

**בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים**

עת"מ 612/04

- בעניין: 1. _____ דהוד, ת.ז. _____, מצור-באהר, ירושלים
2. _____ דהוד, ת.ז. _____, מצור-באהר, ירושלים
3. _____, ת.ז. _____ (קטין בן שש שנים)
4. _____, ת.ז. _____ (קטינה בת ארבע וחצי שנים)
5. _____, ת.ז. _____ (קטין בן שנה וחצי)
העותרים 3-5 - 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) ו/או חוה מטרס-עירון (מ.ר. 35174)
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 העותרת 2, במסגרת הליך איחוד משפחות, ומדוע אינו מאשר את בקשת העותרים להארכת היתר השהייה בישראל של העותרת 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 בתוך ההליך כי חיייהם מוקפאים לחלוטין, עד להכרעת משרד הפנים בבקשתם.
3. על העיוות הברור שבמצב זה ניתן ללמוד מהמקרה של העותרים דנן. העותר 1 (להלן – **העותר**) תושב ישראל, הגיש בשנת 1996 בקשה לאיחוד משפחות עבור בת זוגו, העותרת 2 (להלן – **העותרת**), תושבת הגדה המערבית. הבקשה אושרה חמש שנים מאוחר יותר - בשנת 2001. מאז החלו העותרים לקחת חלק בהליך איחוד משפחות. העותרת חיה בישראל משך שנים ומגדלת את שלושת ילדיהם של בני הזוג, תושבי ישראל. בחודש אוגוסט 2002 הגישו העותרים בקשה להארכת היתר השהייה של העותרת בשנה נוספת. מאז ועד היום חלפו **שנה ושמונה חודשים** אולם הכרעת משרד הפנים – אין.
4. נקיטת הסחבת מצד המשיב בטיפולו בבקשה פוגעת בזכויות הבסיסיות ביותר של העותרים 1-5 לחיי משפחה ולחיים בכבוד. כתוצאה מהימנעות המשיב מלהסדיר את מעמדה בישראל, העותרת חשופה באופן יומי לעיכובים, מעצרים וסכנת גירוש. חירותה נשללת ממנה. היא אינה זכאית לחופש תנועה. היא איננה יכולה לצאת מפתח ביתה, בבחינת היותה במעצר בית. המשפחה כולה שרויה בחוסר יציבות כלכלית ונפשית בשל אי הוודאות לגבי מעמדה של האם. 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 לאיחוד משפחות. זאת במקרים בהם המשיבים אינם עומדים בפרק הזמן של שלושה חודשים שקבעו לשם אישור הבקשות השנתיות.

העותרים

6. העותר 1 הוא תושב קבע של מדינת ישראל, המתגורר בירושלים מיום היוולדו. הוא בן זוגה של העותרת ואביהם של העותרים 3-5.
7. העותרת 2 היא אשתו של העותר מאז שנת 1996, המתגוררת עמו בירושלים. העותרת היא אמם של העותרים 3-5.
8. העותרים 3-5 (להלן – **הילדים** או **ילדי העותרים**) הם תושבי קבע של מדינת ישראל. הם ילדיהם של העותרים 1 ו-2 (להלן – **העותרים**).
9. העותרת 6, 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 1996. מאז הנישואין הם מתגוררים בירושלים, בבית הורי העותר שבשכונת צור-באהר.
11. בשנת 1996, מיד לאחר הנישואין, הגיש העותר בקשה לאיחוד משפחות עבור העותרת, שמספרה 816/96. לבקשת העותר צורפו מסמכים רבים המעידים על מרכז חיי המשפחה בירושלים.
12. לבני הזוג שלושה ילדים. הילדים כולם ילידי ירושלים, הרשומים כחוק כתושבי ישראל במרשם האוכלוסין ובתעודות הזהות של הוריהם. הילדים – ___ בן שש, ___ בת ארבע וחצי ו ___ בן שנה וחצי, מבוטחים בקופת חולים לאומית. ___ למד השנה בגן חובה בביה"ס בצור באהר. ___ השנה עדיין היתה בבית ותתחיל ללמוד בגן בשנת הלימודים הבאה. ___ התינוק בבית עם אמו.
13. העותרים מוכרים כתושבים ע"י המוסד לביטוח לאומי מזה שנים ומקבלים קצבאות ילדים. העותרת הינה עקרת בית והעותר הינו מורה המלמד מזה כעשר שנים בבית ספר באום טובא.

התכתבות עם המשיב 2

14. הבקשה לאיחוד משפחות הוגשה בשנת 1996 ואושרה בשנת 2001. אישור הבקשה לאיחוד משפחות, הפניה לקבלת היתר ממנהלת התאום והקשור של המינהל האזרחי (מת"ק) והיתר שהייה בישראל מהמינהל האזרחי, מצ"ב לעתירה ומסומנים ע/1 א-ג.
15. בין החודשים מרץ ליוני 2002, היתה לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית סגורה. זאת עקב עיצומים, פגרת חג הפסח ולאחר מכן הקפאה מוחלטת של הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ורישום ילדים של תושבים. הנה כי כן, בתאריך 23.5.2002 שלחה העותרת 6 בקשה להארכת היתר

השהייה בישראל של העותרת בשנה נוספת. לבקשה צורפו מסמכים מקיפים אודות היות מרכז חיי העותרים בישראל.

בקשת העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומנת ע/2.

16. בתאריך 29.5.2002 שלח המשיב לעותרת 6 את הבקשה כלעומת שבאה ומסר על גביה כי על העותרים להתייצב בלשכה לשם הגשתה. דא עקא, כי מדיניות התורים המשתנה של המשיב לא אפשרה באותו העת כל נגישות ללשכה בניהולו, שכן, על מנת להיכנס ללשכה היה על הפונים לבקש תור באמצעות הטלפון, ואילו קו הטלפון שהוקצה לשם כך לא פעל. רק בתאריך 28.7.02 ולאחר ניסיונות חוזרים ונשנים הצליחה גב' פילמוס, רכזת תלונות מטעם העותרת 6, לקבוע תור עבור העותרים. התור נקבע ליום 3.9.03. על כן, רק במועד זה הוגשה הבקשה.

הוראת המשיב כי יש להגיש את הבקשה לאיחוד משפחות רק בדרך של התייצבות בלשכתו, בקשת העותרת 6 בשנית להארכת היתר השהייה של העותרים וקדם בג"ץ שהוגש על ידי העותרת 6 כנגד היעדר נגישות ללשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית, מצ"ב לעתירה ומסומנים ע/3 א-ג.

מיצוי הליכים

17. בתאריך 1.12.2002 שלחה העותרת 6 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/4.

18. בתאריך 29.12.2002 שלחה העותרת 6 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/5.

19. בתאריך 11.2.2003 שלחה העותרת 6 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/6.

20. בתאריך 16.3.2003 שלחה העותרת 6 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/7.

21. בתאריך 21.5.2003 שלחה העותרת 6 מכתב תזכורת למשיב.

מכתב העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/8.

22. בתאריך 3.8.2003 שלחה העותרת 6 מכתב תזכורת למשיב. במכתבה ציינה העותרת 6 כי אי מענה לבקשת העותרים משך למעלה מעשרה חודשים מנוגד לחובת משרד הפנים כרשות ציבורית למתן מענה בתוך פרק זמן סביר.

מכתב העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/9.

23. בתאריך 3.8.2003 התקבלה לראשונה התייחסות כלשהי מטעם המשיב לפניית העותרת 6. במכתב מטעמו הודע לעותרים כי הבקשה בטיפול וכי "טרן ניתנה החלטה כשתתקבל נודיעך".
- מכתב המשיב מצ"ב לעתירה ומסומן ע/10.
24. מאז מכתבו הנ"ל של המשיב ועד היום לא שבו המשיבים והודיעו לעותרים דבר.
25. בתאריך 30.9.2003 שלחה העותרת 6 למשיב מכתב תזכורת נוסף.
- מכתב העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/11.
26. בתאריך 18.12.2003 שלחה העותרת 6 מכתב תזכורת למשיב. במכתבה, שנשלח במלאת למעלה משנה להגשת הבקשה מטעם העותרים, תהתה העותרת 6 האם ניתן יהיה לקבל את התייחסות המשיב רק על ידי פנייה לערכאות.
- מכתב העותרת 6 מצ"ב לעתירה ומסומן ע/12.
27. מאז הוגשה הבקשה להארכת היתר השהייה של העותרת בישראל חלפו **שנה ושמונה חודשים**. על אף שכל ההוכחות המבוקשות עבור אישור הבקשה צורפו אליה, וחרף פניות ונשנות מצד העותרת 6 – מלבד הודעת המשיב מחדש אוגוסט 2003 כי העותרים יקבלו תשובתם לכשתהיה כזו, כל תשובה או התייחסות מצד המשיב - אין. ההשלכות על בני משפחת העותרים חמורות.

הטיעון המשפטי

28. 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

29. 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.
30. 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) 783, 749.

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' היועץ המשפטי 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 (3) 99.108.

31. 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, קטין ואח' נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, 235-236.

32. 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.

33. 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.

34. 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 המגנינות על החירות, הכבוד והפרטיות.

זכויות הילדים – הפגיעה בילדי העותרים

35. הימנעות המשיב מלהסדיר את מעמד העותרת במשך שנה ושמונה חודשים פוגעת ביתר שאת בטובת ילדי העותרים. הסירוב לאפשר לאמם של העותרים 3-5, תושבי מדינת ישראל, לחיות עם כחוק בביתם בישראל, גורם למתח נורא, חוסר יציבות וחוסר ודאות בחיי המשפחה. המשפחה נפגעת פגיעה נפשית קשה. ילדי העותרים הרכים בשנים חוזים באמם כלואה בביתה שלה, 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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).

39. ילדי העותרים נפגעים פגיעה קשה מהימנעות המשיב מלהסדיר את שהיית אמם בישראל. המתח הנפשי והכלכלי בבית עקב היעדר אישור שהייה בישראל 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.

40. 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

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. בית המשפט העליון עמד על הדברים הללו בפסק דינו בבג"ץ 3680/95 טבריה נ' משרד הפנים, תק-על 196(1), 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.

המשיב נוקט סחבת בטיפול בבקשת העותרים, כאשר הוא נמנע מלאשרה במשך שנה ושמונה 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, ויוחלט 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 6, 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 ושמונה חודשים** מבלי שאושרה הבקשה, וידו של המשיב עדיין נטויה.

45. 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

46. 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.

47. כתוצאה מהתנהגותו זו של המשיב, על אף שאושרה בקשת העותרת לחיות יחד עם משפחתה בישראל, ועל אף שעמדה בכל התנאים שהציב המשיב לשם חידוש הבקשה במסגרת "ההסדר המדורג", ממתניים העותרים תקופה כה ארוכה, וייתכן שהיו ממשיכים לחכות עוד זמן רב, מבלי שהוסדרה שהיית העותרת בישראל או שנאמר לה מה עליה לעשות על מנת להסדירה.

48. 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 והבונים בישראל, פ"ד ל"ד(3), 729 ובמיוחד בעמודים 745-746.

נוהג טיפול המשיבים בבקשות לאיחוד משפחות – מלכוד

49. 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.

50. 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 לגבי הזמן שחלף.

המשיבים מודעים לכך שבכל התקופה בה נמנעו מלאשר את הבקשה, שהתה המוזמנת בישראל באופן בלתי חוקי – אולם, אם לא יעלה בידה לספק את ההוכחות הנדרשות להוכחת "מרכז חייה" עם משפחתה בישראל, תסורב הבקשה בגין "העדר מרכז חיים". אם עקב העיכובים תפעל המוזמנת כחוק ותעזוב את משפחתה עד להסדרת מעמדה 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 למוזמנת 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.

51. המשיבים מצפים מהמשפחה המבקשת איחוד משפחות לשאת בתוצאות חוסר הטיפול בבקשתם ולהתמודד עם מצב זה, על ההשלכות הבלתי אנושיות הנובעות מכך. הדרך היחידה למנוע שהייתה הבלתי חוקית של המוזמנת, או לחלופין, פרידתה ממשפחתה 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 המוזמנת בישראל בתקופת הביניים עד להכרעה בבקשתה. משמאפשרת בקשת המוזמן, בעקבות העתירה, הרי שבדרך כלל אין משיבים לבני המשפחה את מלוא כספי האגרה ואת הוצאות המשפט ששילמו עבור קבלת השירות ממשרד הפנים.

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

סיכום

53. המערערים ממתינים מאז חודש ספטמבר 2002 להכרעת המשיבים. עוד קודם לכן ניסו להגיש בקשתם למתן רישיון לישיבת קבע, אלא שעקב חוסר הנגישות אל לשכת מינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית, ובכלל זה מדיניות התורים המשתנה תדיר, נבצר מהם להגיש בקשתם קודם למועד זה. עד היום, חודש אפריל 2004 לא התקבלה הכרעת המשיבים.

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

כל יציאה של העותרת מפתח ביתה על מנת לדאוג לצורכי משפחתה ולטפל בילדיה כרוכה בסכנה של עיכוב, מעצר וגירוש. חיי משפחת העותרים נתונים במתח מתמיד, חוסר יציבות וחוסר ביטחון בשל הפחד כי אם המשפחה לא תוכל לחיות עמם יותר. התנהגות המשיב פוגעת בזכויותיהם של העותרים לחיי משפחה, ליציבות וליחס הוגן ושוויוני. התנהגות המשיב פוגעת במיוחד בעותרים 5-3, ילדי המשפחה. הנה כי כן, נפגעת זכות בני משפחת העותרים לחיים בכבוד, כמעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

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

הסעדים המבוקשים

56. 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 6 עולה כי התקופה הממוצעת להכרעה בבקשות שנתיות מגיעה לכדי כשנה.

57. כתוצאה מכך נפגעות באופן אנוש משפחות של תושבים במצבם של העותרים, שכן בתוך ההליך לאישורו המתונו שנים, הליך אשר אמור להבטיח להם ניהול חיים משותפים - משך פרק זמן אשר מתקרב לשנתיים נגדע רצף החיים של המשפחה לחלוטין.

58. 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 הפללתם 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, הרי שהתקופה בה שהה בישראל באמצעות האשרות הקצרות, תימנה כחלק מחמש ורבע שנות ההליך המדורג.

59. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים לאשר את בקשת העותרים לאיחוד משפחות, ולמנות את התקופה שחלפה מבלי שהמשיב יכריע בבקשה כחלק מחמש ורבע שנות הליך איחוד המשפחות. העותרים המתינו לאישור הבקשה לאיחוד משפחות במשך חמש שנים – עד שזו אושרה – וכעת העותרת מצויה בהסדר המדורג לבדיקת זכאותה לאיחוד משפחות מזה כשלוש שנים – מתוכן שנה אחת בלבד זכתה לשהות בישראל באופן חוקי.

60. כעולה מהאמור לעיל, לא ניתן לפצות את בני המשפחה על הסבל מנת חלקם בשנה ושמונת 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, 4 אפריל, 2004

עדי לנדאו, עו"ד
ב"כ העותרים

(ת.ש. 15645)