



3 בדצמבר 2013

לכבוד
מר אמנון בן עמי
מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה
רח' מסילת ישרים 6
ירושלים

שלום רב,

הנדון: נוהל קליטת בקשות ועררים על החלטות בלשכות רשות האוכלוסין והנהלים הנוגעים להסדרת מעמדם של בני זוג

1. אני פונה אליך מטעם האגודה לזכויות האזרח בישראל, המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר, הקליניקה לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, מוקד סיוע לעובדים זרים, מרכז הסיוע לעולים של התנועה הרפורמית, רופאים לזכויות אדם – ישראל, הקליניקה לזכויות מהגרים במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת-גן וקו לעובד. הארגונים השונים עוסקים בהיבטים מגוונים של זכויות אדם בהקשרים של כניסה לישראל ומעמד בה, וכולם חברו לצורך פנייה זו בעניין שבנדון.
2. "נוהל קליטת בקשות ועררים על החלטות בלשכות רשות האוכלוסין" (נוהל מס' 1.6.0001) (להלן – הנוהל החדש) נתקבל ביום 1.10.2013, ופורסם בהמשך לכך באתר האינטרנט של הרשות. נוהל זה מחליף את "נוהל כללי לקבל בקשות בלשכות רשות האוכלוסין מכל סוג שהוא והגשת ערר על החלטות הלשכות" (נוהל מס' 5.1.0001) (להלן – הנוהל הקודם).
3. הנוהל החדש פורסם, והנוהל הקודם הוסר, ואף שהחלפת הנוהל האחד באחר לוותה בשינוי דרמטי במערך הזכויות של הנזקקים לשירותי רשות האוכלוסין וההגירה – שינוי פוגעני ומכביד כדרכם של השינויים שנערכו בנהלים בשנים האחרונות – הפרסום הוצנע באתר האינטרנט של הרשות. הרשות בחרה לפרסם את הנוהל החדש בדרך שבה היא מפרסמת את נהליה – שילבה את השינוי בתוככי עשרות הנהלים באתר, באופן שרק יודעי חן משכילים לחפש ולהתעדכן. פרסום בולט באתר, או בכל מקום אחר, על אודות השינוי לא נמצא. דרך פרסום זו של שינויים משמעותיים במדיניות אינה ראויה.

4. הנוהל החדש מחמיר לעומת קודמו בשני היבטים מרכזיים :

- א. בסעיף 2.א. לנוהל הקודם נקבע, כי עד לקבלת החלטה בבקשה או בערר לא יורחק המבקש או העורר. בסעיף 2.א. לנוהל החדש נקבע, כי פנייה להגשת בקשה למעמד או הגשת ערר, כמו גם הגשת בקשה למעמד או הגשת ערר אינן מונעות הרחקה מישראל או השמה במשמורת, אלא אם נקבע אחרת בהוראת נוהל ספציפי, או שניתנה החלטה שיפוטית.
- ב. בסעיף 2.2.ב. לנוהל הקודם נקבע, כי ערר על החלטה יוגש בתוך 45 ימים. בסעיף 2.2.ב. קוצרה התקופה בחצי, ונקבע, כי ערר יוגש בתוך 21 ימים בלבד. ערר שיוגש לאחר מכן לא יטופל והמבקש יידרש לעזוב את הארץ מייד.
5. עם התיקונים האלה תוקנו גם הנהלים העוסקים בהסדרת מעמדם של בני זוג הנשואים לאזרחים ולתושבי קבע והנוהל העוסק בהסדרת מעמדם של בני זוג ידועים בציבור. כפי שנבחר בהמשך, ההוראות המתוקנות בנהלים אלה אינן מגינות על בני זוג.
6. נבקש לשוב ולתקן את נוהל קליטת בקשות ועררים ואת הנהלים העוסקים בבני זוג ולהשיב את המדיניות לקדמותה. להלן נעמוד על הדברים בפירוט.

לעניין סעיף 2.א.

7. תחת המדיניות הראויה, שמצאה ביטוי בנוהל הקודם, ועודדה את מי שאין לו מעמד לפנות אל הרשות בבקשה להסדרו, הנוהל החדש מרתיע את מי שזכאים להסדיר את מעמדם מפנייה אל הרשות ונוטל את התמריץ לעשות זאת. די בפנייה אל הרשות על מנת לחשוף את המבקשים להסדיר את מעמדם למעצר ולגירוש.
8. בהליכים משפטיים שמתנהלים נגד הרשות נטען, כי הגשת בקשה כמו גם הגשת ערר על ההחלטה הן תנאים הכרחיים של "מיצוי הליכים" טרם פנייה לערכאות. ואולם, משעה שהגשת בקשה והגשת ערר אינן מגינות על הפונים מפני מעצר ומפני גירוש, ונחוץ לשם כך צו שיפוטי, הרי שלמי שמעמדו אינו מוסדר אין מנוס מפנייה דחופה לערכאות מיד עם הגשת בקשתו, על מנת לקבל צו מניעה שיאסור על מעצרו ועל גירושו. במצב זה, יועבר הדיון ברוב הבקשות והעררים לבתי המשפט, בניגוד למדיניותה המוצהרת של הרשות, המבקשת לצמצם את ההתדיינות המשפטיות.
9. זאת ועוד, מדיניותה החדשה של הרשות כופה על המבקשים לרכוש מעמד, שרבים מהם דלי אמצעים, אינם בקיאים בהוראות הדין ונגישותם לערכאות נמוכה, היוזקות גוברת לייצוג משפטי.

10. סמוך לאחר פרסום הנוהל החדש פורסמו תיקונים לנהלים העוסקים בהסדרת מעמדם של בני זוג, ונקבעו בהם הוראות מיוחדות לעניינם של בני זוג. ואולם, עיון בהוראות אלה מלמד, שאין בהן להגן על בני זוג. בנוהל העוסק בהסדרת מעמדם של בני זוג הנשואים לאזרחים (נוהל 5.2.0008), בנוהל העוסק בהסדרת מעמדם של בני זוג הנשואים לתושבי קבע (נוהל 5.2.0011) ובנוהל העוסק בהסדרת מעמדם של בני זוג ידועים בציבור (נוהל 5.2.0009) נקבע, כי בני הזוג לא יורחקו עד לקבלת החלטה בבקשתם.

11. ברם, לצד זאת נקבע, כי אם נפתחו נגד בן הזוג הליכי אכיפה בשעה שהבקשה תלויה ועומדת, אלה לא יופסקו, אלא ייערך בירור מול הלשכה הרלוונטית, ולאחר מכן יוחלט לגבי המשך הליכי האכיפה. כלומר, אגב עיכוב שרירותי של בן הזוג על ידי גורמי האכיפה, ייערך בירור עם הלשכה. בני הזוג, שממתינים להחלטה בעניינם, עלולים להתבשר בהזדמנות זו כי בקשתם נדחתה, ובן הזוג שאינו ישראלי ייעצר ויגורש. יתרה מזו, הנהלים אינם קובעים דבר על איסור מעצר וגירוש בתקופת הערר.

12. זאת ועוד, בנהלים הנוגעים לבני זוג הנשואים לאזרחים ולתושבים מצוין במפורש, כי הגשת בקשה עבור בני זוג פלסטינים, בני זוג שהם במקורם תושבי השטחים או רשומים במרשם של הרשות הפלסטינית (מי שמכונים בנוהל "תושבי האזור"), אינה מונעת גירוש בני הזוג. כלומר, בני זוג פלסטינים, לעתים הורים לילדים שהם אזרחי ישראל או תושביה, עלולים להיעצר ולהיות מגורשים בכל שלב ולאחר בלי לערוך כל בירור.

13. חל איסור לעצור ולגרש בני זוג טרם בירור בקשתם לגופה (ר' בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג' 728 (2) 1999; עע"ם 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן, פ"ד סא(1) 211 (2006)). כך ביחס לכלל בני זוג, וכך גם כשמדובר בבני זוג פלסטינים. ברי, כי אם קיים סיכון קונקרטי ממאן דהוא, בין שהוא פלסטיני ובין שאינו פלסטיני, תהיה הרשות רשאית לסרב לבקשה ולהורות לבן המשפחה לצאת מישראל, ואולם זאת בכפוף לשימוע שייערך קודם לדחיית הבקשה, לאחר מסירת המידע או עיקריו לבן הזוג (ר' עע"ם 1038/08 מדינת ישראל נ' געאביץ (פסק דין מיום 11.8.2009)).

14. כך באשר לבני זוג, וכך בכלל. דומה, כי הרשות מתעקשת לעצום עיניה לפסיקת בית המשפט, בה הובהר, כי תחולתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מתפרשת "על כל אדם הנמצא בישראל, ללא קשר למעמדו האזרחי, דתו, פועלו, השקפותיו וכיוצא באלה. [...] האיסור לפגוע בזכויותיו של אדם לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד מתייחס, אפוא, לכל אדם באשר הוא אדם. הגנה זו מכוח חוק-היסוד אינה מוגבלת לאזרח ולתושב, אלא היא מוענקת לכל אדם, לרבות למי שנכנס לישראל שלא כדין." (בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (פסק דין מיום 13.4.2011, פסקה 36 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה)).

15. לפתחה של הרשות רובצת חובה חוקית לטפל בבקשות למעמד בעניינים שונים, ולהכריע בהן תוך מתן משקל לזכויות האדם, למחויבויותיה של ישראל במישור הבינלאומי, לטעמים הומניטאריים ולמכלול הנסיבות האישיות והאנושיות העולות מהם. היא אינה רשאית להציב מכשול, ולהניס את המבקשים ממשרדיה על ידי איום במעצרים ובגירושים.

16. על הרשות לתת משקל לזכויותיהם של הורים לילדים (ר', למשל, ע"מ 9890/09 **נוואה נ' משרד הפנים** (פסק דין מיום 11.7.2013)), לזכויותיהם של ילדים (ר', למשל, ע"מ 9094/07 **סנצ'ס נ' משרד הפנים** (פסק דין מיום 4.3.2013)), לזכויותיהן של בנות זוג לשעבר של אזרחים ושל תושבים שנפרדו על רקע אלימות או התעללות (ר', למשל, ע"מ 8611/08 **זולדי נ' שר הפנים** (פסק דין מיום 27.2.2011)), לזכויותיהם של אלמנות ואלמנים של אזרחים ותושבים ישראלים (ר', למשל, בג"ץ 4711/02 **הלל נ' שר הפנים** (החלטה מיום 12.10.2008) ופסק דין מיום 2.8.2009), לזכויותיהם של הורים קשישים וילדיהם הישראלים (ר', למשל, ע"מ 9530/10 **יעקובלב נ' משרד הפנים** (פסק דין מיום 1.12.2013)), לזכויותיהם של מבקשי מקלט ופליטים (ר', למשל, בג"ץ 7146/12 **אזם נ' הכנסת** (פסק דין מיום 16.9.2013)), לזכויותיהם של מהגרי עבודה (ר', למשל, בג"ץ 4542/02 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סא(1) 346 (2006)), לזכויותיהם של מי שמבקשים שלא לגרשם מטעמים רפואיים (ר' בג"ץ 5665/05 **פלונים נ' שר הפנים** (פסק דין מיום 25.9.2007)), לזכויותיהם של מבקשי מעמד מטעמים הומניטאריים (ר', למשל, בג"ץ 1905/03 **עבל נ' מדינת ישראל** (פסק דין מיום 5.12.2010)), לזכויות של קורבנות סחר ועבדות (ר', למשל, ע"פ 11196/02 **פרודנטל נ' מדינת ישראל** (פסק דין מיום 13.8.2003)), ועוד ועוד.

2.2. לעניין סעיף ב.2.

17. בנוהל הקודם נקבע, כאמור, כי מי שנדחתה בקשתו יוכל להגיש ערר בתוך 45 ימים. בנוהל החדש קוצרה התקופה בחצי, והועמדה על 21 ימים.

18. כאמור, רבים מהפונים אל הרשות אינם מיוצגים, ואינם בקיאים בהוראות הדין. הגשת ערר מחייבת במקרים רבים פנייה לעורך דין, לימוד הנושא, השגת מסמכים נחוצים לתמיכה בטענות ועריכת כתב ערר. קיצור התקופה פוגע ביכולת להגיש ערר אפקטיבי.

19. קיצור התקופה חמור במיוחד נוכח התנהלותה המוכרת והמצערת של הרשות, שאינה ממחרת כלל לטפל בבקשות, בעררים ובהשגות המוגשות לה. לרשות נדרשים חודשים ארוכים, לעתים שנים, להידרש אליהם. התנהלות זו בוקרה פעמים אינספור בחריפות רבה בפסיקה. גם משום כך, אין מקום להגביל דווקא את הפונים ולכפות עליהם סד זמנים נוקשה שיפגע ביכולתם להביא את עניינם בפני הרשות.

20. נבקשך, כאמור, לתקן את נוהל קליטת בקשות ועררים ואת הנהלים העוסקים בבני זוג ולהשיב את המדיניות לקדמותה. נודה על תשובתך הדחופה בעניין על מנת שנוכל לשקול המשך צעדינו.

בכבוד רב,

חיים פלר

עודד פלר, עו"ד

תעתק: עו"ד דניאל סלומון, היועץ המשפטי לרשות האוכלוסין וההגירה