראל, לרבות תצהירים של הורי העותרת 19 על מגורי המשפחה בביתם; חשבונות שונים בקשר לדירה (בצירוף תצהיר, מכיוון שהחשבונות על שם ההורים); אישורי קופת חולים וטיפת חלב; אישורים מהביטוח הלאומי; תלושי משכורת.

142. העותר 20 המציא את כל המסמכים הדרושים בתאריך 20.11.00, וקיבל אישור על הגשת הבקשה. הוא הונחה להמתין לתשובה שתגיע בדואר.

העתק האישור על הגשת הבקשה להארכת האשרה מצ"ב ומסומן ע/78 .

143. מאז, פנה העותר 20 ללשכה מספר פעמים על מנת לברר את גורל בקשתו. בחלק מהפעמים הוא נתבקש להמציא, והמציא, מסמכים נוספים, ובכל פעם נאמר לו שהבקשה בטיפול.

144. ביוני 2001 פנה העותר 20 יחד עם אשתו שוב ללשכה, על מנת לרשום את בנם אברהם, אשר נולד במאי 2001. באותו מעמד לקחה הפקידה את התעודה הישנה שהיתה ברשות העותר 20, ואמרה לו שבתוך שבועיים יקבל את התעודה החדשה בדואר. הוא המתין, אך לשווא. לאחר מאמצים רבים להשיג תור בלשכה, באוגוסט 2001 עלה בידיו להגיע שוב, בליווי מר בלאל א' א'. הפעם הודיעה לו הפקידה בלשכה, כי מכיוון שעניינו תלוי ועומד בבית המשפט, היא לא תוכל לטפל בו. כאשר הסביר לה העותר עד כמה קשה לו לשהות בארץ תקופה כה ממושכת ללא כל תעודה מזהה, ואף הציג בפניה מסמכים, המעידים על כך שהוא עוכב לחקירה בהיותו מחוסר מסמכים מזהים, אמרה הפקידה, כי תעביר את תיקו לטיפול מנהל הלשכה. עם זאת, היא הבהירה, שעליו להמתין לתשובה שתגיע, ולהמנע מפניה ללשכה.

העתק האישור על העיכוב לחקירה מצ"ב ומסומן ע/79 (העותר 20 קיבל את האישור ביום שעוכב, קרי יום 16.8.01. התאריך הנקוב בראש האישור, מתייחס בטעות ליום 16.9.01).

145. בפנייתה מיום 24.6.01 לפרקליטות המדינה בעניין אי-הארכת אשרות א/5 למקצת העותרים בעתירה המקורית (ע/48 לעיל), דרשה העותרת 25, כי אשרת העותר 20 תוארך לאלתר. על אף פניות חוזרות (ע/49 ו-ע/50 לעיל), תשובת הפרקליטות נתקבלה רק ביום 2.12.01 (ע/51 לעיל).

146. בתשובת הפרקליטות נטען, כי העותר לא הגיש את בקשתו במועד (חודשיים לפני שפג תוקף האשרה), וכי לא צירף מסמכים המעידים על מרכז חיים בישראל. עוד נטען, שלבני הזוג נשלח ביום 1.7.01 מכתב רשום ובו הזמנה להתייצב בלשכה לקבלת התעודה בתוקף, וכי המכתב חזר כאשר על גבי המעטפה צוין "גינני".

147. איחור מצד העותרים בפניה ללשכה יכול להסביר עיכוב קל בטיפול בבקשתם, אך אינו יכול להצדיק את העובדה, שהאשרה לא הוארכה במשך חודשים ארוכים. הטענה, כאילו לא צורפו מסמכים מתאימים לבקשה אינה נכונה כלל - העותרים הגישו את כל מה שנתבקש מהם, שוב ושוב. העובדה שהעותרים לא קיבלו את המכתב, אשר לטענת ב"כ המשיב נשלח אליהם בדואר, אינה מעלה ואינה מורידה - אם אכן נשלחה אליהם הזמנה כלשהי לקבלת אשרה בתוקף, והמכתב לא הגיע ליעדו, הרי שכאשר פנה העותר 20 ללשכה באוגוסט 2001, היה על פקידי הלשכה למסור את המכתב לידו. העותרים פקדו את הלשכה חזור ופקוד, ועשו כל שביכולתם כדי לקדם את הטיפול בבקשתם. הם הגישו הוכחות למכביר על קיום מרכז חיים בישראל. בנסיבות אלה, תמוהה מאד טענת ב"כ המשיב, כאילו השתלשלות העניינים מעוררת ספק לגבי מגורי בני הזוג בארץ (!) (סעיף 2 לתשובתה של ב"כ המשיב מיום 2.12.01, ע/51).

148. היום, **שש שנים וחצי** לאחר שהעותרת 19 הגישה את בקשתה לאיחוד משפחות, נותר העותר 20 שוב ללא כל מעמד מוסדר בארץ - על כל המשתמע מכך.

III(3) התעמרות בירוקרטית בשלב הארכת האשרות

149. בכל פעם שמבקשים העותרים, ואחרים במצבם, לחדש את האשרות הארעיות הניתנות להם בהתאם לנוהל 1999, מתחדשים ייסוריהם הבירוקרטיים. בניגוד לרושם המתקבל מהטפסים, אשר הוגשו לבית המשפט על ידי המשיב במסגרת העתירה המקורית (ע/3 לעיל), נדרשים הפונים להגיש בכל שנה מסמכים וראיות למכביר להוכחת המשך קשר הנישואין וקיום מרכז חיים בארץ. זאת, **לאחר שבקשתם כבר נבדקה בעבר, ואושרה**.

150. העותרים אינם חולקים על כך, שהמשיב 1 רשאי לקיים בדיקות וחקירות נאותות, גם לאחר אישור הבקשה ומתן מעמד ארעי לבן הזוג המוזמן, על מנת למנוע מתן אזרחות לפונים המבקשים לנצל לרעה את תהליך איחוד המשפחות. אולם, הדרך בה בחר המשיב 1 לעשות זאת חורגת בעליל ממתחם הסבירות. זאת הן מכיוון שכמות המסמכים והראיות הנדרשים עולה בהרבה על הנדרש, והן מכיוון שרשימת המסמכים והראיות אינה מופיעה בנוהל 1999 או בכל מסמך כתוב אחר, ואינה מתפרסמת באופן המאפשר למבקשים להכין מראש את המסמכים הנדרשים. כתוצאה מכך, קיים חוסר אחידות רב בדרישות, והפונים נתונים למעשה לשרירות ליבו של הפקיד המטפל. במקרים רבים, גם כאשר הפונים עושים כל שביכולתם לעמוד בדרישות הקשות והמשתנות של משרד הפנים, הדבר לא מועיל, והם נותרים שוב, ללא כל הצדקה או הסבר המניח את הדעת, נטולי מעמד מוסדר בארץ.

151. מכשולים בירוקרטיים אלה, טכניים לכאורה, בהצטברותם הכמותית והאיכותית, עולים כדי פגיעה אנושה בזכות המהותית לחיי משפחה. תוצאתם היא הכבדה קשה מנשוא על תהליך ההתאזרחות, ושליטת מעמד מבני זוג, הזכאים לשהות בישראל על פי הקריטריונים שקבע המשיב 1.

III(3)(א) חוסר אחידות ואי פומביות הדרישות

152. כפי שפורט לעיל בהרחבה, כל אחד מהעותרים שביקש להאריך את אשרתו הארעית נתקל בדרישות שונות ומשונות, מבלי שהתקיים טעם ענייני המצדיק זאת.

153. חוסר האחידות מתבטא אף בטפסים להארכת האשרות, המשתנים מלשכה ללשכה. כך למשל, בעוד שלפי הטופס המשמש את הלשכה בפתח תקווה (שכותרתו "**אחוד-משפחות (בני מיעוטים)**") (!), נדרשים המבקשים להציג תלושי משכורת משלושת החודשים האחרונים או

אישור מן המעסיק על עבודה אצלו, הרי שלפי הטופס המשמש את סניף נתניה, נדרשים המבקשים להציג תלושי משכורת משלוש השנים האחרונות או אישור מן המעסיק. לפי הטפסים מעפולה (אשר צורפו לעיל ע/34 ו-ע/69) נדרשים המבקשים להציג תלושי משכורת אחרונים וגם אישור מן המעסיק.

תצהיר מטעם הגב' אמנה אבאזה, הפועלת כעובדת שטח המסייעת לפונים להסדיר את ענייניהם מול המשיב, אליו מצורפים העתקים של הטפסים מפתח תקווה ונתניה, מצ"ב ומסומן ע/80.

154. כך גם, בעוד המבקשים בלשכה בנתניה נדרשים, על-פי הטופס שם, להמציא אישור של ראש הרשות המקומית על מגורים בתחומה, המבקשים בלשכה בפתח תקווה נדרשים להמציא אישור המועצה הן על מגורים בתחומה והן על נישואיהם. בלשכה בעפולה, לעומת זאת, אין כלל דרישה כזו.

155. בנוסף, בעוד הפונים בעפולה נדרשים להמציא תצהירים רבים, החתומים בפני עורך דין, פונים בלשכות אחרות אינם נדרשים לעשות כן.

156. הפירוט הנ"ל, הכולל אך חלק מהעניינים בהם קיים שוני בדרישות המוצגות בלשכות מינהל האוכלוסין השונות, מדגים היטב את חוסר האחידות בין דרישות הלשכות השונות, המצביע על השרירותיות שבדרישות המוצגות.

157. כפי שיפורט בהמשך, המשיב 1 אינו מתכחש לחשיבות קיומן של דרישות אחידות בנושא זה, ואף התחייב להנפיק טופס, בשלוש שפות, אשר יפרט את כל המסמכים הנדרשים להוכחת מרכז חיים בישראל. אך התחייבות זו לא קויימה. על המשיב להגדיר באופן ברור וממצה את רשימת המסמכים הדרושים, ולהנחות את פקידי הלשכות לא לסטות מרשימה זו אלא במקרים חריגים, ומתוך נימוקים מיוחדים. רשימה זו צריכה להציב דרישות סבירות, ועליה להיות מופצת בכל לשכות המשיב, ומובאת לידיעת ציבור הפונים.

III(3)(ב) כמות ומורכבות מופרזת ובלתי סבירה של המסמכים הנדרשים

158. בנוסף על חוסר האחידות בדרישות הפרוצדורליות בשלב הארכת האשרה הארעית, הרי שכפי שעולה מניסיונם של העותרים בעתירה זו, הדרישות עצמן חורגות מגדר הסביר.

159. כך לדוגמא (כמפורט בסעיף 66 לעיל), כאשר פנו העותרים 5 ו-6 (באמצעות אבי העותר 5) לחידוש אשרתה של העותרת 6 בפעם השניה, הם נדרשו להמציא רשימת מסמכים ארוכה ומכבידה, הכוללת: חוזה שכירות; חשבונות חשמל, מים, ארנונה וטלפון לשנה האחרונה; אישורי לימודים של הילדים, שלא הגיעו לגיל לימודי חובה, במסגרות חינוך שונות, לרבות

תעודות ציונים; אישורים בדבר קבלת שירותים רפואיים של המזמין וילדיו, כולל תעודות טיפת חלב ופנקס חיסונים; אישורים בדבר קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי; אישורים בדבר מקום עבודתם של בן הזוג המזמין ובן הזוג המוזמן ותלושי משכורת אחרונים; תמונות פספורט; אישור עיריית ----- בדבר קיום מרכז חיים ביישוב; תצהיר של בן הזוג המוזמן, החתום בפני עו"ד, בו הוא מתחייב שלא יבקש איחוד משפחות לילדים מנישואים קודמים; תצהירים נוספים של המזמין והמוזמן החתומים בפני עורך דין; ותצהיר נוסף, נספח להסכם שכר הדירה, החתום בפני עורך דין.

160. רשימה זו, ככל הנראה, היא הרשימה המעודכנת של הדרישות המופנות כלפי פונים בלשכה בעפולה. עם זאת, אין היא ממצה את מגוון הדרישות המופנות כלפי המבקשים בלשכה זו. כך למשל, העותר 15, עת ביקש להאריך את אשרתו באמצעות אותה לשכה, נתקל בדרישה להמציא גם תצהיר מבעל הדירה השכורה שלו, חתום בפני עורך-דין, ובו התחייבות בעל הדירה להשכירה לעותר 15 לעוד שישה חודשים לפחות.

161. כעולה מניסיונו של העותר 10 אשר תואר לעיל, הרי שבלשכה במזרח ירושלים, פונים נדרשים להמציא: אישור מהעירייה על קיום מרכז חיים בישראל; חוזה שכירות; חשבונות ארנונה, מים וחשמל בקשר לדירה; תעודות לידה של הילדים; פנקסי חיסון של הילדים; פנקסי קופת חולים לכל בני המשפחה; דף ריכוז חשבון בנק המוכיח קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי; תלושי משכורת או אישור מעביד; ותעודות מבתי הספר של הילדים, כולל גיליונות ציונים.

162. כמות המסמכים הנדרשת להוכחת מרכז חיים, כמפורט לעיל, הינה בלתי סבירה בכל קנה מידה. האדם הסביר אינו מחזיק בכל המסמכים הללו, ודרישתם מכבידה על הפונים יתר על המידה. די והותר בחלק מהמסמכים בלבד כדי להניח את דעתו של המשיב, כי בני הזוג ממשיכים לקיים משק בית משותף בישראל. על המשיב לצמצם את דרישותיו כדי שאלו יעמדו במבחן הסבירות ולא יכבידו יתר על המידה על הפונים. כמפורט להלן, **המשיב אף הודה כי חלק מדרישות אלה אינן סבירות, והתחייב לבטלן. חרף זאת, לשכות המשיב ממשיכות להציג בפועל.**

III(3)(ג) פניות העותרים למשיב בנושא דרישות בלתי סבירות בהארכת האשרות

163. בנוסף על הפניות הספציפיות, הנוגעות לענייניהם הפרטיקולריים של העותרים, ניהלה העותרת 25 התכתבות עקרונית עם ב"כ המשיב בקשר למכשולים הבירוקרטיים בהארכת האשרות הארעיות.

164. בפנייתה מיום 28.3.00 (לעיל ע/4) העלתה העותרת 25 טענות קשות באשר לדרישות הבלתי סבירות והבלתי אחידות להמצאת מסמכים בשלב הארכת האשרה הארעית, ובאשר לסרבול ולעיכוב הרב הנגרם עקב כך. העותרת דרשה, כי יונפקו לכל הלשכות טפסים סטנדרטיים ואחידים, אשר יגדירו באופן ברור וממצה את המסמכים שיש להמציא, וכי ההנחיות בנושא יפורסמו, כדי שהפונים יוכלו להצטייד מראש במסמכים הדרושים.

165. בפנייה נוספת מיום 22.5.00 העלתה העותרת 25 טענות נוספות, כנגד הדרישה להגשת תצהירים שנחתמו בפני עורך דין דווקא, דבר הכרוך בהוצאות וקשיים מיותרים עבור הפונים. כן טענה העותרת 25 כנגד תוכנם של חלק מתצהירים אלה. בנוסף, חזרה העותרת 25 על דרישתה, כי יונפקו טפסים אחידים לכל הלשכות.

העתק הפניה מיום 22.5.00 מצ"ב ומסומן ע/81.

166. בתשובתה מיום 31.7.00 (לעיל ע/5) הודתה ב"כ המשיב, כי "אכן, קיימת חשיבות רבה להגדרה ברורה וממצה של המסמכים שידרשו הפונים להמציא למשרד הפנים". אך עמדה על כך, ש"רשאי יהא משרד הפנים לדרוש מסמכים ככל שהדבר דרוש לשם השתכנעות כי מרכז חיי המבקש הינו בישראל", וטענה, כי הדרישה להמצאת מסמכים בשלב הארכת האשרה הינה מוצדקת, וכי היא עולה בקנה אחד עם הנוהל שהוגש לבית המשפט.

167. עם זאת, התחייבה ב"כ המשיב כי משרד הפנים ינפיק טופס, אשר יהווה חלק בלתי נפרד מנוהל 1999, המפרט את כלל המסמכים הנדרשים לשם הוכחת מרכז חיים בישראל. בתשובה נוספת מיום 1.8.00 חזרה ב"כ המשיב על התחייבות זו, ואף הוסיפה, כי "משרד הפנים ינפיק טפסים חדשים, בשלוש שפות, שיכילו את כלל המסמכים שנדרשים המבקשים להמציא למשרד הפנים בכדי להוכיח כי מרכז חיים הינו בישראל".

העתק תשובתה של ב"כ המשיב מיום 1.8.00 מצ"ב ומסומן ע/82.

168. באשר למסמכים והתצהירים הספציפיים הנדרשים, התחייבה ב"כ המשיב, בין השאר, כדלקמן:

א. לא ידרשו המבקשים להמציא תצהירים שניתנו בפני עורך דין דווקא (המכתב מיום 1.8.00 (לעיל ע/81)).

ב. הדרישה להצהרת המזמין, שיקבל את המוזמנים על אחריותו ועל חשבוננו, מבלי להיזקק לעזרת השלטונות או מוסד כלשהו, תימחק מהטופס (עמ' 7 למכתב מיום 31.7.00, לעיל ע/5).

ג. באשר לדרישה למתן התחייבות על ידי המוזמן, שלא יבקש בעתיד איחוד משפחות לילדיו הקטינים או להוריהם, ציינה ב"כ המשיב, כי "הדרישה להתחייבות המוזמן להימנע מלבקש מתן סטטוס לילדים קטינים אינה מופיעה בטפסים החדשים, ולא ברור לי מדוע הינך מתייחסת להצהרות שונות ומשונות שאינן קשורות בנוהל 1999" (עמ' 7 לתשובה מיום 31.7.00, לעיל ע/5).

169. כאמור, לא רק שעד היום לא הנפיק משרד הפנים טפסים אחידים, אלא שהתחייבויותיו הפרטניות שלעיל, למחיקה של חלק מהדרישות הבלתי סבירות, אינן מקוימות בפועל.

III(3)(ד) עיכובים שיטתיים בחידוש האשרות הארעיות

170. כפי שעולה מהתיאורים העובדתיים המפורטים שהובאו לעיל, המשיב אינו רק מקשה על הפונים המבקשים לחדש את אשרותיהם הארעיות באמצעות דרישות מכבידות ובלתי סבירות, הוא אף נוקט בעיכובים שיטתיים בטיפול בבקשות. נראה, שהדפוס החוזר, של הימנעות ממושכת מחידוש אשרות ארעיות, תוך הצבת דרישות חוזרות ונשנות להגשת אותם המסמכים שוב ושוב, הפכה לחלק ממדיניות המשיב לטיפול בבקשות על פי הנוהל.

171. בפועל, הן בשל הדרישות הבירוקרטיות המכבידות אותן מציב המשיב, והן בשל העיכובים הבלתי מוסברים בטיפול בבקשות להארכה, חלק גדול מהעותרים נותרו היום, שנים לאחר שבקשותיהם נבדקו ואושרו, ללא מעמד מוסדר בארץ. התעמרות בירוקרטית זאת, טכנית לכאורה, מגיעה בנסיבות העניין לכדי פגיעה האנושה ביכולת העותרים לממש את זכותם המהותית לחיי משפחה.

III(4) פרסום נוהל התאזרחות לפי סעיף 7 לחוק האזרחות

172. בעתירה המקורית הוצא צו על תנאי, המורה למשיב לבוא וליתן טעם, מדוע לא יפרסם את הליך איחוד המשפחות.

173. ביום 28.3.00 פנתה ב"כ העותרים לב"כ המשיב בדרישה כי הליך זה (כפי שהיה קבוע באותה עת בנוהל 1999) ייקבע בתקנות ויפורסם בהתאם, וכי המשיב יפרסמו בכל לשכות משרד הפנים, במקום בולט, בשפות העברית והערבית (ורצוי גם באנגלית) (סעיף 30 למכתב ע/4 לעיל).

174. בתשובתה מיום 31.7.00 (ע/5 לעיל), טענה ב"כ המשיב, כי נוהל 1999 פתוח לעיון הציבור בכל לשכות מינהל האוכלוסין ברחבי הארץ, ואף התחייבה, כי הוא יתורגם לערבית. עוד התחייבה, כי יוכנו טפסים לטיפול בבקשות בשלוש שפות: עברית, ערבית, ואנגלית.

175. עד היום נקבע נוהל התאזרחות לפי סעיף 7 לחוק האזרחות, כפי שהשתנה מעת לעת (ובפרט: נוהל 1999) בהנחיות פנימיות בלבד, ולא עוגן בחקיקה או בתקנות. יתרה מזו: נוהל זה גובש ושונה, מעת לעת, רק בעקבות פניות לבג"צ וביקורות שמתח בית המשפט הנכבד על מדיניות המשיב 1 - על כל המשתמע מכך.

אך חמור מכך, על אף דברי ב"כ המשיב, בדיקה בלשכות משרד הפנים מעלה, כי **נוהל זה כלל אינו מובא לידיעת ציבור הפונים**. בלשכות אותן בדקה העותרת 25 - תל-אביב (דרום), פתח תקווה, רמלה, נתניה, חדרה, עפולה ועכו - הנוהל, או אף עיקריו, אינו תלוי בשום מקום, אינו נמצא בין הטפסים או המסמכים הזמינים לציבור הפונים, ואינו זמין בכל צורה אחרת, לא לקהל הרחב ולא למבקשי איחוד המשפחות.

שני תצהירים מטעם נציגים של העותרת 25, אשר ביקרו בלשכות משרד הפנים וערכו בדיקה כאמור, מצ"ב ומסומנים ע/83 ו-ע/84 בהתאמה. ראו גם תצהירה של הגב' אמנה אבאזה (לעיל ע/80).

176. נראה, שלא רק שהמשיב לא נקט בשום צעד כדי להביא את נוהל ההתאזרחות לפי סעיף 7 לחוק האזרחות, כפי שהשתנה מעת לעת (ובפרט: נוהל 1999) לידיעת הציבור, אלא שאף נעשה מאמץ להסתירו. כך, למשל, פקידי הלשכה בפתח תקווה **סירבו** להעביר העתק הנוהל לעורכת דין, אשר פנתה בבקשה רשמית לקבלו. כאמור בתשובת הלשכה מיום 27.8.00, "בנוגע לבקשתך לקבלת נוהל איחוד משפחות והתאזרחות, אין באפשרותנו להעביר זאת אליך".

תצהירה של עו"ד אלונה ז'וריסט מיום 15.8.01, בצירוף פניותיה למשרד הפנים ותשובת הלשכה בפתח תקווה, מצ"ב ומסומן ע/85.

177. גם מתמחה ממשרד עורכי דין, אשר פנתה ללשכות מנהל האוכלוסין בתל אביב ובראשון לציון נתקלה בטענה התמוהה, כאילו אין שום נוהל כתוב בנושא התאזרחות בני זוג זרים, ולא ניתן למסור כל מידע בנושא בטלפון.

תצהירה של הגב' מיטל טבק-שמש מצ"ב ומסומן ע/86.

IV. הטיעון המשפטי

להלן נבחן תחילה את המסגרת המשפטית הרלבנטית - הזכות לחיי משפחה (במשפט הישראלי והבינלאומי), חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל, ועקרונות כלליים החלים על רשות מנהלית. לאחר מכן נבחן את יישומם על העניינים נשוא העתירה.

IV(1) הזכות לחיי משפחה

IV(1)(א) הזכות לחיי משפחה במשפט הישראלי

178. הזכות לחיי משפחה היא זכות יסוד בסיסית, המוכרת הן על ידי המשפט הבינלאומי והן על ידי המשפט הישראלי החוקתי. זכות זו פועלת במישורים שונים, וכוללת בין השאר את הזכות לנישואין, את הזכות להורות, ואת זכותם של ילדים לתמיכה ולקשר אינטנסיבי עם שני הוריהם. היא נובעת הן מזכותו של כל אדם לכבוד, והן מחשיבותו של התא המשפחתי בחברה האנושית בכלל ובחברה הישראלית בפרט.

179. בדברי חקיקה רבים קבע המחוקק הישראלי הסדרים, שמטרתם לשמור על התא המשפחתי, לעודד אותו ולטפחו. חוק השבות, התש"י-1950, למשל, מעניק לבני משפחתם של עולים חדשים יהודים זכות לעלות ארצה, מתוך רצון לשמור על איחוד המשפחה. באופן דומה, קובע חוק האזרחות הסדר המיועד להקל עם בני זוג של אזרחים ישראלים, המבקשים להתאזרח. בעניין סטמקה, עמד בית משפט נכבד זה על תכליתם של שני דברי חקיקה אלה, הבאים להגן על הזכות לחיי משפחה (סעיפים 21 ו-78 לפסק-הדין). חוקים רבים נוספים יוצרים הסדרים מיוחדים עבור בני זוג, ילדים והורים, על מנת לאפשר מימוש זכות זו.

180. בשורה ארוכה של פסקי דין, עמד בית משפט נכבד זה על חשיבותו החברתית העליונה של התא המשפחתי. בבג"צ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים ואח' פ"ד מז (1) 749, 783 עמד השופט ברק (כתוארו דאז) על חיוניותה של המשפחה לחיי החברה הישראלית, תוך שימת דגש על תפקידה המרכזי של הזוגיות:

"שמירתו של מוסד המשפחה הינה חלק מתקנת הציבור בישראל. זאת ועוד: במסגרת התא המשפחתי שמירה על מוסד הנישואין הינו ערך חברתי מרכזי, המהווה חלק מתקנת הציבור בישראל. בני זוג הנשואים כדת וכדין יוצרים סטטוס... וקיים אינטרס ציבורי עליון בשמירתו על סטטוס זה..."

181. גם בעניין סטמקה עמד כב' השופט חשין על זכות היסוד של היחיד לנישואין ולהקמת משפחה, ועל זכות האזרח הישראלי להמשיך ולחיות בארץ עם מי שבחר בה להיות לו חברה לנישואין (עמ' 788, 781-782 לפסק הדין).

ור' גם:

ע"א 488/77 פלוני ואח' נ' יועמ"ש, פ"ד לב (3) 421, 434;

דני"א 2401/95 נחמני נ' נחמני, פ"ד נ (4) 661;

ע"א 5587/93 נחמני נ' נחמני פ"ד מט (1) 485, 500;

ע"א 232/85 פלוני נ' יועמ"ש פ"ד מ (1) 5.

הגנה על זכותם של ילדים לקשר עם הוריהם במשפט הישראלי

182. בפרט, מגן המשפט הישראלי על זכותם של ילדים קטינים לתמיכה ולקשר אינטנסיבי עם שני הוריהם. דומה, כי לא ניתן להפריז במשקל שמייחס משפטנו לטובתם של קטינים:

"אין לך עניין שיפוטי הנוגע לקטינים, אשר בו טובתם של הקטינים אינה השיקול הראשוני והעיקרי." (ע"א 549/75 פלונים נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד (1) 459, 465).

183. זכותם של קטינים לתמיכה רגשית טיפולית וכלכלית מצד הוריהם עוגנה בראש ובראשונה בכך שעל הורים מוטלות חובות תמיכה וטיפול בילדיהם, כקבוע בסעיפים 14 ו-15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962. ודוק: חובה זו מוטלת על שני ההורים - האם והאב כאחד הם האפוטרופסים הטבעיים של ילדיהם, כקבוע בסעיף 3 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951. לעניין זה נקבע לא אחת, כי:

"טובתו של הילד דורשת שיתחנך ע"י שני הוריו באופן שווה ולא יהיה מורחק מאביו ומאמו, גם כאשר הם חיים בנפרד (ע"א 5532/93 גוזנבורג נ' א' ג' גרינוולד, פ"ד מט (3) 282, 291). ניתוק של ילד מאחד מהוריו, או צמצום דרסטי של הקשר עמו, עלול לפגוע קשות בהתפתחותו התקינה של הילד ולגרום לו לנזק בלתי הפיך." (בשג"צ 488/88 דואר נ' דואר פ"ד מב (4) 453, 460).

184. זכות הילדים להגנה על הקשר שלהם עם הוריהם הזרים, היא עצמאית מזכותם של הוריהם בקשר זה, והיא נובעת הן מזכותם החוקתית להגנה על התא המשפחתי שלהם, והן מזכותם שהוריהם יקיימו כלפיהם את חובותיהם הטיפוליות והרגשיות והכלכליות. בתי המשפט עיגנו היטב בפסיקתם את זכויות הילדים כלפי הוריהם, ומחייבים את הורי הקטינים לכבד זכויות אלה. מקל וחומר, לפיכך, שהמדינה חייבת לכבדן.

"מושג 'זכויות הילד' מורה לנו כי לילד נתונות זכויות. מושג 'זכויות הילד' הוא בגדר פרישת סוכת ההגנה החוקתית על הילד. ביטוייה בהכרה בזכויותיו ובכך שמכלול הזכויות הוא גם ערובה להבטחת טובתו... התפיסה, שמקפל המושג תוכו היא זו: הילד הוא יצור אוטונומי בעל זכויות ואינטרסים עצמאיים מאלה של הוריו." (ע"א 2266/93 פלוני, קטיין ואח' נ' פלוני, פ"ד מט (1) 227, 253-254; ור' גם בע' 255).

185. ניתן ללמוד לעניינו מפסק דינו של בית משפט נכבד בעניין רע"א 4575/00 פלונית נ' אלמוני (טרם פורסם, פסק דין מיום 8.1.01). בית המשפט דן בשאלת משמורתו של קטיין, שהוריו גרושים, כאשר אמו, בידיה היתה נתונה המשמורת, ביקשה להגר לאנגליה. בית המשפט עמד על כך (לאור חוות דעת מומחה שהוגשה לו) שנתק מכל אחד מההורים - האם כמו גם האב - יפגע מאד בילד, ועלולה להיות לו השפעה קשה הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך (פסקה 3-4 לפסק הדין).

בית המשפט חוזר על הכלל על פיו "אמת המידה בעת דיון בענייני משמורת ילדים היא טובת הילדים. אמת מידה זו אמורה להנחות הן את ההורים (סעיפים 15 ו-17 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962) והן את בית המשפט (סעיף 25 לחוק)".

ולענייננו: במקום שבית המשפט מחויב לשקול את חיוניות שמירת הקשר בין ההורה לילדיו בבואו לקבוע הסדר משמורת, בוודאי ובוודאי שרשות מרשויות המדינה מחויבת לשקול שיקול זה עת שהיא מקבלת החלטה בעניין מתן מעמד בישראל, החלטה שיש לה משמעות כבדה מבחינת האפשרות של ההורה הזר לשמור על קשר עם הילד.

ההגנה על זכותם של הורים לקשר עם ילדיהם במשפט הישראלי

186. לצד זכות הילדים לקשר עם הוריהם, מצויה גם זכותם העצמאית של ההורים לקשר עם ילדיהם. חובתם המשפטית של ההורים כלפי ילדיהם הוגדרה על ידי הפסיקה גם כזכות טבעית וראשונית, העומדת בפני עצמה, והיא "הזכות למלא חובה", כדברי השופט ברק (כתוארו דאז), בע"א 577/83 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית, פ"ד לח(1), 461, 467:

"זכותו המשפטית של ההורה היא כי הוא, ולא אחר, יקיים את החובות כלפי ילדו... זכות זו של ההורים היא זכות קונסטיטוציונית חשובה, שכן היא מהווה ביטוי לקשר הטבעי - "קול-הדם" כלשונו של מ"מ הנשיא השופט חשין, בע"א 50/55 - שבין הורים לילדיהם".

גם בבבג"צ 2266/93 פלוני ואח' נ' פלוני, פ"ד מט (1) 221, 235, עמד הנשיא דאז שמגר על הזכות החוקתית לחיי משפחה במישור הספציפי של הזכות להורות:

"זכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם כראות עיניהם היא זכות חוקתית יסודית, זכות טבעית הטבועה ועולה מן הקשר בין הורים לצאצאיהם. המסגרת המשפחתית אינה עומדת בצד המערכת החוקתית, אלא היא חלק אינטגרלי ממנה... זכותם של הורים להחזיק בילדיהם ולגדלם, על כל הכרוך בכך, היא זכות חוקתית טבעית וראשונית, בבחינת ביטוי לקשר הטבעי שבין הורים לילדיהם... זכות זו באה לידי ביטוי בפרטיות ובאוטונומיה של המשפחה."

על עוצמתה ועל אופייה הרגשי העמוק של הזכות ההורית לטפל בילד עמד השופט חשין בע"א 3798/94 פלוני נ' פלונית ואח' פ"ד נ(3) 133, 155:

"כל אם באשר אם היא - זכאית להחזיק בבנה הקטון, לאהוב אותו, ללטף אותו, להאכילו, להשקותו, להחזיקו בזרועותיה ולהלך עמו יד ביד... זו זכותה של אם וזו זכותו של אב."

ור' גם:

ע"א 488/77 פלוני ופלונית נ' היועמ"ש פ"ד לב(3) 421, 430-429 ;
סעיף 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות ;
הרב יוסף קפח בבד"מ 1/81 י' נגר נ' נגר לח (1) 365, 412, על ההכרה בזכויות ההורים כלפי
ילדיהם ;
פנחס שיפמן, דיני המשפחה בישראל, האוני' העברית, 1989, כרך ב', עמ' 218-221.

187. גם אלמלא היתה זכותו של הורה למגע רצוף וסדיר עם ילדיו כלולה בזכויות המוגנות
על ידי חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו (כמפורט להלן), הרי אין חולק כי זוהי זכות חוקתית
אלמנטרית :

"משפט הטבע הוא שילד יגדל בבית אביו ואמו : הם שיאהבו אותו, הם שיאכילו וישקו
אותו, הם שיחנכו אותו, הם שיעמידו אותו על רגליו עד אם גדל והיה לאיש... זכותם
זו של אם ושל אב הייתה ונתקיימה לפני היות חוק וחוקה. משפט הטבע הוא,
המשפט שבלבבנו פנימה. וגם אם ייאמרו הדברים בחוק או בחוקה, לא יהיו הם אלא
הד ובת קול לאותה זכות מן הטבע. זכות זו מי תהום רבה ייתנו בה חיים, והם
שיקיימו את יער המשפט הצומח עליהם. ומשפט המדינה יילך בעקבות משפט
הטבע... " (השופט חשין בע"א 3798/94 פלוני נ' פלונית פ"ד נ(3) 133, 155), ור' גם
בג"צ 4365/97 פלוני נ' שר החוץ ואח' (טרם פורסם) פסקה 58 לפסה"ד).

188. אין המדינה מתערבת בזכויות ההורים לגדל את ילדיהם ובזכויות הילד לחיות
במחיצת שני הוריו אלא בנסיבות יוצאות דופן וקיצוניות, כגון אי מסוגלות הורית או כאשר
הפירוד בין ההורים יוצר הכרח להכריע מי מההורים יזכה לגדל את הילד. ואולם בניגוד
למקרים שבהם נאלץ בית המשפט להכריע בשאלת מקום מושבו של הילד, כאשר כל אחד
מההורים חפץ לחיות במדינה אחרת, אין מתחייבת כאן הכרעה כזאת. כאשר שני ההורים
מעוניינים לשהות באותה מדינה, ושניהם חפצים בקשר רצוף וישיר עם הילד - אין כל
הצדקה לכפות על הילד ניתוק מאחד מהם, על ידי שלילת האפשרות מההורה לקבל מעמד
של קבע במדינה, ולשלול מההורה את הזכות למלא את חובותיו כלפי ילדיו.

IV(1)(ב) הזכות לחיי משפחה במשפט הבינלאומי

189. אחד החריגים הבולטים ביותר לכלל הידוע, על פיו זכאית כל מדינה לאמץ לעצמה
מדיניות הגירה כרצונה, הוא החובה לאפשר את איחודו של התא המשפחתי - לכל הפחות
התא המשפחתי הגרעיני. ואכן, מדיניות ההגירה הנהוגה במדינות המערביות רואה לעצמה
חובה לאפשר את הגירתם של בני משפחה בדרגת קרבה ראשונה, ולכל הפחות בני זוג, הורים
וילדים.

190. ברוח זו, זוכה הזכות לחיי משפחה להגנה רחבה ביותר במשפט הבינלאומי. אמנות רבות, אזוריות ובינלאומיות כאחד, מדגישות את חשיבותו החברתית של התא המשפחתי ומונות את הזכות לחיי משפחה כזכות יסוד בסיסית ביותר. ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1948, הנותנת ביטוי לעקרונות יסוד של המשפט הבינלאומי המוכרים כבעלי מעמד של משפט מנהגי, קבוע בסעיף 16 (3), כי:

“The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.”

191. גם האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966, האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, ואמנת האו"ם בדבר זכויות הילד משנת 1989, אשר כולן אושרו על ידי מדינת ישראל בשנת 1991, מגנות על הזכות לחיי משפחה.

192. סעיף 23 (1) לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות קובע, כי “המשפחה היא היחידה הקיבוצית הטבעית והיסודית של החברה, והיא זכאית להגנה מטעם החברה והמדינה”. סעיף 23 (2) לאותה אמנה ממשיך וקובע, כי “הזכות לשאת בן זוג ולכונן משפחה תהיה מוכרת לגבר ולאישה שבגיל הנישואין”. סעיף 17 לאותה אמנה קובע, כי “לא יהיה אדם נתון להתערבות שרירותית או בלתי-חוקית... במשפחתו...” (אמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, כ”א 1040, עמ’ 269).

193. סעיף 10 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע בסעיף 10 (1), כי “יש להעניק הגנה וסיוע רחבים ככל האפשר למשפחה, שהיא יחידת היסוד הטבעית של החברה, במיוחד לשם כינונה, וכן כל זמן שהיא נושאת באחריות לטיפול בילדים תלויים וחינוכם.” (אמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ”א 1037, עמ’ 205).

194. וראו בעניין זה גם את עניין סטמקה, בעמ’ 782-781 לפסק הדין.

195. מדינת ישראל אשררה גם את האמנה בדבר אזרחותה של אישה נשואה, אשר סעיף 3 בה קובע, כי חובה על המדינה להקל בהתאזרחות נשותיהם של אזרחי המדינה:

“כל מדינה מתקשרת מסכימה שאשתו הנכריה של אחד מאזרחיה יכולה, לפי בקשתה, לרכוש את אזרחות בעלה לפי נוהל-התאזרחות בעל זכויות-יתר מיוחדות; הענקת אזרחות כזאת יכול שתהיה כפופה להגבלות שיוטלו מטעמי בטחון לאומי או תקנת הציבור” (כתבי אמנה, כרך 8, 605).

וכדברי כב' השופט חשין בעניין סטמקה, “האמנה אומרת להגן, כלשונה, על זכויותיה של אישה, אך בתיתנו דעתנו לעקרון השוויון הנוהג במקומנו, ניתן לומר כי זכות זו קנויה - כעיקרון - אף לגבר” (עמ’ 792 לפסק הדין).

הגנה על קשרי ילדים והורים על פי התחייבויות בינלאומיות ובמשפט הבינלאומי

196. בפרט ובמיוחד, זוכה הקשר שבין הורים וילדיהם להגנה מקיפה במשפט הבינלאומי, לרבות אמנות שמדינת ישראל התחייבה לקיימן. זכותו של הילד לחיות במחיצת שני הוריו מחייבת את המדינה להבטיח את קיומה של הזכות, כעולה מאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד משנת 1989, אשר אושרה בידי ישראל בשנת 1991. אשרור זה הפכה לפיכך להתחייבות של מדינת ישראל במישור הבינלאומי, לאורה יש לפרש את הוראות החוק.

סעיף 9(3) לאמנה קובע את זכות הילד לשמור על יחסים אישיים ומגע ישיר עם שני הוריו. סעיף 10(1) לאמנה קובע במפורש את **זכותו של ילד לאיחוד עם הוריו**, ומטיל חובה על המדינות החברות באמנה לאפשר כניסה של הילד או הוריו למדינה החברה לשם מימוש איחוד זה. בנוסף אלה, סעיף 14(2) לאמנה מחייב את המדינות החברות לכבד את זכויות ההורים וחובותיהם כלפי הילד וסעיף 18(1) לאמנה קובע, כי המדינות יעשו כמיטב מאמציהן להבטיח הכרה בעיקרון כי לשני ההורים אחריות משותפת לגידול הילד ולהתפתחותו.

197. כך, למשל, נקבע בסעיף 23 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966, שאושרה ע"י מדינת ישראל בשנת 1991: "המשפחה היא היחידה הקיבוצית הטבעית והיסודית של החברה, והיא זכאית להגנה מטעם החברה והמדינה.... במקרה של פירוק [נישואין] ייעשו סידורים כדי להבטיח לילדים את ההגנה הדרושה".

198. מקבילה לסעיף 17 הנ"ל מצויה בסעיף 8 לאמנה האירופית לזכויות האדם, הקובע:

Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

בית הדין האירופי לזכויות אדם קבע במספר פסקי דין, כי המושג "חיי משפחה", שעליו מבוססת הזכות המעוגנת בסעיף זה, כולל גם את הקשר בין ההורים לילדיהם הקטינים, וכי גירוש או אי הקניית מעמד של תושבות קבע להורה זר של קטין (שם): במקרה של פירוד או גירושין (מבן זוג) מהווה הפרה של הזכות לחיי משפחה. ר':

, פסקה 21, Berrehab v. the Netherlands (1998) 14 Eur. Ct. H.R. (ser. A) p. 14

, ס' 70-11/7/00 Judgment of 11/7/00, Ciliz v. The Netherlands (Application no. 29192/95)

.71

IV(2) הזכות לחיי משפחה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

199. הזכות לחיי משפחה מעוגנת גם בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כחלק אינטגרלי מהזכות לכבוד האדם:

"בעידן שבו 'כבוד האדם' הינה זכות יסוד חוקתית מוגנת יש ליתן תוקף לשאיפתו של אדם להגשים את הויתו האישית, ומטעם זה יש לכבד את רצונו להשתייך לתא המשפחתי שהוא רואה עצמו חלק ממנו" (ע"א 7155/96 פלוני נ' היועמ"ש, פ"ד נא(1) 160, 175).

200. בפרט, מגן חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו על זכות ההורה לגדל את ילדו, הנגזרת מהזכות להגשמה עצמית, לחירות ולכבוד: "חירותו של אדם כוללת את חירות ההחלטה העצמאית בענייני נישואין, גירושין, הולדה, ובכל נושא אחר מתחום צנעת הפרט והאוטונומיה של הפרט" (השופט שטרסברג-כהן בע"א 5587/93 נחמני נ' נחמני פ"ד מט(1) 485, 499).

201. מכאן, שעל כל פגיעה בזכות לחיי משפחה לעמוד בדרישות פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק היסוד: עליה להתאים לערכי מדינת ישראל, להיות לתכלית ראויה, לקיים את עקרון המידתיות, ולבוא מכוח חוק או מכוח הסמכה מפורשת בו.
ר': בג"צ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 43-41.

202. למעלה מן הדרוש, אפילו תמצי לומר כי הזכות לחיי משפחה אינה מעוגנת מפורשות בחוק היסוד, הרי ברי כי בשל היותה זכות אדם בסיסית, יש לבחון כל פגיעה בה בהתאם לפסקת ההגבלה:

"אכן מאז כוננה הכנסת את חוקי היסוד בדבר זכויות האדם, אנו משתמשים באמות המידה הקבועות בהם לשם פירושן של הסמכויות השלטוניות אשר הוענקו בחקיקה (ראשית או משנית), וזאת בין בחקיקה שהוחקה לפני חוקי היסוד אלה בין בחקיקה שהוחקה אחריהם; בין לעניין הפגיעה בזכויות אדם "המכוסות" בשני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם, ובין לעניין הפגיעה בזכויות אדם שאינן "מכוסות" על ידי חוקי יסוד אלה" (עניין חורב, בעמ' 43).

IV(3) חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל

203. מקור סמכותו של שר הפנים בענייניו הם חוק האזרחות, תשי"ב-1952 (להלן - חוק האזרחות), וחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), הקובעים את המסגרת המשפטית הקונקרטית מכוחה מוענק מעמד בישראל למי שאינו זכאי לאזרחות על פי הוראות חוק השבות, תשי"י - 1950 (להלן - חוק השבות). חוקים אלה - המסגרת המשפטית

הקונקרטי - קובעים מסמרות מועטים בלבד לשיקול דעתו של המשיב 1 בכל הנוגע למתן מעמד ישראל.

204. חוק האזרחות קובע שתי קטגוריות בלבד מכוחן מחויב המשיב 1 במפורש ליתן אזרחות בישראל בשל קירבה משפחתית. האחת: מתן מעמד לקטינים שהם ילדים לאזרחים ישראלים. בעניין זה קובע החוק ככלל את זכותו של הקטין לקבל אזרחות ומעמד בישראל. השניה: מתן מעמד לבני זוג של אזרחים ישראלים.

205. בפרט, סעיף 5 (א) לחוק האזרחות קובע את התנאים הרגילים להתאזרחות בישראל. סעיף 7 לחוק, הבא להיטיב עם בני זוגם של אזרחים ישראלים קובע, כי "בעל ואשתו שאחד מהם אזרחי ישראל... יכול השני לקבל אזרחות ישראלית על ידי התאזרחות, אף אם לא נתקיימו בו התנאים שבסעיף 5 (א)."

206. בעניין זה החוק אינו מפרש את זכותו של בן הזוג הזר לקבל מעמד, אולם בית משפט זה אימץ את הפרשנות כי יש לקרוא זכות זו לתוך הוראותיו של סעיף 7 לחוק האזרחות. אין החוק עוסק באופן מפורש בקשרי משפחה אחרים, כגון הורים לאזרחים ישראלים או אחים.

207. כפי שנקבע בעניין סטמקה, סעיפים אלה תוחמים ומגבילים את שיקול דעתו של המשיב בקביעת תנאים להתאזרחות בני זוג של אזרחים ישראלים:

"... הושמו גבולות וסייגים גם סביב לשיקול דעתו של שר הפנים לפי חוק האזרחות. אחד מסייגים אלה נקבע בסעיף 7 לחוק האזרחות, ובו הביע המחוקק רצונו כי ניתן להקל עם בני-זוג של אזרחים ישראלים שעה שמבקשים הם לזכות באזרחות ישראל. המחוקק אמר את דברו, ושר הפנים אסור לו שיתעלם מהנחיית החוק... **מדיניות קשיחה** כי תיקבע ולפיה לא יזכה בן-זוג לאזרחות ישראל אלא-אם ימלא אחרי כל התנאים הקבועים בסעיף 5 (א) לחוק, **נתקשה לקבלה כמדיניות שנקבעה בסמכות וכחוק**." (עניין סטמקה, עמ' 791-792 לפסק הדין) [הדגשות של הח"מ].

208. חוק הכניסה לישראל אינו מטיל, לכאורה, כל מגבלות על שיקול דעתו של שר הפנים למתן אשרות לישיבה בישראל, כגון אשרות מעבר, ביקור, וישיבת ארעי או קבע (למעט אורך התקופה הקצובה לכל אשרה). החוק אינו קובע קריטריונים למתן רשיונות אלה או לסירוב ליתן אותם.

209. חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל אינם קובעים הוראות המחייבות במפורש ובאופן ספציפי את שר הפנים להעניק מעמד בישראל, על בסיס קירבה משפחתית, זו או אחרת. אולם, הוראות חוקים אלה, לרבות הדרך שבה נדרש שר הפנים להפעיל את סמכותו, ליתן מעמד או לסרב ליתן אותו, יש לפרש לאור עקרונות החקיקה הכלליים.

"בצד המטרות המיוחדות והאינדיווידואליות לכל דבר חקיקה ספציפי קיימות מטרות נוספות, המשותפות לכל דברי החקיקה. אלה הן המטרות, שהמחוקק מוחזק כשואף להשיגן... (השופט ח' כהן בע"פ 290/63 נאשף נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יח(2) 579, בעמ' 579)... ביסודן של

"החזקות בעלות התחולה הכללית" עומדות הנחות חוקתיות באשר למהות המשטר הדמוקרטי, הפרדת הרשויות, שלטון החוק וזכויות האדם... כך, למשל, אנו מניחים כי חוק לא בא לפגוע בסטנדרטים מינימליים של שמירה על זכויות האדם... שאין חוק בא לסתור כללים של משפט בינלאומי, וכיצא בזה הנחות שאנו מניחים לעניין תכליתה של החקיקה" (בג"צ 953/87, 1/88 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב ואח' פ"ד מב (2) 309 בעמ' 329).

210. זאת ועוד, מאז חקיקתו, מקרין חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, את הוראותיו ורוחו על הוראותיהם של חוקים שקדמו לו, שיש לפרשן לאור הוראות חוק היסוד (ר' למשל דנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589, 653).

211. ואכן, בעניין סטמקה קבע ביהמ"ש כי בהפעילו את שיקול דעתו בעניין מתן מעמד בישראל, חייב המשיב 1 ליתן משקל הולם לחובה ליתן הגנה לתא המשפחתי, בשים לב לזכויות היסוד ולדין החל במישור הבינלאומי, גם כאשר הוראות חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל אינן קובעות זאת במפורש. שם דובר בזכותם של בני זוג להתגרר יחדיו, אך הדברים יפים גם לזכות לקיום קשר קרוב שבין הורה לילדו.

IV(4) עקרון השוויון ואיסור האפליה

212. מדיניות המשיב פוגעת בעיקרון השוויון, בהפלותה, הן למעשה ועתה גם להלכה, את אזרחי ישראל הערבים, בכך שהיא מכבידה על הליך מתן מעמד בישראל לבני זוגם. השוויון, כעקרון יסודי בשיטת המשפט הישראלית, מחייב יחס שוויוני לשווים ועל כן מדיניות הקובעת הסדר שונה כלפי מבקשי מעמד בישראל בשל היותם ערבים, קרי על בסיס שייכותם הלאומית, הינה מפלה ומפרה את עקרון השוויון.

על עקרון השוויון כעקרון יסוד במשפט הישראלי ר':

בג"צ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות נ' שר הבינוי, תק-על 2001 (4) 363, 367 ;

בג"צ 1113/99 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד(2) 164, 170 ;

בג"צ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 651-650.

213. אפליה על רקע קבוצתי הינה פוגעת במיוחד בהיותה משפילה ובכך מפרה את הזכות לכבוד. וכדברי כב' השופטת דורנר בפרשת מילר :

"לא יכול להיות ספק כי תכלית חוק-היסוד היא להגן על האדם מפני השפלה. השפלתו

של אדם פוגעת בכבודו. אין דרך סבירה לפרש את הזכות לכבוד, כאמור בחוק-

היסוד, כך שהשפלתו של אדם לא תיחשב כפוגעת בזכות. אכן, לא כל פגיעה בשוויון

עולה כדי השפלה, ועל-כן לא כל פגיעה בשוויון פוגעת בזכות לכבוד... לא כך הדבר

בסוגים מסוימים של הפליה לרעה על רקע קבוצתי, ובתוכם הפליה מחמת מין, כמו

גם הפליה מחמת גזע... חוק-היסוד מגן מפני פגיעה בעקרון השוויון כאשר הפגיעה

גורמת להשפלה, כלומר לפגיעה בכבוד האדם באשר הוא אדם. וכך הוא כאשר אישה מופלית לרעה בשל מינה". (בג"צ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94, בעמ' 132-133).

ר' גם :

בג"צ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 503 ;
בג"צ 721/94 אל על נתיבי אויר לישראל נ' יונתן דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749, 757-758 ;
בג"צ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 501 ;
בג"צ 5394/92 הופרט נ' יד ושם, פ"ד מח(3) 353, 362.

IV(5) חובות כלליות של רשות מנהלית

214. בנוסף לחובה המוטלת על שר הפנים, לפרש ולהפעיל את הסמכויות שהוקנו לו בחוק האזרחות ובחוק הכניסה לישראל בהתאם למטרות החקיקה הכלליות ולזכויות היסוד, כפוף שיקול דעתו של משרד הפנים, כמובן מאליו, לכל עילות הביקורת של המשפט המינהלי, לרבות החובה ליתן משקל ראוי לזכויות היסוד של הפרט, ולכללי המידתיות והסבירות (ר' למשל בג"צ סטמקה בעמ' 770).

הרשות המנהלית חייבת לשקול באופן ענייני בקשה להפעיל סמכות שברשות הנתונה לה, ולעשות בה שימוש בסבירות, במידתיות, בתום לב, ללא שרירות ומבלי שנשקלים שיקולים זרים, ותוך מתן משקל ראוי לזכויות היסוד ולעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית (ר' למשל, רענן הר זהב, המשפט המינהלי הישראלי (תשנ"ז-1996), בעמ' 109-103, 435-440, והאסמכתאות המובאות שם).

215. חובה נוספת המוטלת על רשות מנהלית, היא חובתה לשקול כל מקרה לגופו, על פי נסיבותיו. אל לרשות להחיל את מדיניותה באופן עיוור, על כלל המקרים המובאים בפניה. הנחיה פנימית היא כלי בידי הרשות המינהלית, להפעיל את שיקול דעתה באופן שיתאים לסוג של מקרים, ועליה להתבסס על השיקולים הענייניים השכיחים באותו סוג של מקרים (יצחק זמיר, הסמכות המנהלית (ב), 784 (להלן - "זמיר, הסמכות המנהלית (ב)"). קביעת מדיניות והנחיות פנימיות, אינה פוטרת את הרשות מחובתה זו.

בג"צ 327/52 זמיר נ' המפקח על התעבורה פ"ד ז (1) 358 ;
בג"צ 92/83 נגר נ' מנהלת ענף ביטוח נפגעי עבודה ופעולות איבה פ"ד לט (1) 341 ;
בג"צ 2709/91 חפציבה חברה לבניין עבודות ופיתוח בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"ד מה (4) 428 ;
בג"צ 10/79 הרמן נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו פ"ד לג (3) 60 ;
זמיר, הסמכות המינהלית (ב), 701-703, 784-786.

216. בנוסף לכך, שומה על הרשות להימנע להפוך את הטפל לעיקר, באופן השומט את הבסיס מסבירות החלטותיה. יפה בהקשר זה פסיקתו של בית המשפט הנכבד בבג"צ 281/82 שילה-אשכנזי נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד לז (1) 95:

"על ידי קביעת ההוראה האמורה לעיל קבעה הרשות המינהלית, כי משקלה של מטרת המשנה - דהיינו לשמור על אי-ניצול ההטבה לרעה - עולה על המטרה העיקרית, וכי המטרה העיקרית - עידוד האמהות העצמאיות ליציאה לעבודה - נסוגה כליל עקב החשש, שלא תושג המטרה המשנית... משל למה הדבר דומה, אם בגלל חשש של ניצול לרעה של חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א - 1981, תבוטל כל אפשרות לתשלומים לפי חוק זה, אם לכל הפונים ואם לאותו חלק מהם אשר בדיקת הצהרותיהם מהווה קושי, או שהיו מפסיקים להעניק תמיכות לנזקקים, משום שנתגלו מקרים, בהם אנשים שאינם זכאים לכך ניצלו את החוק לרעה" (עמ' 99).

וראו גם רענן הר זהב, המשפט המינהלי הישראלי (תשנ"ז), עמ' 504-505.

217. **חובת הנמקה** - על פי סעיף 6 (ב) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט - 1958 (להלן: "חוק ההנמקות"), רואים אי מתן תשובה במועד, כהחלטה לסרב לבקשה ללא נימוקים.

חובת הרשות לנמק את החלטותיה מהווה תנאי מוקדם למינהל תקין. רק מתן הנמקה מסודרת יכול להניח את דעתו של הפונה, כי עניינו נשקל כראוי, תוך מתן משקל נאות לכל השיקולים הרלוונטיים ולאלו בלבד.

"[הנמקה]... מובילה לביקורת עצמית של המחליט... מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות... ללא הנמקה יקשה על האדם הנפגע מהחלטה מנהלית לשקול אם ההחלטה עומדת במבחן הדין ואם יש יסוד לטעם להעמיד אותה לביקורת שיפוטית... ההנמקה... תורמת למערכת היחסים הראויה שבין הרשות המינהלית לבין האזרח במדינה דמוקרטית, שכן יש בה כדי להקהות את התחושה של שרירות שלטונית. מתן נימוקים להחלטות הוא ביטוי בולט של פתיחות, והפתיחות היא אחד מעמודי התווך של מינהל תקין. אפילו אם ההנמקה עלולה להכביד על הרשות המנהלית, אין בכך שיקול מכריע, שכן תפקידו של המינהל הציבורי הוא לשרת את הציבור." (זמיר, הסמכות המנהלית (ב), 897-898).

218. ועוד: על רשות ציבורית מוטלת החובה לטפל בבקשות המוגשות לו תוך זמן סביר וביעילות ראויה:

"אפשר לומר כי החובה הראשונית של הרשות היא להפעיל את הסמכות כך שהשירות לאזרח, ובסך הכל לציבור כולו יינתן במהירות הראויה, ללא

טרחה יתירה, ברמה גבוהה ובהוצאות נמוכות, ככל שניתן. זוהי חובת היעילות. חובת היעילות, אף היא, כמו חובת ההגינות, נובעת מן המעמד של הרשות המינהלית כנאמן הציבור". (זמיר, הסמכות המנהלית (ב), עמ' 675).

219. גם סעיף 11 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, קובע, כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות".

בע"א 653/97 חברת מרכז ברוך וצפורה נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נג (5) 817, 841 נאמר:

"גם ללא חוק הפרשנות... קיים תנאי מכללא, שפעולות הרשות צריכות להיעשות בזמן ראוי או מתקבל על הדעת בנסיבות העניין".

וכן נפסק:

"סחבת בלתי נסבלת זו אבק של שרירות עולה ממנה, והכבדה על תלמידות העותרת להגיע ליעדן הנכסף, משיקולים זרים ומפלים" (בג"צ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות, פ"ד מח (4) 441, עמ' 451-452).

220. בהקשר זה פסק בית משפט נכבד זה כי הצדק מחייב, שכאשר הטיפול בעניינו של האזרח מתעכב שלא באשמתו, יש להעמידו באותו מצב בו היה, אילו עניינו היה זוכה לטיפול במועד.

כך, למשל, בבג"צ 185/79 דיסטלפלד ואח' נ' השר לקליטת עליה ואח', פ"ד לד (2) 645, נקבע, שמכיוון שכניסתו של אחד מהעותרים לדירת עמידר התעכבה שלא באשמתו (משרד הקליטה תחילה סירב לאשר את הקצאת הדירה, ולאחר מכן החליט לאשרה), ובשל כך הוא הגיש בקשה לרוכשה לאחר עליית התעריפים, "מחייב הצדק לראותו כאילו ביקש לרכוש דירה זו עוד לפני שינוי המדיניות..." (עמ' 654). לגבי אחד העותרים הנוספים באותו עניין, נקבע באופן דומה, שמכיוון שכניסתו לדירה התעכבה בשל רשלנות עובדי עמידר, ובשל כך איחר בהגשת הבקשה לרכישה, "יש להעמיד גם אותו באותו מצב כאילו הוגשה בקשתו בעוד מועד" (שם).

221. למעלה מן הדרוש יצוין, כי בית המשפט גם הכיר בזכותו של אזרח לקבל פיצויים, בשל הנזק שנגרם לו כתוצאה מהשיהוי, שנקט על ידי הרשות. והדברים מדברים בעדם.

ע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים נ' קהתי, פ"ד מח (2) 190, 219;

ע"א 457/64 מנטל לבית ויסנשטיין נ' עיריית פתח-תקוה, פ"ד יט (1) 540;

זמיר, הסמכות המנהלית (ב), עמ' 731.

IV(6) יישום המסגרת המשפטית לענייננו

IV(6)(א) כללי

222. נוהל 1999 - כמוהו כנוהלי ההתאזרחות השונים הנקבעים ע"י המשיב 1 מעת לעת - עוסק במימוש זכות היסוד לחיי משפחה על ידי אזרחי מדינת ישראל ובני/בנות משפחתם הזרים (בני/בנות זוג, שפעמים רבות הם אף הורים לקטינים אזרחי ישראל). לנוהל, כמו גם לדרך יישומו, השפעה מרחיקת לכת על חייהם של העותרים ושל משפחות רבות במצבם.

223. העותרים טוענים, כי מדיניות המשיב 1 בנוגע לקבלת מעמד בישראל, אינה מעניקה משקל ראוי לזכות היסוד להגנה על המשפחה, אשר המדינה מחויבת לכבד. כאמור, זכות זו כוללת לא רק הגנה על קשר הנישואין שבין אזרחי ישראל לבן/בת הזוג הזר/ה, אלא גם הגנה על זכויות ילדים קטינים לתמיכה רגשית, טיפולית וכלכלית מצד הוריהם, זכויות ההורים לקשר עם ילדיהם הקטינים, וזכות הורה אחד לסיוע מצד ההורה השני בטיפול בילדיהם.

224. המשיב 1 טועה לחשוב כי מוענק לו שיקול דעת בלתי מוגבל כמעט בעניין מתן מעמד בישראל, וזאת, יש להניח, מהטעם שהחקיקה הקונקרטיה הקובעת את מסגרת שיקול דעתו מיעטה להגדיר גדרי שיקול דעת זה. בכך מתעלם המשיב 1 מכללי היסוד של המשפט המנהלי, המכתיבים את האופן בו עליו להפעיל את שיקול הדעת המוענק לו בדין, ומזכויות היסוד ועקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, המקרינות על היקף סמכויותיו, כפי שנקבעו בחקיקה.

225. בין היתר, מביאה מדיניות המשיב 1 לפגיעה קשה בטובתם ובזכויותיהם של ילדים רכים בשנים, אזרחי ישראל, הכרוכה בניתוקם מהוריהם, תוך שלילת התמיכה הטיפולית, הרגשית, ובמקרים רבים גם הכלכלית, שהם זקוקים וזכאים לה. בפרט, יש בה משום פגיעה שלא כדין בזכויות העותרים 3, 4, 7, 8, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 21, 22, 23 ו- 24, ילדים אזרחי ישראל, הזכאים להגנה על הקשר שלהם עם הוריהם הזרים, זכות שהיא כאמור עצמאית מזכותם של הוריהם בקשר זה.

226. לסיכום, לצד הפגיעה בקשר שבין בני הזוג, מביאה מדיניות המשיב 1 לפגיעה קשה בזכותם של הילדים הקטינים ושל ההורה הזר להמשיך ולקיים קשר משפחתי קרוב, ובאפשרות של ההורה להעניק לילדו ביטחון רגשי וכלכלי, והיא גורמת לנזק נפשי וכלכלי חמור ובלתי הפיך לילדים ולהוריהם כאחד. בניגוד לטענתה התמוהה של ב"כ המשיב 1 בכתב התשובה לעתירה המקורית, לפיה הענקת מעמד הקבע לבן הזוג הזר היא בבחינת "מחווה הומניטרית" (כך!), הרי לאמיתו של דבר אין עסקינן ב"מחווה הומניטרית", כפי שמצאה לנכון ב"כ המשיב לטעון בכתב התשובה לעתירה המקורית, **עסקינן בזכות יסוד, ליתר דיוק: שלוש זכויות יסוד - של בן הזוג הישראלי לחיי משפחה (הן במישור הזוגיות**

והן במישור ההורות המשותפת); של ילדים קטינים (לרוב גם הם אזרחי ישראל) לקשר יומיומי, להגנה ולטיפול ע"י שני הוריהם; ושל בן הזוג הזר (לחיי נישואין והורות). האופן בו נוהג המשיב 1 בעותרים ובשכמותם פוגעת קשות בשלוש זכויות יסוד אלו.

IV(6)(ב) סירוב המשיב לקזז את תקופות ההמתנה

227. כפי שעולה באופן מובהק מהתיאור המפורט שהובא לעיל בקשר לכל אחד מהעותרים, המשיב נקט במשך שנים במדיניות פסולה של סחבת והימנעות שרירותית מטיפול נאות בבקשות לאיחוד משפחות. מדיניות זו פגעה פגיעה קשה בזכות העותרים, ופונים רבים אחרים, לחיי משפחה. עבור חלק מהעותרים, הביאה התמשכות הטיפול בבקשתם לפירוד פיזי ממושך, בשל כך שלבן הזוג המוזמן לא ניתן, במשך שנים, היתר שהיה בארץ. לאחרים, גרמה הסחבת לקשיים כלכליים ניכרים, כאשר בן הזוג המוזמן לא היה רשאי לעבוד או לעסוק במקצועו, ולא יכול היה ליהנות מביטוח בריאות או ביטוח לאומי. לחלקם (העותרים 1-2) גרמה גם להכבדה כה קשה על תפקודם כהורים, עד כדי סיכון חיי ילדיהם (מחמת מוגבלותם כעוורים). לכולם, משמעות הסחבת הבלתי סביר היתה מצב מתמשך של אי-ודאות לגבי העתיד, מתח נפשי, וחוסר יציבות בתא המשפחתי.

228. כיום מבקש המשיב להעצים פגיעה קשה זו בזכות היסוד של העותרים, ולהחיל עליהם את נוהל 1999, מבלי לקזז תקופות המתנה בלתי סבירות אלה. כתוצאה ממדיניות זו של המשיב, בנוסף על הסבל שנגרם לעותרים בשל עיכוב הטיפול בבקשתם במשך שנים, ימשיכו אלה לחיות עוד שנים ארוכות בחוסר ודאות, עד להסדרת מעמדו הקבוע של בן הזוג המוזמן בארץ.

229. כפי שנראה להלן, החלטת המשיבים להמנע מקיזוז כאמור ולהעניק לעותרים 2, 6, 10, 15 ו-20 מעמד קבע לאלתר נגועה מיסודה בשורת פגמים מהותיים, כמפורט להלן.

(1) ניגוד לעקרונות חוק האזרחות

230. נוהל 1999 נקבע לכאורה מכוח סמכותו של המשיב, הקבועה בחוק האזרחות. אולם, דרך יישום הנוהל על העותרים סותרת באופן ברור את עקרונות החוק, אשר ביקש להקל בתהליך התאזרחותם של בני זוג של אזרחים ישראלים.

231. כאמור, בעניין סטמקה, בית משפט נכבד זה ביקר את נוהל 1996 של המשיב, וקבע, שבהטילו על בן הזוג המוזמן להמתין תקופה ממושכת של קרוב לשש שנים עד שיתחיל לדון בבקשתו לאזרחות ישראלית, סיכל המשיב למעשה את כוונת המחוקק, וחרג מסמכותו:

”הנה-כי-כן, כהוראת סעיף 7 לחוק, בדונו בבקשת התאזרחותו של בן זוג מוסמך השר לפסוח על התנאי של הזכות לתושבות קבע; ולא בכדי כך. רכישת זכות לתושבות קבע כרוכה דרך-כלל בהמתנה ממושכת, ויכול הטוען לטעון כי החוק ביקש, במובלע, לחסוך מבן זוג המתנה ארוכה עד שיזכה באזרחות. והנה, במדיניותו כפי שקבעה, מתעלם שר הפנים, הלכה למעשה, מהנחיה זו שהמחוקק שילח לעברו, בהטילו על בן הזוג מיכסה כבדה של שש שנים בקירוב עד שנכון הוא להתחיל לדון בבקשתו להתאזרחות. גם אם סברנו וקיבלנו מדיניות זו ככל שהמדובר הוא בזכות לרכוש תושבות-קבע, לעניינה של הקניית אזרחות נתקשינו להבחין כיצד אמר השר להקל עם בן-הזוג כפי שהחוק הינחה אותו (על דרך העיקרון). המחוקק ביקש שלא להקשות על בן-זוגו של אזרח ישראל, ותחת קביעתם של תנאים נוקשים ופרקי-זמן קבועים מראש - אלה התנאים הקבועים בסעיף 5 (א) לחוק - ביקש ששר הפנים ישקול בדעתו להקל עימו, איש איש כעניינו ועל פי מדיניות קבועה מראש. והנה בא שר הפנים והכביד את ליבו עם בן-הזוג כמו היה מבקש התאזרחות מן המניין” (עמ’ 793 לפסק הדין, ההדגשה אינה במקור).

232. אם נוהל 1999 - קל וחומר: נוהל מחמיר הימנו - יוחל כלשונו על העותרים, מבלי לקזז את תקופות ההמתנה, הרי שאז העותרים ימתינו בפועל פרקי זמן הנעים בין 6 ל-10 שנים מיום הגשת בקשתם, ועד לקבלת אזרחות ישראלית. גם אם המשיב יקיים את הבטחתו, לגבי זוגות שבקשותיהם אושרו על פי נוהל 1996, למנות את ארבע השנים מיום אישור הבקשה, הרי שגם אז העותרים הנהנים מהבטחה זו ימתינו בין 6 ל-9 שנים מיום הגשת הבקשה ועד לקבלת אזרחות ישראלית. דא עקא, מהעובדה שבית משפט נכבד זה פסל את נוהל 1996, מכיוון שקבע, בניגוד לרוח החוק, פרקי זמן ארוכים ונוקשים להתאזרחות בני זוגם של אזרחים, ברי בעליל שגם דרך יישום נוהל 1999 על עניינם של העותרים אינה חוקית.

(2) פגיעה בלתי מידתית בזכות יסוד

233. מדיניות המשיב, שלא להתחשב בתקופת ההמתנה, פוגעת בזכות היסוד לחיי משפחה, וזאת מבלי לקיים את עקרון המידתיות, על שלושת מבחני המשנה שלו: מבחן הקשר הרציונאלי; מבחן הפגיעה הפחותה; ומבחן המידתיות במובן ה”צר”.

בג”צ 5016/96 חורב ואח’ נ’ שר התחבורה ואח’, פ”ד נא (4) 1, 53-54;

בג”צ 3477/95 בן-עטיה נ’ שר החינוך התרבות והספורט, פ”ד מט (5) 1;

ע”א 6821/93 בנק מזרחי המאוחד בע”מ נ’ מגדל כפר שיתופי, פ”ד מט (4) 221, 433-441;

עניין סטמקה, עמ’ 776-777 לפסק הדין.

(א.2) מבחן הקשר הרציונאלי

234. כעולה מטיעוני ב"כ המשיב בעתירה מקורית, וכן ממכתבה מיום 31.7.00 (לעיל ע/5), תכלית נוהל 1999 היא למנוע מתן אזרחות ישראלית לפונים המבקשים לנצל לרעה את תהליך איחוד המשפחות. תקופת המבחן נועדה לאפשר למשיב לבחון, לאורך זמן, את כנות הנישואין, את כוונת בני הזוג להשתקע בישראל, ואת קיומה של מניעה ביטחונית או פלילית לאישור הבקשה.
235. בקשות העותרים הוגשו כולן בין השנים 1993 - 1996. לכולם ילדים משותפים, וכולם כבר הוכיחו במשך שנים רבות את כנות נישואיהם ואת עמידותם, וכן את רצונם להשתקע בישראל. כנגד העותרים לא מועלית היום כל טענה בדבר מניעה ביטחונית או פלילית.
236. בנסיבות אלה, כאשר לרשות המשיב כבר עמדו מספר שנים לערוך את כל הבדיקות הדרושות, כלל לא ברור כיצד אי-קיומו תקופות ההמתנה ישרת את התכלית הנטענת על ידי המשיב. במובן זה, לא קיים קשר רציונאלי בין סירוב המשיב להתחשב בתקופות אלה, ובין התכלית הנטענת על ידי המשיב.
237. שנית, כפי שצוין לעיל, המשיב אינו חולק על כך, שאין מקום להחיל את נוהל 1999 באופן אוטומטי, על פונים אשר הגישו את בקשותיהם לפני הנהגתו. מסיבה זו הסכים המשיב, שכאשר בקשה הוגשה וגם אושרה לפני ספטמבר 1999, מרוץ הזמנים על פי נוהל 1999 יימנה מיום אישור הבקשה על פי נוהל 1996.
238. עמדתו זו של המשיב מבקשת להבחין באופן גורף בין זוגות, אשר פנו וזכו לאישור לפני גיבוש נוהל 1999, לבין זוגות, אשר פנו באותו מועד, אך קיבלו אישור מאוחר יותר. בכך היא מעניקה משמעות מכרעת למועד מתן האישור - נתון שרירותי ובלתי רלוונטי, אשר אינו מעלה ואינו מוריד לעניין התכלית הנטענת על ידי המשיב. גם מסיבה זו, אין מדיניות המשיב מקיימת את מבחן הקשר הרציונאלי. כאשר בקשה הוגשה לפני למעלה משש שנים, היה למשיב זמן די והותר כדי לבחון לאורך זמן את נסיבות המקרה. אין שום סיבה, שהבחינה לאורך זמן חייבת לבוא דווקא מיום מתן האישור.
239. טענות אלה מקבלות משנה תוקף לאור העובדה, שהעיכובים בטיפול לא נבעו ממעשיהם או מחדליהם של העותרים, אלא ממדיניותו הפסולה של המשיב להימנע מטיפול בבקשותיהם במשך שנים. **אפילו אם יוכל המשיב להצביע על נימוק המצדיק את משך העיכוב במקרה כזה או אחר, עדיין אין הדבר שומט את הבסיס מן הטענה, שעל המשיבים להתחשב בתקופת ההמתנה: כך או כך, כאשר עבר זמן כה ממושך מיום הגשת הבקשה, ונסיבות העניין מצביעות במובהק על כך, שהנישואין כנים ועמידים, ובני הזוג אכן מתכוונים להשתקע בארץ, הרי שאז אין כל הצדקה לקיום תקופת מבחן נוספת, הפוגעת קשות בתא המשפחתי ללא כל צורך.**

240. למותר להוסיף, כי המשיב לא הציג כל ראיה לכך שמספר הנישואין הפיקטיביים, או הבקשות אותן אין לאשר בשל מניעה ביטחונית או פלילית, מצדיק את סירובו הגורף לקזז תקופות המתנה של זוגות כגון העותרים. יפים אף לענייננו דבריו של כבוד השופט חשין בעניין סטמקה:

”יתר-על-כן: משרד הפנים לא נתן בידנו כל סטטיסטיקה רלבנטית, לא באשר למספר הנישואין הפיקטיביים ולא באשר ליחס בין אלה לבין כלל הנישואין בין אזרחי ישראל לבין זרים לא יהודים. נניח שהמדובר בנישואין פיקטיביים בשיעור של אחד לעשרה. הניתן למצוא קשר רציונאלי בין האמצעי לבין המטרה? האם קשר רציונאלי ראוי הוא שהתשעה יסבלו בעבור האחד?” (שם, עמ' 779-778).

(2.2) מבחן הפגיעה הפחותה

241. ניתן להצדיק את סירובו של המשיב לקזז את תקופות ההמתנה, רק אם לא ניתן להשיג את התכלית הנטענת על ידי אמצעים, שפגיעתם בזכות לחיי משפחה פחותה. כפי שנטען לעיל, לאור הזמן הרב שחלף מעת הגשת בקשותיהם של העותרים, אין כל מקום לטענה, כי קיזוז תקופות ההמתנה יסכל כהוא זה את יכולתו של המשיב לוודא, כי אזרחות תוענק רק במקרים מתאימים.

242. בהקשר זה יודגש, כי מתן אזרחות אינו מעשה בלתי הפיך. במקרים חריגים ומיוחדים, בהם יוכח בדיעבד, כי פונה השיג את מבוקשו על ידי הצגת פרטים כוזבים (כגון נישואין פיקטיביים), יוכל המשיב להורות על ביטול האזרחות בהתאם לסעיף 11 לחוק האזרחות. כך גם אם יוכח, שהפונה עשה מעשה, שיש בו משום הפרת אימונים למדינת ישראל (וניתן להניח, כי עשיית מעשה שיהא בו כדי להקים "מניעה ביטחונית" כנגד פונה, יקיים במרבית המקרים דרישות סעיף זה).

(2.2) מבחן המידתיות במובן הצר

243. כאמור לעיל, מעולם לא הוצגו בפני העותרים או בפני בית המשפט הנכבד נתונים כלשהם, היכולים לאשש קיומו של היקף רחב של נישואים פיקטיביים, או ניצול לרעה של תהליך ההתאזרחות לצורך פגיעה בביטחון או בשלום הציבור. בהעדר נתונים כאלה, התועלת, אשר המשיב מבקש להפיק ממדיניותו הינה ספקולטיבית בלבד. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט חשין בעניין סטמקה, בשינויים המחויבים (הדברים נאמרו שם לעניין חיוב בן הזוג המוזמן לעזוב את הארץ):

"אין לדעתנו מתאם ראוי בין התועלת שהמדיניות מביאה לבין הנזק שהיא גורמת. התועלת שהמדיניות מביאה בעקבותיה אינה, בעיקרה, אלא תועלת ספקולטיבית, ולא זכינו לקבל נתונים שניתן היה לצפות כי נקבל. קשה להשתחרר מהרושם כי יד-המקרה היא שתכריע אם המדיניות תביא לעקירתם של נישואי-פיקציה או לפגיעה בנישואי-אמת. הנזק - הפגיעה בנישואי אמת - היא אמיתית ומוכחת; התועלת - הפגיעה בנישואי פיקציה - הינה ספקולטיבית ובלתי מוכחת. יתר-על-כן: בהעדר סטטיסטיקה, קשה להתעלם מאפשרות ריאלית כי הרבים - אלה הנישואים בנישואי-אמת - יסבלו בעבור המעטים - אלה הנישואים בנישואי-פיקציה. בחינת מאזן הנזק והתועלת מצביעה, לדעתנו, על מסקנה חד-משמעית כי המדיניות שמשרד הפנים מחזיק בה אינה מקיימת יחס מידתי וראוי כנדרש" (שם, עמ' 782).

244. גם אם קיזוז תקופות ההמתנה יביא, במקרים נדירים, להענקת אזרחות לפונים אשר ביקשו לנצל את התהליך לרעה, הרי שאפשרות רחוקה זו אינה מצדיקה פגיעה מרחיקת לכת בחיי המשפחה של מאות זוגות אחרים. מה גם, שכאמור, במקרים אלה עומדת למשיב האפשרות לבטל אזרחות שהושגה שלא כדין. כדברי כב' השופט חשין בעניין סטמקה, "האמנם מוצדק לטלטל מאות זוגות תמים בשל אותם מעטים החוטאים? הראוי להרע לרבים בשל המעטים? ואפשר רואים המשיבים צל הרים כאנשים?" (עמ' 775 לפסק הדין). זאת במיוחד, לאור העובדה (עליה עמדנו לעיל), שמתן מעמד קבע לבן הזוג המוזמן אינו מעשה בלתי הפיך.

(3) הפרת חוק יסוד

245. מהאמור עולה, אם כן, שסירוב המשיבים עומד בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, באשר אינה עומדת בדרישות פסקת ההגבלה.

246. ראשית, כאמור לעיל, קימת כאן פגיעה בעליל בזכות היסוד לחיי משפחה, שאיננה עומדת בדרישת המידתיות.

247. זאת ועוד: מכיוון שמדיניות המשיבים, שלא לקזז את תקופות ההמתנה, עומדת בניגוד לחוק האזרחות, הרי שהיא מהווה פגיעה בזכות העותרים לחיי משפחה, אשר אינה מכוח הסמכה מפורשת בחוק.

(4) אי סבירות קיצונית

248. החלטתו של המשיב שלא לקזז את תקופות ההמתנה של העותרים הינה בלתי סבירה בעליל. זאת הן מכיוון שהיא אינה מקיימת את עקרון המידתיות כנטען לעיל, והן מכיוון

שהיא אינה מאזנת כראוי בין השיקולים השונים, האמורים להנחות את המשיב בבואו להפעיל את שיקול דעתו בהתאם לסעיף 7 לחוק האזרחות.

ר' בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 ;
בג"צ 935/89 גנור נ' מ"י, פ"ד מד (2) 485.

249. החלטת המשיב אינה מעניקה משקל ראוי לזכות היסוד של העותרים לחיי משפחה, ובכך היא חורגת ממתחם הסבירות.

בג"צ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב (4) 617.

250. לעתים נדרש בית המשפט להכריע ולאזן בין תכליתו הספציפית של דבר חקיקה, המעניק סמכות לרשות, לבין "תכליתו הכללית" להגשים את ערכי היסוד של השיטה המשפטית. במקרה דנן, קיימת הרמוניה מלאה בין תכליתו הספציפית של סעיף 7 לחוק האזרחות - להקל בהתאזרחות בני זוג של אזרחים ישראלים - לבין תכליתו הכללית - לתת ביטוי לזכות היסוד לחיי משפחה. בנסיבות אלה אין ספק, שמדיניות המשיב, אשר אינה מעניקה משקל הולם לזכות זו - אינה סבירה.

ר' בג"צ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה (1) 421 ;
בג"צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב (2) 309.

251. זאת ועוד: סירוב המשיב לקזז את תקופות ההמתנה נותנת עדיפות מופרזת למטרתו המשנית של סעיף 7 לחוק האזרחות - מניעת מתן אזרחות לפונים המבקשים לנצל לרעה את תהליך האיחוד המשפחות - תוך פגיעה משמעותית במטרתו העיקרית, היא מתן ביטוי לזכות של אזרחים ישראלים, להתאחד עם בני זוגם בישראל. בכך היא הופכת את הטפל לעיקר, באופן השומט את הבסיס מסבירות ההחלטה.

(5) הפרת חובת הרשות לפעול ביעילות ובמהירות ראויה

252. כפי שעולה באופן ברור מהתיאור העובדתי שלעיל, הרי שבבואו לטפל בבקשות העותרים לאיחוד משפחות, המשיב לא עמד בחובתו לטפל בבקשות המוגשות לו תוך זמן סביר וביעילות ראויה, וזאת בלשון המעטה. כללי ההגנות והסבירות מחייבים, שהעותרים לא "יוענשו" בגין מחדל זה של הרשות, וכי לכל הפחות תקופות ההמתנה הארוכות ייזקפו לטובתם במרוץ הזמנים של נוהל 1999.

כאמור, בית משפט נכבד זה קבע בעבר את העקרון, שכאשר הטיפול בעניינו של האזרח מתעכב שלא באשמתו, יש להעמידו באותו מצב בו היה אילו עניינו היה זוכה לטיפול במועד - על כל המשתמע מכך לענייננו.

(6) מדיניות גורפת

253. סירוב המשיב לקזז את תקופות ההמתנה מעיד על כך, שלמעשה אין בכוונתו להכיר בכל חריגים לנוהל 1999. אמנם סעיף ז' לנוהל מעניק למנהל מינהל האוכלוסין, את הסמכות לקצר כל תקופה שנקבעה בנוהל בנסיבות מיוחדות. כמפורט לעיל, ב"כ המשיב אף הבטיחה, כי ענייניהם הפרטניים של העותרים יובאו בפניו, על מנת שיחליט אם לקצר את תהליך התאזרחותם. אולם עד היום לא קיבלו העותרים כל הודעה על החלטה כאמור.

254. בכך מפר המשיב 1 את חובתו המנהלית לשקול כל מקרה לגופו, על פי נסיבותיו. זאת ועוד: מדיניות המוחלת ללא חריגים, איננה סבירה.

לעניין זה יפים דברי כב' השופט חשין בעניין סטמקה:

"מדיניות נעדרת חריגים כמוה כמכונת-מסבים בלא שמן להסיכה. מה זו האחרונה לא תפעל ותישרף במהרה, כן דין המדיניות. הנה הם בני זוג היושבים בארץ ארבע שנים ולהם שלושה ילדים. הגבר - אזרח ישראל - עובד ציבור, והאשה, מהנדסת בכירה לתעשייה ולניהול במפעל תעשייה. האמנם יאמר מי ברצינות כי עליהם להמתין עוד למעלה משנה עד ששר הפנים יתחיל לדון בבקשת האשה - הלא-יהודיה - לזכות באזרחות?" (שם, עמ' 794).

(7) אי מתן נימוקים - ראיה לכאורה לאי חוקיות

255. כאמור לעיל, על אף הבטחת ב"כ המשיב במכתבה מיום 31.7.00 (ע/5 לעיל), עד היום לא הודיע מנהל מינהל האוכלוסין על כל החלטה לקזז את תקופות ההמתנה של העותרים. סירוב המשיב לקצר את תהליך התאזרחותם של העותרים נשאר עד היום בלתי מנומק ובלתי מוסבר.

256. כאמור, על פי סעיף 6 (ב) לחוק ההנמקות, רואים אי מתן תשובה במועד כהחלטה לסרב לבקשה ללא נימוקים - על כל המשתמע מכך.

257. בהקשר זה יודגש, כי מכיוון שנוהל 1999 נקבע מכוח סמכותו של המשיב על פי חוק האזרחות ולא על פי חוק הכניסה לישראל, אין המשיב פטור מחובת ההנמקה, הקבועה בחוק ההנמקות (סעיף 9 (ב) לחוק ההנמקות פטור את המשיב ממתן נימוקים להחלטות המתקבלות על פי חוק הכניסה לישראל, אך לא עפ"י חוק האזרחות).

258. יתרה מכך, על פי סעיף 6 (א) לחוק ההנמקות, "בכל הליך לפני ועדת ערר או ועדת ערעור או לפני בית המשפט, על עובד הציבור הראיה כי החלטה או פעולה שלא ניתנה לגביהן תשובה או הודעה כאמור, נעשו כדין." **אי לכך, לאור העובדה ששרד הפנים סירב, למעשה,**

לבקשת העותרים לקזז את תקופת ההמתנה, וזאת מבלי לנמק את החלטתו, עובר אליו הנטל להוכיח, שהחלטה זו נתקבלה כדין.

IV(6)(ג) ההתעמרות הביורוקרטית בעת הארכת האשרה

259. המכשולים הביורוקרטיים הקשים, אותם מציב המשיב בפני פונים על פי נוהלי ההתאזרחות כפי שהם נקבעים מעת לעת בכלל, ועפ"י נוהל 1999 בפרט, לכל אורך הדרך, פוגעים פגיעה אנושה בזכותם לחיי משפחה. הדרישות המופרזות, והבלתי אחידות, להגשת מסמכים וראיות בשלב הארכת האשרה, והימנעות המשיב מחידוש האשרות במקרים רבים, מסכלים הלכה למעשה את יכולת העותרים ודומיהם לממש זכות יסודית זו, וגורמים לכך כי **גם במקרים בהם מצוי המוזמן בהליך המדורג לקבלת אזרחות, וגם כאשר אין כל עילה להמנע מלהעניק לו אשרת א/5 ולשוב ולחדשה, מוצאים עצמם העותרים ושכמותם ללא כל מעמד או אשרה.**

כמו כן, ההשפלה הנובעת מדחיית הפונים בלך ושוב חסר תכלית פוגעת בזכותם לכבוד.

260. אין חולק על כך שהמשיב רשאי לקיים בדיקות וחקירות נאותות, גם לאחר אישור הבקשה ומתן מעמד ארעי, על מנת למנוע מתן אזרחות לפונים המבקשים לנצל לרעה את תהליך איחוד המשפחות. אולם, עליו לקיים בדיקות אלה בדרך סבירה ויעילה, העולה בקנה אחד עם היות הזכות לחיי משפחה זכות יסוד.

261. חוקיותו של מעשה מינהלי נבחנת, כאמור, אף לאור עקרון המידתיות. האמצעי בו נוקטת הרשות אינו ראוי אם ניתן להשיג אותה תכלית באמצעים, אשר פגיעתם פחותה. **הדרישות המופרזות של המשיב, וכן הימנעותו מטיפול בבקשות לאורך זמן, עולים בהרבה על הנדרש, ועל כן פסולים.**

כל זאת, מבלי להידרש כלל לעניין - המכביד כל כך על העותרים ושכמותם - הזימונים החוזרים ונשנים להתייצב בלשכות המשיב 1, שרבים כל כך מתגלים כזימוני שווא (מחמת העדרם של הפקידים המזמנים וכיו"ב).

262. בכל אלו יש גם משום הפרת חובת המשיבים לפעול במהירות וביעילות. למרבה הצער, יפים לענייננו דברי ביהמ"ש כי:

"סחבת בלתי נסבלת זו אבק של שרירות עולה ממנה, והכבדה על תלמידות העותרת להגיע ליעדן הנכסף, משיקולים זרים ומפלים" (בג"צ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית דין נ' השר לענייני דתות, פ"ד מח (4) 441, עמ' 451-452).

263. מעבר לכך, בחוסר האחידות השוררת בין לשכות מנהל האוכלוסין השונות, לעניין פרוצדורות הבקשה להארכת אשרת תושב ארעי, הגורמת לכך שהפונים נתונים לשרירות ליבו של הפקיד המטפל או של הגורם האחראי בלשכה על תחום איחוד המשפחות, יש כדי לפגוע בעקרונות המנהל התקין, ואף בעקרון השוויון, המחייב יחס שווה לכל הפונים באותו עניין. לעניין זה נפסק כי:

”כדי שתוכל לבחון, אם בקשה פלונית היא במסגרת של אלו, שלהן ניתן להיענות בחיוב על-פי המדיניות הקיימת, שהתגבשה בדרך שנקבעה לכך בחוק, צריכות להיקבע אבחנות אחידות וכלליות, שבעזרתן ניתן למיין את הבקשה בצורה הראויה למטרתה... דומה, כי התקלה העיקרית העולה מן החומר שלפנינו נובעת מכך, שחסרות אמות מידה כלליות ברורות...” (בג”צ 59/83 יחזקאל כהן נ’ ראש עיריית ירושלים ואח’, פ”ד לו (3) 318, 322).

264. לאור כל זאת, ברי כי על המשיב 1 לקבוע כחלק מנוהל ההתאזרחות רשימת מסמכים וראיות שאינה מכבידה יתר על הנדרש, אותם יש להמציא בשלב הגשת בקשה להארכת האשרה הארעית מסוג א/5, ולהורות לכל לשכות מנהל האוכלוסין לפעול בהתאם לרשימה זו.

IV(6)(ד) מתן אשרת א/5 לתקופות העולות על שנה בכל פעם

265. זאת ועוד. ההתעמרות הבירוקרטית הנזכרת חמורה במיוחד לאור העובדה, שגם כאשר החליט המשיב 1 (בתום הבדיקה הראשונית, שכמפורט בתיאור העובדתי לעיל מתמשכת לרוב על פני חודשים רבים) כי מוזמן רשאי להיכנס תחת כנפי התהליך המדורג לקבלת אזרחות, הוא מעניק לעותרים ולשכמותם - מוזמנים המצויים בתהליך זה - אשרת א/5 רק לתקופה בת שנה, המוארכת מפעם לפעם לתקופות בנות שנה בכל פעם. זאת, למרות שעל-פי סעי’ 2 חוק הכניסה לישראל הריהו מוסמך ליתן אשרה זו לתקופה של **עד שלוש שנים**.

266. מדיניות זו יוצרת מצב, שמדי תשעה חודשים על העותרים ושכמותם להתחיל מחדש בהליך חידוש האשרה; כאשר פעמים רבות אפילו אם פנו לחידוש שלושה חודשים לפני פוג תוקף האשרה (כמתבקש ע”י משרד הפנים) ומילאו את כל הנדרש מהם, עדיין לא הושלם הליך חידוש האשרה במשך שלושה חודשים אלו והם נותרים - לעיתים במשך חודשים ארוכים - ללא כל אשרה. וכבר הורחב בחלק העובדתי לעיל לגבי משמעויותיה הקשות של תוצאה זו.

267. הענקת האשרה מסוג א/5 לעותרים ולשכמותם לתקופה של שנה בלבד בכל פעם מהווה לפיכך הכבדה ניכרת ובלתי סבירה קיצונית, ליתר דיוק: חסרת כל בסיס וטעם. שהרי ממה נפשך? עסקינן באנשים שכבר עברו בהצלחה את הבדיקה הראשונית (לרוב: הממושכת) הנדרשת בכדי להיכנס להליך המדורג ולקבל אשרת א/5, וכאשר שאלת זכאותם לאזרחות

(מבחינת כנות הנישואין והעדר מניעה פלילית או בטחונת) תשוב ותיבחן ממילא בתום תקופת ההליך המדורג.

268. זאת ועוד: המדיניות לבחון מדי שנה בשנה את זכאותם של אנשים אלו לחידוש האשרה א/5 מהווה גם הכבדה שלא לצורך על פקידי המשיב 1, ובזבוז של משאבי הציבור. אין ספק, כי לו יחסכו זמן ומשאבים אלו, יוכלו פקידי המשיב 1 לטפל ביעילות רבה לעין ערוך בכלל הפונים אליהם והנזקקים לשירותיהם.

269. יודגש, כי הארכת התקופות בהן ניתנת אשרת א/5 ומוארכת מפעם לפעם אין משמעה קיצור "תקופת המבחן" בה מצוי מוזמן, או: קיצור ההליך המדורג. כל משמעותה היא בהקלת הנטל הבלתי נסבל המוטל על מוזמנים המצויים במהלך התהליך המדורג, כמו גם על הרשות עצמה.

270. ואכן, עיון במשפט המשווה מלמדנו עד כמה מתבקש שינוי מדיניות זה. במרבית המדינות בהן נוהג תהליך התאזרחות מדורג מוענקת אשרת ארעי לתקופה של שנתיים לפחות בכל פעם: כך בארה"ב (שנתיים), ולאחר מכן מעמד של קבע לשלוש שנים נוספות), בגרמניה (שלוש שנים, ולאחר מכן מעמד של קבע לשלוש שנים נוספות), באוסטרליה (שנתיים וחצי, ולאחר מכן מעמד של קבע לשנתיים נוספות); ורק בבריטניה, בה מדובר ב"תקופת מבחן" קצרה במיוחד בת שנתיים, מוענקת אשרת ארעי לשנה ומוארכת בשנה נוספת, בסיומה ניתן מעמד של קבע.

271. לפיכך טוענים העותרים, כי על המשיב 1 להפעיל סמכותו לפי סעיף 2 לחוק הכניסה לישראל ולקבע כי האשרה מסוג א/5 המוענקת לבן הזוג המוזמן המצוי בתהליך המדורג וממתין לקבלת אזרחות ישראלית, תינתן ותוארך לתקופות של שנתיים בכל פעם לפחות, אלא בנסיבות מיוחדות בהן תינתן ותוארך האשרה לתקופה/ות של שנה.

IV(6)(ה) החובה לקבוע את הנוהל בתקנות

272. לנוהל התאזרחות השפעה מרחיקת לכת על זכויות יסוד של האזרח, ועל חייהם של אלפי בני אדם ומשפחות. לפיכך, מן הראוי, כי הוראות נוהל שכזה תיקבענה בחקיקה ראשית, או לכל הפחות בחקיקת משנה.

ע"א 585/68 וייראוד ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג (1) 491, 494; ב' ברכה משפט מנהלי (תשנ"ו) (ב), עמ' 228-229.

273. בעניין סטמקה, עמד כבוד השופט חשין על כך (בהתייחסו להוראות נוהל 1996), כי "ראוי היה כי הסדרים אלה שקבעה המדינה ימצאו מישכנם בחוק או, למיצער, בתקנות, להבדילם מ'הנחיות פנימיות' (שאף אותן לא ראינו)" (עמ' 787-788).

274. למעשה, נוהל התאזרחות - ונוהל 1999 בכלל זה - הוא בבחינת תקנה בת-פועל תחיקתי, ועל כן פרסומו ברשומות מהווה תנאי לתוקפו החוקי. הוא מקיים את הדרישות שנקבעו לעניין זה בע"פ 213/56 היועץ המשפטי לממשלה נ' אלכסנדרוביץ, פ"ד יא (2) 695 (להלן - "עניין אלכסנדרוביץ"): הדרישה שההוראה תהיה "מכוח חוק"; דרישת ה"כלליות"; ודרישת ה"נורמאטיביות".

ור' גם:

בג"צ 653/79 עזריאל נ' מנהל אגף הרישוי, משרד התחבורה, פ"ד לה (2) 85, 95-96.

בג"צ 4950/90 פרנס נ' שר הביטחון, פ"ד מז (3) 36, 42-43.

275. **הדרישה שההוראה תהיה "מכוח חוק"** - כפי שמעיד שמו המלא ("נוהל התאזרחות לבני זוגם של אזרחים ישראלים לפי ס' 7 לחוק האזרחות, תשי"ב-1952"), נקבע הנוהל מכוח סמכות המשיב על פי סעיף 7 לחוק האזרחות. סעיף 7 האמור קובע את העקרון הבסיסי, כי יש להקל בתהליך התאזרחותם של בני זוג של אזרחים ישראלי, אך משאיר למשיב, כרשות המבצעת, את שיקול הדעת לצקת תוכן לעקרון זה, ולקבוע את פרטי התהליך עצמו. סעיף 17(א) לחוק האזרחות ("ביצוע ותקנות") ממשיך וקובע, כי המשיב ממונה על ביצוע החוק, וכי הוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, לרבות תשלום אגרות והפטור מתשלומן.

276. **דרישת ה"כלליות"** - נוהל ההתאזרחות עומד בתנאי זה, שכן הוא מופנה אל הציבור כולו, או לחלק בלתי מסוים ממנו. (עניין אלכסנדרוביץ, עמ' 701; בג"צ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ד מ (4) 505, 521).

277. **דרישת ה"נורמאטיביות"** - נוהל ההתאזרחות אינו רק קובע את דרכי הטיפול הפנימיות של משרד הפנים בבקשות לאיחוד משפחות, או את קווי המדיניות אשר ינחו את הלשכות במתן החלטותיהן, אלא יוצר הסדר משפטי חדש, המסדיר את זכויותיהם המהותיות של אזרחים המבקשים לאזרח את בני זוגם. בכך הנוהל קובע נורמות משפטיות וכללי התנהגות חדשים, המביאים לשינוי הדין הנוהג בישראל (עניין אלכסנדרוביץ, עמ' 701).

278. העובדה, שהסעיף המסמך, סעיף 7 לחוק האזרחות, הוא שיצר את השינוי הראשוני בנורמה, אינה משנה לעניין זה, שכן הוראות הנוהל הן אלו ה'מפעילות' את השינוי ויוצרות את כללי ההתנהגות החדשים (ב' ברכה משפט מנהלי (תשמ"ז), 261; ראו גם בג"צ 220/51 אסלאן ואח' נ' המושל הצבאי של הגליל, פ"ד ה (2) 1480; ד"נ 24/84 מעוף נתיבי אוויר בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד לח (3) 551, 554).

IV(6)ו) החובה לפרסם את נוהל ההתאזרחות ולהביאו לידיעת הציבור

279. בנוסף, גם אם בית המשפט הנכבד יראה בנוהל הנחיה פנימית, הרי שמחובת המשיב לפרסמו ברבים, ולהפיצו בכל לשכותיו. ההלכה בעניין זה היא, כי תנאי מוקדם והכרחי

לקביעתן והחלתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן לידיעת המעוניינים, בין בפרסומן ברבים בין אחרת. "מעוניין" בהקשר זה, הוא כל מי שהנחיות הפנימיות משפיעות על זכויותיו (בג"צ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו (3) 501, 513).

280. כמודגש על ידי בית משפט נכבד זה בעניין סטמקה, הרי ש"למותר לומר, כי קריטריונים השוכנים במגירת הפקיד ואינם רואים אור-יום, מזמינים שרירות בעשייה ומישקלם כמישקלה של נוצה מרוטה" (שם, עמ' 774). בית המשפט, אשר התייחס שם לשאלת פרסומם של הקריטריונים להפעלת מדיניות המשיב לדרוש מבני זוג זרים לעזוב את הארץ כתנאי לטיפול בבקשתם (מדיניות אשר נפסלה שם), הדגיש כי: "במקום שבו מדובר בפגיעה כה-עמוקה בזכות היחיד - בזכות בת-זוגו של ישראלי להמשיך ולחיות בארץ עם מי שבחרה בו להיות לה חבר לנישואין - אין ספק בלבי כי חובה היא המוטלת על משרד הפנים לפרסם את מדיניותו ולעשותה נגישה לכל מי שיבקש לקרוא בה וללומדה" (שם, עמ' 768).

ור' גם:

בג"צ 1689/94 הררי ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נא (1) 15, 19-20 ;

בג"צ 4950/90 פרנס ואח' נ' שר הביטחון, פ"ד מז (3) 36, 41-42.

281. גם אם ייקבע הנוהל בתקנות, עדיין מן הראוי יהיה לפרסם אותו בכל לשכות מנהל האוכלוסין במקום בולט, ולהביא אותו לתשומת לבם של כל אזרחי ישראל המבקשים מתן סטטוס לבן זוגם. מדובר, כאמור, בנוהל הקובע זכויות יסוד והעוסק בדיני נפשות ממש.

282. ראוי להדגיש, כי פעמים רבות טוען המשיב 1 כנגד העותרים ושכמותם כי לא המציאו את המסמכים הנדרשים לשם טיפול בבקשותיהם (אישור כניסה להליך המדורג, חידוש אשרה א/5 ו/או קבלת אזרחות). פרסומו של נוהל ההתאזרחות - לרבות רשימת המסמכים שעל הפונים לפיו להמציא לפקידי המשיב כמפורט לעיל - תחסוך ללא ספק טרחה ובזבוז זמן ומשאבים רבים, הן של הפונים והן של פקידי המשיב 1.

283. דא עקא וכמפורט לעיל, המשיב 1 לא רק מפר את התחייבותו לפרסם את הנוהל ולהביאו לידיעת ציבור הפונים, הוא אף מסרב למסרו לפונים המבקשים לעיין בו. מכאן עולה חשש כבד, שמא מבקש המשיב להסתיר את מדיניותו מציבור הפונים, וליצור בקרבם אי ודאות באשר לזכויותיהם על פיו. ניסיון המשיב לנהל את הטיפול בבקשות על פי הנוהל ב"אפלה", מגביר את החשש לשרירותיות ולמינהל בלתי תקין.

IV(6)ז) שיקולים זרים ומדיניות מפלה

284. במהלך הדיונים שהתקיימו בעתירה המקורית חזר המשיב 1 וטען, כי מדיניותם חלה שווה בשווה על כל האזרחים הישראלים, בין שהם יהודים ובין שהם ערבים (ר' למשל סע' 4 לעיקרי הטיעון מטעם המשיב בעתירה המקורית - העתק מצ"ב ומסומן ע/87) מכלול

העובדות הנפרשות בעתירה זו, ובמיוחד החלטת ממשלת ישראל להקפיא את הטיפול בהליכים למתן מעמד בישראל של בני זוג פלסטינים וערבים של אזרחים ערבים, מעלים חשד כבד לשיקולים זרים ומפלים שעניינם - הכבדה עד כדי מניעה מוחלטת של התאזרחותם בישראל של פלסטינים.

285. ההכבדה הקיצונית על הליכי מתן המעמד לעותרים 2, 6, 10, 15 ו-20, ואזרחים ערבים אחרים במצבם, הינה מפלה ומפרה את עקרון השוויון, ואת זכותם החוקתית של העותרים לכבוד. היחס השונה, על בסיס המוצא הלאומי של בני/ות הזוג - ובהתחשב בכך שברובם המכריע של המקרים בני זוג הזרים הפלסטינים נשואים לאזרחים ערבים - הינו מפלה ומפר את עקרון השוויון ואת זכותם החוקתית של העותרים לכבוד. ודוק, די בטיפול שונה על בסיס לאום כדי להחשידו כטיפול מפלה:

"השוויון הוא מושג מורכב. היקפו שנוי במחלוקת. עם זאת, הכל מסכימים כי השוויון אוסר על טיפול שונה מטעמי דת או לאום... התרגום המעשי של תפישות יסוד אלה באשר לשוויון הינו כי תכליתה (הכללית) של כל חקיקה הינה להבטיח שוויון בין בני האדם בלא הפליה על בסיס של דת או לאום. טיפול שונה בשל דת או לאום הוא טיפול "חשוד" והוא לכאורה טיפול מפלה". (בג"צ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 278-277).

לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיב, לעשות את הצו להחלטי.

הדס תגרי, עו"ד
ב"כ העותרים