

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים

עת"מ 581/04

- בעניין: 1. _____ קראקע, ת.ז. _____, מא-טור, ירושלים
2. _____ קראקע, ת.ז. _____, מא-טור, ירושלים
3. _____, ת.ז. _____ (קטין בן 13 וחצי שנים)
4. _____, ת.ז. _____ (קטינה בת 11 וחצי שנים)
5. _____, ת.ז. _____ (קטין בן תשע וחצי שנים)
6. _____, ת.ז. _____ (קטין בן ארבע שנים)
7. _____, ת.ז. _____ (קטינה בת שנה וחצי)
העותרים 3-7 - קטינים – על ידי אפוטרופסיהם הטבעיים, העותרים 1 ו-2
המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר - ע. ר.
מרחוב אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200

כולם ע"י ב"כ עוה"ד עדי לנדאו (מ.ר. 29189) ו/או יוסי וולפסון (מ.ר. 26174)
ו/או מנאל חזאן (מ.ר. 28878) ו/או לינה אבו-מוך זועבי (מ.ר. 33775)
ו/או שירין בטשון (מ.ר. 32737)
שמענם לצורך המצאת כתבי בי-דין הוא
רחוב אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200
טל: 02 – 6283555 ; פקס: 02 – 6276317

העותרים

- נ ג ד -

1. שר הפנים
2. מנהל לשכת מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים
רח' עוזי חסון 4, ירושלים, 94152
טל': 02 – 6208177 ; פקס': 02 – 6222385

המשיבים

עתירה לצו על-תנאי

מוגשת בזאת עתירה לצו על-תנאי, המופנה אל המשיבים והמורה להם ליתן טעם:

א. מדוע אין המשיב 2 מכריע בבקשת העותרים 1 ו-2 להארכת אשרת השהייה בישראל של העותר 2, במסגרת הליך איחוד משפחות ומדוע אינו מאשר את בקשת העותרים להארכת רישיון ישיבת הארעי של העותר 2.

ב. לאור אי עמידת המשיב 2 בלוח הזמנים שקבע לשם הכרעה בבקשות שנתיות המצויות במסגרת הליך איחוד משפחות, מדוע אין המשיבים נוהגים מינהל תקין ומסדירים את שהייתם בישראל של מוזמנים בהליך זה, במהלך העיכובים שהמשיב 2 אחראי להם.

ואלה נימוקי העתירה:

1. עניינה של העתירה באי עמידת המשיב 2 (להלן – **המשיב**) בכללים שקבע, לפיהם תאושר הארכה של היתר או רישיון לישיבה בישראל של אלו המצויים בהליך איחוד משפחות בתוך שלושה חודשים (הוארך מחודשיים במקור) מיום שהוגשה הבקשה. זאת בכפוף לעמידת בני הזוג בתנאים שנקבעו.

המטרה של כלל זה, הינה ליצור רצף של שהייה חוקית עבור אלו שבקשתם לאיחוד משפחות אושרה והם נמצאים במסגרת ההסדר המדורג לבדיקת זכאות לתושבות קבע.

 2. מוזמנים בבקשות לאיחוד משפחות משתקעים בישראל עם משפחותיהם, על כל הכרוך בכך. הם מנסים ככל יכולתם למצוא מסגרת תעסוקתית קבועה ומנהלים חיי משפחה המחייבים מטבע הדברים יציאה לרחוב. עקב אי עמידת המשיב בכללים שקבע, מכריעה לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית בבקשות שנתיות להארכת ההיתרים כעבור שנה ואף למעלה מכך, בממוצע. כתוצאה מכך, מוזמנים בהליך איחוד משפחות שהמתינו לרוב בין ארבע וחמש שנים אך ורק לאישור ראשוני של בקשתם – מוצאים את חייהם בתוך ההליך מוקפאים לחלוטין, עד להכרעת משרד הפנים בבקשתם.
3. על העיוות הברור שבמצב זה ניתן ללמוד מהמקרה של העותרים דנן. העותרת 1 (להלן – **העותרת**) תושבת ישראל, הגישה בשנת 1994 בקשה לאיחוד משפחות עבור בן זוגה, העותר 2 (להלן – **העותר**), תושב הגדה המערבית. הבקשה אושרה רק בשנת 1997, בעקבות עתירה לבג"ץ. מאז החלו העותרים לקחת חלק בהליך איחוד משפחות. העותר חי בישראל משך שנים והתפרנס מעבודות בחברת בנייה ומעבודות מזדמנות אחרות. בשנת 1999 הוכר העותר כתושב ארעי בישראל. בחודש יולי 2002 הגישו העותרים בקשה להארכת רישיון ישיבה של העותר בשנה נוספת. למעשה אמור היה העותר לקבל במועד זה מעמד של תושב קבע, אולם עקב החלטת הממשלה 1813, המונעת שידרוג המעמד, תוסדר שהייתו כתושב ארעי בלבד. מאז ועד היום חלפו **שנה ותשעה חודשים** אולם הכרעת משרד הפנים – אין.
4. נקיטת הסחבת מצד המשיב בטיפולו בבקשה פוגעת בזכויות הבסיסיות ביותר של העותרים 1-7 לחיי משפחה ולחיים בכבוד. כתוצאה מהימנעות המשיב מלהסדיר את מעמדו בישראל, העותר חשוף באופן יום יומי לעיכובים, מעצרים וסכנת גירוש. חירותו נשללת ממנו. הוא אינו זכאי לחופש תנועה. הוא אינו יכול לפרנס את משפחתו. הוא אינו יכול לצאת מפתח ביתו, בבחינת היותו במעצר בית. המשפחה כולה שרויה בחוסר יציבות כלכלית ונפשית בשל אי הוודאות לגבי מעמדו של האב. במיוחד נפגעים ילדי המשפחה הקטינים.
5. אשר על כן, בין השאר, מבקשים העותרים כי יימצא פתרון מערכתי על מנת לשים קץ למצב המתואר, ממנו סובלות משפחת העותרים ומשפחות רבות אחרות המצויות במצב זה. העותרים מבקשים כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לאשר הארכת רישיונות והיתרי שהייה בישראל, למשך פרקי זמן קצרים עד להכרעה סופית בבקשות לאחמ"ש. זאת במקרים בהם המשיבים אינם עומדים בפרק הזמן של שלושה חודשים שקבעו לשם אישור הבקשות השנתיות.

העותרים

6. העותרת 1 היא תושבת קבע של מדינת ישראל, המתגוררת בירושלים מיום היוולדה. היא אשתו של העותר ואמם של העותרים 3-7.
7. העותר 2 הוא בן זוגה של העותרת מאז שנת 1990, המתגורר עמה בירושלים. העותר הוא אביהם של העותרים 3-7 ומפרנסם היחיד.
8. העותרים 3-7 (להלן – **הילדים** או **ילדי העותרים**) הם תושבי קבע של מדינת ישראל. הם ילדיהם של העותרים 1 ו-2 (להלן – **העותרים**).
9. העותרת 8, עמותה רשומה שמשרדה בירושלים המזרחית, שמה לה למטרה לסייע לאנשים שנפלו קורבן להתעמרות או קיפוח על ידי רשויות המדינה, ובכלל זה להגן על זכויותיהם בפני ערכאות, בין בשמה כעותרת ציבורית ובין כמייצגת אנשים שזכויותיהם נפגעו.

העובדות

10. העותרים 1 ו-2 נישאו בירושלים בשנת 1990. מאז הנישואין הם מתגוררים בירושלים. לאחר נישואיהם התגוררו בבית הורי העותרת בשכונת ראס אל עמוד ובמשך שנים הם מתגוררים ביחד עם ילדיהם בשכונת א-טור.
11. כידוע, עד שנת 1994 סירב משרד הפנים, כעניין של מדיניות, לאשר בקשות לאיחוד משפחות שהוגשו על ידי נשים-תושבות עבור בני זוגן. בשנת 1994, עם ההחלטה על השינוי במדיניות מפלה זו, הגישה העותרת בקשה לאיחוד משפחות עבור העותר, שמספרה 3182/94. לבקשת העותרת צורפו מסמכים רבים המעידים על מרכז חיי המשפחה בירושלים.
12. לבני הזוג חמישה ילדים. הילדים כולם ילידי ירושלים, הרשומים כחוק כתושבי ישראל במרשם האוכלוסין ובתעודות הזהות של הוריהם. הילדים – ___ בן 13 וחצי, ___ בת 11 וחצי ו ___ בן תשע וחצי לומדים בבית הספר שבשכונת א-טור. ___ בן הארבע לומד בגן הממוקם בבית הספר שבשכונה. הפעוטה ___ בת השנה וחצי עדיין בבית עם אמה. הילדים, כמו גם הוריהם, מבוטחים בקופת חולים כללית בעיר.
13. העותרים מוכרים כתושבים ע"י המוסד לביטוח לאומי מזה שנים, מקבלים קצבאות ילדים וקצבת הבטחת הכנסה. העותרת הינה עקרת בית והעותר עבד בעבודות מזדמנות עד לפוג תוקף רישיון ישיבתו בישראל – כאמור, לפני שנה ותשעה חודשים!

התכתבות עם המשיב 2

14. הבקשה לאיחוד משפחות הוגשה בשנת 1994 ואושרה בשנת 1997 בעקבות עתירה לבג"ץ, שמספרה 461/97.
- צו על תנאי ופס"ד שניתנו בבג"ץ הנ"ל וכן רישיון ביקור מסוג ב/1, שניתן בעת ההיא גם לתושבי הגדה המערבית, מצ"ב לעתירה ומסומנים ע/א-1-ג.
15. בתאריך 2.4.1998 הגישה העותרת 8 בקשה להארכת היתר השהייה בישראל של העותר בשנה נוספת. זאת כחודשיים טרם פוג תוקף רישיון הביקור הקודם.
- בקשת העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומנת ע/2.
16. בתאריך 12.7.1998 אישר המשיב 2 את הבקשה להארכת היתר השהייה בישראל של העותר במסגרת הבקשה לאיחוד משפחות. בהתאם לכך קיבל העותר היתר נוסף לשהייה בישראל, שתוקפו שנה – הפעם לאור שינוי במדיניות, לפיו על תושבי שטחים לקבל היתרים ממינהלת התיאום והקישור (מת"ק) ולא רישיונות ביקור – אושרה שהייתו של העותר בישראל באמצעות היתר מהמת"ק.
- מכתב העותרת 8, בו הלינה על הימשכות הטיפול, אישור הבקשה לשנה נוספת והיתר שהייה בישראל, מצ"ב לעתירה ומסומנים ע/א-3-ג.
17. במכתב העותרת 8 מתאריך 14.7.1999 התבקש המשיב לאשר את בקשת העותרים לקבלת רישיון ישיבה בישראל מסוג א/5 – ישיבת ארעי. זאת בהתאם לשלבי ההליך המדורג. לבקשה צירפו העותרים הוכחות מקיפות למרכז חיי העותרים בישראל.
- בקשת העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומנת ע/4.
18. בתאריך 9.11.1999 אושרה בקשת העותרים לקבלת מעמד של תושבות ארעית עבור העותר. בהתאם לכך קיבל העותר תעודת זהות במעמד של תושבות ארעית. תוקפה של התעודה שנה אחת.
- אישור הבקשה לרישיון לישיבת ארעי ועותק מתעודת הזהות שניתנה לעותר, מצ"ב לעתירה ומסומנים ע/א-5-ב.
19. בתאריך 17.9.2000 ביקשה העותרת 8 בשם העותרים את אישור המשיב להארכת תוקף רישיון הישיבה הארעי של העותר בשנה נוספת. לבקשה צורפו הוכחות מקיפות אודות מרכז חיי המשפחה בישראל.
- מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/6.
20. בתאריך 6.3.2001 אושרה בקשת העותרים להארכת תוקף רישיון ישיבת הארעי של העותר בשנה נוספת.

אישור הבקשה להארכת ישיבת ארעי ועותק צילומי מתעודת הזהות של העותר על גביה ניתן הרישיון, מצ"ב לעתירה ומסומנים בהתאמה ע/7 א-ב.

21. בבקשה מתאריך 21.8.2001 (אותה הצליחו העותרים להגיש בלשכה רק ביום 18.10.2001) התבקש המשיב 2 להאריך את תוקף רישיון הישיבה בישראל של העותר בפעם השלישית. על פי הליך איחוד המשפחות ובמידה ובני הזוג יעמדו במבחנים שנקבעו, אמורה היתה הארכה זו להיות האחרונה לפני מתן תושבות של קבע.

בקשת העותרים מצ"ב לעתירה ומסומנת ע/8.

22. בתאריך 20.1.2002 אישר המשיב את בקשת העותרים והעותר הוזמן ללשכת המשיב לשם קבלת רישיון ישיבה שלישי מסוג א/5.

אישור המשיב לבקשה והעתק צילומי מהארכת הרישיון על גבי תעודת הזהות של העותר מצ"ב לעתירה ומסומנים בהתאמה ע/9 א-ב.

23. בתאריך 10.7.2002, בחלוף חמש שנים מיום אישור הבקשה לאיחוד משפחות, הגיש העותר בלשכת המשיב בקשה לקבלת תעודת זהות של קבע או לחלופין, עקב החלטת הממשלה 1813 שניתנה חודשיים קודם לכן, במאי 2002, התבקש המשיב להאריך את רישיון ישיבת הארעי של העותר. לבקשה צורפו מסמכים מקיפים המעידים על מרכז חיי המשפחה בירושלים.

הבקשה להסדרת המעמד וקבלה על הגשתה בליווי תשלום אגרה מצ"ב לעתירה ומסומנות בהתאמה ע/10 א-ב.

מיצוי הליכים

24. בתאריך 2.9.2002 שלחה העותרת 8 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/11.

25. בתאריך 3.10.2002 שלחה העותרת 8 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/12.

26. בתאריך 2.12.2002 שלחה העותרת 8 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/13.

27. בתאריך 11.2.2003 שלחה העותרת 8 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/14.

28. בתאריך 16.3.2003 שלחה העותרת 8 מכתב תזכורת למשיב. במכתבה ציינה העותרת 8 כי אי מענה לבקשת העותרים משך תשעה חודשים מנוגד לחובת משרד הפנים כרשות ציבורית למתן מענה בתוך פרק זמן סביר.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/15.

29. בתאריך 22.5.2003 שלחה העותרת 8 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/16.

30. בתאריך 30.7.2003 שלחה העותרת 8 למשיב מכתב תזכורת. במכתבה שנשלח במלאת כשנה להגשת הבקשה מטעם העותרים, תהתה העותרת 8 האם ניתן יהיה לקבל את התייחסות המשיב רק על ידי פנייה לערכאות.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/17.

31. בתאריך 4.8.2003 **לראשונה** ולאחר שנה, התקבלה התייחסות כלשהי מטעם המשיב לפניית העותרת 8. במכתב מטעמו הודע לעותרים כי הבקשה בטיפול. חרף השנה שחלפה הוסיף המשיב במכתבו כהאי לישנא: "כידוע לך הבדיקה נעשית גם מול גורמים נוספים. כשתתקבל הודעה נשוב ונודיעך".

מכתב המשיב מצ"ב לעתירה ומסומן ע/18.

32. מאז מכתבו הנ"ל של המשיב ועד היום לא שבו המשיבים והודיעו לעותרים דבר.

33. בתאריך 1.10.2003, משלא התקבלה כל החלטה גם חודשיים לאחר הודעת המשיב לעיל, שלחה העותרת 8 למשיב מכתב, בו ביקשה שוב את הכרעתו בבקשה.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/19.

34. בתאריך 18.12.2003, שנה וארבעה חודשים מיום הגשת הבקשה בלשכת המשיב, שלחה אליו העותרת 8 מכתב תזכורת אחרון.

מכתב העותרת 8 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/20.

35. מאז הוגשה הבקשה להארכת רישיון הישיבה של העותר בישראל חלפו **שנה ותשעה חודשים**. על אף שכל ההוכחות המבוקשות עבור אישור הבקשה צורפו אליה, וחרף פניות ונשנות מצד העותרת 8 – מלבד הודעת המשיב מחודש אוגוסט 2003 כי הבקשה בטיפול, כל תשובה או התייחסות מצד המשיב - אין. ההשלכות על בני משפחת העותרים חמורות.

הטיעון המשפטי

36. אי עמידת המשיבים בהליך אותו גיבשו יוצרת מצב לא חוקי. בהיות המשיבים מודעים להפיכתם של מאות מוזמנים בהליך איחוד משפחות לשוהים בלתי חוקיים, תוך כדי ההליך, עקב העיכובים המופרזים בטיפול בבקשות מצד לשכת המשיב, כמו גם מודעותם לפגיעה החמורה הנגרמת הן למשפחות והן למדינה עקב כך – הרי שהתנהגות המשיבים אינה חוקתית וחורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות.

הזכות לחיי משפחה

37. התנהגות המשיב כמפורט לעיל פוגעת בזכותם של העותרים לחיות בצוותא ולקיים תא משפחתי כפי שבחרו. זכותו של כל אדם להינשא ולהקים תא משפחתי הינה זכות יסוד בשיטתנו המשפטית, שאין לפגוע בה, ואשר נגזרת מזכותו של כל אדם לכבוד.

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

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

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

לעניין זה ראו עוד:

בע"א 238/53 כהן ובוליק נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ח4, 35; בג"ץ 488/77 פלוני ואח' נ' היועמ"ש לממשלה, פ"ד לב(3) 421, 434; ע"א 451/88 פלוני נ' מ"י, פ"ד מ"ט(1) 330, 337; דנ"א 2401/95 נחמני נ' נחמני ואח', פ"ד נ(4) 661, 683; בג"ץ 979/99 פבאלויה קרלו נ' שר הפנים, תקדין עליון 99(3) 108.

39. הזכות לחיי משפחה נתפסת כזכות חוקתית טבעית:

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: ההורים אוטונומיים בקבלת החלטות בכל הנוגע לילדיהם – חינוך, דרך חיים, מקום מגורים וכדומה, והתערבות החברה והמדינה בהחלטות אלה היא בבחינת חריג שיש ליתן טעם להצדיקו [...]. גישה זו שורשיה בהכרה כי המשפחה היא 'התא החברתי היסודי והקדום ביותר בתולדות האדם, שהיה הווה ויהיה היסוד המשמש והמבטיח את קיומה של החברה האנושית' (השופט אלון (כתוארו אז) בע"א 488/77 פלוני ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לב(3) 421, 434).

כב' הנשיא שמגר בע"א 2266/93 פלוני, קטיין ואח' נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, 235-236.

40. בפסק הדין בעניין "סטמקה" דן כבוד השופט חשין בחשיבות התא המשפחתי העולה כדי זכות-יסוד, כמו גם במחויבות ישראל לזכות זו, בין השאר, מתוקף חתימתה על אמנות בינלאומיות המכירות בחשיבות הזכות לחיי משפחה:

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

בג"ץ 3648/97 ביג'לבהן פטל ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נג(2), 728, עמ' 785-784.

41. המשפט הבינלאומי קובע כי לכל אדם חירות להינשא ולהקים משפחה. כך למשל, קובע סעיף 10(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 1037, אושררה ע"י ישראל ביום 3.10.91, כי:

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

ראו עוד: ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם, שנתקבלה בעצרת האו"ם ב-10.12.48, ס' 8(1); סעיף 17(1) וסעיף 16(3) לאמנה הבינ"ל בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 1040, נכנסה לתוקף לגבי ישראל ביום 3.1.1992.

42. פגיעה בשלמות התא המשפחתי של האדם היא פגיעה בכבודו של האדם. העותרים יטענו, כי זכותם לחיי משפחה תקינים מעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בהוראות המגילות על החירות, הכבוד והפרטיות.

זכויות הילדים – הפגיעה בילדי העותרים

43. הימנעות המשיב מלהסדיר את מעמד העותר במשך שנה ותשעה חודשים פוגעת ביתר שאת בטובת ילדי העותרים. הסירוב לאפשר לאביהם של העותרים 3-7, תושבי מדינת ישראל, לחיות עמם כחוק בביתם בישראל, גורם למתח נורא, חוסר יציבות וחוסר ודאות בחיי המשפחה. המשפחה נפגעת פגיעה כלכלית קשה. ילדי העותרים הרכים בשנים חוזים באביהם כלוא בביתו שלו, ללא יכולת לצאת. על הנזק הנפשי והפסיכולוגי הנגרם לילדים עקב היותם חלק בלתי נפרד מהשפלה שכזו, דומה שאין צורך להכביר במילים.

בכך מפריס המשיבים את עקרון טובת הילד, שהוגדר בפסיקת בית המשפט העליון כאחד מעקרונות היסוד.

על כך ראו למשל דברי השופט שמגר בע"א 2266/93 פלוני נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, אשר פסק כי על המדינה להתערב לשם הגנה על הילד מפני פגיעה בזכויותיו.

44. זכותם של ילדים לחיות לצד הוריהם הוכרה כזכות אלמנטרית וחוקתית ע"י בית המשפט העליון. ראו דברי השופט גולדברג בבג"ץ 1689/94 הררי ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נא (1) 15, בעמ' 20, מול האות ב.

45. דברים אלה מתחזקים לאור החלטת המדינה מיום 4.8.1991 לאשרר את האמנה בדבר זכויות הילד, כתב אמנה 1038. האמנה בדבר זכויות הילד קובעת שורה של הוראות המחייבות הגנה על התא המשפחתי של הילד.

כך נאמר במבוא לאמנה :

[המדינות החברות באמנה זו] משוכנעות כי המשפחה, כקבוצת יסוד לחברה וכסביבה טבעית להתפתחותם ורווחתם של כל בניה, ובפרט הילדים, מן ההכרח כי יובטחו לה הבטחה וסיוע, ככל הנדרש, באופן שתוכל לשאת במלוא אחריותה בתוך הקהילה [...]

[...] הילד לשם פיתוח אישיותו המלא וההרמוני, מן הראוי כי יגדל בסביבה משפחתית באוירה של אושר, הבנה ואהבה [...].

סעיף 3(1) לאמנה קובע:

בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבוריים או פרטיים ובין בידי בתי משפט, רשויות מינהל או גופים תחקיתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה....

סעיף 9(1) קובע:

המדינות החברות יבטיחו כי ילד לא יופרד מהוריו בניגוד לרצונם, אלא רק כאשר קובעות רשויות מוסמכות, הכפופות לביקורת משפטית, בהתאם לדינים ולנהלים הנוגעים לעניין, כי פירוד כאמור נדרש לטובת הילד.

46. הוראות האמנה בדבר זכויות הילד זכות להכרה הולכת וגוברת כמקור משלים לזכויות הילד וכמדריך לפרשנות "טובת הילד" כשיקול על במשפטנו: ראו ע"א 3077/90 פלונית ואח' נ' פלוני, פ"ד מט(2) 578, 593 (כב' השופט חשין); ע"א 2266/93 פלוני, קטיין ואח' נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, בעמ' 232-233, 249, 251-252 (כב' הנשיא דאז שמגר); דנ"א 7015/94 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית, פ"ד נ(1) 48, 66 (כב' השופט דורנר).

47. ילדי העותרים נפגעים פגיעה קשה מהימנעות המשיב מלהסדיר את שהיית אביהם בישראל. המתח הנפשי והכלכלי בבית עקב היעדר אישור שהייה בישראל, הפגיעה הכלכלית במשפחה וחוסר הוודאות בדבר המשך חיי כל בני המשפחה יחד בביתם בירושלים - בכל אלה מצוי איום יומיומי היוצר חרדות עמוקות בנפשותיהם. בכך יש כדי לגרום לנזק בלתי הפיך להתפתחותם התקינה של הילדים.

48. בהימנעו מלטפל בבקשת העותרים לאיחוד משפחתם במשך תקופה ארוכה כל כך, מפר המשיב את הוראות האמנה לזכויות הילד, ומתעלם מהשיקול של טובת ילדי העותרים, תושבי מדינת ישראל, שצריך להנחותו כשיקול ראשון במעלה.

חובת הרשות לפעול במהירות הראויה

49. על המשיב מוטלת החובה לטפל בעניינם של העותרים בהגינות, בסבירות ובמהירות ראויה. סעיף 9(ב) לחוק תיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958, פוטר אמנם את המשיב מהוראות אותו חוק, אולם אין בכך כדי לפטור את המשיב מהחובות החלות על כל רשות ציבורית – לנהוג בפונה אליה בהגינות ובסבירות.

כך פסק כבוד השופט ד' לויין בבג"ץ 6300/93 המכון להכשרת טוענות בית הדין נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מח(4) 441, 451:

על רשות מוסמכת לפעול בסבירות. סבירות משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר.

לעניין זה ראו עוד:

בג"ץ 758/88 קנדל ואח' נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505; בג"ץ 4174/93 ויאלב נ' שר הפנים (לא פורסם), בסעיף 4 לפסה"ד; בג"ץ 1689/94 הררי ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15.

50. חובתו של המשיב לפעול בעניינם של העותרים בזריזות ראויה, מעוגנת גם בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע לאמור:

הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור לעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות.

51. החובה לפעול בתוך זמן סביר, ושלא לנקוט הזנחה וסחבת בבקשות התלויות ועומדות בפני הרשות, היא מיסודותיו של מינהל תקין.

ראו לעניין זה ע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' קהתי ואח', פ"ד מח(2) 219, 190.

52. בית המשפט העליון עמד על הדברים הללו בפסק דינו בבג"ץ 3680/95 טבריה נ' משרד הפנים, תק-על 673 (1), 96. באותו עניין אישר בית המשפט כסבירה את מדיניותו של המשיב לבחון במקרים מסויימים את כנות הנישואין בטרם ירשום במרשם האוכלוסין את מי שהציג תעודת נישואין בתור "נשוי". עצם הבדיקה נמצאה סבירה, אך בית המשפט הוסיף על כך, כי:

יש לקוות כי היא (הבדיקה, ע.ל.) נעשית ביעילות ובמהירות הראויה, ויש להניח כי גם במקרה שלפנינו הבדיקה לא תארך זמן רב.

דברי כבוד הנשיא ברק בעמ' 673.

המשיב נוקט סחבת בטיפול בבקשת העותרים, כאשר הוא נמנע מלאשרה במשך שנה ותשעה חודשים. בכך הוא אף חורג באופן קיצוני מנהליו הוא, לפיהם בקשה להארכת היתר או רישיון ישיבה במסגרת ההסדר המדורג תוגש חודשיים, ולאחרונה שלושה חודשים, לפני שפג מועד הרישיון שבתוקף, במטרה שבמהלך ימים אלו תטופל הבקשה, ויחלט אם לאשרה. הגשת הבקשה לפני שפג מועד הרישיון אינה בעלמא, תכליתה למנוע מצב של תקופות ארוכות בהן שוהים אנשים בישראל ללא היתר, לאחר שכבר הוחל עליהם ההסדר המדורג. מניסיון העותרת 8, לעתים רחוקות בלבד עומד המשיב בנהליו הוא ומסיים לדון בבקשה במהלך החודשיים שהקציב לעצמו. אולם אין ספק כי במקרה שבפנינו, התעלה המשיב על עצמו כאשר במקום **חודשיים** חלפו **שנה ותשעה חודשים** מבלי שאושרה הבקשה, וידו של המשיב עדיין נטויה.

53. התנהלות זו של המשיב לא רק שאינה מהירה או יעילה, כי אם חורגת באופן קיצוני מהמצופה מהתנהגות של רשות מינהלית סבירה, האמונה על היבטים משמעותיים של חיי הנוזקים לשירותיה.

חוסר סבירות וחוסר הוגנות

54. העותרים יטענו כי הימנעות המשיב מלטפל ולהכריע בבקשת איחוד המשפחות, ואופן טיפולו הרשלני בבקשה, עומדים בניגוד לכללי המינהל התקין וחורגים מכל אמת מידה של סבירות על פיה על רשות מינהלית לפעול.
55. כתוצאה מהתנהגותו זו של המשיב, על אף שאושרה בקשת העותר לחיות יחד עם משפחתו בישראל, ועל אף שעמד בכל התנאים שהציב המשיב לשם חידוש הבקשה במסגרת "ההסדר המדורג", ממתינים העותרים משך שנה ותשעה חודשים, וייתכן שהיו ממשיכים לחכות עוד זמן רב, מבלי שהוסדרה שהיית העותר בישראל או שנאמר לו מה עליו לעשות על מנת להסדירה.
56. נכון לעכשיו, מחד, העותרים הגישו למשיב חומר ראיות רב אשר מוכיח מעבר לכל ספק כי מרכז חייהם הינו בירושלים; ומאידך, אין כל נימוק ענייני או אחר שמצדיק את ההימנעות מאישור הבקשה של העותרים.
- עוד על חובת המדינה לפעול בסבירות והגינות ניתן למצוא בפסיקת בית המשפט. על כך ראו למשל דברי כבוד השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים נגד ממשלת ישראל והבוניס בישראל, פ"ד ל"ד(3), 729 ובמיוחד בעמודים 745-746.

נוהג טיפול המשיבים בבקשות לאיחוד משפחות – מלכוד

57. המשיבים חשים בנוח עם מנהגם בשנים האחרונות שלא לכבול את ידיהם במגבלת זמן כלשהי. טענתם הקבועה הינה כי מאחר והם מטפלים בכ-240,000 תושבים, שענייניהם מצריכים שירות מורכב, הרי שיש להתחשב בקשייהם ללא ביקורת או מגבלה. נוהג זה של המשיבים פוגע בכבוד האדם באופן מבזה ומבטא התנהגות מינהלית פסולה. אין להותירו על כנו.
58. כעולה מהאמור לעיל, דורשים המשיבים דבר והיפוכו:
מחד, כאמור, נוקטים הם בסחבת מופלגת ללא כל מחויבות לתקופת זמן כלשהי לאישור בקשות להסדרת שהייתו בישראל של מוזמן.
מאידך, משך העיכובים הארוכים מתיישנים מסמכי הוכחות "מרכז החיים" שמגישים בני הזוג – בחלוף למעלה משנה – וכתנאי לאישור הבקשה דורשים המשיבים כי בני הזוג יספקו הוכחות חדשות עבור הזמן שחלף.
המשיבים מודעים לכך שבכל התקופה בה נמנעו מלאשר את הבקשה, שהה המוזמן בישראל באופן בלתי חוקי – אולם, אם לא יעלה בידו לספק את ההוכחות הנדרשות להוכחת "מרכז חייו" עם משפחתו בישראל, תסורב הבקשה בגין "העדר מרכז חיים". אם עקב העיכובים יפעל המוזמן כחוק ויעזוב את משפחתו עד להסדרת מעמדו בישראל (גזירה בלתי סבירה כשלעצמה, המייתרת ממילא את הליך אחוד המשפחות) – יטענו המשיבים כי לא זו בלבד שלא הוכח קיום מרכז חיים בישראל, אלא שמוטל ספק בדבר כנות חיי הנישואין של בני הזוג.

עד היום כל שמוכנים המשיבים לעשות לשם התמודדות עם המצב המתואר, הוא לחתום למוזמן על פתק המהווה קבלה על הגשת הבקשה ולשרבט בכתב יד כי הבקשה בטיפול. מחווה זו של המשיבים אינה יכולה להוות פתרון לבעיות התפקוד של לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית.

59. המשיבים מצפים מהמשפחה המבקשת איחוד משפחות לשאת בתוצאות חוסר הטיפול בבקשתם ולהתמודד עם מצב זה, על ההשלכות הבלתי אנושיות הנובעות מכך. הדרך היחידה למנוע שהייתו הבלתי חוקית של המוזמן, או לחלופין, פרידתו ממשפחתו ובכלל זה ביטול הבקשה לאיחוד משפחות - הינה תשלום סכומי כסף גבוהים ביותר לעורך דין לשם הגשת עתירה וקבלת צו ביניים. באמצעות ההליך המשפטי מקודם הטיפול בבקשת המשפחה (על חשבון פונים עניים שידם אינה משגת שירותי עורך-דין) ומוכשרת שהיית המוזמן בישראל בתקופת הביניים עד להכרעה בבקשתו. משמאשרת בקשת המוזמן, בעקבות העתירה, הרי שבדרך כלל אין משיבים לבני המשפחה את מלוא כספי האגרה ואת הוצאות המשפט ששילמו עבור קבלת השירות ממשרד הפנים.

60. ונזכיר, כי בהתאם להוראת בית המשפט הנכבד, נאותים המשיבים בתוך שבוע להסכים להוצאת צו ביניים המאשר את שהיית המוזמן בישראל. מכאן, כי בסמכות המשיבים לאשר באופן זמני את שהיית המוזמן בישראל, אף מבלי שבני המשפחה ישאו בנטל הכלכלי שכרוך בפנייה לבית משפט. זאת, עד שיימצא פתרון מערכתי לבעיית העיכובים בטיפול בלשכה שבירושלים המזרחית.

סיכום

61. המערערים ממתנינים מאז חודש יולי 2002 להכרעת המשיבים. עוד קודם לכן ניסו להגיש בבקשתם למתן רישיון לשיבת קבע, אלא שעקב חוסר הנגישות אל לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית, ובכלל זה מדיניות התורים המשתנה תדיר, נבצר מהם להגיש בבקשתם קודם למועד זה. עד היום, סוף חודש מרץ 2004 לא התקבלה הכרעת המשיבים.

62. תוצאות היעדר הטיפול של לשכת המשיב 2 קשות ביותר:

כל יציאה של העותר מפתח ביתו על מנת לדאוג לצורכי משפחתו כרוכה בסכנה של עיכוב, מעצר וגירוש. משכך, העותר לא יכול לצאת לעבודה ולפרנס את משפחתו. חיי משפחת העותרים נתונים במתח מתמיד, חוסר יציבות וחוסר ביטחון בשל הפחד כי אבי המשפחה לא יוכל לחיות עמם יותר. התנהגות המשיב פוגעת בזכויותיהם של העותרים לחיי משפחה, ליציבות וליחס הוגן ושוויוני. התנהגות המשיב פוגעת במיוחד בעותרים 3-7, ילדי המשפחה. הנה כי כן, נפגעת זכות בני משפחת העותרים לחיים בכבוד, כמעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

63. בהתייחסו לעותרים כמתואר לעיל, נוהג המשיב מינהל בלתי תקין החורג באורח קיצוני ממיתחם הסבירות, ועומד בניגוד להלכה הפסוקה במדינת ישראל ובעולם, בניגוד לאמנות הבינלאומיות אותן אישרה ישראל, ובניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

הסעדים המבוקשים

64. המשיב 2 אינו עומד בהתחייבותו לטפל בבקשות לאיחוד משפחות המצויות בתוך ההליך המדורג בתוך פרק הזמן שנקבע בנוהל לשם כך: חודשיים בתחילה והיום שלושה חודשים. מהתיקים המטופלים ע"י העותרת 8 עולה כי התקופה הממוצעת להכרעה בבקשות שנתיות מגיעה לכדי כשנה.

65. כתוצאה מכך נפגעות באופן אנוש משפחות של תושבים במצבם של העותרים, שכן בתוך ההליך לאישורו המתנינו שנים, הליך אשר אמור להבטיח להם ניהול חיים משותפים - משך פרק זמן אשר מתקרב לשנתיים נגדע רצף החיים של המשפחה לחלוטין: אבי המשפחה אינו יכול לפרנס את אשתו וילדיו, אינו יכול לצאת מפתח ביתו, המשפחה שרויה באימה מתמשכת מפני גירוש ובחוסר ודאות מוחלט.

66. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים לגבש נוהל לפיו, בחלוף שלושה חודשים מיום הגשת בקשה להארכת היתר או רישיון ישיבה בישראל במסגרת הליך איחוד משפחות, אם לא מאושרת הבקשה, תינתן הארכה קצרה יותר, בת שלושה חודשים, לאשרה הקיימת עד לגמר הבדיקות הנחוצות וקבלת הכרעה. אשרה זו תוארך בהתאם עד להכרעה סופית בבקשה. זאת על מנת למנוע הפלתם של בני הזוג של תושבים אשר בקשתם לאיחוד משפחות כבר אושרה. עוד יבקשו העותרים כי במידה ועל פי החלטת המשיבים עמד בן הזוג הזר במבחנים הנדרשים במסגרת הליך איחוד המשפחות, כי התקופה בה שהה בישראל באמצעות האשרות הקצרות, תימנה כחלק מחמש ורבע שנות ההליך המדורג.

67. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים לאשר את בקשת העותרים לאיחוד משפחות. מאחר ובשלב זה, אלמלא חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003, (והחלטת הממשלה שקדמה לו), היה העותר זכאי לסיום ההסדר המדורג וקבלת תושבות קבע, הרי שלא עולה הצורך לבקש לחשב את תקופת העיכוב הארוכה "על חשבון" משרד הפנים ולמנות אותה כחלק מחמש ורבע שנות ההסדר. העותרים המתנינו לאישור הבקשה לאיחוד משפחות במשך שלוש שנים – עד שזו אושרה אך ורק בעקבות עתירה לבג"ץ – וכעת העותר מצוי בהסדר המדורג לבדיקת זכאותו לאיחוד משפחות מזה כשבע שנים.

68. כעולה מהאמור לעיל, לא ניתן לפצות את בני המשפחה על הסבל מנת חלקם בשנה ותשעה החודשים האחרונים. אולם, מן הראוי כי בית המשפט הנכבד ישית על המשיבים הוצאות משפט שיבטאו, בין השאר, את שאט הנפש ממחדליהם.

אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית עתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיב לצו על תנאי, יש להפכו למוחלט ולחייב את המשיב בתשלום הוצאות העותרים ושכ"ט עו"ד.

ירושלים, 28 מרץ, 2004

עדי לנדאו, עו"ד
ב"כ העותרים

(ת.ש. 5936)