

- בעניין :
1. \_\_\_\_\_ נופל, ת.ז. \_\_\_\_\_
  2. \_\_\_\_\_ נופל, ת.ז. \_\_\_\_\_
  3. \_\_\_\_\_ נופל, (קטינה)
  4. \_\_\_\_\_ נופל, (קטינה)
- העותרות 3 ו-4 באמצעות העותרים 1 ו-2
5. **המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר - ע.ר.**  
כולם על ידי ב"כ עוה"ד עדי לוסטיגמן (מ.ר. 29189) ואח'  
מרח' שמואל הנגיד 27, ירושלים 94269  
טל : 02-6222808 ; פקס : 03-5214947
- העותרים**

- נ ג ד -

- מדינת ישראל – משרד הפנים :**
1. **שר הפנים**
  2. **מנהל מינהל האוכלוסין**
  3. **מנהל לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית**  
באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים  
רח' עוזי חסון 4, ירושלים  
טל : 02-6208177 ; פקס : 02-6223140
- המשיבים**

### **עתירה למתן צו על תנאי**

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

- א. מדוע לא יכריעו בבקשה להסדרת מעמדן בישראל של העותרות 3 ו-4, באופן שהבקשה תאושר, והעותרות יקבלו רישיון לישיבת ארעי ;
- ב. מדוע לא תוכרע בקשת העותרת 1 לאיחוד משפחות עם העותר 2, באופן שהבקשה תאושר ;
- ג. מדוע לא יעגנו בנוהל, אשר יפורסם לציבור את כללי הטיפול בבקשה להסדרת מעמדם של ילדים של תושבי ישראל, לרבות פרק הזמן במהלכו יתבצע הטיפול.
- ד. בהתאם לכך, מדוע לא יתחייבו המשיבים לפרק זמן מוגדר, שלא יעלה על שלושה חודשים, במהלכו יהיה עליהם לטפל בבקשות להסדרת מעמדם של ילדים של תושבי ישראל.

### **פתח דבר**

1. העותרת 1 הינה תושבת ישראל ואם לשישה ילדים : מתוכם ארבעה הם בעלי מעמד בישראל, ושתי הבנות הגדולות, העותרות 3 ו-4 (להלן – **הבנות**), אשר הינן קטינות, אינן בעלות מעמד. בקשתן של הבנות הוגשה כבר בשנת 2003, אולם עקב המצב החוקי אז, לפיו ילדים מעל גיל 12 אשר נולדו ו/או רשומים בשטחים לא יקבלו מעמד, לא טופלה הבקשה. באוגוסט 2005 השתנה המצב החוקי, באופן שקטינים, ילדי תושבי הקבע, שגילם גבוהה מ-14, יכולים להגיש בקשה להיתר שהייה בישראל וכך גם בני זוג מהשטחים שגילם מעל 35 שנה. העותרת מיהרה להגיש בקשה בדואר לבנותיה ובעלה, כבר בספטמבר 2005 וקיבלה תור להיכנס ללשכה לשם תשלום האגרה והגשת הבקשה במלואה רק ביום 28.11.2005. מאז ממתניים העותרים לשווא לאישור הבקשה – אולם כל תשובה מהמשיב אין.

2. אי מענה לבקשת העותרים לאיחוד משפחות משך למעלה מ-9 חודשים, וכשמדובר גם בבקשתן של קטינות, מהווה חריגה קיצונית ממתחם הסבירות ופגיעה בכבוד האדם של העותרים. העותרים יטענו, כי חובת המשיב הינה לטפל בבקשות בתוך זמן סביר, כך ככלל וכך במיוחד כאשר מדובר בבקשתם של קטינים, ילדיהם של תושבי מדינת ישראל. המסקנה מנסיבות המקרה שיפורטו ומפרק הזמן הארוך, במהלכו לא הכריעו המשיבים בבקשה להסדרת מעמדם של ילדיה הקטינים של תושבת המדינה היא שיש לחייבם לטפל בעניינם של ילדים קטינים על פי נוהל שיפורסם, בתוך פרק זמן קבוע, אשר לא יעלה על שלושה חודשים, אשר לאחריהם בהיעדר הכרעה סופית, יינתן מעמד זמני של תושבות ארעית. זאת מתוך מחויבות למינהל תקין ועקרונית חוקתיים הנוהגים בישראל בדבר כבוד האדם וטובת הילד.

### העובדות

וזוהי התשתית העובדתית המהווה בסיס לטענות העותרים:

### הצדדים לעתירה

3. העותרת 1, (להלן – **העותרת**) היא תושבת מדינת ישראל, המתגוררת במחנה פליטים שועפאט שבירושלים. היא אם לשישה ילדים. אין מחלוקת בדבר מרכז חייה של העותרת בירושלים.
4. העותר 2 הינו בן זוגה של העותרת ואבי ששת ילדיה. בקשתו לאיחוד משפחות של העותר איננה נענית משך חודשים ארוכים.
5. העותרות 3 ו-4 הן בנותיהן של העותרים 1 ו-2. אמן של העותרות פנתה למשרד הפנים באמצעות המוקד להגנת הפרט על מנת להסדיר את מעמדן עוד בשנת 2003, עת היו השתיים לפני גיל 14 ו-15 שנה – אולם עקב חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) התשס"ג-2003, (להלן - **חוק הוראת השעה**) במתכונתו דאז, סורבה הבקשה עבור הבנות. כעת לא נענית בקשתן החדשה משנת 2005.
6. העותרת 5 היא עמותה רשומה, אשר 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.
7. המשיב 1 הוא השר המוסמך על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לטפל בכל הנושאים הנובעים מחוק זה, ובהם בקשות לקבלת מעמד בישראל, לרבות בקשות לאיחוד משפחות ולרישום ילדים.
8. המשיב 2 הוא מנהל מינהל האוכלוסין בישראל. בהתאם לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, האציל המשיב 1 למשיבים 2 ו-3 מסמכויותיו בנוגע לטיפול ואישור בקשות לאיחוד משפחות ולהסדרת מעמדם של ילדים, המוגשות על ידי תושבי הקבע של המדינה המתגוררים בירושלים המזרחית. כמו כן, המשיב 2 משתתף בהליכי קביעת המדיניות בנוגע לבקשות לקבלת מעמד בישראל מתוקף חוק הכניסה לישראל והתקנות שהוצאו מכוחו.
9. המשיב 3 (להלן – **המשיב**) מנהל את הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית. בהתאם לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, האציל המשיב 1 למשיבים 2 ו-

3 מסמכיותיו בנוגע לטיפול ואישור בקשות לאיחוד משפחות ולהסדרת מעמדם של ילדים, המוגשות על ידי תושבי הקבע של המדינה המתגוררים בירושלים המזרחית.

#### **עניינם של העותרים 4-1**

10. בשנת 1987 נישאה העותרת 1 לתושב שכס – העותר 2 (להלן – **העותרים**). זמן קצר לאחר החתונה עברו העותרים להתגורר בבית משפחת העותר 2 בשכס. בשנת 2001, חזרה העותרת להתגורר עם משפחתה בירושלים. מאז היא מתגוררת בקומת הקרקע בבית משפחת אחותה \_\_\_\_\_, אשר במחנה פליטים שועפאט. העותרת וילדיה מוכרים ע"י המוסד לביטוח לאומי ומבוטחים בקופת חולים לאומית.

11. בשנת 2002, מספר חודשים לאחר שחזרה להתגורר בישראל, הגישה העותרת בלשכת המשיב בקשה לחידוש תעודת הזהות שלה. במועד זה נלקחה תעודת הזהות של העותרת, ותחתייה ניתנה לה קבלה על הגשת בקשה להחלפת תעודת זהות בלויה. לעותרת לא הוסבר שנשלל מעמדה, אולם משמעות פעולת המשיב, לפיה אין היא זכאית לתעודת זהות, גם אם לתקופת ביניים, הינה היעדר מעמד בפרק זמן זה. מאז פנתה העותרת פעמים רבות ללשכת המשיב, אך נדחתה בכל פעם. היא נותרה ללא תיעוד כלל. רק בעקבות התערבות העותרת 5, שכללה פניה בקדם בג"ץ לפרקליטות המדינה, הושבה ביום 9.6.2003 תעודת הזהות של העותרת והוחלפה לחדשה.

פניית העותרת 5 בנושא ומכתב פרקליטות המדינה – מצ"ב לעתירה ומסומנים **ע/1 א ו-ב**.

#### **תחילת המגעים עם המשיב**

12. לעותרים שישה ילדים (במועד השבת התושבות היו 5). הילדים, פרט לילדה הצעירה ביותר, אשר נולדה בישראל בשנת 2004, נולדו בשטחים ונרשמו בזמנו בשטחים. בתאריך 13.10.2003, לאחר השבת תעודת הזהות, הגישה העותרת 5 למשיב, בקשה להסדרת מעמדם של כל ילדיה של העותרת. במועד זה עדיין לא הגיעה העותרת 4 ליום הולדתה ה-14, והעותרת 3 היתה לפני יום הולדתה ה-15.

מכתב העותרת 5 למשיב בעניין הסדרת מעמד הילדים, מצ"ב לעתירה ומסומן **ע/2**.

13. בתאריך 6.11.2003 כתב המשיב כי מאחר והילדים "בעלי מעמד אחר (רשומים באזור) רישומם ידון במסגרת של בקשה לאיחוד משפחות". הא ותו לא. יצוין, בהקשר זה כי עד לתקופה האמורה לא היה כל הבדל באופן הגשת הבקשה להסדרת מעמדם של ילדים שנולדו או נרשמו באזור לבין ילדי תושבים אחרים. גם בקשותיהם של אלו וגם בקשותיהם של אלו נדונו במסגרת בקשה שכותרתה היתה רישום ילדים, באמצעות טופס והליך זהה.

מכתב המשיב מצ"ב לעתירה ומסומן **ע/3**.

14. הנה כי כן, ביום 17.11.2003 כתבה העותרת 5 לעו"ד לביא מהלשכה המשפטית של המשיב, בקשה להבהרת שינויי המדיניות לגבי הליך הסדרת מעמדם של ילדי התושבים, מה טיבו של ההליך החדש, הוא הליך איחוד משפחות לילדים, מה אורכו, מה עלותו, מהו הנוהל המעגן את ההליך, כיצד ניתן לפנות ועוד. בנוסף, טענה העותרת 5, כי כאשר משתנה מדיניות המשיב באופן כה קיצוני ובייחוד כאשר מדובר במדיניות הנוגעת לקטינים, ילדיהם של תושבי ישראל, מן הראוי לפרסם את המדיניות וכן לקבוע תקופת הסתגלות במהלכה יוכלו המשפחות ללמוד ולהיערך למדיניות החדשה. למכתבה צירפה העותרת דוגמאות מתשובות

שונות מטעם המשיב לבקשות לרישום ילדים, כולן באותו נושא – רישום ילדים, אולם כל תשובה שונה במהותה מרעותה. המשותף לכל התשובות הינו היותן כה מינימליסטיות עד כי הפונה התושב, אינו יכול להבין מהן מה עליו לעשות על מנת להסדיר את מעמדם של ילדיו. בין התשובות, שצירפה העותרת 5 במכתבה, היתה גם תשובתו הקצרה של המשיב בעניינם של העותרים דנן.

מכתבה של העותרת 5 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/4.

15. בתאריך 1.12.2003 השיבה עו"ד לביא מטעם המשיב במכתב לאקוני, אשר לא היווה מענה לשאלותיה וטענותיה של העותרת 5. תחת זאת, הפנתה עו"ד לביא את העותרת 5 לתשובות המשיב בעתירות התלויות ועומדות בבית המשפט בנושאים אחרים, אשר גם בהן לא מצויות תשובות לשאלות האקוטיות שהועלו.

מכתב המשיב מצ"ב לעתירה ומסומן ע/5.

16. בהיעדר תשובה עניינית מעו"ד לביא, פנתה העותרת 5 לעו"ד דנה, מנהלת המחלקה המשפטית של המשיב, בבקשה נוספת להבהיר את טיבו של ההליך החדש, לפרסמו וליתן תקופת הסתגלות לציבור.

מכתב העותרת 5 לעו"ד דנה מהמשיב, מצ"ב לעתירה ומסומן ע/6.

17. בהיעדר תשובה מהמשיב ועל מנת שלא לעכב את רישום הילדים של העותרת, פנתה העותרת 5 ביום 25.7.2004 למשיב, בבקשה נוספת להסדיר את מעמדם של כל חמשת ילדיה של העותרת.

מכתב העותרת 5 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/7.

18. לאחר מספר תזכורות ששלחה העותרת 5 לבקשתה, השיב המשיב ביום 21.12.2004 (חמישה חודשים לאחר פניית העותרת) ומסר כי העותרת תוכל להגיש בקשה מלאה לאיחוד משפחות בלשכתו רק בפברואר. עוד הוסיף המשיב כי העותרת תורשה להגיש בקשה רק עבור שלושת ילדיה הקטנים שגילם נמוך מ-12 ולא עבור העותרות 3 ו-4, שגילם היה כמעט 14 ו-15 שנה, בעת הגשת הבקשה הראשונית.

מכתב המשיב מצ"ב לעתירה ומסומן ע/8.

19. בתאריך 11.7.2005, בחלוף שנה מאז הוגשה הפניה המחודשת למשיב בעניין רישום הילדים וחמישה חודשים מאז ניתן לעותרת להגיש את הבקשה במלואה בלשכה, כתבה העותרת 5 למשיב כי עליו לאשר את הבקשה עבור הילדים וכן לאפשר לעותרת להסדיר את מעמדה של בתה התינוקת, אשר נולדה בינתיים בישראל, אך המשיב סירב עד כה להסדיר את מעמדה על פי חוק, בטענה כי על העותרת להמשיך להמתין להכרעה.

מכתב העותרת 5 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/9.

20. ביום 24.7.2005, מספר ימים לאחר מכתבה של העותרת 5, הוזמנה העותרת ללשכה לשם הסדרת מעמדם הארעי של שלושה מילדיה והסדרת מעמדה הקבוע של בתה התינוקת. במועד זה קיבלו שלושה מאחי העותרות תושבות ארעית לשנתיים ואחותן התינוקת קיבלה מעמד קבוע.

21. באוגוסט 2005 חלו שינויים בחוק הוראת השעה. בין השאר, חוקק כי גברים מעל גיל 35 יוכלו לקחת חלק בהליך איחוד המשפחות וכי ניתן יהיה להסדיר את שהייתם בישראל של ילדי תושבים בין הגילאים 14 ל-18, באמצעות היתרי מת"ק. ילדים של תושבים שגילם נמוך מ-14 יוכלו לקבל מעמד ארעי לשנתיים, אשר יוארך מעת לעת. כעת, אפשרו השינויים החוקיים הגשת בקשת איחוד משפחות גם לעותר 2, בעלה של העותרת ושתי בנותיה הגדולות, שנותרו, רק הן מכל אחיהם מחוסרות מעמד בישראל. בהתאם לכך, פנתה העותרת 5 ביום 12.9.2005 למשיב, בשלישית, בבקשה להסדיר את מעמדן של שתי הבנות, העותרות 3 ו-4.

מכתב העותרת 5 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/10.

22. בתאריך 20.10.2005 שלחה העותרת 5 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 5 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/11.

23. בשיחת טלפון בין גב' בלומנטל מטעם העותרת 5 לגב' אסרף מטעם המשיב, נמסר לראשונה כי העותרת מוזמנת להגיש בקשת איחוד משפחות עבור העותר 2, בעלה ועבור בנותיה, העותרות 3 ו-4, ביום 20.11.2005. במועד זה אכן הלכה העותרת וקיבלה קבלה על הגשת בקשה לאיחוד משפחות עבור העותר 2, נמסר לה כי הבקשה כוללת גם את העותרות 3 ו-4.

קבלה על הגשת בקשה מצ"ב לעתירה ומסומנת ע/12.

### מיצוי הליכים

24. בתאריך 30.1.2006 שלחה העותרת 5 למשיב מכתב תזכורת.

מכתב העותרת 5 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/13.

25. בתאריך 19.3.2006 שלחה העותרת 5 למשיב מכתב תזכורת נוסף.

מכתב העותרת 5 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/14.

26. בתאריך 24.4.2006 שלחה העותרת 5 למשיב מכתב תזכורת נוסף.

מכתב העותרת 5 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/15.

27. כמעט שנה חלפה מאז פנתה העותרת 5, בעקבות השינויים החוקיים, בבקשה להסדיר את מעמד העותרות 3 ו-4 ושמונה חודשים חלפו מאז הוגשה הבקשה עבור העותר 2 והעותרות 3 ו-4 – אולם כל תושבה מהמשיב אין. הסחבת בה נוקט המשיב בטיפול בבקשה, חורגת מאמות מידה של סבירות. ניכר כי המשיב אינו מייחס חשיבות לנסיבות המקרה, לעובדה כי מדובר בבקשה שלישית לאורך שלוש שנים המוגשת עבור קטינות, בנותיה של תושבת מדינת ישראל וכן בקשה עבור אביהן.

### המסגרת המשפטית

28. העותרים יטענו כי בהימנעות המשיבים מטיפול ומתן החלטה בבקשת איחוד המשפחות במשך תקופה כה ארוכה, נוהגים המשיבים באופן בלתי הוגן וחורג ממתחם הסבירות. בכך פוגעים המשיבים בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של העותרות 3 ו-4, העותר 2 וכן העותרת ויתר ילדיה, תושבי מדינת ישראל.

29. עוד יטענו העותרים, כי משתאושר בקשת הבנות לאיחוד משפחות, על המשיב יהיה להסדיר את מעמדן כתושבות ארעיות בישראל, שכן הללו אינן תושבות האזור. על כן אין להחיל עליהן את חוק הוראת השעה.

30. גם אם תתקבל פרשנותם הסטנדרטית של המשיבים במקרים מסוג זה, ויוחלט להחיל על הבנות את חוק הוראת השעה, יהיה על המשיב להסדיר את מעמדה של העותרת 4 כתושבת ארעית בישראל. זאת הואיל וגילה של העותרת 4 היה נמוך מ-14 שנה, בעת הפנייה הראשונית להסדרת מעמדה בישראל, ולכן, בהתאם לשינויים החוקיים משנת 2005, בדבר ילדים שגילם נמוך מ-14.

31. במצב דברים זה תוותר רק העותרת 3, שגילה נמוך מ-15 שנה, עת הוגשה למשיב הבקשה הראשונית בעניינה, ללא מעמד בישראל. רק העותרת 3, אם כן, מתוך אמה וחמשת אחיה האחרים, תאלץ להגיע מספר פעמים רב בשנה למת"ק בשכם, כדי לקבל היתרים. רק היא תוותר ללא זכאות לזכויות סוציאליות, ובהן הזכות לביטוח בריאות. כל זאת, למרות שהיא מתגוררת בירושלים יחד עם אמה, אחיה ואחיותיה. העותרים יטענו כי מצב דברים זה הינו בלתי סביר ומצריך התייחסות הומניטארית מיוחדת, שתמנע את הפיצול במעמד בני המשפחה. למשיב הסמכות החוקית להעניק לעותרת 3 מעמד ארעי בישראל, מטעמים הומניטאריים. העותרים יטענו כי עליו להשתמש בסמכותו במקרה זה.

32. בנוסף, יטענו העותרים כי יש לשים קץ לסחבת בה נוקט המשיב בבקשות של קטינים ע"י קביעת נוהל מסודר להסדרת מעמדם של ילדים תושבי המדינה, וקביעת מסגרת זמן לטיפול בבקשות.

### הזכות לחיי משפחה – זכות חוקתית

33. 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.

34. 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; דני"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.

35. הזכות לחיי משפחה נתפסת כזכות חוקתית טבעית. 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:

**ענייננו-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'י נ' שר הפנים, פ"ד נג(2), 728, עמ' 784-785.

36. 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.

37. 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 המגנות על החירות, הכבוד והפרטיות.

### **הסדרת מעמד הבנות - העיקרון הכללי בהסדרת מעמד של ילדי תושבים**

38. כעניין של מדיניות חברתית ומשפטית, אומץ בישראל העיקרון, לפיו מעמדו של ילד צריך להיות כמעמד הורה המשמורן תושב המדינה, ובלבד שהילד חי עם הורה זה בתחומי המדינה.

עיקרון זה נגזר מכללי יסוד, שהם ממש בבחינת משפט טבע, בדבר החובות והזכויות של הורה משמורן ביחס לילדו הקטין, ובדבר ההגנה שעל החברה לפרוש על מערך היחסים שביניהם.

בהתאם לכך, נפסק כי:

**ככלל, שיטתנו המשפטית, מכירה ומכבדת את הערך של שלמות התא המשפחתי ואת האינטרס של שמירה על שלום הילד, ולפיכך יש למנוע יצירת פער בין מעמדו של ילד קטין לבין מעמדו של הורה המחזיק בו או הזכאי להחזיק בו... כשלעצמי סבורה אני, כי אין מקום להבחין בין מעמדו של ילד קטין לבין מעמדו של הורה המשמורן בישראל, וזאת בין אם במסגרת פרשנותה של תקנה 12 ובין אם על-ידי קביעת קריטריון מתאים להנחיית שיקול הדעת המוקנה לשר הפנים בחוק הכניסה לישראל. (הדגשה שלי - ע.ל.)**

בג"ץ 979/99 - פבאלואיה קרלו (קטין) ואח'י נ' שר הפנים, תק-על 99(3), 108.

39. כפי שגם עולה בציטוט לעיל מדברי כב' השופטת בייניש, התשתית החקיקתית, במסגרתה צריכה מדיניות זו להיות מיושמת, בנויה טלאים-טלאים. עם זאת, היישום של כל הוראת חוק צריך להיות בהתאם לאותו עיקרון כללי. ברור לכן, כי התייחסות הוגנת וסבירה מצד הרשות תעדיף את האמצעי, אשר יתאים לעקרונות לעיל ופוגע בטובת הילד, באופן הפחות האפשרי. אמת הדבר, וזאת אף מתרחש במסגרת חוק הוראת השעה בו עסקינן, כי יתכן שחוק יגביל את המשיב באופן שיפגע בטובתם של ילדים. אולם, ככל שיש פרשנות מצמצמת לפגיעה וכן ככל שבמסגרת בחינת נתונים והפעלת שיקול דעת ניתן להפחית את הפגיעה, הרי שעל הרשות החובה להפעיל את האמצעים אשר יאפשרו זאת. לשון אחר, ככל שהחוק מאפשר זאת וניתן למצוא פתרון פרטני, אשר איננו מתנגש עם תכלית החוק ומעדיף את טובת הילד על פני הפגיעה בו, מן הראוי כי המשיב לפחות ישקול בחירה בפתרון זה.

### היישום לגבי ילדים שנולדו בשטחים ו/או נרשמו בשטחים

40. בנוגע לילד שנולד בישראל חלה באופן ישיר תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974 (להלן - **התקנות**), לפיה ילד שנולד בישראל יקבל את מעמד הורה המשמורן. בנוגע לילד שנולד מחוץ לישראל אין תחולה ישירה לתקנה 12 (שהרי לפי לשונה היא חלה על "ילד שנולד בישראל"). עם זאת, במשך שנים ארוכות ועד לאמצע שנת 2002 נהגו המשיבים בילדים שנולדו בישראל ומחוצה לה על-פי אותם כללים ונהלים ממש. מעמדם נדון במסגרת הליך של "בקשה לרישום ילדים" ועל-פי הקריטריון של מרכז חיים. שינויים תכופים במדיניות המשיבים חלו הן באשר לילדים שנולדו בישראל והן כלפי אלו שנולדו מחוצה לה. מדיניות זו התאימה לפסיקה בעניין קרלו, לפיה אין להפריד קטין מהורה המשמורן וכן לדין הפנימי והבינלאומי בעניין טובת הילד.

41. לאחר החלטת הממשלה 1813 מתאריך 12.5.02, בעניין הפסקת הליך איחוד המשפחות עם תושבי שטחים, החליטו המשיבים כי הליך הסדרת מעמדם של ילדים שנולדו בישראל אך נרשמו בשטחים או נולדו בשטחים, יכונה הליך איחוד משפחות (ולא רישום ילדים). בהתאם לכך, החילו המשיבים את החלטת הממשלה ובהמשך את החוקים שעייגנו אותה בשינויים שונים על ילדי התושבים מירושלים המזרחית, שנולדו או נרשמו בשטחים.

42. נכון להיום על פי חוק הוראת השעה, ילדים שנולדו ו/או נרשמו בשטחים, שגילם מעל 14 שנה, אינם זכאים למעמד בישראל, כי אם להיתר שהייה בלבד. ילדים מתחת לגיל 14, יקבלו תושבות ארעית לשנתיים, אולם המעמד לא יומר לתושבות קבועה בתום התקופה, כי אם רישיון הישיבה יחודש, כל עוד חוק הוראת השעה יעמוד בתוקפו.

43. על פי המצב החוקי, אם כן, ככלל, ילד שנולד ו/או נרשם באזור, הינו תושב אזור ועל כן הוראת השעה כמפורט חלה עליו. אולם, עצם תחולתו של החוק בענייננו אינה מובנת מאליה, שכן העותרות 3 ו-4 יכולות להוכיח כי הן אינן "תושבות האזור". על-פניו כלל לא מדובר ב"תושבות האזור" – הלוא אמן ירושלמית ומרכז חייהם בירושלים מוכח ואינו שנוי במחלוקת. מתעוררת השאלה האם מהגדרת החוק משתמע כי לידה ו/או רישום בשטחים הינם ראיה חלוטה? על מנת להשיב על שאלה זה עלינו לבחון את הגדרת "תושב אזור" בחוק הוראת השעה. ההגדרה מופיעה בסעיף 1 לחוק כדלקמן:

**מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, וכן מי שמתגורר באזור אף שאינו רשום במרשם האוכלוסין של האזור, למעט תושב יישוב ישראלי באזור.**



מהגדרה זו משתמעת ברורות חזקה לכאורה בדבר תושבות העומדת כלפי מי שרשום במרשם של האזור או מתגורר בו. אולם, לא משתמע מההגדרה כי מי שרשום במרשם האוכלוסין באזור, אך מוכיח כי הוא איננו למעשה תושב אזור, הינו תושב אזור. כלומר, המדובר בחזקה לכאורה, אך לא בהכרח בחזקה חלוטה, אשר לא ניתן לסתור אותה. במקרה שלפנינו החזקה לכאורה כבר נסתרה, כאשר הן משרד הפנים והן המוסד לביטוח לאומי הכירו בעותרת כתושבת מדינת ישראל, המתגוררת בישראל משנת 2001 עם כל ילדיה.

44. המשיבים נתלים בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003. אולם הוראות חוק זה אינן יכולות לסייע בידיהם במקרה זה. עניין דומה נדון בעניין עת"מ 822/02 גושה נ' מנהל הלשכה האזורית למרשם אוכלוסין ואח'. באותו מקרה טענו המשיבים לתחולת החוק על עניינם של ילדים של תושבת ירושלים ושל תושב השטחים. טענת המשיבים היתה, שמאחר שהילדים נרשמו במרשם האוכלוסין בשטחים, הרי הם "תושבי האזור" שהחוק חל עליהם. בית-המשפט דחה טענה זו, וקבע כי הקביעה אם הילדים הם "תושבי האזור" נגזרת מבדיקת מרכז החיים שלהם. במקרה זה הילדים נולדו בישראל וחלה בעניינם תקנה 12, אולם רציונל פסק הדין דן בצורך לבדוק היכן מצוי מקום התושבות. נקבע כי מקום המרשם כשלעצמו אינו מהווה ראיה חלוטה המעידה על מקום התושבות:

**...אם יש לראות בעותרים כמי שמרכז חייהם נמצא בישראל, כי אז הם זכאים לרישום מכוח תקנה 12 גם אם יש לראות ברישום כמתן רישיון ישיבה. חוק האזרחות והכניסה לישראל לא יעמוד במקרה כזה לרועץ לעותרים, שכן חוק זה חל רק על מי שהוא תושב האזור.**

[...]

**ממכתבה של לשכת רישום האוכלוסין מיום 31.7.02 שבו נדחתה הבקשה, עולה שהמשיבים הסתפקו בעצם רישומם של העותרים במרשם האוכלוסין באזור, כנימוק המצדיק את דחיית הבקשה ואת הדרישה להגשתה במסגרת בקשת אחמ"ש של אביהם. ממכתב זה לא עולה, שהמשיבים בדקו אם הרישום אכן משקף את המצב לאשורו בכל הנוגע למרכז החיים של העותרים...**

(ר' שם, סעיפים 7-9).

45. בפס"ד בעת"מ 1158/04 נבהאן נ' הלשכה האזורית למינהל אוכלוסין, מתאריך 14.2.2006, שעניינו מעמדם של ילדים שנולדו בישראל, אך נרשמו בשטחים והגדרת סעיף 1 לחוק של תושב אזור חלה בעניינם, פסק כבוד השופט אוקון:

**רישום באזור הוא כשלעצמו איננו יכול ללמד על הרצון הממשי של קטינים, אשר נולדו בישראל, והיו ילדים של תושב ישראלי.**

הרציונל של דברי כבוד השופט אוקון, אשר הביא להחלטה כי על המשיבים להסדיר את מעמדם הילדים בישראל, יפה במידה שווה גם בענייננו. כמובן שאין בלידה בשטחים כשלעצמה, כדי לשנות קביעה זו, שכן לא הילד הוא זה שבוחר את מקום הולדתו. במצב בו נקבע כי אמם ושאר האחים של הילדות הינם תושבי ישראל, הרי אין כל היגיון לקבוע כי

תושבותן של שתי האחיות הנוספות, קטינות, אשר מרכז חייהן היה תמיד משותף למרכז חיי אמן ויתר אחיהם, במקום אחר.

### היישום לעניינם של העותרים

46. אין מחלוקת בין הצדדים לגבי מרכז חיי משפחת העותרים בתחום העיר ירושלים. מטעם זה הושבה תושבות העותרת ואושרה בזמנו בקשתה לרישום ארבעה מתוך ששת ילדיה – אלו שגילם היה נמוך מ-12 והתאים לנוסח החוק דאז. ההחלטה להסדיר את מעמד ארבעת הילדים ולסרב ולו לדון בבקשת שתי האחיות, הקטינות, הנוספות, לא נבעה מכל טעם ענייני, מהותי, כי אם ממגבלת גיל חוקית, אשר הוסרה בינתיים.

47. על-פי המדיניות שתוארה, ושקיבלה ביטוי בפסיקה, המגמה צריכה להיות שכל ילדיה של העותרת יקבלו מעמד בישראל.

ארבעת ילדיה הקטנים כבר קיבלו מעמד – שלושה מתוכם, שנולדו מחוץ לישראל קיבלו מעמד ארעי, והילדה הצעירה ביותר שנולדה בישראל, קיבלה מעמד קבוע.

יצוין, כי בעניינם של ילדים אשר נולדו מחוץ לישראל, ואינם תושבי אזור, קיים נוהל, לפיו הללו יקבלו תושבות ארעית לשנתיים ולאחר מכן מעמד קבוע.

48. כעת, יש להסדיר גם את מעמדם של העותרות 3 ו-4, שנולדו מחוץ לישראל במעמד של תושבות ארעית לשנתיים רצופות: שתי העותרות אינן תושבות אזור על פי ההגדרה בחוק, שכן ביכולתן להוכיח כי על אף שנולדו ונרשמו בשטחים הן תושבות ירושלים – כפי שנקבע לגבי יתר בני משפחתם.

49. גם אם לא תתקבל פרשנות זו לחוק של העותרים, אשר הוכרה בפסה"ד בעניין גושה ונבהאן, הרי שיש ליתן לעותרות מעמד ארעי: העותרת 4 זכאית למעמד זה, היות וגילה היה נמוך מ-14 שנה, בשנת 2003, עת הוגשה הבקשה הראשונה להסדיר את מעמדה בישראל. על כן, החוק במתכונתו הנוכחית בדבר ילדים מתחת לגיל 14 חל בעניינה.

גילה של העותרת 3, היה אמנם קרוב ל-15 שנה בעת הגשת הבקשה, אולם לא יהיה זה סביר להפלותה לעומת חמשת אחיה האחרים ולהותיר אותה בלבד מחוסרת מעמד בישראל. על פי סעיף 3(ג) לחוק הוראת השעה, רשאי שר הפנים להעניק אזרחות או לתת רישיון לשיבה בישראל, אם מתן הרישיון או האזרחות נועדו לקידום עניין חשוב או שהם מעניינה המיוחד של מדינת ישראל. סעיף זה מאפשר למשיבים להפעיל שיקול דעת במקרים מיוחדים. העותרים יטענו כי עניינה של המדינה הוא שלא לפצל בין מעמדם של אחים וליצור עוולות הומניטאריות, כפי שיקרה במקרה הנוכחי, לו רק העותרת 3, תשאר אם משפחתה בירושלים, אך ללא מעמד יציב. ונזכיר כי הטעם היחידי לחוק הוראת השעה הינו ביטחוני, בעוד העותרת 3 מעולם לא נחשדה בפעילות ביטחונית או פעילות שלילית אחרת כלשהי.

### על המשיב לבחון שיקולים הומניטאריים

50. בעניין חשיבותו של השיקול ההומניטארי במדינת חוק, נפסק:

מדינת ישראל הינה מדינת חוק; מדינת ישראל היא דמוקרטיה, המכבדת זכויות אדם, והשוקלת בכובד ראש שיקולים הומניטאריים (בג"ץ 794/98 עובייד ואח' נ' שר הבטחון פ"ד נה(5) 769, 774).

51. על חשיבותו של השיקול ההומניטרי, בבוא המשיב להכריע בבקשות להסדרת מעמד, ניתן ללמוד גם מפסק הדין בעת"מ 1037/03 פלדמן ואח' נ' שר הפנים:

נימוקו העיקרי של המשיב, לפיו "אין מאשרים שינוי מעמד לבנים בגירים שאינם זכאי שבות" (וראו סעיפים 7 ו-14 לכתב התשובה של המשיב ונספחים ג', ה' ו-ו') רק ממחיש שהמשיב לא בחן את הסוגיה ההומניטרית, שאם לא כן, היה מנמק טענותיו בכך שהעותרת לא עומדת בגדריו של חריג זה.

מקום בו יש חריג "הומניטרי", חובה על הרשות להביא בין שיקוליה את הרקע האישי של כל מקרה. אי-שיקול נסיבות אלו, כמוהו כאי נתינת משקל ראוי להן, ובכך שיקול-הדעת חוטא גם בחוסר סבירות (ראו והשוו בג"ץ 935/89 גנור נ' מדינת ישראל, פ"ד מד(2) 485, 513-515; וכן יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (כרך ב', נבו, תשנ"ו) - 771 (763).

52. המשיבים מתעלמים מהסייג לחוק המאפשר להפעיל שיקול דעת במקרים מיוחדים ולו במקרים זועקים במיוחד, כעניינה של העותרת 3, שלפנינו. במקרה זה היעדר הפעלת שיקול דעת, במסגרת הסייג לחוק, יגזור על פיצול מעמד בין הילדה \_\_\_\_\_ לבין חמשת אחיה האחרים, הזכאים להסדרת מעמדם בישראל. זאת בהיעדר כל טעם ענייני. כתוצאה מכך רק העותרת 3, מבין אחיה, איננה זכאית למעמד יציב בישראל, לביטוח בריאות ולביטחון שברצף של שהייה חוקית. רק היא תהיה חשופה מעת לעת לסכנת גירוש, לעיכובים ומגבלות שבהיעדר מעמד. כל זאת, בעוד שמדובר בבתה של תושבת, אשר מתגוררת בישראל, יחד עם אמה ושאר אחיה – אשר הוכרו כתושבים ישראלים.

### הפרת זכויות יסוד של האדם

#### זכותם של ילדים להגנת החברה

53. לעותרת, תושבת מדינת ישראל, זכות לחיות בבטחה עם ילדיה בישראל, כאשר מעמדם המשפטי מוסדר. זכות זו נובעת מזכותה של העותרת, בהיותה תושבת קבע של מדינת ישראל, כמו גם מזכות היסוד שלה כאם, כי לא יימנע ממנה ע"י מדינתה להגן על ילדיה ולהעניק להם את המרב שביכולתה. על המדינה מוטלת החובה הברורה והטבעית לא רק שלא למנוע פגיעה שכזו, כי אם להגן באופן אקטיבי על האדם מפני פגיעה ביכולתו להעניק לילדיו את ההגנה לה הם זקוקים.

54. המשיבים מתעלמים מעקרון טובת הילד, הוא עקרון יסוד בהפעלתו של כל שיקול דעת מינהלי או שיפוטי בנוגע לקטינים. כל עוד הוא קטין וכל עוד הורהו מתפקד כראוי, טובת הילד מחייבת לאפשר לו לגדול בתא משפחתי התומך בו. הסירוב לרשום את הילד כתושב ישראל, כאשר הורהו תושב ישראלי שמקום מגוריו בישראל, משמעו – העמדת הילד בסכנת פירוד מהורהו, (ההיתרים זמניים, לא תמיד חופפים ולא ניתנים בתקופות סגר ואחרות) לפגוע בהתפתחותו ולהתערב בתא המשפחתי בניגוד לטובתו. לחלופין, יישאר הילד בליט ברירה עם הורהו בישראל, אך ללא מעמד יציב וברור, כל עוד קשיי החיים ללא מעמד לא יכניעו את המשפחה.

55. במשפט הישראלי עקרון טובת הילד הוא עקרון יסודי ומושרש. בעניין חשיבות התא המשפחתי וגבולות חוקתיים על התערבות המדינה בקיומו, ראו את דברי כב' הנשיא שמגר בע"א 2266/93 פלוני נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, 235-236:

**זכותם של הורים להחזיק בילדיהם ולגדלם, על כל הכרוך בכך, היא זכות חוקית טבעית וראשונית, בבחינת הקשר הטבעי שבין הורים לילדיהם (ע"א 577/83 היועץ המשפטי נ' פלוני, פ"ד לח (1) 461). זכות זו באה לידי ביטוי בפרטיות ובאוטונומיה של המשפחה: ההורים אוטונומים בקבלת החלטות בכל הנוגע לילדיהם – חינוך, דרך חיים, מקום מגורים וכדומה, והתערבות החברה והמדינה בהחלטות אלה היא בבחינת חריג שיש ליתן טעם להצדיקו (ראו ע"א 577/83 הנ"ל, בעמ' 468, 485). 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, בעמ' 434).**

הזכות של ילדים קטינים 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.

56. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד (31 כ"א, 221), אותה אישרה מדינת ישראל עם כמעט כל אומות העולם, 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 להתפתחות ורווחתם של כל בניה, ובפרט הילדים, מן ההכרח כי יובטחו לה הבטחה וסיוע, ככל הנדרש, באופן שתוכל לשאת במלוא אחריותה בתוך הקהילה [...].**

ר' עוד סעיפים 1, (1)3, 4, 5, 7, (1)9, סעיף 10(1) לאמנה. הוראות האמנה בדבר זכויות הילד זוכות להכרה הולכת וגוברת כמקור משלים לזכויות הילד וכמדריך לפרשנות "טובת הילד" כשיקול על במשפטנו: ראו ע"א 3077/90 פלוני 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 שמגר); דנ"א 7015/94 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלוני, פ"ד נ(1) 48, 66 (כב' השופט דורנר). מן הדין שהמשיבים יפעילו את סמכויותיהם בהתאם לטובת הילד כפירושה בהוראות האמנה. ר' עוד סעיפים 24 (1) ו-2, 17, 23, 26 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.

57. הפגיעה בילדים והפרדתם מהוריהם, עלולה להיות בעלת השלכות נפשיות ובריאותיות קשות על הילדים. למדיניות המשיבים יש, אם כן, גם השלכה על זכותם של הילדים לשלמות גופם, במובן של הזכות שהמדינה וההורים יגנו עליהם ויבטיחו את התפתחותם הנפשית והגופנית התקינה בשנים הקריטיות של הילדות.

### **חובות ההורה כלפי ילדיו**

58. חובת ההורה כלפי ילדיו ואיסור ההזנחה הינן חובות המעוגנות היטב בחקיקה הישראלית. כך למשל סעיף 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, שכותרתו תפקידי ההורים, קובע:

אפוטרופסות ההורים כוללת את החובה והזכות לדאוג לצרכי הקטין ... וצמודה לה הרשות להחזיק בקטין ולקבוע את מקום מגוריו, והסמכות לייצגו.

סעיף 323 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, קובע:

הורה או מי שעליו האחריות לקטין בן ביתו, חובה עליו לספק לו את צרכי מחייתו, לדאוג לבריאותו ולמנוע התעללות בו, חבלה בגופו או פגיעה אחרת בשלמו ובבריאותו, ויראוהו כמי שגרם לתוצאות שבאו על חייו או על בריאותו של הקטין מחמת שלא קיים את חובתו האמורה.

וראו עוד סעיף 373 לחוק.

59. מדיניות המשיבים מונעת מההורה לפעול בהתאם לחובות אלו. בכך, הופכים המשיבים הורים לעבריינים בעל-כורחם. חמור מזה: מדיניות המשיבים פוגעת אנושות בתא המשפחתי ובכך מסכלת את הכלי החברתי המרכזי להגנת גופם, חייהם וכבודם של הילדים.

#### חובת הרשות לפעול במהירות הראויה

60. 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.

61. 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.**

62. 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) 190, 219.

63. בית המשפט העליון עמד על הדברים הללו בפסק דינו בבג"ץ 3680/95 טבריה נ' משרד הפנים, תק-על(1)96, 673. 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.

64. המשיב נוקט סחבת בטיפול בבקשת העותרים, כאשר הוא נמנע מלאשרה במשך חודשים ארוכים. 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 הנזקקים לשירותיה.

### חוסר סבירות וחוסר הוגנות

65. חובת הרשות המינהלית לפעול בסבירות, מידתיות, הוגנות ולשם השגת תכלית ראויה, עקרונית-על הם, החולשים על מרחב שיקול הדעת של המשיבים.

66. אי מענה לבקשת העותר 2, והעותרות הקטינות 3 ו-4, משך חודשים ארוכים, ואי הכרעה בבקשותיהם מהווה התנהלות הלוקה בחוסר סבירות קיצוני.

ראו לעניין זה: בג"ץ 1689/94 הררי ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נא (1), 15 ובג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים נ' ממשלת ישראל והבונים בישראל, פ"ד ל"ד (3), 729 ובמיוחד בעמ' 745-746, דברי כבוד השופט (כתפקידו אז) ברק לאמור:

**המדינה באמצעות הפועלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל... מעמד מיוחד זה הוא המטיל על המדינה את החובה לפעול בסבירות, ביושר, בטוהר לב ובתום לב. אסור למדינה להפלות, לפעול מתוך שרירות או חוסר תום לב, להימצא במצב של ניגוד עניינים. קיצורו של דבר עליה לפעול בהגינות.**

### החובה לגבש ולפרסם מדיניות הוגנת וסבירה

67. מיותר להכביר מילים על החשיבות העצומה שבפרסום החלטות ונהלים מצד הרשות.

68. זכותו של הציבור לדעת ולקבל מידע מרשויות השלטון על פעולותיהן, היא זכות אשר זכתה להכרה מפורשת בחקיקה ובפסיקה הישראלית. זכות הציבור לדעת היא אמצעי חיוני לקיומה של ביקורת ציבורית על פעולותיהן של רשויות השלטון; היא חשובה להבטחת אמון הציבור בפעולותיהן של הרשויות, כי אין לקיים אמון הציבור על יסוד הנסתר. זכות הציבור לדעת היא אף זכותו של כל אחד בציבור לגישה בלתי אמצעית למידע שאוצרות רשויות השלטון בידיהן מתוקף תפקידן. כנגד זכות הציבור לדעת עומדת "חובתם של נושאי תפקידים ציבוריים ליתן מידע לבני הציבור". (בג"ץ 90/1601-1604 שליט ואח' נ' פרס ואח', פ"ד מא(3) 365).

לעניין החובה לפרסם קריטריונים ונהלים ראו בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד ואח', פ"ד מו(3) 501; בג"ץ 3648/97 סטמקה ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נג(2) 728, 767-768.

69. כתוצאה מהיעדר נוהל או קיומו הסודי, ללא פרסום, אודות נהלי הטיפול של המשיב בבקשות להסדרת מעמדם של ילדים, משפחות רבות, שאינן מיוצגות, אינן יודעות כיצד להסדיר את מעמד ילדיהן. משפחות אחרות ממתנינות עד היום לשווא לרישום ילדיהן. כמו

- כן, בגיבוש החלטה בכתב ופרסומה יש משום ערובה נוספת לקיום מרכיב של שיקול דעת ביסוד ההחלטה.
70. הגשת הבקשה של העותרת דנן התעכבה מלכתחילה עקב היעדר הנחיות בדבר האופן בו ניתן ליישם את מדיניותם החדשה של המשיבים בדבר הליך איחוד משפחות לילדים. גם הטיפול בבקשתם האחרונה של העותרת לאיחוד משפחות עם בעלה ושתי בנותיה, שנותרו ללא מעמד בישראל מתעכב כבר 9 חודשים וידו של המשיב עוד נטויה.
71. בנותיה של העותרת נפגעות מהתנהגות המשיב, המתבטאת בחוסר המחויבות מוחלט לטיפול בתוך זמן סביר. הן מעוכבות במחסומים, ממעטות לצאת מפתח ביתן ומצויות בסכנת גירוש.
72. העותרת 5, עמותה הפועלת למען זכויות אדם, מטפלת במקרים רבים בהם מתמשכים הליכים בעניינם של ילדים לאורך שנים. המקרה דנן, אם כן, הינו אך דוגמא המשקפת את המצב העגום לו חשופים התושבים וודאי שאין הוא מקרה חריג בנוף הטיפול של המשיב.
73. לאור האמור לעיל, מבקשים העותרים למנוע הישנות המצב המתואר על ידי גיבוש ופרסום של נוהל לטיפול בבקשות להסדרת מעמד לילדים, במסגרתו יחויב המשיב, בין השאר, לקביעת סטנדרטים ברורים וסבירים לטיפול בבקשות ולעמידה במסגרת של זמנים.
74. עקב חומרת בעיית הטיפול המתמשך של הפקידים בלשכת המשיב בבקשות הקשורות בילדים והשלכותיה הקשות על טובתם של קטינים, מתבקש המשיב עוד קודם לגיבוש של נוהל כולל, להתחייב על מסגרת זמן שלא תעלה על שלושה חודשים בגדרה עליו יהיה להכריע בבקשות לקבלת מעמד עבור קטינים. במקרה בו מטעמים שאינם קשורים במבקשים לא יכריע המשיב בתוך פרק הזמן שיקבע, יש לקבוע כי יהיה עליו להסדיר את מעמד הקטינים זמנית כתושבים ארעיים.

### סיכום

75. העולה מן המקובץ היא חובת המשיבים לאשר את בקשת העותרת לאיחוד משפחות עם בעלה, העותר 2 ועם שתי בנותיה, ולהעניק לבנות העותרת מעמד של תושבות ארעית בישראל. העותרות אינן תושבות אזור וגם אם יחליט המשיב לראות בהן ככאלה, הרי שעליו להעניק לעותרת 4 מעמד של תושבת ארעית, על פי חוק הוראת השעה, היות וגילה היה נמוך מ-14 שנה, בעת הגשת הבקשה הראשונית בעניינה. במקרה זה, תוותר רק העותרת 3 ללא מעמד בישראל. העותרים יטענו, כי על המשיבים לבחון את עניינה על פי סעיף 3(ג) לחוק, מטעמים הומניטאריים.
76. לבסוף, המקרה של העותרים הינו מקרה נוסף בו נוקט המשיב בסחבת בטיפול, חרף העובדה כי מדובר בבקשתם של קטינים. במיוחד מאחר שעסקינן בילדים, חשוב שהקניית המעמד תיעשה בהליכים פשוטים ומהירים, שאינם מציבים מכשולים קשים בפני תושבים מכל רובדי הציבור.
77. יש לחייב את המשיבים, אפוא, לקבוע נהלים ברורים, בהם יוקצב זמן מוגדר שלא יעלה על שלושה חודשים, לשם הכרעה בבקשות להסדרת מעמד של קטינים. ההליכים צריכים לזכות בפרסום ראוי, נגיש לכל האוכלוסייה, בשפה הערבית.

בית המשפט מתבקש לחייב את המשיבים לנהוג על פי שלטון החוק ועל פי אמות מידה של סבירות והגינות ולהבטיח את טובתם וזכויותיהם של תושבי המדינה ושל ילדיהם.

**מכל הטעמים האלו, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית העתירה, ולאחר קבלת תשובת המשיבים לצו על תנאי, להפכו למוחלט ולחייב את המשיבים בתשלום שכ"ט עורך-דין והוצאות משפט.**

ירושלים, היום 24 יולי, 2006

---

עדי לוסטיגמן, עו"ד  
ב"כ העותרים