

## בתי המשפט

130/07 עת"מ		בית משפט המחוזי בירושלים	
		בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים	
04/05/2008		כבוד השופטת יהודית צור - סגנית נשיא	בפני:

בעניין:

1. חליל ת"ז \_\_\_\_\_
  2. חליל דרכון ארה"ב מס' \_\_\_\_\_
  3. חליל דרכון ארה"ב מס' \_\_\_\_\_
- ע"י ב"כ עו"ד חאתם אבו אחמד ואח'

העותרים

נגד

1. שר הפנים
  2. מנהל לשכת מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים
- באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים

המשיבים

להחלטה בעליון (19-01-2010): [עצמ 5037/08 חליל נ' שר הפנים](#) שופטים: א' פרוקצ'יה

פ ס ק - ד י נ

1. לפניי עתירה שהגישה \_\_\_\_\_ חליל (להלן – העותרת) ובנותיה \_\_\_\_\_ חליל (להלן – עותרת 2) \_\_\_\_\_ חליל (להלן – עותרת 3) נגד החלטת משרד הפנים (להלן – המשיב) מיום 27.6.05 להפקיע את רישיון ישיבת הקבע של העותרת בישראל.
2. העותרת נולדה בשנת 1960 בירושלים והחזיקה ברישיון לישיבת קבע בישראל. בהתאם לנתוני המשיב, היגרה העותרת לארה"ב בשנת 1977 ובשנת 1980 נישאה לבעלה לשעבר, תושב שטחים, בעל דרכון אמריקאי. לבני הזוג שבעה ילדים: ארבעה נולדו בארה"ב ושלושה בירושלים, בעת שהעותרת חזרה לביקורים בישראל. במהלך תקופת מגוריה בארה"ב קיבלה העותרת אזרחות אמריקאית. עותרת 2 נולדה בארה"ב בשנת 1989 (נספח ז' לעתירה) ועותרת 3 נולדה בשנת 1995 בישראל (נספח ח' לעתירה). גם עותרות 2 ו-3 הן בעלות אזרחות אמריקאית. בשנת 1994, לאחר שנפרדה מבעלה, שבה העותרת להתגורר בישראל.

3. ביום 19.2.95 הגישה העותרת בקשה לאיחוד משפחות עבור בעלה וילדיה (נספח ג' לכתב התשובה). המשיב שלח לעותרת דרישה להמצאת מסמכים לשם הוכחת מרכז חיים בישראל, ומשלא נענה, החליט ביום 19.6.97 לסרב לבקשה, על רקע היעדר הוכחת מרכז חיים בישראל (נספח ה' לכתב התשובה).
4. ביום 24.9.97 נגרעה העותרת מקובץ מרשם האוכלוסין ונשלחה לה הודעת סירוב עקב פקיעת תושבות.
5. ביום 4.7.01 פנה בא כוחה דאז של העותרת למשיב וצירף מסמכים להוכחת מרכז חיים בישראל בשנתיים האחרונות. במכתב שנשלח ציינה העותרת כי בעלה לשעבר עזב אותה ואת ישראל בשנת 1994, כי אין לה כל קשר אליו וכי היא אינה יודעת את מקום הימצאו. בעקבות מכתב זה התבקשה העותרת על ידי המשיב להמציא מסמכים נוספים, והמציאה תעודת גירושין מבעלה משנת 2002 (נספח ט' לכתב התשובה).
6. ביום 19.4.05 נערך לעותרת שימוע (נספח י"ב לכתב התשובה).
7. ביום 27.6.05 הודיע המשיב לעותרת כי מעמדה בישראל נבדק פעם נוספת, ונמצא כי רישיון ישיבת הקבע שלה פקע כדין מאחר והעתיקה את מרכז חייה לתקופה העולה על 7 שנים אל מחוץ לישראל, וכן מאחר שרכשה אזרחות אמריקאית (נספח י"ג לכתב התשובה). החלטה זו עומדת למעשה במוקד העתירה שלפניי.
8. ביום 25.8.05 הגישה העותרת עתירה מנהלית (עת"מ 696/05), שנמחקה ביום 1.2.06 על יסוד הסכמת הצדדים לפיה עניינה של העותרת יבוא לבחינת הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטאריים (להלן – הוועדה הבינמשרדית או הוועדה). ביום 18.7.06 החליטה הוועדה הבינמשרדית לדחות את בקשת העותרת לאחר שלא נמצאו טעמים הומניטאריים חריגים לאישור הבקשה. החלטת הסירוב נשלחה לעותרת ביום 28.3.07 (נספח ט"ו לכתב התשובה).
9. ביום 11.1.07 הגישה העותרת את העתירה שלפניי.
10. ביום 18.4.07 התקיים דיון בעתירה. בתום הדיון הסכימו הצדדים כי עניינה של העותרת יועלה פעם נוספת בפני הוועדה הבינמשרדית, לאור טענת העותרת שנשמעה לראשונה בעת הדיון, כי היתה נתונה לאלימות מתמשכת מצד בעלה לשעבר בארה"ב ולכן נמלטה לישראל. להסכמה זו ניתן תוקף של החלטה.

11. ביום 23.8.07 שבה הוועדה הבינמשרדית ודנה בעניינה של העותרת והחליטה לסרב לבקשתה, לאחר שקבעה כי טענתה בדבר התעללות מצד בעלה לא הוכחה ולא הוזכרה כלל עד לדיון האחרון שהתקיים בעתירה.

### **טענות העותרות**

12. העותרות טוענות כי המשיב הפעיל שיקול דעת בלתי סביר כשהתעלם מהעובדה כי מרכז חייהן הבלעדי, הן כיום והן בעת מתן החלטותיו, הוא בישראל. העותרת מוסיפה כי היא מעולם לא ניתקה את זיקתה לישראל, וכי נישואיה לאזרח ארה"ב ומגוריה שם היו זמניים בלבד, וזאת עד לחזרתה הסופית לישראל בשנת 1994 וגירושיה מבעלה לשעבר.

13. העותרת טוענת כי מרכז חייה הוא בירושלים, וכי עד לחזרתה הסופית לישראל שמרה על תוקף הכרטיס היוצא שהיה ברשותה, ועל כן יש להחיל עליה את "נוהל שרנסקי" (נספח ו-1 לעתירה), החל בעניינם של תושבי ירושלים שחזרו והשתקעו בישראל.

14. העותרת טוענת כי לא קיבלה כל הודעה על ביטול מעמדה לתושבות קבע בישראל, וכי היא התבקשה על ידי המשיב להוכיח כי היא אמנם מתכוונת להשתקע בארץ.

15. העותרת טוענת כי לא ניתנה לה זכות השימוע טרם קבלת ההחלטה בעניינה, וזאת בניגוד להלכה ולדין.

16. העותרות טוענות כי החלטת המשיב פוגעת בזכותן החוקתית לחיי משפחה, כלומר לקיום תא משפחתי בהתאם לבחירתן בישראל. לטענתן, הן ניתקו כל קשר עם ארצות הברית, ומזה כעשר שנים מתגוררות בירושלים בלבד. העותרת מוסיפה כי כל משפחתה מתגוררת בישראל וכי היא מטפלת באמה הקשישה והחולה ואינה יכולה לעזוב אותה ולו לזמן קצר.

17. העותרות טוענות כי הימנעותו של המשיב מלהסדיר את מעמדן של העותרות הקטינות 2 ו-3 פוגעת בהן קשות ובכך מופר עקרון היסוד של טובת הילד. לטענתן, העותרות 2 ו-3 נפגעות קשה מהעובדה שהמשיב לא הסדיר את שהיית אימן בישראל.

18. העותרות טוענות כי אופי הטיפול בעניינן על ידי המשיב עומד בניגוד לכללי המנהל התקין וחורג מכל אמת מידה של סבירות לפיה רשות מנהלית פועלת, וזאת עקב התמשכות ההליכים והטיפול בבקשתן על פני שנים ארוכות.

19. בתגובה שהגישו העותרות על החלטת הוועדה הבינמשרדית הן טוענות כי אין בה כל התייחסות למצבה של העותרת ובנותיה, וכי היא מתעלמת מהעובדה שמרכז החיים של העותרת במשך יותר מ-13 שנים הוא בישראל. לטענת העותרות, ההחלטה לשלול את תעודת הזהות של העותרת ניתנה לראשונה בשנת 1997, דבר המעיד שמדובר בצעד ענישתי שנועד למנוע את איחודה של העותרת עם בעלה ובני משפחתה.

20. העותרות טוענות עוד כי החלטת הוועדה אינה מביאה בחשבון את סכנת החיים המרחפת עליה ועל בנותיה, וכי הוצאתה אל מחוץ לתחומי ישראל היא בבחינת גזר דין מוות עבורה מאחר ואינה יכולה לפרנס את עצמה ולדאוג לצרכי בתה החולה.

### טענות המשיב

21. המשיב טוען כי הסמכות להעניק רישיונות ישיבה בישראל מסורה לו וכי לשם הפעלתה הוענק לו שיקול דעת רחב הנובע מריבונות המדינה על שטחה ומאופי הסמכות. המשיב מוסיף כי בבסיס הקריטריונים לקבלת רישיון ישיבה בישראל עומד השיקול ההומינטארי כטעם לאישור הבקשה ומתן הרישיון הוא בבחינת חריג לכלל.

22. המשיב מציין כי בהתאם ל**תקנות הכניסה לישראל**, התשל"ד-1974 (להלן – התקנות), רישיון לישיבת קבע בישראל פוקע בהתקיים תנאים מסוימים. לטענתו, במקרה זה, מתקיימים שניים מאותם תנאים עצמאיים: העובדה שהעותרת שהתה מחוץ לישראל במשך למעלה משבע שנים, והעובדה כי היא קיבלה אזרחות אמריקאית. המשיב מוסיף כי, בהתאם לפסיקה רישיון לישיבת קבע פוקע באופן אוטומטי עם העברת מרכז החיים למדינה אחרת ואין צורך במעשה פורמלי כלשהו לשם יצירת אותה פקיעה.

23. המשיב טוען כי אין להחיל את "נוהל שרנסקי" במקרה זה, מאחר והנוהל קובע כי הוא לא יחול בעניינם של מי שפקעה תושבותם מכוח התאזרחות במדינה אחרת, כפי שארע בעניינה של העותרת.

24. המשיב דוחה את טענת העותרת בדבר קיפוח זכות השימוע ומציין כי נערך לה שימוע בו אישרה כי העתיקה את מרכז חייה אל מחוץ לישראל.

25. המשיב טוען כי אין בשהותן ארוכת השנים של העותרות בארץ כדי להצדיק את השבת תושבותן. לטענתו, תושבותה של העותרת פקעה בהתאם להוראות הדין, ואין כל קשר בין תוצאה זו ובין כוונה "להעניש" את העותרת כפי שטענה.

26. המשיב טוען כי, לאור האמור לעיל, יש לקבוע כי לא נפל כל פגם בהחלטתו שלא להשיב לעותרת את הרישיון לשיבת קבע בישראל ולסרב להעניק מעמד לעותרות 2-3. לטענתו, מדובר בהחלטה סבירה ואין מקום שבית המשפט יתערב בה.

27. המשיב טוען כי החלטת הוועדה הבינמשרדית מנומקת ומפורטת וכי מכלול העובדות בעניינן של העותרות הובא בה בחשבון. לטענת המשיב, בהחלטת הוועדה ניתן מענה לכל טענותיהן של העותרות ובכלל זה לעובדה שהעותרת שוהה בישראל מאז שבה לכאן בשנת 1994.

28. המשיב טוען כי הוועדה הביאה בחשבון את הטעמים ההומניטאריים החלים בעניינן של העותרות ובכלל זה את האלימות שחוותה העותרת מצד בעלה לשעבר, אך יחד עם זאת התחשבה גם בעובדה כי העותרת לא העלתה טענה זו משך 11 שנות הטיפול בבקשתה אצל המשיב ואף בפני הערכאות השיפוטיות. המשיב מפנה לעובדה כי הוועדה ציינה בהחלטתה שהעותרת לא תמכה את טענתה זו באסמכתאות כלשהן, כגון - אישורים על הגשת תלונות רשמיות נגד בעלה, אישורים רפואיים וכו'.

29. המשיב מוסיף כי העותרות לא הבהירו מדוע הרחקתן מישראל תהווה גזר דין מוות עבורן, לאור העובדה כי הן אזרחיות אמריקאיות וסביר להניח שיזכו לקבל את שירותי הסעד והרפואה בארה"ב.

### **דיון והכרעה**

30. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים, את המצב החוקי והמשפטי ואת המסמכים שבתיק, הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות.

31. המצב החוקי המסדיר את עניינה של העותרת נקבע בתקנה 11 לתקנות:

**11"ג) תוקפו של רשיון לישיבת קבע יפקע ... אם בעל הרשיון עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל.**

**11א. לענין תקנות 10 ו-11, יראו אדם כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל אם נתקיים בו אחד מאלה:**

(1) הוא שהה מחוץ לישראל תקופה של שבע שנים לפחות ובאשרה ורשיון לישיבת ארעי מסוג א1/ — שלוש שנים לפחות;

(2) הוא קיבל רשיון לישיבת קבע באותה מדינה;

(3) הוא קיבל את האזרחות של אותה מדינה בדרך

של התאזרחות."

32. התנאים המנויים בתקנה 11א לתקנות מקימים חזקה כי בהתקיימו של אחד מהם במציאות חייו של בעל הרשיון, רואים את אותו אדם כמי שעזב את ישראל והשתקע במדינה זרה. אמנם, שהות ארוכה במדינה זרה וקבלת אזרחותה אינן מהוות חזקות מוחלטות והן ניתנות לסתירה על ידי בעל הרשיון שפקע (בג"צ 7023/94 **שקאקי נ' שר הפנים**, עע"מ 5829/05 **דארי נ' משרד הפנים**, להלן – פס"ד דארי), שיכול להראות כי, על אף קיום החזקה, מרכז חייו נותר בישראל והוא לא השתקע במדינה זרה (עת"מ נ-ם) 457/06 **אבו חאג' נ' שר הפנים**, עת"מ (י-ם) 279/07 **מחסן נ' שר הפנים**). עם זאת, חזקות אלה מהוות אינדיקציה חזקה ומשמעותית לקביעת מרכז חיים במדינה זרה, והנטל לסתור אותן הוא כבד ומצריך הוכחת נסיבות מיוחדות ויוצאות דופן.

33. במקרה שלפנינו מתקיימות בעניינה של העותרת שתיים מהחזקות המופיעות בתקנה 11א: העותרת שהתה מחוץ לישראל לכל הפחות בין השנים 1980-1994, כלומר כפליים משבע שנים, וכן קיבלה אזרחות אמריקאית שאינה ניתנת אלא בדרך של התאזרחות. בכך מתקיימים תנאים (1) ו-(3) לתקנה. המשיב ערך לעותרת שימוע (נספח י"ב לכתב התשובה) ובחן את נסיבות חייה. העותרת לא העלתה נתונים חדשים או עובדות שיש בהן כדי לסתור את החזקות המנויות בתקנות, ועל כן הגיע המשיב למסקנה כי העותרת אמנם העתיקה את מרכז חייה לארצות הברית ורישיונה לישיבת קבע בישראל פקע. מסקנה זו מבוססת היטב על הנתונים שעמדו בפני המשיב ואין מקום להתערב בה.

34. טענת העותרת כי מגוריה בארצות הברית היו זמניים בלבד, אינה יכולה לשנות מהמסקנה כי מרכז חייה משך שנים ארוכות היה בארצות הברית ולא בישראל. כידוע, בחינת מרכז החיים נעשית על פי מבחן המציאות בשטח ולא על פי הכוונות ושאיפות הלב של בעל הרישיון. בפועל, גם אם העותרת תכנה כל העת לשוב לישראל, הרי שבמשך 13 שנים לכל הפחות היא התגוררה בארצות הברית יחד עם בעלה וילדיה (שארבעה מהם נולדו שם), קיבלה אזרחות אמריקאית והגיעה לישראל לביקורים ספורים וקצרים בלבד (פלט הכניסות והיציאות של העותרת צורף כנספח א' לכתב התשובה). בעניין זה קבע הנשיא לשעבר ברק:

"די לנו אם נאמר, על דרך השלילה ... כי מי שעזב את המדינה לתקופה ארוכה ביותר (אצלנו מאז 1970), רכש במדינה אחרת מעמד של ישיבת-קבע, (השווה בג"צ 103/86 מחמד מבארק נגד מפקד המנהל האזרחי (טרם פורסם)) ואף רכש באותה ארץ, מרצונו הוא, אזרחות תוך שנקט בכל הפעולות הנדרשות בארצות הברית לשם קבלת אזרחות אמריקאית - שוב אינו יושב קבע במדינה. מציאות חדשה זו מגלה כי העותר עקר עצמו מהמדינה ונטע עצמו בארצות הברית. מרכז חייו שוב אינה המדינה אלא ארצות הברית. למותר לציין, כי לעתים קרובות קשה להצביע על נקודת זמן מסויימת שבה חדל אדם מלשבת קבע במדינה, וכי קיים בודאי מרחב של זמן בו מרכז חייו של אדם כאילו מרחף לו בין מקומו הקודם ומקומו החדש. זה אינו המקרה שלפנינו. בהתנהגותו גילה העותר את רצונו לנתק את קשר ישיבת הקבע שלו עם המדינה וליצור קשר חדש ואמיץ - ישיבת קבע בתחילה ואזרחות בסופה - עם ארצות הברית. אמת הדבר, יתכן והמניע לרצונו זה היה לזכות בהקלות אלו או אחרות בארצות הברית. יתכן ובלבו פנימה שאף לשוב למדינה. אך המבחן המכריע הינה מציאות החיים כפי שהתרחשה הלכה למעשה. על פי מבחן זה העתיק העותר בשלב מסויים את מרכז חייו לארצות הברית, ושוב אין לראות בו כמי שיושב-קבע בישראל" (בג"צ 282/88 עווד נ' ראש הממשלה, פ"ד מב(2) 424).

35. הלכה היא כי פקיעת רישיון לישיבת קבע בישראל במקרה של השתקעות במדינה זרה היא אוטומטית ואינה מחייבת קבלת החלטה פורמלית של ביטול לצורך השתכללותה (בג"צ עווד לעיל). לפיכך ולאור האמור לעיל, יש לקבוע כי תושבותה של העותרת פקעה כדין.

36. העותרת טוענת כי על המשיב להחזיר לה את רישיון התושבות, לאור העובדה כי היא מתגוררת בירושלים מזה כ-13 שנים, מאז שבה לישראל בשנת 1994. טיעון זה דינו

להידחות. כאמור, רישיון התושבות של העותרת פקע מעצמו כאשר השתקעה העותרת בארצות הברית וקבעה שם את מרכז חייה. לפיכך, שהייתה בישראל ממועד חזרתה ואילך היתה למעשה שלא כדין, ולא ניתן להתבסס עליה ולתבוע מכוחה את השבת הזכות.

37. העותרת טוענת כי היא זכאית לכך שרישיונה לישיבת קבע יוחזר לה בהתאם להוראות "נוהל שרנסקי". גם דינה של טענה זו להידחות. נוהל זה מגביל את תחולת הוראותיו המסדירות את השבת הרישיון למקרים בהם הרישיון פקע בגין התנאי המנוי בתקנה 11א(1) לתקנות, שעניינו השתקעות במדינה זרה על דרך של שהייה מחוץ לישראל לתקופה העולה על 7 שנים. הוראות הנוהל אינן חלות במקרים הנופלים בגדרי התנאי שבתקנה 11א(3), שעניינו השתקעות מחוץ לישראל על דרך של התאזרחות במדינה זרה (ראו פס"ד דארי לעיל, פסקה 12). במקרה שלפנינו, העותרת קיבלה אזרחות אמריקאית שאינה ניתנת אלא בדרך של התאזרחות, ועל כן לא ניתן להחיל את הוראות הנוהל בעניינה.

38. העותרות טוענות כי יש לבטל את החלטות המשיב בעניינן מאחר והן פוגעות פגיעה קשה בזכות החוקתית לחיי משפחה ובעקרון היסוד המשפטי של טובת הילד. גם טענה זו יש לדחות. גם אם ההחלטה שלא להשיב לעותרת את תושבותה אמנם פוגעת בחיי המשפחה של העותרות, הרי שהזכות החוקתית לחיי משפחה בישראל, המעוגנת ב**חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, חלה על תושבי ישראל בלבד ואינה יכולה לחול בעניינה של העותרת, שאמנם נולדה בארץ אך למרבה הצער היא חסרת מעמד בה מבחינה משפטית, כאמור לעיל (לעניין זה ראו **בג"צ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים**, פסקה 17 לפסק דינו של הנשיא לשעבר ברק). גם לעותרת 3 שנולדה בישראל אין בה מעמד, וזאת לאור תקנה 12, לפיה מעמדו של ילד הנולד בישראל יהיה כמעמד הוריו (שני הוריה של עותרת 3 הם חסרי מעמד בישראל). אמנם, העותרות נהנות מהזכות לחיי משפחה כפי שהיא מוכרת במשפט הבינלאומי, אולם זו נסוגה מפני **חוק הכניסה לישראל**, תשי"ב-1952 והתקנות הנלוות לו, המהווים חקיקה מקומית מפורשת שיש בכוחה, מנקודת המבט הישראלית הפנימית, לפגוע בזכויות המוענקות בדיון הבינלאומי. משנקבע כי רישיון התושב של העותרת פקע כדין וכי אין בסיס חוקי להשיבו, לא ניתן לפסול את החלטות המשיב, ואין עילה להתערבות בהן.



39. יש לדחות גם את טענות העותרות הנוגעות להחלטת הוועדה הבינמשרדית. הלכה היא כי התערבות בית המשפט בשיקולי הוועדה, הפועלת על בסיס השיקולים ההומניטאריים והנסיבות הספציפיות של המקרה, היא מצומצמת ביותר. זאת, הן בשל שיקול הדעת הרחב הנתון למשיב בהפעלת סמכויותיו הנוגעות לכניסה ולשהייה בישראל, והן בהיעדר אמות מידה מוגדרות לאותם שיקולים הומניטאריים היכולים לשמש בסיס להחזרת התושבות (ראו [עת"מ \(י-ם\) 247/07 עומרי נ' שר הפנים](#), העוסק במקרה שניסבותיו דומות מאוד לאלה שלפנינו). הוועדה בחנה את עניינה של העותרת פעמיים (החלטה מיום 18.7.06, נספח ט"ו לכתב התשובה, והחלטה מיום 23.8.07) והחליטה שבמקרה זה הנסיבות ההומניטאריות אינן מצדיקות את השבת התושבות לעותרת. בהחלטתה התבססה הוועדה בין השאר על היותן של העותרות אזרחיות ארצות הברית, ומכאן שהן תוכלנה לקבל שם את טיפולי הרווחה והסעד להן הן זקוקות. לכך יש להוסיף כי אין מדובר במדינת עולם שלישי או במדינה שלעותרת אין כל קשר אליה, אלא במדינה בה היא התגוררה במשך כ-14 שנים ובה נולדו עותרת 2 וארבעת ילדיה הראשונים של העותרת. נוסף לכך קבעה הוועדה כי העותרת לא הוכיחה את טענתה בדבר אלימות מצד בעלה לשעבר, שחייבה אותה לכאורה לעזוב את ארה"ב ולהגיע לישראל. בנסיבות אלה, אין בסיס משפטי להתערבות בהחלטת הוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטאריים.

40. לאור כל האמור לעיל יש לדחות את העתירה.

בנסיבות המקרה אין צו להוצאות.

**המזכירות תמציא את פסק הדין לב"כ הצדדים.**

**ניתן היום, כ"ט בניסן תשס"ח (4 במאי 2008), בהעדר הצדדים.**

יהודית צור 54678313-130/07

**יהודית צור, סגנית נשיא**

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה